

EUROPOS TEISĖS IR NACIONALINĖS ADMINISTRACINĖS JUSTICIJOS
SANTYKIS LIETUVOS VYRIAUSIOJO ADMINISTRACINIO TEISMO VEIKLOJE

Doktorantė Deimilė Prapiestytė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedra
Saulėtekio al. 9, I korpusas, LT-10222 Vilnius
Telefonas 236 61 78
Elektroninis paštas deimile.prapiestyte@tf.vu.lt

Pateikta 2006 m. kovo 7 d., parengta spausdinti 2006 m. gegužės 5 d.

Santrauka. Straipsnį sudaro dvi pagrindinės dalys. Pirmojoje dalyje Europos teisės ir nacionalinės administracinės justicijos santykis aptariamas teisės viršenybės principo kontekste. Antrojoje dalyje nacionalinės administracinės justicijos santykis analizuojamas teisės aiškinti taikomą teisę aspektu. Straipsnio pabaigoje pateikiamos išvados, kaip Europos teisės ir nacionalinės administracinės justicijos santykis atsispindi Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veikloje.

Pagrindinės sąvokos: Europos teisė, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Europos Sąjungos teisė, nacionalinė administracinė justicija, teisės viršenybės principas, teisė aiškinti teisę.

ĮVADAS

Temos aktualumas. Europos teisės ir nacionalinės administracinės justicijos santykis – tai tema, kuri šių dienų Lietuvos teisės sistemoje atrodo nenauja ir žinoma, tačiau geriau išgilinus joje galima atrasti naujų dar nenagrinėtų aspektų ir naujame kontekste aptarti, atrodo, seniai teisės jurisprudencijoje suformuotus teisės principus. Lietuvos Respublika, 1995 m. ratifikavusi 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (toliau – ir Konvencija), pripažino privaloma ir Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – ir EŽTT) jurisdikciją visose bylose, susijusiose su Konvencijos aiškinimu ir taikymu nacionalinėje jurisprudencijoje. Nuo 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, nacionaliniams teismams iškilo uždavinys užtikrinti teisinių santykių subjektams ne tik nacionalinės teisės pagrindu suteiktų teisių, bet ir iš Europos Sąjungos teisės aktų atsirandančių teisių apsaugą, priimant sprendimus atsižvelgti į Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (toliau – ir ETT) praktiką Taigi tiek Konvencija, tiek Europos Sąjungos teisės įtaka nacionalinių administracinių teismų praktikoje nuolat didėja.

Straipsnio analizės objektas. Šio straipsnio temos kontekste pažymėtina, kad išnagrinėjus Europos teisės

sistemą geografiniu aspektu akivaizdu, jog be atskirų Europos valstybių nacionalinių teisės sistemų Europoje veikia dar dvi teisės sistemos (galbūt tiksliau būtų sakyti – tarptautinio pobūdžio teisės sistemos), pagrįstos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija bei Europos Sąjungos teisės sistema, t. y. Europos Sąjungos pirmine ir antrine teise. Siekiant teksto konkretumo, aiškumo ir pateisinamo paprastumo šios dvi teisės sistemos vadinamos Europos teisės sistema.

Straipsnyje iš esmės analizuojamas Europos teisės santykis bei sąveika su nacionaline administracine justicija teisės viršenybės principo (I) ir teisės aiškinti taikomą teisę (II) aspektais.

Pagrindinis šio **straipsnio tikslas** – išanalizuoti Europos teisės ir nacionalinės administracinės justicijos santykį Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veikloje (toliau – ir LVAT, ir Vyriausiasis administracinis teismas).

Straipsnio teisiniai šaltiniai. Darbe remiamasi Europos Sąjungos, Konvencijos ir nacionalinės teisės aktų, EŽTT ir Europos Sąjungos teismų bei nacionalinės administracinės justicijos praktikos, teisės doktrinos šaltinių tyrimu.

Straipsnio metodika. Panaudoti dokumentų ir mokslinės literatūros analizės metodai, kurie pirmiausia

būtinai gvildenant *teisės viršenybės principo* ir *teisės aiškinti teisę* sąvokas bei jų turinį. Sisteminės analizės metodo taikymas svarbus nagrinėjant nacionalinės administracinės justicijos ir EŽTT bei Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktikos santykį. Analogijos metodu sugretinama Konvencija grindžiama teisės sistema ir Europos Sąjungos teisės sistema. Lyginamasis tyrimo metodas reikšmingas išskiriant EŽTT ir ETT praktikos panašumus bei skirtumus analizuojamų temos klausimų kontekste. Naudojant apibendrinimo, logikos metodus suformuluotos pagrindinės straipsnio išvados.

I. TEISĖS VIRŠENYBĖS PRINCIPAS

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau – ir ABTĮ) įtvirtinti ir nauji uždaviniai, keliama Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui: taikyti Europos Sąjungos teisę; užtikrinti tinkamą Europos Sąjungos teisės taikymą, formuoti vienodą Lietuvos administracinių teismų praktiką (13 straipsnis). Tačiau tam, kad Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą būtų galima vadinti Europos teismu, reikia aptarti jo dvigubą europinę kompetenciją, pagrįstą Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos bei Europos Sąjungos teisės taikymu. Spręsdamas, kokią teisės normą reikia taikyti siekiant išnagrinėti konkretų ginčą, šiuolaikinis administracinis teismas gali susidurti ir su nacionalinės ir Europos Sąjungos teisės normų kolizija. Taigi administracinėje justicijoje didelę reikšmę įgyja teisės viršenybės principo nuostatų ir reikalavimų tinkamas supratimas ir taikymas tiek Žmogaus teisių konvencijos, tiek Europos Sąjungos teisės kontekste.

1. Teisės viršenybės principas Europos Sąjungos teisės kontekste

Europos Sąjungos teisės viršenybės principas buvo suformuluotas Europos Bendrijų Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nagrinėjant atsiradusią koliziją tarp Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės (istoriniame ETT sprendime *Costa prieš E.N.E.L.* byloje) [1, p. 41]. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas rėmėsi sisteminiu Europos Bendrijos sutarties (toliau – ir EB sutartis) nuostatų aiškinimu ir nurodė, jog visi nacionaliniai aktai turi atitikti Europos Sąjungos teisę, nepriklausomai nuo teisės aktų rūšies ar vietos teisės aktų hierarchijoje. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo sprendimuose taip pat nurodė, kad nacionaliniai teismai įpareigoti atsakyti taikyti nacionalinį teisės aktą, jei jis prieštarauja Europos Sąjungos teisei, net jei tokios teisės teismui nesuteikia valstybės vidaus teisės aktai [2]. Tokiu būdu Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nustatė Europos Sąjungos teisės viršenybės principą nacionalinės teisės atžvilgiu [3, p. 61]. Taigi Europos Bendrijos sutartyje tiesiogiai neįtvirtinta, tačiau pagal šią sutartį Bendrijos teisės viršenybės principas turi būti taikomas tiek doktrinoje, tiek praktikoje. Pažymėtina, kad teisinėje literatūroje vyrauja nuomonė, jog Europos Sąjungos teisės viršenybės principo įgyvendinimas garantuojamas tik

ETT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo pagalba [4, p. 300].

Lietuvos Respublikos konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ nustatyta, kad Europos Sąjungos normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, taip pat, kad tai lemia sutartis, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga. Europos Sąjungos teisės normos turi būti taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Taigi mūsų šalies teisinėje sistemoje (tiksliau – jos teisėkūroje) įtvirtinta Europos Sąjungos teisės normų viršenybė, tačiau teismų praktika dabar dar tik formuojama ir iš esmės yra nauja, todėl tik vėliau pamatysime šių nuostatų įgyvendinimo rezultatus.

Per pirmuosius narystės Europos Sąjungoje metus Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, taikydamas Europos Sąjungos teisę, dažniausiai rėmėsi direktyvų nuostatomis, taip pat ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktika. Tą patvirtina Europos Sąjungos teisės taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo justicijoje. Antai Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas bylą, kurioje sprendė muitų taikymo klausimą, taikė Europos sutartį, įsteigiančią asociaciją tarp Europos Bendrijų ir jų šalių narių ir Lietuvos Respublikos (Asociacijos sutartis) bei jos protokolus [5]. Byloje, kurioje nagrinėtas ginčas, kilęs telekomunikacijų srityje, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas rėmėsi ETT sprendimuose pateiktais Europos Sąjungos teisės išaiškinimais [6]. Byloje dėl ginčų, kilusių mokesčių teisės srityje, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas priištame sprendime nurodė, jog, remiantis EB sutarties 10 straipsnio 1 dalyje įtvirtintu ištikimybės Bendrijos uždaviniams principu, Lietuvos narystė Europos Sąjungoje įpareigoja aiškinant ir taikant apmokestinimą pridėtinės vertės mokesčiu reglamentuojančias nuostatas atsižvelgti į šio mokesčio taikymo reglamentavimą Europos Sąjungoje bei ETT praktiką šios kategorijos bylose [7]. Kartu pažymėtina, jog Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veikloje dar nebuvo kolizinio klausimo dėl Europos Sąjungos teisės viršenybės. Manytina, jog problemų neturėtų kilti, jei teisės viršenybės klausimas iškils dėl kolizijos tarp Europos Sąjungos teisės aktų ir nacionalinių įstatymų bei poįstatyminių teisės aktų. Tačiau kaip šis klausimas turėtų būti sprendžiamas, jei iškiltų klausimas dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatų ir Europos Sąjungos teisės normų viršenybės?

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininkas prof. E. Kūris nurodo, jog Konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ nustatyta, kad Europos Sąjungos normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Todėl Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Profesoriaus nuomone, minėtą nuostatą reikia aiškinti sistemiškai ir atsižvelgti į Konstitucijos 7 straipsnį, kuriame nustatytas aukštas konstitucinės apsaugos lygis, t. y. ši nuostata gali būti keičiama tik referendumu, todėl

teisiskai šiuo metu dar nederėtų samprotauti apie Europos teisės viršenybę nacionalinės Konstitucijos atžvilgiu. [8, p. 36]. Europos valstybių konstituciniai teismai, pavyzdžiui, Vokietijos ir Italijos konstituciniai teismai, nustatė tam tikrus konstitucinius Europos Sąjungos teisės viršenybės apribojimus. Tie apribojimai iš esmės siejasi su pagrindinių žmogaus teisių apsauga ir Europos Sąjungos kompetencija šioje srityje [9, p. 58]. Taigi Lietuva iš esmės nesiskiria nuo kitų Europos Sąjungos valstybių narių: nacionalinės konstitucijos viršenybė – šiuo metu teisiskai nepaneigtas principas.

Su teisės viršenybės principu tiesiogiai susijęs ir tiesioginis Europos Sąjungos teisės taikymas ir tiesioginis veikimas. EB sutartyje įtvirtinta, jog tiesiogiai taikoma turi būti pirminė Europos Sąjungos teisė – Steigiamosios sutartys, ir antrinės teisės aktai – reglamentai ir sprendimai. Tiesioginis veikimas paprastai apibūdinamas kaip mechanizmas, suteikiantis asmeniui teisę pasiremti Europos Sąjungos teisės norma savo nacionaliniame teisme ar valstybės institucijose, kurios privalo pripažinti, ginti ir įgyvendinti tokia nuostata suteiktas teises.

Europos Sąjungos valstybių narių administracinės justicijos apžvalga rodo, jog Lietuvos administracinių teismų veikloje gali kilti klausimų dėl direktyvų tiesioginio taikymo, nors tai ir nėra tiesioginio taikymo teisės aktas. Pavyzdžiui, galima situacija, kai nacionalinis teismas netaiko nacionalinio įstatymo, kuris buvo priimtas įgyvendinti konkrečią direktyvą, nuostatų, o remiasi pačia direktyva. Atsižvelgiant į direktyvų ir atitinkamų nacionalinių įstatymų galių tarpusavio santykį, vietą nacionalinės teisės sistemoje, manytina, jog valstybės narės teismas, nustatęs, kad vidaus teisės aktas neprieštarauja Europos Sąjungos teisės nuostatoms, ir matydamas, jog direktyvos nuostatos yra tinkamai įgyvendintos nacionalinėje teisėje, turėtų remtis vidaus teisės aktu. Europos Sąjungos teisės aktų tiesioginio veikimo pavyzdžių Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje dar nėra.

2. Teisės viršenybės principas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos kontekste

Pagrindinis Konvencijos priėmimo tikslas – skatinti teisės laikymąsi demokratinėje visuomenėje, įtvirtinti joje teisinės valstybės principus. Todėl akivaizdu, jog šalys Konvencijos dalyvės įsipareigojo laikytis Konvencijos nuostatų bei užtikrinti jos viršenybę visų nacionalinių teisės aktų atžvilgiu. Pačioje Konvencijoje nenustatytos imperatyvios sąlygos ar reikalavimai valstybėms dėl Konvencijos nuostatų įgyvendinimo. Šalims palikta veiksmų laisvė, suprantama, privalu veiksmams nepaneigti minėtų siekių esmės.

EŽTT savo praktikoje nesuformulavo Konvencijos viršenybės nacionalinių teisės aktų atžvilgiu principo. Tačiau EŽTT praktikoje galima rasti pavyzdžių, kai EŽTT teigia, „kad jis, priimdamas sprendimus, ne tik išsprendžia kilusį ginčą tarp valstybės ir piliečio, bet taip pat ir saugo, aiškina bei plėtoja Konvencijoje įtvirtintas normas“ [10, p. 61]. Taigi taikant Konvenciją siekiama

kontroliuoti, ar nacionalinėje teisėje numatytos tinkamos žmogaus teisių garantijos.

Jau pirmuosiuose Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijos aktuose atsispindėjo Lietuvos Respublikos pasiryžimas tiesiogiai laikytis visuotinai tarptautinės teisės aktų pagrindu pripažintų žmogaus teisių standartų. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, kaip ratifikuota ir įsigaliojusi tarptautinė sutartis, „taps sudedamąja Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalimi ir kartu turės būti taikoma kaip ir Lietuvos Respublikos įstatymai“ (1995 m. sausio 24 d. išvada „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 4, 5, 9, 14 straipsnių ir jos Ketvirtąjo protokolo 2 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“) [11, p. 498–518]. Šios nuostatos buvo įgyvendintos ne tik Konvencijos atžvilgiu, jos svarbios ir visoms ratifikuotoms Lietuvos Respublikos tarptautinėms sutartims, o tai reiškia, kad Lietuva ir ateityje vykdys priimtus tarptautinius įsipareigojimus tiesiogiai tarptautinės teisės aktų pagrindu [12, p. 26].

Tai patvirtina ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo justicija, kurioje neretai tiesioginiai taikoma Konvencija bei cituojami Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai. Pavyzdžiui, Vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas bylą dėl ekonominių sankcijų taikymo už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo pažeidimus, rėmėsi Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Septinto protokolo 4 straipsnio 1 dalyje įtvirtintu *non bis in idem* principu, reiškiančiu, jog niekas negali būti persekiojamas ir baudžiamas už tą patį teisės pažeidimą, už kurio padarymą jau buvo nubaudomas pagal įstatymą arba išteisintas [13]. Nagrinėdamas dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos atsisakymo įregistruoti vieną iš religinių bendruomenių kilusį ginčą, LVAT rėmėsi vienu iš EŽTT priimtų sprendimų, kuriame buvo pateiktas toks teisės į tikėjimo laisvę turinio išaiškinimas: „tikinčiųjų teisė į tikėjimo laisvę apima ir lūkesčius, kad religinei bendruomenei bus leista autonomiškai egzistuoti be nepagrįsto (laisvavališko) valstybės kišimosi į jos organizacinius reikalus; valstybė privalo išlikti neutrali sprendama religinių bendruomenių registravimo reikalus, [...] valstybės veiksmai, ribojantys religijos laisvę, gali būti pateisinami tik tuo atveju, jei jie atitinka aiškumo ir proporcingumo kriterijus, t. y. religijos laisvės suvaržymo pagrindai turi būti aiškiai apibrėžti įstatyme, be to, jie turi būti būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti jos narių interesus“ [14]. Byloje, kurioje buvo ginčijamas Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos sprendimas dėl atsisakymo išduoti leidimą laikinai apsigyventi Lietuvos Respublikoje užsienio piliečiui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas rėmėsi EŽTT praktikoje suformuluotu teisės į privatų ir šeimos gyvenimą apsaugos principu. LVAT nurodė, kad „minėtu principu yra pripažįstamos plačios valstybės teisės renkantis apsaugos priemonės tais atvejais, kai valstybėje gyvenantis užsienietis padaro sunkių nusikaltimų, tačiau jas taikant būtina atsižvelgti į užsieniečio ryšius su tokia šali-

mi bei įvertinti, ar tokios priemonės yra proporcingos siekiamiems tikslams“ [15]. 2004 m. balandžio 29 d. priimtoje nutartyje Vyriausiasis administracinis teismas, taikdamas Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatas, nurodė, kad minėti teisės aktai, garantuodami žmogaus teises į privataus gyvenimo neliečiamumą ir susirašinėjimo slaptumą, taip pat numato, jog šios teisės gali būti apribotos įstatymo nustatytais atvejais, siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves [16]. 2004 m. lapkričio 11 d. sprendime Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas akcentavo tarptautinės teisės viršenybės principo svarbą ir nurodė, kad Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisės sistemos dalis, t. y. tarptautinės teisės šaltinis bei tiesioginio taikymo aktas. LVAT pažymėjo, kad, remiantis tarptautinės teisės viršenybės prieš nacionalinę teisę principu, Konvencijos normoms turi būti suteiktas prioritetas, jeigu nacionalinė teisė nustato kitokias taisykles negu Konvencija, arba nacionalinės teisės normos yra nepakankamai aiškios ir gali būti įvairiai interpretuojamos [17].

II. TEISĖ AIŠKINTI TAIKOMĄ TEISĖ

Tinkamai įgyvendinti teisės normas galima tik suvokus tikrąją jų prasmę, kurią privalu aiškinti, nes aiškinimas reikalingas, kad būtų išvengta nesusipratimo arba būtų pašalintas tas nesusipratimas, kuris atsirastų, jei nebūtų paaikškinimo [18, p. 137]. Teisės aiškinimas gali būti suprantamas įvairiai. Teismo atliekamas teisės aiškinimas gali būti suprantamas ir kaip teisės šaltinių turinio, jų prigimties ir vietos teisės sistemoje nustatymas, ir neaiškių, vienas kitam prieštaraujančių įstatymų ar teisės normų tikrosios prasmės ir tikslo nustatymas taikant teisę.

1. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos kontekste

Lietuvos Respublika, ratifikuodama Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, pripažino ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos privalomumą. Kalbant apie teisę aiškinti taikomą teisę ir tokio aiškinimo autentiškumą, turėtų būti nagrinėjamas klausimas, kas turi teisę oficialiai aiškinti Konvencijos nuostatas. Pagal Konvencijos 32 straipsnio 1 dalį Konvencijos aiškinimo ir taikymo klausimai priskiriami Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisdikcijai [19]. Nacionaliniai administraciniai teismai, taikdami Konvenciją ir remdamiesi EŽTT sprendimais savo praktikoje, įpareigoti sistemaiškai analizuoti ir spręsti ginčus, kilusius tarp valstybės institucijų ir asmenų [20, p. 669]. Tačiau nacionaliniai administraciniai teismai turėtų atkreipti dėmesį į tai, jog EŽTT praktika labai sparčiai vystosi ir kinta. EŽTT, siekdamas, jog žmogaus teisių apsauga būtų tinkamai užtikrinta, priima sprendimus, kurie neretai pakeičia ir anksčiau pateiktą Konvencijos aiškinimą [21, p. 982].

Pažymėtina, kad nacionalinis administracinis teismas gali atsidurti tokioje situacijoje, kai tam tikrą Konvencijos nuostatos išaiškinimą bus pateikęs ir ETT, ir EŽTT. Todėl ateityje reikės ieškoti atsakymo į klausimą, kurio iš minėtų teismų nuostatų reikės laikytis, kaip valstybė turės vykdyti atitinkamo teismo priimtą sprendimą, jei jis prieštarauja kito teismo praktikai. Tai – labai keblus klausimas kiekvienai valstybei, kuri turi tarptautinę pareigą kuo geriau vykdyti priimtus įsipareigojimus [12, p. 34.], taip pat ir įsipareigojimą vykdyti (paklusti) tarptautinių teismų (ETT ir EŽTT) sprendimus.

Pažymėtina ir tai, kad ETT Konvencijoje įtvirtintas teisės aiškina ir taiko vadovaudamasis pirmiausia EB sutartyje numatytais tikslais ir taip suteikia joms būtent Europos Bendrijų teisės principų statusą. Kad ir kokias formuluotes naudotų ETT, nurodydamas Konvencijos nuostatas, iš esmės jos visos turi tą pačią reikšmę: ETT vadovaujasi Konvencija, integruoja teises, numatytas Konvencijoje, į bendruosius Bendrijos teisės principus, tai yra, vyksta procesas, kuris tarptautinės teisės doktrinoje apibūdinamas kaip netiesioginis Konvencijos taikymas [22, p. 97]. Vis dažniau ETT, remdamasis Konvencijos nuostatomis, pateikia nuorodą ir į EŽTT nagrinėtas bylas [23]. Savo ruožtu ETT Konvencijos aiškinimą Europos Sąjungos teisės požiūriu pastebi ir EŽTT teisėjai, kurie savo praktikoje arba pritaiko Konvencijos aiškinimą prie Europos Sąjungos ypatumų, arba tiesiog nurodo Europos Sąjungos teisės aktus. Vadinasi, ETT praktika iš esmės stiprina Konvencijos statusą. ETT, aiškindamas Konvenciją tais klausimais, kuriais dar nepasisakė EŽTT, prisideda prie jos normų ir principų plėtos.

Svarbu ir tai, kad Europos Sąjungoje įtvirtintas teisinis mechanizmas, padedantis užtikrinti Konvencijos laikymąsi: ETT pateiktas Konvencijos aiškinimas privalomas nacionaliniams teismams per preliminarų nutarimo procedūrą, Europos Komisija gali pradėti tyrimą prieš valstybę, kuri pažeidžia Konvencijos normas Europos Sąjungos teisės reglamentuojamose srityse [22, p. 100]. Išanalizavus Lietuvos vyriausiojo administracinio praktiką, matyti, kad klausimai dėl skirtingo Konvencijos nuostatų aiškinimo ETT ir EŽTT sprendimuose dar nenagrinėti, tačiau neabejotina, kad tai – artimos ateities problema, kurios iškėlimas ir sprendimo būdų ieškojimas, pavyzdžiui, analizuojant kitų Europos Sąjungos valstybių narių teismų praktiką, jurisprudenciją, vis reikšmingesnis ir mūsų šalies jurisprudencijoje.

Pažymėtina, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje atkreipė teismų, nagrinėjančių administracines bylas dėmesį į tai, kad Konvencijos normos yra abstraktaus pobūdžio, ir siekiantiems suvokti Konvencijos suteikiamų teisių turinį administraciniams teismams būtina vadovautis Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika [24].

2. Europos Sąjungos teisės kontekste

Europos Bendrijos sutartis įpareigoja ETT užtikrinti, kad aiškinant ir taikant šią sutartį būtų laikomasi Eu-

ropos Sąjungos teisės. Europos Bendrijos sutarties 220 straipsnio pagrindu ETT suteiktas Europos Sąjungos teisės saugotojo vaidmuo aiškinant ir taikant Europos Bendrijos sutartį. EB sutarties 220 straipsnio formuluotė leidžia teigti, jog ETT privalo ne tik užtikrinti, kad nebūtų pažeidžiama Europos Bendrijos sutartis, t. y. pirminė teisė, bet taip pat garantuoti teisės laikymąsi aiškinant ir taikant pačią Europos Bendrijos sutartį. Iš Europos Bendrijos sutarties 220 straipsnio formuluotės „aiškinti teisę ir Sutartį“ teisinėje literatūroje paprastai daroma išvada, kad teisės samprata minėto Europos Bendrijos sutarties straipsnio kontekste yra daug platesnė už Europos Bendrijos sutarties normas. Vieningai sutariama, jog ETT įgaliotas aiškinti ne tik pirminę, bet ir antrinę teisę (t. y. reglamentus ir direktyvas), Bendrijos paprotinę teisę ir Bendrijoje pripažįstamus bendruosius teisės principus [25, p. 40]. Europos Bendrijos sutarties 234 straipsnis nacionaliniam teismui suteikia teisę prašyti ETT Europos Sąjungos teisės išaiškinimo, jei jis nusprendžia, kad to reikia siekiant priimti sprendimą nagrinėjamoje byloje. Taigi preliminarus nutarimo institutas yra specifinė nacionalinių ir tarptautinių teismų bendradarbiavimo forma [26, p. 48].

Sąvoka *išaiškinimas* suprastina plačiąja prasme, t. y. turi apimti ir Europos Sąjungos teisės normos turinio išaiškinimą, ir Europos Sąjungos teisės normos taikymo procedūras. Europos Sąjungos teisės normos aiškinimas yra sudėtingas, nes nacionalinis teismas turi atsižvelgti į specialiąją kiekvienos teisinių santykių rūšies terminiją, oficialiųjų Europos Sąjungos kalbų skirtumus, ETT praktiką, teleologinį ir kitus aiškinimo metodus, Europos Sąjungos teisės sistemą [27]. Nacionalinių teismų užduotis pagal jų teritorinę ir funkcinę kompetenciją yra taikyti Europos Sąjungos teisės nuostatas taip, kaip jas aiškina ETT. Nacionaliniai teismai taip pat privalo ginti asmenines teises, kylančias iš šių nuostatų, ir užtikrinti visapusi Europos Sąjungos teisės poveikį bei jos viršenybę esant teisės normų kolizijai [9, p. 55].

Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, kaip aukščiausiai specializuotai teisminei instancijai, numatyta pareiga kreiptis į ETT dėl preliminarus nutarimo, kai kyla klausimų dėl Bendrijos teisės aiškinimo ar galiojimo. Pažymėtina, jog Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gruodžio 20 d. nutartyje [28] pirmą kartą Lietuvos teisinėje sistemoje buvo iškeltas klausimas dėl kreipimosi į ETT dėl preliminarus nutarimo. Šį kreipimąsi nulėmė abejonė, ar Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 25 straipsnio 5 punktą atitinka 1992 m. spalio 19 d. Tarybos direktyvos 92/83/EEB dėl akcizo mokesčio alkoholiui ir alkoholiniams gėrimams struktūrų suderinimo 27 straipsnio 1 dalies f punktą. Direktyvos tekste anglų, prancūzų ir vokiečių kalbomis numatyta galimybė atleisti nuo akcizų ne tik Akcizų įstatyme numatytus pusegaminus, bet ir produktus, skirtus tiesioginiam naudojimui. Minėtos direktyvos lietuviškame teksto variante nenumatyta valstybių narių pareiga atleisti nuo akcizų tiesioginiam vartojimui skirtus gaminius. Teisėjų kolegija, remdamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įsta-

tymo 98 straipsnio 1 dalies 8 punktu, nutarė sustabdyti bylą iki iš ETT bus gautas preliminarus nutarimas.

2004 m. rugsėjo 21 d. sprendime Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, kad teismas, vykdydamas teisingumą, privalo remtis bendraisiais teisės pradmenimis, jų prasme, teisingumo ir protingumo kriterijais ir taikydamas įstatymą negali turėti mažiau galių už viešojo administravimo subjektus. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad, remiantis Europos Bendrijos sutarties 10 straipsnio 1 dalyje įtvirtintu ištikimybės Bendrijos uždaviniams principu, Lietuvos narystė Europos Sąjungoje įpareigoja aiškinant ir taikant apmokestinimo pridėtinės vertės mokesčio nuostatas atsižvelgti į apmokestinimo šiuo mokesčiu reglamentavimą Europos Sąjungoje bei ETT praktiką šios kategorijos bylose [29].

Išanalizavę Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką galime daryti išvadą, jog šiuo metu jis tinkamai įgyvendina savo, kaip aukščiausios administracinės teisminės institucijos, kompetenciją, užtikrindamas vienodą Europos Sąjungos teisės taikymą administracinėje justicijoje. Todėl yra pagrindas manyti, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir ateityje išsaugos savo savarankiškumą, kuris lems ir atitinkamą šio teismo požiūrį į Europos Sąjungos teisės sistemą bei Europos teismų kompetencijos paskirstymą. Tai turės tiesioginės įtakos ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nuostatai vėliau svarstant galimybę kreiptis dėl preliminarus nutarimo: ar bus vadovojamasi „*l'acte claire*“ teorija (pranc. aiškaus akto), sukurta ir išplėta nacionalinių administracinių teismų [30, p. 465], ir nesikreipiama į ETT dėl preliminarus nutarimo iškilus teisės aiškinimo ar galiojimo klausimams, ar vis dėlto uoliai vykdoma naujai priskirta pareiga, t. y. taikant Europos Sąjungos teisę bus pakankamai dažnai kreipiamasi į ETT.

IŠVADOS

Europos teisės ir nacionalinės administracinės justicijos sąveikos analizė yra būtina, siekiant Europos teismų racionalaus ir efektyvaus bendradarbiavimo, specialioje teisinėje literatūroje neretai vadinamo teismų dialogu. Minėtas teismų bendradarbiavimas turi būti analizuojamas ir vertinamas visiems Europos Sąjungos subjektams privalomos Europos Sąjungos teisės ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatų kontekste. Tai užtikrina minėtų subjektų lygiateisiškumą. Todėl Europos teisės ir nacionalinės administracinės justicijos santykis nenagrinėtinas remiantis teismų hierarchija, kurios egzistavimas Europos ir jos teisės doktrinoje iš esmės neigiamas. Todėl kitų Europos Sąjungos valstybių narių jurisprudencijos nuostata, kad „Europos Bendrijoje neturi būti nei teismų hierarchijos, nei karo tarp teismų“ (pranc. „*À l'échelon de la Communauté européenne, il ne doit y avoir ni Gouvernement des juges, ni guerre des juges*“) [31, p. 20], turėtų būti suvokiama ir aiškinama mūsų nacionalinėje justicijoje ir jurisprudencijoje.

Akivaizdu, jog Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo veikloje atitinka Europos teisės keliamus reikalavimus. Tai rodo LVAT profesionalų gebėjimą adaptuoti naujoje teisinėje erdvėje, kartu išsaugant savo vykdomos teisminės funkcijos specifiką.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra viešojo administravimo institucijų veiklos teisėtumo garantas, be to, jis, kaip ir visi teismai, taiko ir aiškina ne tik nacionalinę, bet ir Europos teisę, tokiu būdu tapdamas ir Europos teisės garantu. LVAT sprendimuose akivaizdi tendencija remtis Europos teisės nuostatomis bei Europos teismų praktika.

Europos Sąjungos teisė ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija daro didelę įtaką Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklai: suteikia platesnes galias (išplečia kompetencijos ribas); teismas vis aktyviau dalyvauja Europos teismų sistemoje; keičiasi teisės normų hierarchija nacionalinėje teisės sistemoje.

Europos teisė vis labiau integruojama į nacionalinių administracinių teismų veiklą, ji jungia visus teismus, kurių priedermė *inter alia* yra teisinės valstybės egzistavimo prielaidų šiuolaikinėje Europos erdvėje apsauga. Ši funkcija įgyvendinama išvengiant diskriminuojančių hierarchinių teismų suskirstymų. Kartu pažymėtina, kad nacionaliniams teismams adaptuojantis naujoje – Europos teisės – sistemoje nepanaikinami nacionaliniai jų veiklos konstituciniai pagrindai. Tai sudaro racionalų, lygiateisiškumo principu paremtą pagrindą dialogui tarp teismų, o tai yra esminė garantija kuriant Europos teisinę kultūrą gebantį išsaugoti nacionalinį teisinį savitumą.

LITERATŪRA

1. **ETT sprendimas** *Costa prieš E.N.E.L.* byloje Nr. 6/64, Rec. 1964.
2. **ETT sprendimas** *The Queen prieš Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* byloje Nr. C-213/89, Rec. 1990, p. I-2433.
3. **Dubos O.** Les juridictions nationales, juge communautaire. – Paris: Dalloz, 2001.
4. **Bonichot J.-Cl., Grevisse F.** Les incidences du droit communautaire sur l'organisation et l'exercice de la fonction juridictionnelle dans les États membres // *Mélanges en hommage à Jean Boulois*. – Paris: Dalloz, 1991.
5. **LVAT sprendimas** 2005 m. rugsėjo 15 d. administracinėje byloje Nr. A⁸-926/2005; **LVAT sprendimas** 2005 m. rugpjūčio 25 d. administracinėje byloje Nr. A¹⁴-828/2005.
6. **LVAT sprendimas** 2004 m. vasario 20 d. administracinėje byloje Nr. A¹-362/2004.
7. **LVAT sprendimas** 2004 m. rugsėjo 21 d. administracinėje byloje Nr. A⁷-745/2004.
8. **Kūris E.** Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos teisės iššūkiai // *Justitia*. 2004. Nr. 6(54).
9. **Rodriguez C. G. I.** Nacionaliniai Konstituciniai Teismai ir Europos Bendrijos teisė // *Konstitucinis teisingumas ir teisės viešpatavimas / Tarptautinės konferencijos, skirtos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 10-mečiui, medžiaga*. – Vilnius, 2004.
10. **Dugrip O.** Le dialogue des juges et le contentieux administratif // *Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ou réalité? Actes de la journée d'études organisée le 10 février 2003 à la Faculté de droit, économie et administration de l'Université de Metz*. – Bruxelles: Bruylant, 2004.
11. **Konstitucinio Teismo Aktai**. I knyga (1993-1995). – Vilnius, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998.
12. **Jočienė D.** Tarptautiniai Lietuvos Respublikos įsipareigojimai žmogaus teisių apsaugos srityje // *Žmogaus teisių apsaugos problemos tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje. Teisės projektų ir tyrimų centras*. – Vilnius: Gairės, 2005.
13. **LVAT sprendimas** 2005 m. kovo 23 d. administracinėje byloje Nr. A¹⁵-39/2005.
14. **LVAT sprendimas** 2005 m. vasario 4 d. administracinėje byloje Nr. A¹⁴-96/2005.
15. **LVAT nutartis** 2005 m. sausio 18 d. administracinėje byloje Nr. A⁷-13/2005.
16. **LVAT nutartis** 2004 m. balandžio 29 d. administracinėje byloje Nr. A⁶-388/2004.
17. **LVAT sprendimas** 2004 m. lapkričio 11 d. administracinėje byloje Nr. A³-750/2004.
18. **Mikelėnas V., Mikelėnienė D.** Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. – Vilnius: Justitia, 1999.
19. **Valstybės žinios**. 2000. Nr. 3016.
20. **Louis F.** Droit administratif et normes constitutionnelles. Quelques réflexions trente ans après // *Mouvement du droit public. Du droit administratif au droit constitutionnel. Du droit français aux autres droits. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*. – Paris: Dalloz, 2004.
21. **Labayle H., Sudre F.** Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et droit administratif // *Revue française de droit administratif*. N°5, septembre-octobre. – Paris: Dalloz, 2004.
22. **Anciuviėnė M.** Bendrieji teisės principai ir žmogaus teisių apsauga Europos Sąjungoje // *Europos Sąjungos teisė ir Lietuva*. Vilnius, 2002.
23. **ETT sprendimai** bylose Nr. C-13/94 ir Nr. 74/95.
24. **LVAT nutarimas** 2005 m. rugsėjo 16 d. administracinėje byloje Nr. N³-1603/2005.
25. **Norkus R., Prapiestytė D., Valančius V.** Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. – Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.
26. **Stirn B., Oberdorff H.** Le juge administratif français dans un environnement européen // *Le juge administratif et l'Europe: le dialogue des juges. Actes du colloque du 50^e anniversaire des tribunaux administratifs*. – Grenoble: Presse Universitaire de Grenoble, 2004.
27. **ETT sprendimas** *CILFIT prieš Ministero della Sanita* byloje Nr. 283/81, Rec. 1982.
28. **LVAT nutartis** 2005 m. gruodžio 20 d. administracinėje byloje Nr. A¹⁵-1292/2005.
29. **LVAT sprendimas** 2004 m. rugsėjo 21 d. administracinėje byloje Nr. A⁷-745/2004.
30. **Waline J.** La boîte de Pandore. Droit administratif et droit communautaire // *Au careffour des droits. Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*. – Paris: Dalloz, 2002.
31. **Potvin-Solis L.** Le concept de dialogue entre les juges en Europe // *Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ou réalité? Actes de la journée d'études organisée le 10 février 2003 à la Faculté de droit, économie et administration de l'Université de Metz*. – Bruxelles: Bruylant, 2004.

THE RELATION BETWEEN THE EUROPEAN LAW AND THE NATIONAL ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE PROCEEDINGS OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF LITHUANIA

Doctoral Candidate Deimilė Prapiestytė
Vilnius University

S u m m a r y

The relation between the European Law and the national administrative justice is the topic which in currently existing legal system of Lithuania seems to be not a novelty only from the first sight. The comparative analysis of this topic reveals the aspects that have not been studied in the national law doctrine and the new aspects of the principles that have already been stated in the jurisprudence. When analyzing the spread of the European legal system from the geographical dimension it becomes obvious that besides the separate national legal systems of the European states, also other legal systems (international legal systems) exist in Europe, one of which is based on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the other one which is based on the legal system of the European Union. Hereinafter in this article the two legal systems are collectively referred to as the European legal systems.

The relation and interaction of the European law with the national administrative justice is analysed according to the principle of the supremacy of law and the right to interpret the applicable law. This is the first such a attempt in the national law doctrine.

The Law on Administrative Proceedings (Article 13) *inter alia* establishes new tasks for the Supreme Administrative Court of Lithuania: to apply the European Union Law; to ensure the appropriate application of the European Union law, to ensure the uniform practice of the Lithuanian administrative courts. On purpose to call this court as the European court it is necessary to recognize its dual European capacity which has to be based on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the application of the European Community law.

Although the European Community Treaty is silent about the principle of the supremacy of law, however the principle of the supremacy of the Community law is applied both in doctrine and practice. The principle of the supremacy of the

Community law has been established in the jurisprudence of the European Court of Justice of the European Community when analysing the collision between the law of European Community and the national law (in the historical *Costa v. Enel* case). It must be noted that in the practice of the Supreme Administrative Court of Lithuania there have been no cases where the Court would have been analysing the question of collision concerning the supremacy of law.

The purpose of adoption of the Convention was to stimulate the observance of law in the democratic society; therefore it is obvious that the states – members of the Convention have undertaken to comply with the provisions of the Convention and to ensure its supremacy in respect of all national legal acts. The Convention does not set forth any conditions or requirements for the states concerning the implementation of the provisions of the Convention. In practice of the Supreme Administrative Court of Lithuania an obvious influence of the Convention and the effect of its application could be observed, such as the examples of the direct application of the Convention and the quotation of the decisions of the European Court of Human Rights.

When ratifying the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Republic of Lithuania has also acknowledged the obligation of the jurisprudence of the European Court of Human Rights.

The Treaty establishing the European Community obliges the European Court of Justice to ensure that when interpreting and applying the said Treaty, the law shall always be observed. The European Court of Justice has been recognized as the guardian of the law. The European Court of Justice has noted in its practice that only the Court itself is entitled to interpret the Community law officially. The Supreme Administrative Court of Lithuania, being the supreme judicial instance in the extraordinary – administrative – jurisdiction has a duty to apply to the European Court of Justice for the preliminary decision in case the question of interpretation or effect of the Community law occurs.

The practice of the national administrative justice shows that the administrative courts can not avoid the requirements which are set forth by the European law. The Supreme Administrative Court of Lithuania presents good abilities to adapt in the new legal space retaining the particularity of judicial functions performed by it herewith.

Keywords: European Law, European Union Law, national administrative justice, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.