

VALSTYBIŲ NARIŲ ATSAKOMYBĖ DĖL PRIVATIEMS ASMENIMS PADARYTOS
ŽALOS, PAŽEIDUS EUROPOS BENDRIJOS TEISĖS: KILMĖ, SAMPRATA IR
SĄLYGOS

Agnė Vaitkevičiūtė *

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, 08303 Vilnius
Telefonas 271 45 12
Elektroninis paštas estk@mruni.lt

Pateikta 2007 m. gegužės 9 d., parengta spausdinti 2007 m. birželio 29 d.

Santrauka. Šiame straipsnyje analizuojamas Europos Bendrijos (toliau – EB) valstybėms narėms labai svarbus klausimas – valstybių narių atsakomybės dėl privatiems asmenims padarytos žalos, EB teisę pažeidus (toliau – valstybių atsakomybė dėl žalos), samprata, kilmė bei atsakomybės sąlygos, suformuluotos Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (toliau – Teismas) praktikoje.

Straipsnis susideda iš dviejų pagrindinių dalių. Pirmojoje dalyje apibūdinama trumpai valstybių atsakomybės dėl žalos kilmė ir samprata tiek, kiek būtina norint kaip galima geriau suvokti Teismo praktikoje suformuluotas valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygas. Antroji straipsnio dalis skirta valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygoms nagrinėti ir plėtoti pagal Teismo jurisprudenciją. Ši straipsnio dalis pradedama *Francovich* [1], *Brasserie du Pecheur and Factortame* [2], *Dillenkofer* [3] bylomis. Tai esminės bylos apibrėžiančios valstybių atsakomybę dėl žalos sąlygų. Tai straipsnyje bus toliau nagrinėjama ir analizuojama. Pateikiamos valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygos, suformuluotos šiose bylose bei apibendrintos ir konkretizuotos vėlesnėje Teismo praktikoje. Straipsnis baigiamas valstybių atsakomybės dėl žalos kilmės, sampratos ir atsakomybės sąlygų apibendrinimu bei pagrindinių išvadų pateikimu.

Pagrindinės sąvokos: Europos Bendrija, valstybės narės, valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, Europos Bendrijos teisės pažeidimas, valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygos, asmeniui suteikiamos teisės, pakankamai rimtas pažeidimas, valstybės narės institucijos, diskrecijos teisė, priešastinis ryšys tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos.

IŽANGA

Kiekviena valstybė, EB narė, prisiimdama išsipareigojimus pagal Europos Bendrijos Steigimo Sutartį (toliau – Sutartis) [4], kartu išsipareigoja laikytis ir nepažeisti ne tik Sutarties, bet ir antrinės EB teisės nuostatų, užtikrinti, kad Sutarties 10 straipsnyje apibrėžti tikslai būtų pasiekti. Dažna situacija, kai valstybės narės pažeidžia EB teisę – pavėluoja įgyvendinti direktyvą, netinkamai ją įgyvendina, priima teisės aktą, kuris prieštarauja pirminei ar antrinei EB teisei, kitaip pažeidžia EB teisės reikalavimus. Todėl valstybei narei, pažeidusiai išsipareigojimus pagal Sutartį, kyla atsakomybė bei pa-

reiga atlyginti privačiam asmeniui dėl tokio EB teisės pažeidimo padarytą žalą.

Nagrinėdami Sutarties nuostatas, nerasime straipsnio, kuriame būtų įtvirtintos nuostatos apie valstybių atsakomybę dėl privatiems asmenims padarytos žalos. Tik 1990 metais Teismas, nagrinėdamas *Francovich* bylą, pagrindė valstybių atsakomybės dėl žalos būtinumą ir suformulavo atsakomybės sąlygas, tikslintas ir plėtotas vėlesnėje Teismo jurisprudencijoje.

Teisinėje literatūroje lietuvių kalba valstybių atsakomybės dėl žalos problematika nėra analizuojama. Užsienio teisinėje literatūroje šis klausimas yra nagrinėjamas, tačiau pasigendama vieningos, sisteminės analizės, dažnai apsiribojama tik vieno ar kito valstybių atsakomybės dėl žalos aspekto nagrinėjimu. Šiuos klausimus yra nagrinėję tokie užsienio autoriai kaip C. B. Moniz, N. Green, A. Barav, J. Steiner, T. Eilmansberger, T.

* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Europos Sąjungos teisės katedros lektorė, doktorantė.

Tridimas, P. Aalto, J. Convery, W. Wils, C. Harlow, T. Hervey, T. C. Hartley, Ch. Hilson ir kai kurie kiti.

Straipsnio **tikslas** – atskleisti valstybių atsakomybės dėl žalos kilmę, sampratą bei apibrėžti atsakomybės sąlygas, suformuluotas ir plėtotas Teismo praktikoje, įvertinti šių sąlygų taikymo aiškumą ir veiksmingumą.

Tyrimo objektas – valstybių atsakomybės dėl žalos kilmės, sampratos ir atsakomybės sąlygų analizė remiantis Teismo praktika, teisės doktrina ir Sutarties nuostatomis.

Tyrimo metodai. Rašant šį straipsnį, remtasi istoriniu, loginiu – analitiniu, sistemine analizės, teologiniu, lyginamuoju ir kitais metodais.

1. VALSTYBIŲ ATSAKOMYBĖS DĖL ŽALOS KILMĖ IR SAMPRATA

Visuotinai pripažįstama, kad EB teisės pažeidimą gali padaryti tiek EB valstybės narės, tiek EB institucijos, tiek ir privatūs asmenys (fiziniai ir juridiniai) [5, p. 17]. EB valstybės narės gali pažeisti savo įsipareigojimus pagal Sutartį arba antrinius EB teisės aktus, priimtus remiantis Sutartimi [5, p. 35].

Valstybių atsakomybė dėl žalos nėra tiesiogiai reglamentuojama Sutarties nuostatomis. Valstybių atsakomybės dėl žalos taikymo būtinumas suformuluotas ir išplėtotas pagal Teismo jurisprudenciją bei grindžiamas viešosios valdžios institucijų atsakomybe dėl savo veiksmais privatiems asmenims padarytos žalos [5, p. 47]. Nagrinėjant valstybių atsakomybės dėl žalos taikymą, galima išvelti nemažai panašumų tiek su deliktine valstybės atsakomybe nacionalinėje teisėje, tiek su deliktine EB institucijų atsakomybe pagal Sutarties 288 straipsnį [5, p. 47].

1.1. Valstybių atsakomybės dėl žalos kilmė

Nuo pat EB įkūrimo pradžios Teismas, gindamas privačių asmenų teises, rėmėsi EB teisės autonomiškuo, viršenybės, tiesioginio veikimo principais, kaip esminiais savitos EB teisinės sistemos bruožais [5, p. 16–17] ir tik devintojo dešimtmečio pradžioje, nagrinėdamas *Francovich* bylą, Teismas EB teisėje pripažino valstybių atsakomybę dėl žalos [5, p. 48]. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, jog dar iki sprendimo *Francovich* byloje priėmimo asmenys galėjo pateikti ieškinį nacionaliniam teismui dėl žalos atlyginimo už EB teisės pažeidimus. Tokia teise asmuo galėjo naudotis dviem atvejais: pirma, vadovaudamasis EB teisės tiesioginio veikimo principu; antra, esant Teismo sprendimui, nustatančiam, jog valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus pagal Sutarties nuostatas [6, p. 58]. Tačiau iš esmės nebuvo jokio mechanizmo ir teisinio pagrindo, užtikrinančių, kad asmeniui dėl EB teisės pažeidimo padaryta žala bus atlyginta. Juo labiau, ypatingai daug veiksmų laisvės buvo palikta nacionaliniams teismams, kurie vertindavo konkrečios bylos aplinkybes ir sprendavo žalą asmeniui atlyginimo klausimą. Todėl dažnai galėjo susidaryti situacija, kai asmens patirta žala likdavo neatlyginta.

Atsižvelgiant į tai, kad vienas pagrindinių EB teisinės sistemos tikslų yra asmens teisių apsauga, galima konstatuoti, jog valstybių atsakomybė dėl žalos EB teisėje atsirado neatsitiktinai. Dar 1976 metais Teismas, nagrinėdamas *Russo* bylą, pažymėjo, jog valstybė narė, pažeidusi EB teisę, privalo atlyginti asmeniui dėl tokio pažeidimo atsiradusią žalą [7, 9 dalis]. Tačiau tik *Francovich* byloje Teismas pripažino, kad valstybė narė, padariusi EB teisės pažeidimą, privalo atlyginti asmeniui dėl šio pažeidimo patirtą žalą bei suformulavo valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygas (37 dalis). Iki to laiko šis klausimas nebuvo keliamas, nors ir buvo pabrėžtas teisinių gynybos priemonių nacionaliniuose teismuose reikalingumas. Tai padaryta ne tik *Russo*, bet ir *San Giorgio* [8], *Comateb* [9], *Factortame I* [10], *Heylens* [11], *Courage* [12] bylose. Galima konstatuoti, jog tuo metu Teismas manė, kad tokios teisinės gynybos priemonės yra pakankamos tam, jog būtų užtikrintas EB teisės veiksmingumas. Viena iš priežasčių, kodėl Teismas tik *Francovich* byloje paminėjo valstybių atsakomybės dėl žalos taikymo būtinumą EB teisinėje sistemoje, gali būti ta, jog Teismas priėjo prie išvados, kad tiesioginio veikimo principas yra nepakankamas užtikrinti tinkamą asmenų, kaip EB teisės subjektų, teisių apsaugą [13, p. 3]. Kita priežastis gali būti ta, jog *Russo* byloje Teismas nusprendė, kad žala asmeniui atlyginama pagal nacionalinės teisės normas (9 dalis). Vadinasi tai yra nacionalinės, bet ne EB teisės reguliavimo sritis. Teismo sprendimas *Russo* byloje galėjo netapti reikšmingu ir dėl tuo metu plačiai vystomų bei Teismo dažnai taikomų EB teisės viršenybės ir tiesioginio veikimo principų [14, p. 1223]. Tačiau ilgainiui tapo aišku, kad tiesioginio veikimo doktrina ir Sutarties 226 straipsnio procedūra yra nepakankamos užtikrinti pakankamą asmens teisių apsaugą [15, p. 302].

Čia svarbu atkreipti dėmesį į tai, jog EB teisės veiksmingumo principas, ypatingai tais atvejais, kai direktyvos nuostatos nebuvo pripažįstamos tiesiogiai veikiančiomis, nebuvo visiškai užtikrinamas ir įgyvendinamas, o asmuo tokiu atveju netekdavo galimybės pasiremti šios direktyvos nuostatomis nacionaliniame teisme, bei jo teisės likdavo neapsaugotos¹. Todėl, manytina, kad valstybių atsakomybės dėl žalos klausimas galėjo ir turėjo būti keliamas jau gerokai anksčiau, kartu taikant tiek viršenybės, tiek tiesioginio veikimo principus ir taip kompleksiskai užtikrinant asmens teisių apsaugą EB teisėje.

1.2. Valstybių atsakomybės dėl žalos samprata

Valstybių atsakomybė dėl žalos turi pagrindą EB teisėje [16, p. 19] bei yra grindžiama bendroju princi-

¹ Vadovaujantis EB teise, asmenys, remdamiesi tiesioginio veikimo principu, įgyja teisę savo valstybės institucijose arba nacionaliniuose teismuose pasiremti tiesiogiai veikiančia direktyvos nuostata ir taip įgyvendinti iš direktyvos nuostatų tiesiogiai kylančias savo teises. Tiesiogiai veikti gali ne tik direktyvos, bet ir kiti EB teisės aktai, jeigu laikomasi konkrečių Teismo praktikoje suformuluotų tiesioginio veikimo sąlygų. Taip pat pastebėtina, kad būtent dėl direktyvų tiesioginio veikimo Teismas yra išnagrinėjęs daugiausiai bylų.

pu, jog tas, kuris pažeidžia savo pareigas, privalo atlyginti dėl tokio pažeidimo atsiradusią žalą. Šios žalos dėl padaryto pažeidimo atlyginimo nuostatos taikomos tiek nacionalinėse valstybių narių teisinėse sistemose [5, p. 47], tiek pagal Sutarties 235 ir 288 straipsnius, reglamentuojančius nesutarinę (deliktinę) EB institucijų atsakomybę [16, p. 19].

Pirmą kartą Teismo jurisprudencijoje valstybių atsakomybė dėl žalos bei atsakomybės sąlygos už direktyvų neįgyvendinimą suformuluotos *Francovich* byloje. Vėlesnėje Teismo praktikoje atsakomybės sąlygos buvo ne kartą konkretintos [17, p. 89].

Pateikiant valstybių atsakomybės dėl žalos sampratą, svarbu paminėti kai kuriuos Teismo teiginius, suformuluotus *Francovich* byloje. Pirmą, valstybių atsakomybė dėl žalos kildinama iš Sutarties 5 straipsnio (dabartinis 10 straipsnis). Antra, nacionaliniai teismai, taikydami EB teisę, turi užtikrinti, kad būtų apsaugotos asmenų, kaip EB teisės subjektų, teisės. Todėl EB teisės veiksmingumas nukentėtų, jeigu asmenys negalėtų gauti kompensacijos tais atvejais, kai valstybė narė, pažeidusi EB teisę, pažeidžia ir jų teises. Trečia, valstybės atsakomybė dėl žalos priklauso nuo pažeidimo kilmės (pobūdžio). Kompensacijos gavimo klausimas tampa ypatingai aktualus tais atvejais, kai valstybė narė neįgyvendina direktyvos, ir direktyvos norma nėra tiesiogiai veikianti. Tokiu atveju asmenys negali tiesiogiai pasinaudoti teisėmis, kurias jiems suteikia direktyva. Todėl valstybės atsakomybė dėl žalos kildinama iš bendros Sutarties sistemos (29 – 37 dalys).

Taigi Teismas papildė Sutartį valstybių atsakomybe dėl žalos bei pagrindė jos būtinumą tuo, jog asmenų teisės būtų apsaugotos, o žala, atsiradusi pažeidus šias teises, atlyginta. Atsakomybė kildinta tiek iš Sutarties 5 straipsnio (dabartinis 10 straipsnis), tiek ir iš viršenybės, tiesioginio veikimo, veiksmingumo principų. Valstybių atsakomybė dėl žalos ir šie principai yra glaudžiai susiję bei užpildo šių principų spragas (pavyzdžiui, tais atvejais, kai direktyva nėra tiesiogiai veikianti, pabrėžiama, kad direktyvos horizontaliai tiesiogiai veikti negali) [18, p. 60–62].

Brasserie du Pêcheur and Factortame byloje Teismas valstybių atsakomybės dėl žalos jau nebegrindė vien Sutarties 10 straipsniu, bet pasirėmė ir Sutarties 288 straipsniu, reglamentuojančiu EB institucijų nesutarinę atsakomybę, grindžiamą valstybių narių bendraisiais teisės principais. Tokia Teismo pozicija norėta pabrėžti, jog valstybių atsakomybė dėl žalos kyla iš valstybių narių nacionalinėse teisės sistemose išplėtotų teisės principų [19, p. 262]. Taip pat norėta pabrėžti, kad asmenų teisių sauga neturi priklausyti nuo to, ar pažeidimą padaro valstybė narė, ar EB institucija [20, p. 606]. Galima daryti išvadą, jog tokiu Teismo požiūriu buvo norima pabrėžti, kad valstybių atsakomybė dėl žalos kilusi iš EB teisės, toliau jos visai neatsiribojant ir nuo nacionalinių valstybių narių teisinių sistemų.

Kaip sudėtinė valstybių atsakomybės dėl žalos dalis yra, pažeidus EB teisę, asmens patirtos žalos atlyginimas. Ieškinį prieš savo valstybę asmuo gali pateikti nacionaliniam teismui, vadovaudamasis nacionalinės

teisės normomis [21, p. 192]. Tokios nacionalinės teisės normos turi būti taikomos nediskriminuojant, t. y. nebūti mažiau palankios nei tos, kuriomis remiamasi tais atvejais, kai spendžiamas valstybės atsakomybės, remiantis nacionaline teise, klausimas. Šios nacionalinės teisės normos negali apsunkinti (padaryti neįmanomą) valstybių atsakomybės dėl žalos taikymo praktikoje [21, p. 193]. Vadinasi, šiuo atveju nacionaliniams teismams atsiranda dvejopa pasirinkimo laisvė – taikyti jau egzistuojančias nacionalines teises gynybos priemones dėl žalos atlyginimo arba įvesti naujas teises gynybos priemones. Jos būtų taikomos tais atvejais, kai valstybė pažeidžia savo įsipareigojimus, remiantis EB teise [20, p. 604]. Tačiau sunku praktiškai taikyti valstybių atsakomybę dėl žalos. EB ir nacionalinės teisinės sistemos – dvi savarankiškos teisinės sistemos, veikiančios skirtingu lygiu, todėl neretai valstybių atsakomybę dėl žalos realiai valstybėse narėse sudėtinga įgyvendinti [22, p. 199–225].

Apibendrintai galima teigti, kad valstybių atsakomybė dėl žalos kyla iš EB teisės, bet įgyvendinama nacionaliniu lygiu kiekvienoje valstybėje narėje. Ja remiantis, valstybės narės, padariusios EB teisės pažeidimą, privalo atlyginti asmenims šių patirtą žalą pagal nacionalinės teisės nuostatas.

2. VALSTYBIŲ ATSAKOMYBĖS DĖL ŽALOS SĄLYGOS

Valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygų buvo dvi plėtojimosi stadijos [18, p. 61]: pirmoji stadija prasidėjo priėmimą *Francovich* byloje. *Francovich* ir kitos po jos buvusios bylos, kuriose sprendimai priimti iki 1996 metų (*Wagner Miret* [23], *Faccini Dori* [24], *El Corte Ingles* [25], *Denkavit* [26]) buvo dėl direktyvų neįgyvendinimo/netinkamo įgyvendinimo. Šiuo periodu valstybių atsakomybės dėl žalos mastas buvo neaiškus [18, p. 61]. Už direktyvų neįgyvendinimą/netinkamą įgyvendinimą buvo nustatyta tik Teismo suformuluotos atsakomybės sąlygos. Antrosios stadijos pradžia – 1996 metai. Tada buvo priimti sprendimai *Brasserie du Pêcheur and Factortame* bei *Dillenkofer*, o vėliau – Teismo sprendimai *British Telecommunications* [27], *Hedley Lomas* [28], *Brinkmann* [29], *Rechberger* [30], *Stockholm Lindopark* [31], *Köbler* [32] bylose. Šiose bylose atsakomybės sąlygos buvo toliau aiškinamos, tikslinamos bei plėtojamoms.

2.1. Valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygos pagal *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur and Factortame* ir *Dillenkofer* bylas

Užsienio teisinėje literatūroje [14, p. 1223; 15, p. 301; 21, p. 192; 33, p. 552] valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygų analizė paprastai pradedama *Francovich* byla. Ši byla svarbi pačios valstybių atsakomybės dėl žalos formuluotei. Tačiau liko daug neaiškumų dėl atsakomybės sąlygų, nes iš esmės ji buvo susijusi tik su direktyvos neįgyvendinimu [17, p. 91]. *Francovich* byloje Teismas nepasisakė dėl to, kas būtų tokiu atveju, jeigu

valstybė narė savo veiksmais (veikimu arba neveikimu) padarytų kitokių EB teisės pažeidimą, pavyzdžiui, pažeistų Sutarties, reglamento nuostatas ar kt. [19, p. 259]. Taigi *Francovich* byloje Teismas ne tik pagrindė valstybių atsakomybę dėl žalos taikymo, bet ir suformulavo sąlygas tam, kad žala privačiam asmeniui būtų atlyginama. Teismo manymu, jeigu valstybė narė nevykdo savo įsipareigojimų pagal Sutarties 189 straipsnio (dabartinis 249 straipsnis) 3 dalį, t. y. nededa visų įmanomų pastangų tam, kad pasiektų direktyvos keliamą tikslą, jog asmuo gautų kompensaciją, EB teisės veiksmingumo principas reikalauja tokių būtinų trijų sąlygų:

- 1) direktyva ketinta suteikti teises asmeniui;
- 2) galima nustatyti tų teisių turinį pagal direktyvos nuostatas;
- 3) yra priežastinis ryšys tarp valstybės padaryto pažeidimo ir asmens patirtos žalos (38–43 dalys).

Jeigu tenkinamos visos anksčiau minėtos sąlygos, valstybė narė, neįgyvendinusi direktyvos nuostatų, privalo atlyginti asmeniui dėl tos priežasties padarytą žalą. Čia svarbu atkreipti dėmesį į tai, jog Teismas savo sprendimuose vartoja sąvoką „individas“ (*individual*). Iš pirmo žvilgsnio atrodytų, jog ši sąvoka apima tik fizinį asmenį. Tačiau užsienio teisinėje literatūroje vyrauja nuomonė, jog ši sąvoka apima ne tik fizinį, bet ir juridinį asmenį [5, p. 49]. Ši nuostata yra visiškai teisinga, nes tiek fizinis, tiek juridinis asmuo yra privatūs EB teisės subjektai, kurių teisės turi būti ginamos valstybei narei padarius EB teisės pažeidimą. Todėl toliau tekste bus vartojama apibendrinta sąvoka „asmuo“.

Po sprendimo *Francovich* byloje priėmimo Teismas ne kartą pripažino, jog valstybė narė privalo atlyginti asmeniui dėl direktyvos neįgyvendinimo/netinkamo įgyvendinimo patirtą žalą [17, p. 92–93]. Tokie sprendimai priimti *Miret*, *Faccini Dori*, *El Corte Ingles*, *Dillenkofer*, *Denkavit* bylose. Iš šių Teismo nagrinėtų bylų matyti, jog pradiniam etape Teismas buvo linkęs pripažinti valstybės atsakomybę dėl žalos, kai jos neįgyvendina/netinkamai įgyvendina direktyvas. Tokia situacija galėjo susiklostyti dėl to, kad vienas dažniausių EB teisės pažeidimų atvejų – direktyvų neįgyvendinimas/netinkamas įgyvendinimas, todėl ir tokių bylų Teismas išnagrinėdavo daugiausiai. Vis dėlto taip siaurai suprantama valstybių atsakomybė dėl žalos visapusiškai neapsaugojo asmenų teisių. Todėl galiausiai *Brasserie du Pecheur and Factortame* byloje Teismas pripažino, jog valstybė narė, padariusi bet kokią kitą EB teisės pažeidimą, taip pat privalo atlyginti asmeniui dėl tokio pažeidimo patirtą žalą, esant šioms sąlygoms:

- 1) pažeista EB teisės norma ketinta suteikti asmeniui teises;
- 2) pažeidimas yra pakankamai rimtas;
- 3) tarp padaryto pažeidimo ir asmens patirtos žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys.

Palyginus šias atsakomybės sąlygas su suformuluotomis *Francovich* byloje, galima pastebėti kelis esminius skirtumus. Pirma, sąlygos pritaikytos bet kokiam EB teisės pažeidimui. Antra, atsirado nauja atsakomybės sąlyga – pažeidimas pakankamai rimtas (Ši sąlyga

buvo tiesiogiai nustatyta remiantis Teismo praktika dėl EB institucijų deliktinės atsakomybės pagal Sutarties 288 straipsnį [20, 608]). Trečia, pabrėžta, kad tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos turi būti ne bet koks, bet tiesioginis priežastinis ryšys. Ketvirta, nebeliko *Francovich* byloje suformuluotos antrosios atsakomybės sąlygos, t. y. būtinybės nustatyti asmeniui suteikiamų teisių turinį pagal direktyvos nuostatas (38–43 dalys). Svarbu paminėti ir tai, kad *Brasserie du Pecheur and Factortame* byloje Teismas nustatė dar du svarbius dalykus: pirma, valstybės atsakingos dėl žalos ne tik tais atvejais, kai direktyvos nuostatos nėra tiesiogiai veikiančios, bet ir tada, kai jos nuostatos veikia tiesiogiai; antra, valstybių atsakomybė dėl žalos – tai atsakomybė be kaltės, nors į kaltės faktorių gali būti atsižvelgiama, sprendžiant dėl pakankamai rimto pažeidimo [34, p. 258]. Visos šios nuostatos dar kartą patvirtina, jog valstybių atsakomybės dėl žalos taikymas ne pakeičia, bet papildoma EB teisės tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principus bei garantuoja efektyvią asmens teisių saugą.

Nors išsprendus *Brasserie du Pecheur and Factortame* bylą paaiškėja daugelis po *Francovich* bylos išklusių klausimų, tačiau liko neaiškus vienas svarbus momentas – ar *Brasserie du Pecheur and Factortame* byloje pateiktos atsakomybės sąlygos taikomos taip pat ir tais atvejais, kai valstybė narė neįgyvendina direktyvos/netinkamai ją įgyvendina, ar tokiu atveju ir toliau reikėtų taikyti *Francovich* byloje įtvirtintas atsakomybės sąlygas. *Dillenkofer* byloje Teismas pateikė atsakymą į šį klausimą [35, p. 76–78] bei pripažino, kad tiek *Francovich*, tiek *Brasserie du Pecheur and Factortame* byloje suformuluotos atsakomybės sąlygos yra tapačios (nors formuluotės ir skirtingos). Tai, kad *Francovich* byloje nebuvo nurodyta, jog valstybės narės pažeidimas turi būti pakankamai rimtas, buvo matyti iš pačios *Francovich* bylos aplinkybių – valstybei narei neįgyvendinus direktyvos, visais atvejais turėtų būti laikoma, jog toks pažeidimas yra pakankamai rimtas.

Dillenkofer byloje Teismas pateikė tokias valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygas:

- 1) pažeista EB teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui. Jeigu ši norma yra direktyva, turi būti galimybė numatyti, kokios pagal direktyvos nuostatas asmeniui suteikiamos teisės;
- 2) pažeidimas yra pakankamai rimtas;
- 3) tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys (23; 25–26 dalys).

Taigi po sprendimo *Dillenkofer* byloje priėmimo atsakomybės sąlygos tapo daug aiškesnės bei apibendrintai taikomos tiek valstybei narei neįgyvendinus direktyvos/ netinkamai ją įgyvendinus, tiek pažeidus kitas EB teisės normas. Apibendrinant galima konstatuoti, kad valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygos – tai pagrindai, kuriems esant, valstybės narės yra atsakingos dėl EB teisės pažeidimo bei įpareigotos atlyginti asmeniui dėl tokio pažeidimo patirtą žalą. Toliau šiame straipsnyje atsakomybės sąlygos bus analizuojamos apibendrintai, t. y. taip, kaip jos suformuluotos *Dillenkofer* byloje.

2.2. Valstybės narės institucijų samprata

Prieš pradėdant valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygų analizę, būtina apibrėžti, kas yra valstybės narės institucija, valstybėje narėje vykdanči viešosios valdžios funkcijas (toliau – valstybės narės institucijos) ir galinti pažeisti EB teisę. Nustatyti, kad EB teisę pažeidė valstybės narės institucijos visais atvejais labai svarbu, nes pažeidimas, padarytas privataus asmens, nebus laikomas EB teisės pažeidimu.

Brasserie du Pecheur and Factortame byloje Teismas pažymėjo, kad tarptautinėje teisėje valstybė, kurios atsakomybės dėl tarptautinės teisės pažeidimų klausimas yra svarstomas, traktuojama kaip vieningas subjektas (darinys), neatsižvelgiant į tai, ar pažeidimą padarė įstatymų leidžiamoji, vykdomoji, ar teisminės valdžios institucija. Šis principas *a fortiori* turi būti taikomas ir EB teisėje, nes visos valstybės narės institucijos, atlikdamos savo funkcijas, turi vykdyti EB teisės reikalavimus, tiesiogiai susijusius su privačiais asmenimis (34 dalis). Konstatuotina, kad toks Teismo sprendimas yra visai pagrįstas, nes valstybės narės institucijos yra įvairios, tačiau visos jos įgyvendina valdingus valdžios įgaliojimus ir taip atstovauja valdžios interesus tiek veikdamos pagal tarptautinę, tiek pagal nacionalinę teisę.

Žalos asmeniui gali padaryti bet kokia valstybės narės institucija [16, p. 21]. Pareiga atlyginti asmeniui jo patirtą žalą neturi priklausyti nuo nacionalinių teisės normų, reglamentuojančių konstitucinių valdžių padalinį konkrečioje valstybėje. EB teisės pažeidimą gali padaryti tiek vykdomosios valdžios institucija (*Hedley Lomas* byla), tiek įstatymų leidžiamosios valdžios institucija (*Brasserie du Pecheur and Factortame*, *Stockholm Lindopark* bylos), tiek ir teisminės valdžios institucija, kurios sprendimai remiantis nacionaline teise yra galutiniai (*Köbler* byla). Beje, šioje byloje Teismas plačiau ėmė taikyti valstybėms atsakomybę dėl žalos ir tais atvejais, kai EB teisę pažeidžia teisminės valdžios institucija, kurios sprendimai remiantis nacionaline teise yra neskundžiami [34, p. 264–266]. Žala asmeniui turi būti atlyginama ir tuo atveju, jeigu pažeidimą padaro vietos valdžios institucija [16, p. 22] (pavyzdžiui, vietos savivaldos institucija) arba federacijos subjektai (federacinę valstybę sudarančių žemių ar kitokių struktūrinių darinių institucijos) [18, p. 65]. Kaip pavyzdį čia būtų galima pateikti *Konle* bylą [36], kurioje Teismas pripažino, jog žalą asmeniui dėl padaryto EB teisės pažeidimo turi atlyginti ir federacijos subjekto kompetentinga viešosios valdžios institucija.

Dažniausiai pažeidimas padaromas valstybių narių įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos. Tokie pavyzdžiai galėtų būti direktyvos neįgyvendinimas arba netinkamas įgyvendinimas, teisės aktų prieštaraujančių EB pirminei ar antrinei teisei, priėmimas [18, p. 21/22].

Apibendrinant konstatuotina, kad Teismas sąvoka „valstybės narės institucijos“ aiškina labai plačiai. Pripažįstama, kad nėra svarbu, kokia institucija yra atsakinga dėl EB teisės pažeidimo padarymo. Svarbu tai,

kad, institucija, padariusi EB teisės pažeidimą, atlygintų asmens patirtą žalą.

2.3. Pirmoji atsakomybės sąlyga – pažeista Europos Bendrijos teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui

Pirmoji valstybių atsakomybės dėl žalos sąlyga – kai pažeista EB teisės norma būtų ketinama suteikti teises asmeniui. Iš Teismo praktikos *Francovich*, *Brasserie du Pecheur and Factortame*, *British Telecommunications*, *Hedley Lomas*, *Dillenkofer*, *Eunice Sutton* [37] bylose galima pastebėti, kad nustatyti šios atsakomybės sąlygos egzistavimą yra labai svarbu. Tačiau šios atsakomybės sąlygos Teismas nėra iki galo išaiškinęs [14, p. 1224] bei išdėstęs kriterijų, kuriais būtų galima vadovautis nustatant, ar pažeista EB teisės norma ketinta asmeniui suteikti teises.

Teismas, plėtodamas EB teisės tiesioginio veikimo doktriną, *Grad* [38] ir *Becker* [39] bylose yra pasisakęs, kad, jeigu EB teisės akto normos yra aiškios, tikslios ir besąlyginės, galima laikyti, jog jos suteikia teises asmeniui. Kitais žodžiais tariant, jeigu EB teisės norma yra tiesiogiai veikianti, nustatyti, ar ji suteikia teises asmeniui, nėra sunku [18, p. 62]. Situacija tampa komplikuočiau tais atvejais, jeigu EB teisės norma netenkina jos tiesioginio veikimo sąlygų. Antai, *Francovich* byloje ginčas kilo dėl direktyvos nuostatų, kurios nebuvo tiesiogiai veikiančios ir kurios tik netiesiogiai suteikė asmenims teises. Kaip tokiu atveju įrodyti, kad pažeista EB teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui? Šiuo atveju svarbu nustatyti, ar asmuo turi galimybę pareikšti ieškinį dėl pažeistos savo teisės gynybos nacionaliniame teisme [16, p. 23]. Teisinėje literatūroje taip pat pabrėžiama, jog, siekiant nustatyti, ar pažeista EB teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui, dar būtina atkreipti dėmesį į du dalykus: pirma, žala gali būti padaroma ne tik fiziniam, bet ir juridiniui asmeniui; antra, EB teisės norma gali ginti tiek jau egzistuojančią, tiek ir nesenai atsiradusią asmens teisę [16, p. 22]. Tokios išvados galėjo atsirasti todėl, kad *Brasserie du Pecheur and Factortame* byloje Teismas pripažino, jog sąvoka „suteikia asmeniui teises“ turi būti aiškinama plačiau, o pirmoji atsakomybės sąlyga performuluota taip: „pažeista EB teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui“. Vadinasi, asmens teisės taip pat gali atsirasti ir netiesiogiai – iš trečiųjų asmenų įsipareigojimų. Tokios teisės teisinėje literatūroje vadinamos *Van Gend en Loos* tipo teisėmis². Tačiau šiuo atveju asmuo gali susidurti su tam tikrais sunkumais – jam gali labai sunkiai sektis įrodyti, kad jis turėjo tam tikras teises, ir dėl EB teisės pažeidimo šioms teisėms buvo padaryta žalos (viena iš galimybių – įrodyti, kad, priešingu atveju, t. y. tinkamai įgyvendinus EB teisės normą, būtų buvę išvengta pažeidimo) [14, p. 1224–1225]. Nepaisant to, remiantis tokia plačia asmeniui suteikiamų teisių formuluote, atsivėrė galimybės

² Ši formuluotė paimta iš *Van Gend en Loos* bylos: Case 26/62 *NV Algemene transporte n expeditie onderneming Van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR, b dalis.

labai plačiai aiškinti šią pirmąją valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygą. Todėl iki šių dienų beveik nėra buvę Teismo bylų, kuriose būtų nustatyta, jog EB teisės norma nesuteikė asmeniui konkrečių teisių [18, p. 63–64]. Teismas, nagrinėdamas atvejus dėl Sutarties straipsnių pažeidimo *Brasserie du Pêcheur and Factortame, Hedley Lomas* bylose, yra pripažinęs, kad Sutarties 30, 34 ir 52 straipsniai suteikė teises asmeniui. Didesnėje dalyje bylų Teismas konstatavo, jog EB antrinės teisės aktų normos suteikė teises asmeniui. Čia paminėtinos *Francovich, Wagner Miret, Bonifaci and Berto, Palmisani, Maso, El Corte Ingles, Faccini Dori, Dillenkofer, Rechenberger, Hedley Lomas, Stockholm Lindopark* bylos. Apibendrinant galima daryti išvadą, kad pats Teismas dažniausiai konstatuodavo, jog konkrečia EB teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui bei nepalikdavo galimybės nacionaliniam teismui aiškinti šią atsakomybės sąlygą.

Francovich byloje pripažinta bei *Dillenkofer* byloje patvirtinta, jog tais atvejais, kai direktyvos neįgyvendinamos/netinkamai įgyvendinamos taip pat būtina apibrėžti asmeniui suteikiamų teisių turinį pagal direktyvos nuostatas [35, p. 77]. Atskirai ši sąlyga užsienio teisinėje literatūroje nėra analizuojama. Tai nedaroma dėl kelių priežasčių. Pirmą, ši sąlyga taikoma tik tada, kai kyla valstybės atsakomybės klausimas dėl direktyvos neįgyvendinimo/netinkamo įgyvendinimo. Antra, Teismas, nagrinėdamas bylas, susijusias su direktyvų neįgyvendinimu/netinkamu įgyvendinimu, bei nustatęs, kad iš direktyvos teksto galima identifikuoti asmeniui suteikiamą teisę, paprastai pripažindavo, kad galima apibrėžti ir tokios teisės turinį.

Teisinėje literatūroje yra išsakyta nuomonė, kad nustatyti asmeniui suteikiamų teisių turinį – tai nustatyti, ar direktyvos nuostatos, pagal kurias būtų galima identifikuoti asmeniui suteikiamų teisių turinį, yra aiškios, tikslios ir besąlyginės bei yra tiesiogiai veikiančios [17, p. 91]. Šis pastebėjimas yra teisingas, tačiau būtina atkreipti dėmesį į tai, kad nustatyti asmeniui suteikiamų teisių turinį bei pripažinti, jog direktyvos nuostatos yra tiesiogiai veikiančios – du skirtingi dalykai. Skirtumas tas, kad, norint įsitikinti, ar direktyvos nuostatos atitinka tiesioginio veikimo reikalavimus, būtina nustatyti, ar jos yra aiškios, tikslios, besąlyginės, suteikia asmeniui teises bei pagal šias nuostatas yra galimybė nustatyti šių teisių turinį. Kalbant apie pirmąją valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygą, užtenka įsitikinti, ar yra asmeniui suteikiamos teisės bei šių teisių turinio apibrėžimas, tačiau nebūtina nustatyti, ar direktyvos nuostatos yra aiškios, tikslios ir besąlyginės. Tokia išvada darytina todėl, kad valstybių atsakomybė dėl žalos kyla ir tais atvejais, kai direktyvos nuostatos nėra tiesiogiai veikiančios.

2.4. Antroji atsakomybės sąlyga – pažeidimo pakankamas rimtumas

Tam, kad kiltų valstybių atsakomybė dėl žalos, reikalinga dar viena sąlyga – padarytas pažeidimas turi būti pakankamai rimtas. Šią sąlygą Teismas pirmą kartą suformulavo *Brasserie du Pêcheur and Factortame* by-

loje bei plėtojo vėlesnėje savo jurisprudencijoje [19, p. 266]. Galima būtų išskirti tokius šios sąlygos aspektus. Pirmą, pateikti pakankamai rimto pažeidimo sampratą. Antra, apibrėžti, kokiais atvejais valstybė narė, vykdydama įsipareigojimus vadovaujantis EB teise, turi plačią/siaurą diskrecijos teisę, ir, kokiais atvejais tokios teisės iš viso neturi [18, p. 64–66]. Kiekvienu atveju pažeidimo pakankamą rimtumą vertina nacionalinis teismas, nagrinėjantis konkrečią bylą.

2.4.1. Pakankamai rimto pažeidimo samprata

Nustatyti, ar pažeidimas yra pakankamai rimtas, paprastai nėra lengva. Todėl Teismas *Brasserie du Pêcheur and Factortame* byloje pateikė pakankamai rimto pažeidimo sampratą. Teismas pripažino, kad svarbiausias dalykas, į kurį turi būti atsižvelgiama, yra tai, ar valstybės narės institucija akivaizdžiai ir šiurkščiai pažeidė savo diskrecijos teisės ribas. Šioje byloje Teismas taip pat pateikė konkrečius kriterijus, į kuriuos kiekvienu atveju turi atsižvelgti nacionalinis teismas, vertindamas, ar pažeidimas yra pakankamai rimtas. Beje, šie kriterijai taikomi tiek sprendžiant valstybių atsakomybės dėl žalos pažeidus EB teisę, tiek EB institucijų deliktinės atsakomybės, remiantis Sutarties 235 ir 288 straipsniais, klausimus. Šie kriterijai yra tokie: pažeistos EB teisės normos aiškumas ir apibrėžtumas; EB teisės normos diskrecijos teisės, paliktos valstybės narės institucijai, mastas; pažeidimo ir patirtos žalos padarymas tyčia/netyčia, padarytos teisinės klaidos atleistinumas/neatleistinumas; ar buvo priimti/nepanaikinti nacionaliniai teisės aktai, prieštaraujantys EB teisei.

Pirmasis ir ketvirtasis kriterijai yra susiję tarpusavyje, todėl, jeigu EB teisės norma yra neaiški ir dviprasmiška, galima manyti, kad valstybės narės padaryta teisinė klaida yra atleistina [43, p. 211]. Trečiasis kriterijus yra susijęs su valstybės narės kaltės buvimu ir reiškia, kad kaltė – nebūtina valstybių atsakomybės dėl žalos sąlyga, tačiau į kaltės formą atsižvelgiama vertinant, ar pažeidimas laikytinas pakankamai rimtu [43, p. 212]. Penktasis kriterijus yra pats dviprasmiškiausias, todėl nėra iki galo aišku, ką juo Teismas norėjo pasakyti [43, p. 211]. Manytina, kad šis kriterijus yra susijęs su vertinimu, ar valstybės narės institucija ėmėsi neatidėliotinių priemonių užkirsti kelią EB teisės pažeidimui, ar panaikino galiojančius teisės aktus/nepriėmė naujų teisės aktų, kurie prieštarautų EB teisės reikalavimams. Antrasis kriterijus yra pats svarbiausias bei susijęs su vertinimu, ar valstybės narės institucija akivaizdžiai ir šiurkščiai pažeidė savo diskrecijos teisės ribas. Šis kriterijus toliau bus detalčiau aptartas.

Tenka pripažinti, kad visi minėti kriterijai, į kuriuos turi atsižvelgti nacionalinis teismas sprenddamas, ar pažeidimas laikytinas pakankamai rimtu, yra daugiau subjektyvūs nei objektyvūs. Todėl dėl jų neapibrėžtumo ir interpretavimo laisvės gali susidaryti tokia situacija, jog vienu atveju nacionalinis teismas pripažins, kad EB teisės pažeidimas yra pakankamai rimtas, o kitu atveju bus priimtas visai priešingas sprendimas.

Tam tikrais atvejais, EB teisės pažeidimas yra laikomas pakankamai rimtu *per se* (pats savaime) [43, p.

212–213]. Pirma, Teismas anksčiau jau yra sprendęs konkrečią bylą pagal Sutarties 226 straipsnį ir konstatavęs ginčijamo pažeidimo priešingumą EB teisei. Antra, iš Teismo priimto preliminarus nutarimo yra aišku, jog valstybė narė savo elgesiu pažeidė EB teisės reikalavimus. Trečia, iš nusistovėjusios Teismo praktikos nagrinėjamu klausimu yra aišku, jog valstybė narė savo elgesiu pažeidė EB teisės reikalavimus. Ketvirta, valstybė narė kaip įmanoma greičiau nevykdė Teismo paskirtų laikinųjų apsaugos priemonių. Pavyzdžiu, galėtų būti *Larsy* byla [44], kurioje nacionalinės Belgijos valdžios institucijos iš esmės atsisakė vadovautis anksčiau Teismo priimtu sprendimu panašioje byloje. Todėl Teismas pats priėmė sprendimą, kad ginčijamas pažeidimas laikytinas pakankamai rimtu. Ši Teismo pozicija yra pagrįsta ir išplaukia iš EB teisės viršenybės, vienodo aiškinimo bei veiksmingumo principų.

2.4.2. Valstybės narės institucijos turimos diskrecijos teisės apibrėžimas

Svarbus klausimas sprendžiant, ar pažeidimas pakankamai rimtas, yra apibrėžti, kokiais atvejais valstybės narės institucijos plati diskrecijos teisė, o kokiais atvejais tokios teisės nėra [18, p. 66.]. *Haim* byloje Teismas yra konstatavęs, jog diskrecijos teisės buvimas ir mastas apibrėžiami ne pagal nacionalinės teisės nuostatas, bet remiantis EB teise. Tai esminė aplinkybė vertinant, ar nacionalinės valstybės narės institucijos pažeidė EB teisės nuostatas [46, p. 13].

Bendrajai teisine prasme diskrecija – tai teisinė galia pasirinkti tarp dviejų arba daugiau alternatyvų. Konstatuoti, ar valstybės narės padarytas pažeidimas yra pakankamai rimtas lengviau tais atvejais, kai nacionalinė valstybės narės institucija turi labai ribotą diskrecijos teisę/iš viso neturi šios teisės. Pavyzdžiui, valstybė narė privalo įgyvendinti direktyvą per griežtai apibrėžtą konkretų terminą – šiuo atveju ji neturi jokios pasirinkimo laisvės įgyvendinti direktyvos vėliau [16, p. 25]. Todėl, pasak Teismo, valstybei nesugebėjus laiku įgyvendinti direktyvos, galima konstatuoti apie pažeidimo pakankamą rimtumą³. Kitais žodžiais tariant, tais atvejais, kai nustatoma, jog institucija turėjo tik labai ribotą diskrecijos teisę/tokios teisės iš viso neturėjo, pats pažeidimo padarymo faktas yra pakankamas, o valstybė narė netenka teisės pasiteisinti dėl savo įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos užimtumo [16, p. 25]. Tačiau, remiantis naujausia Teismo praktika, pažeidimas laikomas pakankamai rimtu ir tais atvejais, kai valstybės narės institucija turi ribotą diskrecijos teisę/iš viso tokios teisės neturi [46, p. 692–693].

³ Case C-5/94 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.* [1996] ECR I-2553, 28 dalis; Joined cases C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 and C-190/94 *Erich Dillenkofer and Others v. Federal Republic of Germany* [1996] ECR I-4845. *Hedley Lomas* byloje Teismas pakeitė savo formuluotę, pateiktą *Brasserie* byloje ir pripažino, jog tais atvejais, kai valstybė narė turėjo tik labai ribotą diskrecijos teisę/iš viso jos neturėjo, pats padarytas pažeidimas laikomas pakankamai rimtu. Taip pat žr. Chris Hilson. The Role of Discretion in EC Law on non – contractual Liability // *Common Market Law Review*, volume 42, 2005. P. 677 – 695.

Kaip Teismas pripažino *Hedley Lomas* byloje, vykdomosios valdžios institucija nuolatos atsisakydama išduoti eksporto licencijas gyvus galvijus vežti į Ispaniją, pažeidė direktyvą 74/577. Ir tai turėjo būti laikoma pakankamai rimtu pažeidimu *Rechberger* byloje, susijusioje su įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos veiksmais. Buvo sprendžiama, ar direktyvos 90/314, reguliuojančios suorganizuotų išvykų klausimus, 7 straipsnis, yra tinkamai įgyvendintas Austrijos teisėje. Šioje byloje Teismas konstatavo, jog pagal anksčiau minėtos direktyvos 7 straipsnį valstybė narė, įgyvendindama šio straipsnio nuostatas, neturėjo jokios pasirinkimo laisvės, todėl pažeidimas turėjo būti laikomas pakankamai rimtu. Įdomus pavyzdys galėtų būti *Stockholm Lindopark* byla, kurioje keltas klausimas dėl netinkamo šeštosios Pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM) direktyvos perkėlimo į Švedijos teisę. Teismas konstatavo, kad valstybės narės institucija, įgyvendindama šią direktyvą, turėjo tik labai ribotą diskrecijos teisę, nes Švedijos teisėje nustatytas atleidimo nuo PVM pagrindas nebuvo pagrįstas šeštosios PVM direktyvos nuostatomis. Čia galima būtų konstatuoti, jog valstybių narių nesugebėjimas įgyvendinti direktyvų – viena dažniausiai pasitaikančių valstybių atsakomybės dėl žalos bylų rūšių. Ir tai visai suprantama, nes direktyvos – pagrindinė nacionalinės teisės derinimo su EB teise priemonė, kurias valstybės narės privalo įgyvendinti per griežtai apibrėžtą terminą bei užtikrinti, kad direktyvų tikslai būtų pasiekti.

Nustatyti, ar pažeidimas yra pakankamai rimtas daug sunkiau tais atvejais, kai valstybės narės institucija, vykdydama savo įgaliojimus, turi plačią diskrecijos teisę. Antai, *Brasserie du Pecheur and Factortame* byloje Teismas nustatė, kad, jeigu institucija turi plačias diskrecijos teises, tokiu atveju bus būtina vertinti, ar pats padarytas EB teisės pažeidimas yra pakankamai rimtas [46, p. 689/690]. Šis Teismo požiūris kritikuotinas, nes valstybių atsakomybės dėl žalos sąlyga, jog pažeidimas turi būti pakankamai rimtas, nustatyta kaip taikytina visų EB teisės pažeidimų atvejais. Todėl, kaip minėta anksčiau, pastaruoju metu Teismas vis dažniau vertina, ar pažeidimas laikytinas pakankamai rimtas ir tais atvejais, kai valstybės narės institucija turi ribotą diskrecijos teisę/tokios teisės iš viso neturi.

Teismo jurisprudencijoje yra bylų, kuriose pripažinta, jog valstybė narė pažeidė EB teisę, tačiau pažeidimas nebuvo pakankamai rimtas [18, p. 67]. Pavyzdžiu galėtų būti *British Telecommunications* byla, kurioje Teismas pats (o ne nacionalinis teismas) konstatavo, jog Didžioji Britanija aiškino Viešųjų pirkimų direktyvos 90/531 nuostatas, remdamasi gera valia, ir toks aiškinimas nebuvo akivaizdžiai priešingas šios direktyvos formuluotėms ir jos tikslui. Be to, nei Teismas buvo aiškinęs šios direktyvos nuostatas (kad tokiu aiškinimu galėtų pasiremti pati Didžioji Britanija), nei Europos Komisija buvo kėlus šį klausimą pagal Sutarties 226 straipsnį. Analogišką sprendimą, t. y., kad pažeidimas nelaikytinas pakankamai rimtu, Teismas priėmė ir *Denkavit* byloje, pateisindamas Vokietijos nesugebėjimą tinkamai įgyvendinti direktyvos nacionalinėje teisėje. Tai buvo

pateisinama pasiremiant tuo, kad Teismas anksčiau nebuvo išaiškinęs direktyvos nuostatų.

Apibendrinant galima konstatuoti, jog nėra tikslių kriterijų, kuriais remiantis nacionaliniai teismai galėtų nustatyti, ar pažeidimas laikytinas pakankamai rimtu. Tais atvejais, kai valstybės narės institucija įgyvendina detalias EB teisės nuostatas bei turi ribotą diskrecijos teisę/tokios teisės iš viso neturi, ji privalo būti labai atidi ir nenukrypti nuo EB teisės reikalavimų. Jeigu nuo šių reikalavimų nukrypstama, pats pažeidimo padarymo faktas laikomas pakankamai rimtu. Jeigu valstybės narės institucija turi plačias diskrecijos teises, nustatyti, ar pažeidimas pakankamai rimtas yra daug sunkiau. Šiuo atveju nacionaliniai teismai privalo detalčiai išanalizuoti individualias bylos aplinkybes ir tik tada priimti galutinį sprendimą dėl pažeidimo pakankamo rimtumo.

2.5. Trečioji atsakomybės sąlyga – priežastinis ryšys tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos

Valstybei narei padarius EB teisės pažeidimą, visais atvejais būtina nustatyti ir trečiąją atsakomybės sąlygą – priežastinį ryšį tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos. *Brasserie du Pecheur and Factortame* byloje Teismas nusprendė, kad priežastinio ryšio buvimą turi nustatyti patys nacionaliniai teismai. Be to, būtina nustatyti ne bet kokią, bet tiesioginį priežastinį ryšį tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos (priežastinis ryšys turi būti pakankamai glaudus). Tačiau tai nereiškia, kad priežastinis ryšys nustatomas pagal nacionalinės teisės nuostatas. Konstatuoti, jog tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos yra priežastinis ryšys visų pirma reikia pagal EB teisės nuostatas [15, p. 310]. Toks pastebėjimas yra visiškai teisingas, nes valstybių atsakomybė dėl žalos – EB teisės sąvoka, todėl ir visos atsakomybės sąlygos turi būti apibrėžtos ne pagal nacionalinės, bet pagal EB teisės reikalavimus.

Detaliausiai priežastinio ryšio nustatymo klausimai buvo analizuoti *Brinkmann* ir *Rechberger* bylose [15, p. 305]. *Brinkmann* byloje Teismas nustatė, kad direktyvos nuostatos nebuvo tinkamai perkeltos į nacionalinę Danijos teisę, ir pats nesugebėjimas įgyvendinti direktyvos nuostatų buvo pakankamai rimtas pažeidimas. Tačiau šiuo atveju Teismas nenustatė tiesioginio priežastinio ryšio tarp Danijos padaryto pažeidimo ir atsiradusios žalos. Toks sprendimas buvo priimtas dėl to, kad, nors ginčijama direktyva ir nebuvo įgyvendinta ministro dekretu, tačiau Danijos valdžios institucijos pripažino neatidėliotiną konkrečios direktyvos nuostatų veikimą. Taigi šioje byloje Teismas pats nusprendė, kad priežastinio ryšio nebuvo. *Rechberger* byloje, kurioje ginčas kilo dėl direktyvos, reguliuojančios organizuotų išvykų klausimus, neįgyvendinimo Austrijos teisėje, Teismas pripažino, kad, jeigu nacionalinis teismas nustato tiesioginį priežastinį ryšį, direktyvos nuostatų pažeidimo negali pašalinti neprotingas kelionių organizatoriaus elgesys arba atsiradusios nenumatytos aplinkybės. Todėl priežastinio ryšio grandinė negali būti taip paprastai pertraukta, nes direktyvos nuostatos gina ne kelionių organizatoriaus, bet vartotojo interesus.

Dillenkofer byloje Teismas konstatavo, jog valstybės atsakomybei kilti pakanka nustatyti ne bet kokią, o „normalų“ priežastinį ryšį. Stebėtina, tačiau Teismas vis dėlto nėra paaiškinęs, nei ką reikėtų laikyti „tiesioginiu“, nei „normaliu“ priežastiniu ryšiu. Todėl nacionalinis teismas kiekvienu konkrečiu atveju, remdamasis bylos faktinėmis aplinkybėmis, turi nuspręsti, ar priežastinis ryšys egzistuoja, t. y. konstatuoti ar būtent dėl minėto EB teisės pažeidimo, bet ne dėl kitų aplinkybių asmuo patyrė žalą. Taigi priežastinio ryšio tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos nustatymas – nacionalinių teismų prerogatyva. Antra, nacionalinis teismas turi pats, atsižvelgdamas į individualias bylos aplinkybes, įvertinti, ar konkrečiu atveju egzistuoja priežastinis ryšys. Trečia, priežastinis ryšys tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos nustatomas pagal EB teisės reikalavimus.

IŠVADOS

1. Valstybių atsakomybė dėl žalos buvo taikoma Teismo jurisprudencijoje kaip EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principų papildymas, reikšmingas asmens teisių apsaugai. Nors valstybių atsakomybė dėl žalos kildinama iš EB teisės, bet įgyvendinama nacionaliniu lygiu kiekvienoje valstybėje: valstybės narės, padariusios EB teisės pažeidimą, privalo atlyginti asmenims padarytą žalą pagal nacionalinės teisės nuostatas.

2. Valstybių atsakomybė dėl žalos kyla pažeidus EB teisės normą (direktyvą, reglamentą, kitą EB teisės aktą). Pripažįstama, jog būtina, kad egzistuotų trys atsakomybės sąlygos: pirma, EB teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui; jeigu ši norma yra direktyva, turi būti galimybė nustatyti asmeniui suteikiamų teisių turinį pagal direktyvos nuostatas; antra, pažeidimas yra pakankamai rimtas; trečia, yra tiesioginis priežastinis ryšys tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos.

3. Nėra svarbu, kokia valstybės narės institucija yra atsakinga. Svarbu tai, kad institucija, padariusi EB teisės pažeidimą, atlygintų asmens patirtą žalą.

4. Nustatyti, ar pažeista EB teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui, paprastai nėra sunku. Vertinti, ar pažeidimas laikytinas pakankamai rimtas, yra daug sunkiau. Todėl Teismas nustatė kriterijus, į kuriuos reikia atsižvelgti vertinant, ar pažeidimas laikytinas pakankamai rimtas: pažeistos EB teisės normos aiškumas ir apibrėžtumas; EB teisės normos diskrecijos teisės, paliktos valstybės narės institucijai, mastas; pažeidimas ir patirta žala – tyčiniai/netyčiniai, padarytos teisinės klaidos atleistinumas/neatleistinumas; ar buvo priimti/nepanaikinti nacionaliniai teisės aktai, prieštaraujantys EB teisei. Esminis klausimas, vertinant pažeidimo pakankamą rimtumą – valstybės narės institucijos turima diskrecijos teisė. Valstybės atsakomybei dėl žalos atsiradimo būtina nustatyti, ar yra tiesioginis priežastinis ryšys tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos. Priežastinis ryšys visais atvejais nustatomas pagal EB teisės nuostatas, atsižvelgiant į individualias bylos aplinkybes.

5. Praktiškai Teismas pats vertina, ar EB teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui. Nacionaliniam

teismui paliekama pačiam nustatyti, ar pažeidimas pakankamai rimtas bei ar tarp padaryto pažeidimo ir asmens patirtos žalos yra priežastinis ryšys. Vis dėlto Teismo jurisprudencijoje yra atvejų, kai jis vertino, ar pažeidimas laikytinas pakankamai rimtu ar tarp padaryto pažeidimo ir asmens patirtos žalos egzistavo priežastinis ryšys. Žala asmeniui visais atvejais atlyginama pagal nacionalinės teisės nuostatas.

LITERATŪRA

1. **Joined** Cases C-6/90 and C-9/90 *Andrea Francovich and others v. Italian Republic* [1991] ECR I-5357.
2. **Joined** Cases C-46/93 and C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Germany, and R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others* [1996] ECR I-1029.
3. **Joined** Cases C-178, 179, 188, 189 and 190/94 *Erich Dillenkofer and others v. Federal Republic of Germany* [1996] ECR I-4845.
4. **Consolidated** Version of the Treaty Establishing the European Community, OJ C 325–33, 2002.
5. **Moniz C. B.** Overview of the Mechanisms of Enforcement of Community Law // Enforcing Community Law from *Francovich* to *Köbler*: Twelve Years of the State Liability Principle, Academy of European Law Trier, Series of Publications. 2004. Vol. 37.
6. **Green N. and Barav A.** Damages in the National Courts for Breach of Community Law // Yearbook of European Law. 1986. Vol. 6.
7. **Case** 60/75 *Carmine Antonio Russo v. AIMA* [1976] ECR 45.
8. **Case** C-199/82 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. San Giorgio* [1983] ECR 3595.
9. **Case** C-192/95 *Comateb v. Directeur General des Douanes et Droits Indirects* [1997] ECR I-165.
10. **Case** C-213/89 *Factortame Ltd. V. Secretary of State for Transport* [1990] ECR I-2433.
11. **Case** 222/86 *UNECTEF v. Heylens* [1987] ECR 4097.
12. **Case** C-453/99 *Courage Ltd v. Crehan* [2001] ECR I-6297.
13. **Steiner J.** From direct effects to *Francovich*: shifting means of enforcement of Community Law // European Law Review. 1993. Vol. 18.
14. **Eilmansberger T.** The Relationship between Rights and Remedies in EC Law: in Reach of the Missing Link // Common Market Law Review. 2004. Vol. 41.
15. **Tridimas T.** Liability for Breach of Community Law: growing up and mellowing down? // Common Market Law Review. 2001. Vol. 38.
16. **Köck H. F. and Hintersteiner M.** The Concept of Member State Liability for Violation of Community Law and Its Shortcomings. An Analysis of the Case Law of the European Court of Justice on this Matter // Austrian Review of International and European Law. 1998. Vol. 3.
17. **Barav A.** State Liability in Damages for Breach of Community Law in the National Courts // Yearbook of European Law. 1996. Vol. 16.
18. **Aalto P.** Twelve Years of *Francovich* in the European Court of Justice: A Survey of the Case-law on the Interpretation of the Three Conditions of Liability // Enforcing Community Law from *Francovich* to *Köbler*: Twelve Years of the State Liability Principle, Academy of European Law Trier, Series of Publications. 2004. Vol. 37.
19. **Craig P., de Burca G.** EU Law. Text, Cases and Materials. Third edition. – Oxford: Oxford University Press, 2003.
20. **Convery J.** State Liability in the United Kingdom after *Brasserie du Pêcheur* // Common Market Law Review. 1997. Vol. 34.
21. **Wils W.** Concurrent Liability of the Community and a Member State // European Law Review. 1992. Vol. 17.
22. **Harlow C.** *Francovich* and the Problem of the Disobedient State // European Law Journal. 1999. Vol. 2.
23. **Case** C-334/92 *Wagner Miret v. Fondo de Garantía Salarial* [1993] ECR I-6911.
24. **Case** C-91/91 *Paola Faccini Dori v Recreb srl* [1994] ECR I-3325.
25. **Case** C-192/93 *El Corte Ingles SA v Cristina Blazquez Rivero* [1996] ECR I-1281.
26. **Joined** Cases C-283, 291 and 292/94 *Denkavit International v. Bundesamt für Finanzen* [1996] ECR I-5063.
27. **Case** C-392/93 *R. v. HM Treasury, ex p. British Telecommunications plc* [1996] ECR I-1631.
28. **Case** C-5/94 *R. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p. Hedley Lomas* [1996] ECR I-2553.
29. **Case** C-319/96 *Brinkmann Tabakfabriken GmbH v. Skatteministeriet* [1999] ECR I-5255.
30. **Case** C-140/97 *Rechberger v. Austria* [1999] ECR I-3499.
31. **Case** C-150/99 *Stockholm Lindöpark Aktiebolag v. Sweden* [2001] ECR I-493.
32. **Case** C-224/01 *Gerhard Köbler v. Republik Österreich* [2003] ECR I-10239.
33. **Van den Bergh R. and Schäfer H.-B.** State Liability for Infringement of the E.C. Treaty: Economic Arguments in Support of a Rule of „Obvious Negligence“ // European Law Review. 1998. Vol. 23.
34. **Vajda Ch.** Liability for Breach of Community Law: A Survey of the ECJ Cases Post *Factortame* // European Business Law Review. 2006. Vol. 17.
35. **Hervey T. K.** *Francovich* Liability Simplified. *Joined Cases C-178-9/94, 188, 189 and 190/94 Dillenkofer and others v. Federal Republic of Germany* // Industrial Law Journal. 1997. Vol. 26.
36. **Case** C-302/97 *Konle v. Republic of Austria* [1999] ECR I-3099.
37. **Case** C-66/95 *The Queen v. Secretary of State for Social Security, ex parte: Eunice Sutton* [1997] ECR I-2163.
38. **Case** C-9/70 *Grad v. Finanzamt Traunstein* [1970] ECR 825.
39. **Case** C-8/81 *Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt* [1982] ECR 53.
40. **Joined** cases C-94/95 and 95/95 *Bonifaci and Berto v. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (IPNS)* [1997] ECR I-3969.
41. **Case** C-261/95 *Palmisani v. INPS* [1997] ECR I-4025.
42. **Case** C-373/95 *Maso and Gazzetta v. IPNS* [1997] ECR I-4051.
43. **Hartley T. C.** European Union in a global context. Text, cases and materials. – Cambridge: Cambridge university press, 2004.
44. **Case** C-118/00 *Larsy v. INASTI* [2001] ECR I-5063.
45. **Case** C-424/97 *Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* [2000] ECR I-5148.
46. **Hilson Ch.** The Role of Discretion in EC Law on Non-contractual Liability // Common Market Law Review. 2005. Vol. 42.

MEMBER STATES LIABILITY IN DAMAGES CAUSED TO PRIVATE PARTIES FOR BREACHES OF THE LAW OF THE EUROPEAN COMMUNITY: THE ORIGIN, THE CONCEPTION AND THE CONDITIONS

Agnė Vaitkevičiūtė *

Mykolas Romeris University

S u m m a r y

This article analyses the origin, the conception of the member states liability in damages for breaches of EC law and also the conditions for liability, established by the Court. We can not find the provisions regulating the questions of member states liability in damages in the articles of the Treaty. The necessity to apply this kind of liability was introduced by the Court and in such a way complemented the principles of supremacy, direct effect and efficiency of EC law, which is vital for the protection of the rights of private parties. Member states liability in damages is enshrined in EC law, but implemented under national level in every member state. That is why a member state, having committed a breach of EC law, is obliged to pay compensation for harm caused to private parties by breaches of EC law for which it can be held responsible according to the provisions of national law.

Harm can be caused to private parties by infringing provisions of EC law. It is being acknowledged, that member states liability in damages arises where three conditions are met: firstly, the rule of law infringed must have intended to confer rights on private parties. If that rule of law is a directive, the content of the rights must be discernible on the basis of the provisions of the directive; secondly, the breach must be sufficiently serious; thirdly, there must be a direct causal link between the breach and the damage. The Court has established in its jurisprudence, that it is not important, which member state authority is responsible for the breach of EC law. The most important is the fact that member state authority is obliged to pay compensation for harm caused to private parties by breaches of EC law.

It is not difficult to identify, that the rule of law infringed must have intended to confer rights on private parties. Much more difficult is to determine, if the breach is sufficiently serious. Therefore the Court has established a number of factors which must be taken into consideration in determining, if the breach is sufficiently serious: the clarity and precision of the rule breached; the measure of discretion left by that rule to the national authorities; whether the infringement and the damage were intentional; whether any error of law was excusable; whether national measures or practices contrary to Community law were adopted or retained. The most essential question in examining the sufficiently seriousness of the breach is the measure of discretion left to the member state authority. For a member states liability in damages to arise there must be an existence of a direct causal link between the breach and the damage also. Causal link should be determined in the first place by Community law taking into consideration individual facts of the case.

The Court in practice estimates by itself, if the provision of EC law is intended to grant rights to a private party. Whereas, a national court estimates itself, if a breach is intended to be sufficiently serious and if there is a direct causal link between the breaches of the obligation resting on the member state and the damage sustained by the injured parties. However, in the practice there are still cases where the Court itself judged on not only the sufficiently seriousness of the breach, but also on the existence of a direct causal link between the breach of the obligation resting on the member state and the damage sustained by the injured parties. It is in accordance with the rules of national law on liability that a member state must pay compensation for harm caused to private parties by breaches of EC law.

Keywords: European Community, member states, member states liability in damages caused to private parties, the breach of EC law, the conditions of member states liability in damages, the grant of rights to a private party, sufficiently serious breach, member state authorities, the right of discretion, causal link between the breach and the harm caused to a private party.

* PhD student, lecturer of Department of European Union Law of Faculty of Law of the Mykolas Romeris University.