4.2. Proceso atnaujinimo galimybės nacionalinėje teisėje pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą po Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komiteto išvadų

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas

Prof. dr. Danutė Jočienė
El. paštas: djociene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-14

Santrauka. Galimybė atnaujinti administracinį procesą, kuri 2020 m. buvo įtvirtinta Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 156 straipsnio 2 dalies 1 punkte (2020 m. birželio 30 d. redakcija), kai *inter alia* Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismo sprendimu pažeista 1966 m. Jungtinių Tautų Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte nustatyta asmens teisė, vertintina kaip itin svarbus įstatymų leidėjo žingsnis, siekiant sudaryti kuo tinkamesnes sąlygas asmenims nacionaliniu lygmeniu apginti bei atkurti savo pažeistas minėtame Pakte ginamas teises. Kartu tai yra puikus pavyzdys, kaip valstybė, šio Pakto dalyvė, tinkamai ir praktiškai vykdo pagal šią universalią tarptautinę sutartį, visų pirma pagal jos 2 straipsnį, priištus tarptautinius įsipareigojimus *inter alia* įstatymų leidybos srityje.

Reikšminiai žodžiai: Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas, 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas ir jo fakultatyvinis protokolas dėl peticijos teisės, administracinių bylų teisenos proceso atnaujinimas, teisė bendromis lygybės sąlygomis stoti į savo šalies valstybės tarnybą.

Įvadas

Lietuvos administraciniai teismai 2019 m. sulaukė įdomaus prašymo – atnaujinti procesą administracinės bylos teisenoje po to, kai Jungtinių Tautų (toliau – JT) Žmogaus teisių komitetas (toliau – Žmogaus teisių komitetas arba Komitetas) 2019 m. liepos 24 d. priėmė išvadą byloje *Jagminas prieš Lietuvą* (pranešimo Nr. 2670/2015)¹ ir pripažino, kad Lietuva pažeidė 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto (toliau – Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, TPPTP arba Paktas)² 25 straipsnio c punktą (teisė bendromis lygybės sąlygomis stoti į savo šalies valstybės tarnybą), nes G. Jagmino atleidimas iš valstybės tarnybos (dėl to, kad jo atžvilgiu buvo atliekamas operatyvinis tyrimas, jis neteko teisės dirbti su įslaptinta informacija), neužtikrino pakankamų garantijų nuo savavališko atleidimo, o taikoma procedūra nesuteikė jam galimybės Lietuvoje veiksmingai užginčyti jo atleidimo pagrindą. Komitetas G. Jagmino skundus pagal Pakto 14 straipsnio 1 dalį (teisė į tai, kad būtų lygybės ir viešumo sąlygomis išnagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas) ir 2 dalį (teisė į nekaltumo prezumpciją) pripažino nepriimtinais.³

1 Žr. *inter alia* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 11 d. nutartį Nr. P-94-575/2019, <https://lvat.teismas.lt/teismu-praktika/kreipimaisi-i-konstitucini-teisma/2019-metai/791>.

2 Žr. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 77-3288.

3 Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas pripažino, kad Lietuva pažeidė pareiškėjo teisę lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą, <http://lrv-atstovas-eztt.lt/naujienos/jungtiniu-tautu-zmogaus-teisiu-komitetas-pripazino-kad-lietuva-pazeide-pareiskejo-teise-lygiomis-salygomis-stoti-i-valstybes-tarnyba>; žr. taip pat Išvadą lietuvių kalba, http://lrv-atstovas-eztt.lt/uploads/JAGMINAS_2019_JT_Komiteto_isvada.pdf; Išvadą anglų kalba, http://lrv-atstovas-eztt.lt/uploads/JAGMINAS_2019_Views.pdf.

Administraciniais teismams kilo gana sunkus teisinis galvosūkis, kaip pasielgti šioje situacijoje – Lietuva pagal minėto Pakto 2 straipsnį privalo tinkamai vykdyti visus pagal jį prisiimtus tarptautinius įsipareigojimus, o tai, viena vertus, galima aiškinti ir kaip Lietuvos pareigą, siekiant tinkamo ir visapusiško tarptautinių įsipareigojimų vykdymo, sudaryti įstatyme numatytas galimybes atnaujinti administracinį procesą po pralaimėtos bylos Žmogaus teisių komitete, tačiau, kita vertus, tokio atnaujinimo instituto šiuo atveju nenumatė nacionaliniai įstatymai, t. y. Administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau – ABTĮ), taigi administraciniais teismams nebuvo teisinio pagrindo vidaus teisės požiūriu tai daryti. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) sustabdė nagrinėjamą administracinę bylą ir 2019 m. gruodžio 11 d. nutartimi kreipėsi su prašymu į Konstitucinį Teismą.⁴

4.2.1. Valstybių Pakto dalyvių tarptautinių įsipareigojimų pagal Pakto pobūdį

Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 2 straipsnis yra ypač svarbus valstybių tarptautinių įsipareigojimų pagal Pakto požiūriu, t. y. jis įtvirtina vadinamuosius *tiesioginius* valstybių įsipareigojimus – užtikrinti Pakte garantuojamas teises visiems jų jurisdikcijoje esantiems asmenims be jokio diskriminacijos nuo to momento, kai atitinkama valstybė tampa šios sutarties dalyve⁵ (pagal tarptautinių sutarčių teisėje taikomą *ratione temporis* arba laiko principą). Tiesioginių valstybių įsipareigojimų pagal Pakto pobūdį matomas iš Pakto 2 straipsnyje vartojamų formuluočių: „Kiekviena valstybė <...> *įsipareigoja gerbti ir visiems <...> asmenims užtikrinti teises, pripažįstamas šiame Pakte <...>*“, o tai reiškia, kad valstybės Pakto dalyvės privalo užtikrinti (angl. *the obligation to ensure*) Pakte garantuojamas teises iš karto nuo to momento, kai atitinkama valstybė tampa šios universalios tarptautinės sutarties dalyve.⁶ Kaip teigia prof. V. Vadapalas, tai vadinamasis „elgesio įsipareigojimas“, kai turi būti tiesiogiai užtikrintas tam tikras elgesys apsaugomo asmens atžvilgiu.⁷ O kita universali itin svarbi sutartis – 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas – sukuria tik vadinamuosius *rezultato įsipareigojimus*, t. y. siekti tam tikro rezultato ateityje, imantis tam tikrų laipsniškų priemonių.⁸

Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas – tai universali Jungtinių Tautų priimta atvira, daugiašalė tarptautinė sutartis⁹, kuri kartu su dviem fakultatyviniais Protokolais¹⁰ bei 1948 m. gruodžio 10 d. priimta Visuotinė žmogaus teisių deklaracija ir 1966 m. Tarptautiniu ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktu sudaro Jungtinių Tautų žmogaus teisių sistemos pagrindą ir dažnai vadinama Tarptautiniu žmogaus teisių biliu (angl. *International Bill of Human Rights*).¹¹

4 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 11 d. nutartis Nr. P-94-575/2019, *supra* note 1.

5 Pakto 2 straipsnio 1 ir 2 dalyse numato: „1. Kiekviena valstybė, šio Pakto Šalis, įsipareigoja gerbti ir visiems esantiems jos teritorijoje bei priklausantiems jos jurisdikcijai asmenims užtikrinti teises, pripažįstamas šiame Pakte, be jokių skirtumų, tokių kaip rasė, odos spalva, lytis, kalba, religija, politiniai arba kiti įsitikinimai, tautinė ar socialinė kilmė, turtinė padėtis, gimimas ar koks nors kitas požymis. 2. Kiekviena Valstybė, šio Pakto Šalis, įsipareigoja pagal savo konstitucines procedūras ir šio Pakto nuostatas priimti tokius įstatymus ar imtis tokių priemonių, kurios gali būti reikalingos šiame Pakte pripažįstamoms teisėms įgyvendinti, jeigu tai dar nėra numatyta galiojančiuose įstatymuose ar kitose priemonėse.“

6 Manfred Nowak, „The International Covenant on Civil and Political Rights“, iš *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook* (Second, Revised edition. Ed. by Raija Hanski and Markku Suksi, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 2000), 86–88.

7 Vilenas Vadapalas, *Tarptautinė teisė* (Vilnius: Eugrimas, 2006), 269.

8 Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto 2 straipsnio 1 dalyje numatyta: „1. Kiekviena valstybė, šio Pakto Šalis, įsipareigoja tiek savo pastangomis, tiek pasinaudodama tarptautine pagalba ir bendradarbiavimu, ypač ekonomikos ir technikos srityse, imtis, kiek daugiausia leidžia jos ištekliai, visų atitinkamų, svarbiausia, teisių priemonių, kad šiame Pakte pripažįstamos teisės palaipsniui būtų visiškai įgyvendintos“.

9 Lyra Jakulevičienė, *Tarptautinių sutarčių teisė: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Registrų centras, 2011), 93–95.

10 1966 m. Jungtinių Tautų Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto fakultatyvinis protokolai dėl peticijos teisės ir 1989 m. antrasis fakultatyvinis protokolai mirties bausmei panaikinti.

11 Nowak, *supra* note 6: 83.

TPPTP 2 straipsnis formuoja valstybių tarptautinius įsipareigojimus individų kaip teisių pagal Paktą turėtojų atžvilgiu. Nepaisant to, kiekviena valstybė, Pakto dalyvė, yra suinteresuota, kad ir kita valstybė, Pakto dalyvė, tinkamai vykdytų pagal Paktą priimtus įsipareigojimus.¹² Tokia pareiga kyla iš to, kad „taisyklės, kurios nustato pagrindines žmogaus teises (angl. *rules concerning the basic rights of the human person*), yra *erga omnes* įsipareigojimais“¹³, ir, be to, toks įsipareigojimas valstybėms pabrėžiamas Pakto Preambulės ketvirtajame punkte.

Pakto 2 straipsnio 2 dalis yra itin svarbi valstybių įsipareigojimų pagal Paktą požiūriu ir numato: „Kiekviena Valstybė, šio Pakto Šalis, įsipareigoja pagal savo konstitucines procedūras <...> priimti tokius įstatymus ar imtis tokių priemonių, kurios gali būti reikalingos šiame Pakte pripažįstamoms teisėms įgyvendinti, jeigu tai dar nėra numatyta galiojančiuose įstatymuose ar kitose priemonėse.“ Pakto 2 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, jog kiekviena „valstybė, šio Pakto Šalis, įsipareigoja: a) užtikrinti, kad kiekvienam asmeniui, kurio teisės ar laisvės, pripažintos šiame Pakte, yra pažeistos, būtų prieinamos veiksmingos teisinės gynybos priemonės <...>; b) užtikrinti, kad asmens, reikalaujančio tokios teisinės gynybos priemonės, teisė į tokią teisinę gynybą nustatytų valstybės teisinėje sistemoje numatytos kompetentingos teisminės, administracinės ar įstatymų leidžiamosios institucijos <...>, ir plėtoti teisinės gynybos galimybes; c) užtikrinti, kad, pripažinus tokias teisinės gynybos priemones, kompetentingos institucijos jas įgyvendintų“.

Taigi Pakto 2 straipsnis aiškiai ir tiesiogiai formuoja valstybių tarptautinius įsipareigojimus jo dalyvių atžvilgiu, paskirdamas bendrą pareigą valstybėms gerbti ir garantuoti Pakte įtvirtintas teises (angl. *to respect the Covenant rights and to ensure them* <...>) be jokios diskriminacijos. Pagal 1969 m. Vienos konvencijos dėl sutarčių teisės 26 straipsnį valstybės Pakto dalyvės privalo sąžiningai (ir tinkamai) vykdyti pagal Paktą priimtus tarptautinius įsipareigojimus ir būtent *gera valia*¹⁴, kurie taikomi valstybei kaip visumai, apimdami tiek visą valstybės aparatą (vykdomąją, įstatymų leidžiamąją ir teisminę valdžias), tiek bet kokią valstybės lygmenį – nacionalinį, regioninį ar lokalų¹⁵. Toks supratimas kyla ir iš Vienos konvencijos dėl sutarčių teisės 27 straipsnio „Vidaus teisė ir sutarčių laikymasis“: „Šalis negali pasitelkti savo vidaus teisės nuostatų, kad pasiteisintų dėl sutarties nesilaikymo <...>.“¹⁶ Kaip teigia prof. V. Vadapalas, įsipareigojimas „gerbti“ reikalauja, kad pati valstybė susilaikytų nuo bet kokių šių teisių pažeidimų ir kad valstybė bus atsakinga už bet kokius veiksmus ar neveikimą, kuriuos įvykdys pareigūnai ir kiti asmenys, už kuriuos ta valstybė atsako pagal tarptautinę teisę. V. Vadapalo teigimu, valstybė turi priimti įstatymus ir kitus teisės aktus, reikalingus jos įsipareigojimui gerbti, ir užtikrinti pripažįstamas teises.¹⁷

Pagal TPPTP 2 straipsnio 1 dalį valstybėms kylantys teisiniai įsipareigojimai savo esme yra tiek negatyvūs, tiek pozityvūs. Pirmiausia valstybės turi susilaikyti nuo galimų Pakte įtvirtintų teisių pažeidimo; be to, valstybė turi imtis ir atitinkamų įstatymų leidybos, teisminių, administracinių, šviečiamųjų ir kitų atitinkamų priemonių, kad galėtų tinkamai vykdyti savo laisva valia priimtus įsipareigojimus.¹⁸ Tačiau valstybėms paliekama tam tikra laisvė pasirinkti metodus ir būdus, kaip, kokiomis priemonėmis šios teisės bus užtikrintos jų nacionalinėje teisėje. Vis dėlto Pakto 2 straipsnio 2 dalis neleidžia valstybėms remtis savo konstitucinės ar kitos vidaus teisės nuostatomis norint pateisinti įsipareigojimų pagal Paktą nevykdymą.¹⁹

12 United Nations. CCPR. Human Rights Committee. General Comments no. 31 [80]. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, adopted on 29 March 2004 (2187th meeting), 2 pnk., https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=en.

13 Vadapalas, *supra* note 7: 43.

14 General Comments no. 31, *supra* note 12, 3, 10 pnk. Žr. taip pat 1969 m. Vienos konvencijos dėl sutarčių teisės 26 straipsnį „*Pacta sunt servanda*“, kuris numato: „Kiekviena įsigaliojusi sutartis jos šalims yra privaloma, ir šalys privalo sąžiningai ją vykdyti.“

15 *Ibid.*, 12, 4 pnk.

16 *Ibid.*, 4–5 pnk.

17 Vadapalas, *supra* note 7: 269, su tolesne nuoroda į *Louis Henkin*, p. 890.

18 General Comments no. 31, *supra* note 12, 7 pnk.

19 *Ibid.*, 4–5 pnk.

Šiame kontekste paminėtina, kad kitos regioniniu lygmeniu veikiančios Europos žmogaus teisių apsaugos sistemos požiūriu valstybės taip pat turi tam tikrą laisvę (angl. *margin of appreciation*) rinktis metodus ir būdus, kuriais bus įgyvendinama 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (toliau – Konvencija, Europos žmogaus teisių konvencija arba EŽTK). Svarbu, kad valstybės įvykdytų įsipareigojimus pagal šią Konvenciją, o tai apima ir pareigą vykdyti Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimus (toliau – EŽTT, Teismas), priimtus bylose prieš tą valstybę (*inter alia* EŽTT Didžiosios kolegijos (toliau – DK) 2000 m. liepos 13 d. sprendimas byloje *Scozzari ir Giunta prieš Italiją*, peticijų Nr. 39221/98 ir 41963/98, 249 pnk.). Kaip pabrėžta *inter alia* byloje *Paksas prieš Lietuvą* (DK, peticijos Nr. 34932/04, 2011 m. sausio 6 d. sprendimas, 119 pnk.), pagal Konvencijos 46 straipsnį valstybės Konvencijos dalyvės privalo vykdyti šio Teismo galutinius sprendimus bylose, kuriose jos yra šalys, o kartais iš jų gali būti reikalaujama šio 46 straipsnio pagrindu atnaujinti ir procesą vidaus teisėje siekiant tinkamo sprendimo įvykdymo (žr. *Shabelnik prieš Ukrainą*, Nr. 2, peticijos Nr. 15685/11, 2017 m. birželio 1 d. sprendimas, 56 pnk.), nors pati Konvencija tokios teisės į proceso atnaujinimą ir nenumato (žr. bylas *Saïdi prieš Prancūziją*, 1993 m. rugsėjo 20 d. sprendimas, 47 pnk.; *Bochan prieš Ukrainą*, Nr. 2, peticijos Nr. 22251/08, 2015 m. vasario 5 d. sprendimas, 44–50 pnk.). Pažymėtina ir tai, kad ir pati Europos žmogaus teisių konvencija, ir jos 1 straipsnis²⁰ įpareigoja valstybes, kai jos ratifikuoja Konvenciją, užtikrinti, kad jų vidaus teisė būtų suderinta su Konvencijos nuostatomis. Prižiūrint Europos Tarybos Ministrų Komitetui (kuris atsakingas už EŽTT priimtų sprendimų vykdymo priežiūrą), valstybė privalo imtis visų reikalingų bendrųjų priemonių ir / arba individualių priemonių vidaus teisėje, kad būtų pašalinti nustatyti Konvencijos pažeidimai ir asmeniui atlyginta tokiu būdu, kad, kiek tai įmanoma, būtų atkurta prieš pažeidimą buvusi padėtis (žr. bylą *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) prieš Šveicariją* (Nr. 2) [DK], peticijos Nr. 32772/02, 85 pnk., ECHR 2009IV).

Pažymėtina, kad pagal TPPTP įkurtas ir veikiantis Žmogaus teisių komitetas, kuris nagrinėja pagal šio Pakto 1966 m. priimtą pirmąjį fakultatyvinį protokolą dėl peticijos teisės (šio Protokolo 2 straipsnį) individų rašytinius pareiškimus (peticijas), neturi, skirtingai nei EŽTK sistema, savo priimtų išvadų įgyvendinimo priežiūros (kontrolės) mechanizmo. Be to, yra dar vienas esminis skirtumas nuo EŽTK sistemos – Žmogaus teisių komiteto išvados iš esmės valstybėms nėra privalomos; atsižvelgiant į minėto fakultatyvinio protokolo dėl peticijos teisės 5 straipsnio 4 dalį, kad „Komitetas savo išvadas praneša suinteresuotai valstybei, šio Protokolo Šaliai, ir privačiam asmeniui“, darytina išvada, kad teisine prasme **šio Komiteto išvados turi tik rekomendacinį pobūdį**. Tačiau pagal Pakto 2 straipsnį valstybė privalo sąžiningai vykdyti visus pagal Paktą priimtus įsipareigojimus, *inter alia* tai reikštų ir jos pareigą tinkamai įgyvendinti vidaus teisėje prieš ją priimtas šio Komiteto išvadas. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos aiškiai formuluoja Lietuvos valstybės iš Konstitucijos kylančią pareigą vykdyti visus tarptautinius įsipareigojimus, kurie kyla iš Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas, KT) pažymėjo *inter alia* 2016 m. gruodžio 22 d. nutarimo²¹ motyvuojamosios dalies IV skyriuje:

- „<...> valstybės yra laisvos pasirinkti atitinkamas priemones ir būdus, kuriais užtikrins veiksmingą priimtų tarptautinių įsipareigojimų vidaus teisėje laikymąsi, įskaitant sprendimų, priimtų bylose prieš tą valstybę, vykdymą <...>. <...> pagal Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 2 straipsnį valstybė privalo imtis visų reikiamų priemonių tam, kad būtų tinkamai gerbiamos ir efektyviai garantuojamos visiems jos teritorijoje (jurisdikcijoje) esantiems asmenims <...> pakte numatytos teisės <...>“ (26 punktas);

20 Žr. Danutė Jočienė, *Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje*. Antras pataisytas ir papildytas leidimas (Vilnius: Eugrimas, 2001), 34–50.

21 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. gruodžio 22 d. nutarimas, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1662/content>.

- „<...> pagarba tarptautinei teisei, t. y. sava valia priimtų tarptautinių įsipareigojimų laikymasis, pagarba visuotinai pripažintiems tarptautinės teisės principams (taip pat ir principui *pacta sunt servanda*), yra atkurtos nepriklausomos Lietuvos valstybės teisinė tradicija ir konstitucinis principas (*inter alia* 2006 m. kovo 14 d., 2012 m. rugsėjo 5 d., 2014 m. sausio 24 d. nutarimai, 2016 m. gegužės 16 d. sprendimas). Pagarba tarptautinei teisei yra neatskiriama konstitucinio teisinės valstybės principo, kurio esmė – teisės viešpatavimas, dalis (2014 m. sausio 24 d., 2014 m. kovo 18 d. nutarimai). <...> vidaus teisėje įgyvendinant tarptautinius Lietuvos Respublikos įsipareigojimus būtina atsižvelgti į Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą Konstitucijos viršenybės principą (2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas)“ (29 punktas).“ <...>

Pažymėtina ir tai, kad pagal Konstitucijos 138 straipsnio 3 dalį tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Aiškindamas šią Konstitucijos nuostatą Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad ji reiškia, jog Seimo ratifikuotos tarptautinės sutartys įgyja įstatymo galią (KT 1995 m. sausio 24 d. išvada, 1995 m. spalio 17 d., 2006 m. kovo 14 d. nutarimai, 2004 m. balandžio 7 d. sprendimas). Konstitucijoje taip pat įtvirtintas principas, kad tais atvejais, kai nacionalinės teisės aktas (aišku, išskyrus pačią Konstituciją) nustato tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruoja su nustatytuoju tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis (KT 2006 m. kovo 14 d., 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimai). Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Lietuva prie TPPTP (kaip ir prie kitų išvardintų JT Žmogaus teisių chartijos dokumentų) prisijungė Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. kovo 12 d. nutarimu Nr. I-1136. Pagal tuo metu galiojusį Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 12 straipsnį, kuris numatė, kad visos tarptautinės sutartys Lietuvoje turi įstatymo galią, Paktas įgijo įstatymo galią ir, teigtina, jį išlaikė ir po Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo 1992 m. spalio 25 d. referendumu.

Taigi pagal Konstituciją Lietuva privalo vykdyti visus priimtus tarptautinius įsipareigojimus, kurie kyla tiek iš ratifikuotų, tiek iš neratifikuotų tarptautinių sutarčių.²² Tai pabrėžta ir Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje, pagal kurią įsigaliojusias Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis Lietuvos Respublikoje *privaloma vykdyti*. Konkretūs Lietuvos Respublikos priimtų tarptautinių įsipareigojimų pagal tarptautines sutartis, *inter alia* Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto, įgyvendinimo būdai nėra nurodomi; tai lieka pačios valstybės reikalas. Galbūt šis aspektas, kad Paktas nėra ratifikuota tarptautinė sutartis, kuri turėtų aiškią viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus jų kolizijos atveju, autorės nuomone, ir lėmė faktinę aplinkybę, kad Lietuvoje iki šio nebuvo numatyta įstatyme atnaujinti administracinį procesą pagal ABTĮ po Žmogaus teisių komiteto priimtų išvadų (iki minėto Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. birželio 30 d. įstatymo Nr. XIII-3221 priėmimo²³).

Visa ši problematika tapo itin svarbi Lietuvai *inter alia* po minėtos Žmogaus teisių komiteto 2019 m. liepos 24 d. Išvados byloje *Jagminas prieš Lietuvą* (pranešimo Nr. 2670/2015) paskelbimo.²⁴ Kilo klausimas, kodėl Lietuvoje galimybė atnaujinti administracinį procesą pagal ABTĮ po minėto Komiteto išvados neegzistuoja. Paminėtina, kad Žmogaus teisių komitetui skundo autorius G. Jagminas teigė, kad 2006 m. panaikinus jam išduotą leidimą dirbti su įslaptinta informacija dėl to, kad jo atžvilgiu dėl galimai padarytų nusikalstamų veikų buvo atliekamas operatyvinis tyrimas, jis buvo nepagrįstai atleistas iš Valstybės sienos apsaugos tarnybos, o dėl jo atleidimo administracinę bylą nagrinėję nacionaliniai teismai padarė materialinės ir procesinės teisės pa-

22 Straipsnio autorė nenori leisti į teises diskusijas apie tarptautinių sutarčių teisinės galios ypatumus Lietuvos teisėje ir apie tai, ar pagrįstai Lietuvoje yra skirtinga oficialiosios konstitucinės doktrinos požiūriu Lietuvos Respublikos ratifikuotų ir neratifikuotų tarptautinių sutarčių teisinė galia ir pan. Plačiau apie tai žr. Jočienė, *supra* note 20: 132–144; Jakulevičienė, *supra* note 9: 46–56; 76–80; taip pat Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada, 1995 m. spalio 17 d. nutarimą ir kt.

23 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 156 straipsnio pakeitimo įstatymas. TAR, 2020-07-10, Nr. 15516.

24 Žr. *inter alia* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 11 d. nutartį, *supra* note 1.

žeidimų.²⁵ Komitetas konstatavo, kad Lietuva pažeidė skundo autoriaus teisę bendromis lygybės sąlygomis stoti į savo šalies valstybės tarnybą pagal Pakto 25 straipsnio c punktą ir pabrėžė, kad bylai reikšmingu metu galiojusio Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo 18 straipsnio 1 dalies 4 punkte buvo aiškiai įtvirtinta nuostata, kad dėl to fakto, jog valstybės tarnautojo (-os) atžvilgiu atliekamas operatyvinis tyrimas, jis (-i) yra atleidžiamas (-a) iš valstybės tarnybos. Kaip teigė Komitetas, vien nustačius operatyvinio tyrimo faktą įstatymas nepaliko valdžios institucijoms jokios laisvės savo nuožiūra nuspręsti dėl taikytinų priemonių.²⁶ Pakto 14 straipsnio, įtvirtinančio kiekvieno asmens teisę į teismą ir teisingą procesą, pažeidimų Komitetas nenustatė.

Taigi, viena vertus, Žmogaus teisių komitetas savo Išvadoje byloje *Jagminas prieš Lietuvą* nepareigojo Lietuvos atnaujinti administracinio proceso, nes tokios teisės pats Paktas apskritai negarantuoja, tačiau, kita vertus, aiškiai nurodė, kad pagal Pakto 2 straipsnio 3 dalies a punktą Lietuva privalo užtikrinti skundo autoriui veiksmingą teisinės gynybos priemonę, sumokėti tinkamą kompensaciją, taip pat užkirsti kelią panašioms pažeidimams ateityje.²⁷ Taigi, Komitetas nurodė Lietuvai, kokių veiksmų ji turi imtis pagal šį skundą, tačiau kaip, kokiomis priemonėmis tai bus padaryta bei, pavyzdžiui, kokia veiksminga teisinės gynybos priemonė bus suteikta ar kokio dydžio kompensacija bus sumokėta pareiškėjui, lieka pačios valstybės reikalas. Vis dėlto Lietuva turi tarptautinę pareigą tinkamai įvykdyti Komiteto įvardytas priemones; tą daryti Lietuvą tiesiogiai įpareigoja ir minėta Pakto 2 straipsnio 2 dalis.

LVAT, gavęs skundo autoriaus G. Jagmino prašymą atnaujinti administracinį procesą dėl jo atleidimo iš Valstybės sienos apsaugos tarnybos po konstatuotų Žmogaus teisių komiteto Pakto 25 straipsnio c punkto nuostatų pažeidimo, 2019 m. gruodžio 11 d. nutartimi²⁸ kreipėsi į Konstitucinį Teismą, prašydamas išaiškinti, ar Administracinių bylų teisenos įstatymo 156 straipsnio 2 dalis (2019 m. liepos 16 d. įstatymo Nr. XIII-2332 redakcija) tiek, kiek joje *nenumatyta galimybė inicijuoti proceso atnaujinimą*, kai Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas pripažįsta, kad valstybė padarė Pakto pažeidimą, neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai, 138 straipsnio 3 daliai bei konstituciniam *pacta sunt servanda* principui. LVAT šioje nutartyje vertino Lietuvos Respublikos tarptautinių įsipareigojimų teisinį pobūdį tiek pagal EŽTK, tiek pagal Paktą, pabrėždamas, kad, nors abi institucijos nagrinėja individualias peticijas, vis dėlto egzistuoja jų institucinis specifiškumas, įskaitant ir priimtų sprendimų pobūdį, jų vykdymą. LVAT pabrėžė, kad bendrai tarptautinio žmogaus teisių gynimo proceso efektyvumas pirmiausia priklauso nuo to, kaip užtikrinamas tolesnis tokios institucijos sprendimo vykdymas. Todėl Lietuva privalo imtis visų reikiamų priemonių, kad būtų tinkamai gerbiamos ir efektyviai garantuojamos tiek Konvencijoje, tiek minėtame Pakte numatytos teisės. LVAT taip pat nurodė, kad Žmogaus teisių komitetas Išvados 10 punkte konstatavo: „Remiantis Pakto 2 straipsnio 3 dalies a punktu, valstybė, Pakto šalis, privalo užtikrinti autoriui veiksmingą teisinės gynybos priemonę. Tuo tikslu ji turi visiškai atitaisyti padėtį (angl. *to make full reparation*) asmenų, kurių Pakte įtvirtintos teisės buvo pažeistos. Todėl valstybė, Pakto šalis, privalo *inter alia* imtis tinkamų priemonių, kad autoriui būtų sumokėta derama kompensacija už patirtus pažeidimus.“ Kartu LVAT taip pat pasirėmė šio Komiteto 2016 m. lapkričio 30 d. išplatintomis Gairėmis dėl reparacijos priemonių pagal Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto fakultatyvinį protokolą (toliau – Gairės), kuriose iš valstybių reikalaujama visiškai atitaisyti [buvusią] padėtį (angl. *to make full reparation*), o tokiomis priemonėmis Gairės laiko restituciją, kompensaciją, reabilitaciją ir kitas satisfakcines priemones, taip pat ir priemones, leidžiančias užkirsti kelią panašioms pažeidimams kartotis ateityje (Gairių 2 p.). LVAT padarė išvadą, kad nors Lietuva

25 Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas pripažino, kad Lietuva pažeidė pareiškėjo teisę lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą, *supra note 3*.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 11 d. nutartis, *supra note 1*.

nėra aiškiai išipareigojusi po minėto Žmogaus teisių komiteto Išvados suteikti galimybę proceso atnaujinimui kaip veiksmingai teisinės gynybos priemonei, tokią išvadą, anot **šio teismo**, galima daryti iš pacituotų normų visumos.

4.2.2. Įstatymų leidėjo iniciatyvos dėl galimybės atnaujinti administracinių bylų teisenos procesą po Žmogaus teisių komiteto išvadų bylose prieš Lietuvą

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė²⁹ 2020 m. vasario 19 d. įregistravo Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 156 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą Nr. XIIIP-4505, pasiūlė pakeisti 156 straipsnio 2 dalies 1 punktą ir jį išdėstyti taip³⁰:

„1) kai Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismo sprendimas byloje prieštarauja Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai ir jos papildomiems protokolams, arba kai Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas pripažįsta, kad sprendimas prieš asmenį yra priimtas pažeidžiant Tarptautinį pilietinių ir politinių teisių paktą ar jo papildomus protokolus.“

Vėliau minėtas įstatymo projektas buvo tobulinamas ir keičiamas *inter alia* įstatymo projektu Nr. XIIIP-4505(3), kuris registruotas 2020 m. birželio 19 d.³¹ Pagaliau Lietuvos Respublikos Seimas 2020 m. birželio 30 d. įstatymu Nr. XIII-3221³² (TAR, 2020-07-10, i. k. Nr. 2020-15516) Administracinių bylų teisenos įstatymo 156 straipsnio 2 dalies 1 punktą pakeitė ir išdėstė jį taip:

„1) kai Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismo sprendimas byloje prieštarauja Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai ir jos papildomiems protokolams, arba kai Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismo sprendimu pažeista Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte nustatyta asmens teisė.“

Taigi, kaip pažymėta viename iš šių įstatymo projektų Aiškinamųjų raštų³³, priėmus Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 156 straipsnio 2 dalies 1 punkto papildymą, būtų padarytas svarus indėlis siekiant įgyvendinti teisingumą, kai padaryti teismų materialiniai ir procesiniai pažeidimai. Kartu buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad tiek Administracinių nusižengimų kodekso 658 straipsnyje, tiek Baudžiamojo proceso kodekso 456 straipsnyje tokia galimybė jau yra įtvirtinta. Itin svarbu ir tai, kad dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatų buvo pabrėžta, kad priėmus šį įstatymo projektą *Lietuvoje būtų sukurta dar viena reikšminga teisminė žmogaus teisių apsaugos priemonė, o neigiamų pasekmių nenumatoma*³⁴.

4.2.3. Įstatymo galimybės atnaujinti procesą pagal ABTĮ įteisinimas

Taigi, įstatymų leidėjas šiuo atveju puikiai įvykdė savo konstitucinę misiją leisti įstatymus (Konstitucijos 67 straipsnio 2 punktas) ir įtvirtino dar vieną itin svarbią žmogaus teisių gynimo

29 Seimo nariai V. Simulik, M. Puidokas, I. Šiaulienė, A. Skardžius, A. Mazuronis.

30 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 156 straipsnio pakeitimo įstatymas, *supra* note 23.

31 Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 156 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/4b618a60b1fc11ea9a12d0dada3ca61b?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=6e95197a-9e70-474e-9d18-479c2cbf4717>.

32 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 156 straipsnio pakeitimo įstatymas, *supra* note 23.

33 Aiškinamasis raštas dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 156 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/5afc5b505fa211eaa02cacf2a861120c?jfwid=-wsolgg7k7>.

34 *Ibid.*

priemonę, t. y. galimybę atnaujinti administracinį procesą pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 156 straipsnio 2 dalies 1 punktą (2020 m. birželio 30 d. redakcija) po to, kai Žmogaus teisių komitetas savo išvadose prieš Lietuvą konstatuoja Pakte ginamų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimus (kiek tai susiję su administracinių teismų priimtais sprendimais). Autorės nuomone, toks įstatymo leidėjo žingsnis turi būti itin palankiai vertinamas ir Lietuvos valstybės priimtų tarptautinių įsipareigojimų pagal TPPTP kontekste, kai pati valstybė, kaip ją įpareigoja Pakto 2 straipsnio 1 ir ypač 2 dalys, *inter alia* ėmėsi įstatymų leidybos veiksmų, įstatymu nustatydamą naujas priemones žmogaus teisėms nacionaliniu lygmeniu veiksmingiau apginti. Priėmus minėtą Lietuvos Respublikos Seimas 2020 m. birželio 30 d. įstatymą, LVAT teisėjų kolegija 2020 m. rugpjūčio 26 d. nutartimi³⁵ kreipėsi į Konstitucinį Teismą, prašydama atšaukti jos pateiktą prašymą, nes teismui *inter alia* nekyla abejonių dėl byloje taikytinos 2020 m. birželio 30 d. įstatymo Nr. XIII-3221 redakcijos atitikties Konstitucijai. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininkas 2020 m. rugsėjo 4 d. potvarkiu sutiko, kad būtų atšauktas šis prašymas.³⁶ Kaip matyti iš 2020 m. rugsėjo 16 d. LVAT nutarties³⁷, pareiškėjas *inter alia* 2020 m. rugpjūčio 17 d. LVAT pateikė prašymą atnaujinti prašymo dėl proceso atnaujinimo priėmimo nagrinėjimą. Teisėjų kolegija konstatavo, kad yra pagrindas priimti pareiškėjo G. Jagmino prašymą dėl proceso atnaujinimo administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-788/2010.

Išvados

1. Taigi Žmogaus teisių komiteto Išvados *Jagmino prieš Lietuvą* byloje poveikis nacionalinei teisei vertintinas kaip itin svarus. Pažymėtina, kad vis dėlto šioje byloje Komitetas nenustatė Pakto 14 straipsnio nuostatų, garantuojančių *inter alia* kiekvieno asmens teisę kreiptis į teismą bei teisę į teisingą procesą, pažeidimų. O būtent proceso atnaujinimas vidaus teisėje, kai pati vidaus teisė tokią galimybę suteikia, autorės nuomone, yra nagrinėjamas teisės į teismą bei teisės į teisingą procesą pažeidimų kontekste valstybei vykdam, pavyzdžiui, pagal EŽTK 46 straipsnio 1 dalį priimtą prieš ją sprendimą.³⁸
2. Todėl itin džiugu, kad ir po Pakte numatytos politinės teisės – teisės stoti į savo šalies valstybinę tarnybą pagal Pakto 25 straipsnį – pažeidimo Lietuvos Respublikos Seimas 2020 m. birželio 30 d. įstatymu Nr. XIII-3221 įtvirtino dar vieną teisinės gynybos priemonę Lietuvoje – administracinių bylų teisenos proceso atnaujinimo pagal ABTĮ 156 straipsnį galimybę po minėto Komiteto išvadose prieš Lietuvą konstatuotų TPPTP numatytų teisių pažeidimo.
3. Tai reiškia, kad 2020 m. įtvirtinta administracinių bylų teisenos proceso atnaujinimo pagal ABTĮ galimybė sudaro geresnes teisinės prielaidas asmenims efektyviau apginti savo pagal Pakto pažeistas teises Lietuvoje, o Lietuvai tinkamai vykdyti pagal Pilietinių ir politinių teisių pakto priimtus tarptautinius įsipareigojimus, *inter alia* prieš Lietuvą paskelbtas JT Žmogaus teisių komiteto išvadas.

35 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugpjūčio 26 d. nutartis Nr. P-10-575/2020.

36 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininko 2020 m. rugsėjo 4 d. potvarkis Nr. 2B-34 „Dėl sutikimo atšaukti prašymą“, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2221/content>.

37 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugsėjo 16 d. nutartis Nr. P-10-575/2020.

38 EŽTT praktika, kaip minėta, rodo, kad Konvencija negarantuoja teisės atnaujinti procesą (žr. bylą *Sablon prieš Belgiją*, peticijos Nr. 36445/97, 2001 m. balandžio 10 d. sprendimas, 86 pnk.), tačiau tai nereiškia, kad tokių veiksmų negali būti reikalauja iš valstybių pagal EŽTK 46 straipsnio 1 dalį, siekiant prieš ją priimto EŽTT sprendimo įvykdymo (žr. *Yaremenko prieš Ukrainą*, peticijos Nr. 66338/09, 2015 m. balandžio 30 d. sprendimas, 52–56 pnk., ypač *Öcalan prieš Turkiją* [DK], peticijos Nr. 46221/99, 2005 m. gegužės 12 d. sprendimas, 207–210 pnk., kur Teismas aiškiai nurodė, kad geriausia pažeidimo pašalinimo priemonė šiuo atveju, kai asmuo buvo nuteistas pažeidus nepriklausomo ir nešališko teismo reikalavimus pagal Konvencijos 6 straipsnį, būtų proceso atnaujinimas vidaus teisėje, jei jis to prašytų (žr. 210 pnk.).

Renewal of Proceeding under National Law According to the Law of Procedures of Administrative Cases Following the Conclusions of the United Nations Human Rights Committee

Mykolas Romeris University Law School
Institute of International and European Union Law
Prof. dr. Danutė Jočienė
E-mail: djociene@mruni.eu

Summary. *The Human Rights Committee³⁹ is a body created under Article 28 of the UN International Covenant on Civil and Political Rights entrusted with the specific purpose – to monitor its implementation. Article 2 of the mentioned Covenant defines the scope of the legal obligations undertaken by States Parties to the Covenant – to respect the Covenant rights and to ensure them. It is a direct obligation, which has immediate effect for all States Parties. Article 2 requires also that States Parties adopt legislative, judicial, administrative, educative and other appropriate measures in order to fulfil their legal obligations⁴⁰. A failure to comply with this international obligation imposed on the States Parties under Article 2 of the Covenant – to respect and implement effectively the Covenant rights in their domestic legal systems – cannot be justified by reference to political, social, financial or other considerations within the State.*

Therefore, the possibility to reopen the administrative proceedings, which was granted by the newly adopted Law No. XIII-3221 on 30 June 2020 by the Seimas of the Republic of Lithuania under Article 156 part 2 sub-paragraph 1) of the Law on Administrative Proceedings, when the UN Human Rights Committee finds a violation (-s) of the rights guaranteed by the Covenant on Civil and Political Rights, can be assessed as an effective legal remedy for individuals to protect more efficiently their Covenant rights in the Lithuanian legal order, and, also, as a tool for Lithuania as the State Party to the Covenant to implement more effectively the rights of the Covenant at national level, inter alia to execute Recommendations adopted by the Human Rights Committee in the cases against Lithuania in order „to make full reparation“.

Keywords: *UN Human Rights Committee, 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol, renewal of administrative proceedings, the right to enter public service on equal basis.*

39 Human Rights Committee. Monitoring civil and political rights, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIntro.aspx>.

40 Human Rights Committee. General Comment No. 33, CCPR/C/GC/3325 June 2009 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f33&Lang=en.