

PREJUDICINIO SPRENDIMO PROCEDŪROS KAIP ALTERNATYVOS PRIVAČIŲ SUBJEKTŲ TEIKIAMIESI IŠKINIAMS DĖL ES TEISĖS AKTO PANAIKINIMO TRŪKUMAI

Agnė Limantė

Khazar universiteto (Azerbaidžano Respublika)
Politikos mokslų ir tarptautinių santykių departamento lektorė
socialinių mokslų daktarė (Vilniaus universitetas)
Tel. (+994 12) 421-8155
Faks: (+994 12) 498-9379
URL: www.khazar.org
El. paštas: agne.limante@gmail.com

Atmesdamas privačių subjektų teikiamus tiesioginius ieškinius dėl ES teisės aktų panaikinimo (SESV 263 straipsnis), Europos Sąjungos Teisingumo Teismas dažnai atkreipia dėmesį į prejudicinio sprendimo procedūrą (SESV 267 straipsnis) teikiamas galimybes. Straipsnyje vertinama prejudicinio sprendimo procedūra Europos Sąjungos Teisingumo Teisme kaip alternatyva tiesioginiams ieškiniams dėl ES teisės akto panaikinimo, daugiausia dėmesio skiriant prejudicinių sprendimų trūkumams, dėl kurių šis alternatyvus ES teisės aktų teisėtumo kontrolės instrumentas ne visada garantuoja teisę į teisminę gynybą arba kelia gynybos veiksmingumo klausimų.

When dismissing direct actions for annulment (Article 267 TFEU) European Court of Justice often refers to preliminary ruling procedure (Article 267 TFEU) as an alternative way to seek judicial review of EU legal act. Taking this into account, the present article examines preliminary ruling procedure in the European Court of Justice as an alternative to direct actions for annulment, the main attention paying to the shortcomings which result in failure in some cases to provide judicial protection or to ensure effective judicial protection.

Įvadas

Teisė į teisminę gynybą yra sudedamoji teisinės valstybės principo dalis. Todėl Europos Sąjunga kaip teisinės valstybės principu grindžiama organizacija (pranc. *Communauté de droit*) siekia užtikrinti, kad jos institucijų priimamų teisės aktų teisėtumas galėtų būti kvestionuojamas teismuose. Atitinkamai Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) [1] įtvirtina du pagrindinius būdus – ES ir na-

cionaliniu lygmeniu – privatiems subjektams pasinaudoti teise į teisminę gynybą ginčijant galbūt neteisėtus ES teisės aktus: tiesioginį ieškinį dėl antrinio ES teisės akto panaikinimo (SESV 263 straipsnis) bei alternatyvų būdą – prejudicinio sprendimo procedūrą (SESV 267 straipsnis).

Nors neabejotina, kad prejudicinių sprendimų procedūra atlieka itin svarbų vaidmenį ES teisėje ir bent iš dalies užpildo spragas, atsirandančias dėl ribotos

privačių subjektų teisės į ieškinį Europos Sąjungos Teisingumo Teisme (toliau – ESTT)¹, vis dėlto ji tik iš dalies gali būti laikoma alternatyva tiesioginiams ieškiniams dėl ES teisės akto panaikinimo. Šiame straipsnyje, naudojantis lyginamuoju, sisteminiu ir teleologiniu metodais, nagrinėjami prejudicinių sprendimų procedūros kaip alternatyvos tiesioginiams ieškiniams dėl ES teisės akto panaikinimo trūkumai bei siekiama įvertinti jų svarumą privataus subjekto teisės į teisminę gynybą aspektu. Toliau aptariami prejudicinių sprendimų procedūros aspektai pagal savo pobūdį galėtų būti suskirstyti tokia tvarka: (1) materialieji trūkumai, (2) praktiniai procesiniai trūkumai ir (3) trūkumai, susiję su nevienodu (nenuosekliu) prejudicinio sprendimo procedūros taikymu². Pažymėtina, kad prejudicinių sprendimų procedūra šiuo aspektu nebuvo tirta Lietuvos teisės moksle ir ribotai bei nesisteminant nagrinėta užsienio teisės mokslininkų darbuose³.

¹ Plačiau apie privačių subjektų teisę pateikti ieškinius dėl ES teisės aktų panaikinimo žr. autorės straipsnius mokslo darbų „Teisė“ 69, 71 ir 75 tomuose.

² C. Kochas [16] gana taikliai visus prejudicinio sprendimo procedūros kaip ES teisės aktų teisminės kontrolės būdo trūkumus suskirsto į dvi grupes: visiškai paneigiančius teisę į gynybą (angl. *complete denial of remedy*) bei paneigiančius veiksmingą teisminę gynybą (angl. *denial of an effective remedy*). Pirmoji grupė siejama su situacijomis, kai privatus subjektas neturi galimybių pradėti proceso nacionaliniame teisme, todėl prejudicinio sprendimo procedūra jam nepasiekiamą, antroji grupė apima trūkumus, rodančius, kad prejudicinis sprendimas dažnai nėra tinkama alternatyva, užtikrinanti veiksmingą teisminę gynybą.

³ Bene nuosekliausiai prejudicinių sprendimų kaip alternatyvos tiesioginiams ieškiniams dėl ES teisės akto panaikinimo trūkumus įvardijo generalinis advokatas Jacobsas savo išvadoje byloje *Unión de Pequeños Agricultores prieš Tarybą* [39].

1. Materialieji prejudicinių sprendimų procedūros trūkumai

Visų pirma vertėtų išnagrinėti materialiuosius prejudicinių sprendimų procedūros trūkumus. Šiai grupei priskirtini tokie toliau aptariami aspektai, kurie leidžia pažvelgti į pačią prejudicinio sprendimo procedūros esmę ir instituto veikimą.

1.1. Prejudicinio sprendimo procedūros pirminė paskirtis

Prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nacionalinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bendradarbiavimo priemonė, naudojama kilus neaiškumų dėl ES teisės nagrinėjant ieškinį, pareikštą nacionaliniame teisme. Pirminė prejudicinių sprendimų procedūros paskirtis yra neleisti nacionaliniams teismams priimti ES teisei prieštaraujančių sprendimų ir užtikrinti, kad valstybėse narėse formuotųsi nacionalinė teismų praktika, atitinkanti ES teisės normų turinį ir paskirtį⁴. Šia procedūra taip pat siekiama, kad tarp nacionalinių aukščiausiųjų teismų ir Teisingumo Teismo nekiltų konkurencijos dėl teisės aiškinti Sąjungos teisę [18]. Taigi būtų galima išskirti kelias pagrindines prejudicinių sprendimų procedūros funkcijas:

a) Vienodo ES teisės aiškinimo užtikrinimas. Sąjungos teisė privalo būti vienoda visose valstybėse narėse, todėl būtina,

⁴ Profesorių L. J. Brinkhorst ir H. G. Schemerso nuomone, siekiant užtikrinti vienodą ES teisės aiškinimą ir taikymą, būtų buvę naudinga ESTT suteikti aukščiausio apeliacinio teismo statusą. Vis dėlto tai buvo politiškai nepriimtina valstybės narėms. Jos nenorėjo sukurti teismo, kuris būtų viršesnis už jų nacionalinius teismus. Todėl buvo pasirinktas ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo modelis. Žr. Brinkhorst, Laurens J.; Schemers, Henry G. [11, p. 250].

kad ES teisės neaiškumus spręstų viena institucija. Antraip kiekvienos valstybės narės teismai galėtų tas pačias ES teisės nuostatas aiškinti skirtingai, o tai prieštarautų ES teisės idėjai.

- b) Sąjungos teisės taikymo palengvinimas. Nacionaliniam teismui susidūrus su ES teisės taikymo klausimu, prejudicinis sprendimas suteikia galimybę gauti kompetentingą patarimą.
- c) Asmens teisių apsauga. Tai netiesioginė, išvestinė prejudicinių sprendimų funkcija, aktyviai pasireiškianti tais atvejais, kai ES teisė galėtų būti palankesnė asmeniui, o nacionalinė teisė riboja jo teises. Jei nacionalinis teismas nesikreiptų į ESTT ir priimtų sprendimą pats, tai galėtų lemti asmens teisių pažeidimą [42].
- d) Netiesioginė ES teisės aktų teisėtumo kontrolė. Tai išvestinė funkcija, labiau minėtų funkcijų padarinys nei savarakiška funkcija.

Taigi, kaip pažymėjo generalinis advokatas Mengozzi *Gestoras Pro Amnistia* byloje [43], prašymas priimti prejudicinį sprendimą nėra teisių gynimo priemonė tikrąja šios sąvokos reikšme. Atitinkamai visa Teisingumo Teismo praktika ir doktrina prejudicinius sprendimus vertino kaip teismų bendradarbiavimo instrumentą ir pirmiausiai remdamasi šiuo požiūriu formavo jų naudojimo kryptį. Gali kilti klausimas, kodėl tai svarbu. Atsakymas gana paprastas: visi teisės institutai, įskaitant tiesioginius ieškinius ir prejudicinius sprendimus, sukurti tam tikrai funkcijai vykdyti ir būtent jai yra maksimaliai pritaikyti. Tai, kad jie gali atlikti ir „antrines“ funkcijas, ne visada reikš, kad jie jas vykdys pakankamai. Kaip instrumentas, tiesiogiai neskirtas privačių subjek-

tų teisėms prieš neteisėtus Sąjungos aktus ginti siekiant jų panaikinimo, prejudicinio sprendimo procedūra nesumodeliuota taip, kad šią funkciją ji visada atliktų tinkamai ir nuosekliai. Tam tikrais atvejais ji gali būti veiksminga, bet tikėtis, jog ji tokia bus visais atvejais, sunku.

1.2. Išimtinė nacionalinio teismo teisė pateikti prejudicinius klausimus

Teismo praktika suteikia nacionaliniams teismams didelę laisvę (pranc. *marge d'appréciation*) vertinant prašymo priimti prejudicinį sprendimą tikslingumo klausimą⁵. Dar *Costa prieš ENEL* byloje [27] vyriausybė bandė ginčyti kreipimosi priimtinumą, motyvuodama tuo, kad prejudicinis sprendimas toje byloje nebuvo būtinas ginčui nacionaliniame teisme išspręsti. Tačiau ESTT, aiškiai atskirdamas savo ir nacionalinių teismų kompetenciją, nurodė negalįs tirti bylos faktų ar kritikuoti tas priežastis ir tikslus, dėl kurių į ją buvo kreiptasi. *Bosman* byloje [36] Teismas konstatavo, kad tik pagrindinę bylą nagrinėjantis nacionalinis teismas,

⁵ Didelį pasitikėjimą nacionaliniais teismais rodo ir *Lyckeskog* byla [40], kurioje sprendta, kas laikytina pastutinės instancijos teismu. Švedijoje apeliacinio teismo (*Hovrätt*) sprendimai gali būti apskūsti Aukščiausiam teismui (*Högsta domstol*). Vis dėlto privačių asmenų pateikti kasaciniai skundai nagrinėjami tik tada, jei Aukščiausiasis teismas nusprendžia, kad skundas priimtinas (taip nusprendžiama, kai byloje keliama svarbi teisės klausimai). Nacionalinis teismas pateikė ESTT klausimą, ar tokio skundo galimybė reiškia, jog sprendimas yra skundžiamas. Teismas pareiškė, kad nacionalinė sistema, kurioje kasacijos teisė priklauso nuo to, ar Aukščiausiasis šalies teismas suteiks tam leidimą ir laikys skundą priimtiniu, nepažeidžia asmenų teisės ginti savo interesus teisme. ESTT nurodė, kad jei kyla Bendrijos teisės aiškinimo ar galiojimo klausimas, Aukščiausiasis teismas sprendžiamas kasacinio skundo priimtinumą klausimą arba vėlesniame bylos nagrinėjimo etape turės pareigą kreiptis į ESTT. Ši byla taip pat patvirtina ESTT siekį, kad nacionaliniai teismai išspręstų nuo daugiau bylų, susijusių su ES teise.

atsižvelgdamas į bylos ypatybes, įvertina tiek prejudicinio sprendimo reikalingumą sprendimui pagrindinėje byloje priimti, tiek klausimų, kuriuos jis pateikia Teismui, reikšmingumą.

Anot prof. P. Kūrio, prejudicinių sprendimų procedūra gali būti traktuojama kaip „tarpininkavimo procedūra“ atskiros piliečio atžvilgiu [25]. Nors bylos šalys turi galimybių daryti vienokią ar kitokią įtaką priimant tokį nacionalinio teismo sprendimą, vis dėlto, kaip pažymi prof. P. Kūris, nacionalinių teismų nepriklausomumas sprendžiant, ar būtina kreiptis į ESTT, yra nekvestionuojamas [17].

Pažymėtina, kad daugumai valstybių narių teismų prejudiciniai kreipimaisi nėra labai įprasti. Tai dažnai lemia išimtinai nacionalinis nagrinėjamų bylų pobūdis, tačiau teismo nesikreipimas gali būti ir netinkamo situacijos suvokimo, neteisingo teisės interpretavimo, nepakankamo žinių kiekio ar tiesiog nenoro padariny. Nacionalinio teismo nenoras gali būti asmeninio pobūdžio (teisėjas dėl vienos ar kitos priežasties nemano, kad verta kreiptis dėl prejudicinio sprendimo) arba remtis socialiniais ir politiniais motyvais (pavyzdžiui, ES ar nacionalinis teisės aktas, kurio galiojimą galėtų paveikti prejudicinis sprendimas, gali būti susijęs su svarbiais politiniais procesais ar stambiu infrastruktūros projektu).

Nacionalinis teismas taip pat gali atsisakyti kreiptis į ESTT manydamas, kad bylai išspręsti visiškai nebūtina taikyti ES teisę. Be to, nors *acte clair* doktrinos⁶ taikymas

paprastai siejamas su teisės aiškinimu, *mutatis mutandis* ši doktrina gali būti pritaikyta ir sprendžiant ES teisės akto galiojimo klausimus. Nacionalinis teismas, įskaitant paskutinės instancijos teismą, gali manyti, kad ES teisės aktas yra aiškiai galiojantis, todėl kreipimasis dėl prejudicinio sprendimo nereikalingas.

Vertėtų prisiminti, kad, vadovaujantis *Foto-Frost* taisykle [34], nacionaliniai teismai neturi jurisdikcijos patys pripažinti ES institucijų aktų negaliojančiais⁷. Dėl šios priežasties, kai kyla ES teisės galiojimo klausimas, nacionalinis teismas, net jei jis ir nėra paskutinės instancijos teismas, turėtų kreiptis į ESTT. Deja, net aukščiausios instancijos teismai gali suklysti preliminarai vertindami ES teisės akto galiojimą ir atsisakyti pateikti prejudicinį klausimą⁸. Iki šiol nėra konkrečių taisyklių, pagal kurias būtų galima objektyviai nustatyti, kada kreipimasis į ESTT dėl ES teisės akto galiojimo yra būtinas. Vis dėlto šioje vietoje galėtų būti remiamasi Teismo praktika aiškinant *acte clair* doktrinos taikymą ir atitinkamai *CILFIT* byloje [33] nustatytais kriterijais⁹.

⁷ Dėl šios priežasties, generalinio advokato Jacobso nuomone, teiginys, kad nacionalinis teismas yra tinkama institucija, į kurią daugeliu atvejų turi kreiptis privatus subjektai siekdami panaikinti ES teisės aktą, yra dirbtinis [39].

⁸ Šiame kontekste reikia pažymėti, kad sprendimas, ar kreipimasis reikalingas bylai nagrinėti, taip pat priklauso nuo valstybės narės teismų patirties, išaiškinimų, prieinamos literatūros. Senųjų valstybių narių praktika kur kas išsamesnė, todėl nacionaliniai teismai turi galimybių naudotis aiškesniais kriterijais. Dėl Anglijos teismų praktikos sprendžiant klausimą, ar reikalingas prejudicinis kreipimasis, žr. Brealey, Mark; Hoskins, Mark [10].

⁹ Šioje byloje Teismas nurodė, jog, prieš nusprenddamas, kad Bendrijos teisės taikymas toks aiškus, jog nepalieka jokios pagrįstos abejonės, nacionalinis teismas

⁶ Vadovaujantis *acte clair* doktrina, nacionalinis teismas gali nesikreipti į ESTT dėl ES teisės aiškinimo, jeigu tinkamas ES teisės taikymas yra toks akivaizdus, kad dėl to negali kilti jokių pagrįstų abejonų. Plačiau apie ją žr. Broberg, Morten [12], Rasmussen, Hjalte [19].

[domu panagrinėti, kaip būtinybę kreiptis prejudicinio sprendimo vertino nacionaliniai teismai¹⁰. Pavyzdys galėtų būti Jungtinės Karalystės teismų praktikos evoliucija. Ankstyvąjį požiūrį, ribojantį kreipimąsi kiekį, aiškiai iliustruoja lordo A. Denningo pozicija, 1974 m. išreikšta byloje *Bulmer v Bollinger* [47]. Čia lordas A. Denningas nurodė keturis aspektus, kurie turi būti įvertinti siekiant nustatyti, ar reikalingas kreipimasis į ESTT: (a) sprendimas dėl Bendrijos teisės turi būti esminis bylai išspręsti; (b) nacionalinis teismas gali nuspręsti vadovautis ankstesniu ESTT sprendimu analogišku atveju, tačiau gali kreiptis dėl prejudicinio sprendimo tuo atveju, kai tikisi, jog ESTT pateiks kitokią išvadą; (c) galima atsisakyti kreiptis dėl prejudicinio sprendimo vadovaujantis *acte clair* doktrina; (d) pirmiausia būtina nustatyti faktus, kad teismas galėtų tinkamai įvertinti, ar kreipimasis iš tiesų būtinas. Net jei visi šie reikalavimai tenkinami, lordas A. Denningas siūlė atsižvelgti į ilgą prejudicinio sprendimo procedūros trukmę, papildomas šalių išlaidas ir šalių norą gauti prejudicinį sprendimą (siūlyta nesikreipti, jei bent viena šalis prieštarauja), taip pat į siekį neapkrauti ESTT, išskyrus atvejus,

turi būti įsitikinęs, ar klausimas yra vienodai aiškus ir kitų valstybių narių teismams bei ESTT. Šis aiškumas turi būti vertinamas, atsižvelgiant į ES teisės ypatybes, į galimus įvairių kalbų skirtumus, nes visos kalbos yra autentiškos, be to, būtina atkreipti dėmesį į skirtingą teisinių sąvokų vartojimą ES bei nacionalinėje teisėje, o kiekviena ES teisės nuostata turi būti vertinama jos kontekste ir aiškinama atsižvelgiant į ES teisę kaip visumą, kartu atkreipiant dėmesį į jos tikslus ir išvystymo lygį jos taikymo momentu.

¹⁰ 2004 m. Europos Sąjungos aukščiausiųjų administracinių teismų asociacija (angl. *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union*) šiuo klausimu atliko tyrimą [22].

kai sprendžiami iš tiesų sudėtingi ir svarbūs klausimai.

Praėjus dešimčiai metų šis požiūris tapo liberalesnis, kai *Samex* byloje [46] teisėjas Binghamas nurodė, kad ESTT yra kur kas geresnėje pozicijoje aiškinti Bendrijos teisę nei nacionaliniai teismai. Jis turi galimybę įvertinti konkrečias nuostatų formuluotes skirtingomis kalbomis ir pan.¹¹ 1997 m. *Chequepoint Sarl v McClelland* byloje [45] lordas Binghamas jau nurodė, kad nacionalinio teismo sprendimas kreiptis į ESTT yra visiškai tinkamas, jei prejudicinis sprendimas būtinas teismui priimti sprendimą byloje ir teismas nejaučia, kad tikrai galėtų savarankiškai išspręsti kilusius klausimus.

Prof. P. Craigas šį liberalesnį požiūrį sieja su tuo, kad laikui bėgant britų teismai geriau susipažino su ES teisės sistema. Galima konstatuoti, kad dabartinis Jungtinės Karalystės teismų požiūris į ES teisės viršenybę laikytinas *pro-communautaire*¹². Kreipimasis į ESTT šiandien vertinamas ne kaip išimtinis, o kaip gana įprastas reiškinys. Nacionaliniai teismai vis labiau save suvokia kaip sudedamąsias Sąjungos teisminės hierarchijos, kurioje kai kuriuos klausimus natūraliai turėtų spręsti ESTT, dalis. Be to, didesnis noras kreiptis į ESTT sietinas su nacionalinių teismų krūviu (kartais tiesiog patogu sudėtingus klausimus perduoti ESTT), kai kurių ES teisės sričių sudėtingumu¹³ bei su nacionalinių teismų galimybe dalyvauti formuojant doktriną [13].

Panašią kaitą patyrė bene visos valstybės narės. Paskutiniuose ES plėtros etapuose

¹¹ Taip pat žr. *Lord Bethell v SABENA* [48].

¹² Boch, Christine [9, p. 67].

¹³ Pavyzdžiui, laisvo prekių judėjimo, aplinkosaugos, bendrosios žemės ūkio politikos srityse gausu išimtinai techninių nuostatų.

dalyvavusių valstybių narių teismai vis dar mokosi „sugyventi su ES teise“ ir filtruoti prejudicinių kreipimusi požiūriu svarbias bylas. Vertėtų pacituoti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko pavaduotoją Ričardą Piličiauską, kuris savo pranešime Liuksemburge vykusiam simpoziumui apie prejudicinių sprendimų procedūrą teigė: „Žvelgdamas iš Lietuvos Respublikos, kaip jaunos Europos Sąjungos valstybės narės, perspektyvos aš norėčiau pasakyti, kad Lietuvos teismai kol kas neturi prejudicinio sprendimo procedūros naudojimosi didelės patirties. <...> Todėl į prejudicinio sprendimo procedūrą vis dar žvelgiame daugiau kaip stebėtojai iš šalies, o ne kaip aktyvūs jos dalyviai.“ [24]

Taigi, net jei teisės normos į nacionalinę teisę perkeliamos pakankamai greitai, teisinei sūmonei „pasivyti“ naująją teisę gali užtrukti kur kas ilgiau laiko. Nors valstybių narių praktikos nevienodumas šiuo aspektu yra pakankamai natūralus reiškinys, vis dėlto šiuo pereinamuoju laikotarpiu jis sukelia nepatogumų savo teises ginantiems privatiems subjektams ir tiesiogiai veikia teisės į veiksmingą teisminę gynybą įgyvendinimo galimybes.

Išimtinės teisės spręsti dėl prejudicinio sprendimo reikalingumo suteikimas nacionaliniams teismams reiškia, kad teisė į veiksmingą teisminę gynybą tampa priklausoma nuo nacionalinio teismo valios. Dažnai konkretaus teisėjo patirtis, žinios, o kartais ir palankumas atitinkamai proceso šaliai lems, ar bus pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą. Be to, teisė į veiksmingą teisminę gynybą tampa priklausoma ir nuo to, ar nacionaliniai teismai suvoks keliamo klausimo europinę,

konstitucinę dimensiją. Kaip aptariama 9 dalyje, teisėjų pasirengimas ir patirtis labai skiriasi, todėl jei keliamas klausimas nėra itin akivaizdus, tikėtina, kad prejudicinis klausimas gali nepasiekti Teismo.

1.3. Išimtinė nacionalinio teismo teisė formuluoti prašymą dėl prejudicinio sprendimo priėmimo turinį

Nacionalinis teismas ne tik savarankiškai sprendžia, ar teikti prašymą dėl prejudicinio sprendimo, bet ir pats formuluoja klausimus ir siunčia bylą Teisingumo Teismui. Nacionalinio teismo pateikto klausimo formuluotė paprastai apibrėžia ir prejudicinio sprendimo ribas.

Kai kurie nacionaliniai teismai skiria nemažai dėmesio bylos šalių pageidavimams, tačiau bet kuriuo atveju tik nacionalinis teismas nusprendžia, kokius klausimus reikia pateikti Teismui, ir šalys negali pakeisti klausimų turinio [29; 38; 44]. Taigi suformuluodamas prejudicinio kreipimosi klausimus nacionalinis teisėjas gali iš esmės nutolti nuo to, kokius pasiūlymus prejudiciniam paklausimui pateikė bylos šalys. Teismas, pavyzdžiui, gali susiaurinti teisės aktų, kurių teisėtumo tyrimo prašo šalys, teisėtumo kontrolės apimtį arba nenurodyti visų šalies minėtų neteisėtumo pagrindų [39]. Svarbu pažymėti ir tai, kad paprastai ESTT, nagrinėdamas teisės akto galiojimą, sprendžia tik iš to pagrindo, kuris buvo suformuluotas paklausime [30; 35]¹⁴. Taigi ribotos šalių galimybės for-

¹⁴ Tačiau pažymėtina, kad dar 1965 m. ESTT kons-tatavo, kad, siekiant efektyvesnio teismų bendradarbia-vimo, ESTT gali nuspręsti tikrinti teisės akto teisėtumo klausimą, net jeigu nacionalinio teismo pateiktoje formu-luotėje yra prašymas tik dėl teisės akto aiškinimo [28].

muluoti kreipimosi turinį tiesiogiai mažina prejudicinių sprendimų kaip alternatyvos tiesioginiams ieškiniams, kuriuose ieškovai turi visas klausimo formulavimo teises, svarumą.

Atkreiptinas dėmesys, kad ESTT dabar dažnai atsisako pateikti prejudicinius sprendimus, jei prašymuose priimti prejudicinius sprendimus netinkamai išdėstomos faktinės aplinkybės ar nacionalinė teisė [5]¹⁵. Taigi nepakankamai kruopštus nacionalinio teismo darbas gali taip pat reikšti teisės į teisminę gynybą paneigimą ar nutolinimą.

1.4. Ribota valstybės narės atsakomybė nacionaliniam teismui nepateikus prejudicinio klausimo

Dar vienas gana svarbus prejudicinių sprendimų procedūros trūkumas yra tas, kad valstybės narės atsakomybė tuo atveju, jei nacionalinis teismas nepagrįstai nesikreipia dėl prejudicinio sprendimo, yra labai abejotina. Tikimybė, kad bus taikoma *Köbler* bylos [42] išvada ir atitinkama valstybių narių praktika¹⁶ tais atvejais, kai nesikreipiama dėl ES teisės akto galiojimo ar aiškinimo, yra itin maža. Pirmiausia nacionalinis teismas turi pagrindą tikėti nepanaikinto ES teisės akto teisėtumu. Be to, pačiame *Köbler* bylos sprendime Teismas apribojo galimą valstybių narių atsakomybę nurodydamas, kad atsakomybė gali kilti

tik „išimtiniais“ atvejais, kai padaromas esminis ES teisės pažeidimas¹⁷.

Iki šiol Komisija nepradėjo nė vienos bylos prieš valstybę narę dėl to, kad nacionalinis teismas nesikreipė dėl prejudicinio sprendimo, tiek kilus klausimui dėl ES teisės aiškinimo, tiek dėl jos galiojimo. Vis dėlto, kaip teigia prof. S. Enchelmaieris, šią pareigą ne kartą yra pažeidę, pavyzdžiui, Prancūzijos *Conseil d'Etat* ir Vokietijos *Bundesfinanzhof*¹⁸. 2004 m. Švedija dėl itin reto prejudicinio sprendimo procedūros naudojimo yra net gavusi pagrįstą Komisijos nuomonę¹⁹.

Reikėtų pripažinti, kad atsakomybės už nacionalinio teismo padarytą ES teisės pažeidimą klausimo kėlimas nebūtų palankus abipusei pagarbai skatinti ir ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo idėjai, kuria grindžiama prejudicinio sprendimo procedūra. Teismus įtikinti laikytis ES teisės siekiama kitomis nacionalinėmis teisinėmis, profesinio mokymo priemonėmis.

Vis dėlto minėtas „nebaudžiamumas“ mažina galimybes privatiems subjektams apginti savo teises ir tikimybę gauti žalos atlyginimą.

1.5. Įgyvendinančiųjų nacionalinės teisės aktų arba teisės pažeidimo egzistavimo būtinybė

Prejudiciniai sprendimai iš esmės galimi tik tada, kai yra priimamos ginčytina ES

¹⁵ Kaip reikėtų tinkamai parengti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, ESTT yra išdėstęs ir savo pranešime nacionaliniams teismams [23].

¹⁶ Pvz., Jungtinėje Karalystėje tais atvejais, kai nacionaliniam teismui atsisakius kreiptis dėl prejudicinio sprendimo pažeidžiamas veiksmingos teisinės gynybos principas, privačiam subjektui, vadovaujantis 1998 m. Žmogaus teisių aktu (angl. *Human Rights Act*), gali būti atlyginama žala. Žr. Boch, Christine [9, p. 138–139].

¹⁷ Dr. A. Biondi *Köbler* sprendimą mano esant labai simbolinį ir riboto praktinio pritaikymo, nes jame ESTT konstatavo, kad net ir neatsižvelgdamas į ESTT precedentą nacionalinis teismas nepadarė esminio EB teisės pažeidimo. Biondi, Andrea [8].

¹⁸ Enchelmaier, Stefan [14]. Taip pat žr. Anderson, David W. K.; Demetriou, Marie [5, p. 177–180].

¹⁹ Žr. Bernitz, Ulf [7].

teisės aktą įgyvendinančios nacionalinės priemonės. Tačiau jos ne visada reikalingos. Paprastai įgyvendinančių priemonių nacionalinėje teisėje niekada nebus tais atvejais, kai tiesioginio taikymo aktas: (a) panaikins privilegiją, kuria anksčiau pagal ES teisę naudojosi privatus asmuo, arba (b) nustatys naują draudimą ir toks draudimas bus aiškus ir nacionalinėje teisėje nedetalizuojamas²⁰.

Tai iliustruoja dvi žvejų²¹ bylos. *NIFPO* byloje²² Bendrijai priėmus reglamentą, kuriuo nustatytos bendros galimos tam tikros rūšies žuvų žvejybos kvotos, Šiaurės Airijos žemės ūkio departamentas priėmė sprendimą, kuriuo nustatė Šiaurės Airijos jūros pakrantėje pagaunamos žuvies kvotas Šiaurės Airijos žuvų gamintojų organizacijai. Ši organizacija ginčijo nacionalinį sprendimą remdamasi reglamento neteisėtumu, ir nacionalinis teismas kreipėsi dėl prejudicinio sprendimo. O garsiojoje *Jégo-Quéré* byloje ieškovui susiklostė kur kas nepalankesnė situacija. Čia nebuvo įgyvendinančių teisės aktų, todėl ieškovas negalėjo pasinaudoti prejudicinio sprendimo procedūra, o tiesioginį ieškinį ESTT atmetė.

²⁰ Tokie teisės aktai, kaip antai reglamentai, kaip vaizdžiai nurodo prof. A. Arnall, „išsiskverbia į valstybių narių teisinės sistemas, nereikalaudami įgyvendinančių priemonių“. Žr. Arnall, Anthony [6].

²¹ ES žuvininkystės politikoje itin dažnai priimami reglamentai, nereikalaujantys įgyvendinančių teisės aktų. Kai tam tikrai žuvų populiacijai kyla pavojus, Komisija, be asmenų, kuriems skirta kvota, dalyvavimo, priima reglamentą, kuriuo uždraudžia jų žvejybą tam tikroje teritorijoje. Tokie reglamentai nereikalauja įgyvendinančių priemonių, todėl faktiškai gali būti privačių subjektų ginčijami tik tada, jei kompetentinga nacionalinė institucija priima sprendimą skirti baudą ar kitą sankciją už tokio draudimo pažeidimą.

²² 1998 m. vasario 19 d. sprendimas *NIFPO ir Northern Ireland Fishermen's Federation*, C-4/96, Rink. p. I-681.

Tuo atveju, jei aktas taikomas tiesiogiai ir įgyvendinančių nacionalinės teisės aktų nėra, tam, kad galėtų ginčyti ES teisės aktą, privatus subjektas privalėtų padaryti teisės pažeidimą²³. Vadinasi, kad potencialiai neteisėtas ES teisės aktas būtų panaikintas naudojantis prejudicinio sprendimo procedūra, privatus subjektas gali būti priverstas nusižengti teisei, laukti sankcijų skyrimo, o jas paskyrus, šias sankcijas ginčyti nacionaliniame teisme kartu iškeldamas ES teisės akto teisėtumo klausimą. Vis dėlto, kaip teisingai pažymi generalinis advokatas Jacobs²⁴ bei patvirtina Europos žmogaus teisių teismo praktika²⁵, iš privačių subjektų negali būti reikalaujama pažeisti teisę, kad jie galėtų pasiekti teismus.

Pažymėtina, kad tam tikrais atvejais, net jei yra įgyvendinančios priemonės, jų ginčijimas gali būti sudėtingas. Ne visų valstybių nacionalinė teisė visais atvejais leidžia ieškinius dėl akto pripažinimo neteisėtu. Tai ypač ribojama, jei kvestionuojamas

²³ *Codorniu* byloje (aptarta 2.5.3. poskyryje), kurioje ieškovas ginčijo reglamentą, jei ESTT būtų atmetęs ieškinį dėl panaikinimo, teisės aktų pažeidimas būtų vienintelis būdas ieškovui išsikvoti reglamento teisėtumo įvertinimą ESTT. Kadangi reglamentas nereikalavo įgyvendinančių teisės aktų, ieškovas būtų turėjęs laukti jo įsigaliojimo, nepaklusti jo reikalavimams, būti patrauktas atsakomybėn valstybės narės teisme ir tada tikėtis, kad Teismas išklausys jo prašymą ir kreipsis dėl prejudicinio sprendimo.

²⁴ 2002 m. kovo 21 d. generalinio advokato Jacobso išvada byloje *Unión de Pequeños Agricultores prieš Tarbq*, C-50/00 P, Rink. p. I-6677.

²⁵ Žr. šiuo klausimu 2002 m. rugsėjo 24 d. EŽTT sprendimą *Posti and Rahko prieš Suomiją*, 2002. Petición Nr. 27824/95. Šioje byloje EŽTT konstatavo, kad negali būti reikalaujama, jog asmuo pažeistų teisės aktus tam, kad galėtų įgyvendinti „civilinę teisę“ pagal EŽTK 6 straipsnį. Atitinkamai kyla abejonių, ar tokiais atvejais, kai vienintelė prieiga prie ES teisės aktų teisėtumo kontrolės yra teisės normų pažeidimas, ES suteikiama gynyba atitinka EŽTK.

įstatyminio pobūdžio teisės aktas. Tačiau, kaip minėta, tam, kad būtų galima pasinaudoti prejudicinio sprendimo procedūra, turi būti konkretus ginčas, byla nacionaliniame teisme. Be to, negalima kreiptis dėl prejudicinio sprendimo ginčą nagrinėjant arbitraže, todėl jei numatyta ginčo nagrinėjimo arbitraže tvarka, šalis, kuri nori remtis ES teisės akto neteisėtumu, iš esmės praranda prejudicinio kreipimosi galimybę²⁶.

Kita vertus, net padaryti pažeidimą tam tikrais atvejais gali būti sudėtinga. Pavyzdys galėtų būti Televizijos be sienų direktyvos²⁷ 13 straipsnis, kuriuo remiantis uždrausta visų formų tabako produktų reklama televizijoje. Tabako gamintojai tokios direktyvos negalėjo ginčyti tiesiogiai dėl griežtų priimtino kriterijų. Direktyvos nuostatos į daugumos valstybių narių teisę perkeliama įstatyminio pobūdžio teisės aktais, kurių ginčijimas taip pat negalimas arba labai ribotas. Taigi šiuo atveju atrodytų, jog siekiant, kad direktyvos teisėtumo klausimas pasiektų ESTT prejudicinio kreipimosi forma, būtina pažeisti šios direktyvos reikalavimus. Vis dėlto tam, kad bent galėtų pažeisti direktyvos draudimą, tabako gamintojai turėtų susitarti su televizija, kad ji sutiktų prisidėti prie tokio pažeidimo įvykdymo ir transliuoti teisės aktais draudžiamą tabako reklamą. Tačiau toks bendradarbiavimas gali būti sudėtingas, nes atsakomybė visų pirma grėstų transliuotojui.

²⁶ 1982 m. kovo 23 d. sprendimas *Nordsee prieš Reederei Mond*, 102/81, Rink. p. 1095.

²⁷ 1989 m. spalio 3 d. Tarybos direktyva dėl valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose išdėstyto nuostatų, susijusių su televizijos programų transliavimu, derinimo (89/552/EEB).

2. Praktiniai procesiniai trūkumai

Vykstant prejudicinio sprendimo procedūrai dažnai kyla sunkumų, susijusių su laikinųjų apsaugos priemonių taikymu, proceso trukme ir finansinėmis sąnaudomis. Šie trūkumai laikytini praktiniais procesiniais prejudicinių sprendimų procedūros kaip alternatyvos tiesioginiams ieškiniams dėl ES teisės akto panaikinimo trūkumais.

2.1. Laikiniųjų apsaugos priemonių taikymo problemiškas

Ilgas procesas lemia, kad daugeliu atvejų šalims bus būtina pasinaudoti laikinosios apsaugos priemonėmis, kol byla bus nagrinėjama nacionaliniame teisme ir laukiama prejudicinio sprendimo. Nors nacionaliniai teismai turi teisę sustabdyti nacionalinio akto taikymą remiantis ES teise, laikinųjų apsaugos priemonių taikymas priklausys nuo teismo diskrecijos.

Be to, derėtų nepamiršti, kad laikinosios apsaugos priemonės veikia tik vienos konkrečios valstybės ribose, todėl privačiam subjektui, siekiančiam apsaugoti savo teises ir interesus, gali tekti kreiptis dėl laikinųjų apsaugos priemonių keliose valstybėse narėse. Tai, savaime suprantama, reiškia papildomą bylinėjimąsi ir papildomas išlaidas, be to, nėra garantijų, kad skirtingų valstybių teismai laikysis panašios pozicijos.

2.2. Prejudicinio sprendimo procedūros kaštai ir trukmė

Prejudicinio sprendimo procedūrai reikia nemažai finansinių ir laiko sąnaudų. Tai taikytina ir tiesioginiams ieškiniams, tačiau, atsižvelgiant į papildomą bylos nag-

rinėjimo nacionaliniame teisme trukmę, bendra bylinėjimosi trukmė naudojantis prejudicinio sprendimo procedūra dažniausiai viršys tiesioginių ieškinių nagrinėjimo laiką, o išlaidos priklausomai nuo valstybės narės įprastų bylinėjimosi išlaidų²⁸ bei teisinės pagalbos galimybių, taip pat gali padidėti.

Kylant ginčui tarp didelių bendrovių, patirtų bylinėjimosi išlaidų suma gal ir nebūna tokia esminė, tačiau santykinai nedidelės vertės ginčo tarp smulkių įmonių atveju išlaidos gali tapti neproporcingos²⁹. Puikus pavyzdys galėtų būti anglų byla *Maxim's Ltd v Dye*³⁰, kurioje nacionalinis teismas nusprendė nesikreipti dėl prejudicinio sprendimo, kai viena iš šalių (ta, kuriai prejudicinis sprendimas tikėtina būtų palankus) prieštaravo kreipimuisi dėl didelių išlaidų. Pagal Jungtinės Karalystės teisę „pralaimėtojas moka“ (angl. *loser pays*)³¹, todėl net ir minimali pralaimėjimo tikimybė skatina vengti papildomų išlaidų. Be to, jei teisinė pagalba neįmanoma

pagrindiniame procese, ji nesuteikiama ir prejudicinio sprendimo procedūroje³².

Bylos nagrinėjimo trukmė taip pat veikia ieškovo nenaudai. Tokios svarbios ES teisei bylos kaip *Johnston* byla ieškovei faktiškai reiškė Pyro pergalę, nes, priėmus prejudicinį sprendimą, byloje žalos dydis jau buvo viršijęs maksimalią galimų išieškoti nuostolių sumą pagal tuo metu galiojusią nacionalinę teisę³³.

Papildomai atkreiptinas dėmesys į tai, kad prejudicinio sprendimo procedūra kaip tam tikras procesinis „aplinkkelis“ yra susijusi ir su psichologiniais aspektais. Kitaip nei tiesioginiai ieškiniai, prejudicinių sprendimų procedūra kaip netiesioginis ES teisės aktų ginčijimo būdas šalims sukelia kur kas daugiau dvejonių ir mažina tikėjimą sėkme. Tikslas – ES teisės akto panaikinimo – pasiekimas atrodo nutolęs ir sunkiai įmanomas. Tai dar labiau skatina šalis atidžiai apskaičiuoti bylinėjimosi išlaidų ir siektinos naudos santykį.

3. Trūkumai, susiję su nevienodu (nenuosekliu) prejudicinio sprendimo procedūros taikymu

Nors nuolat siekiama vienodumo, vis dėlto valstybėse narėse nėra užtikrinamas vienodas (nuoseklus) prejudicinio sprendimo procedūros taikymas. Tai lemia patys įvairiausi veiksniai, aptariami toliau.

3.1. Skirtingas teisės į ieškinį reglamentavimas valstybėse narėse

ES teisė nurodo, kad nacionalinės teisės nuostatos negali paversti ES teisės garantuojamų teisių praktiškai neįmanomomis

²⁸ Kadangi pagrindinės bylos šalims procesas ESTT yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti nacionalinis teismas. Taigi bylinėjimosi išlaidų dydis ir jų paskirstymo proporcijos priklausys nuo nacionalinės teisės.

²⁹ Su tiesioginio ieškinio pateikimu susijusios išlaidos taip pat yra nemažos, ypač dėl to, kad šalys privalo būti atstovaujamos, be to, jei ieškinyje būtų atmetas, Teismas gali priteisti sumokėti visas bylinėjimosi išlaidas. J. A. Usher nuomone, tai laikytina prejudicinio sprendimo pranašumu. Dėl šių ir kitų pranašumų žr. Usher, John A. *Direct and Individual Concern – an Effective Remedy or a Conventional Solution?* 28(5) *ELRev.* (2003), p. 575–600.

³⁰ *Maxim's Ltd v Dye* [1977] 2 CMLR 410.

³¹ Principas, pagal kurį išlaidas padengia pralaimėjusioji šalis, ir kuris taikomas daugelyje ES valstybių narių, yra svarbus todėl, kad padeda išvengti nepagrįstų bylų. Vis dėlto šis principas taip pat gali trukdyti reikšti ir pagrįstus ieškinius.

³² Boch, Christine. *UK Courts and EC Law*. University of Amsterdam, 2004, p. 138–139.

³³ Ten pat, p. 94.

ar pernelyg sudėtingai įgyvendinamomis³⁴. Sąvoka „neįgyvendinamas“ yra pakankamai vienareikšmė, o sąvoka „ypač sunkiai įgyvendinamas“ yra gana miglota ir gali būti interpretuojama įvairiai. Ar integracija jau pasiekė tokį lygį, kad visoje ES individams būtų suteikiamos vienodos iš ES teisės kylančios teisės, kurios įgyvendinamos vienodai veiksmingai? Ar tokia pati gynybos apimtis jiems turi būti suteikiama neatsižvelgiant į tai, kur jie pateikia savo ES teise grindžiamą ieškinį? Ar tai reiškia, kad turėtų būti metodas, leidžiantis įvertinti, ar nacionalinių teismų suteikiamos gynybos priemonės yra lygiavertės veiksmingumo požiūriu?

Dabar atsakymas į pirmąjį klausimą būtų neigiamas. Teisė į ieškinį skiriasi valstybėse narėse, o interesai, kurie vienoje valstybėje yra ginami, kitoje valstybėje narėje gali būti laikomi nepakankamais. Panagrinėkime paprastą pavyzdį. Asociacija, veikianti valstybėje narėje, kurioje yra stipri viešojo intereso gynimo tradicija, remdamasi ES teise pateikia ieškinį. Kita asociacija, veikianti analogiškoje srityje kitoje valstybėje narėje, kuri riboja viešojo intereso ieškinių galimybę, bendradarbiaudama su pirmąja taip pat pateikia analogišką ieškinį. Vienoje valstybėje ieškinys bus priimtas ir nagrinėjamas, kitoje – atmetas. Tai toli gražu neužtikrina vienodo teisių gynimo. Keliose jurisdikcijose veikiantys privatūs asmenys dėl tokios nacionalinės praktikos nevienodumo gali būti priversti naudotis *forum shopping*. Deja, ir tai tikrai ne visada yra įmanoma.

Nacionaliniai teisės į ieškinį skirtumai verčia mąstyti apie šios srities derinimą.

³⁴ 1976 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Rewe*, 33/76, Rink. p. 1989; 2003 m. rugsėjo 18 d. sprendimas *Pflücker*, C-125/01, Rink. p. I-9375.

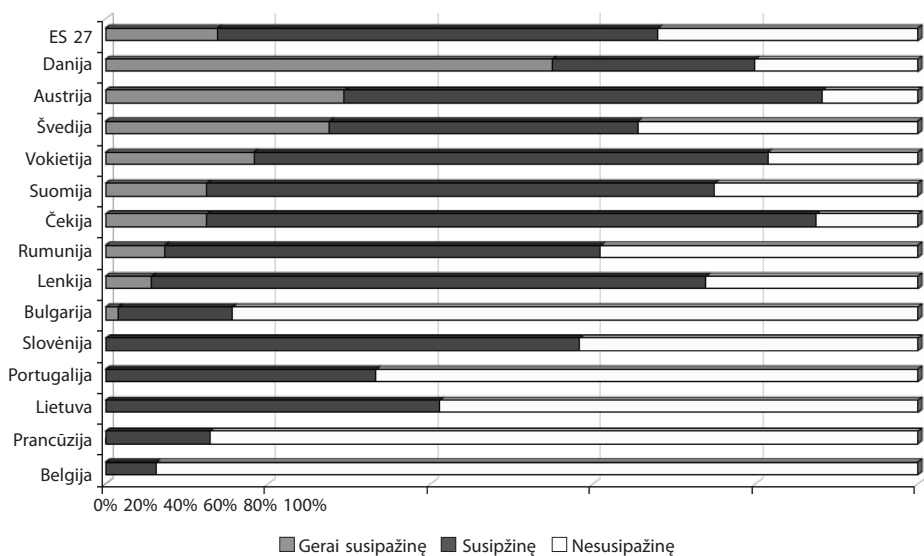
Teisės į ieškinį apimties suvienodinimas valstybėse narėse padidintų prejudicinio sprendimo procedūros kaip alternatyvos tiesioginiams ieškiniams svarbą, būtų suvienodintos privačių ieškovų iš skirtingų valstybių teisės, o ESTT, nurodydamas galimybę ginčyti teisės aktus per prejudicinio sprendimo procedūrą, aiškiau numatytų tokio savo siūlymo įgyvendinimo galimybes konkrečiose bylose. Tačiau, kita vertus, Teismas nuolat pabrėžia proceso autonomijos principą, reiškiantį, kad taikydami ES teisę nacionaliniai teismai turi remtis savo procesinėmis taisyklėmis. Taigi toks derinimas keltų suderinamumo su proceso autonomijos principu klausimą³⁵.

3.2. Skirtingas valstybių narių teisėjų pasirengimas

Europos Parlamento Teisės reikalų komitetas, turėdamas omenyje didelę nacionalinių teismų įtaką ES teisei ir siekdamas išsiaiškinti nacionalinių teisėjų nuomonę dėl ES teisės taikymo, prejudicinių sprendimų procedūros pranašumus ir trūkumus, 2007 m. atliko valstybių narių teisėjų apklausą įvairiais klausimais³⁶. Minėtos apklausos duomenimis, nacionaliniai teisėjai taip įvertino savo susipažinimo su prejudicinių sprendimų procedūra lygį:

³⁵ Šiuo klausimu padėtų išsami valstybių narių praktikos studija (ypač dėl *actio popularis* ir nevyriausybiinių organizacijų *locus standi*) – ji galbūt sukurtų pagrindą bent dalinei savanoriškai harmonizacijai ir leistų nustatyti minimalius standartus.

³⁶ 2008 m. birželio 4 d. Europos Parlamento Teisės reikalų komiteto pranešimas dėl nacionalinio teisėjo vaidmens Europos teisminėje sistemoje (2007/2027(INI)). Prieiga internetu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=LT&reference=A6-0224/2008>. Taip pat žr. 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento rezoliuciją dėl nacionalinio teisėjo vaidmens Europos teisminėje sistemoje (2007/2027(INI)). Prieiga internetu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0352&language=LT>



Įdomu pažymėti, kad geriausiai susipažinę su procedūra mano esą ne šalių steigėjų teisėjai, o teisėjai iš Danijos, Austrijos, Švedijos, Čekijos. Lietuvoje apie 40 proc. teisėjų mano, kad yra susipažinę su prejudicinių sprendimų procedūra, tačiau daugumos – net 60 proc. teigimu, apie šią procedūrą jie žino nedaug.

Nyderlanduose prieš šiek tiek daugiau nei dešimtmetį taip pat buvo atliktas tyrimas, kurio metu apklausti teisėjai ir prokurorai. Klausimai buvo susiję su ES teisės taikymu kasdienėje praktikoje, informacijos sklaida, mokymu. Net 93 proc. respondentų nurodė, kad ES teisės žinios nepakankamos (3 proc. manė turį „geras“ žinias); 83 proc. manymu, jiems reikalingas papildomas mokymas, nors tik 16 proc. teigė, kad su ES teise susiduria nuolat ar gana dažnai, 76 proc. nurodė, kad ES teisė nesudaro didžiosios jų praktikos dalies dėl bylų tipo³⁷. Atsižvelgiant į tyrimo duome-

nis bei į tai, kad 65 proc. anketų apskritai nebuvo grąžintos, reikėtų pripažinti, kad ES teisės žinios Nyderlanduose tyrimo metu išties nebuvo pakankamos.

Remiantis 2000 m. *European University Institute* (Florencija, Italija) konferencijos medžiaga išleistas tyrimas apie nacionalinių teismų patirtį vykstant privatinės teisės europeizacijai³⁸ taip pat reikalauja „pažvelgti realybei į akis“. Jis priminė, kad užuot būtų nagrinėjami klausimai, susiję su teisėjų bendradarbiavimo būtinybe ir galimybėmis valstybių narių ar ES lygmeniu, nacionaliniai teisėjai vis dar kur kas labiau susirūpinę paprastesniais klausimais, tokiais kaip antai: būtinybe taikyti ES teisę nacionaliniuose procesuose, atsižvelgti į ESTT ir kitų ES institucijų sprendimus³⁹.

mar, A. C.; Van Zutphen, Reinier F. B.(ed). *European Ambitions of the National Judiciary*. Amsterdam: Kluwer Law International, 1997, p. 26–28.

³⁸ Feiden, Sonja; Riedl, Kristina (ed). *Towards a Europeanised Judiciary?* EUI Working Paper Law No. 2000/3.

³⁹ Vienas iš ryškiausių pavyzdžių, kai nacionalinis teismas net nesilaikė ESTT jurisprudencijos, Prancūzi-

³⁷ Informacija iš Verburg, Joep J. I. *Introduction*. Publikuota knygoje Jansen, Rosa H. M.; Koster, Dag-

Sunkumų kelia net tinkamas susipažinimas su ES teisės aktais ar taikytinos ESTT praktikos identifikavimas.

Praėjus dešimtmečiui ir prie Europos Sąjungos prisijungus dar dvylikai valstybių, padėtis šioje srityje vis dėlto bent šiek tiek pagerėjo. ES teisės kursas daugumoje universitetų tapo privalomas teisės studentams, teisėjams rengiami mokymai ES teisės klausimais⁴⁰. Tačiau dažnai tiek teisėjams rengiamuose mokymuose, tiek informaciniuose leidiniuose vis dar kartojama ES teisės „ABC“.

Dėl netolygaus teisėjų pasirengimo ir žinių trūkumo skiriasi nacionalinių teismų požiūris į prejudicinio sprendimo procedūrą, o todėl ir privačių subjektų procesinė padėtis šiuo aspektu. Akivaizdu, kad valstybėse, kuriose teismai mažiau susipažinę su prejudicinio sprendimo procedūra, sunku tikėtis, jog teisėjai, ypač žemesnės instancijos teismuose, kels ES teisės akto galiojimo klausimą naudodamiesi prejudicinio sprendimo procedūros teikiamomis galimybėmis.

Išvados

Nors tik ESTT gali nuspręsti dėl ES teisės akto galiojimo, nacionaliniai teismai taip pat prisideda identifikuodami ir per prejudicinių sprendimų procedūrą keldami ES teisės akto galiojimo klausimą. Vis dėlto

prejudicinių sprendimų procedūra kaip alternatyva tiesioginiams ieškiniams turi ir nemažai reikšmingų trūkumų. Atliekant tyrimą buvo nustatyta, kad dalis šių trūkumų konkrečiais atvejais visiškai paneigia teisę į gynybą, ypač tada, kai privatus subjektas neturi galimybių pradėti proceso nacionaliniame teisme, o kiti trūkumai trukdo užtikrinti teisę į veiksmingą teisminę gynybą.

Tiriant materialiuosius prejudicinių sprendimų procedūros trūkumus, pirmiausia buvo nustatyta, jog prašymas priimti prejudicinį sprendimą nėra teisių gynimo priemonė tikrąja šios sąvokos reikšme. ES teisės aktų teisėtumo kontrolė yra netiesioginė, išvestinė prejudicinių sprendimų procedūros funkcija. Kaip instrumentas, tiesiogiai neskirtas privačių subjektų teisėms nuo neteisėtų ES teisės aktų ginti siekiant jų panaikinimo, prejudicinio sprendimo procedūra nesumodeliuota taip, kad šią funkciją atliktų tinkamai ir nuosekliai. Tam tikrais atvejais ji gali būti veiksminga, bet tikėtis, kad ji tokia bus visais atvejais, sunku. Teisė į veiksmingą teisminę gynybą ne visada užtikrinama ir todėl, kad tik nacionalinis teismas įvertina tiek prejudicinio sprendimo reikalingumą, tiek klausimų, kuriuos jis pateikia Teismui, reikšmingumą. Tai reiškia, kad teisė į veiksmingą teisminę gynybą tampa išimtinai priklausoma nuo nacionalinio teismo valios. Dažnai konkretaus teisėjo patirtis ir žinios lems, ar bus pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą. Tas pats pasakytina ir apie išimtinę nacionalinio teismo teisę formuluoti prašymo priimti prejudicinį sprendimą klausimus. Nacionalinis teisėjas gali iš esmės nutolti nuo to, kokius pasiūlymus

jos teismų praktikoje laikytina *Cohn-Bendit* byla, kurioje *Conceil d'Etat* paneigė, kad direktyvos gali turėti tiesioginį veikimą. *Minister of the Interior v Cohn-Bendit*, [1980] I CMLR 543.

⁴⁰ Lietuvoje teisėjų, teisėjų padėjėjų, teismų pirmininkų ir teismų skyrių pirmininkų patarėjų, teismų konsultantų, prokurorų, kitų teisininkų mokymą ir kvalifikacijos kėlimą organizuoja Teisingumo ministerijos Mokymo centras.

prejudiciniam paklausimui pateikė bylos šalys, jis gali susiaurinti teisės aktų, kurių teisėtumo tyrimo prašo šalys, teisėtumo kontrolės apimtį arba nenurodyti visų šalies minėtų neteisėtumo pagrindų. Taip pat pažymėtina, kad prejudicinio sprendimo procedūros kaip alternatyvos tiesioginiams ieškiniams poziciją susilpnina ir tai, kad net akivaizdžiai nepagrįstai nesikreipus dėl prejudicinio sprendimo, valstybės narės atsakomybės klausimas, kaip rodo praktika, greičiausiai nebūtų keliamas.

Itin svarbus prejudicinių sprendimų procedūros trūkumas, galintis visiškai paneigti teisę į teisminę gynybą, yra tas, kad prejudiciniai sprendimai iš esmės galimi tik tada, kai yra priimamos ginčytiną ES teisės aktą įgyvendinančios nacionalinės priemonės – priešingu atveju privatus subjektas neturi pagrindo kreiptis į teismą, t. y. nėra „kabliuko“, ant kurio būtų galima „pakabinti“ bylą. Tačiau įgyvendinančių priemonių nacionalinėje teisėje dažnai nebūna tais atvejais, kai, pavyzdžiui, tiesioginio taikymo aktas panaikina privilegiją, kuria anksčiau pagal ES teisę naudojosi privatus asmuo, arba nustato naują draudimą ir toks draudimas būna aiškus ir nacionalinėje teisėje nedetalizuojamas. Tuo atveju, jei aktas taikomas tiesiogiai ir įgyvendinančių nacionalinės teisės aktų nėra, kad galėtų ginčyti ES teisės aktą, privatus subjektas privalėtų padaryti teisės pažeidimą, tačiau tai nesuderinama nei su teisinės valstybės principu, nei su Europos žmogaus teisių teismo praktika, taigi teisminė gynyba, priešingai ESTT deklaruojamiems principams, iš esmės paneigiama. Be to, ne visų valstybių nacionalinė teisė visais atvejais leis ieškinius dėl akto pripažinimo

neteisėtu, ypač jei bus kvestionuojamas ES teisę įgyvendinantis įstatyminio pobūdžio nacionalinės teisės aktas.

Prejudicinių sprendimų procedūra turi ir praktinių procesinių trūkumų, susijusių su laikinosiomis apsaugos priemonėmis, bylinėjimosi išlaidomis ir bendra proceso trukme. Kadangi laikinosios apsaugos priemonės veikia tik vienos konkrečios valstybės ribose, privačiam subjektui gali tekti kreiptis dėl laikinųjų apsaugos priemonių keliose valstybėse narėse. Tai, savaime suprantama, reiškia papildomą bylinėjimąsi ir papildomas išlaidas ir nėra garantijų, kad skirtingų valstybių teismai laikysis panašios pozicijos. Be to, bendra bylinėjimosi trukmė naudojantis prejudicinio sprendimo procedūra dažniausiai viršys tiesioginių ieškinių nagrinėjimo laiką, nes, be proceso Teisingumo Teisme, lauks dažniausiai ne viena instancija nacionaliniame teisme.

Trūkumai, susiję su nevienodu prejudicinio sprendimo procedūros taikymu valstybėse narėse, taip pat rodo, kad teisė į veiksmingą teisminę gynybą ir vienoda privačių subjektų gynyba ne visada garantuojama. Nors visi nacionaliniai teismai laikomi Sąjungos teismais, dabartinė ES teisės taikymo patirtis įvairiose valstybėse narėse skiriasi ir sunku tikėtis, kad kiekvienas nacionalinis teisėjas vienodai išspręs su prejudiciniu kreipimusi susijusius klausimus. Iš to, kas buvo aptarta, galima daryti išvadą, kad daugeliu atvejų prejudicinio sprendimo procedūros veiksmingumas (atitinkamai ir teisė į veiksmingą teisminę gynybą) yra tiesiogiai priklausomas nuo nacionalinių teismų valios ir konkrečios valstybės narės teisinių tradicijų, teisėjų pasirengimo.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį. *Oficialusis leidinys* C 306, 17.12.2007.

2. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. *Oficialusis leidinys* C 115, 09.05.2008.

3. 1989 m. spalio 3 d. Tarybos direktyva dėl valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose išdėstytų nuostatų, susijusių su televizijos programų transliavimu, derinimo (89/552/EEB).

4. 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl nacionalinio teisėjo vaidmens Europos teisminėje sistemoje (2007/2027(INI)). [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0352&language=LT>>.

Specialioji literatūra

5. ANDERSON, David W. K.; ir DEMETRIOU, Marie. *References to the European Court*. London: Sweet & Maxwell, 2002.

6. ARNULL, Anthony. *The European Court and Judicial Objectivity: A Reply to Professor Hartley*. 112 Law Quarterly Review (1996), p. 411.

7. BERNITZ, Ulf. *The Duty of Supreme Courts to Refer. Cases to the ECJ: The Commission's Action Against Sweden*. Publikuota knygoje Wahl, Nils; Cramér, Per (ed.). *Swedish Studies in European Law*. Volume I. Oxford: Hart Publishing, 2006.

8. BIONDI, Andrea. *How to Go Ahead as an EU Law National Judge*. 15(2) European Public Law (2009).

9. BOCH, Christine. *UK Courts and EC Law*. University of Amsterdam, 2004.

10. BREALEY, Mark; ir HOSKINS, Mark. *Remedies in EC Law. Law and Practice in the English and EC Courts*. London: Longman, 1994.

11. BRINKHORST, Laurens J.; ir SCHEMERS, Henry G. *Judicial Review in the European Communities*. 2nd edition, Deventer, Kluwer, 1977.

12. BROBERG, Morten. *Acte Clair Revisited: Adapting the Acte Clair Criteria to the Demands of the Times*, 45 CMLRev. (2008), p. 1383–1397.

13. CRAIG, Paul. *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context. Report on the United Kingdom*, EUI Working Paper, RSC 95/29, p. 26.

14. ENCHELMAIER, Stefan. *No-One Slips Through the Net? Latest Developments, and Non-*

Developments, in the European Court of Justice's Jurisprudence on Art. 230(4) EC. 24 Yearbook of European Law (2005), p. 173–221.

15. FEIDEN, Sonja; ir RIEDL, Kristina (ed). *Towards a Europeanised Judiciary?* EUI Working Paper Law No. 2000/3.

16. KOCH, Cornelia. *Locus Standi of Private Applicants Under the EU Constitution: Preserving Gaps in the Protection of Individuals' Right to an Effective Remedy*. 30 ELRev. (2005), p. 511–527.

17. KŪRIS, Pranas. Prejudicinio sprendimo procedūra Europos Bendrijų Teisingumo Teisme. *Jurisprudencija*, 2006, 6(84), p. 10.

18. LAPINSKAS, Kęstutis. *Europos tarptautinių teismų ir nacionalinių konstitucinių teismų jurisdikcijos ir jurisprudencijos sąlyčio problemos*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrkt.lt/PKonferencijose/06.pdf>>.

19. RASMUSSEN, Hjalte. *The European Court's Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T. (Or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean?)*. 9 ELRev. (1984), p. 242–259.

20. USHER, John A. *Direct and Individual Concern – an Effective Remedy or a Conventional Solution?* 28(5) ELRev. (2003).

21. VERBURG, Joep J. I. *Introduction*. Publikuota knygoje Jansen, Rosa H. M.; Koster, Dagmar, A.C.; Van Zutphen, Reinier F.B.(ed). *European Ambitions of the National Judiciary*. Amsterdam: Kluwer Law International, 1997.

22. Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union [interaktyvus]. 19th colloquium, The Hague, 14 and 15 June 2004; p. 70–75. Prieiga per internetą: <http://www.juradmin.eu/colloquia/2004/gen_report_en.pdf>.

23. Informacija dėl nacionalinių teismų prašymų priimti prejudicinį sprendimą pateikimo (2005/C 143/01), *Europos Sąjungos oficialusis leidinys* C143.

24. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko pavaduotojo Ričardo Piličiausko pranešimas „Prejudicinio sprendimo procedūra: ar numatyti atskirus pagerinimus, ar persvarstyti visą sistemą“ [interaktyvus]. 2009 m. kovo 30–31 d. Liuksemburge vykusio simpoziumo „Reflections on the preliminary ruling procedure“ medžiaga: Prieiga per internetą: <<http://www.juradmin.eu/events/0010/pdf/Exposé%20de%20M.%20Piličiauskas.pdf>>.

25. „Tarptautinių teismų įtaka valstybėms toliau didės“. Interviu su Europos Bendrijų Teisingumo Teis-

mo teisėju prof. Pranu Kūriu. „XXI amžius“ *Priedas „Horizontalai“*. 2004 m. rugpjūčio 11 d., Nr. 15 (84).

26. 2008 m. birželio 4 d. Europos Parlamento Teisės reikalų komiteto pranešimas dėl nacionalinio teisėjo vaidmens Europos teisminėje sistemoje (2007/2027(INI)). [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=LT&reference=A6-0224/2008>>.

ESTT bylų sąrašas

27. 1964 m. liepos 15 d. sprendimas *Costa prieš ENEL*, 6/64, Rink. p. 1141.

28. 1965 m. gruodžio 1 d. sprendimas *Schwarze*, 16/65, Rink. p. 1081.

29. 1965 m. gruodžio 9 d. sprendimas *Singer*, 44/65, Rink. p. 1191.

30. 1968 m. kovo 13 d. sprendimas *Beus*, 5/67, Rink. p. 125.

31. 1976 m. gruodžio 16 d. sprendimas *Rewe*, 33/76, Rink. p. 1989.

32. 1982 m. kovo 23 d. sprendimas *Nordsee prieš Reederei Mond*, 102/81, Rink. p. 1095.

33. 1982 m. spalio 6 d. sprendimas *Cilfit ir kt.*, 283/81, Rink. p. 3415.

34. 1987 m. spalio 22 d. sprendimas *Foto Frost*, 314/85, Rink. p. 4199.

35. 1990 m. liepos 11 d. sprendimas *Sermes*, C-323/88, Rink. p. I-3027.

36. 1995 m. gruodžio 15 d. sprendimas *Bosman*, C-415/93, Rink. p. I-4921.

37. 1998 m. vasario 19 d. sprendimas *NIFPO ir Northern Ireland Fishermen's Federation*, C-4/96, Rink. p. I-681.

38. 1998 m. rugsėjo 17 d. sprendimas *Kainu-un Liikenne ir Pohjolan Liikenne*, C-412/96, Rink. p. I-5141.

39. 2002 m. kovo 21 d. generalinio advokato Jacobs išvada byloje *Unión de Pequeños Agricultores prieš Tarybą*, C-50/00 P, Rink. p. I-6677.

40. 2002 m. birželio 4 d. sprendimas *Lyckeskog*, C-99/00, Rink. p. I-4839.

41. 2003 m. rugsėjo 18 d. sprendimas *Pflücke*, C-125/01, Rink. p. I-9375.

42. 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas *Köbler*, C-224/01, Rink. p. I-10239.

43. 2006 m. spalio 26 d. generalinio advokato Mengozzi išvada byloje *Gestoras Pro Amnistia, Juan Mari Olano Olano ir Julen Zelarain Errasti prieš Tarybą*, C-354/04 P, Rink. p. I-01579.

44. 2008 m. rugpjūčio 12 d. sprendimas *Goicoechea*, C-296/08 PPU, Rink. p. I-06307.

Valstybių narių praktika

45. *Chequepoint Sarl v McClelland* [1997] QB 51.

46. *Commissioners of Customs and Excise v Sa-mex Aps* [1983] 1 All ER 1042.

47. *HP Bulmer Ltd v J Bollinger SA* [1974] 2 CMLR 91.

48. *Lord Bethell v SABENA* [1983] 3 CMLR 1.

49. *Maxim's Ltd v Dye* [1977] 2 CMLR 410.

50. *Minister of the Interior v Cohn-Bendit*, [1980] 1 CMLR 543.

EŽTT bylos

51. 2002 m. rugsėjo 24 d. EŽTT sprendimas *Posti and Rahko prieš Suomiją*, 2002. Peticijos Nr. 27824/95.

SHORTCOMINGS OF PRELIMINARY RULING PROCEDURE AS AN ALTERNATIVE FOR ACTIONS FOR ANNULMENT

Agnė Limantė

S u m m a r y

When dismissing direct actions for annulment (Article 267 TFEU) European Court of Justice often refers to preliminary ruling procedure (Article 267 TFEU) as an alternative way to seek judicial review of EU legal act. Taking this into account, the present article examines preliminary ruling procedure in the European Court of Justice as an alternative to direct actions for annulment, the main attention paying to the shortcomings which result in failure in some cases to provide judicial protection or to ensure effective judicial protection.

The article reveals that a private applicant has no guarantee that a national court will find it necessary to refer the question to the European Court of Justice, or that the question submitted by the national court will reflect all the arguments that private applicant finds important. Moreover, it is noted that proceedings before the national court always necessitate national measures implementing an EU legal act. Directly applicable EU measures thus rule out the possibility to reach the European Court of Justice through the preliminary ruling procedure.

This article also addresses such shortcomings as the problematic application of interim measures, high legal costs and limited liability of Member State. Special attention is paid to the difference of *locus*

standi in national law, different legal traditions and activeness of national courts in submitting questions for preliminary rulings, as well as varying experience and training of judges in the Member States.

Īteikta 2010 m. spalio 19 d.

Priimta publikuoti 2011 m. kovo 9 d.