

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

UGNĖ ADOMAITYTĖ

Administracinės teisės magistro dieninės studijos

**LICENCIJAVIMO ADMINISTRACINIO TEISINIO
REGULIAVIMO PROBLEMOS BRANDUOLINĖS
ENERGETIKOS SRITYJE**

Magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 62401S109

Darbo vadovas –

Lekt. Mindaugas Abraitis

.....

Konsultantas –

Doc. dr. Andrejus Novikovas

.....

Vilnius, 2008

TURINYS

ĮVADAS.....	5
I. LICENCIJAVIMO ADMINISTRACINIS TEISINIS REGULIAVIMAS BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE: PAGRINDINIAI TEORINIAI ASPEKTAI...	10
1.1. Branduolinės energetikos teisinio reguliavimo raida pasaulyje ir Lietuvoje.....	10
1.2. Licencijavimas branduolinės energetikos srityje.....	13
1.3. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje vieta Lietuvos teisinio reguliavimo sistemoje.....	18
1.4. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo sistemos subjektai.....	22
II. LICENCIJAVIMO ADMINISTRACINIO TEISINIO REGULIAVIMO BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE VEIKSMINGUMO SAMPRATA.....	25
2.1. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje veiksmingumo samprata bei santykis su licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo problemų nustatymu.....	25
2.2. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje veiksmingumo rodikliai.....	26
III. LICENCIJAVIMO ADMINISTRACINIO TEISINIO REGULIAVIMO BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE PROBLEMŲ APŽVALGA.....	31
3.1. Licencijų rūšių bei apimties nustatymo teisės aktuose problemos.....	31
3.2. Išduodant licencijas branduolinės energetikos srityje dalyvaujančių institucijų kompetencijos ribų nustatymo problematika.....	35
3.3. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje procedūrų administracinio teisinio reguliavimo problemos.....	39
3.3.1. Sprendimo dėl licencijos išdavimo priėmimo procedūros terminų nustatymo problemos.	40
3.3.2. „Vieno langelio“ principo taikymo licencijavimo branduolinės energetikos srityje paraiškos priėmimo ir nagrinėjimo etape problemos.....	44
3.4. Administracinio poveikio priemonių, taikomų nesilaikant licencijos veiklai branduolinės energetikos srityje galiojimo sąlygų, sistemos administracinio teisinio reguliavimo problemos.	47
3.4.1. Administracinio poveikio priemonių už licencijos branduolinės energetikos srityje sąlygų nesilaikymą nustatymo bei taikymo problemos.....	49
3.4.2. Administracinio poveikio priemonių už licencijos branduolinės energetikos srityje sąlygų nesilaikymą legitimumo (teisėtumo) problema.....	55
IŠVADOS.....	58

PASIŪLYMAI	60
LITERATŪROS SARAŠAS	62
SANTRAUKA	67
SUMMARY	67
PRIEDAI	68

SANTRUMPOS

angl. – anglų kalba

ATPK – Administracinių teisės pažeidimų kodeksas

d. – dalis

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

JAV – Jungtinės Amerikos Valstijos

lot. – lotynų kalba

p. – punktas

RSC – Radiacinės saugos centras

str. – straipsnis

TATENA – Tarptautinė atominės energijos agentūra

VATESI – Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija

VĮ – valstybės įmonė

IVADAS

Tiriamajo darbo aktualumas. Stodama į Europos Bendriją Lietuvos Respublika įsipareigojo sustabdyti Ignalinos atominės elektrinės I bloką iki 2005 m., o šios elektrinės II bloką – iki 2009 m. gruodžio 31 d. ir nutraukti šių blokų eksploatavimą. Europos Sąjungai laikantis požiūrio, jog kiekviena valstybė narė turi teisę spręsti, ar rinksis branduolinę energetiką elektros energijai gauti, atsižvelgiant į pasaulines energetikos permainas bei nemažėjant Lietuvos priklausomybei nuo energijos importo iš vienos šalies, nuspręsta keisti Lietuvos energetikos politiką ir atnaujinti Nacionalinę energetikos strategiją, patvirtintą Seimo 2002 metais. Įgyvendinant 2007 metų Nacionalinę energetikos strategiją¹ ir atsižvelgiant į Europos Sąjungos energetikos politikos strategiją², 2007 m. birželio 28 d. priimtas Lietuvos Respublikos atominės elektrinės įstatymas³. Tiek VĮ Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimas, tiek pasirengimas naujos atominės elektrinės projektavimui bei statybai lemia veiksmingo, branduolinę saugą užtikrinančio licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo poreikį. Šiuo metu yra rengiami su licencijavimu branduolinėje energetikoje susijusių teisės aktų pakeitimo projektai, tačiau Lietuvoje licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemos nėra išsamiai analizuotos.

Tiriamoji problema. VĮ Ignalinos atominė elektrinė Lietuvos reguliuojančiosios institucijos licencija buvo suteikta, kai ji jau buvo eksploatuojama, o naujų tokio masto branduolinės energetikos objektų Lietuvoje iki šiol nebuvo projektuojama bei statoma, todėl dabartinis licencijavimo branduolinėje energetikoje reguliavimas yra ir technologijos, ir organizaciniu – teisiniu požiūriu pritaikytas VĮ Ignalinos atominė elektrinė bei dabar veikiantiems kitiems branduolinės energetikos objektams. Ignalinos atominės elektrinės teisinė forma⁴ bei tai, jog iki šiol Lietuvoje privatus kapitalas neturėjo galimybės tiesiogiai patekti į branduolinės energetikos rinką kaip eksploatuojančiųjų organizacijų investuotojas, nulėmė, jog nėra skiriama pakankamai dėmesio pareiškėjo licencijai gauti procedūrinių teisių užtikrinimui⁵.

¹ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl nacionalinės energetikos strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007. Nr. 11- 430.

² Energy for a changing world. An energy policy for Europe. European Commission, Directorate-General for Energy and Transport. Brussels. 2007. // http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/2007_03_02_energy_leaflet_en.pdf; prisijungimo laikas: 2008-06-08.

³ Lietuvos Respublikos atominės elektrinės įstatymas // Valstybės žinios. 2007. Nr. 76-3004.

⁴ Ignalinos atominė elektrinė pagal teisinę formą yra valstybės įmonė – iš valstybės turto įsteigta arba įstatymų nustatyta tvarka valstybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso valstybei ir jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise (Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 2 str. 1 d.), kurios dalyvio teises ir pareigas įgyvendina Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija.

⁵ Tai ypač aktualu Lietuvai įgyvendinant 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (Paslaugų direktyvą) – vienas iš Lietuvos Respublikos teisės aktų atitikties Paslaugų direktyvai peržiūros aspektų yra įvertinimas, ar galiojanti licencijavimo procedūra yra skaidri, aiški, nesudėtinga, per daug nevaržanti pareiškėjo licencijai gauti galimybių pateikti į rinką.

Tobulinant dabartinį licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinį teisinį reguliavimą būtina atsižvelgti į šiuos probleminius aspektus:

1. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinis teisinis reguliavimas ne visiškai atitinka tarptautinių organizacijų, veikiančių branduolinės energetikos teisės aktų harmonizavimo, branduolinės energetikos valstybių bendradarbiavimo, gerosios patirties branduolinėje energetikoje apibendrinimo srityje nustatytus principus, reikalavimus.

2. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje procedūros yra nėra aiškiai, detaliai sureguliuotos pareiškėjo procedūrinių teisių užtikrinimo aspektu.

3. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinis teisinis reguliavimas neatitinka besikeičiančios branduolinės energetikos pramonės Lietuvoje situacijos bei poreikių.

Tyrimo objektas – licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinis teisinis reguliavimas Lietuvos teisinėje sistemoje.

Tyrimo dalykas – licencijavimą branduolinės energetikos srityje reguliuojančių teisės normų įgyvendinimo problemos.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti pagrindines licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemas.

Siekiant užsibrėžto tikslo, darbe iškelti šie **uždaviniai**:

1. Atskleisti veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo sampratą bei nustatyti licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo vietą Lietuvos teisinėje sistemoje.

2. Nustatyti, kokie pagrindiniai rodikliai indikuoja licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo veiksmingumą.

3. Išnagrinėti veiklos branduolinės energetikos srityje rūšių, kurioms reikalingos licencijos, nustatymo problematiką.

4. Išanalizuoti institucijų, dalyvaujančių priimant sprendimą dėl licencijos išdavimo, kompetencijos ribų nustatymo problemas.

5. Ištirti, ar licencijavimo branduolinės energetikos srityje procedūrų administracinis teisinis reguliavimas yra veiksmingas pareiškėjo licencijai gauti teisių užtikrinimo požiūriu.

6. Išnagrinėti poveikio priemonių, taikomų už licencijos branduolinės energetikos srityje galiojimo sąlygų nesilaikymą, sistemos administracinio teisinio reguliavimo problematiką.

Hipotezė. Dabartinio licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje problemos lemia nepakankamą licencijavimo branduolinės energetikos srityje veiksmingumo lygį.

Tyrimo mokslinis naujumas ir praktinė reikšmė. Lietuvoje teisiniu aspektu analizuotos tik bendrosios energetikos teisinio reguliavimo problemos⁶. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje problemos trumpai paminėtos Licencijuojamų veiklos rūšių sisteminės analizės studijoje, atliktoje 2005 metais⁷, tačiau visapusiškai licencijavimo branduolinės energetikos srityje teisinis reguliavimas Lietuvos teisės mokslininkų nėra analizuotas. Išsami licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo analizė bei veiksmingumo vertinimas padėtų tobulinti dabartinį administracinį teisinį reguliavimą.

Tyrimo metodologija. Darbas buvo rengiamas remiantis teisės doktrinoje suformuluotais metodologiniais pagrindais. Šių metodų kompleksinis taikymas lėmė tyrimo išsamumo ir pagrįstumo lygį.

Dokumentų analizės metodas taikytas tyrimo metu nagrinėjant galiojančius Lietuvos bei kitų branduolinės energetikos valstybių teisės aktus, tarptautinius teisės aktus, reguliuojančius licencijavimo branduolinės energetikos srityje, tarptautinių organizacijų privalomus bei rekomendacinius dokumentus.

Lyginamasis metodas naudotas analizuojant branduolinės energetikos valstybių teisės aktus siekiant išsiaiškinti kitų branduolinės energetikos valstybių licencijavimo branduolinėje energetikoje reguliavimo problemas bei tarptautinių principų perkėlimo į nacionalinius teisės aktus praktiką. Palyginimui pasirinkti teisės aktai tų branduolinės energetikos valstybių, kurios savo ekonomine, teisine padėtimi branduolinės energetikos srityje yra panašios į Lietuvą (Bulgarija, Slovakija, Čekija, Vengrija) bei tų, kurios turi ilgametę patirtį branduolinės energetikos teisinio reguliavimo srityje, licencijavimo reguliavimas yra seniai galiojantis, stabilus, vertintinas kaip pavyzdys pagal tarptautinius standartus (Suomija, Kanada, Jungtinė Karalystė, Jungtinės Amerikos Valstijos). Tarptautinių teisės aktų bei kitų branduolinės energetikos valstybių teisės aktų, jų sistemos, taikymo ypatybių, tarptautinių principų įgyvendinimo praktikos lyginamoji analizė naudojama įvertinti Lietuvos administracinio teisinio licencijavimo branduolinės energetikos srityje reguliavimo veiksmingumą.

Analitinis – kritinis metodas buvo naudojamas atskleidžiant bei vertinant licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemas, ieškant galimų šių problemų sprendimo būdų.

⁶ Pavyzdžiui, Urmonas A., Milčiuvienė S. Elektros rinkos teisinis reguliavimas. Jurisprudencija. 2003. 42(34), P. 90-100.

⁷ Licencijuojamų veiklos rūšių sisteminės analizės studija: išanalizuoti veiklos licencijavimą reglamentuojančius teisės aktus, parengti išvadas dėl jų atitikimo Civilinį kodeksą ir susisteminti informaciją apie licencijuojamas veiklos rūšis, licencijų rūšis, licencijas išduodančias institucijas ir jų įgaliojimus, licencijų išdavimo sąlygas. Taikomas mokslinis tyrimo darbas. Studiją parengė Advokatų profesinė bendrija „Jurevičius, Balčiūnas ir Bartkus“. 2005.

Metaanalizės metodas taikomas nagrinėjant tyrimo objektą teisės teorijos, administracinės teisės, tarptautinių branduolinės energetikos organizacijų reikalavimų ir rekomendacijų požiūriu.

Naudojant *ekspertinį metodą* buvo siekiama nustatyti ekspertų, dirbančių branduolinės energetikos srityje, nuomonę apie licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemas. Ekspertų apklausos rezultatai darbe naudojami paraleliai vertinant licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo veiksmingumą, ekspertų pateikta informacija apie praktines problemas panaudota nurodant galimus problemų sprendimo būdus ir teikiant pasiūlymus.

Darbe vartojamos sąvokos. *Branduolinės energijos objektas* – atominė elektrinė, branduolinis reaktorius, branduolinių medžiagų ir radioaktyviųjų atliekų saugykla, jų perdirbimo objektas (Branduolinės energijos įstatymo⁸ 2 str. 6 d.).

Branduolinės energetikos valstybėmis plačiąja prasme gali būti laikomos:

1. Valstybes, kuriose šiuo metu eksploatuojami branduolinės energetikos objektai;
2. Valstybes, kuriose statomi branduolinės energetikos objektai;
3. Valstybes, kuriose branduolinės energetikos objektų eksploatacija nutraukta.

Į branduolinės energetikos valstybių sąvoką neįeina valstybės, kuriose yra tik moksliniai reaktoriai, bei branduolinės valstybės, tai yra valstybės, turinčios branduolinį ginklą⁹.

Eksploatuojančioji organizacija – ūkio subjektas, turintis licenciją bei materialinių ir finansinių išteklių eksploatuoti branduolinės energetikos objektą, atsakingas už jo saugos būklę (Branduolinės energijos įstatymo 2 str. 8 d.).

Reguliuojančioji institucija (angl. *regulatory body*) – 1. Institucija ar institucijos, kurioms yra suteikti teisiniai įgaliojimai kontroliuoti bet kurį panaudoto kuro ar radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos aspektą, įskaitant licencijų išdavimą (Jungtinės panaudoto kuro tvarkymo saugos ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos konvencijos 2 str.). 2. Institucija ar institucijos, turinčios teisinius įgaliojimus suteikti licencijas ir kontroliuoti branduolinių įrenginių aikštelės parinkimą, projektavimą, statybą, paruošimą veikimui, veikimą ir veikimo nutraukimą (Branduolinio saugumo konvencijos¹⁰ 2 str.). Magistriniame darbe sąvoka „reguliuojančioji institucija“ vartojama institucijos, turinčios teisinius įgaliojimus vykdyti valstybinę branduolinės saugos ir radiacinės apsaugos priežiūrą, prasme.

Teisės suteikimo patvirtinimas (angl. *authorization*) – bendroji sąvoka, apibrėžianti išankstinį patvirtinimą sutikimo, leidimo verstis tam tikra veikla ar atlikti tam tikrus veiksmus, kitaip tariant, legitimacinį procesą. C. Stoiber, aiškindamas vieną iš branduolinės energetikos

⁸ Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 119-2771.

⁹ World Nuclear association // <http://www.world-nuclear.org/info/inf102.html>; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

¹⁰ Branduolinio saugumo konvencija // Valstybės žinios. 1996. Nr. 17-439.

teisės principų – leidimų principą – pabrėžia, jog skirtingi terminai gali būti vartojami siekiant apibrėžti išankstinio leidimo procedūrą branduolinėje energetikoje – autorizacija, licencijavimas, leidimas, sertifikavimas, patvirtinimas¹¹. Dažniausiai skirtinguose veiklos etapuose reikalingi skirtingos rūšies teisės verstis veikla branduolinės energetikos srityje patvirtinimai, kurie visi kartu sudaro bendrą teisės suteikimo verstis veikla branduolinės energetikos srityje sistemą.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, trys pagrindinės dalys bei išvados ir pasiūlymai.

Pirmojoje darbo dalyje pateikiama licencijavimo branduolinėje energetikoje raidos Lietuvoje ir pasaulyje apžvalga, atskleidžiama licencijavimo branduolinės energetikos srityje samprata, siekiama nustatyti licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo vietą Lietuvos teisinio reguliavimo sistemoje, apžvelgiama licencijavimo branduolinėje energetikoje administracinio teisinio reguliavimo subjektų sistema.

Antrojoje dalyje apžvelgiama licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje veiksmingumo samprata, santykis su licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo problemų nustatymu, licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje veiksmingumo rodikliai.

Trečiojoje darbo dalyje, analizuojant tarptautinį, Lietuvos bei kitų branduolinės energetikos valstybių administracinį teisinį licencijavimo branduolinės energetikos srityje reguliavimą, atskleidžiamos konkrečios pagrindinės licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje problemos.

¹¹ Stoiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W. Handbook of nuclear law. Vienna: International Atomic Agency. 2003. P. 8.

I. LICENCIJAVIMO ADMINISTRACINIS TEISINIS REGULIAVIMAS BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE: PAGRINDINIAI TEORINIAI ASPEKTAI

1.1. Branduolinės energetikos teisinio reguliavimo raida pasaulyje ir Lietuvoje

Branduolinė energetika šiuo metu yra viena svarbiausių pramonės šakų pasaulyje. Mažėjant iškastinio kuro ištekliams, daugeliui nuo naftos ir dujų importo priklausančių valstybių branduolinės energetikos pramonės plėtojimas yra būdas užtikrinti ekonominį stabilumą (elektros energijos tiekimo užtikrinimas) ir nepriklausomybę. Branduolinės energijos naudojimas energijos gamybai aktualus ir sprendžiant šiuolaikines aplinkosaugos problemas. Visame pasaulyje yra keliasdešimt branduolinės energetikos valstybių, veikia 439 energiją gaminantys reaktoriai, pagaminantys apie 16 procentų visos pasaulyje pagaminamos energijos. Šiuo metu yra statomi 36 reaktoriai¹².

Branduolinės energetikos administracinio teisinio reguliavimo raida yra itin glaudžiai susijusi su ekonominiais bei socialiniais pokyčiais pasaulyje. Jungtinės Karalystės mokslininkas Peter D. Kameron išskiria tokius tris pagrindinius branduolinės energetikos reguliavimo etapus pasaulyje, kurie kartu atskleidžia ir svarbiausius ekonominius, socialinius bei politinius veiksnius, susijusius su teisiniu reguliavimu branduolinės energetikos srityje:

1. Teisė ir branduolinės energijos propagavimas;
2. Teisė kaip branduolinės energijos apribojimo priemonė;
3. Dabartinė branduolinės energetikos teisė¹³.

Pirmasis etapas prasidėjo ankstyvais 1950 metais, kai valstybinio valdymo institucijos Jungtinėse Amerikos Valstijose ir Europoje suvokė branduolinio dalijimosi kaip energijos šaltinio potencialą. Nors branduolinė energija pirmiausiai buvo panaudota karo pramonėje, tačiau šiuo laikotarpiu ji buvo įvertinta kaip galinti veikti taikiems tikslams. Šis požiūris buvo pagrindas Europos atominės energijos bendrijos (EURATOM), vienos iš dabartinės Europos Sąjungos bei tokių organizacijų kaip Tarptautinė atominės energijos agentūra (toliau – TATENA) Vienoje bei Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) Atominės energijos agentūra yra (AEA) Paryžiuje pirmtakų, įkūrimui¹⁴. Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutarties preambulėje teigiama: „Bendrijos uždavinys bus prisidėti

¹² IAEA Power reactor information system // <http://www.iaea.org/programmes/a2/index.html>; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

¹³ Cameron P. D. The Revival of Nuclear Power: an Analysis of the Legal Implications // *Journal of Environmental Law*, 2007, vol. 19, no. 1, P. 72. // <http://jel.oxfordjournals.org/cgi/content/full/19/1/71>; prisijungimo laikas 2008-06-29.

¹⁴ Idem. P. 73.

prie kylančio gyvenimo lygio šalyse narėse ir prie santykių su kitomis valstybėmis vystymo sukuriant sąlygas, reikalingas sparčiam branduolinės energijos pramonės įkūrimui ir augimui¹⁵„. Ankstyvuoją branduolinės energetikos pramonės vystymosi laikotarpiu teisinio reguliavimo tikslas buvo propaguoti šią naują pramonės šaką. Šiuo laikotarpiu tik nedidelė privataus kapitalo dalis buvo investuota į branduolinės energijos sektorių, tačiau naftos krizė septintajame dešimtmetyje priverė valstybes, daugiausiai priklausomas nuo energijos importo, inicijuoti branduolinės energijos objektų statybos programas. Pirmoji tokių valstybių buvo Prancūzija. Aštuntajame dešimtmetyje visame pasaulyje jau veikė daugiau nei 400 branduolinės energijos objektų, pagaminančių daugiau nei 16 procentų pasaulio elektros energijos¹⁶. Pažymėtina, kad ankstyvuoją laikotarpiu didelę branduolinę saugą reguliuojančiųjų institucijų darbo dalį sudarė branduolinės energetikos propagavimas, skatinimas investuoti į šią pramonės sritį.

Augimo bei teigiamo požiūrio į branduolinę energiją periodas staiga baigėsi 1986 metais po avarijos Černobilio atominėje elektrinėje Ukrainoje. Nors sukėlė nedidelį radiacijos pavojų, panašią reakciją Jungtinėse Amerikos Valstijose sukėlė ir situaciją dar paaštrino incidentas Three Mile Island atominėje elektrinėje Pensilvanijos valstijoje. Šiuo laikotarpiu Švedijoje bei Italijoje vykusių referendumų metu buvo balsuota už vykstančių branduolinės energijos objektų statybų sustabdymą bei objektų išmontavimą. Po šių įvykių, esant gausiems naftos ir anglies ištekliams bei mažoms energijos kainoms, branduolinė energija atrodė pakankamai brangus, pavojingas ir dėl to nepatrauklus alternatyvus energijos šaltinis. Šie įvykiai buvo pagrindas priimti atitinkamus veiklą branduolinės energetikos srityje ribojančius teisės aktus. Skubiai buvo priimtose dvi tarptautinės sutartys, susijusios su pranešimu apie branduolinę avariją ar incidentą bei pagalbos teikimu, – 1986 m. Konvencija dėl ankstyvo pranešimo apie branduolinę avariją bei Konvencija dėl pagalbos įvykus branduolinei avarijai arba kilus radiologiniam pavojui¹⁷. 1994 metais buvo priimta 1996 metais įsigaliojusi Branduolinio saugumo konvencija¹⁸, kuria siekiama užtikrinti aukštą saugos lygį stiprinant nacionalines priemones bei tarptautinį bendradarbiavimą. Konvencijoje nustatomi pagrindiniai standartai, gairės branduolinės energijos objektų aikštelėms, konstrukcijai, statybai bei eksploatavimui, žmogiškiesiems bei finansiniams ištekliams, saugos įvertinimui bei patikrinimui, kokybės užtikrinimui, avarinei parengčiai. Šioje konvencijoje pirmą kartą tarptautiniu lygiu įtvirtinti

¹⁵ Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartis // <http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/12006A/12006A.htm>; prisijungimo laikas: 2008-10-25.

¹⁶ Cameron P. D. The Revival of Nuclear Power: an Analysis of the Legal Implications // *Journal of Environmental Law*, 2007, vol. 19, no. 1, P. 72. // <http://jel.oxfordjournals.org/cgi/content/full/19/1/71>; prisijungimo laikas 2008-06-29.

¹⁷ *Idem.* P. 74-75.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Seimas Branduolinio saugumo konvenciją ratifikavo 1995 m. spalio 17 d. nutarimu Nr.I-1063, įsigaliojusiu nuo 1996 m. spalio 24 d.

licencijavimo branduolinės energetikos srityje pagrindai – vadovaujantis Branduolinio saugumo konvencijos 7 straipsniu reikalaujama, jog valstybės teisės aktuose būtų numatyta:

1. Taikomų valstybinių saugumo taisyklių ir reikalavimų sistema;
2. Branduolinių įrenginių licencijavimo sistema bei branduolinio įrenginio veikimo uždraudimas neturint licencijos;
3. Kontrolės sistema ir branduolinių įrenginių įvertinimas, užtikrinantys taikomų nuostatų atitikimą bei licencijų terminų laikymąsi;
4. Taikomų nuostatų sustiprinimas bei licencijų terminų patikrinimas, įskaitant suspendavimą, pakeitimą ar atšaukimą.

Sunku nurodyti vieną įvykį ar konkretų teisės aktą, kuris atribotų paskutinįjį – dabartinės branduolinės energetikos teisės – etapą. Branduolinės energijos technologijų vystamasis pašalino žymią saugos riziką, sumažėjo statybos kainos, tačiau branduolinę energetiką reguliuojantys teisės aktai daugiausiai skiriami branduolinei saugai užtikrinti, naujų technologijų plėtrai skatinti. Dabartinė ekonominė situacija lemia, jog teisinis reguliavimas turi neprieštarauti konkurencijos principams, nes nauji branduolinės energetikos objektai statomi ir eksploatuojami privačių investuotojų¹⁹.

Itin svarbi branduolinės energetikos teisinio reguliavimo dalis yra tarptautiniai standartai. Bendrieji standartai bei geriausia vystymosi praktika tarptautiniu mastu yra nustatyta jau apie 50 metų. Tarptautinių organizacijų rekomendacijos ir tarptautinės sutartys padėjo išvystyti principus, kurių laikosi šių susitarimų šalys narės. Svarbiausi tarptautiniai gerąja praktika paremti branduolinės energetikos principai išdėstyti Tarptautinės atominės energijos agentūros (TATENA) dokumentuose. Branduolinės energijos įstatymo 4 str. 3 d. deklaruojama, jog Saugos garantijos branduolinėje energetikoje grindžiamos Lietuvos Respublikos įstatymų, poįstatyminių aktų ir Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių reikalavimais, taip pat TATENA, kitų tarptautinių organizacijų ar institucijų rekomendacijomis.

Vienintelė atominė elektrinė Lietuvos teritorijoje – Ignalinos atominė elektrinė – buvo suprojektuota, pastatyta, pradėta eksploatuoti ir prižiūrima pagal Tarybų Socialistinių Respublikų Sąjungos (TSRS) teisės aktus. Iširus TSRS, nuo 1991 m. spalio 1 d. Ignalinos atominė elektrinė oficialiai perduota Lietuvos Respublikos nuosavybėn. 1991 m. spalio 31 d. buvo įkurta nepriklausomos Lietuvos branduolinę saugą reguliuojančioji institucija – Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija (toliau – VATESI), kuri turėjo parengti teisės aktus, susijusius su

¹⁹ Cameron P. D. The Revival of Nuclear Power: an Analysis of the Legal Implications // Journal of Environmental Law, 2007, vol. 19, no. 1, P. 77. // <http://jel.oxfordjournals.org/cgi/content/full/19/1/71>; prisijungimo laikas 2008-06-29.

branduoline sauga²⁰. 1993 metais tapo Lietuva Tarptautinės atominės energijos agentūros (TATENA) nare. 1996 m. buvo priimtas pagrindinis licencijavimą branduolinės energetikos srityje reguliuojantis teisės aktas Lietuvoje – Branduolinės energijos įstatymas. VATESI 1997 m. priėmė Licencijos eksploatuoti Ignalinos atominės elektrinės energobloką išdavimo nuostatus, kuriuose buvo nustatytos eksploatavimo licencijos Ignalinos atominei elektrinei išdavimo taisyklės. 1998 m. įsigaliojo Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų patvirtinimo“ (toliau – Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatai)²¹, kuris reguliuoja licencijavimą branduolinės energetikos srityje, šiuo metu yra rengiama šio teisės akto nauja redakcija. 1999 m. priimtas Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymas, kuriame reguliuojamas radioaktyviųjų atliekų tvarkymo veiklos licencijavimas.

1.2. Licencijavimas branduolinės energetikos srityje

Žodynuose pateikiamos šios licencijos bendrosios sąvokos: 1) tam tikras leidimas ką daryti pagal sutartį²²; 2) *lot. licentia* – leidimas, teisės suteikimas²³; 3) leidimas, įgaliojimas, naudojimo teisė²⁴. Apibendrinus licencija gali būti apibūdinama ir kaip dokumentas, kuriuo įforminamas administracinis sprendimas, ir kaip tokiu dokumentu įtvirtinama licencijavimo teisė veikti tam tikroje srityje.

Licencijavimą bendriausia prasme galima apibrėžti kaip oficialaus patvirtinimo procedūrą, susijusią su juridinio asmens teise vykdyti tam tikrą ūkinę komercinę veiklą²⁵. Administracinėje teisėje licencijavimas gali būti suvokiamas dvejopai: kaip procedūra, procesas, administracinio akto priėmimo procesas, arba kaip administracinis teisinis režimas. Licencijavimas kaip administracinis teisinis režimas priskiriamas prie administracinių teisiųjų legitimųjų režimų rūšies – legalizuojamųjų režimų. Tačiau, kaip teigia A. B. Bagandov, licencijavimo režimas ypatingas tuo, kad „jo esmė yra ne poreikis išsamesnio reguliavimo tam tikrų santykių srityje, o universalus ir efektyvus veikimo mechanizmas neapibrėžtam santykių

²⁰ Nuclear safety report. Implementation of the obligations of the convention on Nuclear safety in Lithuania the first Lithuanian report in accordance with article 5 of the convention. 1998. P. 77-78. // <http://www.vatesi.lt/fileadmin/documents/leidiniai/en/first-report.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-10-25.

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 12-274.

²² Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Interneto versija // <http://www.autoinfo.lt/webdic/>; prisijungimo laikas: 2008-05-31.

²³ Internetinis tarptautinių žodžių žodynas // <http://www.zodziai.lt/>; prisijungimo laikas: 2008-05-31.

²⁴ Lietuvių kalbos žodynas. Interneto versija // <http://www.lkz.lt/startas.htm>; prisijungimo laikas: 2008-05-31.

²⁵ Licencijuojamų veiklos rūšių sisteminės analizės studija: išanalizuoti veiklos licencijavimą reglamentuojančius teisės aktus, parengti išvadas dėl jų atitikimo Civilinį kodeksą ir susisteminti informaciją apie licencijuojamas veiklos rūšis, licencijų rūšis, licencijas išduodančias institucijas ir jų įgaliojimus, licencijų išdavimo sąlygas. Taikomasis mokslinis tyrimo darbas. Studiją parengė Advokatų profesinė bendrija „Jurevičius, Balčiūnas ir Bartkus“. 2005.

ratui nustatymas²⁶. „Licencija dažniausiai apibrėžiama kaip vykdomosios valdžios atliekamas teisės suteikimas subjektui vykdyti konkretaus tipo veiklą arba atlikti tam tikrus veiksmus, susijęs su išankstine ir paskesne licencijuojančios institucijos kontrole, specialių licencijavimo reikalavimų ir sąlygų priežiūra²⁷. Licencijavimas proceso prasme apibrėžiamas kaip kompetentingų institucijų veikla išduodant licencijas ir Viešojo administravimo įstatyme priskiriamas prie administracinių paslaugų. Vadovaujantis Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų 5 punktu, licencijavimo veikla yra neatskiriama branduolinės energetikos objektų saugos valstybinio reguliavimo ir priežiūros dalis.

Licencijavimas branduolinės energetikos teisėje yra viena iš teisės suteikimo verstis veikla branduolinės energetikos srityje patvirtinimo formų. Be licencijavimo gali būti išskiriamos tokios teisės suteikimo patvirtinimo formos kaip pranešimas, registracija, sertifikavimas, leidimai, patvirtinimai, pripažinimas ir pan. Tokių formų pavadinimas gali skirtis įvairiose branduolinės energetikos valstybėse priklausomai nuo nacionalinio teisinio reguliavimo tradicijų, tačiau pažymėtina, jog daugumoje branduolinės energetikos valstybių branduolinės energetikos saugos teisės aktų teisės verstis veikla branduolinės energetikos srityje patvirtinimui apibrėžti vartojamos licencijavimo bei leidimų išdavimo sąvokos. Tam tikros teisės suteikimo patvirtinimo formos pasirinkimą branduolinės energetikos reguliavime lemia reikalingos kontrolės lygis, susijęs su veiklos galimo sukelti pavojaus branduolinei saugai dydžiu bei pobūdžiu²⁸.

Branduolinėje energetikoje licencija apibrėžiama kaip „bet kokia reguliuojančiosios institucijos teisės suteikimo patvirtinimo forma, suteikianti pareiškėjui teisę parinkti aikštelę, projektuoti, statyti, paleisti, eksploatuoti branduolinės energetikos objektą ar atlikti kitus veiksmus, susijusius su branduolinės energetikos objektais²⁹“. Licencijavimas, kuris tradiciškai Lietuvos teisės doktrinoje laikomas viena griežčiausių legalizuojamųjų priemonių, pasirinktas kaip pagrindinė teisės užsiimti veikla branduolinėje energetikoje patvirtinimo forma. Remiantis Branduolinės energijos įstatymo 2 straipsnio 23 dalimi, licencija – tai valstybės valdymo institucijos išduotas oficialus dokumentas, suteikiantis teisę verstis tam tikra veikla branduolinės energetikos srityje laikantis nustatytų sąlygų bei reikalavimų. Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų 5 punkte licencijavimo procedūra apibrėžiama kaip paraiškos gauti licenciją pateikimas ir peržiūra (analizė), sprendimo dėl licencijos išdavimo priėmimas, o

²⁶ Багандов А. Б. Лицензионное право РФ. Учебник. Издательство Эксмо. 2004. P. 71.

²⁷ Там же. P. 79.

²⁸ Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety Safety Requirements. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-R-1, 2000. P. 12. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

²⁹ Regulatory control of nuclear power plants Part A (Textbook). International atomic energy agency. Vienna. 2002. P.70.

teigiamo sprendimo atveju – licencijos išdavimas ir licencijos galiojimo sąlygų vykdymo priežiūra, o 14 punkte nustatoma, jog licencijavimas ir su juo susijusi veikla – tai nenutrūkstamas procesas, susidedantis iš stadijų, kurių metu įvertinamas pareiškėjo pasirengimas vykdyti licencijuojamą veiklą, saugos užtikrinimo lygis, personalo kvalifikacija ir kiti svarbūs branduolinės saugos užtikrinimo aspektai. Pažymėtina, jog Lietuvoje licencijavimas neapima viso teisės verstinės veikla branduolinėje energetikoje suteikimo patvirtinimo, kuris, priklausomai nuo konkrečios veiklos pobūdžio, gali būti sudarytas tiek iš vienos teisinės priemonės, tokios kaip leidimas, tiek viso teisių priemonių komplekso pradedant nuo Vyriausybės sprendimo dėl atominės elektrinės ir branduolinio reaktoriaus projektavimo arba po Ūkio ministerijos teikimu priimto Vyriausybės sprendimo projektuoti kitus branduolinės energetikos objektus ir baigiant licencija eksploatacijai nutraukti.

Licencijos yra reikalingos veiklai, kuri yra itin svarbi valstybei (susijusi su didesniu pavojumi žmogaus gyvybei, sveikatai, aplinkai) ir kuri nekontroliuojama arba netinkamai kontroliuojama gali sukelti sunkių neigiamų socialinių, ekonominių, ekologinių ir kitų pasekmių³⁰. Branduolinė energija – branduolinė technologija, kuri naudoja kontroliuojamą branduolinių medžiagų (plutonis, uranas (natūralus, prisodrintas urano 235 arba urano 233 izotopų ir nusodrintas) ir toris, esantys metalo lydinio, cheminio junginio ar koncentrato pavidalo arba kitų medžiagų mišinyje) branduolių dalijimąsi išlaisvinti energijai, naudojami šildymui ir elektros generavimui³¹. Naudojant branduolinę energiją, susiduriama su jonizuojančiosios spinduliuotės poveikio pavojumi, todėl veikla branduolinėje energetikoje laikytina susijusia su didesniu pavojumi žmogui bei aplinkai ir reikalingas tokios veiklos licencijavimas kaip viena iš priemonių užtikrinti saugą.

Licencijavimo branduolinės energetikos srityje objektu laikytina veikla branduolinėje energetikoje, tačiau pažymėtina, jog tokios veiklos apibrėžimas Lietuvos teisės aktuose nepateikiamas. Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų, į kuriuos nukreipia Branduolinės energijos įstatymo 28 str. 1 d., 3 punktas suponuoja, jog būtent šiame teisės akte išvardyta veikla laikytina veikla branduolinėje energetikoje – šie nuostatai reglamentuoja ūkio subjektų veiklos, susijusios su Lietuvos Respublikos branduoline energetika, licencijavimą. Nuostatų 8 p. nurodoma, jog išduodamos dvejopos licencijos veiklai branduolinėje energetikoje – pirmojo tipo (teikti paslaugas ir gaminti gaminius branduolinės energetikos objektams) ir antrojo tipo (statyti, rekonstruoti, eksploatuoti konkretų branduolinės energetikos objektą ar nutraukti branduolinės energetikos objekto eksploatavimą). Nors Licencijavimo nuostatai nėra

³⁰ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A., Gylys A., Kalesnykas R., Pranevičienė B., Rusinas E., Šedbaras S., Urmonas A., Žilinskas D. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2005. P. 216.

³¹ Wikipedia internetinis žodynas // http://en.wikipedia.org/wiki/Nuclear_power_by_country; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

atitinkamai pakeisti, nuo 2004 m. yra išduodamos tik antrojo tipo licencijos³². Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų 10 p. išvardijamos iš Branduolinės energijos įstatymo 25 str. perkeltos veiklos rūšys, kurioms privalomas licencijavimas – projektuoti, statyti ir rekonstruoti branduolinės energetikos objektus ar branduolinius įrenginius, projektuoti saugos ir saugai svarbias sistemas, projektuoti bei gaminti saugos ir saugai svarbius įrengimus, eksploatuoti branduolinės energetikos objektus ir remontuoti jų saugos ir saugai svarbias sistemas, vertinti saugą ir vykdyti kitokią veiklą, kuri gali turėti įtakos saugiam branduolinės energetikos objektų eksploatavimui, nutraukti branduolinės energetikos objekto eksploatavimą, saugoti ir laidoti branduolines ir radioaktyvias medžiagas bei jų atliekas, įsigyti, turėti ir transportuoti branduolines medžiagas.

Sistemiškai vertinant Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų teisės normas bei logiškai sujungus Branduolinės energijos įstatymo 2 str. 3 d. bei Energetikos įstatymo 2 str. 2 d. pateikiamas branduolinės energetikos ir energetikos veiklos sąvokas, veikla branduolinės energetikoje Lietuvoje apibrėžtina kaip ekonominė veikla, kuri apima elektros energijos bei šilumos gamybą panaudojant branduolinę energiją, kitą branduolinės energetikos objektų eksploatavimo veiklą, branduolinės energijos išteklių transportavimą, o atsižvelgiant į specifinius, lyginant su kitais energijos gavybos objektais, branduolinės energetikos objekto gyvavimo etapus, ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymą (2 priedas). Atitinkamai pagal šiuos svarbiausius branduolinės energetikos objekto gyvavimo etapus Lietuvoje nustatomos licencijos veiklai branduolinės energetikos srityje.

Veiklos branduolinės energetikos srityje licencijavimu laikomas tik tas licencijavimas, kuris išimtinai yra susijęs su branduoline sauga bei radiacine apsauga nuo jonizuojančiosios spinduliuotės pavojaus branduolinės energetikos objektuose. Tokią išvadą galima daryti atsižvelgiant į tai, jog licencijavimas branduolinėje energetikoje išskiriamas iš kitų bendrųjų tam tikros srities ūkinės veiklos legalizavimą reguliuojančių įstatymų reguliavimo srities, pavyzdžiui, statybos – Statybos įstatymo 14 str. 2d., 15 str. 2d.³³, atliekų tvarkymo – Atliekų tvarkymo įstatymo 1 str. 2 d.³⁴, licencijavimui branduolinės energetikos srityje netaikomi ir Ūkinės komercinės veiklos licencijavimo metodinių nurodymai (3.1. p.). Atitinkamai darbe neanalizuojamas tiesiogiai su apsauga nuo jonizuojančiosios spinduliuotės pavojaus nesusijęs

³² Atominė energetika Lietuvoje: branduolinė sauga. Veiklos ataskaita 2004. Vilnius. 2005. P. 23. // <http://www.vatesi.lt/fileadmin/documents/Ataskaitos/atask-2004.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-11-05.

³³ Teisė projektuoti, statyti bei rekonstruoti branduolinės energetikos objektus suteikiama Branduolinės energijos įstatymo nustatyta tvarka. Lietuvos Respublikos statybos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 32-788.

³⁴ Įstatymas nereglamentuoja išmetimų į orą, nuotekų į vandenį, netinkamų naudoti sprogmenų ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo, taip pat kritusių gyvulių ir žemės ūkio atliekų (natūralių, nepavojingų, naudojamų žemės ūkyje medžiagų) tvarkymo. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 61-1726.

ūkinės veiklos legalizavimas. Taip pat darbe nėra analizuojamas specifinis su branduoline energetika susijęs licencijavimas pagal Strateginių prekių kontrolės įstatymą.

Analizuojant licencijavimą branduolinės energetikos srityje kaip procesą, pabrėžtinas jo kompleksiškas – licencijavimą branduolinės energetikos srityje sudaro atskiros stadijos, o licencija yra galutinis paraiškos peržiūros ir įvertinimo rezultatas, kuriame suformuluotos reguliuojančiosios institucijos išvados bei sprendimas dėl oficialaus įgaliojimų suteikimo pareiškėjui veikti tiek teisės aktu, tiek licencijos galiojimo sąlygų nustatytose ribose³⁵. Kiekvienos licencijos suteikimas – tai formaliai atskiras teisinis procesas, turintis savo požymius³⁶. Užsienio teisės mokslininkai laikosi nuomonės, jog licencijavimo proceso dalijimas į etapus yra viena iš licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo veiksmingumo prielaidų³⁷. Tinkamas procedūrų nustatymas yra pagrindas ir branduolinės saugos užtikrinimui, ir pareiškėjo licencijai gauti arba licenciato teisių užtikrinimui (galimybė planuoti veiklą bei finansinius išteklius atsižvelgiant į atskirų licencijavimo stadijų terminus).

Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų 15 p. išskiriamos šios licencijavimo stadijos:

1. Paraiškos pateikimas;
2. Paraiškos dokumentų nagrinėjimas;
3. Pareiškėjo inspektavimas;
4. Sprendimo dėl licencijos išdavimo priėmimas;
5. Licencijos išdavimas;
6. Licencijuotos veiklos inspektavimas.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 27 d. nutarimo Nr. 103 „Dėl veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“ projekto³⁸ 20 p. vietoje licencijuotos veiklos inspektavimo stadijos išskiriamos licencijuotos veiklos priežiūros ir licencijos panaikinimo stadijos. Šie licencijavimo etapai sudaro licencijavimo branduolinėje energetikoje turinį. Teisės aktuose nustatyta etapų formuluotė nėra tiksli, nes nėra aiškiai išskiriama, kurie etapai yra pagrindiniai, kurie būtini, o kurie yra fakultatyvūs. Išanalizavus šiuo metu galiojančius licencijavimą reguliuojančius teisės aktus bei siūlomą Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo

³⁵ Regulatory control of nuclear power plants Part A (Textbook). International atomic energy agency. Vienna. 2002. P.70.

³⁶ Bredimas A., Nuttall W. J. An international comparison of regulatory organizations and licensing procedures for new nuclear power plants // Energy Policy, 2008, vol. 36, P. 1348. // <http://www.elsevier.com/locate/enpol>; prisijungimo laikas: 2008-06-29.

³⁷ Idem. P. 1352.

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 27 d. nutarimo Nr. 103 „Dėl veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“ projektas // http://www.vatesi.lt/fileadmin/documents/Teisine_informacija/projektai/licencijavimo-nuostatai.doc; prisijungimo laikas: 2008-10-25.

nuostatų pakeitimo projektą, pagrindiniais (būtiniais ir atliekamais kiekvienos licencijos išdavimo metu nepriklausomai nuo licencijos rūšies ar sprendimo dėl licencijos išdavimo) licencijavimo procedūros etapais laikytini šie:

1. Paraiškos pateikimas;
2. Paraiškos nagrinėjimas arba tikrinimas, ar pareiškėjas įrodė pasirengimą atitikti saugos reikalavimus (angl. *submit a detailed demonstration of safety*)³⁹;
3. Sprendimo dėl licencijos išdavimo priėmimas.

Šie etapai skirstytini į smulkesnius etapus, o, priėmus sprendimą išduoti licenciją, nurodytini tolesni (fakultatyvūs pagrindinių etapų atžvilgiu) etapai – licencijos galiojimo sąlygų laikymosi priežiūra bei licencijos galiojimo panaikinimas (4 priedas). Licencijavimo stadijos apibrėžia, apriboja licencijavimo branduolinėje energetikoje procedūros turinį.

1.3. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje vieta Lietuvos teisinio reguliavimo sistemoje

Reguliavimas Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne apibrėžiamas kaip tvarkymas, nustatymas normalaus mechanizmo veikimo⁴⁰. Teisės teorijoje teisinis reguliavimas apibrėžiamas kaip „tokia socialinio reguliavimo rūšis, arba forma, kai poveikis žmonių elgesiui yra daromas teisės normomis ir teisės principais. A. Vaišvila laiko atžvilgiu išskiria dvi teisinio reguliavimo stadijas: 1) teisės subjektų teisinės padėties pirminis nustatymas; 2) asmens įtraukimas į teisinius santykius siekiant pačiam plėsti ar siaurinti savo teises⁴¹. Administracinis teisinis reguliavimas suvoktinas kaip reguliavimo subjekto poveikis reguliavimo objektui administracinėmis teisinėmis priemonėmis – nustatant ir įgyvendinant teisės normas, pritaikant teisės principus, panaudojant kitas teisinio poveikio priemones. Pagrindiniai administracinio teisinio reguliavimo mechanizmo elementai yra administracinės teisės normos, administracinės teisės normų aiškinimo aktai, administracinės teisės principai, administraciniai teisiniai santykiai, administracinės teisės normų taikymo aktai. Administracinio teisinio reguliavimo mechanizmas skirtas teisiniams santykiams valstybinio valdymo srityje reguliuoti⁴².

Lietuvoje juridinių asmenų veiklos licencijavimo pagrindai yra įtvirtinti Civiliniame kodekse. Manytina, jog tokio reguliavimo priežastis yra tai, kad licencijavimo objektas yra ūkinė

³⁹ Stoiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W. Handbook of nuclear law. Vienna: International Atomic Agency. 2003. P. 35.

⁴⁰ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Interneto versija // <http://www.autoinfa.lt/webdic/>; prisijungimo laikas: 2008-10-29.

⁴¹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 197.

⁴² Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A., Gylys A., Kalesnykas R., Pranevičienė B., Rusinas E., Šedbaras S., Urmonas A., Žilinskas D. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2005. P. 172.

komercinė veikla, kuri grindžiama laisve ir iniciatyva, tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 str. įtvirtintas principas, jog „valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei“, kuris leidžia veikti (kreipti, riboti, reguliuoti) ūkinės veiklos įgyvendinimą taip, kad jis ne tik būtų naudingas visai visuomenei, tačiau ir nekenktų, taigi šis principas suponuoja valstybės institucijų veiklos bei imperatyvaus metodo pasitelkimo ūkinės veiklos reguliavimui galimybę. Tokie ūkinės komercinės veiklos suvaržymai pateisintini tik tokiu atveju, jei įrodoma, kad licencijavimas yra tinkama, proporcinga priemonė konkrečiam pateisinamam tikslui pasiekti. Viešojo administravimo įstatyme viešojo administravimo subjekto veiksmai išduodant asmenims leidimus (licencijas) priskiriami prie administracinių paslaugų. Atsižvelgiant į administracinės teisės teorijoje išskiriamus administracinės teisės normų ypatumus („taikomos ypatingoje – valstybinio valdymo srityje, jose suformuluotos juridiškai būtinos elgesio taisyklės, adresuotos įvairiems subjektams, bet svarbiausia – valdymo institucijoms, normų nurodymai yra imperatyvaus pobūdžio“⁴³) bei atsižvelgiant į užsienio autorių nuomonę, jog tik analizuojant licencijavimą administracinės teisės aspektu įmanoma sistemiškai teisiškai išanalizuoti licencijavimo teisinius santykius reguliuojančias teisės normas⁴⁴, galima teigti, jog licencijavimas branduolinės energetikos srityje kaip ir kitų ūkinės komercinės veiklos sričių licencijavimas priskirtinas prie administracinio teisinio reguliavimo priemonių.

Užsienio mokslininkų darbuose specialių teisės normų sistema, kurios tikslas yra reguliuoti fizinių ir juridinių asmenų veiklą, susijusią su branduolių dalijimosi reakcijos medžiagomis, jonizuojančiąja spinduliuote bei natūralios radiacijos šaltiniais laikoma branduolinės energetikos teise⁴⁵. Šių teisės normų tikslas yra sukurti tokią veiklos, susijusios su branduoline energija ir jonizuojančiąja spinduliuote, teisinio reguliavimo sistemą, kuri būtų pakankama apsaugoti asmenis bei aplinką nuo žalingo poveikio⁴⁶. C. Stoiberis išskiria šiuos branduolinės energetikos teisės principus: saugos, saugumo, atsakomybės, leidimų, nenutrūkstamos kontrolės, kompensacijos, nuolatinio vystymosi, įsipareigojimų laikymosi, nepriklausomumo, skaidrumo, tarptautinio bendradarbiavimo⁴⁷. TATENA išskiria šiuos reikalavimus branduolinės saugos teisiniam reguliavimui: 1) nustatyti reikalavimus asmenų, visuomenės bei aplinkos apsaugai nuo branduolinės energetikos objektų keliamo radiacinio

⁴³ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A., Gylys A., Kalesnykas R., Pranevičienė B., Rusinas E., Šedbaras S., Urmonas A., Žilinskas D. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2005. P. 175.

⁴⁴ Багандов А. Б. Лицензионное право РФ. Учебник. Издательство Эксмо. 2004. P. 14.

⁴⁵ Stoiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W. Handbook of nuclear law. Vienna: International Atomic Agency. 2003. P. 4.

⁴⁶ Stoiber C. Elements of National Law and Decommissioning. IAEA Regional Workshop on Legal and Regulatory Aspects of Decommissioning of Research Reactors. Manila. 2006. P. 4. // <http://www-ns.iaea.org/downloads/rw/projects/r2d2/workshop1/lectures/Lectures%20batandjeva-stoiber-lund/decomm-and-nuclear-law-elements.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-11-07.

⁴⁷ Stoiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W. Handbook of nuclear law. Vienna: International Atomic Agency. 2003. P. 5.

pavojaus dabar bei ateityje; 2) nustatyti teisės verstis veikla suteikimo (pavyzdžiui, licencijavimo, registracijos, pranešimo) procedūrą⁴⁸. Taigi branduolinės energetikos teisėje branduolinėje energetikoje licencijavimas yra vienas pagrindinių branduolinės energetikos teisinio reguliavimo bruožų.

Licencijavimo administracinis teisinis reguliavimas suvoktinas kaip teisinių priemonių (teisės normų, teisės principų, teisės taikymo aktų) sistema, užtikrinanti normalų licencijavimo branduolinės energetikos srityje veikimą. Licencijavimo branduolinėje energetikoje teisės normos kaip licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo priemonės pagal teisės teoriją gali būti skirstomos į dvi rūšis – materialiąsias teisės normas ir procesines teisės normas. Su licencijavimu branduolinės energetikos srityje susijusios materialiosios teisės normos yra tos, kurios nustato, kokius reikalavimus turi atitikti pareiškėjas, norintis gauti licenciją, procesinės licencijavimo teisės normos skirtos reguliuoti licencijos išdavimo procedūrą. Nemažai su licencijavimu branduolinės energetikos srityje susijusių materialiuju teisės normų yra, teisės teorijos terminais apibrėžiant, techninio turinio teisės normos, tai yra, tokios teisės normos, kurios skirtos reguliuoti branduolinės energetikos įrenginių, įrengimų, sistemų, branduolinės technologijos naudojimą ir nustato techninis tokio naudojimo parametrus. Dauguma galiojančių techninių normų teisės aktų yra pritaikyti Ignalinos atominės elektrinės technologijai (reaktoriui RBMK – 1500), dar vis galioja sankcionuotos TSRS laikais galiojusios specifiniai techninių teisės normų aktai, kurių tekstas nėra išverstas į lietuvių kalbą. Kaip pažymima VATESI 2007 metų veiklos ataskaitoje, „galiojantys branduolines saugos normatyviniai techniniai dokumentai labiau pritaikyti VĮ Ignalinos atominei elektrinei“, todėl numatoma „įvertinti juos ir parengti reikiamus pakeitimus“⁴⁹. Vadovaujantis VATESI viršininko įsakymu patvirtintais Branduolinę saugą reglamentuojančių teisės aktų klasifikavimo nuostatais⁵⁰, galima teigti, jog šiuo metu licencijavimą branduolinės energetikos srityje reguliuojančių teisės aktų sistema susideda iš keturių pakopų (1 paveikslėlis).

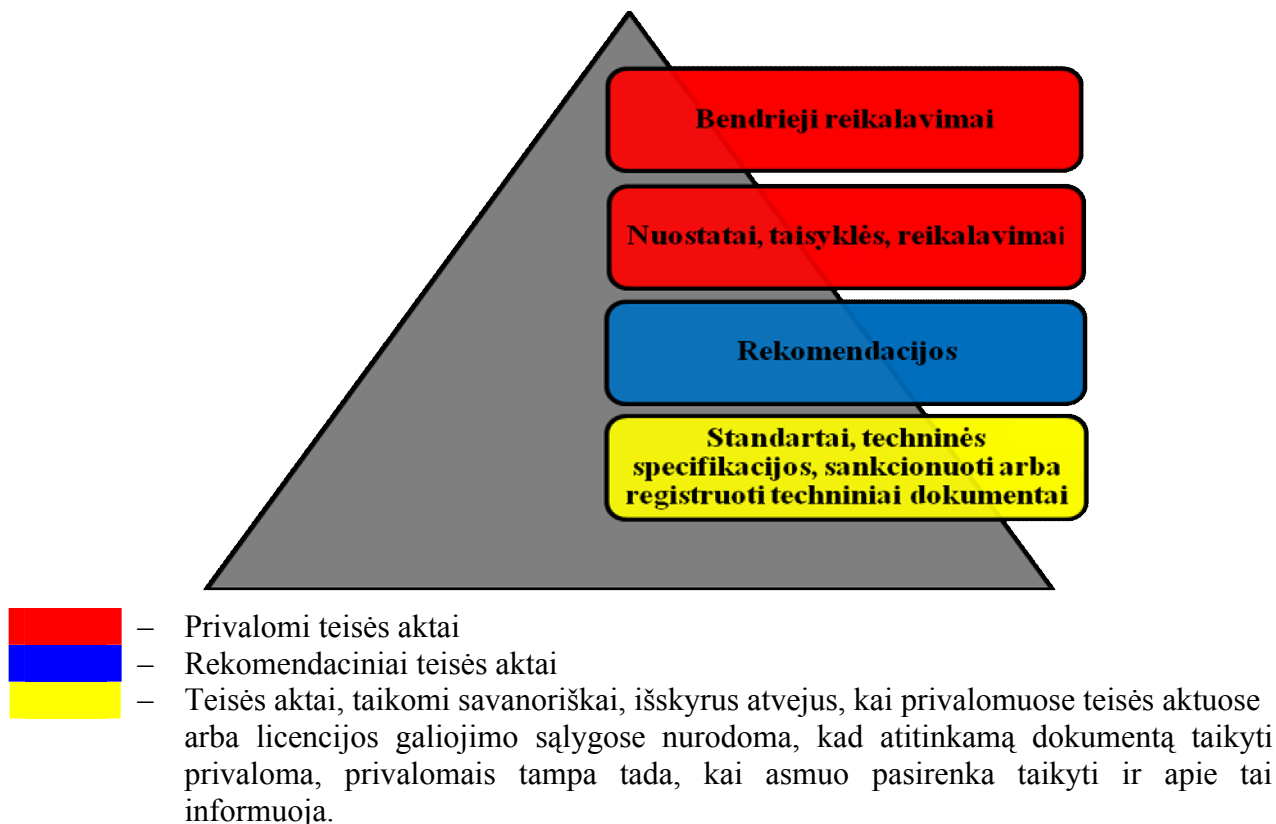
Licencijavimo branduolinės energetikos srityje taikomi tiek užsienio mokslininkų išskiriami tarptautiniai branduolinės energetikos teisės, tiek bendrieji administracinės teisės principai. Pažymėtina, jog kai kuriems branduolinės energetikos principams yra suteiktas įstatyminis statusas – jie įrašyti į įstatymų tekstus (pavyzdžiui, licencianto pagrindinės atsakomybės už branduolinę saugą principas). Atsižvelgiant į licencijavimo administracinio

⁴⁸ Regulatory control of nuclear power plants Part A (Textbook). International atomic energy agency. Vienna. 2002. P.8.

⁴⁹ Atominė energetika Lietuvoje: branduolinė sauga. Vaiklos ataskaita 2007. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija (VATESI). Vilnius. 2007. P. 5. // <http://www.vatesi.lt/fileadmin/documents/Ataskaitos/atask-2007.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-11-14.

⁵⁰ Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko įsakymas „Dėl branduolinę saugą reglamentuojančių teisės aktų klasifikavimo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 63-2315.

reguliavimo branduolinės energetikos srityje objekto specifika, svarstyta bendrųjų licencijavimo teisiniam reguliavimui taikytinų principų taikymo licencijavimo branduolinės energetikos srityje administraciniam teisiniam reguliavimui apimtis.



1 paveikslėlis. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje teisės aktų sistema.

Pagrindiniai TATENA nustatyti branduolinės energetikos principai, kurių negalima pažeisti reguliuojant licencijavimą branduolinės energetikos srityje, yra šie:

1. Licencianto pagrindinė (pirminė) atsakomybė už eksploatuojamą objektą;
2. Reguluojančiosios institucijos nepriklausomumas.
3. Privalomas bendruomenės dalyvavimas licencijavimo procese. TATENA taip pat rekomenduoja, jog reguliuojančioji institucija konsultuotųsi su nepriklausomais ekspertais⁵¹.

Vienas iš būdų, kaip užtikrinti didesnę kontrolę energetikos sektoriuje ir pasaulyje, ir Lietuvoje, buvo ir iki šiol yra energetikos įmonių nacionalizavimas. Šiuo metu pasaulio demokratinėse pramoninėse valstybėse ryškėja tendencija remtis konkurencijos principu anksčiau buvusiose griežtai reguliuojamose nekonkurencinėse rinkose. Ten, kur valdžios institucijos anksčiau pritarė valstybės turtui, dabar stengiamasi restruktūrizuoti reguliuojamą rinką, paverčiant ją konkurencine rinką, o energijos gamybos bei tiekimo koncentravimas

⁵¹ Bredimas A., Nuttall W. J. An international comparison of regulatory organizations and licensing procedures for new nuclear power plants // Energy Policy, 2008, vol. 36, P. 1346. // <http://www.elsevier.com/locate/enpol>; prisijungimo laikas: 2008-06-29.

valstybei priklausančių juridinių asmenų kompetencijoje priskirtinas prie būdingų besivystančioms valstybėms reguliavimo⁵². Branduolinės energetikos teisės doktrinoje laikomasi nuomonės, kad „keičiant branduolinės saugos priežiūros politiką svarbu tobulinti priežiūros procesą [...] užtikrinant efektyvesnę reguliuojančiosios institucijos resursų panaudojimą, siekiant sumažinti nereikalingą naštos licenciatams ar pareiškėjams licencijai gauti kiekį“⁵³, be abejo, saugos užtikrinimą ir toliau laikant pagrindiniu tikslu. Nors licencijavimo administracinis teisinis reguliavimas yra imperatyvaus pobūdžio, tačiau, atsižvelgiant į šias tendencijas, licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo sistema atitinkamai peržiūrėtina proporcingumo požiūriu, tai yra, ar nėra per didelės naštos pareiškėjams gauti licenciją, ar netrukdoma patekti į branduolinės energetikos rinką naujiems juridiniams asmenims.

1.4. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo sistemos subjektai

Suvokiant licencijavimo administracinį teisinį reguliavimą branduolinės energetikos srityje kaip valstybinio valdymo dalį, jam pritaikytina ir bendroji valdomo socialinio proceso samprata, kurios vienas iš esminių elementų yra valdymo subjektas. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje subjektai yra valstybinės valdžios institucijos, dalyvaujančios reguliavime bei asmenys, kurių veikla licencijuojama.

Kaip teigiama S. Šedbaro monografijoje „Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje“, „kiekvienas teisinis procesas yra tam tikra kompetentingo subjekto veiklos teisinė forma, kuria yra išnagrinėjamas ir išsprendžiamas konkretus teisinis klausimas. Vadinasi, pati atitinkamo proceso subjekto veikla yra reglamentuota teisės normų ir ji visada sukelia atitinkamus teisinius padarinius“⁵⁴. Reguluojančiosios institucijos tinkamas kompetencijos apibrėžimas yra licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo būtinas elementas. TATENA Saugos reikalavimuose „Teisinė ir institucinė infrastruktūra branduolinės, radiacinės, atliekų tvarkymo bei transportavimo saugos užtikrinimui“ nepriklausomos branduolinę saugą reguliuojančiosios institucijos funkcionavimas nurodomas kaip vienas iš pagrindinių prielaidų

⁵² Spence D. B. Can law manage competitive energy markets? Cornell Law Review. Cornell Law Review. University of Texas Law, Law and Economy Research Paper No. 137. 2008. P. 766. // http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1067068; prisijungimo laikas: 2008-10-23.

⁵³ Caruso M. A., Cheok M. C., Cunningham M. A., Holahan G. M., King T. L., Parry G. W., Ramey-Smith A. M., Rubin M. P., Thadani A. C. An approach for using risk assessment in risk-informed decisions on plant-specific changes to the licensing basis // Reliability Engineering and System Safety. 1999. Nr.63. P. 231.

⁵⁴ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Monografija. Vilnius: Justitia. 2006. P. 52.

branduolinei saugai užtikrinti⁵⁵. Vienas iš pagrindinių reguliuojančiosios institucijos įgaliojimų yra nurodomas „įgaliojimas išduoti, keisti, sustabdyti arba atšaukti įgaliojimų suteikimo patvirtinimą (licencijas, leidimus ar pan.) bei nustatyti tokio patvirtinimo sąlygas“⁵⁶.

Reguliuojančioji institucija, įgyvendindama jai suteiktus įgaliojimus branduolinės saugos užtikrinimo srityje, atlieka šias su licencijavimu branduolinės energetikos srityje susijusias funkcijas:

1. Inicijuoja, prisideda prie rengimo arba rengia reikalavimus bei rekomendacijas, kuriais grindžiamas licencijavimo teisinis reguliavimas;
2. Peržiūri bei įvertina branduolinės saugos reikalavimų laikymąsi ir prieš teisės suteikimo patvirtinimą, ir periodiškai vykdant veiklą branduolinės energetikos srityje;
3. Nustato teisės suteikimo patvirtinimo, tokio patvirtinimo keitimo, galiojimo sustabdymo ar atšaukimo sąlygas;
4. Reguliariai atlieka inspekcijas;
5. Užtikrina, jog imamasi priemonių, jei nustatomi pažeidimai ar potencialūs pažeidimai⁵⁷.

Reguliuojančiosios institucijos struktūra turi būti tokia, kad užtikrintų gebėjimą veiksmingai atlikti funkcijas branduolinės saugos užtikrinimo srityje, jei yra kelios reguliuojančiosios institucijos, teisinis reguliavimas turėtų nustatyti aiškias kompetencijos ribas tam, kad būtų išvengiama spragų ar funkcijų kartojimosi, bei tam, kad branduolinės energetikos objektus eksploatuojančioms organizacijoms būtų aišku, į kurios institucijos kompetenciją patenka kiekviena prižiūrima veikla branduolinėje energetikoje⁵⁸.

Pagrindines licencijas, reikalingas veiklai branduolinės energetikos srityje, išduoda trys institucijos – Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija (reguliuojančioji institucija, veikianti prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės), Radiacinės saugos centras (reguliuojančioji institucija, veikianti prie Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministerijos) bei Ūkio ministerija. Kaip minėta, licencijavimas neapima viso teisės verstis veikla branduolinėje energetikoje patvirtinimo. Atitinkamai visame teisės verstis veikla branduolinės energetikos srityje suteikimo patvirtinimo procese dalyvauja ir kitos valstybės institucijos (5 priedas).

Asmenimis, kurių veikla branduolinėje energetikoje licencijuojama, Lietuvoje yra tik juridiniai asmenys. Šių asmenų teisės ir pareigos licencijavimo (licencijos išdavimo) procese

⁵⁵ Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety. Safety Requirements. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-R-1. 2000. P. 3. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

⁵⁶ Idem. P. 6.

⁵⁷ Idem. P. 7.

⁵⁸ Regulatory control of radiation sources. International Atomic Energy Agency. Safety guide. No. GS-G-1.5. Vienna. 2004. P. 5. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1192_Web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

skiriasi priklausomai nuo licencijavimo stadijos. Ankstyvoje paraiškos dėl licencijos išdavimo licencijavimo stadijoje jie vadinami pareiškėjais licencijai gauti. Nuo licencijos išdavimo momento šie juridiniai asmenys tampa licenciatais ir prisiima pareigas bei atsakomybę, nustatytą Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų 74 p., kurių visumą galima apibūdinti pagrindiniu branduolinės energetikos principu – licenciato atsakomybės už branduolinę saugą. Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų pakeitimo projekte išskiriama ir dar viena asmenų, dalyvaujančių licencijavimo branduolinėje energetikoje procese, statuso pasikeitimo galimybė, kuri dabar galiojančiuose licencijavimo nuostatuose nėra reglamentuojama, tačiau egzistuoja – eksploatuojančiosios institucijos statuso įgijimas. Eksploatuojančiąja organizacija pareiškėjas tampa gavęs branduolinės energetikos eksploatavimo licenciją, kartu įgydamas ir eksploatuojančiosios organizacijos teises ir pareigas. Vadovaujantis Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų pakeitimo projekto 58 p., toks statusas įteisinamas eksploatuojančiosios organizacijos įstatuose ir turi atitikti VATESI nustatytus reikalavimus branduolinės energetikos objektą eksploatuojančiai organizacijai.

Pažymėtina, jog tarp licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo subjektų yra būtini glaudūs nuolatinio informavimo bei bendradarbiavimo santykiai, o tai verčia atitinkamai kreipti ir patį administracinį teisinį reguliavimą. Nors reguliuojančiųjų institucijų veikla branduolinės energetikos licencijavime iš esmės yra priežiūrinė, tačiau, atsižvelgiant į riziką branduolinėje energetikoje, į jos pavojus, formotini „atvirumu, abipuse pagarba, supratimu“⁵⁹ ir bendradarbiavimu⁶⁰ pagrįsti santykiai. Tai reiškia, jog reguliuojančioji institucija privalo informuoti licenciatą apie galimus su licencijavimu branduolinėje energetikoje susijusių teisės aktų pakeitimus, atitinkamai licenciatas privalo teikti informaciją apie visus su branduoline sauga susijusius veiksmus, skatinamas pranešimas apie turimas problemas bei reikalavimo pašalinti pažeidimus, o ne baudimo principas, avarinės parengties tikslais šiuo metu su reguliuojančiosios institucijos (VATESI) budinčiu darbuotoju kasdien susisiekiama atominės elektrinės atsakingas darbuotojas ir praneša apie padėtį objekte. Tokie teisiniai santykiai tarp licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo subjektų reikalauja atitinkamo teisinio reguliavimo, kuris leistų reguliuojančiajai institucijai nuolat konsultuoti, palaikyti nuolatinį ryšį su licenciatu ir kitaip užtikrinti tarpusavio supratimą.

⁵⁹ Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety Safety Requirements. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-R-1, 2000. P. 11. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

⁶⁰ Panašių santykių tarp valstybės valdymo institucijų ir asmenų pavyzdžiu galėtų būti mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo bendradarbiavimo santykiai (Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 str.).

II. LICENCIJAVIMO ADMINISTRACINIO TEISINIO REGULIAVIMO BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE VEIKSMINGUMO SAMPRATA

2.1. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje veiksmingumo samprata bei santykis su licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo problemų nustatymu

Teisės teorijoje „teisinio reguliavimo veiksmingumas – tai teisinio reguliavimo tikslų ir jo realių rezultatų santykis“⁶¹. „Teisės veiksmingumas gali būti formalusis, arba teisinis, ir socialinis (turiningasis).“ „Formalusis veiksmingumas rodo, kad teisė veikia taip, kaip jai numatyta. Socialinis (turiningasis) teisės veiksmingumas rodo, kad yra pasiekti šių teisės normų socialiniai tikslai. Jei šie atitinka teisės adresatų lūkesčius, socialinis teisės veiksmingumas gali būti įvardijamas kaip teisės naudingumas“⁶². Anot V. Šlapkausko, „teisės socialinis veiksmingumas turėtų būti suprantamas kaip integralus rodiklis, kuris išreiškia visuomenės teisės kultūros laimėjimus nuolatinės kaitos sąlygomis“⁶³, kitaip tariant, teisinis reguliavimas turėtų atitikti teisinių subjektų lūkesčius bei interesus, tai reiškia ne ką kita, kaip teisinio reguliavimo keitimąsi kartu su socialiniais pokyčiais. A. Urmonas išskiria tokias socialinių pokyčių veiksmų, veikiančių administracinę teisę, grupes: 1) žmogaus, visuomenės, valstybės vertybinių orientacijų, mentaliteto, gyvenimo būdo kaita; 2) ekonominės sistemos valstybėje kaita; 3) politinės sistemos visuomenėje kaita; 4) žmogaus, visuomenės, valstybės vertybinių orientacijų, mentaliteto, gyvenimo būdo sąstingis; 5) socialiniai konfliktai; 6) technologinis išsivystymas ir pažanga; 7) globalizacija⁶⁴. Taip pat išskiriamos teisės rezultatyvumo bei teisės efektyvumo sąvokos. Teisės rezultatyvumas gali būti matuojamas kaip siektų ir pasiektų rezultatų santykis arba kaip kryptingumas, tikslingumas, o teisės efektyvumas aiškinamas kaip kriterijus, kuriuo įvertinama, ar teisinis reguliavimas efektyviai padeda priartėti prie tikslo (pasiektų rezultatų ir sąnaudų santykis)⁶⁵.

Teisės veiksmingumo tyrimo problemas Lietuvos teisės doktrinoje analizavęs R. Šimašius teigia, jog teisės „veiksmingumą galima vertinti dviem lygmenimis: 1) kaip sąlygas, kuomet teisė veiksminga apskritai (makrolygis); arba 2) kaip atskirų teisės normų veiksmingumą (mikrolygis)“⁶⁶. Ir V. Šlapkauskas, ir R. Šimašius pabrėžia, jog vertinant teisės veiksmingumą

⁶¹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P.462.

⁶² Ten pat. P.463.

⁶³ Šlapkauskas V. Teisės socialinio veiksmingumo sampratos tyrimas // Filosofija. Sociologija. Vilnius. 2002. Nr.1. P. 51.

⁶⁴ Urmonas A. Administracinė teisės socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija. Mokslo darbai. 2006. Nr. 5(83). P. 39.

⁶⁵ Šimašius R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas // Jurisprudencija. 2004, Nr. 54(46). P. 63, 71.

⁶⁶ Ten pat. P. 64.

svarbu atsižvelgti ne tik į „teisės normų faktinio poveikio (rezultato) ir teisėkūros subjekto įsivaizduojamo (planuojamo) teisės normų įgyvendinimo rezultato (arba teisės normų paskirties) santykį“⁶⁷, tai yra teisės normų įgyvendinimą, bet ir į teisėkūros problemas.

R. Šimašius manymu, teisės normų veiksmingumas yra sąlygiškas, tačiau teisės normų veiksmingumo vertinimo reikalingumo neatmeta: „jau teisėkūroje kaip į besąlygišką kriterijų būtina atsižvelgti į tai, ar kuriama teisė gali būti veiksminga ir efektyvi“⁶⁸, „teisės rezultatyvumo ir efektyvumo vertinimas [...] gali būti naudojamas ne kaip fakto konstatavimas, bet kaip iškėlimas pagrįstos prielaidos, kuri gali būti pasitelkiama kaip sprendimo orientyras“⁶⁹. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo veiksmingumo vertinimas suteikia galimybę atskleisti reguliavimo problemas ir numatyti orientacinius problemų sprendimo būdus. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje dinamiškos prigimties suvokimas lemia šio reguliavimo veiksmingumo nuoseklaus tyrimo poreikį: nuo siekiamo tikslo įvertinimo, galimų būdų pasiekti tikslą nustatymo ir efektyviausio iš jų parinkimo iki teisės normų kaip teisės išraiškos bei teisės normos įgyvendinimo vertinimo.

2.2. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje veiksmingumo rodikliai

Siekiant įvertinti, ar yra veiksmingas licencijavimo administracinis teisinis reguliavimas, pirmiausiai reikia nustatyti, kokie yra galimi vertinimo kriterijai. Veiksmingumo kriterijai yra gairės, rodikliai analizuojant licencijavimo administracinį teisinį reguliavimą ir nustatant jo problemas, tai yra, nurodant konkrečius pagrindus, dėl kurių toks reguliavimas nėra veiksmingas. Pažymėtina, jog, atsižvelgiant į šiuolaikinėje Lietuvos teisės doktrinoje vyraujančią teisės kaip proceso sampratą, licencijavimo administracinis teisinis reguliavimas taip pat suvoktinas dinamiškai, tai yra kaip šių elementų ciklas: 1) poreikio reguliuoti suvokimas; 2) reguliavimo tikslo suformulavimas; 3) teisės normos sukūrimas; 4) teisės normos išreiškimas; 5) teisės normos aiškinimas; 6) teisės normos įgyvendinimas⁷⁰.

Licencijavimo branduolinėje energetikoje administracinio teisinis reguliavimas yra nukreiptas į teisinius santykius, atsirandančius licencijuojant veiklą branduolinėje energetikoje. Licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje tikslas yra užtikrinti branduolinę saugą tiek valstybės lygmeniu, tiek, atsižvelgiant į tarptautinius įsipareigojimus, tarptautiniu lygmeniu. Licencijavimo kaip vienos iš ūkinės veiklos kontrolės

⁶⁷ Šlapkauskas V. Teisės socialinio veiksmingumo sampratos tyrimas // Filosofija. Sociologija. Vilnius. 2002. Nr.1. P. 47.

⁶⁸ Šimašius R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas // Jurisprudencija. 2004, Nr. 54(46). P. 71.

⁶⁹ Ten pat. P. 65.

⁷⁰ Ten pat. P. 67.

priemonių administracinis teisinis reguliavimas turėtų būti toks, jog šis tikslas būtų pasiektas, kitaip tariant, licencijavimo administracinis teisinis reguliavimas yra formaliai veiksmingas tada, kai licencijavimas veikia kaip pakankama branduolinės saugos užtikrinimo priemonė.

Branduolinės saugos užtikrinimo tarptautiniu lygmeniu siekiama tarptautiniais susitarimais bei tarptautinių organizacijų branduolinės saugos srityje dokumentais. Tam, kad branduolinė sauga būtų užtikrinta tarptautiniu lygiu, itin svarbu yra vadovautis tarptautine gerąja praktika, tai yra, tarptautinius teisės aktus, tarptautinių organizacijų reikalavimus, rekomendacijas turi atitikti nacionalinis teisinis reguliavimas. Kaip minėta, daugiausiai branduolinės energetikos saugos srityje dokumentų leidžia TATENA. Šios organizacijos leidiniai skirstomi į dvi pagrindines serijas: Saugos standartų (nustatomi branduolinės saugos tikslai, sąvokos, principai) bei Saugos pranešimų (pagrindinis tikslas – keitimasis informacija branduolinės saugos srityje). Leidžiami saugos standartai pagal privalomumą yra skirstomi į šias grupes:

2. Saugos pagrindai (angl. *Safety Fundamentals*) – bendrieji privalomi visa apimtimi dokumentai, nustatantys pagrindinius tikslus, sąvokas, principus branduolinės saugos srityje;

3. Saugos reikalavimai (angl. *Safety Requirements*) – dokumentai, nustatantys taisykles konkrečiose branduolinės saugos srityse, kurių perkėlimo į nacionalinę teisę apimčiai yra palikta diskrecijos teisė;

4. Saugos gairės (angl. *Safety Guides*) – rekomendacinio pobūdžio dokumentai, parengti remiantis bendra tarptautine patirtimi nustatant priemones saugos reikalavimų laikymosi užtikrinimui.

Šiuo metu vykstantys socialiniai pokyčiai branduolinės energetikos srityje (planuojamas Ignalinos atominės elektrinės uždarymas, vertinant technologines naujoves, rengiamasi naujos atominės elektrinės statybai, keičiasi atominės elektrinės eksploatuojančiosios organizacijos forma – įsileidžiami privatūs investuotojai) bei apskritai ekonomikoje ir teisėje (akcentuojama konkurencinės rinkos laisvė, stengiamasi proporcingai mažinti valstybės institucijų poveikį ūkinei veiklai) lemia poreikį įvertinti egzistuojantį licencijavimo administracinį teisinį reguliavimą branduolinės energetikos srityje. Licencijavimo branduolinėje energetikoje administracinis teisinis reguliavimas, tam, kad būtų socialiai veiksmingas, privalo atitikti esamą socialinę situaciją – keistis kartu su socialiniais pokyčiais.

Licencijavimo branduolinėje energetikoje administracinis teisinis reguliavimas turi atitikti juridinės technikos reikalavimus, kitaip tariant, viena iš licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo neveiksmingumo priežasčių gali būti teisės normos išraiškos formos trūkumai. Teisės teorijoje juridinei technikai keliami du tikslai: „1) racionaliai reguliuoti visuomeninius santykius, vengti norminimo spragų, pradėti taupiausiomis priemonėmis siekti

bendrųjų teisėkūros tikslų; 2) formuluoti ir išdėstyti teisės normas taip, kad jų adresatai (asmenys) aiškiai suprastų jiems nustatomų teisių ir pareigų turinį bei pobūdį, taip pat teisinius faktus, kurių pagrindu tos teisės ir pareigos atsiranda, pasikeičia ar baigiasi.⁷¹ Branduolinės energetikos teisės doktrinoje teigiama, jog „branduolinės energetikos reguliavimo teisės aktai turėtų būti aiškūs, nesudėtingi (angl. *straightforward*) kiek tai įmanoma atsižvelgiant į nacionalinės teisės aktų sistemos ypatumus, tam, kad būtų kiek galima sumažintas poreikis dažnai keisti teisės aktus. Tai ypač svarbu, nes dažniausiai įstatymų leidybos procedūros yra sudėtingos, ilgai užtrunkančios bei reikalaujančios daug resursų. Tačiau teisės aktai, kuriuose detalizuojami techniniai reikalavimai, privalo būti keičiami tuo atveju, jei atsiranda būtinų įdiegti mokslinių techninių naujovių.“⁷² Reguluojančiųjų institucijų bei licencijavimo procedūrų palyginimą kai kuriose branduolinės energetikos valstybėse atlikę autoriai A. Bredimas ir W. J. Nuttall taip pat pabrėžia aiškios įstatymų leidybos, leidžiančios užtikrinti sklandžią licencijavimo procedūrą licencijuojant branduolinės energijos objektus – „procedūra turėtų būti aiški ir lengvai suprantama visiems suinteresuotiems asmenims. Galimas indikatorius yra susijusių teisės aktų skaičius. Dažniausiai manoma, jog kuo mažiau teisės aktų, tuo lengviau suprantama yra sistema, tačiau šis indikatorius negali visiškai atskleisti įstatymų leidybos, susijusios su branduoline energetika, veiksmingumo – turėtų būti įvertinti ir kiti aspektai, pavyzdžiui, teisės aktų galiojimo laikotarpis, tikslumas, atitikimas tarptautinėms rekomendacijoms ir reikalavimams.⁷³“ Be šių problemų išskiriami ir galimi tokie teisinio reguliavimo problemų rodikliai: „teisinė infliacija“⁷⁴, „tik paviršutiniškas padarinių vertinimas *ex ante*, tik atsitiktinis padarinių vertinimas *ex post*“, komunikacijos su teisės normos subjektu trūkumas⁷⁵, teisinio reguliavimo detalumo laipsnio netinkamas parinkimas ir panašiai.

Reguliavimo veiksmingumą lemia ne tik tinkamo mechanizmo nustatymas teisės normų lygmeniu, tačiau ir tinkamas teisės normų įgyvendinimas. Anot V. Šlapkausko, teisinio reguliavimo veiksmingumą įtakoja ne tik teisėkūros subjekto efektyvus darbas, bet ir „efektyvus teisėsaugos subjektų ir apskritai valstybės aparato darbas“⁷⁶. Apibendrinus EBPO Atominės energijos agentūros atlikto projekto „Tiesioginiai branduolinės saugą reguliuojančiosios institucijos veiklos veiksmingumo ir efektyvumo rodikliai“ rezultatus, branduolinę saugą

⁷¹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 236.

⁷² Regulatory control of radiation sources. International Atomic Energy Agency. Safety guide. No. GS-G-1.5. Vienna. 2004. P. 4. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1192_Web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

⁷³ Bredimas A., Nuttall W. J. An international comparison of regulatory organizations and licensing procedures for new nuclear power plants // Energy Policy, 2008, vol. 36, P. 1350-1351. <http://www.elsevier.com/locate/enpol>; prisijungimo laikas 2008-06-29.

⁷⁴ Urmonas A. Administracinė teisės socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija. Mokslo darbai. 2006. Nr. 5(83). P. 41.

⁷⁵ Šimašius R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas // Jurisprudencija. 2004, Nr. 54(46). P. 70.

⁷⁶ Šlapkauskas V. Teisės socialinio veiksmingumo sampratos tyrimas // Filosofija. Sociologija. Vilnius. 2002. Nr.1. P. 48.

reguliuojančiosios institucijos veikla licencijavimo srityje gali būti laikoma efektyvia, kai „užtikrinamas tinkamas saugos lygis branduolinės energetikos objektuose, reguliuojančiosios institucijos veikla atliekama sutinkamai su reguliuojančiosios institucijos misija, strategija ir planais, užtikrinamas tarptautinės teisės normų ir reikalavimų laikymasis, vystoma ir išlaikoma tinkama reguliuojančiosios institucijos kompetencija, nuolat siekiama pagerinti veiklą, imamasi tinkamų veiksmų tam, kad būtų išvengta saugos lygio sumažėjimo bei tam, kad būtų pagerintas saugos lygis, priežiūros funkcijos atliekamos laiku, naudojant efektyvius finansinius išteklius, taip pat ir užsitikrinant eksploatuojančių organizacijų, visuomenės, valdžios institucijų pasitikėjimą bei nustatytų teisės normų vykdymą“⁷⁷. Reguliuojančiosios institucijos kaip licencijavimo branduolinėje energetikoje administracinio teisinio reguliavimo subjekto padėtis, įgaliojimai, veiklos efektyvumas turi tiesioginę įtaką licencijavimo branduolinės energetikos srityje reguliavimui – su reguliuojančiąja institucijos veikla susijusios problemos sąlygoja licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemas.

Teisės teoretikai taip pat išskiria tokį veiksmingumo kriterijų kaip minimalų pažeidimų skaičių arba pažeidimų skaičiui atitinkantį poveikio priemonių pritaikymo atvejų⁷⁸ skaičių. Branduolinės energetikos srityje toks vertinimo kriterijus galioja tik iš dalies. Be abejonės, didelis nustatytų licencijos galiojimo sąlygų pažeidimų skaičius rodytų, jog ši sritis nėra veiksmingai reguliuojama. Vis tik, apžvelgus Lietuvos ir kitų branduolinės energetikos valstybių reguliuojančiųjų institucijų praktiką taikant poveikio priemones, matyti, jog tokių atvejų yra labai mažai, bet, nepaisant to, teisės mokslininkai skatina tobulinti poveikio priemonių sistemą⁷⁹. Branduolinės energetikos srityje kaip vienoje iš aplinkosaugos teisės apimamų sričių, pagrindinių su poveikio priemonėmis susijusių principų hierarchija yra tokia: 1) prevencijos principas; 2) apdairumo principas; 3) principas „pažeidėjas moka“⁸⁰. Be to, galiojant licenciatų pirminės atsakomybės už saugą principui bei įgyvendinant saugos kultūros priemones⁸¹, reguliuojančiosios institucijos laikosi požiūrio, jog siekiant saugos užtikrinimo veiksmingesnis bendradarbiavimas, nei baudimas. Taigi aišku, jog administracinis teisinis reguliavimas bus veiksmingas ne tik tada, kai bus kuo mažiau pažeidimų arba kai kuo didesnis jų procentas bus

⁷⁷ Direct Indicators of Nuclear Regulatory Efficiency and Effectiveness. Pilot project results. Organisation for economic co-operation and development Nuclear energy agency. 2004. P. 7-14. // <http://www.nea.fr/html/nsd/reports/2004/nea3669-indicators.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-10-05.

⁷⁸ Šlapkauskas V. Teisės socialinio veiksmingumo sampratos tyrimas // Filosofija. Sociologija. Vilnius. 2002. Nr.1. P. 49.

⁷⁹ Warren K. F. Administrative law in the political system. Second edition. St. Paul: West publishing company. 1988. P. 624.

⁸⁰ Stookes P. A practical approach to environmental law. New York: Oxford University press. 2005. P. 30.

⁸¹ Saugos kultūra – tai visuma priemonių, taikomų organizacijose, bei požiūris, jog saugos bei saugumo užtikrinimui kaip pagrindiniam prioritetui privalo būti skiriamas išskirtinis, atitinkamas dėmesys bei atitinkamos priemonės (IAEA safety glossary: terminology used in nuclear safety and radiation protection: 2007 edition. Vienna: International Atomic Energy Agency. 2007. P. 175. // http://wwwpub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1290_web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-08. P. 110).

išaiškinta bei pritaikytos poveikio priemonės, bet ir tada, kai pati poveikio priemonių už licencijos sąlygų nesilaikymą sistema bus sureguliuota taip, jog veiktų prevenciškai, o pažeidimo padarymo atveju, reguliuojanti institucija turėtų realias galias poveikio priemones pritaikyti operatyviai bei proporcingai.

Branduolinės energetikos teisės doktrinoje išskiriami šie pagrindiniai aspektai, į kuriuos atsižvelgiant vertintinas nacionalinis teisinis reguliavimas branduolinės energetikos srityje:

1. Ar teisinis reguliavimas aiškiai išreiškia tai, jog visuomenės sveikata, sauga, aplinkos apsauga yra svarbiausi tikslai;
2. Ar teisės aktuose nėra spragų arba nereikalingo dubliavimosi;
3. Ar yra tinkamai apibrėžtos esminės branduolinę energetiką reguliuojančiuose teisės aktuose vartojamos sąvokos ir ar jos vartojamos taip, kad nesukeltų neaiškumų dėl reguliavimo objekto apimties bei subjektų kompetencijos;
4. Ar reguliuojančiųjų institucijų kompetencijos ribos yra apibrėžtos aiškiai ir taip, kad užtikrintų efektyvų reguliuojančiosios institucijos darbą;
5. Ar teisinio reguliavimo sistema nesudaro nereikalingų finansinių ar biurokratinių barjerų, kurie trukdytų veiksmingai užtikrinti saugą;
6. Ar teisinis reguliavimas visiškai atitinka valstybės nacionalinius įsipareigojimus ir yra pagrįstas tarptautine gerąja praktika⁸².

Išanalizavus teisės mokslininkų darbus, išskirtinos tokios dvi teisinio reguliavimo veiksmingumą lemiančių kriterijų grupės:

1. Ar tinkamai nustatytas teisinis reguliavimas (teisinio reguliavimo tikslo bei reguliavimo objekto nustatymo, teisės normos išraiškos formos (juridinės technikos) bei teisės normos turinio problemos);
2. Ar tinkamai yra įgyvendinamas teisinis reguliavimas (analizuotina reguliavimo subjektų veikla, taip pat, ar asmenys, kurių veiklą reguliuoti nustatytas reguliavimas, laikosi teisės normų).

Licencijavimo administracinį teisinį reguliavimą suvokiant kaip priemonę, sudarančią prielaidas tokiam licencijavimo branduolinės energetikos srityje veikimui, kuris užtikrina pakankamą branduolinės saugos, radiacinės apsaugos bei branduolinio saugumo lygį, ir atsižvelgiant į išdėstytas teisinio reguliavimo veiksmingumo tyrimo prielaidas, pagal nusistatytus kriterijus galima nustatyti licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo branduolinės energetikos srityje problemas bei vertinti jų svarbą ir įtaka veiksmingumo lygiui.

⁸² Stoiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W. Handbook of nuclear law. Vienna: International Atomic Agency. 2003. P. 14.

III. LICENCIJAVIMO ADMINISTRACINIO TEISINIO REGULIAVIMO BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE PROBLEMŲ APŽVALGA

3.1. Licencijų rūšių bei apimties nustatymo teisės aktuose problemos

Siekiant licencijavimo administracinio teisinio reguliavimo veiksmingumo, būtina teisės aktuose tinkamai nustatyti veiklos rūšis, kurioms reikalingos licencijos – laikantis proporcingumo, būtinumo (tikslingumo)⁸³ principų. Tai reiškia, jog nustatytas reikalavimas gauti licenciją norint verstis tam tikra veikla branduolinės energetikos srityje yra reikalingas visuomenės saugumo ir sveikatos interesams apsaugoti bei tokio tikslo negalima būtų pasiekti kitomis mažiau pareiškėjo patekimą į rinką varžančiomis priemonėmis⁸⁴. Vienas iš TATENA išskiriamų reikalavimų branduolinės energetikos teisiniam reguliavimui yra reikalavimas tiksliai apibrėžti, kokia veikla bei kokios medžiagos įeina į reguliavimo sritį⁸⁵.

Reguliuojančioji institucija visada licencijavimą atlieka pakopomis (angl. *step by step*)⁸⁶. Veikla branduolinėje energetikoje skirstoma į atskirus etapus ir, priklausomai nuo tam tikro etapo svarbos (potencialaus pavojaus lygio) ir galimybės natūraliai atriboti tam tikrą etapą nuo viso veiklos ciklo, nustatomos atskiros licencijos veiklai branduolinės energetikos srityje. Licencijų skaičius bei jų apimtis branduolinės energetikos valstybėse skiriasi priklausomai nuo teisinės sistemos tradicijų.

Licencijų skaičius atskiriems veiklos branduolinės energetikos srityje etapams kitose branduolinės energetikos valstybėse varijuoja nuo minimalaus pagrindinių keletą veiklos etapų apimančių reguliuojančiosios institucijos išduodamų licencijų. Kanadoje, Suomijoje, Didžiojoje Britanijoje, Jungtinėse Amerikos Valstijose iki detalaus kiekvieno smulkaus veiklos etapo licencijavimo Bulgarijoje, Čekijoje, Vengrijoje, Slovakijoje (3 priedas). Pažymėtina, jog nedidelis reikalingų licencijų skaičius nereiškia mažesnės kontrolės, dažniausiai licenciatui atlikti tam tikrus konkrečius veiksmus yra reikalingi nuo licencijos atskiri leidimai, sutikimai, derinimas ir panašiai (pavyzdžiui, nors Didžiojoje Britanijoje išduodama viena licencija visai

⁸³ Licencijuojamų veiklos rūšių sisteminės analizės studija: išanalizuoti veiklos licencijavimą reglamentuojančius teisės aktus, parengti išvadas dėl jų atitikimo Civilinių kodeksą ir susisteminti informaciją apie licencijuojamas veiklos rūšis, licencijų rūšis, licencijas išduodančias institucijas ir jų įgaliojimus, licencijų išdavimo sąlygas. Taikomas mokslinis tyrimo darbas. Studiją parengė Advokatų profesinė bendrija „Jurevičius, Balčiūnas ir Bartkus“. 2005. P. 104.

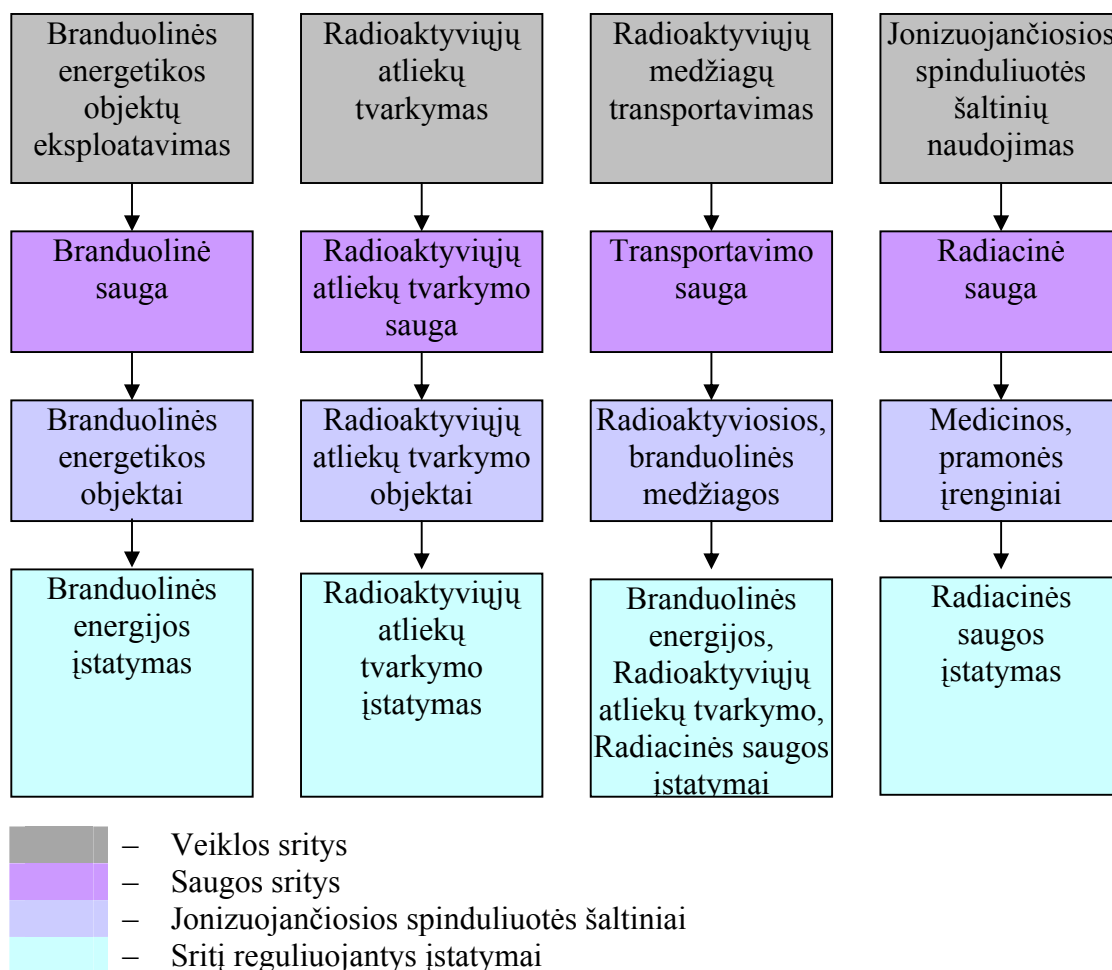
⁸⁴ Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadovas. Liuksemburgas: Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras. 2007. P. 31. // http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_lt.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-22.

⁸⁵ Regulatory control of nuclear power plants Part A (Textbook). Vienna: International Atomic Agency. 2002. P. 8.

⁸⁶ Stoiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W. Handbook of nuclear law. Vienna: International Atomic Agency. 2003. P. 67.

veiklai, tačiau reikalingi atskiri leidimai projektuoti, statyti, pradėti eksploatuoti, nutraukti eksploatavimą⁸⁷).

TATENA Saugos standartų serijos leidinyje „Pagrindiniai saugos principai“ išskiriamos keturios veiklos, susijusios su jonizuojančiosios spinduliuotės keliamu pavojumi, kryptys: branduolinės energetikos objektų eksploatavimas, radioaktyviųjų atliekų tvarkymas, radioaktyviųjų medžiagų transportavimas bei medicininis arba pramoninis jonizuojančios spinduliuotės šaltinių naudojimas, radioaktyviųjų medžiagų gamyba ir naudojimas⁸⁸. Atitinkamai skiriamos branduolinės saugos, radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos, radioaktyviųjų atliekų transportavimo saugos, radiacinės saugos sritys⁸⁹. Tokiu skirstymu pagrįstą sistemą iš esmės atspindi ir licencijas branduolinės energetikos srityje nustatantys įstatymai Lietuvoje (2 paveikslėlis).



⁸⁷ Applying for a nuclear site licence for new nuclear power stations. A step-by-step guide. Her Majesty's Chief Inspector of Nuclear Installations Nuclear Directorate. Health and Safety Executive. 2008. P. 15. <http://www.hse.gov.uk/newreactors/ngn02.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-10-12.

⁸⁸ Fundamental safety principles: safety fundamentals. No. SF-1. International Atomic Energy Agency Vienna. 2006. P. 1. http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1273_web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-11.

⁸⁹ IAEA safety glossary: terminology used in nuclear safety and radiation protection: 2007 edition. Vienna: International Atomic Energy Agency. 2007. P. 2. http://wwwpub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1290_web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-08.

2 paveikslėlis. Veiklos, susijusios su jonizuojančiąja spinduliuote, kryptys bei saugos sritys.

Anot A. Vaišvilos, „aiškus įstatymo tikslų formulavimas įpareigoja įstatymų leidėją aiškiai išsivaizduoti tą socialinių santykių tikrovę, kurią jis nori sukurti, valdyti konkrečiu teisiniu reguliavimu. Jei tikslai suvokti neaiškiai, jei nežinoma, ko konkrečiu įstatymu siekiama, kokių padarinių galima tikėtis, tai nežinoma ir kokias reikia formuluoti teisės normas, kiek jos būtinos tikslų atžvilgiu.“⁹⁰

Branduolinės energijos įstatymo 1 str. 1 d. nustatyta, jog šis įstatymas reguliuoja visuomeninius santykius, atsirandančius naudojant branduolinę energiją elektros ir šilumos energijai gaminti, įstatymo tikslas yra užtikrinti branduolinę saugą, o įstatymo nuostatos užtikrina žmogaus bei aplinkos apsaugą nuo kenksmingo jonizuojančios spinduliuotės poveikio. Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymas reglamentuoja teisinius santykius tvarkant radioaktyvias atliekas, taip pat nustato teisinius radioaktyviųjų atliekų tvarkymo pagrindus. Radiacinės saugos įstatymas, vadovaujantis jo 1 str. 1 d., reguliuoja santykius, atsirandančius dėl veiklos su jonizuojančiosios spinduliuotės šaltiniais ir dėl radioaktyviųjų atliekų tvarkymo, šis įstatymas nustato radiacinės saugos teisinius pagrindus, leidžiančius apsaugoti žmones ir aplinką nuo žalingo jonizuojančiosios spinduliuotės poveikio.

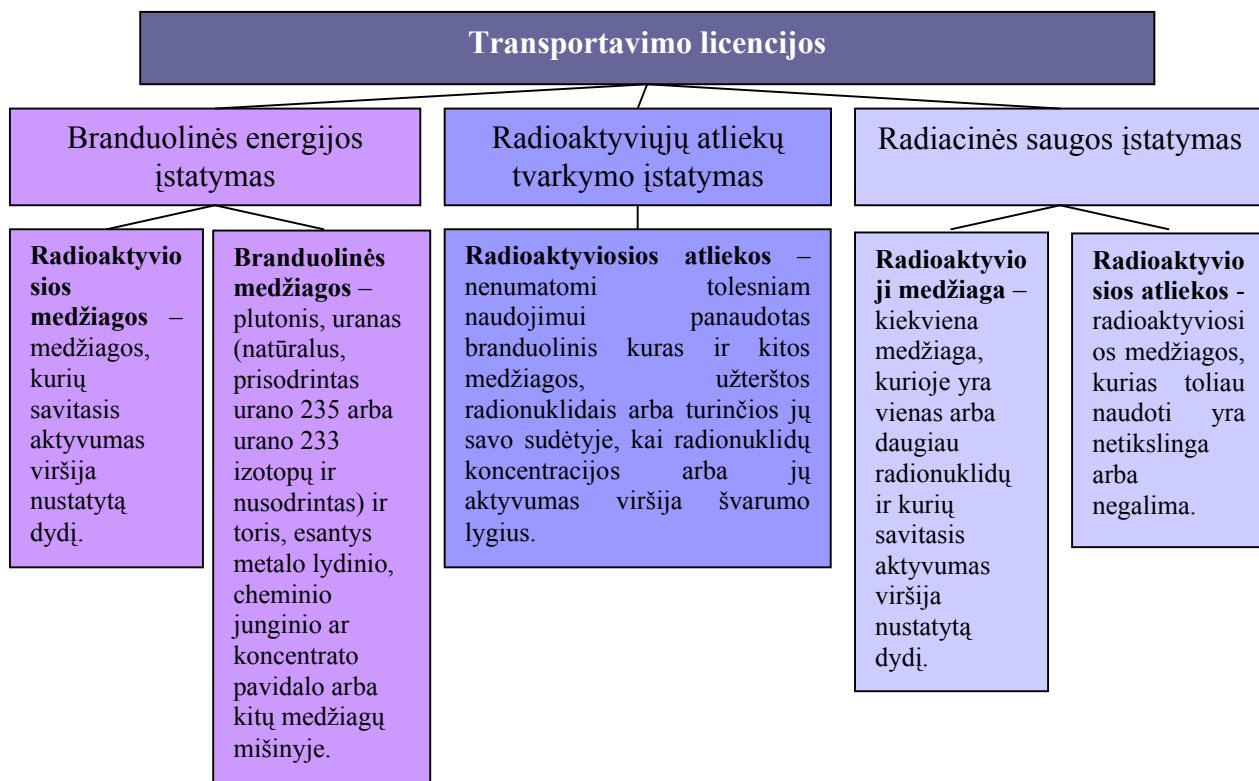
Licencijos, nustatomos tam tikrame įstatyme, tikslas negali būti atskirtas nuo įstatymo tikslo, o veikla, kuriai reikalinga licencija, turėtų įeiti į tokio įstatymo reguliavimo apimtį, tos pačios licencijos negali būti nustatomos keliuose, juo labiau skirtingą teisinių santykių sritį reguliuojančiuose teisės aktuose. Dabartinė licencijuojamos veiklos branduolinės energetikos srityje rūšių sistema pateikiama 6 priede. Išanalizavus pagrindinius licencijas branduolinės energetikos srityje nustatančius teisės aktus (Branduolinės energijos, Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo, Radiacinės saugos įstatymus) matyti, jog licencijų rūšys nėra įstatymuose nustatytos atsižvelgiant į įstatymo reguliavimo sritį, nėra visiškai aiškus, kokiai konkrečiai veiklai taikomos licencijos.

Ekspertų teigimu⁹¹, nėra visiškai aiškus radioaktyviųjų medžiagų, branduolinių medžiagų bei radioaktyviųjų atliekų transportavimo licencijavimo teisinis reguliavimas. Transportavimo licencijos numatytos visuose trijuose įstatymuose, todėl neaišku, kokia yra šių licencijų apimtis atsižvelgiant į įstatymų reguliavimo sritį, taip pat kyla licencijas išduodančių

⁹⁰ Vaišvila A. Ar kiekvienam įstatymui taikytinas socialinio veiksmingumo kriterijus? / Jurisprudencija. 2004, 54(46). P. 7-8.

⁹¹ Atliekant licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo tyrimą apklausti šios srities ekspertai – asmenys, dirbantys institucijose, kurios pagal Branduolinės energijos įstatymą turi teisę išduoti licencijas veiklai branduolinės energetikos srityje (VATESI, RSC, Ūkio ministerijoje). Parinkti 7 ekspertai, kurie turi ilgametę darbo patirtį licencijavimo branduolinės energetikos srityje, dalyvavo rengiant pagrindinius licencijavimą branduolinėje energetikoje reguliuojančius teisės aktus ir savo darbe tiesiogiai susiduria su praktinėmis licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemomis.

institucijų kompetencijos atskyrimo problema⁹². Šiai problemai atskleisti būtinas branduolinių medžiagų, radioaktyviųjų medžiagų ir radioaktyviųjų atliekų sąvokų aiškinimas (3 paveikslėlis).



3 paveikslėlis. Su transportavimo licencijų nustatymu susijusios pagrindinės sąvokos Branduolinės energijos, Radioaktyviųjų atliekų bei Radiacinės saugos įstatymuose⁹³.

Veikloje, susijusioje su jonizuojančiąja spinduliuote, naudojamos įvairių tipų radioaktyviosios medžiagos – skiriasi jų kiekiai, cheminės, fizinės savybės, kai kurios radioaktyviosios medžiagos yra kartu ir branduolinės, radioaktyviasias medžiagas įvairiose ūkinės veiklos šakose susidaro skirtingų tipų radioaktyviosios atliekos. Atsižvelgiant į tokius skirtumus reikalingos ir skirtingos licencijų kaip saugos užtikrinimo priemonės rūšys. Ekspertų nuomone, efektyviausiai su sąvokų aiškinimu bei licencijų priskyrimu atitinkamo įstatymo reguliavimo sričiai susijusią problemą galima būtų spręsti įvedant į branduolinio kuro ciklo medžiagų sąvokas⁹⁴, taip šias medžiagas atskiriant nuo radioaktyviųjų medžiagų, į kurių sąvoką gali įeiti ir branduolinės medžiagos, ir radioaktyvios medžiagos, kurios naudojamos medicinoje,

⁹² Plačiau institucijų, išduodančių licencijas šioje srityje kompetencijos atskyrimo problemos nagrinėjamos darbo 3.2 dalyje.

⁹³ Radiacinės saugos įstatyme numatyta tik bendra jonizuojančiosios spinduliuotės šaltinių transportavimo licencija, tačiau pagal įstatymo 2 str. 6. į šią sąvoką įeina radioaktyviosios medžiagos.

⁹⁴ Ekspertų apklausos metu pavyko gauti tokią siūlomą branduolinio kuro ciklo medžiagų sąvoką: „Branduolinio kuro ciklo medžiagos – branduolinės energetikos objekte naudojamos arba tvarkomos branduolinės medžiagos ir kitos medžiagos, kurios panaudotos branduolinėje energetikoje tapo radioaktyvios, bei tos branduolinės medžiagos, kurios naudojamos mokslo tyrimuose, susijusiuose su branduoline energetika“.

pramonėje. Taip atskyrus sąvokas, galima pagal įstatymų reguliavimo sritis priskirti ir atitinkamas transportavimo licencijas: Branduolinės energijos įstatyme turėtų būti numatomos branduolinio kuro ciklo medžiagų transportavimo licencija, Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatyme – radioaktyviųjų atliekų transportavimo licencija, o į šių įstatymų reguliavimo sritis nepatenkančių transportavimo veiklos rūšių licencijos turėtų būti reguliuojamos Radiacinės saugos įstatyme.

Atsižvelgiant į veiklos branduolinės energetikos sričių (2 paveikslėlis) reguliavimo sistemą, nėra aišku, kodėl Branduolinės energijos, o ne Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatyme⁹⁵ yra numatyta licencija branduolinių bei radioaktyviųjų medžiagų bei jų atliekų laidojimui. Be abejo, branduolinių bei radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įrenginiai pagal Branduolinės energijos įstatymo 2 str. 6 d. patenka į branduolinės energijos objekto sąvoką, taigi kartu ir į šio įstatymo reguliavimo sritį, tačiau laikantis nuomonės, jog Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymas yra specialusis Branduolinės energijos įstatymo atžvilgiu, manytina, jog visos su radioaktyviųjų atliekų tvarkymo licencijos turėtų būti nustatytos Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatyme.

Išnagrinėjus pagrindinius licencijas veiklai branduolinėje energetikoje nustatančius teisės aktus matyti, jog nėra veiksmingai sureguliuota licencijų sistema – tos pačios licencijos nustatomos skirtinguose teisės aktuose, neaiški licencijų apimtis atsižvelgiant į atitinkamo įstatymo reguliavimo sritį. Toks reguliavimas yra ydingas ir juridinės technikos požiūriu, ir prieštarauja TATENA dokumentų reikalavimams.

3.2. Išduodant licencijas branduolinės energetikos srityje dalyvaujančių institucijų kompetencijos ribų nustatymo problematika

A. Bakavecko monografijoje išskiriamas funkcijų ir įgaliojimų skirstymo principas kaip vienas iš vykdomosios valdžios institucijų sistemos organizacinių principų⁹⁶. TATENA Saugos pagrindų leidinyje „Pagrindiniai saugos principai“ nustatyta, jog tinkama teisinė bei institucinė sistema turi užtikrinti ne tik tinkamą jonizuojančios spinduliuotės pavojų potencialiai keliančios veiklos (veiklos, kuriai reikalingos licencijos) nustatymą, bet ir aiškų institucijų kompetencijos atribojimą⁹⁷. Vadovaujantis Branduolinio saugumo konvencijos 8 str., kiekviena Susitariančioji šalis turi imtis atitinkamų žingsnių užtikrinant efektyvų kontroliuojančios institucijos bei kitų institucijų ar organizacijų, susijusių su branduolinės energijos skatinimu

⁹⁵ Lietuvos Respublikos radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 50-1600.

⁹⁶ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Eurigmas. Vilnius. 2007. P. 177.

⁹⁷ Fundamental safety principles: safety fundamentals. No. SF-1. International Atomic Energy Agency Vienna. 2006. P. 7. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1273_web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-11.

naudojimui ar naudojimui, funkcijų atskyrimą. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinis teisinis reguliavimas yra veiksmingas tik tada, kai tiksliai nustatytos institucijų kompetencijos išduodant licencijas ribos. Norint atskirti institucijų, išduodančių licencijas veiklai branduolinės energetikos srityje, kompetenciją, svarbu tiksliai nustatyti, kokias bendras priežiūros ir kontrolės kompetencijos ribas nustato įstatymai, atitinkamai pagal tai vertintina, ar licencijų išdavimo procese institucijų kompetencija neperžengia nustatytų kompetencijos ribų.

Specializuotos institucijos, išduodančios licencijas veiklai branduolinės energetikos srityje, yra VATESI bei Radiacinės saugos centras (toliau – RSC), atitinkamai jų kompetencijai turėtų būti priskirtos išduoti licencijos tai veiklai, kurios valstybinė priežiūrą institucija atlieka. Pagrindiniuose licencijas nustatančiuose įstatymuose VATESI ir RSC kompetencija nustatoma atsižvelgiant į tai, kokią saugos sritį institucijos kontroliuoja (4 paveikslėlis).

	Branduolinės energijos įstatymas	Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymas	Radiacinės saugos įstatymas
VATESI	Vykdo branduolinės energetikos objektų saugos ir branduolinių medžiagų apskaitos kontrolę ir valstybinę priežiūrą (12 str.)	Svarbiausia radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugą reguliuojanti institucija (5 str. 1 d.)	
RSC		Atlieka radioaktyviųjų atliekų tvarkymo valstybinę radiacinės saugos priežiūrą ir kontrolę pagal kompetenciją (8 str.)	Atlieka radiacinės saugos valstybinę priežiūrą ir kontrolę, gyventojų apšvitos vertinimą ir ekspertizę (7 str. 1 d.)

4 paveikslėlis. VATESI ir RSC kompetencijas nustatančios teisės normos Branduolinės energijos, Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo ir Radiacinės saugos įstatymuose.

Vadovaujantis Radiacinės saugos centro nuostatų⁹⁸ 9 punktu, Radiacinės saugos centras – įgaliotoji institucija, kuriai teisės aktų nustatyta tvarka patikėtos valdymo funkcijos radiacinės saugos srityje. Vadovaujantis VATESI nuostatų⁹⁹ 6 punktu VATESI kompetencija apribota šių sričių valstybinio reguliavimu: branduolinės saugos, branduolinės energetikos objektuose

⁹⁸ Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro įsakymas „Dėl Radiacinės saugos centro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005. Nr. 94-3516.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos nuostatų ir Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos tarybos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 69-2814.

esančių radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos, branduolinių medžiagų saugaus naudojimo, branduolinės energetikos objektų, branduolinių ir branduolinėje energetikoje naudojamų radioaktyviųjų medžiagų fizinės saugos, radiacinės apsaugos.

Ekspertų teigimu, dėl minėtuose trijuose įstatymuose bei VATESI bei RSC nuostatuose apibrėžiant institucijų kompetenciją vartojamų sąvokų netikslaus apibrėžimo įstatymuose, kyla praktinių licencijas išduodančių institucijų kompetencijos atribojimo problemų¹⁰⁰, kadangi nuo to, kokia yra institucijos kompetencija, priklauso jos įgaliojimų atliekant vertinimą, ar pateikti dokumentai atitinka tam tikros saugos srities reikalavimus, ribos.

Branduolinė sauga pagal Branduolinės energijos įstatymą apibrėžiama kaip branduolinės energetikos objekto savybė apriboti pagal nustatytas normas radiacijos poveikį žmogui bei aplinkai ir normalios eksploatacijos, ir avarinių situacijų atvejais. *Radiacinė apsauga* pagal Branduolinės energijos įstatymą apibrėžiama kaip teisės, technikos, technologijos, statybos, higienos normų, taisyklių bei priemonių visuma, garantuojanti žmonių ir gamtinės aplinkos apsaugą nuo branduolinės žalos. Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymo 2 str. 16 d. pateikiama tokia *radiacinės saugos* sąvoka: teisinių, technikos, technologijos, statybos, higienos normų bei taisyklių, aplinkosauginių, darbų saugos reikalavimų bei priemonių, garantuojančių kiekvieno asmens, visuomenės ir aplinkos apsaugą nuo žalingo jonizuojančiosios spinduliuotės poveikio, visuma. Radiacinės saugos įstatyme *radiacinė sauga* apibrėžiama kaip visuma teisinių, techninių, technologinių, statybos, higienos bei darbų saugos, aplinkos apsaugos normų ir taisyklių bei priemonių, kuriomis užtikrinama žmonių ir aplinkos apsauga nuo žalingo jonizuojančiosios spinduliuotės poveikio.

Matyti, jog šiuose su branduoline energetika susijusiuose teisės aktuose jų tikslams, kurie yra skirtingi, nurodyti yra vartojamos labai panašiai apibrėžiamos sąvokos – branduolinė sauga (angl. *nuclear safety*), radiacinė apsauga (arba apsauga nuo kenksmingo radiacijos (jonizuojančiosios spinduliuotės) poveikio) (angl. *radiation protection*) bei radiacinė sauga (angl. *radiation safety*), branduolinėje energetikoje taip pat yra vartojama sąvoka branduolinis saugumas (angl. *nuclear security*). Nuo to, kaip apibrėžiamos šios sąvokos, priklauso, kokios licencijos turėtų pateikti į kiekvieno iš minėtų įstatymų reguliavimo sritį ir atitinkamai kokios

¹⁰⁰ Apklauso metu ekspertai kaip vieną iš kompetencijos atribojimo praktinių probleminių pavyzdžių nurodė tai, jog neaišku, kaip tarp licenciją išduodančios institucijos ir institucijos, su kuria turi būti derinamas sprendimo dėl licencijos išdavimo priėmimas, „dalijama“ inspektavimo veikla. Veiklos branduolinėje energetikoje nuostatuose nustatyta, jog paraiškos dokumentų nagrinėjimo metu VATESI bei kitos kompetentingos valstybės valdymo ir priežiūros institucijos inspektuoja pareiškėją pačios arba pasitelkdamos ekspertus, taigi formaliai reguliuojančiosios institucijos turi teisę pačios atlikti neribotą skaičių inspekcijų. Iš esmės yra tikrinami tie patys dokumentai bei tie patys objektai, taigi reali yra situacija, jog skirtingos institucijos, prieš tai nesuderinusios veiksmų, tikrins panašius arba tuos pačius parametrus, taip neproporcingai trikdydamos pareiškėjo veiklą. Taip pat nėra aiškiai sureguliuota, pagal kuriuos teisės aktus turėtų būti atliekama inspekcija, kai reikalingas sprendimo derinimas su kitomis institucijomis.

institucijos turėtų būti atsakingos už licencijų išdavimą, tačiau dabartinis sąvokų apibrėžimas lemia kompetencijos dubliavimąsi.

Branduolinis saugumas apibrėžiamas kaip kelio užkirtimas, atsakas į vagystę, diversiją, neįgaliotų asmenų patekimą į teritoriją, neteisėtą gabenimą, branduolinį terorizmą ar kitus panašius tyčinius veiksmus, susijusius su branduolinėmis medžiagomis bei branduolinės energetikos objektais¹⁰¹. Branduolinės saugos ir radiacinės apsaugos sąvokų junginys TATENA dokumentuose reiškia branduolinės energetikos objektų saugą, radiacinę apsaugą, radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugą ir saugą radioaktyviųjų medžiagų transportavimo, į šią sąvoką neįeina nesusiję su radiacija aspektai¹⁰². Saugos sąvoka susijusi su radiacijos pavojumi esant normalioms sąlygoms bei radiacijos kaip įvykio pasekmės pavojumi, taip pat su bet kokiomis kitokiomis tiesioginėmis reaktoriaus, branduolinės grandininės reakcijos, radioaktyvaus šaltinio ir panašiai kontrolės praradimo pasekmėmis¹⁰³. Saugos (angl. *safety*) esmė yra radiacijos šaltinių kontrolė, o apsaugos (angl. *protection*) esmė yra radiacijos galimo poveikio kontrolė. Radiacinė apsauga yra daug paprasčiau užtikrinama, jei tinkamai prižiūrimas radiacijos šaltinis, tai yra, užtikrinama branduolinė sauga¹⁰⁴. Radiacinė saugos bei branduolinės saugos sritys yra glaudžiai susijusios, tačiau, vadovaujantis TATENA dokumentuose daromu skirtumu tarp jonizuojančiosios spinduliuotės šaltinių (2 paveikslėlis), manytina, jog radiacinės saugos sąvoka turėtų būti apibrėžiama siauriau, nurodant, jog į radiacinės saugos priežiūrą ir kontrolę neįeina branduolinės energetikos objektų, kaip specifinių lyginant su kitais jonizuojančiosios spinduliuotės šaltiniais, sauga, jog radiacinės saugos ribos baigiasi ten, kur prasideda branduolinės saugos kontrolė ir priežiūra.

Aiškios reguliuojančiųjų bei patariamųjų institucijų branduolinės energetikos srityje kompetencijos atskyrimo pavyzdys – Didžiosios Britanijos institucinė sistema. Branduolinės energetikos objektų inspekcija (angl. *Nuclear Installations Inspectorate*) yra atsakinga už branduolinių įrenginių saugą (išduoda licencijas, leidimus), Aplinkos agentūra (angl. *Environmental Agency*) atlieka radioaktyviųjų medžiagų bei radioaktyviųjų atliekų kontrolę, o Sveikatos ir saugos vykdomoji institucija (angl. *Health and Safety Executive*) yra atsakinga už jonizuojančiosios spinduliuotės kontrolę darbuotojų bei žmonių atžvilgiu¹⁰⁵.

¹⁰¹ Idem. P. 133.

¹⁰² IAEA safety glossary: terminology used in nuclear safety and radiation protection: 2007 edition. Vienna: International Atomic Energy Agency. 2007. P. 15. //http://wwwpub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1290_web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-08.

¹⁰³ IAEA safety glossary: terminology used in nuclear safety and radiation protection : 2007 edition. Vienna: International Atomic Energy Agency. 2007. P. 2 //http://wwwpub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1290_web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-08.

¹⁰⁴ Idem. P. 150.

¹⁰⁵ Stookes P. A practical approach to environmental law. New York: Oxford University press. P. 329.

TATENA reikalavimuose nustatyta, jog pagrindinės peržiūros, saugos įvertinimo, inspektavimo bei administracinių poveikio priemonių taikymo funkcijos turi būti paskirstomos taip, kad būtų pasiekta darna ir būtų tinkamai keičiamasi gaunamos patirties informacija. Institucijų, atsakingų už skirtingas sritis licencijavimo procese (branduolinę, radiacinę, radioaktyviųjų atliekų ir transportavimo saugą), veikla privalo būti efektyviai atribojama ir koordinuojama¹⁰⁶. Nustatant VATESI ir RSC kompetencijos ribas svarbių teisės aktų bei sąvokų sisteminė analizė suponuoja apibendrinimą, jog VATESI yra pagrindinė institucija, atliekanti branduolinės saugos valstybinę kontrolę ir priežiūrą pagal pagrindinius šią sritį reguliuojančius Branduolinės energijos ir Radioaktyviųjų atliekų įstatymus. RSC vykdo radiacinės saugos valstybinę kontrolę ir priežiūrą pagal Radiacinės saugos įstatymą, išduodant licencijas veiklai branduolinės energetikos srityje veikia tik išimtinėje bei gyventojų ir darbuotojų apšvitos kontrolės srityje vadovaudamasi atitinkamomis higienos normomis¹⁰⁷. Atitinkamai turėtų būti paskirstyta ir šių institucijų kompetencija išduodant licencijas pagal Branduolinės energijos įstatymo 25 str., Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymo 9 str. bei Radiacinės saugos įstatymo 8 str. 1 d. Atsižvelgiant į 3.1. dalyje pateiktą nuomonę, jog Branduolinės energijos įstatyme bei Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatyme turėtų būti nustatytos licencijos tik tai veiklai, kuri patenka į šių įstatymų reguliavimo sritį, VATESI kaip pagrindinė institucija turėtų būti atsakinga už visų šiuose įstatymuose numatytų licencijų išdavimą, o RCS turėtų būti nurodyta tik kaip viena iš institucijų, derinančių sprendimą savo kompetencijos srityje – pagal Radiacinės saugos įstatymą bei atitinkamas higienos normas.

3.3. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje procedūrų administracinio teisinio reguliavimo problemos

„Net esant tobulai materialinei įstatymo normai, jos netobulas taikymas gali būti pagrindas panaikinti priimtą sprendimą. Procedūra tampa svarbi valstybės tarnybos veiksmingumo vertinimo prasme, ir kaip straipsnyje apie asmens procesines teises pažymi

¹⁰⁶ Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety Safety Requirements. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-R-1, 2000. P. 9 // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

¹⁰⁷ Konkrečiai paminėtinos šios dvi higienos normos, kurias pagal savo kompetenciją RSC taiko veiklos branduolinės energetikos srityje licencijavime: 1) HN:73 „Pagrindinės radiacinės saugos normos“ (Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro įsakymas „Dėl Lietuvos higienos normos HN 73:2001 „Pagrindinės radiacinės saugos normos“ patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 11-388); 2) HN:87 „Radiacinė sauga branduolinės energetikos objektuose“ (Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro įsakymas „Dėl Lietuvos higienos normos HN 87:2002 „Radiacinė sauga branduolinės energetikos objektuose“ patvirtinimo“ //Valstybės žinios. 2003. Nr. 15-624.).

profesorius D. J. Galiganas, tinkama procedūra (angl. *good procedures*) taip pat yra svarbus elementas plėtojant asmenų ir valdžios institucijų santykius.¹⁰⁸

Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnyje¹⁰⁹ yra įtvirtinta teisė į tinkamą administravimą. Europos tinkamo administravimo elgesio kodekso 10 straipsnyje įtvirtintas asmenų teisėtų ir pagrįstų lūkesčių atsižvelgiant į ankstesnę institucijos veiklą gerbimo principas¹¹⁰. Viena iš šių teisių įgyvendinimo prielaidų gali būti laikomas tinkamas asmenų prašymų nagrinėjimo bei aptarnavimo procedūrų, prie kurių gali būti priskiriama ir paraiškų išduoti licencijas branduolinės energetikos srityje priėmimo ir nagrinėjimo procedūra¹¹¹, teisinio reguliavimo nustatymas. Licencijavimo procedūrų tobulinimui, supaprastinimui Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (Paslaugų direktyva) kaip vienai iš priemonių, padėsiančių užtikrinti laisvą paslaugų judėjimą Europos Sąjungoje ir prisidedančių prie Europos ekonomikos konkurencingumo stiprinimo¹¹², skiriamas itin didelis dėmesys.

Siekiant veiksmingumo, licencijos išdavimo procedūros turi būti reguliuojamos taip, kad procedūra būtų tiek tiksli ir aiški pareiškėjams, tiek patogi ir netrukdanti efektyviam reguliuojančiųjų institucijų darbui, įpareigojimai pareiškėjui licencijai gauti proporcingi licencijavimo tikslams. Atsižvelgiant į tai, jog tinkama licencijavimo procedūra mažina kliūtis asmenims patekti į rinką, padeda efektyviai planuoti ekonominę veiklą, veiksmingas licencijavimo branduolinės energetikos srityje procedūrų administracinis teisinis reguliavimas laikytinas pareiškėjo bei suinteresuotos visuomenės teisių užtikrinimo prielaida.

3.3.1. Sprendimo dėl licencijos išdavimo priėmimo procedūros terminų nustatymo problemos

Paraiškos pateikimo licencijai branduolinės energetikos srityje gauti ir paraiškos nagrinėjimo etapai yra pirmieji licencijavimo branduolinės energetikos srityje etapai,

¹⁰⁸ Kargaudienė A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje// Jurisprudencija. 2005. Nr. 70(62). P. 37.

¹⁰⁹ Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija // <http://eurlex.europa.eu/lt/treaties/dat/32007X1214/html/C2007303LT.01000101.htm> ; prisijungimo laikas: 2008-11-09.

¹¹⁰ Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas. Europos ombudsmenas. Europos Bendrijos. 2005. P. 13. // http://ombudsman.europa.eu/code/pdf/lt/code2005_lt.pdf ; prisijungimo laikas: 2008-11-10.

¹¹¹ Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklėse, patvirtintose Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 prašymas – su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į instituciją prašant administracinės paslaugos – išduoti leidimą (licencija), dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą; nustatytą tvarka pateikti institucijos turimą informaciją; priimti administracinį sprendimą – įsakymą, potvarkį ar nustatytą tvarka kitą nustatytosios formos dokumentą, kuriame išreiškiama institucijos valia; atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus.

¹¹² Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadovas. Liuksemburgas: Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras. 2007. P. 16. // http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_lt.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-22.

reguliuojami Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų 26 – 57 punktuose. Paraiškos pateikimo licencijai branduolinės energetikos srityje gauti ir paraiškos nagrinėjimo etapai licencijavimo branduolinės energetikos srityje procedūroje privalo būti reguliuojami taip, kad toks reguliavimas turi būti aiškus pareiškėjams bei suinteresuotai visuomenei, privalo būti nustatyti terminai, per kuriuos reikia užbaigti licencijos išdavimo procedūrą, užkertamas kelias sprendimo priėmimo vilkinimui ir, be abejo, licencijos išdavimo proceso reguliavimas privalo garantuoti, kad nebus sukelta grėsmė branduolinei saugai kartu laikantis proporcingumo principo.

Paslaugų direktyvos 13 str. 2 ir 3 d. nustatyta, jog leidimų (licencijų) išdavimo procedūros ir formalumai neturi būti pernelyg griežti ir neturi pernelyg apsunkinti ar vėlinti paslaugos teikimo, turi suteikti pareiškėjams garantiją, kad jų prašymas bus išnagrinėtas kuo greičiau ir per iš anksto nustatytą, paskelbtą tinkamą laikotarpį. Civilinio kodekso 2.79 str. nustatyta, jog licencija verstis tam tikra veikla arba rašytinis motyvuotas atsisakymas išduoti licenciją turi būti pateiktas pareiškėjui per trisdešimt dienų nuo dokumentų, reikalingų licencijai išduoti, gavimo dienos, jeigu įstatymai nenustato ko kita. Pagal Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių 30 punktą asmenų prašymai turi būti išnagrinėti per 20 darbo dienų nuo jų gavimo institucijoje, šis terminas gali būti pratęsiamas iki 10 darbo dienų. Šiuo metu galiojančiuose Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų 55 punkte įtvirtintas 1 metų terminas sprendimo dėl antro tipo licencijų išdavimo priėmimui, skaičiuojamas nuo visų dokumentų, kurių reikia licencijai išduoti ir kurie atitinka jiems keliamus reikalavimus, gavimo. Vertinant nuostatas, jog, vadovaujantis pareikšimo gauti licenciją turinio reikalavimais, VATESI ar kitos valstybės valdymo ir priežiūros institucijos gali pareikalauti papildomos informacijos (Veiklos branduolinėje energetikoje nuostatų 30 punktas) ir, jei paraiškos dokumentai neviseiškai atitinka jiems keliamus reikalavimus, turi teisę pareikalauti juos sutvarkyti (Veiklos branduolinėje energetikoje nuostatų 44 punktas), aišku, jog licencijos nagrinėjimo ir sprendimo priėmimo procedūra gali užtrukti ilgiau nei 1 metus. Kyla kolizija – viena vertus, licencijavimas reguliuojamas Civiliniame kodekse, kur leidžiama įstatymu numatyti kitokius sprendimo dėl licencijos išdavimo terminus, kita vertus, licencijos išdavimas laikomas administracine paslauga ir jam taikomas administracinis teisinis reguliavimas.

Atsižvelgiant į licencijavimo branduolinės energetikos srityje specifiką, apžvelgtinas termino paraiškai išnagrinėti reguliavimas kai kurių kitų branduolinės energetikos valstybių teisės aktuose. *Bulgarijos* Įstatymo dėl saugaus branduolinės energijos naudojimo¹¹³ 18

¹¹³ Act on the safe use of nuclear energy. Promulgated in the State Gazette. 2002. No. 63. // http://www.bnra.bg/legislate/acts/Act_eng.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatomi terminai, per kuriuos reguliuojančioji institucija privalo išduoti licenciją arba leidimą¹¹⁴: branduolinės energetikos objekto aikštelės parinkimui, projektavimui, statybai, pirmajam paleidimui, eksploatavimui – per 9 mėnesius, branduolinių ir radioaktyviųjų medžiagų bei atliekų transportavimui – per 1 mėnesį, veikloms, galinčios sąlygoti pakeitimus, susijusius su branduolinės energetikos objekto struktūra, sistemomis, susijusiomis su branduoline sauga, su saugaus eksploatavimo ribomis ir sąlygomis, kurios yra pagrindas išduoti eksploatavimo licenciją, su vidinėmis taisyklėmis, reglamentuojančiomis veiklą ir procedūras, susijusias su eksploatavimo licencija – per 6 mėnesius, branduolinių medžiagų, radioaktyviųjų atliekų, panaudoto kuro ar kitų radioaktyviųjų medžiagų tranzitui – per vieną mėnesį nuo Ministrų tarybos sprendimo. Bulgarijos Licencijų ir leidimų saugiam branduolinės energijos naudojimui išdavimo procedūros taisyklės¹¹⁵ nustato konkrečius terminus, per kiek dienų privalo būti atlikti konkretūs pareiškėjo licencijai ar leidimui gauti pateiktų dokumentų peržiūros ir su jais susiję veiksmai (Įstatymo dėl saugaus branduolinės energijos naudojimo 6 straipsnis): formalus dokumentų atitikimas reikalavimams patikrinamas per 14 arba 45 dienas (priklausomai nuo licencijos ar leidimo rūšies) nuo gautų dokumentų užregistravimo reguliuojančioje institucijoje. Jei nustatoma, jog dokumentai neatitinka bendrųjų reikalavimų, pareiškėjui per 14 dienų raštu pranešama bei prašoma panaikinti esamus dokumentų trūkumus. Čekijos reguliuojančioji institucija pagal Čekijos Įstatymo dėl taikios branduolinės energetikos naudojimo ir jonizuojančiosios spinduliuotės 14 straipsnį¹¹⁶ priima sprendimą dėl licencijos išdavimo nuo licencijavimo procedūros tam tikrai veiklai pradžios per 4 mėnesius (licencija aikštelės parinkimui), per 1 metus (statybos licencija), per 6 mėnesius (licencija pirmajam kuro pakrovimui į reaktorių, o kitoms pirmojo paleidimo etapo stadijoms – per 10 dienų) arba per 60 dienų (licencijoms kitoms veikloms atlikti). Remiantis Vengrijos Bendruoju valstybės administracinių procedūrų taisyklių įstatymu, institucijos sprendimas dėl licencijos išdavimo privalo būti priimtas per 30 dienų nuo paraiškos pateikimo, šį terminą galima pratęsti dar 30 dienų. Jei prašoma išduoti aikštelės, statybos, plėtimo, pirmojo paleidimo, eksploatavimo, modifikacijų, sustabdymo, eksploatavimo nutraukimo licencijas branduolinės energetikos objektams, terminą galima pratęsti iki 6 mėnesių. Remdamasi Saugos rekomendacijomis „Reguliuojančiųjų institucijų vykdoma branduolinės energetikos objektų peržiūra ir įvertinimas“,

¹¹⁴ Skirtingose valstybėse teisės verstis veikla branduolinėje energetikoje suteikimo patvirtinimas vadinamas skirtingai, taigi su Lietuvos teisiniu reguliavimu kitų branduolinės energetikos valstybių reguliavimas lygintinas ne formaliai pagal vartojamą sąvoką, o atsižvelgiant į tai, kokiai veiklai išduodamas teisės suteikimo patvirtinimas.

¹¹⁵ Regulation on the Procedure for Issuing Licenses and Permits for Safe Use of Nuclear Energy. Promulgated in the State Gazette. 2004. No. 41/18.05. // http://www.bnra.bg/legislate/regulations/en/reg_licence_en.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

¹¹⁶ ACT No. 18/1997 Coll. of 24 January 1997 on Peaceful Utilisation of Nuclear Energy and Ionising Radiation (the Atomic Act) and on Amendments and Alterations to Some Acts. // http://www.sujb.cz/docs/SUJB_CR_Atomic_Act.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

reguliuojančioji institucija turėtų nurodyti pareiškėjui terminą, kuris reikalingas peržiūrai ir įvertinimui atlikti, reguliuojančioji institucija turėtų dėti pastangas, kad peržiūros ir įvertinimo procesas vyktų pagal sutartą grafiką, tačiau tai neturi trukdyti tinkamai įvykdyti reguliuojančiosios institucijos pareigų¹¹⁷. IRRT misijos narių nuomone, nurodyti 30, 60 dienų ir 6 mėnesių terminai neatitinka šio principo. Rekomenduojama su pareiškėjais susitarti dėl terminų dokumentų išankstiniam padavimui tam, kad būtų galima licencijavimo procesą padaryti lankstesnį¹¹⁸. Jei *Slovakijoje* pareiškėjas atitinka visus įstatymų reikalavimus, sprendimas dėl licencijos išdavimo veikai branduolinėje energetikoje priimamas per 60 dienų, išskyrus įstatymo numatytas išimtis – licencija branduolinės energetikos objekto, išskyrus saugyklos, aikštelės parinkimui išduodama per 4 mėnesius, branduolinės energetikos objekto pirmajam paleidimui arba eksploatavimo nutraukimui – per 6 mėnesius, branduolinės energetikos objekto statybai, saugyklos aikštelės parinkimui – per 1 metus¹¹⁹. *Didžiojoje Britanijoje* pareiškėjo veikai branduolinėje energetikoje pasirengimo užsiimti tokia veikla įvertinimas (dokumentų patikrinimas, susitikimai su suinteresuota visuomene (vieši svarstymai), pareiškėjo inspektavimas) atliekamas pagal nuo konkretaus atvejo priklausantį grafiką, kuris pateikiamas pareiškėjui¹²⁰. Palyginus terminus, nustatytus paraiškoms nagrinėti išduodant pagrindines licencijas branduolinės energetikos srityje, Lietuvoje ir kitose branduolinės energetikos valstybėse (7 priedas), galima išskirti du terminų priimti sprendimą dėl licencijos išdavimo reguliavimo būdus:

1. Įsakmaus bendrojo termino nustatymas teisės akte;
2. Termino nustatymas priklausomai nuo konkrečios licencijos ypatybių.

Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų pakeitimo projekte nustatyta, kad reguliuojančioji institucija paraiškos dokumentus nagrinėja pagal su pareiškėju suderintą grafiką, dokumentų nagrinėjimo trukmė priklauso nuo dokumentų apimties ir sudėtingumo, o licencija išduodama per 30 darbo dienų nuo paskutinio pagal su pareiškėju suderintą grafiką tinkamai parengto paraiškos dokumento gavimo dienos. Tokie planuojami pakeitimai atitinka tarptautines rekomendacijas, tačiau nukrypsta nuo bendrųjų Paslaugų direktyvos, Viešojo administravimo įstatymo, Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo

¹¹⁷ Review and assessment of nuclear facilities by the regulatory body. Safety guides. No. GS-G-1.2. International atomic energy agency. Vienna. 2002. P. 5. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1128_scr.pdf ; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

¹¹⁸ Report of the International regulatorų review team (IRRT) to Hungary. Budapest. 2000. // [http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/download_en/D11C3D8026447913C125710B0057E254/\\$file/irrt.pdf](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/download_en/D11C3D8026447913C125710B0057E254/$file/irrt.pdf); prisijungimo laikas: 2008-09-30.

¹¹⁹ Act on the Peaceful Use of Nuclear Energy. // http://www.ujd.gov.sk/files/legislativa/AtomicAct%20as%20amended_28072007.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-12.

¹²⁰ Applying for a nuclear site licence for new nuclear power stations. A step-by-step guide. Her Majesty's Chief Inspector of Nuclear Installations Nuclear Directorate. Health and Safety Executive. 2008. P. 9. // <http://www.hse.gov.uk/newreactors/ngn02.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-10-12.

viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių bei Civilinio kodekso nustatytų terminų.

Manytina, jog išimtinis terminų išnagrinėti paraišką reguliavimas pateisinamas atsižvelgiant į licencijavimo branduolinės energetikos srityje reikšmę bei specifiką, tačiau, siekiant labiau užtikrinti pareiškėjų teises¹²¹, Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatuose galėtų būti nurodyta maksimali tokio nagrinėjimo trukmė atskiroms licencijoms, kuri būtų atitinkamai proporcinga reguliuojančios institucijos veiksnių ir pareiškėjo teisėto lūkesčių atžvilgiu. Apribotina ir formalaus dokumentų atitikimo reikalavimus tikrinimo trukmė (toks reguliavimas šiuo metu yra Bulgarijoje) – nustatytas optimalus terminas, per kurį reguliuojančioji institucija informuotų pareiškėją, kokių pradinių dokumentų trūksta, kokios klaidos taisytinios, be abejo, neapribojant teisės prašyti pašalinti esminius trūkumus vėliau. Taip pat pažymėtina, jog vadovaujantis Civilinio kodekso 2.79 str., tokie išimtiniai terminai turėtų būti nustatyti Branduolinės energijos įstatyme.

Delsimas priimti sprendimą gali būti pripažintas tiek viešųjų, tiek privačiųjų interesų pažeidimu. Privačiųjų interesų pažeidimu licencijavimo branduolinėje energetikoje atveju gali būti laikomas pareiškėjo ekonominės padėties pabloginimas (negalėjimas tiksliai planuoti veiklos, skirstyti investicijų, galbūt net stabdyti pradėtus veiksmus), o viešųjų interesų pažeidimu – valstybės nesugebėjimas užtikrinti stabilų ir finansiškai prieinamą energijos šaltinį. Minėtos priemonės padėtų išvengti sprendimų priėmimo vilkinimo ir užtikrintų pareiškėjo ekonomines teises.

3.3.2. „Vieno langelio“ principo taikymo licencijavimo branduolinės energetikos srityje paraiškos priėmimo ir nagrinėjimo etape problemos

Pagal Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių 36 punktą asmenų prašymų nagrinėjimas taikant „vieno langelio“ principą reiškia, kad prašymai priimami ir atsakymai į juos pateikiami vienoje darbo vietoje ir sprendimui priimti reikalingą informaciją iš savo institucijos administracijos padalinių, pavaldžių institucijų, prireikus – ir iš kitų institucijų, gauna pati prašymą nagrinėjanti institucija, neįpareigodama to atlikti asmenį, kuris kreipiasi.

Išanalizavus kitų branduolinės energetikos valstybių teisės aktus, susijusius su licencijos išdavimo procedūra instituciniu aspektu, galima išskirti du licencijos išdavimo modelius:

¹²¹ Nesileidžiant į platesnes diskusijas dėl minėtų trijų licencijų išdavimo terminus reguliuojančių teisės aktų santykio aišku, jog pagrindinis optimalių terminų nustatymo įstatymais tikslas yra pareiškėjo teisių užtikrinimas.

1. Centralizuotą (paraišką priima ir institucijų, su kuriomis derinamas sprendimas, išvadas surenka viena institucija);

2. Decentralizuotą (paraiška ir dokumentai pateikiami visoms institucijoms, su kuriomis turi būti derinamas sprendimas, pareiškėjas pats surenka visų institucijų išvadas bei teikia galutinį sprendimą priimančiai institucijai).

Centralizuotos procedūros modelį geriausiai iliustruoja licencijavimo procedūros Suomijoje pavyzdys, kur Prekybos ir pramonės ministerija surenka visus parengiamuosius dokumentus, institucijų nuomones bei teikia galutinį sprendimą priimančiai institucijai – Vyriausybei (8 priedas). Centralizuota procedūra atitinka „vieno langelio“ principą, yra pakankamai aiški, neapsunkinanti pareiškėjų. Decentralizuotos procedūros modelio pavyzdys galėtų būti licencijavimo procedūra Čekijoje (9 priedas). Tokią decentralizuotą, neatitinkančią „vieno langelio“ principo, Čekijos sistemą, kai pareiškėjas pats privalo surinkti ir pateikti visus reikalaujamus dokumentus, įskaitant ir licencijas ar leidimus, išduotus kitų institucijų, IRRT misijos ekspertai įvertino neigiamai: „Pabrėžtina, jog nėra nustatytos aiškios dokumentų derinimo, nuomonių koordinavimo priimant galutinį sprendimą procedūros tokiu atveju, kai reikalingi papildomi leidimai, sutikimai iš kitų institucijų. Pavyzdžiui, reguliuojančioji institucija SUJB išduoda licenciją tam tikroje stadijoje atlikti tam tikrą veiklą, kita institucija išduoda licenciją, susijusią su kitu saugai svarbiu veiklos aspektu, tačiau nėra vienos institucijos, kuri koordinuotų šiuos sprendimus – tik licenciatas turi pareigą surinkti visus patvirtinimus, leidimus ar licencijas.¹²²“ Taip vertinti decentralizuotą sistemą galima ir atsižvelgiant į TATENA Saugos standartų GS-R-1 „Teisinė ir institucinė branduolinės, radiacinės, radioaktyviųjų atliekų ir transportavimo saugos infrastruktūra“ 4.2. punktą – „turi būti nustatytas efektyvus reglamentavimas siekiant užtikrinti, kad reguliuojančiosios institucijos pareigos ir funkcijos būtų koordinuojamos siekiant išvengti klaidų ar nereikalingo kartojimosi ir kad būtų išvengta prieštaraujančių reikalavimų, kuriuos privalo įgyvendinti eksploatuojanti organizacija.¹²³“ Paslaugų direktyvos 45 konstatuojamojoje dalyje nustatyta, jog, siekdamas išnagrinėti poreikį supaprastinti procedūras ir formalumus, valstybės narės turėtų atsižvelgti į jų būtinybę, skaičių, galimą dubliavimąsi, sąnaudas, aiškumą ir prieinamumą bei terminus ir praktinius sunkumus, kuriuos jos gali sukelti atitinkamam teikėjui.

Paraiška išduoti licenciją bei prie jos pridedami dokumentai pateikiami iškart kelioms institucijoms nesilaikant „vieno langelio“ principo – pareiškėjas VATESI pateikia visus paraiškos dokumentus, kartu nurodydamas dokumentus, kuriuos pareiškėjas pateikia peržiūrėti ir

¹²² Report of the reduced scope international regulatory review team (IRRT) mission to Czech Republic. P. 30. // http://www.sujb.cz/docs/IRRT_mission.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-05.

¹²³ Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety Safety Requirements. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-R-1, 2000. P. 14. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

suderinti kitoms valstybės valdymo ir priežiūros institucijoms, o kitoms Branduolinės energijos įstatyme nurodytoms valstybės valdymo ir priežiūros institucijoms, su kuriomis sprendimą dėl licencijos išdavimo turi derinti VATESI, – derinti su jomis skirtus dokumentus (Veiklos branduolinėje energetikoje nuostatų 20 p.).

Sprendimų dėl derinimo pateikimas institucijai, išduodančiai licenciją, našta yra perkelta pareiškėjui – visi derinti skirtų dokumentų peržiūros rezultatai turi būti pateikiami pareiškėjui, kuris pagal juos privalo paraiškos dokumentuose padaryti atitinkamus pakeitimus. Pareiškėjas privalo informuoti VATESI bei kitas licencijavimo procese dalyvaujančias institucijas apie padarytus pakeitimus (Veiklos branduolinėje energetikoje nuostatų 21 p.), paraiškos dokumentai, suderinti su licencijavimo procese dalyvaujančiomis institucijomis, pateikiami VATESI (Veiklos branduolinėje energetikoje nuostatų 22 p.).

Iš Veiklos branduolinės energetikos licencijavimo nuostatų normų matyti, jog pati licenciją išduodanti institucija nederina tarpinių paraiškos dokumentų su kitomis institucijomis, tokio derinimo pareiga perkelta pareiškėjui, privalančiam licenciją išduodančiai institucijai pristatyti tik galutinį kitų institucijų sprendimą, kurio pagrindu priimamas sprendimas dėl licencijos išdavimo. Nei dabar galiojančiuose Veiklos branduolinėje energetikoje nuostatuose, nei jų pakeitimo projekte nėra nustatyta sprendimų koordinavimo tvarka tarp institucijos, kuri priima galutinį sprendimą, bei institucijų, kurioms pagal Branduolinės energijos įstatymą pareiškėjas privalo pateikti dokumentus įvertinimui, be to, nėra numatyta, kokie konkrečiai dokumentai turi būti pateikiami kiekvienai iš institucijų.

Ekspertų apklausa taip pat parodė, jog praktikoje jaučiamas poreikis formalizuoti, tiksliai sureguliuoti derinimo procedūras nustatant tikslus dokumentų paskirstymo bei sprendimų derinimo pagrindus. Ekspertų teigimu, visiškas „vieno langelio“ principo įgyvendinimas licencijavime branduolinės energetikos srityje negali būti taikomas dėl to, jog, atsižvelgiant į reikiamos pateikti informacijos specifiką, būtinas nuolatinis pareiškėjo ir pareiškėjo atitikimą reikalaujantis tikrinančios institucijos kontaktas, tačiau manytina, jog licenciją išduodančiai institucijai turėtų būti sudaroma galimybė gauti visą informaciją apie paraiškos dokumentų nagrinėjimo eigą.

Galima teigti, jog Lietuvos administracinis teisinis licencijavimo branduolinės energetikos srityje paraiškos priėmimo ir nagrinėjimo reguliavimas neatitinka nei viešojo administravimo bendrųjų principų, nei tarptautinės gerosios praktikos. Be abejo, visiškas klasikinio „vieno langelio“ principo branduolinėje energetikoje principo įgyvendinimas nėra įmanomas, nes yra neįmanoma pareiškėjo visiškai atleisti nuo atsakomybės rūpintis licencijavimo procedūra, tačiau dabartinis administracinis teisinis reguliavimas yra neproporcingas licencijavimo tikslo požiūriu – pareiškėjui turėtų būti proporcingai užtikrinta

galimybė rūpintis atitikimo saugos reikalavimus demonstravimu biurokratinės procedūras reguliuojant taip, kad jos būtų kiek įmanoma paprastesnės, aiškesnės ir spartesnės.

3.4. Administracinio poveikio priemonių, taikomų nesilaikant licencijos veiklai branduolinės energetikos srityje galiojimo sąlygų, sistemos administracinio teisinio reguliavimo problemos

Licencijavimo procesas nesibaigia priėmus sprendimą dėl licencijos išdavimo (4 priedas). Tam, kad licencijavimas būtų pakankama saugos branduolinės energetikos srityje užtikrinimo priemonė, būtina nuolatinė priežiūra, kaip laikomasi licencijos sąlygose nurodytų reikalavimų.

Administracinė priežiūra – tai specializuota, sistemiška įgaliotų viešojo administravimo institucijų vykdoma kontrolės veikla, kaip asmenys laikosi teisės normų, įtvirtintų administraciniuose teisės aktuose¹²⁴. Nuo 2009 m. sausio 1 d. Viešojo administravimo įstatymas papildomas nauju 9¹ straipsniu, kuriame apibrėžiama ir verslo subjektų veiklos priežiūros sąvoka¹²⁵, verslo subjektų veiklos priežiūra apima verslo subjektų veiklos patikrinimus, teisės aktų nustatyta tvarka gautos informacijos apie verslo subjektų veiklą vertinimą, prevencinių veiksmų, skirtų užkirsti kelią galimiems teisės pažeidimams, atlikimą ir poveikio priemonių verslo subjektams taikymą įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Vadovaujantis Veiklos branduolinėje energetikoje nuostatų 5 ir 6 p., licencijos branduolinės energetikos srityje galiojimo sąlygų laikymosi (vykdymo) priežiūra yra neatsiejama licencijavimo branduolinės energetikos srityje dalis ir apima visus Viešojo administravimo įstatyme išvardytus reguliuojančiosios institucijos veiksmus. Patikrinimų (inspekcijų) atlikimas bei informacijos apie veiklą nagrinėjimas licencijavime branduolinės energetikos srityje didesnių praktinių problemų nekelia, tačiau dabartinis administracinių poveikio priemonių šioje srityje reguliavimo veiksmingumas kelia abejonių.

Vadovaujantis Branduolinės energijos 28 str. 2 d., licenciją išduodanti institucija turi teisę nustatyti papildomas objekto saugaus eksploatavimo sąlygas bei reikalavimus, o jų nepaisymo atveju – sustabdyti licencijos galiojimą ir uždrausti tolesnę objekto eksploataciją tol, kol bus pašalinti visi nustatyti trūkumai. Licenciją išduodanti institucija bet kada gali panaikinti licencijos galiojimą, kai nustato, kad pažeistos branduolinės saugos sąlygos. Veiklos

¹²⁴ Бахрах Д. Н. Росинский Б. В. Старилов Ю. Н. Административное право Издательство НОРМА. Москва. 2005. P. 439.

¹²⁵ Verslu užsiimančių juridinių ir fizinių asmenų veiklos priežiūra – įstatymais įgaliotų viešojo administravimo subjektų veikla, skirta kontroliuoti, ar verslo subjektai laikosi įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų reikalavimų, ar tinkamai tuos reikalavimus vykdo, ir įgyvendinti priemonės, mažinančias galimų pažeidimų skaičių (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 9¹ str. 1 d.).

branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatuose licencijos sąlygų vykdymo priežiūra reglamentuojama 96 – 102 p., o konkrečiai poveikio priemonės išdėstomos VATESI inspekcijų bendrųjų reikalavimų 42 p., pagal kurią, VATESI turi teisę taikyti šias administracinio poveikio priemones: 1) sustabdyti ar panaikinti VATESI išduotos licencijos ar leidimo galiojimą; 2) įpareigoti branduolinės energetikos objektą eksploatuojančią organizaciją sustabdyti reaktorių, kitus įrenginius ar sustabdyti darbus; 3) surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, skirti administracines nuobaudas; 4) pareikalauti nustatytu laiku pašalinti išaiškintus pažeidimus; 5) teikti pasiūlymus branduolinės energetikos objektus eksploatuojančioms organizacijoms ar Ūkio ministerijai dėl atsakingų už pažeidimus darbuotojų nušalinimo nuo darbo.

Kitose branduolinės energetikos valstybėse taikomos panašios administracinio poveikio priemonės. Reikalavimas, kad būtų pašalintas pažeidimas yra nustatytas Vengrijos¹²⁶, Bulgarijos¹²⁷, Čekijos¹²⁸ ir Slovakijos¹²⁹ teisės aktuose, reaktoriaus galios sumažinimas, jo sustabdymas gali būti taikomas Vengrijoje¹³⁰, Kanadoje¹³¹, Suomijoje¹³², licencijos panaikinimas kaip poveikio priemonė įvardijama Suomijoje¹³³, Kanadoje, JAV¹³⁴, Čekijoje¹³⁵, Bulgarijoje¹³⁶, Vengrijoje¹³⁷. Baudos už branduolinės saugos reikalavimų pažeidimus gali būti taikomos Bulgarijoje (51138 – 256 eurų)¹³⁸, Čekijoje (4068292 – 4068 eurų)¹³⁹, Kanadoje (675539 – 3378 eurų)¹⁴⁰, Vengrijoje (198462 – 198 eurų)¹⁴¹, Slovakijoje (1633891 – 16338 eurų)¹⁴².

Išanalizavus teisinę literatūrą ir apklausus ekspertus paaiškėjo, jog itin aktuali problema yra administracinių poveikio už licencijos sąlygų nesilaikymą priemonių sistemos bei jų taikymo

¹²⁶ Atomic Energy Act. // [http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/jogszabalyok/\\$File/atomtv_en.pdf](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/jogszabalyok/$File/atomtv_en.pdf) OpenElement; prisijungimo laikas: 2008-10-08.

¹²⁷ Act on the safe use of nuclear energy. Promulgated in the State Gazette. 2002. No. 63 // http://www.bnra.bg/legislate/acts/Act_eng.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

¹²⁸ ACT No. 18/1997 Coll. of 24 January 1997 on Peaceful Utilisation of Nuclear Energy and Ionising Radiation (the Atomic Act) and on Amendments and Alterations to Some Acts. // http://www.sujb.cz/docs/SUJB_CR_Atomic_Act.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

¹²⁹ Act on the Peaceful Use of Nuclear Energy // http://www.ujd.gov.sk/files/legislativa/AtomicAct%20as%20amended_28072007.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-12.

¹³⁰ Atomic Energy Act // Ten pat.

¹³¹ Nuclear Safety and Control Act. 1997. // <http://canlii.org/ca/sta/n-28.3/whole.html>; prisijungimo laikas: 2008-10-05.

¹³² Nuclear energy act. 1987. // <http://www.edilex.fi/stuklex/en/lainsaadanto/19870990>; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

¹³³ Ten pat.

¹³⁴ Regulatory control of nuclear power plants Part A (Textbook). International atomic energy agency. Vienna. 2002. P. 155.

¹³⁵ ACT No. 18/1997 Coll. of 24 January 1997 on Peaceful Utilisation of Nuclear Energy and Ionising Radiation (the Atomic Act) and on Amendments and Alterations to Some Acts. // Ten pat.

¹³⁶ Act on the safe use of nuclear energy. Promulgated in the State Gazette. 2002. No. 63. // Ten pat.

¹³⁷ Atomic Energy Act // Ten pat.

¹³⁸ Act on the safe use of nuclear energy. Promulgated in the State Gazette. 2002. No. 63. // Ten pat.

¹³⁹ ACT No. 18/1997 Coll. of 24 January 1997 on Peaceful Utilisation of Nuclear Energy and Ionising Radiation (the Atomic Act) and on Amendments and Alterations to Some Acts. // Ten pat.

¹⁴⁰ Nuclear Safety and Control Act. 1997. // Ten pat.

¹⁴¹ Atomic Energy Act // Ten pat.

¹⁴² Act on the Peaceful Use of Nuclear Energy // Ten pat.

aiškių kriterijų bei procedūros nebuvimas. Taip pat analizuotina šių administracinių poveikio priemonių legitimumo (teisėtumo) problema.

3.4.1. Administracinio poveikio priemonių už licencijos branduolinės energetikos srityje sąlygų nesilaikymą nustatymo bei taikymo problemos

Administracinės teisės doktrinoje laikomasi požiūrio, jog siekiant užtikrinti teisinę tvarką taikomos šių rūšių administracinė prievartos priemonės: 1) administracinės prevencinės priemonės; 2) administracinės kardomosios priemonės; 3) administracinės atsakomybės priemonės (administracinės nuobaudos, ekonominės sankcijos)¹⁴³. Licencijos veiklai branduolinės energetikos srityje sąlygų nesilaikymo atvejais taikomų poveikio priemonių tikslas – užtikrinti branduolinės saugos teisės aktų normomis nustatytą teisinę tvarką, kurios privalo laikytis licenciatas. Tam, kad šis tikslas būtų įgyvendintas ir reguliavimas būtų efektyvus, būtina aiški poveikio priemonių sistema, suteikianti galimybę skirti poveikio priemones atsižvelgiant į padaryto pažeidimo sunkumą, tai yra, nepažeidžiant proporcingumo principo.

Licencijos sustabdymas arba atėmimas, atsižvelgiant į Veiklos branduolinėje energetikoje nuostatų 97 p. bei Branduolinės energijos įstatymo 28 str. 2 d., taikomas, jeigu pažeistos branduolinės saugos sąlygos – licenciatas nevykdo licencijos galiojimo sąlygų, normų, taisyklių ir (ar) valstybės valdymo ir priežiūros institucijų keliamų reikalavimų arba šiurkščiai juos pažeidžia, pateikia ne visą arba klaidinančią informaciją. Logiškai tokios poveikio priemonės reiškia, jog licenciatui draudžiama vykdyti veiklą, kuriai išduota licencija, o eksploataavimo licencijos atveju licencijos atėmimas turėtų būti taikomas kartu su reaktoriaus arba visos elektrinės veiklos sustabdymu. Savo esme ši priemonė prilygintina ATPK numatytai administracinei nuobaudai – specialiosios teisės atėmimui, taigi gali būti laikoma administracinės atsakomybės priemone ir, atsižvelgiant į tai, jog taikoma juridiniams asmenims, gali būti vadinama ekonomine sankcija. Tokio požiūrio laikosi ir L. Meškys disertacijoje „Juridinio asmens administracinė atsakomybė aplinkosaugos srityje“, kur licencijos galiojimo sustabdymas arba atėmimas laikomas viena iš griežčiausių bei daugeliu atvejų veiksmingiausių poveikio priemonių¹⁴⁴.

Sistemiškai analizuojant Branduolinės energijos įstatymo 28 str. 2 d. bei Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų 42 p., įpareigojimas sustabdyti reaktorių, kitus įrenginius arba darbus (eksploatacijos uždraudimas) gali būti taikomas tada, kai nesilaikoma saugaus eksploataavimo sąlygų bei reikalavimų, nustatytų įstatymuose ar licenciją išduodančios

¹⁴³ Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia. 2005. P. 26.

¹⁴⁴ Meškys L. Juridinio asmens administracinė atsakomybė aplinkosaugos srityje. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). MRU. Vilnius. 2007. P. 80.

institucijos. Kaip minėta, ši poveikio priemonė labai riboja licenciatu teises ir todėl turėtų taikoma tik esant branduolinei saugai svarbiems pažeidimams. Įstatymų leidėjas „užsimena“, jog reaktoriaus (eksploatavimo) sustabdymas yra prevencinė priemonė¹⁴⁵, tačiau, atsižvelgiant į šios priemonės taikymo pasekmes, toks priskyrimas būtų abejotinas, nes galimi atvejai, kai dar vykdomas pažeidimas yra tiesiogiai susijęs (sąlygotas) su reaktoriaus eksploatavimu. Reaktoriaus sustabdymo tikslas yra ne tik užkirsti kelią pažeidimo atsiradimui, bet ir nutraukti teisės pažeidimą bei sudaryti sąlygas tinkamai iširti tokio pažeidimo pasekmes.

Reikalavimas pašalinti pažeidimus kaip administracinio poveikio priemonė išskirtas VATESI bendrųjų inspekcijų reikalavimų 42.4. p. Šios poveikio priemonės tikslas yra pašalinti pažeidimo priežastis, nutraukti vykdomą teisės pažeidimą ir (arba) pašalinti reikalavimų neatitinkančios veikos pasekmes. TATENA Saugos reikalavimuose nustatoma, jog ši priemonė turi būti taikoma bet kokio pažeidimo atveju nepriklausomai nuo to, kokio sunkumo pažeidimas buvo padarytas – „praktikoje taikomos įvairios poveikio priemonės, pavyzdžiui, įspėjimas raštu, bauda, ir viena griežčiausių priemonių – teisės suteikimo patvirtinimo atėmimas. Visų šių priemonių taikymo atveju privaloma licenciatui nurodyti ištaisyti (angl. *remedy*) pažeidimą lėmusią situaciją, per nustatytą laiką atlikti tyrimą ir imtis visų reikiamų priemonių tam, kad būtų užkirstas kelias panašiam pažeidimui atsirasti ateityje“¹⁴⁶, taigi manytina, jog tai nėra savarankiška, o labiau pagalbiniė administracinio poveikio priemonė. Tokiais atvejais, kai, atsižvelgiant į pažeidimo sunkumą, gali būti taikoma tik ši pagalbiniė poveikio priemonė, svarstyti galimybė įtvirtinti rašytinį įspėjimą kaip administracinio poveikio priemonę branduolinės energetikos srityje. Tokia priemonė per daug nevaržytų licenciatu teisių, bet kartu būtų veiksminga sudrausminimo priemonė, ypač jei apie tai būtų skelbiama viešai¹⁴⁷.

Vadovaujantis VATESI bendrųjų inspekcijų reikalavimais, VATESI turi teisę teikti pasiūlymus branduolinės energetikos objektus eksploatuojančioms organizacijoms ar Ūkio ministerijai dėl atsakingų už pažeidimus darbuotojų nušalinimo nuo darbo. Remiantis ATPK 29¹ str., nušalinimas nuo darbo skiriamas už administracinius pažeidimus, susijusius su darbuotojo pareigų atlikimu, ir tokią nuobaudą gali skirti tik teisėjas. VATESI siūlymas skirti tokią priemonę pačiam licenciatui yra iš esmės siūlymas pritaikyti priemonę, turinčią administracinės nuobaudos požymius. Nėra aiškus tokio siūlymo privalomumas, tai yra, pati siūlymo sąvoka

¹⁴⁵ Branduolinės energijos įstatymo 14 str. 2 d. – Kad būtų užkirstas kelias galimai branduolinei avarijai, VATESI gali taikyti bet kokias jos kompetencijai priklausančias prevencijos priemones, įskaitant ir laikiną objekto veiklos sustabdymą.

¹⁴⁶ Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety Safety Requirements. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-R-1, 2000. P. 15. // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

¹⁴⁷ Suomijos patirtis parodė, jog informacijos apie poveikio priemonių pritaikymą atskleidimas suinteresuotai visuomenei yra efektyvus tuo, jog tada licenciatas yra suinteresuotas kuo greičiau pašalinti pažeidimus (Regulatory control of nuclear power plants Part A (Textbook). International atomic energy agency. Vienna. 2002. P.170.).

juridinės technikos požiūriu suponuoja, jog licenciatui tai tėra rekomendacija, tuo labiau, jog pažeidimų pašalinimo atveju vartojama kita – reikalavimo – sąvoka, taigi manytina, jog ši priemonė yra pagalbinė administracinių poveikio priemonių už licencijos sąlygų bei branduolinės saugos reikalavimų nesilaikymą taikymo procese. Vadovaujantis Darbo kodekso 123 str. 1 d., nušalinimas nuo darbo kitais, nei neblaivumas, apsvaigimas nuo narkotinių ar toksinių medžiagų galimas, tik jei yra numatytas įstatyme¹⁴⁸. Kaip teigiama Darbo kodekso komentare, darbdavys nušalina darbuotoją nuo darbo įgaliotų pareigūnų arba institucijų reikalavimu, kuriame turi būti nurodyta, kuriam laikui darbuotojas nušalinamas, nušalinimo priežastis ir teisinis pagrindas¹⁴⁹. Kadangi šiuo metu ši poveikio priemonė tėra numatyta poįstatyminiame teisės akte, nėra tiksliai nustatyta, kokiais pagrindais ir kokia tvarka šią priemonę licenciją išduodanti institucija turi teisę taikyti licencijos sąlygų nesilaikymo atvejais, kvestionuotinas yra tokios priemonės legitimumas¹⁵⁰.

Administracinės nuobaudos, susijusios su licencijos sąlygų laikymosi priežiūra, numatytos ATPK. VATESI turi teisę surašyti protokolus už ATPK 94 (branduolinės energetikos saugos normų ar taisyklių arba darbų saugos taisyklių, normų ar instrukcijų pažeidimas objektuose, kuriuos kontroliuoja VATESI), 94¹ (neįleidimas ar kitoks kliudymas VATESI pareigūnams tikrinti pagal jų kompetenciją atominės energetikos objektus, branduolinės energetikos objektų pareigūnų nustatytu laiku neįvykdymas VATESI reikalavimų pašalinti nustatytus branduolinės energetikos saugos taisyklių bei normų pažeidimus, branduolinės energetikos objektų pareigūnų nustatytu laiku neįvykdymas VATESI reikalavimų sustabdyti darbus, sumažinti galią arba sustabdyti bloką (elektrinę) tais atvejais, kai nesilaikoma branduolinės energetikos saugos taisyklių bei normų, nustatomi įrangos defektai, nepakankama specialistų (personalo) kvalifikacija ir dėl to iškyla grėsmė saugiam atominės energetikos objektų eksploatavimui), 189⁹ (Strateginių prekių kontrolės įstatymo ir kitų teisės aktų pažeidimas) str. numatytus administracinius teisės pažeidimus. VATESI turi teisę nagrinėti tik 94 str. numatytas administracinių teisės pažeidimų bylas bei skirti nuobaudas šiose bylose. ATPK 94¹, 189⁹ str. numatytų pažeidimų bylas nagrinėja ir nuobaudas skiria teismas. Už visus šiuos pažeidimus ATPK numatyta tik vienos rūšies poveikio priemonė – bauda. Baudos taikomos daugelyje branduolinės energetikos valstybių, tačiau, palyginus baudų dydžius Lietuvoje ir kitose branduolinės energetikos valstybėse¹⁵¹, matyti, jog baudos taikymas Lietuvoje būtų neefektyvus

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 64-2569.

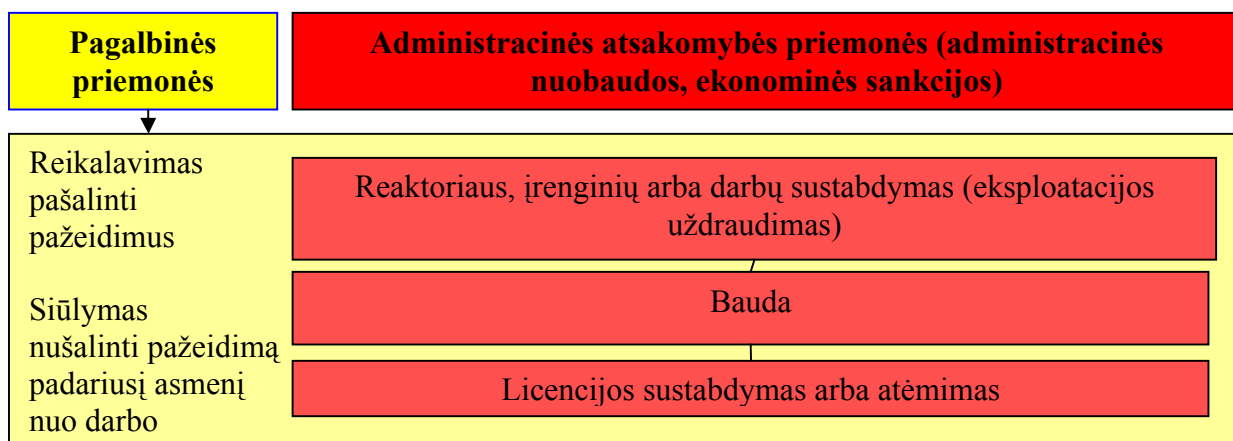
¹⁴⁹ Lietuvos Respublikos darbo kodekso komentaras. III dalis. Individualūs darbo santykiai. Antras tomas. Vilnius: Justitia. 2004. P. 120.

¹⁵⁰ Plačiau apie poveikio priemonių už licencijų veiklai branduolinės energetikos srityje legitimumą (teisėtumą) – 3.4.2. poskyryje.

¹⁵¹ Pavyzdžiui, Lietuvoje branduolinės energetikos saugos normų ar taisyklių arba darbų saugos taisyklių, normų, instrukcijų pažeidimas objektuose, kuriuos kontroliuoja VATESI, užtraukia baudą nuo 300 iki 600 litų, jei veika įvykdoma pakartotinai – nuo 1000 iki 2000 litų, o pareigūnams – nuo 2000 iki 4000 litų. Bulgarijoje pagal įstatymo

dėl kelių aspektų: pirma, numatant tokias siauras baudų ribas per daug sumažinama baudą skiriančio subjekto galimybė parinkti adekvatų baudos dydį, antra, abejotina, jog dabar numatyti baudų dydžiai yra proporcingi atsižvelgiant į pasekmes, kurios gali kilti dėl branduolinės energetikos reikalavimų pažeidimų.

Išanalizavus administracinio poveikio priemonių už licencijos branduolinės energetikos srityje sąlygų nesilaikymą tikslus, ypatumus, visos priemonės suskirstytinos į tokią priemonių taikymui svarbią sistemą (5 paveikslėlis):



5 paveikslėlis. Administracinio poveikio priemonių už licencijos sąlygų nesilaikymą branduolinės energetikos srityje, sistema.

Pagrindinis TATENA dokumentuose¹⁵² ir doktrinoje¹⁵³ nurodomas principas reguliuojant administracinio poveikio priemonių sistemą yra proporcingumo principas, kuris reiškia, jog priemonės, kurių imamasi, turi atitikti reikalavimų nesilaikymo lygį, padaryto pažeidimo sunkumą, kad būtų įgyvendintas pirminis priemonių taikymo tikslas: užkirsti kelią bei atgrasyti nuo saugos reikalavimų nesilaikymo. Proporcingumo principas reguliuojant administracinių priemonių taikymą gali būti įgyvendinamas dvejopai: 1) sukuriant tokią priemonių sistemą, kurioje atitinkama poveikio priemonių rūšis būtų taikoma priklausomai nuo pažeidimo sunkumo; 2) užtikrinant galimybę taikant administracinio poveikio priemones parinkti ne tik poveikio priemonės rūšį, bet ir pažeidimo pobūdį atitinkančio dydžio poveikio priemonę.

Pažeidimo sunkumas branduolinės energetikos srityje, atsižvelgiant TATENA reikalavimus, turėtų būti vertinamas pagal pažeidimo poveikio saugai dydį – „nukrypimų nuo

dėl saugaus branduolinės energijos naudojimo 149 str. už tokį pažeidimą numatyta nuo 1534 iki 10228 eurų (5296 – 35315 litų) suma eksploataavimo laikotarpiu ir nuo 10228 iki 51138 eurų (35315 – 176569 litų) eksploataavimo nutraukimo arba sustabdymo laikotarpiu.

¹⁵² Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety Safety Requirements. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-R-1, 2000. P. 15 // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

¹⁵³ Stoiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W. Handbook of nuclear law. Vienna: International Atomic Agency. 2003. P. 40.

reikalavimų, reikalavimų pažeidimo arba nepageidautinų neatitikimo reikalavimams atveju, turinčių nedidelę reikšmę atveju taikytini rašytiniai įspėjimai arba nurodymai licenciatui imtis veiksmų iširti priežastis bei nustatyti, per kiek laiko įmanoma pašalinti neatitikimo priežastis. Jei nustatoma, jog sumažėja saugos lygis arba pažeidimas yra labai sunkus, tai yra, reguliuojančiosios institucijos nuomone, potencialiai kelia didelį radiologinį pavojų darbuotojams, visuomenei, aplinkai, pareikalauti licenciato apriboti veiklą ir nedelsiant imtis priemonių, kad būtų atkurtas tinkamas saugos lygis. Jei pažeidimai daromi nuolat, jei pažeidimai yra labai sunkūs – dėl rimto gedimo ar pažeidimo branduolinės energetikos objekte į aplinką patenka radioaktyviosios medžiagos, reguliuojančioji institucija privalo reikalauti licenciato nutraukti veiklą bei imtis reikalingų veiksmų, jog būtų atkurtas tinkamas saugos lygis¹⁵⁴ .“

Lietuvos administraciniame teisiniame reguliavime šie reikalavimai nėra tinkamai įgyvendinti – pačios priemonės reguliuojamos keliais skirtingos rūšies teisės aktais nustatant nevisiškai tiksliai apibrėžtus jų taikymo kriterijus.

Pavyzdžiui, Branduolinės energijos įstatymo 28 str. 2 d. numatyta, jog licenciją galima sustabdyti, kai nesilaikoma nustatytų reikalavimų tol, kol bus pašalinti pažeidimai, taip pat numatyta, jog licenciją išduodanti institucija gali bet kada panaikinti licencijos galiojimą, kai nustato, kad pažeistos branduolinės saugos sąlygos. Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatuose numatyta, jog licenciatas turi teisę sustabdyti arba panaikinti licencijos galiojimą anksčiau, negu baigiasi jos galiojimo laikas, jeigu licenciatas nevykdo licencijos galiojimo sąlygų, normų bei taisyklių ir(ar) valstybės valdymo ir priežiūros institucijų keliamų reikalavimų arba šiurkščiai juos pažeidžia, pateikia ne visą arba klaidinančią informaciją. Taigi lieka neaišku, ar: 1) licencijos galiojimo sustabdymas ir panaikinimas yra taikomas tais pačiais atvejais; 2) jei šių priemonių taikymas priklauso nuo to, kokio sunkumo padaryti pažeidimai, kokie yra pažeidimo sunkumo nustatymo kriterijai. Bandytu skirstyti pažeidimus pagal pobūdį laikytinas VATESI bendrųjų inspekcijų reikalavimų 34 p., kuriame nustatyta, jog inspekcijos metu nustatyti neatitikimai skirstomi į dvi kategorijas: pažeidimus (pastebėtas galiojančių reikalavimų neatitikimas, kuriam pašalinti inspektuota organizacija privalo imtis koreguojančių priemonių) ir neatitikimus (pastebėtas TATENA ir kitų rekomendacijų arba gerosios praktikos neatitikimas, kuriam pašalinti inspektuotai organizacijai rekomenduojama imtis koreguojančių priemonių). Manytina, jog reikėtų ne kurti naujas sąvokas apibrėžti skirtingo sunkumo pažeidimus, o tiksliai nustatyti bendrus kriterijus, pagal kuriuos būtų galima spręsti apie pažeidimo pobūdį ir kurie leistų parinkti proporcingą poveikio priemonę.

¹⁵⁴ Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety Safety Requirements. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-R-1, 2000. P. 15 // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

Galimybė parinkti administracinės poveikio priemonės dydį yra taikant licencijos sustabdymą ir atėmimą bei skiriant baudas pagal ATPK. Pažymėtina, jog nėra nustatytas tikslus laikotarpis, kuriam gali būti sustabdomas licencijos galiojimo laikotarpis, Branduolinės energijos įstatyme nustatyta vienintelė sąlyga, jog galima panaikinti licencijos galiojimo sustabdymą tada, kai pašalinti pažeidimai. Manytina, jog reikėtų nustatyti laikotarpį, per kurį, jei nėra pašalinamos pažeidimo priežastys ir padariniai, licencijos galiojimas būtų panaikinamas, o to laikotarpio dydžio (proporcingo pažeidimo sunkumui) nustatymo teisę palikti reguliuojančiajai institucijai. Baudos, numatytos ATPK, nėra proporcingos: neatsižvelgiama į nuo baudas numatančių straipsnių priėmimo laikmečiu (1992-1998 m.) pasikeitusią ekonominę situaciją, į galimos padaryti žalos dydį.

Konstatuojant, jog yra padarytas atitinkamas licencijos sąlygų pažeidimas – nesilaikoma tam tikrų branduolinės saugos reikalavimų, būtina tiksliai įvardyti, kokių tiksliai reikalavimų nebuvo laikomasi, kokiam teisės akte tokie reikalavimai yra nustatyti. Branduolinės saugos reikalavimai (materialiosios teisės normos) yra nustatyti ir įstatymuose, ir įvairių institucijų priimamuose poįstatyminiuose teisės aktuose. Pagrindiniuose branduolinę saugą reguliuojančiuose įstatymuose nustatomi tik pagrindiniai principai, o konkrečios techninio turinio teisės normos nustatomos poįstatyminiais teisės aktais, kai kurie privalomi licenciatui reikalavimai gali būti nustatomi tik licencijavimo sąlygose nukreipiant į tarptautinių organizacijų (pavyzdžiui, TATENA) dokumentus arba gerosios praktikos dokumentus. Susidaro situacija, kai dispozicija gali būti formuluojama individualiai (licencijos sąlygose kiekvienam licenciatui gali būti nustatomi skirtingi reikalavimai) bei netgi ne lietuvių kalba (nukreipiama į TATENA Saugos dokumentus, apibendrintą gerąją praktiką).

Poveikio priemonių sistema nėra veiksminga tuo požiūriu, jog nėra tiksliai apibrėžti poveikio priemonių tikslai, nėra aiškiai nustatytos poveikio priemonių taikymo sąlygos, reikalavimai, kurių nesilaikymas sąlygoja poveikio priemonių, turinčių pakankamai dideles ekonomines pasekmes licenciatui, taikymą, nėra aiškiai nurodyti pareiškėjui. Kaip teigia ekspertai, iš administracinių poveikio priemonių praktikoje taikyti tik reikalavimai pašalinti pažeidimus. Atrodytų, jog tai suponuoja išvadą, kad pažeidimų tiesiog nėra daroma, tačiau, kita vertus, netinkamas poveikio priemonių administracinis teisinis reguliavimas lemia tai, jog kai kurios priemonės išvis negali būti pritaikomos nepažeidžiant licenciatu teisių, todėl reguliuojančiajai institucijai tenka arba netaikyti poveikio priemonių, arba rinktis tokias teisės aktuose nustatytas priemones, kurios nesukelia pavojaus neproporcingai varžyti asmenų teises. Atsižvelgiant į galimas ekonomines tokių poveikio priemonių taikymo pasekmes ir licenciatui (ekonominė žala, neigiamas poveikis reputacijai), ir visuomenei (nuostoliai investuotojams, elektros energijos tiekimo nutrūkimas vartotojams), teisės aktuose reikėtų tiksliai nustatyti

kriterijus, pagal kuriuos pažeidimai skirstytini pagal sunkumą ir kurie lemtų atitinkamų priemonių parinkimą.

3.4.2. Administracinio poveikio priemonių už licencijos branduolinės energetikos srityje sąlygų nesilaikymą legitimumo (teisėtumo) problema

Teisėtumo principas taikant poveikio priemones už administracinius teisės pažeidimus yra įtvirtintas ATPK 7 straipsnyje. Tiek pagal ATPK, tiek pagal teisės doktriną¹⁵⁵ teisėtumo principas apima du pagrindinius aspektus – poveikio priemonės turi būti taikomos tik įgaliotų institucijų kompetencijos ribose ir tik už įstatymuose numatytus pažeidimus.

Licencijas branduolinės energetikos srityje išduodančioms institucijoms įgaliojimai taikyti atitinkamas poveikio priemones, kad būtų užtikrinamas licencijos galiojimo sąlygų laikymasis, o taip pat ir branduolinė sauga, numatyti Branduolinės energijos įstatymo 28 straipsnyje. Branduolinę saugą reguliuojančiosios institucijos Lietuvoje – VATESI – teisė taikyti poveikio priemones nustatyta Branduolinės energijos įstatymo 14 str. 1 d. 11 p. Teisė sustabdyti licenciją, panaikinti licencijos galiojimą, įpareigoti branduolinės energetikos objektą eksploatuojančią organizaciją sustabdyti reaktorių ar nutraukti kitus darbus, pašalinti nustatytus pažeidimus numatyta ir VATESI nuostatų 8 punkte. Atsižvelgiant į tokį įstatyminių administracinių teisinių reguliavimą bei teorijoje išdėstytą nuomonę, jog administracinių poveikio priemonių taikymo pavedimas kvaziteisminėms institucijoms neprieštarauja teisėtumo principui¹⁵⁶, manytina, jog teisėtumo principas poveikio priemones taikančių institucijų kompetencijos požiūriu licencijavime branduolinės energetikos srityje nėra pažeidžiamas. Išsamiau paanalizuotinas antrasis licencijų branduolinės energetikos srityje sąlygų pažeidimo atveju taikomų administracinių poveikio priemonių legitimumo (teisėtumo) principo aspektas.

Analizuodamas kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos teisėtumo principus D. Urbonas teigia, kad „deleguojant teisę priimti poįstatyminius administracinius nusižengimus apibrėžiančius aktus sudaromos prielaidos efektyviam teisiniam reguliavimui, tačiau tai neturi būti daroma žmogaus teisių saugos mažinimo sąskaita. Todėl, siekiant išvengti galimo piktnaudžiavimo, administracinės sankcijos turėtų būti nustatytos tik įstatymo¹⁵⁷“. D. Urbono nuomone, taikant administracinio poveikio priemones turi būti laikomasi principo *nullum crimen, nulla poena sine lege* (lot. nėra nusikaltimo ir nėra bausmės be galiojančio įstatymo), šio

¹⁵⁵ Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2003. P. 25-27.

¹⁵⁶ Urbonas D. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). MRU. Vilnius. 2007. P. 55-57.

¹⁵⁷ Urbonas D. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). MRU. Vilnius. 2007. P. 91.

principo taikymas „iškelia tam tikrus reikalavimus; tiek nusikaltimai, tiek bausmės už juos turi būti nustatyti ne bet kuriame teisės akte, tačiau įstatymo galią turinčiame, o jo tekstas neturi sukelti abejonių ar neaiškumų dėl nusikalstamos veikos turinio ir galimos sankcijos už jos padarymą^{158c}.

Tenka konstatuoti, jog administracinio poveikio priemonės už licencijos galiojimo sąlygų nesilaikymą Branduolinės energijos įstatyme numatytos pakankamai abstrakčiai, kaip minėta, sistemiškai jos išdėstomos tik VATESI inspekcijų bendrųjų reikalavimų, patvirtintų VATESI viršininko įsakymu, 42 punkte. Branduolinės energijos įstatymo 14 str. labai bendrai apibrėžiama, jog VATESI gali taikyti bet kokias jos kompetencijai priklausančias prevencijos priemones, įskaitant ir laikiną objekto veiklos sustabdymą. Branduolinės energetikos įstatyme nėra aiškinama, kas įeina į tokios poveikio priemonės kaip objekto veiklos sustabdymas apimtį, tik kartu analizuojant ir poįstatyminius teisės aktus galima spręsti, jog čia turimas galvoje reaktoriaus ar elektrinės sustabdymas. Toks teisinis reguliavimas neatitinka juridinės technikos reikalavimų (teisės aktų aiškumas, tikslių sąvokų vartojimas, specifinių sąvokų apibrėžimas) bei prieštarauja legitimumo (teisėtumo) principui.

Teisės doktrinoje pripažįstama, jog tada, kai administracinė atsakomybė savo sankcijų griežtumu prilygsta baudžiamajai atsakomybei, turi būti laikomasi tų pačių principų ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimų kaip ir baudžiamojoje teisėje¹⁵⁹. Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra pažymėjęs, jog „tuo atveju, kai teisės norminiai aktai aiškios tvarkos, leidžiančios teisinių santykių subjektams aiškiai suvokti savo teises ir pareigas, dėl teisinio reglamentavimo spragų ar kitų priežasčių nenustato, atsakomybė už tokios tvarkos pažeidimą negali būti taikoma. Teisiniai draudimai ar įpareigojimai, už kurių nesilaikymą gali būti taikoma griežta atsakomybė, turi būti formuluojami nedviprasmiškai. Teisinis reglamentavimas turi būti perregimas, suvokiamas visiems teisinių santykių subjektams. (...) Toks aiškinimas iš esmės atitinka bendrąjį baudžiamosios teisės principą *nullum crimen, nulla poena sine lege* (lot. – nėra nusikaltimo, nėra bausmės be įstatymo), Europos žmogaus teisių teismo jurisprudenciją, kurioje teigiama, kad baudžiamoji teisė neturi būti plečiamai aiškinama kaltinamojo nenaudai, o nusikaltimas turi būti tiksliai apibrėžtas įstatyme. Pastarasis reikalavimas Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencijoje laikomas įvykdytas, jei asmuo iš atitinkamos nuostatos teksto ir, jei reikalinga, teismų praktikoje pateikiamo jos aiškinimo, gali žinoti, kokie veiksmai ar neveikimas užtrauks jam atsakomybę (pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios Kolegijos 1996 m. spalio 22 d. sprendimas byloje *Cantoni prieš*

¹⁵⁸ Ten pat. P. 88.

¹⁵⁹ Schwarze J. Judicial review of European administrative procedure // Law and contemporary problems. P. 85. // [http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?68+Law+&+Contemp.+Probs.+85+\(winter+2004\)](http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?68+Law+&+Contemp.+Probs.+85+(winter+2004)); prisijungimo laikas: 2008-11-21.

Prancūzija)¹⁶⁰. Branduolinės saugos ekspertų teigimu, reaktoriaus sustabdymo atveju eksploatuojanti organizacija per vieną dieną dėl to, jog negaminama elektra, realiai patirtų apie 2 milijonus litų nuostolių. Licencijos sustabdymas arba galiojimo panaikinimas užsienio autorių taip pat priskiriamas prie sunkias finansines pasekmes sukeliančių poveikio priemonių, kurias rekomenduojama taikyti tik kraštutiniais, sunkius padarinius sukėlusiu pažeidimų, atvejais¹⁶¹. Matytina, jog abi šios poveikio priemonės laikytinos ekonominėmis sankcijomis, kurios dėl galimų sunkių finansinių pasekmių gali būti prilygintinos baudžiamajai sankcijai. Atsižvelgiant į išdėstytą teoriją, manytina, jog tokio dydžio ekonominės sankcijos taikymas turėtų būti išsamiai reglamentuotas įstatymu, tai yra nustatyta, kokio sunkumo pažeidimų atveju tokia sankcija gali būti taikoma, kokiam terminui tokia sankcija gali būti paskiriama¹⁶² ir panašiai.

¹⁶⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. rugsėjo 22 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. N6-1313/2006.

¹⁶¹ Abbot C., Ogus A., Pollution and penalties. London: University of Manchester. 2001. P. 19. // http://www.ucl.ac.uk/cserge/Ogus_and_Abbot.pdf; prisijungimo laikas: 2007-06-29.

¹⁶² Branduolinės energijos įstatymo 28 str. 2 d. nustatyta, jog eksploatavimas gali būti sustabdytas tol, kol bus pašalinti trūkumai, tačiau manytina, jog tokio reguliavimo nepakanka. Tam, kad būtų užtikrinamos licenciate teisės, reikėtų numatyti maksimalų terminą, kuris gali būti nustatytas pažeidimų pašalinimui.

IŠVADOS

Atsižvelgiant į atliktą licencijavimą branduolinės energetikos srityje reguliuojančių teisės aktų analizę bei ekspertų pateiktas licencijavimo branduolinės energetikos srityje teisės normų praktines taikymo problemas, matyti, jog, licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemos sudaro kliūtis siekiant užtikrinti pagrindinį licencijavimo tikslą – saugą branduolinės energetikos srityje, taigi darytina išvada, kad hipotezė pasitvirtino.

1. Veiklos branduolinės energetikos srityje licencijavimas – oficialus teisės verstis veikla branduolinės energetikos srityje (elektros energijos bei šilumos gamyba panaudojant branduolinę energiją, kita branduolinės energetikos objektų eksploatavimo veikla, branduolinės energijos išteklių transportavimas, radioaktyviųjų atliekų tvarkymas) patvirtinimas, išimtinai susijęs su branduoline sauga, radiacine apsauga bei branduoliniu saugumu branduolinės energetikos objektuose.

2. Licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinis teisinis reguliavimas – administracinių teisinių priemonių sistema, skirta užtikrinti normalų licencijavimo branduolinės energetikos srityje veikimą. Siekiant, jog licencijavimas branduolinės energetikos srityje būtų veiksmingas, būtina tobulinti teisės aktų, o ypač materialiuųjų techninio turinio teisės normų aktų, sistemą, kuri šiuo metu yra pritaikyta VI Ignalinos atominei elektrinei ir neatitinka dabartinės besikeičiančios branduolinės energetikos situacijos Lietuvoje, atsižvelgti į bendruosius teisės bei specialiuosius branduolinės energetikos principus.

3. Licencijavimo administracinis teisinis reguliavimas branduolinės energetikos srityje veiksmingumo – reguliavimo tikslo pasiekimo – požiūriu vertintinas atsižvelgiant į šias veiksmingumo rodiklių grupes:

3.1. Teisinio reguliavimo nustatymas, sudarantis prielaidas pakankamam branduolinės saugos užtikrinimo lygiui: teisės aktai atitinka tarptautinius reikalavimus, rekomendacijas, principus, taikomus branduolinės energetikos srityje, ekonominę situaciją, yra aiškūs, tikslūs juridinės technikos požiūriu;

3.2. Tinkamas teisinio reguliavimo įgyvendinimas, kuris apima reguliavimo subjektų institucinę sistemą, gebančią įgyvendinti licencijavimo branduolinės energetikos srityje tikslą ir tokią kontrolės, priežiūros, saugos vertinimo bei poveikio priemonių taikymo sistemą, kuri efektyviai leidžia užtikrinti saugą.

4. Veiklos, kuriai pagal Branduolinės energijos, Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo bei Radiacinės saugos įstatymus yra reikalingos licencijos, rūšys nustatytos neatsižvelgiant į šių įstatymų reguliavimo sritį, kai kurios veiklos rūšys kartojamos skirtingą saugos sritį

reguliuojančiuose įstatymuose, o tai nulemia neaiškumą, kokia apimtimi turėtų būti atliekamas paraiškos dokumentų vertinimas.

5. Dėl Branduolinės energijos, Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo bei Radiacinės saugos įstatymuose netiksliai vartojamų branduolinės saugos, radiacinės apsaugos bei radiacinės saugos sąvokų, praktikoje susidaro probleminė situacija, kai institucijų, dalyvaujančių priimant sprendimą dėl licencijos išdavimo, kompetencijos sritys atliekant vertinimą, ar pareiškėjas atitinka nustatytus reikalavimus licencijai gauti, susikerta, funkcijos ir įgaliojimai dubliuojasi.

6. Dabar galiojantys teisės aktai neužtikrina pareiškėjo licencijai gauti teisių į gerą administravimą – sprendimo dėl licencijos išdavimo priėmimo procedūros nėra aiškiai, detaliai sureguliuotos, neatitinka Paslaugų direktyvos reikalavimų licencijavimo procedūrai, Viešojo administravimo įstatymo nustatytų principų:

6.1. Nėra nustatyta konkrečių terminų, per kuriuos reguliuojančioji institucija privalo patikrinti, ar dokumentai atitinka reikalavimus, ir per kuriuos privalo priimti sprendimą dėl licencijos išdavimo, tad sudaroma galimybė vilkinti sprendimą;

6.2. „Vieno langelio“ principas išduodant licencijas veiklai branduolinės energetikos srityje gali būti taikomas tik iš dalies dėl saugos požiūriu būtino skirtingų institucijų atliekamo paraiškos dokumentų vertinimo bei reikalingo nuolatinio informacijos keitimosi su pareiškėju, tačiau reikalavimai, kad pareiškėjas pats perduotų kitų institucijų išvadas, ar pareiškėjas atitinka nustatytus reikalavimus, sprendimą dėl licencijos išdavimo priimančiai institucijai bei kelis kartus teiktų tuos pačius dokumentus skirtingoms institucijoms, vis tik vertintinas kaip perteklinis.

7. Poveikio priemonių, taikomų licencijos branduolinės energetikos srityje sąlygų nesilaikymo atveju, administracinis teisinis reguliavimas yra nepakankamas:

7.1. Teisės aktuose nėra vieningos administracinio poveikio priemonių už licencijų sąlygų nesilaikymą sistemos, nėra nustatytų poveikio priemonių taikymo kriterijų, kurie sudarytų teisinę prielaidą, pažeidusiems licencijos sąlygas, pritaikyti poveikio priemones atsižvelgiant į padaryto pažeidimo sunkumą, taip pat nėra teisės akto, nustatančio kai kurių poveikio priemonių taikymo procedūrą;

7.2. Dabartinis poveikio priemonių teisinis reguliavimas neatitinka legitimumo (teisėtumo) principo, nes tokios poveikio priemonės, kaip reaktoriaus sustabdymas, licencijos galiojimo sustabdymas arba licencijos atėmimas, kurios sukelia itin sunkias ekonomines pasekmes licenciatui, nėra reglamentuotos įstatyme tiksliai apibrėžiant, už kokius pažeidimus jos gali būti taikomos.

PASIŪLYMAI

Siekiant tobulinti dabartinį licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinį teisinį reguliavimą, norint sudaryti teises prielaidas tokio reguliavimo veiksmingumui, pateikiami tokie siūlymai.

1. Licencijuojamos veiklos rūšis įstatymuose nustatyti atsižvelgiant į TATENA rekomendacijomis pagrįstą veiklos, susijusios su jonizuojančiąja spinduliuote, skirstymą:

1.1. Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatyme siūlytina nustatyti licencijas tiksliai toms veiklos rūšims, kurios susijusios su branduoline sauga, radiacine apsauga bei branduoliniu saugumu branduolinės energetikos objektuose:

- 1) projektuoti, statyti, rekonstruoti branduolinės energetikos objektą;
- 2) eksploatuoti branduolinės energetikos objektą;
- 3) vykdyti branduolinės energetikos objekto eksploatacijos nutraukimą;
- 4) vežti branduolinio kuro ciklo medžiagas;
- 5) įsigyti ir turėti branduolines medžiagas.

1.2. Lietuvos Respublikos radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatyme nustatyti licencijas išimtinai tik toms veiklos rūšims, kurios susijusios su radioaktyviųjų atliekų, susidarančių eksploatuojant branduolinės energetikos objektą, tvarkymu.

2. Siekiant atriboti VATESI ir RSC kompetenciją išduodant licencijas veiklai branduolinės energetikos srityje siūlytina:

2.1. Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatyme numatyti, kad VATESI kaip pagrindinė branduolinės saugos bei radiacinės apsaugos branduolinės energetikos objektuose priežiūros ir kontrolės institucija išduoda licencijas veiklai, numatyta šiame įstatyme, o sprendimas, ar pareiškėjas atitinka reikalavimus, derinamas su RSC jos kompetencijos ribose;

2.2. Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatyme tiksliai apibrėžti RSC kompetencijos ribas licencijavimo procese, tai yra, nustatyti, jog RSC vykdo darbuotojų ir gyventojų apšvitės kontrolę pagal Radiacinės saugos įstatymą ir higienos normas.

3. Siekiant užtikrinti pareiškėjų licencijai branduolinės energetikos srityje teisę į gerą administravimą ir siekiant supaprastinti administracines procedūras siūlytina:

3.1. Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatyme nustatyti terminą, per kurį licenciją išduodanti institucija turi atlikti pirminį paraiškos dokumentų įvertinimą bei konkrečius maksimalius terminus, per kuriuos turi būti priimamas sprendimas dėl licencijos išdavimo.

3.2. Atsižvelgus į ribotas „vieno langelio“ principo taikymo galimybes dėl licencijų branduolinės energetikos srityje išdavimo specifikos, siūlytina Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatuose detalčiai reglamentuoti paraiškos licencijai gauti

dokumentų paskirstymą tarp institucijos, išduodančios licenciją (VATESI), bei institucijos, kuriai pagal Branduolinės energijos įstatymą pareiškėjas privalo pateikti dokumentus įvertinimui (RSC) bei, neužkrauti tarpinstitucinio derinimo naštos pareiškėjui, tai yra, nustatyti tokią procedūrą, kuri sudarytų galimybę pačioms institucijoms operatyviai keisti informacija dėl atliekamo paraiškos dokumentų vertinimo.

4. Siūlytina tobulinti administracinio poveikio priemonių sistemą:

4.1. Administracinio poveikio priemonės už licencijos sąlygų nesilaikymą nustatyti atskirame Branduolinės energijos įstatymo straipsnyje. Siūlytina tokia pavyzdinė administracinio poveikio priemonės nustatančio straipsnio struktūra:

„28¹ straipsnis. Administracinio poveikio priemonės

1. Licenciją išduodanti institucija, atsižvelgdama į pažeidimo pobūdį bei pažeidimo įtaką branduolinei saugai bei radiacinei apsaugai, turi teisę taikyti šias administracinio poveikio priemones:

- 1) rašytinį įspėjimą;
- 2) reikalavimą sumažinti reaktoriaus galią arba sustabdyti reaktorių;
- 3) reikalavimą nutraukti darbus branduolinės energetikos objekte;
- 4) sustabdyti ar panaikinti licencijos galiojimą;
- 5) priemones, numatytas Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse.

2. Licenciją išduodanti institucija kartu su šio straipsnio 1 dalies 1 – 5 punktuose numatytais poveikio priemonėmis turi teisę taikyti šias administracinio poveikio priemones:

- 1) reikalauti pašalinti pažeidimus.
- 2) siūlyti nušalinti nuo darbo pažeidimą padariusius darbuotojus.“

4.2. Siūlytina Branduolinės energijos įstatyme nustatyti aiškius kriterijus, pagal kuriuos galima būtų parinkti proporcingą poveikio priemonę atsižvelgiant į pažeidimo sunkumą. Vertinant pažeidimo sunkumą turėtų būti atsižvelgiama į šiuos aspektus: įtaką saugos lygiui bei reikiamų imtis priemonių pažeidimo padariniams pašalinti dydį, į tai, ar pažeidimas daromas pakartotinai, į kaltės formą.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas // Valstybės žinios. 1985. Nr. 1-1.
3. Lietuvos Respublikos atominės elektrinės įstatymas // Valstybės žinios. 2007. Nr. 76-3004.
4. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 61-1726.
5. Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 119-2771.
6. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
7. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 64-2569.
8. Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 56-2224.
9. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 63-2243.
10. Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 82-1965.
11. Lietuvos Respublikos radiacinės saugos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 11-239.
12. Lietuvos Respublikos radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 50-1600.
13. Lietuvos Respublikos statybos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 32-788.
14. Lietuvos Respublikos strateginių prekių kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 1995. Nr. 61-1533.
15. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 102-2049.
16. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60-1945.
17. Jungtinės panaudoto kuro tvarkymo saugos ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos konvencija // Valstybės žinios. 2004. Nr. 36-1186.
18. Branduolinio saugumo konvencija // Valstybės žinios. 1996. Nr. 17-439.
19. Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija // <http://eurlex.europa.eu/lt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303LT.01000101.htm> ; prisijungimo laikas: 2008-11-09.
20. Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartis // <http://eurlex.europa.eu/lt/treaties/dat/12006A/12006A.htm>; prisijungimo laikas 2008-10-25.
21. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje // http://www.ukmin.lt/lt/veiklos_kryptys/pramone_ir_verslas/paslaugos/doc/l_37620061227lt0036_0068.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-09.
22. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl nacionalinės energetikos strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 99-4397.
23. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl nacionalinės energetikos strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007. Nr. 11-430.
24. Lietuvos Respublikos statybos ir urbanistikos ministerijos ir Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos įsakymas „Dėl branduolinės energetikos objektų statybos techninių reglamentų paruošimo grafiko“ // Valstybės žinios. 1997. Nr. 119-3124.
25. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro įsakymas „Dėl Radiacinės saugos centro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2005. Nr. 94-3516.

26. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro įsakymas „Lietuvos higienos normos HN 73:2001 „Pagrindinės radiacinės saugos normos“ patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 11-388.

27. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro įsakymas „Dėl Lietuvos higienos normos HN 87:2002 „Radiacinė sauga branduolinės energetikos objektuose“ patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 15-624.

28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007. Nr. 94-3779.

29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl ūkinės komercinės veiklos licencijavimo metodinių nurodymų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 41-1333.

30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos nuostatų ir Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos tarybos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 69-2814.

31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 12-274.

32. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl veiklos su jonizuojančiosios spinduliuotės šaltiniais licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004. Nr. 30-991.

33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 27 d. nutarimo Nr. 103 „Dėl veiklos branduolinėje energetikoje licencijavimo nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“ projektas // http://www.vatesi.lt/fileadmin/documents/Teisine_informacija/projektai/licencijavimo-nuostatai.doc; prisijungimo laikas: 2008-10-25.

34. Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko įsakymas „Dėl branduolinę saugą reglamentuojančių teisės aktų klasifikavimo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 63-2315.

35. Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko įsakymas „Dėl VATESI inspekcijų bendrųjų reikalavimų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2007. Nr. 71-2822.

TATENA dokumentai

1. Fundamental safety principles: safety fundamentals. No. SF-1. International Atomic Energy Agency Vienna. 2006. P. 1. http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1273_web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-11.

2. IAEA safety glossary: terminology used in nuclear safety and radiation protection : 2007 edition. Vienna: International Atomic Energy Agency. 2007. P. 2. http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1290_web.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-08.

3. Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety Safety Requirements. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-R-1, 2000 // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

4. Regulatory Control of Radiation Sources Safety Guide. International Atomic Energy Agency. Safety Standards Series No. GS-G-1.5, 2005 // http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1128_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

5. Review and assessment of nuclear facilities by the regulatory body. Safety guides. No. GS-G-1.2. International atomic energy agency. Vienna. 2002. P. 5. http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1128_scr.pdf; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

Užsienio valstybių teisės aktai

1. ACT No. 18/1997 Coll. of 24 January 1997 on Peaceful Utilisation of Nuclear Energy and Ionising Radiation (the Atomic Act) and on Amendments and Alterations to Some Acts // http://www.sujb.cz/docs/SUJB_CR_Atomic_Act.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-01.
2. Act on the Peaceful Use of Nuclear Energy // http://www.ujd.gov.sk/files/legislativa/AtomicAct%20as%20amended_28072007.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-12.
3. Act on the safe use of nuclear energy. Promulgated in the State Gazette. 2002. No. 63 // http://www.bnra.bg/legislate/acts/Act_eng.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-01.
4. Atomic Energy Act // [http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/jogszabalyok/\\$File/atomtv_en.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/jogszabalyok/$File/atomtv_en.pdf?OpenElement); prisijungimo laikas: 2008-10-08.
5. Nuclear energy act. // <http://www.edilex.fi/stuklex/en/lainsaadanto/19870990>; prisijungimo laikas: 2008-10-01.
6. Nuclear Safety and Control Act. // <http://canlii.org/ca/sta/n-28.3/whole.html>; prisijungimo laikas: 2008-10-05.
7. Regulation on the Procedure for Issuing Licenses and Permits for Safe Use of Nuclear Energy. Promulgated in the State Gazette. 2004. No. 41/18.05. // http://www.bnra.bg/legislate/regulations/en/reg_licence_en.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-01.

Specialioji literatūra

1. Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Eurigmas. Vilnius. 2007.
2. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A., Gylys A., Kalesnykas R., Pranevičienė B., Rusinas E., Šedbaras S., Urmonas A., Žilinskas D. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2005
3. Lietuvos Respublikos darbo kodekso komentaras. III dalis. Individualūs darbo santykiai. Antras tomas. Vilnius: Justitia. 2004.
4. Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2003.
5. Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia. 2005.
6. Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Monografija. Vilnius: Justitia. 2006.
7. Urbonas D. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). MRU. Vilnius. 2007.
8. Meškys L. Juridinio asmens administracinė atsakomybė aplinkosaugos srityje. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). MRU. Vilnius. 2007.
9. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004.
10. Frequently asked questions on license renewal of nuclear power reactors. Final report. Division of license renewal Office of nuclear reactor regulation U.S. Nuclear Regulatory Commission. Washington, D.C. 2006. P. 1-1.
11. Regulatory control of nuclear power plants Part A (Textbook). International atomic energy agency. Vienna. 2002.
12. Stoiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W. Handbook of nuclear law. Vienna: International Atomic Agency. 2003.
13. Stookes P. A practical approach to environmental law. New York: Oxford University press.
14. Warren K. F. Administrative law in the political system. Second edition. St. Paul: West publishing company. 1988.
15. Багандов А. Б. Лицензионное право РФ. Учебник. Издательство Эксмо. 2004.
16. Бахрах Д. Н. Россинский Ы. В. Старилов Ю. Н. Административное право Издательство НОРМА. Москва. 2005.

Periodinė literatūra

1. Kargaudienė A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje // Jurisprudencija. 2005. Nr.70(62).
2. Šimašius R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas // Jurisprudencija. 2004, Nr. 54(46).
3. Šlapkauskas V. Teisės socialinio veiksmingumo sampratos tyrimas // Filosofija. Sociologija. Vilnius. 2002. Nr.1.
4. Urbonas D. Administracinės sankcijos kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse: samprata tipologija ir taikymo principai // Jurisprudencija. 2005. Nr. 70(62).
5. Urmonas A. Administracinė teisės socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija. Mokslo darbai. 2006. Nr. 5(83).
6. Urmonas A., Milčiuvienė S. Elektros rinkos teisinis reguliavimas // Jurisprudencija. 2003. 42(34).
7. Vaišvila A. Ar kiekvienam įstatymui taikytinas socialinio veiksmingumo kriterijus? / Jurisprudencija. 2004, 54(46). P. 7-8.
8. Abbot C., Ogun A., Pollution and penalties. London: University of Manchester. 2001. P. 19. // http://www.ucl.ac.uk/cserge/Ogun_and_Abbot.pdf; prisijungimo laikas: 2008-06-29.
9. Bredimas A., Nuttall W. J. An international comparison of regulatory organizations and licensing procedures for new nuclear power plants // Energy Policy, 2008, vol. 36, p. 1344–1354. <http://www.elsevier.com/locate/enpol>; prisijungimo laikas: 2008-06-29.
10. Cameron P. D. The Revival of Nuclear Power: an Analysis of the Legal Implications // Journal of Environmental Law, 2007, vol. 19, no. 1, P. 71-87. <http://jel.oxfordjournals.org/cgi/content/full/19/1/71>; prisijungimo laikas 2008-06-29.
11. Caruso M. A., Cheok M. C., Cunningham M. A., Holahan G. M., King T. L., Parry G. W., Ramey-Smith A. M., Rubin M. P., Thadani A. C. An approach for using risk assessment in risk-informed decisions on plant-specific changes to the licensing basis // Reliability Engineering and System Safety. 1999. Nr. 63. P.231-242.
12. Schwarze J. Judicial review of European administrative procedure // Law and contemporary problems. [http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?68+Law+&+Contemp.+Probs.+85+\(winter+2004\)](http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?68+Law+&+Contemp.+Probs.+85+(winter+2004)); prisijungimo laikas: 2008-11-21.
13. Spence D. B. Can law manage competitive energy markets? Cornell Law Review. Cornell Law Review. University of Texas Law, Law and Economy Research Paper No. 137. 2008. P. 765-809 // http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1067068; prisijungimo laikas: 2008-10-23.
14. Stoiber C. Elements of National Law and Decommissioning. IAEA Regional Workshop on Legal and Regulatory Aspects of Decommissioning of Research Reactors. Manila. 2006. P. 4. <http://www.iaea.org/downloads/rw/projects/r2d2/workshop1/lectures/Lectures%20batandjjeva-stoiber-lund/decomm-and-nuclear-law-elements.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-11-07.

Kita literatūra

1. Applying for a nuclear site licence for new nuclear power stations. A step-by-step guide. Her Majesty's Chief Inspector of Nuclear Installations Nuclear Directorate. Health and Safety Executive. 2008. // <http://www.hse.gov.uk/newreactors/ngn02.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-10-12.
2. Atominė energetika Lietuvoje: branduolinė sauga. Veiklos ataskaita 2004. Vilnius. 2005. P. 23 <http://www.vatesi.lt/fileadmin/documents/Ataskaitos/atask-2004.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-11-05

3. Atominė energetika Lietuvoje: branduolinė sauga. Veiklos ataskaita 2007. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija (VATESI). Vilnius. 2007. <http://www.vatesi.lt/fileadmin/documents/Ataskaitos/atask-2007.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-11-14.
4. Direct Indicators of Nuclear Regulatory Efficiency and Effectiveness. Pilot project results. Organisation for economic co-operation and development Nuclear energy agency. 2004 // <http://www.nea.fr/html/nsd/reports/2004/nea3669-indicators.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-10-05.
5. Energy for a changing world. An energy policy for Europe. European Commission, Directorate-General for Energy and Transport. Brussels. 2007. // http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/2007_03_02_energy_leaflet_en.pdf; prisijungimo laikas: 2008-06-08.
6. Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas. Europos ombudsmenas. Europos Bendrijos. 2005. P. 17 // http://ombudsman.europa.eu/code/pdf/lt/code2005_lt.pdf ; prisijungimo laikas: 2008-11-10.
7. Nuclear safety report. Implementation of the obligations of the convention on Nuclear safety in Lithuania the first Lithuanian report in accordance with article 5 of the convention. 1998. P. 77-78. <http://www.vatesi.lt/fileadmin/documents/leidiniai/en/first-report.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-10-25.
8. Licencijuojamų veiklos rūšių sisteminės analizės studija: išanalizuoti veiklos licencijavimą reglamentuojančius teisės aktus, parengti išvadas dėl jų atitikimo Civilinių kodeksą ir susisteminti informaciją apie licencijuojamas veiklos rūšis, licencijų rūšis, licencijas išduodančias institucijas ir jų įgaliojimus, licencijų išdavimo sąlygas. Taikomas mokslinis tyrimo darbas. Studiją parengė Advokatų profesinė bendrija „Jurevičius, Balčiūnas ir Bartkus“. 2005.
9. Paslaugų direktyvos įgyvendinimo vadovas. Liuksemburgas: Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras. 2007. P. 16. // http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_lt.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-22.
10. Report of the reduced scope international regulatory review team (IRRT) mission to Czech Republic. P. 30. http://www.sujb.cz/docs/IRRT_mission.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-05.

Internetiniai šaltiniai

1. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Interneto versija//<http://www.autoinfa.lt/webdic/>; prisijungimo laikas: 2008-05-31.
2. Internetinis tarptautinių žodžių žodynas // <http://www.zodziai.lt/>; prisijungimo laikas: 2008-05-31.
3. Lietuvių kalbos žodynas. Interneto versija // <http://www.lkz.lt/startas.htm>; prisijungimo laikas: 2008-05-31.
4. Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos tinklapis // http://www.ukmin.lt/lt/veiklos_kryptys/energetika/branduoline/aktai.php; prisijungimo laikas: 2008-11-14
5. Radiacinės Saugos centro tinklapis // <http://www.rsc.lt/index.php/pageid/390>; prisijungimo laikas: 2008-11-14.
6. Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos tinklapis // http://www.vatesi.lt/fileadmin/documents/Teisine_informacija/neskelbti/6701.pdf; prisijungimo laikas: 2008-11-14; <http://www.vatesi.lt/index.php?id=64>; prisijungimo laikas: 2008-11-14.
7. IAEA Power reactor information system // <http://www.iaea.org/programmes/a2/index.html>; prisijungimo laikas: 2008-09-30.
8. World Nuclear association // <http://www.world-nuclear.org/info/inf102.html>; prisijungimo laikas: 2008-09-30.

SANTRAUKA

Raktiniai žodžiai: licencijavimas, branduolinė energetika, reguliuojančioji institucija, branduolinė sauga, administracinio teisinio reguliavimo problemos.

Baigiamajame darbe analizuojamos licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemos. Atskleidžiama licencijavimo branduolinėje energetikoje samprata, licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo vieta Lietuvos teisinėje sistemoje. Atsižvelgiant į licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo veiksmingumo rodiklius, nagrinėjamos šiuo metu aktualiausios licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemos. Autorės nuomone, dabartinis licencijavimo branduolinėje energetikoje administracinis teisinis reguliavimas yra neveiksmingas dėl to šių problemų: netinkamai nustatytos licencijų rūšys, licencijas išduodančių institucijų kompetencija nėra tinkamai atribota, licencijavimo procedūros neužtikrina pareiškėjo teisės į gerą administravimą, administracinių poveikio priemonių sistema už licencijos sąlygų nesilaikymą nėra tiksliai nustatyta įstatyme. Dabartinis reguliavimas neatitinka besikeičiančios branduolinės energetikos pramonės poreikių, ne visiškai atitinka tarptautinių organizacijų nustatytus reikalavimus bei rekomendacijas.

SUMMARY

Keywords: licensing, nuclear energetics, regulatory body, nuclear safety, the problems of administrative regulation.

The problems of administrative regulation of licensing in the field of nuclear energy are discussed in the final paper. The concept of licensing in the nuclear energy field and the place of the administrative regulation of licensing in Lithuanian legal system are disclosed. Given the efficiency indicators of administrative regulation of licensing in nuclear energy field, the topical issues administrative regulation of licensing in nuclear energy field are analysed. In author's view, the current administrative regulation of licensing in nuclear energy field is ineffective due to the following problems: ill-defined types of licenses, the competence of licensing authorities is not properly separated, the licensing procedure does not guarantee the right to good administration, the system of administrative sanctions for non-compliance with the license conditions is unclearly defined in the acts of law. The current regulation does not meet the changing needs of the nuclear energy industry, does not fully meet the requirements and recommendations laid down by international organizations.

PRIEDAI

1 PRIEDAS

*Ugnė Adomaitytė
Mykolo Romerio universitetas
Teisės fakultetas, Administracinės teisės ir proceso katedra*

EKSPERTO APKLAUSOS ANKETA

Dėl licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo problemų

Šia anketa siekiama išsiaiškinti licencijavimo branduolinės energetikos srityje ekspertų nuomonę apie dabartinio licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinio teisinio reguliavimo veiksmingumą, pagrindines praktikoje kylančias problemas, susijusias su licencijavimo branduolinės energetikos srityje administraciniu teisiniu reguliavimu.

Anketos rezultatai bus naudojami magistrinio darbo tyrimo tikslais.

1. Ar šiuo metu licencijavimą branduolinėje energetikoje reguliuojančiuose teisės aktuose tinkamai nustatytos licencijų rūšys? *Parašykite savo nuomonę.*

2. Ar praktikoje susiduriate su licencijavime branduolinės energetikos srityje dalyvaujančių institucijų kompetencijos atribojimo problemomis? Jei taip, kokiomis? *Parašykite savo nuomonę.*

3. Ar, Jūsų manymu, licencijavimo branduolinės energetikos srityje procedūrų administracinis teisinis reguliavimas užtikrina pareiškėjo teises? *Parašykite savo nuomonę.*

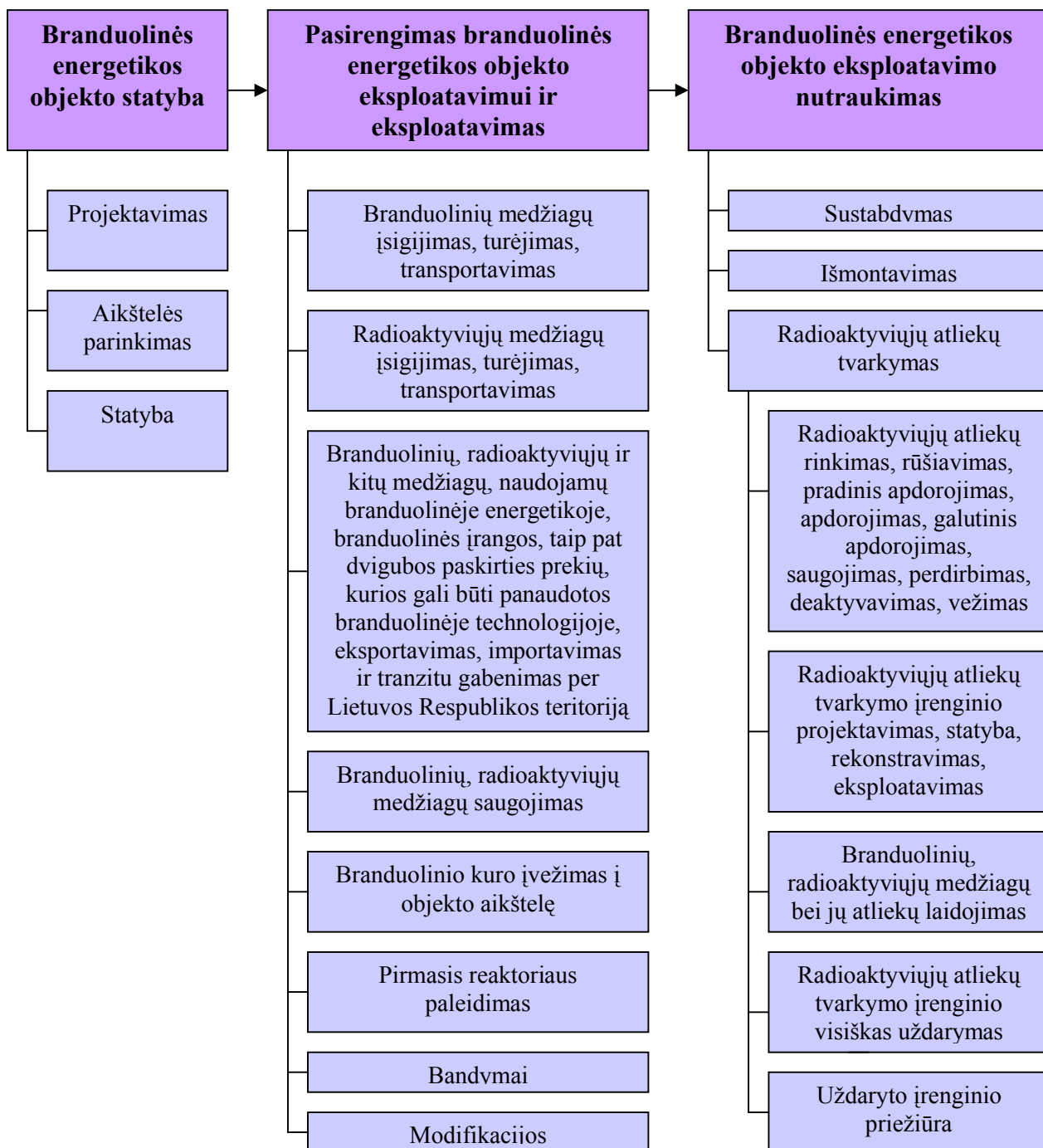
4. Ar, Jūsų nuomone, veiksmingai reguliuojama administracinio poveikio priemonių, susijusių su licencijų branduolinės energetikos srityje sąlygų laikymusi, sistema? Kodėl, kokių reikėtų pakeitimų? *Parašykite savo nuomonę.*

5. Ar, Jūsų nuomone, dabartinis licencijavimo branduolinės energetikos srityje administracinis teisinis reguliavimas yra veiksmingas? Jei ne, nevisiškai, kokių priemonių, Jūsų nuomone, turėtų būti imtasi, kad licencijavimo branduolinėje energetikoje administracinis teisinis reguliavimas būtų veiksmingesnis? *Pažymėkite atsakymo variantą ir parašykite savo nuomonę.*

- Taip, veiksmingas
- Nevisiškai veiksmingas
- Ne, neveiksmingas











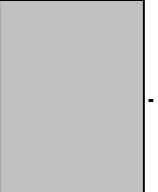

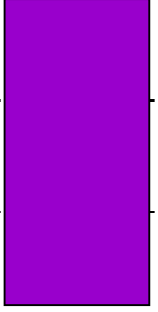

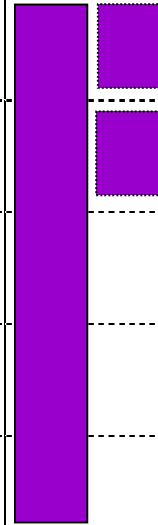



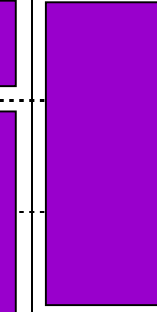
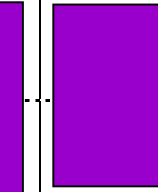
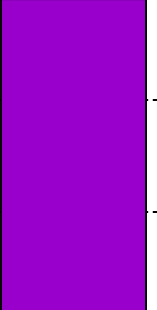
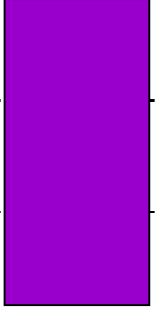




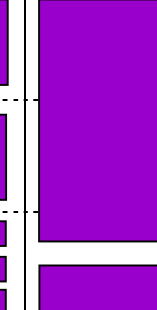
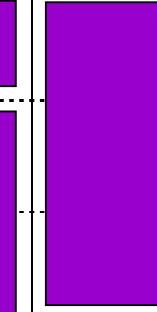
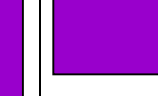
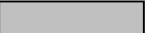
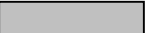
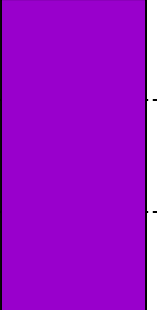
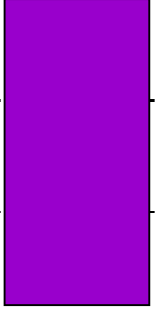



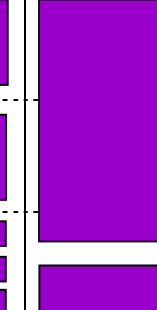
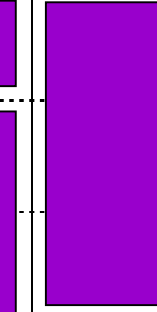
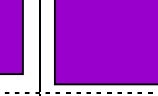

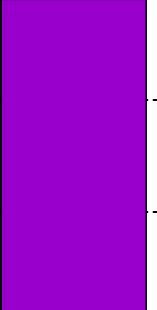
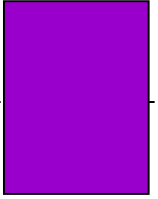

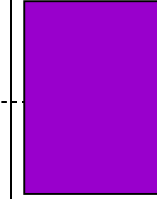




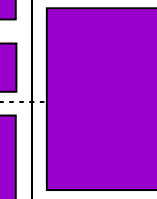
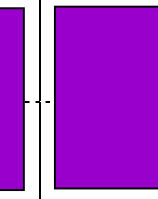


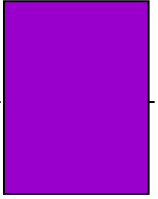

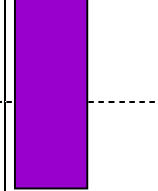
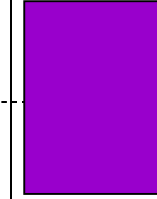


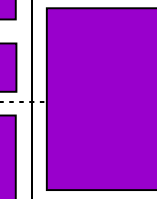
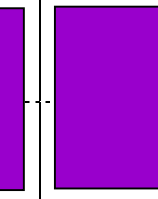









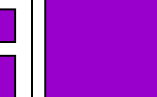
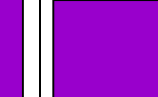
Dėkoju, kad atsakėte į anketos klausimus

BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS OBJEKTO GYVAVIMO ETAPAI

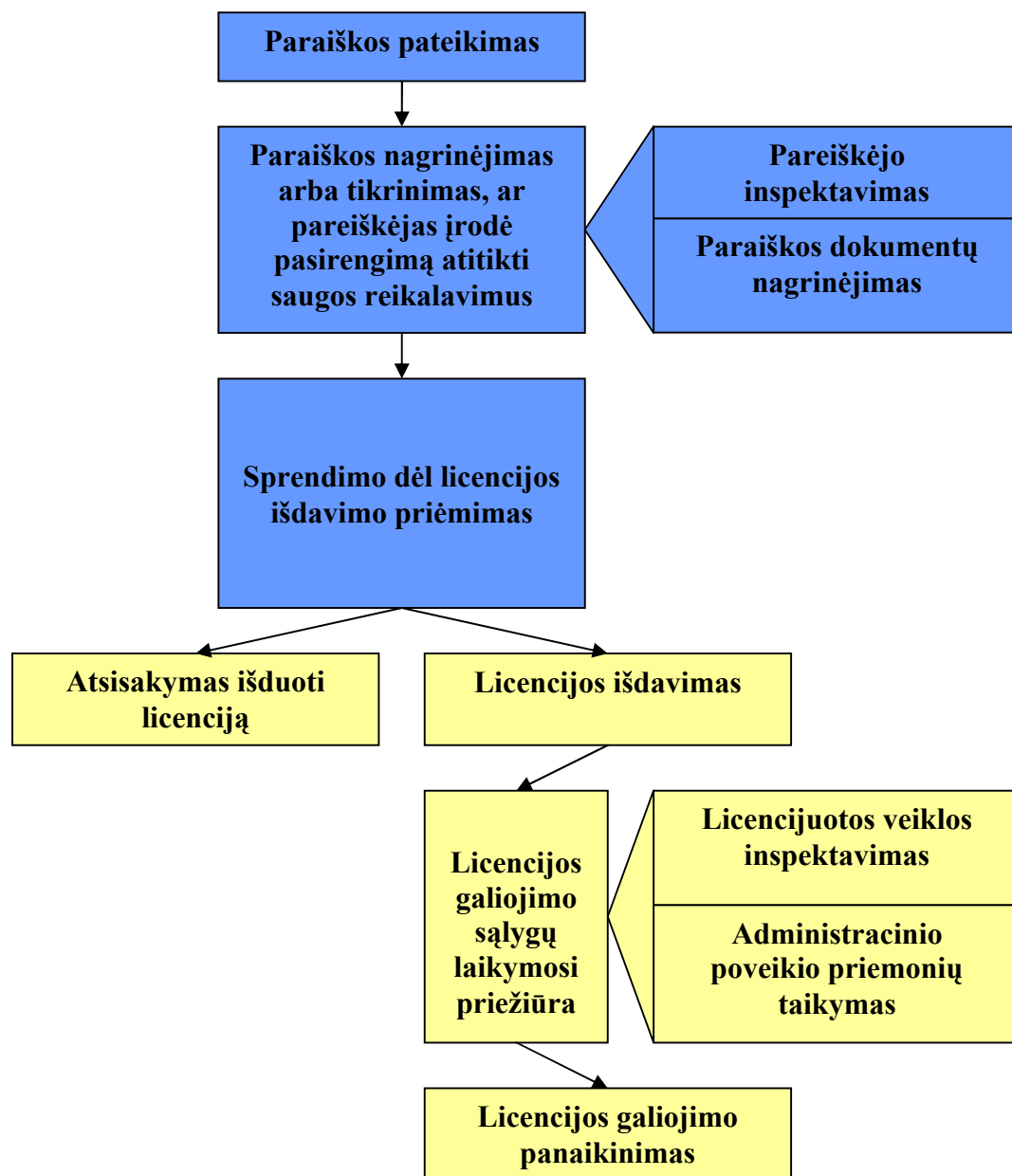


3 PRIEDAS

LICENCIJŲ PAGRINDINIAMS BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS OBJEKTŲ GYVAVIMO ETAPAMS SISTEMA BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS VALSTYBĖSE

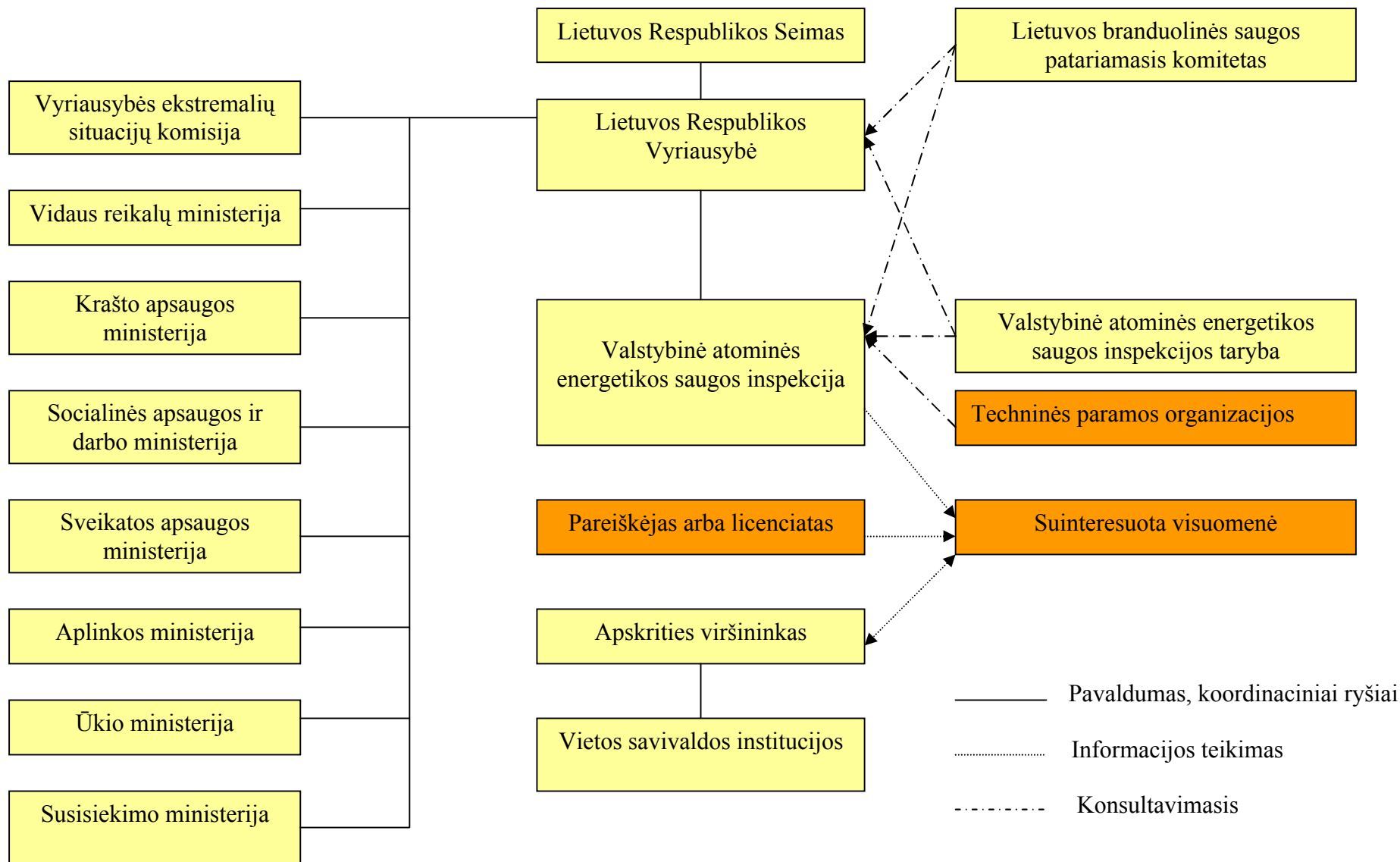
	TATENA Rekomen- duojama	Kanada	Suomija	Didžioji Britanija	JAV	Bulgarija	Čekija	Vengrija	Slovakija	Lietuva
Branduolinės energetikos objekto gyvavimo etapai										
Veiksmai, atliekami prieš aikštelės parinkimą (angl. <i>pre-site</i>)										
Aikštelės parinkimas										
Projektavimas										
Statyba	 									
Veiksmai prieš pirmąjį paleidimą ir pirmasis paleidimas							  			
Eksploatavimas										
Eksploatavimo nutraukimas								 		

LICENCIJAVIMO BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE ETAPAI



- Pagrindiniai (būtinosis) licencijavimo branduolinės energetikos srityje etapai
- Fakultatyvūs licencijavimo branduolinės energetikos srityje etapai

TEISĖS VERSTIS VEIKLA BRANDUOLINĖJE ENERGETIKOJE SUTEIKIMO PATVIRTINIMO INSTITUCINĖ SCHEMA



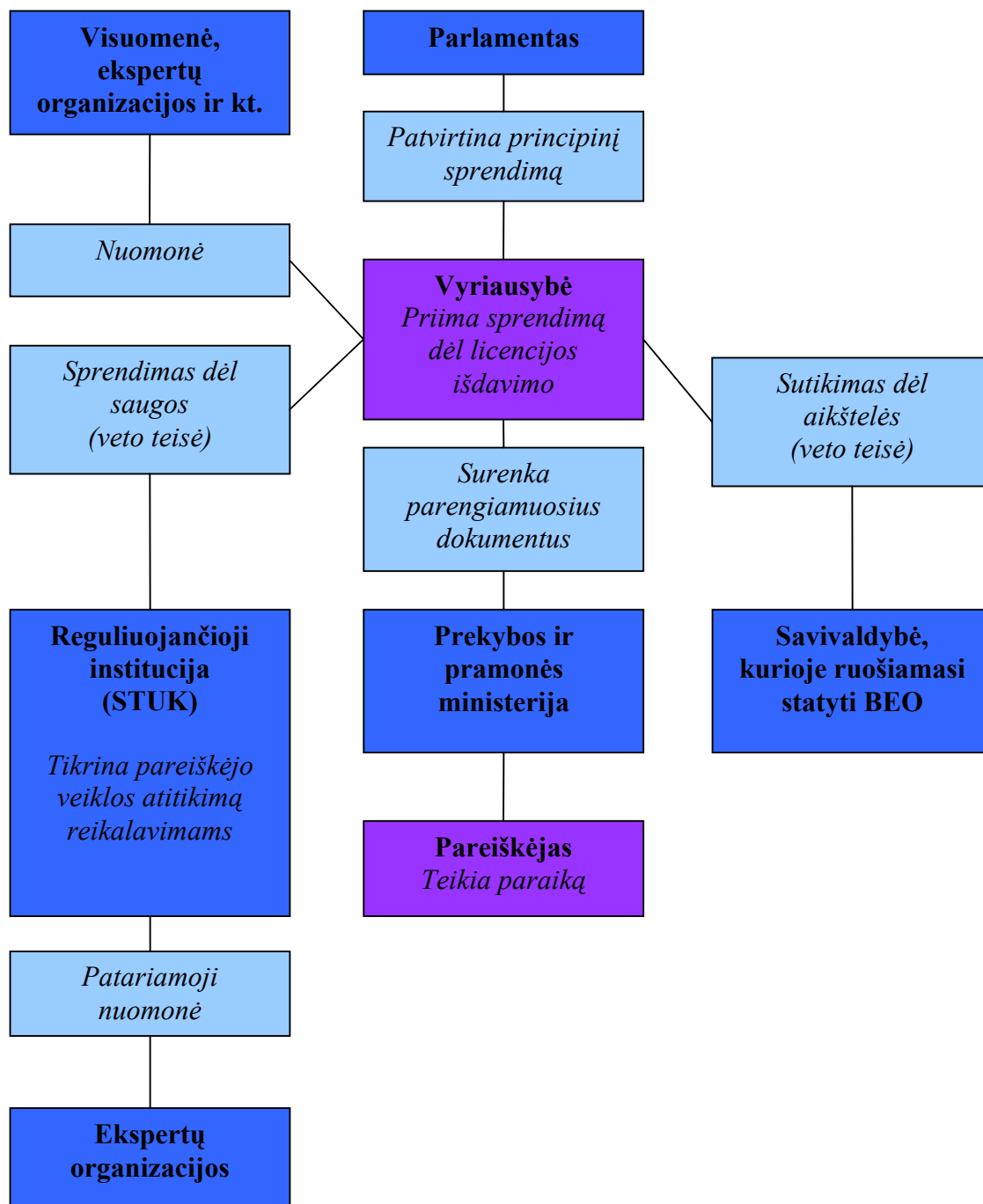
LICENCIJŲ BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE SISTEMA

Branduolinės energijos įstatymas	Radioaktyvių atliekų tvarkymo įstatymas	Radiacinės saugos įstatymas
Projektuoti, statyti ir rekonstruoti branduolinės energetikos objektus, įrenginius ir įrengimus	Projektuoti, statyti ar rekonstruoti, eksploatuoti saugyklas ir kapinynus, nutraukti saugyklų eksploatavimą, visiškai uždaryti kapinynus ir vykdyti uždarytų kapinynų priežiūrą	Gaminti, naudoti, prekiauti, saugoti, montuoti, prižiūrėti, remontuoti, perdirbti, vežti jonizuojančiosios spinduliuotės šaltinius bei tvarkyti (surinkti, rūšiuoti, apdoroti, laikyti, perdirbti, transportuoti, saugoti, nukenksminti) radioaktyviausias atliekas
Eksploatuoti branduolinės energetikos objektus	Transportuoti radioaktyviausias atliekas	
Nutraukti branduolinės energetikos objekto eksploataciją	Rinkti, rūšiuoti, atlikti pradinį apdorojimą, apdorojimą, galutinį apdorojimą, saugoti, perdirbti, deaktyvuoti radioaktyviausias atliekas	
Laidoti branduolines ir radioaktyviausias medžiagas bei jų atliekas		
Įsigyti, turėti ir transportuoti branduolines medžiagas		
Įsigyti, turėti ir transportuoti radioaktyviausias medžiagas		
Eksportuoti, importuoti ir tranzitu gabenti per Lietuvos teritoriją branduolines, radioaktyviausias ir kitas medžiagas, naudojamas branduolinėje energetikoje, branduolinę įrangą, taip pat dvigubos paskirties prekes, kurios gali būti panaudotos branduolinėje technologijoje		

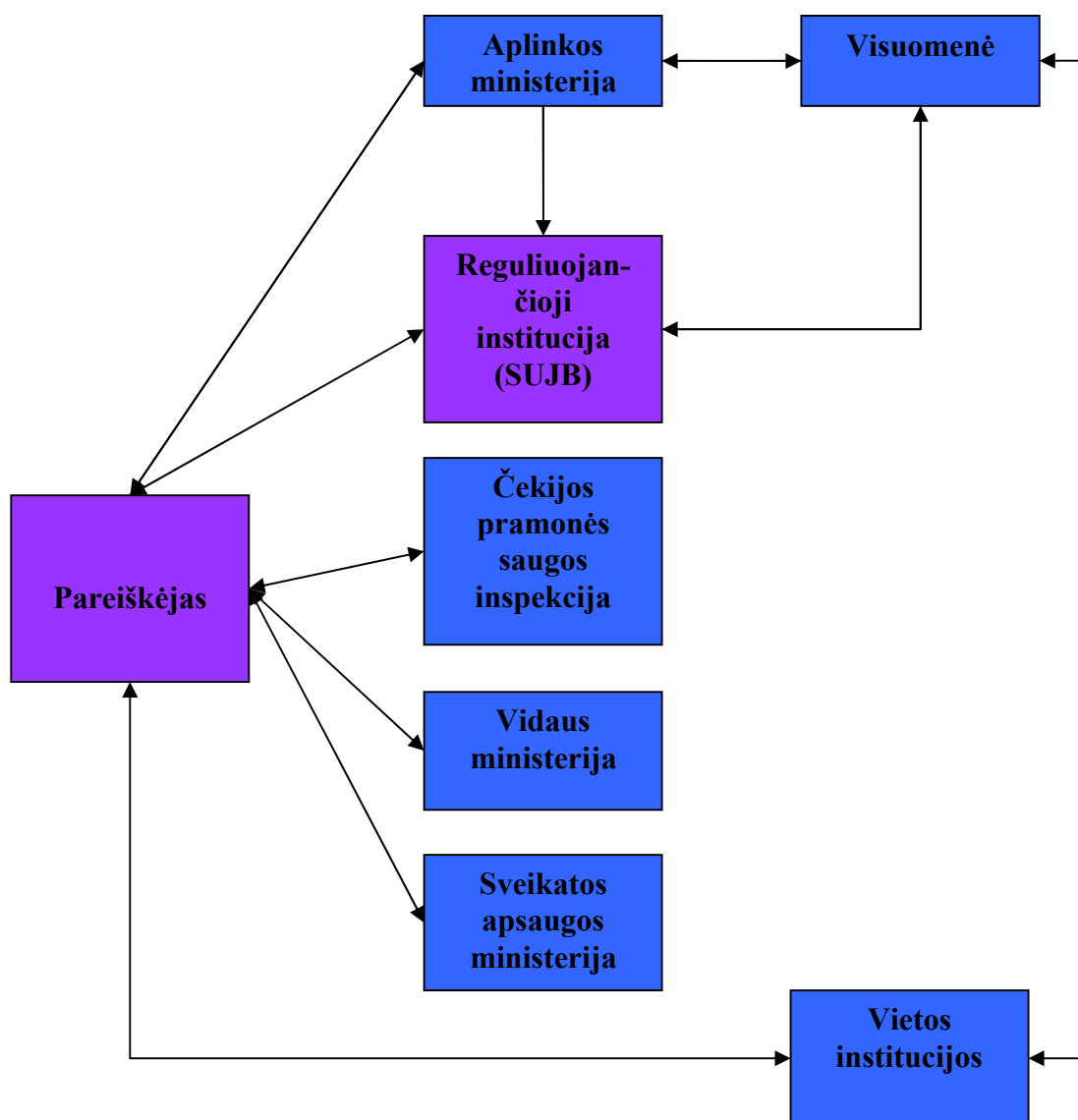
**TERMINAI PARAIŠKOMS NAGRINĖTI IŠDUODANT PAGRINDINES LICENCIJAS
BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE LIETUVOJE IR KITOSE
BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS VALSTYBĖSE**

N r.	Veikla, kuriai išduodama licencija	Lietuva	Bulgarija	Čekija	Vengrija	Slovakija	Didžioji Britanija
1.	Branduolinės energetikos objekto aikštelės parinkimas	1 metai	9 mėnesiai	4 mėnesiai	6 mėnesiai	4 mėnesiai	Individu- alus grafikas, derinamas su pareiškėju
2.	Branduolinės energetikos objekto projektavimas		9 mėnesiai	1 metai	6 mėnesiai	1 metai	
3.	Branduolinės energetikos objekto statyba		9 mėnesiai		6 mėnesiai		
4.	Branduolinės energetikos objekto pirmasis paleidimas	Išduoda- mas leidimas	9 mėnesiai	6 mėnesiai pirmajam kuro pakrovi- mui ir 10 dienų visoms kitoms pirmojo paleidimo stadijoms	6 mėnesiai	6 mėnesiai	
5.	Branduolinės energetikos objekto eksploatavimas	1 metai	9 mėnesiai		6 mėnesiai	6 mėnesiai	
6.	Branduolinės energetikos objekto eksploatavimo nutraukimas	1 metai	9 mėnesiai	Priimamas kitos rūšies sprenđi- mas	6 mėnesiai	6 mėnesiai	
	Bendrasis terminas kitai veiklai	–	–	60 dienų	30–60 dienų	60 dienų	

**SUOMIJOS LICENCIJAVIMO PROCEDŪRA PAGAL SUOMIJOS
BRANDUOLINĖS ENERGIJOS ĮSTATYMĄ IR
BRANDUOLINĖS ENERGIJOS DEKRETA**



Šaltinis: Finnish 4th national report as referred to in Article 5 of the Convention on Nuclear Safety. 2007. <http://www.stuk.fi/julkaisut/stuk-b/stuk-b80.pdf>; prisijungimo laikas: 2008-10-05.

**ČEKIJOS VEIKLOS BRANDUOLINĖS ENERGETIKOS SRITYJE
LICENCIJAVIMO PROCEDŪRA**

Šaltinis: Report of the reduced scope international regulatory review team (IRRT) mission to Czech Republic. P. 35. http://www.sujb.cz/docs/IRRT_mission.pdf; prisijungimo laikas: 2008-10-05.

Baigiamasis darbas baigtas rašyti 2008 m. gruodžio d.

Magistro baigiamojo darbo autorė Ugnė Adomaitytė
El. paštas: u.adomaityte@gmail.com