

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS.FAKULTETO
EUROPOS SAJUNGOS TEISĖS KATEDRA**

VIKTORIJA VĖTRINAITĖ

(EUROPOS SAJUNGOS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA)

VALSTYBIŲ NARIŲ ATSAKOMYBĖ PAGAL EB TEISĖ

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
dakt. Mindaugas Grigaitis

Konsultantas –
Dr. Pavelas Ravluševičius

Vilnius, 2006

**MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY
FACULTY OF LAW
EUROPEAN UNION LAW DEPARTMENT**

**VIKTORIJA VĖTRINAITĖ
EUROPEAN UNION LAW STUDY PROGRAMME**

MEMBER STATE LIABILITY FOR BREACHES OF EC LAW

The master's work

**Academic Supervisor –
Grad. student. Mindaugas Grigaitis**

**Supervisor –
Doc. Pavelas Ravluševičius**

Vilnius, 2006

TURINYS

Įvadas.....	5-7 p.
1. Valstybių narių atsakomybės pagal EB teisę principas.....	8 p.
1.1. Principo kilmė.....	8-11 p.
1.2. Europos Bendrijos teisės viršenybė.....	11-13 p.
1.3. EB Steigimo sutarties 10 straipsnis – valstybių narių atsakomybės pagal Europos Bendrijos teisę pagrindas.....	13-16 p.
4. Valstybių tarptautinė atsakomybė kaip atsakomybė už EB teisės pažeidimus.....	16-18 p.
2. Europos Bendrijos Komisijos ir valstybių narių ieškiniai prieš valstybes pažeidėjas ir ETT priimto sprendimo vykdymo užtikrinimas.....	18 p.
2.1. Komisijos diskrecijos teisė EAPB, EAB, EB Sutartyse.....	18-21 p.
2.2. Proceso stadijos pagal EB Steigimo Sutarties 226 straipsnį.....	21 p.
2.2.1. Derybos su valstybe pažeidėja.....	21-22 p.
2.2.2. Formalus pareiškimas dėl įsipareigojimų nevykdymo.....	22-23 p.
2.2.3. Pagrįsta nuomonė.....	23-26 p.
2.2.4. Kreipimasis į ETT.....	26-28 p.
2.3. ETT priimtas sprendimas ir jo vykdymo užtikrinimo galimybės.....	29-33 p.
2.4. Kitų valstybių teikiami ieškiniai.....	33-35 p.
3. Pagrindiniai valstybių narių daromi pažeidimai ir gynybos priemonės.....	35 p.
3.1. Direktyvų neįgyvendinimas ar netinkamas įgyvendinimas.....	35-40 p.
3.2. Netinkamas reglamentų taikymas.....	40-42 p.
3.3. Neteisėtas valstybės pagalbos suteikimas.....	42-46 p.
3.4. Tiesiogiai veikiančių Sutarties nuostatų pažeidimai.....	46-49 p.
3.5. Teisminės valdžios daromi pažeidimai – privalomo kreipimosi į ETT preliminaraus nutarimo nevykdymas.....	49-53 p.
3.6. Valstybių narių gynybos priemonės.....	53 p.
3.6.1. Force majeure.....	53-54 p.
3.6.2. Komisijos intereso pateikti ieškinį nebuvimas.....	54-55 p.
3.6.3. Abipusiškumas.....	55 p.
3.6.4. Sunkumai įgyvendinant Bendrijos teisę.....	55-56 p.

3.6.5. Valstybės autonomijos principas.....	57 p.
4. Ieškiniai dėl žalos atlyginimo valstybių narių nacionaliniuose teismuose.....	58-65 p.
Išvados ir rekomendacijos.....	6-67 p.
Literatūros sąrašas.....	68-71 p.
Santrauka.....	72-73 p.
Priedai.....	74-76 p.

IVADAS

Valstybės narės, sukurdamos neribotos trukmės Bendriją, visiems laikams apribojo savo suverenias teises ir sukūrė ypatingą teisinę sistemą, saistančią tiek jas pačias, tiek jų nacionalinius subjektus. Tapdamos Europos Bendrijos narėmis, valstybės įsipareigojo perimti Bendrijos *acquis communautaires*, suderinti savo nacionalines teises sistemas su Bendrijos teise.

Europos Bendrijos Teisingumo Teismo (toliau ETT) paskirtis pagal Europos Bendrijos Steigimo sutartį – užtikrinti, kad aiškinant ir taikant šią Sutartį būtų laikomasi teisės. Valstybių narių atsakomybės pagal Bendrijos teisę principas išplėtotas Europos Bendrijos Teisingumo Teismo praktikoje (Europos Bendrijos Steigimo Sutartis nagrinėja tik patį atsakomybės egzistavimo faktą ir Komisijos ar kitos valstybės narės inicijuotą procedūrą dėl įsipareigojimų nevykdymo).

Valstybei narei pažeidus Bendrijos teisės nuostatą gali būti pažeisti ir nacionalinių subjektų interesai. Remiantis tiesioginio veikimo doktrina, subjektai, nukentėję nuo Bendrijos teisės pažeidimo, turi teisę kreiptis į nacionalinius teismus dėl jiems padarytos žalos atlyginimo. Nacionalinis teismas, į kurį kreipiamasi, privalo pripažinti ir ginti pažeistas teises, vadovaudamasis nacionalinės teisės normomis.

Tema aktuali, nes Lietuvos Respublikai įstojus į Europos Bendriją, tapo privaloma Bendrijos *acquis communautaire* ta pačia apimtimi, kaip ir kitoms šalims narėms. Neteisėtas šalies elgesys iškels atsakomybės dėl Bendrijos teisės pažeidimo problemą. Svarbu gerai suprasti, kokio elgesio (veikimo ar neveikimo) iš savo narių reikalauja Bendrija, koks elgesys užtrauks šalių narių atsakomybę ir kokiomis sąlygomis atsakomybė galės būti įgyvendinta. Praktinės žinios naudingos nacionaliniam įstatymų leidėjui bei administracinėms institucijoms, privalančioms įgyvendinti Bendrijos teisę ir užtikrinti leidžiamų teisės aktų neprieštaravimą Bendrijos teisei. Temos praktinė reikšmė aktuali ir nacionaliniams teismams, kurie privalo aiškinti ir taikyti nacionalinius aktus atsižvelgdami į Bendrijos teisę.

Magistrinio darbo **tyrimo objektas** – teisės normos, nustatančios valstybių narių atsakomybės pagal Europos Bendrijos teisę principą, taip pat jo įgyvendinimą ir užtikrinimą Bendrijos ir nacionaliniu lygmeniu. Darbo objektas labai platus, todėl išsamiai išanalizuoti visų aktualių klausimų nėra galimybės. Apsiribojame, mūsų manymu, pačiais aktualiaisiais ir daugiausiai problemų keliančiais pasirinktos temos klausimais.

Darbo problematika iš esmės išvedama iš temos pavadinimo – tai valstybių narių atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus įgyvendinimo problema, ETT ir Komisijos darbo krūvis, atsakomybės sąlygos, kompensacinė atsakomybės funkcija. Darbe aptariamos literatūroje

mažai nagrinėtos *ETT sprendimo vykdymo užtikrinimo problemos ir galimi būdai priversti valstybę narę įvykdyti ETT priimtą sprendimą*. Taip pat analizuojamas valstybių narių atsakomybės už Bendrijos sudarytų tarptautinių susitarimų (tiek mišrių, tiek ir grynai Bendrijos) pažeidimą klausimas. *Pabrėžiama būtinybės užtikrinti vienodą Bendrijos teisės aiškinimą ir taikymą problema*, kurią padeda spręsti darbe nagrinėjama preliminarus nutarimo procedūra.

Darbo tikslas – išnagrinėti, kaip praktiškai įgyvendinama valstybių narių atsakomybė pagal Europos Bendrijos teisę. Tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**:

- 1) išnagrinėti valstybių narių atsakomybės pagal Europos Bendrijos teisę principo kilmę;
- 2) apibrėžti valstybių narių atsakomybės teisinius pagrindus – tiesioginio veikimo ir Bendrijos teisės viršenybės principus, Sutarties 10 straipsnyje įtvirtintą bendradarbiavimo pareigą;
- 3) išnagrinėti Komisijos ar kitų valstybių narių teisės kreiptis į ETT dėl valstybės narės įsipareigojimų nevykdymo pažeidimo įgyvendinimą;
- 4) išanalizuoti pagrindines valstybių narių daromų pažeidimų rūšis ir gynybos priemones;
- 5) analizuoti ETT priimto sprendimo teisinę galią ir jo įgyvendinimo problematiką;
- 6) apžvelgti ieškinių dėl žalos, padarytos valstybei narei pažeidus Bendrijos teisę, atlyginimo problemą ir aktualumą bei tokių ieškinių paskirtį.

Darbo struktūra. Mokslinį tiriamąjį darbą struktūriškai sudaro įvadas, keturi skyriai, pirmieji trys suskirstyti į poskyrius, išvados ir pasiūlymai, reziumė lietuvių ir anglų kalbomis bei priedai.

Magistrinio darbo **metodologinis pagrindas**: *lingvistinis* (juo analizuotas Europos Bendrijos Steigimo Sutarties atitinkamų nuostatų turinys), *loginis* (naudojantis šiuo metodu atskleistos kylančios problemos, pateikti siūlomi jų sprendimo būdai), *lyginamasis* (juo remiantis analizuota Europos Bendrijos Steigimo Sutarties specifika lyginant su Europos Anglių ir Plieno bei Euratomo Bendrijų Steigimo Sutartimis, lyginta ETT praktika plėtojant valstybių narių atsakomybės principą), *dokumentų analizės* (juo analizuotos atitinkamos Bendrijos teisės normos), *istorinis* (aptariama Komisijos diskrecija pirmosiose Steigimo sutartyse, analizuotos pirmosios bylos, padėjusios valstybių narių atsakomybės pagal Bendrijos teisę pagrindus), *statistinis* (naudojantis šiuo metodu pateikta ETT nagrinėjamų bylų prieš valstybes nares statistika) metodai.

Darbo tema iš esmės nagrinėta tik užsienio autorių, tokių kaip Paul Craig, Graine de Burca, Stephen Weatheril, Koen Lenaerts, Paul Beumont, John Tillotsot, Anthony Arnull ir kitų. Mokslo tiriamajame darbe remiamasi užsienio autorių doktrina, Europos Bendrijos Steigimo sutartimi. Esminis tyrimo šaltinis – ETT praktika bylose prieš valstybes nares. Literatūroje

nepakankamai atskleista valstybių narių tarptautinė atsakomybė, ETT sprendimo įgyvendinimo problematika, Bendrijos Steigimo sutarties 234 straipsnio, numatančio teisę (pareigą) kreiptis į ETT preliminaraus nutarimo, reikšmė, siaurai nagrinėta ieškinių dėl žalos atlyginimo pateikimo nacionaliniuose teismuose teisė. Šiuos klausimus siekiama aptarti moksliniame tiriamajame darbe.

1. VALSTYBIŲ NARIŲ ATSAKOMYBĖS PAGAL EB TEISĘ PRINCIPAS

1.1. Valstybių narių atsakomybės pagal EB teisę principo kilmė

Valstybės narės – esminis Bendrijos elementas, be kurio Bendrija negalėtų egzistuoti. Įstojusiai į Europos Bendriją valstybei tampa privaloma Bendrijos *acquis communautaire*. Remiantis Lietuvos stojimo į Europos Sąjungą sutartimi Lietuvos Respublika tampa Europos Sąjungos nare ir Sutarčių, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, su pakeitimais ar papildymais, šalimi.¹ Bendrijos *acquis communautaire* – ne tik Bendrijos pirminė teisė (Steigimo Sutartys, jų pakeitimai, papildymai ir pan.), bet ir antrinė teisė (direktyvos, reglamentai ir kiti Bendrijos institucijų priimti teisės aktai). Taip pat *acquis communautaire* sudedamoji dalis – ir taisyklės, rezoliucijos, pozicijos, teisminė praktika, bendrieji teisės principai².

Europos Bendrijos teisė – tai ypatinga teisinė tvarka, kuri iš esmės nėra nei tarptautinė, nei nacionalinė nors ir turi daug šioms teisės sistemoms bendrų bruožų: reguliuoja santykius tarp valstybių, nustato joms pareigas, priima privalomus narėms teisės aktus. Ji taikoma naujai valstybei narei nuo jos įstojimo momento ir visa apimtimi, numatant išimtis, kurios taikomos pereinamuoju laikotarpiu. Taigi naujosios valstybės narės negalės pasiteisinti tuo, kad priimant vieną ar kitą Bendrijos teisės aktą jos nedalyvavo ir dėl to nėra įpareigtos tą teisės aktą vykdyti. Naujosios valstybės narės turi tuos pačius įsipareigojimus kaip ir šalys steigėjos.

Valstybės narės, prisiimdamos įsipareigojimą perimti Bendrijos *acquis communautaire*, įsipareigojo ne tik perkelti Bendrijos teisę į savo nacionalines teises sistemas, bet ir vykdyti šių teisės normų joms numatytas pareigas, nedaryti pažeidimų. Valstybei narei pažeidus Bendrijos teisę kyla jos atsakomybės už pažeidimą klausimas.

Pažymėtina, kad valstybė, kaip Bendrijos (toliau tekste – ir EB) narė, neturi imuniteto prieš Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (toliau – ETT) jurisdikciją ir negali remtis savo autonomiškumu, norėdama apsiginti nuo ieškinio nagrinėjimo (kaip matysime trečiame darbo skyriuje). Ir visiškai nesvarbu, kuri valdžios institucija veikimu ar neveikimu pažeidė EB teisę – ar įstatymų leidžiamoji, ar vykdomoji, ar net teisminė valdžia (pvz.: kai paskutinės instancijos teismas, privalėdamas kreiptis į ETT dėl prejudicinio sprendimo priėmimo EB teisės aiškinimo ar galiojimo klausimais, neįvykdo šios įsakmos pareigos). Valstybė narė yra visiškai atsakinga už jos institucijų veiksmus, kurie pažeidžia EB teisę.

Pirmoji ETT byla dėl Sutarties pažeidimo buvo iškelta Italijai 1961 metais dėl laikino produktų importo iš kitų valstybių narių sustabdymo. Italija pripažinta pažeidusia Europos

¹ Lietuvos stojimo į Europos Sąjungą sutartis, 1 straipsnis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 1-1.

² Vitkus G. Europos Sąjunga: enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 22.

Ekonominės Bendrijos Steigimo Sutarties 31 straipsnio 1 dalį.³ Pirmosios ryškiausios ETT bylos dėl valstybių narių atsakomybės pažeidus EB teisę – *Francovich*⁴ ir *Brasserie du Pecheur*⁵.

Tokios doktrinos, įvardijamos ir EB teisės principais, kaip EB teisės viršenybė (apie ją žr. tekste žemiau), tiesioginis veikimas, valstybių narių atsakomybė išvedamos sistemiškai aiškinant EB Sutartis, nes kitaip jose numatytų tikslų įgyvendinimas taptų praktiškai neįmanomas. Jos kyla iš pačios EB teisės kaip *sui generis* teisės sistemos, taikomos tiek individams (fiziniam ir juridiniams asmenims), tiek ir pačioms valstybėms narėms. Valstybių narių atsakomybės principo kildinimui neabejotinai esminė yra nustatytoji valstybių narių bendradarbiavimo pareiga (EB Steigimo sutarties 10 str., žr. žemiau ir trečiame skyriuje).

Nagrinėjant valstybių narių atsakomybės pagal EB teisę principą, svarbu apibrėžti šio principo veikimo ribas, arba, kitaip tariant, – sąlygas, kurioms esant valstybė narė gali būti laikoma atsakinga už vykdomą ar įvykdytą EB teisės pažeidimą. Pažymėtina, kad Sutartis atsakomybės kriterijų nenumato. Juos savo ankstyvojoje praktikoje analizavo ETT ir pateikė aiškiai apibrėžtas sąlygas, kurios turi egzistuoti tam, kad valstybė narė atsakytų už jos teritorijoje padarytą EB teisės pažeidimą.

Francovich byloje valstybė narė buvo kaltinama ir pripažinta atsakinga už tai, kad neperkėlė direktyvos nuostatų į nacionalinę teisę. ETT byloje rėmėsi tiesioginio veikimo bei EB teisės viršenybės principais, o savo sprendimą pagrindė efektyvios teisinės apsaugos užtikrinimo būtinybe. Šioje byloje ETT išplėtė tiesioginio veikimo doktriną nurodydamas, kad žala individams turi būti atlyginama ir už neturinčių tiesioginio veikimo EB normų pažeidimą. Taip ETT padidino tiesiogiai neveikiančių normų efektyvumą.

Po šios bylos ETT pripažino valstybės narės atsakomybę ir tuo atveju, jei ji direktyvą įgyvendina, tačiau tai padaro netinkamai.

Valstybės narės atsakomybės principas taikomas ne tik pažeidus direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę pareigą. Jis taikomas visais atvejais, kai valstybė narė pažeidžia EB teisę (pavyzdžiui, neteisėtai suteikus valstybės pagalbą ar pan.). Kaip matysime vėliau, vis dėlto dauguma bylų valstybėms narėms iškeliamą dėl direktyvų neįgyvendinimo ar netinkamo jų įgyvendinimo.

Kita svarbi ETT nagrinėta byla, truputį kitaip interpretavusi valstybių narių atsakomybės principo taikymą, yra *Brasserie du Pecheur*. Sąlygos, kurias šioje byloje ETT numatė tam, kad valstybei narei galėtų būti keliamas EB teisės pažeidimo byla ir atsirastų pareiga atlyginti padarytą žalą individams, gana panašios į *Francovich* bylos sąlygas (žr. 4 skyrių).

³ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italijos Respubliką* C-7/61 // [1961] ECR 635.

⁴ ETT sprendimas byloje *Francovich* C-6/90 ir C-9/90 // [1991] ECR I – 5357.

⁵ ETT sprendimas byloje *Brasserie du Pecheur* C-46/93 ir C-48/93 // [1996] ECR I – 1029.

Šio darbo autorės nuomone, nagrinėjant valstybių narių atsakomybės pagal EB teisę principo kilmę bei pagrindus, reikšmingas EB teisės mechanizmas yra tiesioginis veikimas, siejant jį su valstybės narės dažniausia pažeidimo rūšimi – direktyvų neperkėlimu ar netinkamu perkėlimu į nacionalinę teisę. Tiesioginis veikimas suteikia galimybę asmenims remtis EB teisės nuostatomis nacionaliniuose teismuose, kurie privalo pripažinti ir ginti šios nuostatos suteikiamas teises individams⁶ (apie tiesioginį veikimą plačiau žr. ketvirtajame skyriuje, analizuojančiame ieškinius nacionaliniuose teismuose dėl žalos atlyginimo).

Tiesioginis veikimas, EB teisės viršenybė – valstybių narių atsakomybės pagrindas, kaip ir Sutarties 10 straipsnis. Tiesioginis EB teisės veikimas – pagrindinė sąlyga asmenims kreiptis į nacionalinius teismus dėl padarytos žalos atlyginimo. Viršenybės principo taikymas įpareigoja valstybių narių institucijas užtikrinti nacionalinės teisės atitikimą EB teisei, jei reikia pakeičiant ar panaikinant atitinkamą nacionalinį teisės aktą.

ETT bylose *Simmenthal II*⁷ ir *Factortame I*⁸ susiejo EB teisės viršenybę su nacionalinių teismų pareiga užtikrinti visišką EB teisės efektyvumą (*effet utile*)⁹. Tokia pareiga išvedama ir iš Sutarties 10 straipsnio, numatančio bendradarbiavimo pareigas valstybėms narėms. ETT savo praktikoje išplėtojo įpareigojimus, kuriuos narėms nustato 10 straipsnis – pareigas apsaugoti ir užtikrinti visišką EB teisės efektyvumą nacionalinėse teisinėse sistemose. Tai pasiekama ieškiniams dėl EB teisės pažeidimo padarytos žalos atlyginimo taikant ne mažiau palankias nuostatas, nei grynai nacionaliniams ieškiniams (tokie ieškiniai tenkinami, jei yra visos šios sąlygos – norma suteikia teises individams, padarytas sunkus EB teisės pažeidimas ir egzistuoja priešastinis ryšys tarp įsipareigojimų pažeidimo ir žalos atsiradimo) ir suteikiant galimybę nukentėjusiems asmenims gauti tinkamą kompensaciją.

Apibendrinant valstybių narių atsakomybės pagal EB teisę principo kilmę reikėtų dar kartą pabrėžti, kad jis buvo išplėtotas ETT praktikoje (bylos *Francovich* ir *Brasserie du Pêcheur*), numatant sąlygas, kurioms esant valstybė narė laikoma atsakinga už individams padarytą žalą. Sąlygos, manytume, pakankamai užtikrina galimybę ginti pažeistas individų teises ir gauti žalos atlyginimą pagal valstybės pažeidėjos teisę. Svarbu tai, kad nacionalinės normos, reglamentuojančios EB teisės pažeidimus, nebūtų mažiau palankios už tas, kurios reglamentuoja nacionalinės teisės pažeidimus.

⁶ Procesas Europos Bendrijų Teisingumo teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P.20.

⁷ ETT sprendimas byloje *Simmenthal C-35/76* // [1976] ECR 1871.

⁸ ETT sprendimas byloje *Factortame C-213/89* // [1990] ECR I-2433.

⁹ Lenaerts K. and Van Nuffel P. *Constitutional law of the European Union*. Second edition. Sweet and Maxwell, 2005.

Valstybių narių atsakomybės pagal EB teisę principą plėtojančias vėlesnes ETT bylas analizuosime trečiame darbo skyriuje, skirtame pagrindiniams, dažniausiai pasitaikantiems EB teisės pažeidimo atvejams.

Žinoma, tai, kad daugiausia šiame darbe analizuojami pažeidimai, susiję su antriniais EB teisės aktais, ypač direktyvomis, nereiškia, kad kitų EB teisės aktų pažeidimas nesukeltų atsakomybės.

1.2. Europos Bendrijos teisės viršenybės principas

EB teisės sistema yra *sui generis* teisės sistema, numatanti labai plačias galias EB institucijoms, padalinanti kompetenciją tarp pastarųjų ir valstybių narių institucijų. Visos valstybės narės prisijungia prie Steigiamųjų sutarčių ir su jų nuostatomis siekia suderinti savo teisinės sistemas, o dalį savo suverenių galių valstybės narės parleidžia EB, naudojimasis kuriomis priklauso nuo to, kokiai kompetencijai šios galios priklauso: išimtinai, bendrajai (pasidalijamajai) ar papildančiajai.

Bendrijos teisės specifinį turinį nusako bendruoju EB teisės principu tapusi EB teisės viršenybės doktrina. Pripažindamos, kad Bendrijos teisės pirmenybė nacionalinės teisės atžvilgiu yra principas, valstybės narės turi užtikrinti, kad joks jų teisės aktas netrukdytų užtikrinti visiško Bendrijos teisės veiksmingumo.¹⁰ Jau minėta, kad tiesiogiai veikiančiomis EB teisės nuostatomis individai gali remtis nacionaliniuose teismuose nagrinėjamosiose bylose. Kartais iškyla taikomos EB teisės ir nacionalinės teisės kolizija. Kuri norma turi viršenybę tuo atveju – nacionalinė ar Bendrijos? EB Steigimo sutartyje tiesiogiai į šį klausimą neatsakoma. Teisės spragą užpildė ETT, savo sprendimuose *Van Gend en Loos*¹¹ ir *Costa v. E.N.E.L.*¹², įtvirtinęs EB teisės viršenybės prieš valstybių narių nacionalinę teisę principą. *Van Gend en Loos*¹³ byloje ETT pripažino, kad valstybės narės privalo panaikinti nacionalinį teisės aktą, jei jis prieštarauja Bendrijos teisės aktui. Taip sprendžiama Bendrijos teisės vieningo aiškinimo ir taikymo problema, nes taikant viršenybės principą nelieka prieštaravimo tarp Bendrijos ir nacionalinės teisės. Sprendime *Costa v. E.N.E.L* ETT pažymėjo, kad valstybės, tapdamos Bendrijos narėmis, visiems laikams apribojo savo suverenias galias ir už jas negali būti viršesnis vienašalis aktas, jei jis neatitinka EB teisės.

Vadovaujantis Bendrijos teisės viršenybės principu, jei iškyla prieštaravimas tarp EB teisės ir nacionalinės teisės, galioja EB teisė. Bendrijos teisės viršenybės principas taikomas

¹⁰ Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P.138.

¹¹ ETT sprendimas byloje *Van Gend en Loos* C-26/62 // [1963] ECR 3.

¹² ETT sprendimas byloje *Costa v. E.N.E.L* C-6/64 // [1964] ECR 1141.

¹³ ETT sprendimas byloje *Van Gend en Loos* C-26/62 // [1963] ECR 3.

nepriklausomai nuo to, kada priimtas nacionalinis ir kada EB teisės aktas, – net jei pastarasis priimtas vėliau, valstybė narė negali tuo remtis ir atsisakyti vykdyti tą aktą.

Kaip žinoma, Bendrijos teisė apima tiek pirminę (Steigimo sutartis ir kiti jas keitę ar papildę dokumentai), tiek antrinę, išvestinę iš pirminės, teisę (reglamentai, direktyvos ir kt.). Antrinės teisės normos negali prieštarauti pirminės teisės normoms, nes jos kuriamos pastarųjų pagrindu. Nepaisant to, viršenybės principas taikomas tiek pirminei, tiek ir antrinei Bendrijos teisei vienodomis sąlygomis ir pagrindais.

Vadovaujantis viršenybės principu darytina išvada, kad valstybės narės aukščiausios galios teisės aktai, tokie kaip Konstitucija, taip pat negali prieštarauti Bendrijos teisės viršenybės principui. Vadinasi, net reglamentas ar direktyva, jei kils kolizija su nacionaline teise, turės pirmumą prieš nacionalinę aukščiausios teisinės galios aktą – Konstituciją. Tačiau ši taisyklė nėra absoliuti: LR Konstitucinis Teismas pripažino, kad EB teisės viršenybės principas nėra taikomas tuo atveju, kai EB teisės norma konkuruoja su Konstitucija¹⁴.

EB teisė turi būti taikoma vienodai visoje Bendrijos teritorijoje, visose valstybėse narėse. Joks nacionalinis teismas negali panaikinti ar pakeisti, ar, galų gale, pripažinti prieštaraujančiu nacionalinei teisei jokio EB teisės akto, net jei šis prieštarautų valstybės narės Konstitucijai. EB teisės aktą, priimtą EB institucijų (Tarybos kartu su Parlamentu ar atskirai, Komisijos pasiūlymu), gali panaikinti tik kita EB institucija – ETT.

Vadinasi, EB teisės viršenybės principas užtikrina vienodą EB teisės taikymą, nes negali galioti joks nacionalinis teisės aktas, prieštaraujantis EB teisės normai. Atitinkamai ir nacionaliniai teismai turi aiškinti nacionalinę teisę vadovaudamiesi EB teisės nuostatomis. Tokia pareiga dažnai doktrinoje vadinama „netiesioginio veikimo principu“¹⁵, o pirmą kartą tokia pareiga numatyta *Von Colson*¹⁶ byloje. ETT šią pareigą grindė Sutarties 10 straipsniu.

Pažeidus viršenybės principą ir nevykdant EB teisės dėl to, kad ši, tarkime, prieštarauja nacionalinei teisei, valstybė narė laikoma pažeidusia EB teisę. Tai įrodžius jai yra taikomos atsakomybės priemonės, be to galimas ir įpareigojimas atlyginti padarytą žalą. EB teisė, kaip viršesnė teisės sistema, numato tam tikras pareigas valstybėms narėms, o šios privalo jų laikytis ir negali pateisinti nesilaikymo savo nacionalinės teisės nuostatomis, nes pastarosios turi neprieštarauti EB teisės nuostatomis, o ne atvirkščiai.

Reziumuojant pateiktini tam tikri aspektai:

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 kovo 6 dienos nutarimas, bylos Nr. 17/02-24/02-06/03-22/04.

¹⁵ Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P.132.

¹⁶ ETT sprendimas byloje *Von Colson* C – 14/83 // [1984] ECR 1891.

1) valstybės, tapdamos EB narėmis, prisijungia prie Steigiamųjų sutarčių, kurias rengiant jos nedalyvavo, bet dėl to Sutartys nėra šioms naujoms narėms mažiau privalomos nei toms narėms, kurios dalyvavo steigiant Europos Bendriją;

2) visos valstybės narės priima šią sistemą ir apriboja savo suverenias galias dėl dalies kompetencijos perleidimo EB institucijoms;

3) jei nacionalinės teisės normos prieštarautų EB teisei, kiltų pavojus vienodam Bendrijos teisės aiškinimui ir taikymui, o tai užkirstų kelią vieningos rinkos sukūrimui;

4) norint pasiekti vienodą EB teisės aiškinimą ir taikymą laikomasi EB teisės viršenybės principo: nepriklausomai nuo to, kada priimtas EB teisės aktas, koks jo statusas ir teisinė galia, kokią teisinę galią turi nacionalinis teisės aktas, nesutampantis su Bendrijos teisės aktu, šis turės viršenybę ir bus taikomas, o nacionalinis – nebetaikomas;

5) EB teisės viršenybės principą išplėtojo ETT savo praktikoje, kai iškilo nacionalinės teisės ir EB teisės santykio klausimas. Tačiau Bendrijos ir nacionalinės teisės klausimas yra vis dar diskutuotinas nepaisant ETT praktikos šiuo klausimu;

6) EB teisės viršenybė, tiesioginis EB teisės veikimas ir taikymas – pagrindiniai EB teisės bruožai, darantys šią teisės sistemą *sui generis* teisės sistema ir esantys valstybių narių atsakomybės pagal Bendrijos teisę pagrindai.

1.3. Europos Bendrijos Steigimo sutarties 10 straipsnis – valstybių narių atsakomybės pagal Europos Bendrijos teisę pagrindas

Jau aptarėme, kokie yra kiti valstybių narių atsakomybės kilimo pagrindai, kurie visi yra būtini tam, kad valstybė, padariusi EB teisės pažeidimą galėtų būti laikoma atsakinga. Toliau tikslinga analizuoti, kokias pareigas valstybėms narėms numato pati Sutartis¹⁷. Valstybių narių vaidmenį išsamiai apibrėžia Sutarties 10 straipsnis, kuris numato:

„Kad užtikrintų šios Sutarties ir Bendrijos institucijų nustatytų pareigų vykdymą, valstybės narės imasi visų atitinkamų bendrų ar specialių priemonių. Jos padeda atlikti Bendrijos uždavinius. Jos nesiima jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti šios Sutarties tikslų”.

Šis straipsnis teisinėje doktrinoje dar vadinamas „lojalumo sąlyga“, kuri išreiškiama tiek teigiamu, tiek neigiamu aspektu – kaip pareiga padėti veikti ir pareiga netrukdyti veikti ir yra vienas svarbiausių¹⁸ Valstybės valdymo institucijos, vykdydamos savo pareigas pagal Sutarties 10 straipsnį, įpareigojamos atitinkamai veikti ar susilaikyti nuo veiksmų. ETT *Von Colson*¹⁹

¹⁷ Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.

¹⁸ Europos Sąjungos teisės seminarai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 54.

¹⁹ ETT sprendimas byloje *Von Colson C -14/83* // [1984] ECR 1891.

byloje konstatavo, kad Sutarties 5 (dabar 10) straipsnyje numatyta bendradarbiavimo pareiga yra privaloma visoms valstybių narių valdžios institucijoms.

Šiame straipsnyje Sutarties rengėjai įtvirtino valstybių, kaip Bendrijos narių, vaidmenį bei numatė jų pareigas: „Kad užtikrintų šios Sutarties ir Bendrijos institucijų nustatytų pareigų vykdymą“. Vadinasi, atitinkamas pareigas valstybėms narėms numato Sutartis ir joje numatytų EB institucijų leidžiami atitinkami teisės aktai. Pavyzdžiui, numatomos pareigos tinkamai perkelti į nacionalinę teisę direktyvas, tinkamai tiesiogiai taikyti reglamentus. Taip pat numatomos pareigos nesiimti atitinkamų veiksmų, pavyzdžiui, nepriimti nacionalinės teisės normų, atkartojančių reglamentų nuostatas ir trukdančių tiesioginiam reglamentų veikimui.

Numatydamas pareigas valstybėms narėms, Sutarties 10 straipsnis tampa pagrindu traukti atsakomybėn jį pažeidusią valstybę narę. Pagal straipsnio raidę, valstybės narės imasi visų būtinų bendrųjų ir specialiųjų priemonių tam, kad padėtų atlikti Bendrijos uždavinius. Bendrijos uždaviniai yra apibrėžti Sutarties 2 ir 3 straipsniuose.

Sutarties 10 straipsnis, apibrėždamas valstybių narių pareigas pagal Bendrijos teisę, numato dvejopo pobūdžio įpareigojimus valstybėms narėms. Pirmoji straipsnio dalis apibrėžia pozityvias valstybių narių pareigas pagal Bendrijos teisę: numatoma pareiga valstybėms narėms imtis visų priemonių, tiek bendrų, tiek ir specialių tam, kad užtikrintų Sutarties ir Bendrijos institucijų numatytų pareigų vykdymą. Straipsnis numato, kad tam tikrais atvejais valstybės narės privalo imtis atitinkamų veiksmų vykdydamos savo pareigas pagal EB teisę. Pozityvias pareigas valstybės narės pažeidžia neveikimu, kai jos nesiima atitinkamų būtinų veiksmų (pavyzdžiu gali būti direktyvų neįgyvendinimas ar netinkamas jų gyvendinimas). Pozityvių pareigų pažeidimo pavyzdys – ETT byloje *Komisija prieš Italijos Respubliką*²⁰ nagrinėtas valstybės narės atsakomybės klausimas dėl valstybės narės pareigos pagal Sutarties 10 straipsnį dalyvauti Komisijos uždavinių pasiekimo procese pažeidimo. Byloje Italijos Respublika pažeidė savo įsipareigojimą atsakyti į Komisijos pagal jos kompetenciją pateiktus klausimus net nepaaiškindama, kodėl atsakymas nebuvo pateiktas. Valstybė narė, nepateikdama atsakymo į EB institucijos jai užduotus klausimus, pagal Sutarties 10 straipsnį privalo paaiškinti tokį savo elgesį. ETT nusprendė, kad valstybė narė savo įsipareigojimų nevykdymo negali pateisinti nacionalinėmis teisės nuostatomis. Italijos Respublikos valdžios neveikimas pripažintas kaip atsisakymas bendradarbiauti pagal Sutarties 10 straipsnio 1 dalies nuostatas.

Taip pat Sutartis bus pažeista tuo atveju, jei valstybė narė nesiims veiksmų tam, kad užkirstų kelią savo nacionaliniams subjektams pažeisti EB teisės nuostatas. Pagal bendrą taisyklę valstybė neatsako už privačių asmenų veiksmus, tačiau ji privalo užkirsti kelią teisei

²⁰ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italijos Respubliką* C-33/90 // [1991] ECR I – 5987.

pažeidžiančiam elgesiui. ETT byloje *Komisija prieš Prancūziją*²¹ nusprendė, kad nesiimdama veiksmų užkirsti kelią žemdirbių protestams, kurie kliudė laisvai prekių apyvartai Bendrijoje, Prancūzija pažeidė sutartines pareigas.

Antroji Sutarties 10 straipsnio dalis reglamentuoja negatyvias valstybių narių pareigas ir įpareigoja valstybes nares nesiimti jokių priemonių, kurios galėtų trukdyti siekti EB tikslų. Tikslai Sutartyje sutapatinami su uždaviniais ir išdėstomi Sutarties 2 ir 3 straipsniuose. Šiuo atveju valstybėms narėms numatoma neveikimo priešingai Bendrijos tikslams pareiga, t. y. jos turi veikti taip, kad nepažeistų Bendrijos teisės.

Sutartyje įtvirtinta nemažai negatyvių valstybių narių pareigų 10 straipsnio prasme. Pavyzdžiui, Sutarties 12 straipsnis draudžia valstybėms narėms įvesti bet kokią diskriminaciją dėl pilietybės. Sutarties 23 straipsnyje numatyta, kad „Bendrija grindžiama visą prekybą prekėmis apimančia muitų sąjunga, kurioje tarp valstybių narių uždraudžiami importo ir eksporto muitai bei visi lygiaverčio poveikio privalomieji mokėjimai“. Pagal šį straipsnį valstybėms narėms draudžiama nustatyti importo ir eksporto muitus bei lygiaverčio poveikio privalomuosius mokėjimus. Sutarties 86 straipsnyje numatyta, jog „valstybės įmonėms bei įmonėms, kurioms valstybės narės suteikia specialias arba išimtinės teises, valstybės narės nepriima naujų teisės aktų ir nepalieka galiojančių, prieštaraujančių šioje Sutartyje nurodytoms taisyklėms“.

Analizuojant Sutarties 10 straipsnyje numatytą bendradarbiavimo pareigą, svarbus Sutarties 5 straipsnyje įtvirtintas subsidarumo principas. Minėtas straipsnis svarbus dėl to, kad padeda atriboti, kada veiksmų, numatytų pareigų privalo imtis valstybės narės, o kada EB institucijos. Kaip jau buvo minėta, valstybės, tapdamos Bendrijos narėmis, dalies savo suverenių galių netenka dėl jų perleidimo EB institucijoms. Dėl darbo apimties kompetencijos sričių atribojimo tarp Bendrijos ir nacionalinių institucijų problemos nebus plačiau analizuojamos.

Valstybių narių kompetencija apribojama tik tose srityse, kuriose Bendrija turi išimtinę kompetenciją ir kur ji pirmoji gali veikti. Išimtinę kompetenciją Bendrija turi tik Sutarties apibrėžtose srityse, kuriose numatytas visiškas ir besąlyginis įgaliojimų perleidimas EB.²² Manytume, kad išimtinės EB kompetencijos srityje valstybėms narėms išlieka negatyvios pareigos pagal Sutarties 10 straipsnį – jos privalo nesiimti veiksmų, galinčių trukdyti siekti EB tikslų. Išimtinės kompetencijos srityje veikia tik Bendrija. Jei ši veiksmų nesiima, valstybės narės gali imtis būtinų priemonių, bet tik laikinų ir tik pasikonsultavusios su Komisija²³. Tačiau, darbo autorės nuomone, išimtinės kompetencijos srityje išlieka valstybių narių teisė bendradarbiauti – pavyzdžiui, Bendrijos institucijai prašant informacijos, ją suteikti.

²¹ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Prancūziją* C-265/95 // [1997] ECR I – 6959.

²² Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P.121.

²³ Ibid, P. 122.

10 straipsnyje numatyta bendradarbiavimo pareiga, manome, patikslinama 5 Sutarties straipsnyje. Valstybės narės, įgyvendinamos šią pareigą, turi teisę (kartu tai yra ir pareiga) veikti platesnėje sferoje (išskyrus sritis, kuriose EB turi išimtinę kompetenciją) nei EB institucijos, kurios įsikiša tik tuo atveju, „kai siūlomo veiksmo tikslų valstybės narės negali deramai pasiekti, o Bendrija <..> gali juos pasiekti geriau“. Vadinasi, jei valstybės narės veikimo visiškai užtenka tam, kad būtų pasiekti vienokie ar kitokie tikslai, EB institucijos nesiima jokių veiksmų.

ETT dažnai savo sprendžiamose bylose remiasi Sutarties 10 straipsniu. Pastarojo straipsnio turinys plėtojamas kituose Sutarties straipsniuose (numatančiuose laisvą prekių, paslaugų, asmenų, kapitalo judėjimą EB) bei Bendrijos institucijų priimamuose teisės aktuose (direktyvose, reglamentuose, sprendimuose). Sutarties 10 straipsnis – *lex generalis* kitų, jo apimamų straipsnių (*lex specialis*) atžvilgiu. Juo remiamasi tiek siekiant pabrėžti valstybių narių pareigas pagal Sutartį, tiek ir pagal antrinius teisės aktus.

4. Valstybių tarptautinė atsakomybė kaip atsakomybė už EB teisės pažeidimus

Remiantis Sutarties 281 straipsniu, EB pripažįstama juridiniu asmeniu. Juridiniams asmenims suteikiama teisė sudaryti įvairius susitarimus. EB, vadovaujantis Sutarties 300, 310 straipsniais, suteikiama teisė sudarinėti tarptautines sutartis. EB gali sudaryti tarptautines sutartis su valstybėmis narėmis, šalimis, kurios nėra EB narės bei su tarptautinėmis organizacijomis. EB tarptautinių sutarčių sudarymo tvarka nebus analizuojama dėl darbo apimties.

Valstybėms narėms taip pat nėra draudžiama sudaryti tarptautines sutartis, tačiau jos turi neapimti tų sričių, kurios patenka į išimtinę Bendrijos kompetenciją. Valstybių narių sudarytas tarptautines sutartis už Bendrijos ribų (pavyzdžiui, Konvencija dėl diplomatinių ir konsulinių santykių²⁴, Vienos konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės²⁵ ar dvišalės bei trišalės sutartys su trečiosiomis šalimis) reglamentuoja tarptautinės viešosios teisės normas, dėl to jos šiame poskyryje nebus analizuojamos.

Bendrijos sudarytos tarptautinės sutartys numato ir valstybių narių teisinį statusą, t. y. iš tokių sutarčių gali būti kildinamos valstybių narių teisės ir pareigos. Šios rūšies sutartys numato įsipareigojimus, kurie taip pat yra įsipareigojimai pagal tarptautinę teisę. Todėl visiškai pagrįstai kyla klausimas dėl valstybės narės atsakomybės už Bendrijos sudarytas tarptautinės sutarties pažeidimą.

Sutarties 300 straipsnio 7 punktas²⁶ numato, kad „šiuo straipsnyje nustatytais sąlygomis sudaryti susitarimai yra privalomi Bendrijos institucijoms ir valstybėms narėms.“ Iš to

²⁴ Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių // Valstybės žinios. 1999, Nr. 83 – 2455.

²⁵ Vienos konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės // Valstybės žinios. 2002, Nr. 13 – 480.

²⁶ Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.

logiškai seka išvada, kad valstybė narė privalo laikytis tarptautinio susitarimo nuostatų ir, kaip ir tarptautinėje viešojoje teisėje, negali remtis savo vidaus teisės nuostatomis, kad pateisintų įsipareigojimų pagal Sutartį nevykdymą. *Shorzow Factory* (indemnity) byloje²⁷ pripažinta, kad tarptautinė atsakomybė yra įgyvendinama, nebent sutartis numatytų išimtį iš šios nuostatos. Sutartyje tokios išimties neaptinkame. Tai dar kartą patvirtina, kad valstybė narė gali būti laikoma atsakinga už Bendrijos sudarytos tarptautinės sutarties pažeidimą.

Tikslinga aptarti sąlygas, kurioms esant valstybė narė laikoma atsakinga pagal tarptautinę teisę. ETT yra pripažinęs, kad Bendrijos sudarytos tarptautinės sutartys veikia tiesiogiai ir nereikia imtis jokių veiksmų joms įgyvendinti. Pirmą kartą tai pripažinta byloje *Haegmean*²⁸. Kai sudaromas mišrus tarptautinis susitarimas (sudaro Bendrija ir valstybės narė), kuris veikia tiesiogiai, valstybė narė, pažeidusi šį susitarimą, laikoma atsakinga. Tiesioginio tarptautinių susitarimų veikimo sąlygos yra tokios pačios, kaip ir kitų Bendrijos teisės aktų. Jos dar bus aptartos ketvirtame skyriuje. Jei valstybė padaro žalos individams, žalos atlyginimui taikytini *Brasserie*²⁹ bylos kriterijai (tik sunkaus Bendrijos tarptautinio įsipareigojimo pažeidimo atveju valstybė narė laikytina atsakinga). Šiuo atveju atsakomybė grindžiama valstybių narių atsakomybės pagal Bendrijos teisę principo turiniu. Manoma, kad sudarytam susitarimui neveikiant tiesiogiai, valstybė narė nebus laikoma atsakinga.

Egzistuoja teorinė galimybė, kad kuri nors valstybė narė norės pasitraukti iš Bendrijos. Tokiu atveju, teoriškai, pasitraukianti valstybė narė būtų laikoma atsakinga už tokį savo elgesį pagal tarptautinę teisę. Sutartis galimybės ją denonsuoti ar iš jos pasitraukti nenumato. Tačiau tokia galimybė numatoma bendrojoje tarptautinėje teisėje, Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės³⁰ 56 straipsnyje: „jei sutartyje nenumatytas denonsavimas ar pasitraukimas iš jos, tokie veiksmai leistini, jei nustatomas šalių ketinimas sudarant sutartį leisti ją denonsuoti ar iš jos pasitraukti arba jei tokia galimybė yra aiški iš pačios sutarties pobūdžio“. Be to, galimybę išstoti iš Bendrijos numato Sutarties dėl Konstitucijos Europai I-60 straipsnis³¹.

Tačiau Bendrijos teisinės sistemos ypatumai neleidžia teigti esant kokių nors galimybių pasitraukti iš EB nepažeidžiant valstybės narės įsipareigojimų pagal EB teisę, kuriuos ta valstybė narė prisiėmė pati be išlygų ir neterminuotai. Teoriškai sunkiai tikėtina, kad Komisija kreipsis į ETT dėl valstybės narės išstojimo iš Bendrijos, nes ta valstybė nenorės pripažinti ETT jurisdikcijos. Jei valstybė narė nebevykdo jokių įsipareigojimų pagal Sutartį ir išstoja (tarkime,

²⁷ Gerard Conway. Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States // <http://www.ejil.org/journal/Vol13/No3/130679.pdf>; prisijungimo laikas: 2006-11-14.

²⁸ ETT sprendimas byloje *Haegmean* C-181/73 // [1974] ECR 449.

²⁹ ETT sprendimas byloje *Brasserie duPêcheur* C-46/93 ir C-48/93 // [1996] ECR I – 1029.

³⁰ Vienos konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės // Valstybės žinios. 2002, Nr. 13 – 480.

³¹ Sutartis dėl Konstitucijos Europai // Valstybės žinios. 2006, Nr. 117-4452.

nacionaliniame referendume priimamas sprendimas dėl išstojimo, kaip kad tauta sprendžia dėl išstojimo) iš EB, kitoms narėms belieka nebevykdyti savo įsipareigojimų tos valstybės atžvilgiu.

Autorės nuomone, Sutartyje reikėtų numatyti galimybę valstybėms narėms išstoti iš Bendrijos, nes, pirma, tokia galimybė numatyta tarptautinėje viešojoje teisėje, tad išpėjus prieš pagrįstą terminą turėtų būti leidžiama išstoti iš Bendrijos (tik, aišku, būtina numatyti tokią procedūrą), antra, valstybė narė, kuriai nebus leidžiama išstoti iš Bendrijos, gali sistemingai pažeidinėti Bendrijos teisę, nes laikys ją sau neprivaloma (šiuo atveju, manome, nelieka nieko kito, kaip tik sustabdyti tos narės teises Bendrijoje, o kitoms valstybėms narėms – nebesilaikyti įsipareigojimų santykiuose su valstybe pažeidėja).

Svarbiausi šio poskyrio aspektai:

- 1) valstybės narės privalo laikytis Bendrijos sudarytų susitarimų ir negali remtis vidaus teisės nuostatomis, kad pateisintų savo įsipareigojimų nevykdymą;
- 2) Bendrijos sudarytos tarptautinės sutartys veikia tiesiogiai, tad individai gali remtis jų nuostatomis nacionaliniuose teismuose pateikdami ieškinius dėl žalos atlyginimo;
- 3) išstojimas iš Bendrijos pagal Sutartį neleistinas jokiais aplinkybėmis ir užtraukia tarptautinę atsakomybę, tačiau mes manome, kad tokia galimybė turėtų būti numatyta Steigiamojoje sutartyje dėl išdėstytų priežasčių.

2. EUROPOS BENDRIJOS KOMISIJOS IR VALSTYBIŲ NARIŲ IEŠKINIAI PRIEŠ VALSTYBES PAŽEIDĖJAS IR EUROPOS BENDRIJOS TEISINGUMO TEISMO PRIIMTO SPRENDIMO VYKDYMO UŽTIKRINIMAS

2.1. Europos Bendrijos Komisijos galios ir diskrecijos teisė Europos Anglių ir Plieno Bendrijos, Europos Atominės Energetikos Bendrijos ir Europos Bendrijos Steigimo sutartyse

Ieškiniai dėl Sutarties pažeidimo suteikia galimybę Komisijai ir valstybėms narėms patraukti atsakomybėn Sutartį pažeidusias valstybes nares. Sutartyje numatyta, kad tik ETT gali nuspręsti, ar buvo padarytas pažeidimas, ar ne. Šiuo atveju nėra teisiškai reikšmingas valstybės narės kaltės klausimas, taip pat neprivalo būti pažeisti ieškovo ar privačių subjektų interesai.

Kaip Komisija nustato, kad Sutartis buvo pažeista? Ar ji privalo pati rinkti tyrimui reikalingą informaciją, ar gali pasitelkti į pagalbą kitus teisės subjektus? Komisijai atliekant Sutarties sergėtojos pareigą, jai padeda ir privatūs asmenys. Remiantis statistika, 1999 metais Komisija gavo 1305 privačių asmenų skundus, 288 pažeidimus nustatė pati (šiam skaičiui 16

jų išaiškėjo iš parlamentinių paklausimų, 10 iš peticijų teisės įgyvendinimo atveju)³². Komisija, būdama Sutarties sergėtoja, yra įgaliota sekti, kaip valstybės narės įgyvendina Sutarties joms priskirtus įgaliojimus ir prireikus gali sudrausminti valstybes nares, pažeidusias EB teisės reikalavimus, taip pat kreiptis į ETT.

Europos anglių ir plieno bendrijos (toliau EAPB), Europos atominės energetikos bendrijos (toliau EAB) ir Europos Bendrijos (toliau EB) Steigimo Sutartyse Komisijos teisė inicijuoti tyrimą reglamentuojama skirtingai. Skirtumai taip pat pastebimi ir Komisijos galių reglamentavime.

Iš EAPB Sutarties 88 straipsnio³³ matome, kad Komisija priima pagrįstą sprendimą, konstatuojantį, kad valstybė narė pažeidė Sutarties nuostatas ir nurodo laikotarpį, per kurį padarytas pažeidimas turi būti pašalintas. Komisijai taip pat suteikiamos galios gavus Tarybos sutikimą taikyti sankcijas valstybei pažeidėjai. Jei Komisijos taikomos priemonės pasirodo neefektyvios, Komisija kreipiasi į ETT.

Pagal EAPB Steigimo Sutartį Komisija neturi diskrecijos spręsti, ar priimti argumentuotą sprendimą, kad valstybė narė pažeidė Sutarties reikalavimus. Iš to išplaukia, kad Komisija gali būti patraukta atsakomybėn kitų EAPB institucijų ir net privačių subjektų, jei nesiims veiksmų prieš pažeidėją.

EAB ir EB Steigimo sutartyse Komisijos galios yra kur kas mažesnės. Šių sutarčių atitinkamai 141 ir 226 straipsnių turinys labai panašus, todėl jie bus analizuojami kartu. EAB ir EB Sutartyse Komisija jau neturi įgaliojimų konstatuoti pažeidimą ir taikyti sankcijas valstybėms, pažeidusioms EB teisę. Pagal EAB Sutartį, jei Komisija mano, kad valstybė narė pažeidė Sutartį, ji pateikia argumentuotą nuomonę, prieš tai suteikusi galimybę valstybei pažeidėjai pateikti savo argumentus, o jei pažeidėja neįvykdo argumentuotoje nuomonėje

³² Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. *Judicial protection in the European Union*. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 601.

³³ EAPB Sutarties 88 straipsnis numato: „Jeigu Aukščiausioji valdžios institucija laiko, kad valstybė neįvykdė Sutartyje numatyto savo įsipareigojimo, tai, suteikusi tai valstybei galimybę pateikti savo pastabas, ji pažymi tokį faktą savo pagrįstame sprendime. Ji nustato valstybei terminą, iki kurio įsipareigojimas turi būti įvykdytas.

Gavusi pranešimą apie tokį sprendimą, valstybė per du mėnesius turi teisę kreiptis dėl to į Teismą; tokiais atvejais Teismo galia yra neribota.

Jeigu per Aukščiausiosios valdžios institucijos nustatytą laiką valstybė neįvykdo savo įsipareigojimo arba paduoda ieškinį, kuris atmetamas, Aukščiausioji valdžios institucija, gavusi Tarybos dviejų trečdalių daugumos sutikimą, turi teisę:

a) sustabdyti bet kurių pagal šią Sutartį mokėtinų sumų išmokėjimus tai valstybei;

b) imtis priemonių ar, kaip išimtį iš 4 straipsnio nuostatų, suteikti įgaliojimus kitoms valstybėms narėms tai padaryti, kad būtų ištaisytos įsipareigojimo nevykdymo pasekmės;

Per du mėnesius nuo pranešimo apie sprendimus, priimtus pagal (a) ir (b) punktus, juos galima apskųsti Teismui; tokiais atvejais Teismo galia yra neribota.

Jei tokios priemonės nepasiteisina, Aukščiausioji valdžios institucija kreipiasi į Tarybą”, Ibid, P. 592-593.

numatytų reikalavimų per nurodytą laiką, Komisija gali kreiptis į ETT³⁴ (priminsime, kad EAPB Sutartyje numatyta Komisijos pareiga kreiptis į ETT, jei jos taikomų priemonių nepakanka).

Analizuojant EAB ir EB Steigimo Sutarčių 141 ir 226 straipsnius atrodo, kad Komisija yra laisva spręsti, ar pažeidimas buvo padarytas ir, jei jis buvo padarytas, ji yra įpareigota pateikti argumentuotą/pagrįstą nuomonę tuo klausimu prieš imdamasi tolesnių veiksmų. Net jei valstybė nesiima priemonių pažeidimui pašalinti, Komisija vis vien yra laisva nuspręsti, kreiptis į ETT ar ne. Jei Komisija nuspręstų neveikti, ji už tai neturėtų būti baudžiama.

Pagal EB Steigimo sutartį Komisija taip pat turi diskreciją spręsti, kada ji inicijuos procedūrą pagal Sutarties 226 straipsnį, taip pat nustatyti terminus, per kiek laiko valstybė narė turi suderinti savo poziciją su Komisijos pateikta pagrįsta nuomone. Paprastai valstybei narei suteikiamas dviejų mėnesių terminas, tačiau laikotarpis gali būti ir trumpesnis.³⁵ Net ir pateikusi pagrįstą nuomonę, Komisija neprivalo iš karto kreiptis į ETT, jei per numatytą terminą valstybė narė savo pozicijos nesuderina su argumentuota nuomone ir pažeidimo nepašalina. Nors tam tikromis aplinkybėmis pernelyg ilgas delsimas pateikti ieškinį ETT gali apsunkinti valstybės narės galimybę gintis ETT.

Komisija taip pat yra laisva nuspręsti prieš kurią valstybę narę pažeidėją ji pradės procesą, jei pažeidimą padarė ne viena valstybė narė. Pažymėtina, kad valstybė, prieš kurią procesas pradedamas ETT, negalės remtis faktu, kad kitos valstybės taip pat pažeidė Bendrijos teisės reikalavimus kaip savo gynybos priemone (žr. trečią darbo skyrių). Manome, kad ši valstybė gali pasiremti Sutarties 227 straipsniu ir patraukti kitą Sutartį pažeidusią valstybę narę atsakomybėn. Tačiau tokia tikimybė labai maža – yra tik kelios bylos, kuriose valstybė narė kaltina kitą valstybę narę Sutarties pažeidimu.

Dėl ieškinio turinio Komisija taip pat turi diskrecijos teisę. Ji laisvai nustato, dėl kurių pažeidimų procesas bus pradėtas ir konkrečiai dėl kurių pažeidimo elementų. Komisija laisva nuspręsti, kurie pažeidimo aspektai yra patys svarbiausi ir būtent dėl jų inicijuoti tyrimą.

Tiek EAB, tiek EB Sutartyse įtvirtinama, jog galutinį sprendimą dėl to, ar Bendrijos teisė buvo pažeista, priima ETT. Tuo tarpu pagal EAPB Sutartį pati Komisija priimdavo pagrįstą sprendimą. Be to, EAB ir EB Steigimo sutarčių atitinkami straipsniai nesuteikia valstybėms pažeidėjoms teisės kreiptis į ETT dėl Komisijos inicijuoto pažeidimo tyrimo.

Pastebėtina, kad valstybės išipareigojimų pagal Sutartį pažeidimo bylose fizinių ir juridinių asmenų teisė pareikšti ieškinį nėra numatyta. Šie subjektai tik gali atkreipti Komisijos dėmesį į jų manymu neteisėtą valstybės narės elgesį. Mūsų manymu, turėtų būti numatyta Komisijos pareiga išsamiai išanalizuoti privačių asmenų skundus dėl valstybės narės

³⁴ Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. *Judicial protection in the European Union*. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 594-595.

³⁵ *Ibid*, P. 615.

įsipareigojimų pagal Sutartį pažeidimo. Turi būti apsaugota privačių asmenų interesų apsauga.

Ieškinio negalima reikšti taip pat dėl to, kad Sutartį pažeidė privatūs asmenys, nebent jų elgesys galėtų būti prilyginamas pačios valstybės elgesiui (nors iš bendrosios tarptautinės teisės žinome, kad valstybė pagal bendrą taisyklę už privačių asmenų veiksmus neatsako (žr. pirmą darbo skyrių).

Apibendrinant pastebima, kad Komisijos galios buvo didžiausios ir diskrecijos teisė faktiškai neegzistavo pirmojoje (EAPB) Steigimo sutartyje. Komisijai net buvo suteikta teisė nuspręsti, ar pažeista Bendrijos teisė, ar ne, t. y. teisė priimti galutinį sprendimą įsipareigojimų pažeidimo atveju.

EAB ir EB Steigimo sutartys jau apribojo Komisijos galias, tačiau suteikė jai nevaržomą teisę spręsti, ar ji imsis veiksmų EB teisės pažeidimo atveju, ar liks nuošalyje. Kaip matėme, Komisija pagal šias Sutartis gali nevaržomai spręsti, prieš kurią valstybę pažeidėją imtis veiksmų, ar jų imtis prieš visas valstybes, pažeidusias tą pačią ar kitą Bendrijos teisės nuostatą, taip pat spręsti, per kiek laiko pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų pažeidimo.

2.2. Proceso stadijos pagal Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 226 straipsnį

2.2.1. Derybų su valstybe pažeidėja stadija

Kaip jau minėjome, daugumą pažeidimų Komisija nustato gavusi fizinių ar juridinių asmenų skundus, kitą dalį pažeidimų nustato pati. Šioje, pirmojoje, proceso stadijoje Komisija konsultuojasi su įsipareigojimus pažeidusia valstybe nare paprastai per jos nuolatinį atstovą Bendrijos institucijose. Dažniausiai atitinkamo Komisijos direktorato generalinis direktorius parašo raštą nuolatiniam valstybės narės atstovui³⁶. Komisija paprastai paprašo valstybės narės atsakyti per laiko tarpą, kuris dažniausiai būna ne ilgesnis nei vieneri metai³⁷.

Derybų metu valstybei narei suteikiama galimybė paaiškinti savo poziciją ir pasiekti susitarimą su Komisija. Šioje stadijoje valstybė narė arba padaro atitinkamas pataisas savo teisinėje sistemoje, arba įtikina Komisiją, kad jos įstatymai ar kiti teisės aktai yra suderinami su Bendrijos teisine sistema³⁸. Dauguma atvejų valstybė narė pripažįsta savo padarytą pažeidimą šioje stadijoje ir jį pašalina. Tokiu atveju tolesnių procedūrų nebereikia ir klausimas būna išspręstas.

³⁶ Weatherill S. and Beumont P. The essential guide to the legal workings of the European Union. – Penguin books, 1999. P. 213.

³⁷ Ibid, P. 214.

³⁸ Weatherill S. and Beumont P. The essential guide to the legal workings of the European Union. – Penguin books, 1999. P. 215.

Derybų stadija svarbi sprendžiant ieškinio priimtumo ETT klausimą. Jei valstybei pažeidėjai suteikiami trumpi terminai atsakyti į pateiktą formalų pareiškimą apie įsipareigojimų nevykdymą (toliau formalus pareiškimas) ar į pagrįstą nuomonę, jie gali būti pateisinami, jei prieš tai buvo ilga neformali stadija – derybos su valstybe nare. *Komisija prieš Belgiją* byloje³⁹ Belgijai buvo suteiktas tik 15 dienų terminas atsakyti į formalų pareiškimą ir 15 dienų suderinti savo poziciją su pagrįsta nuomone. ETT pripažino tokius trumpus terminus pateisinamais ir ieškinį priimtiniu. Savo poziciją ETT pagrindė būtent išžesta derybų su Belgija stadija. Trumpi terminai taip pat pateisinami tais atvejais, kai svarbu kuo greičiau atlyginti EB teisės pažeidimu padarytą žalą Bendrijai ir individams, t. y. ypatingos skubos atvejais. Manome, kad tai galėtų būti labai svarbių teisių pažeidimo atvejai, pavyzdžiui, kai pažeidžiamas nediskriminavimo principas kitos valstybės narės nacionaliniams subjektams sudarant akivaizdžiai blogesnes sąlygas, nei savo nacionaliniams subjektams.

Pažymėtina, kad paprastai siekiama pasiekti susitarimą derybų stadijos metu, norint kuo greičiau nutraukti pažeidimą. Ši stadija pati ilgiausia – jos trukmė paprastai neviršija vienerių metų. Tiek laiko paprastai pakanka suderinti Komisijos ir valstybės narės poziciją ir procesas nutraukiamas. Valstybė narė, Komisijos nuomone pažeidusi įsipareigojimus pagal Sutartį, privalo bendradarbiauti su Komisija, su ja derėtis.

2.2.2. Formalus pareiškimas dėl įsipareigojimų nevykdymo

Komisijai nesusitarus su valstybe pažeidėja, jai siunčiamas laiškas, kuriame suformuluojamas pareiškimas dėl įsipareigojimų nevykdymo (pažodžiui verčiant iš anglų kalbos „formalaus pareiškimo laiškas”)⁴⁰. Stadijos tikslas – suteikti valstybei narei galimybę suderinti savo veiksmus ar teisės aktus su įsipareigojimais pagal Bendrijos teisę arba pasiruošti gynybai, jei valstybė narė nesutinka su Komisijos nuomone. Valstybės narės teisė pateikti savo samprotavimus išplaukia iš Sutarties, yra esminė jos suteikiama garantija.

Komisija pati sprendžia, per kiek laiko valstybė narė turi atsakyti į formalų pareiškimą dėl įsipareigojimų pažeidimo. Paprastai valstybei narei suteikiamas dvejų mėnesių terminas atsakyti⁴¹. Tačiau tai nėra taisyklė, nes, esant ypatingos skubos bylai, periodas gali būti trupesnis ir tai bus pateisinama. Paprastai Komisija stengiasi pabaigti bylą arba išsiųsti pagrįstą nuomonę per vienerius metus nuo to laiko, kai buvo išsiųstas formalus pareiškimas

³⁹ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Belgiją* C-85/85 // [1986] ECR 1149.

⁴⁰ Craig P., de Burca G. *EU Law: text, cases and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2003. P. 401.

⁴¹ Weatherill S. and Beumont P. *The essential guide to the legal workings of the European Union*. – Penguin books, 1999. P. 217.

dėl įsipareigojimų nevykdymo⁴². Ilgesnio laiko prireikia, nes bylos dėl valstybės įsipareigojimų pažeidimo paprastai būna kompleksinės, sudėtingos.

Pabrėžtina, kad šios stadijos metu Komisija galutinai apibrėžia bylos prieš valstybę narę ribas. Komisija negali praplėsti ieškinio ribų pateikdama pagrįstą nuomonę (bet Komisija turi visišką diskreciją susiaurinti ieškinio ribas pateikdama pagrįstą nuomonę). Praplėtus ieškinio ribas, kreipimosi į ETT stadijoje ETT gali pripažinti ieškinį nepriimtinu. Taip atsitiko byloje *Komisija prieš Italiją*⁴³, kai formaliam pareiškime dėl įsipareigojimų nevykdymo numatytos ieškinio ribos Komisijos buvo praplėstos pagrįstoje nuomonėje. ETT pareiškė, kad pareiškimo dėl įsipareigojimų nevykdymo paskirtis yra apibrėžti ginčo esmę, apimtį ir suteikti valstybei narei galimybę pateikti savo samprotavimus bei pasiruošti gynybai.

Svarbu tai, kad jei valstybė pažeidėja nebendradarbiauja su Komisija šios stadijos metu, tai gali būti pagrindas vėliau, kitoje byloje ETT nuspręsti, kad buvo pažeistas Sutarties 10 straipsnis. Iliustruojant tokius atvejus, tinka byla *Komisija prieš Graikiją*⁴⁴. Šioje byloje Komisija Graikijos valdžią paprašė suteikti tam tikrą informaciją, susijusią su importu, neformalios stadijos metu ir vėliau, jau išleidus formalus pareiškimo laišką. Graikijos vyriausybė prašytos informacijos nepateikė ir nepaaiškino nepateikimo priežasčių. Tai tapo pagrindu pripažinti Graikiją pažeidusia įsipareigojimą pagal Sutarties 10 straipsnį padėti Komisijai pasiekti savo tikslus.

Praktiškai, ši stadija suteikia galimybę detalioms, išsamioms diskusijoms tarp valstybės pažeidėjos ir Komisijos. Gana dažnai šių diskusijų metu valstybė yra įtikinama nutraukti pažeidimą ir tuo atveju tolesnės procedūros nepradedamos. Jei Komisija, valstybei nutraukus pažeidimą šios stadijos metu, vis vien kreipiasi į ETT, tai jos ieškinyje paprastai būna pripažįstamas nepriimtinu, nes nebelyka jokio ieškinio pagrindo.

Maždaug pusė visų bylų, kurios pereina derybų stadiją, yra išsprendžiamos Komisijai dar nepateikus pagrįstos nuomonės⁴⁵.

2.2.3. Pagrįsta nuomonė

Dažniausiai formalus pareiškimas dėl įsipareigojimų nevykdymo paskatina valstybę narę nutraukti pažeidimą ir įvykdyti Komisijos numatytus reikalavimus. Tačiau bylose, kuriose susitarimas nepasiekiamas ankstesnėse stadijose, Komisija pateikia pagrįstą nuomonę,

⁴² Ibid.

⁴³ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją* C-51/83 // [1984] ECR 2793.

⁴⁴ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Graikiją* C-240/86 // [1988] ECR 1835.

⁴⁵ Weatherill S. and Beumont P. *The essential guide to the legal workings of the European Union*. – Penguin books, 1999. P. 218.

kurioje nurodo, kokiū būdu, jos nuomone, valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisės reikalavimus.

Formalus pareiškimas dėl įsipareigojimų nevykdymo, matėme, nustato ieškinio apimtį, ribas. Pagrįstoje nuomonėje Komisija išdėsto teisinius argumentus, kuriais ji remiasi prieš valstybę narę. Komisija turi diskrecijos teisę formuluoti pagrįstą nuomonę. Svarbiausia tai, kad pagrįsta nuomonė turi būti grindžiama tais pačiais pagrindais, priežastimis, kaip ir ieškinys, kurį Komisija vėliau gali pateikti ETT. Bet koks Komisijos bandymas numatyti naujus ieškinio pagrindus ETT būtų atmestas.

Komisijos pateikta pagrįsta nuomonė turi būti konfidenciali⁴⁶. Buvo nemažai atvejų, kai individualūs subjektai, bandę įtikinti Komisiją pradėti procedūrą prieš konkrečią valstybę narę, nusivylę Komisijos atsisakymu tai padaryti, siekdavo, kad būtų atskleista pagrįstos nuomonės esmė ir visi tyrimui reikalingi duomenys. Tačiau nei Pirmosios instancijos teismas, nei ETT nepripažino galimybės atskleisti pagrįstos nuomonės esmę, net jei yra praėję daug laiko nuo jos pateikimo atitinkamai valstybei narei.

Kaip teigia generalinis advokatas *Langrange*: „Pagrįsta nuomonė, numatyta 226 straipsnyje realybėje turi du tikslus. Pirmas, ji privalo numatyti faktines ir teisines priežastis, dėl kurių Komisija mano, kad valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus, ir, antra, ji turi informuoti tos valstybės valdžią apie priemones, kurios, Komisijos nuomone, yra būtinos tam, kad pažeidimas būtų nutrauktas. Šis antrasis pagrįstos nuomonės tikslas išplaukia iš antrojo 226 straipsnio paragrafo: „jei atitinkama valstybė narė per Komisijos numatytą laiką neatsižvelgia į tą nuomonę“⁴⁷.

Kartu su formaliu pareiškimu dėl įsipareigojimų nevykdymo pagrįsta nuomonė yra oficiali priemonė, kurios pagalba Komisija praneša valstybei ieškinio prieš ją pagrindą ir numato terminą, per kurį pažeidimas turi būti ištaisytas. Kyla klausimas, ką konkrečiai reiškia terminas „pagrįsta nuomonė“? Atrodo, kad Komisija yra įpareigota nurodyti, kokiū konkrečiu būdu valstybės narės veiksmai, neveikimas ar teisės aktas pažeidžia EB teisės reikalavimus. „Pagrįstumo“ reikalavimas EB teisėje yra esminis procedūrinis reikalavimas, kurį pažeidus galima būtų pateikti ieškinį dėl Bendrijos institucijos priimto akto anuliavimo⁴⁸. Tačiau Komisijos pagrįsta nuomonė negali būti tokio ieškinio objektas, nes teisiškai ji yra neįpareigojanti. Nors ji ir negali būti apskūsta pagal anuliavimo procedūrą, valstybė narė lieka apsaugota nuo nepagrįstų nuomonių pateikimo. ETT ji gali kelti klausimą dėl nuomonės pagrįstumo, jei procedūra prieš ją tokią stadiją pasiekia. Tokia nuomonė turi numatyti

⁴⁶ Craig P., de Burca G. EU Law: text, cases and materials. Third edition. Oxford University Press, 2003. P. 415 – 416.

⁴⁷ Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. Judicial protection in the European Union. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 613.

⁴⁸ Žr. Sutarties 230 straipsnį.

priežastis, dėl kurių Komisija mano, kad būtent ta valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus pagal Sutartį.

Komisija neprivalo atsakyti į kiekvieną valstybės pateiktą argumentą, nei nurodyti, kokių konkrečių priemonių ta valstybė privalo imtis. Tačiau skundo pagrindas turi būti toks pat formaliame pareiškimе dėl įsipareigojimų įvykdymo, pagrįstoje nuomonėje ir ieškinyje ETT. Komisija gali tik susiaurinti ieškinio pagrindą, bet jokia būdu ne išplėsti jį. Jei Komisija savo pagrįstoje nuomonėje aiškiai išdėsto pagrindus, kuriais remdamasi ji mano, kad valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus, „pagrįstumo“ reikalavimas bus patenkintas.

Kalbant apie terminus, pažymėtina, kad Sutartis nenumato, per kiek laiko nuo pagrįstos nuomonės pateikimo valstybė turi į ją atsižvelgti ir imtis atitinkamų veiksmų. Komisija ir čia naudojasi visiška diskrecija spręsti. Paprastai valstybei narei suteikiamas dviejų mėnesių terminas, tačiau skubos atveju jis gali būti ir trumpesnis (pavyzdžiui dvi savaitės)⁴⁹. Tačiau, jei terminas bus per trumpas ir valstybė narė neturės pakankamai laiko atsakyti ir suderinti savo veiksmus ar teisės aktus su pagrįsta nuomone, Komisijos ieškinys ETT greičiausiai bus pripažintas nepriimtinu.

Komisija, priimdama pagrįstą nuomonę, turi veikti kaip kolegialus organas. Vadinas, tiek Komisijos sprendimas pateikti pagrįstą nuomonę, tiek ieškinį ETT turi būti priimtas pačios Komisijos kaip kolegialaus organo. Visi pagrįstos nuomonės elementai turi būti prieinami visiems komisarams.

Pagrįstos nuomonės pateikimas, kaip proceso prieš valstybes nares stadija, yra paskutinis ikiteisminės stadijos etapas. Valstybė narė gali nutraukti pažeidimą jau pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui. Dauguma atvejų taip nutikus, Komisija nusprendžia nebepateikti ieškinio ETT, o jei pažeidimas nutraukiamas jau pateikus ieškinį, Komisija dažniausiai jį atsiima⁵⁰. Tokiu būdu išsprendžiama per didelio ETT krūvio problema – ETT gali nagrinėti bylas, kuriose inkriminuojami pažeidimai daro realią žalą Bendrijos teisei sistemai ar (ir) fiziniams bei juridiniams valstybių narių subjektams.

Tačiau net ir tokiu atveju tai nereiškia, kad ieškinys ETT bus nepriimtinas nutraukus pažeidimą. Tam yra kelios priežastys. Visų pirma, Komisija turi tęstinį interesą pateikti ieškinį ETT. Procedūros tikslas yra gauti ETT patvirtinimą, kad valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus arba kad įsipareigojimai pažeisti nebuvo. Tad net ir nutraukus pažeidimą iki teisminės stadijos pradžios ar net jos metu prieš priimant galutinį ETT sprendimą, nors ieškinio praktinis efektas ir bus labai menkas, tačiau išliks aukščiausias Komisijos interesas

⁴⁹ Weatherill S. and Beumont P. The essential guide to the legal workings of the European Union. – Penguin books, 1999. P. 220.

⁵⁰ Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. Judicial protection in the European Union. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 618.

gauti galutinį ETT sprendimą. Tačiau, jei pažeidimas buvo nutrauktas dar nepasibaigus pagrįstos nuomonės numatytam terminui, Komisijos pateiktas ieškinys ETT bus nepriimtinas.

Antra, net ir esant trumpalaikiams pažeidimams, būtina gauti ETT sprendimą, ar įsipareigojimai buvo pažeisti, ar ne. Kitu atveju ETT būtų neįmanoma įgyvendinti jurisdikcijos tokių trumpalaikių pažeidimų atveju. ETT vienintelis gali priimti galutinį sprendimą byloje. Be to, net ir trumpalaikiai pažeidimai gali sukelti itin sunkias pasekmes Bendrijos teisei tvarkai ar privatiems subjektams.

Trečia, būtina įvertinti pažeidimą padariusios valstybės narės elgesio teisėtumą. Kaip ETT yra pažymėjęs (pavyzdžiui, – byloje *Komisija prieš Italiją*⁵¹), teisinis bylos pagrindas yra numatytas Komisijos pagrįstoje nuomonėje ir net jei pažeidimas pašalinamas pasibaigus numatytam terminui, išlieka interesas pateikti ieškinį ETT. Toks interesas apima būtinumą nustatyti konkrečios valstybės narės elgesio teisėtumą, o ne nubausti tą valstybę narę.

2.2.4. Kreipimasis į Europos Bendrijų Teisingumo Teismą

Ikiteisminei stadijai pasibaigus, jei valstybė narė per Komisijos nustatytą terminą nepatenkina sąlygų, numatytų pagrįstoje nuomonėje, Komisija gali pradėti procesą ETT prieš valstybę narę. Tačiau vėlgi sprendžia pati Komisija, kitaip nei EAPB Sutartyje, neprivalanti kreiptis į ETT (kaip matėme, jos diskrecija pagal EB Steigimo sutartį egzistuoja kiekvienoje proceso stadijoje). Komisija gali pateikti ieškinį ETT bet kuriuo metu, kai jau yra pasibaigęs pagrįstoje nuomonėje numatytas terminas. *Pirmame priede* pateikiamas bylų prieš valstybes nares, nagrinėjamų ETT, skaičius 1997–2004 metais. *Antrame ir trečiame prieduose* pateikiama bylų prieš valstybes nares, pasiekusių vieną ar kitą procedūros stadiją, įskaitant teisminę, statistika. Matysime, kad ne visos bylos pasiekia teisminę stadiją, o ją pasiekus, nebūtinai priimamas ETT sprendimas.

Komisijos pateiktas ieškinys pagal Sutarties 226 straipsnį turi objektyvią prigimtį. Tai paaiškinama faktu, kad jo tikslas yra ne nubausti valstybę narę, o įvertinti jos elgesio teisėtumą, ką būtina padaryti net ir jei pažeidimas nutraukiamas. Dėl šios priežasties ETT visada atmesdavo tuos valstybių narių pateikiamus gynybos argumentus (gynybos argumentai analizuojami trečiame skyriuje), kurie nebuvo tiesiogiai susiję su pačiu valstybės narės elgesio teisėtumu. Kaip matysime vėliau, ETT labai griežtai vertina valstybių narių padarytų pažeidimų pateisinimus, pripažindamas tik vieną jų – visišką negalėjimą įgyvendinti EB teisės reikalavimų – pateisinamu.

⁵¹ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją* C-103/84 // [1986] ECR 1759.

Iki 1980 metų tik apie dešimt bylų per metus buvo perduodamos ETT pagal 226 straipsnio procedūrą. Tačiau šiuo metu bylų, pateikiamų ETT skaičius labai išaugo ir siekia 70-120 bylų per metus⁵². Įdomu tai, kad net ir bylai pasiekus teisminę stadiją, nebūtinai priimamas ETT sprendimas, byla gali būti užbaigiama ir be jo. Tai tie jau minėti atvejai, kai Komisija dėl tam tikrų priežasčių nusprendžia atsiimti savo ieškinį (pavyzdžiui, – kai valstybė narė nutraukia pažeidimą Komisijai jau kreipusis į ETT).

Sutarties 226 straipsnio procedūrą metu Komisija, o ne pažeidimą padariusi valstybė narė, turi įrodinėjimo pareigą⁵³. Komisija turi įrodyti, kad pažeidimas padarytas ir negali remtis prezumpcijomis. Turi būti pateikiami išsamūs ir pagrįsti argumentai, įrodymai, pakankamai pagrindžiantys pažeidimo padarymo faktą. Būtent Komisija turi ETT pateikti detalius įrodymus, kaip konkrečiai valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę. Komisija, teikdama ieškinį ETT, negali tiesiog daryti nuorodos į formalų pareiškimą apie įsipareigojimų nevykdymą ar pagrįstą nuomonę. Ji yra įpareigota aiškiai apibrėžti ginčo esmę, pateikti trumpą, bet informatyvų pagrindų, kuriais ji remiasi pateikdama ieškinį ETT, sąrašą⁵⁴. Šis sąrašas privalo apimti faktines aplinkybes ir neturi apsiriboti teisiniais argumentais.

Svarbu paminėti Komisijos tyrimui reikalingos informacijos konfidencialumo klausimą. Komisijai atliekant Sutarties prižiūrėtojos vaidmenį, jai suteikiama teisė per Tarybos nustatytą laiką rinkti reikalingą informaciją ir atlikti visus būtinus patikrinimus siekiant geriau vykdyti savo užduotis. Dalis tokiu būdu surinktos informacijos gali būti konfidencialios prigimties, pavyzdžiui, gali atskleisti valstybės narės paslaptį. Tokiu atveju Komisija negalės tokios medžiagos atskleisti trečiosioms šalims net ir pasibaigus teisminiam bylos nagrinėjimui.

Žinoma, Komisijai įrodinėjimo pareigą atlikti privalo padėti valstybė narė pažeidėja. Tokia jos pareiga išvedama iš EB Sutarties 10 straipsnio ir valstybės narės neveikimas šiuo atveju (pavyzdžiui, – atsisakymas pateikti Komisijos prašomą informaciją) gali lemti naujos procedūros prieš tą valstybę narę pradžią dėl Sutarties 10 straipsnio pažeidimo neveikimu.

Prieš ką gali būti pateiktas ieškinys? Kitaip tariant, prieš ką Komisija pradeda Sutarties 226 straipsnio numatytas procedūras? Ar Komisija pateikia ieškinį ETT tik prieš valstybę narę, ar gali jį pateikti ir prieš valstybės narės valdžią? Prieš kokius valstybės narės subjektus galima pateikti ieškinį dėl įsipareigojimų nevykdymo? Faktiškai visose bylose

⁵² Weatherill S. and Beumont P. The essential guide to the legal workings of the European Union. – Penguin books, 1999. P. 223, taip pat žr. pirmą priedą.

⁵³ Ibid, P. 228.

⁵⁴ Ibid.

Komisija veikė prieš valstybę narę, tačiau vienoje iš jų, t. y. *alkohol tax* byloje⁵⁵, ji veikė prieš Vyriausybę ir nepaaiškino tokio elgesio priežasčių. Tai daugiau turėtų būti vertinama kaip Komisijos atliekamos procedūros klaida, o ne kaip specialus ketinimas patraukti atsakomybėn konkretų valstybės narės organą. Valstybė narė gali būti laikoma atsakinga už savo vidaus institucijų veiksmus ar net už privačių subjektų elgesį (žr. pirmą skyrių), tačiau ETT bylos šalis visada bus valstybė narė.

Nors Sutarties pažeidimo procedūros nukreiptos prieš konkrečią valstybę narę, praktikoje būtent Vyriausybė yra patraukiama atsakomybėn prieš ETT ir ji privalo įgyvendinti ETT sprendimą, jei valstybė narė pralaimi bylą. Vyriausybė atstovauja valstybę narę visos procedūros dėl įsipareigojimų nevykdymo metu. Komisijai buvo pateikti Europos Parlamento narių paklausimai, ar nacionalinių įstatymų leidėjų ir teismų padaryti EB teisės pažeidimai taip pat patenka į Sutarties 226 straipsnio taikymo sritį⁵⁶. Pavyzdžiui, jei įstatymų leidėjas priima teisės aktą, priešingą Bendrijos teisei, ar nacionalinis teismas priima jai prieštaraujantį sprendimą, taip pat jei nacionalinis teismas, pagal EB Sutarties 234 straipsnį privalantis pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, to nepadaro (dėl tokios pareigos pažeidimo žr. trečią skyrių). Komisija atsakė, kad nesvarbu, kuri valstybės narės institucija pažeidė Bendrijos teisės reikalavimus, valstybė narė laikoma atsakinga už jų elgesį.

ETT taip pat pripažino, kad valstybė narė gali būti pripažinta atsakinga už vietos ar regioninių subjektų veiksmus, pažeidžiančius EB teisę (pvz., *toxic waste* byla⁵⁷) ir valstybinių kompanijų elgesį. Valstybė narė nėra atsakinga už privačių subjektų veiklą, nebent ji neužkerta kelio neteisėtiems privačių subjektų veiksams (žr. pirmą darbo skyrių).

Jei byla pasiekia nagrinėjimo ETT stadiją ir Komisija neatsiima savo pateikto ieškinio, byla išnagrinėjama ETT, remiantis Komisijos pateiktais duomenimis, ir išsprendžiamas valstybės narės elgesio teisėtumo klausimas. Nagrinėjant bylą ETT neturi reikšmės tai, ar valstybė narė pažeidimą padarė tyčia, ar dėl neatsargumo. Kaltės klausimas nėra aktualus galbūt dėl to, kad sudėtinga būtų įrodyti tyčią ar neatsargumą. Šiuo atveju tikslas yra būtent nustatyti, ar tas pažeidimas buvo padarytas, ar ne.

⁵⁵ ETT sprendimas byloje *alkohol tax* C-16/69 // [1969] ECR 377.

⁵⁶ Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. *Judicial protection in the European Union*. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 630.

⁵⁷ ETT sprendimas byloje *toxic waste* C-239/85 // [1986] ECR 3645.

2.3. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimas ir jo vykdymo užtikrinimo galimybės

Sutarties 228 straipsnis reglamentuoja ETT priimtą sprendimą ir jo teisinę galią. Kaip jau minėta anksčiau, tik ETT turi teisę nuspręsti, kad valstybė narė neįvykdė kokios nors savo pareigos pagal Sutartį. Pastebima, kad ne visais atvejais bylai prieš valstybę narę pasiekus nagrinėjimo ETT stadiją, priimamas sprendimas. Kartais byla nutraukiama ankstesnėse proceso stadijose. Jei ETT taip nusprendžia, valstybei narei kyla pareiga užtikrinti, kad ETT sprendimas bus įvykdytas.

Remiantis naujausia prieinama statistika, 2004 metais Komisija inicijavo 193 procedūras prieš valstybes nares, o ETT iš 155 bylų 144 pripažino, kad valstybė narė pažeidė savo sutartinius įsipareigojimus. Tai reiškia, kad 90 % atvejų Komisija buvo teisi pradėdama procedūrą prieš valstybes pažeidėjas⁵⁸.

Sutarties 228 straipsnio formuluotė yra daugiau deklaratyvaus pobūdžio, nes tik numato, kad „reikalaujama, kad ta valstybė narė imtųsi visų būtinų priemonių Teisingumo Teismo sprendimui įvykdyti“. Nenumatoma, nei kokios tos priemonės, nei per kiek laiko reikia įvykdyti ETT sprendimą. Jei, pavyzdžiui, ETT nusprendžia, kad valstybės narės teisės aktas yra priešingas Bendrijos teisei, jis negali anuliuoti tokio teisės akto galiojimo, tačiau valstybė narė, atsižvelgdama į tokį ETT sprendimą, pati turi imtis atitinkamų priemonių jam įgyvendinti ir, sutinkamai su juo, pakeisti savo nacionalinę teisę. Atsižvelgiant į bendruosius Bendrijos ir nacionalinės teisės santykių principus, tik nacionalinis teismas gali anuliuoti nacionalinius teisės aktus.

Paprastai sprendime nebūna nurodoma, kokių konkrečių būdų valstybė narė turi jį įvykdyti. ETT tik gali nuspręsti, kad valstybė narė pažeidė savo sutartinius įsipareigojimus ir iš to kyla valstybės narės pareiga imtis būtinų priemonių ETT sprendimui įvykdyti. Tačiau kartais būdą, kaip įgyvendinti ETT sprendimą, galima išvesti pačioje sprendimo formuluotėje. Pavyzdžiui, gali būti nurodoma, kad valstybė narė, nepareikalaudama iš valstybės pagalbos gavėjo grąžinti neteisėtai gautą paramą, pažeidė sutartinius įsipareigojimus (taip ETT formulavo savo sprendimą byloje *Komisija prieš Vokietiją*⁵⁹).

Kai kuriais atvejais ETT sunku nuspręsti, ar atitinkama valstybė narė pažeidė savo sutartinius įsipareigojimus, ar ne. Pavyzdžiui, nepateikiama pakankamai išsami informacija, faktai, įrodymai, kuriais remiantis galima priimti vienokį ar kitokį sprendimą. Manome, kad

⁵⁸ The compliance problem in the European Union // http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06_1_2.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-12.

⁵⁹ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Vokietiją* C-70/72 // [1973] ECR 813.

tada ETT galėtų įpareigoti šalis (Komisiją ir atitinkamą valstybę narę arba kelias valstybes nares) iš naujo įvertinti bylos aplinkybes ir kreiptis į ją vėliau, jei išliks toks poreikis.

Sutarties 228 str. taip pat nėra numatyta, per kokį laikotarpį ETT sprendimas turi būti įvykdytas. Žinoma, logiška manyti, kad sprendimo vykdymas neturi būti vilkinamas. Jei atitinkama valstybė narė nesiims priemonių įvykdyti ETT sprendimą per pagrįstą terminą, tai Komisija įgis teisę pradėti naują procedūrą prieš valstybę narę pagal Sutarties 226 straipsnį dėl to, kad valstybė narė pažeidė savo sutartinius įsipareigojimus, nesiimdama atitinkamų priemonių ETT sprendimui įgyvendinti.

Atsižvelgiant į deklaratyvų ETT priimto sprendimo pobūdį kyla klausimas, kaip priversti valstybę narę įvykdyti sprendimą. Sprendimas įpareigoja valstybę narę, tačiau iki Maastrichto Sutarties įvestų pakeitimų ETT negalėjo niekaip priversti valstybę narę pažeidėją įvykdyti priimtą sprendimą, pavyzdžiui, skirti baudų už jo nevykdymą. Dėl to valstybės narės neskubėdavo vykdyti ETT sprendimų. Sutarties 228 straipsnis iki Maastrichto sutartimi padarytų pakeitimų numatė tik Komisijos galimybę inicijuoti naują procedūrą prieš ETT sprendimo nevykdančią valstybę narę, deklaruojančią, kad ši nevykdo savo sutartinių įsipareigojimų.

1993 metais įsigaliojusi Maastrichto Sutartis⁶⁰ įvedė reikšmingus pakeitimus, galinčius paskatinti valstybę narę pažeidėją kuo greičiau įvykdyti ETT sprendimą. Po Maastrichto pakeitimų Sutarties 228 straipsnis numato Komisijos teisę sudarius atitinkamai valstybei narei galimybę išdėstyti savo samprotavimus, pateikti pagrįstą nuomonę, kurioje Komisija nurodo, kokių ETT sprendimo reikalavimų ta valstybė narė neįvykdė. Valstybei narei tada suteikiamas laikotarpis, per kurį ji privalo imtis priemonių įgyvendinti ETT sprendimą ir, jai to nepadarius, Komisija gali kreiptis į ETT ir nurodyti iš tos valstybės narės reikalaujamo sumokėti vienkartinio arba baudos mokesčio pasirinktinai dydį.

Numatant tokią teisę Komisijai, iš dalies išsprendžiama ETT priimto sprendimo įgyvendinimo užtikrinimo problema. Įgyvendinti ETT sprendimą valstybes nares gali paskatinti grėšiančio vienkartinio ar baudos mokesčio dydis. Tačiau kai kuriais atvejais valstybei narei labiau apsimoka sumokėti vienkartinį mokestį, nei įgyvendinti ETT sprendimą. ETT, savo ruožtu, jei pripažįsta, kad jo sprendimas nebuvo įvykdytas, gali skirti tai valstybei narei vienkartinį arba baudos mokestį.

1996 metais Komisija paskelbė kriterijus, į kuriuos atsižvelgdama ji numatys vienkartinio arba baudos mokesčio dydį, kurį siūlys skirti valstybei narei pažeidėjai⁶¹. Komisijos nuomone, periodiškai mokamas baudos mokestis, o ne vienkartinis mokestis labiau

⁶⁰ Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija) // OJ C. 1997, Nr. 340-173.

⁶¹ Tillotson J. European Community Law: Text, cases and materials. 2 nd edition.-Cavandish Publishing limited, 1996. P. 463.

tinka valstybę narę įtikinti kuo greičiau įvykdyti ETT sprendimą. Baudos dydį, Komisijos nuomone, lemia pažeidimo sunkumas ir trukmė. Tad baudų neturėtų būti reikalaujama tais atvejais, kai pažeidimas yra nereikšmingas, kai nėra didelės rizikos, kad jis pasikartos. Autorės nuomonė sutampa su Komisijos nuomone – skiriant baudos mokestį už kiekvieną ETT sprendimo neįgyvendinimo dieną, valstybė narė „spaudžiama“ paskubėti ištaisyti padarytą žalą ir įgyvendinti sprendimą. Tuo tarpu, nustatius vienkartinį mokestį, valstybei narei gali būti parankiau jį sumokėti nei įgyvendinti sprendimą (pavyzdžiui, dėl to, kad norint įgyvendinti sprendimą, gali tekti keisti nacionalinės teisės nuostatas iš esmės).

1998 metais Komisijos paskelbtame pranešime numatyta, kad pagrindinė suma, nuo kurios skaičiuojamai delspinigiai, yra 500 eurų per dieną⁶². Žinoma, ši suma gali kisti atsižvelgiant į Komisijos nurodytus kriterijus⁶³:

1) pažeidimo sunkumas. Visi valstybių narių padaryti Bendrijos teisės pažeidimai yra sunkūs ir rimti, tačiau, Komisijos nuomone, kai kurie jų yra rimtesni už kitus. Šis kriterijus įvertinamas atsižvelgiant į tai, kokios svarbos yra pažeista EB teisės taisyklė, ir į tai, kokias pasekmes pažeidimas sukelia bendrajam ir individualiems interesams. Manome, kad pažeidus Sutarties nuostatas turėtų būti skiriama didesnė bauda, nei, tarkime, pažeidus sprendimo nuostatas. Sutartis įpareigoja visas valstybes nares ir yra aukščiausią galią turintis Bendrijos teisės aktas, kuriam neturi prieštarauti jokia kita norma. Sprendimas yra privalomas tik toms narėms, kurioms jis skirtas, jo taikymo sritis siauresnė. Atsižvelgiant į šį kriterijų, pagrindinė suma gali padidėti iki 20 kartų;

2) pažeidimo trukmė. Kuo ilgiau tęsiasi pažeidimas, tuo didesnė bauda skiriama, nes daroma didesnė žala Bendrijos teisei. Atsižvelgiant į ją, pagrindinė suma gali padidėti iki 3 kartų;

3) būtinumas užkirsti kelią pažeidimo pasikartojimui ateityje ir išvengti ekonominės naudos, kurią valstybė narė gauna iš tokio pažeidimo. Ypatingą žalą, mūsų manymu, daro pažeidimai, kurie trukdo bendrosios rinkos veikimui: laisvam prekių, paslaugų, asmenų, kapitalo judėjimui. Ekonominę naudą valstybei atneša, pavyzdžiui, mokestinių direktyvų neperkėlimas į nacionalinę teisę, siekiant išlaikyti nacionalinį reguliavimą, buvusį iki direktyvos priėmimo. Pagal šį kriterijų baudos suma skiriasi atsižvelgiant į valstybės pažeidėjos mokumą, kuris nustatomas pagal jos bendrą vidaus produktą.

Komisija numato matematinius kriterijus, pagal kuriuos skiriamas vienkartinis arba baudos mokestis. Jos numatyti kriterijai neįpareigoja ETT, tačiau jis yra linkęs vadovautis Komisijos pateiktais nurodymais savo baudų skyrimo praktikoje, kuri, beje, nėra gausi.

⁶² Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. *Judicial protection in the European Union*. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 639.

⁶³ Ibid.

Baudos ar vienkartinis mokestis už ETT sprendimo nevykdymą gali būti skiriamos tik už tuos sprendimus, kurie įsigaliojo jau įsigaliojus Maastrichto sutarčiai.

Iki šiol tik keletas tokio pobūdžio ieškinių buvo iškelta. Byloje *Komisija prieš Graikiją*⁶⁴ šiai valstybei narei buvo paskirta 20 000 eurų bauda už kiekvieną ETT sprendimo neįgyvendinimo dieną. Šioje byloje ETT nusprendė, kad pagrindiniai kriterijai, pagal kuriuos fiksuojamas baudos dydis, yra pažeidimo trukmė, jo sunkumas ir valstybės narės mokumas. ETT taip pat atsižvelgė į pažeidimo pasekmes privatiems ir viešiesiems interesams. 2003 metų lapkritį Ispanija tapo pirmąja valstybe nare, 2 kartus nubausta už tą patį pažeidimą, o 2005 metais Prancūzijai paskirta kol kas didžiausia sankcija, kuri apėmė 20 mln. eurų vienkartinį mokestį ir 320 tūkst. eurų baudą už kiekvieną sprendimo nevykdymo dieną.⁶⁵

Sutarties 228 str. nenumato, ar ETT gali savo iniciatyva nuspręsti skirti valstybei narei vienkartinį arba baudos mokestį, jei Komisija to nesiūlo, taip pat ar ETT gali skirti didesnio ar mažesnio dydžio baudą arba vienkartinį mokestį nei tas, kurį skirti siūlo Komisija. Galima manyti, kad 228 straipsnis palieka ETT teisę būti ne tokiam griežtam kaip Komisija. Priešingai spręsti ETT, manome, negali. Komisija geriau susipažinusi su bylos aplinkybėmis ir gali geriau įvertinti vienkartinio ar baudos mokesčio skyrimo būtinumą ir dydį.

ETT sprendimo poveikis. Pagal EAPB Sutartį ETT sprendimas, atmetantis valstybės narės prieštaravimą Komisijos sprendimui pagal Sutarties 88 straipsnį, pats savaime neturi jokios teisinės galios. ETT atsisako anuliuoti Komisijos priimtą sprendimą ir jis lieka galioti.

EAB ir EB Sutartyse numatyta, kad ETT sprendimas patvirtina tai, jog atitinkama Sutarties nuostata buvo pažeista. Šis straipsnis įpareigoja visas valstybės narės institucijas užtikrinti nacionalinės teisės suderinamumą su ETT sprendimu. Atitinkamai teisminė valdžia savo srityje turi užtikrinti pagarbą priimtam sprendimui, t. y. jei pripažįstama, kad atitinkamas nacionalinis teisės aktas prieštarauja EB teisei, nacionalinis teismas turi jį panaikinti. Bet koks vėlesnis tokio akto taikymas gali būti skundžiamas nacionaliniuose teismuose. Be to, formalus ETT sprendimas, kuriuo pripažįstamas nacionalinio akto prieštaravimas EB teisei, gali tapti pagrindu individams pateikti ieškinius nacionaliniuose teismuose dėl nuostolių, kuriuos jie patyrė dėl nelegalaus akto, atlyginimo (žr. ketvirtą skyrių).

Darytina išvada, kad teisė skirti finansinio pobūdžio sankcijas ETT sprendimo nevykdančioms valstybėms narėms padidina ETT galias. Tokia ETT Maastrichto sutartimi suteikta teisė reiškia labai didelį žingsnį pirmyn, kad ETT realiai taptų aukščiausiuoju teismu Bendrijoje.

⁶⁴ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Graikiją* C-387/97 // [2000] ECR I – 5047.

⁶⁵ The compliance problem in the European Union // http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06_1_2.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-12.

Vis dėlto, įmanoma ir tokia situacija, kad valstybė narė, net ir jai paskyrus vienkartinį ar baudos mokestį, ETT sprendimo nevykdys ir vienkartinio ar baudos mokesčio nemokės. Deja, kol kas Bendrijos teisė nenumato, kaip reikėtų spręsti šią problemą. Manome, kad turėtų būti sukurtas atitinkamas mechanizmas, kuris užtikrintų, kad tokie paskirti mokėjimai bus surinkti. Tai galėtų būti atitinkamų valstybės pažeidėjos teisių susiaurinimas, pavyzdžiui, jos teisės balsuoti Taryboje apribojimas, galintis paskatinti sumokėti reikalaujamas sumas ir kuo skubiau įvykdyti ETT sprendimą. Taip pat būtų galima sumažinti valstybei teikiamos finansinės paramos dydį iš Bendrijos struktūrinių fondų ir tokiu būdu gauti nesumokėtas sumas.

2.4. Kitų valstybių narių pateikti ieškiniai

Valstybė narė, pažeidusią savo sutartinius įsipareigojimus, atsakomybėn patraukti gali ne tik Komisija, bet ir bet kuri kita valstybė narė. Tiesa, Komisija taip pat įtraukiama į šią procedūrą. Skirtumas tik tas, kad Sutarties 226 straipsnio procedūros atveju Komisija yra aktyvi ir pagrindinė veikėja, o kreiptis į ETT pagal 227 straipsnio procedūrą įmanoma net jei Komisija nemano, kad pažeidimas padarytas.

Procedūrą pagal Sutarties 227 straipsnį⁶⁶ galima suskirstyti į tokias stadijas:

1) prieš kreipdamasi į ETT, valstybė narė kreipiasi į Komisiją. Ši privalo sudaryti galimybę kiekvienai valstybei narei išdėstyti savo samprotavimus bei į juos žodžiu ir raštu atsakyti. Šio etapo tikslas – pasiekti valstybių tarpusavio susitarimą taikiau, neteisminiū būdu. Komisija, suteikusi pasisakymo galimybę, pateikia pagrįstą nuomonę. Ji tai turi padaryti per tris mėnesius nuo valstybės narės kreipimosi.

2) Jei Komisija per tris mėnesius nepateikia pagrįstos nuomonės, valstybė narė gali kreiptis šiuo klausimu į ETT. Įrodinėjimo našta šioje procedūroje tenka valstybei narei, kuri kreipiasi į ETT dėl kitos narės padaryto pažeidimo. Žinoma, jei Komisijai pateikus pagrįstą nuomonę, kurioje ji pritaria tam, kad pažeidimas buvo padarytas, valstybė pažeidėja nepašalina pažeidimo, kita valstybė narė vis vien gali kreiptis į ETT. Manytina, kad Komisijai nepripažinus, jog pažeidimas buvo padarytas, valstybė narė vis vien gali kreiptis į ETT. Bet jai sunkiau įrodyti pažeidimo faktą, sunku gauti reikiamą informaciją.

Pastebimas skirtumas nuo Sutarties 226 straipsnio procedūros: 227 straipsnyje valstybė narė neprivalo susisiekti su valstybe pažeidėja, bet turi kreiptis į Komisiją. Tai privalomas šios procedūros etapas. Tolesnė procedūros eiga gana panaši į 226 straipsnio

⁶⁶ Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis, 227 straipsnis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.

reglamentuotą, tik šiuo atveju abi valstybės narės turi turėti galimybę išdėstyti samprotavimus žodžiu ir raštu prieš Komisijai pateikiant pagrįstą nuomonę. Pateikus pagrįstą nuomonę, valstybei pažeidėjai suteikiamas terminas, per kurį ji privalo pašalinti padarytą pažeidimą. Jei to nepadarius, kita valstybė narė gali kreiptis į ETT pati arba raginti Komisiją pradėti 226 straipsnyje numatytą procedūrą.

Sutarties 227 straipsnis retai taikomas praktikoje. Tam yra svarbių priežasčių. Visų pirma, paminėtina valstybių narių tiesioginė konfrontacija, kurios siekiama išvengti. Todėl, jei viena valstybė narė mano, kad kita pažeidė sutartinius įsipareigojimus, manytume, kad jai paprasčiau kreiptis į Komisiją, kad ši inicijuotų Sutarties 226 straipsnyje reglamentuotą procedūrą. Tada nebus tiesioginės valstybių narių konfrontacijos, priešiško. Be to, Komisijai paprasčiau surinkti įrodymus, nes su ja privalo bendradarbiauti valstybės narės ir jų institucijos (kaip jau žinome, 226 straipsnio procedūros atveju įrodymo našta tenka Komisijai, o 227 straipsnio – valstybei narei, kuri inicijuoja tyrimą).

Iki 1990 m. buvo tik dvi bylos, kuriose viena valstybė narė inicijavo procedūrą prieš kitą valstybę narę. Vienoje jų ETT buvo priimtas sprendimas pagal *Prancūzijos pareiškimą prieš Jungtinę Karalystę*⁶⁷. Pripažinta, kad Jungtinė Karalystė (toliau JK) pažeidė EB Sutartį, nustatydamą žvejybos tinklų akių minimalų dydį, naudojamą JK teritoriniuose vandenyse. Kitoje byloje⁶⁸ Belgija inicijavo procedūrą prieš Ispaniją dėl vyno kilmei nustatytų reikalavimų. Šioje byloje Komisija nepripažino, kad pažeidimas buvo padarytas, bet Belgija vis tiek kreipėsi į ETT ir bylą pralaimėjo. Iš šios negausios praktikos teigtina, jog ETT linkęs vadovautis Komisijos nuomone dėl padaryto Bendrijos teisės pažeidimo.

Sutarties 227 straipsnio reglamentuojama procedūra dabar apima ir galimybę skirti vienkartinį ar baudos mokestį ETT sprendimo nevykdančiai valstybei narei. Tokia galimybė numatyta ir 226 straipsnyje, tačiau 227–ame ji tiesiogiai neįtvirtinama. Sankcija numatyta Sutarties 228 straipsnyje, reglamentuojančiame procedūrą ETT. Finansinės sankcijos išsamiau analizuotos 2.3. poskyryje.

Procedūros itin retas taikymas rodo jos neefektyvumą. Kaip jau minėjome, turbūt kur kas geriau kreiptis į Komisiją, kad ši inicijuotų 226 straipsnio reglamentuojamą procedūrą, o ne valstybei pačiai kreiptis į ETT. Dar viena išeitis galėtų būti kreipimasis į nacionalinius teismus, jei fiziniai ar juridiniai asmenys patiria žalą dėl atitinkamos valstybės narės Vyriausybės įsipareigojimų pagal tiesiogiai veikiančias Sutarties nuostatas nevykdymo. Vadinasi, nukentėję asmenys galėtų kreiptis į atitinkamos valstybės narės nacionalinį teismą ir taip gauti tinkamą nuostolių atlyginimą. Kreipiantis į nacionalinius teismus būtų gerai

⁶⁷ETT sprendimas byloje *Prancūzija prieš Jungtinę Karalystę* C-141/78 // [1979] ECR 2923.

⁶⁸ETT sprendimas byloje *Belgija prieš Ispaniją* C-388/95 // [2000] ECR I – 3123.

užtikrinama individų teisių apsauga. Tik būtina sąlyga ta, kad norma, dėl kurios pažeidimo kreipiamasi nacionaline tvarka, būtų tiesiogiai veikianti. Plačiau tokie atvejai analizuojami ketvirtame darbo skyriuje.

3. PAGRINDINIAI VALSTYBIŲ NARIŲ DAROMI PAŽEIDIMAI IR GYNYBOS PRIEMONĖS

Sutarties ir jos pagrindu priimtų teisės aktų pažeidimai gali būti labai įvairūs. Tai ir direktyvų neįgyvendinimas, ir neteisėtos valstybės pagalbos teikimas, ir tiesiogiai veikiančių Sutarties nuostatų pažeidimas. Šiame skyriuje nagrinėjami valstybių narių dažniausiai daromi ir ypatingą žalą keliantys pažeidimai bei valstybių narių naudojamos gynybos priemonės pateisinti savo veiksams.

3.1. Direktyvų neįgyvendinimas ar netinkamas įgyvendinimas

Remiantis 2004 m. statistika, dažniausias pažeidimas, kurį daro valstybės narės, – direktyvų neįgyvendinimas ar netinkamas jų įgyvendinimas. Net 80 % visų ETT nagrinėjamų bylų susiję su direktyvomis⁶⁹. Mažiau nei 20 % nagrinėjamų bylų susiję su reglamentų netaikymu ar netinkamu taikymu⁷⁰. Net 60 % direktyvų buvo įgyvendintos jau pasibaigus numatytam įgyvendinimo terminui⁷¹. Tai rimta problema, kurios sprendimas dar nesurastas.

Lietuva greičiausiai iš visų šalių narių perkelia EB direktyvų nuostatas į nacionalinę teisę. Lietuva laiku neįgyvendino tik 6 direktyvų, o tai sudaro tik 0,4 % visų reikalaujamų įgyvendinti EB teisės aktų. Vadinas, direktyvų perkėlimo sistema Lietuvoje veikia efektyviai⁷². Deja, Komisijos pateikiama statistika gali būti neviseškai tiksli, nes apima tik Lietuvos pateiktas notifikacijas dėl direktyvų perkėlimo, t. y. Lietuvos Vyriausybės pranešimus EB institucijoms, kad Lietuva į nacionalinę teisę perkėlė vieną ar kitą direktyvą⁷³.

Sutarties 249 straipsnis numato EB institucijų priimamų aktų rūšis, tarp jų direktyvas. 3 šio straipsnio dalis numato, kad „direktyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti atžvilgiu, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos

⁶⁹ The compliance problem in the European Union // http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06_1_2.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-12.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Implementation and European integration: a review essay // http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_25.pdf; prisijungimo laikas 2006-11-12.

⁷² Netinkamo ES teisės perkėlimo stebėjimo akcija / 2006–06–12. Europos Sąjungos teisės perkėlimo į Lietuvos nacionalinę teisę stebėjimo rezultatų apibendrinimas ir pasiūlymai //

<http://www.mak.marijampole.org/Dokumentai/ES%20igyvendinimo%20stebėjimo%20apibendrinimas-2006-06-1.pdf>; prisijungimo laikas: 2006-11-12.

⁷³ Ibid.

įgyvendinimo formą ir būdus“. Tuo atveju, jei institucija, atsakinga už direktyvos perkėlimą, neįvykdo šios pareigos, Sutarties 249 straipsnio 3 dalis numato pareigą (jei įmanoma) taikyti neperkeltą direktyvą nacionalinėje teisėje arba aiškinti nacionalinę teisę sutinkamai su direktyvos nuostatomis⁷⁴.

Valstybių narių pareigos pagal 249 straipsnio 3 dalį apima daugiau nei vien tik pareigą perkelti direktyvą į nacionalinę teisę. Įgyvendinimo pareigos dažnai reikalauja numatyti atitinkamą sankcijų sistemą, net jei direktyvos nuostatos apie tai nutyli. Nepakanka to, kad valstybė narė perkeltų direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę – teisės aktai, perkeltantys direktyvos nuostatas, turi būti visa apimtimi taikomi praktikoje⁷⁵. Jei valstybės narės valdžia ir nacionaliniai teismai praktikoje netaiko direktyvas perkeliančių nuostatų, pažeidžiama Sutarties 249 straipsnio 3 dalis.

Kaip žinome, pareigą pasiekti direktyvoje numatytą tikslą turi visos valstybės narės valdžios institucijos: tiek įstatymų leidėjas, tiek Vyriausybė, tiek ir nacionaliniai teismai. ETT byloje *Rechberger*⁷⁶ numatė, kad direktyvos nuostatas gali pažeisti ne tik jas perkelti privalanti institucija. Byloje Austrija perkėlė direktyvos, reglamentavusios turistines keliones ir jų metu suteikiamą apsaugą, nuostatas į savo nacionalinę teisę. Tačiau praktikoje kelionių organizatorius atidėjo apsaugos suteikimo terminą. Vadinasi, praktikoje direktyvos nuostatos dėl apsaugos suteikimo neveikė. ETT tokius veiksmus pripažino sunkiu Bendrijos teisės pažeidimu ir numatė, kad valstybė narė negali išvengti atsakomybės, nurodžiusi, kad direktyvos nuostatos buvo perkeltos, bet kelionių organizatorius elgėsi nesąžiningai.

Teises ir pareigas EB valstybių narių subjektams sukuria ne direktyvos, o jas į nacionalinę teisę perkeltantys teisės aktai. Tais atvejais, kai valstybė narė neįgyvendina direktyvos ar tai padaro netinkamai, o direktyvos nuostatos yra pakankamai aiškios, tikslios ir besąlyginės, ETT numato tiesioginio direktyvų veikimo galimybę, kad individai galėtų remtis direktyvos nuostatomis nacionaliniuose teismuose, o pastarieji privalėtų pripažinti ir ginti tų direktyvų suteikiamas teises⁷⁷. Direktyvos tinkamas neperkėlimas į nacionalinę teisę apriboja Sutarties 249 straipsnio 3 dalies efektyvų veikimą ir gali paveikti individų teisių apsaugą⁷⁸.

Labai svarbi valstybių narių pareiga, susijusi su 249 straipsnio 3 dalimi, – laiku įgyvendinti direktyvą. Direktyvos įgyvendinimo termino pažeidimą iliustruoja byla, kilusi dėl to, kad Vokietijos Federacinė Respublika pavėluotai įgyvendino direktyvą, susijusią su apyvartos mokesčiu. *Ursula Becker*⁷⁹ byloje ETT buvo pateiktas klausimas, ar laiku neįgyvendinta

⁷⁴ Prechal S. *Directives in EC Law*. Oxford University Press, 2005. P. 279.

⁷⁵ *Ibid*, 2005. P. 278 – 279.

⁷⁶ ETT sprendimas byloje *Rechberger* C-140/97 // [1999] ECR I – 3499.

⁷⁷ ETT sprendimas byloje *Francovich* C-6/90 ir C-9/90 // [1991] ECR I – 5357.

⁷⁸ Prechal S. *Directives in EC Law*. Oxford University Press, 2005. P. 278.

⁷⁹ ETT sprendimas byloje *Ursul Becker* C-8/81 // [1982] ECR 53.

direktyva gali būti taikoma tiesiogiai Vokietijos Federacinėje Respublikoje. ETT pasirėmė valstybės narės pareiga imtis visų priemonių, kad direktyvos tikslai būtų pasiekti. ETT nuomone, valstybė narė privalo pasiekti direktyvoje numatytą tikslą iki direktyvoje numatyto termino pabaigos. Sprendimo 25 punkte ETT numatė, kad, jei direktyvos nuostatos yra be išlygų ir pakankamai tikslios, jomis galima remtis ginčijant visas nacionalines taisykles, nesuderinamas su direktyva, kai per nurodytą laikotarpį nesiimama direktyvoje nustatytų įgyvendinimo priemonių arba jei direktyvos nuostatos įtvirtina teises, kurių asmenys gali reikalauti iš valstybės.

Direktyvos perkėlimo terminas paprastai numatomas pačioje direktyvoje. Pavyzdžiui, Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl teisinės dizaino apsaugos⁸⁰ (98/71 EB) 19 straipsnyje numatyta, kad „valstybės narės priima įstatymus ir kitus teisės aktus, kurie, **įsigalioję iki 2002 m. spalio 28 d., įgyvendina šią direktyvą**“ (paryškinta autorės). Numatyta galimybė valstybei narei pasirinkti, ar priimti įstatymus, ar kitokius teisės aktus norint įgyvendinti direktyvą. Straipsnis taip pat numato, kad valstybės narės priimamuose teisės įgyvendinimo aktuose turi daryti nuorodą į įgyvendinamą direktyvą arba tokia nuoroda turi būti daroma tuos teisės aktus skelbiant oficialiai (Lietuvoje tokią nuorodą galima daryti pačiame teisės akte arba skelbiant Valstybės Žiniuose. Pavyzdys, kai nuoroda daroma pačiame teisės akte – 2002 m. Lapkričio 7 d. Dizaino įstatymo⁸¹ priedas „Įgyvendinami Europos Sąjungos teisės aktai“ daromos nuorodos į tris šiuo įstatymu įgyvendinamas direktyvas).

Rūpesčių kelia tai, kad Lietuvoje didelė dalis direktyvų perkeliama žemesnės galios, nei įstatymai, teisės aktais. Remiantis Vyriausybės kanceliarijos rengiama statistika, daugiau nei pusė direktyvų perkeliama žemesnės galios, nei Vyriausybės nutarimai, teisės aktais (ministerijų įsakymais ir kt.). Toks būdas patogus, nes užima mažai laiko, tačiau nepakankamai patikimas – nėra viešo svarstymo, diskusijų, skaidrumo⁸².

Valstybei narei įgyvendinus direktyvą atsiranda vadinamoji notifikavimo pareiga. Ją vykdydama, valstybė narė privalo informuoti Komisiją, jog direktyva yra perkelta į nacionalinę teisinę sistemą ir tai padaryta neviršijus direktyvoje numatyto termino. Remiantis XXI monitoringo ir Bendrijos teisės taikymo ataskaitos duomenimis, 60 % pažeidimų, nagrinėjamų ETT, susiję su nepranešimu⁸³.

⁸⁰ Directive 98/71/EC of the European Parliament and the Council of 13 October 1998 on the legal protection of designs // OJ L. 1998, Nr. 289-28.

⁸¹ Lietuvos Respublikos dizaino įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. IX-1181.

⁸² Netinkamo ES teisės perkėlimo stebėjimo akcija/2006 –06 –12. Europos Sąjungos teisės perkėlimo į Lietuvos nacionalinę teisę stebėjimo rezultatų apibendrinimas ir pasiūlymai // <http://www.mak.marijampole.org/Dokumentai/ES%20igyvendinimo%20stebėjimo%20apibendrinimas-2006-06-1.pdf>; prisijungimo laikas: 2006-11-12.

⁸³ The compliance problem in the European Union // http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06_1_2.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-12.

Valstybių pozityvios pareigos pagal Sutarties 10 straipsnį apima ir pareigą pilnai, tinkamai, laiku įgyvendinti direktyvą. Kadangi direktyvos pačios savaime nėra veikiančios tiesiogiai, labai svarbu užtikrinti, kad valstybės narės tinkamai jas perkeltų į savo nacionalines teisinės sistemas. Jos privalo būti perkeltos taip, kad teisės subjektai turėtų visas toje direktyvoje numatytas teises. Manytume, kad *Marleasing* byla⁸⁴ tinka iliustruoti direktyvų visiško įgyvendinimo svarbą valstybėse narėse. ETT šioje byloje analizavo situaciją, kai direktyva 76/207/EEB dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris buvo perkelta į nacionalinę Vokietijos teisę, tačiau asmenims nebuvo tinkamai užtikrinta jų teisėtų interesų apsauga, nes Vokietijos teisė numatė per mažas sankcijas už šių nuostatų pažeidimą. *Marleasing* byloje⁸⁵ ETT numatė nacionalinio teismo pareigą taikant nuostatas, kurios buvo priimtos iki ar po direktyvos įgyvendinimo, jas aiškinti taip, kad būtų pasiekti direktyvoje numatyti tikslai ir nebūtų pažeistas Sutarties 249 straipsnis. Vadinasi, direktyvą įgyvendinantys teisės aktai nacionaliniuose teismuose turi būti aiškinami atsižvelgiant į direktyvoje numatytus tikslus. Svarbu tinkamai įgyvendinti direktyvas, kad nenukentėtų subjektai, kuriems teises numato atitinkamos direktyvos nuostatos.

ETT *Von Colson*⁸⁶ byloje analizavo valstybių narių pareigą įgyvendinti direktyvą, kaip pagal Sutarties 10 straipsnį numatytą pozityvią pareigą. Šioje byloje ETT pabrėžė valstybės narės diskreciją pasirinkti direktyvos įgyvendinimo formą ir būdus, neatleidžiant valstybės nuo pareigos siekti direktyvoje minimų tikslų. Ši pareiga numatyta visoms valdžios institucijoms, taip pat teismams. Šiame sprendime, kaip ir *Marleasing*⁸⁷ byloje, ETT numato pareigą nacionaliniams teismams aiškinti įgyvendinant direktyvą priimtą nacionalinį teisės aktą atsižvelgiant į direktyvoje keliamus tikslus. Toks sprendimas pagrindžia ETT požiūrį į būtinumą vienodai aiškinti ir taikyti Bendrijos teisę.

Būtina paminėti tam tikras paties ETT nustatytas išimtis dėl valstybių narių pareigos įgyvendinti direktyvą vykdymo. Aišku, tos išimties nereiškia, kad direktyvos nuostatos neturi būti įgyvendinamos nacionalinėje teisėje, kad direktyvoje numatytos asmenų teisės neprivalo būti saugomos ir užtikrinamos. Šios išimties susijusios tik su direktyvų įgyvendinimo būdu, forma. Turima omenyje tai, kad direktyvos įgyvendinimas nebūtinai reikalauja tam tikro nacionalinio įstatymų leidėjo veikimo, teisės akto išleidimo⁸⁸. Pakanka bendrųjų konstitucinės ar administracinės teisės principų, jei šie principai garantuoja, jog valdžia faktiškai taikys direktyvos nuostatas visa apimtimi. Turi būti užtikrinama, kad, jei direktyva numato teises fiziniams ar juridiniams asmenims, šiomis teisėmis jie galės naudotis visa apimtimi.

⁸⁴ ETT sprendimas byloje *Marleasing* C-106/89 // [1990] ECR I – 4135.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ ETT sprendimas byloje *Von Colson* C-14/83 // [1984] ECR 1891.

⁸⁷ ETT sprendimas byloje *Marleasing* C-106/89 // [1990] ECR I – 4135.

⁸⁸ Craig P., de Burca G. *EU Law: text, cases and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2003. P. 422.

Komisija prieš Vokietiją byloje⁸⁹ (29/84) Vokietija informavo Komisiją, kad direktyvą įgyvendinančio teisės akto leidimui yra pasirengta, bet praktikoje direktyva jau taikoma, nors formaliai joks įgyvendinantis teisės aktas nėra išleistas (11 sprendimo punktas). 23 sprendimo punkte ETT pripažino, kad nėra būtina priimti nacionalinį teisės aktą, įgyvendinantį direktyvos nuostatas, jei egzistuoja atitinkami teisės principai, o direktyva praktikoje yra taikoma ir asmenų teisės užtikrinamos, taip pat, jei asmenys gali remtis tomis teisėmis nacionaliniuose teismuose. Sprendime ETT vis dėlto pripažino, kad Vokietija pažeidė EB teisę.

Tikslinga trumpai aptarti pagrindines priežastis, dėl kurių daromi su direktyvomis susiję pažeidimai. Dažnai valstybės narės remiasi vidaus sunkumais, siekdamos pateisinti įgyvendinimo pareigos nevykdymą. Sunkumų patiria kiekviena šalis narė, bet tai nėra priežastis netaikyti atsakomybės. Šalis narė gali kryptingai nesilaikyti Bendrijos teisės reikalavimų, jei Bendrijos teisė prieštarauja nacionalinei teisei ir valstybei neparanku ją įgyvendinti, taip pat gali būti susiduriama su administracinių procedūrų silpnumu, skirtingomis tradicijomis ir prioritetais⁹⁰. Siūlytina stiprinti administracinių institucijų, įgyvendinančių EB teisę, galias, taip pat griežtinti atsakomybę – didinti finansines sankcijas.

Išreikšta nuomonė, kad direktyvų reikėtų atsisakyti, o reguliavimą Bendrijoje grįsti reglamentais⁹¹. Tai padėtų spręsti įgyvendinimo metu kylančias problemas, su kuriomis susiduria valstybės narės. Reguliavimą grindžiant tik reglamentais problema nebūtų išspręsta, o tik perkelta nuo vieno teisės aktų prie kitų, todėl reikia ieškoti kitokio problemos sprendimo būdo.

Direktyvų neįgyvendinimas, netinkamas įgyvendinimas ar įgyvendinimas pavėluotai – dažnas Komisijos ieškinių prieš valstybes nares pagrindas. Šiuo atveju EB teisė pažeidžiama neveikimu, kuris ne mažiau žalingas nei Bendrijos teisę pažeidžiantys valstybių narių veiksmai (pavyzdžiui, neteisėtai išmokama valstybės pagalba).

Kadangi bylos dėl direktyvų neįgyvendinimo labai dažnos, o tokiais pažeidimais padaroma didelė žala tiek vienodam Bendrijos teisės aiškinimui ir taikymui, tiek fiziniams ar juridiniams asmenims, kuriems direktyva suteikia tam tikras teises, reikia ieškoti būdų kovoti su šia problema. Valstybei narei gali brangiai „kainuoti“ direktyvų perkėlimas – gali tekti keisti nusistovėjusią praktiką, institucijų kompetenciją. Tai užtruktų ilgai ir reikalautų daug žmogiškųjų išteklių bei finansinių sąnaudų. Vienintelis patikimas būdas kovoti su įgyvendinimo pareigos pažeidimais, mūsų manymu, – ieškinių pateikimas prieš valstybes nares. Jei nevykdomas ETT priimtas sprendimas, siūlytume didinti periodines įmokas už kiekvieną tokio nevykdymo dieną, taip pat didinti vienkartinį mokestį. Manytume, kad vertėtų apsvarstyti

⁸⁹ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Vokietiją* C-29/84 // [1985] ECR 1661.

⁹⁰ The compliance problem in the European Union // http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06_1_2.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-12.

⁹¹ Ibid.

galimybę skirti ir periodines įmokas, ir fiksuotą sumą vienu metu. Jei valstybė narė ir toliau nevykdo sprendimo, siūlytume numatyti galimybę sumažinti Europos Bendrijos teikiamą paramą tai valstybei narei, teikti jai mažesnes išmokas iš Bendrijos biudžeto.

Apibendrinant pabrėžtini pagrindiniai Europos Bendrijos teisės pažeidimų aspektai, susiję su direktyvų perkėlimu į nacionalinę teisę:

1) Sutartis numato pareigą perkelti direktyvas užtikrinant direktyvos tikslo siekimą, bet valstybei narei pasirenkant jų perkėlimo būdus;

2) įgyvendinant direktyvas privalu tai padaryti tinkamai ir iki direktyvoje numatyto termino pabaigos, nes kitu atveju nukenčia fizinių ar juridinių asmenų, kuriems direktyvos nuostatos numatė tam tikras garantijas, teisės, o perkėlus direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę privalu informuoti Komisiją, kad tai padaryta laiku;

3) nacionaliniai teismai privalo aiškinti iki ir po direktyvos įgyvendinimo priimtus teisės aktus pagal direktyvos tikslus, kad būtų užtikrintas tų tikslų pasiekimas;

4) ETT yra nusprendęs, kad direktyvos įgyvendinimui nėra privaloma priimti atitinkamą nacionalinį teisės aktą, jei direktyva praktikoje yra taikoma, o direktyvos nuostatomis asmenims suteikiamos teisės yra užtikrinamos ir ginamos nacionaliniuose teismuose.

3.2. Netinkamas reglamentų taikymas

Sutarties 249 straipsnis numato, kad „reglamentas yra taikomas visuotinai. Jis yra privalomas visas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse“. Turi būti užtikrintas vienodas reglamentų taikymas visose valstybėse narėse ir visiems teisės subjektams. Pareiga valstybėms narėms tinkamai taikyti reglamentus nustatoma Sutarties 10 straipsniu, o plėtojama 249 straipsniu. Čia nekalbama apie reglamentų perkėlimą į nacionalinę teisę, nes tokie valstybių narių veiksmai suponuotų Sutarties pažeidimą. Reglamentai turi būti taikomi taip, kad nebūtų pažeistos jų nuostatos, o asmenims būtų garantuojamos visos tais reglamentais suteikiamos teisės.

Pavyzdžiui, byloje *Fromme/Balm*⁹² ETT nusprendė, kad pagal Sutarties 10 straipsnį valstybės narės, remdamosi savo įstatymų, poįstatyminių bei administracinių teisės aktų taikymu, turi imtis visų būtinų priemonių tam, kad būtų susigrąžinti per neatsargumą prarasti pinigai (jei tai numatyta atitinkame reglamente). Kai reglamentuose nėra numatytos sankcijos už pažeidimus, valstybėms narėms paliekama diskrecijos teisė taikyti sankcijas pagal nacionalinę teisę. Bet tos sankcijos turi būti pakankamai atgrasančios, adekvačios. Taikant sankcijas pagal

⁹²ETT sprendimas byloje *Fromme/Balm* C-54/81 // [1982] ECR 1449.

nacionalinę teisę, svarbu užtikrinti, kad taikomos nuostatos būtų ne mažiau palankios už tas, kurios taikomos už nacionalinės teisės pažeidimus.

Valstybė narė gali pažeisti savo įsipareigojimus netaikydama ar netinkamai taikydama tiesiogiai taikomus reglamentus. Žinome, kad mažiau nei 20 % ETT nagrinėjamų bylų susiję su tiesiogiai taikomais reglamentais – jų netaikymu ar netinkamu taikymu⁹³.

Absoliuti dauguma reglamentų yra veikiančys tiesiogiai. Be to, skirtingai nei direktyvos, reglamentai tiesiogiai veikia tiek horizontaliai, tiek ir vertikalčiai. Skirtumas nuo direktyvų pastebimas nesunkiai – direktyvos privalomos tik toms valstybėms narėms, kurioms jos skirtos tikslo, kuris turi būti pasiektas, prasme. Reglamentai yra privalomi visa apimtimi ir tiesiogiai taikomi visose valstybėse narėse. Vadinasi, jų taikymas yra kur kas platesnis, nei direktyvų. Atitinkamai ir su jais susiję pažeidimai sukelia kur kas rimtesnę žalą tiek Bendrijos teisei, tiek kitoms valstybėms narėms bei jų nacionaliniams subjektams.

Direktyvos atžvilgiu valstybės narės turi pareigą ją tinkamai ir laiku įgyvendinti ir apie įgyvendinimą informuoti. Reglamentai tokios pareigos nenumato. Tam, kad jie galėtų veikti tiesiogiai ir jais galėtų būti remiamasi nacionalinių subjektų keliamose bylose valstybių narių teismuose, jie neprivalo būti tam tikru valstybės narės pasirinktu būdu perkelti į nacionalinę teisės sistemą. Atvirkščiai, ETT smerkia valstybių narių praktiką, kai šios vienokiu ar kitokiu būdu perkelia didelį Bendrijos reglamentų skaičių į nacionalinę teisę. Tokiu būdu valstybė narė pažeidžia reglamento prigimtį ir specifiką ir, mūsų manymu, apriboja reglamento veikimą subjektams, kuriems šis nustato teises.

Pabrėžtina pati tiesioginio taikymo mechanizmo esmė – teisės aktas, kuris pripažįstamas tiesiogiai taikomu, įsigalioja ir yra taikomas visose valstybėse narėse savaime, toks, koks buvo išleistas, be jokių papildomų nacionalinės valdžios taikomų perkėlimo veiksmų. Egzistuojantį nacionalinį teisinį reguliavimą pakeičia tiesiogiai taikomo reglamento nuostatos. Reglamento nuostatų negalima cituoti, perrašinėti nacionaliniuose teisės aktuose, rekomenduojama pateikti nuorodas į reikiamą reglamentą⁹⁴.

Sutarties 249 straipsnio 2 dalis turi tokią galią, kad jei valstybės narės teisės akto nuostatose atkartojamas reglamento turinys, toks aktas privalo būti pripažintas netekusiu galios ar pakeistas/papildytas, nes tokiu būdu valstybė narė trukdo reglamentams būti nacionalinės teisės sistemos dalimi (toks buvimas numatytas nagrinėjamame straipsnyje). ETT pripažino⁹⁵,

⁹³ The compliance problem in the European Union // http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06_1_2.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-12.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 18 d. nutarimas Nr. 1180 „Dėl Lietuvos Respublikos teisės aktų peržiūros, siekiant panaikinti Europos Sąjungos reglamentų reikalavimus perkeliančių Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatas ir užtikrinti reglamentų tiesioginį taikymą, tvarkos patvirtinimo // Valstybės žinios. 2003, Nr. 90 – 4077.

⁹⁵ ETT sprendimas byloje *Sloman Neptun/Bodo Ziesemer* C-72/91 ir 73/91 // [1993] ECR I – 887.

kad reglamentai tampa dalimi nacionalinės teisinės sistemos, veikiančios valstybės narės teritorijoje ir sukuria teises individams, kurias nacionaliniai teismai privalo ginti. Valstybė narė turi netrukdyti reglamentams būti tiesiogiai taikomais pagal Sutarties 249 straipsnį.

Tam tikrais atvejais, kai pačiame reglamente yra numatyta, kad valstybė narė turi imtis tam tikrų priemonių jam įgyvendinti, reglamentas tiesiogiai neveikia ir valstybė narė privalo jį įgyvendinti. Jei reglamente yra reikalavimų jį įgyvendinti, turi būti priimti (pakeisti, papildyti) nacionaliniai teisės aktai, numatant už reglamento perkėlimą atsakingas institucijas, procedūras, kad subjektai galėtų naudotis reglamente nustatytais teisėmis ir jas ginti, atsakomybę už reglamento nuostatų pažeidimus ir jos taikymo tvarką⁹⁶. Tokie reglamentai neatitinka tiesioginio veikimo sąlygų (priminsime šias sąlygas: norma turi būti aiški, besąlyginė, jos įgyvendinimas neturi priklausyti nuo tolesnių valdžios veiksmų. Gal toks reglamentas ir yra aiškus, besąlyginis, bet trečiosios sąlygos neatitinka). Tai daugiau išimtis, kai reglamento įgyvendinimas nepažeidžia Bendrijos teisės. *Tachographs*⁹⁷ byloje ETT minėjo reikalavimą Jungtinei Karalystei įgyvendinti reglamentą. Šiuo atveju minėtas reglamentas aiškiai neatitiko reikalavimo, kad norma neturi priklausyti nuo vėlesnių valdžios veiksmų.

Apibendrinant, pabrėžtina, kad absoliuti dauguma reglamentų tampa valstybių narių teisinės sistemos dalimi savaime, nepriimant jokių nacionalinių teisės aktų. Valstybei narei perkėlus reglamento nuostatas pažeidžiama Bendrijos teisė, o reglamento nuostatas atkartojantis teisės aktas turi būti pripažintas negaliojančiu, pakeistas ar panaikintas. Tik išimtiniais retais atvejais, kai paties reglamento nuostatos to reikalauja, valstybė narė privalo jį įgyvendinti (kaip ir direktyvą) ir, nesilaikant šios pareigos, jai taikoma atsakomybė. Tokių reglamentų yra mažuma.

3.3. Neteisėtas valstybės pagalbos suteikimas

Kiekviena valstybė narė yra suinteresuota skatinti šalies ekonominį augimą, ūkio plėtrą, remti vidaus įmones, padėti joms veiksmingai konkuruoti tarpusavyje bei su užsienio įmonėmis⁹⁸. Valstybės pagalbos teikimas – neišvengiamas reiškinys kiekvienoje Bendrijos valstybėje narėje. Valstybės pagalba turi būti suprantama kuo plačiau, o ne vien tik kaip subsidijų teikimas ūkio subjektams. Jei valstybės pagalba būtų suprantama tik kaip subsidijų

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 18 d. nutarimas Nr. 1180 „Dėl Lietuvos Respublikos teisės aktų peržiūros, siekiant panaikinti Europos Sąjungos reglamentų reikalavimus perkėlimo Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatas ir užtikrinti reglamentų tiesioginį taikymą, tvarkos patvirtinimo // Valstybės žinios. 2003, Nr. 90 – 4077.

⁹⁷ ETT sprendimas byloje *Tachographs* C-128/78 // [1979] ECR 419.

⁹⁸ Junevičius A. Europos Bendrijos Bendrosios rinkos teisė. Kaunas, 2005. P. 263.

teikimas, valstybės narės kitais nesąžiningais būdais teiktų paramą tam tikrų prekių gamybai ar tam tikroms įmonėms ir tai galėtų iškraipyti konkurenciją bendrojoje rinkoje.

Komisija valstybės pagalbą traktuoja kaip įvairias mokesčių lengvatas: mokesčių sumažinimą, atidėjimą ar visišką įmonės atleidimą nuo mokesčių⁹⁹. Valstybės pagalba taip pat laikytina lengvatine paskola, kai paskola suteikiama mažesnėmis palūkanomis, nei įprastai taikomos toje valstybėje narėje. Iš esmės nėra skirtumo, kokiais būdais teikiama valstybės pagalba. Svarbus tik jos faktinis poveikis – ji riboja ar gali riboti konkurenciją vidaus rinkoje ir veikia ar gali paveikti prekybą tarp valstybių narių.

Apskritai teikti valstybės pagalbą nėra draudžiama, tačiau turi būti užtikrinama, kad konkurencija vidaus rinkoje nuo tokios pagalbos teikimo nenukentės. Jei valstybė narė remia vienas vidaus įmones ar tam tikrų prekių gamybą ir dėl to nukenčia konkurencija vidaus rinkoje, yra pažeidžiama Bendrijos teisė.

Sutarties 87 straipsnis taikomas tada, kai dėl valstybės teikiamos pagalbos įmonės įgyja konkurencinį pranašumą prieš kitas įmones. Kitaip tariant, jei be tokios paramos įmonės neįgautų išskirtinės ekonominės naudos, tai tokie valstybės narės veiksmai būtų laikomi valstybės pagalba. Sutartyje įtvirtinta valstybės pagalbos neteisėtumo prezumpcija (87 straipsnyje numatyta, kad „bet kokia valstybės ar iš jos valstybinių išteklių teikiama pagalba yra nesuderinama su Bendrąja rinka“, tačiau tas pats straipsnis numato ir šio draudimo išimtis).

Manome, kad derėtų trumpai apibrėžti, kada valstybės pagalbos teikimas yra neleistinas ir gali sąlygoti valstybės narės atsakomybę bei būtinumą susigrąžinti suteiktą pagalbą iš jos gavėjo. Valstybės pagalbos klausimai reglamentuojami Sutarties 87–89 straipsniuose. Darbe nebus analizuojama, kokiais atvejais valstybės suteikta pagalba neprieštarauja Bendrajai rinkai ar gali jai neprieštarauti.

Kaip jau minėjome, valstybės pagalba laikoma nesuderinama su Bendrąja rinka, kai ji iškraipo ar gali iškraipyti konkurenciją rinkoje ir paveikti valstybių narių tarpusavio prekybą (87 straipsnis). Analizuojant neteisėtai teikiamą valstybės pagalbą, svarbiausias, mūsų nuomone, Sutarties 88 straipsnis¹⁰⁰, kuris numato:

„2. Jei, paprašiusi suinteresuotas šalis pateikti savo pastabas, Komisija nustato, jog tam tikra valstybės ar iš jos išteklių teikiama pagalba yra pagal 87 straipsnį nesuderinama su bendrąja rinka arba kad tokia pagalba netinkamai naudojama, ji priima sprendimą, reikalaujantį, kad atitinkama valstybė narė per Komisijos nustatytą laiką tokią pagalbą panaikintų ar pakeistų.

⁹⁹ Ten pat.

¹⁰⁰ Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis, 88 straipsnis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.

Jei atitinkama valstybė narė per nustatytą laiką neįvykdo tokio sprendimo, Komisija ar kita suinteresuota valstybė, nukrypdama nuo 226 ir 227 straipsnių nuostatų, gali šį klausimą perduoti tiesiogiai Teisingumo Teismui.

Kurios nors valstybės narės prašymu Taryba, nukrypdama nuo 87 straipsnio nuostatų arba 89 straipsnyje numatytų reglamentų, gali vieningai nuspręsti, kad tam tikra tos valstybės teikiama ar teiktina pagalba neprieštarauja bendrajai rinkai, jei toks sprendimas pateisinamas išimtinėmis aplinkybėmis. Jei dėl paminėtos pagalbos Komisija jau yra pradėjusi šios dalies pirmojoje pastraipoje nurodytą procedūrą, atitinkamai valstybei pateikus Tarybai prašymą toji procedūra sustabdoma, kol Taryba pareiškia savo požiūrį.

Tačiau jei Taryba per tris mėnesius po tokio prašymo pateikimo savo požiūrio nepareiškia, sprendimą priima Komisija.

3. Apie visus ketinimus suteikti ar pakeisti pagalbą Komisija turi būti laiku informuojama, kad ji galėtų pateikti savo pastabas. Jei Komisija mano, kad tokie ketinimai pagal 87 straipsnį yra nesuderinami su bendrąja rinka, ji nedelsdama pradeda 2 dalyje nustatytą procedūrą. Atitinkama valstybė narė savo pasiūlytų priemonių neįgyvendina tol, kol nepriimamas galutinis sprendimas“.

Iš pateikto straipsnio turinio analizės išvedami valstybės narės privalomi atlikti veiksmai ir atitinkamai susilaikymas nuo tam tikrų veiksmų, kad nebūtų pažeistos Bendrijos teisės nuostatos dėl valstybės pagalbos teikimo. Matome, kad Komisija kontroliuoja tiek jau teikiamą, tiek dar tik planuojamą teikti valstybės pagalbą.

Komisijai nustačius, kad jau teikiama pagalba yra nesuderinama su Bendrąja rinka, ji reikalauja, kad valstybė narė tą pagalbą nutrauktų arba pakeistų. Valstybei nevykdant Komisijos sprendimo, pažeidžiama EB teisė ir Komisija arba (tokių atvejų dar nepasitaikė) kita valstybė narė gali kreiptis į ETT, kad šis spręstų klausimą ir priimtų valstybę narė įpareigojantį sprendimą. Šiuo atveju įgyvendinama jau teikiamos pagalbos kontrolė, t. y. *ex post* kontrolė.

Atvejį, kai valstybė narė neįvykdo Komisijos sprendimo dėl valstybės pagalbos nesuderinamumo su Bendrąja rinka ir dėl to pažeidžiama Bendrijos teisė, iliustruosime ETT bylos analize. Byloje *Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką*¹⁰¹. Komisija kreipėsi į ETT dėl to, kad Vokietija neįvykdė Komisijos sprendimo dėl valstybės pagalbos ir neįvykdė savo įsipareigojimų pagal Sutartį. Nagrinėjamoje byloje Vokietija pažeidė EB teisės nuostatas, nepranešdama Komisijai apie teikiamą pagalbą. Komisija, nustačiusi, kad buvo teikiama valstybės pagalba, priėmė sprendimą, kad ji teikiama prieštaraujant Sutarties 93 straipsnio 3 dalies nuostatomis ir įpareigojo Vokietiją susigrąžinti suteiktą valstybės pagalbą. Byloje nustatyta, jog Vokietijos Federacinė Respublika nesiėmė jokių priemonių tam, kad neteisėtai

¹⁰¹ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką* C-5/89 // [1990] ECR I – 3437.

suteikta pagalba būtų susigrąžinta. Byloje *Belgija prieš Komisiją*¹⁰² ETT taip pat pripažino, kad neteisėtai išmokėta pagalba turi būti susigrąžinama ir tai turi būti daroma pagal nacionalinės teisės nuostatas. Nacionalinės teisės nuostatos taikomos su sąlyga, kad neteisėtai išmokėtos valstybės pagalbos susigrąžinimas yra įmanomas.

Valstybė narė gali bandyti remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu, nes valstybės pagalbos gavėjas įgijo tam tikrų lūkesčių dėl jam suteiktos pagalbos. Tačiau byloje *Komisija prieš Vokietiją*¹⁰³ ETT nepripažino galimybės remtis teisėtų lūkesčių apsauga ir nesusigrąžinti suteiktos pagalbos. Pažeidžiant Sutarties 93 straipsnį suteikta valstybės pagalba negali sukurti teisėtų lūkesčių pagalbą gavusioms įmonėms. Tad ir pati valstybė narė negali remtis teisėtais lūkesčiais, kad pateisintų savo įsipareigojimų vykdyti Komisijos sprendimą nevykdymą.

Kita svarbi ETT byla dėl neteisėtai suteiktos valstybės pagalbos susigrąžinimo kilo tada, kai Vokietijos teismas pateikė prašymą ETT priimti preliminarų nutarimą byloje¹⁰⁴ (apie valstybių narių vykdomus pažeidimus prašymų pateikti preliminarius nutarimus srityje bus kalbama kitame šio skyriaus skirsnyje). Joje keliami klausimai dėl neteisėtai suteiktos valstybės pagalbos susigrąžinimo: reikalavimas panaikinti sprendimą dėl neteisėto pagalbos suteikimo, privalomumas grąžinti pagalbą, jei toks grąžinimas nesąžiningas gavėjo atžvilgiu, net kai grąžinimas nereglamentuojamas nacionalinėje teisėje.

ETT nurodė, kad kompetentinga institucija privalo panaikinti neteisėtą pagalbą suteikiantį sprendimą, remdamasi Komisijos sprendimu, kuriame pagalba pripažįstama neteisėtai suteikta ir valstybė narė įpareigojama ją susigrąžinti. 43 sprendimo punkte numatyta, kad pagalba privalo būti susigrąžinta net ir tuo atveju, jei toks susigrąžinimas yra nesąžiningas gavėjo atžvilgiu, jei šis negalėjo turėti teisėtų lūkesčių. Bendrasis interesas bet kuriuo atveju turi būti užtikrinamas. Iš kitos pusės, neteisėtos pagalbos gavėjas ir negali nukentėti dėl pagalbos sugrąžinimo, nes jis buvo praturtėjęs neteisėtai.

Byloje išsprendžiamas ir klausimas dėl pagalbos susigrąžinimo, kai nacionalinė teisė tokio susigrąžinimo nereglamentuoja. Valstybė pažeidėja gali bandyti teisintis tuo, jog jos nacionalinė teisė valstybės pagalbos grąžinimo nereglamentuoja ir nevykdyti sprendimo susigrąžinti valstybės pagalbą. Tačiau ETT tokios galimybės nenumato, nes neteisėtai suteikta valstybės pagalba bet kuriuo atveju, jei tik gavėjas buvo nesąžiningas, privalo būti susigrąžinta. Turi būti užtikrintas visiškas EB teisės efektyvumas.

Kita Komisijos drauge su valstybėmis narėmis vykdoma valstybės pagalbos kontrolės forma – išankstinė kontrolė, atliekama dar nesuteikus valstybės pagalbos (vadinamoji *ex ante* kontrolė). Apie šią teiktiną pagalbą valstybė narė privalo informuoti Komisiją. Tol, kol Komisija

¹⁰² ETT sprendimas byloje *Belgija prieš Komisiją* C-142/87 // [1990] ECR I – 959.

¹⁰³ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Vokietiją* C-5/89 // [1990] ECR I – 3437.

¹⁰⁴ ETT sprendimas byloje *Land Rheinland – Pfalz/Alcan Deutschland* C-24/95 // [1997] ECR I – 1591.

svarsto, ar pritarti valstybės pagalbos teikimui, jos teikti negalima, reikia laukti Komisijos sprendimo dėl pagalbos leistinumą.

Valstybė narė gali kreiptis į Tarybą siekdama, kad tam tikra pagalba būtų pripažinta suderinama su Bendrąja rinka¹⁰⁵. Taryba, kaip ir Komisija, suderinama su Bendrąja rinka gali pripažinti tiek jau teikiamą, tiek teiktiną valstybės pagalbą, bet tai daroma tik išimtinėmis aplinkybėmis. Šios procedūros ypatybė ta, kad jei Komisija jau yra pradėjusi tyrimą, ar valstybės pagalba suderinama su Bendrąja rinka, tyrimas sustabdomas iki tol, kol Taryba priims sprendimą. Tik tuo atveju, jei Taryba sprendimo nepriima per 3 mėnesius, jį priima Komisija.

Apibendrinant, valstybės pagalba laikoma suderinama su Bendrąja rinka, jei Komisija pritaria jos teikimui. Apie dar tik ketinamą suteikti valstybės pagalbą privalo būti pranešta Komisijai, kad ši galėtų pateikti savo pastabas. Ir tik jei Komisija pripažįsta, kad valstybės pagalba yra suderinama su Bendrąja rinka, pagalba gali būti teikiama. Kol Komisija sprendimo nepriima, valstybė narė negali teikti pagalbos, nes kitu atveju bus pažeista Bendrijos teisė.

Ir atvirkščiai, valstybė narė laikoma pažeidusia Bendrijos teisę, jei ji teikia valstybės pagalbą apie ją nepranešusi Komisijai ir negavusi jos pritarimo ar teikia pagalbą, kol Komisija nepriėmė sprendimo. Valstybei narei draudžiama teikti neteisėtą valstybės pagalbą, o jei ji jau teikiama, privalo būti susigražinta. Šiuo atveju nesvarbu, ar nacionaliniai teisės aktai reglamentuoja gražinimo klausimus ir konkrečiu atveju numato, kad privaloma gražinti neteisėtai suteiktą valstybės pagalbą. Taip pat nesvarbu, kad toks susigražinimas gali būti nesąžiningas pagalbos gavėjo atžvilgiu, jei jis negalėjo turėti teisėtų lūkesčių. Manome, kad teisėtų lūkesčių gali turėti tik sąžiningas pagalbos gavėjas, kuris nenumatė ir negalėjo numatyti, kad pagalba teikiama neteisėtai. Vadinas, valstybei narei pažeidus Bendrijos teisės nuostatas dėl valstybės pagalbos teikimo, neteisėtos valstybės pagalbos gavėjas privalo gražinti gautą paramą.

3.4. Tiesiogiai veikiančių Sutarties nuostatų pažeidimai

ETT yra išaiškinęs, jog nemaža dalis Sutarties normų veikia tiesiogiai ir individai gali jomis remtis nacionaliniuose teismuose prieš valstybę narę ar privačius subjektus bei reikalauti padarytos žalos atlyginimo. Daugiausia šių normų yra vidaus rinkos srityje – tai nuostatos, reguliuojančios laisvą prekių, paslaugų, asmenų, kapitalo judėjimą, konkurencijos teisės normas (25, 39, 43, 81, 90 ir kiti straipsniai). Taip pat tiesiogiai veikiančiu pripažintas Sutarties 12 straipsnis, kuris išliko nepakitęs nuo pirmųjų Steigiamųjų sutarčių, draudžiantis diskriminaciją dėl pilietybės. Dėl darbo apimties nėra galimybių analizuoti visus ar net daugumą tiesiogiai

¹⁰⁵ Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis, 88 straipsnis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.

veikiančių Sutarties straipsnių bei jų pažeidimų, todėl apsiribosime ETT praktikos, pripažįstant tiesiogiai veikiančia vieną ar kitą Sutarties straipsnį, analize. Apsiribosime laisvo prekių judėjimo nuostatų tiesioginiu veikimu bei keletu bylų iš laisvo asmenų judėjimo reglamentavimo sferos, nes šiose srityse priimta reikšmingiausių ir, mūsų nuomone, klasika tapusių ETT sprendimų, įdariusių įtaką vėlesnės ETT praktikos raidą.

Tiesioginio veikimo sąlygos Sutarties nuostatomis yra tos pačios kaip ir kitiems Bendrijos teisės aktams: norma turi būti aiški, besąlyginė (normos suteikiamos teisės neturi priklausyti nuo oficialios valdžios valios), norma turi būti nepriklausoma nuo bet kokių veiksmų, kurių turėtų imtis nacionalinė ar Bendrijos valdžia¹⁰⁶.

ETT ankstyvojoje praktikoje tiesiogiai veikiančiomis pripažino Sutarties nuostatas, nustačiusias valstybių narių pareigą susilaikyti nuo kokių nors veiksmų¹⁰⁷. *Van Gend en Loos*¹⁰⁸ byloje ETT pripažino Sutarties 25 straipsnio, draudusio didinti esamus muitus, tiesioginį veikimą. Buvo pripažintas vertikalus tiesioginis straipsnio veikimas, nes pareiga numatyta valstybės narės, o ne privačių subjektų, atžvilgiu.

Tuo atveju, jei už muitų rinkimą atsakingais laikomi privatūs asmenys, Sutarties 25 straipsnis vis vien taikomas. *Dubois*¹⁰⁹ byloje privalomas maito mokėjimas buvo nustatytas privataus asmens, tačiau ETT pripažino valstybę narę pažeidusia įsipareigojimus. Valstybė reikalavo mokėti už muitinės atliekamus patikrinimus ir visiškai nesvarbu, kad mokėjimą nustatė ne valstybė narė, o privatūs jos subjektai.

Sumokėjus neteisėtai reikalautą maito mokesčių kyla restitucijos nukentėjusių subjektų interesams apginti klausimas. Valstybę narę pripažinus kalta dėl tiesiogiai veikiančios Sutarties nuostatos pažeidimo, nacionaliniai subjektai įgyja teisę kreiptis į nacionalinius teismus ir remtis pažeista nuostata valstybės ar privačių subjektų atžvilgiu. *San Giorgio*¹¹⁰ byloje ETT pripažino nukentėjusių dėl sumokėto maito ar lygiaverčio poveikio privalomojo mokėjimo asmenų restitucijos teisę – teisę susigrąžinti neteisėtai sumokėtus mokesčius. Tačiau toks ieškinys, ETT manymu, galimas tik tuo atveju, jei dėl jo patenkinimo prekybininkas neteisėtai nepraturtėtų.

Labai svarbus Sutarties 90 straipsnis, numatantis pareigas valstybėms narėms nesiimti tam tikrų veiksmų ir nepriimti atitinkamų nacionalinės teisės nuostatų mokesčių teisės srityje: „Jokia valstybė narė tiesiogiai ar netiesiogiai neapmokestina kitų valstybių narių gaminių jokiais savo vidaus mokesčiais, didesniais už tuos, kuriais ji tiesiogiai ar netiesiogiai apmokestina panašius vietos gaminius. Be to, jokia valstybė narė neapmokestina kitų valstybių narių gaminių tokio pobūdžio vidaus mokesčiais, kurie suteiktų netiesioginę apsaugą kitiems gaminiams“.

¹⁰⁶ Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P.125-126.

¹⁰⁷ Ten pat, P.127.

¹⁰⁸ ETT sprendimas byloje *Van Gend en Loos* C-26/62 // [1963] ECR 3.

¹⁰⁹ ETT sprendimas byloje *Dubois* C-16/94 // [1995] ECR I – 2421.

¹¹⁰ ETT sprendimas byloje *San Giorgio* C-199/82 // [1983] ECR 3539.

Nacionalinė mokesčių politika yra kiekvienos valstybės narės vidaus reikalas ir savo prigimtimi yra nediskriminuojanti, jei diferenciacija vykdoma remiantis objektyviais kriterijais, kurie yra nesusiję su prekių kilme. Valstybėms narėms draudžiama tiek tiesiogiai, tiek ir netiesiogiai diskriminuoti kitų valstybių narių gaminius – nustatyti jiems didesnius mokesčius, taikyti mokesčių sumažinimą ar atleidimą nuo jų tik nacionaliniams teisės subjektams. *Lutticke* byloje¹¹¹ ETT pripažino valstybę narę tiesiogiai diskriminavus iš Liuksemburgo importuojamus pieno miltelius, nes jiems buvo numatytas mokestis, kurio vokiškų pieno miltelių gamintojai neturėjo mokėti.

Vėlesnėse bylose ETT tiesioginį veikimą pripažino Sutarties straipsniams, numaćiusiems pozityvias valstybių narių pareigas. Jau minėtoje *Lutticke*¹¹² byloje pripažintas 90 (ex 95) Sutarties straipsnio 1 dalies tiesioginis veikimas. Tuometinės redakcijos straipsnio trečia dalis reikalavo, kad valstybės narės panaikintų netiesiogiai diskriminuojantį apmokestinimą numatančias teisės normas iki pereinamojo laikotarpio pabaigos. Sutarties 90 straipsnio 2 dalis ETT taip pat pripažinta tiesiogiai veikiančia byloje *Fink-Frucht*¹¹³.

ETT tiesioginį veikimą pripažino ir toms nuostatoms, kurios numatė reikalavimą atlikti tam tikrus pozityvius veiksmus Bendrijos institucijoms. Šiuo atveju kalbame apie Sutarties nuostatas, numaćiusias pareigą Tarybai priimti direktyvas. *Reyners*¹¹⁴ byloje analizuota situacija, kai Sutarties nuostatos reikalavo priimti detalizuojančias direktyvas, o Taryba tokių aktų nepriėmė. ETT atitinkamus Sutarties straipsnius pripažino tiesiogiai veikiančiais, nes kitu atveju asmenims nebūtų garantuojamos Sutarties nuostatų numatytos teisės.

ETT pripažino vertikalų Sutarties nuostatų tiesioginį veikimą tuo atveju, jei jose numatytos pareigos valstybei narei. Tokių normų Sutartyje didžioji dauguma (12, 25, 90 ir kiti). Pripažinus Sutarties nuostatos vertikalų tiesioginį veikimą, valstybei narei pažeidus tą nuostatą, asmenys galės nacionaliniuose teismuose remtis ja prieš tą valstybę narę, bet ne prieš privačius subjektus (pastariesiems tokia nuostata suteikia tik teises).

Sutartyje yra nuostatų, kurios numato pareigas ne valstybėms narėms, o privatiems subjektams (horizontalaus veikimo Sutarties nuostatos). Tokių normų yra konkurenciją reglamentuojančiose Sutarties nuostatose. ETT savo praktikoje pripažino, kad kai kurios Sutarties nuostatos numato pareigą ne tik valstybėms narėms, bet ir privatiems asmenims. Pažeidus horizontaliai tiesiogiai veikiančią Sutarties nuostatą, asmenys gali ja remtis nacionaliniuose teismuose prieš kitus privačius subjektus. Manytume, klasikinis horizontalaus

¹¹¹ ETT sprendimas byloje *Lutticke* C-57/65 // [1966] ECR 293.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ ETT sprendimas byloje *Fink-Frucht* C-27/67 // [1968] ECR 327.

¹¹⁴ ETT sprendimas byloje *Reyners* C-2/74 // [1974] ECR 631.

tiesioginio Sutarties nuostatos veikimo pavyzdys – ETT byla *Defrenne v. SABENA*¹¹⁵. Byloje stiuardėsė kaltino Belgijos oro linijas moterims mokėjus mažesnę atlyginimą už darbą ir tokiu elgesiu pažeidus Sutarties 141 straipsnį, reikalaujantį vyrams ir moterims mokėti vienodą atlyginimą už vienodą darbą. ETT pripažino, kad Sutarties straipsnis numatė pareigas ne tik valstybei narei, bet ir privatiems darbdaviams. Taigi minėtas straipsnis veikia tiesiogiai tiek vertikaliai, tiek horizontaliai.

Pabrėžtina, kad tik reglamentams ir Sutarties nuostatomis ETT pripažino tiek horizontalų, tiek vertikalų tiesioginį veikimą. Direktyvoms suteiktas tik vertikalusis tiesioginis veikimas, nes jos numato pareigas valstybėms narėms, o privatiems subjektams – teises.

Apibendrinant pabrėžtina, kad valstybei narei pažeidus tiesiogiai veikiančias Sutarties nuostatas, pasekmės priklausys nuo to, kaip tiesiogiai veikia atitinkamas Sutarties straipsnis – vertikaliai ar horizontaliai. Dauguma Sutarties nuostatų veikia tiesiogiai vertikaliai tuo suteikiant teisę privatiems asmenims remtis jomis nacionaliniuose teismuose prieš valstybę narę. Pripažinus vertikalų tiesioginį veikimą, tokia nuostata galima remtis prieš privačius subjektus.

3.5. Teisminės valdžios daromi pažeidimai – privalomo kreipimosi į ETT preliminarus nutarimo nevykdymas

Valstybė narė yra atsakinga už EB teisės pažeidimus nepriklausomai nuo to, kuri institucija tą pažeidimą padarė. Valstybė atsakinga ne tik tada, kai ji imasi veiksmų, priešingų Bendrijos teisei, bet ir tuo atveju, kai privalėdama imtis veiksmų, jų nesiima (jau minėta byla *Komisija prieš Prancūziją*¹¹⁶). Nors pažeidimo tyrimo procedūros yra nukreiptos prieš pažeidusią įsipareigojimus valstybę narę, prieš ETT stoja vyriausybė, atstovaujanti valstybę narę.

1967 metais Europos Parlamento narys kreipėsi į Komisiją su paklausimu, ar pažeidimo procedūra taikoma tik vyriausybei pažeidus Bendrijos teisę, ar ir nacionaliniam teismui priėmus pažeidžiantį EB teisę sprendimą. Komisija pateikė atsakymą patvirtindama, kad valstybė narė taip pat atsako už įstatymų leidėjo bei teismų daromus pažeidimus¹¹⁷. Jau nagrinėta pareiga nacionaliniams teismams aiškinti teisės aktus, įgyvendinančius Bendrijos teisę, sutinkamai su Bendrijos teisės nuostatomis. Nacionaliniai teismai privalo taikyti tiesiogiai veikiančias EB teisės nuostatas. Jų priimami sprendimai neturi prieštarauti Bendrijos teisei, o jei prieštarauja, valstybė narė gali būti traukiama atsakomybėn už Bendrijos teisės pažeidimą.

Taigi būdama atsakinga už bet kurios savo institucijos daromus Bendrijos teisės pažeidimus, valstybė narė gali būti traukiama atsakomybėn ne tik už įstatymų leidžiamosios,

¹¹⁵ ETT sprendimas byloje *Defrenne v. SABENA* C – 43/75 // [1976] ECR 455.

¹¹⁶ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Prancūziją* C-265/95 // [1997] ECR I – 6959.

¹¹⁷ Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. *Judicial protection in the European Union*. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 630.

vykdomosios, bet ir už teisminės valdžios daromus pažeidimus. Šioje dalyje analizuosime, mūsų nuomone, labai svarbią valstybės narės teismų pareigą – kreiptis į ETT, kad šis priimtų preliminarų nutarimą Bendrijos teisės akto aiškinimo ar galiojimo klausimais. Nagrinėjamos temos svarbą parodo Sutarties 234 straipsnis, kuris numato, kad „Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso priimti preliminarų nutarimą dėl:

- a) šios Sutarties aiškinimo;
- b) Bendrijos institucijų ir ECB aktų galiojimo ir išaiškinimo;
- c) Tarybos aktu įkurtų įstaigų statutų išaiškinimo, kai tuose statutuose tai numatyta.

Tokiam klausimui iškilus valstybės narės teisme, tas teismas, manydamas, kad sprendimui priimti reikia nutarimo šiuo klausimu, gali prašyti Teisingumo Teismą priimti dėl jo preliminarų nutarimą.

Tokiam klausimui iškilus nagrinėjant bylą valstybės narės teisme, kurio sprendimas pagal nacionalinę teisę negali būti toliau apskundžiamas, tas teismas dėl jo kreipiasi į Teisingumo Teismą.“

Nacionaliniam teismui nagrinėjant bylą, kurioje jis taiko EB teisę (dėl tiesioginio veikimo ar taikymo procedūros), gali iškilti klausimas dėl taikomo akto aiškinimo ar galiojimo. Suteikus pačiam nacionaliniam teismui teisę visais atvejais spręsti dėl EB akto galiojimo iškyla problema – grėsmė vienodam Bendrijos teisės aiškinimui ir taikymui. Juk skirtingų valstybių narių teismai gali nevienodai suprasti tam tikrą Bendrijos teisės aktą ir jo galiojimo klausimą. Kad taip nenutiktų, numatyta preliminarus nutarimo procedūra, apibūdinta aukščiau.

Matome, kad straipsnis skiria atvejus, kai nacionalinis teismas, kuriame iškilo klausimas dėl Bendrijos teisės akto aiškinimo ar galiojimo, gali kreiptis į ETT ir kai jis privalo tai daryti. Nacionaliniam teismui neprivalant kreiptis į ETT, valstybė narė nebus atsakinga už tokį nesikreipimą, nebent nacionalinis teismas priims prieštaraujantį Bendrijos teisei sprendimą. Žinoma, nacionalinis teismas gali kreiptis į ETT dėl preliminarus nutarimo, jei tik mano, kad jam būtinas ETT priimtas Bendrijos teisės išaiškinimas.

Kai kurie teismai privalo kreiptis į ETT, jei jiems iškyla klausimų dėl Bendrijos teisės aiškinimo ar galiojimo. Turimi omenyje nacionaliniai teismai, kurių sprendimai negali būti skundžiami apeliacine ar kasacine tvarka ir yra galutiniai. Pareiga tokiems teismams kreiptis į ETT atsiranda nuo to momento, kai jis konstatuoja, kad nagrinėjamoje byloje jam būtina ETT nuomonė dėl Bendrijos teisės aiškinimo ar galiojimo. Jei valstybės narės teismas abejoja dėl Bendrijos akto galiojimo, jis neturi teisės pats spręsti šio klausimo, bet privalo kreiptis į ETT, kuris vienintelis turi teisę priimti sprendimus dėl Bendrijos teisės aktų aiškinimo ar galiojimo.

ETT savo praktikoje yra nustatęs, kad tam tikrais atvejais net ir tie nacionaliniai teismai, kurių sprendimai dar gali būti skundžiami pagal nacionalinę teisę, privalo kreiptis į ETT, kad šis

priimtų preliminarų nutarimą. *Foto Frost* byloje¹¹⁸ ETT pripažino, kad nacionaliniam teismui neprivalančiam kreiptis į ETT dėl preliminaraus nutarimo, tampa privaloma kreiptis į šį teismą, jei jis abejoja svarbaus sprendimo priėmimui Bendrijos teisės akto galiojimu ir ketina jo netaikyti byloje. Nacionalinis teismas gali spręsti Bendrijos teisės akto galiojimo klausimą tik teigiamai – jam nesuteikiama teisė nuspręsti, kad Bendrijos teisės aktas negalioja. Kitu atveju, kaip jau minėta, kyla grėsmė Bendrijos teisės vienodam aiškinimui ir galiojimui valstybėse narėse.

Pareigos kreiptis į ETT dėl preliminaraus nutarimo priėmimo pažeidimo pasekmės: nacionaliniam teismui, privalančiam kreiptis į ETT, to nepadarius, turi būti numatyta galimybė reaguoti tiek nacionaliniu, tiek ir Bendrijos lygmeniu. Sutarties 10 straipsnio 1 dalyje numatyta bendradarbiavimo pareiga apima ir pareigą aukščiausiems nacionaliniams teismams kreiptis į ETT dėl preliminaraus nutarimo priėmimo. Kadangi valstybė narė yra atsakinga ir už teisminės valdžios vykdomus pažeidimus, pareigos kreiptis į ETT pažeidimas įgalina Komisiją pateikti ieškinį prieš valstybę narę pagal Sutarties 226 straipsnį.

Nacionaliniams subjektams (fiziniams ir juridiniams asmenims) suteikiama teisė atkreipti Komisijos dėmesį į valstybės narės daromą pažeidimą¹¹⁹. Taip pat ir į nacionalinio teismo pareigos kreiptis į ETT dėl preliminaraus nutarimo priėmimo pažeidimą. Tačiau kol kas Komisija dar nėra inicijavusi nei vieno proceso prieš valstybę narę, pažeidusią Sutarties 234 straipsnyje numatytą pareigą.

Valstybėse narėse įtvirtintas teisėjų bei teismų nepriklausomumo principas – jie vieninteliai yra juose nagrinėjamų bylų šeimininkai. Nacionalinis teismas sprendžia, ar jo nagrinėjamoje byloje iškilo Bendrijos teisės aiškinimo arba galiojimo klausimas. Jei Komisija kreiptųsi į ETT dėl valstybių narių pareigos pažeidimo, ETT, nusprendęs, kad valstybė narė pažeidė Bendrijos teisę, nepanaikintų to teismo sprendimo, o tik pripažintų, kad valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę. ETT neturi kompetencijos panaikinti įsigaliojusį nacionalinio teismo sprendimą, net jei jis pažeidžia Bendrijos teisę. Tokia teisė suteikta tik nacionaliniams teismams, kurie atitinkamai negali panaikinti Bendrijos teisės akto.

Nesikreipimas į ETT dėl preliminaraus nutarimo kelia ir dar vieną problemą: neužtikrinama nacionaliniame teisme nagrinėjamos bylos šalių interesų apsauga. Net ETT pripažinus valstybę narę pažeidusia Bendrijos teisę, sprendimas nepanaikinamas, lieka galioti. Valstybės narės privalo imtis visų būtinų priemonių ETT sprendimui įvykdyti, bet nėra kaip priversti nacionalinį teismą panaikinti įsigaliojusį sprendimą, kuris pažeidžia Bendrijos teisę, nes yra priimtas privaloma tvarka nesikreipus į ETT. Literatūroje išreikšta nuomonė, kad būtų galima numatyti naują proceso atnaujinimo pagrindą – atnaujinti procesą tuo atveju, jei teismas,

¹¹⁸ ETT sprendimas byloje *Foto Frost* C-314/85 // [1987] ECR 4199.

¹¹⁹ Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 169.

privalantis kreiptis į ETT pagal Sutarties 234 straipsnio 3 dalį, priima sprendimą byloje taip ir nesikreipęs į ETT¹²⁰. Autorės nuomone, toks sprendimas padėtų spręsti nacionalinio teismo nagrinėjamos bylos šalių interesų gynimo problemą, kai jiems priimamas nepalankus sprendimas dėl Bendrijos teisės pažeidimo.

Manome, kad fizinių ir juridinių asmenų, kurių teisės pažeistos priimant sprendimą be privalomo išankstinio kreipimosi į ETT, interesus apsaugotų ETT praktikoje įtvirtintas principas, kad valstybė narė privalo atlyginti individams jos veiksmais ar neveikimu (kaip šiuo atveju – nesikreipimu į ETT) padarytą žalą. Valstybės narės pareigos atlyginti žalą principas ETT išplėtotas nagrinėtoje *Francovich*¹²¹ byloje (žr. ketvirtą skyrių).

Kobler byloje¹²² ETT pripažino, kad valstybės narės pareigos atlyginti individui Bendrijos teisės pažeidimu padarytą žalą, taikomas ir tada, kai žala padaroma paskutinės instancijos teismo veiksmais jam taikant Bendrijos teisę. Tačiau ETT nurodė, kad ieškiniai dėl žalos atlyginimo gali būti tenkinami tik tuo atveju, jei valstybės narės teismas padarė sunkų taikomos Bendrijos normos pažeidimą. Žalos atlyginimo pareigos principas galioja visiems valstybės narės daromiems pažeidimams, nepriklausomai nuo to, kuri valstybės narės institucija padaro tą pažeidimą. Galima daryti išvadą, kad ir 234 straipsnio 3 dalies pažeidimas laikomas sunkiu, nes nukenčia ne tik bendrieji interesai (vienodas EB teisės aiškinimas ir taikymas) – gali nukentėti nacionaliniame teisme nagrinėjamos bylos šalių interesai.

Apibendrinant pabrėžtina, kad Sutarties 234 straipsnis padeda spręsti vienodo Bendrijos teisės aiškinimo ir taikymo problemą nacionaliniuose teismuose. Numatant teisę, o galutinės instancijos teismams – pareigą kreiptis į ETT, kai iškyla Bendrijos teisės aiškinimo ar galiojimo klausimas, užtikrinamas Bendrijos teisės vieningas aiškinimas ir galiojimas visose Bendrijos valstybėse narėse.

Nagrinėtuose trečio skyriaus poskyriuose aptarti, autorės nuomone, reikšmingiausi ir darantys didžiausią žalą valstybių narių vykdomi Bendrijos teisės pažeidimai ir kai kurios ETT bylos, iliustruojančios atitinkamą pažeidimų rūšį. Visi nagrinėti pažeidimai vienaip ar kitaip daro neigiamą įtaką Bendrijos teisei, kelia vienodo jos aiškinimo ir taikymo valstybėse narėse problemą. Taip pat paveikiamos ir nacionalinių subjektų teisės, numatytos pažeistame teisės akte ar jį įgyvendinančiose teisės normose. Todėl labai svarbu, kad valstybės narės vykdytų bendradarbiavimo su Bendrijos institucijomis siekiant Bendrijos tikslų pareigą, numatytą plačiai aptartame 10 Sutarties straipsnyje.

¹²⁰ Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 170.

¹²¹ ETT sprendimas byloje *Francovich* C-6/90 ir 9/90 // [1991] ECR I – 5357.

¹²² ETT sprendimas byloje *Kobler* C-224/01 // [2003] ECR I – 10239.

Toliau bus aptartos pagrindinės valstybių narių gynybos priemonės, kuriomis valstybės pažeidėjos bando pateisinti savo įsipareigojimų nevykdymą. ETT paprastai tokių pasiteisinimų nelaiko pagrindu netaikyti valstybei narei atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus.

3.6. Valstybių narių gynybos priemonės

Komisijai pradėjus procesą dėl valstybės narės įsipareigojimų nevykdymo, valstybės narės gana išradingai teisinga savo neteisėtą elgesį ar neveikimą. Kai kurios iš toliau aptariamų pasiteisinimo priemonių visiškai nelogiškos, niekaip ir jokiais aplinkybėmis negalinčios pateisinti atitinkamos valstybės narės galimai padaryto pažeidimo. Kitos aplinkybės tam tikromis sąlygomis galėtų būti pagrįsta pasiteisinimo priemonė, nors tokių išvengiame tik vieną – visišką negalėjimą įgyvendinti Bendrijos teisės (tai ETT patvirtino savo praktikoje). Kita, mūsų manymu, įtikinama pasiteisinimo priemonė – *force majeure*, tačiau ETT jos nepripažino tinkama. Šią gynybos priemonę ir aptarsime pirmiausiai.

Valstybės narės sugalvoja be galo įvairių būdų pateisinti savo įvykdytą Bendrijos teisės pažeidimą – yra daug ETT bylų, kuriose valstybės narės nesėkmingai ginasi. Žinoma, niekas nedraudžia teisinti save teikiant įvairius gynybos argumentus. Įdomu tai, kad visiškai nebūtina padarytu pažeidimu sukelti akivaizdų neigiamą efektą ir, jei efekto nebuvo, valstybė narė negali tuo remtis gindamasi, nes ETT nepripažins tokios gynybos priemonės (byla *Komisija prieš Portugaliją*¹²³).

3.6.1. Force Majeure

Valstybės narės kartais remiasi *Force Majeure*, tačiau ETT tokius pasiteisinimus vertina labai griežtai¹²⁴. *Force Majeure* – tai aplinkybės, kurių asmuo (šiuo atveju valstybė narė) negalėjo numatyti ir užkirsti kelią jų atsiradimui. Net jei dėl netikėtai nutikusių įvykių, kurių metu buvo sunaikinti svarbūs dokumentai, valstybė narė negalėjo įvykdyti pareigos ir jų pateikti, ETT nėra linkęs laikyti to tinkamu pasiteisinimu. Byloje *Komisija prieš Italiją*¹²⁵ dėl bombos sprogo buvo sunaikinti svarbūs registro duomenys ir technika ir Italija negalėjo laiku pateikti reikiamų statistinių ataskaitų Komisijai. Nors ETT pripažino, kad tai tikrai buvo nenumatyta aplinkybė, jis nusprendė, kad *force majeure* aplinkybėmis padaryta žala galėjo būti per pagrįstą laikotarpį pašalinta, jei administracija būtų elgusis rūpestingai. Vadinasi, Italija negalėjo remtis *force majeure* išlyga, nes pernelyg ilgai (bomba buvo susprogdinta 1979 metais, o byla nagrinėta

¹²³ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Portugaliją* C-150/97 // [1999] ECR I – 259.

¹²⁴ Craig P., de Burca G. EU Law: text, cases and materials. Third edition. Oxford University Press, 2003. P. 425.

¹²⁵ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją* C-101/84 // [1985] ECR 2629.

1984 metais) nebuvo imtasi reikiamų veiksmų svarbiems duomenims atkurti. ETT nuomone, per 5 metus Italija tikrai turėjo galimybę pakeisti situaciją ir atkurti visus transporto ministerijos prarastus duomenis.

Manome, kad valstybė narė galėtų remtis *force majeure* aplinkybėmis, jei tos aplinkybės kilo praėjus nedaug laiko iki bylos iškėlimo ir valstybė narė dar nespėjo imtis veiksmų jų padariniams pašalinti. Dėl šios aplinkybės, mūsų nuomone, kurį laiką (galbūt keletą mėnesių ar iki metų – jei padaryta itin didelė žala, kurios padarinius sunku likviduoti) valstybė narė galėtų teisinti ja savo elgesį, bet kuo ilgesnis laikas praeitų iki bylos iškėlimo, tuo mažesnė tikimybė, kad pasiteisinimas būtų priimtinas.

3.6.2. Komisijos intereso pateikti ieškinį nebuvimas

Valstybės narės bando savo elgesį pateisinti tuo, kad jų veiksmais ar neveikimu, kuriuo pažeista Bendrijos teisė, nebuvo padaryta jokios apčiuopiamos žalos, todėl Komisija, pateikdama ieškinį realiai negina niekieno interesų¹²⁶. Tokiais argumentais valstybės narės rėmėsi bylose *Komisija prieš Italiją*¹²⁷, *Euratom* byloje prieš Prancūziją¹²⁸. Pavyzdžiui, *Euratom*¹²⁹ byloje Prancūzija rėmėsi tuo, kad jos veiksmai nesukėlė absoliučiai jokios žalos valstybėms narėms, todėl ieškinys laikytinas nepagrįstu. Tačiau ETT nusprendė, kad pažeidimo procedūra apima ir tuos atvejus, kai kitos valstybės narės ar nacionaliniai subjektai nejaučia pažeidimo pasekmių.

Vertindamas tokio pobūdžio gynybos priemones, ETT nurodė, kad Komisija, kaip Sutarties sergėtoja ir pagrindinė dalyvė procedūroje dėl valstybės narės įsipareigojimų nevykdymo, visada turi teisinį interesą. Jos interesas yra preziumuojamas, Komisija to įrodyti neprivalo. Jei Komisija pradėjo procedūrą prieš valstybę narę, o pastaroji neįvykdė pagrįstoje nuomonėje numatytų sąlygų ir byla pasiekė ETT, tai jau automatiškai reiškia, kad Komisijos teisinis interesas egzistuoja.

Svarbu ir tai, kad valstybių narių atsakomybės principas turi būti taikomas efektyviai, be to, taikant sankcijas (nesvarbu, ar tai bauda, ar vienkartinis mokestis) valstybei pažeidėjai turi būti užtikrinta, kad ta valstybė bei kitos narės sudrausminamos ir didinama tikimybė, kad ateityje nei pažeidėja, nei kitos narės nedarys pažeidimų. Mažesnis pažeidimų skaičius padeda spręsti daug problemų: tiek Komisijos bei ETT darbo krūvio mažinimo, tiek būtinumo vienodai taikyti EB teisę, tiek ir asmenų, kuriems pažeista teisės norma suteikia teises, interesų apsaugos.

¹²⁶ Craig P., de Burca G. *EU Law: text, cases and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2003. P. 426.

¹²⁷ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją* C-7/61 // [1961] ECR 635.

¹²⁸ ETT sprendimas byloje *Euratom* C-7/71 // [1971] ECR 1003.

¹²⁹ Ibid.

Panaši padėtis susiklosto tada, kai valstybė narė teigia, kad pažeidimo ištaisyti jau nebeįmanoma, todėl byla negalima. Byloje *Komisija prieš Italiją*¹³⁰ Italija teigė, kad laiku neatlikus tam tikrų veiksmų, vėlesnis jų atlikimas nebektų prasmės. Tačiau ETT nesutiko su tokiu argumentu. Jei valstybė narė išvengtų atsakomybės, kultų problemų asmenims gauti reikiamą žalos atlyginimą iš valstybės pažeidėjos, nes ETT sprendimas – tai pagrindas reikalauti žalos atlyginimo dėl Bendrijos teisės pažeidimo.

3.6.3. Abipusiškumas

Mūsų nuomone, šis pasiteisinimas vienas iš mažiausiai pagrįstų. Valstybės narės bando pateisinti savo pareigų neatlikimą tuo, kad kitos valstybės narės nėra geresnės EB teisės tinkamo įgyvendinimo ir taikymo prasme, nes jos irgi pažeidė Bendrijos teisės reikalavimus.

Valstybės narės nesėkmingai remiasi tuo, kad EB teisės pažeidimus padarė ir kitos šalys narės, tačiau Komisija prieš jas veiksmų nesiėmė ir nesikreipė į ETT¹³¹. Komisijai paliekama plati diskrecijos teisė (apie ją kalbėta antrame darbo skyriuje) spręsti, ar pradėti išipareigojimų nevykdymo procedūrą konkrečiu atveju bei prieš kurią valstybę narę ją pradėti. Komisija neprivalo kiekvienos valstybės narės traukti atsakomybėn dėl EB teisės pažeidimo.

Autorės nuomone, tam tikrais atvejais tokia valstybės narės gynybos forma gali pasitarnauti Bendrijos teisės labui. Pavyzdžiui, valstybė, prieš kurią pradėta procedūra, ginasi kitos valstybės padarytu rimtu Bendrijos teisės pažeidimu, apie kurį Komisija neturi jokios informacijos. Tokiu atveju pasiteisinimas vis vien nebus priimtinas, tačiau Komisija galės spręsti dėl procedūros pradėjimo prieš tą kitą valstybę narę. Tokia gynyba palengvina Komisijos darbą bei Bendrijos teisės vieningą taikymą.

3.6.4. Sunkumai įgyvendinant Bendrijos teisę

Ši gynybos priemonė susijusi su nacionaline valstybės narės teisine sistema ir joje išskylančiomis problemomis įgyvendinant Bendrijos teisę. Paprastai ETT nėra linkęs pripažinti tokio pasiteisinimo pagrįstu. Kad ir kokios būtų vidinės valstybės narės problemos, galioja toks pats principas kaip ir tarptautinėje teisėje: valstybė negali remtis savo vidinėmis nuostatomis, kad pateisintų sutarties (pagal tarptautinę viešąją teisę) nevykdymą¹³². Byloje *Komisija prieš*

¹³⁰ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją* C-39/72 // [1973] ECR 101.

¹³¹ Craig P., de Burca G. *EU Law: text, cases and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2003. P. 428.

¹³² Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. *Judicial protection in the European Union*. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 621 – 622.

*Belgija*¹³³ ETT atmetė net tokį pasiteisinimą, kad norint įgyvendinti Bendrijos direktyvą laiku, reikėtų keisti Konstituciją.

Įdomi byla *Komisija prieš Olandiją*¹³⁴ – buvo remiamasi tuo, kad Bendrijos teisės aktais reglamentuojama sritis Olandijoje neegzistavo ir dėl to, Olandijos požiūriu, nebuvo būtina įgyvendinti direktyvą dėl laukinių paukščių. Faktiškai ta direktyva neturėtų jokio poveikio Olandijoje, o jos neįgyvendinimas nesukeltų jokių neigiamų padarinių. Nepaisant to, ETT net ir šiuo atveju nepripažino pasiteisinimo pagrįstu. Bendrijos teisės numatytos pareigos valstybėms narėms yra imperatyvaus pobūdžio ir nėra svarbios jokios vidinės aplinkybės.

Svarbu akcentuoti tai, kad teisinantis įgyvendinimo sunkumais įmanoma apsiginti ir išvengti atsakomybės. Tokie atvejai be galo reti ir reikalauja valstybės narės bendradarbiavimo su Komisija. Tai tie atvejai, kai yra visiškai neįmanoma tinkamai įgyvendinti EB teisės aktą.

Norint, kad negalimumas būtų pripažintas tinkamu ir pakankamu pasiteisinimu, valstybė narė, dar prieš pradėdama prieš ją procedūras, privalo pranešti Komisijai apie sunkumus, su kuriais ji susidūrė įgyvendindama EB teisės aktą. Komisija, bendradarbiaudama su ta valstybe nare, bando rasti tinkamą sprendimą, kad būtų įgyvendintas EB teisės aktas¹³⁵. Taigi, valstybė narė neturi laukti, kol Komisija aptiks pažeidimą ir pradės procedūrą, o turi būti aktyvi ir apie visus sunkumus pranešti Komisijai iš anksto (*Komisija prieš Portugaliją*¹³⁶).

Matėme, kad Komisijai gavus valstybės narės pranešimą apie sunkumus Bendrijos teisės įgyvendinime, Komisijai iškyla bendradarbiavimo su ta valstybe nare pareiga. Tačiau kaip ETT turėtų elgtis, jei Komisija nepriima jokių sprendimų ir nepadedą spręsti įgyvendinimo problemos valstybei narei? Manome, kad šiuo atveju reikia įvertinti būtinumą bendradarbiauti tarpusavyje Komisijai bei kitoms Bendrijos institucijoms su valstybėmis narėmis ir galbūt galėtų būti pradėta procedūra dėl Komisijos neveikimo. Jei Komisija elgiasi nesąžiningai ir nepadedą valstybei narei spręsti jos nacionalinėje teisinėje sistemoje kylančių sunkumų, kai valstybė narė apie juos praneša dar iki Komisijai pradėdama pažeidimo tyrimo procedūrą, valstybė narė neturėtų būti laikoma kalta dėl padaryto pažeidimo. Pranešdama Komisijai, kad susiduria su Bendrijos akto įgyvendinimo sunkumais, valstybė narė informuoja Komisiją, kad nesiėmus veiksmų ir nesprenžiant problemos valstybei narei pačiai to nenorint gali būti pažeista Bendrijos teisė.

¹³³ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Belgiją* C-323/97 // [1998] ECR I – 4281.

¹³⁴ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Olandiją* C-339/87 // [1990] ECR I – 851.

¹³⁵ Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. *Judicial protection in the European Union*. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 622.

¹³⁶ ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Portugaliją* C-404/97 // [2000] ECR I – 4897.

3.6.5. Valstybės autonomijos principas

Valstybės autonomijos principas galioja tarptautinėje viešojoje teisėje. Tačiau valstybės narės bando remtis autonomija kaip gynybos nuo padaryto Bendrijos teisės pažeidimo priemone. Jau žinome, kad Bendrijos teisė – ypatinga, *sui generis*, teisės sistema, kuri nesutampa nei su tarptautine, nei su nacionaline teisės sistema, nors ir turi bendrų bruožų, tačiau ir daug skirtumų. Pavyzdžiui, Bendrijos teisėje egzistuoja institucijos, priimančios visoms Bendrijos narėms privalomus teisės aktus, visos valstybės, tapdamos Bendrijos narėmis, privalo perimti *acquis communautaires*, tapdamos Bendrijos narėmis, valstybės narės turi susitaikyti su tuo, kad jų suverenitetas apribojamas, dalį jo perleidžiant Bendrijos institucijoms.

Bendrijos teisėje tam tikros sritys patenka į išimtinę Bendrijos institucijų kompetenciją (pavyzdžiui, vidaus rinka, bendra prekybos politika ir kitos sritys, paminėtos Sutarties 3 straipsnyje). Srityse, nepatenkančiose į 3 Sutarties straipsnio apimtį, kompetenciją turi valstybės narės. Valstybės narės dažnai ginasi nurodydamos, kad srityse, kuriose Bendrijos institucijos neturi išimtinės kompetencijos, jos yra išsaugojusios visas savo suverenias galias ir dėl to šiose srityse Komisija negali imtis veiksmų prieš jas¹³⁷.

Valstybės narės paprastai teigia, kad tokiose srityse jos turi visišką veikimo laisvę ir, Komisijai pradėdant įsipareigojimų nevykdymo procedūrą, pažeidžiamos jų suverenios galios. ETT nėra linkęs pripažinti valstybės autonomijos teisėta gynybos priemone. Toks ETT požiūris paaiškinamas tuo, kad jei valstybei narei srityse, nepatenkančiose į Bendrijos institucijų išimtinę kompetenciją, būtų leidžiama imtis bet kokių veiksmų, net ir pažeidžiančių EB teisę, nebūtų įgyvendinamas valstybės narės atsakomybės pagal Bendrijos teisę principas, nebūtų užtikrinamas šio principo efektyvumas.

Aptarėme svarbiausias ir dažniausiai pasitaikančias valstybių narių gynybos nuo pareikšto ieškinio ETT priemones. Pastebėtina, kad ETT nei vienos iš jų besąlygiškai nepripažino tinkamu pasiteisinimu (išskyrus aptartą išimtį dėl įgyvendinimo sunkumų) ir laikė valstybes, kurios jomis rėmėsi, atsakingomis. Vadovaujamosi principu, kad jei jau ieškinys pasiekė ETT tai reiškia, kad valstybė narė nepasinaudojo galimybe ištaisyti pažeidimą ikiteisminėje stadijoje, nekėlė klausimo dėl savo veiksmų pateisinimo.

¹³⁷ Shermers H. G. and Waelbroeck D. F. Judicial protection in the European Union. The Hague/London/New York: Law International, 2001. P. 620.

4. IEŠKINIAI DĖL ŽALOS ATLYGINIMO VALSTYBIŲ NARIŲ NACIONALINIUOSE TEISMUOSE

Nagrinėdami valstybių narių atsakomybės pagal Bendrijos teisę problemą, analizavome atsakomybės principo kilmę, pagrindus, pažeidimo tyrimo procedūrą nuo Komisijos kreipimosi į valstybę narę iki nagrinėjimo ETT ir jo sprendimo įgyvendinimo užtikrinimo problemas. Kitaip tariant, analizuota valstybės narės atsakomybė pagal EB teisę Bendrijos lygmeniu. Tačiau, siekiant įgyvendinti Bendrijos teisės visiško veiksmingumo principą, būtina užtikrinti, kad valstybė narė, pažeidusi Bendrijos teisės nuostatą, būtų atsakinga ir savo nacionaliniams subjektams, kuriems pažeista ar neįgyvendinta nuostata turėjo suteikti vienokią ar kitokią teisinį statusą (teises). Bendrijos teisės viršenybė ir tiesioginis veikimas – pagrindai ir mechanizmas, dėl kurių valstybė narė, pažeidusi EB teisę, gali būti patraukta atsakomybėn privačių subjektų nacionaliniame lygmenyje. Darbe minėtos *Francovich* bei *Brasserie du Pecheur* bylos, numačiusios valstybės narės atsakomybę už Bendrijos teisės pažeidimus (konkrečiai – už direktyvos neįgyvendinimą), įtvirtino principą, kad valstybė narė privalo atlyginti savo neteisėtais veiksmais ar neveikimu taikant Bendrijos teisę padarytą žalą individams. ETT šiose bylose numatė dėl direktyvų neįgyvendinimo atsirandančias pasekmes bei padėjo pagrindus valstybės narės atsakomybei nacionaliniame lygmenyje ir privalomumui pažeidus Bendrijos teisę atlyginti žalą, padarytą individams.

Bendrijos teisinė sistema numato teises ir pareigas ne tik valstybėms narėms, bet ir privatiems subjektams – fiziniams ir juridiniams asmenims. Teisės privatiems subjektams atsiranda ne tik tada, kai jas suteikia Sutartis, bet ir iš įsipareigojimų, kuriuos Sutartis numato asmenims, valstybėms narėms ir Bendrijos institucijoms. Nacionaliniai teismai privalo užtikrinti, kad tie Bendrijos teisės aktai valstybėje narėje veiktų efektyviai ir kad EB teisės normų suteikiamos teisės individams būtų tinkamai įgyvendinamos ir ginamos.

Darbo temos požiūriu svarbu aptarti teises valstybės narės privačių subjektų gynybos priemones nacionaliniuose teismuose, kai šalis narė pažeidžia Bendrijos teisę. Valstybėse narėse turi būti užtikrintas visiškas EB teisės efektyvumas (veiksmingumas) (*effet utile*). Visapusiškas Bendrijos teisės aktų veiksmingumas būtų pažeistas ir tų teisės aktų suteikiamų teisių apsauga būtų susilpninta, jei asmenims nebūtų užtikrinamas žalos atlyginimas, kai jų teisės pažeidžiamos dėl EB teisės pažeidimų, už kuriuos atsakinga valstybė narė¹³⁸. Valstybei narei veikimu ar neveikimu pažeidus EB teisę neužtikrinamas visiškas EB teisės efektyvumas ir turi būti galimybė atlyginti padarytą žalą.

¹³⁸ ETT sprendimas byloje *Francovich* C-6/90 ir C-9/90 // [1991] ECR I – 5357.

Matėme, kad individams žalą gali padaryti bet kuri nacionalinė institucija¹³⁹. Tai ir įstatymų leidėjas, tiek nepriėmęs nuostatų ar priėmęs netinkamas nuostatas, įgyvendinančias Bendrijos teisę, tiek ir priėmęs Bendrijos teisei prieštaraujantį aktą (pavyzdžiui, numatęs privalomus mokėti importo ar eksporto muitus). Žalą individams gali padaryti ir nacionalinis teismas, priėmęs sprendimą, prieštaraujantį Bendrijos teisei (šiuo atveju ne tik pažeidžiamos individų teisės, bet ir Bendrijos teisės vienodo aiškinimo ir taikymo valstybėse narėse reikalavimas). Bet kuriai šių institucijų pažeidus Bendrijos teisę ir tuo padarius žalą individams, nacionaliniam teismui gali būti pateiktas ieškinys dėl pažeidimu padarytos žalos atlyginimo.

Siekiant tikslesnės ieškinių dėl žalos atlyginimo pateikimo teisės nacionaliniuose teismuose analizės, manome, jog tikslinga trumpai aptarti Sutarties nuostatas dėl Bendrijos teisės aktų tiesioginio taikymo ir veikimo, suteikiančių teisę asmenims tiesiogiai remtis Bendrijos teisės normomis nacionaliniuose teismuose ir tokiu būdu siekti savo interesų užtikrinimo.

Pirmiausiai primintina tiesioginio veikimo mechanizmo esmė, gan plačiai analizuota užsienio šalių doktrinoje bei ETT praktikoje. Tiesioginis veikimas – tai mechanizmas, kuriuo asmenims suteikiama teisė pasiremti Bendrijos teisės nuostata nacionaliniame teisme ar valstybės valdymo institucijoje, kuri privalo pripažinti ir ginti ta nuostata suteikiamas teises¹⁴⁰.

Manome, kad pirmiausiai pabrėžtinos Bendrijos teisės aktų tiesioginio veikimo sąlygos¹⁴¹, nes tik tiesiogiai veikiančia Bendrijos teisės norma galima remtis nacionaliniuose teismuose (tiesioginio veikimo sąlygos, be abejo, netaikomos reglamentams, kurie savaime tampa nacionalinės teisinės sistemos dalimi ir kuriuos bandant perkelti į nacionalinę teisę, matėme, yra susiduriama su atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimą problema):

- 1) norma turi būti aiški (teisės normos dažnai būna neaiškios, tačiau po teismo išaiškinimo tie neaiškumai paprastai išnyksta ar bent sumažėja);
- 2) norma turi būti besąlyginė (nuostata neturi priklausyti nei nuo Bendrijos, nei nuo nacionalinės valdžios ir jos sprendimų);
- 3) neturi būti jokių išlygų, darančių normos įgyvendinimą priklausomu nuo tolesnių valdžios veiksmų (tarkim, teisės aktų priėmimo ar kitų veiksmų, kuriuos turi atlikti nacionalinė valdžia tam, kad įgyvendintų Bendrijos teisės normą).

Prieš ką galima remtis tiesiogiai veikiančios normos nuostatomis? Atsakymas į šį klausimą priklauso nuo to, ar normai suteikiamas vertikalusis, ar horizontalusis tiesioginis veikimas¹⁴². Kai norma tiesiogiai veikia vertikalčiai, tai suteikiamos teisės fiziniams bei

¹³⁹ žr. antrą darbo skyrių dėl institucijų, už kurių elgesį valstybė narė laikoma atsakinga.

¹⁴⁰ Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 26.

¹⁴¹ Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P.124 – 129.

¹⁴² Procesas Europos Bendrijų Teisingumo teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P.20.

juridiniams asmenims, o valstybei narei suteikiamos pareigos šias teises užtikrinti. Todėl esant vertikaliam tiesioginiam veikimui, asmenys gali remtis Bendrijos teisės norma nacionaliniuose teismuose prieš valstybę narę ir teikti ieškinius dėl padarytos žalos atlyginimo. Tuo tarpu jei norma pripažįstama horizontaliai tiesiogiai veikiančia, tai ji numato asmenims ne tik teises, bet ir pareigas ir jas pažeidus galima remtis normos nuostatomis prieš kitus asmenis (pavyzdžiui, prieš privatų darbdavį, taikantį diskriminacines taisykles).

Sutarties 249 straipsnis tiesiogiai taikoma pripažįsta tik vieną Bendrijos teisės aktų rūšį – reglamentus. Jų suteikiamomis teisėmis asmenys gali remtis nacionaliniuose teismuose, kurie privalo taikyti tiesiogiai taikomus reglamentus, taip pat reikalauti žalos atlyginimo valstybei narei nesiimant jokių veiksmų dėl jų tinkamo taikymo nacionalinėje teisėje. Kitų antrinių teisės aktų atžvilgiu tiesioginis taikymas nenumatomas.

Direktyvoms Sutartyje tiesioginis veikimas nenumatytas. Nacionaliniai subjektai negali remtis tiesiogiai neveikiančia Bendrijos teisės norma nacionaliniame teisme. Jei tokia galimybė apskritai būtų nenumatyta Bendrijos teisėje, susidurtume su individų, nukentėjusių nuo to, kad valstybė narė pažeidė jų teises neįgyvendindama direktyvos, teisių apsaugos problema. Valstybėse narėse yra įtvirtintas teisės į tinkamą teisinę gynybą ir teismą principas, kurį valstybė narė turi užtikrinti. ETT numatė tam tikras sąlygas, kurioms visoms esant direktyvos nuostatos bus pripažintos tiesiogiai veikiančiomis: direktyva turi būti aiški, besąlyginė, valstybė narė per pačioje direktyvoje nustatytą terminą jos neįgyvendino ar netinkamai tai padarė. Direktyvos nėra tiesiogiai veikiančios tol, kol nepasibaigė terminas nacionalinei valdžiai jas įgyvendinti.

ETT pripažino, kad tais atvejais, kai valstybė narė laiku neįgyvendino direktyvos nuostatų ar tai padarė netinkamai, asmenys turi teisę tiesiogiai remtis direktyvos nuostatomis nacionaliniuose teismuose. Toks direktyvų veikimas doktrinoje dar vadinamas „netiesioginiu poveikiu“¹⁴³. Tai tarsi tiesioginio veikimo papildymas: kai direktyvos nuostatos į nacionalinę teisę neperkeliamos numatytu laiku ar perkeliama netinkamai, tiesioginio veikimo direktyva neturi, tačiau gali veikti netiesiogiai ir tokiu būdu gerai užtikrinti individų teisėtus interesus.

Valstybei narei pažeidus EB teisės aktą neretai padaroma žala privatiems subjektams. Valstybių narių įsipareigojimų atlyginti žalą privatiems subjektams pagrindas – Sutarties 10 straipsnis, numatantis, kad valstybės narės turi imtis visų bendrų ir/ar specialių priemonių tam, kad užtikrintų savo įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę vykdymą. Vienas tokių įsipareigojimų, ETT požiūriu, – panaikinti neteisėtus EB teisės pažeidimų padarinius.¹⁴⁴

Trečiame skyriuje jau kalbėjome apie tiesiogiai veikiančių Sutarties nuostatų pažeidimą ir dėl to kylančias pasekmes (taip pat ir restituciją). Dėl darbo apimties apsiribosime valstybės

¹⁴³ Europos Sąjungos teisės seminarai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 21.

¹⁴⁴ ETT sprendimas byloje *Francovich* C-6/60 ir C-9/90 // [1991] ECR I – I – 5357.

narės pareiga atlyginti padarytą žalą neįgyvendinus direktyvos ar tai padarius netinkamai ir pateiksime kelias nesenas ETT bylas dėl žalos atlyginimo Bendrijos teisę pažeidus aukščiausiems nacionaliniams teismams bei pažeidus Bendrijos konkurencijos teisės normas.

Jei valstybė narė nesiima visų būtinų priemonių direktyvos tikslui pasiekti, visiško EB teisės efektyvumo principo užtikrinimo požiūriu turi būti numatoma teisė į žalos atlyginimą privatiems subjektams, teikiant ieškinius nacionaliniuose teismuose dėl žalos atlyginimo. Pareiga atlyginti žalą padarius Bendrijos teisės pažeidimą numatyta plačiai žinomoje *Francovich*¹⁴⁵ byloje. Mūsų manymu, šią bylą pravartu analizuoti kaip pagrindą valstybei narei atlyginti žalą ir kaip šaltinį, padėsiantį geriau atskleisti valstybės narės atsakomybės už direktyvos neįgyvendinimą, esmę. Byloje preliminarus nutarimo procedūros metu keliamas klausimas dėl privataus asmens, kurio teisės neigiamai paveikė tai, jog valstybė narė neįgyvendino direktyvos, teisės reikalauti žalos atlyginimo. Kiti keliami klausimai susiję su neįgyvendintos direktyvos turiniu, tad plačiau neanalizuotini.

ETT išskyrė tris sąlygas, kurioms esant valstybė narė privalo atlyginti padarytą žalą¹⁴⁶:

1. direktyvos tikslas turi būti suteikti teises asmenims;
2. tokių teisių turinį turi būti įmanoma nustatyti remiantis direktyvos nuostatomis;
3. tarp valstybės įsipareigojimo pažeidimo ir žalos padarymo turi būti priežastinis ryšys.

Visos minėtos sąlygos yra vienodai svarbios, jos išdėstytos atsitiktine, o ne prioritetine tvarka. Analizuojant pirmąją sąlygą akivaizdu, kad direktyvos nuostatomis neliečiant individų teisių, direktyvos neįgyvendinimas ar netinkamas jos įgyvendinimas niekaip nepaveiks jų interesų. Direktyva turi būti siekiama asmenims suteikti teises. Antra sąlyga: tas teises turi būti įmanoma identifikuoti analizuojant patį direktyvos tekstą, jos nuostatas. Labai svarbi sąlyga – tiesioginis priežastinis ryšys tarp valstybės narės įsipareigojimų pažeidimo ir žalos privatiems subjektams padarymo. Turi egzistuoti tiesioginė sąsaja tarp šių elementų. Apibendrinant pabrėžtina, kad valstybei aukščiau minėtu būdu pažeidus EB teisę ir dėl to kilus žalai individams, valstybė narė laikoma atsakinga ir privalo tą žalą atlyginti.

Šioje byloje ETT išplėtė tiesioginio veikimo doktriną, nurodydamas, kad žala individams turi būti atlyginama ir už neturinčių tiesioginio veikimo Bendrijos normų pažeidimą. Taip ETT padidino tiesiogiai neveikiančių normų efektyvumą, nes nereikalavo, kad jos atitiktų tiesioginio veikimo sąlygas.

Svarbu paminėti tai, kad turi būti visos išvardintos sąlygos norint patraukti valstybę pažeidėją atsakomybėn už EB teisės pažeidimus. Nustačius visų sąlygų egzistavimą, to visiškai

¹⁴⁵ ETT sprendimas byloje *Francovich* C-6/60 ir C-9/90 // [1991] ECR I – I – 5357.

¹⁴⁶ Ibid.

pakanka tam, kad atsirastų asmens teisė į nuostolių ir žalos atlyginimą, o valstybei narei – pareiga, vadovaujantis nacionaliniais teisės aktais, atlyginti padarytą žalą.

Kita svarbi ETT nagrinėta byla, truputį kitaip interpretavusi valstybės narės atsakomybę ir pareigą atlyginti padarytą žalą – *Brasserie du Pêcheur*¹⁴⁷. Paminėtina tai, kad ETT šioje byloje nacionalinio įstatymų leidėjo veiksmus, priešingus Bendrijos teisei, pripažino pagrindu kilti valstybės narės atsakomybei. Sąlygos, kurias šioje byloje ETT numatė tam, kad valstybei narei galėtų būti keliami EB teisės pažeidimo byla ir kiltų pareiga atlyginti individams padarytą žalą gana panašios į aukščiau nagrinėtos *Francovich* bylos sąlygas:

1. direktyvos tikslas turi būti suteikti teises asmenims;
2. pažeidimas yra rimto pobūdžio;
3. tarp valstybės išpareigojimo pažeidimo ir žalos padarymo turi būti priežastinis ryšys.

Skiriasi tik antra sąlyga. Kitos sąlygos aptartos aukščiau, todėl reikėtų analizuoti antrąją sąlygą – pažeidimas yra rimto pobūdžio. Pats ETT apibrėžė šią sąlygą pateikdamas tam tikrus kriterijus, tokius kaip pažeistos normos teisinė galia, griežtumas, apibrėžtumas, diskrecijos, kuri suteikiama nacionalinėms institucijoms, ribos bei padaryta žala. Šioje byloje valstybės narės įstatymų leidėjas veikė pažeisdamas savo kompetencijos ribas. Su sunkiu kompetencijos pažeidimu ETT siejo antrąją atsakomybės sąlygą. Manome, kad direktyvų neįgyvendinimas ar netinkamas įgyvendinimas laikytinas sunkiu pažeidimu. Nuo šios bylos sprendimo priėmimo valstybė narė laikoma atsakinga tik už sunkaus pažeidimo padarymą. Manytina, kad kuo svarbesnės asmens teisės pažeidžiamos, tuo sunkesniu bus laikomas pažeidimas.

ETT byloje *Kobler*¹⁴⁸ numatė, kad valstybių narių pareigos atlyginti Bendrijos teisės pažeidimu padarytą žalą, už kurią jos yra atsakingos, principas taikomas ir tada, kai pažeidimą padaro nacionalinis teismas, kurio sprendimas nebegali būti skundžiamas. Šis principas taikomas, jei: 1) pažeista norma siekia numatyti teises individams, 2) padarytas Bendrijos teisės pažeidimas yra sunkus; 3) egzistuoja tiesioginis priežastinis ryšys tarp Bendrijos teisės pažeidimo ir individams atsiradusios žalos. Pažeidimo sunkumą turi įvertinti nacionalinis teismas, nagrinėjantis ieškinį dėl žalos atlyginimo.

Nors Bendrijos teisinė sistema vis daugiau teisių numato individams, taip pat numatydama tų teisių gynybos privalomumą, klausimą, kokias procedūrinės taisykles taikyti nagrinėjant ieškinius dėl žalos atlyginimo nacionaliniuose teismuose, Bendrijos teisė linkusi palikti nacionaliniams teismams. Nacionaliniuose teismuose teikiant ieškinius dėl su Bendrijos teisės pažeidimu susijusios žalos atlyginimo, galioja proceso autonomijos principas¹⁴⁹.

¹⁴⁷ ETT sprendimas byloje *Brasserie du Pêcheur* C-46/93 ir C-48/93 // [1996] ECR I – 1029.

¹⁴⁸ ETT sprendimas byloje *Kobler* C-224/01 // [2003] ECR I – 10239.

¹⁴⁹ Barnard C. Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturios laisvės. Eugrimas, 2005. P. 47.

Pagal nacionalinę teisę nustatomos ieškinio priimtumo, leistumo, ieškinio pagrindo buvimo sąlygos, senaties terminai. Nacionalinės normos taikomos, jei nesukuriamos mažiau palankios sąlygos, nei grynai nacionaliniams ieškiniams ir teisių įgyvendinimas yra apskritai įmanomas ir neapsunkintas¹⁵⁰. Nacionalinė teisė reglamentuoja ieškinių dėl žalos atlyginimo nagrinėjimo procedūrą ir kitas sąlygas. Bendrijos teisė šiuo atveju nebus taikoma. Nacionalinė teisė reglamentuoja ir bylos iškėlimo nacionaliniame teisme dėl žalos atlyginimo pažeidus Bendrijos teisę terminus, jei tai daroma nediskriminuojamai.

Ieškiniai dėl žalos atlyginimo nacionaliniuose teismuose turi dvejopą paskirtį: kompensacinę ir visiško EB teisės įgyvendinimo. Kompensacinė funkcija susijusi su žalos atlyginimu už Bendrijos teisės pažeidimą. Tokiu tikslu individai kreipiasi šį nacionalinius teismus su ieškiniiais dėl padarytos žalos atlyginimo. Teisės įgyvendinimo funkcija svarbi EB mastu – tam, kad Bendrijos teisės normos būtų visiškai įgyvendintos valstybėse narėse, įskaitant jų suteikiamų teisių apsaugą ir įgyvendinimą¹⁵¹.

Teikiant ieškinius dėl žalos atlyginimo, svarbiausia yra užtikrinti, kad nacionalinės proceso normos yra nediskriminacinio pobūdžio – vienodos ir vienodai taikomos tiek bylose dėl nacionalinės teisės normų, tiek ir dėl EB teisės normų pažeidimo. Pareiga užtikrinti nediskriminacinį procesą tenka valstybei narei, kurios teisme nagrinėjama byla dėl įsipareigojimų nevykdymo. Nesant atitinkamų Bendrijos teisės normų, reglamentuojančių bylų nagrinėjimą, nacionalinei teisei yra paliekama nurodyti tokius ieškinius nagrinėsiančius teismus ir procedūros taisykles, užtikrinant individų teisių, kurias jiems suteikė EB teisė, gynybą¹⁵². ETT tai patvirtino savo praktikoje. Sujungtose bylose *Manfredi* ir *Murgolo*¹⁵³ konkurencijos teisės srityje ETT nusprendė, kad nesant atitinkamų Bendrijos teisės nuostatų, kiekviena valstybė narė savo nacionalinėje teisinėje sistemoje turi paskirti kompetentingus teismus. Kiekviena šalis narė turi nustatyti ieškinių, skirtų užtikrinti teisės subjektų teisių, kylančių iš tiesioginio Bendrijos teisės veikimo, apsaugą, procesines taisykles. Taikoma sąlyga, kad šios ieškinių pateikimo taisyklės turi būti nemažiau palankios nei tos, kurios taikomos pareiškiant panašius ieškinius dėl vidaus konkurencijos teisės pažeidimo, ir kad jos nedaro Bendrijos teisinės sistemos suteiktų teisių prašyti atlyginti žalą, padarytą EB 81 straipsniu draudžiamais susitarimu arba veiksmais, įgyvendinimo praktiškai neįmanomo ar pernelyg sudėtingo

Natūraliai susiklosto tokia situacija, kad tol, kol nebus suvienodintos valstybių narių teisės normos, reglamentuojančios ieškinius dėl EB teisės normų pažeidimo sukeltos žalos atlyginimo, gali būti, kad procesinės taisyklės labai skirsis skirtingose valstybėse narėse.

¹⁵⁰ ETT sprendimas byloje *Haahr Petroleum/Abenra Havn and others* C-90/94 // [1997] I – 4085.

¹⁵¹ Gerard Conway. Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States // <http://www.ejil.org/journal/Vol13/No3/130679.pdf>; prisijungimo laikas: 2006-11-14.

¹⁵² ETT sprendimas byloje *Francovich* C-6/90 ir C-9/90 // [1991] ECR I – 5357.

¹⁵³ ETT sprendimas sujungtose bylose *Manfredi* ir *Murgolo* C-295/04 ir C-298/04 // [2006] ECR 3.

Manytume, kad tai nėra itin opi problema, nes taikomas tik vienas esminis – ne diskriminacinis ieškinių su EB teisės elementu nagrinėjimas, taikant vienodas sąlygas grynai nacionaliniams ieškiniams bei ieškiniams dėl EB teisės pažeidimu padarytos žalos atlyginimo.

Matėme, kad žalos atlyginimo dėl Bendrijos teisės pažeidimo individai gali reikalauti remdamiesi tiesioginio bei netiesioginio veikimo (kaip žinome, pagal Sutarties 249 straipsnį direktyva nėra tiesiogiai veikiantis Bendrijos teisės aktas, bet valstybės narės teismams numatyta pareiga aiškinti nacionalinę teisę remiantis Bendrijos teisės nuostatomis ir užtikrinti nacionalinės teisės neprieštaravimą Bendrijos teisei – tai netiesioginis veikimas) pagrindais bei *Francovich* bylos numatytais valstybės narės atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus pagrindais. Taip pat svarbūs ir *Brasserie* bylos numatyti pagrindai. Esant visiems pagrindams, valstybė narė, pažeidusi EB teisę (konkrečiai – neįgyvendinusi direktyvos nuostatų), privalo atlyginti žalą individams. Kompensacija, teikiama pagal nacionalinę teisę, turi būti reali ir efektyvi bei užtikrinti tinkamą pažeistų teisių gynybą.

Esant skirtingoms ar skirtingai taikomoms normoms, priklausomai nuo to, ar pažeista Bendrijos, ar nacionalinė taisyklė, visų pirma nebūtų užtikrinama derama nukentėjusių asmenų teisių apsauga, antra, būtų pažeistas Bendrijos teisės viršenybės principas, Bendrijos teisei suteikiant ne aukštesnį, o žemesnį statusą lyginant su nacionaline teise.

Manome, kad galimybė individams ginti Bendrijos teisės nuostatų suteikiamas teises nacionaliniuose teismuose (tai galima vadinti valstybės narės atsakomybe nacionaliniu lygmeniu), užtikrina tinkamą individų pažeistų teisių gynybą. Nacionaliniuose teismuose teikiami ieškiniai laiduoja realų tiesiogiai veikiančių Bendrijos teisės normų įgyvendinimą valstybėse narėse – individai gali tiesiogiai remtis Bendrijos teisės normomis, o nacionaliniai teismai privalo jas taikyti ir spręsti klausimą dėl žalos atlyginimo pagal nacionalinę teisę.

Pabaigai aptartinas dar vienas ieškinių dėl žalos, padarytos pažeidus EB teisę, atlyginimo aspektas. Jei pažeidžiama EB teisė ir Komisija pradeda procedūrą prieš valstybę narę, pastaroji negalės apsiginti nurodydama, kad yra prieinamos nacionalinės gynybos priemonės, todėl ji netrauktina atsakomybėn pagal EB teisę. Net jei tos nacionalinės normos, kurios būtų taikomos atlyginti individams padarytą žalą, yra nediskriminacinio pobūdžio bei užtikrina deramą pažeistų teisių gynybą, valstybė narė vis vien turės atsakyti už Bendrijos teisės pažeidimą Bendrijos teisės lygmeniu. Valstybei pažeidėjai buvo suteiktos visos sąlygos imtis pagrįstoje Komisijos nuomonėje nurodytų veiksmų bei pašalinti pažeidimą, tačiau ji to nepadarė ir tik bylai pasiekus ETT rėmėsi nacionalinės gynybos prieinamumu nukentėjusiems subjektams. Taigi valstybė narė yra atsakinga tiek Bendrijos, tiek ir nacionaliniu lygmeniu ir vieno jų egzistavimas nereiškia, kad negali egzistuoti ir kitas lygmuo. Valstybė narė, pažeidusi EB teisę, Komisijos sprendimu traukiama atsakomybėn ir jai keliami byla ETT. Taip užtikrinami bendrieji interesai: EB teisės

vienodas aiškinimas ir taikymas valstybėse narėse. Tačiau reikia užtikrinti ir privačius interesus, nes Bendrijos teisės pažeidimu gali būti daroma žala ir individams.

Jei ieškiniai dėl žalos atlyginimo tarnauja dviem tikslams – kompensavimo tiems subjektams, kurių teisės buvo pažeistos ir EB teisės įgyvendinimo, – galima konstatuoti, kad EB teisinėje sistemoje daugiau koncentruojamasi ties teisės įgyvendinimo tikslu. Bendrijos teisinė sistema aukoja individų teisinę apsaugą tam, kad būtų pasiekti Bendrijos tikslai ir įgyvendinta Bendrijos teisė¹⁵⁴.

Apibendrinant pabrėžtina, kad individai turi teisę kreiptis į nacionalinę teisumą dėl Bendrijos teisės pažeidimu padarytos žalos atlyginimo. Nacionalinius teismus, kompetentingus nagrinėti tokias bylas, numato kiekvienos valstybės narės nacionalinė teisė. Jai taip pat paliekama galimybė numatyti terminus, per kiek laiko reikia kreiptis į teisumą, nustatyti procesines taisykles, senaties terminus ir kitas bylos dėl Bendrijos teisės pažeidimu padarytos žalos atlyginimo sąlygas. Svarbiausia užtikrinti nediskriminavimo principo realų veikimą.

¹⁵⁴ Gerard Conway. Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States // <http://www.ejil.org/journal/Vol13/No3/130679.pdf>; prisijungimo laikas: 2006-11-14.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išanalizavus valstybių narių atsakomybės pagal Bendrijos teisę temą galima suformuluoti tokias išvadas:

1) valstybių narių atsakomybės pagal EB teisę principas išplėtotas ETT praktikoje. Tiesioginis Bendrijos teisės veikimas, Bendrijos teisės viršenybė, Europos Bendrijos Steigimo sutarties 10 straipsnyje numatyta bendradarbiavimo pareiga – valstybės narės atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus pagrindai;

2) Europos Bendrijos Steigimo sutartyje nuostatos dėl valstybių narių atsakomybės formuluojamos labai abstrakčiai. Šią teisės spragą užpildo ETT praktika. *Francovich*¹⁵⁵ byloje ETT suformulavo valstybių narių atsakomybės principą ir numatė valstybės narės pareigą asmenims atlyginti padarytą žalą bei žalos atlyginimo sąlygas. Byloje *Brasserie du Pecheur*¹⁵⁶ ETT patikslino, kad tik sunkus Bendrijos teisės pažeidimas sukelia valstybių narių atsakomybę. Direktyvų neįgyvendinimas laikytinas sunkiu Bendrijos teisės pažeidimu;

3) išanalizavus valstybių narių atsakomybės pagal tarptautinę teisę principą, daroma išvada, kad valstybės narės privalo laikytis Bendrijos sudarytų tarptautinių susitarimų (tiek mišrių, tiek grynai Bendrijos) ir negali remtis vidaus teisės nuostatomis, kad pasiteisintų dėl Sutarties nevykdymo. Jei pasitaikytų situacija, kad valstybė narė norėtų išstoti iš Bendrijos, toks jos elgesys, atsižvelgiant į dabartinę Bendrijos *acquis communautaire*, būtų interpretuojamas kaip Bendrijos teisės pažeidimas;

4) Komisijos diskrecijos teisė Europos Anglių ir Plieno Bendrijos Steigimo Sutartyje faktiškai neegzistavo ir Komisija negalėjo laisvai spręsti dėl to, ar kreipsis į ETT dėl Sutarties pažeidimo – toks kreipimasis buvo privalomas. Didesnės diskrecinės galios Komisijai suteiktos Europos Bendrijos Steigimo Sutartyje – čia tik nuo Komisijos priklauso, ar ETT pasieks byla prieš valstybę narę. Manome, jog tokia plati diskrecija padeda spręsti ETT darbo krūvio problemą, kai bylos išsprendžiamos Komisijai derantis su valstybe nare, pažeidusia Bendrijos Steigimo sutartį;

5) Komisijai ne visada pavyksta rasti kompromisą su valstybe pažeidėja ir tada kreipiamasi į ETT, kad šis spręstų valstybės narės atsakomybės klausimą ir priimtų atitinkamą sprendimą, privalomą valstybei narei. Valstybei narei nevykdant ETT sprendimo, galimas naujas ieškinytis dėl išsipareigojimų pažeidimo ir vienkartinis ar baudos mokestis už sprendimo nevykdymą;

¹⁵⁵ ETT sprendimas byloje ETT sprendimas byloje *Francovich* C-6/90 ir C-9/90 // [1991] ECR I – 5357.

¹⁵⁶ ETT sprendimas byloje *Brasserie du Pecheur* C-46/93 ir C-48/93 // [1996] ECR I – 1029.

6) kitos valstybės narės nėra linkusios teikti ieškinių prieš valstybes pažeidėjas – vengiama tiesioginės valstybių narių konfrontacijos. Paprasčiau privatiems asmenims atkreipti Komisijos dėmesį į padarytą pažeidimą, kad ši inicijuotų procesą. Jei padaroma žala privatiems asmenims dėl to, kad buvo pažeista tiesiogiai veikianti Bendrijos teisės norma, tokie asmenys gali kreiptis į nacionalinius teismus ir siekti padarytos žalos atlyginimo. Taip mažinamas ETT darbo krūvis;

7) valstybės narės dažniausiai pažeidžia pareigą įgyvendinti direktyvas ir tai padaryti tinkamai. Taip pažeidžiamas visiško Bendrijos teisės veiksmingumo principas. Dažnai pažeidžiamos tiesiogiai veikiančios Sutarties nuostatos, numatančios atitinkamas pareigas valstybėms narėms. Tokie pažeidimai kliudo veikti bendrajai rinkai, apsunkindami laisvą prekių, paslaugų, asmenų, kapitalo judėjimą. Valstybės narės neretai perkelia į nacionalinę teisę reglamentų nuostatas arba, atvirkščiai, jų netaiko ar taiko netinkamai. Tuo pažeidžiama reglamentų, kaip tiesiogiai taikomų teisės aktų, prigimtis, jiems trukdoma būti tiesiogiai taikomais. Grėsmė vienodam Bendrijos teisės aiškinimui ir taikymui kyla, kai pažeidžiama aukščiausių nacionalinių teismų pareiga iškilus Bendrijos teisės aiškinimo ar galiojimo klausimui kreiptis į ETT, kad šis priimtų prejudicinį sprendimą kilusiu klausimu.

8) valstybės narės dažnai savo elgesį teisinga įvairiomis gynybos priemonėmis. Išanalizavus ETT praktiką, matome, kad ETT nėra linkęs tų gynybos priemonių pripažinti pateisinančiomis valstybių narių elgesį, išskyrus vieną išimtį – visišką negalėjimą įgyvendinti Bendrijos teisę –, kuri taikoma laikantis griežtų sąlygų;

9) nacionaliniai teismai įpareigoti užtikrinti, kad Bendrijos teisės nuostatos būtų veiksmingai taikomos jų teritorijoje ir tų nuostatų suteikiamos teisės asmenims būtų įgyvendintos. Todėl asmenims suteikiama teisė kreiptis į nacionalinius teismus su ieškiniais dėl Bendrijos teisės pažeidimu padarytos žalos atlyginimo. Ieškiniai dėl žalos atlyginimo turi dvejopą paskirtį: kompensacinę individams bei teisės įgyvendinimo. Nors abu tikslai yra svarbūs, Bendrijoje labiau akcentuojamas būtinumas užtikrinti visišką Bendrijos teisės įgyvendinimą.

NAUDOTOS LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 3-953.
2. Lietuvos Respublikos dizaino įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. IX-1181.
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 18 d. nutarimas Nr. 1180 „Dėl Lietuvos Respublikos teisės aktų peržiūros, siekiant panaikinti Europos Sąjungos reglamentų reikalavimus perkeliančių Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatas ir užtikrinti reglamentų tiesioginį taikymą, tvarkos patvirtinimo” // Valstybės žinios. 2003, Nr. 90 – 4077.

Tarptautiniai ir Europos Bendrijos norminiai teisės aktai:

4. Konsoliduota Europos Bendrijos Steigimo sutartis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.
5. Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija) // OJ C. 1997, Nr. 340-173.
6. Directive 98/71/EC of the European Parliament and the Council of 13 October 1998 on the legal protection of designs // OJ L. 1998, Nr. 289-28.
7. Lietuvos stojimo į Europos Sąjungą sutartis // Valstybės žinios. 2004, Nr. 1-1.
8. Vienos konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės // Valstybės žinios. 2002, Nr. 13 – 480.

Vadovėliai, monografijos, žinynai:

9. Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. - Vilnius: Eugrimas, 2000.
10. Barnard C. Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturiolais laisvės. – Vilnius: Eugrimas, 2005.
11. Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. - Vilnius: Eugrimas, 1999.
12. Junevičius A. Europos Bendrijos Bendrosios rinkos teisė. - Kaunas, 2005.
13. Junevičius A. Europos Sąjunga. - Kaunas: Technologija, 1999.
14. Tatham A. *Europos Sąjungos teisė*. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
15. Usher J. A. . Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
16. Europos Sąjunga: enciklopedinis žinynas (sud. G. Vitkus). – Vilnius: Eugrimas, 2002.
17. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
18. Europos Sąjungos teisės seminarai. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
19. Craig P. & de Burca G. EU Law - Text, Cases and Materials. – New York: Oxford University Press, 2002.

20. Lenaerts K. and Van Nuffel Piet / Red. Robert Bray. Constitutional Law of the European Union. Second edition. - Thomson sweet and Maxwell, 2005.
21. Shermers H. and Waelbroeck D. Judicial protection in the European Union. - The Hague/London/New York: Law International, 2001.
22. Szyszczak E. and Cygan A. Understanding EU Law. 1st Editon. - London: Sweet and Maxwell, 2005.
23. Shaw Jo. Law of the European Union. Third edition. - Palgrave Law Masters, 2000.
24. Weatherill S. and Beumont P. The essential guide to the legal workings of the European Union. – Penguin books, 1999.
25. Tillotson J. European Community Law: Text, cases and materials. 2 nd edition. - Cavandish Publishing limited, 1996.
26. Weatherill S. Cases and Materials on European EU Law. - Oxford University press, 2003.
27. Prechal S. Directives in EC Law. - Oxford University Press, 2005. P. 279.

Europos Teisingumo Teismo (toliau ETT) praktika:

- 28 ETT sprendimas byloje *Costa v. E.N.E.L* 6/64 // [1964] ECR 1141.
29. ETT sprendimas byloje *Francovich* C-6/90 ir C-9/90 // [1991] ECR I – 5357.
30. ETT sprendimas byloje *Brasserie du Pêcheur* C-46/93 ir C-48/93 // [1996] ECR I – 1029.
31. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italijos Respubliką* C-7/61 // [1961] ECR 635.
32. ETT sprendimas byloje *Van Gend en Loos* C-26/62 // [1963] ECR 3.
33. ETT sprendimas byloje *Von Colson* C – 14/83 // [1984] ECR 1891.
34. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italijos Respubliką* C-33/90 // [1991] ECR I – 5987.
35. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Prancūziją* C-265/95 // [1997] ECR I – 6959.
36. ETT sprendimas byloje *Haegmean* C-181/73 // [1974] ECR 449.
37. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Belgiją* C-85/85 // [1986] ECR 1149.
38. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją* C-51/83 // [1984] ECR 2793.
39. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Graikiją* C-240/86 // [1988] ECR 1835.
40. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją* C-103/84 // [1986] ECR 1759.
41. ETT sprendimas byloje *alkohol tax* C-16/69 // [1969] ECR 377.
42. ETT sprendimas byloje *toxic waste* C-239/85 // [1986] ECR 3645.
43. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Vokietiją* C-70/72 // [1973] ECR 813.
44. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Graikiją* C-387/97 // [2000] ECR I – 5047.
45. ETT sprendimas byloje *Prancūzija prieš Jungtinę Karalystę* C-141/78 // [1979] ECR 2923.
46. ETT sprendimas byloje *Belgija prieš Ispaniją* C-388/95 // [2000] ECR I – 3123.

47. ETT sprendimas byloje *Rechberger C-140/97* // [1999] ECR I – 3499.
48. ETT sprendimas byloje *Ursul Becker C-8/81* // [1982] ECR 53.
49. ETT sprendimas byloje *Marleasing C-106/89* // [1990] ECR I – 4135.
50. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Vokietiją C-29/84* // [1985] ECR 1661.
51. ETT sprendimas byloje *Fromme/Balm C-54/81* // [1982] ECR 1449.
52. ETT sprendimas byloje *Sloman Neptun/ Bodo Ziesemer C-72/91 ir 73/91* // [1993] ECR I – 887.
53. ETT sprendimas byloje *Tachographs C-128/78* // [1979] ECR 419.
54. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Vokietijos Federacinę Respubliką C-5/89* // [1990] ECR I – 3437.
55. ETT sprendimas byloje *Belgija prieš Komisiją C-142/87* // [1990] ECR I – 959.
56. ETT sprendimas byloje *Land Rheinland – Pfalz/Alcan Deutschland C-24/95* // [1997] ECR I – 1591.
57. ETT sprendimas byloje *Dubois C-16/94* // [1995] ECR I – 2421.
58. ETT sprendimas byloje *San Giorgio C-199/82* // [1983] ECR 3539.
59. ETT sprendimas byloje *Lutticke C-57/65* // [1966] ECR 293.
60. ETT sprendimas byloje *Fink – Frucht C-27/67* // [1968] ECR 327.
61. ETT sprendimas byloje *Reyners C- 2/74* // [1974] ECR 631.
62. ETT sprendimas byloje *Defrenne v. SABENA C – 43/75* // [1976] ECR 455.
63. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Prancūziją C-265/95* // [1997] ECR I – 6959.
64. ETT sprendimas byloje *Foto Frost C-314/85* // [1987] ECR 4199.
65. ETT sprendimas byloje *Kobler C-224/01* // [2003] ECR I – 10239.
66. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Portugaliją C-150/97* // [1999] ECR I – 259.
67. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją C-101/84* // [1985] ECR 2629.
68. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją C-7/61* // [1961] ECR 635.
69. ETT sprendimas byloje *Euratom C-7/71* // [1971] ECR 1003.
70. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Italiją C-39/72* // [1973] ECR 101.
71. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Belgiją C-323/97* // [1998] ECR I – 4281.
72. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Olandiją C-339/87* // [1990] ECR I – 851.
73. ETT sprendimas byloje *Komisija prieš Portugaliją C-404/97* // [2000] ECR I – 4897.
74. ETT sprendimas byloje *Marshall C-152/84* // [1986] ECR 723.
75. ETT sprendimas byloje *Haahr Petroleum/ Abenra Havn and others C-90/94* // [1997] ECR I – 4085.
76. ETT sprendimas byloje *Simmenthal C-35/76* // [1976] ECR 1871.
77. ETT sprendimas byloje *Factortame C-213/89* // [1990] ECR I-2433.

78. ETT sprendimas byloje *Kobler* C-224/01 // [2003] ECR I – 10239.
79. ETT sprendimas sujungtose bylose *Manfredi* ir *Murgolo* C-295/04 ir C-298/04 // [2006] ECR 3.

Lietuvos teismų sprendimai:

80. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas byloje Nr. 17/02-24/02-06/03-22/04.

Straipsniai ir publikacijos

81. Netinkamo ES teisės perkėlimo stebėjimo akcija / 2006 –06 –12. Europos Sąjungos teisės perkėlimo į Lietuvos nacionalinę teisę stebėjimo rezultatų apibendrinimas ir pasiūlymai // <http://www.mak.marijampole.org/Dokumentai/ES%20iqyvendinimo%20stebejimo%20apibendrinimas-2006-06-1.pdf>; prisijungimo laikas: 2006-11-12.
- 82 Gerard Conway. Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States // <http://www.ejil.org/journal/Vol13/No3/130679.pdf>; prisijungimo laikas: 2006-11-14.
83. The compliance problem in the European Union // http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06_1_2.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-12.
84. Tallberg J. Paths to Compliance: Enforcement, Management ant the European Union, International Organization, 2002, Vol. 56, pp. 609 - 643

SANTRAUKA

Magistrinio darbo tikslas – išanalizuoti valstybių narių atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimus principą. Pirmame darbo skyriuje autorė koncentruojasi ties pačiais svarbiausiais šio principo aspektais: valstybių narių atsakomybės principo kildinimu iš Teisingumo Teismo bylų *Francovich* ir *Brasserie du Pêcheur*, Bendrijos teisės tiesioginio veikimo ir viršenybės doktrinomis, valstybių narių atsakomybės už Bendrijos sudarytus tarptautinius susitarimus klausimo nagrinėjimu.

Antrame darbo skyriuje nagrinėjama procedūra, taikoma tais atvejais, kai Komisija ar kita valstybė narė mano, kad viena ar kelios narės pažeidė savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę ir dėl to kreipiasi į Teisingumo Teismą (toliau ETT). Skyriuje taip pat analizuojama ETT priimto sprendimo teisinė galia ir valstybių narių pareiga ją įgyvendinti. Antrame skyriuje keliami ETT priimto sprendimo įgyvendinimo užtikrinimo problema – kaip užtikrinti, kad valstybė narė įvykdys ETT sprendimą.

Trečiame skyriuje autorė analizuoja dažniausiai pasitaikančius ir svarbiausius valstybių narių daromus EB teisės pažeidimus: direktyvų neįgyvendinimą, reglamentų įgyvendinimą, nacionalinių teismų daromus pažeidimus, pareigos bendradarbiauti su EB institucijomis pažeidimus, neteisėtą valstybės pagalbos teikimą. Skyriuje taip pat aptariamos valstybių pažeidėjų gynybos priemonės, kurių ETT nėra linkęs pripažinti tinkamomis pateisinti savo elgesį.

Paskutinio skyriaus tikslas – analizuoti privačių subjektų teisę siekti žalos, padarytos valstybei narei pažeidus EB teisę, atlyginimo nacionaliniuose teismuose pagal nacionalinę teisę.

SUMMARY

The aim of this paper is to analyse the principle of member state liability for breaches of Community law. In the first chapter the author concentrates on the most important aspects of this principle: the origins of member state liability principle in cases *Francovich* and *Brasserie du Pêcheur*, the direct effect and supremacy of Community law, the question if member states can be held liable for breaches of international agreements, concluded by the Community.

The second chapter describes the procedure, which is applied when the Commission or another member state holds one or more member states responsible for the breach of Community law and appeals to the Court of Justice (ECJ). It is also discussed the power of the decision of the Court of Justice and how member states must comply with it. This chapter raises a problem of how to make defendant member state comply with the decision.

In the third chapter the author examines the most frequent and most important breaches of Community law: non implementation of directives, implementation of regulations, the breaches of national courts, the breach of the duty to cooperate with Community institutions, illegal State aid. This chapter also describes defendant state defences, which the ECJ doesn't consider appropriate.

The aim of the last chapter is to analyse the right of private individuals to seek compensation in national courts, which apply national law, for damages, caused by the defendant member state, when it breached the Community law.

PRIEDAI

I Priedas

1 lentelė. Bylų dėl valstybių narių padarytų EB teisės pažeidimų skaičius ETT

Metai	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Iš viso	Iš viso %
EB 15 narių	124	118	162	157	157	168	214	193	1293	100 %
Belgija	19	22	13	5	13	8	17	13	110	8 %
Danija	0	1	1	0	2	2	3	2	11	1 %
Vokietija	20	5	9	12	13	16	18	14	107	8 %
Graikija	10	17	12	18	15	17	16	27	132	10 %
Ispanija	7	6	7	9	15	11	28	11	94	7 %
Prancūzija	15	22	35	25	20	22	22	23	184	14 %
Airija	6	10	13	14	12	8	16	3	82	6 %
Italija	20	12	29	22	21	24	20	27	175	14 %
Liuksemburgas	8	8	14	11	10	12	16	14	93	7 %
Nyderlandai	3	3	1	12	5	5	9	13	51	4 %
Austrija	0	4	8	8	7	15	20	14	76	6 %
Portugalija	15	5	13	10	7	10	10	7	77	6 %
Suomija	0	1	0	4	3	1	6	8	23	2 %
Švedija	0	1	1	3	3	2	5	5	20	2 %
Jungtinė Karalystė	1	1	6	4	11	15	8	12	58	4 %

Šaltinis: http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop06_1_2.pdf; prisijungimo laikas: 2006 – 11 - 16

II Priedas

2 lentelė. Valstybių narių padarytų EB teisės pažeidimų bylos pagal procedūros stadijas, 1978 – 2000

Valstybė narė	Formalus pareiškimas dėl įsipareigojimų nevykdymo	Pagrįsta nuomonė	Kreipimasis į ETT
Belgija	1,443	652 (45,2 %)	236 (16,4 %)
Danija	779	103 (13,2 %)	22 (2,8 %)
Vokietija	1,352	517 (38,2 %)	136 (10,1 %)
Graikija	1,611	659 (40,9 %)	198 (12,3 %)
Prancūzija	1,772	721 (40,7 %)	234 (13,2 %)
Airija	1,143	405 (35,4 %)	121 (10,6 %)
Italija	1,970	1,010 (51,4 %)	396 (20,1 %)
Liuksemburgas	1,083	409 (37,8 %)	130 (12,0 %)
Nyderlandai	1,021	288 (28,2 %)	72 (7,1 %)
Portugalija	1,230	483 (39,3 %)	63 (5,1 %)
Ispanija	1,048	349 (33,3 %)	74 (7,1 %)
Jungtinė Karalystė	1,125	304 (27,0 %)	50 (4,4 %)
Viso 12 EB narių	15,577	5,900 (37,9 %)	1,737 (11,2 %)

Šaltinis: J. Tallberg. Paths to Compliance: Enforcement, Management ant the European Union, International Organization, 2002, Vol. 56, pp. 609 - 643

III Priedas

3 lentelė. Pažeidimų bylų baigimas atitinkamose procedūros stadijose 1999 metais

Proceso stadija	Baigtų bylų skaičius	Baigtų bylų procentinė išraiška
Prieš formalaus pareiškimo pateikimą	763	40,2 %
Prieš pagrįstos nuomonės pateikimą	593	31,2 %
Prieš kreipiantis į ETT	435	22,9 %
Prieš priimant ETT sprendimą	40	2,1 %
Prieš antro formalaus pareiškimo pateikimą	46	2,4 %
Prieš antros pagrįstos nuomonės pateikimą	12	0,6 %
Prieš antrą kreipimąsi į ETT	10	0,5 %
Prieš ETT sprendimo, numatančio sankcijas, priėmimo	1	0,1 %
Iš viso	1,900	100 %

Šaltinis: J. Tallberg. Paths to Compliance: Enforcement, Management and the European Union, International Organization, 2002, Vol. 56, pp. 609 - 643