

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

GINTARĖ MORKŪNIENĖ
ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA

TEMA
VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖ UŽ ŽALĄ, PADARYTĄ VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ IR
TARNAUTOJŲ VEIKSMAMS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas -
lekt. Livija Maslauskaitė

Mokslinis konsultantas -
doc. dr. Stasys Šedbaras

Vilnius, 2008

TURINYS

ĮVADAS	4
1. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS SAMPRATA TEISINĖS VALSTYBĖS KONCEPCIJOS KONTEKSTE	7
2. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS DOKTRINOS GENEZĖ: LYGINAMASIS POŽIŪRIS ...	12
2.1. VALSTYBĖS IMUNITETO DOKTRINOS PERIODAS	12
2.2. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS DOKTRINOS PRADŽIA	17
2.3. MODERNIOS VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS APŽVALGA	27
3. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS PABALTIJO VALSTYBĖSE: ESTIJA, LATVIJA, LIETUVA	38
3.1. VIEŠOSIOS ATSAKOMYBĖS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS ESTIJOS RESPUBLIKOJE	39
3.2. VIEŠOSIOS ATSAKOMYBĖS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS LATVIJOS RESPUBLIKOJE.....	42
3.3. VIEŠOSIOS ATSAKOMYBĖS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOJE	44
3.4. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS REGLAMENTAVIMO PROBLEMAS LIETUVOS RESPUBLIKOJE	49
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI	52
LITERATŪROS SĄRAŠAS	54
SANTRAUKA	59
SUMMARY	60

IVADAS

Temos aktualumas ir problematika. Neabejotina, kad valdžios atstovų neteisėti sprendimai ne tik pažeidžia pamatines žmogaus teises, bet neretai sukelia asmenims materialinę bei moralinę žalą. Toleruojant valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtus veiksmus, kuriais pažeidžiamos žmogaus teisės ir laisvės, neužkirtus jiems kelio, atsirastų didžiulis socialinis disbalansas, būtų pažeista pamatinė pusiausvyra.

Lietuvos Respublikos Konstitucija¹ nustato, kad asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso² 6.271 straipsnyje įtvirtinta, kad žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės.

Teisinio reglamentavimo požiūriu Lietuvos Respublikos teisėje įtvirtintos normos sukuria visas prielaidas privatiems asmenims siekti valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais padarytos žalos atlyginimo. Tačiau vertinant platesniame kontekste Lietuvos teisinį reglamentavimą valstybės atsakomybės klausimu yra nemažai trūkumų, kuriuos reikalinga išanalizuoti ir pateikti praktinius pasiūlymus Lietuvos teisinio reglamentavimo tobulinimui. Valstybės atsakomybės už žalą, padarytą jos institucijų ir tarnautojų veiksmais, klausimas Lietuvos teisėje nėra iki galo ir detaliai ištirtas, o valstybės atsakomybės už žalą, padarytą jos institucijų ir tarnautojų veiksmais, tema dažnai sulaukia pasaulio mokslininkų dėmesio. Ypač šiuo klausimu daug rašo bendrosios teisės sistemos šalių, tai yra Didžiosios Britanijos ir Jungtinių Amerikos Valstijų (toliau – JAV) mokslininkai: B. Schwartz, C. Harlow, D. Fairgrieve, P. Craig, H. Street, A. M. Dugdale, L. N. Klar, D. Nissen ir kt. Lietuvoje valstybės atsakomybės už žalą, padarytą jos institucijų ir tarnautojų veiksmais, tema yra menkai išnagrinėta. Kiek plačiau į valstybės deliktinės atsakomybės problemą pažvelgė V. Mikelėnas savo monografijoje „Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai“³. Valstybės deliktinės atsakomybės tema keletą mokslinių straipsnių yra publikavusi doktorantė S. Selelionytė⁴.

Įvertinus tai, kad valstybės deliktinė atsakomybė nėra vien tik civilinės teisės institutas, šiame darbe bus apžvelgiama valstybės deliktinės atsakomybės problema iš administracinės teisės pozicijų, įvertinama valstybės deliktinė atsakomybė per teisinės valstybės koncepcijos

¹ Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

² Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

³ Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995.

⁴ S. Selelionytė. Valstybė kaip civilinės deliktinės atsakomybės subjektas // Jurisprudencija. 2004, Nr. 59(51); S. Selelionytė. Neteisėtumas kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlyga // Jurisprudencija. 2006, Nr.1(79).

prizmę bus siekiama identifikuoti viešosios deliktinės atsakomybės teisinio reglamentavimo privalumus ir trūkumus Lietuvos teisinėje sistemoje bei paliesti kitas problemas.

Tyrimo objektas – viešosios atsakomybės doktrina Lietuvos Respublikos ir užsienio šalių teisinėje praktikoje.

Tyrimo dalykas – Lietuvos Respublikos deliktinės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinio reglamentavimo ypatumai ir trūkumai: sisteminė – lyginamoji Lietuvos Respublikos ir užsienio šalių (Anglijos, JAV, Prancūzijos teisinė praktika nuo XV a. pradžios iki XXI a. pradžios bei Estijos Respublikos ir Latvijos Respublikos teisinė praktika XX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje) teisinės praktikos analizė.

Tyrimo tikslas – įvertinti Lietuvos Respublikos deliktinės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinio reglamentavimo veiksmingumą teisinės valstybės principo lygmenyje.

Siekiant iškelto mokslinio tyrimo tikslo keliami šie **uždaviniai**:

- 1) atskleisti valstybės atsakomybės doktrinos ir teisinės valstybės principo santykį;
- 2) atskleisti valstybės atsakomybės doktrinos genezę, analizuojant Anglijos, JAV ir Prancūzijos teisinę praktiką nuo XV a. pradžios iki XXI a. pradžios;
- 3) ištirti užsienio šalių (Anglijos, Prancūzijos, JAV) ir Lietuvos teismų praktiką taikant teisės normas, reglamentuojančias valstybės atsakomybę už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, bei įvertinti teismų praktikos įtaką formuojant valstybės deliktinės atsakomybės sampratą;
- 4) lyginamuoju aspektu ištirti Lietuvos Respublikos, Latvijos Respublikos ir Estijos Respublikos atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinį reglamentavimą ir taikomą valstybės atsakomybės realizavimo modelį.

Tyrimo hipotezė - teisinės valstybės principo lygmenyje Lietuvos Respublikos deliktinės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinis reglamentavimas nėra veiksmingas.

Tyrimo metodai. Siekiant atskleisti valstybės atsakomybės doktrinos ir teisinės valstybės principo santykį, panaudojant *analizės metodą*, bus išskirtas ir nagrinėjamas vienas pagrindinių teisinės valstybės požymių – valstybės atsakomybė savo piliečiams už žalą, padarytą jos institucijų ir tarnautojų veiksmais. Pasinaudojant *dokumentų analizės metodu* bus analizuojama užsienio šalių ir Lietuvos teismų praktika taikant teisės normas, reglamentuojančias valstybės deliktinę atsakomybę, o vertinant teismų praktikos įtaką formuojant valstybės deliktinės atsakomybės sampratą bus pasitelkiamas *sisteminės analizės metodas*. *Istoriniu-genetiniu metodu* bus siekiama atskleisti valstybės atsakomybės doktrinos genezę, analizuojant Anglijos, JAV ir Prancūzijos teisinę praktiką nuo XV a. pradžios iki XXI a.

pradžios. Remiantis *lyginamuoju metodu* bus atskleidžiamos kontinentinės ir bendrosios teisės sistemose susiformavusios valstybės atsakomybės doktrinos, o taip pat palyginamas Lietuvos ir Estijos bei Latvijos atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmis, teisinis reglamentavimas. Pasitelkiant *sisteminės analizės metodą* bus siekiama išskirti tiriamų valstybių viešosios atsakomybės teisinio reglamentavimo ypatumus. *Analitinis - kritinis metodas* bus naudojamas vertinant, ar Lietuvoje tinkamai reglamentuoti žalos nustatymo ir atlyginimo tvarkos teisiniai santykiai.

1. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS SAMPRATA TEISINĖS VALSTYBĖS KONCEPCIJOS KONTEKSTE

Valstybė, būdama nuo teisės nepriklausoma socialinė realybė, kuria teisę ir paskui pati visiškai savanoriškai jai save pajungia¹. Valstybę, paklūstančią savo pačios leidžiamiems įstatymams, nuo XIX a. pradžios imta vadinti vokišku terminu Rechtsstaat. Lietuvoje (1919 m. – 1940 m.) šis terminas išverstas į „teisinę valstybę“ (M. Romeris, P. Leonas)².

Dėl ilgaamžio absoliutizmo ir despotizmo tradicijos valstybinė valdžia iki XVIII a. pabaigos Europoje buvo suvokiama kaip pagrindinė ir didžiausia grėsmė žmogaus teisėms. Siekiant paralyžiuoti šią grėsmę, reikalauta apriboti valstybinę valdžią jos pačios leidžiamais įstatymais³. Buvo teigiama, kad bet kuri teisė tampa teise tik tada, kai susaisto ne tik valdinius, bet ir pačią valstybės valdžią. Valstybė, išleisdama įstatymą, jo normomis teisėtai suvaržo ne tik atskirus asmenis, bet kartu ir savo pačios veiklą. Savo pačios įstatymų susaistyta valstybė turi jau ne moralinį, o teisinį pobūdį. Jos veiksmai tuomet yra piliečiams iš anksto žinomi, nuspėjami ir dėl to mažiau pavojingi. Valstybės institucijos gali daryti tik tai, ką joms leidžia įstatymas, o piliečiai viską, ko nedraudžia įstatymas⁴.

XIX a. antrojoje pusėje teisinės valstybės tapatinimas su teisėtumo valstybe (vok. Rechtsstaat), o teisės – su įstatymu ėmė susilaukti kritikos. Tokio tipo teisinėje valstybėje privalu vykdyti įstatymo reikalavimus, neatsižvelgiant į tai, koks yra tų reikalavimų turinys, todėl kiekvieną įstatymais besitvarkančią valstybę buvo galima laikyti teisine, net ir tą, kurios įstatymai atvirai despotiški. Taigi buvo pripažinta, kad svarbiausia yra tai, kad valstybės valdžią turi varžyti ne šiaip valdžios leidžiami įstatymai, o žmogaus teisės, t.y. vertybės, esančios šalia valstybinės valios ir nepriklausomos nuo tos valios. Valstybė pašaukta ne suteikti asmens teises, o tik kurti mechanizmą joms garantuoti⁵.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje įtvirtintas teisinės valstybės kūrimas vadinamas ilgalaikiu ir strateginiu lietuvių tautos siekiu. Šis siekis suponuoja tai, kad Lietuvos Respublika turi būti valdoma remiantis teise, kad pagrindinės vertybės šioje valstybėje yra žmogaus teisės bei laisvės. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų laukiamų praktinių veikslių, reikalauja užtikrinti žmogaus teises ir laisves, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios ir kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos

¹ Kelzenas H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 252.

² A. Vaišvila. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000, Nr. 15(7). P. 19.

³ Ten pat, P.21.

⁴ A. Vaišvila. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000, Nr. 15(7). P. 21.

⁵ Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje: habil. darbas: soc. mokslai: teisė (01S)/ LTU.- V., 2001. P.25-26.

teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią ir kad įstatymai, Vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją¹.

Žmogaus teisių apsauga šiandien yra tapusi vienu iš svarbiausių valstybei keliamų uždavinių. Tačiau šiandien keliamas tikslas efektyviai apginti žmogaus teises nebegali būti vertinamas tik formaliu lygmeniu, t.y. tik įtvirtinant pagrindinius teisinės valstybės principus ir visuotinai pripažįstamas teisės normas konstituciniuose ir kituose teisiniuose administraciniuose dokumentuose. Žmogaus teisių gynimo klausimas turi būti tinkamai sprendžiamas pirmiausia kasdienėje privačių asmenų bendravimo su administracinėmis struktūromis, valstybės valdžios institucijomis srityje².

Teisinei valstybei tapo svarbu ne tik deklaruoti teisės viršenybę, bet ir ją realiai garantuoti. Tapo būtinybe konceptualią teisinės valstybės sampratą pagilinti institucine, formuoti žmogaus teisių saugos ir įgyvendinimo teisinį, organizacinį mechanizmą, pirmiausia kuriant konstitucinį ir administracinį teismus valdžios veiksmų teisėtumui kontroliuoti³.

M. Romeris, analizuodamas naują teismo vykdomą konstitucinės priežiūros ir viešų ginčų sprendimo funkciją, rašė, kad neteisė gali reikštis ir valdžios organų darbuose, todėl gali būti keliamas ir jų teisėtumo priežiūros, jų teisėtumo užtikrinimo klausimas⁴.

Teismo paskirtis yra apsaugoti teisinės valstybės idėją ir neleisti jos užgožti trumparegiškiems ir vienadieniems kitų valdžių sprendimams. Ch. Montesquieu laikais teismas vykdė bene vienintelę funkciją – jis tik nagrinėjo privačių asmenų tarpusavio ginčus. Valstybės imuniteto doktrina buvo kliūtis, užkertanti kelią patekti į teismą byloms, kur privatus asmuo būtų galėjęs bylinėtis su viešąja valdžia. Tačiau jau XVIII amžiuje valstybės imuniteto doktrina susilpnėjo, o vėliau jos visai atsisakyta. Atsirado naujos kategorijos – privačių asmenų ir viešosios administracijos bylos, kurias ėmė nagrinėti teismai. Taigi nuo XVIII a. pabaigos teismai pradėjo vykdyti naują – vykdomosios valdžios veiksmų teisėtumo kontrolės – funkciją. Susiformavo vadinamoji administracinė justicija. Prancūzijoje, kuri bene pirmoji atsisakė valstybės imuniteto doktrinos, nebuvo išdrįsta administracinių bylų atiduoti nagrinėti bendrosios kompetencijos teismams. Tam sukurti specialūs administraciniai teismai (pranc. *tribunaux administratif*). Šiuo keliu pasukta ir Lietuvoje 1999 m. sukuriant specialią administracinių teismų sistemą. Kitose šalyse pasielgta priešingai: nepritarus specialiųjų teismų kūrimo idėjai, administracines bylas pavesta nagrinėti bendrosios kompetencijos teismams⁵.

¹ A. Urmonas. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P.102.

² Kargaudienė A. Socialinės įtakos mechanizmų poveikis privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos administraciniam teisiniui statusui: daktaro dis. sant.: soc. mokslai: teisė (01S)/MRU.- V., 2007. P. 20.

³ Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje: habil. darbas: soc. mokslai: teisė (01S)/LTU.- V., 2001. P.26.

⁴ Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994. P. 10-11.

⁵ Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. Vilnius: Justitia, 2003. T.1. P.74-75.

Reikia pažymėti, kad daugeliui Centrinės ir Vidurio Europos valstybių būdingas asmens nepasitikėjimo teismais sprendžiant ginčą su valstybine valdžios institucija reiškinys. Taip yra dėl to, kad asmenys, net ir patyrę žalą dėl valstybės ar savivaldybės valdžios institucijų veiksmų, nėra linkę kreiptis dėl žalos atlyginimo teismine tvarka. Tokią situaciją lemia asmenų netikėjimas, kad ginčas dėl žalos atlyginimo gali būti išspręstas palankiai pareiškėjo atžvilgiu¹.

Teisinėje valstybėje individas pripažįstamas bet kurios veiklos, taip pat ir valstybinės, tikslu. Pripažinus individo primatą, pirmą kartą valstybė atsigrėžė į pilietį ne kaip į konkrečios grupės atstovą, o kaip į pilietį apskritai. Valstybė įpareigojama būti žmogaus teisių apsaugos ir įgyvendinimo bei paslaugų teikimo organizacija, t.y. paklusti teisei, kurios tikruoju šaltiniu dabar pripažįstama ne valstybė, o individas. Lietuvos Respublikos Konstitucijos garantuojamoms vadinamosioms valstybės piliečių pagrindinėms teisėms ir laisvėms yra įprasta priešpriešinti jas atitinkančias valstybės pareigas įstatymais nepažeisti lygybės arba laisvės, kurios yra tų teisių turinys, kitaip tariant, nesikišti į šiuo būdu ginamą individų sritį tokiais įstatymais, kurie šią sritį ribotų arba naikintų.

Viešąjį sektorių sudaro valdžios galiomis arba kompetencija besinaudojančios įvairios institucijos, kurių veiklą teisinė valstybė – Rechtsstaat – privalo reguliuoti. Šiandien į administracinę valdžią, viešąjį administravimą, reformų įtakos pagrindu, stengiamasi žiūrėti kaip į viešąją tarnybą, žmogaus teisių apsauga tampa viešojo administravimo institucijų veiksmingumo vertinimo kriterijumi².

Žvelgiant į individo pirmenybės įtvirtinimą prieš valstybę, reikia atkreipti dėmesį į Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Iš jos galima išvesti ir pačios valstybės tikslą – tarnauti žmonėms. Kitaip tariant tai yra žmonių valios sukurto objekto veikimo krypties nustatymas.

Žmogaus primato idėja prieš valstybę suponuoja valstybės atsakomybę tautai ir taip siekia įgyvendinti demokratines idėjas apie asmens teisę dalyvauti valstybės valdyme ne tik formuojant įstatymų leidžiamąsias institucijas, o taip pat ir kontroliuojant valstybės valdymo institucijų veiklą.

Kiekvienam tautos nariui rūpi apsisaugoti ne tik nuo kitų visuomenės narių agresijos, bet ir nuo savavališkų valstybinės valdžios atstovų veiksmų³.

Demokratinėje valstybėje valdžios galios ribojamos, siekiama užtikrinti, kad valdžia, t.y. pareigūnai tinkamai elgtųsi su piliečiais. Teisinėje valstybėje negali būti ignoruojamos

¹ Kargaudienė A. Socialinės įtakos mechanizmų poveikis privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos administraciniam teisiniui statusui: daktaro dis. sant.: soc. mokslai: teisė (01S)/ MRU.- V., 2007. P. 25.

² Ten pat, P.20.

³ S. Arlauskas. Tautos suverenitetas ir vientisos valdžios sistema parlamentinėje demokratijoje // Jurisprudencija. 2002, Nr. 26(18). P. 15-16.

piliečių teisės ir laisvės. Teisinėje valstybėje kiekvienam piliečiui suteikiama teisė ginti savo teises ir laisves visais įstatymo nedraudžiamais būdais¹.

Jei asmens konstitucinė teisė realiai pažeista, tai teisinėje valstybėje galiojanti teisė negali būti aiškinama taip, kad iš asmens būtų atimama galimybė teisinėmis priemonėmis įgyvendinti savo subjekcinę teisę į žalos atlyginimą. Taip pat neturi būti priimami tokie teisės aktai, kurie atleistų valstybę nuo pareigos atlyginti piliečiams padarytą žalą. Priešingu atveju tai reikštų atsisakymą teisės viršenybės – pačios teisinės valstybės esmės. Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktriną konstitucinis teisinės valstybės principas yra universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Lietuvos Respublikos Konstitucija², Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų reikalavimų, suponuoja ir tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei³. Iš to darytina išvada, kad joks įstatymas ar jo aiškinimas neturi įpareigojamosios galios, jei jis demokratinėje valstybėje neigia teisės viršenybę – šiuo atveju atleidžia valstybę nuo pareigos atlyginti neteisėtu teisės aktu piliečiams padarytą žalą. Teisinėje valstybėje galioja „lygaus viešosios naštos paskirstymo principas“, kuris reiškia, kad visuomeninė našta, įskaitant ir valdžios institucijų neigiamą įtaką, turi būti paskirstyta vienodai visiems visuomenės nariams. Įstatymas teisinėje valstybėje gali nustatyti tik žalos, padarytos valstybės institucijų ar pareigūnų antikonstituciniais teisės aktais, atlyginimo mastą atsižvelgiant į valstybės ekonomines galimybes konkrečiu laikotarpiu, bet ne kvestionuoti pačią valstybės pareigą atlyginti žalą.

¹ A.Urmonas, B. Pranevičienė. Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 24(16). P. 89.

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 131 straipsnio 4 dalies (2001 m. rugsėjo 11 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 234 straipsnio 5 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 244 straipsnio 2 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 407 straipsnio (2003 m. birželio 19 d. redakcija), 408 straipsnio 1 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 412 straipsnio 2 ir 3 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 413 straipsnio 5 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 414 straipsnio 2 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl pareiškėjo - Šiaulių rajono apylinkės teismo prašymų ištirti, ar Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 410 straipsnis (2002 m. kovo 14 d. redakcija) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 7-254.

³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2000 m. liepos 11 d. redakcija) 27 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2002 m. liepos 5 d. redakcija) 57 straipsnio 4 dalies, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (1997 m. gegužės 22 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 4 punkto, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (2002 m. birželio 20 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 6 punkto, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 48 straipsnio 1 dalies (1961 m. birželio 26 d. redakcija) ir 75 straipsnio 1 dalies (1975 m. sausio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 93-4000.

Tam, kad teisinės valstybės idėja nebūtų vien patraukli ideologija, siekiama atitinkamai organizuoti valstybių vidaus gyvenimą, sukurti teisės viešpatavimui teisinės, organizacinės, ekonominės, idėjinės, socialinės prielaidas praktiškai funkcionuoti¹.

Valstybės ilgalaikės plėtros strategijoje², patvirtintoje Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX-1187, numatyta, kad kuriant nacionalinę teisės sistemą, atitinkančią teisinės valstybės sampratą ir Europos Sąjungos teisinę patirtį, tarp kitų siekiamų atlikti pagrindinių veiksnių ir svarbiausių priemonių, svarbu užtikrinti neteisėtais pareigūnų veiksmais padarytos moralinės ir materialinės žalos atlyginimą.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, neginčytina, kad vienas pagrindinių teisinės valstybės požymių yra veiksmingos valstybės atsakomybės už valstybinių institucijų ir pareigūnų neteisėtais arba nepagrįstais veiksmais asmenų teisėms padarytą žalą sistemos sukūrimas³.

Įvertinus tai, kad teisinės valstybės koncepcija atsirado pereinant iš XVIII amžiaus į XIX amžių⁴, tikslinga ištirti valstybės atsakomybės, kaip vieno pagrindinių teisinės valstybės požymių, raidos evoliuciją, siekiant nustatyti, kaip įvairiais laikotarpiais skirtingose valstybėse privataus asmens ir valstybės institucijų santykiuose buvo vadovaujamosi pagrindiniais teisinės valstybės principais.

¹ A. Vaišvila. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000, Nr. 15(7). P. 18.

² Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

³ A. Vaišvila. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000, Nr. 15(7). P. 23.

⁴ Ten pat, P. 19.

2. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS DOKTRINOS GENEZĖ: LYGINAMASIS POŽIŪRIS

Iki XVIII amžiaus pabaigos daugumoje valstybių valstybės deliktinės atsakomybės problema nebuvo aktuali, nes vyraujant monarchinei valstybės valdymo formai galiojo principas „karalius negali daryti žalos ar kitokio blogio“ (angl. „*the King can do no wrong*“; pranc. „*le Roi ne peut mal faire*“). Valstybė buvo tapatinama su monarchu, o monarchas laikytas neliečiamu, turinčiu imunitetą nuo teisinės atsakomybės. XV amžiuje šis principas išsirutuliojo į valstybės imuniteto¹ doktriną², pagal kurią valstybė, kaip aukščiausiasis suverenas, buvo pripažįstama esančia už civilinės jurisdikcijos ribų, todėl jai negalėjo būti taikomos tokios pačios atsakomybės sąlygos, kokios buvo taikomos privatiems asmenims. Valstybės atsakomybės doktrina įvairiose valstybėse (Anglijoje, JAV, Prancūzijoje) skirtingais laikotarpiais buvo taikoma nevienodu mastu, o XIX a. pabaigoje – XX a. pradžioje pradėta jos atsisakyti. Įsivyravo principas, kad valstybė ir jos institucijos turi atsakyti savo piliečiams už padarytą žalą. Tačiau nepaisant valstybės imuniteto doktrinos nykimo XX amžiuje, iki šių dienų yra išlikę šios doktrinos požymių ir šiuolaikinėse teisės sistemose³.

Laiko požiūriu tikslinga nagrinėti valstybės atsakomybės doktrinos raidą išskiriant tris valstybės atsakomybės doktrinos raidos periodus:

1 periodas – valstybės imuniteto doktrinos periodas XV a. – XIX a. pabaiga;

2 periodas – valstybės atsakomybės doktrinos susiformavimas, Prancūzijoje XIX a. pabaigoje, o Anglijoje ir JAV – XX a. viduryje;

3 periodas – moderniosios valstybės atsakomybės doktrinos periodas, prasidėjęs XX a. antroje pusėje ir tebesitęsiantis iki šių dienų.

2.1. Valstybės imuniteto doktrinos periodas

Ir bendrosios, ir kontinentinės teisės sistemos valstybėse valstybės atsakomybės doktrina vystėsi laipsniškai: nuo valstybės imuniteto doktrinos iki plačiai taikomos valstybės atsakomybės sampratos dabartiniu metu.

Nuo pat viduramžių (XV a.) iki XVIII a. pabaigos, buvo keliamas monarcho atsakomybės klausimas. Prancūzijoje buvo paplitusi akademinė nuomonė, kad „karalius negali daryti bloga“, atspindinti monarcho imuniteto nuo atsakomybės principą.

¹ Imunitetas (lot. *immunitas*) – atleidimas nuo prievolių.

² Doktrina (lot. *doctrina*) - mokymas, mokslinė arba filosofinė teorija, politinė sistema, vadovaujamas teorinis arba politinis principas arba normatyvinė formulė.

³ Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P.370-371.

Anglijoje taisyklė, kad monarchui negali būti iškelta byla teismuose, turi šaknis feodalizme, nes feodalams taip pat negalėjo būti pareiškiamas ieškinys jų pačių, t.y. feodalų teismuose. Joks teismo procesinis dokumentas negalėjo būti priimtas monarcho nenaudai. Tačiau teisingumo principo atžvilgiu, toks požiūris nebuvo visiškai teisingas: sutinkamai su teisingumo principu monarchas faktiškai buvo pripažįstamas esantis teisės subjektu, tačiau praktikoje nustatyta procedūra kliudė įgyvendinti galimybę siekti žalos kompensavimo iš monarcho. Tuo pačiu pažymėtina, kad jau XV amžiuje buvo pripažinta, kad monarchas, kaip teisingumo šaltinis, turi atitaisyti skriaudą, padarytą privatiems asmenims, kai to jo yra prašoma. Nors tokia procedūra buvo komplikauta ir lėta, tačiau yra išlikusių rašytinių įrodymų, kad nukentėjęs asmuo turėjo teisę siekti žalos atlyginimo iš monarcho. Pavyzdžiui, monarchas dažnai patenkindavo prašymus, kuriuose buvo prašoma kompensuoti žalą, patirtą neteisėtai konfiskuojant turtą¹. Tačiau Anglijos teisėjai pripažino, kad teisė pateikti prašymą monarchui dėl pažeistos teisės gynimo nėra *per se* monarcho delikto pripažinimas.

XVI amžiuje, ryšium su karaliaus prerogatyvų išaugimu, monarcho valdžios sustiprėjimu, Dievo suteiktų teisių idėjomis ir su absoliučiu suverenitetu susiformavo teorija, kad monarchas negali daryti bloga². Šios teorijos pasekoje Anglijos teismai atsisakė taikyti monarchui darbdavio atsakomybės, dar kitaip vadinamos netiesiogine atsakomybe, doktriną, tvirtindami, kad principas, kad monarchas negali daryti bloga, yra padarinys požiūrio, kad monarchas negali pateisinti blogio. Pažymėtina, kad netiesioginės atsakomybės principas šiuo laikotarpiu buvo interpretuojamas netinkamai, manant, kad darbdavys yra atsakingas dėl darbuotojo padarytos žalos dėl to, kad leisdamas kilti deliktui jis pats padarydavo deliktą. Būtent nekvestionuojama maksima „karalius negali daryti bloga“ sąlygojo monarcho imuniteto nuo deliktinės atsakomybės prieš privačius asmenis doktrinos susiformavimą Anglijoje.

Tačiau jau XVIII amžiuje monarcho imuniteto doktrinos prieštarumas teisingumo principui Anglijoje buvo švelninamas keletu būdų. Įstatymų leidžiamoji valdžia laipsniškai bandė nustatyti monarcho atsakomybę. Praktikoje buvo plėtojama nuomonė, kad monarchas turi atsakyti dėl valstybės tarnautojo padarytos žalos ir atlyginti dėl jo neteisėtų veiksmų privataus asmens patirtus nuostolius, jei privatus darbdavys esant tokioms pačioms aplinkybėms būtų atsakingas. Taip pat buvo siūloma nustatyti, kad monarchas pripažintų save lygiateisiu arbitražo dalyviu arba, kad valstybės išdas *ex gratia* sumokėtų kompensaciją žalą patyrusiam asmeniui³.

Svarbu pažymėti tai, kad netgi monarcho imuniteto doktrinos egzistavimo laikotarpiu buvo sričių, kuriose buvo taikomos tam tikros imuniteto išimtys. Viena tokių sričių – nuosavybės teisės pažeidimas. Nepaisant vyraujančio monarcho imuniteto nuo deliktinės atsakomybės

¹ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 8.

² E. M. Borchard. *Government Responsibility in Tort* // *Yale Law Journal*. 1926, Vol. 36. P. 15.

³ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 10-11.

principo, XVIII amžiuje vietos valdžia sistemingai mokėjo kompensacijas už darbininkų, dirbančių viešuosius darbus, padarytą žalą. Tačiau šios išmokos neatspindėjo teisės į kompensaciją už padarytą žalą, nes ji buvo priteisiama *ad hoc*, motyvuojant lygybės principu. Kai kurie autoriai tvirtino, kad šios procedūros prigimtis yra modernios administracinės atsakomybės viešųjų darbų srityje užuomazgos¹.

Monarchas nebuvo vienintelis subjektas, kuris kėlė privačių asmenų nepasitenkinimą Anglijos valstybės tarnyba dėl viešosios valdžios įgyvendinimo, pažeidžiant privačių asmenų teises, o neretai ir padarant jiems žalą. Teismų praktika² patvirtina, kad nuo XIX a. vidurio valstybės institucijos galėjo būti patrauktos civilinėn atsakomybėn, o valstybė tapo atsakinga už jos tarnautojų padarytą žalą. Tačiau siekiant išvengti didelio skaičiaus ieškinių, buvo nustatyti ieškinių prieš viešąją valdžią apribojimai, o 1893 metais buvo priimtas Viešosios valdžios apsaugos įstatymas (angl. *The Public Authorities Protection Act*), kuriame buvo nustatyti žalos atlyginimo maksimalūs dydžiai³. Palanki viešosios valdžios procesinė padėtis Anglijoje, nustatyta 1893 metų įstatymu, buvo panaikinta 1954 metais, priėmus Teisės reformos įstatymą (angl. *Law Reform Act*). Tačiau pažymėtina, kad vėliau buvo nustatyti papildomi ribojimai, siekiant apsaugoti viešąją valdžią. Nepaisant tapusio klasika Lordų Rūmų sprendimo *Geddis v. Proprietors of Bann Reservoir* byloje (1878) dėl neatsargumo taisyklės taikymo statutiniams pareigūnams⁴, vėliau Lordų Rūmai nustatė apribojimus *East Suffolk Rivers Catchment Board v. Kent* byloje (1941), nustatydami padarytos žalos testą⁵. Vienoje šios bylos interpretacijoje⁶ buvo teigiama, kad statutiniai valstybės pareigūnai turi pareigą elgtis atsakingai siekiant išvengti žalos; atsakomybė neatsiranda dėl žalos, kuri būtų atsiradusi nepriklausomai nuo pareigūnų veiksmų.

Valstybės imuniteto doktrinos periode valstybės imunitetas nuo atsakomybės buvo tvirtai įsigalėjęs ir JAV teisėje, todėl turėjo būti surastos alternatyvios žalą patyrusių asmenų teisių gynimo priemonės. XVIII amžiuje JAV buvo keletas bandymų apriboti valstybės imunitetą nuo deliktinės atsakomybės. Teismai paneigė valstybės imuniteto taikymą daugeliui įmonių, įsteigtų vykdyti viešąsias funkcijas. Buvo priimti įstatymai, kuriuose buvo nustatyta JAV atsakomybė dėl akivaizdžių įstatymų pažeidimų, dėl deliktų jūroje, taip pat liečiantys prekybinius ar valstybinius laivus. Vietoj Anglijoje taikyto prašymo monarchui dėl pažeistos teisės gynimo, JAV galiausiai buvo pasirinktas neoficialios įstatymų leidybos (Kongreso

¹ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 8.

² *Itchin Bridge Company v. The Southampton Board of Health* (1858); *Mersey Docks & Harbour Board v. Gibbs* (1866) // Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 11. Pažymėtina, kad valstybės institucijos atsakydavo už jų tarnautojų padarytą žalą tik tuo atveju, jei pastarieji veikdavo ne kaip karūnos agentai.

³ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 11.

⁴ Statutiniams pareigūnams netaikomos jokios apsaugos priemonės, jei jie žalą padaro dėl aplaidaus statutinių galių įgyvendinimo, išskyrus atvejus, kai žala buvo neišvengiamas tinkamo funkcijų vykdymo padarinys.

⁵ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 11.

⁶ P. Craig. *Negligence in the Exercise of a Statutory Power* // *Law Quarterly Review*. 1978. P.94.

privataus akto) metodas, kuomet klausimus dėl žalos atlyginimo turėjo teisę spręsti įstatymų leidžiamoji valdžia. Taip buvo nuspręsta dėl to, kad pagal JAV konstituciją¹, įgaliojimai nagrinėti ieškinius prieš valstybę suteikti ne bendrosios kompetencijos teismams ir ne vykdomajai valdžiai, bet įstatymų leidžiamajai valdžiai. Nepasitenkinimas šiuo metodu privedė prie specializuoto teismo (angl. *Court of Claims*) įsteigimo 1855 metais, kuris, nuo įstatymo², panaikinusio draudimą paduoti ieškinį prieš valstybę (angl. *Tucker Act*) priėmimo 1877 m., turėjo jurisdikciją nagrinėti ieškinius prieš valstybę. Minėtas įstatymas taip pat suteikė teisę teismui nagrinėti ieškinius, grindžiamus JAV konstitucijos pažeidimu³.

Kalbant apie JAV, pažymėtina, kad jau pirmojoje svarbioje JAV Aukščiausiojo Teismo byloje⁴ valstybės atsakomybės klausimu buvo nutarta, kad valstybės imuniteto nuo civilinių ieškinių doktrina buvo nesuderinama su tautos, kaip vienintelio suvereniteto turėtojo, samprata. Šis sprendimas buvo priimtinas valstijose, kurios po revoliucijos buvo paskendusios skolose. Šio teismo sprendimo pasėkoje buvo priimta Vienuoliktoji JAV Konstitucijos pataisa, uždraudžianti vienos valstijos piliečio bylinėjimąsi prieš kitą valstiją federaliniuose teismuose⁵.

Nuo *Cohens v. Virginia bylos*⁶ (1821), JAV teismai nuosekliai priimdavo sprendimus, patvirtinančius valstybės imunitetą nuo deliktinės atsakomybės, išskyrus atvejus, kuomet valstybė duodavo sutikimą paduoti skundą prieš ją. Toks požiūris dažniausiai buvo suprantamas kaip aukščiausios valdžios privilegija. Byloje *Briggs v. Light-Boats* (1865), buvo konstatuota, kad būtų nesuderinama su aukščiausios vykdomosios valdžios idėja ir keltų grėsmę suverenių viešųjų funkcijų vykdymui, jeigu būtų daugybė ieškinių prieš valstybę⁷.

JAV Aukščiausiojo Teismo 1907 m. sprendime byloje *Kawananakoa v. Polyblank*⁸ buvo konstatuota, kad suverenas yra atleistas nuo ieškinių ne dėl kažkokio formalaus supratimo, bet dėl loginių ir praktinių priežasčių, kad negali būti teisėtų reikalavimų prieš valdžią, kuri pati kuria teisę ir nuo kurios ši teisė priklauso.

Prancūzijoje valstybės atsakomybės doktrina vystėsi kiek kitaip nei Anglijoje ar JAV. Iki Didžiosios Prancūzijos revoliucijos 1789 metais, Prancūzijos viešojoje teisėje vyravo idėja, kad valstybė nėra atsakinga piliečiams už valstybės tarnautojų veiksmais padarytą žalą.

¹ Constitution of the United States // <http://www.law.emory.edu/index.php?id=3080>; prisijungimo laikas: 2007-09-05.

² Įstatymas pavadintas Kongreso nario John Randolph Tucker vardu.

³ H. Street. Tort Liability of the State: The Federal Tort Claims Act and The Crown Proceedings Act // Michigan Law Review. 1949, Vol. 47. P. 343.

⁴ Chisholm v. Georgia (1793) // http://cornellcollege.edu/politics/courses/allin/365-366/documents/chisholm_v_georgia.html; prisijungimo laikas: 2007-08-17.

⁵ H. Street. Tort Liability of the State: The Federal Tort Claims Act and The Crown Proceedings Act // Michigan Law Review. 1949, Vol. 47. P. 341.

⁶ Cohens v. Virginia // http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0019_0264_ZO.html; prisijungimo laikas: 2007-08-17.

⁷ H. Street. Tort Liability of the State: The Federal Tort Claims Act and The Crown Proceedings Act // Michigan Law Review. 1949, Vol. 47. P. 343.

⁸ Kawananakoa v. Polyblank // <http://vlex.com/vid/20056379>; prisijungimo laikas: 2007-08-17.

Po 1789 metų Didžiosios Prancūzijos revoliucijos buvo pripažįstama, kad suverenitetas priklauso tautai. Tačiau šis pripažinimas pasireiškė ne tiesiogiai tautai suteikiant daugiau teisių, bet pripažįstant plačias teises įstatymų leidžiamajai valdžiai, kaip atstovaujančiai visos tautos valią, ir suteikiant plačias teises vykdomajai valdžiai, kaip institucijai, vykdančiai suvereno valią. Aukščiausioji valdžia ir atsakomybė už žalą šiuo laikotarpiu buvo suprantamos kaip viena kita paneigiančios sąvokos. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios sutapatinimas su visuomenės valia buvo stipri jėga prieš valstybės atsakomybės už žalą išsigalėjimą. Antra, ir svarbiausia, priežastimi, kliudžiusia išgalėti valstybės atsakomybės doktrinai nagrinėjamu laikotarpiu, turėtų būti laikoma tai, kaip revoliucionieriai interpretavo ir taikė valdžių padalijimo principą. Dėl priešrevoliucinių parlamentų piktnaudžiavimo valdžia, buvo nustatyta, kad bendrosios kompetencijos teismams turi būti draudžiama priimti sprendimus, nepalankius administracijai¹. Buvo neįmanoma paduoti bendrosios kompetencijos teismui ieškinio prieš administraciją, o atskiros administracinės justicijos institucijos nebuvo iki 1799 metų, kai Prancūzijos konstitucijoje² buvo įtvirtinta Valstybės Taryba, kuri buvo įsteigta kaip patariamoji administracinė institucija. 1872 m. gegužės 24 d. buvo priimtas įstatymas³, suteikiantis Valstybės Tarybai nepriklausomos teisminės institucijos statusą, kuri turėjo kompetenciją nagrinėti ieškinius, pareiškiamus valstybei dėl žalos atlyginimo.

Pažymėtina, kad laikotarpiu nuo 1800-ųjų iki 1872 metų Prancūzijoje valstybės pareigūnai naudojami trilype apsauga (pranc. *garantie des fonctionnaires*). Visų pirma, jų nebuvo galima patraukti atsakomybėn jokiam teisme, nei bendrosios kompetencijos, nei administraciniame už jokių jų atliktą valstybės aktą⁴. Antra, Prancūzijos Baudžiamojo kodekso (pranc. *Code Pénal*) 114 straipsnis saugojo pareigūnus nuo baudžiamosios atsakomybės už bet kokį savo šalies piliečių laisvės apribojimą tuo atveju, kai skundžiamas poelgis buvo atliktas jo viršininkui įsakius. Ir trečia, remiantis 1800 metų konstitucijos garsiuoju 75 straipsniu, be Valstybės Tarybos sutikimo nebuvo galima persekioti teismo tvarka ar imtis kitokių teisinių veiksmų prieš jokių pareigūną už jokių jam einant tarnybines pareigas atliktą poelgį⁵. Suteikta apsauga buvo plataus masto. Konstitucijos 75 straipsnis suformuluotas buvo taip, lyg jis taikytinas tik teisminiam persekiojimui, tačiau teismai aiškino jį kaip apimantį ir ieškinius dėl žalos atlyginimo. Remiantis Napoleono konstitucija, jokiam valstybės pareigūnui, ar tai būtų

¹ Terminas administracija Prancūzijos teisės teorijoje dažnai vartojamas įvardyti valstybės vykdomosios valdžios funkcijas atliekančias institucijas.

² 1799 m. Prancūzijos Konstitucija (kitaip – VIII respublikos metų) – Prancūzijos konstitucija, priimta 1799 m. gruodžio 13 d. (galiojo iki 1804 m. gegužės 18 d.), parengta specialios komisijos, ratifikuota tautos. // http://www.archontology.org/nations/france/common/01_constitution1799.php; prisijungimo laikas: 2007-09-15.

³ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 10.

⁴ Prancūzijos teisė visada pripažino neapibrėžtą grupę aktų, tai yra valstybės aktus, kurie svarbiausių politinių ar valstybės saugumo klausimų srityje ar vykdant užsienio politiką ar tarptautines sutartis, arba santykiuose su užsieniečiais turi likti nekontroliuojamoje vyriausybės nuožiūroje ir visiškai nepriklauso jokio teismo jurisdikcijai.

⁵ Dicey A. V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 233-234.

prefektas, meras ar policininkas, kurių nors ir neteisėtą elgesį sankcionavo vyriausybė, negrėšė galimybe užsitraukti bausmę ar prievolę atlyginti žalą už tokį poelgį, atliktą einant tarnybines pareigas¹.

Kaip galėjome pastebėti, imuniteto doktrina leidžia civilinės teisės pažeidėjui išvengti atsakomybės dėl jo statuso. Imunitetas apsaugo atsakovą nuo atsakomybės dėl atsakovo užimamos socialinės padėties. Pagrindinė civilinės teisės pažeidimu žala padariusio asmens pareiga yra kompensuoti žalą. Valstybės imunitetas yra kliūtis kompensuoti žalą ir palieka žalą patyrusius asmenis be kompensacijos. Jau ankstyvajame valstybės atsakomybės periode teismai pripažino imuniteto neteisėtumą ir tai, kad teisingumas reikalauja, kad visi žmonės gautų teisingą kompensaciją dėl blogo valdymo.

Valstybės imuniteto periode kalbėti apie teisinės valstybės modelį nagrinėtose valstybėse nėra jokių priedaidų, nes vyravo požiūris, kad negali būti teisėtų reikalavimų prieš valdžią, kuri pati kuria teisę ir nuo kurios ši teisė priklauso. Tačiau pažymėtina, kad jau šiuo laikotarpiu buvo suprasta, kad valstybės imuniteto doktrina prieštarauja teisingumo principui, todėl buvo bandoma ieškoti alternatyvių būdų pažeistoms privačių asmenų teisėms atkurti.

2.2. Valstybės atsakomybės doktrinos pradžia

Valstybės atsakomybės doktrinos pradžia Anglijoje žymi įstatymas, reguliuojantis valstybės civilinę atsakomybę – Anglijos 1947 metų Karaliaus teisminių procedūrų įstatymas (angl. *The Crown Proceedings Act*), JAV – 1946 metais priimtas JAV federalinis įstatymas, reguliuojantis valstybės civilinę atsakomybę už padarytą žalą, o Prancūzijoje – 1873 m. vasario 8 d. teismo sprendimas Blanco byloje.

JAV federalinio įstatymo², reguliuojančio valstybės civilinę atsakomybę už padarytą žalą, priėmimas 1946 metais ir įstatymas³, reguliuojantis valstybės civilinę atsakomybę Anglijoje, priimtas 1947 metais, yra, nors ir pavėluoti, bandymai suteikti piliečiams ir kitiems privatiems asmenims atitinkamas pažeistų teisių gynimo priemonės prieš valstybę, ir ypatingai reikšmingi įvykiai valstybės atsakomybės doktrinai.

Anglijoje teisinės sistemos reformą taip pat paskatino 1946 m. priimti teismų sprendimai. Byloje *Adams v. Naylor* (1946) ieškinys buvo paduotas prieš kariuomenės pareigūną dėl vaiko sužalojimų, kuriuos jis patyrė vaikščiodamas po minų lauką prižiūrimas atsakovo. Lordų Rūmai nustatė, kad kariuomenės pareigūnas gali tik formaliai būti atsakovu šioje byloje,

¹ Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 233-234.

² Federal Tort Claims Act // <http://www.answers.com/topic/federal-tort-claims-act?cat=biz-fin&nr=1>; prisijungimo laikas: 2007-09-15.

³ Crown Proceedings Act // <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=1140084>; prisijungimo laikas: 2007-09-15.

nes ieškinyš šiuo atveju turi būti iškeltas žemės savininkui, t.y. monarchui, bet ne pareigūnui. Vėliau tais pačiais metais ieškinyš buvo pateiktas prieš karinės gamyklos vadovą dėl žalos, padarytos asmeniui, įkritusiam į neuždengtą apkasą. Apeliacinis teismas, *orbiter dictum Adams v. Naylor* byloje, atsisakė leisti teismo procesui tęstis dėl netinkamo atsakovo¹. Atsižvelgiant į teisininkų ir spaudos protestus bei spaudimą, vyriausybė pateikė įstatymo, nustatančio valstybės atsakomybę, projektą, kuris buvo priimtas 1947 m. liepos 31 d., o įsigaliojo 1948 m. sausio 1 d.

Anglijos 1947 metų įstatyme, reguliuojančiame valstybės civilinę atsakomybę, nustatyta, kad deliktinės atsakomybės atžvilgiu monarchas yra tokioje pat padėtyje kaip ir pilnametis ir veiksnus fizinis asmuo. Nors monarchas yra tokioje pačioje pozicijoje kaip ir bet kuris besibylinėjantis privatus asmuo, tačiau neginčijamai egzistuoja ir išskirtiniai monarcho atsakomybės bruožai, kurie reikalauja platesnio paaiškinimo. Pagal 1947 metų įstatymą, iškėlus bylą prieš monarchą atsakovas teisme iš tikrųjų yra atitinkama ministerija arba generalinis atornėjus². Pagal minėtą įstatymą, monarchas taip pat tapo netiesiogiai atsakingas ir už žalą, padarytą valstybės institucijų ar tarnautojų, įskaitant ir nepriklausomą sutarties šalį, veiksmais³.

Anglijos teisėje nagrinėjamu laikotarpiu vis dar galima buvo rasti valstybės imuniteto doktrinos pėdsakų. Visų pirma, kaip ir Prancūzijos valstybės aktai, Anglijoje teismai vykdomosios valdžios aktų atžvilgiu taip pat taikė apsaugos nuo atsakomybės priemones, taigi šie teisės aktai buvo pripažįstami esantys už teismų jurisdikcijos ribų. Nagrinėjamu laikotarpiu aktualus buvo teismų atsisakymo tenkinti ieškinius, apimančius jautrius politinius klausimus, prieš vykdomąją vadžią klausimas. Antra, ginkluotųjų pajėgų imuniteto nuo atsakomybės, nustatyto įstatyme, reguliuojančiame valstybės atsakomybę, buvo atsisakyta 1987 metais priėmus Ginkluotųjų pajėgų įstatymą (angl. *Crown Proceedings (Armed Forces) Act*)⁴. Trečia, paštui ir jo darbuotojams buvo pripažįstamas imunitetas nuo atsakomybės pagal 1947 m. įstatymą, reguliuojantį valstybės atsakomybę. Pagal minėtą įstatymą negalėjo būti pradėtas joks procesinis veiksmas prieš pašto tarnautojus dėl žalos atlyginimo⁵. Ketvirta, teismo tarnautojams pripažįstamas platus imunitetas nuo deliktinės atsakomybės, tačiau, esant tam tikroms išimtinėms aplinkybėms, teismo tarnautojai gali būti patraukti asmeninėn atsakomybėn. Pagal 1946 m. Karaliaus teisminių procedūrų įstatymą, valstybės deliktinė atsakomybė dėl teismo sprendimų negali kilti, tačiau čia paminėtinos dvi išimtys, kada vis dėlto valstybės atsakomybė dėl teismo sprendimų gali kilti. Valstybės atsakomybė gali kilti teismo sprendimais pažeidus

¹ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 11.

² Generalinis atornėjus yra vyriausiasis Anglijos juriskonsultas.

³ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 12.

⁴ *Crown Proceedings (Armed Forces) Act* // http://193.129.121.133/advisers/docs/lawvols/greenvol/pdf/g_0163.pdf; prisijungimo laikas: 2007-08-14.

⁵ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 15.

Europos Bendrijų teisę. Taip pat žala gali būti atlyginama pagal Žmogaus teisių įstatymą¹, tačiau jeigu žala padaryta teismo sprendimu, kuris priimtas sąžiningai, nuostoliai neatlyginami. Vis dėlto, šiuo atžvilgiu Anglijos teisė ryškiai skiriasi nuo Prancūzijos teisės. Prancūzijoje teisėjai gali būti traukiami atsakomybėn dėl teismo aktų, priimtų esant teisėjų dideliame neatsargumui² (pranc. *faute lourde*), jeigu ieškovas neginčijo galutinio sprendimo teisinio pagrindo. Valstybės Taryba *Magiera* byloje (2002) šalia to nustatė išankstinę didelio neatsargumo sąlygą ryšium su teisės, kad byla būtų išnagrinėta per protingą terminą, pažeidimu³.

Lyginant Anglijos ir JAV įstatymus, nustačiusius valstybės atsakomybę už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, pažymėtina, kad Anglijos įstatymas, reguliuojantis valstybės deliktinę atsakomybę, yra išsamesnis nei JAV. Be bendrojo deliktinės atsakomybės principo nustatymo, Anglijos įstatyme buvo panaikinta teisė paduoti prašymą monarchui dėl žalos atlyginimo ir tokiu būdu buvo suvienodinti ieškiniai prieš monarchą ir privačius asmenis. JAV, priešingai, įstatymas reglamentuoja išimtinai tik ieškinius dėl deliktų prieš federalinę vyriausybę. JAV valstybė yra atsakinga pagal įstatymą tik dėl deliktų, padarytų vyriausybės tarnautojų veiksmais, atliktais jiems einant tarnybines pareigas ir veikiant savo kompetencijos ribose. Įstatyme vyriausybės tarnautojai apibrėžiami kaip federalinės institucijos ar įstaigos tarnautojai ar darbuotojai, JAV karinių ar karinių jūrų pajėgų nariai ir asmenys, veikiantys federalinių agentūrų vardu. Anglijos įstatyme pateiktas apibrėžimas nustatė, kad tarnautojas, tai asmuo, tiesiogiai ar netiesiogiai paskirtas karaliaus, kuriam už jo vykdomas karaliaus tarnybos tarnautojo pareigas mokama visiškai iš konsoliduoto Jungtinės Karalystės fondo, Parlamento, Kelių fondo ar iš kurio kito fondo, patvirtinto Finansų ministerijos, lėšų⁴. JAV įstatyme pateiktas valstybės tarnautojo apibrėžimas yra bendro pobūdžio ir yra dviprasmiškas, o Anglijos įstatymas yra bandymas išvengti galimų ginčų, nustatant tikslią ir visa apimančią sąvoką, tačiau vis tiek kritikuotinas, nes nėra visapusiškas.

Grįžtant prie jau nagrinėto Anglijos 1947 m. įstatymo, pažymėtina, kad Anglijoje yra išskiriama vidutinė klasė tarnautojų, kurie, nors ir paskirti vietos ar municipalinės valdžios, nėra valstybės tarnautojai, nes nėra paskirti monarcho. Pavyzdžiui, kadangi policijos pareigūnas yra vidutinės klasės tarnautojas, nei savivaldybė, kuri jį paskyrė į pareigas, nei monarchas nėra atsakingi už jo padarytus deliktus; tik pareigūnas pats asmeniškai gali būti patrauktas

¹ The Human Rights Act (1998) // http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980042_en_1#Legislation-Preamble; prisijungimo laikas: 2007-08-14.

² Tarptautinėje praktikoje pripažįstama, jog dideliu neatsargumu (angl. *gross negligence*, vok. *grobe Fahrlässigkeit*, pranc. *faute lourde*) laikomas asmens elgesys, pasireiškiantis veiksmais, kurių asmuo, laikydamasis bent minimalių atsargumo ir dėmesingumo reikalavimų, nebūtų padaręs. // LAT CBS teisėjų kolegijos 2002 m. gruodžio 2 d. nutartis c.b. Nr. 3K-3-1445/2002 m. K.K.K.Y.A. v. AB „Lietuvos draudimas“. Procesinio sprendimo kategorija 73.2.5.5.

³ Van Gerven W., Lever J., Larouche P. Tort Law. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 383.

⁴ H. Street. Tort Liability of the State: The Federal Tort Claims Act and The Crown Proceedings Act // Michigan Law Review. 1949, Vol. 47. P. 347.

atsakomybėn. Galima padaryti išvadą, kad JAV įstatyme pateiktas apibrėžimas, nepaisant jo neapibrėžtumo, galimai veda prie teisingesnių rezultatų negu aiškiai apibrėžta Anglijos sąvoka¹.

Prancūzijoje valstybės neatsakingumas pakeistas valstybės atsakomybės visose bylose, kuomet administraciniais veiksmais privatiems asmenims (piliečiams) padaroma žala, taisykle buvo jau XIX a. pabaigoje. Valstybės atsakomybės netaikymas praktikoje tapo tik išimtimi iš taisyklės, o valstybės atsakomybės principas, kaip taisyklė, įsitvirtino Prancūzijos teisėje. Maksima, kad „karalius negali daryti bloga“ buvo pakeista posakiu, kad „valstybė yra nuosaikus, doras tarnas“². Įsivyravo nuomonė, kad valstybė siekia atlyginti žalą, padarytą jos institucijų ir tarnautojų veiksmais, ir nesiekia išvengti atsakomybės prisidengdama fiktyvia imuniteto dogma.

Prancūzijos teisės evoliucija nustūmė praeitin ir panaikino didelę dalį suvereniteto doktrinos sampratos, kuri, kaip minėta, buvo valstybės atsakomybės doktrinos pamatas. Kaip rašė Leonas Diugi (*Leon Duguit*), suverenitetas ir atsakomybė nesuderinamos, viena kitą paneigiančios sąvokos. Kas dėl savo suvereniteto kuria teisę, taip pat negali jos nepaisyti. Tik absoliutinėje monarchijoje karalius negali daryti nieko blogo ir dėl to yra neatsakingas, tačiau demokratinėje valstybėje, kuri yra tautos nepriklausomai organizuojama, valstybė negali kartu daryti blogio ir išvengti atsakomybės³.

Ilgą laiką Prancūzijoje, norint paduoti ieškinį bendrosios kompetencijos teismui prieš pavienius valstybės tarnautojus, reikėjo gauti Valstybės Tarybos leidimą. Tačiau toks leidimas buvo duodamas labai retai. Šis valstybės tarnautojų kvazi – imunitetas buvo panaikintas 1870 metų rugsėjo 19 d. dekretu. Šio dekreto priėmimas buvo įtakotas Anglijos teisėje susiformavusios valstybės tarnautojų civilinės atsakomybės sampratos. Tačiau tai nebuvo Anglijos požiūrio perėmimas iš esmės. 1870 m. rugsėjo 19 d. dekretas aiškinamas taip, tarsi bet kokių teisės pažeidimų kaltinami pareigūnai visiškai priklauso bendrųjų teismų jurisdikcijai. Nuo 1870 m. iki 1872 m. tokios nuostatos faktiškai laikėsi tiek bendrosios kompetencijos, tiek ir administraciniai teismai. Tačiau teismų sprendimai Prancūzijoje, kaip ir bet kur kitur, gali žlugdyti įstatymų, kurių jie negali panaikinti, teisinę galią. Po 1870 m. padažnėjo teismo procesai prieš visų lygių pareigūnus. Tačiau vyriausybė norėjo apsaugoti savo tarnautojus, todėl ji kreipėsi į Konfliktų teismą, kad būtų peržiūrėtas 1870 m. dekretas. Nagrinėtoje *Pelletier* byloje⁴ (1873) teismas nusprendė, kad nors teismo procesą prieš pareigūnus galima pradėti be Valstybės Tarybos sutikimo, tačiau privalu laikytis valdžių padalijimo dogmos, ir kad būtent Konfliktų teismas turi nuspręsti, ar konkreti byla priklauso bendrųjų teismų, ar administracinių teismų, tai

¹ H. Street. Tort Liability of the State: The Federal Tort Claims Act and The Crown Proceedings Act // Michigan Law Review. 1949, Vol. 47. P. 348.

² B. Schwartz. Public tort liability in France // New York University law review. 1954, Vol. 29. P. 1438.

³ Duguit L. Law in the Modern State. New York, 1919.

⁴ Pelletier (1873) // http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/1873_07_30_tc.htm; prisijungimo laikas: 2007-09-05.

reiškia, Valstybės Tarybos jurisdikcijai¹. Šioje byloje Konfliktų teismas taip pat nubrėžė ribas tarp administracinių aktų (pranc. *actes d'administration*) ir individualių aktų. Vykdomosios ir teisminės valdžios atskyrimo principas įgalino bylas dėl administracinių aktų nagrinėti administraciniuose teismuose, o bendrųjų teismų teisėjai (pranc. *juges judiciaires*) turėjo jurisdikciją nagrinėti bylas dėl valstybės tarnautojų priimtų individualių aktų. *Pelletier* byloje jau galime stebėti valstybės tarnautojų nusižengimų skirstymo į tarnybinius nusižengimus (pranc. *faute de service*) ir asmeninius nusižengimus (pranc. *faute personnelle*)² užuomazgas.

Prancūzijoje esminis lūžis įvyko kartu su Konfliktų teismo 1873 m. vasario 8 d. sprendimu byloje, žinomoje kaip *Blanco* byla³. Agnès Blanco buvo sužeista vagono, priklausančio viešajai įstaigai Tabako valdybai (angl. *Tobacco Administration*), ir, siekdama prisiteisti kompensaciją iš valstybės, padavė ieškinį teismui. Konfliktų teismo sprendimas šioje byloje buvo labai svarbus tolesniam valstybės atsakomybės doktrinos vystymuisi Prancūzijoje. Konfliktų teismas nurodė, kad remiantis valdžių padalijimo principu, ieškiniai prieš valstybę dėl žalos, padarytos valdžios institucijų ir tarnautojų veiksmis, atlyginimo, teisingi administraciniams teismams. Konfliktų teismas tokiu būdu suformulavo valstybės atsakomybės principą. Buvo aiškiai atmestas Civilinio kodekso normų, nustatančių deliktinę atsakomybę, taikymas. Sprendime buvo nurodyta, kad sprendžiant valstybės tarnautojų veiksmis padarytos žalos atlyginimo klausimą, negali būti vadovaujama Civilinio kodekso normomis, o turi būti vadovaujama specialiomis taisyklėmis, kurios skiriasi priklausomai nuo administracijos poreikių ir būtinybės suderinti valstybės teises su privačių asmenų teisėmis. Taip buvo pabrėžta, kad valstybės ir jos institucijų bei tarnautojų padarytos žalos atlyginimo klausimus reguliuoja administracinė, o ne civilinė teisė.

Buvo pripažinta, kad poreikis išlaikyti pusiausvyrą įgyvendinant individualias teises ir ginant viešąjį interesą reikalauja nustatyti apribojimus valstybės atsakomybės režimui. Administracinė atsakomybė negali būti nei visuotinė, nei absoliuti. *Blanco* byloje suformuluota taisyklė buvo taikytina išimtinai tik centrinėms valstybės valdžios institucijoms, tačiau 1908 metais sprendime *Feutry* byloje⁴ administracinių teismų jurisdikcija buvo praplėsta, decentralizuotų vietos valdžios institucijų atsakomybės klausimas taip pat buvo pripažintas nagrinėtiniu administraciniuose teismuose.

¹ Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 242.

² Prancūzijos teisėje yra skirtumas tarp žalos privačiam asmeniui, padarytos administracijos ar vyriausybės aktu, viršijančiu įgaliojimus (pranc. *faute de service*), nors atliktu tinkamai ar bent be žemesnio pareigūno, pavyzdžiui tarnybinių įsakymą vykdančio policininko, esminės kaltės, ir žalos privačiam asmeniui, padarytos neatsargiai ar tyčia (pranc. *faute personnelle*), kai žemesnis pareigūnas vykdo tarnybinius įsakymus, kurie patys savaime gali būti visiškai teisėti.

³ Blanco (1873) <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnDocument?base=JADE&nod=JCX8X1873X02X000000012>; prisijungimo laikas: 2007-09-05.

⁴ Feutry (1908) // http://www.lexinter.net/JPTXT2/arret_feutry.htm; prisijungimo laikas: 2007-09-15.

Tiesioginis sprendimo *Blanco* byloje rezultatas nors ir buvo palankus asmenims, siekiantiems žalos atlyginimo iš valstybės, tačiau visa eilė vykdomosios valdžios aktų (pranc. *actes d'autorité*), liko neteisingi teismams. Kiti administraciniai aktai, vadinamieji valdymo aktai (pranc. *actes de gestion*), buvo pripažinti galintys sukelti valstybės atsakomybę už padarytą žalą. Buvo teigiama, kad staigus ieškinų prieš valstybę dėl žalos atlyginimo padidėjimas sustabdys naujovių diegimą, o valstybės išlaidos, mokant kompensacijas, bus nepakeliama našta valstybei. Dėl šių priežasčių valstybės imunitetas vyravo dar eilę metų, iki tol, kol jo buvo atsisakyta *Tomaso Grecco* byloje (1905)¹.

Kalbant apie *Blanco* bylos reikšmę valstybės atsakomybės doktrinai, reikia paminėti dar vieną teismo sprendimo šioje byloje aspektą. Pagal Prancūzijos civilinio kodekso² 1382 straipsnį, kiekvienas veiksmas, sukeliantis žalą kitam asmeniui, įpareigoja žalą padariusį asmenį atlyginti padarytą žalą. Ši nuostata, kuria dažniausiai remiamasi Prancūzijos privatinėje deliktinėje teisėje, sąlygoja tai, kad kaltė yra būtina atsakomybės sąlyga, ir jeigu ji būtų taikoma viešojoje teisėje, Prancūzijoje valstybės atsakomybė taip pat būtų iš esmės apribota valstybės atsakomybe tik esant kaltei. Tačiau tokios ribotos atsakomybės prielaidos buvo pašalintos *Blanco* byloje. Nors privatinė deliktinė teisė Prancūzijoje buvo išimtinai paremta atsakomybe esant kaltei, tačiau Konfliktų teismo sprendimas *Blanco* byloje įtakojo Prancūzijos teisę, tam tikrais atvejais išlaisvindamas valstybės atsakomybės teisę nuo apribojimų, kad valstybės atsakomybė gali kilti tik įrodžius kaltę. Tačiau principas „nėra atsakomybės be kaltės“ išliko pagrindiniu Prancūzijos privatinės teisės principu. Buvo teigiama, kad deliktinės atsakomybės pagrindinė sąlyga turi būti kaltė. Kaip ir bendrosios teisės sistemoje, Prancūzijoje nusistovėjo atsakomybės tik esant kaltei doktrina, kilusi iš romėnų teisės. Tai yra teisinis *status quo*, nuo kurio reikia pradėti nagrinėjant atsakomybės teorijas šiandien.

Valstybės atsakomybės atveju greta atsakomybės tik esant kaltei teorijos yra taikoma ir absoliučios atsakomybės teorija. Jeigu administracijos tarnautojų veiksmais padaroma žala privačiam asmeniui, netgi jei nėra konkretaus tarnautojo kaltės, yra pažeidžiamas teisingumo principas lygiai paskirstant vyriausybės išlaidas, todėl valstybės atsakomybė dabar daugeliu atvejų yra paremta absoliučios atsakomybės, t.y. atsakomybės be kaltės taisykle. Prancūzijos teisės doktrinoje teigiama, kad kiekvienas administracinis veiksmas, kuris sukelia žalą, sukelia ir pareigą atlyginti nuostolius.

Valstybės atsakomybė Prancūzijoje taikoma ne tik remiantis absoliučios atsakomybės teorija, bet ir rizikos teorija, kuri reiškia, kad Prancūzijos teisė yra paremta socialinio draudimo schema, kuriai būdingas viešas išdas, sudarytas naudai tų, kuriems padaryta žala

¹ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 13.

² French civil code // http://www.legifrance.gouv.fr/html/codes_traduits/code_civil_textA.htm#CHAPTER%20II%20OF%20INTENTIONAL%20AND; prisijungimo laikas: 2007-09-15.

administraciniais veiksmais, atliekamais visos visuomenės interesais. Asmeniui, kuriam administracijos veiksmais padaroma žala, kompensuojama padaryta žala iš abipusio draudimo fondo, formuojamo iš mokesčių įmokų.

Prancūzijos teisės istorinė apžvalga atskleidžia laipsnišką administracinės atsakomybės vystymąsi. Vienintelė plataus administracinių aktų teisingumo išimtis ilgą laiką, nuo tada, kai įsivyravo valstybės atsakomybės principas, buvo jau minėtieji valstybės aktai (pranc. *actes de gouvernement*). Taip pat Prancūzijoje nagrinėjamu laikotarpiu egzistavo keletas sričių, kuriose buvo taikomas valstybės imunitetas nuo atsakomybės: tarptautinių santykių su kitomis šalimis srityje, santykių tarp įstatymų vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios srityje, taip pat taikant atitinkamas apsaugos priemones, siekiant apsaugoti Prancūzijos nacionalinį ir užsienyje esantį turtą. Kartu su išeinančia valstybės imuniteto doktrina, imuniteto ribos dėl valstybės aktų buvo apribotos. Kitos sritys, kuriose buvo taikomas valstybės imunitetas nuo deliktinės atsakomybės, taip pat buvo apribotos.

Pagrindinis principas, suformuotas Prancūzijos teismų praktikoje, yra, kad valstybės institucijos ir tarnautojai yra atsakingi už tarnybinius nusižengimus administraciniuose teismuose. Tačiau jeigu valstybės tarnautojo elgesys laikomas asmeniniu nusižengimu, tuomet jis traukiamas atsakomybėn bendrosios kompetencijos teisme. Atriboti tarnybinių ir asmeninių nusižengimą dėl prieštaringos teismų praktikos yra sunku. Teismai ne kartą bandė užpildyti šią spragą¹. *Laferriere*² puikiai išdėstė savo išvadoje *Laumonier – Carriol* byloje (1877), kad padarius asmeninį nusižengimą pripažįstama asmeninė kaltė, kuri yra nesusijusi su valstybės tarnyba, bet parodo žmogų su jo silpnybėmis, jo potraukiais, neapgalvotais poelgiais³.

Teismai kreipė dėmesį į daugelį faktorių, siekdami nustatyti valstybės tarnautojų veiksmuose esant asmeninę kaltę. Visų pirma, teismai buvo veikiami pačios suinteresuotos valstybės tarnybos. Buvo teigiama, kad asmeninė kaltė pripažįstama esant korupcijos ar asmeninės naudos siekimo įrodymu. Jeigu valstybės tarnautojų aktai yra motyvuoti keršto siekimu, teismas pripažįsta asmeninę kaltę. Antra, prievarta ar neproporcingas jėgos panaudojimas taip pat sąlygoja asmeninę kaltę. *Kessler* byloje (1987), kuri buvo iškelta dėl to, kad laiškanesys, dalindamas pašta, sumušė žmogų, buvo pripažinta, kad laiškininko veiksmuose buvo asmeninė kaltė. Trečia, teismai pripažįsta asmeninę kaltę tuomet, kai atsakovo profesinis aplaidumas ar neveikimas yra išskirtinai rimtas. Neblaivaus valstybės tarnautojo veiksmais padaryta žala taip pat sukelia asmeninę atsakomybę⁴.

¹ Street H. *Governmental Liability: A Comparative Study*. Cambridge, 1953.

² Edouard Laferrière (1841-1901), buvęs Valstybės Tarybos teisėjas.

³ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 21.

⁴ Ibid.

Kita vertus, tarnybinė kaltė dažnai yra suprantama kaip bendra kaltė, kuomet valstybės institucija yra tiesiogiai atsakinga už sistemingus valstybės tarnautojų nusižengimus. Prancūzijos administraciniai teismai tarnybinės ir asmeninės kaltės sąvokas aiškino kaip viena kitą paneigiančias, nesuderinamas: ginčijamas valstybės tarnautojo aktas turi būti kvalifikuojamas arba kaip asmeninis nusižengimas, arba kaip tarnybinis nusižengimas. Tačiau tarnybinių ir asmeninių nusižengimų atskyrimo principas nebuvo absoliutus, pvz. *Anguet* byla¹ (1911), kurios faktinės aplinkybės buvo tokios: privatus asmuo negalėjo išeiti iš pašto pastato, nes pašto durys jau buvo uždarytos, todėl jis išėjo per galines pašto duris, skirtas pašto personalui, ir dėl to pašto darbuotojo buvo sumuštas. Valstybės Taryba nustatė šiuo atveju kartu ir asmeninę, ir tarnybinę kalnę. Šiurkštūs pašto darbuotojo veiksmai buvo pripažinti asmeniniu nusižengimu, tačiau skubotas pašto priekinių durų uždarymas konstatuotas kaip tarnybinis nusižengimas. Teismas šiuo atveju nustatė dvi individualias ir faktiškai skirtingas kaltės rūšis, kurias sąlygojo tas pats teisės pažeidimas.

Reikšmingos yra vėlesnės bylos, kuriose teismai pripažino, kad iš vieno teisės pažeidimo gali kilti dviguba atsakomybė. Žymioje *Lemonnier* byloje (1918), Valstybės Taryba nustatė, kad mero aplaidumas organizuojant medžioklės parodą netoli visuotinio pėsčiųjų takelio suponuoja esant kartu ir asmeninei kalnei, ir tarnybinei kalnei. Pripažinus koegzistavimą asmeninės ir tarnybinės kaltės, susiklostė nukentėjusiosios šalies palanki padėtis: šiuo atveju asmuo galėjo pasirinkti, paduoti į teismą konkretų valstybės tarnautoją ar valstybės instituciją.

Vėlesni Valstybės Tarybos sprendimai patvirtino, kad viename teisės pažeidime gali būti pripažinta esant ir tarnybinei, ir asmeninei kalnei. To buvo pasiekta pripažinus dvigubą atsakomybę tuomet, kai ginčijami administraciniai aktai yra bent iš dalies susiję su valstybės tarnyba. Šio testo naudojimo įvairiapusiškumas gali būti pavaizduotas pateikiant dvi bylas. *Sadoudi* byloje (1973), kuri buvo iškelta dėl to, kad policijos pareigūnas, ne tarnybos metu tarnybiniu ginklu netyčia nušovė savo draugą, teismas konstatavo, kad nelaimingas atsitikimas nebuvo visiškai nesusijęs su tarnyba, nes policijos pareigūnas buvo įpareigotas laikyti savo ginklą namuose, kad esant reikalui padėtų tretiesiems asmenims. *Raszewski* byloje (1988) valstybė buvo pripažinta atsakinga jaunos mergaitės šeimai, kai ši buvo nužudyta ne tarnyboje esančio policijos pareigūno padarytų nusikaltimų serijoje, besitęsiančioje aštuonis mėnesius. Kaltininko eitos policijos pareigūno pareigos trukdė jį susekti ir sulaikyti prieš jam nužudant *Mlle Raszewski*. Šioje byloje buvo pripažinta esanti sąsaja su policijos tarnyba, todėl už tai turi atsakyti valstybė².

¹ Anguet (1911) // http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/1911_02_03_ce.htm; prisijungimo laikas:2007-09-05.

² Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford University Press, 2003. P. 22-23.

Iš dalies su valstybės tarnyba susijusių veiksmų nustatymo testas teismų buvo dažnai naudojamas, bet neišvengė ir kritikos. Galima reziumuoti, kad ieškovas turės galimybę pareikšti ieškinį prieš valstybę Prancūzijoje tik tada, kai valstybės tarnautojo veiksmai turės sąsają su valstybės tarnyba.

Kaltės sąvoka Prancūzijos teisėje suprantama kaip neįvykdymas pareigos, kurią asmuo turėjo žinoti esant ir galėjo įvykdyti. Pareiga apima veikimą pagal tai, kaip jo vietoje elgtųsi rūpestingas ir apdairus žmogus. Asmuo yra laikomas kaltu, kai kitas asmuo jo vietoje būtų numatęs ir išvengęs veiksmo, kuris sukėlė žalą. Kaltė yra veikimas arba netinkamas veikimas, kurio nebūtų padaręs apdairus, rūpestingas ir protingas žmogus – visa tai, reikia pažymėti, yra protingo žmogaus taisyklės (angl. *reasonable man*), taikomos bendrosios teisės sistemos valstybėse, analogas.

Jeigu Prancūzijoje valstybės tarnautojas, vykdydamas tarnybines funkcijas, nukrypo nuo rūpestingo ir protingo žmogaus standarto ir sukėlė žalą, vadinasi, jis padarė tarnybinių nusižengimą, už kurį turi atsakyti valstybė. Prancūzijoje valstybė yra atsakinga, jeigu vienas iš jos tarnautojų atlieka savo pareigas aplaidžiai ir dėl to sukelia žalą privačiam asmeniui.

Pagal Prancūzijos teisės doktriną, aplaidumas gali pasireikšti pozityviu aktu (veikimas), akto išleidimu (dokumento parengimas) arba neigiamu veiksmu (neveikimas, nesiėmimas priemonių, kurių turėjo būti imtasi). Yra natūralu, kad toks skirtumas turi būti daromas ir kalbant apie valstybės atsakomybę už žalą.

Prancūzijos teisės teorijoje buvo teigiama, kad tai, kad valstybės tarnautojai neveikimu gali padaryti nusižengimą, galima paaiškinti tuo, kad tarnautojai yra įpareigoti veikti, todėl privalo atlyginti neveikimu padarytą materialinę žalą. Tai yra pamatinė taisyklė valstybės atsakomybės teisėje. Valstybės valdžios vykdymas nėra privilegija, bet pareiga, nustatyta administracijai¹.

Valstybės atsakomybė už pareigų neatlikimą Prancūzijoje yra plačiai taikoma. Valstybės atsakomybė gali atsirasti tuomet, kai privatus asmuo nukentėjo valstybės tarnautojui atsisakius įgyvendinti įstatymą ar pavedimą. Kad ir kokia didelė būtų valstybės tarnautojų diskrecija pasirenkant laiką ir būdą įgyvendinti įstatymus, valstybės atsakomybė kyla, jeigu valstybės tarnautojai nuolat neįgyvendina įstatymų ir tokiu būdu netinkamai vykdo tarnybines pareigas.

Kaip pavyzdį galima pateikti Prancūzijos 1948 m. Valstybės Tarybos sprendimą. Prancūzijoje teisės aktais buvo nustatytas draudimas gydytojams, dirbantiems valstybiniame sektoriuje, įsidarbinti privačiame sektoriuje ir užsiimti privačia praktika, bet ši taisyklė realiai nebuvo įgyvendinta. Ieškovas buvo praktikuojantis gydytojas, kuris tvirtino, kad jis patiria

¹ B. Schwartz. Public tort liability in France // New York University law review. 1954, Vol. 29. P. 1441.

nuostolius dėl valstybiniame sektoriuje dirbančių gydytojų konkurencijos. Konkurencijos atsiradimą paskatino tai, kad vyriausybė neįgyvendino savo pačios priimtose taisyklės. Valstybės Taryba sprendime konstatavo, kad neįgyvendindama teisinio reglamentavimo, vyriausybė padarė žalą ir buvo įpareigota atlyginti nuostolius ieškovui, kuris patyrė nuostolių dėl valstybiniame sektoriuje dirbančių gydytojų konkurencijos¹.

Administracijos neveikimas, kurio pagrindu atsiranda valstybės atsakomybė, dažnai pasireiškia atsargumo priemonių nesiėmimu, kurios būtinos dirbant valstybės tarnyboje. 1945 m. byloje, kurioje ieškovai reikalavo, kad valstybė atlygintų žalą dėl to, kad jie buvo sužaloti riaušiu metu, nes policijos pareigūnai neprižiūrėjo viešosios tvarkos ir nebuvo apdairūs tiek, kiek reikia viešajai tvarkai palaikyti, Valstybės Taryba pripažino, kad ieškovų patirti sužalojimai yra administracinės priežiūros stokos rezultatas ir pripažino policijos pareigūnų nusižengimą, už kurį turi atsakyti valstybė².

Tarp įdomiausių Prancūzijos teismų sprendimų taikant valstybės atsakomybę dėl pareigų neatlikimo yra sprendimai, kuriuose nustatyta, kad administracija nevykdė teismų priimtų sprendimų. Šiose bylose, kaip ir tose, kuriose atsisakoma vykdyti įstatymus ar reglamentus, administracija pripažinta padariusi žalą, kurią turi atlyginti valstybė. Valstybės Taryba nustatė principą, kad bylos šalis, kurios naudai priimtas teismo sprendimas, turi teisę pasikliauti viešosios valdžios parama įgyvendinant šį sprendimą. Jeigu tokios pagalbos asmuo negauna, pripažįstama, kad valstybė padarė žalą ir yra atsakinga už privataus asmens patirtus nuostolius.

Artimai su minimomis administracijos neveikimo bylomis yra susiję bylos, kurios iškeltos dėl to, kad administracija veikė per vėlai, vilkino savo veiksmus. Prancūzijos mokslo darbuose apie valstybės atsakomybę rašoma, kad egzistuoja su tarnyba susijusios žalos teorija: atsakomybė už administracinį lėtumą. Valstybės tarnautojų veiksmai gali būti pripažinti ydingais, kai jie yra vilkinami. Administracijos pagrindinė pareiga yra būti kruopščiai, o to trūkumas sukelia atsakomybę. Tokiose bylose rezultatas dažnai priklauso nuo Valstybės Tarybos atsakymo į klausimą, ar administracija, priklausomai nuo aplinkybių, veikė pagal protingo ir išmintingo žmogaus kriterijų.

Administracinis vilkinimas gali privesti prie labai rimtų padarinių. Gerai žinoma *Brunet* byla (1919), susijusi su nepilnamečių verbavimu stoti į karo tarnybą be tėvų sutikimo. Toks verbavimas pagal Prancūzijos teisę buvo neteisėtas, todėl nepilnamečiai turėjo būti atleisti iš karto, kai tik kariuomenės vadovybė turėjo sužinoti tokius faktus. Bet keletas mėnesių praėjo, kol nepilnamečio tėvas paprašė išleisti jo sūnų; šio administracinio veiksmo vilkinimo metu

¹ B. Schwartz. Public tort liability in France // New York University law review. 1954, Vol. 29. P. 1441-1442.

² Ibid, P. 1442.

mūšyje buvo nužudytas jo sūnus. Valstybės Taryba nustatė, kad administracijos veiksmų vilkinimas sukėlė žalą, už kurią turi atsakyti valstybė. Visose situacijose, kuomet dėl administracijos neveikimo padaroma žala, pagal Prancūzijoje paplitusią kaltės sampratą yra atsakinga valstybė¹.

Reikia pabrėžti, kad pagrindinis pokytis Prancūzijos teisėje, pakeitęs valstybės imuniteto doktriną valstybės atsakomybės principu, buvo įvestas Valstybės Tarybos jurisprudencijos dėka. Valstybės Taryba pakeitė valstybės imuniteto doktriną plačia valstybės atsakomybės taisykle. Netgi dabar nėra įstatymo, kuriame būtų nustatyta Prancūzijos valstybės atsakomybė. Bet ši spraga nesutrukdė Valstybės Tarybai plėtoti ir taikyti valstybės atsakomybės doktrinos.

Kaip galime pastebėti, Anglijos ir JAV teisinės sistemos ilgą laiką atsiliko nuo Prancūzijos plėtojant valstybės atsakomybės doktriną. Nagrinėjamu laikotarpiu klasikinio suvereniteto apibrėžimo Prancūzijos teisės teorijoje buvo atsisakyta, valstybės atsakomybės principas aiškinamas plačiai visose viešosios teisės srityse. Nekvestionuojama laikyta valstybės imuniteto doktrina šiuo laikotarpiu buvo apibūdinama kaip paprasčiausias sofizmas². Laikui bėgant prigimtinių žmogaus teisės pakeitė prigimtiniėmis laikytas karalių teises. Prancūzijos teisės teorija atmetė suvereniteto sąvoką kaip netinkamą atstovaujamosios demokratijos formos valstybei, kas ir sudarė prielaidas visiškai atsisakyti valstybės imuniteto doktrinos.

2.3. Modernios valstybės atsakomybės apžvalga

Apžvelgus valstybės atsakomybės istorinę raidą, toliau bus pateikiama trumpa modernios valstybės atsakomybės doktrinos apžvalga.

Anglijos teisėje ieškinys dėl valdžios institucijų ir valstybės tarnautojų veiksmais padarytos žalos atlyginimo gali būti pateikiamas daugeliu atvejų. Už teisės aktuose nustatytų pareigų nevykdymą ar netinkamą vykdymą, viešosios tvarkos pažeidimą ar aplaidumą yra taikoma valstybės atsakomybė. Skirtingai nei Prancūzijos teisės sistemoje, Anglijoje nėra plačiai paplitusios absoliučios administracinės atsakomybės sampratos, taigi ieškovas turi įrodyti, kad jo ieškinyje pateikti faktai pagrindžia delikto esmę.

Pastebimas konstitucinės santvarkos elementas Anglijoje yra tai, kad valstybės tarnautojai yra asmeniškai atsakingi už padarytus tarnybinius nusižengimus civilinio proceso

¹ B. Schwartz. Public tort liability in France // New York University law review. 1954, Vol. 29. P. 1443.

² Sofizmas (gr. *sophisma* – vingrybė, prasimanymas) – retorikos metodas, sąmoningai klaidingas samprotavimas, kuris pateikiamas kaip teisingas. Sofizmas paremtas sąmoningu logikos dėsnių iškraipymu arba skirtas pademonstruoti pastarųjų problematiką.

tvarka bendrosios kompetencijos teismuose. Dėl valstybės tarnautojo, padariusio deliktą, veiksmų nukentėjusioji šalis gali paduoti ieškinį bendrosios kompetencijos teismui.

Jeigu, esant analogiškomis aplinkybėms, fizinis asmuo būtų traukiamas atsakomybėn už delikto padarymą, tuomet ir valstybės institucija, kurios vardu veikė žalą padaręs valstybės tarnautojas, taip pat būtų atsakinga už jos tarnautojo veiksmus. Bendroji taisyklė yra ta, kad valstybės institucijos yra netiesiogiai atsakingos¹ už deliktus, padarytus jų tarnautojų veiksmais, atliekamais tarnybos metu. Ši taisyklė dabar yra taikoma ir monarchui, nors teismai ilgai nenoriai taikė netiesioginės atsakomybės doktriną monarchui. Tačiau galima pastebėti, kad tai pasikeitė 1947 metais priėmus įstatymą, reguliuojantį valstybės civilinę atsakomybę, pagal kurį monarchui gali būti taikomas netiesioginės atsakomybės principas dėl deliktų, padarytų valstybės tarnautojų ir monarcho atstovų veiksmais. Pažymėtina, kad karališkosios tarnybos tarnautojai taip pat gali būti asmeniškai atsakingi už deliktus, padarytus tarnybos metu.

Nagrinėjant bylą dėl valstybės tarnautojo veiksmais padaryto delikto, teismui reikia išnagrinėti eilę klausimų, siekiant nustatyti, ar deliktas padarytas tarnybos metu. Sunku susisteminti teismų praktiką, tačiau vis dėlto teismai pateikė rekomendacijas šiuo klausimu. Dažniausiai yra naudojamas sekantis testas, siekiant nustatyti, ar deliktas padarytas tarnybos metu. Konstatuojama, kad veiksmas padarytas tarnybos metu, jeigu: a) neteisėtas veiksmas yra leistas vadovo arba b) neteisėtas ir neleistas veikimo būdas yra leistas vadovo. Teismų praktikoje tarptautinės teisės pažeidimo klausimu Lordų Rūmai išreiškė pirmenybę „glaudaus ryšio“ testui, pagal kurį keliamas klausimas, ar yra pakankamai artimas ryšys tarp tarnautojų atliekamų funkcijų ir padaryto delikto pobūdžio². Valstybės tarnautojų veiksams Anglijoje taikoma plati „veikimo tarnybos metu“ samprata.

Anglijos teismai nepripažįsta tiesioginio ryšio tarp administracinių aktų neteisėtumo ir viešosios valdžios atstovų kaltės, kaip pagrindo kilti valstybės atsakomybei. Anglijoje taikant atsakomybę dėl deliktų, padarytų viešosios valdžios aplaidžiais veiksmais, yra vyraujanti rūpestingumo pareigos koncepcija. 1978 metais *Anns v. Merton LBC* byloje buvo suformuluotas dviejų lygių testas rūpestingumo pareigai nustatyti (angl. *duty of care*). Remiantis šiuo testu, Anglijos teisėjas privalo išsiaiškinti, ar protingas ir rūpestingas žmogus būtų numatęs žalos atsiradimo galimybę. Jeigu taip, taikytina rūpestingumo pareigos taisyklė, nebent buvo negatyvių

¹ Netiesioginės atsakomybės institutas yra grindžiamas tuo, kad darbdavys (šiuo atveju valstybė), įdarbindamas darbuotoją veikti jo ekonomiais interesais, neatsiejamai turėtų būti atsakingas ir už to pasėkoje atsiradusius nuostolius. Be to, kadangi darbdavys užsiima komercine ar kitokia ekonomine veikla, yra labiau tikėtina, kad būtent jis, o ne jo darbuotojas, turės pakankamai lėšų atlyginti darbuotojo veiksmais padarytą žalą. Taip pat netiesioginė atsakomybė skatina nuostolių paskirstymą - darbdavys visada yra geresnėje pozicijoje apsidrausti nuo civilinės atsakomybės ir draudimo premijas įtraukti į galutinio produkto kainą. Be to dažniausiai būtent darbdavys gali lengviau prieiti prie tam tikros bylos sprendimui reikalingų įrodymų. Plačiau apie tai žr. John G. Fleming. *The Law of Torts*, Eighth Edition. The law book company limited, 1992. P. 367.

² *Lister v. Hesley Hall Ltd* (2001) // <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200001/ldjudgmt/jd010503/lister-1.htm>; prisijungimo laikas: 2007-10-11.

arba sumažinančių ar apribojančių rūpestingumo pareigos apimtį aplinkybių. Tačiau rūpestingumo pareigos taisyklė vėliau buvo teisėjų paneigta ir jos taikymo buvo atsisakyta, iš dalies dėl jos poveikio viešosios valdžios atsakomybei. Pirmenybė vėliau buvo teikiama didėjančiai aplaidumo sampratai, paremtai anksčiau pripažintomis rūpestingumo pareigos situacijomis. Šiame kontekste pažymėtina, kad rūpestingumo pareigos egzistavimas buvo nustatomas ieškoviui įrodžius esant atsakovo veiksmuose sekančius elementus: pirma, žalą valstybės institucija galėjo numatyti; antra, tarp ieškovo ir atsakovo egzistuoja artimas ryšys; trečia, sąžiningumo, teisingumo ir protingumo principai reikalauja pripažinti instituciją ar pareigūną turint rūpestingumo pareigą konkrečiu atveju¹.

Svarbu pažymėti tai, kad Anglijoje dėl konstitucinio teisingumo priešasčių teismai atsisako nagrinėti ieškinius dėl žalos, padarytos dėl viešosios valdžios aplaidumo, atlyginimo, kurie liečia jautrius politinius klausimus. Tokia neintervencinė pozicija, kilusi dar pokarinio laikotarpio pradžioje iš amerikiečių teisės, yra aiškiai išreiškiama teismų praktikoje, remiantis teisingumo koncepcija ir politikos ir vykdomųjų funkcijų skirtumu. Šio skirtumo nebuvo iki jau minėtos *Anns v. Merton London Borough Council* bylos (1978), kurioje politinis – vykdomasis skirtumas buvo plačiai pritaikytas. Šioje byloje buvo nustatyta, kad kuo labiau viešosios valdžios veiksmai yra vykdomojo pobūdžio, o veikimo teisė ar pareiga buvo suteikta įstatymo, tuo lengviau yra taikyti rūpestingumo pareigos taisyklę. Ir priešingai, kur įstatymai nustato didelę politikos sritį, o vykdomoji valdžia neturi sprendimo pasirinkimo laisvės, teismai nėra kompetentingi tokio administracinio sprendimo peržiūrėti motyvuodami veiksmų aplaidumo pagrindu².

Anglijos teismai vartojo teisingumo ir politikos sąvokas išreikšti faktą, kad teismams neteisingos bylos, susiję su socialine politika, ribotų finansinių išteklių paskirstymu tarp skirtingų vietos valdžios poreikių arba suderinamumo tarp pageidaujamų socialinių tikslų siekiu. Nesenoje byloje *Barett v. Enfield LBC (1999)*³ Lordų Rūmai patvirtino esant skirtumą tarp politinių ir vykdomųjų sprendimų.

Nepaisant to, kad nagrinėdami bylas Anglijos teismai nevengė remtis skirtumu tarp politinių ir vykdomųjų veiksmų, ši teorija susilaukė daug kritikos. Stiprus teisminis nepritarimas buvo išreikštas *Stovin v. Wise (1994)* byloje⁴, kurią nagrinėdamas Apeliacinis teismas savo sprendime konstatavo, kad politinis – vykdomasis skirtumas yra neadekvatus įrankis nustatyti, taikyti rūpestingumo pareigos taisyklę ar ne. Teisės mokslininkai taip pat abejojo šio skirtumo

¹ Caparo Industries Plc v. Dickman (1990) // <http://www.swarb.co.uk/c/hl/1990caparo-dickman.shtml>; prisijungimo laikas: 2007-08-14.

² Fairgrieve D. State Liability in Tort: A Comparative Law Study. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 17.

³ Barett v. Enfield LBC // <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd990617/barret01.htm>; prisijungimo laikas: 2007 m. rugsėjo 29 d.

⁴ Stovin v. Wise // http://www.swarb.co.uk/c/ca/1994stovin_wise.shtml; prisijungimo laikas: 2007 m. rugsėjo 29 d.

naudingumu. Buvo tvirtinama, kad politinis – vykdomasis skirtumas yra nereikalingas ta prasme, kad rūpestingumo pareigos koncepcija ir jos pažeidimas valstybės tarnautojų aplaidžiais veiksmais gali sąlygoti poreikį reguliuoti santykius įsiterpiančioms teismams.

Valdžios atsakomybė pagal JAV federalinį Įstatymą, reguliuojantį valstybės deliktinę atsakomybę už padarytą žalą, yra taikoma vienoda apimtimi kaip ir Anglijos teismų nagrinėjamosiose bylose tarp privačių asmenų, t.y. taikant įprastas deliktinės teisės taisykles. Pagrindinė nuostata 1946 metų įstatymo nustato, kad JAV valstybė yra atsakinga už tarnautojų padarytą žalą, tokiu pat būdu ir tokia pačia apimtimi kaip ir fiziniai asmenys tokiomis pačiomis aplinkybėmis. Tai reiškia, kad ieškovas pagal federalinį Įstatymą, reguliuojantį deliktinę atsakomybę už padarytą žalą, visų pirma, turi įrodyti, kad analogiškoje situacijoje privaçiam asmeniui būtų taikoma atsakomybė už padarytą žalą, ir tik įrodžius tai, keliamas valstybės atsakomybės klausimas.

Praktinis federalinio įstatymo ribojimas, kad valstybės atsakomybė taikoma pagal analogiškas teisės normas, kaip ir privatiems asmenims, sąlygoja tai, kad valstybės deliktinė atsakomybė JAV taikoma išimtinai tik esant kaltei. JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *Dalehite v. United States* byloje (1953) aiškiai parodė, kad viešosios valdžios atsakomybė pagal JAV federalinį Įstatymą, reguliuojantį valstybės deliktinę atsakomybę už padarytą žalą, negali būti pagrįsta absoliučios atsakomybės teorija.

Reikia pažymėti, kad vis dar yra akivaizdus kontrastas Anglijos ir JAV valstybės atsakomybės sampratos su valstybės atsakomybės samprata, sutinkama Prancūzijos teisėje. Prancūzijos teisė yra paremta principu, kad ieškovas gali prisiteisti nuostolius tiesiogiai iš valstybės tarnautojo, jei jo veiksmuose nustatyta asmeninė kaltė. Tai gerai išvystyta atsakomybės doktrina, papildanti atsakomybės be kaltės doktriną. Tarnybinės kaltės (pranc. *faute de service*) sąvoka nubrėžia ribą, kada valstybė yra atsakinga už valstybės tarnautojų veiksmais padarytą žalą. Yra daromas didelis skirtumas tarp „kaltės“ sąvokos supratimo Anglijos ir Prancūzijos teisėje. Modernioji Prancūzijos administracinė teisė atsakomybę aiškina kaip atitikimą tarp viešosios teisės neteisėtumo ir administracinio nusižengimo. Tačiau Anglijos teisėje ši samprata buvo atmesta. Daugeliu atvejų delikto padarymas Anglijos teisėje reiškia įstatymo pažeidimą, sukeltą atsakomybę dėl žalos padarymo, kiekvieną kartą suprantamo skirtingai, priklausomai nuo delikto rūšies.

Dažnai Prancūzijos teisės doktrinoje galima sutikti, kad neteisėtumas yra būtina administracinės atsakomybės sąlyga. Vis dėlto, yra ginčijamasi, ar atsakomybė negali kilti, jeigu administracinis aktas yra teisėtas. Yra keletas svarbių šios taisyklės išimčių. Pirma, teisėti sprendimai gali sąlygoti atsakomybę pagal gerai išplėtotą atsakomybės dėl žalos, nepriklausančios nuo kaltės buvimo, doktriną. Antra, yra tam tikrų faktinių aplinkybių, dėl kurių

atsakomybė esant kaltei atsiranda ir nesant akto neteisėtumo pagrindų, sukeliančių žalą. Galima pateikti pavyzdį gydytojo, kuris aplaidžiais veiksmais padaro paciento sveikatai žalą viešojoje ligoninėje. Šiuo atveju nukentėjusysis gali bandyti paduoti gydytoją į teismą dėl žalos atlyginimo. Viena yra aišku, kad negalima paduoti ieškinio tam, kad panaikinti tokį administracinį veiksma, analogiškai kaip negalima panaikinti transporto priemonių avarijos. Esant tokioms aplinkybėms atsakomybė bus taikoma už administracinį aktą, kuris negali būti pripažintas neteisėtu, tuo būdu suteikiant nukrypimą nuo nustatytų taisyklių.

Šio reiškimo paaiškinimą galime rasti neteisėtumo sąvokoje ir jos santykyje su skirtingų tipų administraciniais aktais. Siekiant administracinio akto panaikinimo, ieškovas turi paduoti ieškinį. Vis dėlto, atrodytų, kad iš esmės tik administraciniai sprendimai, kurie sukelia teisinį poveikį, gali būti ieškinio objektas, tuo tarpu kiti administraciniai veiksmai, neturintys formalios rašytinės išraiškos, negali būti patikrinti teismo, kadangi tokie veiksmai negali būti panaikinti, neįmanoma administraciniam teismui pripažinti juos neteisėtais. Vis dėlto, tokie administraciniai veiksmai sukelia atsakomybę. Čia galime prisiminti aukščiau minėtą gydytojo aplaidumo pavyzdį – vadinasi, gali būti įrodyta, kad neteisėtumas nėra būtina sąlyga administracinei atsakomybei už žalos padarymą kilti.

Tradicinė Prancūzijos teisės mokykla teigė, kad neteisėtas administracinis sprendimas *ipso facto* nesuponuoja kaltės. Daugelis teisės mokslininkų citavo bylas, paneigiančias neteisėtumo – kaltės tiesioginį ryšį. *Vuddy* byloje (1940) Valstybės Taryba atsisakė taikyti atsakomybę už žalą, nes sprendimas, užkertantis kelią pareiškėjui statyti septynių aukštų pastatą, buvo pripažintas neteisėtu *erreur de fait* (fakto klaida) pagrindu. Buvo nustatyta, kad neteisėtumas esant tokioms šios bylos aplinkybėms negali būti pripažintas kaltės sąlyga. Sprendimas *Grellet* byloje (1922) taip pat rėmėsi tradicinėmis tezėmis netenkinant ieškinio dėl žalos, padarytos administraciniu aktu, panaikintu *erreur de droit* (teisės klaida) pagrindu, atlyginimo¹.

Šiomis bylomis buvo remiamasi kaip įrodymu, kad ieškovas, siekiantis žalos, padarytos viešosios valdžios veiksmais, atlyginimo, įrodinėdamas viešosios valdžios subjekto kaltę turi įrodyti kažką daugiau nei vien tik neteisėtą administracinio sprendimo pobūdį. Skirtumai buvo išskirti tarp įvairių pagrindų, dėl kurių administracinis aktas gali būti pripažintas neteisėtu, ir tik šie pagrindai vertinami galintys būti pakankamai rimti, sąlygojantys kaltę dėl kurios gali kilti atsakomybė. Administracinio teisėtumo sferoje Prancūzijoje buvo suformuota hierarchija: buvo išskiriama „aukštesnio“ teisėtumo kategorija, kurią pažeidus konstatuojama tarnybinė kaltė

¹ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 30-31.

(pranc. *faute de service*), ir „antroji zona“ teisėtumo, kurios pažeidimas nėra pakankama priežastis kilti valstybės atsakomybei¹.

Dabar yra nusistovėjęs Prancūzijos administracinės teisės požiūris, kad administracinio akto neteisėtumas yra *per se* pakankama sąlyga konstatuoti esant kaltei, kuri sąlygoja atsakomybės kilimą. Ši neteisėtumo sąvoka yra suprantama kaip pamatinis Prancūzijos administracinės teisės principas. Detali analizė parodo, kad ilgą laiką buvo diskutuojama šiuo klausimu. Tik paskutinius 30 metų buvo vienareikšmiškai priimta, kad neteisėtumo *per se* užtenka konstatuoti esant kaltei. Iki tol nebuvo aiškaus atitikimo tarp administracinio akto neteisėtumo ir jį priėmusio subjekto kaltės².

Kaip jau minėta, abiejose teisinėse sistemose vien tik kaltės nustatymas nėra vienintelis pagrindas kilti valstybės atsakomybei ir už tai kompensuoti žalą. Nustatant aplinkybes, kurioms esant atsakomybė gali kilti nepaisant to, atsakovas buvo kaltas ar ne, tiek Anglijoje, tiek ir Prancūzijoje buvo reikšminga ne tik įstatymų leidžiamosios valdžios, bet ir teismų įtaka.

Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad yra didelis skirtumas tarp Anglijos ir Prancūzijos teisės sistemų taikant valstybės atsakomybę už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmis. Kolektyvinis ir nuasmenintas tarnybinio nusižengimo pobūdis Prancūzijoje stipriai kontrastuoja su netiesiogine atsakomybe, taikoma Anglijos teisėje. Kitas svarbus skirtumas kyla iš fakto, kad Anglijos valstybės tarnautojai yra asmeniškai atsakingi už savo veiksmus civiline tvarka, tuo tarpu Prancūzijos pareigūnai, einantys analogiškas pareigas, išvengia atsakomybės bendrosios kompetencijos teismuose tada, kai konstatuojama su tarnyba susijusi kaltė. Kaip Anglijos teismų praktikoje buvo teigiama, Anglijos teisė neleidžia valstybės tarnautojui pasislėpti nuo administracinės teisės (pranc. *droit administratif*).

Išsamesnė šių dviejų teisinių sistemų analizė parodo, kad dvi sistemos nėra tokios skirtingos kaip galima pamanyti iš pirmo žvilgsnio. Pirma, Prancūzijos ir Anglijos teisės charakteristika kaip du poliai, sudaryti iš nuasmenintos valstybės tarnautojų kaltės viena vertus, ir netiesioginės atsakomybės kita vertus, yra iš dalies klaidinanti. Iš tikrųjų, valstybės institucija privalo veikti per savo tarnautojus, todėl dėl tiesioginių individualių veiksmų dažniau yra preziumuojamas tarnybinis nusižengimas, nei su tarnyba susijusi kaltė. Valstybės tarnautojas, padaręs itin didelę žalą, gali taip pat būti paduotas į bendros kompetencijos teismą dėl asmeninio nusižengimo. Valstybės atsakomybė Anglijoje nėra visiškai netiesioginė. Netiesioginė atsakomybė iš tikrųjų yra papildyta valstybės institucijų tiesiogine atsakomybe įgyvendinant jų tarnybines funkcijas³.

¹ Fairgrieve D. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 31.

² *Ibid*, P. 30.

³ *Ibid*, P. 25.

Antra, Anglijoje ir Prancūzijoje yra valstybės tarnautojų statuso panašumų. Nepaisant pamatinio Anglijos valstybės tarnautojų asmeninės atsakomybės principo, praktikoje jo poveikis buvo apribotas. Apsauga nuo asmeninės atsakomybės remiantis įstatymu¹ yra taikoma vietos valdžios ir sveikatos institucijų atstovams ir tarnautojams. Kai toks imunitetas įstatymu nenustatytas, valstybės institucijos apdraudžia savo tarnautojus nuo asmeninės atsakomybės dėl jų veiksmų, atliekamų tarnybos metu vykdant tarnybines funkcijas.

Prancūzijoje praktiškai visais atvejais, kai privatiems asmenims padaroma žala, yra tendencija eliminuoti asmeninę valstybės tarnautojų atsakomybę, kurių veiksmai sukėlė žalą. Net jeigu teoriškai dėl tokių valstybės tarnautojų veiksmų gali būti pareiškiamas ieškinys, nukentėjusieji praktikoje beveik visada pirmenybę teikia valstybės patraukimui atsakomybėn, nes niekada neatsiranda kliūčių teismo sprendimo vykdymui, tuo tarpu pareiškiant ieškinį prieš konkretų valstybės tarnautoją, gali susidaryti situacija, kad nebus iš ko išieškoti teismo priteistą kompensaciją, t.y. valstybės tarnautojas gali neturėti pakankamai lėšų kompensuoti žalą.

Valstybės Taryba nuosekliai laikėsi nuomonės, kad valstybės tarnautojai nėra asmeniškai atsakingi valstybei net jeigu buvo nustatyta asmeninė jų kaltė ir dėl to valstybė buvo pripažinta atsakinga už padarytą žalą. Nepaisant plačios kritikos, valstybės tarnautojų neatsakingumo valstybei taisyklė ilgam įsitvirtino Prancūzijos teismų praktikoje. Tačiau dabar, dėka Valstybės Tarybos 1951 m. sprendimo, situacija yra pasikeitusi.

Privatus asmuo, kuriam buvo padaryta žala valstybės tarnautojui neblaiviam vairuojant transporto priemonę, padavė į teismą valstybę. Teismas priėmė sprendimą ieškovo naudai, remiantis kaltės, susijusios su valstybės tarnyba, teorija. Valstybė tada pateikė atgręžtinį reikalavimą valstybės tarnautojui, tvirtindama, kad žala buvo padaryta dėl jo asmeninės kaltės. Valstybės Taryba, atsisakydama savo ankstesnės praktikos, kuomet buvo pripažįstama valstybės tarnautojų neatsakingumas valstybei, konstatavo, kad valstybė gali išieškoti iš valstybės tarnautojo nuostolius, kuriuos patyrė kompensuodama privačiam asmeniui padarytą žalą².

Su šiuo 1951 m. liepos 28 d. Valstybės Tarybos sprendimu Laruelle byloje³ galime palyginti JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimą byloje *Jungtinės Valstijos prieš Gilman* (1954). Šioje byloje buvo keliamas klausimas, ar JAV gali susigrąžinti sumokėtą kompensaciją iš vieno iš valstybės tarnautojų po to, kai valstybė buvo patraukta atsakomybėn pagal JAV federalinį Įstatymą, reguliuojantį valstybės civilinę atsakomybę už padarytą žalą dėl valstybės tarnautojų aplaidumo. Teismas atsakė į šį klausimą neigiamai, tvirtindamas, kad nesant įstatyme nustatytų

¹ National Health Service Act (1977) // <http://www.sochealth.co.uk/law/nhsact1977.htm>; prisijungimo laikas:2007-09-05.

² B. Schwartz. Public tort liability in France // *New York University law review*. 1954, Vol. 29. P. 1451-1452.

³ Laruelle et Delville (1951) // http://www.lexinter.net/JPTXT2/arrets_laruelle_et_delville.htm; prisijungimo laikas: 2007-09-05.

sankcijų, vyriausybė neturi teisės gauti kompensacijos iš valstybės tarnautojo, kurio aplaidumas sukėlė žalą, už kurią turėjo atsakyti valstybė.

Nagrindamas *Gilman* bylą JAV Aukščiausiasis Teismas atrodo jautė, kad nustatyti valstybės tarnautojų atsakomybę valstybei ir įpareigoti atlyginti valstybei nuostolius yra įstatymų leidėjo prerogatyva. Kaip galima pastebėti, JAV kongresas federaliniame Įstatyme, reguliuojančiame valstybės civilinę atsakomybę už padarytą žalą, nustatydamas valstybės atsakomybę už aplaidžius valstybės tarnautojų veiksmus, pastatė valstybę į privataus darbdavio padėtį. Tačiau svarbu pažymėti tai, kad pagal JAV teisės aktus privatus darbdavys turi teisę atgauti kompensaciją iš savo darbuotojo, kurio aplaidumas sukėlė žalą, už kurią darbdavys turėjo atsakyti¹.

JAV Aukščiausiojo Teismo neįrašymas *Gilman* byloje yra įspūdingas, lyginant su 1951 metų Valstybės Tarybos sprendimu, paminėtu aukščiau, kuriame buvo pasiekta priešingo rezultato. Prancūzijos tribunolas atrodo nejautė būsimos pagarbos įstatymų leidžiamajai valdžiai, koks buvo parodytas JAV kolegų, nustatant valstybės tarnautojų atsakomybės principą valstybei. Negali būti paneigta, kad su 1951 metų sprendimu Valstybės Taryba pabaigė kurti Prancūzijos viešosios deliktinės atsakomybės sistemą, kuri yra puikiai išbaigta ir logiškai nuosekli. Pagal Valstybės Tarybos jurisprudenciją, valstybė yra atsakinga kiekvienu atveju, kai tik yra padaryta žala jos institucijų ar tarnautojų veiksmais, pastariesiems atliekant tarnybines funkcijas.

Pagal 1951 m. Valstybės Tarybos sprendimą, jeigu žala padaroma dėl asmeninės valstybės tarnautojo kaltės, jis atsako asmeniškai ne tik asmeniui, kuriam padaryta žala, bet ir valstybei, kuri iš tikrųjų atlygino padarytą žalą.

Praktikoje egzistuoja valstybės tarnautojų asmeninės atsakomybės poreikis, lygiai taip, kaip ir teorijoje, todėl šiuo atveju JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *Gilman* byloje atrodo netinkamas pavyzdys teorijos formavimui.

Pažymėtina, kad valstybės tarnautojų atsakomybė gali būti apribota tada, kai valstybės tarnautojai įgyvendina jiems įstatymu suteiktus įgaliojimus, neviršijant jiems suteiktos kompetencijos ribų. Dažniausiai valstybės tarnautojų padaromas pažeidimas įgyvendinant jiems suteiktus įgaliojimus – piktnaudžiavimas valdžia. Tačiau pažymėtina, kad valstybės valdžią įgyvendinantys valstybės tarnautojai dėl aplaidaus įstatyme nustatytų įgaliojimų įgyvendinimo neturi jokių apsaugos nuo atsakomybės priemonių².

Teisėjo *Frankfurter* frazė byloje *Dissenting in Great Northern Ins. Co. v Read* (1944)³, kad *Dicey* pasakyti žodžiai, kad kiekvienas pareigūnas, nuo Ministro Pirmininko iki konsteblio

¹ B. Schwartz. Public tort liability in France // New York University law review. 1954, Vol. 29. P. 1452.

² Fairgrieve D. State Liability in Tort: A Comparative Law Study. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 16.

³ *Dissenting in Great Northern Ins. Co. v Read* (1944) // <http://supreme.justia.com/us/322/47/case.html>; prisijungimo laikas: 2007-10-12.

ar mokesčių surinkėjo, yra atsakingas taip pat, kaip ir bet kuris kitas asmuo, buvo tik esamos padėties idealizacija, tačiau dabartiniu metu šios idealizuotos situacijos reikšmė įgijo autoritetą ir tapo realybe¹.

Prancūzijoje teoriškai yra įmanoma valstybės institucijai atgręžtinio reikalavimo tvarka išsireikalauti iš valstybės tarnautojo padengti nuostolius, atsiradusius atlyginus jo veiksmais padarytą žalą privačiam asmeniui, tačiau praktikoje atgręžtinio reikalavimo teise yra retai naudojama. Anglijoje atgręžtinio reikalavimo teisė yra panaikinta, darbo sutartyse numatant tarnautojams palankias sąlygas. Visos šios procedūros užtikrina, kad valstybės tarnautojai Anglijoje ir Prancūzijoje yra retai asmeniškai atsakingi už žalą, padarytą atliekant tarnybines funkcijas.

Sunkumų kyla lyginant Anglijos ir Prancūzijos teisę atsakomybės be kaltės atžvilgiu. Iš esmės Anglijos ir Prancūzijos teisėje kaltės sąvoka yra visiškai skirtinga. Prancūzijos administracinėje teisėje plati kaltės sąvoka reiškia, kad ji apima sritis, kurios paprastai Anglijos teisėje sąlygoja atsakomybę nereikalaujant kaltės įrodymo (griežta atsakomybė). Tai galima aiškiai iliustruoti neteisėtumo – kaltės atitikimu Prancūzijos teisėje, kuris sąlygoja atsakomybę už įstatymo pažeidimą, kurio nei atsakovas, nei bet kuris kitas asmuo jo vietoje nebūtų galėjęs numatyti. Tokios situacijos, t.y. įstatymo pažeidimas, Anglijos teisėje nepatenka į kaltės sampratą. Anglijos teisėje atvejai, kai teismai tenkindavo asmens ieškinį dėl žalos, padarytos valstybės pareigūnui pažeidus statutinę pareigą laikyti įstatymo nuostatų, atlyginimo, buvo pripažįstami kaip atsakomybė nereikalaujant kaltės įrodymo, t.y. vadinamoji griežtoji atsakomybė.

Atribojimo problema buvo išspręsta sekančiai. Nors pripažįstama, kad atsakomybė už žalą, padarytą neteisėtais administraciniais aktais Prancūzijos teisėje gali patekti į angliškąją atsakomybės be kaltės sąvoką, atsakomybė be kaltės Prancūzijos administracinėje teisėje yra pagrįsta dviem skirtingais principais: „visuomeninės naštos lygybės“ (pranc. *Égalité devant les charges publiques*) ir rizikos. Pagal visuomeninės naštos lygybės principą, turi būti nustatyta kompensacija tiems asmenims, kurie prisiėmė neproporcingai didelę naštą ar nuostolius, atsiradusius siekiant bendro gėrio. Šiuo atveju našta yra padalijama mokesčių pavidalu tarp tų, kurie turėjo naudoti iš neteisėtų veiksmų. Šis principas yra kildinamas iš Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos (1789) 13 straipsnio². Prancūzijoje, kuri yra arčiausiai pripažįstant atsakomybę už žalą, padarytą įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmais, pagal visuomeninės naštos lygybės doktriną yra galimybė gauti įstatymu padarytą žalą, tačiau tai priklauso nuo įstatymų leidėjo valios. Kompensacijos gauti bus neįmanoma, jeigu įstatyme ar jo projekte

¹ B. Schwartz. Public tort liability in France // New York University law review. 1954, Vol. 29. P. 1453.

² Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 13 straipsnis. Karinių pajėgų išlaikymui ir valdymo išlaidoms padengti būtini bendri mokesčiai, jie turi būti paskirstyti visiems piliečiams pagal jų išgales.

(pranc. *travaux preparatoires*) yra nustatytas ketinimas užkirsti kelią gauti kompensaciją. Suteikimas teisės į kompensaciją pagal „visuomeninės naštos lygybės“ doktriną dar nereiškia, kad valstybės elgesys buvo neteisėtas ar kad ji pažeidė teisės normas, nustatytas aukštesnės galios įstatyme, bet rodo, kad kompensacija yra reikalinga siekiant išvengti ypatingos ir sunkios ieškovo naštos¹.

Prancūzijoje, visuomeninės naštos lygybės doktrina yra vienintelė absoliučios įstatymų leidžiamosios valdžios imuniteto taisyklės išimtis. Tačiau taip pat įdomu pažymėti, kad Prancūzijoje netgi nėra teismo mechanizmo ginčyti paskelbto įstatymo konstitucingumą.

Reikia pažymėti, kad Anglijos teismai nepriėmė prancūziškosios teorijos, kad visi neteisėti administraciniai aktai, kurie sukelia žalą, duoda pretekstą kilti valstybės atsakomybei. Prancūzijos teisėje, nepaisant tiesioginio ryšio tarp neteisėtumo ir kaltės teorijos paplitimo, taip pat yra aplinkybių, kurioms esant atsakomybė kyla dėl kitų priežasčių nei administracinio akto neteisėtumas.

Kitas Prancūzijos ir Anglijos teismų skirtumo aspektas yra tas, kad Prancūzijos administraciniai teismai turi jurisdikciją nagrinėti ieškinius prieš valstybę pagal specialias taisykles, tuo tarpu Anglijoje nėra išplėtos specialios administracinės atsakomybės sistemos, todėl bendrosios kompetencijos teismai, nagrinėdami ieškinius prieš valstybės institucijas, tradiciškai taiko įprastas deliktinės teisės taisykles. Karūnos tarnybos registro (angl. *The Crown Office List*) sukūrimas Anglijoje reiškė, kad administracinėje teisėje besispecializuojantys teisėjai nagrinėja pareiškimus dėl teismo peržiūrėjimo, o šio proceso metu gali susidurti ir su ieškiniais dėl valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais padarytos žalos atlyginimo. Tačiau lyginant praktiškai, tai žymi tik labai nedidelę administracinės justicijos evoliuciją lyginant su specializuota administracine justicija Prancūzijoje. Anglijoje pateikiant pareiškimą dėl teismo peržiūrėjimo žala yra labai retai atlyginama, ir, ryšium su procedūriniais revizijos apribojimais, dažnai pasitaiko, kad ieškiniai dėl žalos atlyginimo perduodami nagrinėti iš Karūnos tarnybos registro bendrosios kompetencijos teismams po to, kai viešosios teisės ginčas išsprendžiamas, ir procesas toliau tęsiamas pagal privatinės teisės normas, lyg procesas būtų taip ir prasidėjęs².

Lyginamuoju aspektu vertinant viešąją deliktinę atsakomybę Anglijoje, JAV ir Prancūzijoje, galime pastebėti itin didelę teismo vaidmens svarbą tiek bendrosios teisės sistemos, tiek ir civilinės teisės sistemos valstybėse. Neginčytina, kad bendrosios teisės sistemos valstybėse teisėjai atlieka ypač kūrybišką vaidmenį, taip pat ir tai, kad Anglijos teisė buvo beveik absoliutus teismų praktikos kūrinys. Šį teiginį dar labiau sustiprina palyginimas bendrosios teisės sistemos teisėjų produktyvaus darbo su labiau mechaniškas užduotis vykdyusių civilinės teisės

¹ Lee B. I. In Search of a Theory of State Liability in the European Union. Harvard Law School, Paris // <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990901.html#TopOfPage>; prisijungimo laikas: 2007-09-05.

² Fairgrieve D. State Liability in Tort: A Comparative Law Study. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 19.

sistemos teisėjų darbu, kurių vaidmuo pasireiškė vien tik interpretacija ir įstatyminių spragų užpildymu. Bendrosios teisės sistemos teisėjas visada tikėjo, kad teisėjas vaidina labiau kūrybišką vaidmenį. Tačiau kalbant apie JAV, kurios yra priskirtinos bendrosios teisės sistemos valstybėms, pažymėtina, kad šioje valstybėje teismų įtaką valstybės atsakomybės doktrinai buvo nereikšminga. Net jeigu pasipriešinimas valstybės imuniteto doktrinai buvo daugiau ar mažiau toks pat Prancūzijoje ir JAV, kelias, kuriuo buvo atsisakyta valstybės imuniteto doktrinos, šiose sistemose buvo skirtingas. JAV, priešingai nei Prancūzijoje, teisėjai padarė mažai pakeičiant valstybės imuniteto doktriną labiau tinkančia moderniai valstybei valstybės atsakomybės doktrina. JAV teisinės sistemos pokyčiai buvo labiau nuopelnas įstatymų leidėjo, nei teisėjų.

Lyginamuoju požiūriu taip pat svarbu pažymėti, kad vienu metu abiejų teisinių sistemų teismai nagrinėjo analogiškas problemas. Abi jurisdikcijos turėjo nuspręsti, ar valstybė turi atsakyti už valstybės tarnautojų nusižengimus. Kaip ir Prancūzijos teisėje, Anglijos teismai taip pat yra nelinkę taikyti atsakomybės valstybei dėl valstybės tarnautojų grasinimų smurtu, bei veiksmų, motyvuotų keršto siekimu¹.

Apibendrinant galima teigti, kad modernioji valstybės atsakomybės doktrina yra būdinga teisinei valstybei, nes pastebimas vienas pagrindinių teisinės valstybės požymių – valstybės ir piliečių abipusės atsakomybės sistemos sukūrimas.

¹ Warren v. Henlys (1948); Keppel Bus Co Ltd v Sa'ad bin Ahmad (1974) // Fairgrieve D. State Liability in Tort: A Comparative Law Study. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 24.

3. Valstybės atsakomybės teisinis reglamentavimas Pabaltijo valstybėse:

Estija, Latvija, Lietuva

Šiandien Europoje nėra valstybės, kuri, pasak vokiečių teisininko H. Krügerio, nesivadintų teisine arba bent į ją nepretenduotų. Ji įrašyta į visų, taip pat ir postkomunistinių Europos valstybių konstitucijas kaip strateginis valstybinės raidos idealas¹. Išanalizavę galias teisinės valstybės modelio tradicijas turinčiose valstybėse susiformavusią valstybės atsakomybės doktriną, atspindinčią vieną iš pagrindinių teisinės valstybės požymių, svarbu ištirti, kokia linkme pasukta formuojant valstybės atsakomybės doktriną Pabaltijo valstybėse, ilgą laiką buvusiose sovietų priespaudoje ir nepriklausomybę atgavusiose tik XX a. pabaigoje.

Lietuvai 1990 m. kovo 11 d. išstojus iš Sovietų Sąjungos pasikeitė ne tik politinis krašto statusas, ūkio ir ekonomikos politikos modelis, transformuotis pradėjo ir socialinė visuomenės struktūra. Prasidėjo socialinė visuomenės diferenciacija pagal ekonominį, politinį, socialinį ir kultūrinį statusą. Lietuvoje, taip pat ir Estijoje bei Latvijoje, kurios išsivadavusios iš Sovietų Sąjungos nepriklausomybę atkūrė 1991 metais², buvo nuspręsta atsisakyti visų sovietinio laikotarpio socialinių santykių reguliavimo priemonių ir būdų ir pasirinkta vakarietiška orientacija. Analizuojant ekonomiškai stiprių valstybių teisinę bazę, išaiškėjo viena iš fundamentalių jų teisės doktrinų – žmogaus primatas prieš valstybę.

Iš Sovietų Sąjungos išsivadavusiose Pabaltijo valstybėse pasikeitė socialinė teisinė vertybinė orientacija, kurios kaita įtakojo visą teisės sistemą. Politiniai, socialiniai, socialiniai – psichologiniai veiksniai turėję įtakos nepriklausomybės siekiams, atstačius nepriklausomybę, nulėmė greitą, totalitarinės valstybės primestų socialinių teisinių vertybinių standartų „Valstybė, visuomenė, žmogus“ neigimą ir transformaciją į vakarietiškąją socialinę teisinę vertybinę orientaciją „Žmogus, visuomenė, valstybė“³.

Žmogaus teisės ir laisvės – vertybinis orientyras, leidžiantis „žmogiškuoju matmeniu“ pamatuoti ne tik valstybę, bet ir teisinę sistemą, teisinę kultūrą, pilietinę bendruomenę ir visą tarptautinę bendriją. Pagarba žmogaus teisėms, jų gynybos bei realizavimo mechanizmų užtikrinimas išreiškia visuomenės pažangą⁴.

Propaguodama individo ir teisės pirmenybę, teisinės valstybės idėja pajėgi modernizuoti mūsų teisinę sąmonę, atnaujinti jos vaizdinius apie valstybę ir teisę, gražinti į mūsų sąmonę

¹ A. Vaišvila. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000, Nr. 15(7). P. 18.

² Estijos Respublikos nepriklausomybė atkurta 1990 m. rugpjūčio 20 d., Latvijos Respublikos nepriklausomybė – 1990 m. rugpjūčio 21 d.

³ A. Urmonas. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija. 2006, Nr. 5(83). P. 44.

⁴ A. Urmonas. Socialiniai vertybiniai pokyčiai ir administracinės deliktinės teisės norminimo modeliai. Paskaitos. http://www.mruni.lt/lt/padaliniai/fakultetai/teises_fakultetas/katedros/administracines_teises_proceso_katedra/studijos/paskaitos/; prisijungimo laikas: 2007-09-05.

žmogaus teisių branginimo nuostatą, tapti visos teisinės sistemos bei pačios valstybės kūrimo idėjiniu vadovu¹.

Atsižvelgiant į 2 skyriuje pateiktą valstybės atsakomybės doktrinos raidos analizę, pastebėtina, kad valstybės deliktinės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, ribos buvo nuolat plečiamos, palaipsniui atsisakiant absoliutaus valstybės imuniteto. Todėl toliau nagrinėjant Pabaltijo valstybėse susiformavusią valstybės atsakomybės sampratą, taip pat derėtų išnagrinėti, ar Pabaltijo valstybės yra atisakiusios valstybės imuniteto nuo atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais.

3.1. Viešosios atsakomybės teisinis reglamentavimas Estijos Respublikoje

Kaip jau buvo minėta pirmajame šio darbo skyriuje, pareiga saugoti žmogaus teises ir teisėtumo principas yra pagrindiniai teisinės valstybės elementai. Valstybės atsakomybės doktrinos pripažinimas turi įgyvendinti šiuos principus ir suteikti jiems praktinę reikšmę. Jeigu valstybės tarnautojas elgiasi neteisėtai, valstybė turi atlyginti valstybės institucijų ar tarnautojų veiksmais padarytą žalą privačiam asmeniui. Teisinėje valstybėje turi būti ne fiktyviai deklaruojama, o realiai užtikrinama asmens, kuriam valstybės institucijų ar tarnautojų veiksmais padaryta žala, teisė į žalos atlyginimą. Teisė į žalos atlyginimą Estijoje yra laikoma pamatine teise, kurią turi užtikrinti visos valdžios institucijos ir valstybės tarnautojai. Pripažįstama, kad valstybės institucijų įgaliojimų ir statuso ypatumai neturi įtakoti asmenų, kuriems padaryta žala, teisių.

Estijoje atkūrimas teisių, pažeistų įgyvendinant viešojo valdymo funkcijas, ir žalos kompensavimas yra reglamentuoti Valstybės atsakomybės įstatyme² (angl. *State Liability Act*), kuris įsigaliojo 2002 metais. Valstybės atsakomybės įstatymas nustato bendras valstybės atsakomybės taisykles, t.y. nustato pagrindinius principus ir procedūrą apsaugant ir atkuriant asmenų teises, pažeistas įgyvendinant viešosios valdžios įgaliojimus ir atliekant kitas viešąsias pareigas, taip pat nustato žalos atlyginimo tvarką. Valstybės atsakomybės įstatymas nustato – esant skirtingoms sąlygoms ir skirtinga apimtimi – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios atsakomybę už neteisėtus veiksmus ir, esant tam tikroms aplinkybėms, taip pat ir atsakomybę už vykdomosios valdžios veiksmus, nors ir teisėtus, tačiau sukėlusius žalą privatiems asmenims.

Didžioji dalis Estijos Valstybės atsakomybės įstatymo nuostatų nustato vykdomosios valdžios atsakomybę už neteisėtų aktų priėmimą. Reikalavimai valstybei dėl sukėlusių žalą vykdomosios valdžios veiksmų gali būti skirstomi į pirminius ir antrinius. Valstybės

¹ A. Vaišvila. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000, Nr.15 (7). P. 18.

² State Liability Act // <http://www.legaltext.ee/text/en/X40075K2.htm>; prisijungimo laikas: 2007-07-30.

atsakomybės įstatymas pagrindinį, atsakomybę ribojantį, vaidmenį teikia pirminiams reikalavimams ir pirminėms pažeistų teisių gynimo priemonėms, kadangi dažniausiai asmuo negali iš valstybės institucijų reikalauti kompensacijos už jam padarytą žalą ar neteisėtų aktų panaikinimo, jeigu nustatoma, kad jis nebandė išvengti žalos atsiradimo laiku ginčydamas valstybės institucijų aktų teisėtumą. Šis principas įtvirtintas Estijos Valstybės atsakomybės įstatymo 7 straipsnyje. Tačiau Estijos Aukščiausiojo Teismo administracinių bylų teisėjų kolegija savo praktikoje nuolat apribodavo šio griežto principo taikymą¹. Antriniai reikalavimai vykdomajai valdžiai gali būti pareiškiami tik jei žala, padaryta privatiems asmenims, yra neteisėtų administracijos aktų, kurie buvo atlikti nepaisant pareiktų pirminių reikalavimų, rezultatas. Tokiu būdu dėl antrinių ieškinių asmuo gali reikalauti ne tik piniginės kompensacijos už padarytą žalą, bet ir neteisėtų administracinių aktų panaikinimo².

Išanalizavus Valstybės atsakomybės įstatymą, galima pastebėti, kad Estijoje yra taikomas tiesioginės valstybės atsakomybės modelis, pagal kurį valstybės tarnautojo ar kito asmens, įgyvendinančio viešosios valdžios funkcijas, neteisėtas veiksmas ar priimtas aktas yra priskiriamas valstybei ar kitai valdžios institucijai, kuri suteikė jam įgaliojimus veikti valdžios vardu. Kartu pažymėtina, kad valstybės tarnautojas ar kitas asmuo nėra tiesiogiai atsakingas nukentėjusiam asmeniui³. Jeigu žalą padaro valstybės institucija ar kitas viešasis juridinis asmuo, kuris įgaliojo fizinį asmenį įgyvendinti viešąsias funkcijas, paprastai dėl padarytos žalos yra atsakinga valstybė⁴. Tačiau pažymėtina, kad pagal Valstybės atsakomybės įstatymo 19 straipsnį valstybė gali paduoti atgręžtinio reikalavimo ieškinį prieš valstybės tarnautoją, tačiau tik tada, kai žala padaryta esant jo kaltei.

Toks teisinis reglamentavimas, pirmiausia, nustatytas siekiant apsaugoti teises ir interesus asmenų, kuriems valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais padaryta žala. Valstybės lėšos leidžia patenkinti net didžiausius ieškinius, kuriuos patenkinti individualūs valstybės tarnautojai gali neturėti pakankamai lėšų. Tiesioginės valstybės atsakomybės modelis suteikia žalą patyrusiam asmeniui galimybę reikalauti, kad valstybė imtųsi priemonių žalai atlyginti⁵.

¹ Pagal Estijos Aukščiausiojo Teismo Administracinių bylų teisėjų kolegijos praktiką, turi būti įrodyta, kad ieškovui buvo įmanoma imtis pirminių teisinės gynybos priemonių; ieškovas suvokė galimybę išvengti žalos; buvo pateisinamų priežasčių, dėl kurių ieškovas negalėjo imtis pirminių teisinės gynybos priemonių.

² E. Andresen. The Claim for Elimination of Unlawful Consequences and the Claim for Compensation for Damage under Estonian State Liability Law // *Juridica International*. 2005, Vol. I. P. 170.

³ Estijos valstybės atsakomybės įstatymo 12 str. 1 ir 2 dalys // <http://www.legaltext.ee/text/en/X40075K2.htm>; prisijungimo laikas: 2007-07-30.

⁴ Estijos valstybės atsakomybės įstatymo 12 str. 3 dalis // <http://www.legaltext.ee/text/en/X40075K2.htm>; prisijungimo laikas: 2007-07-30.

⁵ E. Andresen. State Liability without the Liability of State: Constitutional Problems related to Individual Professional Liability of Estonian Notaries, Bailiffs and Sworn Translators // *Juridica International*. 2006, Vol. XI. P. 146.

Teisės viešpatavimo principas įpareigoja valstybės institucijas elgtis teisėtai. Šis pamatinis principas yra įtvirtintas ir Estijos Respublikos Konstitucijos¹ 3 straipsnyje, pagal kurį valstybės valdžia turi būti įgyvendinama tik vadovaujantis Konstitucija ir su ja suderintais įstatymais. Estijos Respublikos Konstitucijos 13 ir 14 straipsniuose nustatyta, kad įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios pareiga yra garantuoti asmenų teises ir laisves. Estijos Respublikos Konstitucijos 15 straipsnyje nustatyta, kad valstybės institucijai pažeidus asmens teises, asmeniui yra suteikiama teisė kreiptis į teismą. Teisė reikalauti kompensacijos yra nustatyta Estijos Respublikos Konstitucijos 25 straipsnyje, kuriame nustatyta, kad kiekvienas žmogus turi teisę į kompensaciją dėl neteisėtais kito asmens veiksmais padarytos moralinės ir materialinės žalos. Estijos Aukščiausiasis Teismas yra pripažinęs Estijos Respublikos Konstitucijos 25 straipsnį tiesiogiai taikomu, nereikalaujant nustatyti specialių taisyklių jo įgyvendinimui².

Pagal Estijos Respublikos Konstituciją, valstybės valdžia turi elgtis teisėtai, o visos valstybės institucijos privalo užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių apsaugą. Kaip jau buvo minėta, teisė į žalos atlyginimą yra pamatinė teisė Estijos teisinėje sistemoje. Konstitucija išsamiai nereguliuoja šios teisės ir nedraudžia nuostatų, apribojančių atsakomybę, išskyrus atsakomybę, nustatytą įstatymuose. Valstybės atsakomybės išimtys yra leidžiamos tik išskirtiniais atvejais ir tik įstatymų nustatytais pagrindais. Be to, tokios išimtys turi būti pagrįstos.

Valdingi įgaliojimai valstybės institucijoms gali būti suteikti tik jeigu valstybės institucija, įsteigta valstybės, yra pajėgi apsaugoti asmens teises tokia pačia apimtimi kaip ir valstybė. Estijos Administracinio bendradarbiavimo įstatymas³ (angl. *Administrative Co-operation Act*), įsigaliojęs 2003 m. liepos 1 d., nustato sąlygas ir procedūrą suteikiant fiziniams ir juridiniams asmenims teisę savarankiškai įgyvendinti administracinius įgaliojimus. Šiame įstatyme, kaip viena iš sąlygų, nustatyta, kad juridiniam arba fiziniam asmeniui gali būti suteikti įgaliojimai įgyvendinti administracines pareigas tik jeigu administracinių pareigų įgyvendinimas nepažeis kitų asmenų teisių, kurių naudai administraciniai įgaliojimai būtų įgyvendinami. Pagrindinis valstybės atsakomybės doktrinos tikslas yra užtikrinti asmens, kuriam padaryta žala, teisių apsaugą. Asmuo, patyręs žalą dėl valstybės institucijų ir tarnautojų neteisėtų veiksmų, turi turėti galimybę paduoti ieškinį dėl žalos atlyginimo. Valstybės atsakomybės išimtis neturi rizikuoti pagrindinių teisių, įtvirtintų Estijos Respublikos Konstitucijos 25 straipsnyje, įgyvendinimu. Taigi valstybės tarnautojo asmeninė atsakomybė gali kilti tik tuo atveju, jeigu

¹ The Constitution of the Republic of Estonia // <http://www.legislationline.org/upload/legislations/dd/51/27fb5a73d21990f76b98e578a63f.htm>; prisijungimo laikas: 2007-07-30.

² E. Andresen. The Claim for Elimination of Unlawful Consequences and the Claim for Compensation for Damage under Estonian State Liability Law // *Juridica International*. 2005, Vol. I. P. 168.

³ Administrative Co-operation Act // <http://www.legaltext.ee/text/en/X70028K2.htm>; prisijungimo laikas: 2007-07-30.

valstybės atsakomybė yra pakeičiama adekvačia atsakomybės sistema, kuri suteikia asmens teisių apsaugą, tolygią valstybės garantuojamai teisių apsaugai.

Sutinkamai su Estijos Valstybės atsakomybės įstatymo 12 straipsnio 3 dalimi, valstybė yra atsakinga piliečiams dėl valdžios įgaliojimų įgyvendinti viešąsias funkcijas suteikimo fiziniams ar juridiniams asmenims, išskyrus įgaliojimus, suteiktus specialiu įstatymu.

Pagal Estijos Valstybės atsakomybės įstatymo 13 straipsnio 2 dalį ir 9 straipsnio 1 dalį, negautos pajamos bei neturtinė žala atlyginama tik tuo atveju, jeigu valstybės institucijų veiksmuose įrodoma kaltė¹.

Estijos Valstybės atsakomybės įstatymo nuostatų analizė atskleidžia, kad Estijos valstybės atsakomybės teisinis reglamentavimas yra išsamus ir visapusiškas, atspindintis, kad Estijos Respublika yra visiškai atsisakiusi valstybės imuniteto nuo atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmis.

3.2. Viešosios atsakomybės teisinis reglamentavimas Latvijos Respublikoje

Po ilgo įstatymų projektų proceso ir daugiau nei po metų po naujų administracinių procedūrų Latvijoje įvedimo, 2005 m. birželio 2 d. Latvijos parlamentas galiausiai priėmė Žalos, padarytos administracinių institucijų veiksmis, atlyginimo įstatymą (angl. *the Law on Reparation of Damages Caused by State Administrative Institutions*). Įstatymas įsigaliojo 2005 m. liepos 1 d.

Latvijos Respublikos Konstitucijos² 92 straipsnyje įtvirtinta, kad asmeniui padaryta materialinė ir moralinė žala privalo būti teisingai atlyginta, o Latvijos Administracinio proceso įstatymo³ 92 straipsnyje įtvirtinta asmens teisė reikalauti kompensacijos dėl materialinės ir asmeninės žalos, įskaitant ir moralinę žalą, padarytos valstybės institucijos priimtu administraciniu aktu ar faktiniais veiksmis. Atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų veiksmis, subjektas įtvirtintas Administracinio proceso įstatymo 94 straipsnyje, kuriame nustatyta, kad ieškinys dėl kompensacijos turi būti pareiškiamas Latvijos Respublikai, jeigu materialinė ar asmeninė žala buvo padaryta tiesiogiai valstybės institucijų ar tarpininkaujančių institucijų, įgyvendinančių joms pavestas valstybės funkcijas ir uždavinius, administraciniais aktais. Įdomu pažymėti tai, kad jeigu žalą padaro kiti viešieji juridiniai asmenys, išlaikomi ne iš

¹ E. Andresen. The Claim for Elimination of Unlawful Consequences and the Claim for Compensation for Damage under Estonian State Liability Law // *Juridica International*. 2005, Vol. I. P. 168.

² The Constitution of the Republic of Latvia // http://www.saeima.lv/LapasEnglish/Constitution_Visa.htm; prisijungimo laikas: 2007-08-11.

³ Administrative Procedure Law // <http://www.ttc.lv/index.php?skip=15&itid=likumi&id=10&tid=50&l=EN>; prisijungimo laikas: 2007-08-11.

valstybės biudžeto, o turintys nepriklausomą biudžetą, padarytą žalą atlygina ne valstybė, o pati žalą padariusi institucija¹.

Latvijos Žalos, padarytos administracinių institucijų veiksmais, atlyginimo įstatymas buvo priimtas siekiant įgyvendinti privačių asmenų teises turėti teisę reikalauti atlyginti turtinę ir asmeninę, įskaitant ir moralinę, žalą, padarytą privatiems asmenims neteisėtais administraciniais aktais ar neteisėtais valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, įtvirtintas Latvijos Respublikos Konstitucijoje ir Latvijos Administracinio proceso įstatyme. Įstatyme nustatytos sąlygos, kurioms esant privačiam asmeniui gali būti prisiteistas valstybės institucijų veiksmais padarytos žalos atlyginimas².

Pažymėtina, kad Latvijoje valstybės atsakomybės klausimas taip pat nėra vien tik administracinės teisės reguliavimo dalykas, nes Latvijos administracinio proceso įstatymo 97 straipsnyje nustatyta, kad nustatant materialinės ir asmeninės žalos sąlygas ir kompensacijos sumą, taikomi civilinės teisės principai, jeigu įstatymuose nenustatyta kitaip.

Turi būti patenkinta keletas sąlygų, kad kompensacija už žalą būtų priteista. Pirmą, ieškovas turi įrodyti, kad valstybės institucija priėmė neteisėtą aktą arba atliko neteisėtą veiksmą. Žala taip pat atlyginama, jei įrodoma, kad valstybės institucija neveikė tuomet, kai buvo įpareigota veikti. Antra, žalos atlyginimo gali reikalauti tik privatus asmuo, kuriam buvo adresuotas konkretus administracinis aktas, arba trečiasis asmuo (trečioji šalis), kurio teisės ar teisėti interesai buvo pažeisti neteisėtu administraciniu aktu, arba privatus asmuo, kurį tiesiogiai paveikė valstybės institucijos neteisėti veiksmai ar neveikimas. Trečia, turi būti tiesioginis priežastinis ryšys tarp neteisėto akto ar veiksmo (neveikimo) ir privačiam asmeniui padarytos žalos, t.y. neteisėtas administracinis aktas ar veiksmas iš tiesų sukėlė ar sąlygojo realią galimybę žalai atsirasti.

Pagal Latvijos Žalos, padarytos administracinių institucijų veiksmais, atlyginimo įstatymą gali būti atlyginama turtinė, asmeninė ir moralinė žala. Asmeninė žala yra susijusi su fizine integracija, sveikata, laisve, reputacija, garbe, asmeninėmis ir šeimos paslaptimis, komercinėmis paslaptimis, autorinėmis ir kitomis asmeninėmis neturtinėmis teisėmis, žala gyvybei. Juridinis asmuo gali reikalauti atlyginti asmeninę žalą, jei buvo pakenkta jo verslo reputacijai, komercinėms paslaptims ir autorinėms teisėms. Negautos pajamos gali būti pripažįstamos turtinės žalos dalimi, jeigu ieškovas įrodo, kad šios negautos pajamos būtų gautos normaliomis verslo sąlygomis. Moralinės žalos gali būti reikalaujama jeigu ieškovas įrodo, kad jis patyrė asmenines kančias dėl to, kad buvo piktnaudžiaujama jo teisėmis ar teisės saugomais interesais. Pagal Latvijos Respublikos administracinio proceso įstatymo 96 straipsnį privatus

¹ Latvijos Respublikos administracinio proceso įstatymo 94 straipsnio 1 dalies 4 punktas.

² Latvia adopts the Law on Reparation of Damages Caused by State Administrative Institutions // <http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=35682>; prisijungimo laikas: 2007-08-11.

asmuo neturi teisės reikalauti žalos atlyginimo arba jo teisė į nuostolių atlyginimą gali būti proporcingai sumažinta, jeigu asmuo nepanaudojo visų savo žinių, gebėjimų ir praktinių galimybių padaryti viską, kas buvo įmanoma, siekiant išvengti žalos ar ją sumažinti. Žala nebus atlyginama ir tuo atveju, jeigu asmuo tyčia palengvino žalos atsiradimą ar ją padidino.

Pareiga įrodyti padarytos žalos egzistavimą priklauso ieškovui. Moralinė žala yra preziumuojama, jeigu įrodomas piktnaudžiavimas asmeninėmis teisėmis ar įstatymo saugomais interesais. Tačiau asmuo, siekiantis patirtos moralinės žalos atlyginimo, kartu turi pagrįsti ir prašomos kompensacijos dydį.

Ieškiniai dėl žalos atlyginimo turi būti pateikiami tai pačiai institucijai, kurios veiksmai sukėlė žalą. Latvijos Respublikos administracinio proceso įstatymo 95 straipsnyje nustatyta, kad žalą sukėlusią instituciją turi perduoti gautą ieškinį ją prižiūrinčiai institucijai, kuri privalo išnagrinėti ieškinį ir priimti sprendimą per vieną mėnesį nuo jo pateikimo. Valstybės institucijos priimta sprendimas gali būti skundžiamas bendros kompetencijos teismui.

Ieškinys dėl žalos atlyginimo gali būti paduotas per vienerius metus nuo to laiko, kai ieškovas sužinojo ar turėjo sužinoti apie žalos atsiradimą, bet ne vėliau kaip per penkerius metus nuo neteisėto administracinio akto įsigaliojimo, neteisėtų veiksmų atlikimo ar veiksmų, kurie turėjo būti atlikti, neatlikimo (neveikimo).

Apibendrinant galima teigti, kad Latvijos Respublika taip pat yra atsisakiusi valstybės imuniteto nuo atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais. Tačiau pastebėtina, kad Latvijoje, priešingai nei Estijoje, vieningo teisės akto, reglamentuojančio valstybės atsakomybę už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, nėra, o teisės normos, nustatančios valstybės deliktinę atsakomybę ir jos atlyginimo tvarką, yra įtvirtintos keliuose teisės aktuose.

3.3. Viešosios atsakomybės teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje

Konstitucinis viešosios atsakomybės pagrindas Lietuvos Respublikoje yra jos Konstitucijos 5 ir 30 straipsniai. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Ši norma reiškia valstybės ir jos institucijų pareigą savo veikloje vadovautis visuomenės interesais, nepažeisti žmonių asmeninių bei turtinių teisių bei interesų. Pastarosios pareigos pažeidimas, sukėlęs žmogui žalą, turi būti laikomas naujos valstybės pareigos – pareigos atlyginti padarytą žalą pagrindu. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnis suteikia teisę kreiptis į teismą, jeigu yra pažeidžiamos asmens teisės ir laisvės. Teisė į teisminį gynimą egzistuoja nepriklausomai nuo teisės ir laisvės pažeidusiojo statuso, t.y. nepriklausomai nuo to, privatus ar viešasis asmuo jas pažeidė.

Neteisėti valstybės tarnautojų veiksmai gali sukelti įvairius teisinius padarinius. Vienas iš tokių padarinių – žala. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.249 straipsnio 1 dalyje žala apibrėžta kaip asmens turto netekimas arba sužalojimas, turėtos išlaidos (tiesioginiai nuostoliai), taip pat negautos pajamos, kurias asmuo būtų gavęs, jeigu nebūtų neteisėtų veiksmų. Pagal šią Lietuvos Respublikos civilinio kodekso normą būtina tam tikrų išlaidų pripažinimo atlygintina žala sąlyga yra pareigūnų veiksmų neteisėtumo faktas esantis priežastiniame ryšyje su atsiradusiomis pasekmėmis (žala). Žalą (nuostolius) privalo įrodyti pareiškėjas¹.

Žalos atlyginimas įstatymo siejamas su jos atsiradimu dėl žalą privatiems asmenims sukėlusių valstybės institucijos bei jos tarnautojų veiksmų ar neveikimo viešojo administravimo srityje. Tai reiškia, kad žala atlygintina valstybės institucijai (jos pareigūnui) neįvykdžius įstatymuose nustatytos pareigos (neteisėtas neveikimas) arba atlikus veiksmus, kuriuos įstatymai draudžia atlikti (neteisėtas veikimas), arba pažeidus bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai².

Santykiai dėl žalos atlyginimo, nepriklausomai nuo to, kas padarė žalą, nėra santykiai, grindžiami administraciniu vienos šalies pavaldumu kitai. Tai civiliniai santykiai, atsiradę dėl žalos padarymo, t.y. civilinės deliktinės atsakomybės santykiai. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegija civilinėje byloje Nr. 3K-3-92/1999 m. konstatavo, kad nepriklausomai nuo to, kokio asmens – privataus ar viešojo (valstybės institucijos ar pareigūno) - neteisėtais veiksmais padaroma žala, tarp šalių susiklosto civiliniai teisiniai santykiai dėl žalos atlyginimo, kuriuos reguliuoja civilinės teisės normos³. Specialioji teisėjų kolegija ginčams dėl teisingumo tarp bendrosios kompetencijos ir administracinio teismo spręsti 2005 m. gegužės 9 d. nutartyje pažymėjo, kad pagal bendrąją taisyklę, tokie ginčai nagrinėtini bendrosios kompetencijos teisme (Lietuvos Respublikos teismų įstatymo⁴ 12 straipsnio 3 dalis, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso⁵ 1 straipsnio 1 dalis, 22 straipsnio 1 dalis). Tačiau Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas⁶ yra specialusis įstatymas, kurio 15 straipsnio 1 dalies 3 punkte nustatyta, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo. Taigi ši procesinė teisės norma yra tiesiogiai susijusi su minėtiems ginčams spręsti taikytina materialinės

¹ LVAT teisėjų kolegijos 2005 m. rugpjūčio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-863-2005. *Pranas Gelžinis v. Kauno apskrities viršinininko administracija*. Procesinio sprendimo kategorija 15.2.

² Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.246 straipsnis // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

³ LAT CBS teisėjų kolegijos nutartis c.b. Nr. 3K-3-92/1999 m. *A. Zaskinas v. Visagino m. valstybinė mokesčių inspekcija*. Bylų kategorija 7.

⁴ Lietuvos Respublikos teismų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 46-851.

⁵ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 36-1340.

⁶ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.

teisės norma, t. y. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsniu „Atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų“.

Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.263 straipsnio 1 dalyje nustatyta kiekvieno asmens (taip pat ir valstybės bei savivaldybės valdžios institucijų) pareiga laikytis tokių elgesio taisyklių, kad savo veiksmais (veikimu, neveikimu) nepadarytų kitam asmeniui žalos. Šios pareigos nevykdymas užtraukia civilinę atsakomybę, padaryta turtinė žala, o įstatymų numatytais atvejais ir neturtinė žala, turi būti visiškai atlyginama atsakingo asmens. Kad būtų pripažintas reikalavimas dėl žalos atlyginimo pagrįstu, turi būti nustatytos visos civilinės atsakomybės sąlygos: žalos faktas, neteisėta veika, priežastinis ryšys tarp jų bei žalą padariusio asmens kaltė. Valstybės pareiga atlyginti žalą (viešoji atsakomybė) pagal Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnio nuostatas atsiranda dėl valstybės ir savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų nepriklausomai nuo konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Taip nustatoma civilinė atsakomybė be kaltės. Pažymėtina, kad vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.246 straipsnio 1 dalimi ir 6.271 straipsnio 3 dalimi, neteisėta veika gali pasireikšti tiek veikimu, tiek neveikimu. Taigi valstybės civilinė atsakomybė gali atsirasti ir dėl neteisėto veiksmų neatlikimo, jų neteisėto vilkinimo. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2005 m. spalio 28 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A¹⁴-1625/2005 pagal pareiškėjų J. D. G. ir V. S. G. apeliacinį skundą atsakovams Kauno apskrities viršininko administracijai ir Kauno miesto savivaldybei taip pat yra pažymėjęs, kad teisinėje valstybėje yra ginami visų asmenų teisėti lūkesčiai, kad įstatymo jiems suteiktos teisės valstybės institucijose bus įgyvendinamos laikantis įstatymo nustatytos tvarkos ir terminų. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnio 4 dalyje nustatyta, jog valstybės civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti¹. Taigi įstatymas, nustatydamas bendro pobūdžio pareigą atlyginti neteisėtais veiksmais padarytą žalą, šios pareigos nesieja su žalą padariusio asmens teisiniu statusu, t.y. nedaro jokio skirtumo, kas padarė žalą – viešas ar privatus asmuo. Toks teisinis reguliavimas grindžiamas konstituciniu asmenų lygybės prieš įstatymą principu². Lietuvos teismų praktikoje susiformavo nuomonė, kad kitoks teisinis reguliavimas, pavyzdžiui, valstybės institucijų ar jų pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo nustatymas specialiose viešosios teisės normose, šį konstitucinį asmenų lygiateisiškumo principą pažeistų, nes suteiktų valstybei nepagrįstas privilegijas lyginant su privačių asmenų teisiniu statusu. Taigi žala, asmeniui ar jo turtui neteisėtai padaryta valstybės

¹ LVAT teisėjų kolegijos 2006 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-1286/2006. *A.B. v. Lietuvos valstybė*. Procesinio sprendimo kategorija 15.2; 25; 61(S).

² Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 str. 1 d. // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

institucijos ar valstybės tarnautojo, turi būti atlyginama pagal bendrąsias civilinės atsakomybės taisykles¹.

Kaip pažymėjo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo kolegija 2005 m. spalio 28 d. nutartyje, sprendžiant valstybės institucijos (jos pareigūnų) veikos neteisėtumo klausimą kiekvienu konkrečiu atveju yra būtina nustatyti, kokios valstybės institucijos veiklą reglamentuojančios teisės normos buvo pažeistos ir kaip šie pažeidimai pasireiškė, t. y. neigiama tokios veikos pasekmė savaime negali būti laikoma pakankamu pagrindu konstatuoti šios veikos neteisėtumą².

Pagal Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnio 1 dalies, 6.273 straipsnio 1 dalies bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimo Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“³ nuostatas, tinkamu atsakovu reikalaujant atlyginti žalą dėl valstybės institucijų neteisėtų veiksmų turi būti valstybė, atstovaujama žalą padariusio subjekto, o ne pati žalą padariusi valstybės institucija. Tačiau taikant šias teisės normas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika nėra vienoda: vienais atvejais teismas konstatuoja, kad nurodytas procesinės teisės pažeidimas savaime nelaikytinas pagrindu panaikinti pirmosios instancijos teismo sprendimo⁴, motyvuodamas tuo, jog valstybės civilinė atsakomybė yra kildinama iš konkrečios institucijos neteisėtų veiksmų, kad tos institucijos dalyvavimas atsakovo teisėmis buvo užtikrintas, kad institucijos pozicija tokio pobūdžio bylose sutampa su tinkamo atsakovo (valstybės) pozicija, tačiau kitais atvejais, motyvuodamas, kad atsakovu tokio pobūdžio bylose turi būti patraukta Lietuvos valstybė, o ne žalą padariusi institucija, pripažindavo ją netinkamu atsakovu ir konstatuodavo, kad tai yra pagrindas pareiškėjo skundą atmesti⁵.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, naudodamasi Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.273 straipsnio 1 dalyje numatytais įgalinimais, valstybės atstovavimo tam tikrų kategorijų bylose klausimą sprendžia specialiai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybė

¹ LAT CBS teisėjų kolegijos nutartis c.b. Nr. 3K-3-92/1999 m. A. Zaskinas v. Visagino m. valstybinė mokesčių inspekcija. Bylų kategorija 7.

² LVAT teisėjų kolegijos 2005 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 1642/2005. Petras Česnulevičius v. Lietuvos valstybė. Procesinio sprendimo kategorija 15.2; LVAT teisėjų kolegijos 2005 m. spalio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 1621/2005. Lietuvos ir Vengrijos įmonė „Vianrė“ v. Raseinių rajono policijos komisariatas. Procesinio sprendimo kategorija 15.2.

³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei bylose dėl žalos atlyginimo“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 66-2415.

⁴ LVAT teisėjų kolegijos 2006 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 824/2006. A. Č. v. Šiaulių apskrities viršininko administracija. Procesinio sprendimo kategorija 15.2; 11.4.2; 11.9 (S); LVAT teisėjų kolegijos 2006 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 815/2006. S. V. R. v. Telšių apskrities viršininko administracija. Procesinio sprendimo kategorija 15.2; 15.4; 2.3.5 (S).

⁵ LVAT teisėjų kolegijos 2005 m. rugpjūčio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-863-2005. Pranas Gelžinis v. Kauno apskrities viršininko administracija. Procesinio sprendimo kategorija 15.2; LVAT teisėjų kolegijos 2006 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-1424/2006. H. J. v. Pravieniškių 1-ieji pataisos namai. Procesinio sprendimo kategorija 15.4; 21 (S).

2003 m. sausio 23 d. nutarimu Nr. 95 „Dėl atstovavimo valstybei Lietuvos Respublikos teismų nagrinėjamosiose bylose dėl žalos atlyginimo“¹ Lietuvos Respublikos teismų nagrinėjamosiose bylose dėl žalos atlyginimo valstybinių socialinio draudimo senatvės pensijų gavėjams, turėjusiems iki 2002 m. lapkričio 26 d. draudžiamųjų pajamų, atstovauti valstybei įgaliojo Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybą.

Lietuvoje yra priimtas Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymas², kuris reglamentuoja asignavimų žalai, atsiradusiai dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginti naudojimą, valstybės regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į žalą padariusį asmenį įgyvendinimo tvarką ir atstovavimą valstybei. Pagal šio įstatymo 5 straipsnio 3 dalį valstybė, atlyginusi dėl valdžios institucijų pareigūnų, valstybės tarnautojų ar kitų darbuotojų veiksmų (aktų) atsiradusią žalą, įgyja regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę iš šių asmenų tik tuo atveju, jeigu jų veiksmuose yra nustatyta kaltė.

Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nėra nustatyta valstybės tarnautojų atsakomybė už žalą, padarytą valstybės tarnautojų veiksmais privatiems asmenims. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme³ netgi nėra nustatyta tarnybinė atsakomybė valstybės tarnautojams, savo veiksmais sukėlusiams žalą privatiems asmenims, o tik numatyta atgręžtinio reikalavimo teisė į žalą padariusį valstybės tarnautoją.

Ištyrę Lietuvos teisės normas, nustatančias valstybės deliktinę atsakomybę ir žalos, padarytos valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, atlyginimo mechanizmą ir teismų praktiką, galime apibendrinti, kad Lietuvoje įtvirtas valstybės atsakomybės modelis yra unikalus, nes Lietuvoje už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, taikoma ne administracinė atsakomybė, kaip kitose nagrinėtose valstybėse, o civilinė. Be to, Lietuvoje nėra vieningo teisės akto, nustatančio valstybės deliktinę atsakomybę ir žalos atlyginimo tvarką, o teisės normos, nustatančios valstybės deliktinę atsakomybę, yra įtvirtintos skirtingoms teisės šakoms priskirtinuose teisės aktuose, t.y. Lietuvos Respublikose civiliniame kodekse, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme ir kituose aukščiau aptartuose teisės aktuose, ką vertiname neigiamai dėl teisinio aiškumo stokos.

¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. sausio 23 d. nutarimas Nr. 95 „Dėl atstovavimo valstybei Lietuvos Respublikos teismų nagrinėjamosiose bylose dėl žalos atlyginimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 10-362.

² Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2228; 2005, Nr. 127-4532.

³ Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708.

3.4. Valstybės atsakomybės reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje

Išanalizavus teisės normas, reglamentuojančias valstybės atsakomybę Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje, galima pastebėti, kad nei vienos šių valstybių konstitucijoje nėra specialios normos, numatančios valstybės pareigą atlyginti valstybės institucijų ir pareigūnų neteisėtais veiksmais padarytą žalą. Mūsų nuomone, siekiant teisinio aiškumo ir apibrėžtumo, konstitucijoje tokia nuostata turėtų būti įtvirtinta, nes, kaip rašė V. Mikelėnas, dogmatikas, pripažįstantis tik įstatymo raidę, gali aiškinti, jog konstitucija tiesiogiai nenumato valstybės pareigos atlyginti žalą, todėl valstybė tokios pareigos ir neturi¹.

Kitas pastebėtinas Lietuvos valstybės atsakomybės teisinio reglamentavimo trūkumas yra tas, kad skirtingai nei Estijoje, nėra aiškiai įtvirtintos įstatymų leidžiamosios valdžios atsakomybės už žalą, padarytą privatiems asmenims neteisėtu įstatymų leidžiamosios valdžios aktu. Pažymėtina, kad Estijos valstybės atsakomybės įstatymo 14 straipsnyje nustatyta, kad asmuo gali reikalauti atlyginti įstatymu jam padarytą žalą, bet tik tuo atveju, jeigu asmens teisės buvo iš esmės pažeistos įstatymu ir Aukščiausiasis Teismas panaikino atitinkamą teisės normą ar pripažino ją prieštaraujančia konstitucijai. Lietuvos teisės sistemoje nėra įtvirtinta tiesiogiai ne tik įstatymų leidžiamosios valdžios atsakomybė už priimtus neteisėtus aktus, bet taip pat nėra įtvirtintos ir atsakomybės už žalą, padarytą įstatymų leidžiamajai valdžiai priėmus antikonstitucinį įstatymą. Toks teisinis reglamentavimas sukelia teisinį neaiškumą. Tą patvirtina ir Lietuvos mokslo darbuose analizuojama įstatymų leidžiamosios valdžios atsakomybės už žalą, padarytą privatiems asmenims, problematika².

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas, be kitų laukiamų praktinių veiksmy, reikalauja užtikrinti žmogaus teises ir laisves, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančio ir kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią ir kad įstatymai, Vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją³. Taigi, teisės aktuose neįtvirtinus aiškios įstatymų leidėjo atsakomybės už žalą, padarytą prieštaraujančiu Konstitucijai įstatymu, abejotina, ar galima laikyti valstybę visiškai atsisisakiusia imuniteto nuo atsakomybės. Tačiau kalbant apie Lietuvą vargu ar būtų galima patvirtinti, veikiau paneigti, kad Lietuvos Respublika nėra atsisakiusi imuniteto nuo atsakomybės už antikonstituciniu teisės aktu padarytą žalą, nes Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad valstybė atlygina žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų. Atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos

¹ Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P.395.

² S. Selelionytė. Valstybė kaip civilinės deliktinės atsakomybės subjektas // Jurisprudencija. 2004, Nr. 59 (51). P.130.

³ A. Urmonas. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P. 100.

Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalį, kurioje nustatyta, kad valstybės valžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas, taip pat į tai, kad pagal Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnio 2 dalį „valdžios institucija“ reiškia bet kokią viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokį šių institucijų darbuotoją ir t. t.), taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas, ir į šio straipsnio 3 dalyje pateiktą „akto“ apibrėžimą, pagal kurį terminas „aktas“ apima ir valstybės teisės aktus, kokiems ir priskirtini įstatymai, manome, kad pagrįstai galime tvirtinti, kad Lietuvos Respublika yra visiškai atsisakiusi imuniteto nuo deliktinės atsakomybės, įskaitant ir atsakomybę už žalą, padarytą priėmus Konstitucijai prieštaraujantį įstatymą.

Įvertinus tai, kad teismų praktika vaidina itin didelį vaidmenį apibrėžiant valstybės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmis, ribas, svarbu pažymėti tai, jog Lietuvos teismų praktika patvirtina, kad įmanoma priversti atsakyti valstybę už įstatymų leidžiamosios valdžios priimtu prieštaraujančiu konstitucijai aktu padarytą žalą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas administracinę bylą pagal iš generalinio prokuroro pareigų atleisto asmens apeliacinį skundą, 2003 m. liepos 3 d. nutartyje¹ konstatavo, kad teisinga pareiškėjui už visas neteisėtu atleidimu iš generalinio prokuroro pareigų pažeistas teises priteistina kompensacija iš atsakovo Lietuvos Respublikos valstybės, kadangi pareiškėjas iš generalinio prokuroro pareigų neteisėtai buvo atleistas ne remiantis įstatymu, kuris pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, o pačiu įstatymu, kuris pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, t.y. pareiškėją iš pareigų atleido Seimas įstatymu (2000 m. lapkričio 28 d. Prokuratūros įstatymo 11 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnis), kuris pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šioje byloje nutarė pripažinti pareiškėjo atleidimą iš Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro pareigų neteisėtu, jo į tarnybą negražinti, priteisti pareiškėjui iš atsakovo Lietuvos Respublikos valstybės 217344,06 litų kompensaciją.

Kalbant apie valstybės atsakomybę už žalą, padarytą neteisėtais įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmis, reikšminga paminėti ir Europos Teisingumo Teismo formuojamą valstybės kaip civilinės atsakomybės subjekto sampratą. Paminėtina 1991 m. Europos Teisingumo Teismo išspręsta jungtinė byla Andrea Francovich ir Danila Bonifaci prieš Italiją². Šioje byloje buvo nagrinėjamas valstybės atsakomybės už neteisėtus įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmus, vertinant juos Bendrijos teisės atžvilgiu, klausimas. Europos Teisingumo Teismas konstatavo, kad nesvarbu, koks valstybės organas veikimu ar neveikimu pažeidė Bendrijos teisę, pareiga

¹ LVAT teisėjų kolegijos 2003 m. rugsėjo 11 d. administracinėje byloje Nr. A-6-627-03. *Kazys Pėdnyčia v. Lietuvos valstybė*.

²European Court of Justice, 1991, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, joined cases C-6/90 and C-9/90. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61990J0006; prisijungimo laikas: 2007-09-15.

atlyginti žalą nepriklauso nuo tokių nacionalinių taisyklių kaip konstitucinis valdžių padalijimo principas, todėl Bendrijos teisės pažeidimu padarytą žalą valstybė privalo atlyginti nepriklausomai nuo to, koks valstybės organas yra atsakingas už šį sprendimą. Šis Europos Teisingumo Teismo sprendimas tik dar kartą patvirtina, kad teisinės valstybės reikalavimas remtis teise ir paklusti teisei galioja visoms valstybės institucijoms, įskaitant ir įstatymų leidžiamąją valdžią, ir būtent šis reikalavimas įpareigoja imtis visų būtinų priemonių, kad žmogaus teisės nebūtų pažeistos¹.

Palyginus visų trijų Pabaltijo valstybių valstybės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinį reglamentavimą galima pastebėti, kad Lietuvos teisinė sistema šio klausimo reglamentavimui skiria mažiausia dėmesio. Neginčytina, kad Estijos valstybės atsakomybės įstatymas yra pažangiausias, išsamiai ir sistemiškai reglamentuojantis valstybės atsakomybės klausimus.

Manome, kad Lietuva turėtų pasekti Estijos keliu ir priimti atskirą įstatymą, reglamentuojantį visus valstybės atsakomybės už žalą, padarytą jos institucijų ir tarnautojų veiksmais, klausimus, nes dabartinis teisinis reglamentavimas yra išsklaidytas Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme, Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatyme ir dar keletyje jau anksčiau minėtų Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų.

¹ S. Selelionytė. Valstybė kaip civilinės deliktinės atsakomybės subjektas // Jurisprudencija. 2004, Nr. 59 (51). P. 134.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Tik absoliutinėje monarchijoje karalius negali daryti nieko blogo ir dėl to yra neatsakingas, tačiau demokratinėje valstybėje, kuri yra tautos nepriklausomai organizuojama, valstybė negali kartu daryti blogio ir išvengti atsakomybės, todėl vienas pagrindinių teisinės valstybės požymių yra veiksmingos valstybės atsakomybės už valstybinių institucijų ir pareigūnų neteisėtais arba nepagrįstais veiksmais asmenų teisėms padarytą žalą sistemos sukūrimas.

2. Nors kontinentinės teisės sistemos valstybėms nebūdinga didelė teismų praktikos įtaka pozityviosios teisės kūrimui, tačiau Prancūzijoje valstybės atsakomybės samprata, tokia, kokia ji egzistuoja dabar, yra teisėjų nuopelnas. Tačiau JAV, priešingai, teismų praktikos įtaka pakeičiant valstybės imuniteto doktriną labiau tinkančia teisinei valstybei valstybės atsakomybės doktrina, buvo nereikšminga.

3. Prancūzijos valstybės atsakomybės teisės analizė parodo, kad susiformavo išbaigta valstybės atsakomybės doktrina, kuri yra pažangesnė nei bendrosios teisės sistemos valstybių. Prancūzijos teisės sistema ne tik atsisakė valstybės imuniteto doktrinos, bet taip pat suformavo praktiką, kad valstybė yra atsakinga už deliktus tokiu pačiu pagrindu, kaip ir privatūs asmenys, tačiau ir įtvirtino absoliučios valstybės atsakomybės taisyklę.

4. Prancūzijos administraciniai teismai turi jurisdikciją nagrinėti ieškinius prieš valstybę pagal specialias taisykles, tuo tarpu Anglijos teisėje bendrosios kompetencijos teismai tradiciškai taiko įprastas deliktinės teisės taisykles nagrinėjant ieškinius prieš valstybės institucijas. Lietuvoje taikomas valstybės atsakomybės modelis yra šių dviejų teisinių sistemų mišinys, t.y. ieškinius prieš valstybę Lietuvoje nagrinėja specializuoti administraciniai teismai, taikydami įprastas deliktinės teisės taisykles, nustatytas Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse.

5. Nors Lietuvos valstybės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais teisinis reglamentavimas ir turi trūkumų, tokių kaip vieningo teisės akto, reglamentuojančio valstybės atsakomybę, nebuvimas, teisės normos, aiškiai įtvirtinančios valstybės atsakomybę už žalą, padarytą įstatymų leidžiamajai valdžiai priėmus prieštaraujantį Konstitucijai įstatymą, trūkumas, taip pat teisinės atsakomybės netaikymas tiesiogiai žalą sukėlusiems valstybės tarnautojams, tačiau negalime teigti, kad jis teisinės valstybės principo lygmenyje nėra veiksmingas. Lietuvoje yra sukurta ir veikia valstybės ir piliečių abipusės atsakomybės sistema, leidžianti privatiems asmenims siekti žalos, padarytos valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, atlyginimo pareiškiant ieškinį valstybei.

6. Lietuvos Respublikoje valstybės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, institutas yra civilinės teisės reglamentavimo dalykas. Lietuvos teismų praktikoje pripažįstama, kad tuomet, kai valstybės institucijų ar tarnautojų neteisėtais veiksmais

padaroma žala privatiems asmenims, tarp šalių susiklosto civiliniai teisiniai santykiai dėl žalos atlyginimo, kuriuos reguliuoja civilinės teisės normos, nes manoma, kad kitoks teisinis reglamentavimas pažeistų konstitucinių asmenų lygiateisiškumo principą.

7. Apžvelgus nagrinėtų kontinentinės Europos valstybių (Prancūzijos, Estijos, Latvijos) teisės teoriją ir praktiką, pastebima, jog visose be išimties valstybėse valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais padarytos žalos atlyginimas yra administracinės teisės reguliavimo dalykas, o už viešųjų subjektų padarytą žalą taikoma ne civilinė atsakomybė, kaip Lietuvoje, tačiau administracinė.

8. Įvertinus tai, kad veiksminga žmogaus teisių apsauga bus užtikrinta tik patraukus atsakomybėn ne tik valstybę, bet ir tiesiogiai žalą privatiems asmenims padariusį valstybės tarnautoją, teorijoje ir praktikoje egzistuoja valstybės tarnautojų asmeninės atsakomybės poreikis. Todėl siūlome Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme nustatyti, kad valstybės tarnautojams, kurių veiksmai sukėlė žalą privatiems asmenims, būtų taikoma tarybinė atsakomybė ir skiriama tarnybinė nuobauda.

9. Siūlome priimti specialų Lietuvos Respublikos valstybės atsakomybės įstatymą, kuriame būtų išsamiai reglamentuota valstybės atsakomybė už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, taip pat nustatyti pagrindiniai principai ir procedūra, atkuriant privačių asmenų teises, pažeistas valstybės institucijoms ir tarnautojams įgyvendinant viešosios valdžios įgaliojimus ir atliekant kitas viešąsias pareigas, bei žalos atlyginimo tvarka. Šis įstatymas apimtų nuostatas, šiuo metu įtvirtintas Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 straipsnyje ir Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatyme bei Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme, reglamentuojančias valstybės atsakomybę už žalą, padarytą jos institucijų ir tarnautojų veiksmais.

10. Atsižvelgiant į Estijos valstybės atsakomybės įstatymo nuostatą, kad valstybė yra atsakinga už antikonstituciniu įstatymu padarytą žalą privatiems asmenims, Lietuvos Respublikos įstatymuose siūlome aiškiai nustatyti valstybės pareigą atlyginti žalą, padarytą Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pripažintu prieštaraujančiu Lietuvos Respublikos Konstitucijai teisės aktu (įstatymu ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu).

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminė literatūra:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
3. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 36-1340.
4. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.
5. Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 56-2228.
6. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 46-851; 2002, Nr. 17-649.
7. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.
8. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708.
9. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 26 d. nutarimas Nr. 932 „Dėl atstovavimo valstybei dėl žalos atlyginimo“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 66-2415.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. sausio 23 d. nutarimas Nr. 95 „Dėl atstovavimo valstybei Lietuvos Respublikos teismų nagrinėjamose bylose dėl žalos atlyginimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 10-362.

Specialioji literatūra:

12. Ambrasienė D., Baranauskas E., Bublienė D. ir kt. Civilinė teisė. Prievolių teisė: vadovėlis. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2004. 607 p.
13. Andresen E. The Claim for Elimination of Unlawful Consequences and the Claim for Compensation for Damage under Estonian State Liability Law // *Juridica International*. 2005, Vol. I. P. 168-179.
14. Andresen E. State Liability without the Liability of State: Constitutional Problems related to Individual Professional Liability of Estonian Notaries, Bailiffs and Sworn Translators // *Juridica International*. 2006, Vol. XI. P. 146-157.
15. Arlauskas S. Tautos suverenitetas ir vientisos valdžios sistema parlamentinėje demokratijoje // *Jurisprudencija*. 2002, Nr. 26(18). P. 5-19.

16. Borchard E. M. Government Responsibility in Tort // Yale Law Journal. 1926, Vol. 36. P. 1-31.
17. Craig P. Negligence in the Exercise of a Statutory Power // Law Quarterly Review 94, 1978. P. 428-456.
18. Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. 406 p.
19. Duguit L. Law in the Modern State. New York, 1919. 248 p.
20. Fairgrieve D. State Liability in Tort: A Comparative Law Study. Oxford: Oxford University Press, 2003. 408 p.
21. Hauriou M. La jurisprudence administrative de 1892 a 1929. Paris, 1929. II. 764 p.
22. Kargaudienė A. Socialinės įtakos mechanizmų poveikis privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos administraciniam teisiniam statusui: Daktaro disertacijos santrauka. Socialiniai mokslai: teisė (01S) / Mykolo Romerio universitetas, 2007. 28 p.
23. Kelzenas H. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2002. 282 p.
24. Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. Vilnius: Justitia, 2003. 512 p.
25. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Vilnius: Justitia, 2003. 531 p.
26. Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. 460 p.
27. Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994. 193 p.
28. Schwartz B. Public tort liability in France // New York University law review. 1954, Vol. 29. P. 1432-1461.
29. Selelionytė S. Valstybė kaip civilinės deliktinės atsakomybės subjektas // Jurisprudencija. 2004, Nr. 59 (51). P. 125-136.
30. Selelionytė S. Neteisėtumas kaip valstybės deliktinės atsakomybės sąlyga // Jurisprudencija. 2006, Nr.1 (79). P. 102-112.
31. Street H. Tort Liability of the State: The Federal Tort Claims Act and The Crown Proceedings Act // Michigan Law Review, 1949, Vol. 47. P. 341-368.
32. Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P. 100-110.
33. Urmonas A., Pranevičienė B. Ombudsmeno instituto genezė ir raidos perspektyvos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 24(16). P. 87-98.
34. Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija. 2006, Nr. 5(83). P. 37-47.
35. Vaišvila A. Teisinė valstybė ir jos perspektyvos // Jurisprudencija. 2000, Nr. 15 (7). P. 18-32.

36. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje: Habilitacinis darbas. Socialiniai mokslai: teisė (01S) / LTU, 2001. 100 p.

37. Van Gerven W., Lever J., Larouche P. Common law of Europe casebooks: tort Law. Oxford: Oxford University Press, 2000. 969 p.

Teismų praktika:

38. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2000 m. liepos 11 d. redakcija) 27 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymo (2002 m. liepos 5 d. redakcija) 57 straipsnio 4 dalies, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (1997 m. gegužės 22 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 4 punkto, Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo (2002 m. birželio 20 d. redakcija) 7 straipsnio 3 dalies 6 punkto, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 48 straipsnio 1 dalies (1961 m. birželio 26 d. redakcija) ir 75 straipsnio 1 dalies (1975 m. sausio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 93-4000.

39. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.

40. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 131 straipsnio 4 dalies (2001 m. rugsėjo 11 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 234 straipsnio 5 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 244 straipsnio 2 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 407 straipsnio (2003 m. birželio 19 d. redakcija), 408 straipsnio 1 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 412 straipsnio 2 ir 3 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 413 straipsnio 5 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 414 straipsnio 2 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl pareiškėjo - Šiaulių rajono apylinkės teismo prašymų ištirti, ar Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 410 straipsnis (2002 m. kovo 14 d. redakcija) neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 7-254.

41. Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmis, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 3 dalies ir 7 straipsnio (2001 m. kovo 13 d. redakcija) 7 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 90-3529.

42. LAT CBS teisėjų kolegijos 1999 m. balandžio 26 d. nutartis c.b. Nr. 3K-3-92/1999 m. *A. Zaskinas v. Visagino m. valstybinė mokesčių inspekcija*. Bylų kategorija 7.
43. LAT CBS teisėjų kolegijos 2002 m. gruodžio 2 d. nutartis c.b. Nr. 3K-3-1445/2002 m. *K.K.K.Y.A. v. AB „Lietuvos draudimas“*. Procesinio sprendimo kategorija 73.2.5.5.
44. LVAT teisėjų kolegijos 2003 m. rugsėjo 11 d. administracinėje byloje Nr. A-6-627-03. *Kazys Pėdnyčia v. Lietuvos valstybė*.
45. LVAT teisėjų kolegijos 2005 m. rugpjūčio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-863-2005. *Pranas Gelžinis v. Kauno apskrities viršininko administracija*. Procesinio sprendimo kategorija 15.2.
46. LVAT teisėjų kolegijos 2005 m. spalio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 1621/2005. *Lietuvos ir Vengrijos įmonė „Vianrė“ v. Raseinių rajono policijos komisariatas*. Procesinio sprendimo kategorija 15.2.
47. LVAT teisėjų kolegijos 2005 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 1642/2005. *Petras Česnulevičius v. Lietuvos valstybė*. Procesinio sprendimo kategorija 15.2.
48. LVAT teisėjų kolegijos 2006 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 815/2006. *S. V. R. v. Telšių apskrities viršininko administracija*. Procesinio sprendimo kategorija 15.2; 15.4; 2.3.5 (S).
49. LVAT teisėjų kolegijos 2006 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹ – 824/2006. *A. Č. v. Šiaulių apskrities viršininko administracija*. Procesinio sprendimo kategorija 15.2; 11.4.2; 11.9 (S).
50. LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos 2006 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-798/2006. *B.B. v. Lietuvos Respublika*. Procesinio sprendimo kategorija 15.2; 42.2(S).
51. LVAT teisėjų kolegijos 2006 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-1286/2006. *A.B. v. Lietuvos valstybė*. Procesinio sprendimo kategorija 15.2; 25; 61(S).
52. LVAT teisėjų kolegijos 2006 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰ – 1424/2006. *H. J. v. Pravieniškių 1-ieji pataisos namai*. Procesinio sprendimo kategorija 15.4; 21 (S).

Interneto svetainės:

53. Urmonas A. Socialiniai vertybiniai pokyčiai ir administracinės reliktinės teisės norminimo modeliai. Paskaitos // http://www.mruni.lt/lt/padaliniai/fakultetai/teises_fakultetas/katedros/administracines_teises_proceso_katedra/studijos/paskaitos/; prisijungimo laikas: 2007-09-05.
54. Latvia: Latvia Adopts the Law on Reparation of Damages Caused by State Administrative Institutions // <http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=35682>; prisijungimo laikas: 2007-08-11.

55. Lee B. I. In Search of a Theory of State Liability in the European Union. Harvard Law School, Paris // <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990901.html#TopOfPage>; prisijungimo laikas: 2007 m. rugsėjo 15 d.
56. Administrative Procedure Law // <http://www.ttc.lv/index.php?skip=15&itid=likumi&id=10&tid=50&l=EN>; prisijungimo laikas: 2007-08-11.
57. Constitution of Latvia // http://www.saeima.lv/LapasEnglish/Constitution_Visa.htm; prisijungimo laikas: 2007-08-11.
58. Administrative Co-operation Act of Estonia // <http://www.legaltext.ee/text/en/X70028K2.htm>; prisijungimo laikas: 2007-07-30.
59. The Constitution of the Republic of Estonia // <http://www.legislationline.org/upload/legislations/dd/51/27fb5a73d21990f76b98e578a63f.htm>; prisijungimo laikas: 2007-07-30.
60. Human Rights Act (1998) // http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980042_en_1#Legislation-Preamble; prisijungimo laikas: 2007-08-14.
61. Crown Proceedings (Armed Forces) Act // http://193.129.121.133/advisers/docs/law/vols/greenvol/pdf/g_0163.pdf; prisijungimo laikas: 2007-08-14.
62. National Health Service Act (1977) // <http://www.sohealth.co.uk/law/nhsact1977.htm>; prisijungimo laikas: 2007-09-05.
63. House of Lords judgement in case Barret (A.P.) v. London Borough of Enfield // <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd990617/barret01.htm>; prisijungimo laikas: 2007-09-29.
64. Court of Appeal judgement in case Stovin v. Wise, Norfolk County Council // http://www.swarb.co.uk/c/ca/1994stovin_wise.shtml; prisijungimo laikas: 2007 m. rugsėjo 29 d.
65. Cohens v. Virginia // http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0019_0264_ZO.html; prisijungimo laikas: 2007-08-17.
66. U.S. Supreme Court, Kawanakoa v. Polyblank // <http://vlex.com/vid/20056379>; prisijungimo laikas: 2007-08-17.
67. Chisholm v. Georgia (1793) // http://cornellcollege.edu/politics/courses/allin/365-366/documents/chisholm_v_georgia.html; prisijungimo laikas: 2007-08-17.
68. Caparo Industries Plc v. Dickman (1990) // <http://www.swarb.co.uk/c/hl/1990caparo-dickman.shtml>; prisijungimo laikas: 2007-08-14.
69. Pelletier (1873) // http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/1873_07_30_tc.htm; prisijungimo laikas: 2007-09-05.
70. Anguet (1911) // http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/1911_02_03_ce.htm; prisijungimo laikas: 2007-09-05.

SANTRAUKA

Pagrindinės sąvokos: valstybė, civilinė deliktinė atsakomybė, žala, valstybės institucijos, valstybės tarnautojai, valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmai.

Santraukos turinys: Šiame darbe yra nagrinėjama valstybės atsakomybės doktrina, jos vystymosi evoliucija ir dabartinis valstybės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinis reglamentavimas Pabaltijo valstybėse. Šio darbo pagrindinis tikslas – ištirti užsienio šalyse susiformavusias viešosios atsakomybės doktrinas ir, atsižvelgiant į užsienio šalių teisės teorijos ir teisinės praktikos analizę, įvertinti Lietuvos Respublikos deliktinės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinio reglamentavimo veiksmingumą per teisinės valstybės principų prizmę.

Šiame darbe yra nagrinėjama valstybės atsakomybės doktrina, jos vystymosi evoliucija ir dabartinis valstybės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinis reglamentavimas Pabaltijo valstybėse. Darbą sudaro trys dalys. Pirmojoje darbo dalyje autorius siekia atskleisti valstybės atsakomybės doktrinos reikšmę teisinės valstybės koncepcijos kontekste. Antrojoje dalyje yra nagrinėjama kontinentinės ir bendrosios teisės sistemos valstybėse susiformavusias valstybės atsakomybės doktrinas bei bandoma atskleisti valstybės atsakomybės doktrinos vystymosi evoliuciją. Trečiojoje dalyje yra analizuojamos Pabaltijo valstybių teisės normos, reglamentuojančios valstybės atsakomybę už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais.

Šio darbo pagrindinis tikslas – ištirti užsienio šalyse susiformavusias viešosios atsakomybės doktrinas ir, atsižvelgiant į užsienio šalių teisės teorijos ir teisinės praktikos analizę, įvertinti Lietuvos Respublikos deliktinės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinio reglamentavimo veiksmingumą per teisinės valstybės principų prizmę. Darbo pabaigoje daromos išvados, kad valstybės atsakomybės už žalą, padarytą valstybės institucijų ir tarnautojų veiksmais, teisinis reglamentavimas Lietuvoje yra veiksmingas.

SUMMARY

Keywords: state, tort liability of the state, damage, state institution, officer, acts of the public institutions and officers.

Content of summary: Doctrine of tort liability of the state, its development and current regulation of tort liability of the state in Baltic States are being discussed in this master's writing. The purpose of this study is to analyze public liability doctrines settled in foreign countries and evaluate regulation of tort liability of Lithuania in the context of principles of rule of law.

Doctrine of tort liability of the state, its development and current regulation of tort liability of the state in Baltic States are being discussed in this master's writing. This work consists of three parts. The meaning of doctrine of tort liability in the context of the rule of law is being discussed in the first part of the work. Doctrine of tort liability of the state settled in continental and common law systems and development of liability of the state are examined in the second part. In the last part regulation of tort liability of the state in Baltic States are analyzed.

The purpose of this study is to analyze public liability doctrines settled in foreign countries and evaluate regulation of tort liability of Lithuania in the context of principles of rule of law. We are trying to analyze foreign legal theory and practice and give practice advice for the improvement of regulation of tort liability of Lithuania. The substantial conclusion is that the regulation of tort liability of the state in Lithuania is suitable for the state under the rule of law.