

LIETUVOS TEISĖ

2020

Esminiai pokyčiai

II dalis



LIETUVOS TEISĖ

2020

Esminiai pokyčiai

II dalis



MYKOLO ROMERIO
UNIVERSITETAS

Redaktoriai:

Prof. dr. Lyra Jakulevičienė, prof. dr. Vytautas Sinkevičius

Redakcinės kolegijos nariai:

Prof. dr. Virginijus Bitė

(Mykolas Romeris universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės institutas)

Prof. dr. Saulius Katuoka

(Mykolas Romeris universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas)

Prof. dr. Agnė Tvaronavičienė

(Mykolas Romeris universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas)

Prof. dr. Jolanta Zajančkauskienė

(Mykolas Romeris universiteto Teisės mokyklos Baudžiamosios teisės ir proceso institutas)

Doc. dr. Dovilė Gailiūtė-Janušonė

(Mykolas Romeris universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas)

Recenzentai:

Prof. dr. Algimantas Urmonas (Mykolas Romeris universitetas)

Prof. dr. Milda Vainiutė (Mykolas Romeris universitetas)

TURINYS

Ižangos žodis | 5

Pirma dalis.

VIEŠOJI TEISĖ | 7

- 1.1. **Konstitucinių įstatymų oficialiosios konstitucinės doktrinos nauji aspektai** | 9
New Aspects of the Official Constitutional Doctrine of Constitutional Laws | 17
Vytautas Sinkevičius
- 1.2. **Konstituciniai reikalavimai įgaliojimų suteikimui Vyriausybei iš naujo, kai joje pasikeičia daugiau nei pusė ministrų** | 18
Constitutional Requirements for the Re-Empowerment of the Government in Case of Replacement of More than Half of Ministers | 26
Jolita Miliuvienė
- 1.3. **Teisėjų imuniteto konstitucinis turinys** | 27
The Constitutional Contents of the Immunity of Judges | 33
Vytautas Sinkevičius
- 1.4. **Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui** | 34
Application of Out-Of-Court Mediation in Pre-Trial Administrative Disputes Resolution: Assumptions and Conditions for a More Peaceful Process | 44
Agnė Tvaronavičienė, Vaidas Milius
- 1.5. **„Klaipėdos paketas“ – aplinkos taršos kontrolės ir atsakomybės griežtinimo rezultatas** | 45
„Klaipėda package“ – Result of Environment Pollution Control and Responsibility Tightening | 51
Rasa Ragulskytė-Markovienė
- 1.6. **Komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučių importo iš kitų valstybių į Lietuvos Respubliką draudimas** | 52
Prohibition of the Import of Municipal and Hazardous Waste Destined for Disposal and/or Energy Recovery and Municipal Waste Incineration Process Residues from other Countries into the Republic of Lithuania | 59
Greta Česnaitytė

Antra dalis.

PRIVATINĖ TEISĖ | 61

- 2.1. **Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikos pokyčiai dėl mokėjimo (pelno) palūkanų skaičiavimo nutraukus paskolos sutartį** | 63
Substantive Changes in the Supreme Court of Lithuania Practice Regarding the Calculation of Payment (Profit) Interest after the Termination of a Loan Agreement | 71
Vaidas Jurkevičius

- 2.2. **Antstolių institucinės veiklos pokyčiai** | 72
Changes of the Institutional Activities of Bailiffs | 80
Vigintas Višinskis, Mykolas Kirkutis

Trečia dalis.

BAUDŽIAMOJI TEISĖ IR BAUDŽIAMASIS PROCESAS | 81

- 3.1. **Europos prokuratūra Lietuvos baudžiamajame procese** | 83
European Prosecutor's Office in Lithuanian Criminal Proceedings | 90
Raimundas Jurka
- 3.2. **Baudžiamosiose bylose taikytini konfiskuotino turto vertės (Baudžiamojo kodekso 72 straipsnio 5 dalis) nustatymo kriterijai** | 91
Criteria for Determining the Value of the Property, which is Subject to Confiscation (Article 72 (5) of the Criminal Code), Applicable in Criminal Cases | 98
Renata Marcinauskaitė
- 3.3. **Šeimos nario sampratos ir baudžiamojo proceso kodekso 82 straipsnio pakeitimai** | 99
Changes in the Concept of Family Member and Article 82 of the Code of Criminal Procedure | 105
Marina Gušauskienė, Egidijus Losis
- 3.4. **Baudžiamoji atsakomybė už neteisėtą praturtėjimą: pradėta taikyti?** | 106
Criminal Responsibility for Illegal Enrichment: Is Such Responsibility Already Applicable? | 113
Dovilė Murauskienė

Ketvirta dalis.

LIETUVA IR TARPTAUTINĖ TEISĖ | 115

- 4.1. **Lietuva ir Europos žmogaus teisių konvencija: 2020 metų aktualijos** | 117
Lithuania and the European Convention on Human Rights: Relevant Issues of 2020 | 123
Saulius Katuoka, Laurynas Biekša
- 4.2. **Proceso atnaujinimo galimybės nacionalinėje teisėje pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą po Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komiteto išvadų** | 124
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 | 132
Danutė Jočienė
- 4.3. **Paspartinta pažeidimų nagrinėjimo procedūra pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalį: daugiau aiškumo iš Europos Sąjungos Teisingumo Teismo** | 133
Accelerated Infringement Proceedings under Article 260(3) of the Treaty on Functioning of the European Union: More Clarity from the European Union Court of Justice | 141
Vitalija Tamavičiūtė
- 4.4. **Bendros Europos Sąjungos investuotojų patikros sistemos kūrimas ir jos įtaka Lietuvoje galiojančiam teisiniam reguliavimui** | 142
Creation of a Coordinated European Union Investor Screening System and its Impact on the Regulatory Framework in Lithuania | 151
Raimondas Ališauskas

ĮŽANGOS ŽODIS

Jūsų rankose – leidinio „Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai“ antroji dalis. Pirmąją dalį sudarė valstybės institucijų priimtų teisės aktų ir taikytų priemonių, skirtų pirmajai COVID-19 pandemijos bangai suvaldyti, vertinimo rezultatai. Ši Mykolo Romerio universiteto mokslininkų pateikta kompleksinė analizė, atskleidusi ekstremaliųjų situacijų teisinio reguliavimo spragas ir trūkumus, sudarys prielaidas ieškoti efektyvesnio ekstremaliųjų situacijų valdymo modelio, kuris leistų ne tik greitai suvaldyti ypač pavojingų užkrečiamųjų ligų plitimą, bet ir geriau užtikrinti asmens teisių ir laisvių apsaugą, ūkio ir finansų sistemos stabilumą, darną su Konstitucija ir Lietuvos tarptautiniais įsipareigojimais.

Tikimės, kad jus sudomins ir leidinio antroji dalis, kurioje nagrinėjami 2020 metais įvykę esminiai teisinio reguliavimo pokyčiai konstitucinėje, civilinėje, baudžiamojoje ir tarptautinėje teisėje. Joje analizuojami tik tie įstatymai ir kiti teisės aktai, Konstitucinio Teismo ir kitų teismų sprendimai, taip pat tarptautinės teisės ir Europos Sąjungos teisės aktai, kurie, autorių nuomone, daro ypač didelę įtaką žmogaus teisėms ir laisvėms, visuomenės ir valstybės gyvenimui, sukelia ilgalaikes ekonomines, socialines, politines ir kitas pasekmes. Kaip ir ankstesniuose leidiniuose, taip pat ir šiame moksliskai tyrinėjama, kodėl atsirado naujas teisinis reguliavimas, koks jo turinys, kokias problemas jis sprendžia, ar jis pakankamas siekiant užsibrėžtų tikslų, pagaliau kokios tikėtinos teigiamos ar neigiamos naujo teisinio reguliavimo pasekmės.

Skaitytojams turėtų būti įdomu susipažinti su Konstitucinio Teismo nutarimais, kuriuose atskleisti nauji teisėjų imuniteto, konstitucinių įstatymų, Vyriausybės įgaliojimų gavimo iš naujo aspektai. Žmogaus teisių apsaugai labai svarbus Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimas, numatantis galimybę atnaujinti administracinį procesą, kai 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. Užtikrinant asmens teisę į teisingą teisminį procesą, reikšmingi Baudžiamojo proceso kodekso pakeitimai, kuriais išplėtota šeimos nario samprata, šeimos nariui prilyginant asmens išlaikomus asmenis. Skaitytojus turėtų sudominti ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso naujovės, susijusios su Europos prokuratūros įsteigimu ir šios prokuratūros prokurorų procesinių įgaliojimų įgyvendinimu Lietuvos baudžiamajame procese. Labai svarbūs Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikos pokyčiai dėl mokėjimo (pelno) palūkanų skaičiavimo paskolos sutarties nutraukimo atveju – suformuota taisyklė, kad, paskolos davėjui prieš terminą nutraukus paskolos sutartį, skolininkas neturi pareigos mokėti sutartas palūkanas už naudojamąsi pasiskolintais pinigais, tačiau jam gali kilti civilinė atsakomybė. Didesnes galimybes plėtoti mediacijos institutą sudarė nauja Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo redakcija, numatanti ikiteisminę administracinių ginčų sprendimo procedūrą. Aplinkos apsaugos įstatymo, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo, Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo, Aplinkos monitoringo įstatymo, Visuomenės sveikatos priežiūros įstatymo pakeitimais (vadinamuoju „Klaidos paketu“) buvo siekiama užpildyti aplinkos apsaugos teisinio reguliavimo spragas, taip pat sugriežtinta aplinkos taršos kontrolė ir atsakomybė už aplinkos apsaugos pažeidimus. Leidinyje analizuojamas reikšmingas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas, numatantis gaires dėl finansinių sankcijų skyrimo pažeidimą padariusiai valstybei narei. Lietuvoje galiojančiam

investuotojų patikros teisiniam reguliavimui, kuri nustato Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas, esminę įtaką padarė visa apimtimi nuo 2020 m. spalio pradėjęs veikti 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema.

Išvardijome tik kai kuriuos leidinyje nagrinėjamus teisinio reguliavimo pokyčius, įvykusius 2020 metais. Jame rasite ir daugiau įdomių ir naudingų temų bei jų mokslinę analizę. Tikimės, kad naujo teisinio reguliavimo ir teisinės praktikos akademinis vertinimas, jų poveikio žmogaus teisių ir laisvių apsaugai, įvairioms visuomenės ir valstybės gyvenimo sritims prognozavimas bus naudingas ne tik teisininkų bendruomenei, bet ir Seimui, Vyriausybei, kitiems teisėkūros subjektams, politikams, įvairių valstybės institucijų darbuotojams, politologams, istorikams, taip pat visiems, kas domisi Lietuvos teisės raida ir jos tendencijomis, teisinio reguliavimo tobulinimu. Leidinyje pateikiama akademinės bendruomenės nuomonė apie šalyje vykstančius esminius teisės srities pasikeitimus kartu papildys Lietuvos teismų ir kitų teisės institucijų kasmet leidžiamas metines apžvalgas, kurios atspindi konkrečios organizacijos veiklos specifiką, praktiką ir veiklos rezultatus.

I

VIEŠOJI TEISĖ

I

1.1. Konstitucinių įstatymų oficialiosios konstitucinės doktrinos nauji aspektai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Prof. dr. Vytautas Sinkevičius

El. paštas: v.sinkevicius@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-01

Santrauka. Straipsnyje nagrinėjami konstitucinių įstatymų oficialiosios konstitucinės doktrinos nauji aspektai, atskleisti Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime. Konstituciniai įstatymai nuo kitų įstatymų pirmiausia skiriasi priėmimo ir keitimo tvarka, kurią lemia ypatinga jų vieta teisės sistemoje. Seimas, priėmęs konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantį konstitucinį įstatymą, turi pareigą priimti į šį sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, kuriais būtų reguliuojami visuomeniniai santykiai, iki konstitucinių įstatymų sąrašą nustatančio konstitucinio įstatymo priėmimo sureguliuoti paprastaisiais įstatymais. Jeigu keičiant paprastąjį įstatymą, Seimo sprendimu vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas, tokie paprastojo įstatymo, įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti tik konstituciniu įstatymu. Jeigu visuminis teisinis reguliavimas nesikeičia, paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti kitu paprastuoju įstatymu.

Reikšminiai žodžiai: konstituciniai įstatymai, konstitucinių įstatymų sąrašas, Seimo įgaliojimai priimant ir keičiant konstitucinius įstatymus.

Įvadas

Pirmasis konstitucinis įstatymas Lietuvoje buvo priimtas 1991 m. vasario 11 d. – tai Lietuvos Respublikos konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“¹. Iki tol konstitucinių įstatymų instituto mūsų valstybės teisės sistemoje nebuvo. Šie įstatymai yra numatyti ir 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje² (toliau – Konstitucija). Konstitucinių įstatymų institutas plačiai nagrinėtas teisės mokslinėje literatūroje, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) nutarimuose yra suformuota plati ir išsami konstitucinių įstatymų doktrina. Konstitucinis Teismas, 2020 m. liepos 30 d. nutarime plėtodamas jau suformuotą oficialiąją konstitucinę konstitucinių įstatymų doktriną, išaiškino, kokiu įstatymu – paprastuoju ar konstituciniu – turi būti keičiamas paprastasis įstatymas, vėliau įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą. Mokslinio tyrimo tikslas – išnagrinėti Konstitucinio Teismo nutarime pateiktus naujus oficialiosios konstitucinės konstitucinių įstatymų doktrinos aspektus, įvertinti, kokį poveikį naujieji konstitucinės doktrinos aspektai turės Seimo vykdomai įstatymų leidybai. Atliekant tyrimą buvo taikomi Konstitucijos ir įstatymų sisteminės analizės, taip pat loginis, apibendrinimų ir kiti mokslinių tyrimų metodai.

1 Lietuvos Respublikos konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“. *Lietuvos aidas*, 1991-02-13, Nr. 31-0; TAR, Nr. 1051. Nors šis teisės aktas turi konstitucinio įstatymo formą, savo esme jis yra visiškai kitokio pobūdžio negu konstituciniai įstatymai, įtvirtinti 1992 m. Konstitucijoje, jų negalima painioti.

2 Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

1.1. Konstitucinio ginčo aplinkybės

Konstitucinis Teismas 2020 m. liepos 30 d. priėmė nutarimą³ dėl Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo atitikties Konstitucijai, kuriuo pripažino, kad nauja redakcija išdėstyta Referendumo įstatymas⁴ (2018 m. gruodžio 20 d. redakcija) prieštarauja Konstitucijai. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Seimas naujos redakcijos Referendumo įstatymą galėjo priimti tik kaip konstitucinį, o ne kaip paprastąjį įstatymą, nes Referendumo įstatymas Seimo sprendimu prieš tai buvo įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą.

Konstitucinis ginčas kilo dėl to, ar paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, galima pakeisti kitu paprastuoju įstatymu, ar jis gali būti pakeistas tik konstituciniu įstatymu.

Teisės mokslinėje literatūroje⁵ ir Konstitucinio Teismo nutarimuose⁶ suformuota gana išsami konstitucinė konstitucinių įstatymų doktrina. Pirmasis konstitucinis įstatymas Lietuvoje buvo priimtas 1991 m. vasario 11 d., iki tol konstitucinių įstatymų instituto mūsų valstybės teisės sistemoje nebuvo. Tai – Konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“, kurio 1 straipsnyje nustatyta, kad „teiginys „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“ yra Lietuvos Respublikos konstitucinė norma ir pamatinis valstybės principas“. Konstitucinį įstatymą „Dėl Lietuvos valstybės“ priėmė Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, atsižvelgdama į tai, kad 1991 m. vasario 9 d. įvykusios visuotinės apklausos – plebiscito metu daugiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos gyventojų, turinčių aktyviąją rinkimų teisę, pasisakė už tai, kad „Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika“. Priimant konstitucinį įstatymą „Dėl Lietuvos valstybės“ vadovautasi nuostata, kad juo reguliuojami ypač reikšmingi visuomeniniai santykiai, todėl tai bus aukštesnės galios teisės aktas negu paprastieji įstatymai, šio konstitucinio įstatymo nebus galima pakeisti paprastuoju įstatymu: 2 straipsnyje buvo nustatyta speciali šio konstitucinio įstatymo keitimo tvarka, pagal kurią „šio įstatymo 1 straipsnyje suformuluota konstitucinė norma ir pamatinis valstybės principas gali būti pakeisti tik Lietuvos tautos visuotinės apklausos (plebiscito) būdu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos piliečių, turinčių aktyviąją rinkimų teisę“.

Vadovaujamosi nuostata, kad tam tikri santykiai yra ypač reikšmingi, todėl jų teisinis reguliavimas turi būti stabilesnis, pakeičiamas sudėtingesne tvarka negu kiti įstatymai, ypač reikšmingus santykius buvo norima nurodyti Konstitucijoje. Tačiau Konstitucijos projektą rengusiems įvairių

3 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas atidėjo savo 2020 m. liepos 30 d. nutarimo oficialaus paskelbimo datą – nutarimas bus oficialiai paskelbtas 2021 m. liepos 1 d. Aiškindamas, kokių teisinių pasekmių kils, jeigu iki tos datos Seimas nepriims Referendumo konstitucinio įstatymo, V. Vaičaitis klaidingai teigia, kad „tuomet įsigalios iki 2018 m. gruodžio 20 d. galiojusi Referendumo įstatymo redakcija“ (Žr. Vaidotas Vaičaitis, „2020 m. liepos 30 dienos Konstitucinio teismo nutarimo dictum, *Teise. Pro*, 2020/08/18). Konstitucinis Teismas yra suformavęs doktriną, kad Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriuo įstatymas ar kitas teisės aktas pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, *nerieškia, kad yra sugrąžinamas iki tol buvęs teisinis reguliavimas*. (Žr., pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d. nutarimą, kuriame konstatuota, jog „Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo įstatymo pripažinimas prieštaraujančiu Konstitucijai nereiškia, kad įsigalioja Konstitucijos 125 straipsnio redakcija, galiojusi iki šio įstatymo įsigaliojimo“. Pridursime, kad Konstitucijos 125 straipsnio pakeitimo įstatymas taip pat buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai pagal jo priėmimo tvarką). Doktrinos, jog Konstituciniam Teismui pripažinus, kad ginčijamas įstatymas ar kitas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai esą sugrąžinamas iki tol buvusio įstatymo ar kito teisės akto galiojimas, nėra.

4 Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas. *TAR*, 2018-12-28, Nr. 21715.

5 Audrius Bakaveckas, *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005); Karolis Jovaišas, *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras* (Vilnius, 2002); Petras Algirdas Čiočys, *Teisės pagrindai* (Vilnius: Vilniaus vadybos kolegija, 2002); Vytautas Sinkevičius, „Konstitucinių įstatymų samprata: teoriniai aspektai“, *Jurisprudencija* 2 (104) (2008): 28–38; Egidijus Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005); Vaidotas Vaičaitis, *Konstitucinių įstatymų fenomenas* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004); Stasys Vansevičius, *Valstybės ir teisės teorija* (Vilnius: Justitia, 2000); Elena Vaitiekienė, Saulė Vidrinskaitė, *Lietuvos konstitucinės teisės įvadas* (Vilnius: Justitia, 2001); Kazimieras Valančius, *Teisės pagrindai: konstitucionalistinis aspektas* (Vilnius: Technika, 2008); Edita Žiobienė, „Konstituciniai įstatymai“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis* (Vilnius: MRU, 2017), 45–46.

6 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d., 2008 m. spalio 18 d., 2001 m. balandžio 2 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2006 m. kovo 14 d. nutarimai.

politinių jėgų atstovams nepavyko susitarti, kokios sritys yra ypač reikšmingos. Buvo nutarta, kad tai galės padaryti Seimas nustatydamas konstitucinių įstatymų sąrašą. Tokia nuostata yra įtvirtinta Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, kurioje nustatyta, kad „Lietuvos Respublikos konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas“. Pagal Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalį Seimas gali įveikti Respublikos Prezidento veto konstituciniam įstatymui, jeigu už tą įstatymą balsuoja ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių.

Pagal 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimtą Konstituciją konstituciniai įstatymai galėjo kilti tik iš konstitucinių įstatymų sąrašo, numatyto Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje. Seimo 1996 m. birželio 6 d. priimtu įstatymu⁷ pakeitus Konstitucijos 47 straipsnį, jame buvo įtvirtinta nuostata, kad tam tikrus žemės nuosavybės santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas. Šiuo metu Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje (2003 m. sausio 23 d. redakcija) nustatyta, kad „žemė, vidaus vandenys ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą“⁸. Taigi pagal šiuo metu galiojančią Konstituciją konstituciniai įstatymai gali kilti iš dviejų šaltinių: iš konstitucinių įstatymų sąrašo, kurį nustato Seimas, ir iš tam tikrame Konstitucijos straipsnyje įtvirtintos normos, kad tam tikrus konkrečius santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas. Ir į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, ir tuos konstitucinius įstatymus, kurie numatyti tam tikrame Konstitucijos straipsnyje (kol kas konstitucinis įstatymas numatytas tik Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje), Seimas gali priimti, jeigu už tai balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o pakeisti juos galima ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, gali būti priimtas tik kaip konstitucinis įstatymas, jam priimti reikia ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių balsų.⁹ Kol įstatymas nėra įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą kaip konstitucinis įstatymas arba kol tam tikrame Konstitucijos straipsnyje nėra nustatyta, kad tam tikrus konkrečius santykius reguliuoja konstitucinis įstatymas, nė vienas įstatymas negali būti priimamas kaip konstitucinis įstatymas, išskyrus įstatymą, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas.¹⁰ Konstitucinių įstatymų sąrašą Seimas nustatė 2012 m. kovo 15 d. priimtu konstituciniu įstatymu.¹¹ Ir tų konstitucinių įstatymų, kurie nurodyti konstitucinių įstatymų sąrašė, ir tų, kurie numatyti tam tikrame Konstitucijos straipsnyje, teisinė galia yra žemesnė negu Konstitucijos, bet aukštesnė negu paprastųjų įstatymų. Konstituciniai įstatymai turi neprieštarauti Konstitucijai, o paprastieji įstatymai – Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams; konstituciniai įstatymai gali būti keičiami tik konstituciniais įstatymais, jų negalima pakeisti paprastaisiais įstatymais. Pagal Konstituciją visi Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka priimti konstituciniai įstatymai, nepaisant to, ar jie yra konstituciniai įstatymai, tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje, ar į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti konstituciniai įstatymai, turi vienodą teisinę galią; tokią pačią teisinę galią turi ir konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantis konstitucinis įstatymas. Konstitucija yra keičiama ne konstituciniais įstatymais, o įstatymais, priimamais Konstitucijoje nustatyta specialia tvarka; Konstitucijos keitimo įstatymai turi Konstitucijos galią. Nuo kitų įstatymų konstituciniai įstatymai pirmiausia skiriasi priėmimo ir keitimo tvarka, kurią lemia ypatinga jų vieta teisės sistemoje. Minėta, kad konstitucinis įstatymas negali būti keičiamas ar panaikinamas paprastuoju įstatymu, – pagal Konstituciją jis gali būti keičiamas tik konstituciniu įstatymu.¹² Pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį konstituciniai įstatymai, *inter alia* konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantis konstitucinis įstatymas, keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų

7 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 64-1501.

8 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 14-540.

9 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 19-828.

10 *Ibid.*

11 Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinis įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 36-1772.

12 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 29-938; atitaisydas: 2001, Nr. 30.

dauguma. Taigi Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta balsų dauguma, reikalinga konstituciniams įstatymams keisti, yra didesnė nei Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalyje nustatytoji paprastiesiems įstatymams keisti – Seimo posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma.

1.2. Nauji oficialiosios konstitucinių įstatymų doktrinos aspektai

Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime oficialioji konstitucinė konstitucinių įstatymų doktrina plėtojama tuo aspektu, kad yra atskleista, kokius įgaliojimus turi Seimas, kai nori padaryti savo priimto paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pataisas. Minėta, kad konstitucinis ginčas buvo kilęs dėl to, ar paprastąjį įstatymą, Seimo sprendimu vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, buvo galima pakeisti kitu paprastuoju įstatymu, ar jis galėjo būti pakeistas tik konstituciniu įstatymu.¹³

Konstitucijoje nėra tiesiogiai nustatyta, kokiais kriterijais turėtų vadovautis Seimas įrašydamas konkrečius konstitucinius įstatymus į pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį priimtą konstitucinių įstatymų sąrašą. Tačiau iš Konstitucijos, *inter alia* jos 69 straipsnio 3 dalies, 72 straipsnio 2 dalies nuostatų, kuriomis įtvirtinta sudėtingesnė konstitucinių įstatymų priėmimo ir keitimo tvarka, matyti, kad konstituciniais įstatymais turėtų būti reguliuojamos konstituciškai svarbios visuomeninių santykių sritys, ypač reikšmingi valstybės ir visuomenės gyvenimo klausimai. Konstitucinis Teismas 2020 m. liepos 30 d. nutarime konstatavo, kad pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį konstitucinių įstatymų sąrašas negali būti beprasmis, kad įstatymo įrašymas į konstitucinių įstatymų sąrašą pagal Konstituciją reiškia, jog taip užtikrinama, kad konstituciniais įstatymais sureguliuoti visuomeniniai santykiai įstatymais nebus reguliuojami kitaip, kad bus garantuojamas didesnis konstituciniais įstatymais reguliuojamų visuomeninių santykių stabilumas. Nors Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nėra nustatyta, kada Seimas turi priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, „pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį, aiškinamą konstitucinio teisinės valstybės principo kontekste, Seimo priimtas konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantis konstitucinis įstatymas suponuoja Seimo įsipareigojimą priimti šiame konstituciniame įstatyme nurodytus konstitucinius įstatymus, t. y. atitinkamus visuomeninius santykius reguliuoti konstituciniais įstatymais. Kitaip tariant, Seimui pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį priėmus konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinį įstatymą, t. y. 3/5 Seimo narių balsų dauguma nusprendus, kokie visuomeniniai santykiai dėl jų ypatingos svarbos ir poreikio užtikrinti didesnę jų reguliavimo stabilumą turi būti reguliuojami konstituciniais įstatymais, tie visuomeniniai santykiai negali būti reguliuojami žemesnės galios teisės aktais – įstatymais ir poįstatyminiais teisės aktais“. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „pagal Konstituciją Seimas, priėmęs konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantį konstitucinį įstatymą, turi pareigą Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka priimti *inter alia* į šį sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, kuriais būtų reguliuojami visuomeniniai santykiai, iki konstitucinių įstatymų sąrašą nustatančio konstitucinio įstatymo priėmimo sureguliuoti paprastaisiais įstatymais“.

Kartu Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, jog „vien tai, kad į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašomas konstitucinis įstatymas, kuriuo turi būti reguliuojami tam tikri visuomeniniai santykiai, iki tol reguliuoti paprastuoju įstatymu, nereiškia, kad tuos visuomeninius santykius reguliuojantis paprastasis įstatymas dėl tuos santykius reguliuosiančio konstitucinio įstatymo

13 Konstitucinio įstatymo (konstitucinių aktų) sąvoka taip pat vartojama Konstitucijos 150 straipsnyje, kuriame *inter alia* nustatyta, kad Konstitucijos sudedamąja dalimi yra konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“, konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines rytų sąjungas“, konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. Nurodytieji teisės aktai yra Konstitucijos sudedamoji dalis, jų galia yra tokia pati, kaip pačios Konstitucijos, juos pakeisti galima tik tokia pačia tvarka, kokia yra keičiama Konstitucija. Jų negalima paisyti su konstituciniais įstatymais, numatytais konstitucinių įstatymų sąrašė, taip pat Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje, – jų teisinė galia yra mažesnė negu tų teisės aktų, kurie nurodyti Konstitucijos 150 straipsnyje.

įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą savaime tampa konstituciniu įstatymu“. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „pagal Konstituciją tol, kol į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytas konstitucinis įstatymas nėra priimtas Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, galioja tuos visuomeninius santykius reguliuojantis paprastasis įstatymas“; Seimas tokį paprastąjį įstatymą gali keisti bendra paprastiesiems įstatymams priimti Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka. „Tačiau tokią Seimo diskreciją saisto minėtas iš Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies, aiškinamos konstitucinio teisinės valstybės principo kontekste, kylantis Seimo įsipareigojimas, priėmus konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantį konstitucinį įstatymą, taip pat priimti jame nurodytus konstitucinius įstatymus, t. y. atitinkamus visuomeninius santykius reguliuoti konstituciniais įstatymais“.

Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „pagal Konstituciją tais atvejais, kai Seimas nusprendžia nustatyti naują visuminį atitinkamų paprastuoju įstatymu sureguliuotų visuomeninių santykių, kurie pagal konstitucinių įstatymų sąrašą nustatantį konstitucinį įstatymą turi būti reguliuojami konstituciniu įstatymu, teisinį reguliavimą, pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį toks *naujas visuminis teisinis reguliavimas turi būti nustatytas konstituciniu įstatymu*. Kitaip aiškinant Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį, esą Seimas turi neribotą diskreciją bet kada priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, konstitucinių įstatymų sąrašas, kaip ir minėtas iš Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies, aiškinamos konstitucinio teisinės valstybės principo kontekste, kylantis Seimo įsipareigojimas priimti šiame konstituciniame įstatyme nurodytus konstitucinius įstatymus, būtų beprasmis“ (*citatosė kursyvu išskirta autoriaus*).

Konstitucinis Teismas konstatavo ir tai, kad paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, *išdėstyti nauja redakcija, jeigu yra nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas, galima tik konstituciniu įstatymu*, to negalima padaryti paprastuoju įstatymu. Atsižvelgdamas į tai, kad Seimo priimtu paprastuoju įstatymu išdėstyta naujos redakcijos Referendumo įstatyme buvo nustatytas naujas visuminis teisinis reguliavimas, Konstitucinis Teismas nutarė, kad ginčijamas nauja redakcija išdėstytas Referendumo įstatymas (2018 m. gruodžio 20 d. redakcija) prieštarauja Konstitucijai pagal jo priėmimo tvarką, nes pagal Konstituciją Seimas naujos redakcijos Referendumo įstatymą, kuriame nustatytas naujas visuminis teisinis reguliavimas, galėjo priimti tik kaip konstitucinį, o ne kaip paprastąjį įstatymą.

Taigi pagrindinis kriterijus, kuriuo remdamasis Seimas gali pasirinkti, ar paprastąjį įstatymą, Seimo sprendimu vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeisti kitu paprastuoju įstatymu, ar jį galima pakeisti tik konstituciniu įstatymu, yra tai, ar įstatymo pakeitimais yra nustatomas *naujas visuminis teisinis reguliavimas*. Jeigu nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas, tokie paprastojo įstatymo, įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti tik konstituciniu įstatymu, o jeigu visuminis teisinis reguliavimas nesikeičia, paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti bendra tvarka kitu paprastuoju įstatymu. Esminę reikšmę turi ne tai, ar paprastasis įstatymas, vėliau įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą, išdėstomas nauja redakcija, o tai, ar jį išdėstant nauja redakcija yra nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas.

Manytina, jog Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime tokia doktrina, kad jeigu yra keičiamas paprastuoju įstatymu, Seimo sprendimu vėliau įrašytu į konstitucinių įstatymų sąrašą, nustatytas visuminis teisinis reguliavimas, tai galima padaryti tik konstituciniu įstatymu, suformuota dėl to, kad Konstitucijoje nėra fiktyvių ar beprasmių normų, kiekviena iš jų sukelia tam tikrus teisinius padarinius, jos negali jų nesukelti. Sutikus su kitu požiūriu, esą Seimas turi diskreciją spręsti, kokios formos teisės aktu – paprastuoju ar konstituciniu įstatymu keisti anksčiau priimtą paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, tektų konstatuoti, kad konstitucinis reikalavimas į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus priimti kaip konstitucinius įstatymus gali būti nevykdomas. Bet toks konstatavimas nebūtų konstituciškai pagrįstas, nes jis reikštų *inter alia* tai, kad Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies nuostatos dėl konstitucinių įstatymų sąrašo, jų priėmimo ir keitimo tvarkos yra fiktyvios, realiai nieko nereiškančios.

Taip negali būti. Konstitucinio Teismo suformuota doktrina reiškia, kad Seimo nariai, prieš apsispręsdami, kokius įstatymus įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, turėtų susitarti dėl tam tikrų konstitucinių įstatymų, planuojamų įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, turinio, kitaip priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus būtų sunku, nes galėtų nepakakti Seimo narių balsų (minėta, kad konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma). Kitaip tariant, jeigu dėl konstitucinių įstatymų sąrašo ir konkretaus konstitucinio įstatymo turinio nėra išankstinio plataus Seimo narių sutarimo, toks įstatymas neturėtų būti įrašomas į konstitucinių įstatymų sąrašą.

Nekvestionuodami Konstitucinio Teismo nutarime nurodyto kriterijaus, negalime neatkreipti dėmesio į tai, kad jo suformuluotas terminas „naujas visuminis teisinis reguliavimas“ gali būti suprantamas labai skirtingai. Vien tai, kad įstatymas išdėstytas nauja redakcija, savaime nereiškia, kad yra nustatytas naujas visuminis teisinis reguliavimas. Išdėstant įstatymą nauja redakcija, jame gali būti pakeista labai daug straipsnių, bet visuminis teisinis reguliavimas dėl to gali likti nepakitęs, nes jo esmė lieka tokia pati. Kita vertus, įstatyme pakeitus vos vieną straipsnį ar papildžius įstatymą kokia nors nauja esmine nuostata, įstatyme nustatytas visuminis teisinis reguliavimas gali iš esmės pasikeisti. Neatmestina ir tai, kad vien vadinamųjų techninio pobūdžio normų pakeitimai gali būti aiškinami *inter alia* kaip nustatantys naują visuminį teisinį reguliavimą. Tai, kad gali būti skirtingai suprantama, ar įstatymo pataisomis yra nustatytas naujas visuminis teisinis reguliavimas, užprogramuoja naujus konstitucinius ginčus. Kad ir kaip būtų, Konstitucinis Teismas pateikė įstatymų leidėjui teisinį kriterijų, kuriuo jis turės vadovautis apsispręsdamas, ar paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimus daryti kitu paprastuoju įstatymu, ar jie gali būti padaryti tik konstituciniu įstatymu.

Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime išaiškinta ir tai, *koks subjektas gali priimti ir keisti konstitucinius įstatymus*. Ankstesniuose Konstitucinio Teismo nutarimuose¹⁴ buvo konstatuota, kad pagal Konstituciją tik Seimas turi įgaliojimus nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą, to negalima padaryti referendumu. Nebuvo aišku, ar tokia doktrininė nuostata reiškia, kad tik Seimas gali priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus, kad tokių įstatymų negalima priimti referendumu. Konstitucinis Teismas pabrėžė, jog tai, kad pagal Konstituciją konstitucinių įstatymų sąrašą nustato tik Seimas ir kad konstitucinių įstatymų sąrašas negali būti priimamas referendumu, „nereiškia, kad pagal Konstituciją į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti konstituciniai įstatymai, taip pat Konstitucijoje tiesiogiai nurodyti konstituciniai įstatymai negali būti priimami ar keičiami referendumu“. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „pagal Konstitucijos 69 straipsnio 4 dalį referendumu gali būti priimama ne tik paprastieji įstatymai ar jų nuostatos, bet ir į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti ar Konstitucijoje tiesiogiai nurodyti konstituciniai įstatymai, taip pat keičiamos jų nuostatos“. Kitoks Konstitucijos aiškinimas, esą visų konstitucinių įstatymų priėmimas ir keitimas yra išimtinė Seimo kompetencija, būtų nesuderinamas *inter alia* su Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią svarbiausi Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu. Referendumu priimtiems konstituciniams įstatymams ir juos keičiantiems konstituciniams įstatymams taikytina Konstitucijos 71 straipsnio 3, 4 dalyse įtvirtinta pasirašymo ir oficialaus paskelbimo tvarka: referendumu priimtą konstitucinį įstatymą ne vėliau kaip per 5 dienas privalo pasirašyti ir oficialiai paskelbti Respublikos Prezidentas; jeigu nurodytu laiku tokio įstatymo Respublikos Prezidentas nepasirašo ir nepaskelbia, toks įstatymas įsigalioja po to, kai jį pasirašo ir oficialiai paskelbia Seimo Pirmininkas. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad referendumu priimti konstituciniai įstatymai turi tokią pačią teisinę galią, kaip ir Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka Seimo priimti konstituciniai įstatymai; Seimas turi įgaliojimus Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta

14 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. gruodžio 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 94-1852; 2014 m. liepos 11 d. nutarimas. *TAR*, 2014-07-11, Nr. 10117.

tvarka, t. y. ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma, keisti referendumu priimtus konstitucinius įstatymus.

1.3. 1918 m. vasario 16 d. Lietuvos Nepriklausomybės Akto ir 1992 m. Konstitucijos santykis

Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarimas labai svarbus dar vienu aspektu: Konstitucinis Teismas pirmą kartą atskleidė 1918 m. vasario 16 d. Lietuvos Nepriklausomybės Akto ir 1992 m. Konstitucijos santykį. Nutarime konstatuota, kad 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės Aktas yra steigiamojo pobūdžio valstybės pamatinis konstitucinis pamatas, juo buvo įkurta šiuolaikinė Lietuvos valstybė kaip tarptautinės teisės subjektas. Lietuvos valstybės pamatiniai teisės aktai taip pat yra 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo rezoliucija dėl atstatytos Lietuvos demokratinės valstybės, kuria Lietuvos valstybė paskelbta demokratine respublika, Lietuvos Laisvės Kovos Sąjūdžio Tarybos 1949 m. vasario 16 d. deklaracija ir 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Aktas „Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atstatymo“. Nurodytieji teisės aktai, nustatantys valstybės konstitucinius pamatus, nėra konstituciniai įstatymai ir negali būti jiems prilyginami. Pati 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimta Konstitucija kyla iš 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės Akto (kartu su 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo rezoliucija dėl atstatytos Lietuvos demokratinės valstybės) ir iš 1990 m. kovo 11 d. Akto „Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atstatymo“. Konstitucinis Teismas pabrėžė ir tai, kad „Lietuvos valstybės pamatinių konstitucinių aktų nuostatos, įtvirtinusios ir įgyvendinusios nepakeičiamus pamatinius konstitucinius principus – nepriklausomybę, demokratiją, prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, turi *virškonstitucinę galią*; jų negali paneigti jokia Lietuvos valstybės konstitucija. Atvirkščiai, Konstitucija, kaip aukščiausioji teisė, įtvirtina ir besąlygiškai saugo šias konstitucines vertybes“. Tai, kad nurodyti steigiamojo pobūdžio valstybės pamatiniai konstituciniai aktai yra apibūdinti kaip turintys *virškonstitucinę galią*, nereiškia, kad Konstitucinis Teismas esą prisiėmė įgaliojimus tirti, ar 1992 m. Konstitucijos nuostatos atitinka nurodytų steigiamojo pobūdžio valstybės pamatinių konstitucinių aktų nuostatas.¹⁵

15 V. Vaičaitis rašo: „Teismas čia prisiėmė kompetenciją, jog jis turi įgaliojimus ginti ne tiek pačios Konstitucijos viršenybę <...>, kiek „universalias vertybes“, kuriomis grindžiami minėti konstituciniai aktai ir pati Konstitucija.“ Prašedamas šią mintį, autorius rašo, kad „Konstitucija nesuteikia Konstituciniam Teismui įgaliojimų vertinti 1992 m. Konstitucijos nuostatų atitikties kokių nors kitų aktų atžvilgiu“ (Žr. Vaičaitis, *supra* note 3). Cituoti teiginiai leidžia manyti, kad V. Vaičaitis yra tos nuomonės, jog Konstitucinis Teismas esą prisiėmė įgaliojimus vertinti, ar 1992 m. Konstitucija atitinka nurodytų steigiamojo pobūdžio valstybės pamatinių konstitucinių aktų nuostatas. Su tokiu požiūriu negalime sutikti, nes iš Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarimo tokios išvados, kurias daro V. Vaičaitis, nekyla. Jo priekaištai Konstituciniam Teismui yra visiškai nepagrįsti, grindžiami klaidingu Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatų interpretavimu. Konstitucinis Teismas nutarime tik išplėtojo savo ankstesniuose nutarimuose suformuotą doktriną, kad net Tauta referendumu negali paneigti fundamentalių vertybių, kuriomis grindžiamas visuomenės ir valstybės gyvenimas. Joms pirmiausia priskirtinos valstybės nepriklausomybė, demokratija, prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis. Šios vertybės tiesiogiai ir implicitiškai yra įtvirtintos Konstitucinio Teismo nutarime nurodytuose steigiamojo pobūdžio valstybės pamatiniuose konstituciniuose aktuose: 1918 m. vasario 16 d. nutarime ir 1990 m. kovo 11 d. Akte. Jeigu referendumu ar Seimo priimtu įstatymu dėl Konstitucijos pakeitimo būtų padarytos Konstitucijos pataisos, paneigiančios nurodytas fundamentalias vertybes, tokias Konstitucijos pataisas Konstitucinis Teismas pripažintų prieštaraujančiomis Konstitucijai ne todėl, kad jos nederą su 1918 m. vasario 16 d. nutarimu ar 1990 m. kovo 11 d. Aktu, bet dėl to, kad jos nederą su pačia Konstitucija, kuri grindžiama 1918 m. vasario 16 d. nutarimu ar 1990 m. kovo 11 d. Aktu. Taigi Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime pavartota nuostata, kad „Lietuvos valstybės pamatinių konstitucinių aktų nuostatos, įtvirtinusios ir įgyvendinusios nepakeičiamus pamatinius konstitucinius principus – nepriklausomybę, demokratiją, prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, turi *virškonstitucinę galią*; jų negali paneigti jokia Lietuvos valstybės konstitucija“ nereiškia, kad Konstitucinis Teismas esą išplėtė jam Konstitucijoje numatytą kompetenciją ir prisiėmė įgaliojimus tirti, ar 1992 m. Konstitucijos nuostatos dera su 1918 m. vasario 16 d. nutarimu ar 1990 m. kovo 11 d. Aktu.

Išvados

1. Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime yra atskleista, kokių kriterijumi vadovaudamasis Seimas gali apsispręsti, ar paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeisti kitu paprastuoju įstatymu, ar jis gali būti pakeistas tik konstituciniu įstatymu. Jeigu keičiant paprastąjį įstatymą, vėliau įrašytą į konstitucinių įstatymų sąrašą, yra nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas, tokie paprastojo įstatymo, įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti tik konstituciniu įstatymu, o jeigu naujas visuminis teisinis reguliavimas nėra nustatomas, paprastojo įstatymo, vėliau įrašyto į konstitucinių įstatymų sąrašą, pakeitimai gali būti padaryti kitu paprastuoju įstatymu.
2. Esminę reikšmę turi ne tai, ar paprastas įstatymas, kuris yra įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą, išdėstomas nauja redakcija, o tai, ar jį išdėstant nauja redakcija yra nustatomas naujas visuminis teisinis reguliavimas.
3. Tai, kad pagal Konstituciją konstitucinių įstatymų sąrašą nustato tik Seimas, kad toks sąrašas negali būti priimamas referendumu, nereiškia, kad pagal Konstituciją Seimo į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti konstituciniai įstatymai, taip pat Konstitucijoje tiesiogiai nurodyti konstituciniai įstatymai negali būti priimami ar keičiami referendumu.
4. Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime pirmą kartą atskleistas 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės Akto ir 1992 m. Konstitucijos santykis. 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimta Konstitucija kyla iš 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės Akto (kartu su 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo rezoliucija dėl atstatytos Lietuvos demokratinės valstybės) ir iš 1990 m. kovo 11 d. Akto „Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės atstatymo“. Lietuvos valstybės pamatinių steigiamojo pobūdžio konstitucinių aktų nuostatos, įtvirtinusios ir įgyvendinusios nepakeičiamus pamatinius konstitucinius principus – valstybės nepriklausomybę, demokratiją, prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių pobūdį, turi virškonstitucinę galią; jų negali paneigti jokia Lietuvos valstybės konstitucija. Atvirkščiai, Konstitucija, kaip aukščiausioji teisė, įtvirtina ir besąlygiškai saugo šias konstitucines vertybes.
5. Konstitucinio Teismo suformuota doktrina reiškia, kad Seimo nariai, prieš apsispręsdami, kokius įstatymus įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą, turėtų susitarti ne tik dėl konstitucinių įstatymų sąrašo, bet ir dėl į konstitucinių įstatymų sąrašą planuojamų įrašyti konstitucinių įstatymų turinio, kitaip priimti į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašytus konstitucinius įstatymus būtų sunku, nes gali nepakakti Seimo narių balsų. Jeigu dėl konstitucinių įstatymų sąrašo ir konkretaus konstitucinio įstatymo turinio nėra išankstinio plataus Seimo narių sutarimo, toks įstatymas neturėtų būti įrašomas į konstitucinių įstatymų sąrašą.

New Aspects of the Official Constitutional Doctrine of Constitutional Laws

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Prof. dr. Vytautas Sinkevičius
E-mail: v.sinkevicius@mruni.eu

Summary. *The article examines the new aspects of the official constitutional doctrine of constitutional laws revealed in the Constitutional Court's ruling of 30 July 2020. Constitutional laws differ from other laws primarily in the adoption and amendment procedure, which is determined by their special place in the legal system. Unless a law is included in the list of constitutional laws as a constitutional law or unless a particular article of the Constitution provides that certain specific relationships are governed by means of a constitutional law, no law may be passed as a constitutional law except a law establishing the list of constitutional laws. Constitutional laws are adopted if more than half of all members of the Seimas vote in favour of them, and they are amended by a majority of not less than 3/5 of all members of the Seimas. The Seimas, having adopted a constitutional law establishing the list of constitutional laws, has the duty to adopt the constitutional laws included in this list, where those laws would regulate social relationships regulated by ordinary laws before the adoption of the constitutional law establishing the list of constitutional laws. If a new overall legal regulation is established by amending an ordinary law later entered in the list of constitutional laws by means of a decision of the Seimas, such amendments to an ordinary law entered in the list of constitutional laws may be made only by means of a constitutional law. If the overall legal regulation does not change, amendments to an ordinary law later entered in the list of constitutional laws may be made by means of another ordinary law.*

Keywords: *constitutional laws, list of constitutional laws, powers of the Seimas in adopting and amending constitutional laws.*

1.2. Konstituciniai reikalavimai įgaliojimų suteikimui Vyriausybei iš naujo, kai joje pasikeičia daugiau nei pusė ministrų

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Dr. Jolita Miliuvienė
El. paštas: jolita.miliuviene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-02

Santrauka. Seimo statute reglamentuojant įgaliojimų suteikimo Vyriausybei iš naujo procedūrą, buvo nustatyta, jog Seimas, iš naujo suteikdamas įgaliojimus veikti Vyriausybei, kurioje pasikeitė daugiau nei pusė ministrų, svarsto Vyriausybės programą ir jai iš naujo pritaria tik tuo atveju, kai joje buvo padaryta pakeitimų. Tačiau Seimui, turinčiam iš naujo suteikti Vyriausybei įgaliojimus veikti, pagal Seimo statutą Vyriausybės programa svarstyti teikiama nebuvo tuo atveju, kai ši programa nekito. Konstitucinis Teismas 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime tokį Seimo statute nustatytą teisinį reguliavimą, kai, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Seimui neteikiama Vyriausybės programa ir įgaliojimai veikti iš naujo Vyriausybei nėra suteikiami Seimui priimant nutarimą pritari Vyriausybės programai, pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai. Remiantis minėtu Konstitucinio Teismo nutarimu, šiame straipsnyje siekiama išanalizuoti, kokie reikalavimai Vyriausybės įgaliojimų suteikimo iš naujo procedūrai kyla iš Konstitucijos ir kokios galėtų būti tokių reikalavimų nesilaikymo pasekmės. Seimo pasitikėjimas Vyriausybe ir šio pasitikėjimo teisinė išraiška – įgaliojimų veikti Vyriausybei suteikimas yra vienas svarbiausių parlamentinės respublikos ypatumų. Suteikdamas įgaliojimus Vyriausybei veikti, Seimas pritaria ne jos personalinei sudėčiai, o jos pasirinktai darbų programai. Tad Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Seimo atliekamas įgaliojimų Vyriausybei suteikimas iš naujo negali būti vertinamas kaip paprastas formalumas, iš esmės nepatikrinus net ir nepasikeitusios Vyriausybės programos aktualumo ir nepanaikinus abejonių dėl Vyriausybės gebėjimo vykdyti savo programą. Konstitucinės Seimo pareigos tinkamai suteikti Vyriausybei įgaliojimus veikti nevykdymas galėtų lemti valdžių padalijimo principo išbalansavimą, kai Vyriausybė, pasikeitus daugiau nei pusei jos ministrų, veikia neturėdama Seimo pasitikėjimo.

Reikšminiai žodžiai: Vyriausybė, Seimas, įgaliojimų Vyriausybei suteikimas iš naujo, personalinis sudėties pasikeitimas, protokolinis nutarimas, Seimo nutarimas, valdžių padalijimo principas, parlamentinė kontrolė.

Įvadas

Klasikinė valdžių padalijimo samprata suponuoja ne tik valstybės valdžių savarankiškumą ir atskirumą, bet ir jų tarpusavio priklausomybę bei darnius, stabdžių ir atsvarų sistema pagrįstus tarpusavio santykius. Tad pagal Konstituciją tik legitimi, t. y. Seimo pasitikėjimą turinti, Vyriausybė gali vykdyti Konstitucijoje įtvirtintus įgaliojimus.¹ Tokiu konstituciniu imperatyvu užtikrinama iš konstitucinio valdžių padalijimo principo kylanti pareiga valstybės valdžios institucijoms bendradarbiauti², o įgyvendinant vieną svarbiausių parlamentinės demokratijos ypatumų – vykdomo-

1 Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 5–99.

2 Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijoje įtvirtintą valstybės valdžių sąveikos modelį apibūdina ir valstybės valdžių (jų institucijų) tarpusavio kontrolė bei atsvara, neleidžianti vienai valstybės valdžiai dominuoti kitos (kitų) atžvilgiu, ir jų bendradarbiavimas (2006 m. gegužės 9 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai).

sios valdžios atskaitomybę parlamentui, garantuojamas sklandus stabdžių ir atsvarų mechanizmo veikimas. Seimas savo pasitikėjimą arba nepasitikėjimą Vyriausybe išreiškia jai suteikdamas (arba ne) įgaliojimus veikti.

Konstitucinį įgaliojimų suteikimo Vyriausybei institutą galima pagrįstai vadinti vienu iš daugiausia neaiškumų keliančių konstitucinėje teisėje. Tokią išvalgą suponuoja ne tik tai, kad bene kiekvieną Vyriausybės įgaliojimų suteikimo, grąžinimo, suteikimo iš naujo aspektą yra tekę aiškinti Konstituciniam Teismui³, bet ir tai, kad tokie Konstitucinio Teismo pateikiami išaiškinimai paprastai paskatina tolesnes mokslininkų diskusijas⁴.

Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime⁵ buvo vertinama dar viena, iki tol neanalizuota situacija, kai veikianti Vyriausybė privalėjo iš naujo gauti įgaliojimus savo darbams tęsti dėl to, kad Vyriausybėje nuo jos sudarymo pasikeitė daugiau nei pusė ministrų. Tai daryti Vyriausybę įpareigoja Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalis, kurioje nustatyta, kad kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus.

Dar prieš Konstituciniam Teismui priimant šį nutarimą, žiniasklaidoje netrūko teisininkų komentarų, kokių teisinių veiksmų turėjo imtis Seimas, 2019 m. vasarą sprenddamas dėl įgaliojimų veikti Vyriausybei suteikimo iš naujo, joje pasikeitus žemės ūkio, vidaus reikalų ir susisiekimo ministrams.⁶ Atsižvelgiant į tai, šio straipsnio tikslas – išanalizuoti naujus oficialiosios konstitucinės doktrinos aspektus, atskleidžiančius reikalavimus, kurių privalo laikytis Seimas, suteikdamas pasikeitusiai Vyriausybei įgaliojimus veikti. Straipsnyje taip pat aptariamos galimos šių reikalavimų nesilaikymo pasekmės valstybės valdžios institucijų veiklai, taip pat vertinama, kokią reikšmę galėtų turėti minėtame Konstitucinio Teismo nutarime suformuluoti imperatyvai, taikytini teisėkūros procesui Seime, aiškinamasi, kokios formos teisės aktu Seimas turėtų priimti sprendimą suteikti įgaliojimus veikti Vyriausybei, kai joje pasikeičia daugiau nei pusė ministrų.

Straipsnyje išsikeltam tikslui pasiekti naudojami dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų, lyginamasis metodai. Taikant dokumentų analizės metodą ir siekiant atskleisti konstitucinius Vyriausybės įgaliojimų suteikimo iš naujo instituto elementus, analizuotos oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos, suformuotos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d., 1999 m. balandžio 20 d., 2006 m. gegužės 9 d., 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimuose. Taip pat analizuotos konstitucinės teisės mokslininkų publikacijos oficialios konstitucinės doktrinos reikalavimų klausimais. Išanalizavus konstitucinės Vyriausybės įgaliojimų suteikimo iš naujo doktrinos raidą, loginio ir apibendrinimų metodų pagalba daromos atitinkamos išvados.

1.2.1. Konstitucinis įgaliojimų suteikimo Vyriausybei institutas

Pagal Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalį Vyriausybė įgaliojimus veikti gauna Seimui pritarus jos programai – parlamento rinkimus laimėjusių politinių jėgų pasirinktomis valstybės valdymo

3 Pvz., Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas, *supra note* 1; 1998 m. gruodžio 17 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 112-3114; 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 36-1094, atitaisymas – 1999-04-30, Nr. 38; 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 101-2916.

4 Egidijus Kūris, „Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą“, *Politologija*, 1, 11 (1998); Vytautas Sinkevičius, „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo išrinkus Respublikos Prezidentą konstitucinė doktrina: kai kurie argumentavimo aspektai“, *Jurisprudencija*, 4, 118 (2009): 63–84.

5 Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas. *TAR*, 2020-12-23, Nr. 28234.

6 Žr., pvz., Egidijus Šileikis, „Vyriausybės legitimacija pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų: konstituciniai ir politologiniai aspektai“, *Teise.Pro*, 2019.08.22, <http://www.teise.pro/index.php/2019/08/22/e-sileikis-vyriausybes-legitimacija-pasikeitus-daugiau-kaip-pusei-ministru-konstituciniai-ir-politologiniai-aspektai/>; Vytautas Sinkevičius, „Seimo statuto brūzgynai, arba Kaip Vyriausybė gali iš naujo gauti įgaliojimus“, *15min.lt*, 2019.07.15., <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/komentarai/vytautas-sinkevicius-seimo-statuto-bruzgynai-arba-kaip-vyriausybe-gali-is-naujo-gauti-igaliojimus-500-1172820,ir-kt>.

pagrindinėms kryptims, tam tikro laikotarpio valstybės veiklos gairėms, kurias Prezidento patvirtinta Vyriausybė įsipareigoja įgyvendinti. Tik Seimui pritarus pasirinktoms pagrindinėms politikos vykdymo kryptims, Vyriausybė gali efektyviai veikti kaip valstybės funkcionavimą užtikrinanti vykdomosios valdžios institucija. Vyriausybės programa, kuriai Seimas pritaria, yra privaloma atitinkamai Vyriausybei visą jos įgaliojimų laiką.

Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad teisinė įgaliojimų Vyriausybei veikti suteikimo forma – balsavimas Seime pritariant Vyriausybės programai.⁷ Nei teisės akto forma, nei tokio balsavimo tvarka Konstitucijoje nėra įtvirtinta, tai reguliuojama Seimo statute.

Analizuojant įgaliojimų veikti suteikimo Vyriausybei ir šių įgaliojimų gavimo problematiką, pabrėžtina, kad konstitucinė Seimo pareiga pritari arba nepritari Vyriausybės programai balsuojant Seime nėra savitikslių, tai ne vien tik Konstitucijoje numatytas formalumas, kurio reikia, kad naujoji Vyriausybė galėtų veikti. Konstitucinis Teismas savo doktrinoje yra pažymėjęs, kad Seimas, išreikšdamas pasitikėjimą Vyriausybės programa, įsipareigoja prižiūrėti, kaip Vyriausybė veiks įgyvendindama programą.⁸ Tad tai ypač svarbus konstitucinis įsipareigojimas, esantis valdžių padalijimo principo ir stabdžių bei atsvarų mechanizmo veikimo užtikrinimo dalimi: Seimas, balsuodamas dėl pritarimo Vyriausybės programai, kartu prisiima pareigą kontroliuoti ir sekti tos programos įgyvendinimą.

Nors Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalis, kurioje nustatyta, kad, kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus, ir minėta Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalis, pagal kurią Vyriausybė įgaliojimus veikti gauna Seimui pritarus jos programai, akivaizdžiai susijusios – abiejose nuostatose kalbama apie įgaliojimų Vyriausybei veikti gavimą, pagrįstai gali būti (ir buvo) keliami klausimai, ar šios dvi situacijos, t. y. situacija, kai nauja tik sudaryta Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, ir situacija, kai Vyriausybė iš naujo gauna įgaliojimus veikti, joje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, yra tapačios ir ar Vyriausybė įgaliojimus veikti abiejose situacijose turi gauti tuo pačiu būdu – Seimui pritariant Vyriausybės programai, be to, ar Seimui pritariant Vyriausybės programai abiem atvejais turi būti laikomasi tos pačios procedūros. Šių situacijų panašumą ypač liudija tai, kad, Seimui nepritarus daugiau nei puse sudėties pasikeitusios Vyriausybės programai, ši pagal Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalį privalėtų atsistatydinti *in corpore*. Taigi, Seimo pritarimo arba nepritarimo pasikeitusios Vyriausybės programai pasekmės yra pačios griežčiausios, t. y. tokios, kaip ir tuomet, kai Seimas du kartus iš eilės nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai, – Seimo pasitikėjimo negavusi Vyriausybė privalo atsistatydinti.

Nepaisant šių dviejų situacijų akivaizdaus panašumo, procedūra, kurios laikydamasis Seimas pritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai, t. y. suteikia įgaliojimus veikti, ir procedūra, pagal kurią Seimas Vyriausybei įgaliojimus veikti suteikia iš naujo dėl to, kad joje pasikeitė daugiau nei pusė ministrų, Seimo statute buvo reguliuojama nevienodai. Jame buvo numatyta, kad, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Seimas, iš naujo suteikdamas įgaliojimus Vyriausybei veikti, svarsto ir vertina Vyriausybės programą taip, kaip jis tai daro, suteikdamas įgaliojimus veikti naujai Vyriausybei, ir nutarimą dėl pritarimo Vyriausybės programai priima tik tuo atveju, jei Vyriausybės programoje yra pasikeitimų.⁹ Tačiau jei, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Vyriausybės programos nuostatos nebuvo koreguojamos, Seimui Vyriausybės programa nebuvo teikiama. Tokiu atveju tam, kad Vyriausybė iš naujo gautų įgaliojimus veikti, Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 7 dienas nuo paskutinio Vyriausybės sudėties pasikeitimo Seime turėjo pristatyti naujai paskirtą ministrą ar ministrus, pristačius ministrą (ministrus) Seime turėjo būti rengiama diskusija, po kurios Seimas iš karto galėjo balsuoti dėl įgaliojimų Vyriausybei su-

7 Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas, *supra note 1*.

8 *Ibid.*

9 Lietuvos Respublikos Seimo statuto 198 straipsnio 4 dalis (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija). *Valstybės žinios*, 1994-02-25, Nr. 15-249.

teikimo.¹⁰ Taigi, pagal Seimo statuto nuostatas Seimas, iš naujo suteikdamas Vyriausybei įgaliojimus veikti, galėjo iš viso nesvarstyti ir nevertinti nepasikeitusios Vyriausybės programos. Vadinausi, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, tačiau nepasikeitus Vyriausybės programai, Seimas pagal Seimo statute nustatytą teisinį reguliavimą iš naujo įgaliojimus veikti Vyriausybei suteikti galėjo kitu būdu nei Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalyje numatytasis įgaliojimų veikti gavimo būdas – pasibaigus diskusijai po ministro pristatymo Seimo posėdyje, balsuoti ne dėl pritarimo Vyriausybės programai, o dėl įgaliojimų Vyriausybei suteikimo. Tiesą sakant, pagal Seimo statutą galimybė svarstyti nepasikeitusią Vyriausybės programą ir jai pritarti, t. y. Vyriausybei iš naujo įgaliojimus suteikti Konstitucijoje numatytu būdu, apskritai nebuvo numatyta, o tai reiškia, kad Seimas analizuojamu atveju (kai Vyriausybėje pasikeičia daugiau nei pusė ministrų, tačiau nesikeičia Vyriausybės programa) net ir neturėjo galimybės Vyriausybei įgaliojimų suteikti iš naujo Konstitucijoje numatytu būdu.

Diskusijų dėl to, kad tokia situacija galimai prieštarauja Konstitucijai, kilo, kai Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, tačiau nekeitus Vyriausybės programos, *inter alia* dėl to, kad politinė valdančioji dauguma liko nepakitusi ir todėl valstybės veiklos gairės liko tos pačios, Seimas pasikeitusios sudėties Vyriausybei įgaliojimus veikti suteikė Seimo 2019 m. rugpjūčio 20 d. protokoliniu nutarimu „Dėl įgaliojimų Lietuvos Respublikos Vyriausybei suteikimo iš naujo“¹¹, o ne Seimo nutarimu, kuriuo pritariama Vyriausybės programai, kaip įprastai buvo daroma suteikiant Vyriausybei įgaliojimus veikti. Taigi, ne Seimo nutarimo dėl pritarimo Vyriausybės programai, o protokolinio nutarimo, kuris gali būti vertinamas kaip žemesnės teisinės galios ir reikšmės aktas nei Seimo nutarimas, pagrindu, nepritarus Vyriausybės programai, pasikeitusios sudėties Vyriausybė gavo įgaliojimus veikti pagal Vyriausybės programą, kuriai Seimas pritarė 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimu. Tokiu būdu netgi buvo galima išvengti balsavimo procedūros Seime, tokį protokolinį nutarimą priėmus bendru sutarimu, garsiai nė vienam Seimo nariui neišreiškus prieštaravimo. Toks Seimo pasirinkimas abejonių iš karto sukėlė jau vien dėl to, kad Vyriausybės sudėties pokyčiai buvo susiję su Vyriausybės sudarančios koalicijos sudėties pasikeitimu, o tai, beje, turi *expressis verbis* atsispindėti Vyriausybės programoje, tačiau ir tai nebuvo pakankamas pagrindas Seimui Vyriausybės programą svarstyti iš naujo.

1.2.2. Esminių Vyriausybės sudėties pokyčių įtaka Vyriausybės programai: nauji oficialiosios konstitucinės doktrinos aspektai

Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos nuostatas dėl įgaliojimų Vyriausybei suteikimo, kai joje pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, jau anksčiau buvo konstatavęs, jog tokiu atveju Seimas turi konstitucinį pagrindą, o drauge ir pareigą patikrinti, ar tebevykdoma Vyriausybės programa, kuriai Seimas anksčiau buvo pritaręs.¹² Taigi, pagal Konstituciją Seimas, iš naujo suteikdamas Vyriausybei įgaliojimus veikti, tikrina ne jos personalinę sudėtį ir tai, ar konkretūs pakeisti ministrai gali eiti jiems pasiūlytas pareigas (jei Seimas ir atlieka šias funkcijas, tai ne įgaliojimų veikti Vyriausybei suteikimo kontekste), o tai, ar pasikeitusios sudėties Vyriausybė galės ir toliau vykdyti savo susidarytą programą. Kitaip tariant, Vyriausybės personalinės sudėties kokybiniai pokyčiai svarbūs tik tiek, kiek tai leidžia konstatuoti būtinybę Vyriausybei pasitikrinti Seimo pasitikėjimą ir įgaliojimus veikti gauti iš naujo. Pavienių ministrų pasikeitimas, t. y. neesminis Vyriausybės sudėties pasikeitimas, kol nepasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, pagal Konstituciją nėra pagrindas abejoti Vyriausybės gebėjimu vykdyti savo programą, tad ir pasitikėjimo

¹⁰ *Ibid.*, 198 straipsnio 5 dalis.

¹¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2019 m. rugpjūčio 20 d. protokolinis nutarimas „Dėl įgaliojimų Lietuvos Respublikos Vyriausybei suteikimo iš naujo“. TAR, 2019-08-21, Nr. 2019-13328.

¹² Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 36-1094; atitaisymas Nr. 38.

pasitikrinimo klausimas tuomet nekyla. Tačiau Vyriausybės sudėtyje įvykus esminiams pokyčiams, Seimas pagal Konstituciją privalo tikrinti, ar iš esmės pasikeitusios sudėties Vyriausybė gali vykdyti programą, kuriai Seimas buvo pritaręs. Taigi, situacijos, kai Vyriausybė privalo įgaliojimus veikti Seime gauti iš naujo, atsiradimą lemia įvykęs juridinis faktas – Respublikos Prezidento dekreto dėl naujo ministro paskyrimo įsigaliojimas, kai šis ministras yra tas ministras, dėl kurio Vyriausybėje būna pasikeitę daugiau nei pusė jos narių.

Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarime suformuotoje oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatoje, kad, Vyriausybėje atsiradus daugiau kaip pusei naujų ministrų, Seimas turi konstitucinį pagrindą patikrinti, ar tebevykdoma Vyriausybės programa, kuriai Seimas anksčiau buvo pritaręs, konstitucinė Seimo pareiga, ar tebevykdoma Vyriausybės programa, nesiejama su tuo, ar Vyriausybės programoje buvo padaryti kokie nors pakeitimai, ar ne. Joje įtvirtinta konstitucinė Seimo pareiga įsitikinti, kad ir naujos sudėties Vyriausybė sugebės vykdyti išsikeltus tikslus ir laikytis valstybės valdymo politikos kryptį. Ši pareiga sietina su parlamentinės respublikos valdymo formai būdinga parlamentinės kontrolės funkcija ir Seimo įpareigojimu prižiūrėti Vyriausybės veiklą bei Vyriausybės atsakingumo Seimui principu.

Tokia logika Konstitucinis Teismas vadovavosi ir 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime konstatavęs, kad Seimas negalėjo naujos sudėties Vyriausybei įgaliojimų veikti suteikti iš naujo, neapsvarsčius ir nepritaręs jos programai.

Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad iš konstitucinių valdžių padalijimo, atsakingo valdymo, teisinės valstybės principų kylantis reikalavimas Seimui tinkamai įgyvendinti konstitucinius Vyriausybės priežiūros įgaliojimus išreiškiant (arba ne) pasitikėjimą Vyriausybe, joje pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, realizuojamas ne Seimui pritariant personalinei Vyriausybės sudėčiai, nes ministrų paskyrimas yra Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento prerogatyva, o pritardamas jos programai, ir ne bet kaip, o tik tinkamai ją apsvarsčius politinio pliuralizmo sąlygomis ir įsitikinus, kad Seimo dauguma teberemia Vyriausybės programines nuostatas. Pagal Konstituciją Seimo pritarimas Vyriausybės programai yra vienintelis įgaliojimų veikti Vyriausybei suteikimo būdas, nepriklausomai nuo to, ar įgaliojimai veikti Vyriausybei suteikiami pirmą kartą, ar tada, kai joje pasikeitė daugiau nei pusė ministrų, ir neatsižvelgiant į tai, ar Vyriausybės programoje buvo padaryta pakeitimų, ar ne.

Iš esmės pasikeitusios sudėties Vyriausybės įgaliojimų gavimo iš naujo procedūra skiriasi nuo kitų dviejų Konstitucijoje numatytų atvejų, kai Vyriausybė turi gauti įgaliojimus veikti. Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, ji neprivalo grąžinti įgaliojimų Respublikos Prezidentui, norėdama pasitikrinti jo pasitikėjimą, kaip privalėtų tą daryti, jei pasikeistų Respublikos Prezidentas. Taigi dualistinės vykdomosios valdžios institucijų tarpusavio pasitikėjimas tikrinamas tik tuomet, kai keičiasi Respublikos Prezidentas, tačiau ne tuomet, kai iš esmės keičiasi Vyriausybė. Manytina, kad taip yra dėl to, kad Respublikos Prezidentas dalyvauja formuojant iš esmės pasikeitusią Vyriausybę, taigi, yra patvirtinęs kiekvieną iš pasikeitusių ministrų kandidatūrų. Tačiau vienintelė Seimo galimybė dalyvauti Vyriausybės suformavimo iš naujo procese ir parodyti savo pasitikėjimą ja yra įgaliojimų suteikimo iš naujo procedūra, pritariant Vyriausybės programai. Tik šiuo atveju Vyriausybė, norėdama pasitikrinti Seimo pasitikėjimą, neprivalo grąžinti turimų įgaliojimų, kaip tai būtų po Seimo rinkimų nes tokiu atveju privalėtų atsistatydinti, tačiau vis tiek turi iš naujo gauti įgaliojimus veikti kaip Seimo pasitikėjimo ja ir jos gebėjimais vykdyti programą išraišką.

Kaip pažymėta Konstitucinio Teismo nutarime, „įgaliojimų suteikimas Vyriausybei iš naujo, kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, suteikia galimybę įvertinti Vyriausybės programos vykdymą ir prireikus padaryti būtinus jos pakeitimus, atsižvelgiant į įvykdytas programines nuostatas, valstybės ir visuomenės gyvenimo raidą“¹³, taip pat ir į tai, kad, Vyriausybėje pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, gali pasikeisti Vyriausybę sudarančių politinių jėgų sudėtis, ir tai turi būti atspindėta Vyriausybės programoje. Taigi, nesvarstydamas Vyriausybės programos iš naujo, Seimas

13 Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas, *supra note* 5, 14.2.2.2 punkto antra pastraipa.

praranda galimybę išsamiai apsvarstyti galiojančios Vyriausybės programos nuostatas aktualiaame kontekste, įvertinti, kas jau buvo padaryta ir kuriose srityse jos įdirbio reikia daugiau, išsakyti savo nuomonę dėl tam tikrų Vyriausybės programos nuostatų keitimo, jei yra toks poreikis, ir galiausiai pritarti Vyriausybės programai tokiai, kokia leis Vyriausybei tinkamai vykdyti Konstitucijos priskirtus įgaliojimus, taip užtikrindamas veiksmingą parlamentinę kontrolę. Šiame kontekste tenka pažymėti, kad Seimo sprendimas iš naujo suteikti Vyriausybei įgaliojimus veikti pagal senąją programą negali būti vertintinas kaip neva Seimo netiesioginis pritarimas iš naujo nepasikeitusiai Vyriausybės programai, taip siekiant įtikinti oponentus, kad buvo laikytasi Konstitucijoje įtvirtinto įgaliojimų Vyriausybei suteikimo būdo, nesurengus pakartotinio svarstymo ir pritarimo procedūros.

Manytina, kad šiame Konstitucinio Teismo nutarime suformuotas Konstitucijos nuostatų, susijusių su įgaliojimų Vyriausybei veikti suteikimu iš naujo, aiškinimas užkirto kelią situacijoms, kai ateityje gali būti abejojama Vyriausybės legitimumu ir jos priimamų sprendimų teisėtumu, atsirasti. Toks teisinis aiškumas ypač svarbus, kai kalbama apie vienos valstybės valdžių – vykdomosios valdžios institucijos, tvarkančios krašto reikalus ir vykdančios kitas jai priskirtas funkcijas, veikimą. Nuo to priklauso, ar bus tinkamai įgyvendintas demokratinės teisinės valstybės pagrindą sudarantis konstitucinis valdžių padalijimo principas, taip pat ar bus užtikrintas žmonių pasitikėjimas valstybės institucijomis, pačia valstybe. Tad šiuo nutarimu Konstitucinis Teismas sudėjo esminius dviejų valstybės valdžių – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios – tarpusavio santykių akcentus, pabrėždamas, kad viena kitos atžvilgiu įgyvendindamos joms priskirtus įgaliojimus, valstybės valdžios institucijos negali veikti vien formaliai, nesigilindamos į atliekamas funkcijas paskirtį, esmę ir tikslus.

1.2.3. Seimo pareiga įgaliojimus Vyriausybei suteikti tinkamos formos teisės aktu

Tai, kad Seimas įgaliojimus veikti pasikeitusiai Vyriausybei suteikė nepasvarstęs jos programos ir neįvertinęs jos gebėjimo vykdyti šią programą, nebuvo vienintelis 2019 m. Seime vykusio proceso trūkumas. Konstitucinis Teismas analizuojamame nutarime konstatavo ir tai, kad Seimas įgaliojimų veikti Vyriausybei negalėjo suteikti protokoliniu nutarimu, ypač kai Seimo statute nustatyta, kad protokolinis nutarimas gali būti priimamas ne tik už jį nubalsavus daugiau nei pusei Seimo posėdyje dalyvaujančių Seimo narių, bet ir bendru sutarimu, nė vienam Seimo nariui neišreiškus prieštaravimo. Tokiu būdu nesilaikoma Konstitucijoje nustatytos teisės aktų priėmimo procedūros, o kaip tik reikalavimo sprendimus priimti balsų dauguma, ir taip sudaromos prielaidos abejoti tuo, ar įgaliojimai Vyriausybei veikti buvo suteikti teisėtai ir ar nekils tokiu būdu įgalios veikti Vyriausybės legitimumo klausimas.

Konstitucinis Teismas išskleidė šias abejones, pažymėdamas, kad net jei atitinkamose Konstitucijos nuostatose eksplicitiškai nėra nurodyta, kokios formos teisės aktus privalo priimti Seimas, Seimo kompetencijai priskirti valstybės valdymo klausimai, kuriems spręsti nebūtinai įstatymu nustatytas teisinis reguliavimas, turi būti sprendžiami Seimo nutarimais, kuriuose atsispindi Seimo narių daugumos politinė valia. Pagal Konstituciją Seimo protokolinais, t. y. įrašomais į Seimo posėdžio protokolą, nutarimais negali būti sprendžiami jokie pagal Konstituciją ir įstatymus Seimui priskirti valstybės valdymo klausimai, kuriems reguliuoti nereikia priimti įstatymų ir kuriuos sprendžiant atsiranda teisiniai padariniai kitiems asmenims.

Seimo nutarimams priimti taikytina Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalis (net jei joje minimi tik įstatymai), todėl tokiems nutarimams priimti būtina Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje, balsų dauguma (jeigu Konstitucijoje eksplicitiškai nėra nurodyta kita atitinkamam Seimo sprendimui priimti būtina dauguma). Taigi, suteikdamas Vyriausybei įgaliojimus iš naujo, kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Seimas posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma turėjo priimti būtent Seimo nutarimą pritarti Vyriausybės programai.

Išanalizavus Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatas, galima konstatuoti, kad tokiu Konstitucijos išaiškinimu, kai visiems valstybės valdymo klausimams reguliuoti tais atvejais, kai neturi būti priimamas įstatymas, turi būti priimamas Seimo nutarimas, apribota Seimo diskrecija priimti protokolinius nutarimus, kurie tam tikrais atvejais gali būti priimami paprasčiau – nerengiant balsavimo. Taigi, nuo šiol Seimas negali piktnaudžiauti šia teisinio reguliavimo priemone svarbiems klausimams, kuriais galbūt būtų norima išvengti išsamesnių diskusijų Seimo posėdyje, priimti. Tokiu būdu šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu prisidedama ir prie teisėkūros proceso tobulinimo, siekiant išvengti netinkamos formos teisės aktų priėmimo.

Galiausiai paminėtina, kad Konstitucinis Teismas, nusprendęs, jog Konstitucijai prieštarauja ne tik Seimo statuto nuostatos, kuriomis įtvirtinta įgaliojimų suteikimo Vyriausybei iš naujo procedūra, bet ir Seimo protokolinis nutarimas, kuriuo Vyriausybei suteikti įgaliojimai veikti toliau, nusprendė atidėti savo nutarimo oficialų paskelbimą vėlesniam laikui. Tokį Konstitucinio Teismo sprendimą neišvengiamai lėmė iš Konstitucijos 107 straipsnio kylantis draudimas taikyti Konstitucijai prieštaraujančius teisės aktus nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas tai konstatuojantis Konstitucinio Teismo nutarimas. Taigi, jei Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas dėl įgaliojimų Vyriausybei suteikimo iš naujo būtų buvęs oficialiai paskelbtas iškart po jo viešo paskelbimo Konstitucinio Teismo posėdyje, Seimo 2019 m. rugpjūčio 20 d. protokolinis nutarimas, kuriuo Vyriausybei suteikti įgaliojimai veikti, būtų iškart netekęs galios ir pašalintas iš teisės aktų sistemos. Tai reiškia, kad nuo tos dienos Vyriausybė netektų įgaliojimų veikti. Taigi, būtų galėjusi susidaryti tokia situacija, kai Lietuvos Respublikoje nebūtų nei pagal Konstituciją įgaliojimus veikti turinčios Vyriausybės, nei Vyriausybės, kuriai pagal Konstituciją būtų pavesta eiti pareigas bent laikinai. Nesant vienos iš veiksmingai veikiančių valstybės valdžios institucijų, būtų iš esmės sutrikdytas valstybės valdymas ir galėtų atsirasti visuomenei ir valstybei, žmonių teisėms ir laisvėms nepalankių padarinių. Tokia situacija pagal Konstituciją, be abejo, negalima. Todėl Konstitucinis Teismas, įvertinęs tai, jog Vyriausybės įgaliojimams iš naujo gauti turėtų būti suteiktas tam tikras laikas, nusprendė atidėti oficialų savo nutarimo paskelbimą beveik keturiems mėnesiams – iki 2020 m. gruodžio 23 d. Tai reiškia, kad iki to laiko galioja Konstitucijai prieštaraujančiu pripažinti teisės aktai. Kartu Konstitucinis Teismas, remdamasis konstitucine teisės aktų teisėtumo prezumpcija, pabrėžė, jog tai, kad Seimo protokolinis nutarimas pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, savaime nesuteikia pagrindo ginčyti šiuo protokoliniu nutarimu įgaliojimus iš naujo gavusios Vyriausybės priimtų teisės aktų atitikties Konstitucijai.

Nors Konstitucinio Teismo nutarime tiesiogiai apie tai neužsiminta, akivaizdu, kad po to, kai 2020 m. spalį Lietuvoje įvyko Seimo rinkimai, iki Konstitucinio Teismo nutarimo oficialaus paskelbimo bus suformuota nauja Vyriausybė, kuri privalės gauti naujo Seimo įgaliojimus veikti Konstitucijoje nustatyta tvarka. Taigi, tos Vyriausybės, dėl kurios įgaliojimų gavimo spręsta Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime, programos Seimui svarstyti ir jai pritarti jau neteks. Tačiau, be abejo, naujajam Seimui teks spręsti Seimo statuto nuostatų suderinimo su Konstitucija klausimą. Manytina, kad pasinaudojęs oficialaus Konstitucinio Teismo nutarimo paskelbimo atidėjimo instituto suteikiama galimybe į ateitį nukelti nutarimo teisinius padarinius (*pro futuro* efektas), Konstitucinis Teismas kaip įmanydamas labiau siekė išvengti nepageidaujamų padarinių, galimo teisinio nestabilumo ir šios tokios politinės įtampos valstybėje, kuri atsiranda kiekvieną kartą, kai tenka nagrinėti konstitucinės justicijos bylą, susijusią su valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykiais, grindžiamais konstitucinio valstybės valdžių padalijimo principo elementais.

Išvados ir pasiūlymai

1. Nors Konstitucijoje numatyti Vyriausybės įgaliojimų gavimo, sudarius naują Vyriausybę, ir Vyriausybės įgaliojimų gavimo iš naujo, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, atvejai nėra tapatūs, pažymėtina, jog pagal Konstituciją įgaliojimai vykdyti Konstitucijoje numa-

tytas funkcijas Vyriausybei gali būti suteikiami vieninteliu būdu – Seimui pritarus Vyriausybės programai, nepriklausomai nuo to, ar joje nuo Vyriausybės kadencijos pradžios buvo padaryta pakeitimų. Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalies nuostatos privalo būti aiškinamos tik kartu su Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalies nuostatomis, tad joks kitas įgaliojimų Vyriausybei suteikimo būdas pagal Konstituciją nėra įmanomas, taigi, konstituciškai neleistina Vyriausybei suteikti įgaliojimus veikti Seimo nutarimu dėl įgaliojimų Vyriausybei suteikimo.

2. Seimas savo pasitikėjimą Vyriausybe, kurioje pasikeitė daugiau nei pusė ministrų, turi išreikšti ne formaliai, bet kokio turinio ir bet kokios formos teisės aktu, o deramai apsvaustęs jam pateiktą Vyriausybės programą ir, be kita ko, įvertinęs, ar naujos sudėties Vyriausybė yra pajėgi siekti užsibrėžtų valstybės valdymo kryptų įgyvendinimo. Tik taip gali būti tinkamai užtikrintas konstitucinis valstybės valdžių padalijimo principo suponuojamas stabdžių ir atsvarų mechanizmo veikimas, kai Seimas kontroliuoja ir prižiūri Vyriausybės veiklą. Kaip tik toks Vyriausybės įgaliojimų gavimo iš naujo aiškinimas leidžia išvengti abejonių valstybės politiką vykdančios Vyriausybės legitimumu ir nesuteikia pagrindo abejoti jos priimamų sprendimų teisėtumu.
3. Vadovaudamasis Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime suformuota Vyriausybės įgaliojimų iš naujo gavimo konstitucine doktrina, Seimas privalo pakeisti Seimo statutą ir jame nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuriuo būtų sudarytos prielaidos Seimui tinkamai įgyvendinti parlamentinės respublikos valdymo formai būdingą vykdomosios valdžios institucijos priežiūrą ir kontrolę Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų. Tai reiškia, kad Seimo statute turėtų būti įtvirtinta Ministro Pirmininko pareiga, pristačius Seimo posėdyje naująjį ministrą ar ministrus, visais atvejais, be jokių išlygų pateikti Seimo pritarimui Vyriausybės programą, kurią Seimas svarstytų ir jai pritartų Seimo statute nustatyta tvarka. Pagal Konstituciją Seimo statute turi būti įtvirtintas toks teisinis reguliavimas, kad visais atvejais, kai Vyriausybėje pasikeičia daugiau nei pusė jos ministrų, įgaliojimai Vyriausybei iš naujo būtų suteikiami Seimui priimant nutarimą pritarti Vyriausybės programai.
4. Šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu patikslinamos Seimo diskrecijos tam tikrus klausimus spręsti protokolinais nutarimais (įrašomais į posėdžio protokolą) ribos. Pagal Seimo statute įtvirtintą teisinį reguliavimą Seimo protokoliniai nutarimai ne visuomet priimami už juos balsuojant daugumai posėdyje dalyvaujančių Seimo narių – kartais tokiems nutarimams priimti užtenka paprasto konsensuso, taigi, juos priimant gali būti nesilaikoma vieno iš sprendimų Seime priėmimo demokratinių principo, t. y. daugumos principo. Vadinasi, tokiais Seimo nutarimais negali būti sprendžiami Seimo kompetencijai priskirti valstybės valdymo klausimai.

Constitutional Requirements for the Re-Empowerment of the Government in Case of Replacement of More than Half of Ministers

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of Public Law
Dr. Jolita Miliuvienė
E-mail: jolita.miliuviene@mruni.eu

Summary. *While regulating the procedure of re-empowerment of the Government in case of replacement of more than a half of ministers, the Statute of Seimas provided that Seimas assesses and assents to the program of the Government only in case when there were some changes in the program. Otherwise, if the program of the Government was not amended, Seimas didn't deliberate the unchanged governmental program and used to adopt a resolution on re-empowerment of the Government and not the one on assenting to the program of the Government. Constitutional Court in its Ruling of 28 August 2020 decided that such a legal regulation when Seimas is not provided by the program of the Government despite there were no changes, is in conflict with the Constitution. Thus, Seimas has the obligation to make appropriate changes in its Statute regarding the re-empowerment of the Government when more than half of the ministers are replaced.*

Therefore, this article aims to analyze the requirements that stems from the Constitution for re-empowerment of the Government and the likely consequences of missing out these requirements. The confidence of the Seimas in the Government and the legal expression of this confidence – re-empowerment of the Government is one of the most important features of parliamentary republic, which, in fact, Lithuania is. By re-empowering the Government, the Seimas does not decide or approve the Government personal composition, but rather its program for future work. Thus, in case of change of more than a half of ministers in the Government s, the competence of Seimas to re-empower the new Government cannot be regarded as some formality, whereby it automatically confirms the program of Government, even if there were no changes in it without duly considering it and without removing doubts about the ability of new Government to implement that same program. Thus, Seimas has a constitutional obligation not only to follow the procedure in its Statute, but also to set the procedure that obliges it to consider the program of the Government every time, when there is a major change in the composition of ministers (more than a half), and to pass an appropriate legal act. The misconduct of Seimas on this issue could result in disbalance of separation of powers when the Government acts without the confidence of Seimas.

Keywords: *Government, Parliament, re-empowerment, personal changes in composition, protocol decision, decision of Seimas, separation of powers, parliamentary control.*

1.3. Teisėjų imuniteto konstitucinis turinys

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Prof. dr. Vytautas Sinkevičius
El. paštas: v.sinkevicius@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-03

Santrauka. Teismų įstatymo 47 straipsnio 2 dalyje nustatytas teisinis reguliavimas, pagal kurį draudžiama įeiti į teisėjo gyvenamąsias ar tarnybines patalpas, daryti ten arba teisėjo asmeniniame ar tarnybiniame automobilyje, arba kitoje asmeninėje susisiekimo priemonėje apžiūrą, kratą ar poėmį, taip pat atlikti teisėjo asmens apžiūrą ar kratą, jam priklausančių daiktų ir dokumentų apžiūrą ar poėmį, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus, nepagrįstai išplečia Konstitucijoje įtvirtintą teisėjų imunitetą, turintį garantuoti teisėjo nepriklausomumą, kad būtų užtikrintas teisingumo vykdymas. Pagal Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalį nėra reikalaujama Seimo ar Respublikos Prezidento sutikimo dėl tokių įstatymų nustatytų procesinių priemonių, kuriomis savaiame nėra suvaržoma teisėjo fizinė laisvė ir kurios būtinos siekiant greitai atskleisti ir išsamiai ištirti nusikalstamas veikas ir kitus teisės pažeidimus.

Reikšminiai žodžiai: Konstitucija, teismai, teisėjų imunitetas.

Įvadas

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2020 m. kovo 9 d. priėmė nutarimą¹ dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 47 straipsnio 2 dalies atitikties Konstitucijai, kuriuo pripažino, kad ji prieštarauja Konstitucijai. Konstitucinio Teismo nutarime atskleistas Konstitucijoje įtvirtinto teisėjų imuniteto turinys, konstatuota, kad Konstitucija numato funkcinio pobūdžio teisėjų imunitetą, turintį garantuoti teisėjo nepriklausomumą, kad būtų užtikrintas teisingumo vykdymas. Nurodytas Konstitucinio Teismo nutarimas iš esmės pakeitė iki tol buvusią Teismų įstatymo nuostatų, įtvirtinančių teisėjų imunitetą, sampratą ir jų taikymo praktiką, taip pat pirmą kartą tiesiogiai paneigė Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartyje suformuotą teismo precedentą ir uždraudė teismams juo vadovautis. Mokslinio tyrimo tikslas – išnagrinėti Konstitucinio Teismo nutarime pateiktus naujus teisėjų imuniteto konstitucinės doktrinos aspektus. Atliekant tyrimą buvo taikomi Konstitucijos ir įstatymų sisteminės analizės, taip pat loginis, apibendrinimų ir kiti mokslinių tyrimų metodai.

1.3.1. Kodėl Seimas nutarė kreiptis į Konstitucinį Teismą?

Šią konstitucinės justicijos bylą inspiravo Lietuvos apeliacinio teismo 2018 m. gruodžio 7 d. nuosprendyje² ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartyje³ pateikta teisėjo

1 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. kovo 9 d. nutarimas. TAR, 2020-03-09, Nr. 5178.

2 Lietuvos apeliacinio teismo 2018 m. gruodžio 7 d. nuosprendis baudžiamojoje byloje Nr. 1A-433-396/2018 (teisminio proceso Nr. 1-05-7-00006-2017-9), <https://www.infollex.lt/tp/1675567>.

3 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-174-303/2019. TAR, 2019-12-04, Nr. 19489.

imuniteto samprata, esą teisėjo krata, taip pat krata jo gyvenamojoje vietoje, automobilyje yra teisėjo laisvės suvaržymas, o tai reiškia, kad, norint atlikti teisėjo kratą, taip pat kratą jo gyvenamojoje vietoje, automobilyje, reikia iš anksto gauti Seimo, o laikotarpiu tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidento sutikimą, nes pagal Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalį teisėjo laisvę galima suvaržyti tik gavus Seimo, o laikotarpiu tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidento sutikimą.

Taip aiškindami teisėjo imunitetą, Lietuvos apeliacinis teismas ir Lietuvos Aukščiausiasis Teismas vadovavosi Teismų įstatymo 47 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią „draudžiama įeiti į teisėjo gyvenamąsias ar tarnybines patalpas, daryti ten arba teisėjo asmeniniame ar tarnybiniame automobilyje, arba kitoje asmeninėje susisiekimo priemonėje apžiūrą, kratą ar poėmį, taip pat atlikti teisėjo asmens apžiūrą ar kratą, jam priklausančių daiktų ir dokumentų apžiūrą ar poėmį, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus“⁴. Pagal Teismų įstatymo 47 straipsnio 1 dalį Seimo, o tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidento sutikimo suvaržyti teisėjo laisvę nereikia tuo atveju, kai jis užtikamas darantis nusikalstamą veiką (*in flagranti*).

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartyje suformuluota nuostata, kad teisėjo krata, taip pat krata jo gyvenamojoje vietoje, automobilyje laikytinos teisėjo laisvės suvaržymu, taigi, pagal Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalį taikyti nurodytas procesines prievartos priemonės esą galima tik gavus Seimo, o laikotarpiu tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidento sutikimą, labai apsunkino teisėsaugos institucijų galimybes surinkti įrodymus, leidžiančius kreiptis į Seimą, o laikotarpiu tarp Seimo sesijų – į Respublikos Prezidentą su prašymu duoti sutikimą patraukti teisėją baudžiamojon atsakomybėn. Antai, neturint teisės atlikti asmens kratos, neįmanoma patikrinti, ar teisėjas slepia prie savęs daiktus ar dokumentus, galinčius turėti reikšmės nusikalstamai veikai tirti (Baudžiamojo proceso kodekso (toliau – BPK) 146 str. 2 d.); neįmanoma patikrinti ar teisėjo gyvenamoje ar tarnybiniame patalpoje, kitoje jam priklausančioje patalpoje ar kitoje vietoje yra nusikalstamos veikos įrankių, nusikalstamos veikos būdu gautų ar įgytų daiktų bei vertybių, taip pat daiktų ar dokumentų, galinčių turėti reikšmės nusikalstamai veikai tirti, arba kad koks nors asmuo jų turi (BPK 145 str.). Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, uždraudęs be nurodytų kompetentingų valstybės institucijų sutikimo atlikti teisėjo kratą, taip pat kratą jo gyvenamojoje vietoje, kartu uždraudė be teisėjo sutikimo įeiti į jo gyvenamąsias ar tarnybines patalpas, nes įėjimas į gyvenamąsias ar tarnybines patalpas yra minėtų procesinių veiksmų ir kitų procesinių priemonių taikymo sudedamoji dalis.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartyje suformuluota teisėjo laisvės varžymo samprata darė tiesioginę įtaką ne tik baudžiamųjų bylų, bet ir administracinių nusižengimų tyrimui, nes Administracinių nusižengimų kodekse taip pat yra įtvirtintos administracinių nusižengimų teisenos užtikrinimo prievartos priemonės, kaip antai: asmens apžiūra ir daiktų patikrinimas (595 str. 4 pnk., 598 str.), daiktų ir dokumentų paėmimas (595 str. 5 pnk., 599 str.), poėmis (595 str. 6 pnk., 600 str.). Šiomis administracinių nusižengimų teisenos užtikrinimo prievartos priemonėmis yra siekiama surinkti duomenis, paimti daiktus ar dokumentus, turinčius reikšmės administracinio nusižengimo tyrimui. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartyje suformuluota teisėjo laisvės varžymo samprata, pagal kurią, kaip minėta, teisėjo krata, taip pat krata jo gyvenamojoje vietoje, automobilyje esą yra teisėjo laisvės suvaržymas, reiškė *inter alia*, kad, norint teisėjui taikyti minėtas administracinių nusižengimų teisenos užtikrinimo prievartos priemones, būtina gauti Seimo, o tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidento sutikimą suvaržyti teisėjo laisvę.

Pagal Teismų įstatymo 23 straipsnį Aukščiausiasis Teismas yra vienintelis kasacinės instancijos teismas įsiteisėjusiems bendrosios kompetencijos teismų sprendimams, nuosprendžiams, nutartims, nutarimams (išskyrus nutarimus administracinių nusižengimų bylose) ir įsakymams peržiūrėti. Aukščiausiasis Teismas formuoja vienodą bendrosios kompetencijos teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus ir kitus teisės aktus. Į Aukščiausiojo Teismo nutartyse esančius

4 Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 47 straipsnio pakeitimo įstatymas. TAR, 2014-01-07, Nr. 63.

įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus atsižvelgia valstybės ir kitos institucijos, taip pat kiti asmenys, taikydami tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartyje pateiktas išaiškinimas, kad krata ir asmens krata yra suvaržoma (apribojama) asmens laisvė (galimybė) pasirinkti savo norimą elgesį, laisvė veikti (neveikti) atitinkamu būdu, o tai, anot Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, iš esmės reiškia tokio asmens laisvės suvaržymą, yra teisės šaltinis – *auctoritate rationis*, teisės precedentas. Konstitucinis Teismas daug kartų yra konstatavęs, kad esami aukštesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismų sukurti precedentai atitinkamų kategorijų bylose susaisto visus žemesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismus, priimančius sprendimus analogiškose bylose, taip pat ir tuos precedentes sukūrusius aukštesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismus *inter alia* Lietuvos apeliacinį teismą ir Lietuvos Aukščiausiąjį Teismą.⁵ Vadinasi, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartyje pateikta teisėjo imuniteto samprata, pagal kurią teisėjo krata, taip pat krata jo gyvenamojoje vietoje, automobilyje yra teisėjo laisvės suvaržymas, taigi, teisėjo krata, taip pat krata jo gyvenamojoje vietoje, automobilyje galima tik tuo atveju, kai yra iš anksto gautas Seimo, o laikotarpiu tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidento sutikimas, tapo privaloma visiems žemesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismams, priimantiems sprendimus analogiškose bylose, taip pat ir pačiam Lietuvos Aukščusiajam Teismui.

Reaguodamas į situaciją, kuri susiklostė priėmus minėtą Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartį, Seimas 2019 m. gruodžio 20 d. nutarimu⁶ kreipėsi į Konstitucinį Teismą, prašydamas spręsti, ar Teismų įstatymo 47 straipsnio 2 dalis, numatanti draudimus be teisėjo sutikimo įeiti į teisėjo gyvenamąsias ar tarnybines patalpas, daryti ten arba teisėjo asmeniniame ar tarnybiniame automobilyje, arba kitoje asmeninėje susisiekimo priemonėje apžiūrą, kratą ar poėmį, taip pat atlikti teisėjo asmens apžiūrą ar kratą, jam priklausančių daiktų ir dokumentų apžiūrą ar poėmį, neprieštarauja Konstitucijai.

1.3.2. Nauji teisėjų imuniteto konstitucinės sampratos aspektai

Iki tol, kol buvo priimtas nagrinėjamas Konstitucinio Teismo nutarimas, oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje⁷ ir mokslinėje literatūroje⁸, atskleidžiant teisėjų imuniteto turinį, dažniausiai buvo apsiribojama trumpu konstatavimu, kad pagal Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalį teisėjas negali būti patrauktas baudžiamojon atsakomybės, suimtas, negali būti kitaip suvaržyta jo laisvė be Seimo, o tarp Seimo sesijų – be Respublikos Prezidento sutikimo. Ne ką gausesnė buvo ir Konstitucinio Teismo teisėjų imuniteto doktrina, kurioje cituojama, bet nėra aiškinama Konstitucijos 104 straipsnio 3 dalis, pagal kurią Konstitucinio Teismo teisėjai turi tokią pačią neliečiamybės teisę kaip ir Seimo nariai, t. y. Konstitucinio Teismo teisėjas be Seimo sutikimo negali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn, suimamas, negali būti kitaip suvaržoma jo laisvė.⁹ Konstitucinio Teismo 2020 m. kovo 9 d. nutarime atskleisti nauji labai svarbūs Konstitucijoje įtvirtinto teisėjų imuniteto aspektai, suformuota išsami teisėjų imuniteto oficialioji konstitucinė doktrina.

5 Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d., 2007 m. spalio 24 d. nutarimai, 2019 m. rugsėjo 5 d. sprendimas.

6 Lietuvos Respublikos Seimo 2019 m. gruodžio 20 d. nutarimas. TAR, 2019-12-27, Nr. 21363.

7 Žr., pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2007 m. gruodžio 17 d., 2010 m. gegužės 28 d. nutarimus, 2014 m. kovo 10 d. sprendimą.

8 Egidijus Jarašiūnas, *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003), 245; Giedrė Lastauskienė, Henrikas Šinkūnas, Egidijus Kūris, „Teisėjų asmens neliečiamumas ir atsakomybė“, iš *Lietuvos teisinės institucijos* (Vilnius: Registrų centras, 2011), 186; Elena Masnevaitė, Dovilė Pūraitė-Andriekienė, Dainius Žalimas, „Teismų nepriklausomumas ir teisinių ginčų sprendimas“, iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės* (Šiauliai: AB „Titnagas“, 2015), 460; Darius Beinoravičius, Milda Vainiutė, „Teisminės valdžios konstituciniai pagrindai“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2017), 566.

9 Toma Birmontienė, „Konstitucinio Teismo teisėjų imunitetas“, iš *Konstituciniai ginčai* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2019), 141, 143.

Konstitucinis Teismas 2020 m. kovo 9 d. nutarime konstatavo, kad Teismų įstatymo 47 straipsnio (2013 m. gruodžio 23 d. redakcija) 2 dalyje, aiškinant ją su Baudžiamojo proceso kodekso nuostatomis, nurodytos procesinės priemonės, t. y. asmens apžiūra ir krata, teisėjui priklausančių daiktų ir dokumentų poėmis, taip pat krata ir poėmis teisėjo gyvenamosiose ar tarnybinėse patalpose, asmeninėje ar tarnybinėje susisiekimo priemonėje, jam priklausančių daiktų ir dokumentų apžiūra ir kiti ikiteisminio tyrimo veiksmai, be kita ko, tokie, kurių sudedamoji dalis yra įėjimas į teisėjo gyvenamąsias ar tarnybines patalpas, *savaime nevaržo teisėjo laisvės*. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalyje yra įtvirtintas funkcinio pobūdžio teisėjo imunitetas, turintis garantuoti teisėjo nepriklausomumą, kad būtų užtikrintas teisingumo vykdymas, todėl Seimo ar Respublikos Prezidento sutikimo reikalaujama tik dėl tokio teisėjo fizinės laisvės suvaržymo, kuriuo siekiama sudaryti prielaidas patraukti teisėją baudžiamojon ar kiton teisinėn atsakomybėn už nusikalstamas veikas ar kitus teisės pažeidimus, *inter alia* dėl jo sulaukymo, suėmimo ar kitokio laisvės atėmimo. Tačiau pagal Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalį nėra reikalaujama Seimo ar Respublikos Prezidento sutikimo dėl tokių įstatymų nustatytų procesinių priemonių, kuriomis savaime nėra suvaržoma asmens fizinė laisvė ir kurios būtinos siekiant greitai atskleisti ir išsamiai ištirti nusikalstamas veikas ir kitus teisės pažeidimus, *inter alia* surinkti įrodymus ir nustatyti nusikalstamas veikas ar kitus teisės pažeidimus padariusius asmenis (*inter alia* dėl kratos, poėmio, apžiūros). Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „kitaip aiškinant Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalį, esą Seimo ar Respublikos Prezidento sutikimas yra būtinas dėl bet kokių procesinių priemonių, kurios nėra savaime suvaržančios asmens fizinę laisvę, bet yra susijusios su įstatymų nustatytų asmens pareigų taikant šias priemones vykdymu, būtų sudarytos prielaidos nusikalstamas veikas ar kitus teisės pažeidimus padariusiems asmenims, *inter alia* teisėjams, išvengti baudžiamosios ar kitos teisinės atsakomybės“. Konstitucinio Teismo nuomone, reikalavimas gauti Seimo ar Respublikos Prezidento sutikimą dėl tokių teisėjams taikomų procesinių priemonių būtų nesuderinamas su iš Konstitucijos kylančia demokratinės teisinės valstybės priederme užtikrinti kiekvieno asmens ir visos visuomenės saugumą nuo nusikalstamų kėsinių, *inter alia* įstatymų leidėjo pareiga teisiniu reguliavimu sudaryti prielaidas greitai atskleisti ir išsamiai ištirti nusikalstamas veikas ir kitus teisės pažeidimus, teisingai išspręsti šias nusikalstamas veikas ar kitus teisės pažeidimus padariusių asmenų, *inter alia* teisėjų, teisinės atsakomybės klausimą.

Kartu Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas reikalavimas gauti Seimo ar Respublikos Prezidento sutikimą patraukti teisėją baudžiamojon atsakomybėn, suimti ar kitaip suvaržyti jo laisvę negali būti aiškinamas kaip užkertantis kelią įstatymų nustatyta tvarka *prireikus sulaikyti teisėją užtikus jį darant nusikalstamą veiką ar kitą teisės pažeidimą*. „Kitoks aiškinimas, esą be minėto sutikimo negalėtų būti suvaržoma teisėjo laisvė užtikus jį darant nusikalstamą veiką ar kitą teisės pažeidimą, būtų nesuderinamas su iš Konstitucijos kylančia demokratinės teisinės valstybės priederme užtikrinti kiekvieno asmens ir visos visuomenės saugumą nuo nusikalstamų kėsinių, nes sudarytų prielaidas teisėjui išvengti teisinės atsakomybės už padarytą nusikalstamą veiką ar kitą teisės pažeidimą.“ Tačiau, kaip nurodė Konstitucinis Teismas, ir tokiu atveju, kai teisėjas užtinkamas darantis nusikalstamą veiką, pagal Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalį būtina be nepagrįsto delsimo gauti Seimo, o tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidento sutikimą patraukti teisėją baudžiamojon atsakomybėn.

Aiškindamas Konstitucijos nuostatas, numatančias teisėjų imunitetą, Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį ir į europinius teisėjų imuniteto standartus, suformuluotus Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2010 m. lapkričio 17 d. rekomendacijoje Nr. (2010)12 „Dėl teisėjų: nepriklausomumas, veiksmingumas ir atsakomybė“, Didžiojoje teisėjų chartijoje (Pagrindiniuose principuose), priimtoje 2010 m. lapkričio 17 d., Europos Komisijos „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisijos), veikiančios kaip Europos Tarybos patariamoji institucija, dokumentuose. Nors nurodytų institucijų dokumentai nėra Konstitucijos aiškinimo šaltinis, bet jie akivaizdžiai turėjo įtakos jos nuostatomis aiškinti, nes Konstitucinis Teismas 2020 m. kovo 9 d. nutarime pakartojo nurodytų institucijų dokumentuose suformuluotus pagrindinius teiginius, susijusius su teisėjų imunitetu:

teisėjai turėtų būti apsaugoti nuo neleistinos išorinės įtakos, o siekiant šio tikslo, jie turėtų naudotis funkciniu – ir tik funkciniu – imunitetu, t. y. imunitetu nuo baudžiamojo persekiojimo už veiksmus, atliktus vykdant savo pareigas, išskyrus imunitetą nuo tyčinių nusikaltimų; teisėjo procesinis imunitetas, saugantis teisėją nuo baudžiamojo persekiojimo, turėtų būti skirtas teisėjui apsaugoti ne nuo baudžiamojo persekiojimo apskritai, o tik nuo neteisingų ar melagingų kaltinimų, keliamų teisėjui siekiant jam daryti poveikį; nors funkcinės garantijos yra reikalingos siekiant užtikrinti teisėjų nepriklausomumą nuo neleistinos išorinės įtakos, platus imunitetas tam nėra reikalingas, nes teismų ir teisėjų nepriklausomumas nepriklauso nuo plataus imuniteto, o teisėjai turėtų atsakyti už bet kokius nusikaltimus, atsižvelgiant į tai, kad jie gali naudotis visomis įprastomis gynybos, apeliacijos ir kitomis priemonėmis, kurios yra teisinės valstybės principo sudedamoji dalis.

Konstitucinis Teismas 2020 m. kovo 9 d. nutarime konstatavo, kad ginčijamos Teismų įstatymo 47 straipsnio 2 dalies nuostatos, kad „draudžiama įeiti į teisėjo gyvenamąsias ar tarnybines patalpas, daryti ten arba teisėjo asmeniniame ar tarnybiniame automobilyje, arba kitoje asmeninėje susisiekimo priemonėje apžiūrą, kratą ar poėmį, taip pat atlikti teisėjo asmens apžiūrą ar kratą, jam priklausančių daiktų ir dokumentų apžiūrą ar poėmį, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus“, įtvirtina daug platesnį teisėjų imunitetą, negu numato Konstitucija, todėl jai prieštarauja.

Nors Seimas kreipėsi į Konstitucinį Teismą prašydamas ištirti, ar Konstitucijai neprieštarauja Teismų įstatymo nuostatos, Konstitucinis Teismas savo iniciatyva išplėtė tyrimo apimtį ir kartu išnagrinėjo, ar Konstitucijai neprieštarauja Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatos, įtvirtinančios Konstitucinio Teismo teisėjų imunitetą.¹⁰ Konstitucinio Teismo įstatymo 8 straipsnio 4 dalyje buvo numatyta, kad tik tada, kai nustatyta tvarka Konstitucinio Teismo teisėjui yra iškelta baudžiamoji byla, leidžiama atlikti šiuos veiksmus: įeiti į Konstitucinio Teismo teisėjo gyvenamąsias ar tarnybines patalpas; daryti Konstitucinio Teismo teisėjo gyvenamosiose ar tarnybinėse patalpose arba jo asmeniniame ar tarnybiniame automobilyje, arba kitoje asmeninėje susisiekimo priemonėje apžiūrą, kratą arba poėmį; atlikti Konstitucinio Teismo teisėjo asmens apžiūrą ar kratą; atlikti Konstitucinio Teismo teisėjui priklausančių daiktų bei dokumentų apžiūrą ar poėmį.¹¹ Vadinausi, Konstitucinio Teismo įstatyme buvo nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį, siekiant Konstitucinio Teismo teisėjo atžvilgiu atlikti minėtus veiksmus, prieš tai buvo būtina gauti Seimo sutikimą patraukti Konstitucinio Teismo teisėją baudžiamojon atsakomybėn (t. y. laikyti jį įtariamuoju), jį suimti ar kitaip suvaržyti jo laisvę. Kol nėra gautas Seimo sutikimas patraukti Konstitucinio Teismo teisėją baudžiamojon atsakomybėn (t. y. laikyti jį įtariamuoju), jį suimti ar kitaip suvaržyti jo laisvę, tol Konstitucinio Teismo teisėjo atžvilgiu nurodytų veiksmų atlikti negalima.

Aiškindamas Konstitucijos nuostatas, įtvirtinančias Konstitucinio Teismo teisėjų imunitetą, Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad pagal Konstitucijos 104 straipsnio 4 dalį Konstitucinio Teismo teisėjai turi tokią pat asmens neliečiamybės teisę kaip ir Seimo nariai, t. y. Konstitucinio Teismo teisėjas be Seimo sutikimo negali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn, suimamas, negali būti kitaip suvaržoma jo laisvė. Buvo pabrėžta ir tai, kad Konstitucijoje įtvirtintas Konstitucinio Teismo teisėjų, kaip ir kitų teismų teisėjų, imunitetas yra funkcinio pobūdžio: jo paskirtis – garantuoti Konstitucinio Teismo teisėjo nepriklausomumą, kad būtų užtikrintas konstitucinio teisingumo vykdymas, garantuojama Konstitucijos viršenybė teisės sistemoje ir konstitucinis teisėtumas. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad nėra konstitucinio pagrindo Konstitucijos 104 straipsnio 4 dalyje įtvirtinto Konstitucinio Teismo teisėjo imuniteto apimties aiškinti kitaip, nei Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalyje įtvirtinto teisėjo imuniteto apimties. Vadovaudamasis tais

¹⁰ Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog jis, nustatęs, kad Konstitucijai prieštarauja pareiškėjo neginčijamos nuostatos, įtvirtintos tame pačiame teisės akte, kurio kitų nuostatų atitiktį Konstitucijai pareiškėjas ginčija, privalo tai konstatuoti (*inter alia* 2015 m. birželio 11 d., 2018 m. kovo 2 d., 2020 m. vasario 18 d. nutarimai). Tai taikytina ir pareiškėjo neginčijamoms, tačiau iš esmės tapačius santykius reguliuojančioms nuostatoms, įtvirtintoms kitame teisės akte. Konstitucinio teisingumo įgyvendinimas suponuoja tai, kad Konstitucijai prieštaraujantis teisės aktas (jo dalis) turi būti pašalintas iš teisės sistemos (*inter alia* 2001 m. lapkričio 29 d., 2018 m. kovo 2 d., 2020 m. vasario 18 d. nutarimai).

¹¹ Konstitucinio Teismo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1993, Nr. 24-0; *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 6-120.

pačiais argumentais, dėl kurių Teismų įstatymo nuostatos, įtvirtinančios teisėjų imunitetą, buvo pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijai, Konstitucinis Teismas nutarė, kad Konstitucijai prieštarauja ir Konstitucinio Teismo įstatymo 8 straipsnio 4 dalis, nes ji numato platesnį Konstitucinio Teismo teisėjų imunitetą negu tas, kuris įtvirtintas Konstitucijoje.

1.3.3. Kaip Konstitucinis Teismas paneigė Lietuvos Aukščiausiojo Teismo suformuotą teismo precedentą?

Konstitucinio Teismo 2020 m. kovo 9 d. nutarimas yra svarbus ne tik dėl to, kad jame atskleistas Konstitucijos nuostatų, įtvirtinančių teisėjų imunitetą, turinys, taip pat pirmą kartą panaudotas „teisėjų funkcinio imuniteto“ terminas ir pateikta jo samprata. Nurodytas Konstitucinio Teismo nutarimas yra ypatingas ir dėl to, kad jame Konstitucinis Teismas pirmą kartą tiesiogiai paneigė kitos teismų sistemos (bendrosios kompetencijos teismų) aukščiausiosios instancijos teismo, t. y. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, suformuotą teisės precedentą ir uždraudė juo vadovautis visiems teismams, taip pat ir Lietuvos Aukščiausiajam Teismui.

Minėta, kad Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartis yra teismo precedentas, joje pateikta teisėjo imuniteto samprata, pagal kurią teisėjo krata, taip pat krata jo gyvenamojoje vietoje, automobilyje yra teisėjo laisvės suvaržymas, taigi, teisėjo krata, taip pat krata jo gyvenamojoje vietoje, automobilyje galima tik tuo atveju, kai yra iš anksto gautas Seimo, o laikotarpiu tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidento sutikimas, tapo privaloma visiems žemesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismams, priimančioms sprendimus analogiškose bylose, taip pat ir pačiam Lietuvos Aukščiausiajam Teismui. Aiškindamas Konstitucijos nuostatas, susijusias su teismų pareiga vadovautis teismų precedentais, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad teismų precedentai negali prieštarauti oficialiai konstitucinei doktrinai.¹² Siekdamas pašalinti bet kokias abejones, ar po Konstitucinio Teismo 2020 m. kovo 9 d. nutarimo įsigaliojimo ir toliau gali būti vadovaujama minėtoje Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartyje pateikta teisėjo imuniteto samprata, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „minėta Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartis nelaikytina teismo precedentu tiek, kiek joje pateiktas šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu prieštaraujanti Konstitucijai pripažintos Teismų įstatymo 47 straipsnio (2013 m. gruodžio 23 d. redakcija) 2 dalies aiškinimas“. Tai reiškia, kad teismai, spręsdami klausimus, susijusius su teisėjų imunitetu, ne tik nėra saistomi Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartyje pateiktos teisėjo imuniteto sampratos, bet neturi teisės (negali) ja vadovautis. Savo sukurtu teisės precedentu negali vadovautis ir pats Lietuvos Aukščiausiasis Teismas.

Išvados

1. Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalyje, 104 straipsnio 4 dalyje įtvirtintas funkcinio pobūdžio teisėjo imunitetas, turintis garantuoti teisėjo nepriklausomumą, kad būtų užtikrintas teisingumo vykdymas, todėl Seimo ar Respublikos Prezidento sutikimo reikalaujama tik dėl tokio teisėjo fizinės laisvės suvaržymo, kuriuo siekiama sudaryti prielaidas patraukti teisėją baudžiamojon ar kiton teisinėn atsakomybėn už nusikalstamas veikas ar kitus teisės pažeidimus, *inter alia* dėl jo sulaikymo, suėmimo ar kitokio laisvės atėmimo.
2. Pagal Konstitucijos 114 straipsnio 2 dalį, 104 straipsnio 4 dalį nėra reikalaujama Seimo ar Respublikos Prezidento sutikimo dėl tokių įstatymų nustatytų procesinių priemonių, kuriais savaime nėra suvaržoma teisėjo fizinė laisvė ir kurios būtinos siekiant greitai atskleisti ir išsamiai ištirti nusikalstamas veikas ir kitus teisės pažeidimus.

¹² Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 111-4549.

3. Teismų įstatymo 47 straipsnio 2 dalyje nustatytas teisinis reguliavimas labai išplėtė Konstitucijoje įtvirtinto teisėjų imuniteto apimtį, todėl Konstitucinio Teismo 2020 m. kovo 9 d. nutarimu jis buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai.
4. Bendrosios kompetencijos teismų ir specializuotų teismų (administracinių teismų), taip pat ir jų aukščiausių instancijų suformuoti precedentai negali prieštarauti oficialiajai konstitucinei doktrinai. Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus konstatuoti, kad bendrosios kompetencijos teismų ir specializuotų teismų (administracinių teismų), taip pat ir jų aukščiausių instancijų suformuoti precedentai negali būti taikomi, taip pat konstatuoti, kokia apimtimi jie gali būti taikomi.

The Constitutional Contents of the Immunity of Judges

Mykolas Romeris University Law School
 Institute of Public Law
Prof. dr. Vytautas Sinkevičius
 E-mail: v.sinkevicius@mruni.eu

Summary. *The legal regulation laid down in Paragraph 2 of Article 47 of the Law on Courts, according to which the entry into the residential or office premises of a judge, an inspection or a search of or making a seizure in such premises, an inspection or a search of or making a seizure in a personal or service car or other personal means of transport of a judge, an inspection or a search of a judge, or an inspection or making a seizure of the items or documents of a judge is prohibited, except in cases provided for by law, unreasonably extends the scope of judges' immunity, entrenched in the Constitution, therefore, is in conflict with the Constitution. The Constitution provides for a judge's functional immunity, intended to guarantee a judge's independence in order to ensure the administration of justice. Under Paragraph 2 of Article 114 of the Constitution, no consent of the Seimas or of the President of the Republic is required for such procedural measures provided for by law that, in themselves, do not restrict the physical liberty of a judge and that are necessary for the speedy disclosure and thorough investigation of criminal acts and other violations of law.*

Keywords: *The Constitution, courts, the immunity of judges.*

1.4. Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Prof. dr. Agnė Tvaronavičienė
El. paštas: a.tvaronavicene@mruni.eu

Vaidas Milius
El. paštas: vamilius@stud.mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-04

Santrauka. 2020 m. birželio 11 d. buvo priimta nauja Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo redakcija, kurioje įtvirtintos nuostatos, sukuriančios pagrindą nuo 2021 m. sausio 1 d. taikyti neteisminę administracinių ginčų mediaciją. Taip pat atitinkamai papildytos ir Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo įstatymo nuostatos, detalizuojančios Mediacijos įstatymo nuostatas ir jų įgyvendinimą ikiteisminėje administracinių ginčų sprendimo stadijoje. Straipsnio tikslas – išanalizuoti svarbiausias mediacijos, kaip ikiteisminės administracinių ginčų sprendimo procedūros, taikymo prielaidas ir sąlygas bei teisinius veiksnius, darančius įtaką šio instituto vystymuisi administracinėje justicijoje. Darbe glaustai apžvelgiami šios ginčų sprendimo procedūros taikymo administracinių bylų teisenoje ypatumai ir naujasis mediacijos taikymo ikiteisminėje administracinio proceso stadijoje teisinis reguliavimas.

Reikšminiai žodžiai: teisminė mediacija, neteisminė mediacija, mediatorius, administracinis procesas, Lietuvos administracinių ginčų komisija, administraciniai teismai.

Įvadas

2021 m. sausio 1 d. įsigalioja naujoji Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo¹ redakcija, kuria Lietuvos administracinėje teisėje įtvirtinamos dvi mediacijos administraciniuose ginčiuose rūšys: teisminė ir neteisminė mediacija. Šis svarbus teisinio reguliavimo pokytis yra nukreiptas į taikesnį administracinių ginčų sprendimą, ikiteisminio šių ginčų sprendimo efektyvumo užtikrinimą ir administracinių teismų prieinamumo didinimą. Verta priminti, kad Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenoje teisminės mediacijos institutas buvo įtvirtintas 2019 m. kovo 1 d., įsigaliojus Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimams². Taigi, naujosios Mediacijos įstatymo redakcijos nuostatos svarbios dėl pirmą kartą Lietuvoje įtvirtinto neteisminės mediacijos ikiteisminiame administracinių ginčų sprendimo procese teisinio reguliavimo. Taip pat buvo papildytas ir Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas³, įtraukiant nuostatas dėl mediacijos taikymo ikiteisminiame administracinių ginčų sprendimo procese.

Nagrinėjant naują neteisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose teisinį reglamentavimą, kyla probleminis klausimas, ar įstatymo leidėjo siekis įtvirtinti galimybę naudoti neteisminę

1 Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymas. TAR, 2020-06-22, Nr. 13616.

2 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 2, 40, 44, 51, 56, 59, 67 ir 71 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79¹ straipsniu įstatymas. TAR, 2018-12-28, Nr. 21856.

3 Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas. TAR, 2020-06-22, Nr. 13618.

mediaciją administraciniame procese nesiėmus konkrečių pasirengimo šiai naujovei priemonių nesukurs situacijos, kai neteisminė mediacija administraciniame procese nepasieks savo tikslų ir nebus plačiai taikoma ne dėl savo, kaip ginčų sprendimo metodo, ypatumų, o dėl nepalankios jos taikymui ir vystymuisi teisinės aplinkos?

Straipsnio tikslas – išanalizuoti svarbiausias mediacijos, kaip ikiteisminės administracinių ginčų sprendimo procedūros, taikymo prielaidas ir teisinius veiksnius, darančius įtaką šio instituto vystymuisi administracinėje justicijoje. Darbe glaustai nagrinėjami šios ginčų sprendimo procedūros taikymo administracinių bylų teisenoje ypatumai ir naujasis mediacijos taikymo ikiteisminėje administracinio proceso stadijoje teisinis reguliavimas. Iškeltam tikslui pasiekti naudojami sisteminės analizės, sintezės, apibendrinimo, loginis ir dokumentų analizės metodai.

1.4.1. Prielaidos mediacijai taikyti ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo procese

Nors ir ne tokia plačia apimtimi kaip civiliniuose ginčiuose, mediacija administracinėje justicijoje ir jos skatinimas jau keletą dešimtmečių yra Europos Tarybos akiratyje. Pirmosios iniciatyvos mediacijos ir kitų alternatyvų plėtros skatinimui Europos Tarybos veikloje realizuotos dar praėjusio šimtmečio aštuntajame dešimtmetyje Ministrų Komitetui priėmus rekomendacijas, kuriose pabrėžiamas poreikis skatinti šalių sutaukinimą ir taikos sutarties sudarymą visose teismo proceso stadijose. Taip pat siekiama sudaryti palankias sąlygas bylininkams taikiai spręsti ginčus ir įpareigoti teisininkus ar kompetentingas institucijas pirmiausia siekti susitarti su kita šalimi prieš kreipiantis į teismą ar teisme.⁴ Rekomendacijoje Rec(2001)9 „Dėl alternatyvų bylinėjimuisi tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų“⁵ Europos Taryba pažymi, kad neteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo mechanizmo privalumai lemia paprastesnes ir lankstesnes ginčo nagrinėjimo procedūras, leidžiančias greičiau ir pigiau išspręsti kilusį ginčą, sąlygoja didesnes galimybes ginčą baigti taikos sutartimi, leidžia ginčą spręsti asmenims, kurie turi specialių žinių, neįpareigoja asmenų, nagrinėjančių ginčą, laikytis griežtų ir formalių procedūrinių taisyklių, o leidžia naudotis didesne diskrecijos teise priimančiam sprendimą. Šioje rekomendacijoje siūloma teisės aktuose įtvirtinti ir praktikoje taikyti tokius alternatyvius administracinių ginčų nagrinėjimo būdus kaip vidinė administracinio akto peržiūra, taikinimas, mediacija, susitarimo paieškos ir arbitražas. 2007 m. gruodžio 7 d. Europos veiksmingo teisingumo komisijos (CEPEJ) gairėse „Dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių įgyvendinimo“⁶ valstybės taip pat aktyviai raginamos pripažinti ir skatinti alternatyvius ginčų tarp valstybės institucijų ir privačių asmenų sprendimo būdus, teikti finansinę ar kitokią paramą, užtikrinant kokybiškas paslaugas ir įvairių suinteresuotų asmenų įtraukimą į mediacijos procesą. Taigi, tarptautiniu mastu mediacija administracinėje justicijoje yra skatinama, o valstybės Europos Tarybos narės raginamos priimti aktyvų vaidmenį šias alternatyvas populiarinant visuomenėje, įskaitant net privalomą jų taikymą tam tikrose administracinių ginčų kategorijose bei finansinę paramą ginčo šalims, t. y. tokio proceso finansavimą iš biudžeto lėšų.

Aktyvią Europos Tarybos veiklą skatinant mediaciją, be abejonės, lėmė ir ilgametė sėkminga šio ginčų sprendimo taikymo patirtis kai kuriose mūsų kontinento valstybėse. Prancūzijoje, Belgijoje, Jungtinėje Karalystėje mediacija sprendžiant administracinius ginčus yra sėkmingai taikoma,

4 Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. R(81)7 „Dėl priemonių, lengvinančių teismų prieinamumą“, <https://rm.coe.int/168050e7e4>; Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. R(86)12 „Dėl teismų darbo krūvio mažinimo“, <https://rm.coe.int/16804f7b86>.

5 Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. R(2001)9 „Dėl alternatyvų bylinėjimuisi tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų“, <https://rm.coe.int/16805e2b59>.

6 CEPEJ 2007 m. gruodžio 7 d. „Gairės dėl geresnio rekomendacijų dėl alternatyvų bylinėjimuisi tarp viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų įgyvendinimo“, <https://rm.coe.int/1680747683>.

tačiau kiekvienoje valstybėje, priklausomai nuo jos teisinės sistemos ypatybių, taikomos skirtingos mediacijos rūšys ir formos.⁷ Pasak Dejan Vučetić, Olandijos, Austrijos, Vokietijos ir Jungtinės Karalystės teisinių sistemų analizė rodo, kad neoficialus bendravimas, derybos ir tarpininkavimas gali turėti didelę įtaką mažinant administracinių teisinių procedūrų skaičių. Šiose valstybėse mediacija sprendžiant viešojo administravimo subjektų ir piliečių ginčus naudojama kaip priemonė išvengti ilgo administracinio ginčo nagrinėjimo teisme.⁸ Šių Europos valstybių patirtis ir mediacijos taikymo pozityvūs rezultatai neabejotinai įkvėpė ir kitas valstybes siekti sukurti mediacijos institutą administraciniuose ginčiuose.

Viena iš svarbiausių prielaidų mediacijai Lietuvos administraciniame procese įtvirtinti galima laikyti dar 2013 m. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme⁹ atsiradusią galimybę baigti administracinę bylą taikos sutartimi. Įstatymo 51 straipsnyje pirmą kartą Lietuvos administraciniame procese įtvirtintas taikos sutarties teisiniame administraciniame procese institutas. Įteisinus šią įstatymo normą, atsirado galimybė ginčo šalims administracinius ginčus baigti pačioms, t. y. ginčo šalims taikiai susitarus ir pateikiant administraciniam teismui tvirtinti taikos sutartį. Atkreiptinas dėmesys, kad taikos sutartis administraciniame procese taikoma ne visiems ginčams. Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatyta, kad taikos sutartis negali būti sudaroma bylose dėl norminių administracinių aktų teisėtumo, bylose pagal skundus dėl rinkimų įstatymų ir Referendumo įstatymo pažeidimų, bylose dėl savivaldybės tarybos prašymų pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką ir (ar) nevykdė įstatymuose nustatytų įgaliojimų.

Svarbu atminti, kad taikos sutarties instituto įtvirtinimo administracinių bylų teisenoje poreikis kilo iš praktikos. Administraciniai teismai dar iki analizuojamų teisinio reguliavimo pakeitimų pagal analogiją su civiliniu procesu tvirtindavo taikos sutartis. Tai rodo labai svarbią taikaus administracinių ginčų sprendimo idėjos vystymosi Lietuvoje aplinkybę – poreikis taikos sutarčiai kilo ginčo šalims ir administraciniams teismams natūraliai identifikavus kitų imperatyvių įstatymo normų nepažeidžiančių taikių susitarimų konkrečiuose administraciniuose ginčiuose galimybę. Ten, kur įstatymų leidėjas numatė tiek mažai dispozityvumo ir neižvelgė poreikio taikos sutarties institutui įtvirtinti, ginčų šalys, palaikomos administracinių teismų, atrodo, rado galimybių suderinti savo interesus ir atvėrė duris į naują administracinių ginčų sprendimo perspektyvą, kurią vėliau sureguliovo ir teisėkūra. Pastebėtina, kad ši prielaida taip pat turi būti pripažįstama ir būtinąja mediacijos administracinėje justicijoje funkcionavimo sąlyga, nes, nesant aiškiai įtvirtintos taikos sutarties galimybės, nebūtų ir teisinės priemonės, kuria būtų galima įforminti mediacijos rezultatą bei efektyviai užtikrinti šalių taikaus susitarimo vykdymą. Nors teisminiai ginčai administraciniuose teismuose dar gana retai išsprendžiami taikos sutartimis (2017 m. patvirtinta 18, 2018 m. – 26, 2019 m. – 13 taikos sutarčių¹⁰), tai, kad šis institutas praktikoje taikomas, sukuria prielaidas jo plėtrai.

Svarbus taikos sutarties instituto administraciniame procese plėtros etapas, sukūręs prielaidas ir vėlesniam neteisminės mediacijos taikymo galimybės įtvirtinimui, 2016 m. pakeistas ir Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas.¹¹ Šio teisės akto 17 straipsnyje įtvirtinta nuostata, nurodanti, kad ikiteisminio administracinio ginčo šalys gali baigti bylą taikos sutartimi, atsižvelgdamos į kilusio ginčo pobūdį. Kaip ir teisminių ginčų atveju, taikos sutarties institutas iki šiol nebuvo plačiai naudojamas. 2017 m. Lietuvos administracinių

7 Salvija Kavalnė, Ieva Saudargaitė, „Mediation in disputes between public Authorities and private parties: Comparative aspects“, *Jurisprudencija*, 18, 1 (2011): 261–262.

8 Dejan Vučetić, „Is mediation viable in administrative matters?“, *Law and Politics*, 14, 4 (2016): 503.

9 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 37, 42, 44, 46, 50, 53, 68, 80, 82, 97, 101 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 521 straipsniu įstatymas. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 62-3060.

10 Duomenys gauti atlikus paiešką *Infolex* sistemoje. Raktažodžiai: *taikos sutartis*. www.infolex.lt.

11 Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas. *TAR*, 2016, Nr. 2016-16850.

ginčų komisijoje (toliau – Komisija) buvo patvirtintos 2 taikos sutartys¹², 2018 m. – 6 taikos sutartys¹³, 2019 m. – 7 taikos sutartys¹⁴, tačiau tokiu teisiniu reguliavimu sukurtos prielaidos tolimesnei plėtrai.

Kita svarbi prielaida mediacijai administraciniame procese įtvirtinti – 2015 m. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymu patvirtinta Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros Lietuvoje koncepcija (toliau – Koncepcija)¹⁵. Ji suteikė aiškią kryptį mediacijos vystymuisi Lietuvoje ir pirmą kartą strateginiu lygmeniu išreiškė poreikį šį institutą įtvirtinti ir administraciniame justicijoje. Koncepcija – darnaus teisėkūros subjektų ir socialinių partnerių darbo rezultatas, nukreiptas tiek į tarptautinių bei Europos Sąjungos standartų mediacijos srityje įgyvendinimą, tiek ir į realių Lietuvos visuomenės poreikių šioje srityje užtikrinimą. Koncepcijos 22 punkte nurodoma, kad mediacijos instituto įtvirtinimas administraciniame procese yra tikslingas, nes taikant šį būdą mažinama konfrontacija tarp visuomenės, valstybės tarnautojų ir viešojo administravimo subjektų; mažinamas teismuose nagrinėjamų bylų skaičius; užtikrinama efektyvi subjektinių teisių gynyba, netaikant sudėtingų teismo nagrinėjimo procedūrų.¹⁶ Taigi, taikesnio administracinių ginčų sprendimo siekiama tiek dėl naudos ginčo subjektams, tiek ir dėl noro mažinti administracinių darbų krūvį. Pastebima, kad Koncepcijoje numatyta neteisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose vizija iš esmės be didesnių pakeitimų buvo realizuota ir naujuoju teisiniu reguliavimu, kuris detalčiau analizuojamas straipsnio 3 skyriuje.

Kaip minėta, 2019 m. kovo 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimai¹⁷, kuriais įtvirtintas ir sureglamentuotas mediacijos institutas administracinių bylų teisenoje¹⁸. Nacionalinės teismų administracijos duomenimis, Lietuvos apygardų administraciniuose teismuose 2019–2020 m. vyko ir tebevyksta 10 mediacijos procesų: 2019 m. – 5 ir 2020 m. – 5 procesai. 2019 m. baigti 2 (abu kartus ginčo šalims pasitraukus iš mediacijos proceso) ir 2020 m. – 2 (po 1 kartą ginčo šalims pasitraukus iš mediacijos proceso ir pasirašius taikos sutartį) mediacijos procesai. Šeši mediacijos procesai vis dar vyksta iki šiol. 2019–2020 m. Lietuvos vyriausiam administraciniame teisme mediacijos procesų nebuvo inicijuota.¹⁹ Neabejotina, kad mediacijos taikymo teismo procese galimybė paskatino diskutuoti ir imtis priemonių dėl šio instituto įtvirtinimo ir ikiteisminėje administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje. Tačiau teisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose vangus taikymas kelia diskusinį klausimą, ar be kryptingo metodologinio pasirengimo įvesta ir iš esmės nerezultatyvi teisminė mediacija neturėtų būti signalas didesnę dėmesį skirti geresniam pasirengimui ir tinkamesnės teisinės aplinkos sukūrimui prieš integruojant į teisinę sistemą iš esmės kitokio požiūrio į administracinių ginčų sprendimą reikalaujančias naujoves.

12 Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2017 metų veiklos ataskaita, Vilnius, 2018, <https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2017%20veiklos%20ataskaita.pdf>.

13 Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2018 metų veiklos ataskaita, Vilnius, 2019, [https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2018%20veiklos%20ataskaita\(1\).pdf](https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2018%20veiklos%20ataskaita(1).pdf).

14 Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2019 metų veiklos ataskaita, Vilnius, 2020, https://lagk.lrv.lt/uploads/lagk/documents/files/Administracine%20informacija/Veiklos%20ataskaitos/2019%20m_%20veiklos%20ataskaita.pdf.

15 Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“. TAR, 2015, Nr. 13939.

16 *Ibid.*

17 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 2, 40, 44, 51, 56, 59, 67 ir 71 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79¹ straipsniu 2018 m. gruodžio 20 d. įstatymas Nr. XIII-1834, *supra* note 2.

18 Plačiau apie teisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose taikymą: Agnė Tvaronavičienė, Natalija Kaminskienė, „Teisminės mediacijos taikymas administraciniame justicijoje“, iš *Lietuvos teisė 2019. Esminiai pokyčiai 1* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2019), 29–33.

19 Nacionalinės teismų administracijos į paklausimą elektroniniu raštu atsakyme pateikti duomenys pagal *Liteko* sistemos turimą informaciją.

1.4.2. Lietuvos mediacijos ikiteisminiame administracinių ginčų nagrinėjimo procese modelis

Vadovaujantis nuo 2021 m. sausio 1 d. įsigaliosiančio Mediacijos įstatymo²⁰ 1 straipsnio 1 dalmi, šiuo teisės aktu Lietuvoje bus reglamentuotas ne tik civilinių, bet ir administracinių ginčų mediacijos procesas, taip pat nustatytos institucijų, vykdydiančių administracinių ginčų mediaciją, funkcijos ir reikalavimai asmenims, siekiantiems teikti mediacijos administraciniuose ginčiuose paslaugas. Įstatyme, atkartojant Konceptijos²¹ 75 punktą, numatyta, kad neteisminė administracinių ginčų mediacija bus vykdoma Lietuvos administracinių ginčų komisijoje ar jos teritoriniuose padaliniuose. Įvedus šią naujovę, plečiamas ir mediacijos valdymo subjektų sąrašas, kuriame nuo 2021 m., be Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos, Teisėjų tarybos, Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos (toliau – VGTP), bus ir Komisijos pirmininkas, atsakingas už neteisminės mediacijos organizavimo ir vykdymo Komisijoje ir jos teritoriniuose padaliniuose tvarkos užtikrinimą ir neteisminės administracinių ginčų mediacijos stebėsenos vykdymo organizavimą.

Prieš pristatant naująjį Lietuvos neteisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose modelį, verta priminti tam tikras jo formavimo aplinkybes. Svarstant įstatymo projektą, pastabas ir nuomonę dėl naujo teisinio reglamentavimo teikė Teisėjų taryba.²² Ji kėlė klausimą, ar tikslinga numatyti, kad neteisminė mediacija administraciniuose ginčiuose galės būti taikoma tik tada, kai yra inicijuojama to ginčo nagrinėjimo procedūra Komisijoje. Buvo pateikti svarūs argumentai, susiję su tuo, kad Komisija nenagrinėja dalies administracinių ginčų, o teikiant skundą Komisijai dažniausiai pareiškėjas patirs papildomų išlaidų, susijusių su tinkamu skundo surašymu ir neretai atstovavimu Komisijoje. Teisėjų taryba siūlė įstatyme įtvirtinti galimybę taikyti neteisminę administracinių ginčų mediaciją, nesiejant jos su administracinio ginčo nagrinėjimu Komisijoje. Tačiau į tai atsižvelgta nebuvo, argumentuojant tuo, kad neteisminė administracinių ginčų mediacija yra laikoma Viešojo administravimo įstatymo reglamentavimo dalyku ir ši procedūra vertintina tik šio įstatymo kontekste. Atsižvelgiant į tai, turėtų būti keičiamos ir šio įstatymo nuostatos, o įstatymo leidėjo įsitikinimu, bendro pobūdžio nuostatų dėl mediacijos įtvirtinimas turėtų poveikį įvairioms viešojo administravimo sritims, todėl negalimas plačiau to neaptarus su ministerijomis ir kitomis suinteresuotomis institucijomis.²³ Dar vienas argumentas buvo tai, kad toks neteisminės mediacijos modelis nėra numatytas teisingumo ministro patvirtintoje Konceptijoje.²⁴ Toks sprendimas diskutotinas. Mokslinėje literatūroje pažymima, kad didžiausias mediacijos efektyvumas pasiekiamas anksčiausiose konflikto eskalacijos fazėse, t. y. ginčo išsprendimas kuo ankstesnėje fazėje gali būti pagrindas išsiaiškinti tarp šalių kilusius nesutarimus ir suprasti pačios kilusios problemos esmę, pradedant neformalų bendravimą ir bendradarbiavimą abipusių nuolaidų pagrindu susitarti ir išspręsti kilusį ginčą jo neplėtojant.²⁵ Tokiu būdu ginčo šalys dar nėra į ginčo sprendimą investavusios daug laiko ir lėšų, dar neįtraukti kiti asmenys, teikiantys joms konsultacijas, taip pat į konflikto sprendimą neįtrauktos ginčo sprendimo institucijos. Toks ankstyvas mediacijos pasitelkimas taip

20 Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymas, *supra note 1*.

21 Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“, *supra note 15*.

22 Teisėjų tarybos 2018 m. gegužės 25 d. raštas Nr. 36P-67-(7.1.10), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/b7c-646b0601311e896f6c1bcca8cd3a8?jfwid=-wsolh5kj3>.

23 Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-534 2 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 28, 36, 40, 44, 51, 56, 59, 67, 79 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79¹, 79² straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektų derinimo pažyma, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/fabef6d0a9f911e8aa33fe8f0fea665f?jfwid=-2icx9k1ht>.

24 Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“, *supra note 15*.

25 „The Funnel of Conflict Resolution – Stages of Conflict and Opportunities for Resolution“, <https://www.mediate.com/articles/bermanfunnel.cfm>.

pat gali tapti svarbia ginčų kilimo prevencijos priemone. Pasak A. Balthasar, mediacija naudinga gerinant šalių tarpusavio komunikaciją, ypač tada, kai būtina abiem šalims dar ankstyvoje stadijoje išaiškinti (išsiaiškinti) teisinį reguliavimą ir realias šalių galimybes konfliktinėje situacijoje.²⁶ Tokia prevencinė neteisminė ir dar iki skundo pateikimo kompetentingai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijai organizuota mediacija padėtų viešojo administravimo subjektams ir piliečiams išsiaiškinti nesutarimus ir realias kiekvieno iš jų galimybes ginče bei atvertų perspektyvą rasti kitas galimybes tenkinti jų teisėtus interesus. Manytina, kad galimybė administracinio ginčo šalims pasinaudoti mediacija dar iki skundo Komisijai pateikimo geriausiai atspindi neteisminės medicijos prasmę ir efektyviausiai gali realizuoti tokio proceso tikslus. Jos taikymo galimybė taip pat turėtų būti įtvirtinta įstatymuose ir kituose teisės aktuose.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta anksčiau, pristatomą naująjį Lietuvos neteisminės medicijos administraciniame procese modelį tiksliausia būtų vadinti ne neteisminės, o kvaziteisminės medicijos modeliu, nes tam, kad medicijos procesas būtų pradėtas administraciniame ginče, būtina jį inicijuoti Lietuvos administracinių ginčų komisijoje. Atkreiptinas dėmesys, kad kitų ikiteisimine tvarka administracinius ginčus sprendžiančių institucijų veiklą reguliuojančiuose teisės aktuose nėra numatyta neteisminės medicijos taikymo galimybė. Taigi, neteisminė medicija yra galima tik tuose administraciniuose ginčiuose, kurių ikiteisminis sprendimas yra priskirtas Komisijai.

Pagal naująjį teisinį reglamentavimą nustatyta, kad neteisminės medicijos administraciniame procese įgyvendinimo ir vykdymo subjektu pagal kompetenciją bus Lietuvos administracinių ginčų komisija. Komisija yra teisėsaugos institucija, prisidedanti prie teisingumo vykdymo.²⁷ Ją sudaro 27 nariai, didžioji dalis jų yra išlaikę mediatoriaus kvalifikacinį egzaminą ir įrašyti į Lietuvos mediatorių sąrašą. Komisija turi teritorinius padalinius Kauno, Klaipėdos, Panevėžio ir Šiaulių miestuose, išplėtotą infrastruktūrą, joje dirba kompetingas ginčų sprendimo administravimo techninis ir administracinis personalas, o tai sudaro prielaidas užtikrinti tinkamą ir sklandų neteisminės medicijos organizavimą ir vykdymą. Komisijos nariai yra kompetentingi administracinės teisės žinovai, sukaupę nemažą praktinę patirtį sprenddami ginčus, todėl jų kompetencijas ir žinias papildžius medicijos žiniomis ir įgūdžiais sukuriama šalių pasitikėjimo jais kaip mediatoriais prielaidos.

Neteisminė medicija Komisijoje galės būti inicijuojama bet kurioje ginčo nagrinėjimo stadijoje, netgi tada, kai Komisijos posėdyje priimamas sprendimas, tačiau jis dar nėra įsiteisėjęs (Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 15 str. 1 d.). Neteisminė medicija galės būti taikoma tik tokiuose ginčiuose, dėl kurių leidžiama sudaryti taikos sutartį. Neteisminę mediciją galės inicijuoti Komisijos narys, paskirtas pranešėju, Komisija ir ginčo šalys. Atsižvelgiant į administracinių ginčų specifiškumą, teigtina, kad svarbiausias vaidmuo šiame procese skiriamas Komisijos nariui, paskirtam pranešėju byloje, nes jis susipažins su bylos aplinkybėmis ir galės įvertinti, ar konkretus ginčas turi potencialą būti sprendžiamas medicijos būdu, ar ne. Deja, įstatymų leidėjas nenumato, kokia metodika remdamasis pranešėjas turėtų vertinti ginčo tinkamumą medicijoje, tai paliekama spręsti pačiam pranešėjui. Šalims sutikus, joms bus išaiškinama neteisminės medicijos esmė ir komisijos pirmininkas arba kolegialiai ginčų komisija paskirs vieną iš Komisijos narių, kuris yra įrašytas į Lietuvos Respublikos mediatorių sąrašą, medijuoti ginčą. Kritikuotina nuostata, kad tik šalims sutikus išbandyti mediciją joms suteikiama informacija apie šį procesą. Teigtina, kad informacija apie mediciją turėtų būti teikiama visoms ginčo šalims, kurių ginčiuose gali būti sudaryta taikos sutartis, kad dėl medicijos administraciniame ginče šalys priimtų žinojimu grįstą sprendimą. Manytina, kad tokia informacija turi būti pateikiama šalims raštu (kaip ir numatyta Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 11 str. 1 d. 3 p.

26 Alexander Balthasar, „Alternative Dispute Resolution in Administrative Law: A Major Step Forward to Enhance Citizens' Satisfaction or Rather a Trojan Horse for the Rule of Law?“, *Elte Law Journal*, 1 (2018): 14–15, https://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2019/07/02_Balthasar_.pdf.

27 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 817 „Dėl Lietuvos administracinių ginčų komisijos nuostatų patvirtinimo“. *TAR*, 2016-08-17, Nr. 22412.

redakcijoje, įsigaliosiančioje nuo 2021 m. sausio 1 d.) bei žodžiu posėdžio pradžioje. Medijuoti konkretų administracinį ginčą bus skiriamas Komisijos narys arba kreipiamasi į VGTPPT dėl mediatoriaus parinkimo iš Lietuvos mediatorių sąrašo. Mediatorius skiriamas tik gavus rašytinį jo sutikimą, nepriklausomai nuo to, ar mediatoriumi paskiriamas Komisijos narys, ar kitas mediatorius iš Lietuvos mediatorių sąrašo.

Akcentuotina, kad administracinių ginčų komisijos narys gali vykdyti tik neteisminę administracinių ginčų mediaciją, todėl laikotarpiu, kai paskiriamas komisijos nariu, jis negali vykdyti jokių kitų mediacijų. Komisijos nariai mediatoriais taps ne pagal pareigas, mediatoriaus statusą jie įgis kaip ir kiti mediatoriai, t. y. privalės atitikti bendruosius mediatorių kvalifikacinius reikalavimus ir būti įrašyti į Lietuvos mediatorių sąrašą. Nuo 2021 m. kiti mediatoriai, kurie siekia vykdyti administracinių ginčų mediaciją, turės išklausti ne trumpesnius kaip 4 akademinį valandų mokymus administracinių ginčų mediacijos tema ir pateikti VGTPPT tai patvirtinančius dokumentus. Tokie reikalavimai nebus taikomi teisėjams ir Lietuvos administracinių ginčų komisijos nariams.

Vadovaujantis I kiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 15 str. 3 d., perduodant bylą neteisminėi mediacijai, Komisijos pirmininkas Komisijos nario, paskirto pranešėju byloje, prašymu arba Komisija nustatys terminą, iki kurio neteisminė mediacija turi būti baigta vykdyti. Mediatoriaus teikimu šis terminas Komisijos pirmininko rezoliucija galės būti pratęstas. Mediacijos vykdymo metu bus sustabdomi visi su ginču susiję skundų padavimo ir bylų nagrinėjimo terminai. Nors įstatyme ir nėra nustatyta konkretaus termino, per kurį turi įvykti mediacija, tikėtina, kad terminas neturėtų būti ilgesnis, nei nustatytas I kiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 12 str., t. y. bendras skundo nagrinėjimo komisijoje terminas – 20 darbo dienų, o pratęsimas – 10 darbo dienų. Kadangi pagrindinis administracinių ginčų komisijos veiklos uždavinys yra spręsti ginčus greitai, todėl ir mediacijos vykdymo terminai neturėtų būti ilgesni kaip 30 darbo dienų.

Neteisminė mediacija bus vykdoma Komisijos patalpose. Net ir tuo atveju, jeigu šalys pasirinktų mediatoriumi ne ginčo komisijos narį, komisija suteiks patalpas, nebent ginčo šalys arba mediatorius nuspręstų mediaciją vykdyti kitoje vietoje. Jeigu šalys mediatoriumi pasirinktų komisijos narį, šalims mediacija bet kuriuo atveju bus nemokama. Jeigu šalys pasirinktų mediatorių iš Lietuvos mediatorių sąrašo, neteisminės administracinio ginčo mediacijos paslaugos bus apmokėtos VGTPPT iš valstybės biudžeto lėšų. Tuo atveju, kaip ir privalomos mediacijos bei teisminės mediacijos atvejais, valstybė mediatoriui mokės daugiausia už keturias valandas. Jeigu per šį laiką nebus pasiektas taikus sutarimas ir šalys nuspręš mediaciją tęsti, tai privalės daryti savo lėšomis, iš anksto susitarusios raštiškai su mediatoriumi dėl atlygio. Mediatoriui iš sąrašo, kaip ir privalomos mediacijos atveju, bus atlyginama už pasirėngimą neteisminėi administracinio ginčo mediacijai iki vienos valandos ir mediacijos rezultatų įforminimą taip pat iki vienos valandos.

Administracinių bylų teisenos įstatyme įtvirtintos tam tikros neteisminės mediacijos skatinimo nuostatos. Nustatyta, kad kai prieš kreipdamosi į teismą ginčo šalys ginčą sprendė neteisminės administracinių ginčų mediacijos būdu, skundas (prašymas, pareiškimas) žyminiu mokesčiu neapmokestinamas.²⁸ Administraciniai teismai tokiu būdu skatina neteisminę mediaciją, nes šalys, nepatirdamos jokių išlaidų, gali ginčą spręsti tiek neteisimine tvarka, tiek teisme. Teismas gali pareikalauti sumokėti žyminį mokestį tik tuo atveju, jei paaiškėja aplinkybės, kad neteisminės mediacijos metu šalys elgėsi nesąžiningai, arba nepateikia teismui rašytinių įrodymų apie ginčo sprendimą neteisminės administracinių ginčų mediacijos būdu.

Dar vienas svarbus aspektas – ginčą sprendžiant neteisminės administracinių ginčų mediacijos būdu gali būti sprendžiama ir dalis byloje pareiktų reikalavimų. Tokiu būdu nėra privaloma susitarti dėl visų ginčijamų reikalavimų, o tai leidžia daryti prielaidą, kad dėl administracinio proceso specifiškumo ginčo šalims turėtų būti aktualu rinktis mediaciją administraciniam ginčui spręsti.

28 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 2, 40, 44, 51, 56, 59, 67 ir 71 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 79¹ straipsniu 2018 m. gruodžio 20 d. įstatymas Nr. XIII-1834, *supra note 2*.

Neteisminėje administracinių ginčų mediacijoje ginčo šalys dalyvauja tik pačios arba su atstovais, esant šalių sutarimui gali dalyvauti ir kiti asmenys. Analogiškai kaip ir esant civilinių ginčų neteisminėi mediacijai, ginčo šalys galės bet kada pasitraukti iš mediacijos nenurodydamos pasitraukimo priežasčių. Sudaromos taikos sutarties sąlygos turės atitikti Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatyme arba Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatytus reikalavimus. Neteisminė administracinių ginčų mediacijai ir su ja susijusiai informacijai taikomi bendrieji konfidencialumo reikalavimai. Šios nuostatos rodo, kad, be specifinės administracinių ginčų neteisminės mediacijos administravimo sistemos, pats administracinių ginčų sprendimo mediacijos būdu procesas reglamentuojamas tais pačiais bendraisiais mediacijos principais.

Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Lietuvos Respublikos teisingumo ministras, Teisėjų taryba ir Lietuvos administracinių ginčų komisijos pirmininkas yra įpareigoti iki 2020 m. gruodžio 31 d. parengti ir patvirtinti Mediacijos įstatymą įgyvendinančius teisės aktus, susijusius su mediacija administracinėje teisėje. Deja, 2020 m. gruodžio 1 d. šie teisės aktai dar nėra priimti, o jų projektai kol kas neprieinami viešai.

1.4.3. Būtinios sąlygos tolesnei mediacijos plėtrai administraciniame procese

Ankstesniame skyriuje aptartas naujasis neteisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose teisinis reguliavimas sukūrė pagrindą šio instituto vystymuisi, tačiau tolesnė jos raida priklausys nuo to, ar taikesniam administracinių ginčų sprendimui bus sudaryta palanki teisinė aplinka.

Mediacija yra konfidencialus ir neformalus ginčų sprendimo būdas, kurį taikydamas profesionalus mediatorius padeda šalims rasti labiausiai jų abiejų interesus atitinkančius sprendimus. Administracinių ginčų mediacijoje ginčo šalių lygiateisiškumas ir šalių interesų tenkinimas yra apsunkinamas griežto imperatyvaus pobūdžio teisinio reguliavimo. Administracinio ginčo mediacijoje viena iš šalių visuomet bus viešojo administravimo subjektas, kuris turi konkrečius įgaliojimus ir nelanksčius veiklos standartus. Viešojo administravimo įstatyme nurodyta: „Viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais.“²⁹ Taigi, sprendžiant administracinius ginčus, nėra leistina šalims laisvai interpretuoti teisinį reguliavimą. Tai siaurina derybinę erdvę³⁰, kurioje šalys ieško abiem pusėms tinkamiausio sprendimo, ir sukuria kliūtis plačiam mediacijos taikymui. Šis mediacijos administraciniuose ginčiuose ypatumas taip pat atkreipia dėmesį į tai, kad mediacijai vykdyti būtinos specialiosios žinios, o pats procesas turi būti adaptuotas atsižvelgiant į jo subjektų specifiką.

Viena iš svarbiausių sąlygų vykdyti mediaciją – ginčo šalių galimybė kurti joms abiem priimtinus sprendimus tam tikroje derybinėje erdvėje. Viešojo administravimo subjektas gali veikti tik pagal jam suteiktus įgaliojimus. Efektyviam mediacijos procesui būtina, kad viešojo administravimo subjektas turėtų tam tikrą diskrecijos teisę, t. y. galimybę pasiūlyti kitai ginčo šaliai ir diskutuoti su ja dėl tam tikrų sprendimo variantų, o ne to vienintelio, dėl kurio kilo ginčas. Pasak Ingridos Linkevičiūtės, administracinė diskrecija yra siejama su vykdomosios valdžios funkcijų įgyvendinimu, viešuoju administravimu. Iš esmės tai – galia, suteikianti administravimo subjektui tam tikrą laisvę priimant sprendimus, leidžiant jam iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, jo nuomone, yra tinkamiausias.³¹ Pažymėtina, kad konkretaus ginčo atveju tam tikros

29 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.

30 Pasak Natalijos Kaminskienės, derybų erdvė yra atstumas tarp derybininkų pozicijų taškų. Derybos gali būti sėkmingos, jei abiejų derybų šalių derybos erdvės ribos bent iš dalies sutampa. Daugiau apie derybų erdvę: Natalija Kaminskienė, *Teisinės derybos* (Vilnius: Registrų centras, 2019), 106.

31 Ingrida Linkevičiūtė, „Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje“, *Jurisprudencija* 5, 85 (2006): 66.

diskrecijos jo sprendimo atžvilgiu turėjimas yra būtina efektyvaus sprendimo mediacijos būdu sąlyga. Tenka konstatuoti, kad šiandien Lietuvoje šis klausimas nėra išspręstas. Teigtina, kad šios būtinios mediacijos administraciniuose ginčiuose sąlygos atžvilgiu turėtų būti atliekami moksliniai tyrimai ir vykti diskusijos, ateityje leisiančios tobulinti teisinį reguliavimą ir kurti palankesnę taikesniam ginčų sprendimui aplinką.

Čia aptartą sąlygą papildoma ir kitas probleminis klausimas – viešojo administravimo subjekto teisė keisti savo priimtą sprendimą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra išaiškinęs, kad viešojo administravimo subjektui draudžiama pradėti arba inicijuoti administracines procedūras bei priimti sprendimus, jeigu teismas arba pats viešojo administravimo subjektas jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu. Tokiais atvejais antroji (pakartotinė) administracinė procedūra negalima ir negali būti vykdoma.³² Jeigu konkretaus viešojo administravimo subjekto sprendimas gali būti keičiamas tik teismo tvarka, neteisminė mediacija negali būti efektyvi, nes nėra teisinio būdo įforminti jos rezultata. Tačiau ir tokiais atvejais mediacija gali būti veiksminga, nes tai yra tinkamas būdas užtikrinti šalių efektyvią komunikaciją. O išsiaiškinusios teisinį reguliavimą, realias galimybes sprendžiant ginčą teisme ir kitus galimus teisėtus šalių interesų patenkimo būdus, šalys gali nuspręsti neinicijuoti administracinio ginčo arba baigti jo sprendimą, pvz., atsiimdamos skundą.

Dar 2015 m. priimant Konceptiją³³, buvo nustatyta, kad, siekiant skatinti administracinių ginčų mediacijos plėtrą, papildomai reikia vystyti valstybės tarnautojų atstovavimo valstybės interesams sistemą, norint užtikrinti, kad valstybės institucijų atstovai būtų suinteresuoti dalyvauti mediacijoje ir turėtų aiškias taisykles, kada galima siekti kompromiso. Deja, iki šiol tai nebuvo padaryta. Manytina, kad Atstovavimo valstybei ir Vyriausybei teismuose taisyklės³⁴ būtina peržiūrėti ir pritaikyti jas ne tik institucijų atstovavimui teismuose, bet ir mediacijoje. Teigtina, kad esamos šio teisės akto nuostatos dėl taikos sutarčių sudarymo (20 p.) nėra pakankamos mediacijos kontekste.

Čia išvardytų sąlygų įgyvendinimas sukurtų palankesnę mediacijos taikymui ir plėtrai administracinėje justicijoje terpę, kurioje galėtų būti efektyviai įgyvendinamos naujosios nuostatos dėl neteisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose. Mediacijos instituto plėtrai taip pat svarbūs ir ginčo atrankos mediacijai kriterijai. Būtina metodologinė pagalba Komisijos nariams, kuriems Mediacijos įstatymo³⁵ 25 str. 2 d. numato svarbų mediacijos iniciatorių vaidmenį. Deja, iki šiol nėra jokių rekomendacinių gairių, galinčių padėti Komisijai nustatyti, ar konkretus administracinis ginčas yra rekomenduotinas mediacijai, ar ne. Manytina, kad tokia metodologinė pagalba yra būtina visiems administracinės justicijos subjektams, įgyvendinantiems mediacijos inicijavimo teisę, nes ne visi administraciniai ginčai gali būti efektyviai sprendžiami mediacijos būdu, o rekomenduojant mediaciją netinkamuose ginčiuose neišvengiamas šalių nusivylimas šiuo procesu.

Dar viena svarbi sąlyga sėkmingam neteisminės mediacijos instituto taikymui administraciniuose ginčiuose yra visuomenės ir viešojo administravimo subjektų informavimas apie taikaus sprendimo galimybes ir jo naudą. Deja, priešingai nei rengiantis privalomam mediacijos taikymui šeimos ginčiuose, administracinių ginčų mediacijos viešinimui iki šiol nėra skiriama dėmesio. Tai gali lemti, kad įsigaliojus naujam teisiniui reguliavimui iš esmės nebus jokių didesnių pokyčių, o neteisminės mediacijos tikslai liks neįgyvendinti dėl paprasčiausio informacijos ir aktyvios pozityvios komunikacijos mediacijos naudoms klausimais trūkumo.

32 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-598-438/2016. Plačiau apie tai: Eglė Bilevičiūtė, „Viešojo administravimo subjekto veiksmai naikinant ar keičiant savo priimtą sprendimą“, iš *Lietuvos teisė 2018. Esminiai pokyčiai 1* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2019), 19–20.

33 Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 1R-268 „Dėl Taikinamojo tarpininkavimo (mediacijos) sistemos plėtros koncepcijos patvirtinimo“, *supra note 15*.

34 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. birželio 4 d. nutarimas Nr. 497 „Dėl Atstovavimo valstybei ir vyriausybei teismuose taisyklių patvirtinimo“. *TAR*, 2014, Nr. 7225.

35 Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymas, *supra note 1*.

IŠVADOS

1. Naujosios Mediacijos įstatymo redakcijos priėmimas bei Ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo įstatymo pakeitimai pirmą kartą Lietuvoje sukūrė teisinį pagrindą taikyti neteisminę administracinių ginčų mediaciją.
2. Lietuvoje neteisminė mediacijai įgyvendinti administraciniuose ginčiuose pasitelktas originalus modelis, kurį taikant neteisminė mediacija galima tik po skundo (pareiškimo) padavimo Lietuvos administracinių ginčų komisijai. Toks modelis nenumato galimybės taikyti mediaciją administraciniuose ginčiuose iš anksto, t. y. kai tarp šalių kilęs ginčas dar nėra pasiekęs kompetingos ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo institucijos.
3. Išanalizavus svarbiausius naujojo neteisminės mediacijos, kaip administracinių ginčų sprendimo procedūros, teisinio reguliavimo aspektus, pastebėta, kad jis sukuria teises prielaidas šiam institutui taikyti, tačiau nekeičia teisinės aplinkos, kuri Lietuvoje dar nėra pakankamai palanki taikesniam administracinių ginčų sprendimui:
 - 3.1. identifikuotas poreikis diskutuoti apie viešojo administravimo subjektų diskrecijos teisę. Ginčo šalių savanoriškumo, lygiateisiškumo ir ginčo šalių apsisprendimo mediacijoje principų įgyvendinimas administracinėje teisėje yra apsunkinamas dėl šioje teisėje vyraujančio įstatymo viršenybės principo ir imperatyvaus reguliavimo metodo. Tikėtina, kad dažnai viešojo administravimo subjektai neidentifikuos derybinės erdvės arba neturės reikiamos diskrecijos teisės dalyvauti mediacijoje;
 - 3.2. jeigu konkretaus viešojo administravimo subjekto sprendimas gali būti keičiamas tik teismo tvarka, neteisminė mediacija gali būti mažiau efektyvi, nes nėra teisinio būdo įforminti jos rezultata. Taigi, svarbu užtikrinti platesnę viešojo administravimo subjektų teisę keisti savo sprendimus, jei dėl objektyvių priežasčių tai yra būtina;
 - 3.3. būtina pildyti Atstovavimo valstybei ir Vyriausybei teismuose taisykles, pritaikant jas ne tik bylinėtis teisme, bet ir dalyvauti mediacijoje;
 - 3.4. reikalinga parengti administracinio ginčo tinkamumo mediacijai nustatymo metodiką, kuria remdamiesi Komisijos nariai galėtų įvertinti gaunamus ginčus ir teikti rekomendacijas dėl jų sprendimo mediacijos būdu vadovaudamiesi aiškiais kriterijais;
 - 3.5. būtinas viešojo administravimo subjektų ir visuomenės švietimas mediacijos naudos sprendžiant administracinius ginčus klausimais.
4. Apibendrinant teigtina, kad naujasis neteisminės mediacijos administraciniuose ginčiuose teisinis reguliavimas vertintinas kaip pozityvus pokytis plėtojant mediaciją administraciniame procese. Vis dėlto tai tėra pirmas žingsnis, nes kitos mediacijos plačiam ir veiksmingam taikymui administraciniuose ginčiuose būtinos sąlygos Lietuvoje dar nėra tenkinamos.

Application of Out-Of-Court Mediation in Pre-Trial Administrative Disputes Resolution: Assumptions and Conditions for a More Peaceful Process

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Prof. Dr. Agnė Tvaronavičienė
E-mail: a.tvaronaviciene@mruni.eu

Vaidas Milius
E-mail: vamilius@stud.mruni.eu

Summary: *A new wording of the Law on Mediation of the Republic of Lithuania was adopted on 11 June 2020 and will come into the force from the 1 January 2021. New legal regulation creates a basis for applying out-of-court mediation in administrative disputes. The provisions of the Law on Pre-trial Administrative Disputes, which detail the provisions of the Law on Mediation and their implementation in the pre-trial stage of administrative dispute resolution, have also been adopted. The aim of the article is to analyze the most important preconditions and conditions for the application of out-of-court mediation in administrative disputes and the legal factors influencing the development of this institute in administrative justice. The paper briefly reviews the peculiarities of the application of mediation in administrative cases and the new legal regulation of the out-of-court mediation applicable in the pre-trial stage of the administrative process.*

Keywords: *court-connected mediation, out-of-court mediation, mediator, administrative process, Lithuanian Administrative Disputes Commission, administrative courts.*

1.5. „Klaipėdos paketas“ – aplinkos taršos kontrolės ir atsakomybės griežtinimo rezultatas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Prof. dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė

El. paštas: r.markoviene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-05

Santrauka. 2020 m. sausio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė 5 aplinkos apsaugos įstatymų paketą, dar vadinamą „Klaipėdos paketu“, griežtinantį aplinkos kontrolės ir atsakomybės reikalavimus. Straipsnyje analizuojamos „Klaipėdos paketo“ priėmimo prielaidos ir naujojo teisinio reguliavimo turinys. Įstatymų pakeitimai siejami su poreikiu įgyvendinti aplinkos apsaugos principus. Pastarųjų metų itin didelio masto aplinkos taršos atvejai parodė, kad iš esmės netinkamai įgyvendinami atsargumo, prevencinių veiksmų ir „teršėjas moka“ principai. Aplinkos apsaugos įstatymo, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo, Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo, Aplinkos monitoringo įstatymo, Visuomenės sveikatos priežiūros įstatymo pakeitimais siekiama užpildyti teisinio reguliavimo spragas, griežtinant aplinkos taršos kontrolę ir atsakomybę už aplinkos apsaugos pažeidimus. Šie pakeitimai – tai esminis postūmis įgyvendinant aplinkos apsaugos principus.

Reikšminiai žodžiai: aplinkos apsauga, aplinkos apsaugos principai, aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė, aplinkos tarša, atsakomybė už aplinkos apsaugos pažeidimus, „Klaipėdos paketas“, atsargumo principas, prevencinių veiksmų principas, „teršėjas moka“ principas.

Įvadas

Jau kelerius pastaruosius metus Lietuvoje fiksuojami itin didelio masto aplinkos taršos atvejai. Dar 2018 m. vasarą Klaipėdos mieste visuomenės atstovų viešumon iškeltas faktas, kad miesto gyventojus kankina itin nemalonūs kvapai ir iš jūrų uosto į miesto centrą patenkančios juodos dulkės. 2019 m. Alytaus padangų perdirbimo gamykloje kilo gaisras, kurio metu degė panaudotos padangos, į aplinką pateko daug pavojingų medžiagų, Alytaus miesto ir rajono savivaldybėse buvo paskelbta ekstremalioji situacija. 2020 m. pradžioje kilo vadinamasis „Grigeo“ nuotekų skandalas paaiškėjus, kad į Kuršių marias neteisėtai leidžiamos nevalytos nuotekos.¹ 2020 m. užfiksuoti ir kiti aplinkos taršos atvejai (neteisėtai nevalytų nuotekų išleidimas į aplinką Utenoje², Kėdainiuose³, plastiko dalelių turinčių nuotekų išleidimas į Nerį Vilniuje⁴). Kaip tik šie atvejai

1 „Grigeo Klaipėda“ skandalas: pareigūnai atskleidė, kaip nevalytos nuotekos iš slapto šulinio kasnakt keliavo į marias“, <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/prokurore-manoma-kad-nevalytos-nuotekos-i-marias-kasnakt-buvo-leidziamos-su-vadovybes-zinia-56-1258470>.

2 „Taršos skandalas atsirito ir iki Utenos: įmonė nevalytų atliekų duobę slėpė po tentu“, <https://www.delfi.lt/verslas/verslas/tarsos-skandalas-atsirito-ir-iki-utenos-imone-nevalytu-atlieku-duobe-slepe-po-tentu.d?id=83340623https://www.delfi.lt/verslas/verslas/tarsos-skandalas-atsirito-ir-iki-utenos-imone-nevalytu-atlieku-duobe-slepe-po-tentu.d?id=83340623>.

3 „Aplinkosaugininkai Kėdainiuose veikiančią įmonę įtaria teršus bevardį upelį“, <https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1135571/aplinkosaugininkai-kedainiuose-veikiancia-imone-itaria-tersus-bevardi-upeli>.

4 „Vilniuje į Nerį išsiliejo dalinai išvalytos „Vilniaus vandenu“ nuotekos“, <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/vilniuje-i-neri-issiliejo-dalinai-isvalytos-vilniaus-vandenu-nuotekos-56-1380588?copiedhttps://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/vilniuje-i-neri-issiliejo-dalinai-isvalytos-vilniaus-vandenu-nuotekos-56-1380588>.

sukrėtė visus Lietuvos gyventojus, politikus, pareigūnus.⁵ Aktyvių ir atsakingų Lietuvos piliečių⁶, kurie kovoja už švarią ir saugią Lietuvos aplinką, iniciatyvos galiausiai pasiekė savo tikslą, paskatindamos politikus, atsakingas valstybės institucijas ir pareigūnus reaguoti ir tobulinti teisinį reglamentavimą, susijusį su aplinkos taršos kontrole ir atsakomybe. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija parengė 5 aplinkos apsaugos įstatymų pakeitimų paketą, dar vadinamą „Klaipėdos paketu“⁷, kuris griežtina aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taršos prevencijos reikalavimus, taršos leidimų reglamentavimą ir nustato gerokai didesnius mokesčius už taršą. 2020 m. sausio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė šias aplinkos taršos kontrolę ir prevenciją griežtinančių įstatymų pataisas.

Straipsnio tikslas – išanalizuoti „Klaipėdos paketo“ priimtų įstatymų pakeitimų esmines naujoves, jų sąsają su aplinkos apsaugos principais. Atliekant tyrimą buvo taikomi teleologinis, teisės aktų sisteminės analizės, taip pat loginis, dokumentų analizės, apibendrinimo metodai.

1.5.1. Naujojo teisinio reguliavimo prielaidos

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo⁸ 191 straipsnio 2 dalyje nustatyti aukšto apsaugos lygio, atsargumo, prevencinių veiksmų, žalos šaltinio ir „teršėjas moka“ principai⁹. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos¹⁰ 37 straipsnyje nustatyta, kad aukštas aplinkosaugos lygis ir aplinkos kokybės gerinimas turi būti integruotas į Sąjungos politiką ir užtikrintas pagal tvaraus vystymosi principus. Nacionalinės teisės lygmeniu aplinkos apsaugos principų turinys išplaukia iš Lietuvos Respublikos Konstitucijoje¹¹ (53 straipsnio 3 dalis, 54 straipsnis) ir Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatyme¹² (2, 4, 25, 26, 31, 32 straipsniai) esamų nuostatų, kuriose įtvirtinti šie esminiai aspektai: aplinkos apsauga – visos valstybės bei kiekvieno jos gyventojų rūpestis ir pareiga; aplinkos kokybės gerinimas; neigiamo poveikio aplinkai išvengimas ir sumažinimas; gamybos ekologizavimas; racionalus ir kompleksiškas gamtos išteklių naudojimas; aplinkos išsaugojimas ir atkūrimas; informacijos apie aplinką rinkimas, kaupimas ir skleidimas; atsakomybė už aplinkosaugos pažeidimus; aplinkos būklės stebėseną; neigiamo poveikio aplinkai ribojimas; aplinkos apsaugos kontrolė; žalos aplinkai atlyginimas. Pažymėtina, kad tiek Konstitucijos, tiek Aplinkos apsaugos įstatyme iš esmės įtvirtinti minėtuose Europos Sąjungos dokumentuose nustatyti aukšto apsaugos lygio, atsargumo, prevencinių veiksmų, žalos šaltinio ir „teršėjas moka“ principai. Taigi, visi Lietuvos Respublikos piliečiai, ūkio subjektai, visos valstybės institucijos savo veikloje privalo vadovautis šiais principais ir juos įgyvendinti.

5 „Klaipėdos paketas“, <https://www.atviraklaipeda.lt/2020/01/27/klaipedos-paketas/>.

6 „Uostamiestyje – mitingas „Už klaipėdiečių teisę į sveiką ir švarią aplinką“, <http://www.siandien.info/uostamiestyje-mitingas-uz-klaipedieciu-teise-i-sveika-ir-svaria-aplinka/>; <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/reaguodami-i-tarsa-visuomenininkai-ragina-nepirkti-grites-prekiu-grupes-prezidentas-viliasi-supratingumo-56-1257766>; „Prie „Griego“ būstinės susirinkę piketuotojai netiki, kad vadovybė apie taršą nieko nežinojo“, <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/reaguodami-i-tarsa-visuomenininkai-ragina-nepirkti-grites-prekiu-grupes-prezidentas-viliasi-supratingumo-56-1257766?copied>; „Pajuodusi Klaipėda: su kone 900 parašų klaipėdiečiai dėl „Klasco“ kreipėsi į prokuratūrą“, <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/pajuodusi-klaipeda-surinke-kone-900-parasu-klaipedieciai-del-klasco-kreipesi-i-prokuratura-56-1017330>; „Skvernelis pripažino: klaipėdiečių versijomis buvo net sunku patikėti“, <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/skvernelis-pripazino-klaipedieciu-versijomis-buvo-net-sunku-patiketi.d?id=83216561>; Visuomenininkės Raimondos Zaborės pranešimas Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. sausio 23 d. neeilinės sesijos rytiniame posėdyje Nr. 375, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/799c47913ded11eabd71c05e81f09716>.

7 Šis įstatymų pakeitimų paketas viešojoje erdvėje pavadintas Klaipėdos paketu, atsižvelgiant į Klaipėdoje įvykusią avariją, šis pavadinimas pradėtas vartoti ir įstatymų leidėjo.

8 Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, OJ C 326, 2012-10-26, p. 47–390.

9 Plačiau apie Europos Sąjungos aplinkos apsaugos principus žr. Rasa Ragulskytė-Markovienė, *Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais* (Vilnius: Eugrimas, 2005), 41–57.

10 Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, OJ C 326, 2012-10-26, p. 391–407.

11 Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

12 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1992-02-20, Nr. 5-75.

2018–2020 m. įvykusių didelio masto aplinkos taršos incidentų ir ekologinių nelaimių pagrindinė priežastis – netinkamas minėtų aplinkos apsaugos principų įgyvendinimas. Atsargumo ir prevencinių veikslių principais siekiama, kad žala aplinkai apskritai neatsirastų. „Teršėjas moka“ principas reiškia, kad subjektas, kuris sukelia žalą aplinkai, turi atsakyti už šią žalą ir imtis būtinų prevencijos arba ištaisymo (atlyginimo) priemonių bei padengti visas susijusias išlaidas. Šių principų laikymasis, visų pirma, priklauso nuo to, kaip teršėjas elgiasi su taršą keliančiais objektais, t. y. kokios būklės yra taršą keliantys įrenginiai, ar orientuojamasi į naujausias ir pažangiausias technologijas, ar tinkamai fiksuojama ir apskaitoma į aplinką patenkanti tarša. Antra, šie principai gali būti sėkmingai įgyvendinami tik tada, kai yra vykdoma tinkama ir reguliari valstybinė kontrolė. Į aplinkos apsaugos pažeidimus turi būti reaguojama operatyviai ir dedamos maksimalios pastangos užkirsti kelią jiems kilti. Trečia, šių principų nepaisymas turi būti siejamas su griežta teršėjų atsakomybe. „Teršėjas moka“ principas turi atlikti atgrasymo daryti pažeidimus funkciją. Ketvirta, atsakomybę už šių principų užtikrinimą turi prisiimti kiekvienas asmuo, o tai reiškia, kad visuomenei turi būti suteiktos plačios galimybės dalyvauti visuose procesuose (visuomenei turi būti teikiama informacija apie aplinką, ji turi turėti galimybę dalyvauti priimančioms sprendimams aplinkosaugos srityje, jai turi būti suteikiama galimybė reaguoti į daromus pažeidimus kreipiantis į kompetentingas valstybės institucijas ir teismus). Minėti itin kenksmingi aplinkai įvykiai Lietuvoje iš esmės atskleidė dideles atsargumo ir prevencinių veikslių principų nepaisymo ir „teršėjas moka“ principo nepakankamo efektyvumo problemas. Nepaisant to, kad „Klaipėdos paketu“ įtvirtintas teisinis reguliavimas, kuris galbūt būtų sudaręs prielaidas išvengti šių situacijų, yra priimtas pavėluotai, tačiau reikia džiaugtis, kad pokyčiai, kurie prisidės prie minėtų principų įgyvendinimo, įvyko, ir tikėtis, kad ateityje atsargumo ir prevencinių veikslių, „teršėjas moka“ principų įgyvendinimas bus nuolat stiprinamas tiek tobulinant teisinį reguliavimą, tiek atsakingai kontroliuojant, kaip laikomasi galiojančių aplinkos apsaugos reikalavimų.

1.5.2. Naujasis teisinis reguliavimas – griežtesnė kontrolė ir didesnė atsakomybė

„Klaipėdos paketu“ vadinamas 5 aplinkos apsaugos įstatymų pakeitimų paketas griežtina aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taršos prevencijos reikalavimus, taršos leidimų reglamentavimą ir nustato didesnius mokesčius už taršą.

1.5.2.1. Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimai

2020 m. sausio 28 d. priimti trys Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymai (Nr. XIII-2795¹³, Nr. XIII-2799¹⁴, Nr. XIII-2803¹⁵). Šiais pakeitimais, visų pirma, griežtinami taršos integruotos prevencijos ir kontrolės (toliau – TIPK) ir taršos leidimų išdavimo ir privalomo pakeitimo bei galiojimai panaikinimo pagrindai. Pavyzdžiui, TIPK ir taršos leidimų galiojimas panaikinamas, jeigu tris kartus per metus nustatoma, kad leidime nustatyti leistinos taršos (kiekio ir (ar) koncentracijos), atliekų susidarymo, laikymo normatyvai viršijami, arba jeigu toks leidimo sąlygų pažeidimas ne nutraukiamas ilgiau kaip 6 mėnesius nuo pažeidimo užfiksavimo dienos, arba Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (toliau – NVSC) tris kartus per metus nustato leidimo sąlygų pažeidimus, susijusius su triukšmo arba kvapų normų viršijimu. Įstatymo pakeitimais numatomi papildomi

13 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 15, 19, 19-1, 19-2, 47, 55, 126, 127 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 55-1 straipsniu įstatymas. TAR, 2020-02-07, Nr. 2846.

14 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 papildymo 87-1 ir 108-1 straipsniais ir priedo pakeitimo įstatymas. TAR, 2020-02-07, Nr. 2851.

15 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 1, 6, 20, 37, 109 straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymas. TAR, 2020-02-07, Nr. 2854.

atvejai, kai TIPK ar taršos leidimas turi būti pakeistas. Pavyzdžiui, leidimas turi būti pakeistas, kai aplinkos monitoringo ar aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės rezultatai rodo, kad įrenginio leistina tarša daro reikšmingą neigiamą poveikį aplinkai, todėl būtina leidime įrašytas išmetamų teršalų ribines vertes pakeisti ar į leidimą įrašyti naujas ribines vertes, arba kai įsigaliojus naujiems arba pasikeitus Europos Sąjungos aplinkos apsaugos teisės aktu, aplinkos apsaugą reglamentuojančių įstatymų ir jų įgyvendinamųjų teisės aktu, aplinkos apsaugos normatyvų, aplinkos apsaugos standartų, aplinkos kokybės normų reikalavimams, turi būti nustatytos griežtesnės ar papildomos leidimo sąlygos. Griežtėja ir planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo (toliau – PAV) procesuose numatyta kontrolė, kad būtų užtikrinamas priemonių, mažinančių neigiamą poveikį aplinkai, įgyvendinimas. Numatytas papildomas patikrinimas, ar statinių, kuriuose bus vykdoma ūkinė veikla, kuriai atliktas PAV arba atranka, statybos ar rekonstravimo projektai atitinka PAV sprendime ar atrankos išvadoje nurodytą ūkinės veiklos mastą ir charakteristikas, ar nepasibaigęs sprendimo arba atrankos išvados galiojimo terminas, ar statinio projektas atitinka aplinkos apsaugą reglamentuojančių teisės aktu reikalavimus. Pakeitimais nustatyta griežtesnė atsakomybė už tam tikrus aplinkosaugos pažeidimus. Tarkime, už ūkinės veiklos vykdymą neturint TIPK leidimo, kai pagal teisės aktus toks leidimas reikalingas, skiriama bauda nuo 10 000 iki 30 000 eurų (iki pakeitimo buvo numatyta bauda nuo 3000 iki 8000 eurų), už ūkinės veiklos vykdymą nesilaikant TIPK ar taršos leidime nustatytų sąlygų arba nesilaikant įregistruotam įrenginiui nustatytų reikalavimų po rašytinio įspėjimo apie pažeidimą – bauda nuo 1000 iki 2000 eurų (iki pakeitimo bauda buvo nuo 150 iki 600 eurų). Taigi, naujais Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimais griežtinami aplinkos apsaugos reikalavimai, kurie iš esmės suponuoja ūkio subjektų pareigą peržiūrėti savo ūkinę veiklą ir jai patvirtintos dokumentacijos (TIPK leidimų, taršos leidimų) atitiktį naujiems teisės aktuose įtvirtintiems reikalavimams. Taip pat išplečiama valstybės institucijų, kontroliuojančių ūkinę veiklą, kompetencija. Šiais Įstatymo pakeitimais stiprinamas atsargumo, prevencinių veiksmų ir „teršėjas moka“ principų įgyvendinimas.

1.5.2.2. Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo pakeitimai

2020 m. sausio 28 d. Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo Nr. IX-1005 2, 3, 12 straipsnių, IV skyriaus antrojo skirsnio pakeitimo, Įstatymo papildymo 6-1 straipsniu ir IV skyriaus trečiojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymu Nr. XIII-2794¹⁶ aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę (toliau – kontrolė) atliekančioms institucijoms suteikta daugiau priemonių kontrolei įgyvendinti. Kontrolę atliekantiems pareigūnams numatyti platūs įgaliojimai vykdyti tyrimus ir matavimus. Jeigu tyrimu bus nustatyti leistinos taršos viršijimai arba neleistina tarša, teršėjas privalės apmokėti valstybinių laboratorinių aplinkos tyrimų išlaidas. Vykdyti valstybinius laboratorinius tyrimus pareigūnai gali be išankstinio tikrinamo ūkio subjekto įspėjimo jo darbo metu arba kai yra pagrįstos informacijos ar pagrįstų įtarimų, kad viršijami aplinkos apsaugos normatyvai arba kitaip neteisėtai teršiama aplinka, pareigūnai bet kuriuo metu turi teisę patekti į tikrinamo ūkio subjekto teritoriją ir (ar) objektą ir atlikti matavimus ir (ar) paimti ėminius. Įstatymo pakeitimais yra tiksliau reglamentuojami privalomųjų nurodymų davimo kriterijai ir ūkio subjektų veiklos sustabdymo pagrindai. Pirma, nustatyti trys atvejai, kai aplinkai kenksminga veikla gali būti stabdoma: 1) kai dėl TIPK leidimo ar taršos leidimo sąlygų nesilaikymo kyla reali grėsmė, kad bus padarytas tiesioginis reikšmingas neigiamas poveikis aplinkai, ir (ar) kyla tiesioginis pavojus žmonių sveikatai ar gyvybei, ir nėra galimybės kitais būdais to išvengti; 2) jeigu nustatyti TIPK leidimo ar taršos leidimo sąlygų pažeidimai, susiję su neleistinu teršalų išmetimu, atliekų susidarymu,

16 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo Nr. IX-1005 2, 3, 12 straipsnių, IV skyriaus antrojo skirsnio pakeitimo, Įstatymo papildymo 6-1 straipsniu ir IV skyriaus trečiojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. TAR, 2020-02-07, Nr. 2845.

laikymu ar apdorojimu arba neteisėtu gamtos išteklių naudojimu, ir (ar) dėl asmens veiklos vyksta neteisėtas aplinkos teršimas ir (ar) neteisėtai naudojami ar naikinami gamtos ištekčiai, ir (ar) daroma žala aplinkai ir vykdoma veikla didina pažeidimo mastą; 3) įvykus esminiam objekto ar įrenginio savybių pokyčiui, dėl kurio negali būti laikomasi leidimo sąlygų ar negali būti vykdoma leidime numatyta veikla arba negali būti tinkamai vykdoma valstybinė aplinkos apsaugos kontrolė. Antra, yra nustatyta galimybė duoti žodinį privalomąjį nurodymą, kai nėra galimybės operatyviai surašyti privalomojo nurodymo, tačiau atsižvelgiant į situaciją būtina nedelsiant imtis priemonių, arba kai pažeidimas gali būti pašalintas nedelsiant. Kontrolės pareigūnų žodžiu duoti reikalavimai gali būti skundžiami, tačiau skundo padavimas nesustabdo žodžiu duoto reikalavimo vykdymo. Trečia, nustatyta, kad jeigu privalomasis nurodymas neįvykdytas, suėjus privalomojo nurodymo įvykdymo terminui, aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę vykdanči institucija kreipiasi į teismą dėl įpareigojimo asmeniui, kuriam duotas privalomasis nurodymas, įvykdyti privalomajame nurodyme nustatytus reikalavimus. Taigi, Įstatymo pakeitimai aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę atliekantiems sudaro galimybę operatyviai reaguoti į daromus aplinkos apsaugos pažeidimus ir atlikti tam būtinus veiksmus ir tyrimus ūkio subjekto sąskaita. Tai akivaizdžiai prisideda prie prevencinių veiksmų ir „teršėjas moka“ principų įgyvendinimo.

1.5.2.3. Kitų įstatymų pakeitimai

2020 m. sausio 28 d. Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo Nr. VIII-1183 6 straipsnio ir 1, 2 priedėlių pakeitimo įstatymu Nr. XIII-2796¹⁷ nustatyti gerokai didesni mokesčio už aplinkos teršimą tarifai, nustatyti už iš stacionarių taršos šaltinių į atmosferą išmetamus teršalus, įskaitant naują mokesčio tarifą už dioksinus ir furanus – 5 mln. eurų už 1 toną į atmosferą išmetamų teršalų. Tam tikrų teršalų (sunkiųjų metalų, kietųjų dalelių deginant kurą ar atliekas ir kt.) mokesčio tarifai bus didinami laipsniškai nuo 2021 m. iki 2023 m. Įstatyme taip pat numatyta, jog mokesčio už aplinkos teršimą iš stacionarių taršos šaltinių tarifai indeksuojami kiekvienais metais, pasibaigus mokestiniam laikotarpiui.

2020 m. sausio 28 d. Aplinkos monitoringo įstatymo 2, 8, 9, 11 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 11¹ straipsniu įstatymu Nr. XIII-2797¹⁸ numatoma, kad laboratorijos, atliekančios taršos šaltinių išmetamų į aplinką teršalų ir teršalų aplinkos elementuose (ore, vandenyje, dirvožemyje) matavimus ir tyrimus ir (ar) imančios ėminių laboratoriniams tyrimams atlikti, turi turėti leidimus vykdyti šią veiklą arba būti akredituotos kaip atitinkančios standartą LST EN ISO/IEC 17025 konkrečioms teršalams tirti, matuoti, imti ėminių laboratoriniams tyrimams atlikti. Naujame 11¹ straipsnyje yra nustatyta leidimų atlikti laboratorinius tyrimus ir matavimus ir imti ėminių laboratoriniams tyrimams atlikti tvarka ir sąlygos. Taigi, šiais pakeitimais siekiama užtikrinti laboratorijų, atliekančių teršalų laboratorinius tyrimus, veiklos kokybę ir skaidrumą. Be to, ūkio subjektams, kurie atitiks aplinkos ministro nustatytus kriterijus, nustatoma pareiga vykdyti savo ūkinės veiklos parametrų, kuriems taikomi aplinkos apsaugos normatyvai ir (ar) standartai, ir šios veiklos veikiamos gamtinės aplinkos monitoringą.

2020 m. sausio 28 d. Visuomenės sveikatos priežiūros įstatymo 15 straipsnio pakeitimo įstatymu Nr. XIII-2798¹⁹ buvo išplėtos NVSC funkcijos, nustatant, kad NVSC vykdo kvapų kontrolę gyvenamuosiuose ir visuomeninės paskirties pastatuose, įskaitant tai, kaip laikomasi TIPK leidimuose ir taršos leidimuose NVSC nustatytų sąlygų dėl kvapų valdymo. Pagal minėtas naujas Aplinkos

¹⁷ Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo Nr. VIII-1183 6 straipsnio ir 1, 2 priedėlių pakeitimo įstatymas. *TAR*, 2020-02-07, Nr. 2847.

¹⁸ Lietuvos Respublikos aplinkos monitoringo įstatymo Nr. VIII-529 2, 8, 9, 11 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 11-1 straipsniu įstatymas. *TAR*, 2020-02-07, Nr. 2848.

¹⁹ Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymo Nr. IX-886 15 straipsnio pakeitimo įstatymas. *TAR*, 2020-02-07, Nr. 2849.

apsaugos įstatymo nuostatas pažeidimai, susiję su triukšmo arba kvapų normų viršijimu, gali lemti TIPK ir taršos leidimo panaikinimą. Taigi, šiais pakeitimais ne tik plečiami NVSC įgaliojimai kvapų kontrolės srityje, bet ir griežtinami ūkio subjektams taikomi reikalavimai, susiję su kvapų tarša.

Taigi, minėtais teisės aktų pakeitimais didinami aplinkos taršos mokesčiai, o tai neabejotinai prisideda prie aukšto apsaugos lygio ir „teršėjas moka“ principų įgyvendinimo. Laboratorinius tyrimus atliekančių institucijų akreditavimo reikalavimas susijęs su tyrimų kokybe, ir tai prisideda prie atsargumo, prevencinių veikslių principų įgyvendinimo.

1.5.3. „Klaipėdos paketo“ įgyvendinimo iššūkiai

Visos „Klaipėdos paketo“ priemonės orientuotos į esminių aplinkos apsaugos principų (atsargumo, prevencinių veikslių, „teršėjas moka“) įgyvendinimą. Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės efektyvumo didinimas yra kertinė šio įstatymų pakeitimų paketo ašis. Ėminių paėmimas ir matavimų atlikimas iš anksto nepranešus ūkio subjektui, žodiniai privalomieji nurodymai, ūkio subjektų veiklos stabdymas – tai priemonės, kurios sudaro galimybes operatyviai reaguoti į pažeidimus ir sumažinti grėsmes neigiamam poveikiui aplinkai atsirasti. Ar šios priemonės pasieks savo siekiamą tikslą, priklausys nuo kontrolę atliekančių pareigūnų kvalifikacijos, motyvacijos, nuo to, ar bus tinkamai renkama ir apdorojama informacija apie aplinką, taip pat nuo bendradarbiavimo su ūkinę veiklą vykdančiais subjektais ir visuomene. Šios priemonės yra glaudžiai susijusios su aplinkos apsaugos valstybinei kontrolei skiriamu finansavimu, pareigūnų profesiniu pasirengimu ir ugdymu, funkcijų įvairioms kontrolės institucijoms tinkamu paskirstymu. Kita vertus, sėkmingas „Klaipėdos paketo“ įgyvendinimas priklauso ir nuo ūkio subjektų pasirengimo bendradarbiauti su kontrolės pareigūnais ir visuomenės atstovais, nuo jų prisidėjimo prie aplinkos apsaugos iniciatyvų, motyvacijos siekti pačių aukščiausių aplinkosaugos standartų, sąžiningos veiklos. Nesant šių sąlygų, nei griežtesnės sankcijos, nei griežtesni taršos reikalavimai, nei didesni taršos mokesčiai nepadės pasiekti norimo rezultato. „Klaipėdos paketas“ yra ryškus postūmis į priekį siekiant švarios ir saugios aplinkos. Aplinkosaugos problemos, jų sprendimo būdai turi būti vertinami sistemiškai, kompleksiškai, identifikuojant visas silpnybes, kurioms reikalingas pastiprinimas. Todėl „Klaipėdos paketo“ įgyvendinimas turėtų būti pratęstas kitomis jį papildančiomis iniciatyvomis, siekiant stiprinti aplinkosaugos pareigūnų pajėgumus tinkamai atlikti savo funkcijas, ieškant tinkamų būdų bendradarbiauti su ūkio subjektais ir tuos būdus stiprinti, įtraukiant visuomenę į visų klausimų aplinkosaugos srityje sprendimą, teikiant visuomenei visapusišką ir laiku informaciją apie aplinką. Teisinio reguliavimo, reglamentuojančio informacijos apie aplinką teikimo visuomenei ir kompetentingoms valstybės institucijoms procesą, peržiūra ir spragų nustatymas turėtų būti kitas prioritetas stiprinant aplinkos apsaugos principų įgyvendinimą.

Išvados

1. 2018–2020 m. susidūrus su itin didelio masto aplinkos taršos atvejais ir visuomenės atstovams iškelus ypač jautrias problemas aplinkosaugos srityje, buvo imtasi esminių teisėkūros iniciatyvų, kurių rezultatas – Seimo 2020 m. sausio 28 d. priimti penkių aplinkos apsaugos įstatymų pakeitimai.
2. Šiais pakeitimais yra iš esmės stiprinama aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė, plečiami valstybės institucijų įgaliojimai, griežtinami taršos prevencijos reikalavimai, didinami mokesčiai už taršą, griežtinama atsakomybė už aplinkosaugos pažeidimus. Pakeistu reguliavimu siekiama esminių aplinkos apsaugos principų (atsargumo, prevencinių veikslių, „teršėjas moka“) įgyvendinimo.

3. Įstatymų pakeitimai yra ryškūs postūmis siekiant švarios ir saugios aplinkos, tačiau tinkamas jų įgyvendinimas priklauso nuo daugelio veiksnių (nuo ūkio subjektų pasirengimo bendradarbiauti su kontrolės pareigūnais ir visuomenės atstovais, nuo jų prisidėjimo prie aplinkos apsaugos iniciatyvų, motyvacijos siekti pačių aukščiausių aplinkosaugos standartų, sąžiningos veiklos, visuomenės įtraukimo į aplinkos apsaugos klausimų sprendimą, visapusiškos ir laiku informacijos apie aplinką teikimo). Prioritetine sritimi, kuri turėtų būti peržiūrėta ir patobulinta, laikytinas informacijos apie aplinką teikimo visuomenei ir kompetentingoms valstybės institucijoms procesas.
4. Visuomenės dalyvavimas aplinkosaugos srityje turėtų būti skatinamas ir vertinamas. Nors pagal Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymą visuomenė nėra priskiriama prie subjektų, kontroliuojančių ūkio subjektus, jos indėlis identifikuojant aplinkos apsaugos pažeidimus yra akivaizdus. Tai parodė ir visuomenės iniciatyvos, susijusios su „Klaipėdos paketo“ priėmimu.

„Klaipėda package“ – Result of Environment Pollution Control and Responsibility Tightening

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law

Prof. dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė

E-mail: r.markoviene@mruni.eu

Summary. *On 28 January 2020 the Seimas of the Republic of Lithuania adopted a package of 5 environmental protection laws, also called the „Klaipėda Package”, which tightens the requirements for environmental pollution and liability. The article analyzes the preconditions for the adoption of the „Klaipėda Package“ and the content of the new legal regulation. Legislative changes implement environmental principles. The environmental pollution accidents in recent years have shown that the precautionary, preventive and „polluter pays“ principles are largely inadequately implemented. The amendments to the law aim to fill the gaps in the legal regulation by tightening the control of the environmental control and liability for environmental violations.*

Keywords: *environmental protection, environmental principles, environmental control institutions, environmental pollution, environmental responsibility, „Klaipėda package“, precautionary principle, prevention principle, „polluter pays“ principle.*

1.6. Komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučių importo iš kitų valstybių į Lietuvos Respubliką draudimas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Greta Česnaitytė
El. paštas: grcesnaity@stud.mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-05

Santrauka. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas ir nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojęs komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, bei komunalinių atliekų deginimo proceso likučių (pelenų ir šlako) importo iš kitų valstybių draudimas gali būti suprantamas kaip priemonė įgyvendinti atliekų tvarkymo hierarchiją. Remiantis tarptautine praktika, atliekų importo draudimas galėjo būti įtvirtintas ir platesniu mastu, t. y. ne tik komunalinėms ir pavojingoms atliekoms, skirtoms šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, bei komunalinių atliekų deginimo likučiams, bet ir kitoms atliekų rūšims. Žingsnis Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinus komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, bei komunalinių atliekų deginimo likučių importo draudimą žengtas teisinga linkme. Vis dėlto tai buvo padaryta skubotai, be kita ko, nepriimant kitų teisės aktų pakeitimų, reikalingų tinkamai įtvirtinti atliekų importo draudimo kontrolę ir ūkio subjektų atsakomybę už jo pažeidimus.

Reikšminiai žodžiai: komunalinės atliekos, pavojingos atliekos, atliekų šalinimas, atliekų naudojimas energijai gauti, atliekų deginimo proceso likučiai, atliekų importo draudimas.

Įvadas

Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinančioje kai kurias direktyvas (toliau – Direktyva 2008/98/EB) įtvirtinta visoms Europos Sąjungos valstybėms narėms privaloma atliekų tvarkymo hierarchija: „a) prevencija; b) parengimas pakartotiniam naudojimui; c) perdirbimas; d) kitas naudojimas, pvz., naudojimas energijai gauti; ir e) šalinimas.“¹ Atliekų tvarkymo hierarchija perkelta ir į Lietuvos nacionalinę teisę (Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (toliau – Atliekų tvarkymo įstatymas) 3 straipsnį²).

Siekiant aukštų aplinkosaugos tikslų, reikalavimai Europos Sąjungos valstybėms narėms dėl atliekų tvarkymo griežtėja, todėl atliekų tvarkymui žemiausiose atliekų tvarkymo hierarchijos pakopose numatytais būdais, kai įmanoma atliekas sutvarkyti aukštesnėse atliekų tvarkymo hierarchijos pakopose numatytais būdais, valstybės narės negali nei suteikti prioriteto, nei tokio tvarkymo skatinti, nei vykdyti. Kad tai užtikrintų, valstybės narės turi imtis įvairių priemonių. Viena iš jų gali būti laikoma ir atliekų importo konkretiems atliekų tvarkymo būdams draudimas. Toks draudimas tam tikra apimtimi yra ribojantis asmenų ūkinę laisvę, tačiau pateisinamas dėl visuomeninių gėrių ir bendrų interesų: žmonių sveikatos, aplinkos ir išteklių apsaugos, atliekų tvarkymo planų įgyvendinimo ir pan. Taip pat tokiu būdu būtų neužpildomi konkrečioje valstybėje narėje

1 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, OL L 312, 2008 11 22, p. 10.

2 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, Nr. VIII-787. Galiojanti suvestinė redakcija (nuo 2021-01-01). *Valstybės žinios*, 1998-07-08, Nr. 61-1726.

esantys specialių atliekų tvarkymo įrenginių, pvz., kogeneracinių jėgainių, pajėgumai kitose valstybėse sugeneruojamomis ir į tą konkrečią valstybę narę įvežtomis (importuotomis) atliekomis ir būtų tvarkomos toje konkrečioje valstybėje sukaupiamos atliekos. Tai, be abejo, išplaukia ir iš artumo principo, įtvirtinto ir Europos Sąjungos, ir Lietuvos Respublikos teisės aktuose. Nepaisant šio principo, tam tikrų specializuotų atliekų tvarkymo įrenginių valdytojų didesnės ekonominės naudos (pelno) siekimas gali lemti siekį importuoti atliekas iš kitų valstybių į specializuotus atliekų tvarkymo įrenginius, o užpildžius specializuotų atliekų tvarkymo įrenginių pajėgumus atliekomis iš kitų valstybių, ir motyvą nepriimti (ar priimti tik mažą dalį) toje konkrečioje valstybėje sugeneruotų atliekų, todėl atliekų importo draudimas gali būti tinkama priemonė, kad tokia situacija neatsirastų.

Tyrimo tikslas – išnagrinėti Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintą atliekų importo draudimą ir su juo susijusius atliekų tvarkymo teisinio reglamentavimo aspektus. Tyrimas aktualus įstatymų leidžiamajai, galinčiai priimti reikiamus teisės aktų pakeitimus, ir vykdomajai valdžiai, kuri, be kita ko, įgyvendina atliekų importo draudimo kontrolę. Siekiant nurodyto tikslo naudojami sisteminis, dokumentų analizės, lyginamasis, loginis, lingvistinis ir apibendrinamasis metodai.

1.6.1. Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas atliekų importo draudimas

2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriuo šis teisės aktas buvo papildytas nauja nuostata: „⁴1. Draudžiama įvežti (importuoti) į Lietuvą iš kitų valstybių komunalines ir pavojingąsias atliekas, skirtas šalinti ir (arba) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučius (pelenus ir šlakus)“³ (pabraukta autorės) (toliau – ATĮ pakeitimas).

Iki ATĮ pakeitimo atliekų importo draudimas buvo numatytas tik vykdomosios valdžios patvirtintame Valstybiniame atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plane (toliau – Planas), kurio 232 punkte skelbiama, kad „siekiant mažinti atliekų šalinimą sąvartynuose ir įgyvendinti atliekų prevencijos ir tvarkymo prioritetų eiliškumą: <...> 232.3. draudžiama įvežti (importuoti) į Lietuvą iš kitų valstybių atliekas ir iš atliekų pagamintą kietąjį atgautąjį kurą, skirtus šalinti ir (arba) naudoti energijai gauti“⁴ (pabraukta autorės). Ši nuostata nebuvo visiškai aiški, nes, viena vertus, nepatikslinant atliekų rūšies, numatytas draudimas importuoti bet kokias atliekas ir iš atliekų pagamintą kietąjį atgautąjį kurą, skirtus šalinti ir (arba) naudoti energijai gauti, tačiau, kita vertus, toks atliekų importo draudimas buvo įtvirtintas Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 metų plano IV skirsnio poskirsnyje „Komunalinių atliekų tvarkymas“, todėl importo draudimas galėjo būti aiškinamas ir siauriau, t. y. kad importo draudimas galioja tik komunalinėms, tačiau ne bet kokioms atliekoms, ir kietajam atgautajam kurui, pagamintam iš atliekų.

Atliekų importo draudimo įtvirtinimas Atliekų tvarkymo įstatyme aktualus ne tik dėl Plano 232 punkto neaiškios nuostatos, bet ir dėl to, kad 2021 m. Planą ketinama pakeisti kitu valstybiniu atliekų tvarkymo planu. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimuose ne kartą konstatuota, kad riboti asmens teises ir laisves, tarp jų ir ūkinės veiklos laisvę, galima tik įstatymu, siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus.⁵ Tad dėl ribojamos ūkinės veiklos laisvės įtvirtinti atliekų importo draudimą įstatymo lygmeniu buvo ne tik aktualu, bet būtina.

3 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymas Nr. XIII-3157. TAR, 2020-07-07, Nr. 15135.

4 Nutarimas Nr. 366 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimo Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio plano patvirtinimo“ pakeitimo“. TAR, 2014-04-30, Nr. 4989.

5 Pvz., 2011 m. birželio 21 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 10 straipsnio (2003 m. lapkričio 25 d. redakcija) 2 dalies (2002 m. birželio 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2011-06-23, Nr. 76-3672.

Paminėtina, kad pirminiame ATĮ pakeitimo projekte 4¹ straipsnio formuluotė dėl atliekų importo draudimo buvo numatyta tokia: „4¹. Deginti skirtų atliekų importas ar įvežimas į Lietuvos Respubliką yra draudžiamas.“⁶ Aiškinamajame rašte nurodyta: „Įstatymo projekto tikslas – užtikrinti, kad Lietuvoje būtų deginamos tik vietinės atliekos, tik tos, kurios jau nebetinka kitokio pobūdžio panaudojimui gamyboje arba jų perdirbimui ir nebūtų dirbtinai sukuriamas atliekų deginimo poreikis.“⁷ Gavus Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvadą⁸, kurioje buvo nurodyta, kad turi būti uždrausta įvežti (importuoti) tik komunalines atliekas, skirtas šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučius, bet ne visas atliekas, buvo atnaujintas pirminis ATĮ pakeitimo projektas⁹, numatant ne tik komunalinių atliekų ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučių importo draudimą, kaip kad buvo nurodyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvadoje, bet ir pavojingų atliekų importo draudimą. Dėl to pasikeitė ir pirminis ATĮ pakeitimo tikslas. Po pirminio ATĮ pakeitimo projekto atnaujinimo ATĮ pakeitimo tikslą galima sieti ne su bet kokių atliekų vienai konkrečiai atliekų tvarkymo veiklai (deginimui), o su konkrečių atliekų rūšių, skirtų kelioms atliekų tvarkymo veikloms, įvežimo (importo) draudimu.

Manytina, kad pirminio Atliekų tvarkymo įstatymo projekto tikslas ir atliekų importo draudimo poreikis atsirado neatsitiktinai, o dėl dar 2016 m. valstybinės reikšmės atliekų tvarkymo objektais pripažintų Vilniaus ir Kauno kogeneracinių jėgainių, kuriose turi būti naudojamos energijai gauti po mišrių komunalinių atliekų apdorojimo gaunamos perdirbti netinkamos, bet energetinę vertę turinčios komunalinės atliekos, statybų užbaigimo ir veiklos pradėjimo nuo 2020 m. vidurio iki pabaigos. Bet ar po priimto ATĮ pakeitimo, be kita ko, bus įmanoma pasiekti ir aptartą pirminį tikslą (užtikrinti, kad Lietuvos Respublikoje būtų deginamos tik vietinės atliekos), taip įgyvendinant atliekų tvarkymo hierarchiją ir užtikrinant, kad Lietuvos Respublikoje sugeneruojamos atliekos nebūtų tvarkomos žemiausių atliekų tvarkymo hierarchijos pakopų būdais, kai dar tas atliekas įmanoma sutvarkyti aukštesnėse hierarchijos pakopose numatytais būdais, klausimų tikrai kyla, ypač dėl to, kad atliekų importo draudimas buvo numatytas tik kelioms atliekų rūšims.

1.6.2. Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinto atliekų importo draudimo problematika ir galimas tobulinimas

ATĮ pakeitimą ir dėl jo teisinio reguliavimo lauke atsirandančius santykius ypač gali lemti komunalinių atliekų sąvokos aiškinimas. Atliekų tvarkymo įstatymo 2 straipsnio 39 dalyje skelbiama, kad „komunalinės atliekos – buitinės (buityje susidarančios) atliekos ir kitokios atliekos, kurios savo pobūdžiu ar sudėtimi yra panašios į buitines atliekas“¹⁰. Dvilypė komunalinių atliekų sąvoka nagrinėta M. Vasiliausko disertacijoje, kurioje buvo prieita prie išvados, kad „komunalinių atliekų sąvoka yra neaiški (ji nėra tiksliai apibrėžta), todėl sudaromos sąlygos įvairioms interpretacijoms, kas priskirtina ir kas nepriskirtina komunalinėms atliekoms. <...> Todėl panašu, kad apibrėžiant komunalines atliekas tenka vadovautis vieninteliu kriterijumi – savo įsivaizdavimu, kokios atliekos gali susidaryti buityje (viziją šiuo klausimu turime iš esmės visi) ir savo įsivaizdavimu, kokios

6 Atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo papildymo įstatymo projektas, Nr. XIIIIP-1555, LRS, žiūrėta 2020 m. spalio 15 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/19ef5a40f14a11e78f3dc265493430ae?jfwid=-wsolhehr9>.

7 Aiškinamasis raštas dėl Atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo papildymo įstatymo projekto Nr. XIIIIP-1555, LRS, žiūrėta 2020 m. spalio 15 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/70dd8890f14a11e78f3dc265493430ae?jfwid=-wsolhehr9>.

8 Nutarimas Nr. 1081 „Dėl Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo papildymo įstatymo projekto Nr. XIIIIP-1555“. TAR, 2018-11-05, Nr. 17821.

9 Atliekų tvarkymo įstatymo Nr. VIII-787 4 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIIIIP-1555(2), LRS, žiūrėta 2020 m. spalio 15 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/122c71d03c3411eabd71c05e81f09716?jfwid=-wsolhehr9>.

10 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, Nr. VIII-787, *supra* note 2.

atliekos galėtų būti panašios į buityje susidarancias atliekas (šiuo klausimu vaizduotei jau kur kas sunkiau)¹¹ (paryškinta autorės).

Tad gal būtų įmanoma sakyti, kad į komunalinių atliekų apibrėžimą iš esmės gali patekti bet kokios atliekos, todėl ATĮ pakeitimu įtvirtintas komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo likučių įvežimo (importo) draudimas galėtų būti vertinamas kaip neturintis aiškių ribų ir galintis būti pritaikytas bet kokioms atliekų rūšims? Tokių klausimų kyla turint omenyje ir Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintame komunalinių atliekų apibrėžime minimą atliekų panašumą pagal sudėtį, kuri, tarkime, galėtų būti aiškinama ir per atliekos medžiagos rūšį, pvz., visos atliekos iš plastiko turi būti vertinamos kaip komunalinės atliekos, nes buityje susidaro atliekų iš plastiko. Tokio požiūrio, regis, laikosi Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos atstovai, kurie Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto posėdyje, svarstant ATĮ pakeitimą, po klausimo, ar taip suformuluotas siūlymas užkerta kelią pramoninių / komercinių atliekų importui ir deginimui Lietuvoje, t. y. ar komercinės / pramoninės atliekos galės būti importuojamos deginti, ar ne, pareiškė, kad „atliekos nėra skirstomos į gamybinės arba komercinės, <...>, šiuo atveju yra skirstomos į pavojingas ir komunalines, tai taip, jeigu šios atliekos, tarkime, gamybinės yra pavojingos, jų įvežimas deginimui į Lietuvos teritoriją bus uždraustas“¹².

Bet toks Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos atstovų atsakymas ir ATĮ pakeitimu įtvirtinto komunalinių ir pavojingų atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo likučių įvežimo (importo) draudimo aiškinimas, neva į jį gali būti įtrauktos bet kokios atliekų rūšys, pvz., pramoninės / komercinės, iš esmės prieštarauja 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų (toliau – Direktyva (ES) 2018/851), nuostatomis, kurios turėjo būti perkeltos į nacionalinę teisę iki 2020 m. liepos 5 d. Nors Direktyvos (ES) 2018/851 nuostatos nėra perkeltos ir neatsispindi Lietuvos Respublikos teisės aktuose, pažymėtina, kad iš jos preambulės 10 punkto ir 3 straipsnio aiškiai galima suprasti, kas yra laikytina komunalinėmis atliekomis ir kad į komunalinių atliekų apibrėžimą negalima įtraukti „gamybos (kitais tariant, pramoninių / komercinių – *aut. past.*), žemės ūkio, miškininkystės, žvejybos, statybos ir griovimo atliekų, septikų ir kanalizacijos bei nuotekų valymo atliekų ir eksploatuoti netinkamų transporto priemonių“¹³.

Tad jeigu pramoninės / komercinės atliekos nebūtų nei pavojingos, nei komunalinės (tiksliau tariant, nepatektų į konkrečius atliekų kodus, priskiriamus komunalinėms atliekoms, kaip kad nurodoma Direktyvos (ES) 2018/851 preambulės 10 punkte), tokiu atveju toks ATĮ pakeitimu įtvirtintas importo draudimas negalėtų ir pramonines / komercines atliekas, atitikus procedūrinius reikalavimus, būtų įmanoma įvežti (importuoti) į Lietuvos Respubliką tiek šalinti, tiek ir naudoti energijai gauti. Atsižvelgiant į tai, kaip ir minėta, kyla klausimų, ar pirminis ATĮ pakeitimo tikslas (užtikrinti, kad Lietuvos Respublikoje būtų deginamos tik vietinės atliekos) gali būti įgyvendintas visa apimtimi.

Minėtoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvadoje, kuri buvo teikiama pirminiam ATĮ pakeitimo projektui, buvo telkiamasi į pagrindinius tarptautinius ir regioninius reikalavimus dėl atliekų importo, tačiau šių reikalavimų siauras aiškinimas lėmė siūlymą apriboti tik komunalinių atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, įvežimą (importą) bei komunalinių atliekų deginimo proceso likučių importą į Lietuvos Respubliką. Dar daugiau, 2020 m. birželio 17 d. Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto posėdyje Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos atstovų buvo sakoma, kad Lietuvos Respublika pagal regioninius ir tarptautinius reikalavimus

11 Martynas Vasiliauskas, *Teisinis atliekų tvarkymo reguliavimas: probleminiai aspektai* (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011), 139–140, <https://www.lvb.lt/permalink/f/1gjkcsi/ELABAETD2096611>.

12 2020-06-17 Aplinkos apsaugos komiteto posėdis (Lietuvos Respublikos Seimas), žiūrėta 2020 m. spalio 26 d., <https://www.youtube.com/watch?v=54WpLFiBT0g&t=2669s>.

13 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/851, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, OL L 150, 2018 06 14, p. 110, 120.

turi diskreciją uždrausti komunalinių atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, importą, taip pat pavojingų atliekų, skirtų šalinti, importą, bet tokios diskrecijos neturi dėl pavojingų atliekų naudojimo energijai gauti importo uždraudimo.¹⁴

Siekiant įvertinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės išvadą ir iš jos kylantį naujesnį ATĮ pakeitimo projektą, atitinkamai ir patį ATĮ pakeitimą, kuriame numatytas konkrečių atliekų rūšių, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, importo draudimas, taip pat ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos atstovų poziciją, nuodugnai išnagrinėtos ir įvertintos tokios nuostatos: 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas dėl atliekų vežimo (toliau – Reglamentas dėl vežimo)¹⁵ preambulės 9 punktas, 11 straipsnis ir ypač jo 1 dalies a punktas, 12 straipsnis, 41–45 straipsniai; Direktyvos 2008/98/EB 16 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, 41 straipsnio trečia pastraipa, V priedas ir iš šio priedo kylančios nuorodos į 4, 13, 16, 23, 28, 36 straipsnius; Bazelio konvencijos dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės (toliau – Bazelio konvencija)¹⁶ 1 straipsnio 2 dalis, 2 straipsnio 4 dalis, 4 straipsnio 1 ir 11 dalys, 13 straipsnio 2 dalis, I ir II priedai, taip pat IV priedas, kurio A ir B dalyse nurodomos galimos šalinimo operacijos.

Remiantis Reglamentas dėl vežimo ir Direktyvos 2008/98/EB nuostatomis, būtų galima sakyti, kad valstybės narės gali priimti sprendimus dėl visų atliekų rūšių, skirtų šalinti, importo draudimo, o sprendimai dėl atliekų, skirtų naudoti, importo draudimo gali būti, bet tik išimtiniai. Kita vertus, verta paminėti, kad į naudojimo sąvoką įeina daugybė atliekų tvarkymo veiklų, tarp jų ir perdirbimo, kuris atliekų tvarkymo hierarchijoje yra vidurinėje pakopoje ir aukščiau už kitokį naudojimą, todėl akcentuotina ir tai, kad valstybės narės gali ne tik prieštarauti, bet ir numatyti aiškų importo ribojimą atliekų, skirtų naudojimo operacijoms priskirtiniams deginimo įrenginiams, kaip nurodoma Direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų 16 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje („nukrypdomos nuo Reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 (t. y. nuo Reglamentas dėl vežimo – *aut. past.*), valstybės narės gali tam, kad būtų apsaugotas jų tinklas, apriboti atvežamų atliekų, skirtų naudojimo operacijoms priskiriamoms deginimo įrenginiams, kiekį, jeigu buvo nustatyta, kad tokio vežimo pasekmė bus ta, kad nacionalinės atliekos turės būti pašalintos arba kad atliekos bus apdorotos tokiu būdu, kuris neatitinka jų atliekų tvarkymo plano. Valstybės narės praneša apie tokį sprendimą Komisijai“¹⁷ (pabraukta autorės)).

Bazelio konvencijos priėmimo tikslas, kuris yra siejamas su pavojingų atliekų (arba atliekų, kurioms reikalingas tvarkymas specialiais būdais), o ne bet kokių atliekų tinkamu sutvarkymu, kad būtų išvengta aplinkosaugos katastrofų, ir jos nuostatos, ypač atliekų šalinimo (angl. *disposal*) apibrėžimas (2 straipsnio 4 dalis), į kurį Bazelio konvencijos kontekste įeina ne tik šalinimo, bet ir naudojimo procedūros¹⁸, priešingai nei Europos Sąjungos teisės aktuose, kur šalinimo ir naudojimo procedūros išskiriamos, verčia manyti, kad valstybės galėtų uždrausti ne tik pavojingų ir Bazelio konvencijos II priede nurodytų kitokių atliekų (buitinių atliekų ir buitinių atliekų deginimo proceso likučių, o nuo 2021 sausio 1 d. plastiko atliekų), skirtų šalinti, importą (į kurį Bazelio konvencijos kontekste įeina ir šalinimo, ir naudojimo operacijos, kaip mes jas suprantame pagal Europos Sąjungos teisės aktus), tačiau ir bet kokių atliekų, skirtų šalinti ir naudoti, o ypač pavojingų atliekų, importą. Keletas pavyzdžių rodo, kad valstybės yra uždraudusios bet kokių šalinti skirtų atliekų, ne tik pavojingų ir Bazelio konvencijos II priede nurodytų atliekų, importą, kaip mes jį suprantame pagal Europos Sąjungos teisės aktus, pvz., Latvija ir Lenkija uždraudė bet kokių atliekų, skirtų šalinti, importą.¹⁹

14 2020-06-17 Aplinkos apsaugos komiteto posėdis, *supra note* 12.

15 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo, OL L 190, 2006 07 12, p. 1–98.

16 Bazelio konvencija dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės, OL L 39, 1993 02 16, p. 3–22.

17 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas, *supra note* 1.

18 Secretariat of the Basel Convention, „Basel Convention at a Glance“, žiūrėta 2020 m. spalio 30 d., <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx#>.

19 Basel Convention National Reports – Year 2018, žiūrėta 2020 m. spalio 30 d., <http://www.basel.int/Countries/National-Reporting/NationalReports/BC2018Reports/tabid/8202/Default.aspx>.

Atsižvelgiant į Reglamento dėl vežimo, Direktyvos 2008/98/EB ir Bazelio konvencijos nuostatas, pasakytina, kad Atliekų tvarkymo įstatymo 4¹ straipsnio nuostata gali būti tobulinama, numatant ir platesnę atliekų importo draudimo apimtį, t. y. įtraukiant į atliekų importo draudimą ir daugiau atliekų rūšių. Tai padarius, pirminis ATĮ pakeitimo tikslas (užtikrinti, kad Lietuvos Respublikoje būtų deginamos tik vietinės atliekos) galėtų būti įgyvendintas visa apimtimi, taip pat galėtų būti pasiekti ir kiti, su atliekų hierarchijos įgyvendinimu susiję tikslai.

1.6.3. Atsakomybė už atliekų importo draudimo pažeidimą

Lygiagrečiai su aptartu ir nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusiu ATĮ pakeitimu buvo planuota priimti ir Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso (toliau – Administracinių nusižengimų kodeksas) ir Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo (toliau – Aplinkos apsaugos įstatymas) pakeitimus, įtvirtinant galimą kilti atsakomybę fiziniams ir juridiniams asmenims už atliekų importo draudimo pažeidimus.^{20,21} Tačiau parengti Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo projektai nei kartu su aptartu ATĮ pakeitimu, kuriuo Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas atliekų importo draudimas, nei atskirai iki ATĮ pakeitimo įsigaliojimo nebuvo priimti.

Ar tai gali reikšti, kad subjektams, pažeidusiems nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusį atliekų importo draudimą, nebūtų taikoma jokia atsakomybė? Manytina, atsakomybė, net ir nepriėmus Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo projektų, vis tiek galėtų kilti pagal bendrojo pobūdžio nuostatas, įtvirtintas Administracinių nusižengimų kodekso 251 straipsnyje ir Aplinkos apsaugos įstatymo 78 ir 79 straipsniuose, tik atsakomybės dydis, tikėtina, būtų mažesnis nei taikant specialiai dėl ATĮ pakeitimu Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinto atliekų importo draudimo pažeidimų parengtas ir priimtas nuostatas. Pavyzdžiui, šiuo metu galiojančio Administracinių nusižengimų kodekso 251 straipsnio 11 dalyje skelbiama, kad „reikalavimo teisės aktuose nustatyta tvarka gauti leidimą įvežti ar importuoti atliekas į Lietuvos Respubliką pažeidimas užtraukia baudą nuo trijų šimtų iki penkių šimtų šešiasdešimt eurų“²², o Administracinių nusižengimų kodekso 251 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo projekte bauda už komunalinių atliekų, skirtų šalinti ir (arba) naudoti energijai gauti, importą buvo planuojama nuo vieno tūkstančio penkių šimtų iki trijų tūkstančių eurų²³. Aplinkos apsaugos įstatymo 78 straipsnio 1 dalyje numatyta atsakomybė juridiniams asmenims už įvežtą ar importuotą mažesnę kaip 0,5 tonos nepavojingųjų atliekų kiekį į Lietuvos Respubliką, ir tai užtraukia baudą nuo vieno šimto penkiasdešimt iki trijų šimtų eurų²⁴, o Aplinkos apsaugos įstatymo 37 straipsnio pakeitimo ir papildymo 78(1) ir 79(1) straipsniais įstatymo projekte buvo numatyta, kad juridiniams asmenims „komunalinių atliekų, skirtų šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, ir komunalinių atliekų deginimo proceso likučių (pelenų ir (ar) šlakų) įvežimas ar importas į Lietuvos Respublikos teritoriją užtraukia baudą nuo dviejų tūkstančių iki aštuonių tūkstančių eurų“²⁵.

20 Administracinių nusižengimų kodekso 251 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIIP-3245, LRS, žiūrėta 2020 m. spalio 24 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a69d7580350011e98893d5af47354b00?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=ffe6f4b1-5181-4e2b-9a4b-e07c0796d696>.

21 Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 37 straipsnio pakeitimo ir Įstatymo papildymo 78(1) ir 79(1) straipsniais įstatymo projektas, Nr. XIIIIP-3080(4), LRS, žiūrėta 2020 m. spalio 24 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/485eea403c3311eabd71c05e81f09716?jfwid=-wsolgzm0y>.

22 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymas. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas, Nr. XII-1869. TAR, 2015-07-10, Nr. 11216.

23 Administracinių nusižengimų kodekso 251 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIIP-3245, *op. cit.*

24 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas, Nr. I-2223. Galiojanti suvestinė redakcija (nuo 2021-01-01). *Valstybės žinios*, 1992-02-20, Nr. 5-75.

25 Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 37 straipsnio pakeitimo ir Įstatymo papildymo 78(1) ir 79(1) straipsniais įstatymo projektas, Nr. XIIIIP-3080(4), *op. cit.*

Nors paminėtų galiojančių Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo straipsnių paskirtis nėra šimtu procentų susijusi su ATĮ pakeitime įtvirtintu komunalinių ir pavojingų atliekų bei komunalinių atliekų deginimo likučių įvežimo (importo) draudimu, ir tai yra logiška, nes pirmiausia šių straipsnių nuostatos buvo rengiamos dėl kitokių reikalavimų nesilaikymo ir projektuojamos į kitokias faktines aplinkybes, taip pat dėl to, kad aptartuose galiojančiuose straipsniuose įtvirtinta atsakomybė už įvežimą (importą) neturint tam teisės suponuoja tai, kad subjektams teisė iš esmės gali būti suteikta, ypač turint omenyje Administracinių nusižengimų kodekso 251 straipsnio 11 dalį, kurioje akcentuojamas leidimo neturėjimas, tačiau, priėmus ATĮ pakeitimą, teisė įvežti komunalines ir pavojingas atliekas, skirtas šalinti ir (ar) naudoti energijai gauti, bei komunalinių atliekų deginimo likučius negali būti suteikiama, nes toks įvežimas (importas) uždraustas, todėl galima būtų vertinti komunalinių ir pavojingų atliekų bei komunalinių atliekų deginimo likučių įvežimą (importą) ir kaip įvežimą (importą) neturint tam teisės (Aplinkos apsaugos įstatymo 78 ir 79 straipsnių prasme) ar neturint leidimo tai daryti (Administracinių nusižengimų kodekso 251 straipsnio prasme).

Vis dėlto aptarti galiojantys Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo straipsniai bei ATĮ pakeitimo specifiškumas suponuoja būtinybę tikslinti nuostatas dėl galimos kilti atsakomybės subjektams, pažeidusiems ATĮ pakeitimu įtvirtintą atliekų importo draudimą, ir numatyti aiškias, nereikalingas interpretuoti nuostatas, kad pritaikyti atsakomybę už padarytus atliekų importo draudimo pažeidimus būtų galima nekeliant papildomų klausimų. Turint omenyje, kad atsakomybė turi atgrasyti subjektus nuo pažeidimų darymo, o ne skatinti juos atlikti, pažymėtina, kad subjektų gaunamos pajamos iš atliekų įvežimo (importo) negali būti didesnės nei įtvirtintas baudų dydis. Kaip tik šiuo metu galiojančios bei po ATĮ pakeitimo priėmimo ir net įsigaliojimo nepakeistos Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo nuostatos dėl galimos kilti atsakomybės už atliekų importo draudimo pažeidimus verčia manyti, kad subjektai yra nepakankamai atgrasomi nuo ATĮ pakeitimu įtvirtinto atliekų importo draudimo pažeidimų darymo, todėl reikalinga priimti specialiąsias, konkrečiai su ATĮ pakeitimu siejamas nuostatas dėl galimos kilti atsakomybės fiziniams ir juridiniams asmenims už atliekų importo draudimo pažeidimus. Palaikytinos Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo projektams teiktos pastabos dėl atsakomybės dydžio koreliacijos su įvežamų (importuojamų) komunalinių ir pavojingų atliekų bei komunalinių atliekų deginimo likučių kiekiu²⁶, t. y. tikslinant Administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo nuostatas dėl atliekų importo draudimo, atsakomybės dydis turi būti diferencijuotas pagal importuojamą atliekų kiekį.

Išvados

1. Apibendrinant galima teigti, kad atliekų importo draudimas yra ribojantis asmenų ūkinę laisvę, tačiau pateisinamas dėl visuomeninių gėrių ir bendrų interesų: žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos, savarankiškumo, artumo, atsargumo ir tvarumo principų įgyvendinimo, techninio galimumo, ekonominio gyvybingumo, išteklių apsaugos, atliekų tvarkymo planų ir atliekų tvarkymo hierarchijos laikymosi, atliekų tvarkymo tinklo apsaugos ir užtikrinimo, kad Lietuvos Respublikoje sugeneruojamos atliekos nebūtų tvarkomos žemiausių atliekų tvarkymo hierarchijos pakopų būdais, kai dar tas atliekas įmanoma sutvarkyti aukštesnėse hierarchijos pakopose numatytais būdais.
2. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinti atliekų importo draudimą, be kita ko, buvo reikalinga ir dėl iki tol galiojusio atliekų importo draudimo įtvirtinimo tik vykdomosios

²⁶ Pvz., Teisės departamento išvada dėl Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. I-2223 37 straipsnio pakeitimo ir Įstatymo papildymo 78(1) ir 79(1) straipsniais įstatymo projekto, Nr. XIIIIP-3080(3), žiūrėta 2020 m. spalio 30 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/84f80f40458f11e98bc2ba0c0453c004?jfwid=-wsolgzm0y>.

- valdžios patvirtintame Valstybiniame atliekų tvarkymo 2014–2020 m. plane, kurio nuostatos dėl atliekų importo draudimo nebuvo aiškios ir galėjo būti interpretuojamos skirtingai.
3. Siekiant įgyvendinti aukštus aplinkosaugos tikslus, įtvirtinant atliekų importo draudimą Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme žingsnis buvo žengtas teisinga linkme, tačiau žingsnis buvo skubotas, netinkamai išanalizavus regioninius ir tarptautinius reikalavimus dėl atliekų importo, taip numatant atliekų importo draudimą tik konkrečioms atliekų rūšims, skirtoms tvarkyti atitinkamais atliekų tvarkymo būdais, kai, remiantis tarptautine praktika, įmanoma numatyti atliekų importo draudimą bet kokioms atliekų rūšims, skirtoms konkrečioms atliekų tvarkymo būdams.
 4. Atliekų importo draudimo kontrolei ir pažeidimų darymo atgrasymui reikalinga priimti Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso ir Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimus, kuriuose atsakomybės dydis būtų numatytas ne mažesnis nei galimos gauti pajamos iš importuotų atliekų sutvarkymo ir diferencijuotas pagal importuotų atliekų kiekį.

Prohibition of the Import of Municipal and Hazardous Waste Destined for Disposal and/or Energy Recovery and Municipal Waste Incineration Process Residues from other Countries into the Republic of Lithuania

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Greta Česnaitytė
E-mail: gcesnaity@stud.mruni.eu

Summary. *The prohibition on the import of municipal and hazardous waste destined for disposal and/or energy recovery, as well as municipal waste incineration process residues (ash and slag) from other countries established in the Law on Waste Management of the Republic of Lithuania and entered into force since 1 November 2020 may be understood as a measure to implement the waste management hierarchy. Based on international practice, it was possible to establish the prohibition on waste import also on a wider scale in the Law on Waste Management of the Republic of Lithuania, i. e. not only for municipal and hazardous waste intended for disposal and/or energy recovery and municipal waste incineration residues, but also for other types of waste. A step in the legal framework for waste management with the prohibition on the import of municipal and hazardous waste destined for disposal and/or energy recovery and municipal waste incineration residues has been a positive step. However, it was too hasty, inter alia, as no amendments to other legal acts required for the control of the duly established waste import prohibition and entities liability for its infringements have been adopted.*

Keywords: *Municipal waste, hazardous waste, waste disposal, energy recovery, waste incineration process residues, waste import prohibition.*

II

PRIVATINĒ TEISĒ

II

2.1. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikos pokyčiai dėl mokėjimo (pelno) palūkanų skaičiavimo nutraukus paskolos sutartį

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla
 Privatinės teisės institutas
Prof. dr. Vaidas Jurkevičius
 El. paštas: vaidas.jurkevicius@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-07

Santrauka. Šiame straipsnyje analizuojami Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikos pokyčiai dėl mokėjimo (pelno) palūkanų skaičiavimo nutraukus paskolos sutartį. Pažymėtina, kad iki 2020 m. gegužės 25 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus išplėstinės teisėjų kolegijos priimtos nutarties kasacinio teismo išaiškinimai, susiję su galimybe reikalauti mokėjimo (pelno) palūkanų nutraukus paskolos sutartį, buvo prieštaringi. Todėl minėtoje nutartyje suformuota teisės aiškinimo taisyklė, kad paskolos sutarties nutraukimo atveju skolininkas neturi pareigos mokėti sutartas mokėjimo palūkanas už naudojimąsi pasiskolintais pinigais, įnešė gerokai daugiau aiškumo ginčiuose, kylančiuose iš paskolos teisinių santykių. Straipsnio tikslas – nekvestionuojant konkrečioje byloje pasiekto rezultato, įvertinti, kaip / ar kasacinio teismo suformuotas precedentas padės užtikrinti paskolos teisinių santykių subjektų interesų pusiausvyrą ir teisėtus lūkesčius.

Reikšminiai žodžiai: paskolos sutartis, palūkanos, mokėjimo (pelno) palūkanos, kompensuojamosios palūkanos, paskolos sutarties nutraukimas, civilinė atsakomybė.

Įvadas

2020 m. gegužės 25 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – LAT) Civilinių bylų skyriaus išplėstinė teisėjų kolegija priėmė nutartį¹, kuria apibendrina ir pakeitė savo ankstesnę praktiką dėl mokėjimo (pelno) palūkanų skaičiavimo galimumo nutraukus paskolos sutartį, taip pat pasisakė dėl mokėjimo (pelno) palūkanų santykio su kompensuojamosiomis palūkanomis tiek paskolos sutarties galiojimo metu, tiek ir ją nutraukus. Todėl šio tyrimo objektas – palūkanų, mokamų paskolos sutarties nutraukimo atveju, teisinis vertinimas.

Nors oficiali statistika, kiek paskolos (kredito) sutarčių per metus ar kitą laikotarpį sudaroma, nepateikiama, iš teismų praktikos tendencijų matyti, jog ginčai, kylantys iš paskolos teisinių santykių (ypač kiek tai susiję su suteiktų paskolų grąžinimu), yra gana dažni.² Todėl LAT Civilinių bylų skyriaus išplėstinės teisėjų kolegijos suformuoti išaiškinimai yra *aktualūs* ne tik bylos šalims šiame straipsnyje analizuojamo ginčo kontekste, bet ir kitiems civilinių teisinių santykių dalyviams, sudarantiems paskolos (kredito) sutartis. Pažymėtina, kad straipsnyje analizuojama LAT praktika, nurodanti, jog paskolos sutarties nutraukimo atveju skolininkas neturi pareigos mokėti sutartas mokėjimo palūkanas už naudojimąsi pasiskolintais pinigais, sulaukė nemažai teisės praktikų kritinio vertinimo, pabrėžiant, jog naujai suformuota taisyklė yra palankesnė paskolos

1 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. gegužės 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-7-75- 823/2020.

2 Kaip pažymima Lietuvos teismų 2019 m. veiklos rezultatų pristatyme, didžiąją dalį teismuose išnagrinėtų bylų sudarė civiliniai ginčai – jų pernai gauta daugiau nei 132 tūkst. Šioje analizėje pabrėžiama, kad būdingiausios civilinės bylos buvo susijusios su prievolintais santykiais, pirmiausia išskiriant santykius, susijusius su paskolų grąžinimu. Žr. „Teismai pristato 2019 metų veiklos rezultatus“, 2020.03.31., <https://www.teismai.lt/lt/teismai-pristato-2019-metu-veiklos-rezultatus-byly-nagrinejimas-keliasi-i-elektronine-erdve/7476>.

gavėjams.³ Todėl čia taip pat siekiama atskleisti, ar kasacinio teismo suformuotas precedentas nepažeis paskolos teisinių santykių subjektų, t. y. tiek paskolos davėjų, tiek ir paskolos gavėjų, teisėtų interesų pusiausvyros.

Šio straipsnio *tikslas* – įvertinti LAT praktikos pokyčius dėl skolininko pareigos mokėti mokėjimo (pelno) palūkanas nutraukus paskolos sutartį.

Tyrimas grindžiamas *kokybinės* metodologijos požiūriu ir principais. Pagrindinis tyrimo metu taikytas duomenų rinkimo būdas – *dokumentų analizės metodas*, o atsižvelgiant į atliekamo tyrimo pobūdį, svarbiausias šio darbo duomenų analizės metodas yra *lyginamasis*, jis padeda atskleisti, kaip keitėsi LAT praktika, aiškinant palūkanų, mokamų nutraukus paskolos sutartį, priteisimo galimybes.

2.1.1. Bendrieji su paskolos sutartimi ir palūkanomis, mokamomis pagal šią sutartį, susiję klausimai

Paskolos sutartimi pagal Lietuvos Respublikos civilinio kodekso⁴ (toliau – CK) 6.870 straipsnio 1 dalį laikoma sutartis, kurios viena šalis (paskolos davėjas) perduoda kitos šalies (paskolos gavėjo) nuosavybėn pinigų arba rūšies požymiais apibūdintus suvartojamuosius daiktus, o paskolos gavėjas įsipareigoja grąžinti paskolos davėjui tokią pat pinigų sumą (paskolos sumą) arba tokį pat kiekį tokios pat rūšies ir kokybės kitų daiktų bei mokėti palūkanas, jeigu sutartis nenustato ko kita. Paskolos sutartį reglamentuoja CK 6.870–6.880 straipsniai, o šiose nuostatose nereguliuotiems klausimams taikomos bendrosios sutarčių teisės (CK 6.154–6.228¹⁶ str.) bei prievolių teisės (CK 6.1–6.153 str.) nuostatos. Remiantis CK, paskolos sutartis, be kita ko, gali būti atlygintinė arba neatlygintinė (CK 6.870 str. 1 d., 6.872 str. 3 d.).

Kaip speciali paskolos sutarties rūšis yra išskiriama kreditavimo sutartis. Remiantis CK 6.881 straipsnio 1 dalimi, tai tokia sutartis, kuria bankas ar kita kredito įstaiga (kreditorius) įsipareigoja suteikti kredito gavėjui sutartyje nustatyto dydžio ir nustatytomis sąlygomis pinigines lėšas (kreditą), o kredito gavėjas įsipareigoja gautą sumą grąžinti kreditoriui ir mokėti palūkanas. Kreditavimo sutartį reglamentuoja CK 6.881–6.885 straipsniai, o bendrosios paskolos sutarties teisės normos (CK 6.870–6.880 str.) kreditavimo sutarčiai taikomos tiek, kiek tai neprieštarauja kreditavimo sutarties esmei ir CK 6.881–6.885 straipsniuose nustatytoms taisyklėms (CK 6.881 str. 2 d.). Pažymėtina, kad, priešingai nei bendroji paskolos sutartis, kreditavimo sutartis visada yra atlygintinė (CK 6.881 str. 1 d.).

Tiek bendrosios paskolos sutarties, tiek ir kreditavimo sutarties atvejais atlygintinumas yra siejamas su palūkanų mokėjimu. Pažymėtina, kad palūkanų sąvoka CK neįtvirtinta, todėl palūkanų instituto turinys atskleidžiamas sistemiškai aiškinant šį civilinės teisės institutą reglamentuojančias teisės normas. Palūkanos, kylančios iš paskolos sutarties, visų pirma suprantamos kaip *mokestis už pinigų skolinimą* ir yra vadinamos *mokėjimo* arba *pelno palūkanomis*. Šią palūkanų rūšį įtvirtina CK 6.872 straipsnis, kurio pirma dalis numato, jog palūkanų už naudojimąsi paskolos suma dydį ir mokėjimo tvarką nustato šalys susitarimu. Jeigu šalys nėra susitarusios dėl palūkanų dydžio, palūkanos nustatomos pagal paskolos davėjo gyvenamosios ar verslo vietos komercinių bankų vidutinę palūkanų normą, galiojusią paskolos sutarties sudarymo momentu. LAT praktikoje jau seniai atskleista, kad palūkanos, mokamos pagal paskolos sutartį, yra atlyginimas, kurį skolininkas moka kreditoriui už naudojimąsi svetimais pinigais, nesvarbu, kokie to

3 Žr. Agnė Varnelienė, „Geros žinios skolininkams – paskolos sutarties nevykdymo kaina tikėtina bus mažesnė“, 2020.06.08., <https://trinitijurex.lt/2020/06/08/geros-zinios-skolininkams-paskolos-sutarties-nevykdymo-kaina-tiketina-bus-mazesne>; Laura Augytė-Kamarauskienė, „LAT atleido skolininkus nuo pareigos mokėti sutartas mokėjimo palūkanas už naudojimąsi pasiskolintais pinigais nutraukus sutartį“, 2020.06.16., https://www.glimstedt.lt/naujienos/lat-atleido-skolininkus-nuo-pareigos-moketi-sutartas-mokejimo-palukanas-uz-naudojimasi-pasiskolintais-pinigais-nutraukus-sutarti/#_ftn1.

4 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262.

naudojimosi rezultatai. Kasacinis teismas, aiškindamas palūkanas, atliekančias mokėjimo funkciją, taip pat yra konstatavęs, kad ekonomine ir teisine prasme jos yra mokestis, atlyginimas kreditoriui už paskolintų pinigų naudojimą.⁵ Kreditoriaus reikalavimas sumokėti palūkanas už pinigų skolinimą sutarties nustatytu terminu vertintinas ne kaip reikalavimas atlyginti dėl kreditoriaus pinigų naudojimo patirtus nuostolius, bet kaip *reikalavimas prievolę įvykdyti natūra*, t. y. sumokėti įstatyme ar šalių sutartyje nustatytą mokestį už naudojimąsi paskolos suma – palūkanas (CK 6.213 str. 1 d., 6.872 str.). Taigi, mokėjimo funkciją atliekančios palūkanos pagal paskolos sutartį mokamos *tinkamai* vykdant savo sutartinę prievolę, nebent paskolos sutartis yra neatlygintinė (CK 6.872 str. 3 d.).⁶

Be mokėjimo funkcijos, palūkanos taip pat gali atlikti *minimalių kreditoriaus nuostolių, kurių nereikia įrodyti, kompensacijos už piniginės prievolės įvykdymo termino praleidimą funkciją* (CK 6.210 str., 6.261 str., 6.874 str.). Šios palūkanos dar vadinamos *kompensuojamosiomis palūkanomis*, kurios savo prigimtimi yra panašios į netesybas delspinigių forma. Svarbu atkreipti dėmesį, jog sutartyje konkrečiai gali būti ir nenurodomos palūkanos, kurios mokamos, kai praleidžiamas piniginės prievolės įvykdymo terminas. Šalys sutartyje gali vartoti, pavyzdžiui, delspinigių sąvoką, kuri savo reikšme gali būti tapati palūkanų, kaip kompensacinės priemonės, sampratai. Kaip nurodoma teisės doktrinoje, *palūkanos ir delspinigiai tokiu atveju atlieka tą pačią kompensacinę funkciją ir sutartį pažeidusi šalis negali būti įpareigojama sumokėti ir netesybas, ir palūkanas, nes tai reikš dvigubos atsakomybės taikymą*⁷. LAT taip pat yra konstatavęs, kad praktikoje pasitaiko, jog šalys sutartyje už piniginės prievolės neįvykdymą laiku numato ne tik kompensuojamąsias palūkanas, bet ir netesybas, ir toks papildomas susitarimas paskolos sutartyje dėl netesybų savaime neprieštarauja CK 6.258 straipsnio 1 daliai, kurioje numatyta, kad įstatymai ar sutartis gali nustatyti, jog už prievolės neįvykdymą ar netinkamą įvykdymą kaltoji šalis privalo sumokėti netesybas (baudą, delspinigius).⁸ Tačiau, sprendžiant palūkanų ir netesybų santykį, vadovaujamosi bendrąja nuostata, jog neteisinga reikalauti priteisti ir palūkanas, ir netesybas, nes tai reikštų, kad kreditorius nepagrįstai praturtėtų. Kasacinio teismo praktikoje suformuota taisyklė, kad, *kai palūkanos atlieka ne atlyginimo (mokėjimo, pelno) funkciją, o nuostolių kompensavimo, ir tanpa skolininko atsakomybės forma, iš skolininko negalima papildomai priteisti netesybų. Nuostoliai, kuriuos jau kompensuoja palūkanos, apima netesybas, t. y. netesybos įskaitomos į nuostolius, šiuo atveju – į kompensuojamųjų palūkanų dydį* (CK 6.73 str. 1 d., 6.258 str. 2 d.).⁹ Taigi, jeigu prievolės įvykdymo termino praleidimo atveju šalys susitaria ir dėl netesybų, ir dėl kompensuojamųjų palūkanų (arba jų reikalaujama įstatymo pagrindu), priteisiant pagal tokius reikalavimus, *mažesnioji suma įskaitoma į didesniąją*. Kai kreditorius iš skolininko reikalauja ir kompensuojamųjų palūkanų, ir netesybų, ir kitų nuostolių, palūkanos ir netesybos, priklausomai nuo to, kuri suma didesnė, įskaitomos viena į kitą, o likusių nuostolių dydį, jei jo prašoma, turi įrodyti kreditorius.¹⁰

Kompensuojamųjų palūkanų skaičiavimo pradžia gali būti nustatyta įstatymu arba sutartimi (CK 6.37 str. 1 d.). Pagal bendrąją taisyklę, kompensuojamosios palūkanos pradedamos skaičiuoti, kai skolininkas praleidžia prievolės įvykdymo terminą (CK 6.261 str.). Tuo metu po bylos iškėlimo, įforminto Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso¹¹ (toliau – CPK) nustatyta tvarka, skaičiuojamos procesinės palūkanos (CK 6.37 str. 2 d.), kurių skaičiavimo pradžia ir pabaiga nustatyta

5 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. rugsėjo 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-357/2007.

6 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. sausio 8 d. apžvalga Nr. AC-37-1 „Netesybas ir palūkanas reglamentuojančių teisės normų taikymo Lietuvoje Aukščiausiojo Teismo praktikoje apžvalga“.

7 Vytautas Mikelėnas ir kt., *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. 6 knyga. Prievolių teisė. I dalis* (Vilnius: Justitia, 2003), 67.

8 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. kovo 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-173/2006.

9 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2003 m. rugsėjo 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-830/2003.

10 *Supra note 2*.

11 Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 36-1340.

įstatyme: procesinės palūkanos mokamos nuo bylos iškėlimo teisme iki teismo sprendimo visiško įvykdymo (CK 6.37 str. 2 d.), o bylos iškėlimo momentu laikomas teisėjo rezoliucijos priėmimo momentas (CPK 137 str. 1 d.). Kita vertus, nors pareiga mokėti procesines palūkanas yra nustatyta įstatyme, procesinės palūkanos skaičiuojamos tik esant kreditoriaus prašymui jas skaičiuoti. Atkreiptinas dėmesys, kad vadinamosios procesinės palūkanos nereiškia naujos CK neįtvirtintos palūkanų rūšies, nes procesinės palūkanos yra laikytinos kompensuojamųjų palūkanų rūšimi. Pažymėtina, kad šalys yra laisvos susitarti dėl kompensuojamųjų (*inter alia* procesinių) palūkanų dydžio, tačiau, jeigu to nepadaro, gali būti taikomi teisės aktų numatyti palūkanų dydžiai, pavyzdžiui, CK 6.210 straipsnis arba Lietuvos Respublikos mokėjimų, atliekamų pagal komercinius sandorius, vėlavimo prevencijos įstatymas¹².

Kreditoriaus reikalavimas sumokėti kompensuojamąsias palūkanas, kitaip tariant, atlyginti dėl piniginės prievolės įvykdymo termino praleidimo atsiradusius nuostolius, priešingai nei esant mokėjimo palūkanoms, *laikytinas reikalavimu skolininkui taikyti civilinę atsakomybę*. Kompensuojamosios palūkanos šiuo atveju laikytinos minimaliais kreditoriaus nuostoliais, patirtais dėl laiku negrąžintos skolos. Pažymėtina, kad kreditorius visada turi teisę į palūkanas kaip kompensaciją, jeigu skolininkas ne laiku įvykdo savo prievolę – finansinį įsipareigojimą. Taigi, negrąžinus paskolos iki nustatyto termino, greta paskolos teisinių santykių tarp sutarties šalių atsiranda nauji – sutartinės civilinės atsakomybės santykiai. Vadinasi, skolininkui neįvykdžius prievolės, kreditorius įgyja naują teisę – reikalauti atlyginti nuostolius, o skolininkas naują pareigą – atlyginti kreditoriui nuostolius, padarytus prievolės neįvykdymu. Kadangi CK 6.872 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog, jeigu šalys nėra susitarusios kitaip, palūkanos mokamos kas mėnesį, iki paskolos suma bus grąžinta, šios mokėjimo (pelno) palūkanos gali būti mokamos kartu su kompensuojamosiomis palūkanomis. Šią išvadą tiesiogiai patvirtina CK 6.874 straipsnio 1 dalis, kurioje nustatyta, kad jeigu paskolos gavėjas laiku negrąžina paskolos sumos, jis privalo mokėti paskolos davėjui CK 6.210 straipsnio nustatytas palūkanas nuo tos dienos, kada paskolos suma turėjo būti grąžinta, iki jos grąžinimo dienos, neatsižvelgiant į palūkanų, nustatytų CK 6.37 straipsnyje, mokėjimą, jeigu paskolos sutartis nenustato ko kita.

LAT, aiškindamas atskirų palūkanų rūšių santykį ir skolos sudėtį, paskolos gavėjui negrąžinus paskolos, savo ankstesnėje praktikoje yra nurodęs, kad jeigu paskolos sutartyje nustatyta, kad palūkanos už naudojimąsi pinigais turi būti mokamos iki visiško skolos grąžinimo, tai, skaičiuojant sutartines palūkanas iki visiško skolos grąžinimo, jos gali atlikti tiek atlyginimo už naudojimąsi pinigais funkcijas, tiek kreditoriaus minimalių nuostolių, atsiradusių skolininkui laiku negrąžinus pinigų, kompensavimo funkciją. Sutarties šalys gali nustatyti skirtingo dydžio palūkanas, priklausomai nuo jų funkcijos. Pasak LAT, jeigu sutartyje numatytos palūkanos už naudojimąsi pinigais ir palūkanos už sutartyje nustatytos piniginės prievolės įvykdymo termino praleidimą, tada netaikomos CK 6.210 straipsnyje nustatyto dydžio palūkanos. Atsižvelgdamas į tai, kasacinis teismas buvo suformavęs teisės aiškinimo taisyklę, kad *bendrą pinigų sumą, kurią privalo grąžinti paskolos gavėjas, tais atvejais, kai paskola laiku negrąžinta, sudaro šios sumos: paskolos negrąžinta dalis, palūkanos kaip atlyginimas už naudojimąsi pinigais ir palūkanos, kurios kompensuoja kreditoriaus nuostolius už tolesnį naudojimąsi pinigais po sutarties įvykdymo termino praleidimo*¹³. Kitaip tariant, LAT buvo pripažinęs, kad skolininko pareiga mokėti mokėjimo (pelno) palūkanas išlieka ir paskolos davėjui nutraukus paskolos sutartį, išskyrus atvejus, jei kitaip nustatyta paskolos sutartyje.

12 Lietuvos Respublikos mokėjimų, atliekamų pagal komercines sutartis, vėlavimo prevencijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 127-6389.

13 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. gruodžio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-509/2010; 2015 m. gegužės 13 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-275-248/2015.

2.1.2. Palūkanų, mokamų nutraukus paskolos sutartį, teisinis vertinimas

Kaip minėta, savo ankstesnėje praktikoje LAT buvo nurodęs, kad, nutraukus paskolos sutartį, kreditorius, t. y. paskolos davėjas, turi teisę reikalauti ne tik kompensuojamųjų palūkanų, bet ir palūkanų, kurios atlieka mokėjimo (pelno) funkciją. Aptariamoje 2020 m. gegužės 25 d. nutartyje kasacinės instancijos teismas nurodė, jog ankstesnė praktika keistina kaip iš dalies varžanti teismo pareigos vykdyti teisingumą, užtikrinant paskolos teisinių santykių subjektų interesų pusiausvyrą, teisėtus lūkesčius ir neleistinumą piktnaudžiauti teise, įgyvendinimą bei neatitinkanti kasacinio teismo nuosekliai formuojamos praktikos dėl sutarties nutraukimo teisinių pasekmių ir reikalavimo dėl mokėjimo (pelno) palūkanų priteisimo teisinės prigimties aiškinimo.

Tarp šalių kilusio ginčo, kurį sprendė LAT Civilinių bylų skyriaus išplėstinė teisėjų kolegija, esmė buvo ta, kad fiziniam asmeniui iškėlus bankroto bylą bankroto administratorius pateikė teismui tvirtinti kreditorių finansinius reikalavimus, tarp kurių buvo ir antros eilės kreditoriaus – banko reikalavimas, kildinamas iš su šiuo fiziniu asmeniu sudarytų dviejų kredito sutarčių. Bankroto administratorius nurodė, kad su dalimi banko finansinio pareikšto reikalavimo nesutinka, ir prašė teismo šios dalies (657 089,07 Eur), *inter alia* ir kreditoriaus reikalavimo, susijusio su palūkanomis nutraukus paskolos sutartį, netenkinti. Pirmosios ir apeliacinės instancijų teismai pareiškėjo, t. y. banko, prašymą tenkino iš dalies.

Išplėstinė teisėjų kolegija, atsižvelgdama į nenuoseklią kasacinio teismo praktiką šioje srityje ir į dėl to kylantį poreikį ją keisti, suformavo teisės aiškinimo taisyklę: *nutraukus paskolos (kredito) sutartį prieš terminą, pasibaigia pagrindinių prievolių pagal sutartį vykdymas natūra, todėl mokėjimo (pelno) palūkanos skolininkui pagal šią sutartį negali būti skaičiuojamos*. Be to, pasak LAT, *paskolos (kredito) sutartį nutraukus prieš terminą kreditorius įgyja teisę reikalauti taikyti skolininkui civilinę atsakomybę: reikalauti sutartyje ar įstatyme nustatyto dydžio kompensuojamųjų palūkanų iki visiško paskolos sumos grąžinimo, taip pat reikalauti dėl pagal nutrauktą paskolos (kredito) sutartį negautų mokėjimo (pelno) palūkanų, kaip kreditoriaus negautų pajamų, atlyginimo*. Galiausiai LAT nurodė, kad pagal bendrąsias civilinės atsakomybės taisykles, reikalaujant kompensuojamųjų palūkanų (netesybų) ir negautų pajamų (nuostolių), kreditoriui gali būti priteisiama didesnė iš reikalaujamų sumų.

Šias išvadas LAT padarė pirmiausia pažymėdamas, kad šalių sudarytos sutarties sąlygos, nustatančios kompensuojamųjų palūkanų mokėjimą, pagal savo esmę lieka galioti ir nutraukus sutartį. Toks aiškinimas visiškai atitinka kompensuojamųjų palūkanų kaip skolininko civilinės atsakomybės formos (minimalių kreditoriaus nuostolių atlyginimo) sampratą ir neprieštarauja CK 6.221 straipsnio nuostatoms, pagal kurias sutartinė civilinė atsakomybė netesybų (ar jų paskirtį atitinkančių kompensuojamųjų palūkanų) mokėjimo forma skolininkui gali būti taikoma kartu su sutarties nutraukimu (CK 6.221 str. 2 d.). Taigi, tuo atveju, jei šalys sutartimi susitarė dėl atitinkamo dydžio kompensuojamųjų palūkanų mokėjimo iki visiško paskolos grąžinimo, ši sutarties nuostata ir iš jos kylanti sutartyje nustatyto dydžio kompensuojamųjų palūkanų mokėjimo prievolė išlieka ir sutartį nutraukus. O kreditoriaus reikalavimas dėl mokėjimo (pelno) palūkanų priteisimo yra reikalavimas įvykdyti sutartinę prievolę natūra. Todėl LAT sprendė, jog šis reikalavimas kreditoriaus negali būti reiškiamas nutraukus sutartį, nes tai neatitinka bendrųjų sutarties nutraukimo teisinių padarinių, įtvirtintų CK 6.221 straipsnyje, pagal kuriuos sutarties nutraukimas atleidžia abi sutarties šalis nuo tolimesnio sutartinių prievolių vykdymo, o šalis iki tol siejės sutartinis teisinis santykis keičiamas sutartinės atsakomybės teisiniu santykiu. CK 6.221 straipsnio 3 dalis, aiškinama sistemiškai su to paties straipsnio 1 dalimi, nesudaro prielaidų sutarties sąlygomis, pagal prigimtį liekančiomis galioti ir nutraukus sutartį, pripažinti sutarties sąlygas, įtvirtinančias pagrindinių sutartinių prievolių pagal sutartį vykdymą. Kitoks aiškinimas lemtų sutarties nutraukimo esmės neatitinkančią situaciją, kai, nepaisant sutarties nutraukimo, vienai iš sutarties šalių nutraukta sutartis iš esmės lieka galioti visa apimtimi (konkrečiu atveju skolininkui išlieka tiek pareiga grąžinti visą paskolos sumą, tiek pareiga mokėti sutartimi sutartą atlyginimą už

naudojimąsi šia suma iki pat to momento, kai paskolos suma bus grąžinta). Šio aiškinimo nekeičia ir tai, jei šalys bus sutartyje nustačiusios sąlygą, kad pelno palūkanos mokamos iki paskolos grąžinimo, nes tokia sutarties sąlyga, kaip ir kitos, kaip nurodyta pirmiau, nutraukus sutartį, nustoja galioti. Aiškindamas CK 6.874 straipsnio 1 dalies, įtvirtinančios mokėjimo (pelno) ir kompensuojamųjų palūkanų skaičiavimo kartu galimybę sutarties pažeidimo atveju, nuostatas, LAT pažymėjo, kad tais atvejais, kai šalis sieja galiojanti paskolos sutartis ir kreditorius reikalauja sutarties įvykdymo natūra, piniginės prievolės vykdymo pažeidimo atveju mokėjimo (pelno) palūkanos gali būti mokamos kartu su kompensuojamosiomis palūkanomis. *Tokia kreditoriaus teisė (reikalauti tiek pelno, tiek kompensuojamųjų palūkanų sumokėjimo) lieka tol, kol lieka jo teisė reikalauti prievolės pagal paskolos sutartį įvykdymo natūra*, t. y. iki tol, kol šalis sieja paskolos sutartiniai teisiniai santykiai. O paskolos sutartį nutraukus turi būti vadovaujamosi sutarties nutraukimą ir sutartinę atsakomybę reglamentuojančiomis CK normomis, kurios teisės reikalauti sutartinės prievolės vykdymo natūra kreditoriui nebenustato.

Atsižvelgdama į šiuos išaiškinimus, išplėstinė teisėjų kolegija pritarė bylą nagrinėjusio apeliacinės instancijos teismo pozicijai, kuria atsisakyta patvirtinti banko reikalavimą dėl mokėjimo (pelno) palūkanų priteisimo nutraukus kredito sutartis, nesiejant šio reikalavimo su kreditoriaus negautų pajamų atlyginimu. Kasacinės instancijos teismas taip pat pažymėjo, kad reikalavimas dėl mokėjimo (pelno) palūkanų kaip suinteresuoto asmens negautų pajamų priteisimo šioje byloje reiškiamas nebuvo.

Nekvestionuojant šioje konkrečioje byloje pasiekto rezultato, manytina, kad LAT suformuotos teisės aiškinimo taisyklės dėl palūkanų skaičiavimo paskolos sutarties nutraukimo vis dėlto ne visais atvejais užtikrina paskolos sutarties šalių interesų pusiausvyrą ir jų teisėtus lūkesčius. Pirmiausia pažymėtina, jog nepaisant to, kad LAT pagrįstai nurodė, kad bendrosios sutarčių teisės nuostatos CK yra parengtos pagal Tarptautinio privatinės teisės unifikavimo instituto (UNIDROIT) 1994 m. paskelbtus Tarptautinių komercinių sutarčių principus, neatkreipė dėmesio, kad atskirų sutarčių reglamentavimas yra išimtinai paremtas 1994 m. Rusijos Federacijos civiliniame kodekse (toliau – RF CK) įtvirtintomis taisyklėmis¹⁴, į kurias būtų tikslinga atsižvelgti vertinant ir mokėjimo (pelno) bei kompensuojamųjų palūkanų santykį paskolos sutarties kontekste. Kaip matyti lyginant atitinkamas CK ir RF CK¹⁵ nuostatas, palūkanų paskolos santykiuose teisinis reglamentavimas iš esmės yra analogiškas. Pavyzdžiui, RF CK 809 straipsnio, nustatančio mokėjimo (pelno) palūkanas, 1 dalis numato, jog jei įstatymai ar paskolos sutartis nenustato kitaip, paskolos davėjas turi teisę gauti iš paskolos gavėjo palūkanas už paskolos sumą sutartyje nurodytu dydžiu ir tvarka. Nesant susitarimo dėl palūkanų dydžio, jos nustatomos pagal banko palūkanų normą (grąžinimo normą) paskolos davėjo gyvenamojoje vietoje arba juridinio asmens verslo vietoje, jeigu paskolą suteikia juridinis asmuo, tuo metu, kai paskolos suma ar jos dalis buvo sumokėta paskolos gavėjui. Kaip minėta, iš esmės identišką taisyklę dėl mokėjimo (pelno) palūkanų numato CK 6.872 straipsnio 1 dalis. Kalbant apie mokėjimo (pelno) ir kompensuojamųjų palūkanų santykį po to, kai paskolos gavėjas pažeidžia paskolos sutartį, RF CK 811 straipsnio 1 dalis numato, jog, jei įstatymai ar paskolos sutartis nenustato kitaip, tais atvejais, kai paskolos gavėjas laiku negrąžina paskolos sumos, palūkanos už šią pinigų sumą mokamos tokio dydžio, kaip numatyta šio kodekso 395 straipsnio 1 dalyje, nuo tos dienos, kai ji turėjo būti grąžinta, iki jos grąžinimo skolintojui dienos, neatsižvelgiant į palūkanų mokėjimą, nurodytą šio kodekso 809 straipsnio 1 punkte. Pažymėtina, kad RF CK 395 straipsnio 1 dalis reglamentuoja vadinamąsias kompensuojamąsias palūkanas. Ši teisės norma nustato, kad neteisėto lėšų sulaikymo, vengimo grąžinti pinigus ar kitokio pavėluoto mokėjimo atvejais mokamos palūkanos už skolos sumą, o šių palūkanų norma nustatoma pagal atitinkamais laikotarpiais galiojančią Rusijos banko pagrindinę palūkanų normą, nebent įstatymai

14 Simona Selelionytė-Drukteinienė, Vaidas Jurkevičius, Thomas Kadner Graziano, „The Impact of the Comparative Method on Lithuanian Private Law“, *European Review of Private Law*, 21, 4 (2013): 974–977.

15 Žr. The Civil Code of the Russian Federation, <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=6775>.

ar sutartis nustato kitokią palūkanų normą. Kitaip tariant, RF CK numato, jog paskolos gavėjui pažeidus paskolos sutartį, t. y. iš esmės negrąžinus paskolos sumos, paskolos davėjas turi teisę reikalauti tiek mokėjimo (pelno) palūkanų, tiek ir kompensuojamųjų palūkanų.

Šiame straipsnyje analizuotoje 2020 m. gegužės 25 d. LAT nutartyje kasacinės instancijos teismas padarė išvadą, kad kreditoriaus reikalavimas dėl mokėjimo (pelno) palūkanų priteisimo yra reikalavimas įvykdyti sutartinę prievolę natūra, todėl *šis reikalavimas negali būti reiškiamas po sutarties nutraukimo*, nes tai neatitinka bendrųjų sutarties nutraukimo teisinių padarinių, įtvirtintų CK 6.221 straipsnyje. Kitaip tariant, LAT nuomone, jeigu paskolos davėjas nutraukia paskolos sutartį, reikalavimas dėl mokėjimo (pelno) palūkanų yra iš esmės negalimas. Manytina, kad tokia išvada yra pernelyg formalaus pobūdžio, padaryta pažodžiui aiškinant atitinkamas teisės normas, tačiau neįvertinus to, kad paskolos davėjas realiai gali išvengti LAT suformuotos taisyklės dėl negalimumo, nutraukus sutartį, kartu skaičiuoti mokėjimo (pelno) ir kompensuojamąsias palūkanas taikymo vadovaudamasis minėtoje nutartyje paties LAT pateiktais išaiškinimais. Kasacinio teismo nuomone, tais atvejais, kai šalis sieja galiojanti paskolos sutartis ir kreditorius reikalauja sutarties įvykdymo natūra, piniginės prievolės vykdymo pažeidimo atveju mokėjimo (pelno) palūkanos gali būti mokamos kartu su kompensuojamosiomis palūkanomis. Tokia kreditoriaus teisė (reikalauti tiek pelno, tiek kompensuojamųjų palūkanų sumokėjimo) lieka tol, kol lieka jo teisė reikalauti prievolės pagal paskolos sutartį įvykdymo natūra, t. y. iki tol, kol šalis sieja paskolos sutartiniai teisiniai santykiai. Atsižvelgiant į tai, paskolos davėjas, kai paskolos sutartį pažeidė paskolos gavėjas (negrąžino paskolos sumos ir pan.), realiai gali nenutraukti šios sutarties ir tokiu atveju jis turės teisę reikalauti tiek mokėjimo (pelno), tiek ir kompensuojamųjų palūkanų, nes formaliai paskolos teisiniai santykiai nebus pasibaigę. Kitaip tariant, pagal LAT suformuotą praktiką paskolos davėjui finansiškai naudingiau, nenutraukus paskolos sutarties, kreiptis į teismą bei prašyti priteisti kartu ir mokėjimo, ir kompensuojamąsias palūkanas. Tikėtina, kad toks reikalavimas būtų tenkinamas, nes sutarties šalis vis dar sieja paskolos teisiniai santykiai, o tai, LAT nuomone, sudaro teisinį pagrindą reikalauti mokėjimo palūkanų, kurių mokėjimas, kasacinio teismo vertinimu, yra prievolės vykdymas natūra. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, kyla pagrįstų abejonų, kuo situacija, kai paskolos sutartis yra nutraukiama, skiriasi nuo atvejo, kai paskolos teisiniai santykiai tarp šalių formaliai nėra nutrūkę, nors paskolos gavėjas ir yra pažeidęs šią sutartį. Todėl manytina, kad LAT suformuota taisyklė dėl negalimumo, nutraukus sutartį, kartu skaičiuoti ir mokėjimo (pelno), ir kompensuojamųjų palūkanų nėra iki galo pagrįsta ir logiška.

Kita vertus, LAT pažymėjus, kad, nutrūkus paskolos sutarčiai, mokėjimo (pelno) palūkanos negali būti priteisiamos, nes tai reikštų prievolės vykdymą natūra, o tai, kasacinio teismo nuomone, yra neįmanoma pasibaigus prievolei, nėra atskleista, kaip turėtų būti kvalifikuojamas reikalavimas priteisti negrąžintą paskolos sumą. Manytina, kad paskolos gavėjui negrąžinus paskolos sumos, reikalavimas ją priteisti reiškia ne ką kita, o *prievolės vykdymą natūra*. Akivaizdu, kad tokiu atveju nesuklosto sutartinės atsakomybės teisiniai santykiai, nes suteiktos paskolos sumos grąžinimas yra paskolos gavėjo pareiga, kylanti iš paskolos sutarties. Todėl *paskolos davėjo reikalavimas paskolos gavėjo atžvilgiu dėl paskolos sumos grąžinimo, kaip ir reikalavimas dėl mokėjimo (pelno) palūkanų sumokėjimo, taip pat turėtų būti kvalifikuojamas kaip prievolės vykdymas natūra*. LAT nekvėstionuoja dėl paskolos sumos grąžinimo kaip prievolės vykdymo natūra būdo taikymo nutraukus paskolos sutartį. Manytina, kad analogiška nuostata turėtų būti taikoma ir mokėjimo (pelno) palūkanų skaičiavimui, įvertinus paskolos teisinių santykių specifiką. CK 6.221 straipsnio 3 dalis, tai pažymėjo ir LAT, numato, jog sutarties nutraukimas neturi įtakos ginčų nagrinėjimo tvarką nustatančių sutarties sąlygų ir kitų sutarties sąlygų galiojimui, *jeigu šios sąlygos pagal savo esmę lieka galioti ir po sutarties nutraukimo*. Kaip tik tokia sąlyga, kuri pagal savo esmę turėtų galioti ir nutraukus paskolos sutartį, pripažintina ir sąlyga dėl mokėjimo (pelno) palūkanų skaičiavimo, o tai realiai įtvirtina CK 6.874 straipsnio 1 dalis kaip *lex specialis*. Ji nurodo, kad, jeigu paskolos gavėjas laiku negrąžina paskolos sumos, jis privalo mokėti paskolos davėjui CK 6.210 straipsnyje nustatytas palūkanas nuo tos dienos, kai paskolos suma turėjo būti grąžinta, iki jos grąžinimo

dienos, neatsižvelgiant į palūkanų, nustatytų CK 6.37 straipsnyje, mokėjimą, jeigu paskolos sutartis nenustato ko kita. Ši nuostata, kuri, kaip minėta yra identiška RF CK įtvirtintam teisiniam reguliavimui, remiantis anksčiau pateiktais argumentais, turėtų būti taikoma ne tik tada, kai paskolos gavėjas laiku negrąžina paskolos sumos ir formaliai paskolos teisiniai santykiai tęsiasi, bet ir tada, kai paskolos davėjas vienašališkai nutraukia šią sutartį (pažymėtina, kad dažniausiai paskolos sutarties nutraukimas ir yra realizuojamas tada, kai paskolos gavėjas negrąžina paskolos sumos). Čia galėtų būti padaryta analogija su nuomos teisiniais santykiais: akivaizdu, kad pasibaigus nuomos sutarčiai, bet nuomininkui negrąžinus daikto nuomotojui, nuomininkas turi pareigą ir toliau mokėti nuomos mokesčių daikto nuomotojui, tai reikš ir nuomos sutarties pažeidimą ir, jeigu šioje sutartyje bus nustatytos netesybos, tikėtina, kad tokiu atveju nekils jokių teisinių kliūčių nuomotojui pareikšti reikalavimą ir dėl jų priteisimo kartu su nesumokėtu nuomos mokesčiu. Iš esmės identiška situacija susiklosto paskolos teisiniuose santykiuose: paskolos gavėjui negrąžinus paskolos sumos, jis toliau ja naudojasi ir akivaizdu, kad už šį naudojimąsi turėtų būti mokamas atlyginimas, t. y. mokėjimo (pelno) palūkanos, kaip kad nuomos mokesčiai už naudojimąsi išnuomotu daiktu.

Atitinkamai kompensuojamosios palūkanos, kaip išaiškino pats LAT, turi visiškai kitokią paskirtį – jos atlieka minimalių kreditoriaus nuostolių, kurių nereikia įrodyti, kompensacijos už pinigines prievolės įvykdymo termino praleidimą funkciją. Akivaizdu, kad paskolos gavėjui laiku negrąžinus paskolos sumos paskolos davėjas dėl šio pažeidimo patiria tam tikrus neigiamus turinio pobūdžio praradimus, kurie ir galėtų būti padengiami visų pirma per kompensuojamųjų palūkanų institutą, kaip ir bet kurios kitos pinigines prievolės termino praleidimo atveju. Paskolos davėjui patyrus daugiau nuostolių, nei padengia kompensuojamosios palūkanos, jie galėtų būti atlyginami pagal bendrąsias civilinės atsakomybės taisykles. Taip pat pažymėtina, kad paskolos teisiniuose santykiuose kompensuojamosios palūkanos gali būti skaičiuojamos ne tik už negrąžintą paskolos sumą, bet ir praleidus mokėjimo (pelno) funkciją atliekančių palūkanų mokėjimo terminą. Kaip numato CK 6.872 straipsnio 2 dalis, jeigu šalys nėra susitarusios kitaip, palūkanos mokamos kas mėnesį, *iki paskolos suma bus grąžinta*. Tad paskolos davėjui praleidus mokėjimo (pelno) palūkanų mokėjimo terminą, t. y. pažeidus pinigines prievolės įvykdymo terminą, taip pat gali būti skaičiuojamos kompensuojamosios palūkanos. Tačiau remiantis LAT praktika, lieka neaišku, ar tai galės būti daroma, kai paskolos sutartis bus nutraukta. Manytina, kad nepriklausomai nuo to, ar tarp šalių tęsiasi paskolos teisiniai santykiai, ar paskolos sutartis yra nutraukta, kompensuojamosios palūkanos turėtų būti skaičiuojamos už pinigines prievolės, susijusias su mokėjimo (pelno) palūkanų mokėjimu, termino praleidimą. Šiame kontekste dar kartą pabrėžtina, kad CK 6.872 straipsnio 2 dalis taip pat nenurodo, jog mokėjimo (pelno) palūkanų skaičiavimą nutraukia paskolos sutarties pabaiga, jeigu paskolos suma nėra grąžinta. Vienintelis juridinis faktas, kuris, remiantis minėta nuostata, būtų pagrindas baigti šių palūkanų skaičiavimą yra *paskolos sumos grąžinimas* (taip pat išskyrus atvejus, kuriuos konkrečiai įtvirtintų atitinkama paskolos sutartis).

Išvados

1. Apibendrinant pažymėtina, kad LAT, pakeisdamas savo ankstesnę praktiką dėl palūkanų mokėjimo nutraukus paskolos sutartį, taip pat atskleisdamas mokėjimo (pelno) ir kompensuojamųjų palūkanų santykį, įnešė gerokai daugiau aiškumo ginčiuose, kylančiuose iš paskolos teisinių santykių.
2. Teisėtų lūkesčių ir teisinio tikrumo principai suponuoja, kad tiek paskolos davėjas, tiek ir paskolos gavėjas turi būti visiškai tikri dėl to, kokias teises pasekmes sukelia paskolos sutarties pažeidimas ir dėl to atliktas šios sutarties nutraukimas, taip pat kaip tokiais atvejais nukentėjęs asmuo turi ginti savo pažeistas teises ir kaip paskirstoma įrodinėjimo našta šalims. Todėl LAT

suformuoti išaiškinimai iš esmės reikšmingi, užtikrinant šiuose teisiniuose santykiuose dalyvaujančių subjektų teises ir teisėtus interesus.

3. Vis dėlto pažymėtina, kad, nepaisant konkrečioje byloje įvykdyto teisingumo, kyla nemažai praktinių klausimų, susijusių su LAT suformuota teisės aiškinimo taisykle, kad nutraukus paskolos sutartį galima reikalauti tik kompensuojamųjų palūkanų, o mokėjimo (pelno) palūkanos nepriteistinos, nes, kasacinio teismo nuomone, šalių jau nebesieja sutartiniai santykiai. Remiantis LAT pateiktais išaiškinimais, tikėtina, galimybė reikalauti kartu ir mokėjimo (pelno), ir kompensuojamųjų palūkanų egzistuos tuo atveju, jeigu paskolos davėjas, net jei paskolos sutartį pažeidė paskolos gavėjas, nenutraukia šios sutarties. Tačiau tuomet nėra aišku, kuo tai skirtusi nuo situacijos, kai paskolos sutartis vis dėlto yra nutraukiama dėl paskolos gavėjo kaltės. Taip pat nėra aišku, ar paskolos sutarties nutraukimo atveju paskolos davėjas galėtų reikalauti kompensuojamųjų palūkanų už mokėjimo (pelno) funkciją atliekančių palūkanų mokėjimo termino praleidimą. Reikia tikėtis, kad į šiuos ir kitus susijusius klausimus bus atsakyta vėlesnėje kasacinio teismo praktikoje.

Substantive Changes in the Supreme Court of Lithuania Practice Regarding the Calculation of Payment (Profit) Interest after the Termination of a Loan Agreement

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of Private Law
Prof. dr. Vaidas Jurkevičius
E-mail: vaidas.jurkevicius@mruni.eu

Summary. *The purpose of this article is to assess the changes in the case law of the Supreme Court of Lithuania regarding the calculation of payment (profit) interest upon termination of a loan agreement. It should be noted that the interpretations of the court of cassation regarding the possibility to claim payment (profit) interest after the termination of the loan agreement were contradictory until the judgement of 25 May 2020 of the Extended Chamber of Judges of the Civil Cases Division of the Supreme Court of Lithuania. Therefore, the rule of interpretation of the law that in the event of termination of the loan agreement the borrower is not obliged to pay the agreed payment interest for the use of the borrowed money has brought much more clarity to disputes arising from the loan legal relationship. This article, without calling into question the result achieved in the context of a particular case, seeks to assess how/whether the precedent set by the court of cassation will ensure a balance of interests and legitimate expectations between the subjects of the loan agreement.*

Keywords: *loan agreement; interest; payment (profit) interest; compensatory interest; termination of the loan agreement; civil liability.*

2.2. Antstolių institucinės veiklos pokyčiai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Privatinės teisės institutas

Mykolas Kirkutis

El. paštas: mkirkutis@mruni.eu

Prof. dr. Vigintas Višinskis

El. paštas: vigvis@gmail.com

DOI: 10.13165/LT-20-02-08

Santrauka. Teismo sprendimo vykdymo procesas yra svarbi sudėtinė teisės į teisminę gynybą dalis. Nuo to, kaip vykdomi teismų sprendimai, priklauso visuomenės pasitikėjimas valstybės teisine sistema, taip pat teisės į teisminę gynybą realumas ir efektyvumas. Įstatymų leidėjui pakeitus vykdomųjų dokumentų dėl pinigų išieškojimo pateikimo antstoliui vykdyti tvarką ir nustačius, kad tokie vykdomieji dokumentai antstoliams paskirstomi per Antstolių informacinę sistemą Sprendimų vykdymo instrukcijoje nustatyta tvarka, paneigiama principinė išieškotojo teisė tiek pasirinkti, tiek pakeisti priverstinai vykdomąjį dokumentą vykdančią antstolį, kuria iš esmės ir grindžiamas privatus vykdymo proceso modelis. Taip pat proporcingai skirstant vykdomuosius dokumentus dėl pinigų išieškojimo tarp antstolių eliminuojama antstolių tarpusavio konkurencija, kuri buvo svarbi užtikrinant vykdymo proceso efektyvumą ir išieškotojo pažeistų teisių gynimo realumą.

Reikšminiai žodžiai: antstolis, vykdymo procesas, vykdymo proceso modelis, valstybės atsakomybė, vykdymo proceso efektyvumas.

Įvadas

Lietuvos Respublikos Seimas 2019 m. gruodžio 19 d. priėmė Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso¹ (toliau – CPK) straipsnių, reglamentuojančių vykdymo procesą, pakeitimo įstatymą² (toliau – Pakeitimo įstatymas), kuriuo CPK 650 straipsnis buvo papildytas 3 dalimi. Šis nuo 2021 m. sausio 1 d. įsigaliojęs pakeitimas vykdymo procesui svarbus keliais aspektais. Pirma, nustatoma, kad vykdomasis dokumentas dėl pinigų išieškojimo iš to paties skolininko būtų paskirtas vykdyti antstoliui, jau vykdančiam išieškojimą iš šio skolininko. Antra, apribojama išieškotojo teisė pasirinkti vykdomąjį dokumentą vykdančią antstolį, nustatant, kad vykdomuosius dokumentus dėl pinigų išieškojimo antstoliams paskirstys Antstolių informacinė sistema Sprendimų vykdymo instrukcijoje³ nustatyta tvarka.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti minėtų CPK pakeitimų priėmimo aplinkybes ir atskleisti šios teisėkūros iniciatyvos galimas rizikas bei problemas, susijusias su priverstinio sprendimų vykdymo efektyvumu, bei jos įtaką sprendimų vykdymo procesui. Tyrimo objektas – CPK 650 straipsnio pakeitimas, iš dalies keičiantis antstolių institucinės veiklos modelį ir apribojantis išieškotojo galimybes pačiam pasirinkti vykdomąjį dokumentą dėl pinigų išieškojimo vykdančią antstolį, taip pat centralizuojantis to paties skolininko atžvilgiu vykdomas vykdomąsias bylas dėl

1 Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002-04-06, Nr. 36-1340.

2 Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 604, 605, 609, 610, 611, 620, 650, 654, 679, 682, 727, 728, 733, 737, 744, 750, 753, 754, 766, 767, 769 ir 778 straipsnių pakeitimo įstatymas. *TAR*, 2019-12-30, Nr. 21560.

3 Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2020 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. 1R-219 „Dėl teisingumo ministro 2005 m. spalio 27 d. įsakymo Nr. 1R-352 „Dėl Sprendimų vykdymo instrukcijos patvirtinimo“ pakeitimo“. *TAR*, 2020-07-16, Nr. 15891.

piniginių sumų išieškojimo. Šio tyrimo metu taikyti įvairūs duomenų rinkimo metodai. Pagrindinis jų – dokumentų analizės metodas. Taip pat taikyti apibendrinamasis, sisteminės analizės ir lyginamasis metodai.

2.2.1. Vykdomųjų bylų centralizavimas skolininko atžvilgiu

Viena iš vykdymo procese Pakeitimo įstatymu įtvirtintų naujovių – reikalavimas vykdomąjį dokumentą dėl pinigų išieškojimo iš to paties skolininko paskirti vykdyti antstoliui, jau vykdančiam išieškojimą iš šio skolininko.

Pagal iki minėto pakeitimo galiojusią tvarką, CPK nenustatė įpareigojimo išieškotojui dėl visų to paties skolininko skolų kreiptis į tą patį antstolį. Priešingai, CPK 650 straipsnis⁴, reglamentuojantis vykdomojo dokumento pateikimą, nustatė, kad vykdomąjį dokumentą antstoliui vykdyti gali pateikti išieškotojas ar jo atstovas, vykdomąjį dokumentą išdavusi institucija ar pareigūnas. Teismų praktikoje pripažinta, kad toks teisinis reguliavimas grindžiamas dispozityvumo principu, kuris lemia, jog jam priklausančiomis teisėmis, taip pat ir teise išieškoti teismo ar kitos institucijos priteistą sumą, gali naudotis išieškotojas savo nuožiūra.⁵ Tai reiškia, kad išieškotojas ne tik pats sprendė, ar įgyvendinti jam priklausančią reikalavimo teisę priverstine tvarka, ar ne, tačiau ir kuriam antstoliui patikėti reikalavimo teisės priverstinį realizavimą.

Vienintelis kriterijus, iš dalies ribojęs išieškotojo teisę pasirinkti vykdomąjį dokumentą vykdančią antstolį, – vykdomojo dokumento vykdymo vieta. Remiantis Lietuvos Respublikos antstolių įstatymo⁶ (toliau – Antstolių įstatymas) 2 straipsnio 3 dalimi, teisingumo ministrui perduota teisė nustatyti tiek antstolių skaičių, tiek ir priskirti jiems veiklos teritorijas. Vienas iš būtinų atlikti veiksmų antstoliui gavus vykdomąjį dokumentą vykdyti – pareiga patikrinti, ar nėra aki-vaizdžių kliūčių priimti vykdomąjį dokumentą vykdyti. Tokia kliūtimi pripažįstama aplinkybė, kai vykdomasis dokumentas vykdytinas ne to antstolio, kuriam pateiktas vykdyti vykdomasis dokumentas, veiklos teritorijoje, t. y. pateiktas ne pagal vykdomojo dokumento vykdymo vietą (CPK 590 straipsnis).

CPK vykdomojo dokumento vykdymo vieta skiriama priklausomai nuo subjekto – skolininko. Jeigu skolininkas yra fizinis asmuo, vykdomąjį dokumentą antstolis vykdo pagal šio asmens gyvenamąją, jo turto buvimo arba jo darbo vietą. Jeigu skolininkas yra juridinis asmuo, vykdomąjį dokumentą antstolis vykdo šio skolininko buveinės arba jo turto buvimo vietoje.⁷ Esant alternatyviai galimybei pasirinkti vykdymo vietą, ieškotojui buvo suteikiama teisė nuspręsti, pagal kurį iš vykdymo vietos kriterijų pateikti vykdomąjį dokumentą vykdyti. Tačiau Pakeitimo įstatymu nustačius reikalavimą vykdomąjį dokumentą dėl piniginių sumų išieškojimo iš to paties skolininko paskirti vykdyti antstoliui, jau vykdančiam išieškojimą iš šio skolininko, iš esmės eliminuojama išieškotojo teisė pasirinkti sprendimą vykdančią antstolį atsižvelgiant į alternatyvius vykdymo vietos kriterijus. Nėra abejonių, jog didžiąją dalį antstolių vykdomų vykdomųjų dokumentų sudaro vykdomieji dokumentai dėl piniginių sumų išieškojimo. Todėl galima teigti, kad šis pakeitimas iš esmės keičia antstolių institucinės veiklos modelį.

Vis dėlto reikalavimas vykdomuosius dokumentus dėl pinigų išieškojimo iš to paties skolininko paskirti vykdyti antstoliui, jau vykdančiam išieškojimą iš šio skolininko, nėra absoliutus. Ši nuostata netaikytina tais atvejais, kai naujas vykdomasis dokumentas nėra vykdytinas šio antstolio veiklos teritorijoje.

4 CPK 650 straipsnio 1 dalies redakcija, galiojusi iki 2020 m. gruodžio 31 d.

5 Lietuvos apeliacinio teismo 2019 m. gruodžio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e2T-109-943/2019⁶, Liteko informacinė paieška, <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=a218fde0-0351-4962-9804-2b31eba09b6a>.

6 Lietuvos Respublikos antstolių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002-05-29, Nr. 53-2042.

7 Vigintas Višinskis, „Teismo sprendimo įvykdymo vieta“, *Jurisprudencija*, 79 (2006): 129.

Atkreiptinas dėmesys, kad antstolis, kaip valstybės įgaliotas asmuo, kuriam valstybė suteikė vykdomųjų dokumentų vykdymo funkciją, atlikdamas jam įstatymo priskirtas funkcijas vykdymo procese, turi vadovautis bendraisiais teisiniais interesų derinimo ir proporcingumo principais, kurie reiškia, kad antstolis privalo imtis visų teisėtų priemonių išieškotojo interesams tinkamai apginti, nepažeisdamas kitų vykdomo proceso dalyvių teisių bei teisėtų interesų (Antstolių įstatymo 3 str. 1 d.). Tai reiškia, kad vykdomo procese galioja bendrasis civiliniame procese įtvirtintas šalių lygiateisiškumo principas, kuris yra svarbus užtikrinant vienodas asmenų (tiek skolininko, tiek išieškotojo) teises vykdomo procese.

Pagrindinis šios teisėkūros iniciatyvos tikslas – sumažinti vykdomosiose bylose patiriamas vykdymo išlaidas, kurių atlyginimo pareiga kyla skolininkui, neturinčiam galimybės ne tik pasirinkti priverstinius vykdomo veiksmus atliekančio antstolio, bet ir atsisakyti atlyginti vykdomo metu patirtas išlaidas, įskaitant atlygį antstoliui. Kai išieškojimai iš to paties skolininko vykdomi skirtingų antstolių, neabejotina, kad gerokai padidėja bendra vykdomo išlaidų suma, nes kiekvienas antstolis atlieka daugelį tų pačių vykdomo veiksmų, kuriuos pakaktų atlikti vieną kartą, jei visi išieškojimai iš to paties skolininko būtų vykdomi to paties antstolio. Todėl galima teigti, jog šia iniciatyva privilegijuojami skolininko interesai, siekiant užtikrinti mažesnes priverstinio vykdomo metu patiriamas finansines išlaidas. Nors šis įstatymų leidėjo tikslas – sumažinti skolininkui tenkančius vykdomo procese patiriamas finansines išlaidas – vertintinas teigiamai, autorių nuomone, priimti pakeitimai turi ir neigiamų aspektų vykdomo proceso efektyvumui bei pačiai antstolių institucinei veiklai.

Pirmiausia minėtais pakeitimais nėra visiškai užtikrinamas tikslas sumažinti vykdomo procese patiriamas vykdomo išlaidas centralizuojant priverstinį vykdomųjų dokumentų vykdymą to paties skolininko atžvilgiu. Lingvistinė CPK 650 straipsnio 3 dalies analizė leidžia teigti, kad reikalavimas vykdomuosius dokumentus perduoti vykdyti antstoliui jau atliekančiam priverstinius vykdomo veiksmus to paties skolininko atžvilgiu taikytinas tik vykdomiesiems dokumentams dėl pinigų išieškojimo. Kaip tik minėta dalis nustato, kad vykdomieji dokumentai dėl pinigų išieškojimo antstoliams bus paskirstomi Antstolių informacinės sistemos Sprendimų vykdomo instrukcijoje nustatyta tvarka: proporcingai visiems toje veiklos teritorijoje veikiantiems antstoliams atsižvelgiant į Sprendimų vykdomo instrukcijoje nustatytas vykdomųjų dokumentų kategorijas ir išieškotinių sumų dydžius, taip pat užtikrinant, kad naujas vykdomasis dokumentas dėl išieškojimo iš to paties skolininko būtų paskirtas vykdyti antstoliui, jau vykdančiam išieškojimą iš šio skolininko, išskyrus atvejus, kai naujas vykdomasis dokumentas nėra vykdytinas šio antstolio veiklos teritorijoje. Kaip matyti, analizuojamas reikalavimas nebus taikytinas tais atvejais, kai antstoliui bus pateikiami vykdyti vykdomieji dokumentai ne dėl pinigų išieškojimo. Tai leidžia daryti išvadą, kad kitų kategorijų vykdomuosius dokumentus išieškotojas galės pateikti savo pasirinktam antstoliui. Todėl įstatymų leidėjo tikslas smarkiai sumažinti vykdomo procese patiriamas vykdomo išlaidas, kurias atlyginti privalo skolininkas, nebus įgyvendintas visa apimtimi. Iš priimto Pakeitimo įstatymo parengiamųjų dokumentų nėra aišku, kodėl centralizuojami tik vykdomieji dokumentai dėl pinigų sumų išieškojimo, o ne visi to skolininko atžvilgiu vykdomi vykdomieji dokumentai. Nors didžiąją daugumą antstoliams pateikiamų priverstinai vykdyti vykdomųjų dokumentų sudaro vykdomieji dokumentai dėl piniginių sumų išieškojimo, autorių nuomone, visų vykdomųjų dokumentų iš to paties skolininko vykdymą perdavus vienam antstoliui, nediferencijuojant jų pagal kriterijus, galėtų būti efektyviau užtikrinamas įstatymo leidėjo tikslas gerokai sumažinti skolininkui tenkančią ekonominę naštą atlyginti vykdomo proceso metu patiriamas vykdomo išlaidas dėl besidubliuojančių veiksmų priverstinius vykdomo veiksmus atliekant skirtingiems antstoliams. Be to, tokiu būdu vienas antstolis disponuotų visa informacija apie skolininką, skolininkui būtų paprasčiau bendradarbiauti su antstoliu vykdomo procese, nes dėl išieškotojų reikalavimų patenkimo tvarkos skolininkui tektų bendrauti su vienu antstoliu, ir pan.

Antra, minėtu pakeitimu paneigiama ne tik išieškotojo galimybė pasirinkti vykdomąjį dokumentą vykdančią antstolį (šis aspektas plačiau nagrinėjamas kitoje skiltyje), bet ir išieškotojo galimybė

pakeisti vykdomąjį dokumentą neefektyviai vykdantį antstolį kitu toje vykdymo vietos teritorijoje veikiančiu antstoliu. CPK 631 straipsnio 1 dalies 1 punkte reglamentuojama, kad vykdomasis dokumentas, pagal kurį išieškojimas nebuvo vykdomas arba buvo nevisiškai įvykdytas, yra grąžinamas išieškotojui išieškotojo prašymu. Vykdomojo dokumento grąžinimas išieškotojui per įstatymų nustatytą terminą netrukdo iš naujo pateikti šį dokumentą vykdyti (CPK 631 str. 3 d.). Teismų praktikoje šis CPK įtvirtintas reguliavimas pripažįstamas kaip viena iš išieškotojo teisės pasirinkti sprendimą vykdančią antstolį išraišką, kai ieškotojas gali pakeisti vykdomąjį dokumentą vykdančią antstolį kitu toje pačioje veiklos teritorijoje veikiančiu antstoliu.⁸

Įstatymų leidėjui įtvirtinus reikalavimą vykdomuosius dokumentus dėl pinigų išieškojimo iš to paties skolininko perduoti vykdyti išieškojimą iš šio skolininko jau vykdančiam antstoliui, išieškotojo teisės pakeisti vykdomąjį dokumentą vykdančią antstolį praktinis įgyvendinimas tampa komplikotas arba praktiškai neįgyvendinamas tais atvejais, kai skolininko atžvilgiu išieškojimas vykdomas pagal skirtingų išieškotojų pateiktus vykdomuosius dokumentus. Tokiais atvejais, vienam iš išieškotojų atsiėmus vykdomąjį dokumentą ir teikiant jį vykdyti pakartotinai, toks vykdomasis dokumentas, remiantis pirmiau minėtu reikalavimu, būtų paskiriamas vykdyti tam pačiam antstoliui, dėl kurio galimai neefektyvių priverstinio vykdymo veiksmų išieškotojas ir atsiėmė vykdomąjį dokumentą.

Apibendrintai galima teigti, kad nors šia iniciatyva siekiama naujų vykdomųjų dokumentų vykdymą to paties skolininko atžvilgiu perduoti kito vykdomojo dokumento pagrindu iš šio skolininko priverstinius vykdymo veiksmus jau atliekančiam antstoliui, taip optimizuojant vykdymo procese patiriamas išlaidas, tačiau šis reguliavimas nėra pakankamai suderinamas tiek su išieškotojo teise pasirinkti sprendimą vykdančią antstolį, kuria ir buvo grindžiamas privataus priverstinio vykdymo modelis, tiek su išieškotojo teise pakeisti neefektyviai priverstinius vykdymo veiksmus atliekančią antstolį.

Pavyzdžiui, kaimyninėje Lenkijoje, siekiant užtikrinti skolininko interesų apsaugą vykdymo procese, antstoliui buvo numatyta pareiga atsisakyti priimti vykdomąjį dokumentą vykdyti, jeigu antstolis nustato, kad kitoje to paties skolininko vykdomojoje byloje vykdymas trunka ilgiau nei šešis mėnesius.⁹ Taip pat Lenkijoje skolininkui numatyta teisė kreiptis į teismą dėl vykdymo išlaidų sumažinimo, jei skolininkas mano, kad antstoliui mokama vykdymo išlaidų suma yra neproporcingai didelė.¹⁰

Atkreiptinas dėmesys, kad kiek panaši, tačiau kur kas švelnesnė antstolių institucinės veiklos reforma buvo įgyvendinta ir Lenkijoje, kai buvo nustatytas 10 000 vykdomų vykdomųjų bylų limitas tuo atveju, kai antstolis buvo pasirinktas paties išieškotojo iniciatyva.¹¹ Šį pakeitimą kritikavo daugybė organizacijų: išieškotojai, darbdaviai, Nacionalinė teisėjų taryba, teismai ir socialiniai aktyvistai, ginantys skolininkų teises. Lenkijoje ši kritika išlikusi ir iki šių dienų, nurodant, kad pakeitimai neturi jokių privalumų skolininkams, nes vykdymo procese antstoliai nepaiso skolininkų interesų ir siekia kuo greičiau įgyvendinti išieškotojo reikalavimo teises ir užbaigti vykdomąją bylą, kad galėtų priimti vykdyti naujas.¹²

Tai leidžia teigti, kad išieškotojo teisės pasirinkti vykdomąjį dokumentą vykdančią antstolį ribojimas turi neigiamų pasekmių tiek vykdymo proceso dalyvių interesams, tiek teisingumo realiam įvykdymui. Dalinis išieškotojo teisės pasirinkti antstolį ribojimas, kuris buvo priimtas kaimyninėje Lenkijoje nustatant antstolio vykdomų vykdomųjų bylų limitą, vykdymo procese antstolį skatina įgyvendinti išieškotojo reikalavimo teisę priverstinai bet kokiomis priemonėmis ir kuo greičiau,

8 Vilniaus apygardos teismo 2018 m. sausio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e2S-969-232/2018^o, Infollex paieška, <http://www.infollex.lt/tp/1569435>.

9 Hadryan Milena, „Bailiff enforcement in Poland – Standards of practice, Polish and Swedish legal terms and collocations in the area of debt enforcement“, *International Journal of Legal Discourse*, 1(1) (2016): 136.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*, 136–137.

12 *Ibid.*, 137.

nepaisant skolininko interesų.¹³ O Lietuvoje priimtais antstolių institucinės veiklos pakeitimais buvo visiškai apribota kreditoriaus galimybė kontroliuoti antstolio veiklą. Dėl to, autorių nuomone, kyla grėsmė, kad antstolis gali prarasti suinteresuotumą efektyviu vykdymo procesu arba vykdymo procese pirmenybė gali būti teikiama pavienių išieškotojų interesams.

2.2.2. Išieškotojo teisės pasirinkti vykdomąjį dokumentą vykdančių antstolių ribojimas

Tuo pačiu CPK 650 straipsnio pakeitimu iš esmės keičiama vykdomuosius dokumentus dėl pinigų išieškojimo vykdančių antstolių skyrimo tvarka. Naujuoju reguliavimu nustatoma, kad vykdomuosius dokumentus dėl pinigų išieškojimo antstoliams paskirstys Antstolių informacinė sistema. Remiantis Pakeitimo įstatymo 23 straipsnio 2 dalimi, ši tvarka įsigalioja 2021 m. sausio 1 d., o pagal to paties straipsnio 4 dalį, ji taikytina tik tiems vykdomiesiems dokumentams, kurie pateikiami vykdyti nuo 2021 m. sausio 1 d., ir vykdomieji dokumentai antstoliams paskirstomi neatsižvelgiant į vykdomuosius dokumentus, pateiktus vykdyti iki šio pasikeitimo įsigaliojimo.

Atsižvelgiant į tai, kam valstybė yra perdavusi priverstinio sprendimų vykdymo funkcijas, teisės doktrinoje¹⁴ išskiriami trys priverstinio vykdymo sistemų modeliai: a) viešasis, kai priverstinio vykdymo veiksmus atlieka išimtinai valstybės tarnautojai; b) privatus, kai priverstinis sprendimų vykdymas perduotas privatiems subjektams (antstoliams); c) mišrus, kai priverstinius vykdymo veiksmus gali atlikti ir valstybės tarnautojas, ir privatus antstolis. Iki 2003 m. įgyvendintos antstolių institucinės reformos Lietuvoje priverstinis sprendimų vykdymas buvo patikėtas valstybiniam teismo antstoliams. Dėl neefektyvaus viešojo vykdymo sistemos modelio, kai valstybiniai teismo antstoliai išieškotojams sugrąžindavo tik apie 9 proc. išieškomų skolų, buvo nuspręsta reformuoti antstolių institucinę veiklą Lietuvoje priverstinį sprendimų vykdymą perduodant privatiems antstoliams. Minėtos reformos tikslas buvo sukurti konkurencingą rinką tarp sprendimus vykdančių antstolių, taip skatinant greitą ir efektyvą priverstinį vykdymo procesą. Kaip tik įgyvendinant šį tikslą dabartinio CPK vykdymo proceso reglamentavimas grindžiamas kreditoriaus teise pasirinkti sprendimą vykdančių antstolių. Tai buvo grindžiama idėja, pagal kurią priverstinis sprendimų vykdymas būtų vykdomas rinkos pagrindu veikiančioje sistemoje, kurios išlaidų išlaidos tektų ne pačiai valstybei, o sprendimo gera valia nevykdančiam skolininkui. Taip pat neabejotina, kad rinkos pagrindu veikiančioje sistemoje maksimaliai užtikrinamas efektyvumas, nes kreditoriaus teisė pasirinkti antstolį ir tarp antstolių sukuriama konkurencija užtikrina geresnę vykdymo proceso kokybę.

Kaip minėta, nuo 2021 m. sausio 1 d. iš dalies paneigiama kreditoriaus teisė pasirinkti sprendimą vykdančių antstolių, kiek tai susiję su vykdomaisiais dokumentais dėl pinigų išieškojimo, antstolio parinkimą perduodant Teisingumo ministerijos valdomai Antstolių informacinei sistemai. Pažymėtina, kad ši teisėkūros iniciatyva ją tik svarstant Lietuvos Respublikos Seime sulaukė gausios tiek Konkurencijos tarybos¹⁵, tiek ir verslo atstovų kritikos¹⁶.

Atsižvelgiant į specifinį antstolių veiklos reguliavimą, antstolių, veikiančių toje pačioje veiklos teritorijoje, tarpusavio konkuravimo galimybės egzistuoja, nors ir yra ribotos. Nors antstoliai

13 Pavyzdžiui, skolininko interesas vykdymo procese turtą realizuoti kuo didesne kaina arba skolininko interesas, kad vykdymo procese reikalavimo patenkinimas pirmiausia būtų nukreipiamas į kreditoriaus reikalavimui artimiausią skolininko turimą turtą ir pan.

14 Egidija Stauskienė, Vigtas Višinskis, *Teismo sprendimų vykdymas* (Vilnius: Saulelė, 2008): 37.

15 Žr. Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2019 m. gruodžio 4 d. raštą Nr. (2.30E-35)6V-2196 „Dėl teisės aktų projektų“, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAN/e657f7b0169e11eaad00dac7ebcb2435?jfwid=jpvqwl1a>.

16 Žr. Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto 2019 m. lapkričio 13 d. Pagrindinio komiteto išvadą „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 609, 650 ir 661 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIII-P-2536“ Nr. 102-P-60“, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/2d099df011b111eaa1dda5669c1a32a1?jfwid=jpvqwl1a>.

veikia tik jiems priskirtose teritorijose, iki priimtų pakeitimų galioję teisės aktai iš esmės neribojo išieškotojo teisės pasirinkti konkretų antstolį vykdomajam dokumentui įvykdyti iš konkrečioje teritorijoje veikiančių antstolių. Išieškotojai, rinkdamiesi konkretų antstolį, galėjo atsižvelgti į jo profesionalumą, darbo kokybę ir kitus kriterijus, galinčius lemti jo apsisprendimą, kurio antstolio teikiamomis vykdymo paslaugomis naudotis. Atitinkamai galimybė pritraukti kuo daugiau klientų (išieškotojų) ir gauti atlygį skatino antstolius gerinti savo teikiamų paslaugų kokybę, efektyvumą ir profesionalumą.

Pažymėtina, kad Antstolių informacinė sistema jau nuo 2015 metų antstoliams proporcingai paskirsto vykdomuosius dokumentus dėl administracinių baudų išieškojimo ir tokiu būdu per metus antstoliams paskirstoma daugiau kaip 100 000 vykdomųjų dokumentų. Nemažai vykdomųjų dokumentų antstoliams proporcingai taip pat paskirsto ir Lietuvos antstolių rūmai: tai – Valstybinės mokesčių inspekcijos, „Sodros“, Ligonijų kasų, Konkurencijos tarybos, Nacionalinės mokėjimo agentūros ir kitų institucijų pateikiami vykdomieji dokumentai. Vis dėlto Konkurencijos taryba išreišktoje nuomonėje dėl įstatymų projektų pažymėjo, kad šiuo atveju negalima lyginti išieškotojo teisės laisvai pasirinkti vykdymo paslaugų teikėją pagal jam priimtinus kriterijus konkrečioje teritorijoje bei viešojo administravimo subjektams taikomus reikalavimus renkantis vykdymo paslaugų teikėją. Priešingas viešojo administravimo subjektų elgesys – vykdomųjų dokumentų teikimas vykdyti konkretiems jų pasirinktiems antstoliams galėtų būti laikomas tų antstolių privilegijavimu ir atitinkamai toje pačioje veiklos teritorijoje veikiančių antstolių diskriminavimu Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio prasme. Autorių nuomone, nėra pagrindo nepritarti šiems argumentams.

Privačių išieškotojų teisė pasirinkti sprendimą vykdančią antstolį neturėtų būti ribojama, nes tai gali turėti neigiamos įtakos vykdymo proceso efektyvumui. Iki minėto pakeitimo priėmimo konkurencingiausiai ir efektyviausiai veiklą vykde antstoliai gali prarasti tiek poreikį imtis efektyvesnių organizacinių priemonių priverstinai vykdančioms vykdomuosius dokumentus dėl pinigų sumų išieškojimo, tiek motyvą siekti geresnių priverstinio vykdymo rezultatų. Proporcingas automatizuotas vykdomųjų dokumentų dėl pinigų išieškojimo paskirstymas antstoliams iš esmės paneigia antstolio, kaip priverstinio sprendimų vykdymo paslaugas teikiančio subjekto, reputacijos reikšmę, nes nuo to nebepriklausytų gaunamų vykdomųjų dokumentų dėl pinigų išieškojimo skaičius.

Be to, pažymėtina, kad šiuos siūlymus dar svarstant Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitete, Vyriausybė išsakė pastabas, jog jeigu nauji vykdomieji dokumentai dėl išieškojimo iš to paties skolininko būtų teikiami vykdyti tam pačiam antstolui, absoliuti dauguma naujų vykdomųjų dokumentų būtų teikiami vykdyti išimtinai tik tiems antstoliams, kurie šiuo metu turi daugiausia vykdomųjų bylų, o atskirtis tarp daugiausia ir mažiausiai pajamų gaunančių antstolių tik dar labiau padidėtų ir mažai vykdomųjų bylų turintys antstoliai, negaudami naujų vykdomųjų dokumentų, būtų priversti nutraukti antstolio veiklą.¹⁷ Tai ne tik sumažintų antstolių paslaugų prieinamumą, bet ir neužtikrintų teismų sprendimų vykdymo privalomumo. Įvertinus šias rizikas buvo pritarta siūlymui, kad nauji vykdomieji dokumentai būtų teikiami antstoliams proporcingai atsižvelgiant į Sprendimų vykdymo instrukcijoje nustatytas vykdomųjų dokumentų kategorijas ir išieškotinių sumų dydžius.

Autorių nuomone, toks antstolių institucinės veiklos reguliavimas vertintinas kritiškai dėl sudėtingo suderinamumo su privataus priverstinio vykdymo modeliu. Kaip tik privataus priverstinio vykdymo modelis grindžiamas idėja, kad antstolis vykdymo procese veikia kaip vykdymo paslaugų teikėjas, o išieškotojas, turintis teisę pasirinkti sprendimą vykdančią antstolį, neabejotinai rinksis efektyviausiai šias paslaugas teikiančią antstolį. Intensyvi konkurencija tarp antstolių kontorų gali skatinti antstolius padidinti kreditorių vykdymo procese gaunamą naudą.¹⁸ Konkurencija

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Great Britain Parliament: House of Commons: Regulatory Reform Committee, and Miller Andrew, *Themes and trends in regulatory reform: ninth report of session 2008-09* (London: The Stationery Office Limited, 2009): 36.

tarp privačių antstolių pripažįstama tokiose valstybėse kaip Anglija ir Velsas, taip pat Belgija ir Prancūzija.¹⁹ Teisės doktrinoje pažymima, kad konkurencija tarp antstolių vykdymo procese gali būti priimtina, tačiau pats konkurencijos pobūdis ir lygis neturėtų kelti pavojaus skolininkų teisėms.²⁰

Vykdymo procese eliminuojant galimybę pasirinkti vykdomąjį dokumentą dėl išieškojimo vykdančių antstolių apribojama antstolių konkurencija, o tai gali turėti neigiamą įtaką tiek teismų sprendimų priverstinio vykdymo proceso efektyvumui, tiek pačiai teisinei valstybės sistemai. Be to, atkreiptinas dėmesys, kad, remiantis 2019 m. Antstolių rūmų parengtoje veiklos ataskaitoje skelbiamais duomenimis, šiam pasiūlymui pritarė vos 62 iš 113 Lietuvoje veiklą vykdančių antstolių. Tai taip pat leidžia teigti, kad ir pačių antstolių pozicija šiuo klausimu nėra vieninga.

2.2.3. Valstybės atsakomybės ribos parenkant vykdomąjį dokumentą dėl piniginių sumų išieškojimo vykdančių antstolių

Apribojus išieškotojo galimybę pasirinkti vykdomąjį dokumentą dėl pinigų išieškojimo vykdančių antstolių ir valstybei nusprendus vykdymo veiksmus atliekančių antstolių paskirti naudojant Antstolių informacinę sistemą, kyla klausimas, ar tokiu būdu valstybei taip pat nekyla atsakomybė dėl neefektyviai sprendimą vykdančio antstolio.

Teisės į teisminę gynybą įgyvendinimas neapsiriboja vien teismo sprendimo, kaip vientiso baigiamojo akto dėl ginčo esmės, priėmimu. Nuo to, kaip vykdomi teismų sprendimai, priklauso teisės į teisminę gynybą įgyvendinimas ir efektyvus pažeistų arba ginčijamų asmenų subjektinių teisių ar įstatymų saugomų interesų gynimas.²¹ Dar 1997 m. Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT) byloje *Hornsby prieš Graikiją* konstatavo, kad bet kurio teismo priimtas sprendimas turi būti vykdomas, todėl vykdymo procesas turi būti laikomas neatskiriama teismo proceso dalimi Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 6 straipsnio tikslų kontekste. Jei valstybės vidaus teisė neužtikrintų teismų sprendimų vykdymo, teisė į teisingą teismą būtų iliuzinė.²²

Jei vykdymo procese bent tam tikru mastu yra užtikrinamos EŽTK 6 straipsnio garantijos, kyla klausimas, kas turi pareigą užtikrinti teisę į sąžiningą vykdymo procesą? Įvairiose valstybėse teismas yra tik pasyvus vykdymo proceso stebėtojas, kuris nevykdo priverstinio vykdymo veiksmų priežiūros, tik sprendžia ginčus, kylančius vykdymo procese.

EŽTT savo praktikoje yra išplėtęs teisės į teisingą bylos nagrinėjimą taikymą ir tiems atvejams, kai teismo sprendimas vykdomas privataus asmens (antstolio).²³ Teismas nustatė, kad nesvarbu, ar jie dirba kaip privatūs asmenys, ar yra įdarbinti valstybės, antstoliai, vykdydami vykdytinus sprendimus, veikia kaip valdžios institucijų atstovai.²⁴ Todėl valstybė turi pozityviają pareigą organizuoti teismo sprendimų vykdymo sistemą taip, kad ji būtų veiksminga tiek įstatymo lygmeniu, tiek praktikoje ir užtikrintų priverstinį sprendimų vykdymą be nepagrįsto delsimo.²⁵ Tai reiškia, kad EŽTK valstybėms narėms kyla pareiga ne tik priimti reikiamą įstatyminių reguliavimų, bet ir prireikus numatyti priemones, kurios reikalingos veiksmingam vykdymo procesui užtikrinti.

19 Storme Marcel, *Procedural Laws in Europe: Towards Harmonisation* (Antwerpen: MAKLU, 2003): 99.

20 *Ibid.*, 108.

21 Egidija Stauskienė, „Teisinė vykdymo proceso prigimtis“, *Jurisprudencija*, 1(91) (2007): 72.

22 Europos Žmogaus Teisių Teismo 1997 m. kovo 19 d. sprendimas byloje *Hornsby prieš Graikiją*, pareiškimo Nr. 18357/91, pnk. 40.

23 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2001 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Lunari prieš Italiją*, pareiškimo Nr. 21463/93.

24 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Platakou prieš Graikiją*, pareiškimo Nr. 38460/97.

25 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. birželio 7 d. sprendimas byloje *Fuklev prieš Ukrainą*, pareiškimo Nr. 71186/01, pnk. 84.

EŽTK valstybės narės yra atsakingos už antstolių veiksmus ar neveikimą, jei tai pažeidžia EŽTK 6 straipsnį.²⁶ Be to, našta užtikrinti, kad būtų įvykdytas sprendimas prieš valstybę, pirmiausia tenka valstybės valdžios institucijoms nuo tos dienos, kai sprendimas tampa privalomas ir vykdomas.²⁷ Vis dėlto teisė į teisingą teismą negali įpareigoti valstybę vykdyti kiekvieną atskirą sprendimą, priimtą civiliniame procese.²⁸ Valstybės atsakomybės išimtimis pripažįstami atvejai, kai pats kreditorius nesiima veiksmų įvykdyti sprendimą.²⁹ Be to, valdžios institucijoms suteikiama tam tikra vertinimo laisvė, kai vykdymas gali sutrikdyti viešąją tvarką arba kai yra susijęs su kitų asmenų teisėmis.³⁰ Kai kurie autoriai teigia, kad teisė į teisingą teismą nereiškia absoliučios teisės gauti tai, kas buvo paskirta sprendimu, ir tokiuose ginčiuose EŽTT tikrina, ar valdžios institucijos veikė tinkamai ir pakankamai.³¹

Naujuoju reguliavimu Lietuvos įstatymų leidėjui apribojus išieškotojo teisę pasirinkti sprendimą vykdančią antstolį, nebuvo įtvirtintas mechanizmas, užtikrinantis išieškotojo interesų apsaugą nuo vykdymo proceso metu neefektyviai veikiančio antstolio. Kaip minėta, pagal iki pakeitimų galiojusią tvarką išieškotojas galėjo ne tik pasirinkti sprendimą vykdančią antstolį, bet ir jį pakeisti, jeigu antstolio atliekami priverstinio vykdymo veiksmai nepateisina išieškotojo lūkesčių ar interesų. Kaip tik per galimybę išieškotojui kontroliuoti vykdomąjį dokumentą vykdančią antstolį buvo užtikrinamas vykdymo proceso efektyvumas ir operatyvumas. Tai, kad įstatymų leidėjas apribojo šią išieškotojo galimybę ir nenustatė kitokio mechanizmo, leidžiančio pakeisti vykdomąjį dokumentą neefektyviai vykdančią antstolį, leidžia svarstyti dėl platesnių valstybės atsakomybės prieš išieškotoją ribų dėl neefektyvaus vykdymo proceso.

Autorių nuomone, vykdymo procese kylančių ginčų tarp išieškotojo ir antstolio sprendimas teismine tvarka nebūtų efektyvus dėl tokiam procese patiriamų papildomų išlaidų, taip pat tokių klausimų sprendimas teismine tvarka atliekant antstolio veiklos kontrolę pareikalautų papildomų laiko sąnaudų, o tai neatitiktų tiek išieškotojo, tiek skolininko interesų. Ilgas ir neveiksmingas vykdymo procesas sukelia neigiamus padarinius išieškotojui ne tik dėl jo pažeistų teisių realios gynybos neefektyvumo, bet ir rizikos, kad skolininko turtas gali nuvertėti, žūti arba dėl kitų priemonių tapti nebelikvidus. O ilgai trunkantis priverstinio vykdymo procesas skolininkui sukelia neigiamus padarinius tiek dėl didėjančių vykdymo proceso išlaidų, tiek dėl didėjančio skolos dydžio, kai išieškotojo reikalavimą sudaro, pavyzdžiui, procesinės palūkanos, skaičiuojamos iki visiško sprendimo įvykdymo.

Apibendrintai galima teigti, kad minėti pakeitimai, kuriais apribodama išieškotojo galimybė pasirinkti ir pakeisti vykdymo veiksmus atliekančią antstolį, sustiprina EŽTT praktikoje suformuotą poziciją dėl valstybės pareigos užtikrinti vykdymo proceso efektyvumą ir iš šios pareigos netinkamo vykdymo kylančią atsakomybę. Tai, savo ruožtu, leidžia teigti, kad valstybei apribojus išieškotojo galimybę pasirinkti arba pakeisti sprendimą vykdančią antstolį, jai tenka pareiga užtikrinti vykdymo proceso efektyvumą.

Išvados

1. Reikalavimas vykdomuosius dokumentus dėl pinigų sumų išieškojimo iš to paties skolininko paskirti vykdyti išieškojimą iš šio skolininko jau vykdančiam antstoliui taip centralizuojant

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2016 m. kovo 1 d. sprendimas byloje *Arbačiauskienė prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 2971/08, pnk. 86.

²⁸ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2013 m. vasario 19 d. sprendimas byloje *García Mateos prieš Ispaniją*, pareiškimo Nr. 38285/09, pnk. 42.

²⁹ *Supra note 16.*

³⁰ Monique Hazelhorst, *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial* (Springer, 2017): 160.

³¹ *Ibid.*, 161.

vykdomąsias bylas skolininko atžvilgiu iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti teigiama iniciatyva, kuria siekiama sumažinti skolininkui tenkančią finansinę naštą dėl vykdymo procese patiriamų išlaidų. Tačiau toks reguliavimas paneigia išieškotojo teisę pasirinkti sprendimą vykdančią antstolį, kuria iš esmės ir grindžiamas privataus priverstinio vykdymo modelis.

2. Vykdomųjų dokumentų dėl pinigų sumų išieškojimo skirstymas per Antstolių informacinę sistemą gali turėti neigiamų padarinių vykdymo proceso efektyvumui, nes proporcingas vykdomųjų dokumentų dėl piniginių sumų išieškojimo paskirstymas tarp antstolių pašalina antstolių tarpusavio veiklos konkurenciją. Kaip tik antstolių veiklos konkurencingumas, reformavus antstolių institucinę veiklą iš privačių antstolių į valstybinius, leido užtikrinti kur kas efektyvesnį vykdymo procesą, o tai sustiprino teismų sprendimų privalomumo principo praktinę reikšmę.
3. Apribojus išieškotojo galimybę tiek pasirinkti, tiek pakeisti sprendimą vykdančią antstolį, manytina, kad valstybei kyla didesnė atsakomybė užtikrinant vykdymo proceso efektyvumą. Todėl valstybei kyla pozityvioji pareiga nustatyti mechanizmą, kuriuo operatyviai galėtų būti pakeistas neefektyviai priverstinius vykdymo veiksmus atliekantis antstolis.

Changes of the Institutional Activities of Bailiffs

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Private Law
Mykolas Kirkutis
E-mail: mkirkutis@mruni.eu

Vigintas Višinskis
E-mail: vigvis@gmail.com

Summary. *The article examines the changes in the institutional activity of bailiffs adopted in the Lithuanian legal system, related to the submission of enforcement documents on recovery and the impact of these changes to the efficiency of enforcement of decisions. The first part of the article analyzes the requirement to centralize the enforcement of executive documents against the debtor in the enforcement process. The article also examines the issue of restriction of the recoveree's right to choose the bailiff executing the enforcement document and the impact of this restriction on the effectiveness of enforcement. Finally, the article discusses the issues of state responsibility related to the enforcement process and the new regulation.*

Keywords: *bailiff, enforcement process, enforcement process model, state responsibility, enforcement process efficiency.*

III

BAUDŽIAMOJI TEISĖ IR BAUDŽIAMASIS PROCESAS

III

3.1. Europos prokuratūra Lietuvos baudžiamajame procese

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Baudžiamosios teisės ir proceso institutas

Prof. dr. Raimundas Jurka

El. paštas: rjurka@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-09

Santrauka. Straipsnyje aptariamos 2020 m. Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso (toliau – BPK) naujovės, susijusios su Europos prokuratūros įsteigimu ir šios prokuratūros prokuro-rų procesinių įgaliojimų įgyvendinimu Lietuvos baudžiamajame procese. Apžvelgiama ir analizuo-jama, kodėl Europos Sąjungoje (toliau – ES, Sąjunga) apskritai pribrendo poreikis steigti Sąjungos baudžiamosios justicijos instituciją, atsakingą už asmenų, darančių nusikalstamas veikas Sąjungos biudžetui ir finansiniams interesams, baudžiamąjį persekiojimą, ir kodėl valstybių narių kompeten-cija šioje srityje vertinama kaip nebepakankama. Straipsnis kartu skirtas ir Lietuvos baudžiamojo proceso šios srities naujovėms apžvelgti ir įvertinti, kaip ši tarptautinio bendradarbiavimo forma, tam tikra prasme perimanti į Sąjungos rankas minėtų nusikalstamų veikų tyrimo kontrolę ir koor-dinavimą, yra matoma ir bus realizuojama Lietuvos baudžiamajame procese.

Reikšminiai žodžiai: Europos prokuratūra, baudžiamasis procesas, Europos Sąjunga, tarptau-tinis bendradarbiavimas, tarpvalstybinis tyrimas, koordinavimas.

Įvadas

Nusikalstamų veikų, turinčių tarptautinį pobūdį, tyrimas ir nagrinėjimas teismuose, ypač jeigu šios veikos nukreiptos į ES biudžetą ir Sąjungos finansinius interesus, reikalauja ES valstybės narės pastangų imtis priemonių susižinoti su kitomis Sąjungos valstybėmis narėmis ar ES institucijomis. Deja, ES valstybių narių baudžiamųjų ir baudžiamojo proceso įstatymų, teisės doktrinos tradi-cijų ir teismų praktikos nevienodumai lemia tam tikrus organizacinius, strateginius ir teisinius sunkumus veiksmingai kovoti su šiuo nusikalstamumu bei patraukti kaltus asmenis baudžiamo-jon atsakomybėn. Koordinacijos, veiksmingo tarpusavio susižinojimo stoka ir kylančios praktinės problemos nulėmė, jog ES lygmeniu buvo privalu ieškoti ir rasti sprendimus siekiant išvengti čia nurodytų sunkumų ir netolygumų. Europos Tarybai priėmus reglamentą (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros srityje (toliau – Reglamentas dėl Europos prokuratūros, Reglamentas)¹ ir kuriuo įsteigiama ES baudžiamosios justicijos institu-cija – Europos prokuratūra, imtasi priemonių veiksmingam nusikalstamų veikų, nukreiptų prieš ES biudžetą ir Sąjungos finansinius interesus, tyrimui ir kaltų asmenų baudžiamajam persekio-jimui. Atitinkamai ir ES valstybės narės savo nacionalinėje teisėje privalėjo atlikti atitinkamus teisėkūros veiksmus, kuriais būtų sustiprintos ir optimizuojamos kovos su šiuo nusikalstamumu priemonės.

Straipsnyje analizuojama, kokios priežastys paskatino ES ieškoti teisėkūros ir institucinių priemonių, galinčių veiksmingai užtikrinti kovą su aptariamomis nusikalstamomis veikomis. Kartu analizuojama ir aptariama, koks yra šių priemonių institucinis modelis, kokie atitinkamų

1 2017 m. spalio 12 d. Tarybos reglamentas (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje, OJ L 283, 31. 10. 2017, žiūrėta 2020 m. spalio 23 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1939>.

teisėsaugos institucijų (ES ir Lietuvos) procesiniai teisiniai įgaliojimai, kaip šie įgaliojimai koordinuojami ir tarpusavyje derinami.

Vadovaujantis 2020 m. priimtais BPK pakeitimais ir papildymais, taip pat ir Tarybos reglamento dėl Europos prokuratūros nuostatomis siekiama apžvelgti naujos tarptautinio bendradarbiavimo formos atsiradimo priežastis, institucinį modelį ES ir Lietuvos baudžiamajame procese, šioje baudžiamosios justicijos srityje įgaliotų veikti teisėsaugos institucijų pareigūnų procesinius įgaliojimus ir jų įgyvendinimo įgaliojimus.

Šiems tikslams pasiekti straipsnyje taikomi teisės tyrimams įprasti metodai (teisinės analizės, sisteminis, lyginamasis, teleologinis, istorinis ir kt.).

3.1.1. Priežastys, lėmusios Europos prokuratūros atsiradimo idėją

Aptariant Europos prokuratūros kaip ES baudžiamosios justicijos institucijos steigimo idėjos priežastis ir iniciatyvas galima teigti, kad bene esminė priežastis, nulėmusi šios institucijos ES atsiradimo idėją, buvo ta, kad baudžiamasis procesas dėl nusikalstamų veikų ES biudžetui ir finansiniams interesams visuomet priklausė išimtinai valstybių narių baudžiamosios justicijos kompetencijai, šioje srityje ES institucijų įgaliojimai nebuvo numatyti. Taigi, nors minėtomis nusikalstamomis veikomis sukeliama didelė žala, vis dėlto valstybių narių nacionalinės teisėsaugos institucijos ne visuomet imdavosi veiksmų pradėti baudžiamąjį persekiojimą dėl šių veikų. Dažniausiai tokią situaciją lemdavo tai, kad nepakako žmoniškųjų, organizacinių ir techninių išteklių. Tad buvo pripažinta, kad „šioje srityje nacionalinės teisėsaugos institucijų pastangos neretai tebėra fragmentiškos, o į tarpvalstybinį nusikaltimų mastą jos paprastai neatkreipia dėmesio“². Įvardyta priežastis aiškiai iliustruoja tai, kad kovoje su nusikalstamomis veikomis ES biudžetui ir finansiniams interesams ES valstybių narių kaip atskirų ir savarankiškų nacionalinių teisėsaugos institucijų pastangos nebuvo pakankamos ir efektyvios, galinčios užtikrinti koordinuotą ir nuoseklią kovą su šiuo nusikalstamumu.

Tai parodo ir Europos Komisijos pasiūlyme dėl Tarybos reglamento „Dėl Europos prokuratūros įsteigimo“ (toliau – Pasiūlymo projektas) teiginiai, kad „[k]ovoje su tarpvalstybiniu sukčiavimu Europos lygmeniu reikėtų atlikti glaudžiai koordinuojamus ir veiksmingus tyrimus ir vykdyti baudžiamąjį persekiojimą, tačiau esamas informacijos mainų ir koordinavimo lygmuo, nors tokios Sąjungos įstaigos kaip Eurojustas, Europolas ir Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (toliau – OLAF) aktyviau deda pastangas, yra nepakankamas šiam tikslui pasiekti. Koordinavimas, bendradarbiavimas ir informacijos mainai yra susiję su įvairiomis problemomis ir apribojimais, nes skirtingoms teritorinėms ir funkcinėms jurisdikcijoms priklausančios institucijos yra pasidalijusios atsakomybės sritis. Kasdien įvairiais lygmenimis tarp įvairių institucijų atsiranda teisminių kovos su sukčiavimu veiksmų trūkumų, smarkiai kliudančių veiksmingai tirti poveikį Sąjungos finansiniams interesams turinčius nusikaltimus ir vykdyti jų baudžiamąjį persekiojimą. <...> Nacionalinės teisminės institucijos dažnai veikia lėtai, paprastai baudžiamojon atsakomybėn patraukiama retai, o skirtingose Sąjungos valstybėse narėse gauti rezultatai išvis yra nevienodi. Remiantis tokiomis duomenimis, valstybių narių teisminių kovos su sukčiavimu veiksmų dabar negalima laikyti veiksmingais, lygiaverčiais ir atgrasančiais, kaip to reikalaujama pagal Sutartį“³. Tad akivaizdu, kad valstybių narių nusikalstamų veikų tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo institucijos neužtikrino lygiaverčio kovos su minėtomis nusikalstamomis veikomis lygio, todėl ES pribrendo būtinybė ir pareiga ieškoti išeičių, suteikiančių Sąjungai visas kompetencijas veikti išvien ir koordinuotai. Visas šis procesas buvo grindžiamas požiūriu, jog ES baudžiamojoje justicijoje privalu ieškoti būdų,

2 Europos Komisijos pasiūlymas dėl Tarybos reglamento „Dėl Europos prokuratūros įsteigimo“, KOM(2013) 534 galutinis, žiūrėta 2020 m. spalio 23 d., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-534-EN-F1-1.Pdf>.

3 *Ibid.*

kaip ES valstybių narių ir šios ES justicijos institucijų bendradarbiavimą ir koordinaciją padaryti labiau integruotą⁴ siekiant minėtoms ES institucijoms dalyvauti, nors ir netiesiogiai, ES valstybių narių vidaus teisėje vykstančiuose baudžiamuosiuose procesuose kovoje prieš nusikalstamumą, nukreiptą į ES finansinius interesus.

Galiausiai 2013 m. liepos 17 d. Europos Komisijos komunikate „Geresnė Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga. Europos prokuratūros įsteigimas ir Eurojusto reforma“ rašoma, kad „<...> taikomomis nacionalinėmis ir Sąjungos lygmens priemonėmis nepavyksta deramai spręsti Sąjungos finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo problemos. Sąjunga ir valstybės narės įpareigosios „priešintis Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui ir kitoms neteisėtoms veikoms“ ir „užtikrinti veiksmingą šių interesų apsaugą“. Ši prievolė ypač svarbi vykdant fiskalinę konsolidavimą, kai svarbus kiekvienas euras. Nepaisant šios aiškios prievolės, nustatytos ES sutartimis ir Europos Teisingumo Teismo praktika (1989 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje 68/88 *Komisija prieš Graikiją*, Rink. p. 2965, 1989 m. – *aut. past.*), Sąjungos finansiniai interesai valstybėse narėse vis dar saugomi nepakankamai: sukčiavimo, korupcijos ir kitų Sąjungos biudžetui kenkiančių nusikaltimų apimtis didelė, ir daugumos jų vykdytojai lieka nepatraukti atsakomybėn“⁵.

Taigi, nesant Europos prokuratūros kaip centrinės ES teisėsaugos institucijos asmenų, padariusių nusikalstamas veikas, kenkiančias ES biudžetui ir finansiniams interesams, baudžiamasis persekiojimas tebuvo galimas tik pagal atskirų valstybių narių nacionalinius įstatymus, kurie, kaip rodo lyginamoji analizė, yra gana skirtingi, jų taikymo praktika atskirose valstybėse narėse taip pat nevienoda ir neunifikuota. Be to, skiriasi ne tik aptariamų nusikalstamų veikų teisinė kvalifikacija, jų statistikos rodikliai ir dinamika, bet ir teisinės (daugiausia – baudžiamosios) atsakomybės pobūdis, atgrasymo poveikis ir tikslai. Dar daugiau, nesant koordinuojančios ir decentralizuotai veikiančios Europos prokuratūros, ES valstybių narių pastangos siekiant surinkti reikšmingus įrodymus, esančius kitose valstybėse narėse, taip pat buvo apribotos dėl baudžiamųjų ir baudžiamąjį proceso įstatymų nevienodumo, sąlygojančio įrodymų, gautų vienoje valstybėje narėje, pripažinimo leistiniais kitoje valstybėje narėje sunkumus. Veikiausiai Europos prokuratūros idėja, kuri siejama su dar 2011 m. suformuluotais Europos Komisijos prioritetais dėl finansinių interesų apsaugos taikant baudžiamosios teisės priemones ir atliekant administracinius tyrimus⁶, lėmė ir tai, kad ES agentūros, kompetentingos veikti Sąjungos mastu, neturi įgaliojimų vykdyti tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą valstybėse narėse. Tokios europinės įstaigos kaip Eurojustas, Europolas ir OLAF gali veikti neperžengdamos Sutartimi nustatytų ribų. Nė viena šių įstaigų neturi įgaliojimų vykdyti baudžiamuosius tyrimus ir jų kaltininkų baudžiamąjį persekiojimą, ir tokie įgaliojimai negali būti joms suteikti.

Čia aprašytos priežastys ir lėmė, kad 2017 m. spalio 12 d. ES Taryba, vadovaudamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 86 straipsniu, numatančiu, jog, siekiant kovoti su ES finansiniams interesams kenkiančiais nusikaltimais, Taryba, pagal specialią teisėkūros procedūrą priimdama reglamentus, Eurojusto pagrindu gali įkurti Europos prokuratūrą, priėmė Reglamentą dėl Europos prokuratūros. Šiuo teisės aktu sudarytos institucinės, organizacinės ir teisinės prielaidos sustiprinti ES finansinių interesų apsaugą ir plėtoti teisingumo erdvę, didinti

4 Jörg Monar, „Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?“, *Perspectives on European Politics and Society*, 14, 3 (2013): 353–354.

5 Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Geresnė Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga. Europos prokuratūros įsteigimas ir Eurojusto reforma“, KOM(2103) 532 galutinis, žiūrėta 2020 m. spalio 23 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0532>.

6 Europos Komisijos komunikatas Europos parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga taikant baudžiamosios teisės normas ir atliekant administracinius tyrimus. Integruota mokesčių mokėtojų lėšų apsaugos politika“, KOM(2011) 293 galutinis, žiūrėta 2020 m. spalio 23 d., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0293:FIN:LT:PDF>.

pasitikėjimą ES institucijomis paisant visų ES pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintų pagrindinių teisių. Kartu šiuo teisiniu reguliavimu sukuriama darni ES finansiniams interesams kenkiančių nusikaltimų tyrimo ir patraukimo atsakomybėn už juos Europos sistema; sudaromos prielaidos užtikrinti veiksmingesnį ir rezultatyvesnį ES finansiniams interesams kenkiančių nusikalstamų veikų tyrimą ir patraukimą atsakomybėn už juos; vykdoma daugiau baudžiamųjų persekiojimų siekiant pripažinti nusikalstamas veikas padariusius asmenis kaltais ir susigrąžinti nesąžiningai gautas ES lėšas; sudaromos sąlygos užtikrinti glaudų Europos ir nacionalinių kompetentingų institucijų bendradarbiavimą ir veiksmingus informacijos mainus; galiausiai prisideda prie atgrasymo nuo ES finansiniams interesams kenkiančių nusikalstamų veikų darymo.⁷ Galiausiai, kaip rašoma teisinėje literatūroje, šiuo teisiniu reguliavimu, sudarančiu prielaidas Europos teisėsaugos institucijoms suteikti dar daugiau vykdomosios valdžios ES baudžiamojoje justicijoje (angl. *operational powers in the criminal judicial area*) galių, ir toliau plėtojamas naujasis fenomenas Europos šalių bendrystėje.⁸

3.1.2. Europos prokuratūros institucinis modelis ir įgaliojimai

Europos prokuratūra yra ES įstaiga, veikianti kaip vieną decentralizuotą struktūrą turinti Prokuratūra. Šios institucijos veikla organizuojama centrinium ir decentralizuotu lygmenimis. Centrinį lygmenį sudaro Europos prokuratūros būstinėje Liuksemburge esantis Centrinis biuras, o ši – Kolegija, nuolatinės kolegijos, Europos vyriausiasis prokuroras, Europos vyriausiojo prokuroro pavaduotojai, Europos prokurorai ir administracijos direktorius. Decentralizuotą lygmenį sudaro Europos deleguotieji prokurorai, kurie veiklą vykdo valstybėse narėse.

Pagal Reglamento dėl Europos prokuratūros nuostatas, ši prokuratūra veikia kaip nepriklausoma ES baudžiamojo persekiojimo įstaiga, kuriai suteikti Direktyvoje 2017/1371⁹ numatytų nusikalstamų veikų tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo įgaliojimai. Pagal Reglamente nustatytas baudžiamojo proceso taisykles, nusikalstamų veikų tyrimą valstybėse narėse vykdys Europos deleguotieji prokurorai vadovaudamiesi Reglamente nustatytais proceso taisyklėmis ir, kiek tai susiję su klausimais, kuriems šis Reglamentas netaikomas, pagal nacionalinę teisę. Europos prokuratūros kompetencijai priskirtose bylose, Europos deleguotieji prokurorai vykdys prokuroro funkcijas iki baudžiamojo proceso pabaigos nacionaliniuose teismuose, t. y. iki apkaltinamojo nuosprendžio priėmimo ir įsiteisėjimo, įskaitant teisę teikti apeliacinį skundą, dalyvauti apeliaciniame procese.¹⁰

Europos prokuratūros kolegiją sudaro Europos vyriausiasis prokuroras ir po vieną Europos prokurorą iš kiekvienos valstybės narės. Šis struktūrinis vienetas yra atsakingas už bendrą Europos prokuratūros veiklos priežiūrą. Kolegija priima sprendimus strateginiais klausimais ir bendrais su atskirais bylomis susijusiais klausimais siekiant užtikrinti Europos prokuratūros baudžiamojo persekiojimo politikos darną, veiksmingumą ir nuoseklumą visose valstybėse narėse ir pan.

7 Europos Komisijos pasiūlymas, *supra note 2*.

8 Michiel Luchtman, John Vervaele, „European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor’s Office)“, *Utrecht Law Review*, 10, 5 (2014): 149.

9 2017 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/1371 dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis“, OJ L 198, 28. 7. 2017, žiūrėta 2020 m. spalio 23 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=CELEX:32017L1371>.

10 Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 35, 168, 170, 214, 217, 218, 234, 381, 418, 426 straipsnių ir priedo pakeitimo, kodekso papildymo 17⁴ ir 67¹ straipsniais įstatymo, Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymo Nr. I-599 1, 11, 28, 29, 34¹ straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 37¹¹ ir 37¹² straipsniais įstatymo ir Lietuvos Respublikos įstatymo dėl Europos Sąjungos valstybių narių sprendimų baudžiamosiose bylose tarpusavio pripažinimo ir vykdymo Nr. XII-1322 1, 51, 59, 65, 69 straipsnių ir priedo pakeitimo bei įstatymo papildymo nauju XIV skyriumi įstatymo projektų, žiūrėta 2020 m. spalio 23 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/f0dd0ba06f7011eaa38ed97835ec4df6?jfwid=-wsolh0x5a>.

Nuolatinės kolegijos stebi, kontroliuoja ir koordinuoja Europos deleguotųjų prokurorų vykdomus tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą, jiems vadovauja. Šios kolegijos, peržiūrėjusios Europos deleguotojo prokuroro pasiūlytą baudžiamojo proceso užbaigimo sprendimo projektą, priima atitinkamus sprendimus dėl baudžiamojo proceso pabaigos konkrečioje byloje. Reglamente numatytais atvejais kolegijos gali priimti sprendimus dėl bylos perdavimo nacionaliniam teismui; dėl bylos nutraukimo; dėl supaprastinto baudžiamojo proceso taikymo; dėl bylos nukreipimo nacionalinėms institucijoms; dėl nutraukto tyrimo atnaujinimo; prireikus duoti pavedimą Europos deleguotajam prokurorui pradėti tyrimą tuo atveju, kai tyrimas dėl Europos prokuratūros kompetencijai priskirtos bylos pradėtas nebuvo; pavesti Europos deleguotajam prokurorui pasinaudoti bylos išsireikalavimo teise; priskirti arba perskirti bylą; patvirtinti Europos prokuroro sprendimą pačiam vykdyti tyrimą; priimti sprendimą dėl apeliacinio skundo padavimo išnagrinėjus bylą nacionaliniame teisme.¹¹

Europos prokurorai yra nuolatinųjų kolegijų nariai ir vykdo Europos deleguotųjų prokurorų valstybėje narėje atliekamų tyrimų ir baudžiamojo persekiojimo priežiūrą, Europos deleguotojo prokuroro pasiūlytų proceso sprendimų projektų vertinimą bei pateikimą nuolatinei kolegijai, taip pat atlieka Europos deleguotojo prokuroro priimtų procesinių dokumentų peržiūrą taip, kaip nustatyta pagal nacionalinę teisę, t. y. vykdo aukštesniojo prokuroro kompetencijai priskirtą proceso veiklą. Šie prokurorai gali priimti nuolatinės kolegijos kompetencijai priskirtus sprendimus dėl baudžiamojo proceso užbaigimo tais atvejais, kai nuolatinė kolegija nuspręs perduoti savo sprendimų priėmimo įgaliojimus Europos prokurorui. Be to, Reglamento nustatytais išimtiniais atvejais Europos prokuroras gali pats perimti ir tęsti Europos deleguotojo prokuroro valstybėje narėje atliekamą tyrimą.

Europos deleguotieji prokurorai savo valstybėse narėse veikia Europos prokuratūros vardu ir yra atsakingi už savo pradėtus, jiems priskirtus arba, naudojantis bylos išsireikalavimo teise, jų perimtus tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą, dalyvauja renkant įrodymus ir įgyvendinant prieinamas teisių gynimo priemones. Šie prokurorai atsakingi už bylos perdavimą teismui ir kaltinimo palaikymą bylą nagrinėjant teisme. Deleguotieji prokurorai, vykdydami savo procesines funkcijas, vadovaujasi Reglamentu bei nacionaline teise ir turi turėti tokius pačius įgaliojimus kaip ir nacionaliniai prokurorai.

Galiausiai atskiruose Reglamento straipsniuose yra įtvirtintos baudžiamojo proceso taisyklės, nustatančios Europos prokuratūros naudojimosi kompetenciją, tyrimų pradėjimo, jų atlikimo bei sprendimų priėmimo pagrindus ir tvarką.¹²

Apibendrintai galima teigti, kad skirtingai nei kitos ES institucijos – Eurojustas, Europolas, OLAF, Europos prokuratūros įsteigimas esmingai modifikavo požiūrį į ES ir valstybių narių kompetencijų pasiskirstymą ir atribojimą. ES, pradėdant veikti Europos prokuratūrai, vadovaujantis SESV 85 ir 86 straipsniais, įgijo kompetenciją decentralizacijos metodu įgyvendinti asmenų (fizinų ir juridinių), darančių nusikalstamas veikas ES biudžetui ir finansiniams interesams, baudžiamojo persekiojimo funkciją, kuri, veikiant pavienėms valstybėms narėms, nebuvo veiksmingai įgyvendinama. Tokiu būdu 2017 m. priėmus Reglamentą dėl Europos prokuratūros ES buvo suteikta kompetencija įgyvendinti tam tikrus baudžiamosios justicijos uždavinius, už kuriuos iki tol buvo atsakingos valstybės narės. Kartu pastebėtina, kad nuošalyje nelieka ir ES valstybių narių savarankiškumas šioje srityje, mat Europos deleguotieji prokurorai, kuriuos koordinuoja ir prižiūri paskirti Europos prokurorai, kiekvienoje valstybėje narėje, vadovaudamiesi kiekvienos valstybės nacionaliniais baudžiamaisiais įstatymais, kartu ir derindami savo veiksmus pagal Reglamento nuostatas, taip pat vykdo ikiteisminio tyrimo organizavimo, jam vadovavimo ir kontroliavimo, kaltinimo palaikymo bylas nagrinėjant pirmosios ir apeliacinės instancijų teismuose, procesines funkcijas.

11 Aiškinamasis raštas, *supra note* 10.

12 *Ibid.*

3.1.3. Europos prokuratūra: naujovės Lietuvos baudžiamajame procese

2017 m. priėmus Reglamentą dėl Europos prokuratūros Lietuvos Respublikos Seimas, atsižvelgdamas į tai, kad šis Reglamentas yra tiesioginio taikymo ES teisės aktas, reglamentuojantis baudžiamąjį proceso taisyklės, kurios tiesiogiai taikomos valstybių narių, tarp jų ir Lietuvos, nacionalinėje teisėje, priėmė ir įstatymą¹³ dėl Lietuvos Respublikos baudžiamąjį proceso kodekso nuostatų pakeitimo ir papildymo (toliau – Įstatymas). Šiuo įstatymu, be kita ko, BPK nuostatos papildytos ir / ar pakeistos Europos prokuroro ar Europos deleguoto prokuroro tam tikrais procesiniais įgaliojimais Lietuvos baudžiamąjį proceso ikiteisminio tyrimo ir teismo nagrinėjimo stadijose.

Įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių nuostatomis BPK papildytas 17⁴ ir 67¹ straipsniais, taip pat pakeistas 35 straipsnis, kuriais įtvirtinamos Europos prokuratūros ir jos institucinio modelio definicijos Lietuvos baudžiamajame procese, susižinojimo su užsienio valstybių įstaigomis ir tarptautinėmis organizacijomis tiriant bylas, kai kompetentinga institucija paskirta Europos prokuratūra, esminius principus. Šiais teisėkūros šaltiniais BPK papildytas tam tikromis nuostatomis, kurios iš esmės modeliuoja tarpvalstybinio pobūdžio ikiteisminių tyrimų ir baudžiamųjų bylų nagrinėjimo ypatumus susižinant ne tik su Europos prokuratūra, bet ir atitinkamai procesinių veiksmų, atliekamų pagal BPK, derinant su Reglamento nuostatomis, pagrindus ir procesines formas.

BPK 168, 170, 214, 217, 218, 418 ir 426 straipsnių nuostatos atitinkamai pakeistos (ir papildytos) Įstatymo 4–8, 11 ir 12 straipsniais nustatant atitinkamus Europos prokuratūros nuolatinės kolegijos įgaliojimus nurodyti Lietuvoje veikiančiam Europos deleguotajam prokurorui pradėti ikiteisminį tyrimą tuo atveju, jeigu šis prokuroras, pavyzdžiui, priėmė nutarimą atsisakyti pradėti ikiteisminį tyrimą, atmetė pareiškėjo skundą dėl atsisakymo pradėti ikiteisminį tyrimą (BPK 168 straipsnio 7 dalis). Kitaip tariant, tokie nurodymai Europos deleguotajam prokurorui gali būti duodami tais atvejais, jeigu šio prokuroro sprendimai nepradėti ikiteisminio tyrimo arba netenkinti skundo dėl atsisakymo pradėti ikiteisminį tyrimą yra nepagrįsti ir / arba neteisėti, jeigu tokie sprendimai nesuderinami su viešojo intereso apsaugos siekais ir pan. Komentuojamos BPK pataisos numato ir Europos deleguotojo prokuroro ar Europos prokuroro procesinius įgaliojimus dėl tyrimų sujungimo ir atskyrimo, dėl ikiteisminio tyrimo nutraukimo; dėl nutraukto ikiteisminio tyrimo atnaujinimo; dėl tyrimo užbaigimo ir kaltinamojo akto surašymo. Šiuos procesinius įgaliojimus minėti prokurorai įgyvendina vadovaudamiesi tiek BPK, tiek ir Reglamento nuostatomis (BPK 170 straipsnio 5 dalis, 214 straipsnio 8 dalis, 217 straipsnio 9 dalis, 218 straipsnio 8 dalis). Svarbu pažymėti, kad Įstatymu buvo atitinkamai pakoreguotos ir BPK 418 bei 426 straipsnių nuostatos, numatančios Europos deleguotojo prokuroro ar Europos prokuroro procesinius įgaliojimus inicijuojant supaprastintą baudžiamąjį procesą, būtent – surašant pareiškimą dėl proceso užbaigimo teismo baudžiamuoju įsakymu arba dėl bylos nagrinėjimo pagreitinto proceso tvarka. Būtina pastebėti, kad šie pakeitimai svarbūs tuo, jog tiriant tarpvalstybinio pobūdžio nusikalstamas veikas Europos prokuratūros nuolatinėi kolegijai suteikiami įgaliojimai veikti kaip aukštesniajam prokurorui, galinčiam pakeisti ikiteisminį tyrimą kontroliuojančio ir jį organizuojančio Europos deleguotojo prokuroro priimtus procesinius sprendimus dėl ikiteisminio tyrimo apimties, krypties, tyrimo strategijos ir spartos, dėl šios pirmosios baudžiamąjį proceso stadijos baigties optimalios formos pasirinkimo. Kitaip tariant, Europos prokuratūros prokurorams suteikiami įgaliojimai atitinkamose bylose priimti ne tik juridinio, bet ir organizacinio – taktinio pobūdžio sprendimus. Minėtose baudžiamosiose bylose procesiniai ir organizaciniai įgaliojimai, kuriuos iki šiol turėjo tik tyrimus kontroliavę ir juos organizavę prokurorai, suteikiami ir Europos deleguotajam arba Europos prokurorams. Taip sukuriama sistema, primenanti savotišką supranacionalinį nusikalstamų veikų, nukreiptų į ES biudžetą ir Sąjungos finansinius interesus, tyrimo efektą.

13 Lietuvos Respublikos baudžiamąjį proceso kodekso 35, 168, 170, 214, 217, 218, 234, 381, 418, 426 straipsnių ir priedo pakeitimo ir kodekso papildymo 17⁴, 67¹ straipsniais įstatymas. TAR, 2020-06-22, Nr. 13619.

Šios BPK pataisos lemia, kad Europos prokuratūros (Europos prokuratūros nuolatinės kolegijos, Europos prokuroro, Europos deleguotojo prokuroro) vaidmuo Lietuvos baudžiamajame procese tam tikra prasme ir apimtimi tampa tapatus prokuroro procesiniam vaidmeniui ikiteisminio tyrimo metu ir bylą nagrinėjant teisme, išskyrus tai, kad įgyvendinant atitinkamas procesines funkcijas Europos prokuratūra gali ir turi vadovautis ne tik BPK, bet ir Reglamento nuostatomis, kurioms, vadovaujantis BPK 4 straipsnio 3 dalimi, yra taikomas prioritetas, jeigu Reglamentas nustato kitokias taisykles negu BPK.

Apibendrinant Lietuvos baudžiamojo proceso naujoves įsteigus Europos prokuratūrą būtina pastebėti, kad apskritai baudžiamojo proceso teisėje ir doktrinoje atsiranda dar viena bene efektyviausia, tiesioginė komunikacijos ir susižinojimo pagrindu grindžiama tarptautinio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose forma, sąlygojanti tiek Lietuvos nacionalinių teisėsaugos institucijų – prokuratūros, ikiteisminio tyrimo įstaigų, tiek ir ES baudžiamosios justicijos srityje veikiančios institucijos – Europos prokuratūros savitarpio santykį, grindžiamą aukštu tarpusavio pasitikėjimu, neatsiejamu nuo abipusio pripažinimo principo įgyvendinimo ES baudžiamajoje justicijoje. Tiesa, nors moksliniuose šaltiniuose nuogaustaujama¹⁴, ar pradėjus veikti Europos prokuratūrai valstybės vidaus teisėje vykstančių baudžiamųjų procesų metu bus užtikrinamos įtariamųjų ir kaltinamųjų procesinės garantijos, vis dėlto neabejotina, kad ir šis iššūkis bus ilgainiui įveiktas, nes Europos prokuratūros įsteigimas neatsiejamas nuo valstybių narių pareigos ginti ir saugoti žmogaus teises ir laisves.

Europos prokuratūros įsteigimas, Lietuvos BPK nuostatų suderinimas su šios institucijos kompetencija yra ypač svarbus tuo, kad taikant subsidiarumo reikalavimą nusikalstamų veikų, daromų ES biudžetui ir finansiniams interesams, tyrimas ir galimai kaltų asmenų baudžiamasis persekiojimas gali būti perkeliamas į aukštesnį lygį – tokius procesinio pobūdžio veiksmus gali ir turi atlikti ne tik Lietuvos ikiteisminio tyrimo institucijos, bet ir ES institucija – Europos prokuratūra, kuri vadovautų tyrimams ir kaltų asmenų patraukimui baudžiamajon atsakomybėn už nusikalstamas veikas, kenkiančias ES finansiniams interesams, kurių apsauga pagal SESV 310 straipsnio 6 dalį ir 235 straipsnį privalo rūpintis tiek pati ES, tiek ir valstybė narė, taigi ir Lietuva.

Išvados

1. Europos Tarybai priėmus Reglamentą (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros srityje, įsteigiama ES baudžiamosios justicijos institucija – Europos prokuratūra, kuri vadovaudamasi proporcingumo ir subsidiarumo principais, decentralizacijos metodu galės ne tik koordinuoti, bet ir savarankiškai atlikti asmenų, darančių nusikalstamas veikas, dėl kurių daroma žala ES biudžetui ir finansiniams interesams, baudžiamąjį persekiojimą. Ši teisėkūros naujovė padės išspręsti ilgainiui įsitvirtinusią problemą, kai ES valstybės narės ne visuomet yra pajėgios pavieniui veiksmingai vykdyti baudžiamuosius asmenų, kurie daro nusikalstamas veikas, nukreiptas į ES biudžeto tvarumą ir finansinius interesus, persekiojimą. Kartu šis teisinis reguliavimas sudarys sąlygas užtikrinti glaudų Europos ir nacionalinių kompetentingų institucijų bendradarbiavimą ir veiksmingus informacijos mainus, prisidės prie atgrasymo nuo ES finansiniams interesams kenkiančių nusikalstamų veikų darymo.
2. Reglamento dėl Europos prokuratūros nuostatos ir Lietuvos baudžiamojo proceso įstatymų pataisos tam tikra prasme sukuria veiksmingą tarptautinio bendradarbiavimo formą, kuria

14 Pavyzdžiui, Lorena Winter Bachmaier, „The Potential Contribution of a European Public Prosecutor in Light of the Proposal for a Regulation of 17 July 2013“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 23 (2015): 48–51; Michele Caianiello, „The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor’s Office: Everything Changes, or Nothing Changes“, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 21 (2013): 123–124.

vadovaudamiesi tiek Europos prokuratūros prokurorai, tiek ir Lietuvoje veikiantis Europos deleguotasis prokuroras tarpusavio susižinojimo pagrindu atliks BPK numatytus procesinius veiksmus. Taip sukuriamas tvarus Europos prokuratūros ir Lietuvos ikiteisminio tyrimo institucijų koordinuotas darbas ne tik keičiantis informacija baudžiamajame procese, bet ir vykdant konkrečius ikiteisminius tyrimus, kaltinimo palaikymą pirmosios ir apeliacinės instancių teismuose laikantis žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių ginties principų, galiojančių baudžiamojo proceso teisėje ir doktrinoje.

3. Europos prokuratūros veikla Sąjungoje ir Lietuvos baudžiamajame procese nepaneigs ir neignoruos kitų tarptautinio bendradarbiavimo ES baudžiamajoje justicijoje instrumentų, tokių kaip Europos arešto orderis, Europos tyrimo orderis, Jurisdikcijos įgyvendinimo kolizijų baudžiamuosiuose procesuose prevencija, Kardomųjų priemonių skyrimo ir priežiūros kitose ES valstybėse narės užtikrinimas ir kt. Priešingai, naujasis Reglamento dėl Europos prokuratūros teisinis reguliavimas optimizuos šių teisinių instrumentų įgyvendinimą.

European Prosecutor's Office in Lithuanian Criminal Proceedings

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of Criminal Law and Procedure
Prof. dr. Raimundas Jurka
E-mail: rjurka@mruni.eu

Summary. *The article focuses on the novelties of the Code of Criminal Procedure of Lithuanian Republic made in 2020, related to the establishment of European Public Prosecutor's Office as well as procedural activities of European prosecutors according to Lithuanian criminal procedure. Indeed, it is observed and analysed, why there was an acute need to establish EU criminal justice's body like European Public Prosecutor's Office, responsible for criminal prosecution of persons who are committing crimes against EU budget and financial interests, and why the competencies of EU member states were and still are not effective in this sphere. The article is also focusing on the analysis of Lithuanian criminal procedures' novelties in order to assess whether this international cooperation form is likely to be effective in practical Lithuanian national criminal procedure law.*

Keywords: *European Public Prosecutor's Office, criminal procedure, European Union, international cooperation, international investigation, coordination.*

3.2. Baudžiamosiose bylose taikytini konfiskuotino turto vertės (Baudžiamojo kodekso 72 straipsnio 5 dalis) nustatymo kriterijai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Baudžiamosios teisės ir proceso institutas

Dr. Renata Marcinauskaitė

El. paštas: rennata@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-10

Santrauka. Pagal Lietuvos Respublikos baudžiamąjį kodeksą (toliau – BK, baudžiamasis įstatymas) baudžiamojo poveikio priemonės turi padėti įgyvendinti bausmės paskirtį (BK 67 str. 1 d.). Atsižvelgiant į tai, turto konfiskavimo (BK 72 str.), kaip vienos iš tokių priemonių, nuostatų taikymas turi būti pagrįstas, be kita ko, iš teisingumo ir proporcingumo principų kylančių reikalavimų įgyvendinimu. Šių principų įgyvendinimas taip pat yra aktualus sprendžiant konfiskuotino turto vertę atitinkančios pinigų sumos išieškojimo klausimą (BK 72 str. 5 d.). Teismų praktikoje baudžiamosiose bylose dėl transporto priemonių vairavimo, kai vairuoja neblaivus asmuo, ilgą laiką vyravo gana skirtinga pozicija aiškinant, kaip turėtų būti nustatoma konfiskuotinos transporto priemonės vertė. Šiame tyrime, apibendrinus galimus konfiskuotino turto vertės nustatymo kriterijus, ypatingas dėmesys skiriamas Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. birželio 19 d. išplėstinės septynių teisėjų kolegijos nutarčiai baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-12-495/2020, aktualioje vienodinant teismų praktiką taikant BK 72 straipsnio 5 dalies nuostatas.

Reikšminiai žodžiai: turto konfiskavimas, turto vertė, konfiskuotino turto vertės išieškojimas, transporto priemonės vertė.

Įvadas

Pagal baudžiamąjį įstatymą turto konfiskavimas yra baudžiamojo poveikio priemonė, kurios turinį sudaro priverstinis, neatlygintinas konfiskuotino bet kokio pavidalo turto, esančio pas kaltininką ar kitus asmenis, paėmimas valstybės nuosavybėn (BK 72 str. 1 d.). Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – ir kasacinės instancijos teismas) praktikoje pabrėžiama, kad, konfiskuojant asmens turtą, radikalčiai apribojama asmens teisė į nuosavybės apsaugą, įtvirtintą Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnyje ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsnyje (kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-143-976/2019). Todėl sprendžiant paties turto konfiskavimo ar konfiskuotino turto vertę atitinkančios pinigų sumos išieškojimo (BK 72 str. 5 d.) klausimus, turi būti užtikrinamas proporcingumo principo reikalavimų įgyvendinimas, t. y. tokiais atvejais nuosavybės teisių apribojimas, be kita ko, turi atitikti padarytos nusikalstamos veikos pavojingumą.

Baudžiamajame įstatyme nenustatyta apribojimų taikyti BK 72 straipsnį, kai kaltininkui skiriama baudos bausmė. Kasacinės instancijos teismo praktikoje išaiškinta, kad baudos bausmė ir konfiskuotino turto vertę atitinkančios pinigų sumos išieškojimas (BK 72 str. 5 d.) reiškia turtinio pobūdžio sankcijos pritaikymą, tačiau tai nepažeidžia principo *non bis in idem* (*negalima dukart bausiti už tą patį teisės pažeidimą*) (kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-119-976/2018).

Šios nuostatos, įgyvendinant, be kita ko, ir teisingumo principo reikalavimus, suponuoja pareigą taikant BK 72 straipsnio 5 dalį baudžiamojoje byloje tinkamai nustatyti ir pagrįsti nusikalstamos veikos rezultato, nusikalstamos veikos įrankių (priemonių) vertę. Šiuo aspektu pažymėtina, kad daugumoje turtui konfiskuoti skirtų mokslinių darbų pasisakoma dėl turto konfiskavimo

prigimties¹, turto konfiskavimo iš trečiųjų asmenų problematikos², turto konfiskavimo ir nusikalstamos veikos padarytos žalos atlyginimo klausimų³, taip pat įvairiais turto konfiskavimo taikymo teismų praktikoje aspektais⁴. Tačiau šiuose moksliniuose tyrimuose didesnis dėmesys klausimams, kaip turėtų būti taikomos BK 72 straipsnio 5 dalies nuostatos, kokiais kriterijais vadovaujantis apskaičiuotina konfiskuotino turto vertė, koks šių kriterijų turinys, ar minėtos BK nuostatos sudaro galimybę išieškoti tik dalį minėtos vertės, neskirtas. Problemos, kokiais kriterijais vadovaujantis turi būti nustatoma konfiskuotinos priemonės vertė, aktualumas 2020 m. išryškėjo transporto priemonių vairavimo, kai vairuoja neblaivus asmuo (BK 281¹ str.), baudžiamosiose bylose. Viena vertus, šios kategorijos bylose pritariama transporto priemonės rinkos vertės kriterijaus taikymui, kita vertus, ilgą laiką formavosi nenuosekli teismų praktika sprendžiant, ar į transporto priemonės rinkos vertę įskaičiuotinas ir pridėtinės vertės mokestis (toliau – PVM). Skirtingoms pozicijoms vienodinti ypač aktuali Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. birželio 19 d. išplėstinės septynių teisėjų kolegijos nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-12-495/2020. Atsižvelgiant į tai, šio tyrimo tikslas yra nustatyti BK 72 straipsnio 5 dalies taikymui aktualius nusikalstamos veikos rezultato, priemonių (įrankių) vertės nustatymo kriterijus, atskleisti jų turinį, išanalizuoti kasacinės instancijos teismo praktikos pokyčius nustatant konfiskuotinos transporto priemonės vertę atitinkančią pinigų sumą, parodyti, kokiais išaiškinimais nuo šiol turės vadovautis teismai, taikydami minėtas BK 72 straipsnio nuostatas. Atliekant tyrimą buvo taikyti dokumentų analizės, sisteminės analizės, taip pat loginis, apibendrinimų ir kiti mokslinių tyrimų metodai.

3.2.1. Konfiskuotino turto vertė, jos nustatymo kriterijų problematika

Turto konfiskavimas (BK 72 str.) – viena iš BK IX skyriuje nurodytų baudžiamojo poveikio priemonių rūšių, kuria siekiama padėti įgyvendinti bausmės paskirtį (BK 67 str. 1 d.). Pagal BK 72 straipsnio 1 dalį turto konfiskavimas yra priverstinis neatlyginamas konfiskuotino bet kokio pavidalo turto, esančio pas kaltininką ar kitus asmenis, paėmimas valstybės nuosavybėn. Mokslinėje literatūroje atkreipiamas dėmesys į tai, kad idėja „paimti valstybės naudai neteisėtai iš nusikalstamos veikos įgytą turtą iškelta seniai, jos išraiška – turto, gauto nusikalstamu būdu, konfiskavimas“⁵. Kasacinės instancijos teismo praktikoje, aiškinant BK 72 straipsnio nuostatas, pažymėta, kad turto konfiskavimo tikslas – pirmiausia panaikinti galimybę kaltininkui ar kitiems asmenims iš nusikalstamos veikos gauti turtinės naudos, t. y. padaryti nusikalstamą veiką ekonomiškai ne-naudingą, taip pat išimti iš apyvartos turtą, kuris naudojamas nusikalstamai veikai daryti, užkirsti kelią toliau naudoti šį turtą tokiais tikslais (pavyzdžiui, kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-98-489/2020). Konfiskuotinu turtu laikomas BK uždraustos veikos įrankis, priemonė arba rezultatas (tiesiogiai arba netiesiogiai iš jos gautas bet kokio pavidalo turtas) (BK 72 str. 2 d.). Ši BK 72 straipsnyje nustatyta priemonė dar vadinama *specialiąja konfiskacija*, kurią taikant „paprastai konfiskuojami nusikaltimo įrankiai, grobtas turtas ir objektas“⁶.

Baudžiamosiose bylose galimos situacijos, kai minėtas konfiskuotinas turtas yra paslėptas, suvartotas, priklauso tretiesiems asmenims ar jo negalima paimti dėl kitų priežasčių arba šį turtą konfiskuoti būtų netikslinga. Tokiais atvejais, įgyvendinant turto konfiskavimo, kaip baudžia-

1 Rasa Paužaitė, „Turto konfiskavimo teisinės prigimties problemos“, *Jurisprudencija*, 8, 98 (2007).

2 Vytautas Piesliakas, „Neteisėtu būdu gautų pajamų konfiskavimas Lietuvos baudžiamojoje teisėje: siekiai ir realybė“, *Jurisprudencija*, 18, 2 (2011).

3 Rasa Paužaitė, „Turto konfiskavimo ir nusikalstama veika padarytos žalos atlyginimo santykis“, *Jurisprudencija*, 11, 113 (2008).

4 Skirmantas Bikelis ir kt., *Kad nusikaltimai neapsimokėtų. Tradiciniai ir modernūs turto konfiskavimo mechanizmai* (Vilnius: Justitia, 2014).

5 Laurynas Pakštaitis, „Neteisėtas praturtėjimas kaip nusikalstama veika: ištakos, kriminalizavimo problema, taikymas, perspektyvos“, *Jurisprudencija*, 20, 1 (2013): 323.

6 Jean Pradel, *Lyginamoji baudžiamoji teisė* (Vilnius: Eugrimas, 2001), 522–523.

mojo poveikio priemonės, paskirtį, iš kaltininko išieškoma konfiskuotino turto vertę atitinkanti pinigų suma (BK 72 str. 5 d.). Šios nuostatos atitinka Europos Parlamento ir Tarybos 2014 m. balandžio 3 d. direktyvos Nr. 2014/42/ES dėl nusikaltimų priemonių ir pajamų iš nusikaltimų įšaldymo ir konfiskavimo Europos Sąjungoje 4 straipsnio 1 dalies nuostatas, jog valstybės narės imasi reikiamų priemonių, kad būtų užtikrinta galimybė visiškai arba iš dalies konfiskuoti nusikaltimo priemones ir pajamas arba turtą, kurio vertę atitinka tokias nusikaltimo priemones arba pajamas, jeigu yra priimtas galutinis apkaltinamasis nuosprendis dėl nusikalstamos veikos, kuris taip pat gali būti priimtas pritaikius *in absentia* procedūrą. Taigi, išieškant konfiskuotino turto vertę atitinkančią pinigų sumą, turi būti nustatoma įrankio, priemonės arba rezultato vertė pinigine išraiška.

Šiuo aspektu aktualu ir tai, kad BK 72 straipsnio 5 dalyje nustatyta galimybė išieškoti konfiskuotino turto vertę paprastai yra taikoma papildomai įvertinus šios priemonės proporcingumą. Kasacinės instancijos teismo praktikoje atkreiptas dėmesys į tai, kad turėtų būti daromas skirtumas tarp baudžiamojo proceso metu rasto turto konfiskavimo ir konfiskuotino turto vertės išieškojimo, taigi tokios situacijos, atsižvelgus į visas reikšmingas aplinkybes, praktikoje paprastai vertinamos skirtingai (pavyzdžiui, kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-304-976/2016). Sprendžiant konfiskuotino turto vertę atitinkančios pinigų sumos išieškojimo klausimą proporcingumo principo taikymo aspektu, kasacinės instancijos teismo praktikoje vertintinos visos reikšmingos bylos aplinkybės: atsižvelgiama tiek į padarytos nusikalstamos veikos aplinkybes, tiek į nusikalstamą veiką padariusį asmenį apibūdinančius duomenis ir kitas šiam klausimui išspręsti turinčias reikšmes aplinkybes (pavyzdžiui, kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-72-489/2020, 2K-119-976/2018, 2K-315-303/2018). Pabrėžtina, kad turto konfiskavimo, kaip ir konfiskuotino turto vertės išieškojimo, tikslas, be kita ko, yra padaryti kaltininko nusikalstamą veiką ekonomiškai nenaudingą, o ne jį nubausti.

Nusikalstamos veikos rezultato vertė. Nustatant nusikalstamos veikos rezultato vertę, svarbu, kad turto konfiskavimo vienas iš tikslų – „įgyvendinti pamatinę baudžiamosios justicijos idėją, kad nusikalstama veika neapsimoka (angl. *crime doesn't pay*)“⁷. Su šiais tikslais sietinas ir BK 72 straipsnio 5 dalies taikymas. Kasacinės instancijos teismo praktikoje šiuo aspektu pažymima, kad „pagal BK 72 straipsnio 5 dalyje nurodytos normos prasmę turto vertės išieškojimas pirmiausia turi būti nukreiptas į tą turtinę naudą, kurią nuteistasis realiai gavo iš nusikalstamos veikos“ (pavyzdžiui, kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-2-693/2019, 2K-6-489/2019, 2K-7-30-788/2017). „Uždraustos veikos rezultatu pripažįstamas tiesiogiai ar netiesiogiai iš jos gautas bet kokio pavida-lo turtas. Taigi uždraustos veikos rezultatu laikoma turtinė nauda, kurią kaltininkas gauna padaręs uždraustą veiką, jo pasipelnymas iš šios veikos“ (pavyzdžiui, kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-162-303/2017). Siekiant tinkamo BK 72 straipsnio 5 dalies taikymo „esminė aplinkybė baudžiamosiose bylose, kurią turėtų nustatyti ikiteisminis tyrimas, o vėliau teismas – kokios vertės turto asmuo gavo iš nusikalstamos veikos“⁸.

Nors nusikalstamos veikos dalykas savaime nėra tapatus iš nusikalstamos veikos gautam rezultatui, jį tokiu rezultatu pripažinus yra aktualūs jo vertės apskaičiavimo būdai, be kita ko, vagystės (BK 178 str.), sukčiavimo (BK 182 str.), korupcinių nusikalstamų veikų (BK 225 str.) baudžiamosiose bylose.

Kaip antai vagystės (BK 178 str.) baudžiamosiose bylose pagrobto turto vertė nustatoma vadovaujantis daikto rinkos verte veikos padarymo metu: „Turto vertė gali būti nustatoma pagal pirkimo–pardavimo sandorių kainą, turto sukūrimo (atkūrimo), įsigijimo kaštus. Tais atvejais, kai nuosavybė į daiktą atsirado pirkimo–pardavimo sandorio pagrindu ir byloje yra duomenų apie daikto įsigijimo kainą, tačiau daiktas pagrobiamas praėjus laikotarpiui, turinčiam reikšmės jo kainai, daikto vertė nustatoma pagal faktinę turto vertę (didmenines, rinkos ar komiso kainas)

7 Paužaitė, *supra* note 3: 57.

8 Bikelis ir kt., *supra* note 4: 282.

nusikalstamos veikos padarymo metu. Kai tokių duomenų byloje nėra, pagrobto turto vertė nustatoma atsižvelgiant į identiško ar tos kategorijos daikto analogo vidutinę rinkos kainą“ (pavyzdžiui, kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-147-511/2016, 2K-245-696/2015). Pavyzdžiui, iš parduotuvės prekybos salės pagrobtų prekių vertė nustatoma remiantis daikto rinkos verte vagystės padarymo metu, t. y. remiantis tokio daikto pardavimo kaina: „baudžiamojame byloje nustatyta, kad nusikalstamos veikos padarymo metu megztinis buvo <...> parduotuvės prekybos salėje, taigi šis megztinis buvo mažmeninėje prekyboje parduodama prekė, kurios pardavimo kaina viešai nurodyta prekės etiketėje. Būtent ši kaina ir yra šios prekės rinkos kaina, t. y. parduodamos prekės vertė pinigais“ (kasacinė nutartis baudžiamojame byloje Nr. 2K-564/2011).

Galimos situacijos, kai pagrobto daikto savininkas jį buvo įsigijęs taikant tam tikras akcijas arba daikto įsigijimas buvo susijęs su papildomomis prievolėmis savininkui (pavyzdžiui, mobiliojo ryšio telefonas įsigytas už 0,01 Eur sudarius terminuotą abonementinę sutartį). Pagal kasacinės instancijos teismo praktiką pagrobto turto vertė tokiais atvejais nustatoma atsižvelgiant į identiško ar tos kategorijos daikto analogo vidutinę rinkos kainą (kasacinė nutartis baudžiamojame byloje Nr. 2K-245-696/2015).

Apibendrinimas, kad, be kita ko, vagystės iš parduotuvių atveju pagrobto turto verte paprastai laikoma prekės (daikto) pardavimo kaina, kurią moka pirkėjas, aktualus tuo, kad leidžia pastebėti, jog šio turto vertę (pardavimo kainą) sudaro ir parduotuvės taikomas antkainis, taip pat į ją yra įskaičiuotas PVM (jie konstatuojant vertę neišskaičiuojami). Šis požiūris galėtų būti grindžiamas nusikalstamos veikos rezultato konfiskavimo (arba jo vertės išieškojimo) tikslais, t. y. siekiu užkirsti kelią nusikalstamam praturtėjimui, atitinkamai konfiskuojant realią turtinę naudą (arba ją atitinkančią vertę), gautą iš nusikalstamos veikos.

Turto, kaip nusikalstamos veikos dalyko, vertės nustatymo kriterijumi – turto rinkos verte veikos padarymo metu – vadovaujamosi ir sukčiavimo baudžiamosiose bylose (BK 182 str.). Kasacinės instancijos teismo praktikoje pažymėta, kad *šaltiniai*, „pagal kuriuos nustatoma turto vertė, gali būti skirtingi ir jų pasirinkimas priklauso nuo konkrečios bylos aplinkybių. Tai gali būti daroma pagal pirkimo–pardavimo sandorių kainą, turto sukūrimo (atkūrimo), įsigijimo sąnaudas ir pan. Kai tokių duomenų byloje nėra, turto vertė nustatoma atsižvelgiant į identiško ar tos kategorijos daikto analogo vidutinę rinkos kainą“ (pavyzdžiui, kasacinė nutartis baudžiamojame byloje Nr. 2K-177-788/2019).

Sprendžiant BK 72 straipsnio 5 dalies taikymo klausimą, realiai iš nusikalstamos veikos gautos naudos kriterijus (konstatuojant konfiskuotino turto vertę) taikomas ir korupcinių nusikalstamų veikų baudžiamosiose bylose (BK 225 str.): „Kadangi <...> A. Š. buvo nuteistas už kyšininkavimą, o kyšio dalykas buvo pripažinti bute <...> atlikti remonto darbai, buitinė technika ir baldai (t. y. nusikalstamos veikos rezultatas BK 72 straipsnio 2 dalis), tai teismas pagrįstai konfiskavo ne tiesiogiai gautą turtą, o turto vertę atitinkančią pinigų sumą <...>. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog dalis konfiskuotino turto – baldai, buitinė technika buvo nupirkti ir įrengti 2008 m., todėl iš dalies prarado savo turtinę vertę. Tad toks teismo sprendimas grindžiamas byloje nustatytomis aplinkybėmis ir neprieštaruoja BK 72 straipsnyje įtvirtintoms nuostatom“ (kasacinė nutartis baudžiamojame byloje Nr. 2K-243-942/2016).

Nusikalstamos veikos įrankio (priemonės) vertė. Kitaip nei nusikalstamos veikos rezultato konfiskavimo atveju, įrankių (priemonių) konfiskavimu yra įgyvendinami išimtinai prevenciniai tikslai – siekiama kaltininkui „atimti galimybę dar kartą panaudoti šią priemonę nusikalstamais tikslais, taip pat daryti atitinkamą prevencinį poveikį taip veikti linkusiems asmenims“ (pavyzdžiui, kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-261-489/2018, 2K-315-303/2018). Atitinkamai su prevenciniais tikslais turėtų būti siejamas ir įrankių (priemonių) vertės išieškojimas: „taikant BK 72 straipsnio 5 dalies nuostatas, t. y. konfiskuojant ne pačią priemonę, bet jos vertę atitinkančią sumą, užtikrinami prevenciniai tikslai, t. y. kad kiti asmenys susilaikytų nuo panašaus pobūdžio nusikalstamų veikų ir, kad nebūtų bandoma nusikalstamais tikslais panaudoti kitiems asmenims priklausančius daiktus, taip išvengiant jų konfiskavimo rizikos“ (kasacinė

nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-17-788/2019). Atsižvelgiant į šią specifiką, kasacinės instancijos teismo praktikoje atkreipiamas dėmesys į tai, kad ne konfiskuojant pačią nusikalstamos veikos padarymo priemonę, o *išieškant* jos vertę pinigais (BK 72 str. 5 d.), turėtų būti atidžiai apsvarstoma, ar tokia baudžiamojo poveikio priemonė atitinka turto konfiskavimo tikslus, taip pat įvertinamas tokio išieškojimo proporcingumas (pavyzdžiui, kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-261-489/2018).

3.2.2. Konfiskuotino automobilio vertės nustatymas (kai padaryta BK 281¹ straipsnyje nustatyta nusikalstama veika) pagal kasacinės instancijos teismo praktiką

Po 2019 m. baudžiamojo įstatymo pakeitimų transporto priemonių vairavimo, kai vairuoja neblaivus asmuo, nusikalstama veika įtvirtinta atskirame BK 281¹ straipsnyje (anksčiau ją nustatė BK 281 str. 7 d.). Kai tokia nusikalstama veika padaroma tyčia (BK 15 str.), jos metu panaudota kelių transporto priemonė pripažįstama nusikalstamos veikos padarymo priemone (pavyzdžiui, *mutatis mutandis* kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-79-511/2018). Atitinkamai tais atvejais, kai transporto priemonė negali būti konfiskuojama (pavyzdžiui, priklauso tretiesiems asmenims, kurie nežinojo ir neturėjo bei negalėjo žinoti apie nusikalstamą jiems priklausančios transporto priemonės panaudojimą), vadovaujantis BK 72 straipsnio 5 dalimi, iš kaltininko išieškoma transporto priemonės vertę atitinkanti pinigų suma. Kaip atkreiptas dėmesys kasacinės instancijos teismo praktikoje, toks teisinis reguliavimas užkerta kelią atvejams, kai kaltininkas sąmoningai daro nusikalstamas veikas su svetimu naudojamu turtu, žinodamas, kad toks turtas negali būti konfiskuojamas, ir kartu užtikrinamos teisės asmenų, kurie su savo turtu elgėsi apdairiai (pavyzdžiui, kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-262-489/2017).

Kita vertus, toks teisinis reguliavimas teismų praktikoje sukėlė problemų, sprendžiant, kokiais kriterijais vadovaujantis turėtų būti nustatoma konfiskuotinos transporto priemonės vertė. Nors „BK 72 straipsnio 5 dalis numato labai plačius pagrindus teismui taikyti turto vertės, o ne paties konkretaus <...> turto konfiskaciją“⁹, turto vertės nustatymo kriterijų paieška yra palikta teismų praktikai. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad BK 72 straipsnio 5 dalyje nurodoma išieškotina *konfiskuotino turto vertę atitinkanti pinigų suma* (ne kaina, ne rinkos vertė), taip paliekant galimybes konfiskuotino turto vertės nustatymui pasirinkti įvairias metodikas. Kasacinės instancijos teismo praktikoje pripažįstama, kad „konfiskuotino turto vertė paprastai nustatoma remiantis specialisto atliktu konkrečios transporto priemonės įvertinimu. Byloje nesant tokių duomenų, konfiskuotino turto vertė nustatoma pagal atitinkamų juridinių asmenų pažymą apie tokios rūšies transporto priemonės vidutinę vertę“ (kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-12-495/2020). Pažymose apie vidutinę transporto priemonės vertę (kainą) automobilio kaina paprastai nurodoma be PVM ir su PVM, atitinkamai minėtas išaiškinimas buvo palikęs atvirą klausimą, ar konstatuojant konfiskuotinos transporto priemonės vertę į ją turėtų būti įskaičiuojamas ir PVM. Šiuo aspektu aktualu, kad iki Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. birželio 19 d. išplėstinės septynių teisėjų kolegijos nutarties baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-12-495/2020 teismų praktikoje vyravo skirtingi požiūriai. Vienais atvejais konfiskuotinos transporto priemonės vertė buvo nustatoma į ją įskaičiuojant PVM (pavyzdžiui, kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-80-511/2018, 2K-261-489/2018, 2K-100-648/2019), kitais atvejais – transporto priemonės vertė buvo nustatoma be PVM (pavyzdžiui, kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-164-222/2019, 2K-271-628/2018). Kadangi šiose Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nagrinėtose bylose klausimas dėl PVM įskaičiavimo į konfiskuotino automobilio vertę nebuvo keltas, minėtose nutartyse plačiau šiuo klausimu nepasisakyta.

⁹ Bikelis ir kt., *supra note* 4: 280.

Minėta kasacine nutartimi baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-12-495/2020 pateiktas reikšmingas BK 72 straipsnio 5 dalies taikymo transporto priemonių vairavimo, kai vairuoja neblaivus asmuo, bylose išaiškinimas suvienodino skirtingą teismų praktiką apskaičiuojant konfiskuotinos transporto priemonės vertę atitinkančią pinigų sumą. Šioje nutartyje pabrėžta, kad „sprendžiant dėl konfiskuotino automobilio vertės nustatymo <...> teismų praktikoje paprastai yra taikomas transporto priemonės rinkos vertės kriterijus, t. y. tokio automobilio vertė yra nurodoma pagal vidutinę tokios transporto priemonės rinkos kainą. Atitinkamai kasacinėse nutartyse konfiskuotinos transporto priemonės vertę išreiškia jos rinkos kaina, dėl to sąvokos „turto vertė“ ir „kaina“ nutartyse vartojamos kartu“. Kadangi įrankių (priemonių) vertės išieškojimu, be kita ko, siekiama, kad nebūtų sąmoningai panaudoti kitiems asmenims priklausantys daiktai, taip išvengiant jų konfiskavimo rizikos, kasacinės instancijos teismas pažymėjo, kad svarbu, jog „automobilio rinkos vertė ir išieškotina pinigų suma sutaptų. Kartu toks vertinimas, <...> leidžia užtikrinti proceso dalyvių (asmenų) lygybės prieš įstatymą principą, t. y. išvengti situacijos, kai asmuo (automobilio savininkas), kurio automobilis konfiskuotas, atsiduria blogesnėje padėtyje nei asmuo, iš kurio išieškoma tokio turto kaina be PVM“.

Šiuo aspektu aktualu ir tai, kad nustatant konfiskuotino turto vertę atitinkančią pinigų sumą (BK 72 str. 5 d.) nėra aktualios Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės įstatymo nuostatos, susijusios su turto apmokestinimu PVM. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas analizuojamoje nutartyje išaiškino, kad minėto įstatymo nuostatos taikytinos skirtingu (specifiniu), baudžiamajai teisei svarbiu aspektu – ne nustatant, ar konfiskuotinas turtas yra apmokestinamas PVM, o apskaičiuojant, kokia yra reali transporto priemonės (konfiskuotino automobilio) rinkos kaina (vertė). Kasacinės instancijos teismas pažymėjo, kad „tiek rinkos kaina, tiek rinkos vertė rodo tą pinigų sumą, už kurią galėtų būti parduodamas turtas (kurią mokėtų pirkėjas). Todėl, konfiskuotinos transporto priemonės (automobilio) vertei apskaičiuoti taikant šį rinkos vertės kriterijų, automobilio vertę atitinka pinigų suma (kaina), už kurią galėtų būti įsigytas (parduotas) analogiškas automobilis rinkoje“. Kadangi automobilio rinkos vertė rodo tą pinigų sumą, kurią už analogišką automobilį realiai mokėtų pirkėjas (pirkėjo mokama reali automobilio pardavimo kaina rinkoje), todėl į pirkėjo mokamą kainą yra įskaičiuotas ir PVM. Atitinkamai iš kaltininko, taikant BK 72 straipsnio 5 dalį, yra išieškoma konfiskuotinos transporto priemonės vertę atitinkanti pinigų suma, į kurią yra įskaičiuotas PVM. Šią poziciją kasacinės instancijos teismas, be kita ko, pagrindė ir tuo, kad konfiskuota transporto priemonė (kaip transporto priemonių vairavimo, kai vairuoja neblaivus asmuo, nusikalstamos veikos padarymo priemonė) teisės aktų nustatyta tvarka yra realizuojama tokia kaina, į kurią įskaičiuotas PVM, tačiau, realizavus konfiskuotą automobilį, gautas PVM buvusiam automobilio savininkui negrąžinamas.

Apibendrinus teigtina, kad konfiskuotinos transporto priemonės vertė yra įrodinėtiną baudžiamosios bylos aplinkybė, nustatoma pagal Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 20 straipsnyje nurodytas įrodinėjimo taisykles. Mokslinėje literatūroje atkreiptas dėmesys į tai, kad taikant „turto vertės konfiskavimą, išieškojimą galima nukreipti į bet kokią aptiktą kaltininko turimą turtą, visų pirma jo pinigines lėšas“, tačiau plačiau diskusija dėl turto vertės nustatymo neplėtota. Atsižvelgiant į tai, teismų praktikai tampa aktuali kasacinė nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-12-495/2020, kurioje suformuluoti esminiai transporto priemonės vertės nustatymo kriterijai, transporto priemonių vairavimo, kai vairuoja neblaivus asmuo, baudžiamosiose bylose, suvienodinę praktiką taikant BK 72 straipsnio 5 dalies nuostatas. Aktualu ir tai, kad išaiškinimas, jog konfiskuotino automobilio vertė nustatoma pagal rinkos kainą su PVM, neišvengiamai turės įtakos kitų kategorijų baudžiamosioms byloms tais atvejais, kai turės būti nustatoma konfiskuotino turto, dėl kurio buvo sumokėtas PVM, vertę atitinkanti pinigų suma.

Išvados

1. Pagrindinis nusikalstamos veikos rezultato, taigi, ir jo vertę atitinkančios pinigų sumos, konfiskavimo tikslas – padaryti kaltininko nusikalstamą veiką ekonomiškai nenaudingą. Kitaip nei nusikalstamos veikos rezultato konfiskavimo atveju, įrankių (priemonių) konfiskavimu įgyvendinami išimtinai prevenciniai tikslai – siekiama kaltininkui atimti galimybę dar kartą panaudoti šią priemonę nusikalstamais tikslais. Atitinkamai su prevenciniais tikslais yra siejamas ir įrankių (priemonių) vertės išieškojimas – taip, be kita ko, užtikrinama, kad nebūtų bandoma nusikalstamais tikslais panaudoti kitiems asmenims priklausančius daiktus tokiu būdu išven-giant jų konfiskavimo rizikos.
2. Kasacinėje praktikoje apskaičiuojant konfiskuotino turto vertę atitinkančią pinigų sumą (BK 72 str. 5 d.) paprastai taikomas turto rinkos vertės kriterijus. Atsižvelgiant į tai, kad turto konfiskavimas (BK 72 str. 1–2 d.) ir turto vertės konfiskavimas (BK 72 str. 5 d.) skiriasi, nustatant galutinę konfiskuotiną turto vertę, turi būti įgyvendinami ir iš proporcingumo principo kylantys reikalavimai.
3. Rinkos kaina ir rinkos vertė rodo tą pinigų sumą, už kurią galėtų būti parduodamas turtas (kurią mokėtų pirkėjas). Konfiskuotino automobilio (kai padaryta BK 281¹ str. nustatyta veika) vertei apskaičiuoti taikant rinkos vertės kriterijų, automobilio verte laikoma pinigų suma (kaina), už kurią galėtų būti įsigytas (parduotas) analogiškas automobilis rinkoje. Atsižvelgiant į tai, kad rinkos vertę rodo pirkėjo mokama reali automobilio pardavimo kaina rinkoje, į šią kainą yra įskaičiuojamas ir PVM.
4. Jei, atsižvelgiant į byloje nustatytas aplinkybes, konfiskuotino automobilio vertės su PVM išieškojimas, vadovaujantis BK 72 straipsnio 5 dalimi, būtų neproporcinga, turėtų būti sprendžiama dėl dalies automobilio vertės išieškojimo.

Criteria for Determining the Value of the Property, which is Subject to Confiscation (Article 72 (5) of the Criminal Code), Applicable in Criminal Cases

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of Criminal Law and Procedure
Dr. Renata Marcinauskaitė
E-mail: rennata@mruni.eu

Summary. *According to the Criminal Code of the Republic of Lithuania (hereafter – CC), penal sanctions must assist in implementing the purpose of a penalty (Article 67(1) of the CC). In this view, the application of the provisions on confiscation of property (Article 72 of the CC) must be based, inter alia, on the implementation of the requirements arising from the principles of justice and proportionality. The implementation of these principles is also relevant in resolving the issue of recovery of the sum of money equivalent to the value of the property, which is subject to confiscation. According to Article 72(5) of the CC, where such property has been concealed, consumed, belongs to third parties or cannot be taken for other reasons or confiscation of this property would not be appropriate, the court shall recover from the offender or other persons a sum of money equivalent to the value of the property subject to confiscation. The case law on driving a road vehicle under the influence of alcohol (where the blood alcohol level exceeds 1.5 promille) (Article 281¹ of CC) has long been quite different in interpreting how the value of a vehicle, which is the subject to confiscation, should be determined. In this study, after summarizing the possible criteria for determining the value of property, special attention is paid to the ruling of 19 June 2020 of the Supreme Court of Lithuania in Criminal Case No. 2K-7-12-495/2020, relevant to the unification of court practice in applying the provisions of Article 72(5) of the CC.*

Keywords: *confiscation of property, value of property, recovery of value of property subject to confiscation, value of vehicle.*

3.3. Šeimos nario sampratos ir baudžiamojo proceso kodekso 82 straipsnio pakeitimai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Baudžiamosios teisės ir proceso institutas

Dr. Marina Gušauskienė

El. paštas: mgusauskienen@mruni.eu

Dr. Egidijus Losis

El. paštas: egidijus.losis@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-11

Santrauka. Straipsnyje nagrinėjami nuo 2020 m. rugsėjo 1 d. įsigalioję Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso (toliau – BPK) 38 ir 82 straipsnių pakeitimai. Šiais pakeitimais Lietuvos Respublikos Seimas revizavo BPK 38 straipsnyje įtvirtintą šeimos nario sampratą, ją išplėtė šeimos nariui prilygindamas asmens išlaikomus asmenis (išlaikytinius) ir pakeitė BPK 82 straipsnyje įtvirtintos asmens teisės neduoti parodymų ar atsisakyti atsakinėti į kai kuriuos klausimus prieš savo artimus giminaičius ir šeimos narius reguliavimą.

Taip pat atskleidžiama, kad BPK 38 straipsnio pakeitimai, kuriais išplėstas asmenų, priskirtinų šeimos nariams, ratas, prisidėjo prie Lietuvos baudžiamojo proceso teisės unifikavimo su Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuojama šeimos samprata, kuri prioritetą teikia ne santykių raiškos formai, o asmenų tarpusavio santykių turiniui. Straipsnyje nagrinėjama 2020 m. priimtų BPK 38 straipsnio pakeitimų įtaka apklausos instituto taikymui ir teisės į nešališką procesą įgyvendinimui.

Be to, atlikta BPK 82 straipsnio pakeitimo formuluotės analizė atskleidžia, kad, atlikus pakeitimą, pagrindiniu faktoriumi, leidžiančiu asmeniui pasinaudoti teise neduoti parodymų prieš savo šeimos narius ar neatsakinėti į tam tikrus klausimus, tapo apklausos metu pateikiamos informacijos pobūdis, o ne buvimo šeimos nariu faktas.

Reikšminiai žodžiai: šeimos narys, išlaikytinis, globotinis, sąžiningas baudžiamasis procesas, proceso garantijos, Europos Žmogaus Teisių Teismas, liudytojo apklausa, liudijimo ypatumai, konstitucinės teisės.

Įvadas

Baudžiamojo proceso humanizavimas, orientacija į žmogaus teisių užtikrinimą, valstybėje vykdomos socialinės politikos pokyčiai, Europos Sąjungos, Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) nustatyti būtinieji standartai, padėsiantys užtikrinti nusikaltimo aukų (nukentėjusiųjų) apsaugą bei jų interesų gynimą, baudžiamajon atsakomybėn traukiamų asmenų apsaugą, įpareigoja įstatymo leidėją nuolatos peržiūrėti baudžiamojo proceso teisinį reguliavimą, esant būtinybei tikslinti atskirus baudžiamojo proceso institutus ir / ar baudžiamajame procese vartotinas sąvokas.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 31 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas draudimas versti duoti parodymus prieš savo šeimos narius ar artimus giminaičius. Baudžiamojo proceso aspektu šis draudimas turi tiesioginę įtaką baudžiamojo proceso teisiniams santykiams, ypač apklausos procesinio instituto reglamentavimui, teisės į nešališką procesą (nusišalinimo instituto) įgyvendinimui. Tačiau tinkamam konstitucinio draudimo įgyvendinimui (reglamentavimo ir praktiniu lygmeniu) būtinas šį draudimą atitinkantis reglamentavimas, BPK aiškiai apibrėžiantis

subjektus, priskirtinus šeimos nario ir artimo giminaičio sampratai. BPK 38 straipsnyje pateikiama šeimos nario, o BPK 15 straipsnyje (blanketinė nuoroda į Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso (toliau – BK) 248 straipsnį) artimųjų giminaičių sampratos. Įstatymų leidėjas, atsižvelgdamas į visuomenėje kintantį šeimos sampratos socialinį suvokimą ir siekdamas maksimalios Konstitucijos 31 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos šeimos narių teisinių santykių apsaugos, ėmėsi koreguoti procesinę šeimos nario sampratą.¹ 2020 m. gegužės 21 d. Lietuvos Respublikos Seimas (toliau – Seimas) praplėtė šeimos nario sampratą ir pakeitė liudijimo ypatumus reglamentuojantį BPK 82 straipsnį.²

Kaip tik šie pakeitimai, pasitelkiant sisteminį, loginį, lyginamąjį tyrimo metodus, yra šio straipsnio nagrinėjimo dalykas.

3.3.1. Šeimos samprata

Pirminėje 2002 m. priimtoje BPK 38 straipsnio redakcijoje³ buvo įtvirtinta, kad šeimos nariais laikomi „<...> su tuo asmeniu gyvenantys tėvai (įtėviai), vaikai (įvaikiai), broliai, seserys ir jų sutuoktiniai, taip pat asmens sutuoktinis arba asmuo, su kuriuo asmuo bendrai gyvena neįregistravęs santuokos (partnerystė), sutuoktinio tėvai <...>“. Vėliau procesinė šeimos nario samprata kito, plečiant jos turinį. 2010 m. rugsėjo 21 d. Seimas įstatymu⁴ praplėtė procesinę šeimos nario sampratą. Į ją pateko asmuo, „su kuriuo tas asmuo Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nustatyta tvarka susitarė sudaryti santuoką <...> ir buvę sutuoktiniai“. 2020 m. gegužės 21 d. įstatymu Seimas dar kartą revizavo BPK 38 straipsnyje įtvirtintą šeimos nario sampratą ir ją išplėtė šeimos nariui prilygindamas asmens išlaikomus asmenis (išlaikytinius).

Pažymėtina, kad šeimos, šeimos nario sąvokos plačiai (tiek procesine, tiek materialiąja prasme) nagrinėtos ir nagrinėjamos mokslininkų⁵, tačiau grynai procesinę šeimos nario sampratą tiesiogiai lemia Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas), EŽTT formuojama jurisprudencija.

Aiškindamas šeimos konstitucinius pagrindus atskleidžiantį Konstitucijos 38 straipsnį, įtvirtinantį, kad šeima yra visuomenės ir valstybės pagrindas, valstybė saugo ir globoja šeimą, motinystę, tėvystę ir vaikystę, santuoka sudaroma laisvu vyro ir moters susitarimu, Konstitucinis Teismas 2012 m. birželio 4 d. nutarime⁶ pateikė konstitucinę šeimos sampratą, kuri grindžiama šeimos tarpusavio atsakomybe, emociniu prieraišumu, supratimu, pagalba ir savanorišku apsisprendimu priimti tam tikras teises ir pareigas.

Aiškindamas ir vertindamas valstybinę šeimos politikos koncepciją, Konstitucinis Teismas 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarime⁷ pažymėjo: „<...> konstitucinė šeimos samprata negali būti kil-

1 Procesinė BK 246 straipsnyje įtvirtinta artimojo giminaičio samprata nesikeitė nuo 2000 m., kai buvo priimtas Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (*Valstybės žinios*, 2000-10-25, Nr. 89-2741).

2 Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 8, 28, 38 ir 82 straipsnių pakeitimo įstatymas. *TAR*, 2020, Nr. 11675.

3 Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002-04-09, Nr. 37-1341.

4 Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso papildymo 3-1 straipsniu ir 18, 21, 38, 55, 64, 78, 81, 102, 112, 121, 125, 134, 135, 136, 137, 142, 151, 157, 168, 170, 176, 178, 181, 342, 348, 389, 418, 440 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. XI-1014 (nuo 2010 10 01). *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 113-5742.

5 Ramunė Jakštienė, „Šeimos nario samprata baudžiamosiose bylose dėl smurto artimoje aplinkoje: teismų praktikos pagrindumas“, *Jurisprudencija* 25, 1 (2018): 225–259; Alfonsas Vaišvila, „Kitos šeimos formos“, arba bandymas priderinti šeimos sąvoką prie atskiro asmens subjektyvumo“, *Socialinių mokslų studijos* 4, 3 (2012): 853–972; Gediminas Sagatys, „The Concept of Family in Lithuanian Law“, *Jurisprudencija* 1, 119 (2010): 192; Gediminas Sagatys, „Įvaikinimo teisinio reguliavimo problemos Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje“, *Jurisprudencija* 2, 104 (2008): 18–27.

6 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 129 straipsnio 2 dalies 3 punkto (2008 m. birželio 12 d. redakcija), 135 straipsnio 2 dalies 3 punkto (2008 m. birželio 12 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta159/content>.

7 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. birželio 3 d. nutarimu Nr. X-1569 „Dėl valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“ patvirtintos valstybinės šeimos politikos koncepcijos nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta159/content>.

dinama tik iš santuokos instituto, įtvirtinto Konstitucijos 38 straipsnio 3 dalies nuostatose. Tai, kad santuokos ir šeimos institutai yra įtvirtinti tame pačiame Konstitucijos 38 straipsnyje, rodo neatsiejamą ir neginčijamą santuokos ir šeimos ryšį. Santuoka yra vienas iš šeimos konstitucinio instituto pagrindų šeimos santykiams kurti. Tai yra istoriškai susiklostęs šeimos modelis, neabejotinai turintis išskirtinę vertę visuomenės gyvenime, užtikrinantis Tautos ir valstybės gyvybingumą bei istorinį išlikimą.

Tačiau tai nereiškia, kad pagal Konstituciją, *inter alia* jos 38 straipsnio 1 dalies nuostatas, nėra saugomos ir ginamos kitokios nei santuokos pagrindu sudarytos šeimos, *inter alia* santuokos nesudariusių vyro ir moters bendras gyvenimas, kuris grindžiamas pastoviais emocinio prieraišumo, tarpusavio supratimo, atsakomybės, pagarbos, bendro vaikų auklėjimo ir panašiais ryšiais bei savanorišku apsisprendimu prisiimti tam tikras teises ir pareigas, kurie yra konstitucinių motinystės, tėvystės ir vaikystės institutų pagrindas.

Taigi konstitucinė šeimos samprata grindžiama šeimos narių tarpusavio atsakomybe, supratimu, emociniu prieraišumu, pagalba ir panašiais ryšiais bei savanorišku apsisprendimu prisiimti tam tikras teises ir pareigas, t. y. santykių turiniu, o šių santykių išraiškos forma konstitucinei šeimos sampratai esminės reikšmės neturi <...>.“

Šeimos nario sampratos apibrėžimui didelę įtaką daro Lietuvos tarptautiniai įsipareigojimai, EŽTT jurisprudencija, kurią vertino ir Konstitucinis Teismas aiškindamas šeimos koncepciją.

Antai byloje *Marckx prieš Belgiją* EŽTT pažymėjo, jog šeimos gyvenimo sampratos negalima siaurinti tik santuokos pagrindu susiformavusiomis šeimomis. Šeimos gyvenimas gali apimti ir kitus *de facto* santykius. EŽTT pabrėžė, kad tradicinės šeimos skatinimas ir rėmimas pats savaime yra teisėtas ir net girtinas dalykas, tačiau siekiant šio tikslo negalima imtis priemonių, kenkiančių natūraliai šeimai, nes tokios šeimos nariai naudojami Konvencijos 8 straipsnio, kuris reglamentuoja *inter alia* teisę į šeimos gyvenimo gerbimą, garantijomis taip pat kaip ir tradicinės šeimos nariai (1979 m. birželio 13 d. sprendimas byloje *Marckx prieš Belgiją*, pareiškimas Nr. 6833/74). Teisė į šeimos gyvenimą suponuoja ne tik valstybių pareigą susilaikyti nuo neteisėto kišimosi į asmens šeimos gyvenimą, bet ir pozityvius įsipareigojimus, būtinus veiksmingai šios asmens teisės apsaugai užtikrinti (1979 m. birželio 13 d. sprendimas byloje *Marckx prieš Belgiją*, pareiškimas Nr. 6833/74).⁸

Nustatant, kokius santykius apima sąvoka „šeimos gyvenimas“, gali būti atsižvelgiama į daugumą veiksmų, pvz., bendrą gyvenimą, ryšių pastovumą, rodomų tarpusavio įsipareigojimų pobūdį ir kt. EŽTT nuomone, sąvoka „šeimos gyvenimo gerbimas“ reiškia, kad biologinė ir socialinė tikrovė yra svarbesnė už teisinę prezumpciją, prieštaraujančią nustatytiesiems faktams (1994 m. spalio 27 d. sprendimas byloje *Kroon ir kt. prieš Nyderlandus*, pareiškimas Nr. 18535/91).

Šeimos gyvenimas gali būti konstatuotas ir tuomet, kai asmenų santykiai nutrūkę. Vaiko ir vieno iš tėvų bendravimas yra esminis šeimos gyvenimo elementas net ir tuo atveju, kai tėvų santykiai nutrūkę (1994 m. gegužės 26 d. sprendimas byloje *Keegan prieš Airiją*, pareiškimas Nr. 16969/90). Aiškindamas šeimos gyvenimo sampratą, EŽTT pamažu ją plėtė ir konstatavo, kad šeimos gyvenimo samprata apima ne tik tėvų (susituokusių arba nesusituokusių) santykius su vaikais, bet ir kitų asmenų tarpusavio santykius, *inter alia* ryšius tarp artimų giminaičių. Minėtoje byloje *Marckx prieš Belgiją* konstatuota, kad šeimos gyvenimas apima artimų giminaičių ryšius (pavyzdžiui, senelių santykius su vaikaičiais), nes tokie giminaičiai gali užimti svarbią vietą šeimos gyvenime (1979 m. birželio 13 d. sprendimas byloje *Marckx prieš Belgiją*, pareiškimas Nr. 6833/74). Kitoje byloje į šeimos gyvenimo sampratą EŽTT įtraukė brolių ir seserų šeimos gyvenimą (1997 m. rugsėjo 26 d. sprendimas byloje *El Boujaidi prieš Prancūziją*, pareiškimas Nr. 25613/94).

EŽTT nagrinėtose bylose šeimos gyvenimu pripažįsta santykius tarp vaikų ir senelių (byla *Marckx prieš Belgiją*), tarp brolių ir seserų, nepriklausomai nuo jų amžiaus (bylos *Olsson prieš Švediją*; tarp suaugusiųjų brolių ir seserų – *Boughanemi prieš Prancūziją*), tarp tetos ar dėdės ir jo /

8 Kauno apylinkės teismo 2017 m. gruodžio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr.e2-16404-944/2017, <https://eteismai.lt/byla/64646080912553/e2-16404-944/2017>.

jos sūnėno ar dukterėčios (byla *Boyle prieš Jungtinę Karalystę*), tarp tėvų ir vaikų, gimusių antruose santykiuose, ar kai vaikai gimsta dėl nesantuokinių santykių ar romano, ypač kai vaikų tėvystė pripažįstama ir tarp šalių egzistuoja asmeniniai ryšiai (byla *X prieš Šveicariją*), tarp tėvų / globėjų ir vaikų (byla *Jolie ir Lebrun prieš Belgiją*).⁹

2020 m. priimtus BPK 38 straipsnio pakeitimus, išplėtusius šeimos nariams priskirtinų asmenų ratą, neabejotinai lėmė čia paminėta EŽTT ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija, prioritetą teikianti asmenų tarpusavio santykių turiniui, o ne santykių išraiškos formai. Kitaip tariant, šeimos santykiai, jų konstatavimas yra fakto klausimas, kuris priklauso nuo to, kokie realūs tarpusavio santykiai sieja asmenis (taip panaikinama takoskyra tarp asmeninių ir teisinių šeimos santykių). Svarbu tik tai, kad tie santykiai atitiktų glaudų tarpusavio ryšį, užtikrinantį svarbiausių fiziologinių ir psichologinių poreikių tenkinimą. Kaip tik čia atsiranda būtinybė suteikti asmenims saugumą nuo ateityje galimos grėsmės, kad jie bus verčiami duoti parodymus apie aplinkybes, sužinotas išimtinai dėl ypatingo, šeimos nario statusui prilyginamo santykio egzistavimo.

2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje Nr. 2012/29/ES, kuria nustatomi būtiniausi nusikaltimo aukų teisių, paramos joms ir jų apsaugos standartai ir kuria pakeičiamas Tarybos pamatinis sprendimas Nr. 2001/220/TVR, įtvirtinta, kad „<...> šeimos nariai yra aukos sutuoktinis, nuolat ir nepertraukiamai su auka gyvenantis bei vedantis bendrą namų ūkį ir su ja susietas artimais įsipareigojančiais ryšiais asmuo, aukos tiesios linijos giminaičiai, broliai, seserys bei išlaikytiniai <...>“¹⁰. Tokiu būdu Direktyva į baudžiamojo proceso sritį „įveda“ dar viena asmenį – išlaikytinį.

Paminėtina ir tai, kad išlaikytinio priskyrimas prie šeimos narių Europos Sąjungos mastu kildinamas iš Europos Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, kaip tai suprantama pagal 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikiniančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB.¹¹ Tačiau neretai kildavo klausimų, pagal kokius kriterijus asmeniui būtų suteiktas išlaikytinio statusas, ar tokį statusą jis turėtų, jei būtų, pvz., sveikas, darbingas, bet neturėtų galimybės (ar negalėtų) įsidarbinti ir išlaikyti savęs.

2013 m. lapkričio 6 d. generalinio advokato Paolo Mengozzi išvadoje byloje C423/12 Europos Sąjungos Teisingumo Teismui pateiktas išsamus išlaikytinio apibrėžimas, kuris, manytina, taikytinas ir Lietuvos baudžiamajame procese: „<...> išlaikytiniu, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2004/38 2 straipsnio 2 dalies c punktą, laikomas bet kuris šeimos narys, kuris, neatsižvelgiant į priežastis, įrodo negalįs savęs išlaikyti savo kilmės šalyje ir dėl to priklauso nuo Sąjungos piliečio, kurio teikiama materialinė parama jam reikalinga sau išlaikyti. Tokia padėtis turi būti reali ir tai turi būti įmanoma įrodyti visokiais būdais. Todėl pareiškėjas gali priimančiosios valstybės narės valdžios institucijoms pateikti ir subjektyvius su jo ekonomine ir socialine padėtimi susijusius dokumentus, ir kitus atitinkamus dokumentus, kurie gali būti naudingi minėtoms valdžios institucijoms ir kurie patvirtintų objektyvias prašymo aplinkybes <...>“¹².

Vertinant minėtos Direktyvos nuostatas, viena vertus, reikėtų pažymėti, kad ji išplečia šeimos

9 Cituota pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimą; žr. *supra* note 7.

10 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva Nr. 2012/29/ES, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>. Taip pat pažymėtina, kad Direktyvoje auka laikomas fizinis asmuo, kuris tiesiogiai patyrė žalą dėl nusikalstamos veikos arba asmens, kurio mirtis tiesiogiai susijusi su nusikalstama veika, šeimos nariai, kurie patyrė žalą dėl to asmens mirties.

11 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikiniančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A32004L0038>.

12 Generalinio advokato Paolo Mengozzi išvada byloje C423/12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A62012CC0423>.

sąvoką ir neapsiriboja vien dvasiniu ar emociniu asmenų tarpusavio prieraišumu, tarpusavio pagalba ir pan. Šeimos santykiams pripažinti užtektų ir ekonominio priklausomumo. Kita vertus, Direktyvoje šeimos narių sąrašo išplėtimas leistinas tik kalbant apie nusikaltimo aukas, t. y. nukentėjusį. Tokia pozicija suprantama ir visa apimtimi „pateisina“ siekiamą tikslą, t. y. siekį maksimaliai apsaugoti nusikaltimo aukas ir jų teisėtus interesus.

Vertinant BPK 8, 28, 38 ir 82 straipsnių pakeitimus matomos ir galimos praktinio taikymo problemos. Toks pakeitimas gali tapti greitą procesą ribojančiu veiksmu. Antai BPK įtvirtintas nušalinimo institutas gali apriboti baudžiamojo proceso subjektų (ikiteisminio tyrimo pareigūno, prokuroro, teisėjo) ir kitų dalyvių (pvz., ekspertų, specialistų) galimybę dalyvauti baudžiamajame procese, jei jie turės išlaikytinių, su kuriais nors ir nėra glaudžių emocinių ryšių, bet sieja vien ekonominis priklausomumas. Taip pat minėti pakeitimai gali sudaryti sąlygas piktnaudžiauti savo procesinėmis teisėmis, pvz., tapti pagrindu ne visai pagrįstai pasinaudoti liudytojo santykinio imunitetu ir atsisakyti duoti parodymus arba neatsakyti į kai kuriuos klausimus.

2020 m. pakeisto BPK 38 straipsnio loginė analizė atskleidžia ir kitus atlikto pakeitimo trūkumus. Pirma, įstatymų leidėjas nebuvo nuoseklus ir į šeimos narių ratą įtraukdamas išlaikytinius šeimos narius nepriskyrė globotinių (Civilinio kodekso 3.245 str.). Loginė analizė rodytų, kad tam tikrais atvejais tarp minėtų asmenų gali susiklostyti Konstitucinio Teismo ir EŽTT jurisprudencijoje konstatuotas šeimos santykiams būdingas asmenų tarpusavio ryšys. Antra, pakeitus BPK 38 straipsnyje įtvirtintą procesinę šeimos nario sampratą, ji neatitinka BK 248 straipsnyje įtvirtintos šeimos nario sampratos. Pažymėtina, kad toks materialinės teisės nesuderinamumas su procesine teise gali būti sąlygotas skirtingo reguliavimo dalyko, tačiau įneša teisinio neapibrėžtumo baudžiamajame procese *in corpore*.

3.3.2. BPK 82 straipsnio pakeitimai

Nagrinėjama BPK 82 straipsnio pakeitimo įstatymu iš esmės keičiama BPK 82 straipsnio 2 dalies dispozicija išplečiant liudijimo imunitetą.

Lingvistinis BPK 82 straipsnio 2 dalies aiškinimas leido daryti išvadą, kad teisę neduoti parodymų prieš savo šeimos narius turėjo tik kaltinamojo ar įtariamojo šeimos nariai. Tačiau praktikoje neretai susiklostydavo situacijų, kai vienas šeimos narys turėjo specialiojo liudytojo statusą, o kitas apklausiamas kaip liudytojas BPK 78 straipsnio pagrindais. Tokiu būdu kaip liudytojas apklausiamas specialiojo liudytojo procesinį statusą turinčio asmens šeimos narys buvo verčiamas (nes liudytojo pareiga duoti parodymus, o už pareigos nevykdymą taikomos neigiamos teisinės sankcijos) duoti parodymus prieš savo šeimos narį.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas bandė „gelbėti situaciją“. Nutartyje baudžiamojoje byloje Nr. 2K-225-689/2018 šis Teismas konstatavo: „<...> BPK 82 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad įtariamojo ir kaltinamojo šeimos nariai ar artimieji giminaičiai gali neduoti parodymų arba neatsakyti į kai kuriuos pateiktus klausimus. Šia BPK nuostata baudžiamajame procese yra realizuotas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 31 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas draudimas versti duoti parodymus prieš save, savo šeimos narius ar artimus giminaičius. Konstitucijos 31 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas draudimas reiškia, kad negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuriuo vadovaudamiesi teisėsaugos institucijų pareigūnai galėtų reikalauti duoti parodymus prieš save, savo šeimos narius ar artimus giminaičius, o tokio reikalavimo nevykdant – taikyti poveikio priemones. Konstitucijoje įtvirtintas draudimas skirtas valstybės institucijų pareigūnams ir savaime nereglamentuoja apklausiamų asmenų veiksmų, tačiau minėta Konstitucijos nuostata užtikrina jų teisę neduoti parodymų apie save, savo šeimos narius ar artimus giminaičius. Tokia apklausiamų asmenų teisė ir yra nustatyta BPK 82 straipsnio 2 dalyje. <...> Vadinasi, tuo atveju, jeigu asmuo baudžiamajame procese turi būti apklausiamas apie savo šeimos narius ar artimuosius giminaičius, jam turi būti išaiškinta teisė neduoti parodymų arba neatsakyti į kai kuriuos pateiktus klausimus, nepaisant to,

ar tokia pareiga nurodyta BPK straipsnyje, reglamentuojančiame apklausą tam tikroje baudžiamojo proceso stadijoje, ar nenurodyta <...>¹³, tačiau atskirų nutarčių priėmimas negalėjo pakeisti įstatymo leidėjo nustatytos taisyklės.

Teisės į teisingą bylos nagrinėjimą ir teisės į privataus šeimos gyvenimo gerbimo pažeidimą konstatavo ir EŽTT sprendime *Kryževičius prieš Lietuvą*¹⁴, kuris daugiausia ir nulėmė būtinuosius BPK pakeitimus.

Draudimą versti duoti parodymus prieš savo šeimos narį EŽTT nustatė byloje *Van der Heijden prieš Nyderlandus* ([GC], Nr. 42857/05, 52 pnk., 2012 m. balandžio 3 d.), atitinkama pozicija buvo pakartota ir sprendime *Kryževičius prieš Lietuvą*. Šiuo konkrečiu atveju EŽTT akcentavo apklausiamą, kaip liudytoją, asmens parodymų svarbą kito asmens (jo šeimos nario) teisinio procesinio statuso galimiesiems pokyčiams. Antai vienam sutuoktiniui turint specialiojo liudytojo statusą, kito sutuoktinio parodymai gali turėti įtakos arba įtariamą statuso suteikimui, arba liudytojo. Be to, EŽTT konstatavo, kad draudžiama apklausti specialiojo liudytojo statusą turintį šeimos narį kaip liudytoją ne tik apie faktus, sietinus su galimu įtarimu, bet ir apie bet kurias kitas aplinkybes, kurios tyrimą atliekančių subjektų gali būti panaudotos kvestionuojant ar vertinant įtariamą (specialiojo liudytojo) parodymų patikimumą.

Taip pat BPK 82 straipsnio pakeitimo formuluotės analizė rodo, kad asmens teisė neduoti parodymų ar atsisakyti atsakinėti į tam tikrus klausimus atitinka Konstitucijos 31 straipsnio 3 dalies esmę. Pagrindiniu veiksniu, leidžiančiu asmeniui pasinaudoti šia teise, tampa apklausos metu pateikiamos informacijos pobūdis, t. y. šia teise pasinaudoti leidžiama tuomet, kai apklausa susijusi su informacija, kurios turinys nukreiptas prieš asmens šeimos narius ar artimus giminaičius. O pagal ankstesnę BPK 82 straipsnio redakciją tik faktas, kad asmuo yra įtariamą, kaltinamą šeimos narys ar artimas giminaitis, galėjo leisti jam atsisakyti duoti parodymus.

Išvados

1. 2020 m. priimti BPK 38 straipsnio pakeitimai, kuriais išplėstas asmenų, priskirtinų šeimos nariams, ratas, prisidėjo prie Lietuvos baudžiamojo proceso teisės harmonizavimo su Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuojama šeimos samprata, kuri prioritetą teikia ne santykių raiškos formai, o asmenų tarpusavio santykių turiniui. Tačiau, autorių vertinimu, siekiant išsamaus šeimos narių sampratos įtvirtinimo, įvertinus EŽTT formuojamos doktrinos veikimo apimtį į šeimos narių sampratą tikslinga būtų įtraukti ir asmenis, tarp kurių susiklosto globos teisiniai santykiai.
2. Atlikta analizė parodė, kad būtinuosius BPK 38 straipsnio ir BPK 82 straipsnio pakeitimus iš esmės nulėmė EŽTT sprendime *Kryževičius prieš Lietuvą* konstatuoti teisės į teisingą bylos nagrinėjimą bei teisės į privataus šeimos gyvenimo gerbimo pažeidimai.
3. 2020 m. priimti BPK 38 straipsnio pakeitimai turi reikšmingą įtaką: 1) apklausos instituto taikymui, nes išplečiamas asmenų, turinčių teisę neduoti parodymų ar neatsakinėti į tam tikrus klausimus prieš savo šeimos narius, ratas; 2) teisės į nešališką procesą įgyvendinimui, nes išplėsta šeimos narių samprata taikytina ir nusišalinimo institutui.
4. BPK 82 straipsnio pakeitimo formuluotės analizė rodo, kad asmens teisė neduoti parodymų ar atsisakyti atsakinėti į tam tikrus klausimus atitinka Konstitucijos 31 straipsnio 3 dalies esmę.

13 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis baudžiamojoje byloje 2K-225-689/2018, <https://eteismai.lt/byla/219073614936703/2K-225-689/2018>.

14 *Kryževičius prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 67816/14, EŽTT 2018 m. gruodžio 11 d. sprendimas.

Changes in the Concept of Family Member and Article 82 of the Code of Criminal Procedure

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Criminal Law and Procedure

Dr. Marina Gušauskienė

E-mail: mgusauskienen@mruni.eu

Dr. Egidijus Losis

E-mail: egidijus.losis@mruni.eu

Summary. *The article examines the amendments to Articles 38 and 82 of the Code of Criminal Procedure (hereafter – CCP) of the Republic of Lithuania adopted on 21 May 2020. With these amendments, the Seimas revised Article 38 of the CCP and the concept of a family member provided therein. The amendment extended the scope of family member definition to also include dependents of the person and changed the regulation of the right of a person not to testify or refuse to answer certain questions against his or her close relatives and family members. The article reveals that the amendments to Article 38 of the CCP, which expanded the circle of persons considered as family members, contributed to the harmonization of Lithuanian criminal procedure law with the concept of family developed in the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Republic of Lithuania. The article examines the impact of the amendments to Article 38 of the CCP of 2020 on the application of the interview institute and the implementation of the right to a fair trial.*

The article deals with Article 82 of the CCP. An analysis of the wording of the amendment reveals that, following the amendment, the nature of the information provided during the interview, rather than the fact of being a family member, became an essential factor in enabling the person to exercise his or her right not to testify against his or her family members or to answer certain questions.

Keywords: *family member, dependent, guardian, fair criminal proceedings, procedural guarantees, European Court of Human Rights, witness examination, peculiarities of testimony, constitutional rights.*

3.4. Baudžiamoji atsakomybė už neteisėtą praturtėjimą: pradėta taikyti?

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Baudžiamosios teisės ir proceso institutas
Dr. Dovilė Murauskienė
El. paštas: dovile.murauskiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-12

Santrauka. Nors baudžiamoji atsakomybė už neteisėtą praturtėjimą Lietuvos baudžiamajame kodekse numatyta dar 2010 m., pirmieji apkaltinamieji teismo nuosprendžiai, patvirtinti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, priimti tik po dešimties metų – 2020 m. vasarą. Tokią situaciją lėmė sudėtingas neteisėto praturtėjimo sudėties požymių aiškinimas ir praktikoje išryškėjusios įrodinėjimo problemos. Šiame straipsnyje, atsižvelgiant į naujausių kasacinės instancijos teismo praktiką, aptariamos dviejų baudžiamųjų bylų¹ dėl neteisėto praturtėjimo aplinkybės, siekiant nustatyti, kas lėmė tai, kad baudžiamoji atsakomybė už neteisėtą praturtėjimą galiausiai buvo pritaikyta. Įvertinus šiose bylose nustatytas faktines aplinkybes, jų teisinį vertinimą, padaryta išvada, kad kaltinimui sėkmingą neteisėto praturtėjimo normos taikymą lėmė anksčiau susiformavusi teismų praktika dėl kai kurių sudėties požymių aiškinimo ir palankiai, gana panašiai abiejose bylose susiklosčiusi faktinė situacija.

Reikšminiai žodžiai: baudžiamoji teisė, neteisėtas praturtėjimas, teismų praktika.

Įvadas

Baudžiamoji atsakomybė už neteisėtą praturtėjimą Lietuvoje įvirtinta 2010 m.² kaip viena iš teisinių priemonių, kuriomis siekiama sumažinti korupcinių, turtinių, ekonominių, finansinių ir kitų savanaudiškų nusikaltimų ekonominį naudingumą ir patrauklumą, pakirsti pavienių asmenų ir nusikalstamų organizacijų potencialą daryti naujas nusikalstamas veikas, mažinti jų paplitimą ir valstybei bei visuomenei daromą žalą. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso (toliau – BK) 189¹ norma sudaro pagrindą patraukti baudžiamojon atsakomybės asmenis, kurie yra sukaupę ir disponuoja neproporcingai dideliu pagal savo pajamas turtu, kai yra pagrindas manyti, jog turtas gautas iš neteisėtos veiklos, taip pat tuos, kurie padeda nuslėpti tokio turto kilmę ir savininkus.

Kaip ir dauguma kitų naujai kriminalizuotų veikų, ši laikytina konvencine nusikalstama veika, kuriai įtvirtinti reikšmingą įtaką turėjo tarptautiniai teisės aktai ir jais priisiimti įsipareigojimai, konkrečiai – Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją 20 straipsnis³, taip pat noras suvaldyti neteisėtų veikų, šešėlinio verslo, korupcinių nusikalstamų veikų sukuriamas pajamas, padėti įgyvendinti turto konfiskavimą baudžiamosiose bylose.

1 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. liepos 2 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-98-489/2020 ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. liepos 2 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-98-489/2020.
2 Lietuvos Respublikos Seimas 2010 m. gruodžio 2 d. įstatymu Nr. XI-11991, be kitų pakeitimų, kriminalizavo naują nusikalstamą veiką – neteisėtą praturtėjimą (Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 189¹ straipsnis).
3 Konvencijos 20 straipsnyje numatyta: „Kiekviena valstybė, šios Konvencijos Šalis, laikydama savo konstitucijos ir pagrindinių savo teisinės sistemos principų, svarsto galimybę priimti reikiamus teisės aktus ir imtis kitų būtinų priemonių, kad pagal pagrindinius jos nacionalinės teisės principus baudžiamuoju nusikaltimu būtų laikomas tyčinis neteisėtas praturtėjimas, tai yra žymus valstybės pareigūno turto padidėjimas, kurio jis negali pagrįsti savo teisėtomis pajamomis.“ Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją ratifikuota 2006 m. gruodžio 5 d. Lietuvos Respublikos įstatymu „Dėl Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją ratifikavimo“. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 136-5144.

Ši naujai kriminalizuota veika moksliniuose darbuose ilgą laiką buvo vertinama gana skeptiška ir dėl procesinių klausimų, ir paties kriminalizavimo teisėtumo. Teigiama, kad pats neteisėto praturtėjimo sudėties požymių aprašymas (pernelyg aptakus ir neaiškus) iš anksto užprogramuotas subjektyviųjų nusikalstamos veikos sudėties požymių įrodinėjimo apsunkinimui⁴, kad sudėtinga bus apibrėžti turto sampratą⁵, praktikoje kilo nemažai diskusijų dėl galimybės baudžiamąją atsakomybę taikyti retrospektyviai.

Mokslininkų skepticizmas pasirodė pagrįstas ir, nepaisant palankaus visuomenės vertinimo, ši nauja nusikalstama veika gerą dešimtmetį praktikoje nebuvo taikoma taip, kaip turėtų būti – nors pradėtų ikiteisminių tyrimų netrūko, tik mažai jų pasiekdavo teismo nagrinėjimo stadiją. Dar mažiau bylų pasibaigdavo apkaltinamaisiais teismo nuosprendžiais ar teismo baudžiamojo įsakymo priėmimu. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (toliau – LAT), formuojantis teismų praktiką, iki 2020 m., autorės žiniomis, nepatvirtino ir nepaliko galioti nė vieno apkaltinamojo teismo nuosprendžio pagal BK 189¹ straipsnį. Situacija pasikeitė 2020 m. vasarą, kai LAT dvejose bylose paliko galioti apkaltinamuosius teismo nuosprendžius už neteisėtą praturtėjimą. Ši aplinkybė leidžia daryti išvadą, kad po dešimties metų teisinių ir praktinių diskusijų, paieškų, klaidų ir jų taisymo galiausiai rastas būdas ir atsakymas, kas gi yra neteisėtas praturtėjimas, kada ir kaip ši norma turėtų būti taikoma ir kokias teises pasekmes ji sukelia. Todėl šio straipsnio tikslas – ankstesnės teismų praktikos kontekste apžvelgti šias dvi kasacinės instancijos teismo nutartis ir įvertinti, kokią reikšmę jos gali turėti tolimesniam praktikos formavimuisi.

3.4.1. Neteisėtas praturtėjimas ir jo taikymas iki 2020 m.

Kaip jau minėta, nuo 2010 m. Lietuvoje įtvirtinta baudžiamoji atsakomybė už neteisėtą praturtėjimą. Pagal BK 189¹ straipsnio 1 dalies dispoziciją už neteisėtą praturtėjimą atsako tas, kas turėjo nuosavybės teise didesnės negu 500 minimalaus gyvenimo lygio (MGL)⁶ vertės turtą, žinodamas arba turėdamas ir galėdamas žinoti, kad tas turtas negalėjo būti įgytas teisėtomis pajamomis.

Nors visuomenė ir dalis teisininkų palankiai vertino tokios naujos nusikalstamos veikos kriminalizavimą, teisės praktikai bei teoretikai jau nuo pat pirmųjų šios normos galiojimo dienų buvo skeptiški tuo aspektu, ar pavyks šią normą aiškinti ir taikyti nepažeidžiant pagrindinių baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso principų, tokių kaip *ultima ratio*, nekaltumo prezumpcija ir pan. Žvelgiant retrospektyviai į pastarųjų dešimties metų praktiką taikant neteisėto praturtėjimo normą, matyti, kad jos taikymas iš tiesų sukėlė didelių praktinių sunkumų bylas nagrinėjantiems teismams.

Kaip teigiama Generalinės prokuratūros veiklos 2018 m. ataskaitoje, 2018 m. baigti 39 ikiteisminiai tyrimai dėl neteisėto praturtėjimo (BK 189¹ straipsnis), (2017 m. – 32), iš jų 32 tyrimai nutraukti (2017 m. – 29), tik 7 bylos perduotos teismui su kaltinamuoju aktu (2017 m. – 3).⁷ 2019 m. dėl neteisėto praturtėjimo baigti 22 ikiteisminiai tyrimai, iš jų 19 tyrimų nutraukta, tik 3 bylos su kaltinamuoju aktu perduotos teismui.⁸

Kaip nurodo prokuratūra, santykinai didelį dėl neteisėto praturtėjimo nutrauktų ikiteisminių tyrimų skaičių lėmė nepaneigti įtariamųjų teiginiai apie turto kilmę. Įtariamieji (kaltinamieji) turto įgijimą paprastai grindžia giminaičių, dažniausiai artimųjų, turėtomis „viso gyvenimo santauptomis“. Pateiktų paskolos sutarčių (kopijų) tikrumo neretai neįmanoma patikrinti, nes jas pasirašę

4 Laurynas Pakštaitis, „Neteisėtas praturtėjimas kaip nusikalstama veika: ištakos, kriminalizavimo problema, taikymas, perspektyvos“, *Jurisprudencija* 20, 1 (2013): 319–340.

5 Skirmantė Makūnaitė, „Neteisėto praturtėjimo nusikaltimo dalykas“, *Teisė* 90 (2014).

6 Šiuo metu – bazinė socialinė išmoka.

7 Lietuvos Respublikos generalinės prokuratūros veiklos 2018 metais ataskaita, <https://www.prokuraturos.lt/data/public/uploads/2019/03/lietuvos-respublikos-prokuraturos-veiklos-2018-m.-ataskaita.pdf>.

8 Lietuvos Respublikos generalinės prokuratūros veiklos 2019 metais ataskaita, <https://www.prokuraturos.lt/data/public/uploads/2020/03/prokuraturos-veiklos-2019-m.-ataskaita-2020-03-03-nr.-17.9.-3260.pdf>.

asmenys būna mirę, arba neįmanoma nustatyti, ar sutartis tikrai sudaryta joje nurodytą dieną ir ar joje nurodyta pinigų suma tikrai buvo paskolinta. Kartais įtariamieji savo pajamas grindžia paskolomis, gautomis iš užsienyje gyvenančių fizinių asmenų, arba paskolomis, gautomis iš juridinių asmenų, kurių buveinės užsienio valstybėse. Aukštus įrodinėjimo standartus šios kategorijos byloje formuoja ir teismų praktika. Įrodinėjant neteisėtą praturtėjimą negali būti pažeistas nekaltumo prezumpcijos principas, todėl savininko nesugebėjimas pagrįsti turimo turto teisėtomis pajamomis savaime nėra pakankamas pagrindas kaltumui nustatyti. Tam turi būti vertinami duomenys apie turto įsigijimo aplinkybes, turto savininko ir jo šeimos narių gyvenimo būdą, darbinės veiklos pobūdį ir stažą, turimus verslus, įtrauktas ir galbūt neįtrauktas į apskaitą pajamas, paimtas paskolas, paveldėtą turtą, išlaidas, ryšius su asmenimis, apie kurių neteisėtą veiklą turima informacijos, ir kt. Vertinant kaltinamojo galimybes įgyti turtą teisėtomis pajamomis, reikalaujama atsižvelgti ne tik į jo paties, bet ir jo šeimos narių pajamas, turtinę padėtį ir galimybes sukaupti turimą turtą per visą darbinę veiklą.⁹

Kaip jau minėta, net ir ta nedidelė teisme nagrinėjamų neteisėto praturtėjimo bylų dalis dauge- liu atvejų pasibaigdavo išteisinamuoju teismo nuosprendžiu ar bylos nutraukimu. Šiuos sprendi- mus lemdavo įvairios priežastys, tokios kaip netinkamas BK 189¹ straipsnyje įtvirtintos nusikalsta- mos veikos aiškinimas, negalėjimas įrodyti, kada turtas buvo įsigytas, arba nustatymas, kad turtas buvo įgytas dar iki 2010 m., ir pan.

Per septynerius metus nuo baudžiamojo įstatymo įsigaliojimo bendrosios kompetencijos teis- mai net du kartus kreipėsi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą (toliau – Konstitucinis Teismas) su prašymu ištirti, ar neteisėto praturtėjimo norma neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Pirmuoju atveju prašymą atsisakyta priimti ir nagrinėti, motyvuojant tuo, kad jis grindžiamas neaiškumais, kylančiais teisės aiškinimo ir taikymo praktikoje, o tai nėra Konstituci- nio Teismo nagrinėjimo ir aiškinimo dalykas.¹⁰ Antruoju atveju prašymas priimtas ir išnagrinėtas, Konstitucinis Teismas gana plačiai pasisakė dėl neteisėto praturtėjimo nuostatos, konstatuoda- mas, kad Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 189¹ straipsnio 1 dalis (2010 m. gruodžio 2 d. redakcija; Žin., 2010, Nr. 145-7439) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.¹¹

Šiame nutarime Konstitucinis Teismas pasisakė ir dėl kitų neteisėtam praturtėjimui vertinti reikšmingų aplinkybių. Antai jis nurodė, kad BK 189¹ straipsnio 1 dalies nuostatos „tas, kas turėjo nuosavybės teise didesnės negu 500 MGL vertės turtą“ formuluotė „turėjo nuosavybės teise“ turi būti aiškinama kartu su kita šio straipsnio formuluote „negalėjo būti įgytas“. Taigi, nors neteisėto praturtėjimo veika pasireiškia nurodyto turto turėjimu nuosavybės teise, toks turėjimas yra gali- mas (įmanomas) tik įgijus tą turtą (pabraukta autorės), todėl tik nustačius, kad asmuo įgijo turtą nuosavybės teise, yra pagrindas konstatuoti, kad jis jį turi nuosavybės teise.

Taip pat Konstitucinis Teismas konstatavo, kad nors įstatymo leidėjas baudžiamąją atsakomybę susiejo su turto turėjimu, BK 189¹ straipsnio 1 dalis gali būti taikoma tik toms situacijoms, kai šiame straipsnyje nurodytą turtą asmuo yra įgijęs ne anksčiau negu BK 189¹ straipsnio įsigaliojimo dieną, t. y. 2010 m. gruodžio 11 d., priešingu atveju, „jeigu asmuo BK 189¹ straipsnyje nurodytą turtą nuo- savybės teise įgijo iki jo įsigaliojimo ir turėjo (turi) jį po šio straipsnio įsigaliojimo, jis negali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn pagal šį BK straipsnį“.

Reikšmingų išaiškinimų dėl neteisėto praturtėjimo buvo pateikta ir bendrosios kompetencijos, ypač LAT, praktikoje. Pavyzdžiui, pažymėta, kad: a) įrodinėjant aplinkybę, jog turtas negalėjo būti įgytas teisėtomis pajamomis, negali būti pažeistas nekaltumo prezumpcijos principas (kasacinės

9 Lietuvos Respublikos generalinės prokuratūros veiklos 2018 metais ataskaita, *supra note 7*.

10 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 25 d. sprendimas „Dėl pareiškėjo – Vilniaus miesto 1 apy- linkės teismo prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso BK 189-1 straipsnis (2010 m. gruodžio 2 d. redakcija) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 72-3729; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. balandžio 6 d. potvarkis Nr. 2B-13 „Dėl pareiškėjo prašymo grąžinimo“.

11 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo ko- dekso BK 189¹ straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-48/2014, 2K-P-93/2014, 2K-75/2014); b) vadovaujantis nekaltumo prezumpcijos principu, kaltinamasis neturi pareigos įrodinėti praturtėjimo teisėtumo. Įrodyti, kad asmuo turėjo šį turtą nuosavybės teise, žinodamas arba turėdamas ir galėdamas žinoti, kad tas turtas negalėjo būti įgytas teisėtomis pajamomis, yra kaltinančios šalies pareiga (kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-274-511/2015, 2K-111-677/2016). Vertinant kaltinamojo galimybes įgyti turtą teisėtomis pajamomis atsižvelgtina ne tik į jo paties, bet ir jo šeimos narių pajamas, turtinę padėtį ir galimybes sukaupti turimą turtą per visą darbinę veiklą, o ne vien per tam tikrą pasirinktą laikotarpį (kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-48/2014, 2K-P-93/2014, 2K-75/2014).

Šie išaiškinimai, nors ir išdėstyti teismų procesiniuose sprendimuose, kuriais asmenys buvo išteisinti arba buvo pritarta jų išteisinimui, bylos nutraukimui, buvo reikšmingi priimant toliau aptariamus procesinius sprendimus kaltų asmenų atžvilgiu. Taigi, galima sakyti, kad neteisėto praturtėjimo aiškinimo praktika buvo sukurta, liko tik ją pritaikyti.

3.4.2. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. liepos 2 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-98-489/2020

Vilniaus apygardos teismo nuosprendžiu, iš dalies pakeistu Lietuvos apeliacinio teismo nuosprendžiu, A. V. nuteistas už tai, kad 2015 m. rugsėjo 17 d. 20.20 val. savo gyvenamojoje vietoje esančiame seife turėjo sukauptas lėšas – 354 370 eurų gryniaisiais pinigais, viršijančias 500 MGL (18 830 Eur) dydžio vertės turtą, nuosavybės teise priklausančias jam (A. V.), ir jis žinojo, kad šie pinigai nėra įgyti jo teisėtomis pajamomis, ir iš teisės aktais neuždraustos veiklos jis negalėjo gauti tiek pajamų, kad pagrįstų grynųjų pinigų kilmę.

Nuteistasis šioje byloje kėlė piniginių lėšų pasiskolinimo versiją, teigdamas, kad namuose rastos pinigines lėšas buvo pasiskolintos iš jo nurodytų asmenų, byloje apklaustų liudytojų. Teismas, įvertinęs minėtų liudytojų nurodytas pinigų skolinimo aplinkybes, jų pačių finansinę padėtį, turimus finansinius įsipareigojimus, padarė išvadą, kad dalies pinigų pasiskolinimas iš šių asmenų yra tik gynybinė A. V. versija, nes, siekiant pagrįsti rastos didelės pinigų sumos teisėtumą, buvo bandoma sukurti kuo realesnę situaciją, kreipiantis ir į finansines galimybes turinčius asmenis, kad būtų pagrįstas rastų pinigų teisėtumas ir šie pinigai nebūtų konfiskuoti. Teismo vertinimu, nėra pagrįsta, jog baudžiamąją atsakomybę galintys pašalinti duomenys prisimenami tik praėjus daugiau nei pusei metų, o asmenys be jokių įkeitimų ir garantijų, nesidomėdami ar mažai domėdamiesi, kokiam tikslui reikalingi skolinami pinigai ir kaip jie bus gražinti, ne pačiam artimiausiam draugui ar šeimos nariui skolina didelę teisėtai uždirbtų pinigų dalį arba beveik visas turimas santaupas, patys turėdami finansinių įsipareigojimų ir su turimais finansais susijusių planų.

Šiuo atveju pagrįstai vertinti ne tik paskolos teisinių santykių įforminimo konkretūs dokumentai, bet ir skolinusių asmenų galimybės skolinti tokias dideles sumas, jų vėlesnis nesidomėjimas sandoriais, įkeitimų ir garantijų nebuvimas. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, teisėjų kolegija padarė išvadą, kad realiai pinigų paskolinimas pagal šiuos dokumentus neįvyko ir pinigai iš minėtų liudytojų nebuvo pasiskolinti iki juos surandant nuteistojo gyvenamojoje vietoje.

Taigi, iš šios LAT nutarties matyti, kad kaltininkas kėlė versiją, kuri esą paaiškina, iš kur jis įgijo pinigines lėšas. Iš nekaltumo prezumpcijos kyla pareiga teismui ir kaltinimui surinkti pakankamai objektyvių duomenų, kurie paneigtų kaltininko versiją. Kita vertus, kaip matyti iš šios teismo nutarties, teismas, atmesdamas gynybinę versiją, rėmėsi ne vien objektyviais bylos duomenimis, bet ir teisiniais, loginiais argumentais, kurie leido įsitikinti kaltininko nurodomų esą realiai sudarytų civilinių sandorių logiškumu ir realumu.

Teismas šioje byloje pakartojė pagrindines neteisėto praturtėjimo sudėties požymių aiškinimo taisykles, suformuotas ankstesnėje praktikoje. Jis nurodė, kad pagal BK 189¹ straipsnio 1 dalyje, 190 straipsnio 2 dalyje nustatytą teisinį reguliavimą asmens nuosavybės teise turimas turtas

atitinka neteisėto praturtėjimo sudėties dalyką tuomet, kai: 1) turimas didesnės negu 500 MGL vertės turtas, kuris negalėjo būti įgytas teisėtomis pajamomis; 2) asmuo iš teisės aktais neuždraustos veiklos negalėjo gauti tiek pajamų, kad jų pakaktų nurodytos vertės turtui nuosavybės teise įgyti. Teismų praktikoje aiškinant neteisėto praturtėjimo, kaip nusikalstamos veikos, taikymo ypatumus atkreipiamas dėmesys į tai, kad iš šios normos turinio išplaukia, jog teismas, nustatydamas, kad turtas negalėjo būti įgytas iš teisėtų pajamų, nesaistomas būtinumo remtis vien tik įrodytais faktais apie neteisėtą turto kilmę. Loginė konstrukcija „turtas negalėjo būti įgytas teisėtomis pajamomis“ iš esmės reiškia, kad finansiniai šaltiniai turtui įgyti tiksliai nenustatyti, tačiau, patikrinus visus galimus teisėtus šio turto gavimo būdus, aiškiai matyti, jog turtas negalėjo būti įgytas nė vienu iš jų (pabraukta autorės). Turi būti vertinami duomenys apie turto įsigijimo aplinkybes, turto savininko ir jo šeimos narių gyvenimo būdą, darbinės veiklos pobūdį ir stažą, turimus verslus, įtrauktas ir galbūt neįtrauktas į apskaitą pajamas, paimtas paskolas, paveldėtą turtą, išlaidas, ryšius su asmenimis, apie kurių neteisėtą veiklą turima informacijos, ir kt. (kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-P-100-222/2015, 2K-P-169-222/2017, 2K-87-719/2019, 2K-147-697/2020).

Šios nutarties motyvai leidžia pagrįstai manyti, kad teismai, svarstydami, ar asmuo padarė BK 189¹ straipsnio 1 dalyje numatytą nusikalstamą veiką, didelę reikšmę skiria ir jo asmenybės charakterizuojantiems duomenimis, susijusiems su ankstesniais teistumais ir kriminaline praeimi. Štai kasacinis teismas šioje byloje nurodė, kad iš bylos medžiagos matyti ir tai, kad A. V. praeityje teistas net 4 kartus už ekonominius nusikaltimus ir nusikaltimus, susijusius su verslo tvarka, t. y. pagal BK 201 straipsnio 2–3 dalis už neteisėtą naminių stipriųjų alkoholinių gėrimų ir aparatų jiems gaminti gaminimą, laikymą, gabenimą ir realizavimą. Iš duomenų apie asmenį, „Sodros“ duomenų bazės ir Lietuvos darbo biržos informacinės sistemos išrašų matyti, kad A. V. dirbęs nuo 1993 m. iki 2005 m., nuo 2010 m. iki 2012 m. buvo registruotas darbo biržoje. Teisiamojo posėdžio metu nuteistasis patvirtino, kad iki nusikalstamos veikos padarymo niekur oficialiai nedirbo. Šie ir kaltinimus pagal BK 199² straipsnio 1 dalį pagrindžiantys bylos duomenys patvirtina, kad nuteistasis vertėsi neteisėta veikla, t. y. laikė akcizais apmokestinamas prekes (cigaretes, alkoholį) ir jomis kitaip disponavo, o tokia veikla yra daroma tam, kad būtų gaunamos neteisėtos pajamos. Nagrinėjamoje byloje akcizais apmokestinamų prekių, kuriomis neteisėtai disponuota, vertė viršijo 250 MGL dydžio sumą ir sudarė 21 526,32 Eur. Apeliacinės instancijos teismas, pagrįstai atsižvelgdamas į specialistų išvadoje Nr. SI-5 nurodytus duomenis, kad L. V. ir jo šeima bylai aktualiui laikotarpiu negalėjo sukaupti jo nurodomos sumos (160 000 Eur), kurią davė savo tėvui A. V., kad kiti asmenys neturėjo galimybės jam paskolinti pinigų, sprendė, kad pagrindinis A. V. pragyvenimo šaltinis buvo pajamos, galimai gautos iš neteisėtos veiklos.

Pripažinus asmenį kaltu dėl neteisėto praturtėjimo, anot kasacinio teismo, jo atžvilgiu taikytina baudžiamojo poveikio priemonė, numatyta BK 72 straipsnio 2 dalyje, ir iš kaltininko konfiskuotini rasti pinigai (354 370 Eur).

3.4.3. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2020 m. birželio 9 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-147-697/2020

Lietuvos apeliacinio teismo nuosprendžiu V. Ž. ir I. L. nuteisti pagal BK 189¹ straipsnio 1 dalį už tai, kad neteisėtai praturtėjo: veikdami bendra tyčia, nuo 2014 m. vidurio iki 2015 m. lapkričio 6 d. Vilniuje esančiame garaže nuosavybės teise turėjo didesnę nei 500 MGL vertės turtą – 47 000 Eur gryniaisiais pinigais ir 29 auksines monetas (7517,09 Eur vertės), bendros 54 517,09 Eur vertės, žinodami, kad šis turtas negalėjo būti įgytas teisėtomis pajamomis, nes V. Ž. ir I. L. nebuvo gavę tiek teisėtų pajamų.

Kasacinės instancijos teismas šioje byloje pakartoję įrodinėjimo pareigos taisyklę. Įrodinėjant BK 189¹ straipsnio 1 dalyje nustatyto nusikaltimo sudėtį, būtina paisyti nekaltumo prezumpcijos principo ir iš jo kylančių reikalavimų. Įrodinėjant aplinkybę, jog turtas negalėjo būti įgytas teisėto-

mis pajamomis, negali būti pažeistas nekaltumo prezumpcijos principas. Vadovaujantis šiuo principu, kaltinamasis neturi pareigos įrodinėti praturtėjimo teisėtumo. Įrodyti, kad asmuo turėjo šį turtą nuosavybės teise, žinodamas arba turėdamas ir galėdamas žinoti, kad tas turtas negalėjo būti įgytas teisėtomis pajamomis, yra kaltinančios šalies pareiga (kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-48/2014, 2K-P-93/2014, 2K-75/2014, 2K-274-511/2015, 2K-111-677/2016). Todėl savininko nesugebėjimas pagrįsti turimo turto teisėtomis pajamomis savaime nėra pakankamas pagrindas kaltumui nustatyti. Tam turi būti vertinami duomenys apie turto įsigijimo aplinkybes, turto savininko ir jo šeimos narių gyvenimo būdą, darbinės veiklos pobūdį ir stažą, turimus verslus, įtrauktas ir galbūt neįtrauktas į apskaitą pajamas, paimtas paskolas, paveldėtą turtą, išlaidas, ryšius su asmenimis, apie kurių neteisėtą veiklą turima informacijos, ir kt. (kasacinės nutartys baudžiamosiose bylose Nr. 2K-P-93/2014, 2K-P-100-222/2015, 2K-87-719/2019).

Kita vertus, teismas priminė ir Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) praktiką dėl situacijų, kai yra pateisinamas nukrypimas nuo įrodinėjimo pareigos baudžiamajame procese. EŽTT yra konstatavęs, kad tiek teisė į nekaltumo prezumpciją, tiek iš jos kylantis imperatyvas, kad įrodinėjimo našta tenka kaltintojui, nėra absoliutūs. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje (toliau – Konvencija) savaime nėra draudžiamos fakto ir teisės prezumpcijos, veikiančios kiekvienoje nacionalinėje baudžiamajoje teisėje, tačiau valstybės visais atvejais privalo nustatyti pagrįstas tokių prezumpcijų ribas, atsižvelgdamos į sprendžiamo klausimo svarbą ir veiksmingai užtikrindamos asmens teisę į gynybą (*inter alia (be kita ko)*, 1988 m. spalio 7 d. sprendimo byloje *Salabiaku prieš Prancūziją*, peticijos Nr. 10519/83, 28 punktas; 2010 m. kovo 18 d. sprendimo byloje *Krumpholz prieš Austriją*, peticijos Nr. 13201/05, 34 punktas). EŽTT pakartojo, kad daugelyje ankstesnių bylų yra nusprendęs, jog legitimu kompetentingoms nacionalinėms institucijoms priimti sprendimus dėl konfiskavimo vadovaujantis svariais įrodymais, kad asmenų teisėtų pajamų negalėtų pakakti atitinkamai nuosavybei įgyti (pvz., 2015 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje *Gogitidze ir kiti prieš Gruziją*, peticijos Nr. 36862/05, par. 107). Iš tiesų, kai sprendimas dėl konfiskavimo buvo proceso, susijusio su pajamomis, gautomis iš sunkių nusikalstamų veikų, rezultatas, EŽTT nėra reikalavęs, kad tokiaime procese neteisėta nuosavybės kilmė būtų įrodyta „atmetus pagrįstas abejones“ (angl. *proof „beyond reasonable doubt“*). Vietoj to neteisėtos kilmės įrodinėjimas (įrodymas), grindžiamas tikimybių pusiausvyra arba didele tikimybe, derinama su savininko negalėjimu įrodyti, kad yra priešingai, buvo pripažintas pakankamu pagrindu siekiant patikrinti proporcingumą pagal Konvencijos protokolo Nr. 1 1 straipsnį. Tokia nuostata patvirtinama ir Europos Parlamento ir Tarybos 2014 m. balandžio 3 d. direktyvoje 2014/42/ES dėl nusikaltimų priemonių ir pajamų iš nusikaltimų įšaldymo ir konfiskavimo, Europos Sąjungoje nuostatose dėl išplėstinio konfiskavimo ir konfiskavimo iš trečiųjų asmenų ir kt., EŽTT sprendime *Telbis ir Viziteu prieš Rumuniją* (2018 m. birželio 26 d. sprendimas, peticijos Nr. 47911/15).

Kasacinis teismas šioje dalyje komentuojamoje byloje 2K-147-697/2020 nurodė, kad baudžiamajai atsakomybei pagal BK 189¹ straipsnį nepakanka nustatyti didesnės kaip 500 MGL vertės turto turėjimo, reikia nustatyti, kad turtas įgytas neteisėtai, t. y. kad asmuo negali pagrįsti turimo turto įgijimo teisėtumo. Teisėtai įgytas turtas – tai turtas, įgytas iš darbo ar kitų su darbu ar verslu susijusių pajamų, dovanojimo, paveldėjimo, loterijų, dividendų gavimo ir pan. Nustatant galimo neteisėtai įgyto turto dydį, svarbu dokumentais nustatyti asmens pajamas ir išlaidas už visą darbinės veiklos laikotarpį. Šios kategorijos bylose svarbi yra specialisto išvada. Tokia išvada nagrinėjamoje byloje yra gauta ir teismų nuosprendžiuose aptarta. Nors specialisto išvada – svarbus informacijos šaltinis, teisinis aplinkybių vertinimas – ne specialisto, o teismo kompetencija (kasacinė nutartis baudžiamajoje byloje Nr. 2K-373-976/2018).

Taigi praktika neteisėto praturtėjimo bylose krypta tuo keliu, kad įgyto turto neteisėtumui įrodyti turi būti pasitelkiami ir specialią žinių turintys subjektai, kitos priemonės, kurios leidžia įvertinti, kiek išlaidos už visą darbinės veiklos laikotarpį sutampa su teisėtu būdu gautomis pajamomis.

Kaip ir anksčiau aptartoje nutartyje, ir čia teismas ėmėsi vertinti kaltininkų ir jų artimųjų pateiktos gynybinės versijos, kuri taip pat siejosi su neva paimtomis paskolomis. Kasacinis teismas

sutiko su apeliacinės instancijos teismo išvadomis, kad nėra logiškai ir gyvenimiškai suprantamo paaiškinimo, jog I. L., dirbdama kirpėja, net ir neturėdama stabilių pajamų ir oficialiai gaudama nedidelį darbo užmokestį, būtų ėmusi dvi dideles paskolas (2012 m. vasario 20 d. iš L. V. 100 000 Lt ir 2013 m. gruodžio 19 d. – iš R. M. 70 000 Lt), kurių pinigų iš karto nenaudotų, o kelerius metus laikytų paslėptus (užkastus po smėliu ir lentomis) garaže (iki 2015 m. lapkričio 6 d., kol kratos metu rado ir paėmė pareigūnai), nežinodama, kada jos bus panaudotos, nors, kaip nurodė I. L., ji planavo statyti namą, tačiau statybos dar nebuvo pradėtos, dar net nebuvo sutvarkyti dokumentai dėl žemės sklypo, ir neturėdama pajamų skolintoms lėšoms grąžinti (Valstybinės mokesčių inspekcijos išvadoje dėl fizinių asmenų – V. Ž. ir I. L. ūkinės finansinės veiklos nurodyta, kad V. Ž. laikotarpiu nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2015 m. lapkričio 6 d. ir I. L. laikotarpiu nuo 2002 m. rugpjūčio 12 d. iki 2015 m. lapkričio 6 d. patirtos išlaidos viršijo gautas pajamas). Nėra logiško paaiškinimo ir tam, kam laikyti teisėtu būdu gautas pajamas užkasus garaže ir nepareikšti nuosavybės teisių į jas, kai jos buvo surastos kratos metu. Todėl apeliacinės instancijos teismas iš byloje nustatytų faktinių aplinkybių visumos padarė pagrįstą išvadą, kad paskolos sutartys buvo sudarytos fiktyviai, realiai neketinant vykdyti sutartyse nurodytų sąlygų, o siekiant pateisinti garaže rastus ir paimitus pinigus.

Kasacinės instancijos teismas pažymėjo, kad tai, jog minėto turto atsiradimo konkrečios aplinkybės nustatytos nebuvo, V. Ž. veikai kvalifikuoti pagal BK 189¹ straipsnį netrukdo, nes pajamų neteisėtumas pagal šio nusikaltimo sudėtį nėra įrodinėjimo dalykas, įrodinėjama tai, kad nesama teisėtų pajamų šaltinių. Tokia įrodinėjimo naštos konstrukcija neprieštarauja Konvencijos protokolo Nr. 1 1 straipsniui, taip pat konstituciniam nekaltumo prezumpcijos principui ir atitinka pirmiau išdėstytą EŽTT jurisprudencinę praktiką bei pateiktus kasacinės praktikos pavyzdžius.

Taigi aptartos šios dvi LAT nutartys leidžia išvelgti tendenciją, kad teismai, vertindami kaltininkų versijas dėl turto kilmės, duomenis vertins ne tik formaliai pagal surinktus objektyvius dokumentus, bet ir logiškumo bei įtikinamumo aspektu. Toks byloje surinktų duomenų vertinimas ir išvadų darymas yra nelengva užduotis tiek teismui, tiek ir gynybai, nes paneigti ne objektyviais duomenimis, o samprotavimu pagrįstą išvadą yra gerokai sunkiau.

Išvados

1. Neteisėto praturtėjimo nusikalstama veika Lietuvos Respublikos baudžiamajame įstatyme buvo numatyta dar 2010 m., tačiau visą dešimtmetį šios normos praktinis taikymas buvo sudėtingas, kasacinės instancijos teismas iki 2020 m., autorės žiniomis, nebuvo priėmęs sprendimo, kuriuo būtų paliktas galioti apkaltinamasis teismo nuosprendis už neteisėtą praturtėjimą. Tokį šios normos ne(pri)taikymą iš esmės lėmė tai, kad tai buvo nauja nusikalstamos veikos sudėtis BK, kurios sudėties požymių aiškinimas ir taikymas praktikoje užtruko, nes kėlė nemažai teisinio vertinimo ir įrodinėjimo problemų.
2. Įvertinus anksčiau aptartose 2020 m. vasarą kasacinės instancijos teismo išnagrinėtose bylose, kuriose bene pirmą kartą Lietuvos teismų praktikoje buvo pritaikyta baudžiamoji atsakomybė už neteisėtą praturtėjimą galutinėmis ir neskundžiamomis LAT nutartimis, susiklosčiusias faktines aplinkybes, teismo pateiktą teisinį vertinimą, darytina išvada, kad čia nurodytos kai kurios problemos, pavyzdžiui, įrodinėjimo, vis dar lieka aktualios, tačiau tapo aišku, kokių aplinkybių visuma sudaro pagrindą taikyti baudžiamąją atsakomybę už neteisėtą praturtėjimą. Akcentuoti šie momentai, reikšmingi taikant baudžiamąją atsakomybę už neteisėtą praturtėjimą:
 - a) nepakanka įrodyti, kad asmuo turi neteisėtu būdu įgyto turto, būtina įrodyti ir patį įgijimą;
 - b) pajamų neteisėtumas pagal šio nusikaltimo sudėtį nėra įrodinėjimo dalykas, įrodinėjama tai, kad nesama teisėtų pajamų šaltinių, todėl numatyti tam tikri pateisinami įrodinėjimo pareigos ypatumai;
 - c) tam turi būti vertinami duomenys apie turto įgijimo aplinkybes, turto savininko ir jo šeimos narių gyvenimo būdą, darbinės veiklos pobūdį ir stažą, turimus verslus, įtrauktas ir galbūt

neįtrauktas į apskaitą pajamas, paimtas paskolas, paveldėtą turtą, išlaidas, ryšius su asmenimis, apie kurių neteisėtą veiklą turima informacijos, ir kt. Vertinant kaltinamojo galimybes įgyti turtą teisėtomis pajamomis atsižvelgtina ne tik į jo paties, bet ir jo šeimos narių pajamas, turtinę padėtį ir galimybes sukaupti turimą turtą per visą darbinę veiklą, o ne vien per tam tikrą pasirinktą laikotarpį;

- d) BK 189¹ straipsnio 1 dalis gali būti taikoma tik toms situacijoms, kai šiame straipsnyje nurodytą turtą asmuo yra įgijęs ne anksčiau negu BK 189¹ straipsnio įsigaliojimo dieną, t. y. 2010 m. gruodžio 11 d.;
- e) aptartose LAT nutartyse susiklosčiusi faktinė situacija buvo labai panaši ir „dėkinga“ neteisėto praturtėjimo inkriminavimui ir tai sudarė sąlygas išvengti ankstesnėse bylose susiklosčiusių įrodinėjimo problemų: šiose bylose asmenys nuteisti už neteisėtą praturtėjimą fiziškai radus pinigų ar kitas turtines vertybes jų gyvenamojoje vietoje ar netoli jos; abu asmenys anksčiau buvo teisti už nusikalstamas veikas, iš kurių paprastai yra gaunama turtinės naudos; abiejose bylose gynybinė pozicija buvo ta, kad pinigai gauti sudarius paskolos sutartis, tačiau abiem atvejais šios aplinkybės buvo patikrintos. Teismai, atmesdami gynybines versijas, rėmėsi ne vien tik objektyviais duomenimis (rašytiniais įrodymais), bet ir loginiu, analitiniu duomenų bei visos situacijos vertinimu, kuris ir lėmė gynybinių versijų atmetimą.

Criminal Responsibility for Illegal Enrichment: Is Such Responsibility Already Applicable?

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Criminal Law and Procedure
Dr. Dovilė Murauskienė
Email: dovile.murauskienne@mruni.eu

Summary. *Although criminal liability for illegal enrichment was provided for in the Lithuanian Criminal Code as early as in 2010, the first indictments approved by the Supreme Court of Lithuania were passed only after a lapse of ten years – in the summer of 2020. Such situation was due to the complex interpretation of the constituent elements of illegal enrichment and the problems of proof emerging in practice. In the light of recent case law of the Court of Cassation, this article deals with two criminal cases¹², in particular with the circumstances of illegal enrichment in order to determine what ultimately led to the first convictions. It has been inferred from the factual circumstances of the said cases and from the legal assessment of such circumstances that the illegal enrichment provision was successfully applied to the charges because of hitherto established case law regarding interpretation of some constituent elements and because of favourable factual situations that appeared to be rather similar in both cases.*

Keywords: *Criminal law, illegal enrichment, case law.*

¹² Judgment of the Supreme Court of Lithuania 2020-07-02 order in criminal case No. 2K-98-489/2020 and the Judgement of the Supreme Court of Lithuania 2020-06-09 in criminal case No. 2K-98-489/2020.

IV

LIETUVA IR TARPTAUTINĖ TEISĖ

IV

4.1. Lietuva ir Europos žmogaus teisių konvencija: 2020 metų aktualijos

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas

Prof. dr. Saulius Katuoka
El. paštas: skatuoka@mruni.eu

Doc. dr. Laurynas Biekša
El. paštas: laurynas.biekša@gmail.com

DOI: 10.13165/LT-20-02-13

Santrauka. 2020 metai buvo svarbūs Lietuvai ne tik dėl Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) sprendimų Lietuvos byloje, bet ir dėl to, kad Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai (toliau – EŽTK, Konvencija) sukanka 70 metų. Todėl tai yra gera proga įvertinti šio veiksmingiausiu vadinamo žmogaus teisių dokumento svarbą Lietuvoje. Straipsnyje analizuojami šiuo metu aktualiausi EŽTK protokolai ir Lietuvos pozicija dėl jų; šiandien dar neįgyvendinti EŽTT sprendimai byloje prieš Lietuvą, kurioms taikoma Europos Tarybos Ministrų Komiteto sustiprinta priežiūra; reikšmingiausi EŽTT 2020 m. sprendimai byloje prieš Lietuvą, akcentuojant jų teisinę reikšmę.

Reikšminiai žodžiai: Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, EŽTK, Europos Žmogaus Teisių Teismas, EŽTT, Lietuva ir EŽTK, teisė į privatų gyvenimą, teisė į teisingą teismą.

Įvadas

Analizuojant 2020 m. teises aktualijas, negalima nepastebėti 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 70 metų sukakties, kuri yra puiki proga šio straipsnio įvade trumpai įvertinti veiksmingiausiu vadinamo tarptautinio žmogaus teisių apsaugos dokumento svarbą ir poveikį Lietuvos Respublikos teisės sistemai ir šalies gyventojams. Tarptautinėje teisėje yra tarptautinių sutarčių, kurios kaip kelrodės žvaigždės atspindi žmogaus teisių apsaugos aktualijas, įtvirtina žmogaus teisių apsaugos lygį ir nukreipia valstybes demokratiniu keliu. Europoje žmogaus teisių apsaugos srityje ryškiausiai šviečia EŽTK, kuriai 2020 m. sukako 70 metų ir kuri padėjo pagrindus regioniniu lygmeniu (Europos Tarybos kontekste) plėtoti universaliu lygmeniu (Jungtinių Tautų kontekste) kuriamą tarptautinę žmogaus teisių apsaugos sistemą. Nors 1948 m. Jungtinių Tautų visuotinę žmogaus teisių deklaraciją (toliau – VŽTD) ir EŽTK pagal priėmimo laiką skiria 2 metai, akivaizdu, kad, rengiant EŽTK, buvo pasiremta ta patirtimi, kuri susiformavo diskusijose dėl VŽTD įtvirtintų teisių ir pagrindinių laisvių. Tuo labiau, kad vienas iš VŽTD rengėjų prancūzas René Cassin 1965–1968 m. buvo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) pirmininkas.

Pastebėtina, kad iki XX a. antros pusės vyravo nuomonė, kad tarptautinės institucijos gali spręsti ginčus tik tarp valstybių. EŽTK 31 straipsnio norma, leidžianti fiziniams asmenims kreiptis į tarptautinę instituciją, buvo naujiena visam pasauliui. Pavyzdžiui, net ir demokratinės Europos valstybės tokią individo teisę pripažino gana vėlai: Nyderlandai – tik 1960 m., Jungtinė Karalystė – 1966 m., Italija – 1973 m. Toks individo statuso pasikeitimas jokių būdu nesusiaurino valstybių valstybingumo, nesukūrė neigiamų pasekmių valstybei ar jos suverenitetui. Valstybės, perduodamos tam tikrus įgaliojimus tarptautinei institucijai, įgyja naujas valstybingumo formas. Jeigu

sutiksime su tuo, kad žmogaus teisių apsauga yra vienas iš teisinės valstybės idealų, Lietuvos valstybės prisijungimas prie tarptautinės organizacijos jurisdikcijos, užtikrinančios žmogaus teisių apsaugą, yra tvirtas žingsnis teisinės valstybės pagrindų stiprinimo link. Lietuvos Respublikos Seimas ratifikavo EŽTK 1995 m. balandžio 27 d., ji įsigaliojo Lietuvai nuo 1995 m. birželio 20 d. Nuo tada tiek bendrosios kompetencijos, tiek administraciniai teismai, tiek ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo sprendimuose vis daugiau remiasi EŽTK bei EŽTT praktika. Konstitucinis Teismas sprendimuose, susijusiuose su EŽTK įtvirtintomis teisėmis, išplėtojo šias pagrindines tezes: 1) Konstitucijos aiškinimas turi būti susietas su EŽTK ir jos taikymo praktika; 2) egzistuoja valstybių pareiga pašalinti EŽTK nuostatų nesuderinamumą su nacionalinės teisės nuostatomis; 3) EŽTK įtvirtintos teisės suvokiamos kaip minimalus standartas; 4) valstybės, vadovaudamosi subsidiarumo principu, gali nustatyti aukštesnius žmogaus teisių apsaugos standartus.¹

Šio straipsnio tikslas yra: 1) aptarti šiuo metu aktualiausius EŽTK protokolus ir Lietuvos poziciją dėl šių protokolų; 2) atkreipti dėmesį į šiandien dar neįgyvendintus EŽTT sprendimus bylose prieš Lietuvą, kurioms taikoma Europos Tarybos Ministrų Komiteto sustiprinta priežiūra; 3) aptarti reikšmingiausius EŽTT 2020 m. sprendimus bylose prieš Lietuvą, akcentuojant jų teisinę reikšmę.

Rengiant straipsnį, daugiausia taikyti lingvistinis, aprašomasis, dokumentų analizės, sisteminės analizės ir kiti bendrieji moksliniai metodai.

4.1.1. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos plėtojimas jos protokolais ir Lietuvos pozicija dėl protokolų

Šiuo metu Europos Taryba yra priėmusi 16 EŽTK protokolų. Lietuvos Respublika įsipareigojusi pagal 15 EŽTK protokolų. EŽTK 1-ąjį protokolą, kuris įtvirtina teisę į nuosavybės apsaugą, teisę į laisvus rinkimus, teisę į mokslą, Lietuvos valstybė ratifikavo truputį vėliau nei pačią EŽTK. 1-asis protokolą įsigaliojo Lietuvai 1996 m. gegužės 24 d. Toks Lietuvos valstybės žingsnis, kad 1-asis protokolą įsigaliojo vėliau nei pati EŽTK, visiškai suprantamas. Lietuvos valstybei reikėjo sukurti tinkamą įstatymų bazę, kad būtų užtikrintos 1-ajame protokole įtvirtintos teisės, ypač teisė į nuosavybės apsaugą. 16-asis protokolą buvo paskutinis, kurį ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas. Šis protokolą ratifikuotas 2015 m. birželio 11 d., o įsigaliojo 2018 m. rugpjūčio 1 d., kai jį pripažino dešimta Europos Tarybos valstybė. Viena iš pagrindinių šio protokolo nuostatų numato, kad susitariančiosios šalies aukščiausieji teismai gali prašyti EŽTT konsultacinės išvados dėl principinių klausimų, susijusių su EŽTK ir protokoluose įtvirtintu teisių ir laisvių aiškinimu ar taikymu. Įdomu pastebėti, kad kaip tik 2020 m. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas buvo vienas iš pirmųjų aukščiausiųjų teismų, kurie pasinaudojo šia teise (prieš tai dėl konsultacinės išvados buvo kreiptasi tik 3 kartus Prancūzijos, Armėnijos ir Slovakijos teismų). Kaip sakoma EŽTT pranešime spaudai, 2020 m. lapkričio 5 d. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas kreipėsi į EŽTT prašydamas išaiškinti, kokius kriterijus reikia taikyti, vertinant, ar suderinamas Lietuvos Respublikos apkaltos reguliavimas su teise į laisvus rinkimus, numatyta EŽTK 1-ojo protokolo 3 straipsnyje. Šis klausimas iškilo administracinės bylos kontekste dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos draudimo kandidatuoti Seimo rinkimuose asmeniui, kuris anksčiau neteko Seimo nario mandato apkaltos būdu dėl Seimo nario priesaikos sulaužymo.²

1 Dainius Žalimas, „Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos įtaka Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijai“ (pranešimas tarptautinėje konferencijoje „Europos žmogaus teisių konvencijos įgyvendinimas – tarp subsidiarumo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo priežiūros“, 2016 m. rugsėjo 2 d.), https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2017/09/pranesimai_zalimas_2016-m.pdf.

2 Press Release issued by the Registrar of the European Court of Human Rights. Supreme Administrative Court of Lithuania requests an advisory opinion on impeachment legislation, 2020-12-11, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-6882811-9233735&filename=Lithuania%20seeks%20advisory%20opinion%20from%20the%20European%20Court%20of%20Human%20Rights.pdf>.

Suprantama, kad tokioje byloje kyla panaši teisinė problema kaip EŽTT sprendimo byloje *Paksas prieš Lietuvą*³ įgyvendinimo procese, todėl lieka tikėtis, kad po šios konsultacinės išvados kils naujų minčių, kaip išjudinti užstrigusios problemos sprendimą Lietuvoje. Pranešime Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo interneto puslapyje šiuo klausimu nurodoma, kad kylančios abejonės išimtinai susijusios su teisinio netikrumo situacija, į kurią patenka N. Venckienė, ir kad galėtų aiškumo šiai situacijai suteikti EŽTK išaiškinimas. Pareiškėja, kaip buvusi Seimo narė, pašalinta iš pareigų apkaltos proceso tvarka, priklauso asmenų, kuriuos tiesiogiai paveikė konstatuotas nacionalinės teisės ir EŽTK nuostatų nesuderinamumas, kategorijai. Pareiškėjos atveju ši teisinį netikrumą sustiprina aplinkybės, jog, nepaisant konkrečių teisėkūros iniciatyvų, nacionalinėje teisėje iki šiol nėra įtvirtintas joks terminas, ribojantis draudimo kandidatuoti Seimo rinkimuose galiojimą.⁴

Visos Europos Tarybos mastu dar neįsigaliojo 15-asis protokolas. Šio protokolo nuostatos yra pakankamai svarbios. Pavyzdžiui, koreguojamos EŽTK preambulės nuostatos, nurodant, kad vadovaujantis subsidiarumo principu EŽTK ir jos protokoluose įtvirtintų teisių ir laisvių apsauga pirmiausia yra susitariančiųjų šalių atsakomybė. Visiškai aišku, kad pareiga užtikrinti žmogaus teises ir laisves yra kiekvienos valstybės pagrindinis uždavinys. EŽTK ir jos protokolai – tai papildomas instrumentas valstybių klaidoms ištaisyti. Svarbi nuostata įtvirtinta koreguojant peticijos nepriimtumo pagrindus. Pagal EŽTK 35 straipsnio 1 dalies nuostatas peticija gali būti pateikta ne vėliau kaip per 6 mėnesius nuo tos dienos, kai buvo priimtas galutinis nacionalinis sprendimas. 15-ajame protokole 6 mėnesių terminas keičiamas į 4 mėnesių terminą. Svarbios ir kitos 15-ojo protokolo nuostatos, reglamentuojančios kandidatų į teisėjus amžių (ne didesnis nei 65 metai) ar bylos perleidimą Didžiajai kolegijai, išbraukiant EŽTK numatytą sąlygą, „jei bylos šalys tam neprieštaruoja“. Šis protokolas dar neįsigaliojo, nors jame numatytos EŽTK pataisos buvo suformuluotos dar 2013 m. birželio 24 d.

Lietuvos valstybė šio straipsnio rašymo metu nebuvo įsipareigojusi pagal EŽTK 12-ąjį protokolą. Šis protokolas skirtas diskriminacijai uždrausti. Protokolo 1 straipsnyje nurodoma, kad naudojimasis bet kuria įstatyme įtvirtinta teise yra užtikrinamas be jokios diskriminacijos dėl lyties, rasės, odos spalvos, religijos, politinių ar kitokių pažiūrų, tautinės ar socialinės kilmės, priklausymo tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo ar kitokios padėties. Kodėl Lietuvos valstybė neratifikavo šio protokolo? Juk protokolas galioja nuo 2005 m. balandžio 1 d., kai jį pripažino dešimt EŽTK šalių. Iš 49 EŽTK šalių 12-ąjį protokolą šiandien yra pripažinusios 20 valstybių. Protokolo neskuba pripažinti Europos Sąjungos (toliau – ES) valstybės narės. Susidarė šiek tiek keista situacija, nes ES valstybės yra įsipareigojusios laikytis Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija). Chartijos skyriuje „Lygybė“ esantis 21 straipsnis „Diskriminacijos uždraudimas“, palyginti su EŽTK 12-uoju protokolu, įtvirtina platesnius diskriminacijos uždraudimo pagrindus. Palyginkime 12-ojo protokolo 1 straipsnį ir Chartijos 21 straipsnį. Chartijos 21 straipsnyje nurodoma, kad draudžiama bet kokia diskriminacija, ypač dėl asmens lyties, rasės, odos spalvos, tautinės ar socialinės kilmės, genetinių bruožų, kalbos, religijos ar tikėjimo, politinių ar kitokių pažiūrų, priklausymo tautinei mažumai, turtinės padėties, gimimo, negalios, amžiaus, seksualinės orientacijos. Lyginant minėtus straipsnius, matyti, kad Chartijoje įtvirtintas straipsnis numato daugiau diskriminacijos draudimo pagrindų: draudžiama diskriminuoti dėl negalios, amžiaus, seksualinės orientacijos, genetinių bruožų. Pagal platesnę Chartijos normą, draudžiančią diskriminaciją, Lietuvos Respublika yra įsipareigojusi, tačiau EŽTK 12-ojo protokolo neratifikuoja. O gal priežastis ta, kad Lietuvos politikai paprasčiausiai vengia EŽTT jurisdikcijos diskriminacijos klausimais, kuri būtų taikoma, pripažinus EŽTK 12-ojo protokolo

3 Sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 34932/04), 2011-01-06 Didžiosios kolegijos sprendimas.

4 Pranešimas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo interneto puslapyje. Kreipiamasi į EŽTT dėl Konvencijos nuostatų aiškinimo N. Venckienės byloje, 2020-09-17, <https://www.lvat.lt/naujienos/kreipiamasi-i-eztt-del-konvencijos-nuos-tatu-aiskinimo-n.-venckienes-byloje/859>.

nuostatas. Tokia priežastis ne tik kad neatitinka pagarbos žmogaus teisėms siekio, bet nepastebima ir kitos jau egzistuojančios tarptautinės procedūros, pagal kurią į Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetą jau dabar gali būti teikiamos individualios peticijos prieš Lietuvos Respubliką dėl bet kurio Lietuvos Respublikos teisės akto diskriminacinio poveikio pagal 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 26 straipsnį. Todėl šiuo klausimu, jau esant tarptautinių žmogaus teisių apsaugos institucijų jurisdikcijai, būtų daugiau aiškumo ir nuoseklumo, jei Lietuvos Respublika išpareigotų ir pagal EŽTK 12-ąjį protokolą. Parlamentinės partijos, ypač tos, kurių rinkimų programose žmogaus teisių klausimai yra prioritetiniai, turėtų atkreipti dėmesį ir išsiaiškinti Konvencijos 12-ojo protokolo neratifikavimo politines priežastis.

4.1.2. Lietuvos Respublikos dar neįvykdyti Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai ir svarbiausi 2020 m. sprendimai bylose prieš Lietuvą

Lietuvos valstybė iš esmės vykdo EŽTT sprendimus. Tačiau probleminis lieka trijų bylų sprendimų įgyvendinimas. Sprendimas byloje *L. prieš Lietuvą*⁵, kurioje buvo konstatuotas teisės į privatumą gyvenimo pažeidimas, susijęs su asmens teise pakeisti lytį, priimtas 2007 m. rugsėjo 11 d., iki šandien dar nėra įvykdytas. Sprendimo neįvykdymo priežastis aiški – nepriimtas lyties keitimo sąlygas ir tvarką nusakantis įstatymas. Kitas neįvykdytas sprendimas yra byloje *Paksas prieš Lietuvą*⁶, priimtas 2011 m. sausio 6 d., kuriame buvo konstatuotas EŽTK 1-ojo protokolo 3 straipsnio pažeidimas dėl pareiškėjo pasyviosios rinkimų teisės nuolatinio atėmimo būti renkamam Seimo nariu. Sprendimo neįvykdymo priežastis – Lietuvos Respublikos Seimui nepavyksta padaryti tinkamų Konstitucijos pakeitimų, kurie leistų pareiškėjui tinkamai pasinaudoti pasyviaja rinkimų teise rinkimuose į Seimą. Trečioji probleminė vykdymo prasme byla – *Abu Zubaydah prieš Lietuvą*⁷. Šios bylos sprendime, priimtame 2018 m. gegužės 31 d., EŽTT konstatavo, kad buvo pažeisti EŽTK 3 straipsnis (kankinimų uždraudimas), 5 straipsnis (teisė į laisvę ir saugumą), 8 straipsnis (teisė į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą), 13 straipsnis (teisė į veiksmingą teisinę gynybos priemonę). Sprendimo neįvykdymo priežastys yra pareiškėjo laikymas Gvantanamo įlankos karinių jūrų pajėgų bazėje, užsitęsęs bendravimas su JAV valdžios institucijomis, užsitęsęs Lietuvoje vykdomas ikiteisminis tyrimas dėl pareiškėjo atgabenimo, laikymo ir išvežimo iš Lietuvos aplinkybių.⁸

2019 m. EŽTT priėmė 41 nutarimą ar sprendimą prieš Lietuvą. Per 2020 m. EŽTT jau priėmė 19 sprendimų bylose prieš Lietuvą.⁹ Toliau aptartini keli svarbiausi 2020 m. EŽTT priimti sprendimai bylose prieš Lietuvą. Tikriausiai didžiausią atgarsį sukėlė sprendimas byloje *Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą*¹⁰, kurioje sprendimas buvo priimtas 2020 m. sausio 14 d. Šios bylos sprendime Teismas konstatavo, kad pažeistas EŽTK 8 straipsnis, nustatantis valstybei pozityviają pareigą ginti asmens privatų gyvenimą, kartu su EŽTK 14 straipsniu, draudžiančiu diskriminaciją, bei EŽTK 13 straipsnis, reikalaujantis veiksmingos teisinės gynybos priemonių dėl Konvencijoje įtvirtintų teisių. 2014 m. gruodžio 8 d. pirmasis pareiškėjas savo „Facebook“ puslapyje pavišino nuotrauką, kurioje užfiksuoti du besibučiuojantys vyrai (jis ir antrasis pareiškėjas). Nuotrauką galėjo peržiūrėti ne tik jo „Facebook“ draugai, bet ir plačioji visuomenė. Pareiškėjai savo peticijoje Teismui nurodė, kad pavišindami nuotrauką jie siekė pranešti apie savo santykių pradžią. Pareiškėjų tei-

5 Sprendimas byloje *L. prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 27527/03), 2007-09-11.

6 Sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą*, supra note 3.

7 Sprendimas byloje *Abu Zubaydah prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 46454/11), 2018-05-31.

8 Plačiau apie EŽTT sprendimų vykdymo problemas Lietuvoje žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo EŽTT 2019 metų veiklos ataskaitą, p. 27–30, 37–68, <http://lr-v-atstovas-eztt.lt/uploads/2019%20ataskaita%20-%20FINAL.pdf>.

9 Detaliau apie EŽTT sprendimus bylose prieš Lietuvą žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo EŽTT puslapyje, dalyje „EŽTT nutarimai ir sprendimai pagal metus“, <http://lr-v-atstovas-eztt.lt/page/eztt-nutarimai-ir-sprendimai-pagal-metus>.

10 Sprendimas byloje *Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 41288/15), 2020-01-14.

gimu, „nuotrauka žaibiškai išplito internete ir sulaukė daugiau nei 2400 „patinka“ bei daugiau nei 800 komentarų“. Jie taip pat teigė, kad dauguma internetinių komentarų buvo siekiama kurstyti neapykantą ir smurtą prieš LGBT žmones apskritai, o tam tikrais komentarais siekta tiesiogiai grasinti pareiškėjams. Tačiau Lietuvos Respublikos tiek prokurorai, tiek teismai atsisakė pradėti ikiteisminį tyrimą dėl neapykantos kurstymo. 2015 m. vasario 18 d. neskundžiama nutartimi Klaipėdos apygardos teismas atmetė skundą, palaikydamas prokuroro ir apylinkės teismo argumentus, įskaitant apylinkės teismo argumentus dėl pareiškėjų „ekscentriško elgesio“. Apygardos teismas taip pat pabrėžė, kad pirmasis pareiškėjas nagrinėjamą nuotrauką paskelbė viešai ir neapsiribojo savo draugais ar „bendraminčiais“, nors socialiniame tinkle „Facebook“ tokia galimybė yra. Todėl ši veiksmą būtų galima aiškinti kaip „siekimą tyčia paerzinti ar šokiruoti kitokias pažiūras turinčius asmenis ar paskatinti rašyti neigiamus komentarus“. Apygardos teismas taip pat nusprendė, kad, nesant objektyvių ir subjektyvių nusikaltimo, numatyto Baudžiamojo kodekso 170 straipsnyje, požymių, pradėti baudžiamąjį procesą būtų „laiko ir išteklių švaistymas“ ar net neteisėtas kitų žmonių (t. y. interneto komentatorių) teisių apribojimas. Galiausiai baudžiamoji atsakomybė yra *ultima ratio* priemonė ir ne visi veiksmai pateisina jos taikymą.

EŽTT nesutiko su Lietuvos prokurorų ir teismų argumentacija ir konstatavo, kad valstybė turi pozityviają pareigą ginti asmens privatų gyvenimą nuo grasinimų, susijusių su jo seksualine orientacija. Kadangi patys Lietuvos prokurorai ir teismai nurodė, pareiškėjų „ekscentrišką elgesį“ kaip atsisakymo pradėti ikiteisminį tyrimą priežastį (o juk besibučiuojančių heteroseksualių asmenų nuotraukos paskelbimas „Facebook“ tikriausiai nebūtų laikomas „ekscentrišku elgesiu“), EŽTT kartu nustatė, kad EŽTK 8 straipsnis yra pažeistas kartu su EŽTK 14 straipsniu (t. y. diskriminaciniu būdu). EŽTT taip pat pažymėjo, kad net ir vienintelis grasinimas ar raginimas smurtauti prieš LGBT asmenis internete būtų pakankamai rimtas faktas ikiteisminiam tyrimui pradėti, ir atitinkamai pripažino EŽTK 13 straipsnio pažeidimą dėl veiksmingos teisinės gynybos priemonės nebuvimo. Teisiškai ši byla yra reikšminga, nes joje plėtojama EŽTT praktika dėl valstybės pozityviosios pareigos, išplaukiančios iš EŽTK 8 ir 13 straipsnių, ginti asmens privatų gyvenimą per neapykantos kurstymo draudimo institutą, nors, skirtingai nuo 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 20 straipsnio, EŽTK tekstas tiesiogiai nenumato valstybės pareigos bausti už neapykantos kurstymą.

Kitas daug visuomenės dėmesio sulaukęs sprendimas buvo byloje *Rinau prieš Lietuvą*¹¹, kurioje teismas priėmė sprendimą 2020 m. sausio 14 d. Kaip prisimename, rezonansinėje mergaitės Rinau situacijoje dėl teisinių ir politinių vingrybių 2006–2008 m. jos tėvas Vokietijos pilietis Michaelis Rinau daugiau kaip 2 metus negalėjo įvykdyti Vokietijos teismo sprendimo ir pasiekti, kad Lietuvoje jam būtų perduota jo dukra Luisa Rinau. Šios bylos sprendime EŽTT konstatavo, kad buvo pažeistas EŽTK 8 straipsniu ginama tėvo ir dukros teisė į šeimos gyvenimą. Nors Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovas EŽTT ir bandė gintis tuo, kad situacija buvo sudėtinga ir kad jai išspręsti reikėjo daug laiko, EŽTT vis dėlto nurodė, kad sudėtingumo argumentas tik iš dalies pateisina proceso ilgumą, o akivaizdus įvairių valstybės tarnautojų ir politikų pareiškimais darytas poveikis teisiniam procesui buvo lemiamas veiksnys pažeidimui konstatuoti. Nors *Rinau prieš Lietuvą* byloje EŽTT nusprendė atskirai nenagrinti dar ir galimo EŽTK 6 straipsnio (teisė į teisingą teismą) pažeidimo (nes jį ir taip jau apėmė nustatytas EŽTK 8 straipsnio pažeidimas), suprantama, kad dėl nekorektiškų ir šališkų valstybės tarnautojų ir politikų pareiškimų EŽTK 6 straipsnio pažeidimas tokioje situacijoje taip pat tikriausiai būtų nustatytas. Todėl *Rinau prieš Lietuvą* byla kartu turėtų būti laikoma dar viena pamoka Lietuvos valstybės tarnautojams ir politikams vengti nekorektiškų ir šališkų pareiškimų teisiniuose procesuose.

Byloje Černius ir Rinkevičius prieš Lietuvą¹², kurioje teismas priėmė sprendimą 2020 m. vasario 18 d., EŽTT nagrinėjo įsisenėjusią Lietuvos teisinės sistemos problemą, kai asmenys, nuginčiję

11 Sprendimas byloje *Rinau prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 10926/09), 2020-01-14.

12 Sprendimas byloje *Černius ir Rinkevičius prieš Lietuvą* (peticijų Nr. 73579/17, 14620/18), 2020-02-18.

neteisėtas administracines nuobaudas savo atžvilgiu, neturi teisės prisiteisti bylinėjimosi išlaidų (taip susidaro ydinga situacija, kai teisiam esančiam asmeniui tiesiog neverta valstybės institucijos paskirtos neteisėtos nuobaudos ginčyti teisme, nes jis patirtų neatlyginamas bylinėjimosi išlaidas už advokato pagalbą, ir jos būtų didesnės nei pati nuobauda, kurią jis bandytų ginčyti). Tokioje situacijoje EŽTT konstatavo EŽTK 6 straipsnio (teisės į teisingą teismą) pažeidimą. Kadangi, kaip žinoma, EŽTK 6 straipsnis yra taikomas bylose, kurios susijusios su asmenų civilinėmis teisėmis arba baudžiamaisiais kaltinimais prieš asmenis, byla Černius ir Rinkevičius prieš Lietuvą buvo priimta nagrinėti tik todėl, kad administracinė nuobauda buvo susijusi su darbo santykiais. Daug kitų administracinių nuobaudų bylų galimai nepatektų į EŽTK 6 straipsnio apsaugos sritį, todėl jei ši problema Lietuvos teisinėje sistemoje liktų neišspręsta, rekomenduotina bylinėjimosi išlaidų atlyginimo administracinių nuobaudų bylose klausimą bandyti spręsti per individualaus kreipimosi į Konstitucinį Teismą institutą.

Viena iš vėlesnių bylų, kurioje konstatuotas pažeidimas, buvo *Anželika Šimaitienė prieš Lietuvą*¹³, kurioje teismas priėmė sprendimą 2020 m. balandžio 21 d. Šios bylos sprendime EŽTT konstatavo, kad buvo pažeistas EŽTK 1-ojo protokolo 1 straipsnis, užtikrinantis nuosavybės apsaugą. Nustatyta, kad pareiškėja dėl neišmokėto teisėjos atlyginimo, kuris jai priklausė už laikotarpį, kai dėl baudžiamųjų įtarimų, kurie nesibaigė apkaltinamuoju nuosprendžiu, buvo sustabdyti jos kaip teisėjos įgaliojimai, patyrė savo teisės į nuosavybę pažeidimą. EŽTT akcentavo, kad iš įstatymo (sustabdymo momentu galiojusi Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 47 straipsnio formuluotė nurodė, kad „jei teisėjas pripažįstamas nekaltu, jo įgaliojimai atnaujinami ir jam sumokamas atlyginimas už įgaliojimų sustabdymo laiką“) išplaukianti teisė gauti atlyginimą už sustabdytus įgaliojimus dėl baudžiamųjų įtarimų, kurie nesibaigė apkaltinamuoju nuosprendžiu, sukuria teisėtus lūkesčius ir yra laikytina nuosavybe EŽTK 1-ojo protokolo 1 straipsnio prasme. EŽTT sprendimu buvo priteista 94 370 eurų už negautą teisėjos atlyginimą, 6500 eurų neturtinei žalai atlyginti ir 5000 eurų bylinėjimosi išlaidoms padengti. Tenka pastebėti, kad Lietuvos atžvilgiu tai didžiausia pagal sumą kompensacija, kuri buvo priteista pareiškėjai.

Išvados

1. Artimiausi Lietuvos Respublikos veiksmai, siekiantys tolesnio EŽTK įgyvendinimo, turi būti atlikti, ratifikuojant EŽTK 12-ąjį protokolą, numatantį diskriminacijos bet kokiam nacionaliniame teisės akte uždraudimą. Šiuo metu pagal kitus tarptautinės ir ES teisės aktus Lietuva ir taip jau yra prisiėmusi tokį įsipareigojimą, be to, į Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetą jau dabar gali būti teikiamos individualios petacijos prieš Lietuvą dėl bet kurio teisės akto diskriminacinio poveikio pagal 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 26 straipsnį. Todėl, įsipareigojant pagal EŽTK 12-ąjį protokolą, būtų parodyta nuosekli ir aiški Lietuvos Respublikos pozicija žmogaus teisių apsaugos srityje, o papildomų įsipareigojimų dėl to iš esmės nekiltų.
2. 2020 m. priimtų svarbiausių Lietuvai sprendimų poveikis pasireiškia:
 - a) sprendimas byloje *Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą* yra teisiškai reikšmingas, nes jame plėtojama EŽTT praktika dėl valstybės pozityviosios pareigos, išplaukiančios iš EŽTK 8 ir 13 straipsnių, ginti asmens privatų gyvenimą per neapykantos kurstymo draudimo institutą, nors, skirtingai nuo 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 20 straipsnio, EŽTK tekstas tiesiogiai nenumato valstybės pareigos pareigos bausti už neapykantos kurstymą;
 - b) nors *Rinau prieš Lietuvą* byloje EŽTT nusprendė atskirai nenagrinėti dar ir galimo EŽTK 6 straipsnio (teisės į teisingą teismą) pažeidimo (nes jį ir taip jau apėmė nustatytas EŽTK 8 straipsnio pažeidimas), suprantama, kad dėl nekorektiškų ir šališkų valstybės tarnautojų

13 Sprendimas byloje *Anželika Šimaitienė prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 36093/13), 2020-04-21.

ir politikų pareiškimų EŽTK 6 straipsnio pažeidimas tokioje situacijoje taip pat tikriausiai būtų nustatytas. Todėl *Rinau prieš Lietuvą* byla kartu turėtų būti laikoma dar viena pamoka Lietuvos valstybės tarnautojams ir politikams vengti nekorektiškų ir šališkų pareiškimų teisiniuose procesuose;

- c) kadangi EŽTK 6 straipsnis taikomas bylose, kurios susijusios su asmenų civilinėmis teisėmis arba baudžiamaisiais kaltinimais prieš asmenis, byla Černius ir Rinkevičius prieš Lietuvą buvo priimta nagrinėti tik todėl, kad administracinė nuobauda buvo susijusi su darbo santykiais. Daug kitų administracinių nuobaudų bylų galimai nepatektų į EŽTK 6 straipsnio apsaugos sritį, todėl jei bylinėjimosi išlaidų atlyginimo administracinių nuobaudų bylose problema Lietuvos teisinėje sistemoje liktų neišspręsta, rekomenduotina bylinėjimosi išlaidų atlyginimo administracinių nuobaudų bylose klausimą bandyti spręsti per individualaus kreipimosi į Konstitucinį Teismą institutą.

Lithuania and the European Convention on Human Rights: Relevant Issues of 2020

Mykolas Romeris University Law School
Institute of International and European Union Law

Prof. dr. Saulius Katuoka

E-mail: skatuoka@mruni.eu

Assoc. prof. dr. Laurynas Biekša

E-mail: laurynas.biekša@gmail.com

Summary. *The year of 2020 was important for human rights in Lithuania not only because of the judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter – ECtHR) in the cases against Lithuania, but also because the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter – ECHR, the Convention) celebrates 70 years’ anniversary. This is a good occasion to evaluate the legal impact for Lithuania of this most effective international human rights document. The authors of this article analyze the protocols of the ECHR, which currently are the most discussed, and the position of Lithuania regarding these protocols; the judgments of the ECtHR, which up until now Lithuania fails to implement and which get the most supervision from the Council of Europe’s Committee of Ministers; the most important judgments of the ECtHR from 2020 in the cases against Lithuania, focusing on their legal impact.*

Keywords: *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR, European Court of Human Rights, ECtHR, Lithuania and ECHR, Right to Private Life, Right to Fair Trial.*

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 bylą 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_ishvada.pdf; Išvadą anglų kalba, http://lrv-atstovas-eztt.lt/uploads/JAGMINAS_2019_Views.pdf.

Administraciniams 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 administracinę 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 administraciniams 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 Paktą pobūdis

Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 2 straipsnis yra ypač svarbus valstybių tarptautinių įsipareigojimų pagal Paktą 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 Paktą pobūdis 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 fakultatyviais 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 dalys 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 pripažįstamosioms 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 prisiimtus 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, teisę 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 prisiimtus 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 prisiimtus 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 pirmąją 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 nustatytoju 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 pakta, įgyvendinimo būdai nėra nurodomi; tai lieka pačios valstybės reikalas. Galbūt šis aspektas, kad Paktas nėra ratifikuota tarptautinė sutartis, kuri turėtų aiškiai 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 teisines 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. XIIIIP-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. XIIIIP-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 nenumatoma³⁴.

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 prisiimtų 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 teises prielaidas asmenims efektyviau apginti savo pagal Paktą pažeistas teises Lietuvoje, o Lietuvai tinkamai vykdyti pagal Pilietinių ir politinių teisių paktą prisiimtus 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 reikalaujama 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.

4.3. Paspartinta pažeidimų nagrinėjimo procedūra pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalį: daugiau aiškumo iš Europos Sąjungos Teisingumo Teismo

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas,
Dr. Vitalija Tamavičiūtė
El. paštas: v.tamaviciute@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-16

Santrauka. *Siekiant paskatinti valstybes nares laiku į nacionalinę teisę perkelti Europos Sąjungos direktyvų nuostatas, Lisabonos sutartimi buvo sukurta nauja priemonė, suteikusi Europos Komisijai galimybę kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą (toliau – ESTT) ir greta deklaratyvaus konstatavimo, jog valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus, iškart prašyti skirti pažeidimą padariusiai valstybei narei finansines sankcijas. Prireikė bemaž dešimtmečio, kad ESTT pritaikytų minėtą priemonę įtvirtinusių Sutarties nuostatą ir pateiktų pirmąsias jos taikymo gaires. Straipsnyje analizuojama, kaip Europos Komisija aiškino šios priemonės taikymo sritį ir kaip šia priemone naudojosi, kokios priežastys sąlygojo itin ilgą ESTT tylėjimą bei kokią įtaką ESTT pateikti išaiškinimai turės Komisijos suformuotai praktikai ir valstybių narių institucijoms, atsakingoms už ES teisės įgyvendinimą.*

Reikšminiai žodžiai: *direktyvų perkėlimas, pareiga pranešti, valstybės narės įsipareigojimų nevykdymas, pažeidimo nagrinėjimo procedūra, SESV 260 straipsnio 3 dalis, vienkartinė bauda, periodinė bauda.*

Įvadas

Europos Sąjungos direktyvomis yra siekiama suderinti valstybių narių nacionalinį teisinį reguliavimą, siekiant užtikrinti, kad Europos Sąjungos politika ir prioritetai būtų įgyvendinti valstybėse narėse. Direktyvų nuostatos turi būti perkeltos į valstybių narių nacionalinę teisę jose nurodytais terminais, o valstybės narės yra įpareigosotos pranešti apie priimtas nacionalines priemones. Vis dėlto valstybės narės neretai vėluoja vykdyti joms tenkančius įsipareigojimus – Europos Komisijos inicijuojamos pažeidimų nagrinėjimo procedūros vėluojančioms direktyvas į nacionalinę teisę perkelti valstybėms narėms sudaro daugiau kaip pusę visų pažeidimų nagrinėjimo procedūrų.¹

Kaip teisingai pastebėjo T. Königas ir B. Luetgertas, vėlavimas perkelti direktyvų nuostatas į nacionalinę teisę ne tik kenkia įsipareigojimus pažeidusių valstybių narių reputacijai, bet ir sukuria sąlygas tokioms valstybėms pasinaudoti situacija (angl. *free-riding*) bendro Europos Sąjungos teisės veiksmingumo valstybėse narėse praradimo sąskaita; tokiu būdu Europos Sąjungos politikos tikslai negali būti įgyvendinti, o atitinkamos politikos našta nėra vienodai dalijamasi.² Bandydamas kompensuoti pavėluoto direktyvų įgyvendinimo sukeltas pasekmes, ESTT sukūrė nemažai

1 Europos Komisijos pranešimas spaudai „Kaip valstybės narės laikėsi ES teisės 2019 m. – dar yra ką veikti“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/ip_20_1389.

2 Thomas König, Brooke Luetgert, “Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives”, *British Journal of Political Science* 39, 1 (2009): 165.

alternatyvių priemonių – plėtojo Europos Sąjungos teisės viršenybės, tiesioginio ir netiesioginio direktyvų veikimo, valstybių narių atsakomybės už žalą asmenims principus. Tačiau šiomis priemonėmis nėra įmanoma pašalinti visų neigiamų pasekmių ir kompensuoti asmenims visų praradimų, patiriamų negalint pasinaudoti direktyvose numatytais teisėmis ir / ar susidūrus su nevienodomis sąlygomis vidaus rinkoje. Todėl suprantama, kodėl pažeidimų nagrinėjimo procedūrų tobulinimas tapo prioritetiniu Europos Sąjungos tikslu.

Pastebėtina, kad iki Lisabonos sutarties pažeidimų nagrinėjimo procedūros buvo itin ilgos, sudėtingos ir neefektyvios. Įprastai užtrukdavo net kelerius metus, kad vėluojanti direktyvą į nacionalinę teisę perkelti valstybė narė sulauktų ESTT sprendimo, o ir šis sprendimas buvo iš esmės „bedantis“ – tiesiog konstatavimas, kad įsipareigojimai pažeisti. Konkrečias neigiamas pasekmes – finansines sankcijas – valstybė narė patirdavo tik tuo atveju, jei Europos Komisija inicijuodavo antrąjį teisminį procesą dėl sankcijos ESTT sprendimo nevykdančiai ir pažeidimo nepašalinusiai valstybei narei skyrimo.

Lisabonos sutartimi buvo sukurta nauja priemonė direktyvų perkėlimo vėlavimo problemai eliminuoti, suteikusi Europos Komisijai galimybę kreiptis į ESTT ir greta deklaratyvaus konstatavimo, jog valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus, prašyti ESTT tuo pačiu sprendimu skirti pažeidimą padariusiai valstybei narei finansines sankcijas. Straipsnyje analizuojant ESTT praktiką bei aktualų teisinį reguliavimą siekiama išnagrinėti, kaip Europos Komisija aiškino šios priemonės taikymo sritį, kaip šia priemone naudojosi bei kokią įtaką ESTT pateikti išaiškinimai turės Komisijos suformuotai praktikai ir valstybių narių institucijoms, atsakingoms už ES teisės įgyvendinimą.

Rengiant straipsnį buvo naudojami dokumentų analizės, sisteminis, loginis ir teleologinis metodai; analitinis-kritinis metodas panaudotas analizuojant skelbiamą statistinę informaciją apie pažeidimų nagrinėjimo procedūras.

4.3.1. Paspartinta pažeidimų nagrinėjimo procedūra pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį: ištakos ir teisinis reguliavimas

Esminės nuostatos, suteikiančios teisę Europos Komisijai ir / ar valstybėms narėms inicijuoti pažeidimų nagrinėjimo procedūrą įsipareigojimų, kylančių iš ES teisės, nevykdančiai valstybei narei, buvo numatytos Europos Sąjungos Steigiamosiose sutartyse ir išliko nepakitusios iki dabar.³ Maastrichto sutartimi pažeidimų nagrinėjimo procedūra buvo papildyta galimybe skirti finansinę sankciją ESTT sprendimo nevykdančiai valstybei narei, Europos Komisijai inicijavus dar vieną bylą.⁴ O Lisabonos sutartis supaprastino ir pagreitino finansinės sankcijos skyrimą eliminuodama pagrįstos nuomonės pateikimo etapą⁵ bei įvesdama atskirą paspartintą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą direktyvų neperkėlimo / pavėluoto perkėlimo į nacionalinę teisę problemai spręsti.

Šią priemonę reglamentuojantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 260 straipsnis 3 dalyje numato: „Jeigu pagal 258 straipsnį Komisija kreipiasi į Teismą, remdamasi tuo, kad atitinkama valstybė narė neįvykdė savo pareigos pranešti apie pagal teisėkūros procedūrą priimtą direktyvą į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas, ji gali, jei mano esant tai reikalinga, nurodyti vienkartinės sumos arba periodinės baudos, mokėtinų atitinkamos valstybės narės, dydį, kurį ji pagal aplinkybes laiko tinkamu. Jei Teismas nustato pažeidimą, jis gali paskirti atitinkamai valstybei narei sumokėti vienkartinę sumą arba periodinę baudą, neviršijančią Komisijos nurodyto dydžio. Mokėjimo pareiga įsigalioja Teismo sprendime nustatytą dieną.“

3 Originali nuostatų redakcija pateikiama Europos ekonominės bendrijos (toliau – EEB) sutarties 169 ir 170 str.; šiuo metu galiojanti redakcija – SESV 258 ir 259 str.

4 Originali redakcija Europos bendrijos (toliau – EB) Sutarties 171 str. 2 d.; šiuo metu galiojanti redakcija – SESV 260 str. 2 d.

5 Originali redakcija EB Sutarties 228 str.; šiuo metu galiojanti redakcija – SESV 260 str. 2 d. Šis pakeitimas leido sutrumpinti procesą iki 8–18 mėn. vietoj 12–24 mėn. (Europos Komisijos komunikatas – Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas. SEC(2010) 1371, OL 2011 C 12/1, 3 punktas).

Minėtas reguliavimas suponuoja šias priemonės taikymo sąlygas:

- a) procedūra taikytina tik atvejams, susijusiems su pagal teisėkūros procedūrą priimtų direktyvų perkėlimu. Vadinasi, ES institucijos turėtų itin atidžiai svarstyti, kokius atitinkamoje direktyvoje reglamentuojamus klausimus jos pavės detalčiau reguliuoti Europos Komisijai, priimant deleguotuosius ir įgyvendinamuosius teisės aktus, nes jų neįgyvendinimo atveju būtų taikoma įprasta, o ne paspartinta procedūra. Tai, kad iki Lisabonos sutarties terminas „teisėkūros procedūra“ Sutartyje nebuvo vartojamas, savaime nelaikytina kliūtimi šią procedūrą taikyti ir iki Lisabonos sutarties priimtų direktyvų atžvilgiu.⁶
- b) procedūra netaikytina netinkamo direktyvų perkėlimo atvejais. Sutarties nuostatoje kalbama apie „pareigos pranešti“ nevykdymą, o netinkamo direktyvų perkėlimo atveju apie nacionalines priemones yra pranešta, tačiau Europos Komisijai kyla pagrįstų abejonų dėl valstybės narės priimtų priemonių tinkamumo ir / ar pakankamumo. Prie šių atvejų priskiriamos ir situacijos, kai valstybė narė nepateikia kitų direktyvoje numatytų priemonių, susijusių su nacionalinių nuostatų, priimtų perkeliant direktyvą, taikymu (pvz., metinių ataskaitų, monitoringo rezultatų, statistinių duomenų ir pan.).
- c) formuluote „gali, jei mano esant tai reikalinga“ siekiama pabrėžti, kad Europos Komisija turi absoliučią diskreciją spręsti, ar pradėti procedūrą ir, jei taip, tai kada.
- d) pažeidimą padariusiai valstybei narei ESTT gali skirti vienkartinę arba periodinę baudą, o jo diskrecija skiriant baudą yra ribojama Komisijos pasiūlytos baudos „lubomis“.

Vis dėlto tokie svarbūs klausimai kaip galimybė taikyti paspartintą pažeidimo procedūrą direktyvos dalinio perkėlimo atveju ar galimybė skirti sankciją valstybei narei ištaisius pažeidimą iki ESTT sprendimo priėmimo ir galiausiai galimybė skirti iškart abi – vienkartinę ir periodinę – sankcijas, kėlė daugybę diskusijų. Buvo galima tik spėlioti, ar ir kokia apimtimi ESTT paspartintos pažeidimų nagrinėjimo procedūros atveju būtų linkęs taikyti praktiką, suformuotą taikant įprastą pažeidimo procedūrą pagal SESV 258 straipsnį ir 260 straipsnio 2 dalį, juolab kai vien lingvistinis šių normų aiškinimas atskleidė akivaizdžių skirtumų (pvz., dėl ESTT diskrecijos apimties skiriant finansines sankcijas).

4.3.2. Europos Komisijos suformuota paspartintos pažeidimų nagrinėjimo procedūros taikymo praktika

Siekdama paaiškinti, kaip ketina naudotis naujai suteiktomis galiomis, praėjus metams nuo Lisabonos sutarties įsigaliojimo Europos Komisija priėmė komunikatą, kuriame išdėstė savo požiūrį į SESV 260(3) str. taikymą ir šios priemonės taikymo principus bei kriterijus (toliau – Komunikatas).⁷

Apibrėždama SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo sritį, Komisija nurodė, kad „260 straipsnio 3 dalyje nurodytas įsipareigojimų nevykdymas apima ir tuos atvejus, kai visiškai nepranešama apie direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas, ir tuos, kai pateikta neišsami informacija apie direktyvos perkėlimo priemones. Pastaroji situacija susidaro, kai perkėlimo priemonės, apie kurias pranešta, taikomos ne visoje valstybės narės teritorijoje, arba kai pranešime trūksta informacijos apie kurias nors direktyvos dalies perkėlimo priemones. <...> Kilus ginčui dėl to, ar priemonės, apie kurias pranešta, arba nacionalinės teisės sistemoje nustatytos teisės normos yra pakankamos, bus taikoma įprasta procedūra dėl tinkamo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę

⁶ Sutartyje vartotos frazės „įstatymų leidybos galios“, „įstatymo galią turinčio akto projektas“ ir pan. Todėl logiška manyti, kad įstatymo galią turinčio akto projekto priėmimas pasinaudojant įstatymų leidybos galiomis turėtų būti laikomas aktu, priimtu pagal „teisėkūros procedūrą“, o ne įgyvendinamuoju ar deleguotuoju aktu (t. y. aktu, priimtu naudojantis vykdomosiomis galiomis).

⁷ Europos Komisijos komunikatas. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas. SEC(2010) 1371, OL 2011 C 12/1.

pagal 258 straipsnį (čia ir toliau tekste pabraukta autorės)⁸. Taigi, Komisija pasirinko valstybių narių pareigą pranešti aiškinti plečiamai ir tokiu būdu išvengti situacijų, kai valstybės narės tiesiog imituotų pareigos įvykdymą pranešdamos apie kelių nereikšmingų nuostatų įgyvendinimą ir taip formaliai sukliudytų Komisijai pasinaudoti paspartinta procedūra. Spręsdama, ar konkrečiu atveju laikytina, jog direktyva perkelta ne visai ar netinkamai (šios situacijos praktikoje nėra akivaizdžios iš pirmo žvilgsnio), Komisija pasirinko taikyti tam tikrą valstybių narių sąžiningumo testą, nurodydama, kad „Valstybei narei pateikus visus reikalingus paaiškinimus apie, jus nuomone, visos direktyvos perkėlimą, Komisija galės laikyti, kad valstybė narė įvykdė savo įsipareigojimus pranešti apie direktyvos perkėlimo priemones, taigi 260 straipsnio 3 dalis nebus taikoma“. Deja, Komisija nepaaiškino, kaip jos pasiūlytas sąžiningumo testas dera su jau suformuota ESTT praktika, kad pažeidimo procedūra „grindžiama objektyviu valstybės narės įsipareigojimų nevykdymo konstatavimu“⁹.

Kalbant apie finansinių sankcijų skyrimą, Komisija, remdamasi ESTT suformuota praktika taikant SESV 260 straipsnio 2 dalį, aiškino galinti siūlyti ESTT vienu sprendimu skirti ir vienkartinę, ir periodinę baudas.¹⁰ Tačiau ji pabrėžė, jog „tikisi, kad periodinės baudos turėtų iš esmės užtekti įgyvendinant šia Sutarties naujove siekiamo tikslo – aktyviau skatinti valstybes nares per nustatytą laiką perkelti direktyvas“, o vienkartinę baudą skirtą tik „tinkamais atvejais, kai tai pateisinama konkrečiomis aplinkybėmis“¹¹, nepateikdama jokio papildomo paaiškinimo, kokios tos aplinkybės galėtų būti. Papildomai Komisija nurodė ketinanti atsiimti ESTT pateiktus ieškinius, kuriuose pasiūlyta skirti tik periodinę baudą tuo atveju, jei valstybė narė nutrauks pažeidimą – praneš apie perkėlimo priemones.¹²

Baudai skaičiuoti Komisija pasiūlė naudoti tuos pačius, ESTT praktikoje jau patvirtintus kriterijus ir metodus, kaip ir įprastos procedūros atveju.¹³ Konkrečiai baudos nustatymas turi būti pagrįstas pažeidimo sunkumu, trukme ir būtinybe užtikrinti atgrasomąjį pobūdį; apskaičiavimui taikoma metodologija turi sudaryti valstybėms narėms galimybę numatyti gresiančias baudas.

Vadovaujantis ESTT pateiktu vienkartinės ir periodinės sankcijų skyrimo tikslų apibrėžimu, pagal kurį „periodinės baudos skyrimas atrodo ypač tinkamas paskatinti valstybę narę kuo greičiau nutraukti įsipareigojimų nevykdymą, kuris, nesant tokios priemonės, būtų tęsiamas, o vienkartinės sumos skyrimas labiau grindžiamas atitinkamos valstybės narės pareigų nevykdymo pasekmėmis privatiems ir viešiesiems interesams, pavyzdžiui, kai įsipareigojimai buvo nevykdomi ilgą laiką nuo pirmojo tai nustačiusio sprendimo“¹⁴, tokia Komisijos pozicija galėtų atrodyti pagrįsta tam tikromis aplinkybėmis. Pavyzdžiui, inicijavus paspartintą pažeidimų procedūrą netrukus po direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino pasibaigimo, asmenų patirta žala neturėtų būti reikšminga su sąlyga, kad ESTT nedels priimti sprendimą. Tačiau Europos Komisijos inicijuotų teisminių bylų analizė rodo, kad įprastai nuo termino perkelti direktyvą pabaigos praeina 1,5–3,5 metų, kol byla pasiekia teismą. Taigi, būtų nepagrįsta teigti, jog per tokį laikotarpį žalos privatiems ir / ar viešiesiems interesams nekyla. Be to, toks Komisijos požiūris galėjo ir tapo kliūtimi pasiekti norimą poveikį – žinodamos, kad Komisija atsiims ESTT pateiktą ieškinį, jei pažeidimas proceso metu bus ištaisytas, valstybės narės buvo linkusios vilkinti įsipareigojimų vykdymą ir į procedūrą žvelgė veikiau kaip į legalų papildomą įsipareigojimų vykdymo terminą. Todėl Komisijos pasirinkta pozicija ne padėjo, o veikiau sukompromitavo paspartintos pažeidimo procedūros veiksmingumą. Situacijos negalėjo ištaisyti ir ESTT, nes SESV 260 straipsnio 3 dalis aiškiai numatė, kad ESTT diskrecija yra ribojama Komisijos pasiūlyta sankcijos rūšimi ir jos maksimaliu dydžiu.

8 Komunikato 19 punktas.

9 2005 m. liepos 12 d. ESTT sprendimas byloje *Komisija prieš Prancūziją* Nr. C304/02, Rink. P. I-06263, 44 punktas.

10 *Ibid.*, 20 punktas.

11 *Ibid.*, 21 punktas.

12 *Ibid.*, 22 punktas.

13 Komunikato 13–15, 23–28 punktai.

14 *Komisija prieš Prancūziją, supra note 9*, 81 punktas.

Tai galiausiai suprato ir Komisija. 2017 m. komunikate ji pakeitė savo poziciją ir nurodė, kad atsižvelgdama į įgytą patirtį ji nuolat prašys skirti ir vienkartinę, ir periodinę baudą; be to, nebeatšiminės ieškinių vien dėl tos priežasties, kad valstybė narė ištaisė pažeidimą proceso metu.¹⁵ Ir šios pozicijos ėmė laikytis.

Pastebėtina, kad Komisija nesinaudoja paspartinta pažeidimų nagrinėjimo procedūra pernelyg dažnai: per 2012–2020 m. ESTT pateikta mažiau nei šimtas ieškinių, nors inicijuojamų pažeidimo nagrinėjimo procedūrų dėl direktyvų perkėlimo vėlavimo skaičius kasmet siekia po kelis šimtus.¹⁶ O ir tuos nedaugelį ieškinių, kuriuos pateikdavo, Komisija ilgą laiką atsiimdavo valstybei narėi ištaisius pažeidimą. Todėl ilgą laiko tarpą ESTT iš esmės neturėjo progų peržiūrėti Komisijos formuojamos praktikos ir išsakyti savo nuomonę dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo, nors jo įžvalgos ir gairės tokiu politiškai jautriu klausimu būtų buvusios itin vertingos užtikrinant Komisijos veiksmų teisėtumą.

4.3.3. Naujausia ESTT jurisprudencija ir ateities perspektyvos

Prireikė bemaž dešimtmečio, kad ESTT pritaikytų paspartintą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą, įtvirtinusią Sutarties nuostatą, ir pateiktų jos taikymo gaires. Toliau apžvelgiame esmines Teismo suformuotas taikymo taisykles ir gaires.

Pirmojoje *Komisija prieš Belgiją* byloje¹⁷ Komisija teigė, kad, praėjus daugiau nei 18 mėn. nuo direktyvos perkėlimo termino pabaigos, Belgija nepriėmė nacionalinių teisės aktų, numatančių priemones sparčiųjų elektroninių ryšių tinklų diegimo sąnaudoms mažinti, ir todėl apie jas nepranešė. Nepaisant didelės pažangos, padarytos po ieškinio pareiškimo dienos, buvo būtina priimti papildomas priemones, kad direktyva būtų visiškai perkelta. Atsižvelgdama į Belgijos įdėtas pastangas, Komisija sumažino prašomos skirti periodinės baudos dydį nuo 54 639,36 Eur už dieną iki 6 071,04 Eur, tačiau laikydamosi 2017 m. komunikate išsakytos pozicijos ieškinio neatsisakė. ESTT pripažino Belgiją pažeidus įsipareigojimus ir skyrė 5000 eurų už dieną periodinę baudą.

Sprendime ESTT visų pirma nurodė, kad pranešimas, kurį valstybės narės turi pateikti pagal Europos Sąjungos Sutarties (toliau – ESS) 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą lojalaus bendradarbiavimo principą, skirtas padėti Komisijai įgyvendinti ESS 17 straipsnyje nurodytą užduotį prižiūrėti Sutarčių ir nuostatų, kurias institucijos priima remdamosi Sutartimis, taikymą. Šiame pranešime turi būti pateikta pakankamai aiški ir tiksli informacija apie nacionalinės teisės normų, kuriomis perkeliama direktyva, turinį. Nesant tokios informacijos, Komisija negali patikrinti, ar valstybė narė iš tikrųjų ir visiškai įgyvendino direktyvą.¹⁸

SESV 260 straipsnio 3 dalyje įdiegto mechanizmo tikslas – paskatinti valstybes nares kuo greičiau nutraukti įsipareigojimų nevykdymą bei užtikrinti ES teisės taikymą. Valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į jos padėtį pasibaigus Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui, ir ESTT negali atsižvelgti į vėliau įvykusius pokyčius.¹⁹

Atsižvelgdamas į tai ir palaikydamas Komisijos poziciją dėl plečiamojo SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo ESTT pabrėžė, kad „frazė „pareiga pranešti apie <...> į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas“ turi būti aiškinama taip, kad ji reiškia valstybių narių pareigą pateikti pakankamai aiškia ir konkrečia informacija apie direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Kad įvykdytų teisinio saugumo pareigą ir užtikrintų visų šios direktyvos nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę visoje teritorijoje, valstybės narės privalo nurodyti kiekvieną direktyvos nuostatą

15 Europos Komisijos komunikatas. ES teisė. Geresnis taikymas – geresni rezultatai. C/2016/8600, OL C 18, 19. 1. 2017, 15 punktas.

16 Informacija iš Europos Komisijos metinių pranešimų apie Europos Sąjungos teisės taikymo priežiūrą.

17 2019 m. liepos 8 d. ESTT sprendimas byloje *Komisija prieš Belgiją* Nr. C543/17, ECLI:EU:C:2019:573.

18 *Ibid.*, 51 punktas.

19 *Ibid.*, 23 punktas.

perkeliančias nacionalinės teisės nuostatas. Kai toks pranešimas pateiktas (prireikus prie jo gali būti pridėta atitikties lentelė), Komisija, prašydama skirti atitinkamai valstybei narei šioje nuostatoje numatytą piniginę baudą, turi įrodyti, kad tam tikros perkėlimo priemonės akivaizdžiai nepatvirtintos arba neapima visos tos valstybės narės teritorijos, atsižvelgiant į aplinkybę, kad vykstant pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį pradėtam teismo procesui Teisingumo Teismas neprivalo nagrinėti, ar nacionalinės priemonės, apie kurias pranešta Komisijai, užtikrina tinkamą tos direktyvos perkėlimą²⁰. Taigi, pareiga pranešti yra pažeidžiama tiek tuo atveju, kai apskritai neinformuojama apie direktyvos perkėlimo priemones, tiek ir tuo atveju, kai priemonės, apie kurias pranešta, yra akivaizdžiai nepakankamos Komisijai šiuo klausimu neatliekant detalaus perkėlimo tinkamumo tyrimo. O direktyvų netinkamo perkėlimo atvejai, kaip ir siekė Sutarties nuostatos kūrėjai²¹, turėtų būti sprendžiami pasitelkiant įprastą pažeidimo procedūrą.

Teismas sprendime nedetalizavo, kokios kitos priemonės, išskyrus atitikties lenteles, galėtų suteikti Komisijai reikiamą aiškumą ir konkretumą. Todėl nuogaustauta, kad šis sprendimas paskatins Europos Komisiją nuolat reikalauti teikti atitikties lenteles. Vis dėlto šie nuogaustavimai nepasitvirtino. Komisija atsižvelgė į ESTT sprendime valstybėms narėms paliktą veiksmų laisvę pasirinkti pranešimo formą ir toliau taiko dar 2011 m. kartu su valstybėmis narėmis pasirašytą bendrą politinį pareiškimą, pagal kurį Komisija turi pagrįsti poreikį teikti dokumentus, kuriuose būtų paašškintos direktyvos sudėtinių dalių ir nacionalinių perkėlimo priemonių atitinkamų dalių sąsajos, atsižvelgdama atitinkamai į direktyvos ir jos perkėlimo sudėtingumą bei į galimą papildomą administracinę našą.²²

Spręsdamas dėl pažeidimą padariusiai valstybei narei skirtinos sankcijos, ESTT nurodė, kad pagrindiniai kriterijai, į kuriuos reikia atsižvelgti, siekiant užtikrinti baudos priverstinį pobūdį, kad ES teisė būtų taikoma vienodai ir veiksmingai, yra pažeidimo sunkumas, jo trukmė ir atitinkamos valstybės narės mokumas. Taikydamas šiuos kriterijus ESTT pirmiausia turi atsižvelgti į neįvykdymo pasekmes privatiems ir viešiesiems interesams ir į atitinkamos valstybės narės įsipareigojimų įvykdymo skubą.²³ ESTT nepritarė valstybių narių pozicijai, kad Komisija turi nustatinėti pažeidimo sunkumo lygį. Laikydamas, kad pareiga pranešti apie priimtas priemones yra vienas esminių valstybių narių įsipareigojimų, šios pareigos nevykdymą ESTT pripažino sunkiu pažeidimu.²⁴ ESTT taip pat nesutiko numatyti periodinės baudos mažėjimą atsižvelgiant į laipsnišką perkėlimo priemonių patvirtinimą ir pranešimą apie jas, nes tai neigiamai paveiktų šios baudos veiksmingumą.²⁵ Įsipareigojimų nevykdymo terminas, pasak ESTT, turi būti skaičiuojamas nuo pagrįstoje nuomonėje nurodyto termino pabaigos.²⁶

Vėlesnėse, *Komisija prieš Rumuniją*²⁷ ir *Komisija prieš Airiją*²⁸, bylose ESTT toliau vystė savo formuojamą praktiką taikant paspartintą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą. Abi minėtos valstybės narės nevisiškai perkėlė direktyvos dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos nuostatas, todėl Europos Komisija inicijavo bylas ESTT. Teismo proceso metu abi valstybės narės ištaisė pažeidimą ir pranešė apie perkeliančias nacionalines priemones, todėl Komisija atsismė reikalavimą skirti periodinę baudą ir prašė tik vienkartinės baudos (atitinkamai 4 536 667,20 Eur Rumunijos atveju ir 2 766 992 Eur Airijos atveju). Kadangi, kaip jau

20 *Ibid.*, 59 punktas.

21 ESTT sprendime rėmėsi Sutarties dėl Konstitucijos Europai 228 straipsnio 3 dalies projektu, pateiktu 2003 m. gegužės 12 d. Europos Konvento prezidiumo pranešime (CONV 734/03) 15 p., ir su šiuo projektu sutampančiu 2003 m. kovo 25 d. ESTT darbo organizavimo darbo grupės galutinėje ataskaitoje pasiūlytu tekstu (CONV 636/03, p. 10 ir 11).

22 Bendras valstybių narių ir Komisijos politinis pareiškimas 2011 m. rugsėjo 28 d. dėl aiškinamųjų dokumentų, OL 2011/C 369/02.

23 *Komisija prieš Belgiją, supra note 17*, 84 punktas.

24 *Ibid.*, 85 punktas.

25 *Ibid.*, 90 punktas.

26 *Ibid.*, 88 punktas.

27 2020 m. liepos 16 d. ESTT sprendimas byloje *Komisija prieš Rumuniją* Nr. C549/18, ECLI:EU:C:2020:563.

28 2020 m. liepos 16 d. ESTT sprendimas byloje *Komisija prieš Airiją* Nr. C550/18, ECLI:EU:C:2020:564.

minėta, šiomis sankcijomis siekiama skirtingų tikslų, t. y. periodine bauda – nutraukti pažeidimą, o vienkartinė bauda – atlyginti viešiesiems ir privatiems interesams pavėluotu perkėlimu padarytą žalą, natūralu, kad periodinė bauda ištaisius pažeidimą nebegalėjo būti skirta. ESTT patenkino abu Komisijos ieškinius ir skyrė Rumunijai 3 mln. eurų, o Airijai 2 mln. eurų baudas.

Teismas, kaip ir prieš tai aptartoje byloje *Komisija prieš Belgiją*, pakartojo, kad SESV 260 str. 3 dalis apima ne tik procedūrinį pažeidimą (nepranešimą apie perkeliančias priemones), bet ir materialinį (direktyvos ar jos dalies neperkėlimą nustatytu terminu). Vien formalus šios nuostatos aiškinimas, kad ja siekiama išimtinai užtikrinti veiksmingą pranešimą apie nacionalines priemones, negarantuotų tinkamo visų atitinkamos direktyvos nuostatų perkėlimo į nacionalinę teisę, o pareiga perkelti direktyvas į nacionalinę teisę taptų neveiksminga.

ESTT, pabrėždamas Komisijos, kaip Sutarčių sergėtojos, turimą diskreciją, atmetė valstybių narių argumentus, kad Komisija privalo kiekvienu konkrečiu atveju motyvuoti savo sprendimą prašyti ESTT skirti piniginę baudą pagal SESV 260 str. 3 dalį. Pasak ESTT, tik Teismas turi jurisdikciją skirti piniginę baudą valstybei narei ir po rungimosi principu grindžiamo ginčo priimdamas tokį sprendimą turi pareigą jį motyvuoti. Todėl tai, kad Komisija nemotyvavo savo sprendimo prašyti ESTT taikyti SESV 260 str. 3 dalį, neturi įtakos atitinkamos valstybės narės procesinėms garantijoms.²⁹ Teismas patikslino, kad tai neatleidžia Komisijos nuo pareigos motyvuoti prašomos skirti piniginės baudos pobūdį ir dydį, ir šis motyvavimas, Teismo nuomone, yra itin svarbus dėl ribotos Teismo diskrecijos – Komisijos pasiūlymai įpareigoja ESTT, kiek tai susiję su piniginės baudos, kurią jis gali skirti, pobūdžiu ir maksimaliu dydžiu.³⁰

Rumunija ir Airija bandė Teismą įtikinti, kad būtų neproporcinga skirti joms vienkartinės baudas po to, kai pažeidimas jau ištaisytas. ESTT, nesutikdamas su tokiu argumentu, nurodė, kad, pirma, valstybės narės įsipareigojimo pranešti apie direktyvos perkėlimo priemones neįvykdymas dėl visiškai ar iš dalies nepateiktos informacijos arba dėl nepakankamai aiškios ir tikslios informacijos pats savaime gali pateisinti pradėtą procesą, kuriuo siekiama, kad būtų konstatuotas šis įsipareigojimo neįvykdymas; antra, SESV 260 str. 3 dalyje įdiegto mechanizmo tikslas yra ne vien paskatinti valstybes nares kuo greičiau nutraukti įsipareigojimų nevykdymą, bet ir supaprastinti ir pagreitinti piniginių baudų skyrimo procedūrą; ir, trečia, vienkartinės baudos skyrimo tikslas grindžiamas atitinkamos valstybės narės pareigų nevykdymo pasekmių privatiems ir viešiesiems interesams vertinimu ir šis tikslas, kartu ir reikalingas įtikinimo ir atgrasymo lygis, nebūtų pasiektas baudos neskyrus.

Teismas priminė, kad pagal suformuotą jurisprudenciją valstybės narės vidaus taisyklės ar praktika negali pateisinti iš ES direktyvų kylančių pareigų ir terminų nesilaikymo ar pavėluoto arba neviseiško jų perkėlimo. Taip pat nesvarbu, kad valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymą lėmė techniniai, finansiniai ar kitokie sunkumai, su kuriais ji susidūrė. Jei valstybė narė mano, kad direktyvai įgyvendinti nustatytas terminas yra per trumpas, vienintelis ES teisę atitinkantis būdas yra imtis tinkamų priemonių, kad kompetentinga institucija priimtų sprendimą dėl galimo šio termino pratęsimo.³¹

ESTT pakoregavo byloje *Komisija prieš Belgiją* pateiktas gaires, kad nustatant skirtingą vienkartinę baudą pažeidimo trukmė skaičiuotina ne nuo pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos, bet dienos, kurią baigiasi atitinkamoje direktyvoje nustatytas perkėlimo terminas.³² Priešingu atveju valstybės narės nepatirtų jokių finansinių pasekmių laikotarpiu iki pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos ir naudotųsi suformuota praktika kaip papildomu atidėjimo laikotarpiu.

Apibendrinant pirmąsias ESTT išvalgas SESV 260 str. 3 dalies taikymo klausimais, konstatuotina, kad Teismas iš esmės patvirtino esmines Komisijos suformuotas šios nuostatos taikymo

²⁹ *Komisija prieš Rumuniją*, supra note 27, 44–56 punktai; *Komisija prieš Airiją*, supra note 28, 54–66 punktai.

³⁰ *Ibid.*, 50–59 punktai; *ibid.*, 51–57 punktai.

³¹ *Ibid.*, 76 punktas; *ibid.*, 85 punktas.

³² *Komisija prieš Airiją*, supra note 28, 90 punktas.

taisykles. Valstybės narės nebegali tikėtis, kad Komisija suteiks papildomą atidėjimo laikotarpį direktyvoms perkelti nereikalaujama vienkartinės baudos skyrimo ar skubės atsiimti pateiktus ieškinius valstybei narei ištaisyti pažeidimą teismo proceso metu. Vis dėlto laukti ryškaus teisminių bylų prieš įsipareigojimus pažeidusias valstybes nares šuolio taip pat nevertėtų: žinodama, kad direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę vėlavimus neretai lemia įvairios politinės priežastys, Komisija, viena vertus, nerizikuos pažeisti trapios pusiausvyros tarp principingo savo įsipareigojimų vykdymo ir bendradarbiavimo principu grįstų Komisijos ir valstybių narių santykių; ir, kita vertus, ribotus savo išteklius privalės sutelkti prioritetinių sričių pažeidimams tirti. Lieka tikėtis, kad valstybės narės savo ruožtu nerizikuos pakenkti direktyvų perkėlimo kokybei skubėdamos direktyvas perkelti laiku.

Išvados

1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas iš esmės patvirtino esmines Komisijos suformuotas SESV 260 str. 3 dalies taikymo taisykles, visų pirma plečiamąjį šios nuostatos taikymą, pagal kurį pareigos pranešti apie direktyvą perkeliančias nacionalines nuostatas pažeidimas apima tiek tuos atvejus, kai apskritai neinformuojama apie direktyvos perkėlimo priemones, tiek tuos atvejus, kai priemonės, apie kurias pranešta, yra akivaizdžiai nepakankamos Komisijai šiuo klausimu neatliekant detalaus perkėlimo tinkamumo tyrimo. O netinkamo direktyvos perkėlimo atvejai ir toliau bus tiriami taikant įprastą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą.
2. Pareiga pranešti reiškia valstybių narių pareigą pateikti pakankamai aiškia ir konkrečia informacija apie direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, savo nuožiūra pasirenkant informavimo priemones. Europos Komisija, kaip ir anksčiau, turi pagrįsti poreikį teikti atitikties lenteles, kuriose būtų paaiškintos direktyvos sudėtinių dalių ir nacionalinių perkėlimo priemonių atitinkamų dalių sąsajos, atsižvelgdama atitinkamai į direktyvos ir jos perkėlimo sudėtingumą bei į galimą papildomą administracinę naštą.
3. Teismas, primindamas, kad vienkartinė ir periodinė piniginės baudos turi skirtingus taikymo tikslus, konstatavo, kad periodinė sankcija valstybei narei ištaisyti pažeidimą neskirtina. O vienkartinė bauda, kurios skyrimas grindžiamas atitinkamos valstybės narės pareigų nevykdymo pasekmių privatiems ir viešiesiems interesams vertinimu, užtikrina reikalingą įtikinimo ir atgrasymo lygį, motyvuojantį valstybę narę nekartoti pažeidimų ateityje. Todėl Europos Komisija neturėtų atsiimti ieškinių vien tuo pagrindu, kad pažeidimas teismo nagrinėjimo metu buvo ištaisytas. Teismas nemanė, kad tokia praktika paskatins valstybes nares teikti pirmenybę direktyvų perkėlimo termino laikymuisi perkėlimo kokybės sąskaita.

Accelerated Infringement Proceedings under Article 260(3) of the Treaty on Functioning of the European Union: More Clarity from the European Union Court of Justice

Mykolas Romeris University Law School
Institute of International and European Union Law
Dr. Vitalija Tamavičiūtė
E-mail: v.tamaviciute@mruni.eu

Summary. *In order to induce the Member States to transpose EU directives on time, the Lisbon Treaty introduced a new instrument allowing the European Commission to apply to the Court of Justice of the European Union (CJEU), asking the Court to impose financial sanctions on the defaulting Member state at the stage of first infringement procedure, instead of a mere declaration of state's failure to fulfil obligations. It took almost a decade for the CJEU to apply the Treaty provision that entrenched the said instrument and provide first guidance on its application. This article analyses the European Commission's interpretation of the scope of the instrument and its practical use, the reasons for the CJEU's prolonged silence and the impact of the CJEU's interpretations on the Commission's practice and the Member States' authorities responsible for enforcing EU law.*

Keywords: *transposition of directives, obligation to notify, failure of a member state to fulfil obligations, infringement procedure, Article 260(3) TFEU, lump sum, penalty payment.*

4.4. Bendros Europos Sąjungos investuotojų patikros sistemos kūrimas ir jos įtaka Lietuvoje galiojančiam teisiniam reguliavimui

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarpautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas

Lekt. Raimondas Ališauskas

El. paštas: raalis@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-16

Santrauka. Lietuvoje galiojančiam investuotojų patikros teisiniam reglamentavimui, kurį nustato Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas, 2020 m. reikšmingi, nes nuo spalio 11 d. visa apimtimi pradėjo veikti 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema. Iki 2019 m. Europos Sąjungoje (toliau – ES), skirtingai nuo daugumos kitų didžiausių pasaulio ekonomikų, nebuvo vieno centralizuoto investuotojų patikros mechanizmo, kurį taikant būtų vertinami saugumo ir viešosios tvarkos interesai. Tačiau toks reglamentavimas nacionaliniu lygiu galioja daugiau kaip pusėje ES valstybių narių, įskaitant Vokietiją, Prancūziją, Jungtinę Karalystę (toliau – JK), Italiją, Lenkiją, Lietuvą, Latviją.

Šio straipsnio tikslas yra analizuojant Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų (toliau – TUI) į Sąjungą tikrinimo sistema, nuostatas įvertinti Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymo ir kitų teisės aktų pakeitimus 2020 m. ta apimtimi, kuria siekiama įgyvendinti Reglamentą, bei teisinio reguliavimo pakeitimų įtaką investuotojams. Šiame straipsnyje pateikta Reglamento ir Įstatymo pakeitimų analizė rodo, kad TUI patikros procedūros ne tik ilgėja, bet tampa sudėtingesnės, o tam tikrais atvejais TUI patikros sprendimus Lietuvoje gali lemti Europos Komisijos ar kitų valstybių narių pateikta nuomonė ar papildoma informacija.

Reikšminiai žodžiai: investuotojų patikra, atitiktis nacionalinio saugumo interesams, ES tiesioginių užsienio investicijų tikrinimo sistema.

Įvadas

Lietuvoje investuotojų atitiktis nacionalinio saugumo interesams patikros sistema, apibrėžta Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymu¹ (toliau – Įstatymas), veikia nuo 2002 m. Galiojantis reguliavimas buvo daug kartų keistas ir atnaujintas, o 2009 m. ir 2012 m. tuo metu galioję įstatymai išdėstyti nauja redakcija. Šio įstatymo svarbą apsaugant šalies nacionalinius interesus ir kartu reikšmingai veikiant užsienio investicijų teisinį reguliavimą iliustruoja ištraukos iš 2020 m. Valstybės saugumo departamento (toliau – VSD) veiklos ataskaitos. Pavyzdžiui, dėl investicijų patikimumo klausimų 2019 m. VSD parengė 3581 išvadą, iš jų 8 pateikta informacija buvo reikšminga sprendimams priimti. 2019 m. investuotojų patikrų padaugėjo du kartus. Vertinant investuotojus ir sandorius, VSD atliko 1247 fizinių ir juridinių asmenų patikras.²

1 Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002-10-30, Nr. 103-4604.

2 2020 m. Valstybės saugumo departamento veiklos ataskaita, p. 3–4, <https://www.vsd.lt/wp-content/uploads/2020/05/VSD-veiklos-ataskaita-2020.pdf>.

Galiojančiam investuotojų patikros teisiniam reglamentavimui Lietuvoje 2020 m. reikšmingi, nes nuo spalio 11 d. visa apimtimi pradėjo veikti 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema³ (toliau – Reglamentas). Atkreiptinas dėmesys, kad šiuo reglamentu nedaromas poveikis išimtinai kiekvienos ES valstybės narės atsakomybei už savo nacionalinį saugumą, kaip numatyta ES sutarties 4 straipsnio 2 dalyje, ir kiekvienos valstybės narės teisei ginti savo saugumo interesus pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 346 straipsnį. Taigi, Reglamentas nekeičia galiojančio atitikties nacionalinio saugumo interesams investuotojų patikros reglamentavimo, tik nustato bendruosius principus ir minimalius reikalavimus, kurie taikomi ES valstybėse narėse galiojančiam investuotojų patikros reguliavimui. Tačiau pabrėžtina, kad Reglamento teisinis pagrindas yra SESV 207 straipsnis, kuris apibrėžia Bendrąją prekybos politiką, kuriai, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, priskirtini klausimai, susiję su TUI reglamentavimu.

Šio straipsnio tikslas yra analizuojant Reglamento nuostatas įvertinti Įstatymo ir kitų teisės aktų pakeitimus 2020 m. ta apimtimi, kuria siekiama įgyvendinti Reglamentą, bei teisinio reguliavimo pakeitimų įtaką investuotojams. Straipsnyje pateikta Reglamento ir Įstatymo analizė rodo, kad TUI patikros procedūros ne tik ilgėja, bet tampa sudėtingesnės, o tam tikrais atvejais TUI patikros sprendimus Lietuvoje gali lemti Europos Komisijos ar kitų valstybių narių pateikta nuomonė ar papildoma informacija.

4.4.1. Pagrindiniai veiksniai, lėmę naujo teisinio reguliavimo atsiradimą

Nacionaliniai teisės aktai, kurie apibrėžia investuotojų patikros procedūras, galioja daugelyje trečiųjų šalių, įskaitant didžiausias pasaulio ekonomikas, tokias kaip Australija, Japonija, JAV, Indija, Kanada, Kinija, Pietų Korėja, Rusija. Tačiau būtina pabrėžti, kad investuotojų patikros mechanizmai minėtose šalyse labai skiriasi savo apimtimi ar procedūromis. Pastaraisiais metais matoma tendencija, kai daugelyje šalių investuotojų patikros mechanizmai atnaujinami, dažnai griežtinant anksčiau galiojusias procedūras, pavyzdžiui, mažinant ribas, kai atliekamos patikros, ar plečiant ekonomikos sektorių, į kuriuos investuojant atliekamos patikros, ratą. Antra, pagrindinis dėmesys atliekant investuotojų patikras daugelyje šalių dažniau skiriamas įmonių susilieji-mams, perėmimams ir kitiems sandoriams, o ne plyno lauko investicijoms, nes, pavyzdžiui, per 2003–2016 m. susijungimai ir įsigijimai sudarė daugiau nei 70 proc. visos TUI srautų vertės į ES iš trečiųjų šalių, o vidutinė tokio sandorio vertė buvo maždaug dvigubai didesnė nei plyno lauko projektas (apie 67 mln. Eur, palyginti su 33 mln. Eur).⁴

Iki 2019 m. ES, skirtingai nuo daugelio kitų didžiausių pasaulio ekonomikų, nebuvo vieno centralizuoto investuotojų patikros mechanizmo, kurį taikant būtų vertinami saugumo ir viešosios tvarkos interesai. Tačiau toks reglamentavimas nacionaliniu lygiu galioja daugiau kaip pusėje ES valstybių narių, įskaitant Vokietiją, Prancūziją, JK, Italiją, Lenkiją, Lietuvą, Latviją. Europos Komisijos duomenimis, 2020 m. lapkritį nacionaliniai teisės aktai, apibrėžiantys investuotojų patikras, atsižvelgiant į saugumo ir viešosios tvarkos interesus, galiojo 16-oje (įskaitant JK) ES valstybių narių.⁵

Kaip ir trečiojoje šalyje, ES valstybėse narėse galiojantis investuotojų patikros reglamentavimas reikšmingai skiriasi įvertinant jų taikymo sritį (pavyzdžiui, ar patikros taikomos tik TUI iš

3 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02019R0452-20200919&from=EN>.

4 Copenhagen Economics, *Screening of FDI towards the EU*, p. 14, <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/2/422/1516698849/copenhagen-economics-2018-screening-of-fdi-towards-the-eu.pdf>. Taip pat žr. Komisijos komunikatą „Skatinti tiesiogines užsienio investicijas kartu apsaugant svarbiausius interesus“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0494&from=EN>.

5 ES Komisijos skelbiamas valstybėse narėse galiojančių teisės aktų, apibrėžiančių TUI patikrų procedūras, sąrašas, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf.

trečiųjų šalių, ar ir kitų ES valstybių narių įmonių ar investuotojų atžvilgiu; taip pat ar patikros taikomos tik atskiriems ekonomikos sektoriams, ar visuose; galiausiai ar patikrose vertinama galima grėsmė nacionaliniam saugumui, ar patikros apima platesnius interesus, pavyzdžiui, viešąją tvarką, ir pan.). Skiriasi atliekamų patikrų pobūdis ir privalomumas (savanoriškos ar privalomos patikros; ar *ex-ante* patikra bei suteiktas leidimas sandoriui, lyginant su įmonių susiliejimų ar įsigijimų *ex-post* patvirtinimu). ES valstybės narės taip pat reguliariai nesikeitė informacija apie nacionaliniu lygiu atliekamas investuotojų patikras, o tam tikrais atvejais susijusios įmonės vienose valstybėse būdavo išsamiai tikrinamos, kitose išvengdavo patikrų net dalyvaudamos nacionalinio saugumo prasme svarbiuose sandoriuose.⁶

Pabrėžtina, kad Pasaulio prekybos organizacijos Bendrojo susitarimo dėl prekybos paslaugomis (toliau – GATS) XIV straipsnio (a) punktas ir XIV *bis* straipsnis leidžia šalims taikyti prekybą paslaugomis ribojančias priemones, kurios pagrįstos saugumu ar viešąja tvarka. Taip pat pagal SESV 346(1)(b) straipsnį valstybė narė „gali imtis priemonių, kurias mano esant būtinas gyvybiniam savo saugumo interesams, susijusiems su ginklų, amunicijos ir karinės paskirties medžiagų gamyba ar prekyba, apsaugoti“, su sąlyga, kad priemonės nekenks gaminiui, kurie nėra specialiai skirti karo tikslams, konkurencijos vidaus rinkoje sąlygoms. Be to, SESV 63 straipsnis draudžia visus kapitalo ir mokėjimų judėjimo apribojimus tarp ES valstybių narių arba tarp ES valstybių narių ir trečiosios šalies. SESV 65 straipsnyje numatyta minėto draudimo išimtis, leidžianti ES valstybėms narėms imtis priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo požiūriu. Tačiau tokia išimtis nėra absoliuti – ji „neturi sudaryti laisvo kapitalo judėjimo ir mokėjimų, kaip nustatyta 63 straipsnyje, savavališko diskriminavimo ar užslėpto apribojimo“⁷.

Tačiau prasidėjus ES teisėkūros procesui dėl Reglamento priėmimo, Europos Komisija atmetė valstybių narių argumentus, kad investuotojų ar su jais susijusių sandorių patikros ES valstybėse narėse turėtų priklausyti nacionalinei kompetencijai, atsižvelgiant į SESV 4(2) straipsnį ir 346(1)(b) straipsnį, ir pabrėžė, kad 2009 m. gruodį, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, išimtinė ES kompetencija bendrosios prekybos politikos srityje, atsižvelgiant į SESV 207(1) straipsnį, išsiplėtė įtraukiant tiesiogines užsienio investicijas. Tačiau būtina pabrėžti, kad, nepaisant minėto argumento, specifinės kompetencijos TUI srityje, įskaitant nacionalinio saugumo apsaugą, priklauso išimtinai ES narių kompetencijai arba pasidalijamajai kompetencijai, pavyzdžiui, portfelinių investicijų reglamentavimo arba ginčo tarp investuotojo ir valstybės atvejais.

ES vidaus diskusijas dėl bendresnės investuotojų patikros paskatino išoriniai veiksniai. Pirma, išaugo trečiųjų šalių, ypač Kinijos, kapitalo atėjimas į strategiškai svarbius objektus (įsigyti uostai, elektros ir dujų perdavimo tinklai) ar ūkio sektorius, perimant įmones, veikiančias robotikos srityje ar valdančias žinomus prekių ženklus. Antra, buvo ypač sustiprinti ir išplėsti JAV Užsienio investicijų komiteto (angl. trumpinys – CFIUS) įgaliojimai. Taigi, TUI patikros mechanizmų pokyčiai tam tikrose trečiojoje šalyje lėmė prasidėjusias diskusijas ir prašymus sukurti ES masto TUI tikrinimo sistemą. 2017 m. Prancūzijos, Vokietijos ir Italijos vyriausybės kartu kreipėsi į Europos Komisiją su pasiūlymu sukurti teises sąlygas, kurios leistų ES valstybėms narėms uždrausti ar nustatyti sąlygas TUI, remiantis ne tik nacionalinio saugumo ir viešosios tvarkos kriterijais, bet ir tokiais kaip abipusiškumo ar rinkos atvirumo trūkumas investuotojo buveinės šalyje arba trečiosios šalies įtaka investuotojui, įskaitant subsidijavimą siekiant sandorio.⁸

2017 m. rugsėjo 13 d. Europos Komisija paskelbė reglamento, kuriuo nustatoma TUI tikrinimo į ES sistema saugumo ar viešosios tvarkos sumetimais, projektą. Ši teisėkūros iniciatyva buvo viena

6 Pagal autoriaus pokalbius su JK, Lenkijos, Vokietijos pareigūnais. Europos Parlamento tyrimų tarnyba yra taip pat pripažinusi, kad decentralizuota ir išskaidyta TUI patikrų sistema nėra veiksminga. Detaliau žr. *EU framework for FDI screening*, Briefing. EU Legislation in Progress, January 2018, <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-614667-EU-framework-FDI-screening-FINAL.pdf>.

7 Žr. SESV 65(3) straipsnį.

8 „Europos investicijų politika: bendras požiūris į investicijų kontrolę“, 2017 m. liepos 28 d., https://images.politico.eu/wp-content/uploads/2017/08/170728_Investment-screening_non-paper.pdf.

iš Komisijos pirmininko J.-C. Junckerio prekybos ir investicijų paketo dalių, kuria buvo siekiama įgyvendinti 2015 m. Komisijos komunikatą „Prekyba visiems: link atsakingesnės prekybos“.

ES valstybių narių pozicijos dėl pateikto Reglamento projekto buvo gana skirtingos, todėl nuo teisėkūros proceso pradžios tapo aišku, kad ES šalys išlaikys teisę keisti ar priimti TUI patikros mechanizmus saugumo ar viešosios tvarkos sumetimais, tačiau neprivalo to daryti. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema, įsigaliojo 2019 m. balandį, tačiau visa apimtimi taikomas nuo 2020 m. spalio 11 d. Pereinamasis laikotarpis buvo skirtas procedūriniam ir techniniam pasirengimui įgyvendinti Reglamentą, įskaitant atitinkamų nacionalinių teisės aktų, kurie Lietuvos atveju aptariami šio straipsnio 4.4.3. skyriuje, keitimą.

Apibendrinant Reglamento nuostatas, konstatuotina, kad juo užtikrinamas teisinis nuoseklumas atsižvelgiant į valstybėse narėse galiojančias TUI patikros sistemas bei SESV 207 straipsnio apimtį, įskaitant atitinkamas Europos Sąjungos teisingumo teismo (toliau – ESTT) nuomones dėl TUI klausimų. Reglamentu sukuriama koordinavimo mechanizmas dėl tam tikrose ES valstybėse narėse atliekamų investuotojų patikrų, tačiau jame nenustatytas bendras ES masto TUI patikros mechanizmas, nors tikėtina, kad Reglamentas yra vienas pirmųjų žingsnių kuriant bendrą TUI režimo reglamentavimą ES lygiu.

4.4.2. Esminių Reglamento (ES) 2019/452 nuostatų vertinimas

Pabrėžtina, kad nuo 2020 m. spalio 11 d. nacionaliniai TUI patikros mechanizmai ES valstybėse narėse turi atitikti tam tikrus minimalius standartus. Reglamentas neįpareigoja valstybių narių priimti TUI patikros mechanizmus. Galutinis sprendimas, ar tikrinti konkrečią tiesioginę užsienio investiciją, ar to nedaryti, lieka valstybėms narėms.⁹ Tačiau kai valstybės narės turi tokius mechanizmus, Reglamente nustatomi keli būtiniausi reikalavimai, įskaitant skaidrias ir nediskriminacines taisykles bei procedūras, aiškius terminus ir galimybę pateikti skundą dėl TUI patikros sprendimo.¹⁰

Reglamento 4 straipsnyje pateikiamas neišsamus veiksmų sąrašas, į kurį Europos Komisija ir valstybės narės gali atsižvelgti nustatydamos, ar TUI gali turėti įtakos saugumui arba viešajai tvarkai. Pabrėžtina, kad veiksniai gali būti siejami tiek su investicija¹¹, tiek su investuotoju¹². Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvoje galiojančiuose teisės aktuose, kurie reglamentuoja TUI patikras, priešingai nei pagal Reglamento nuostatas, numatytas baigtinis veiksmų sąrašas, išvardijant nacionaliniam saugumui užtikrinti strategiškai svarbius ūkio sektorius¹³ ar svarbias įmones bei turtą, nurodytus Įstatymo 1–4 prieduose. Tačiau Įstatymas papildytas 13¹ straipsniu, numatančiu galimybę TUI patikras atlikti ir kituose ūkio sektoriuose. Detaliau šis teisinio reguliavimo pakeitimas aptariamas šio straipsnio 4.4.3. skyriuje.

Vienas svarbiausių Reglamento elementų yra ES bendradarbiavimo mechanizmo sukūrimas, leidžiantis Europos Komisijai ir ES valstybėms narėms dalytis informacija bei nuomone apie TUI patikras. Reglamentu nustatytos procedūros skiriasi priklausomai nuo to, ar valstybėje narėje yra TUI patikros mechanizmas, ar tokio mechanizmo nėra. Reglamento 6 straipsnis apibrėžia procedūras, kurios taikomos tais atvejais, kai ES valstybė narė atlieka TUI patikrą pagal galiojančią nacionalinį reglamentavimą:

a) valstybės narės privalo kuo greičiau pranešti Europos Komisijai ir kitoms valstybėms narėms apie bet kokias TUI, kurioms atliekamas patikrinimas, o kitos valstybės narės gali pateikti

9 Žr. Reglamento 1(3) straipsnį.

10 Žr. Reglamento 3 straipsnį.

11 Žr. Reglamento 4(1) straipsnį.

12 Žr. Reglamento 4(2) straipsnį.

13 Žr. Įstatymo 6(1) straipsnį.

pastabas investicijas priimančiajai valstybei narei, jei mano, kad TUI gali turėti įtakos jų saugumui ar viešajai tvarkai;

- b) Europos Komisija gali pateikti neprivalomą nuomonę, jei: a) investicija kelia grėsmę daugiau nei vienos valstybės narės saugumui ar viešajai tvarkai arba b) investicija gali pakenkti visos ES svarbiems projektams, pavyzdžiui, tokiems kaip ES energetikos, transporto ir telekomunikacijų tinklų programos (TEN-T, TEN-E, transeuropiniai telekomunikacijų tinklai), „Horizontas 2020“ ir „Galileo“.¹⁴ Atkreiptinas dėmesys, kad nors Europos Komisija neturės tiesioginių galių blokuoti sandorių, vis dėlto ji gali turėti galimybę „paveikti“ užsienio investicijų patikros rezultatus, pateikdama nuomonę valstybei narei, jei mano, kad TUI greičiausiai turės įtakos saugumui ar viešajai tvarkai daugiau nei vienoje valstybėje narėje;
- c) TUI patikrą atliekanti valstybė narė turi tinkamai atsižvelgti į pateiktas pastabas ir nuomonę, ypač į Europos Komisijos nuomonę dėl Sąjungos svarbos projektų ar programų, tačiau visais atvejais patikrą atliekanti valstybė narė lieka galutine sprendimų priėmėja.

Be to, svarbu, kad Reglamentu sukurtas bendradarbiavimo mechanizmas leidžia ES valstybėms narėms ar Europos Komisijai, manant, kad kitoje valstybėje narėje planuojama arba padaryta tiesioginė užsienio investicija, kuri toje valstybėje narėje nėra tikrinama, gali daryti poveikį saugumui arba viešajai tvarkai arba turi su ta tiesiogine užsienio investicija susijusios aktualios informacijos, tai kitai valstybei narei pateikti pastabas.¹⁵ Galiausiai ES valstybė narė, kuri turi pagrindą manyti, kad tiesioginė užsienio investicija jos teritorijoje gali daryti poveikį jos saugumui arba viešajai tvarkai, savo iniciatyva gali kreiptis į Europos Komisiją ar kitas valstybes nares su prašymu pateikti nuomonę arba pastabas.¹⁶

Be to, dar 2017 m. Europos Komisija įsteigė valstybių narių ekspertų grupę¹⁷, kurios tikslas yra aptarti su TUI patikra susijusius klausimus, dalytis gerąja praktika ir keistis nuomonėmis apie tendencijas, susijusias su užsienio investicijomis. Pagal Reglamento 12 straipsnį grupė taip pat gali aptarti sisteminius klausimus, susijusius su Reglamento įgyvendinimu.

4.4.3. Reglamento (ES) 2019/452 įgyvendinimas Lietuvoje

Atsižvelgiant į Lietuvoje galiojantį investuotojų patikros teisinį reglamentavimą ir siekiant įgyvendinti Reglamentą, Įstatymas papildytas naujomis normomis¹⁸, o Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašas išdėstytas nauja redakcija¹⁹. Be to, Vyriausybės nutarimu Užsienio reikalų ministerija paskirta atlikti ryšių palaikymo punkto funkcijas, nurodytas Reglamento 11 straipsnyje.²⁰ Pabrėžtina, kad tiek Įstatymo pakeitimus, tiek Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašo išdėstymą nauja redakcija lėmė ne tik Reglamento įgyvendinimas. Dauguma pakeitimų yra susiję su teisinio reguliavimo tobulinimu, šalinant problemas, kurias lėmė 2018 m. kovo 1 d. Įstatymu reglamentuota nauja nacionalinio saugumo interesų apsaugai

14 Žr. Reglamento 8(1) straipsnį. Visos ES svarbos projektų ar programų sąrašas pateikiamas Reglamento priede.

15 Žr. Reglamento 7 straipsnį.

16 Žr. Reglamento 6(4) straipsnį.

17 Commission decision setting up the group of experts on the screening of foreign direct investments into the European Union, 29.11.2017, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&tid=36097&no=1>.

18 Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymo Nr. IX-1132 1, 2, 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20 straipsnių, 1, 2, 3, 4 priedų pakeitimo ir Įstatymo papildymo 13-1, 17-1, 19-1 straipsniais ir 5 priedu įstatymas. *TAR*, 2020-07-15, Nr. 15772.

19 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1213 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 25 d. nutarimo Nr. 1540 „Dėl Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“. *TAR*, 2020-11-03, Nr. 22870.

20 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1072 „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos paskyrimo atlikti funkcijas“. *TAR*, 2020-10-08, Nr. 20980.

užtikrinti skirta procedūra, išplečiant investuotojų atitikties nacionalinio saugumo interesams patikros mechanizmą.

Įgyvendinant atskiras Reglamento nuostatas ir ypač valstybių narių ir Europos Komisijos bendradarbiavimo mechanizmą dėl TUI patikrų, minėtu Įstatymo pakeitimu:

1. Patikslinti investuotojų atitikties nacionalinio saugumo interesams vertinimo kriterijai, sudarant galimybę atsižvelgti į kitų valstybių narių pastabas ir Europos Komisijos nuomonę, kaip tai numatyta Reglamento 6–8 straipsniuose, todėl Įstatymo 11 straipsnis papildytas 9 punktu, sudarant galimybę pripažinti investuotoją neatitinkančiu nacionalinio saugumo interesų, jeigu pagal Reglamento nuostatas TUI gali daryti poveikį kitos ES valstybės narės viešajai tvarkai ar saugumui arba Sąjungos svarbos projektams ar programoms dėl saugumo arba viešosios tvarkos priežasčių.
2. Sudarytos sąlygos stabdyti investicijos patikros procedūrą, jeigu Europos Komisija ar valstybė narė Reglamente nustatyta tvarka praneša apie ketinimą pateikti pastabų ar nuomonę dėl atliekamos patikros, todėl Įstatymas papildytas nauju 12 straipsnio 12 dalies 2 punktu, įtvirtinančiu TUI patikros stabdymą, kai Europos Komisija ar ES valstybė narė Reglamento 6 straipsnyje nustatyta tvarka praneša apie ketinimą pateikti pastabų ar nuomonę dėl atliekamos patikros. Patikros sustabdymas galiotų, iki kol bus pateiktos pastabos ar nuomonė pagal Reglamente nustatytus terminus.
3. Išplėstos ir patikslintos nacionaliniam saugumui svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos (toliau – Komisijos) funkcijos vykdant investuotojų patikrą. Tuo tikslu Įstatymas papildytas 13¹ straipsniu numatančiu, kad:
 - a) Komisija taip pat gali atlikti bet kurio kito, negu apibrėžta Įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje, investuotojo patikrą, jeigu pagal Reglamentą ES valstybė narė ar Europos Komisija pateikia informaciją apie planuojamos daryti ar padarytos TUI Lietuvoje poveikį viešajai tvarkai ar saugumui arba ES svarbos projektams ar programoms dėl saugumo arba viešosios tvarkos priežasčių. Atkreiptinas dėmesys, kad ši nuostata itin išplečia galimą TUI patikrų apimtį, lyginant su šiuo metu Lietuvoje galiojančiu teisiniu reglamentavimu, nes tokios patikros būtų nukreiptos į užsienio kapitalo įmones bei investuotojus, veikiančius kituose, nei Įstatymo 6 straipsnyje išvardyti, ūkio sektoriai. Būtina paminėti, kad 2020 m. kovo 26 d. Europos Komisija paskelbė komunikatą „Gairės valstybėms narėms dėl tiesioginių užsienio investicijų ir laisvo kapitalo judėjimo iš trečiųjų šalių ir Europos strateginio turto apsaugos prieš pradedant taikyti Reglamentą (ES) 2019/452“, kuriame atkreiptas dėmesys į rizikas, kad įgyvendinant TUI projektus būtų bandoma įsigyti sveikatos priežiūros sektoriuje veikiančias įmones (medicinos ar apsaugos priemonių gamintojus) arba kitus susijusių sektoriaus dalyvius.²¹ Minėti sektoriai nėra įtraukti į Įstatymo 6 straipsnyje pateiktą sąrašą, tačiau TUI patikrai šiuose sektoriuose galėtų būti taikomos 13¹ straipsnio nuostatos. Ypač svarbu, kad tokios patikros ūkio subjektų neužkluptų netikėtai. Dauguma pasaulio šalių, kurios turi seniai veikiančias tiek investuotojų, tiek sandorių patikros sistemas, akcentuoja, kad būtinas privataus sektoriaus pasitikėjimas veikiančia sistema, nes grėsmes užkardyti įmanoma tik esant abipusiam bendradarbiavimui. Sistema bus veiksminga, kai investuotojai dėl patikros kreipsis savo iniciatyva, teikdami atitinkamą informaciją.
 - b) Komisija turi teisę vertinti, ar kitoje ES valstybėje narėje planuojama ar padaryta TUI, nepaisant to, ar ji tikrinama, ar netikrinama pagal tos valstybės įstatymus, gali daryti poveikį nacionaliniam saugumui ar viešajai tvarkai, taip pat ES svarbos projektams ir programoms dėl saugumo arba viešosios tvarkos priežasčių. Atlikusi vertinimą Komisija gali nuspręsti pateikti pastabas ar bet kurią kitą informaciją ES valstybei narei, kurioje planuojama ar padaryta tokia tiesioginė užsienio investicija, ir Europos Komisijai Reglamente nustatyta tvarka.

21 Europos Komisijos komunikatas „Gairės valstybėms narėms dėl tiesioginių užsienio investicijų ir laisvo kapitalo judėjimo iš trečiųjų šalių ir Europos strateginio turto apsaugos prieš pradedant taikyti Reglamentą (ES) 2019/452“, p. 2, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf.

- c) Jeigu Komisija turi pagrindą manyti, kad TUI, dėl kurios Komisijoje atliekama investuotojo atitikties nacionaliniam saugumui patikra, gali daryti poveikį saugumui arba viešajai tvarkai, ji gali paprašyti Europos Komisijos pateikti nuomonę arba kitų ES valstybių narių pateikti pastabų. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad tokio kreipimosi atveju įstatymų leidėjas nenumatė galimybės Komisijai sustabdyti atliekamos patikros pagal 12 straipsnio 12 dalį, kurioje pateikiamos tik dvi aplinkybės, leidžiančios stabdyti Komisijos atliekamas patikras. Manytina, kad minėto straipsnio 12 dalies 2 punktą neapima tų atvejų, kai Komisija savo iniciatyva kreiptųsi į Europos Komisiją ar kitas valstybes nares. Be to, savarankiško kreipimosi bei Europos Komisijos ar valstybių narių atsakymų pateikimo terminų neapibrėžia ir Reglamento normos.
4. Įstatymas papildytas nauju 19¹ straipsniu nustatančiu, kad Vyriausybė paskiria instituciją, atliekančią ryšių palaikymo punkto funkcijas, ir kad ryšių palaikymo punktas atsakingas už gautos informacijos apie Lietuvoje ir kitose ES valstybėse narėse planuojamas ar padarytas TUI perdavimą Komisijai ir suinteresuotoms Lietuvos institucijoms, kitoms ES valstybėms narėms ir Europos Komisijai.

Bene svarbiausias Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašo pakeitimas yra tai, kad, kreipdamiesi į Komisiją, pareiškėjai privalo pateikti Aprašo 1 priede nurodytą prašymą atlikti investuotojo atitikties nacionalinio saugumo interesams įvertinimą. Naujovė tai, kad priede išvardyta informacija yra aiškiau išdėstyta ir labiau struktūruota. Neabejotina, kad šį pakeitimą lėmė Reglamento 9(2) straipsnio nuostatos, detalios išvardijančios, kokią informaciją valstybė narė turi pateikti Europos Komisijai ir kitoms valstybėms narėms pagal Reglamento nuostatas dėl keitimosi informacija apie TUI patikras.

4.4.4. Naujo teisinio reguliavimo poveikis investuotojams

Reglamentas yra pirmasis ES bandymas reguliuoti tiesiogines užsienio investicijas ES lygiu ir tapo aiškiu veiksmu, į kurį reikia atsižvelgti vykdant sandorius ES, kuriuose dalyvauja užsienio investuotojai. Ateityje tikėtinas tolesnis glaudesnis ES vyriausybės koordinavimas ir stipresnė investicijų kontrolė. Reglamentu įkurtas bendradarbiavimo mechanizmas leidžia Europos Komisijai ir valstybėms narėms komentuoti kitose valstybėse narėse užsienio investuotojų vykdomus sandorius. Nuo Reglamento įsigaliojimo 2019 m. balandį valstybės narės gerokai sugriežtino TUI patikros režimus ir toliau tai daro, o Europos Komisija ragina valstybes nares, neturinčias TUI patikrų reglamentavimo, sekti likusių valstybių narių pavyzdžiu. Naujosios taisyklės padidins užsienio investicijų į ES strateginių pramonės sektorių, infrastruktūrą ir svarbiausias ateities technologijas priežiūrą. Be to, tai lems ilgesnes ir sudėtingesnes TUI patikras ir padidins investicijų, kurioms bus taikoma patikra, skaičių.

Nors Reglamentas neleidžia Europos Komisijai blokuoti investicijų ar teikti privalomų nuomonių valstybėms narėms, naujos taisyklės turės didelę įtaką tolesnėms užsienio investicijoms. Naujas bendradarbiavimo mechanizmas padidins informacijos mainus tarp Europos Komisijos ir valstybių narių, o Komisija ir nacionalinės valdžios institucijos daugiau sužinos apie sandorius ir galės paprašyti esminės informacijos apie kitoje valstybėje narėje tikrinamą sandorį. Todėl neatmestina galimybė, kad ypatingais atvejais įmonės imsis lobizmo, ragindamos Europos Komisiją aktyviai dalyvauti valstybių narių atliekamos TUI patikrose.

Šiame straipsnyje pateikta Reglamento ir Įstatymo pakeitimų analizė rodo, kad ilgėja TUI patikros procedūros, nes nacionaliniuose TUI patikrų mechanizmuose turi būti atsižvelgiama į laikotarpį, kai kitos valstybės narės pateikia savo pastabas, o Europos Komisija – neprivalomą nuomonę. Praktiškai tai reiškia, kad į patikros tvarkaraštį reikia papildomai įtraukti mažiausiai 35–50 dienų. Todėl investuotojams patariama iš anksto pasirengti galimai patikrai, įskaitant būtinų dokumentų pateikimą, kad būtų sumažintas bet koks vėlavimas.

Naujoji ES TUI patikros sistema yra tik viena iš Europos Komisijos priemonių siekiant užtikrinti, kad užsienio investicijos neprieštarautų vienodoms konkurencijos sąlygoms ES. Ji papildo esamus Europos Komisijos įgaliojimus peržiūrėti užsienio investicijas pagal ES koncentracijos kontrolės taisykles ir (arba) konkrečioms sektoriams taikomus teisės aktus, pavyzdžiui, trečiąjį energetikos paketą, taikomą užsienio investicijoms į ES energetikos infrastruktūrą. Be to, 2020 m. birželį Europos Komisija paskelbė baltąją knygą dėl sąlygų, susijusių su užsienio subsidijomis, suvienodinimo²², kurioje siūlomos papildomos priemonės, padedančios kontroliuoti, be kita ko, ES bendrovių įsigijimus, kuriems daro įtaką (palengvina) užsienio subsidijos.

2020 m. kovo 10 d. Europos Komisija savo naujojoje pramonės strategijoje²³ pareiškė, kad ji dar labiau sustiprins savo pramoninį ir strateginį savarankiškumą, sustiprindama tiesioginių užsienio investicijų patikros sistemą. Kitaip tariant, Komisija išreiškė savo ketinimą būti strategiškė, vertindama su užsienio investicijomis susijusią riziką, peržengdama esamą Reglamento tekstą.

Tokia pozicija demonstruojama jau minėtame 2020 m. kovo 26 d. paskelbtame Europos Komisijos komunikate „Gairės valstybėms narėms dėl tiesioginių užsienio investicijų ir laisvo kapitalo judėjimo iš trečiųjų šalių ir Europos strateginio turto apsaugos prieš pradėdant taikyti Reglamentą (ES) 2019/452“²⁴, kuriame, reaguodama į COVID-19 protrūkį, Europos Komisija paskelbė naujas TUI patikros gaires dabartinės COVID-19 krizės sąlygomis. Komunikate pabrėžiama, kad kritinėms ES pramonės įmonėms kyla didesnė perėmimo rizika, todėl primenama, kad valstybės narės gali naudoti ne tik Reglamentą, bet ir kitas ES teisės normas, įskaitant kapitalo ar mokėjimų judėjimo ribojimus, kad pašalintų šią riziką. Komunikate Europos Komisija ragina valstybes nares, turinčias TUI patikros mechanizmus, juos išnaudoti ir prireikus blokuoti investicijas ar taikyti kitas priemones. Valstybės nares, kurios šiuo metu neturi patikros mechanizmo arba kurių tikrinimo mechanizmai neapima visų susijusių sandorių, Europos Komisija ragina sukurti visavertį TUI patikros mechanizmą, o pereinamuoju laikotarpiu apsvarstyti kitas galimybes ir, vadovaujantis ES teise ir tarptautiniais įsipareigojimais, spręsti atvejus, kai konkreta verslo, infrastruktūros ar technologijos, įskaitant sveikatos apsaugos sritį, įsigijimas ar kontrolė sukeltų riziką ES saugumui ar viešajai tvarkai. Be to, Europos Komisija primena, kad jei užsienio investicijai netaikomas nacionalinis patikros procesas, Reglamente nustatyta, kad valstybės narės ir Europos Komisija per 15 mėnesių nuo užsienio investicijų pabaigos gali pateikti pastabas ir nuomones. Tai gali paskatinti valstybę narę, kurioje buvo investuota, patvirtinti TUI ribojančias priemones. Taigi, pagal minėtą Reglamento nuostatą TUI ar susijęs sandoris, pavyzdžiui, atliktas 2020 m. rugsėjį, galėtų būti vertinamas pateikiant valstybių narių *ex-post* pastabas ar Europos Komisijos nuomonę nuo 2020 m. spalio 11 d., t. y. nuo Reglamento visiško taikymo datos, iki 2021 m. gruodžio, t. y. iki 15 mėnesių po investicijos pabaigos.

Vertinant Reglamento nuostatą ir bandymus ES mastu stiprinti TUI patikros sistemą, konstatuotina, kad decentralizuota ES tiesioginių užsienio investicijų tikrinimo sistema vis dar yra ankstyvos stadijos ir joje yra mažai reguliavimo konvergencijos. Nacionaliniai režimai, įskaitant Lietuvoje galiojantį teisinį reguliavimą, apibrėžtą Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymu, trečiųjų šalių investuotojams daugeliu atvejų išlieka neskaidrūs. Be to, atkreiptinas dėmesys į menką precedentų skaičių, kuriais būtų galima remtis aiškinant minėto reguliavimo nuostatą.

Pagal Įstatymo 19 straipsnio 3 dalį Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisija teikia Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetui ketvirtines ataskaitas bei informaciją apie veiklos rezultatus, įskaitant apie investuotojo, sandorio ar sandorio

22 EK baltoji knyga dėl sąlygų, susijusių su užsienio subsidijomis, suvienodinimo, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0253&from=LT>.

23 Nauja pasaulyje konkurencingos, žaliosios ir skaitmeninės Europos pramonės strategija, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/fs_20_425.

24 *Supra note 21*.

šalies (trečiojo asmens) patikrą dėl atitikties nacionalinio saugumo interesams, tačiau jokia informacija apie šios Komisijos veiklą bent apibendrintai nėra prieinama platesniam visuomenės ratui. Tikėtina, kad šią skaidrumo spragą bent iš dalies užpildys Reglamento 5 straipsnyje nustatytas reikalavimas valstybėms narėms teikti Europos Komisijai metinę ataskaitą už praėjusius kalendorinius metus, kurioje būtų pateikiama apibendrinta informacija apie TUI, įskaitant nacionalinio patikros mechanizmo taikymą ir kitų valstybių narių pastabas. Be to, Europos Komisija Europos Parlamentui ir Tarybai teiks metines ataskaitas apie Reglamento įgyvendinimą ir jos bus skelbiamos viešai.

Išvados

1. 2020 m. spalio 11 d. Europos Sąjunga žengė reikšmingą žingsnį reguliuodama tiesiogines užsienio investicijas, įsigaliojus 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentui (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema. Atsižvelgiant į JAV, Japonijos ir kitų šalių praktiką, Reglamentu siekiama įvertinti trečiųjų šalių (ne ES valstybių narių) tiesiogines investicijas į ES pagal du kriterijus: saugumą ir viešąją tvarką.
2. Reglamentas įtvirtina minimalius standartus, taikomus valstybėse narėse galiojantiems TUI patikros mechanizmams. Taip pat sukuria keitimosi informacija apie atliekamas TUI patikras sistemą tarp 27 valstybių narių ir Europos Komisijos, kuri suteikia teisę kitoms valstybėms narėms ir Europos Komisijai pateikti atsiliepimus ne tik apie vykdomas patikras, bet ir apie įvykusias TUI. Nors Reglamentas nesuteikia Europos Komisijai ar kitoms valstybėms narėms įgaliojimų blokuoti (arba leisti) įsigyti užsienio akcijų, tai gali turėti įtakos sandorių užbaigimo laikui, nes valstybėms narėms daugeliu atvejų reikės laukti ES patikros proceso rezultatų prieš priimant galutinį sprendimą.
3. Kalbant apie TUI patikros įgyvendinimą ES, yra svarbių argumentų, kad glaudus valstybių narių koordinavimas ar net (dalinis) TUI tikrinimas ES lygmeniu yra reikalingas, nes, jeigu bendrovės turi dukterinių įmonių keliose valstybėse narėse arba bendrovių veikla yra susijusi su tarpvalstybine infrastruktūra energetikos, transporto ar telekomunikacijų sektoriuose, tokiais atvejais užsienio kapitalo poveikis nacionaliniam saugumui (jei toks yra) dažnai neapsiribos tik tikslinės įmonės buveinės šalimi.
4. Skaidrios ir veiksmingos Europos TUI patikros nacionalinio saugumo ir viešosios tvarkos pagrindu sukūrimas yra svarbi sąlyga ginant dabartinį ES atvirumą nuo protekcionizmo ir didėjančio individualių TUI sandorių politizavimo. Be to, TUI patikrų centralizavimas ateityje taip pat galėtų būti naudingas užsienio investuotojams, nes jiems gali būti lengviau susitvarkyti su vienu Europos taisyklių rinkiniu ir bendrauti tik su viena Europos reguliavimo institucija, nei derėtis su keliomis nacionalinėmis vyriausybėmis, taikančiomis skirtingas nacionalines TUI patikros taisykles. Taip pat investuotojams būtų lengviau ginti savo interesus, tiesiogiai kreipiantis į Europos Teisingumo Teismą tais atvejais, jei TUI draudimas ar ribojimas prieštarautų ES teisei.

Creation of a Coordinated European Union Investor Screening System and its Impact on the Regulatory Framework in Lithuania

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of International and European Union Law
Lecturer Raimondas Ališauskas
E-mail: raalis@mruni.eu

Summary. *The scope and procedures governing the screening of foreign investors and related transactions in Lithuania are established by the Law on Protection of Objects Important to Ensuring National Security of the Republic of Lithuania. Considering the existing legislative framework, the year of 2020 is important because Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union became fully operational on 11 October 2020. For many years, the European Union, unlike many of the world's other major economies, did not have a single centralized investor screening mechanism to assess security and public order interests. However, such regulations were in force at the national level in more than half of the EU Member States, including Germany, France, the UK, Italy, Poland, Lithuania and Latvia.*

Based on the provisions of the EU Regulation, national FDI screening mechanisms in the EU Member States must meet minimum standards starting from 11 October 2020. The EU Regulation does not oblige Member States to adopt FDI screening mechanisms. Moreover, the final decision on whether or not to screen a particular investor or transaction remains with the Member States. However, where the Member States have such mechanisms in place, the EU Regulation lays down several minimum requirements, including transparent and non-discriminatory rules and procedures, clear deadlines and the possibility to appeal against an FDI screening decision. One of the fundamental elements of the EU Regulation is the establishment of an EU cooperation mechanism, which allows the European Commission and the Member States to share information and views on ongoing FDI screenings on a national level. There is no doubt that this Regulation is the first attempt to regulate FDI regime at the EU level. The new Regulation has become an important factor to be taken into account when considering transactions involving foreign investors in the EU. It has to be seen how closer coordination between EU governments and strengthened investment controls to be developed further in the coming year.

Keywords: *screening of investors and related transactions; capital movement restrictions based on national security interests and public order; EU framework for the screening of foreign direct investments.*

LIETUVOS TEISĖ 2020: ESMINIAI POKYČIAI
II dalis

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, Vilnius
Puslapis internete www.mruni.eu

ISSN 2669-137X (SPAUSDINTAS)

ISSN 2669-1388 (INTERNETE)