

VIEŠASIS INTERESAS IR JO GYNIMAS



AR IŠ TIESŲ PERMAINOS?

Šis leidinys - tai Lietuvos teisinės sistemos analizė viešojo intereso aspektu. LR Konstitucinis Teismas 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarime apibrėžė viešojo intereso sampratą, pažymėdamas, kad *viešuoju interesu laikytinas ne bet koks teisėtas asmens ar grupės asmenų interesas, o tik toks, kuris atspindi ir išreiškia pamatinės visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija; tai inter alia visuomenės atvirumas ir darna, teisingumas, asmens teisės ir laisvės, teisės viešpatavimas ir kt.* Tiesa, dėl vertybių dar vieningai nesutariama. Kitoje nutartyje KT nurodė, kad *viešasis interesas yra dinamiškas, kintantis* (Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d., 2006 m. rugsėjo 21 d., 2007 m. gegužės 15 d. nutarimai), o juk pamatinės vertybės nekinta! Profesorius Alfonsas Vaišvila viešuoju interesu vadina bendruoju visuomenės interesu pagrįstas vertybes. Bendrasis interesas pirmiausiai susijęs su tautos saugumo, išlikimo, politinės laisvės ir nepriklausomybės vertybėmis ir poreikiu jas apginti, išlaikyti. A.Vaišvilos nuomone, su privataus intereso įsivyravimu prasideda Lietuvos valstybės ir visuomenės riedėjimas žemyn, ir taip nuo XVI a., kai Lietuva prarado valstybingumą. Nemokėdami naudotis laisve, Lietuvos bajorai du šimtus metų mokėsi ją branginti nelaisvėje, mokėsi privatų interesą derinti su bendruoju (viešuoju).

Panaši būklė ir šiandienos mūsų valstybėje. Nuvilta kelis dešimtmečius skiepyto primityvaus kolektyvizmo, visuomenė metėsi į kitą kraštutinumą – į privataus intereso adoravimą. Atkūrus nepriklausomybę iš teismų sistemos pirmiausia buvo pašalintas tarėjų institutas. Taip visuomenė neteko galios įtakoti teismų darbo ir priimamų sprendimų. Šiandien Lietuva bene vienintelė ES valstybė, teismuose neturinti visuomenės atstovų.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra konstatuota, kad *viešojo intereso, kaip valstybės pripažinto ir teisės ginamo visuomeninio intereso, įgyvendinimas yra viena svarbiausių pačios visuomenės egzistavimo ir raidos sąlygų* (Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimai). Tačiau viešojo intereso deramai negina pati prokuratūra - LR Generalinėje prokuratūroje netgi panaikintas skyrius viešajam interesui ginti.

Pagal LR įstatymus viešąjį interesą turėtų ginti specialios viešojo administravimo institucijos. Bet daugelis jų - Valstybės kontrolės departamentas, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba ir kt. - net neturi teisės kreiptis į teismą. Todėl raginimai valstybės institucijas uoliau ginti viešąjį interesą tėra teisiškai nereglamentuotas tuščiažodžiavimas.

Konstitucinis Teismas 2000 m. gruodžio 21 d. nutarime pažymėjo, kad teismai taip pat yra įpareigoti ginti viešąjį interesą. Bet sunku ginti tai, kas neapibrėžta, nuolat kinta, nėra suformuotos vieningos teismų praktikos. Todėl viešąjį interesą teismai dažniausiai gina tik viešajai opinijai spaudžiant.

Pagal Konstituciją natūrali gamtinė aplinka, gyvūnija ir augalija, atskiri gamtos objektai, taip pat ypač vertingos vietovės yra visuotinę reikšmę turinčios nacionalinės vertybės; užtikrinti jų apsaugą bei gamtos išteklių racionalų naudojimą ir gausinimą - tai viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė (LR Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas).

2002 m. Lietuvoje įsigaliojo Jungtinių Tautų Europos Ekonominės komisijos konvencija dėl visuomenės teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais (toliau – Orhuso konvencija). Ši konvencija priskiriama žmogaus teisių sričiai, nes gina pamatinės visuomenės vertybes. Tačiau realiai piliečiai joje suteiktomis teisėmis pasinaudoti negali. Teismų sistema sutvarkyta taip, kad privatūs interesai ginami aktyviau - už jų slypi finansiniai ištekliai, vadinasi, ir galia. Todėl pamatinės visuomenės vertybės genamos į kasdieninio gyvenimo užribį.

Tai per du nepriklausomybės dešimtmečius neabejotinai paveikė visuomenės sąmonę. Politinio elito teisinis nihilizmas ir asmeninės naudos vaikymasis galiausiai ne tik nuslopino pilietiškumą, bet ir pakirto žmonių tikėjimą savo valstybe. Šimtai tūkstančių praradusiųjų viltį pritapti ir dirbti tėvynės labui pasirinko emigracijos kelią. Dauguma jų į Lietuvą niekada nesugrįš. Neišgalinti savo piliečiams garantuoti teisingumo, įstatymų darnos ir jų viršenybės valstybė turi pripažinti, kad išvykstančiųjų ateitimi, jų socialinių, ekonominių ir kitų teisių apsauga labiau pajėgios pasirūpinti kitos valstybės. Jau kuris laikas mūsų šalis tenkinasi vaidmeniu donoro, teikiančio kitų šalių darbo rinkai gerai paruoštus darbingo amžiaus specialistus - profesionalius gydytojus, statybininkus,

vairuotojus, pasilikdama išimtinę prievolę išlaikyti senyvo amžiaus arba nedarbingus ir socialiai remtinus piliečius. Matyt, artimiausiu metu teks susitaikyti ir su būsimuoju imigracijos srautu.

Ilgokai ignoravęs šeimos instituto irimą, mažėjančią gimstamumą ir masinę piliečių emigraciją politinis elitas pagaliau ėmė suvokti nacionalinės tragedijos mastą. Greitų sprendimų tokioje situacijoje nebūna. Dėl to pasirinktas vienintelis, daug materialinių resursų nereikalaujantis, bet sudėtingas kelias - piliečių pasitikėjimo savo valstybe atkūrimas. Ji galima atkurti per bendrąją naudą, bendrąjį interesą, kuris vyrautų prieš privačius interesus, nes, anot prof. A. Vaišvilos, tik viešojo intereso viršenybės prieš privačius interesus sąlygomis tauta gali išlikti ir siekti pažangos.

Prieš dvejus metus Lietuvoje visuomenės pastangomis buvo inicijuotas viešojo intereso gynimo įstatymas. Teisininkai nesutarė net dėl paties viešojo intereso apibrėžimo, todėl įstatymas nebuvo priimtas. Vis dėlto permainos teisėkūroje ir teismuose prasidėjo. Faktas, kad 700 Lietuvos teisėjų kasdien išnagrinėja po 1000 bylų, anot LAT pirmininko Gintaro Kryževičiaus, rodo, kad padėtis nėra beviltiška. LR Teisingumo ministras Remigijus Šimašius tvirtina, jog teismuose aktyviai diegiama elektroninė sistema ir žmonės greitai galės visus su byla susijusius dokumentus perduoti ir gauti iš teismo elektroniniu būdu, pvz., pateikti prašymą dėl teismo įsakymo. Teisėjai taip pat daugelį dalykų galės atlikti elektroninėje erdvėje, priimti kai kuriuos sprendimus. Paprastesnė taps liudytojų apklausa – jie galės būti apklausiami vaizdo konferencijos, telekonferencijos ar panašiu būdu. Teismo posėdžių protokolai nebus rašomi ranka, o garso įrašymo įranga. Procesinius dokumentus advokatams, antstoliams, notarams, valstybės ir savivaldybių įmonėms, įstaigoms ir organizacijoms, finansų įstaigoms bei draudimo įmonėms teismas taip pat teiks elektroninių ryšių priemonėmis. Į elektroninę erdvę persikels antstolių vykdomas turto pardavimo iš varžytinių procesas, internete atliekami pardavimai taps sąžiningesni, skaidresni, pritrauks daugiau varžytinių dalyvių, sudarys geresnes galimybes turtą parduoti už aukščiausią kainą.

Minimos permainos esminės. Bet ar to pakanka, kad grįžtų visuomenės pasitikėjimais teismais, teisėtvarkos sistema ir pačia valstybe?

Apie pamatines vertybes, jų gynimą ir permainas teismų sistemoje daug diskutuota šių metų balandžio mėnesį LR Seime surengtose konferencijose „Viešasis interesas ir jo gynimas“ bei „Lietuvos teisinė sistema“. Jose dalyvavo mokslininkai, teisininkai, teismų, prokuratūros, kitų teisėtvarkos institucijų darbuotojai, visuomeninių judėjimų atstovai. Šiame leidinyje pateikiama abiejų konferencijų medžiaga chronologine tvarka.

Dėl laiko stokos konferencijose sutrumpinti pranešimų tekstai ir nepasakytos kalbos, autoriams pateikus, spausdinamos visos.

Vytautas Budnikas

VIEŠASIS INTERESAS IR JO GYNIMAS I KONFERENCIJA

Balandžio 8 d. LR Seimo žmogaus teisių komitetas kartu su Lietuvos žmogaus teisių asociacija surengė konferenciją „Viešasis interesas ir jo gynimas“. Joje dalyvavo Lietuvos teismų teisėjai, prokuratūros darbuotojai, teisės mokslininkai, teisininkai ir visuomeninių organizacijų atstovai. Konferencijoje aptartas viešojo intereso sampratos klausimas, teismų praktika vertinant viešąjį interesą, esminės viešojo intereso gynimo problemos, prokuroro vaidmuo ginant viešąjį interesą, viešojo intereso užtikrinimas energetikos srityje, aplinkos ir kultūros paveldo kaip viešojo intereso objekto tema, visuomenės dalyvavimas priimant svarbiausius sprendimus.

Konferencijos pranešimai svarbūs tuo, kad Lietuvoje iš esmės viešasis interesas visais aspektais ir taip plačiai dar nebuvo nagrinėjamas.

**Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija
Parlamentinių tyrimų departamentas**

**VIEŠOJO INTERESO SĄVOKA, JOS VARTOJIMAS
ES VALSTYBIŲ IR ES TEISĖS AKTUOSE,
VIEŠOJO INTERESO GYNIMAS**

Viešojo intereso sąvokos apibrėžimo teisės aktuose problema

Filosofijos, sociologijos, ekonomikos, politologijos, teisės mokslų teoretikai viešojo intereso (angl. *public interest*) sąvoką¹ gvildena šimtmečius ir yra sukūrę daug jos interpretacijų². Moderniaisiais laikais ši sąvoka persikėlė į norminio teisinio reguliavimo lygmenį, paplito labai įvairiose jo srityse ir gali būti aptinkama daugelio Europos valstybių bei tarptautinės teisės aktuose – faktiškai visur, kur vienų ar kitų teisės normų kūrėjai įžvelgia būtinybę nustatyti tam tikrą reglamentavimą, specifiskai apsaugantį visuomenės ar bent jos dalies svarbius poreikius nuo galimai jiems kylančių grėsmių. Vartojant viešojo intereso sąvoką itin plačiame teisinio reguliavime kontekste, ES šalių teisės aktuose paprastai nesistengiama formuluoti norminių jos apibrėžimų. Šios sąvokos aiškinimas dėl jos daugiaaspektiškumo tradiciškai paliekamas teismų praktikai³. Nacionalinių teismų, Europos Žmogaus teisių teismo, Europos Teisingumo teismo praktika viešojo intereso sąvokos turinį teisės aktuose atskleidžia per tokias kategorijas kaip socialinis teisingumas, teisėtumas, objektyvumas, vertybių prioritetas kiekybės atžvilgiu, proporcingumas, interesų derinimas ir kt. Iš Europos Teisingumo teismo jurisprudencijos analizės yra daroma išvada, kad šio teismo interpretacijoje viešojo intereso koncepcija pabrėžia kolektyvinio intereso prioritetą prieš individualių subjektų privačius interesus⁴. Tuo pačiu viešasis interesas suprantamas kaip plati sąvoka, apimanti politinę, socialinę, kultūrinę ir dvasinę viešojo gyvenimo sritis, kuriai būdingas dinamizmas⁵. Vadinasi, ji gali kisti kartu su pačia visuomene ir būti vis naujai interpretuojama įvairiose teisės taikymo srityse.

Viešojo intereso sąvokos vartojimas ES valstybių ir ES teisės aktuose

Kalbant apie viešojo intereso sąvokos vartojimą nacionaliniuose ES šalių teisės aktuose, visų pirma konstatuotinas jos paplitimas šių šalių konstitucijose. Čia viešasis interesas itin dažnai minimas privачios nuosavybės teisės apribojimo kontekste. Pvz. Estijos Konstitucijos 32 str. nurodo, kad nuosavybė gali būti paimta be savininko sutikimo tik esant viešajam interesui įstatymo numatytais atvejais ir tvarka bei sąžiningai ir nedelsiant atlyginant; nuosavybė negali būti naudojama priešingai viešajam interesui⁶. Vengrijos Konstitucijos 13 str. nurodo, kad nuosavybė gali būti eksproprijauta tik išimtiniais atvejais, kai to reikalauja viešasis interesas, ir tik įstatymo numatytais atvejais ir tvarka, pilnai, besąlygiškai ir nedelsiant kompensuojant⁷. Nyderlandų Konstitucijos 14 str. nurodo, kad ekspropriacija galima tik dėl viešojo intereso su išankstiniu visišku atlyginimu pagal parlamento priimtą įstatymą (išankstinis atlyginimas nebūtinai ypatingais nedelstinos ekspropriacijos atvejais); parlamento ar jo priimto įstatymo numatytais atvejais pilnai ar dalinai kompensuojama už kompetentingos institucijos, veikusios viešojo intereso labui, padarytą žalą nuosavybei ar savininko teisių apribojimus⁸. Vokietijos pagrindinio įstatymo 14 str. nurodo, kad nuosavybė sukelia pareigas, o jos naudojimas turi tarnauti viešajam gerui; tik viešojo gėrio sumetimais galima ekspropriacija, kuri gali būti vykdoma pagal įstatymą, numatantį kompensacijos pobūdį ir dydį, o kompensacija turi būti nustatoma laikantis teisingo balanso tarp savininko interesų ir viešojo intereso⁹.

Be abejo, viešasis interesas ES šalių konstitucijose gali būti siejamas ne vien tik su nuosavybės eksproprijavimo klausimais. Pvz. Čekijos Konstitucijos 30 str. nurodo, kad parlamento Atstovų rūmai su

¹ Dažnai tapačia ar beveik tapačia prasme vartojamos ir kitos sąvokos - viešasis gėris (angl. *public good*), viešasis poreikis (angl. *public need*), bendrasis interesas (angl. *general interest*) ir kt.

² Plačiau apie tai: J. Gumbis. Public Interest: Problem of Conceptualisation. V., 2006 [http://mfo.smf.ktu.lt/Edukin/zumalas/archive/pdf/2006%201%20\(5n/1%20Jaunius%20Gum](http://mfo.smf.ktu.lt/Edukin/zumalas/archive/pdf/2006%201%20(5n/1%20Jaunius%20Gum)

³ D. Korsakaitė. Viešasis interesas valstybinio reguliavimo požiūriu: sampratos analizė ir formulavimas. V., 2006 http://www.leidykla.eu/fileadmin/Ekonomika/76/Diana_Korsakaite.pdf

⁴ Ir kai kurių Lietuvos teisės ekspertų nuomone, *pateikti bendrojo pobūdžio viešojo intereso sąvoką ne tik kad gana sudėtinga, bet ir nėra jokios prasmės (visada liks pavojus, kad vienas ar kitas atvejis bus pamirštas), todėl aiškinti šią sąvoką turėtų būti palikta vien teismų praktikai, kaip kad yra daugelyje pasaulio valstybių*. E. Laužikas, V. Mikelėnas, V. Nekrošius. Civilinio proceso teisė (I tomas). V., 2003; p. 267.

⁵ J. Gumbis. Public Interest: Problem of Conceptualisation. V., 2006 [http://info.smf.km.lt/Edukum/zumalas/archive/pdf/2006%201%20\(51\)/1%20Jaunius%20Gumbis.pdf](http://info.smf.km.lt/Edukum/zumalas/archive/pdf/2006%201%20(51)/1%20Jaunius%20Gumbis.pdf)

⁶ Ten pat.

⁷ The Constitution of the Republic of Estonia <http://www.legaltext.ee/text/en/X0000K1.htm>

⁸ The Constitution of the Republic of Hungary <http://www.mkab.hu/en/enpage5.htm>

⁹ The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008 <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/me-constitution-kingdom-of-the-netherlands-2008/07br2008gl09.pdf>

¹⁰ Basic Law for the Federal Republic of Germany <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

viešuoju interesu susijusių reikalų tyrimui gali sukurti tyrimų komisijas, kai to reikalauja bent penktadalis deputatų¹⁰; Vengrijos Konstitucijos 20 str. nurodo, kad parlamento nariai turi vykdyti savo pareigas viešojo intereso labui¹¹; Nyderlandų Konstitucijos 132 str. nurodo, kad savivaldos administracinių organų priimti sprendimai gali būti panaikinti tik karaliaus sprendimu ir tik tais atvejais, kai jie prieštarauja įstatymui ar viešajam interesui¹²; Slovėnijos Konstitucijos 74 str. nurodo, kad komercinė veikla negali prieštarauti viešajam interesui, o 155 str. nurodo, kad tam tikros įstatymų nuostatos gali turėti retrospektyvią galią, jei to reikalauja viešasis interesas, ir jokios įgytos teisės tuo nepažeidžiamos¹³.

Viešojo intereso sąvoka ES šalių teisės aktuose plačiai vartojama ir už konstitucijų ribų, t. y. nustatant detalesnę reguliavimą labai įvairiose visuomenės santykių srityse. Pvz. Austrijos Telekomunikacijų įstatymas (53 str.) įpareigoja transporto, inovacijų ir technologijų ministrą nustatyti transliavimo dažnių naudojimo ir licencijavimo tvarką, atsižvelgiant, be kita ko, į esminius viešojo intereso reikalavimus¹⁴; Švedijos Aplinkos kodeksas (3 skyriaus 6 str.) nurodo, kad žemės ir vandens teritorijos, kaip ir fizinė aplinka apskritai, kurios yra svarbios viešojo intereso požiūriu dėl savo gamtinės, kultūrinės ar rekreacinės vertės, turi būti įmanomai saugomos nuo jas žeidžiančių priemonių¹⁵; Suomijos Viešųjų prokurorų įstatymo 1 str. nustato prokurorų pareigą vykdyti baudžiamąjį persekiojimą, be kita ko, viešąjį interesą atitinkančiu būdu¹⁶; Prancūzijos Intelektualinės nuosavybės kodeksas (L613-18 str.) tam tikrais atvejais numato galimybę valdžios institucijų sprendimais išduoti licencijas pagal patentus, kurių savininkai nesudaro galimybės jais pasinaudoti, jeigu negalėjimas pasinaudoti šiais patentais esmingai trukdo ekonomikos raidai ir prieštarauja viešajam interesui¹⁷. Vokietijos Administracinio proceso įstatymas (28 str.) nurodo, kad prieš įgyvendinant administracinius valdžios institucijų sprendimus, kurie liečia tam tikrus suinteresuotus asmenis, turi būti išklausomi šių asmenų komentarai dėl susijusių su tais sprendimais faktų. Tačiau ši garantija gali būti tam tikrais atvejais netaikoma, tarp jų - kai nedelsiamas sprendimas yra būtinas viešojo intereso požiūriu¹⁸.

Viešojo intereso terminas taip pat plačiai paplitęs įvairių reguliavimo sričių ES teisės aktuose. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva Dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo (95/46/EB)¹⁹ numato viešąjį interesą kaip vieną iš asmens duomenų tvarkymo pagrindų greta tokių pagrindų kaip gyvybiniai duomenų subjekto interesai, teisėti duomenų valdytojo interesai ir kt. (7 str.). Ši direktyva taip pat leidžia dėl svarbaus viešojo intereso tvarkyti asmens duomenis, kurie atskleidžia jo rasinę ar etninę kilmę, politines, religines ar filosofines pažiūras, priklausymą profesinėms sąjungoms, taip pat tvarkyti duomenis apie asmens sveikatą ar intymų gyvenimą, kas bendru atveju yra draustina (8 str.), ir perduoti tokius duomenis trečiajai šaliai, kuri neužtikrina adekvataus jų apsaugos lygio (26 str.). Tarybos direktyva Dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos (2006/112/EB)²⁰ numato daugelį su viešuoju interesu susijusių veiklos sričių (pašto tarnybų veikla, ligoninių ir medicininės priežiūros veikla, su globa ir rūpyba bei socialinės apsaugos darbu glaudžiai susijusių paslaugų ir prekių tiekimas, švietimas ir kt.), kuriose atliekamos transakcijos neapmokestinamos PVM (132 str.). Europos Parlamento ir Tarybos direktyva Dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (2004/18/EB)²¹ leidžia šių sutarčių sudarymo procese viešojo intereso sumetimais apriboti tam tikros informacijos skelbimą. Pvz., perkančiosios organizacijos gali nuspręsti, kad tam tikra informacija apie sutarties sudarymą arba preliminarinio susitarimo sudarymą arba leidimą dalyvauti dinaminėje pirkimo sistemoje gali būti nesuteikiama, kai tokios informacijos suteikimas trukdytų teisėsaugos institucijoms arba kitaip prieštarautų viešajam interesui arba pažeistų viešųjų ir privačiųjų ūkio subjektų teisėtus komercinius interesus arba galėtų pakenkti sąžiningai konkurencijai tarp jų (41 str.).

Viešojo intereso gynimas

Viešojo intereso gynimui gali būti panaudotos įvairios baudžiamosios, administracinės, civilinės ir kt. teisinės priemonės, numatytos vienos ar kitos valstybės įstatymuose, taip pat įvairūs ne teisiniai poveikio visuomenei ir valdžios institucijoms mechanizmai. Subjektų, privalančių ar galinčių ginti viešąjį interesą,

10 Constitution of the Czech Republic <http://www.concourt.cz/view/czech-constitution>

11 "The Constitution of the Republic of Hungary <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>

12 The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008

http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/me-constito-kingdom-of-the-netherlands-2008/07br2008g_109.pdf

13 Slovenia Constitution <http://www.servat.unibe.ch/icl/si0Q000.html>

14 Federal Act Enacting a Telecommunications Act

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_2003_1_70

15 The Swedish Environmental Code http://www.regeringen.se/conten t/l/c6/02/28/47/385efl_2a.pdf

16 Act on Public Prosecutors http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1997/en_19970199.pdf

17 Intellectual property code http://195.83.177.9/upl/pdf/code_35.pdf

18 Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG)

http://www.iuscomp.org/gla/statutes/V_vwVfG.htm

19 http://www3.lrs.lt/c-bin/eu/getgr?C_1=bin&c2=7879&c3=6490

20 http://www3.lrs.lt/pls/interl/dokpaieska.showdoc bin?p_id=52308

21 http://www3.lrs.lt/pls/interl/dokpaieska.showdoc bin?p_id=49067

ratas irgi platus - tai ir teisėsaugos institucijos, ir įvairios valstybinės kontrolės bei priežiūros tarnybos, ir nevyriausybinių organizacijų, ir atskiri fiziniai asmenys. Pvz., prokurorai gali būti įpareigojami savo iniciatyva imtis baudžiamojo persekiojimo net ir tokių nusikaltimų, už kuriuos paprastai traukiama atsakomybė tik nukentėjusiajam reikalaujant ar jam pačiam imantis privataus kaltinimo, atvejais, jeigu konkrečioje byloje yra išvelgiamas viešasis interesas²². Prokurorai gali būti įpareigoti įstoti ir į civilines bylas, jeigu nustatoma, kad priešingu atveju viešasis interesas gali nebūti tinkamai apgintas²³. Į viešojo intereso gynimą įvairiomis formomis gali būti orientuota įvairių kontrolierių, ombudsmenų ir kt. specializuotų valstybės institucijų ar pareigūnų veikla²⁴. Daugelyje šalių įvairios nevyriausybinių organizacijų (vartotojų teisių gynimo, aplinkos apsaugos ir t. t.) aktyviai veikia, keldamos klausimus, susijusius su vienais ar kitais viešojo intereso aspektais ir darydamos poveikį vyriausybėms, kad šis interesas nebūtų ignoruojamas ar pažeidžiamas. Jos gali imtis ir teisinių priemonių, pvz., teikti skundus ar ieškinius, kad būtų apgintas tam tikras viešasis interesas, taip pat - teikti teisinę pagalbą tokius skundus ar ieškinius pateikiantiems subjektams²⁵. Procedūriniu požiūriu viešojo intereso gynimas gali vykti pagal įvairias procesines normas (baudžiamojo proceso, administracinės bylų teisenos, civilinio proceso ar kt. procesines taisykles). Kaip veiksmingi viešojo intereso gynimo mechanizmai, gali būti naudojami iš anglosaksų teisės atėję ir daugelyje Europos valstybių įteisinti vadinamieji grupės ieškiniai (angl. *class action*) arba atstovavimo ieškiniai. Jie suteikia galimybę tam tikroms struktūroms (valstybės institucijoms, nevyriausybiniams organizacijoms) atstovauti teisme tam tikros grupės (galimai - labai plačios) interesams. Tokiais ieškiniiais gali būti ginamos vartotojų teisės, tam tikri aplinkosaugos interesai ir kt.²⁶

Viešojo intereso gynimas daugeliu atveju yra pakankamai komplikuoja, dažnai su tam tikrais konfliktais susijusi veikla. Galimi atvejai, kai viešasis interesas nukenčia dėl to, kad visuomenėje esama tam tikro pasyvumo ar net baimės dėl galimų veiklos viešojo intereso labai pasekmių. Todėl valstybės gali taikyti tam tikras įstatymines priemones, skatinančias piliečius aktyviau veikti viešojo intereso gynimo kontekste. Pvz., Jungtinėje Karalystėje (išskyrus Šiaurės Airiją) veikia Atskleidimo viešojo intereso labai įstatymas²⁷. Jame numatytos tam tikros garantijos, kurios taikomos darbuotojams nustatyta tvarka atskleidusiems informaciją apie visuomenei pavojingus dalykus, susijusius su jų darbo vieta - dėl informacijos atskleidimo viešojo intereso labai darbuotojas negali būti atleidžiamas, perkeltas į žemesnes pareigas, negali būti sustabdyta jo karjera. Jei tokias priemones darbuotojas visgi patiria, jis gali kreiptis į Darbo tribunolą²⁸. Kad ši apsauga būtų taikoma, atskleidimas viešojo intereso labai turi būti tinkamas, t. y. atskleidžiama informacija turi būti susijusi su tam tikrais įstatymo numatytais dalykais (nusikaltimo padarymas, teisinių įpareigojimų nevykdymas, nusižengimas teisingumui, pavojus asmenų sveikatai ir saugumui, žala aplinkai, visų paminėtų dalykų slėpimas), be to, ji turi būti atskleidžiama įstatymo nurodytiems asmenims (priklausomai nuo aplinkybių tai gali būti darbdavys, tam tikrų sričių kontrolės pareigūnai ir kt.).²⁹

Parengė V. Punelis

Teisinės ir politinės informacijos skyrius

22 Pvz., Lenkijos Baudžiamojo proceso kodekso 60 str. nurodoma, kad privataus kaltinimo tvarka nagrinėjamų nusikaltimų bylose prokuroras pats inicijuoja procesą ar įstoja į jau vykstančią bylą, jeigu to reikalauja visuomenės interesas.

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego <http://isap.seim.gov.pl/Download?id=VvTJU19970890555&type=3>

23 Tokius įpareigojimus prokurorams numato daugelio kontinentinės teisės valstybių (Prancūzijos, Belgijos, Italijos, Ispanijos ir kt.) įstatymai.

The Eurojustice network of European Prosecutors-General <http://www.euro-justice.com/member-states/>

24 Pvz., Lenkijos valstybinė Konkurencijos ir vartotojų apsaugos tarnyba, veikdama viešojo intereso sumetimais, kelia administracines bylas dėl kolektyvinių vartotojų interesų pažeidimų. Tuo tarpu Švedijos Vaikų ombudsmenas neturi plačių kontrolės įgaliojimų ir negali kištis į konkrečias bylas, tačiau viešąjį interesą gina atvirų debatų, informacijos sklaidimo, pasiūlymų teikimo valdžios institucijoms ir pan. formomis.

Consumer protection in Poland <http://www.uokik.gov.pl/consumer-protection-in-poland.php#> About the Ombudsman for Children in Sweden <http://www.barnombudsmannen.se/Adfinity.aspx?pageid=7043>

25 Tokios organizacijos pavyzdys galėtų būti Vengrijoje veikianti Aplinkos valdymo ir teisės asociacija (angl. *Environmental Management and Law Association* (EMLA), kuri yra ne pelno siekianti nevyriausybinių organizacija, užsiimanti teisiniu konsultavimu ir dalyvavimu su viešuoju interesu susijusiose aplinkosaugos bylose, atliekanti aplinkos mokslinius tyrimus, vykdanči šviečiamąją veiklą ir kai kuriuos aplinkos valdymo projektus.

Environmental Management and Law Association <http://emla.hu/englishsite/index.shtml>

Apskritai įvairiose šalyse dirba daug skirtingo tipo ir specializacijos organizacijų, kurias vienija į ne pelną orientuota veikla vienokio ar kitokio viešojo intereso labui. Nuorodos į kai kurių tokių organizacijų interneto svetaines: <http://www.pila.ie/publicinterestlaw/pilinternational.html>

Egzistuoja ir tarptautinės struktūros, prisidedančios prie viešojo intereso apsaugos per nevyriausybines organizacijas įvairiose šalyse. Tokia struktūra pvz. yra Pasaulinis viešojo intereso teisės tinklas (angl. *The Global Network for Public Interest Law* (PILnet). <http://www.pilnet.org/public-interest-law-programs.html>

26 Grupės ieškinio reguliavimo analizė ir pasiūlymai dėl šio instituto tobulinimo. Teisingumo ministerija, V., 2008. http://www.tm.lt/dok/tvrimai/Moksl_tyrimas_grupes_ieskinys.pdf

27 Public Interest Disclosure Act, 1998. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23>

28 Employment Tribunals: an introduction.

http://www.direct.gov.uk/en/Employment/ResolvingWorkplaceDisputes/Employmenttribunals/DG_10028122

29 Protection of whistleblowers http://www.direct.gov.uk/en/Employment/ResolvingWorkplaceDisputes/Whistleblowingintheworkplace/DG_10026552

PAMATINĖS VERTYBĖS SAUGO KONSTITUCIJA

Konferenciją „Viešasis interesas ir jo gynimas“ atidarė Seimo Žmogaus teisių komiteto pirmininkas Arminas Lydeka:

Mieli kolegos, gerbiami Temidės tarnai, mokslininkai, visuomenės aktyvistai, sveikinu jus konferencijoje „Viešasis interesas ir jo gynimas“.

Valstybės Konstitucijos priedermė garantuoti konstitucines teises. LR Konstitucinis Teismas ne kartą yra pasisakęs dėl viešojo intereso sampratos, pabrėždamas, kad viešasis interesas išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias gina ir saugo Konstitucija, be kitų, ir asmens teises bei laisves. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra pasakęs, kad žmogaus teisių ir laisvių apsauga ir gynimas yra vienas iš svarbiausių valstybės ir visuomenės uždavinių. Tai reiškia, kad viešasis interesas reikalauja šalinti bet kokius šių žmogaus ir visuomenės vertybių pažeidimus.

Diskusija, kaip užtikrinti viešojo intereso gynimą, nepraranda aktualumo ir aktyvėjant pilietinei visuomenei įgauna vis aštresnį pobūdį. Pilietinė visuomenė reiškia nuomonę, kad viešasis interesas nepakankamai ginamas vartotojų teisių, aplinkos apsaugos, teritorijų planavimo, kultūros paveldo apsaugos, asmens duomenų teisinės apsaugos ir kitose srityse.

Pastaruosius kelerius metus ypač aktyviai keliamos iniciatyvos spręsti viešojo intereso gynimo instituto teisinio reguliavimo problemas, galbūt įstatymu įtvirtinti viešojo intereso apibrėžimą, sukonkretinti viešojo intereso gynimo sritis, aptariamas poreikis aiškiau nustatyti institucijų, turinčių teisę ginti viešąjį interesą, teises ir pareigas bei šių institucijų santykį su prokuratūra viešojo intereso gynimo srityje. Diskutuojama, ar nereikėtų plėsti subjektų, galinčių tiesiogiai kreiptis į teismą dėl galimo pažeisto viešojo intereso, skaičių.

Tačiau yra ir kita nuomonė, kad teisinis reglamentavimas yra pakankamas, viešojo intereso ribos nėra statiškos, reikšmės, kurios viename visuomenės ir valstybės raidos etape galėjo būti suprantamos kaip visuomenės poreikiai, kitame su visuomenės



Konferencijos moderatorius Seimo žmogaus teisių komiteto pirmininkas Arminas Lydeka

poreikių samprata gali gerokai prasilenkti.

Būtina užtikrinti teisingą įvairių visuomenės poreikių pusiausvyrą. Kiekvienu atveju teismas turi nustatyti, ar byloje ginamas interesas pripažintinas viešuoju interesu.

Universalaus apibrėžimo, kas yra viešasis interesas, deja, nėra ir negali būti. Žmogaus teisių komitetas kreipėsi į Seimo parlamentinių tyrimų departamentą prašydamas išanalizuoti, kaip kitose Europos šalyse suprantama viešojo intereso sąvoka, kokiame kontekste ji vartojama teisės aktuose, kaip suprantamas viešojo intereso gynimo procesas. Šio tyrimo medžiaga yra jums išdalinta. Analizėje konstatuota, kad Europoje vartojant viešojo intereso sąvoką nesistengiama nustatyti norminių jos apibrėžimų, o sąvokos aiškinimas tradiciškai paliekamas teismų praktikai. Išdalintoje medžiagoje rasite ir nevyriausybinių organizacijų nuomonę apie būtinybę tobulinti teisinę bazę viešojo intereso gynimo srityje.

Šiandien žinome visuomenės norą, kad viešasis interesas būtų ginamas daug efektyviau. Tačiau akivaizdu, kad nežinome tos stebuklingos formulės, kuri užtikrintų visuomenės gerą savijautą ir leistų mums apsisaugoti nuo skirtingų visuomenės grupių susipriešinimo. Tad susidomėjimas šiuo renginiu, norinčiųjų dalyvauti jame gausa rodo, kad tema aktuali tiek teisinei, tiek pilietinei visuomenei. Sveikinu visus čia susirinkusiuosius.

Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pirmininkas Stasys Šedbaras: *norėtusi, kad privatų interesą privatininkai ir gintų, o prokuroras darytų tai, kas jam priklauso pagal kompetenciją...*



Stasys Šedbaras

KAS TAI YRA VIEŠASIS INTERESAS?

Ne pirmą kartą susitinkame ir ne pirmą kartą šia tema diskutuojame. Prieš kurį laiką buvo surengta labai vaisinga diskusija Prezidentūroje. Nemažai ir čia esančiųjų joje dalyvavo. Jeigu yra problemos, reikia ieškoti tam tikrų sprendimų, jas identifikuoti ir atsakyti į klausimą, ar tai yra įstatymų ir teisės aktų netobulumo dalykas, ar tai yra taikymo klausimai, ar tai savo funkcijų tinkamo atlikimo dalykai. Ir apskirtai, kas tai yra viešasis interesas? Ką tik buvo paminėta, kad Vakarų šalyse tai paliekama spręsti teismui. Iš tikrųjų kiekvienu konkrečiu atveju vargiai ar galėtume pasakyti, nes kartais, kas skaudu vienam asmeniui, gali būti svarbu ir visai visuomenei. Ar pakankamai tai yra išdiskutuota teisminėje praktikoje? Manau, ne. Nemažai yra teisėjų, kurie tuo klausimu išsakys savo nuomonę. Ar pakankamai drąsiai yra apie tai pasisakoma teismų baigiamuosiuose sprendimuose? Yra keletas ištigusių bylų dėl viešojo intereso gynimo. Tarp jų ir aktyvių Vilniaus miesto Žvėryno, Žirmūnų bendruomenių, kurios sunkiai skynėsi kelią per teismą, įrodinėdamos, kad jos turi teisę ginti šį interesą.

Tačiau pavyko. Vadinasi, galima surasti sprendimo būdus. Kad ir sunkiai. Kitas klausimas, kas turi ginti viešąjį interesą, jeigu matome, kad jis yra, jeigu teismas patvirtins,

kad jis buvo ir ims jį nagrinėti. Labai dažnai parodoma į prokurorą. Bet LR Konstitucijos 118 str. pamatysime kitą funkciją ir kitą užduotį. Nesakau, kad to neturi daryti prokuroras, kai jau nėra kam to daryti. Tai ir yra visa esmė. Turbūt prokuroras turi būti paskutinė reaguojanti instancija, į tai, kai niekas nedarė. Labai ilgai diskutavome ir dirbome prie įstatymų paketo, kur akivaizdžiai matome, kad tie didžiuliai pažeidimai ir trūkumai, ypač saugomose teritorijose, yra konkrečių institucijų darbo brokas. O jį taisyti kartais pavėluotai, o kartais beviltiškai verčiamas prokuroras. Ir jis tai daro.

Ko gero, tai yra viena problema - priversiti kiekvieną valstybės tarnautoją, kiekvieną pareigūną pagal savo kompetenciją padaryti viską, o nepadarius irgi imtis atitinkamų priemonių. Diskutavome ir su prokurorais, su prokuratūros vadovybe, ar įmanoma prokuratūros įstatyme apibrėžti tam tikrus kriterijus, kada prokuroras turėtų teisę ar privaleltų įsikišti, nes nereti atvejai, kai bandoma privatųjį interesą ginti kaip viešąjį, pasinaudojant prokuratūros galimybėmis. Kodėl? Todėl, kad nereikia mokėti žyminio mokesčio, nereikia samdyti advokato. Ir tokių faktų yra. Miestų ir rajonų šilumininkai kartais tuo naudojasi. Norėtusi, kad tokių dalykų nebūtų, kad privatų interesą privatininkai ir gintų, o prokuroras turi daryti tai, kas jam priklauso pagal kompetenciją. Čia labai svarbi ir pilietinė pozicija, ir teisinis reglamentavimas, bet svarbiausia, kad kiekvienas iki galo padarytų tą darbą, už kurį mes, mokesčių mokėtojai, mokame algas. Bet kuri diskusija tuo klausimu yra labai svarbi apsisprendžiant ir dėl tam tikrų kriterijų, ir dėl tam tikrų subjektų. Kas tie subjektai turi būti? Kiek gali bendruomenės, kiek gali pilietinė visuomenė ir jos asocijuotos struktūros dalyvauti procesuose ir turėti teisę ginti viešąjį interesą? Tai labai svarbu. Viena vertus, negalime teismų



Nuotr. priekyje Europos Parlamento narys Aloyzas Sakalas konferencijoje "Viešasis interesas ir jo gynimas"

paversti begaline bylų gaminimo vieta, kita vertus, nesukursime pilietinės visuomenės ir aktyvaus Lietuvos gyventojų, jeigu žmogus nepajus, kad jis gali lemti savo gyvenimo ar savo krašto likimą. Linkiu visiems sėkmingos diskusijos.

**Lietuvos Respublikos Prezidentės
vyr. patarėjas Jonas Markevičius:**
esu maloniai nustebintas konferencijos dalyvių gausos...



Jonas Markevičius

JAU DVIDEŠIMT METŲ DISKUTUOJAME

Matome, kad interesas labai didelis ir tema labai aktuali. Klausimas labai svarbus ir valstybės institucijoms, vykdomajai valdžiai, ir prokurorams. Prezidentė su šia problema susiduria kiekvieną dieną. Mes gauname skundus. Tai nematomas, bet nuolatinis darbas. Tai pavienių žmonių skundai, iš kurių visumos galima matyti tendencijas, kad yra bendros problemos, kurioms reikia skirti atskirą dėmesį. Yra temos, kuriomis jau diskutuojama dvidešimt metų, ir tai turi būti kalba apie viešąjį interesą, visuomenės interesą. Šiandien dar nėra atsakymo, kas tai yra, kaip ir nėra apibrėžimo. Klausimas ar reikalingas toks apibrėžimas. Gal įstatymuose iš tikrųjų reikia numatyti, kas yra viešasis interesas. Kokia apimtimi ir kas yra atsakingas už jo gynimą. Apie tai reikia kalbėti. Kad tokia diskusija turi būti, niekas dėl to nedvejoja. Norėtusi paraginti išsakyti nuomones. Kad šiandien, rytoj ar

konferencijos metu būtų rasti atsakymai. Atsakymai svarbūs mums, visuomenei ir tiems, kurie atstovauja valstybės institucijoms. Dar kartą noriu pasveikinti ir palinkėti vaisingos ir produktyvios diskusijos.

**Generalinio prokuroro pavaduotojas
Darius Raulušaitis:** *norėčiau padėkoti LR Seimo žmogaus teisių komitetui ir Lietuvos žmogaus teisių asociacijai, kad viešąjį interesą iškėlė į labai aukštą lygį...*



Darius Raulušaitis

KLAUSIMAS AKTUALUS NE VIEN PROKURORAMS

Pirmiausia viešojo intereso gynimas tai nėra vien valstybės teisių ar turtinių interesų gynimas. Tai jautri tema, susijusi su daugeliu LR Konstitucijoje įtvirtintų asmenų teisių gynimu, panaudojant viešojo intereso gynimo institutą. Prokuratūra ne kartą įvairiais lygiais kėlė viešojo intereso gynimo klausimą. Šios konferencijos organizatoriai, jos dalyviai, pranešėjai rodo, kad šis klausimas aktualus ne vien prokurorams. Ir tai džiugina. Paminėtina ir tai, kad LR Seimas galimų valstybės teisių ir teisėtų interesų pažeidimų gynimą bei nepilnamečių asmenų interesų gynimą yra nustatęs vienu iš prokuratūros veiklos prioritetų. Daugeliui kyla klausimas, kas yra viešasis interesas? Kas ir kuriais atvejais jį turi ginti? Ar visada į pagalbą turi ateiti prokuratūra? Prokuratūra neapsiriboja vien dalyvavimu diskusijose ir šiandien aktyviai dalyvauja viešojo intereso gynime. Kai kurių specialistų nuomone, gal net per aktyviai. Vien 2010 metais prokurorai, gin-

dami socialiai saugomų asmenų teises ir teisėtus interesus, gavo ir išnagrinėjo 750 įvairių prašymų. Gindami socialiai saugomų asmenų, valstybės ir visuomenės interesus, pateikė teismams daugybę ieškinių, kurių bendra turtinio pobūdžio reikalavimų suma sudaro dešimtis milijonų litų. Vien nagrinėjant asmenų prašymus dėl globos, rūpybos, dėl asmens pripažinimo neveiksniu. Tačiau plačiau šia tema kalbės Generalinės prokuratūros civilinių bylų skyriaus vyriausioji prokurorė Stasė Petravičienė.



Lietuvos žaliųjų judėjimo atstovai

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto dekanas, profesorius, habil. dr. Vytautas Nekrošius: *Lietuvoje yra 15 institucijų, kurios turi ginti viešąjį interesą...*



Vytautas Nekrošius

AR TEISMAS YRA VIEŠĄJĮ INTERESĄ GINANTIS SUBJEKTAS?

Noriu paminėti tris klausimus:

Pirmas iš jų – kokia yra gynimo sistema šiandien, jos efektyvumas. Antras klausimas, ar valstybės institucijos turi ginti viešąjį interesą? Ir trečias klausimas – teismas ir jo funkcijos. Dėl viešojo intereso gynimo sistemos. Įstatymų priimta pakankamai. Nurodyta, kas ir kiek gina. Bet kai pradėdame tai daryti, pasirodo, kad praktiškai nelabai ką tegalime. Lietuvoje yra 15 institucijų, kurios turi ginti viešąjį interesą. Kokia bėda? Ogi ta, kad daugeliui insti-

tucijų ši funkcija tiesiog įrašyta ir ji „prikabinta“ žmonėms, kurie iš esmės vykdo visai kitas funkcijas. Aplinkosaugininkai saugo gamtą, o dar tarnybėje instrukcijoje įrašyta ginti viešąjį interesą. Jie neturi supratimo apie teismą, nežino, kaip tai daryti ir t. t. Jie rūpinasi gamta, rūpinasi statybomis, bet kai tenka surašyti dokumentą dėl pažeidimo, tai jau blogai, nes to nesimokė, nedarė, ir tai turi daryti specialistai. Be to, nėra tam skirto valstybės finansavimo. Jei mes kalbame apie tam tikrą funkciją ir norime, kad tai būtų ne strateginis sprendimas, o kad jis būtų realiai įgyvendinamas, tai tam turi būti skirti konkretūs žmonės ir konkretūs finansai. O to daryti nenorima. Geriau parengti įstatymą, pasakyti, kaip gerai viskas yra, nors iš tikrųjų to nėra. Kita vertus pažvelkime į sąrašą institucijų, kurios turėtų arba galėtų iš tikrųjų vykdyti šią funkciją. Pvz., vaiko teisių kontrolierė. Ar ji turi teisę kreiptis į teismą? Neturi. Tačiau jei suteiktume tokią teisę, tai tarnybai reikėtų pridėti dar kokią dešimtį etatų. Seimo kontrolieriai. Analogiška situacija. Ar valstybė turi ginti viešąjį interesą? Be jokios abejonės. Valstybės institucijos turi ginti viešąjį interesą. O teismai? Turime baudžiamąjį procesą. Nekaltumo prezumpcija, įtvirtinta Konstitucijoje, nurodo, jog teismas turi viską išsiaiškinti ir t. t. Turime administracinį procesą, administracinius teismus. Man asmeniškai akivaizdu, kad yra nelygios šalys, tad viešas interesas yra apginti arba sudaryti sąlygas žmogui, kad šis būtų lygus prieš valstybės institucijas, užtikrinti vienodas startines pozicijas. O civilinėse bylose... Neretai sakome: reikia, kad teismas gintų viešąjį interesą civilinėse bylose. Mano supratimu, turime matyti tam tikrą civilinių bylų įvairovę. Teoriškai yra civilinių bylų, kuriose yra labai didelis visuomeninis interesas, kuriose ginamos konstitucinės vertybės, kur teismui reikia, kaip ir adminis-

traciniame procese, suteikti tam tikrus įgaliojimus. Pvz., vaiko, šeimos, darbo bylose. Ir kitose bylose. Kaip tai galėtų būti ginama? Pvz., darbo bylos. Kodėl nepadaryti darbo teismų kaip atskirų bendros kompetencijos teismų. Galima įvesti tarėjus, apie kuriuos daug kalbama, kur būtų vienas tarėjas nuo darbdavių, kitas nuo darbuotojų. Taip būtų pasiektas interesų derinimas. Būtent viešasis interesas ir pasireiškia per būtinumą derinti darbdavių ir darbuotojų interesus.

Analogiškai yra šeimos bylose. Kodėl teisėjui nepasikvietus psichologų, kurie yra specialistai. Iš karto atkristų aibė reikalų su ekspertizėmis.

Dabar dėl paties teismo. Aš maniau ir manau, kad teismas pirmiausiai yra teisingumą vykdanči institucija. Ji negali vykdyti jokių kitų funkcijų, tarp jų prokuroro, valstybės advokato, nes tai daro teismą šališku. Nuostata, kad teismas privalo ginti viešąjį interesą, mano nuomone, prieštarauja teismo teisingumo vykdymo funkcijai. O ką daryti? Pirmiausiai tam reikalui turime prokuratūrą, kuriai irgi reikėtų skirti papildomą finansavimą, skirti prokurorus, kurie specializuotųsi ir pan. Teismas, matydamas, kad byla susijusi su viešuoju interesu, siunčia prokuratūrai medžiagą, kuri ir sprendžia, ginti ar neginti viešojo intereso, stoja į teismo procesą kaip jo šalis ir gina arba negina. Taip yra Lenkijoje. Analogiškai veikia prancūziškas modelis. Galima kalbėti apie tai, kad prokurorui suteikiama teisė pareikšti ieškinį arba ne. Mums reikia šiandien atsakyti į šiuos klausimus, kurie tarsi mažareikšmiai, tačiau į juos atsakymų nėra. Dėl to reikia mėnesį, du, tris ar penkis, o gal metus diskutuoti ir išspręsti šią problemą, nepalikti jos sprendimo strateginiame lygmenyje. Strategiškai tarsi viskas išspręsta. Tačiau tos smulkmenos daro problemą neišjudinamą, iš esmės sustingusią. Tarkime, laikraštis paskelbė informaciją, kurioje neva yra viešasis interesas, nors ten nėra jokio viešojo intereso. kažkas garsiau šuktelėjo – vėl viešasis interesas. Todėl turime apsispręsti.

Dėl viešojo intereso apibrėžimo. Aš esu prieš įstatymą, kuris būtų skirtas viešajam interesui. Neįmanoma apibrėžti to, kas yra viešasis interesas. Ne-



išvardinsime bylų kategorijų. Gyvenimas įvairus, yra įvairios sritys. Tai turi būti palikta teismų praktikai. Tačiau mes galime apibrėžti tam tikrus kriterijus. Manau, kad viešasis interesas yra tose civilinėse bylose, kurios susijusios su visuomenės arba bent didelės jos dalies interesais.

Jono Jonaičio interesas atkurti nuosavybės teisę į žemę nėra viešasis interesas. Tai Jono Jonaičio turinės teisės ir jo interesai. Tiesą pasakius, kam čia rūpi, ar Jonui Jonaičiui bus atkurta nuosavybė. Tai jo interesas. Tegu jis samdosi advokatą. Tačiau kas kita, jeigu eina kalba apie nuosavybės atkūrimą. Po to, kai buvo priimtas įstatymas, kurio dėka žemė tapo kilnojamuoju turtu, tai tapo viešuoju interesu, nes žemę padaryti kilnojamuoju turtu reikia ypatingo proto. Romėnai, kurie sugalvojo kilnojamų ir nekilnojamų daiktų skirstymą, sužinoję, kad žemė tapo kilnojamu turtu, turbūt karste kalis kartus apsisvertė.

Dėl prokuratūros. Mano nuomone, prokuratūra yra podukros vaidmenyje. Pagal įstatymą prokuroras turi ginti viešąjį interesą, jeigu to nedaro institucijos, kurios turi tai daryti. Tai reiškia, kad mes turime tarnautojų etatus kitose institucijose, kurios privalo ginti viešąjį interesą. O jeigu institucijos to nedaro, tai viešąjį interesą privalo ginti prokuroras. Bet juk tai ne sistema. Tai jos imitacija. Turime sutarti ir pasakyti, ar imame prancūzišką modelį, kur prokuroro viena iš pagrindinių funkcijų baudžiamosiose bylose yra viešojo intereso gynimas, skiriame tam finansavimą, sistemiškai sprendžiame problemą ir pasakome: prokuratūra gina viešąjį interesą. Kitos institucijos gali nurodyti, kur yra problemos, gali nurodyti sritis, padėti, bet į teismą turėtų eiti prokuroras, nes jis teisininkas, jam daug paprasčiau ir ieškinius rašyti, ir visa kita daryti. Bet tam reikia politinio apsisprendimo. Manau, kad po dvidešimties nepriklausomybės metų atėjo metas nuo strateginio sprendimo pereiti prie smulkmenų. Palinkėčiau Seimui ir įvairioms darbo grupėms susirinkti, padirbėti ir išsamiai aptarti šį klausimą. Valstybė nesugrius, jei tarsimės dar metus ar dvejus, bet jei atsakymai bus normaliai sudėlioti, normaliai veiks ir sistema.



M. Romerio universiteto profesorius, habil. dr. Alfonsas Vaišvila: *teisės darosi mums neįdomios. Mums įdomios pareigos, kurios formuoja žmogaus socialumą....*



Alfonsas Vaišvila

ŽMOGAUS TEISĖS IR BENDRASIS INTERESAS

Bendrasis interesas ir jo gintis - tai fundamentali problema, kuriai aptarti galbūt reikėtų kelių konferencijų, be to, kyla klausimas, ar esame pasiruošę ne tik šią problemą svarstyti, bet ir ją spręsti, jei paaiškėtų, kad tos problemos sprendimas reikalautų gerokai reformuoti tai, ką šiandien turime, prie ko pripratome ir nuo ko nenorime atsisakyti. Tai pirma.

Antra, svarstant bendrojo intereso ir žmogaus teisių santykio problemą svarbu surasti vieningą principą, kuris ne tik paaiškintų dabartį, bet ir praeitį, kartu padėtų orientuotis ateities sprendimuose. Tokiu principu, manau, galėtų būti atsisakymas atskirai kalbėti apie bendrąjį ir privatų interesus, jų gintį, o nagrinėti problemą kaip bendrojo ir privataus interesų vienybę, ir taip išvengti judėjimo nuo vieno kraštutinumo prie kito. Privatus ir bendras arba viešas interesas nėra patalpinti skirtinguose stalčiuose. Jie egzistuoja kaip neatskiriama dviejų priešybių vienvė, ir tik veikdami kartu, vienas kitą papildydami ir sustiprindami, kuria gyvastingą žmonių gyvenimą ir sugyvenimą.

Istorinė realybė yra tokia, kad tautos gyvena tai bendrojo, tai privataus intereso vyraavimo stadijoje ir todėl nuolat juda nuo vieno kraštutinumo prie kito – nuo autoritarizmo prie liberalizmo, nuo jo vėl viskas prasideda iš naujo. Lietuvos istorija šiuo požiūriu irgi gali būti suskirstyta į šiuos du periodus:

- 1) viešojo arba bendrojo intereso vyraavimo epocha,
- 2) asmens laisvės arba privataus intereso vyraavimo epocha.

Pažiūrėkime, ką tauta, pasiduodama tai vienam, tai kitam kraštutinumui, laimėjo.

Bendrasis interesas pirmiausiai susijęs su vertybėmis ir jų hierarchija. Tos hierarchijos viršūnėje

pirmiausiai stovi tautos saugumo, išlikimo, politinės laisvės ir nepriklausomybės vertybės ir poreikis jas apginti, išlaikyti. Šios vertybės užima visų kitų vertybių atžvilgiu prioritetinę vietą. Kai joms iškyla grėsmė, visos kitos vertybės (asmens laisvė, jo autonomiškumas, jo asmeninė gerovė, net jo gyvybė ir sveikata) nueina į antrą vietą ir traktuojamos kaip priemonės pirmosioms išsaugoti. Tokiomis sąlygomis bendrasis interesas – bendroji nauda - vyrauja prieš privatų interesą, nes tik esant tokiam bendrojo ir privataus intereso santykiui tauta gali išlikti ir siekti pažangos.

Lietuvių tauta, siekdama išlikti ir apginti savo teisę savarankiškai tvarkytis kryžiuočių agresijos akivaizdoje, pirmumą teikė ne asmens laivei, ne privačiam, o bendrajam interesui. Šio intereso viršenybė pasirodė tautos saugumą ir išliktį kurianti, šias bendras vertybes garantuojanti. Ji leido lietuvių tautai XIII amžiuje sukurti nacionalinę valstybę, Saulės (1236 m.) ir Durbės (1260 m.) mūšiuose sutriuškinti kryžiuočių kariuomenes ir laikinai pašalinti egzistencinę grėsmę iš Vakarų. Bendrojo intereso persvara prieš privatų interesą, integravusi ir disciplinavusi tautą, leido jai savo nacionalinę valstybę paversti imperija – Didžiąja Lietuvos Kunigaikštyste, tapti viena galingiausių Europos valstybių, su kuria tuo metu skaitėsi visa Europa, jos bijojo kaip karinės galybės ir kartu ją gerbė dėl tos pačios karinės galybės. 1362 m. sutriuškinusi prie Mėlynųjų vandenų jungtinę mon-



Konferencijos pranešėjai: iš kairės E.Stauskienė, S.Petravičienė, L.Ragauskis J.Markevičienė.

golų-totorių ordos kariuomenę, ji panaikino naują jos egzistencijai iškilusią grėsmę iš Pietų - sustabdė mongolų totorių veržimąsi į Vakarus, išgelbėjo daugelį Vakarų Europos tautų nuo mongolų-totorių vergijos. Šią lietuvių pergalę prie Mėlynųjų vandenų rusų autorius Viačeslav Karnacevič priskiria prie didžiausių istorijos įvykių, pakreipusių žmonijos istorijos eigą.¹

Šveicarijos Friburgo universiteto prof. G. Schnürer savo darbuose ne kartą mini Vakarų dėkingumą Lietuvai už šią pergalę prieš totorius-mongolus.

Ši Lietuvos sėkmė rėmėsi tuo, kad privatus inte-

¹Карнацевич В.Л. Все величайшие события. Москва, Харьков.

resas buvo griežtai palenktas bendrajam, visų kuriamoji energija buvo sufokusuota į vieną tikslą net ir drastiškomis priemonėmis. Vertybių hierarchija čia labai aiškiai išreikšta. Apie jos nekompromisinį pobūdį galima spręsti kad ir iš Vytauto įsakymo rengiantis žygiui į Ordino žemes 1422 m., kai bajorams buvo įsakyta stoti į armiją raitiems. Kas neturi žirgo, tas privalo parduoti žmoną ir vaikus, kad nusipirktų žirgą. Priešingu atveju neatremtas priešas išsives į vergiją ne tik jo žmoną ir vaikus. Kita bendrojo intereso vyravimo prieš privatų kūrybingą apraiška - 1557 m. Valakų reforma, pakėlus Lietuvos ekonominį gyvenimą.

Tačiau nuo XVI amžiaus antros pusės formuojasi socialinė tvarka, besiremianti privataus intereso persvara prieš bendrąjį. Ši persvara atsirado ne iš kur kitur, o iš savo priešybės – to paties bendrojo intereso vyravimo, kai valdovas privilegijomis sukūrė naują socialinį bajorų luomą, perėmusi iš valdovo krašto valdymo kompetenciją ir viešąją tautos gyvenimą ėmusį grįsti privataus intereso vyravimu.

Privilegijos buvo ta forma, kuria bendrojo intereso viršenybė laipsniškai kūrė savo priešybę – privataus intereso persvarą.

Ir ką dabar matome? Su privataus intereso vyravimu prasideda Lietuvos valstybės ir visuomenės riedėjimas žemyn. Iš pradžių privataus intereso, arba asmens laisvės principo, pirmavimas irgi pasireiškė kaip kuriantysis principas. Vienas iš ryškiausių jo kūrybingumo pasireiškimų - trys Lietuvos Statutai, savo juridine technika neturėję sau lygių ano meto Europoje. Bet kas buvo Statutai savo turiniu? Tai privataus intereso persvaros prieš bendrąjį įtvirtinimas. Tai teisės aktai, reikšmingai apriboję valdovo valdžios įgaliojimus ir įtvirtinę toli siekiančias bajorų asmens laisvės, daugeliu atvejų atleidę juos nuo pareigų. Statutais siekta apriboti valdovo savivalę, kad galėtų savivaliauti kiekvienas, jėgos turintis; nusilpus valdovo vykdomajai valdžiai, nėra kam sudrausminti savivaliaujančių bajorų. Prasideda visuotinė teisėtumo krizė, pavirtusi į visuotinę bendrųjų vertybių krizę. Bendros vertybės - tautos laisvė, nepriklausomybė, pagarba teisei, kito žmogaus asmeniui, nuosavybei - buvo pavojingai gožiamos bajorų privataus intereso, įvairiais būdais vengta veikti bendrųjų vertybių naudai – tarnauti kariuomenėje, mokėti mokesčius, vykdyti teismų sprendimus, atlyginti padarytą žalą...

Išlaisvinti iš valdovo priežiūros bajorai žinojo tik savo teises ir uoliai vengė bet kokių pareigų vienas kitam ir bendram reikalui (valstybei): jie nenori tarnauti kariuomenėje, bet nenori ir mokėti mokesčius tai pačiai kariuomenei samdyti, ją išlaikyti. Jie dažniausiai nebaudžiami žudė vienas kitą, degino ir plėšė vienas kito sodybas, grobė vienas kito turtą, teisėjavo savo pačių bylose, smurtavo prieš valstybės pareigūnus, bandančius vykdyti teismų sprendimus... Statutų deklaruojama asmens laisvė

ėmė mažai ką reikšti praktikoje, nes teisės viršenybė praktiškai buvo keičiama turimos jėgos viršenybė. Perėmę iš valdovo įstatymų leidybos teisę dėl tarpusavio susipriešinimo ir *liberum veto* negalėjo ja praktiškai naudotis: Seimai dažnai baigdavosi nieko nenuitarę ir jokio teisės akto nepriėmę. Vienas šlėkta Seime, remdamasis *liberum veto*, formaliai galėjo suspenduoti daugumos valią, tuo įrodydamas, kad Statutuose įtvirtinta baimė vieno tirono (valdovo) gimdo daugybę tironų. *Libertum veto* skelbiantis šlėkta buvo būtent toks "tironas" viso Seimo atžvilgiu, nes vienas galėjo diktuoti savo valią daugumai, paralyžiuodamas visą valstybės gyvenimą. Todėl valstybė vis giliau klimpo į chaosą ir suirutę, o tai provokavo kaimynų agresyvumą, nes formavo lengvo grobio išpuolį. Mirtinai susipriešinę ir nieko daugiau nematantys, išskyrus savo asmeninę naudą, bajorai jau nepajėgė veikti kartu, priešintis kaimynų agresijai. Šis privataus intereso absoliutinimas baigėsi nacionalinės valstybės praradimu ir patekimu į 200 metų trukusią svetimųjų nelaisvę, t. y. praradimu ir tos pačios asmens laisvės, kurią norėta absoliutinti ir dėl kurios taip ryžtingai bijota stiprios valstybės ir vengta veikti bendrojo intereso labui. Nemokėdami naudotis laisve, Lietuvos bajorai du šimtus metų mokėsi ją branginti nelaisvėje, mokėsi privatų interesą derinti su bendruoju.

Nepriklausoma valstybė vėl buvo atkurta 1918-1920 m. ir 1989-1990 m. irgi tik bendrajam interesui dominuojant prieš privatų. Bet kai tik politinė laisvė atkuriamą, vėl metamasi į kitą kraštutinumą: iškeliama piliečių asmeninė nauda ir kiekvienas tos naudos ima siekti ignoruodamas "artimo naudą".

Labai panašioje situacijoje Lietuva gyvena šią dieną, kai bendrojo intereso krizė stebima kaip teisėtumo krizė. Bendrasis interesas pirmiausia reiškiasi kasdieninėmis pareigomis ir jų vykdymu, kiek visa tai stiprina asmenų tarpusavio pasitikėjimą, galimybę veikti drauge, kiek tai stiprina pasitikėjimą pačia teise, jos socializuojančia galia, didina valstybės galimybes palaikyti tvarką ir pagelbėti asmeniui jo negalios atveju. Privataus intereso absoliutinimas – tai ne kas kita kaip naudojimasis teisėmis nevykdant atitinkamų pareigų arba neproporcingų teisėms pareigų, nes pareigos, jų vykdymas - tai kito asmens teisių, kito asmens naudos realus pripažinimas.

Ginti bendrąjį interesą - tai pirmiausia reikalauti, kad kiekvienas asmuo, naudodamasis teisėmis, vykdytų joms proporcingas pareigas, priešingu atveju privatus interesas vyraus virš bendrojo ir toliau gilins visas tas destruktijas, kurios šiandien jaudina visuomenę, kaip neteisingumas ir valdinių savivalė.

Bendrojo ir privataus interesų vienovės problema - tai teisės viešpatavimo problema, jei teisę suprantame kaip leidimų ir paliepimų, laisvės ir būtinybės vienovę, kaip sutaptį dviejų laisvių, kurios yra viena kitos riba. Todėl betarpiškai bendrojo ir privataus in-



Konferencijoje A.Lydeka, M. Varaška, J.Markevičius ir D.Raulušaitis (priekyje iš kairės į dešinę)

tereso vienovė pirmiausiai egzistuoja kaip visuotinio ir vieningo teisėtumo problema. Visos problemos ir konfliktai kyla iš to, kad naudojamos teisėmis nevykdant pareigų. O tai reiškia, kad atskiros asmens nauda tokiu pat mastu realizuojasi kitų asmenų naudoms mažinimo arba likvidavimo sąskaita, keldama ir gilindama konfliktus. Toks asmuo nepripažįsta jokių kitų vertybių, išskyrus savo momentinę naudą, jis tuo būdu nepripažįsta ir bendrojo intereso - kitų asmenų teisės į gerovę, vengia mokesčių, nedalyvauja kuriant savo tautos ir valstybės gerovę, bendrapiliečių santarvę. Tai agresyvus vartotojas.

Todėl ginti bendrąjį interesą – tai neleisti nei vienam asmeniui naudotis teisėmis nevykdant atitinkamų pareigų. Vadinasi, ginti bendrąjį arba viešąjį interesą – tai reikalauti, kad kiekvieną kartą, kai naudojamos teisėmis, būtų vykdomos proporcingos pareigos.

R. Jheringas rašė: „Kas gina savo teisę, tas gina teisę apskritai“ (kitai sakant, kas gina savo privatų interesą, tas kartu gina ir bendrąjį, nes neleidžia tam „kitam“ naudotis teisėmis nevykdant proporcingų pareigų). Šia prasme prokuroras gali ginti bendrąjį interesą ir tada, kai jis gina privatų interesą, nes padėdamas asmeniui ginti savo interesą, prokuroras gina ir teisę apskritai, gina jos viršenybę kaip vieną iš svarbiausių bendrojo intereso apraiškų, gina teisinę valstybę - bendrąjį visų gerį, gina demokratinę teisinę tvarką visuomenėje. Atskyrus bendrąjį interesą nuo privataus, abu šie interesai tampa nepažinūs.

Demokratinėje valstybėje kiek asmeniui suteikta teisė ir ginti savo interesą ir kiek pats asmuo pajėgia ginti savo interesą, tiek prokuratūrai, žinoma, nėra būtinybės dalyvauti šioje gintyje. Bet jei asmuo negina savo teisių, kai jos pažeistos, tai jo teisę gali ginti ir prokuroras, net kartais ir prieš tokio asmens valią, nes teisinėje valstybėje yra teisės viršenybė, kurią prokuroras privalo ginti kiekvieną kartą, kai ji pažeista. Tokia yra teisinės valstybės esmė ir tokia yra teisinės valstybės prokuroro paskirtis.

Prokuratūros bendrosios priežiūros funkcija

Bendrojo intereso specifika yra ta, kad jis garantuoja ne atskiros individo, o šimtų ar net tūkstančių žmonių gerovę arba, priešingai, tokio pat skaičiaus žmonių gerovę sumažina. Bet kadangi bendrasis interesas priklauso visiems, tai jis lyg ir niekam nepriklauso ir niekas neturi teisės jo ginti. Teismuose formuojasi ydinga ir teisinės valstybės principui priešinga praktika, kad asmeniui nepripažįstama teisė ginti teisme bendrąjį interesą, jei tai tiesiogiai to asmens neliečia, nors galioja teisės principas: kas naudojasi teise vykdydamas pareigą, tas turi teisę reikalauti, kad ir kiti, naudodamiesi teisėmis, vykdytų atitinkamas pareigas, nes valstybė ir bendrasis interesas demokratinėje visuomenėje yra visų ir kartu kiekvieno savastis.

Vadinasi, pilietis turėti teisę ir tiesiogiai kreiptis į Konstitucinį Teismą, jei jis mano, kad konkretus įstatymas daro žalą bendram interesui ir tarnauja tik atskirų asmenų ar grupių interesams. Bet bendrojo intereso (bendrosios naudos) gynimo perkėlimas patiems piliečiams negalėtų būti itin veiksmingas, nes pilietis dažnai neturi pakankamos, patikimos ir savalaikės informacijos, be to užsiėmęs savo profesiniais reikalais. Tai veiksmingai galėtų daryti pirmiausiai prokuratūra bendrosios priežiūros funkcijos pagrindu. Prokuratūros įstatyme užsiminta apie prokuroro teisę ginti viešąjį interesą, bet ši teisė nesukonkretinta ir neišplėta procesinėmis normomis.

Apribojimas prokuratūros veiklos kriminaliniu persekiojimu - tai neišnaudojimas visų prokuratūros galimybių teisėtumui palaikyti ir piliečių teisėms ginti, kai jos yra pažeidžiamos tiesiogiai kėsintis ne į atskiros, o į daugumos, arba visos tautos teises.

Pavyzdžiui, „Mažeikių naftos“ privatizavimas arba „Alitos“ fabriko privatizavimo įstatymai ir sutartys, padariusios šimtų milijonų žalą Lietuvai, pažeidė kiekvieno ir visų Lietuvos piliečių turtines teises.

Prokuratūra turėtų teisę išreikalauti iš valstybės institucijų dokumentinę informaciją, pažeidimo fakto nustatymo atveju įpareigoti pažeidėją atšaukti įstatymui ar Konstitucijai prieštaraujančius sprendimus, o nereagavimo atveju kreiptis į teismą, kuris bylas pagal prokuroro ieškinį turėtų nagrinėti skubos tvarka, kadangi ginamas bendrasis interesas (visų piliečių ar daugumos teisės), kuris visada turi turėti pirmumą prieš privatų. Prokurorui turėtų būti suteikiama teisė kreiptis ir į Konstitucinį Teismą, jei prokuroras mano, kad taikomas įstatymas prieštarauja Konstitucijai ir pažeidžia daugelio Lietuvos žmonių teises. Įstatymas, atitinkantis Konstituciją, irgi yra viena iš bendrojo arba viešojo intereso apraiškų.

Įstatymų teisėtumas – tai jų atitikimas Konstitucijai, t. y. kad įstatymuose būtų kompromisu sude-

rinti skirtingų socialinių grupių interesai, išsaugoma pagarba konstitucinėms piliečių teisėms. Ši įstatymų teisėtumą garantuoja konstitucinė kontrolė, kurią vykdo Konstitucinis Teismas. Bet ar efektyvi ši kontrolė siekiant apginti, garantuoti viešąjį interesą, kuris susijęs su įstatymų konstitucingumu? Ar ir esant Konstituciniam Teismui negalioja Konstitucijai priešingi įstatymai, jei ši kontrolė vykdoma *a posteriori*, t. y. po to, kai įstatymas jau įsigaliojo ir pažeidžia piliečių konstitucines teises? Esant įstatymų konstitucinei kontrolei *a posteriori*, galioja daug Konstitucijai prieštaraujančių įstatymų, kuriais daroma žala piliečių konstitucinėms teisėms, bet valstybė atsako atlyginti piliečiams antikonstituciniais įstatymais padarytą žalą.

Teisinėje valstybėje parlamentas įpareigotas kurti ne bet kokius įstatymus, o tik teisinius. Vadinas, įstatymų leidyboje šalia politinės valios turėtų tiesiogiai dalyvauti ir profesionali teisinė sąmonė, kurios reikšėjai gali būti tik profesionalūs teisininkai, gerai žinantys teisės ir teisinės valstybės principus. Todėl bręsta poreikis atitinkamos reformos, kuri teisėkūros funkciją pavestų trinariui subjektui: Seimui, Konstituciniam teismui, tiksliau Konstitucinei tarybai, ir Respublikos Prezidentui: Seimas priima patį įstatymo projektą, Konstitucinė taryba tikrina jo atitikimą Konstitucijai, o Prezidentas jį pasirašo ir paskelbia. Tai institucinė ir procedūrinė garantija, kad teisinėje valstybėje galios tik Konstituciją įgyvendinantys ir jai neprieštaraujantys įstatymai, o kartu su jais bus kuriama viešojo ir privataus intereso pusiausvyra. Tuomet atkristų visa eilė šiandien keliamų problemų: pirmiausia išnyktų būtinybė kalbėti apie piliečių individualaus konstitucinio skundo problemą, taip pat išnyktų valstybės pareiga atlyginti piliečių konstitucinėms teisėms padarytą žalą antikonstituciniais įstatymais.

Prezidento vaidmuo

Ypatingas vaidmuo išsaugant bendrojo intereso vaidmenį socialinėje tvarkoje tenka Respublikos Prezidentui, kaip valstybės vadovui. Prezidentas atsakingas už bendrojo ir privataus intereso derinimą priimant visus pagrindinius valstybės sprendimus.

Prezidentas atsakingas už tuos sprendimus, nes juos pasirašo. Pasirašydamas įstatymus, Prezidentas atsako už įstatymų turinį ir socialines pasekmes, kurias tas įstatymas sukelia.

Šiuo požiūriu Lietuvoje keista padėtis: Seimu dauguma piliečių nepasitiki (žemiausi reitingai), o Prezidentu dauguma pasitiki (aukščiausi reitingai),

lyg šios dvi institucijos niekur nesąveikautų. Bet juk Seimas be Prezidento parašo nieko negali nuspręsti įstatymo lygmeniu. Prezidentas savo parašu legalizuoja ir aprobuoja Seimo sprendimus. Todėl grynai teisiniu požiūriu atsakingas yra ne tas, kas paruošė ir formaliai priėmė sprendimą, o kas jį pasirašė, nes tik nuo pasirašymo momento įstatymas tampa įstatymu. Prezidentas, pasirašydamas Seimo priimtą įstatymo projektą, viešai visai Lietuvai skelbia, kad tas įstatymas nepažeidžia Konstitucijos ir bendrojo intereso, ir gali būti atiduodamas praktiniam naudojimui, nes Prezidentas ne tik Konstitucijos, bet ir priesaikos yra įpareigotas būti visiems vienodai teisingas. Vadinas, pasirašydamas įstatymo projektą Prezidentas asmeniškai atsako už įstatymo kokybę ir už tą žalą, kurią konkretus įstatymas gali padaryti bendrajam interesui ir piliečių teisėms. Būtent dėl to, kad tik pasirašančiam tenka visa teisinė atsakomybė, yra tai itin svarbus faktas, kuris neleidžia pasislėpti nuo atsakomybės už kolektyvinių sprendimų, kai sakoma, kad sprendimas kolegialus ir žalos atveju kaltųjų nėra.

Atsakingi yra tie, kurie pasirašo, ir jiems turi būti taikoma teisinė atsakomybė, nepriklausomai nuo to, ar jis vienasmeniškai priėmė sprendimą, ar kolegialiai.

Todėl teiginys, kad Seimas priima įstatymus, nėra teisės požiūriu tiksli formuluotė. Įstatymų projektų svarstymas ir priėmimas kolektyvinis, o suteikimas jiems užbaigiančių rekvizitų priklauso konkrečiam



asmeniui – Prezidentui, ir, matyt, taip yra todėl, kad teisinėje valstybėje veikia tik individuali teisinė atsakomybė: svarstymai kolektyvūs, sprendimai individualūs. Pareigūnas turi teisę nepasirašyti tokio įstatymo ar kolektyvinio sprendimo, kuris, jo nuomone, gali prieštarauti teisei kaip bendrojo ir privataus intereso balansui. Tik tokia situacija teisinę atsakomybę daro realią, o ne iliuzinę, nedeklaratyvią.



Konferencijoje žmogaus teisių ir kitų visuomeninių organizacijų atstovai, teisininkai.

Taip pat netiesa, kad Prezidento pagrindinė funkcija - užsienio politika. Prezidentui suteikta teisė pasirašyti įstatymus, ir Prezidentas dalyvauja visų vidaus reikalų sprendimuose, kuriems suteikiamas įstatymo pavaldas. Todėl Prezidentas vienodai atsakingas tiek už vidaus, tiek ir už užsienio politiką.

Bendrojo intereso pedagogika

Yra žmonių, mokančių gyventi visuomenėje ir nemokančių. Mokėti gyventi visuomenėje – tai mokėti ir sugebėti elgtis pagal teisių ir pareigų pusiausvyrą, kiek ši pusiausvyrą yra privatus ir bendrojo intereso pusiausvyrą, įgyvendinama praktiniu elgesiu. Tokio elgesio būtina ne tik reikalauti, bet ir jo mokyti, mokyti socialumo, atsakomybės, kuri yra nuolatinis galvojimas apie savo gebėjimą vykdyti pareigas, kai naudojamosi atitinkamomis teisėmis. Egoizmo mokyti nereikia, jis ir taip liejasi per kraštus; mokyti reikia tik socialumo, pagarbos vienas kitam ir kaip praktiškai to siekti. Todėl valstybė, išeidama iš privataus ir bendrojo interesų vienybės ir jos apsaugos poreikio, privalo vertinti vyraujančias nuomones bendrojo ir privataus interesų vienybės požiūriu. Tam ji turėtų turėti ir atitinkamas priemones – savo laikraštį, televizijos kanalą, per kuriuos ji veiktų savo piliečių sąmonę, ją kreiptų privataus ir bendrojo interesų vienybės kūrimo ir palaikymo linkme.

Švietimas – prevencinė priemonė. Kol piliečių teisinis auklėjimas atiduotas teismams, baudžiamajai teisei, kol teisės ir teisingumo mokoma per bausmes ir teismų nuosprendžius, Lietuvoje greitai gali nelikti neteistų asmenų ir tada

išnyks skirtumas tarp doro, teisėto elgesio ir nusikaltimo, nes nusikaltusieji sudarys daugumą, o dauguma demokratinėje valstybėje diktuoja vertybes.

Teisinis švietimas padėtų žmonėms susiorientuoti nuomonių įvairovėje, vertybių chaose, padėtų skirti profesionalią nuomonę nuo diletančių, savanaudišką nuo bendram gerui tarnaujančią, padėtų atpažinti bendrąjį interesą ir jo derinimo su privačiu formas.

Štai kad ir reikalavimas, jog smulkieji prekybininkai naudotųsi kasos aparatais. Jis sukėlė prekeivių pasipriešinimą, net badavimo akciją. O buvo galima kvalifikuotai viešai paaiškinant senosios licencijų tvarkos priešingumą teisei. Prekiauta pagal perkamas verslo licencijas. Bet kas žino, kiek ta licencija turi kainuoti, kad jos kaina tarnautų ne tik privačiam interesui. Nežinant, kuo turėtų remtis licenzijos kaina, ta kaina neišvengiamai yra savavališka ir voliuntaristinė. Bet kaina, matyt, buvo gerokai per maža, jei ta tvarka taip uoliai ginama reikalaujant privilegijų ir pažeidžiant konstitucinį visų piliečių (šiuo atveju – prekeivių) lygiateisiškumo principą. Todėl be kasos aparatų aptarnaujantys prekeiviai buvo daugiau bendrojo gėrio vartotojai negu jo kūrėjai. Kasos aparatai panaikina licencijos kainos dydžio problemą, ją perduoda nusistatyti patiems prekeiviams pagal jų vykdomos prekių apyvartos mastą, kuris kaip tik ir leidžia siekti šioje situacijoje privataus ir bendrojo interesų vienybės.



Teisėjų tarybos pirmininko pavaduotojas, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėjas Egidijus Laužikas: *kasacinis teismas dažnai priverstas taisyti apeliacinės instancijos teismo padarytas teisės taikymo ir aiškinimo klaidas...*



Egidijus Laužikas

VIEŠOJO INTERESO GYNIMAS KASACIJOJE

Dėl kasacijos paskirties

Kasacijos paskirtis ir kasacinio teismo prerogatyva yra vienodos teismų praktikos užtikrinimas ir teisės plėtra, taigi viešojo intereso apsauga. Taip pat neturi būti paneigiamas privatus kasacinio proceso tikslas, kad kasacinio proceso metu būtų užtikrinamas teisingumo vykdymas konkrečioje byloje sprendžiant konkrečių šalių ginčą. Šiandieninėmis sąlygomis Lietuvoje nėra paprasta ir lengva identifikuoti, kuri byla reikšminga, ar turi ji būti nagrinėjama kasaciniame teisme, ar ne. Dėl to teismų praktika priversta ieškoti kompromisų tarp viešojo ir privataus kasacijos tikslų bei šių funkcijų įgyvendinimo, nes netinkamas teisingumo vykdymas, konkrečioje byloje taikant ir aiškinant teisę, tam tikra prasme siejasi ir su viešojo intereso pažeidimu.

Pagal Teismų įstatymo 23 str. 2 dalį, CPK 361 str. 4 dalies 2 punktą Aukščiausiojo Teismo paskirtis – ne tik vykdyti teisingumą konkrečioje byloje, bet kartu užtikrinti vienodą teismų praktiką, teisės aiškinimą (interpretaciją) ir taikymą bei jos plėtrą visoje valstybėje. Tai taip pat išplaukia iš kasacijos pagrindų, nustatytų CPK 346 str. 2 dalyje. Į kasacinio teismo išaiškinimus privalo atsižvelgti kiti teismai, valstybės ir kitos institucijos, taip pat kiti asmenys, taikydami tuos pačius įstatymus bei kitus teisės aktus, dėl kurių pasisakyta kasacinio teismo jurisprudencijoje.

Atsižvelgiant į kasacinio teismo būtinumą prielaidas ir jam keliamus uždavinius, kasacinio teismo sprendimams, jų kokybei skirtingas ypatingas dėmesys. Kiekviena valstybė suinteresuota sukurti darnią bylų peržiūrėjimo kasacine tvarka sistemą, nes tik tai užtikrina harmoningą ir nuoseklią teisės sistemos

raidą. Šiuos viešuosius kasacijos tikslus bandyta įgyvendinti kuriant kasacijos institutą 2002 m. Civilinio proceso kodekse. Juos jau daugiau negu aštuonerius metus kasdieninėje veikloje praktiniu aspektu įgyvendina Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, derindamas ir privatų kasacijos tikslą – vykdydamas teisingumą, nes teisė taikoma ir aiškinama sprendžiant konkretų šalių ginčą konkrečioje byloje.

Aptariant viešojo intereso užtikrinimą kasacijoje, būtina išskirti du aspektus. Pirmas, kaip viešojo intereso apsauga užtikrinama sprendžiant kasacijos ribojimo klausimus. Antras, kaip viešojo intereso apsauga užtikrinama kasacinio proceso metu.

Dėl kasacijos viešosios funkcijos, su ja susijusio viešojo intereso procesinių aspektų

Civilinio proceso kodekse kasacijos modelio pagrindu pasirinkta nuo 1999 metų galiojusi kasacijos sistema. Taigi pasirinktos koncepcijos prasme kasacinio proceso teisinis reglamentavimas nesikeitė – kasacija suprantama kaip išimtinė įsiteisėjusių teismų sprendimų kontrolės forma, kurios pagrindinis tikslas – vieningos teismų praktikos formavimas. Kartu CPK įtvirtinta nemažai esminių naujovių. Dauguma jų pasiūlytos atsižvelgiant į problemas, iškilusias teismų praktikoje taikant kasacinį procesą reglamentuojančias teisės normas. Naujovės skirtos pašalinti per pastaruosius metus išryškėjusius kasacinio proceso trūkumus. Akcentuojamas pagrindinis bylos nagrinėjimo kasaciniame teisme tikslas – formuoti vieningą teismų praktiką aiškinant ir taikant teisės normas. Tai atskleidžia CPK įtvirtinti kasacijos pagrindai: tik esminę reikšmę vieningam teisės aiškinimui ir taikymui turintys teisės normų pažeidimai skundžiamuose teismų sprendimuose; nukrypimas nuo Lietuvos Aukščiausiojo Teismo suformuotos teisės aiškinimo ir taikymo praktikos; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikos nevienodumas. Pabrėžtina, kad privatų kasacijos pobūdį lemia tai, kad tik byloje dalyvaujantys asmenys gali paduoti kasacinį skundą, jie kasaciniu skundu apibūdžia bylos nagrinėjimo kasaciniame teisme ribas, galiausiai kasaciniame procese sprendžiamas konkretus šalių ginčas teisės taikymo ir aiškinimo aspektu (teisės klausimų nagrinėjimas neperžengiant kasacinio skundo ribų, išskyrus kai jos peržengiamos viešojo intereso apsaugos tikslu). Tokia Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, kaip kasacinio teismo, paskirtis suponavo poreikį, kad kasacinius skundus surašytų ir dalyvaujantiems byloje asmenims šiame procese atstovautų tik advokatai, juridinių asmenų atstovai, turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą. Fizinis asmuo, kasatorius, kasaciniame procese gali dalyvauti ir be atstovo, jeigu jis turi aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą (CPK 347 str. 3 dalis). Šie reikalavimai kasacijos pagrindams ir asmenų proce-

siniam dalyvavimui lėmė leidimų sistemos įvedimą, sprendžiant kasacinių skundų priėmimo nagrinėti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo klausimus (CPK 350 str.). CPK ne tik įvedė atrankos (leidimų) sistemą, bet ir nustatė iš esmės naujus kasacijos pagrindus bei ribojimus. Leidimų sistemos esmė ta, kad pačiam kasaciniam teismui suteikiama teisė spręsti, ar nagrinėtina tam tikra byla kasacine tvarka, ar ne, ar turi reikšmės vienodam teisės aiškinimui keliami teisės problema, ar ne.

Kasacijos instituto reforma Lietuvoje siekta užtikrinti, kad kasaciniame teisme būtų nagrinėjamos tik tos bylos, kurios turi esminę reikšmę vienodam teisės taikymui ir aiškinimui, kad procesas kasaciniame teisme atitiktų kasacijos specifiką – išimtinai teisės klausimų, turinčių įtakos vieningai teismų praktikai, nagrinėjimą. Taigi koncepcine prasme kasacija suprantama kaip išimtinė įsiteisėjusių teismų sprendimų kontrolės forma, kurios pagrindinis tikslas – vieningos teismų praktikos formavimas vykdant kasacijos funkciją civilinėse bylose. Prof. V. Nekrošius, analizuodamas kasaciją lyginamuoju aspektu Lietuvos, Latvijos ir Estijos civiliniame procese, yra padaręs išvadą, kad Latvijos ir Estijos kasaciniams procesams keliami tiek viešieji, tiek privatūs tikslai, o Lietuvos kasacinis procesas yra išimtinai skirtas viešajam tikslui tenkinti, jo forma ekstraordinari. Profesorius šią išvadą grindžia nurodytų valstybių CPK įtvirtintų kasacijos pagrindų analize.

CPK 346 str. įtvirtinti kasacijos pagrindai patvirtina, kad kasacija leidžiama ne teisės klausimais apskritai, bet tik specifiniais (ypatingais) teisės klausimais. Ne kiekvienas teisės klausimas gali būti kasacijos pagrindu. Tokią nuostatą paaiškina prioritentinė kasacijos funkcija vienodinti teismų praktiką (Teismų įstatymo 23 str. 2 dalis) ir taip užtikrinti vieningą teisės aiškinimą ir taikymą šalyje, teisės plėtrą bei viešojo intereso apsaugą. Tai gana plačiai išaiškinta Konstitucinio Teismo nutarimuose, bet kartu pasisakyta ir dėl teisingumo vykdymo aukštesnės instancijos teismuose, taigi ir dėl privataus kasacijos tikslo bei funkcijos.

Kasacijos ekstraordinarumas Lietuvoje grindžiamas CPK 346 str. 2 dalyje įtvirtintais kasacijos pagrindais – pagrindas peržiūrėti bylą kasacine tvarka yra materialiosios ar proceso teisės normų pažeidimas, turintis esminę reikšmę vienodai aiškinant ir taikant teisę, jeigu šis pažeidimas galėjo turėti įtakos priimant neteisėtą sprendimą (nutartį); arba jeigu teismas skundžiamame sprendime (nutartyje) nukrypo nuo Lietuvos Aukščiausiojo Teismo suformuotos teisės taikymo ir aiškinimo praktikos; arba jeigu Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika gin-

čijamu klausimu nevienoda. Tuo siekiama sudaryti sąlygas, kad į kasacinį teismą patektų ir būtų nagrinėjamos tik tokios bylos, kuriose keliamos ypatingos teisės problemos, t. y. bylos, turinčios precedentinę reikšmę, leidžiančios plėtoti teisę ir užtikrinti vienodą jos aiškinimą bei taikymą.

Papildomai CPK 341 str. nustatyti kasacijos ribojimai – kasacine tvarka negali būti skundžiamas pirmosios instancijos teismo sprendimas, kuris nebuvo skustas apeliacine tvarka, taip pat tie teismo sprendimai, kuriuose ginčijama suma yra mažesnė negu 5000 Lt, išskyrus ginčus bylose dėl darbo užmokesčio ir kitų išmokų, susijusių su darbo santykiais, išlaikymo priteisimo, žalos, susijusios su fizinio asmens sveikatos sužalojimu, gyvybės atėmimu ar susirgimais profesine liga, atlyginimo.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas laikosi nuostatos, kad teismų sistema turi funkcionuoti taip, kad



Prieš prasidedant diskusijoms

būtų sudarytos prielaidos formuoti vienodai (nuosekliai, neprieštarinčiai) teismų praktikai – būtent tokiai, kuri būtų grindžiama su teisinės valstybės, teisingumo, asmenų lygybės prieš teismą ir kitais konstituciniais principais, neatskiriamai susijusiais su nuostata, jog tokios pat (analogiškos) bylos turi būti sprendžiamos taip pat, t. y. jos turi būti sprendžiamos ne sukuriant naujas teisės taikymo ir aiškinimo taisykles, konkuruojančias su esamomis, bet paisant jau įtvirtintų (lot. *Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio*).

Labai svarbi kasacijos pagrindų analizė doktriniu ir praktiniu aspektais – ar įstatyme nustatyti kasacijos pagrindai nepažeidžia civilinio proceso tikslų (CPK 2 str.), ar kasacijos ribojimais visapusiškai užtikrinama asmens teisė į teisminę gynybą (CPK 5 str.) ir ar tai neužkerta kelio privataus kasacijos tikslui bei funkcijai įgyvendinti civiliniame procese, ar, esant tokiems kasacijos pagrindams, galima teigti, kad kasacija užtikrina teisingumo vykdymą

konkrečioje civilinėje byloje sprendžiant konkrečių asmenų ginčą. Tenka iš esmės sutikti su oponentų (teisės mokslininkų, advokatų, teisininkų praktikų) nuomone, kad ne visos bylos, turinčios precedentinę reikšmę, patenka į kasacinį teismą. Tam didelę įtaką turi ir susiformavęs teisinis mentalitetas, nes vyrauja visuotinė nuomonė, kad pagrindinė teisėjo pareiga spręsti individualų šalių ginčą ir tik po to užtikrinti vieningą teisės taikymo ir aiškinimo praktiką valstybėje. Dėl to teismas dažnai pirmiausia siekia išspręsti privatų šalių ginčą, bet ne plėtoti teisę, t. y. lyg teikdamas pirmenybę privačiam kasacijos tikslui ir funkcijai, o ne viešam tikslui ir funkcijai. Išanalizavus kasaciniam teismui pateikiamus kasacinius skundus, galima teigti, kad dažnai privatus interesas dominuoja ir advokatų bei kitų asmenų, turinčių teisę surašyti kasacinius skundus, pateiktuose procesiniuose dokumentuose. Esant dabartinei situacijai, negalima be išlygų sutikti su Lietuvos teisės doktrinoje vyraujančia nuomone, kad kasacijoje turi dominuoti tik viešasis interesas ir jokio privataus intereso. Dabartiniu metu reikėtų iš esmės pritarti ir kitai nuomonei, kad teisingai ir teisėtai išsprendus konkrečioje byloje konkretų šalių ginčą, t. y. įvykdžius teisingumą, galimas tinkamas teisės aiškinimas ir taikymas, kartu ir vieningos praktikos formavimas. Šiandieninėmis sąlygomis kasacijoje turi būti derinami tiek viešasis, tiek privatus interesas bei kasacijos tikslai. Kasacijos funkcija negali būti išimtinai vieša, todėl turi būti ieškoma kompromiso teisminėje praktikoje aiškinant kasacijos tikslus, funkcijas, tam tikra prasme ir viešojo intereso gynimą. Dėl to galima sutikti su prof. V. Mikelėno nuomone, kad viešo ir privataus interesų kompromisas galimas „protingu kasacijos ribojimu“, kaip atitinkantis Lietuvos visuomenės raidos lygmenį ir poreikius, pagal kurį į kasaciją patektų visos bylos, turinčios viešojo intereso aspektą.

Šiuo metu, kai dar nemažai ginčų susiję su finansinės krizės padariniais (paskolos, laidavimo, kitų prievolių užtikrinimo būdų, išskeldinimo klausimai), itin svarbi nepilnamečių ir kitų socialiai pažeidžiamų asmenų teisių apsauga. Teismui tam tikra prasme tenka vykdyti socialinio teisingumo funkciją. Tai gali būti traktuojama kaip viešojo intereso gynimas. Taigi ir tokie ginčai, kai yra pažeidžiami tam tikros socialinės grupės interesai, turi tapti kasacinio nagrinėjimo objektu.

Iš kasacinės praktikos analizės galima daryti išvadą, kad Lietuvoje įvesta leidimų sistema iš esmės pasiteisino ir funkcionuoja neblogai. 2003 metais gauti 2323 kasaciniai skundai, priimti – 1315. Dalis skundų buvo paduota pagal 1964 m. CPK. 2004 metais gauti 1856 kasaciniai skundai, priimta – 717, t. y. maždaug 38 proc. gautų skundų. 2005 metais gauta 1912 kasacinių skundų, priimta – 900, t. y. 47 proc. gautų skundų. 2006 metais – 1674 skundai, priimta 665, t. y. 40 proc. gautų skundų. 2007 metais – 1798

skundai, priimta – 653, t. y. 36 proc. gautų skundų. 2008 metais – 1585 skundai, priimta – 439, t. y. 28 proc. gautų skundų. 2009 metais – 1597 skundai, priimta – 651. Iš pateiktos atrankos kolegijų veiklos statistikos analizės matyti, kad tendencija stabili, priimama maždaug 30 - 40 proc. kasacinių skundų. Pastebėtina, kad ši statistika neatspindi, kiek priimta pakartotinai paduotų skundų, nes CPK 350 str. 5 dalyje nustatyta galimybė, ištaisius įstatyme nustatytus kasacinio skundo trūkumus ir nepažeidus trijų mėnesių termino, iš naujo paduoti kasacinį skundą. Toks skundas nelaikomas pakartotiniu. Pateikti duomenys gali sudaryti įspūdį, kad kasacinis teismas, atsisakydamas priimti beveik 2/3 pateikiamų skundų, atsisako vykdyti teisingumą ir ginti privatų interesą.

Teisės mokslininkai ir praktikai pripažįsta, kad įstatymu nustatyti kasacijos ribojimai sudaro galimybę susikonzentruoti į pagrindinės funkcijos vykdymą – teisės plėtrą, vieningos praktikos formavimą. Tai leido sumažinti nagrinėjamų bylų Lietuvos Aukščiausiąjame Teisme skaičių: 2002 metais kasacine tvarka išnagrinėtos 1623 bylos, 2003 metais – 1183 bylos, 2004 metais – 675 bylos, 2005 metais – 666 bylos, 2006 metais – 665 bylos, 2007 metais – 590 bylų, 2008 metais – 611 bylų ir 2009 metais – 591 byla. Iš šios statistikos išplaukia išvada, kad Lietuvos Aukščiausiąjame Teisme nagrinėjamos tik tos bylos, kurios turi reikšmę vienodai aiškinti ir taikyti teisės normas.

Tenka pažymėti, kad kasacinis teismas dažnai priverstas taisyti apeliacinės instancijos teismo padarytas teisės taikymo ir aiškinimo klaidas. 2007 metais panaikinta ar pakeista 46 proc. apskųstų sprendimų ar nutarčių, 2008 metais – beveik 50 proc. Tai patvirtina, kad atrankos kolegija, sprendama kasacinio skundo priėmimo klausimą, pagrįstai nustatė, jog egzistuoja kasacijos pagrindai. Atkreiptinas dėmesys taip pat į tai, kad tam tikrais atvejais Lietuvos Aukščiausiasis Teismas atlieka ir revizinę funkciją, nes CPK 359 str. 1 dalies 4 punkte nustatyta teisė priimti naują sprendimą, kai pažeistos tik materialiosios teisės normos jas netinkamai aiškinant ar taikant.

Atlikus teisminės praktikos analizę, konstatuoti, kad dauguma kasacinių skundų atsisakoma priimti, nes skunde nesuformuluoti kasacijos pagrindai (CPK 346 str. 2 dalis). Apsiribojama konstatavimu, kad pažeistos konkrečios materialiosios ar proceso teisės normos, bet nenurodoma, ar toks pažeidimas turi esminę reikšmę vienodam teisės aiškinimui ir taikymui. Nurodomos faktinės bylos aplinkybės, teigiant, kad teismai netinkamai tyrė ir vertino įrodymus, t. y. keliami tik fakto, bet ne teisės klausimai, nemotyvuotai, kai kada klaidingai teigiant, jog nukrypta nuo Lietuvos Aukščiausiojo Teismo suformuotos teisės aiškinimo ir taikymo praktikos.

Dėl teisės normų pažeidimo kaip kasacijos pagrindo

Didžiausias diskusijas kelia CPK 346 str. 2 dalies 1 punkte nustatytas kasacijos pagrindas – teismo padarytas materialiosios ar proceso teisės normų pažeidimas, ir tik tokio pobūdžio, kuris turi esminę reikšmę vienodam teisės aiškinimui ir taikymui, ir jeigu šis pažeidimas galėjo turėti įtakos skundžiamo teismo sprendimo ar nutarties teisėtumui. Taigi kasacinis skundas aptariamam pagrindui gali būti primamas tik tada, kai yra visos nurodytos sąlygos. Kiekviena iš jų būtina taikant nurodytą kasacijos pagrindą. Ši norma lemia, kad kasacine tvarka negali būti peržiūrimas iš esmės teisingas sprendimas ar nutartis, tai yra sprendimas (nutartis), kuriuo ginčas ar tam tikras klausimas iš esmės yra išspręstas teisingai, nors ir padaryta tam tikrų formalių pažeidimų. Tokio sprendimo ar nutarties peržiūrėjimas ir jo (jos) panaikinimas dėl neesminių teisės pažeidimų, neturėjusių įtakos sprendimo ar nutarties teisėtumui, prieštarautų teismo sprendimo ir juo nustatytų teisinių santykių stabilumui, proceso koncentracijos, teisingumo bei protingumo principams.

Analizuojamas kasacijos pagrindas reikalauja susieti teismo sprendime ar nutartyje padarytą esminį teisės pažeidimą su jo reikšme vienodam teisės aiškinimui ir taikymui. Reikšmingas leidimų sistemos procesinis aspektas yra tai, kad atrankos kolegija, spręsdama kasacinio skundo priėmimo klausimą, negali konstatuoti, ar yra teisės normų pažeidimas, turėjęs įtakos neteisėto sprendimo ar nutarties priėmimui, ar ne. Tai visų pirma susiję su tuo, kad atrankos kolegija atlieka tik preliminarų teismo priimtų procesinių sprendimų teisėtumo įvertinimą. Antra, dar nėra pakankamai aiškių CK, CPK, DK, VPI (Viešųjų pirkimų įstatymo), kitų teisės aktų aiškinimo ir taikymo taisyklių. Taigi jau vien tam, kad būtų užtikrintas vienodas teisės aktų aiškinimas ir taikymas valstybėje, byla turėtų būti nagrinėjama kasacine tvarka ir pasisakoma, ar tinkamai teismas aiškino ir taikė konkrečią teisės normą, ar ne. Tokiu atveju pripažintina, kad nereikėtų akcentuoti, ar padarytas teisės normų pažeidimas, turėjęs įtakos vienodam teisės normos aiškinimui ir taikymui valstybės mastu, ar ne.

Teisės praktikų ir mokslininkų diskusijose keliamas klausimas, kad atrankos kolegija, spręsdama kasacinio skundo priėmimo klausimą, galėtų nurodyti, kokia teisės problema turėtų būti sprendžiama konkrečioje civilinėje byloje – faktiškai būtų apibrėžtos kasacinio skundo nagrinėjimo ribos. Šiuo aspektu tenka pažymėti, kad susipažinus tik su kasaciniu skundu ir teismų procesiniais sprendimais, bet ne su visais civilinės bylos duomenimis, ne visada galima aiškiai apibrėžti kasacinio bylos nagrinėjimo ribas. Kartais tik išreikalavus bylą ir pradėjus ją nagrinėti kasaciniame teisme gali paaiškėti, kad byloje yra

kitas kasacijos pagrindas negu buvo nurodyta kasaciniame skunde. Be to, kasacijos pagrindo, kaip kasacinio bylos nagrinėjimo ribų, nurodymas atrankos kolegijos nutartyje tam tikrais atvejais vis tiek būtų nepakankamas ir netikslus, nes bylos kasacinio nagrinėjimo iš esmės metu gali būti nustatytas viešojo intereso buvimas, kurio kasatorius neakcentavo arba sąmoningai nenurodė, o atrankos kolegija iš turimų ne visų bylos duomenų nematė. Kasacinis teismas yra suformavęs taisyklę, kad išsamūs teisiniai argumentai, kurie patvirtintų vieną iš kasacijos pagrindų, turi būti nurodyti kasaciniame skunde (CPK 347 str. 1 dalies 3 punktas). Neužtenka kasaciniame skunde nurodyti vieną iš įstatyme nustatytų kasacijos pagrindų ar pacituoti teisės normą, nurodant kad ji pažeista. Turi būti pateikti kasatoriaus teisiniai argumentai, patvirtinantys esant vieną ar kitą kasacijos pagrindą. Kasacinio teismo atrankos kolegija patikrina kasacinio skundo turinį skundžiamų teismo sprendimo ir (ar) nutarties kontekste, nes skundo priėmimo klausimą ši kolegija sprendžia neišreikalavusi civilinės bylos, todėl ji ne visada turi galimybę nustatyti esant kasacijos pagrindus.

Išanalizavus kasacinius skundus, reikėtų paminėti tai, kad skunde pirmiausia iškeliamas privatus kasacijos tikslas, nes kasaciniu skundu siekiama teisingumo įvykdymo konkrečioje byloje, bet ne viešojo kasacijos tikslo įgyvendinimo. Kyla klausimas, kokie turi būti protingi kasacijos ribojimo pagrindai. Ar tokius protingus pagrindus gali suformuoti kasacinis teismas, aiškindamas ir taikydamas CPK 346 str. 2 dalį, ypač šios dalies 1 punktą? Ar tai turi padaryti išimtinai legislatyvinę funkciją vykdanči valstybės institucija.

Būta siūlymų koreguoti CPK 346 str. 2 dalies 1 punkte nurodytą kasacijos pagrindą, jį suformuojant taip, kad apeliacinės instancijos teismo sprendimas gali būti apskūstas kasacine tvarka, jeigu byla nagrinėjęs teismas pažeidė materialiosios ar proceso teisės reikalavimus arba nesilaikė įstatyme nustatytos kompetencijos. Panašiai nustatyta Latvijos CPK 450 straipsnio 3 dalyje, Estijos CPK 668 str. 1 dalyje, Prancūzijos CPK 604 straipsnyje. Nurodytose šalyse kasacijos objektas yra teismo sprendimo teisėtumo patikra, o kasaciniam procesui keliami ir viešieji, ir privatūs tikslai. Pavyzdžiui, Prancūzijoje kasacinio nagrinėjimo dalykas yra patikra, ar teismo sprendimu nepažeistos teisės normos plačiąja prasme – įstatymo pažeidimas, kompetencijos nesilaikymas, įgaliojimų viršijimas, sprendimo formos nesilaikymas ir pan., t. y. įstatymo pažeidimas yra bet koks netinkamas įstatymo taikymas nepriklausomai nuo priežasčių, taip pat jo netaikymas ar netinkamas aiškinimas.

Kyla dilema, kaip vis dėlto atrankos kolegija turėtų spręsti kasacinio skundo priėmimo klausimą, kai padarytas pažeidimas, neturintis įtakos vieningai praktikai formuoti, bet dėl padaryto materialiosios

ar proceso teisės normų pažeidimo priimtas nepagrįstas ir neteisėtas teismo sprendimas, kuriuo pažeidžiamos konkretaus asmens teisės ar jos lieka nepagintos. Teisine prasme atrankos kolegija atsiduria dviprasmiškoje situacijoje. Viena vertus, nustačius, kad nėra kasacijos pagrindo, galima atsisakyti priimti kasacinį skundą. Kita vertus, lieka nepagintas individualaus asmens interesas konkrečioje byloje ir lieka neįvykdytas teisingumas.

Sprendžiant šią dichotomiją, reikėtų ieškoti teisminėje praktikoje protingų kasacijos ribojimo pagrindų kriterijų, siekiant suderinti teisingumo vykdymą individualioje byloje ir teisės plėtrą, kartu užtikrinant viešosios ir privačios kasacijos funkcijų pusiausvyrą. Konstitucinėje doktrinoje laikomasi nuostatos, kad viešasis interesas, kaip bendras valstybės, visuomenės ar dalies visuomenės interesas, turi būti derinamas su individo individualiais interesais, nes ne tik viešasis interesas, bet ir asmens teisės yra konstitucinė vertybė. Šios Konstitucijoje įtvirtintos vertybės – asmenų teisių ir teisėtų interesų apsauga, gynimas bei viešasis interesas negali būti priešpastatomas ir šioje srityje būtina užtikrinti teisingą pusiausvyrą. Paprastai kai vykdančios teisėgumą pažeidžiamos teisės normos, kartu pažeidžiamos ir Konstitucijos bei įstatymų saugomos asmenų teisės ir teisėti interesai arba jie neapginami, – taip paliečiamas viešasis interesas. Tai pakankamas pagrindas neriboti teisės kreiptis su kasaciniu skundu ir išlaikyti šių interesų pusiausvyrą.

Dėl nukrypimo nuo kasacinio teismo praktikos kaip kasacijos pagrindo

CPK 346 str. 2 dalies 2 punkte įtvirtintas kasacijos pagrindas: jeigu teismas skundžiamame sprendime (nutartyje) nukrypo nuo Lietuvos Aukščiausiojo Teismo suformuotos teisės taikymo ir aiškinimo praktikos. Šis pagrindas reiškia, kad teismų sistema turi funkcionuoti taip, kad būtų sudarytos prielaidos vienodai (nuosekliai, nepriešaringai) teismų praktikai formotis – būtent tokiai, kuri būtų grindžiama su teisinės valstybės, teisingumo, asmenų lygybės prieš teismą ir kitais konstituciniais principais neatsikiriama susijusia nuostata, kad tokios pat (analogiškos) bylos turi būti sprendžiamos taip pat, t. y. jos turi būti sprendžiamos ne sukuriant naujas teisės taikymo ir aiškinimo taisykles, konkuruojančias su esamomis, bet paisant jau įtvirtintų. Šis kasacijos pagrindas užtikrina ne tik viešojo intereso, bet ir privataus intereso apsaugą. Konkrečioje byloje nukrypus nuo jau suformuluotos praktikos ir neteisingai išsprendus privatų šalių ginčą, atsiranda galimybė apginti ir privatų interesą. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas formuoja kriterijus, pagal kuriuos būtų galima nustatyti, ar byla nagrinėjė teismai nukrypo nuo suformuotos teisės aiškinimo ir taikymo praktikos.

Dėl Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikos nevienodumo kaip kasacijos pagrindo

CPK 346 str. 2 dalies 3 punkte įtvirtintas kasacijos pagrindas: Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisės aiškinimo ir taikymo praktika ginčijamu teisės klausimu yra nevienoda. Šio pagrindo įtvirtinimas paaiškinamas tuo, kad tiek teisės norma, kaip įstatymų leidybos proceso padarinys, tiek teisės (normos) aiškinimas, kaip teismų praktikos rezultatas, neabejotinai pasižymi dinamika (kaita) ir plėtra. Laiko veiksnys, įstatymų ir kitų teisės aktų kaita, užsienio ir tarptautinės teisės įtaka nacionalinei teisei, teismų praktikos pokyčiai, tarptautinių teismų praktika gali lemti, kad tuo pačiu teisės klausimu kasacinis teismas pateikia skirtingus teisės taikymo išaiškinimus. Šiuo kasacijos pagrindu siekiama šalinti problemas, kurios teismams kyla sprendžiant, kuriuo iš skirtingų, t. y. vienas kito neatitinkančių, kasacinio teismo išaiškinimų konkrečiu teisės klausimu reikia vadovautis ir tuo klausimu suformuoti vienodą teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus. Pateikiant skundą šiuo pagrindu, kasaciniame skunde reikia pagrįsti, kuo pasireiškia kasacinio teismo praktikos nevienodumas. Skirtingų pagal turinį materialiosios teisės normų skirtingas aiškinimas ir taikymas nevertintinas kaip teismų praktikos nevienodumas (nenuoseklumas, prieštaravimas), net jeigu tai atliekama ir faktinėmis aplinkybėmis panašiose bylose, nes teismas privalo nagrinėti konkretų ginčą pagal jam (ginčui) galiojančią ir taikytiną teisę. Teismo precedentų (atitinkamų teisės nuostatų turinio bei jų taikymo sampratos) taikymas neatsižvelgiant į pasikeitusį teisinį reglamentavimą negalimas. Teisinio reglamentavimo naujumas (teisės nuostatų turinio naujumas) lemia naujos teismų praktikos būtinumą, bet tokiu atveju naujos teismų praktikos atsiradimas nevertintinas kaip teismų praktikos nevienodumas (nenuoseklumas, prieštaravimas). Teismų praktikos nevienodumu taip pat nelaikytinas ir teismų praktikos neišsamumas, t. y. tie atvejai, kai teismo precedentas dar nėra sukurtas.

Būta tokių CPK pakeitimų ir papildymų projektų, kuriais siūlyta CPK 346 str. 2 dalies 3 punkte įtvirtintos kasacijos pagrindą praplėsti nurodant, kad teismų praktika yra nevienoda (šiuo metu kasacijos pagrindas yra tik Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikos nevienodumas). Tai Lietuvos Aukščiausiajam Teismui sudarytų prielaidas įgyvendinti pagrindinę funkciją – užtikrinti vienodą teismų praktiką, vienodą teisės aiškinimą (interpretaciją) ir taikymą bei nuoseklų jos plėtrą valstybės mastu. Vėliau šios nuostatos atsisakyta, motyvuojant, kad šiuo metu galiojanti nuostata labiau atitinka kasacijos paskirtį.

Kai kurie kasacijos ribojimų procesiniai aspektai

CPK 341 str. nustatyti kasacijos ribojimai- kasacine tvarka negali būti skundžiamas pirmosios instancijos teismo sprendimas, kuris nebuvo skųstas apeliacine tvarka (CPK 341 str. 1 punktą), taip pat tie teismo sprendimai, kuriuose ginčijama suma mažesnė negu penki tūkstančiai litų, išskyrus ginčus bylose dėl darbo užmokesčio ir kitų išmokų, susijusių su darbo santykiais, išlaikymo priteisimo, žalos, susijusios su fizinio asmens sveikatos sužalojimu, gyvybės atėmimu ar susirgimais profesine liga, atlyginimo (CPK 341 str. 2 punktą). Kasacinio teismo praktikoje CPK 341 str. 2 punkte įtvirtintas ribojimas aiškinamas ir taikomas atsižvelgiant į pareikštų reikalavimų pobūdį, t. y. kai byloje pareikštas ne vienas reikalavimas, bet daugiau tarpusavyje susijusių reikalavimų, vienas iš jų yra neturtinio pobūdžio, kitas – turtinio pobūdžio ir jo suma neviršija penkių tūkstančių litų, tai kasacijos ribojimas netaikomas, jeigu neturtinio reikalavimo išsprendimas turi prejudicinę reikšmę sprendžiant turtinį reikalavimą. Dėl to laikytina, kad teisė į kasaciją turi lemti pagrindinis, bet ne papildomas reikalavimas. Taip pat praktikoje šis ribojimas netaikomas dėl bylinėjimosi išlaidų priteisimo, pavyzdžiui, vykdymo ar atstovavimo išlaidų.

Įstatymas riboja kasaciją dėl laikinųjų apsaugos priemonių taikymo (CPK 151 str. 5 dalis). Kasacijos ribojimai gali būti nustatyti kituose įstatymuose: negalima kasacija bylose dėl turto administravimo, paveldėjimo procedūrų taikymo bei kitose bylose, kurios pagal Civilinį kodeksą bei kitus įstatymus nagrinėtinos CPK XXXIX skyriuje numatyta supaprastinto proceso tvarka (CPK 582 str. 6 dalis). Kasacijos ribojimai nustatyti Įmonių bankroto įstatymo 10 str. 8 dalyje – apeliacinės instancijos nutartis iškelti bankroto bylą, apeliacinės instancijos nutartis paskirti, laikinai pavaduoti ar atstatydinti įmonės administratorių yra galutinė ir kasacine tvarka neskundžiama. Taigi šios kategorijos bylose vieningą teisės aiškinimo ir taikymo praktiką formuoja Lietuvos apeliacinis teismas.

Ribojimas ginčo suma esant leidimų sistemai negalėtų būti pateisinamas, nes „smulkiose bylose“ kyla sudėtingi teisės aiškinimo ir taikymo klausimai, turintys įtakos vieningos praktikos valstybėje formavimui. Be to, iš teismų praktikos matyti, kad apygardų teismai, nagrinėdami apeliacine tvarka civilines bylas, nepakankamai užtikrina vienodą teisės aiškinimą ir taikymą tam tikros kategorijos bylose. Tokio ribojimo atsisakymas būtų logiškas ir paaiškinamas kaip kylantis iš kasacijos prigimties – užtikrinti vienodą teismų praktiką, kartu vienodą teisės aiškinimą (interpretaciją) ir taikymą bei jos plėtrą valstybės mastu, garantuojant asmenų lygybės prieš įstatymą ir teismą principo įgyvendinimą. Nesant kasacijos ribojimo ginčo suma, ar pateks byla į Lietuvos Aukš-

čiausiąjį Teismą, ar ne, priklausys ne nuo ginčijamos sumos, bet nuo keliamos teisinės problemos pobūdžio, siekio užtikrinti vienodą teisės aiškinimą ir taikymą valstybėje. Dėl to pagrįstas ir tolesnio diskurso vertas klausimas, ar, esant leidimų sistemai, prasminga riboti kasaciją įstatymu, ar užtektų bylų, patenkančių į Lietuvos Aukščiausiąjį Teismą, ribojimo funkciją pavesti pačiam kasaciniam teismui. Šiuo metu Lietuvos Aukščiausiojo Teismo sudėtis, apimanti nemažus žmogiškuosius resursus (Civilinių bylų skyriuje šiuo metu dirba septyniolika teisėjų), leistų analizuojamo ribojimo atsisakyti. Svarbu prisiminti, kad bet kuris įstatyme nustatytas ribojimas reiškia ir paties Lietuvos Aukščiausiojo Teismo galių suvaržymą, nes, apribojus kasaciją, kasacinis teismas praranda galimybę formuoti vienodą teisės aiškinimo ir taikymo praktiką tam tikros kategorijos bylose. Dėl to susiaurėja šio teismo viešoji funkcija – formuoti vienodą teismų praktiką.

Išvados

Dar kartą pabrėžtina, kad kasacinis teismas tikrina apskųstus teismų sprendimus ir (ar) nutartis tik teisės taikymo aspektu ir iš naujo nenustatinėja bylos faktų, nes konkrečių bylos faktinių aplinkybių nustatymas yra pirmosios bei apeliacinės instancijų teismų pareiga ir yra saistomas pirmosios ir apeliacinės instancijų teismų nustatytų aplinkybių (CPK 353 str. 1 dalis), bet kasacinis teismas gali peržengti kasacinio skundo ribas, jeigu to reikalauja viešasis interesas (CPK 353 str. 2 dalis). Konstitucinis Teismas 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarime yra konstatavęs, kad įstatymu negalima nustatyti kokio nors baigtinio bylų, kuriose teismui leidžiama apginti viešąjį interesą, sąrašo arba bylų, kuriose teismui neleidiama apginti viešojo intereso, ir ši teisė negali būti diskrecinė. Šis teismas gali peržengti minėtas ribas tik tada, kai bus konstitucinis pagrindas, t. y. tada, kai jų neperžengus būtų pažeista kuri nors Konstitucijoje įtvirtinta, jos ginama ir saugoma vertybė. Tai turėtų būti taikoma ir kasaciniam teismui, bet ne tik apeliacinei instancijai. Tai gali būti susiję su didelės grupės asmenų teisių apsauga, kai ginčo sprendimas susijęs ne su vieno asmens interesais (kreditorių ir skolininkų interesai bankroto byloje, išieškotojų ir skolininkų interesai vykdymo bylose, intelektinės nuosavybės apsauga ir t. t.), taip pat tam tikros socialiai jautrių asmenų grupės (nepilnamečių, neįgalųjų asmenų ir kitų) interesais. Išskirtiniais atvejais svarbus ir reikšmingas taip pat ir vieno asmens teisių pažeidimas, pvz., pažeista asmens teisė atkuriant nuosavybę ir kt.

Įstatyme įtvirtinti kasacijos pagrindai patvirtina, kad Lietuvoje kasacija galima ne teisės klausimais apskritai, bet specifiniais (ypatingais) teisės

klausimais. Taigi ne kiekvienas teisės klausimas gali būti kasacijos pagrindas. Tokią nuostatą paaiškina prioritetinga kasacijos funkcija vienodinti teismų praktiką ir taip užtikrinti vieningą teisės aiškinimą ir taikymą šalyje, teisės plėtrą (vystymąsi) bei viešojo intereso apsaugą. Tokia griežta įstatymo nuostata ne visada užtikrina privataus intereso apsaugą, todėl kasacinis teismas turi ieškoti protingų kasacijos ribojimo pagrindų kriterijų, siekdamas suderinti teisingumo vykdymą individualioje byloje ir teisės plėtrą, tokiu būdu užtikrindamas viešosios ir privačios kasacijos funkcijų pusiausvyrą.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjas, daktaras Dainius Raižys:
suteikti įgaliojimai tai ir pareiga, kurią prokurorai ne vien gali, bet ir privalo įgyvendinti, jei įstatymai leidžia tai daryti...



Dainius Raižys

VIEŠASIS INTERESAS VYRIAUSIOJO ADMINISTRACINIO TEISMO JURISPRUDENCIJOJE

Norėčiau apžvelgti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (LVAT) veiklos dešimtmetį, ką padarė LVAT teismas formuojant praktiką viešojo intereso gynimo srityje. Nekvestionuodami galime patvirtinti, kad viešasis interesas yra vertybė tiek socialiniu, tiek teisiniu aspektu. LR Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad viešojo intereso, atspindinčio ir išreiškiančio pamatinės visuomenės vertybes, kurias įtvirtina ir saugo Konstitucija, įgyvendinimas yra viena svarbiausių visuomenės egzistavimo ir raidos sąlygų. Tik tuomet, kai viešasis interesas dominuoja, užtikrinamos žmogaus teisės ir laisvės, visuomenė gali harmoningai vystytis demokratiniais

pagrindais. Kita vertus, valstybė tampa šių vertybių, t. y. viešojo intereso ir žmogaus teisių ir laisvių, užtikrinimo garantas. Kaip ne kartą teigta konstitucinėje jurisprudencijoje, valstybės, kaip visuomenės politinės organizacijos, paskirtis - užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą. Demokratinės valstybės veikla turi būti organizuojama taip, kad visų pirma būtų garantuojamas viešasis interesas bei užtikrinamos žmogaus teisės bei teisėti interesai.

Svarbus vaidmuo ginant viešąjį interesą tenka administraciniams teismams. Administracinių teismų bylose teisenos įstatymu yra įtvirtintos normos, kuriomis sukurtos prielaidos efektyviam viešojo intereso gynimui. Šiame įstatyme viešojo intereso gynimas yra nustatytas kaip savarankiškas kreipimosi į Administracinį teismą pagrindas. Įtvirtintas tardomojo proceso modelis nustato teisėjo pareigą, *ex officio*, objektyviai ir visapusiškai išaiškinti bylai reikšmingas aplinkybes. Administracinis teismas turi teisę savo iniciatyva taikyti reikalavimų užtikrinimo priemones, peržengti apeliacinio skundo ribas ir patikrinti tiek apskųstosios, tiek neapskųstosios sprendimo dalies teisėtumą, atnaujinti procesą, kai to reikalauja viešojo intereso užtikrinimas. Todėl galima teigti, kad su savarankišku administracinių teismų įsteigimu ir administracinių ginčų ypatumus atitinkančio administracinio proceso įtvirtinimu buvo sudaryta galimybė administracinės justicijos pagalba ne tik kur kas efektyviau vykdyti viešojo administravimo subjektų teisėtumo kontrolę, bet ir kur kas efektyviau ginti viešojo administravimo subjektų neteisėtą veiklą pažeistą viešąjį interesą.

Pažymėtina, kad teismų praktikoje dažnai pernelyg plačiai apibrėžiamas viešasis interesas. Viešojo intereso pažeidimu pripažįstamas bet koks teisės normų pažeidimas viešojo administravimo srityje. Tačiau viešuoju interesu pripažinus tikrai teisės normų laikymąsi, išnyksta bet kokia riba tarp privačių ir viešųjų interesų teisminės gynybos. Taip plačiai interpretuojant viešąjį interesą, subjektai, kuriems įstatymai suteikia teisę ginti viešąjį interesą, įgyja praktiškai neribotą teisę teisme ginčyti bet koki viešojo administravimo subjekto priimtą aktą, kuris, jų nuomone, prieštarauja teisės normų reikalavimams, kartu ir viešajam interesui. LVAT jurisprudencijoje viešuoju interesu pripažįstama tik pamatinės visuomenės vertybės, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija, ir tai, kas objektyviai yra reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar jos daliai. LVAT yra ne kartą pažymėjęs, jog skundas dėl viešojo intereso gynimo tenkintinas tik tais atvejais, kai yra nustatoma, kad konstatuoti tiegi materialiosios ar procesinės teisės normų pažeidimai yra tokio pobūdžio, jog pažeidžia ir viešąjį interesą. Taip pat LVAT laikosi tos nuomonės, jog sprendžiant klausimą, ar byloje yra ginamas viešasis interesas, nepakanka vien konsta-

tuoti materialiosios ir procesinės teisės normų pažeidimą, bet ir būtina nustatyti, kad šis pažeidimas įtakojo vertybes, reikšmingas visuomenei ar jos daliai. Vienas iš sudėtingesnių administracinio teismo proceso klausimų yra teisė kreiptis į administracinę teisimą dėl viešojo intereso gynimo. Ši teisė sietina su Konstitucijos 30 str. 1 dalyje įtvirtintu konstituciniu teisės į teisminę gynybą principu. Ji garantuoja suinteresuoto asmens galimybę ginti teisme pažeistas teises ar įstatymų saugomus interesus. Viešasis interesas ar jo pažeidimas paprastai nėra siejamas su konkrečia asmens teisėmis, o su vertybėmis, reikšmingomis visuomenei ar jos daliai. Dėl šių viešojo intereso ypatumų teisės kreiptis į administracinę teisimą realizavimas tampa sudėtingas ta prasme, jog sukuria asmens, galinčio tokiais atvejais kreiptis į administracinę teisimą, neapibrėžtumo problemą. Todėl šiuo atveju įstatymų leidėjams tenka uždavinys nustatyti ratą asmenų, turinčių teisę kreiptis į administracinę teisimą dėl viešojo intereso gynimo.

Plačiausius įgaliojimus viešojo intereso gynimo srityje turi prokuroras. Pažymėtina, kad prokuroro teisė ginti viešąjį interesą administraciniame teisme negali būti aiškinama kaip jo diskrecija kreiptis į teisimą ar nesikreipti.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad prokurorų, kaip valstybės pareigūnų įgaliojimai, teisės aktuose negali būti apibūdinami kaip jų subjektinė teisė, kurią jie gali įgyvendinti savo nuožiūra, kad šia teise jie gali pasinaudoti arba nepasinaudoti. Suteikti įgaliojimai – tai ir pareiga, kurią prokurorai ne vien gali, bet ir privalo įgyvendinti, jei įstatymai leidžia tai daryti. Jeigu prokuroras gavo informaciją apie tai, kad viešojo subjekto sprendimai ar veiksmai galimai pažeidė viešąjį interesą, jis privalo šią pareigą įgyvendinti.

Tačiau išlieka aktuali šios pareigos vykdymo kontrolės problema. Kalbame apie atvejus, kuomet prokuroras, gavęs skundą, pareiškimą ar kitą informaciją apie galimai pažeistą viešąjį interesą ir ją patikrinęs, atsisako kreiptis į teisimą manydamas, jog viešasis interesas nėra pažeistas. Tad jei prokuroras atsisako kreiptis į teisimą, jis, atrodytų *a priori* patvirtina, kad viešojo administravimo subjektas teisės aktų nepažeidė, arba kad jei ir pažeidė, tai pažeidimas nėra susijęs su viešuoju interesu. Žinoma, prokuroras, kreipdamasis į teisimą, turi būti įsitikinęs, kad viešasis interesas yra pažeistas ir tą kreipimąsi privalo pagrįsti. Bet ar subjektyviu medžiagos vertinimu grįstomis išvadomis paremtas atsisakymas jį ginti, atkreipiant dėmesį į tai, kad tik teismas kiekvienu atveju *ad hoc* sprendžia apie viešojo intereso buvimą ir jo pažeidimą, negalėtų būti vertinamas kaip įstatymo nustatytos galimybės ginti viešąjį interesą ribojimas.

Viešojo intereso gynimo kontekste pažymėtina ir LVAT praktika dėl Orhuso konvencijos taikymo. Ši

praktika nemažai kritikuojama. Orhuso konvencijos 9 str. 3 dalis nustato, jog ir nepažeidžiant šio straipsnio 1 – 21 dalyse minimų peržiūros procedūrų, kiekviena šalis užtikrina, kad visuomenės nariai, atitinkantys nacionalinėje teisėje nustatytus kriterijus, jeigu tokie yra, galėtų pasinaudoti administracinėmis arba teisinėmis procedūromis privačių asmenų ir valstybės institucijų, pažeidžiančių su aplinka susijusias nacionalinės teisės nuostatas, veiksams arba neveikimui užginčyti. LVAT vienoje byloje nurodė, jog pastaroji minėtos konvencijos nuostata neturi tiesioginio poveikio. Kitaip tariant, ji pati savaime ir tiesiogiai nesuteikia asmenims teisės kreiptis į teisimą. Šis klausimas turi būti sprendžiamas pagal nacionalinėje teisėje nustatytus kriterijus taip, kaip yra nustatyta Orhuso konvencijos 9 str. 3 dalyje.

Norėčiau atkreipti dėmesį ir į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo š. m. kovo 8 d. prejudicinį sprendimą *Lesoochranske zoskupenie* byloje. Sprendimas priimtas nagrinėjant nacionalinio teismo klausimą, ar asmenys, visų pirma aplinkos apsaugos asociacijos, norėdamos užginčyti sprendimą, kuriuo nukrypstama nuo Europos Sąjungos aplinkos apsaugos taisyklių, turi teisę kreiptis į teismus būtent remdamiesi Orhuso konvencijos 9 str. 3 dalimi. Atsakydamas į šį klausimą, ES Teisingumo Teismas nusprendė, jog Orhuso konvencijos 9 str. 3 dalis Europos Sąjungos teisėje neveikia tiesiogiai, t. y. neturi tiesioginio poveikio.

Taigi analogiškai Orhuso konvenciją nacionalinės teisės aspektu išaiškina ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.

Užbaigdamas savo trumpą pranešimą, norėčiau pasakyti štai ką: nepaisant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijos kelių ir klystkelių viešojo intereso gynimo srityje, vis dėlto reikėtų pripažinti, kad per 10 veiklos metų LVAT nustatė ir suformavo viešojo intereso gynimo principus, o šio teismo jurisprudencija tapo svarbiu viešojo intereso gynimo doktrinos šaltiniu.



Konferencijoje teisininkai ir visuomeninių judėjimų atstovai

M. Romerio universiteto Civilinio proceso katedros vedėja, docentė, daktarė Egidija Stauskienė: *viešojo intereso apsauga yra platesnė sąvoka, ji apima viešojo intereso gynimą...*



Egidija Stauskienė

VIEŠOJOJO INTERESO GYNIMAS CIVILINIO PROCESO TVARKA

Daugelį gyvenimo sričių reglamentuoja privatinė teisė. Be abejonės, šioje srityje kyla ir dauguma ginčų. Lietuvoje per vienerius metus išnagrinėjama maždaug 200 000 civilinių bylų. Palyginimui: per tą patį laikotarpį baudžiamųjų bylų yra išnagrinėjama apie 18 000. Akivaizdu, kad vyraujanti teismų praktika yra būtent civilinio proceso srityje.

Kalbant apie viešąjį interesą civiliniame procese, reikėtų išskirti dvi sąvokas, t. y. viešojo intereso apsaugą ir viešojo intereso gynimą. Viešojo intereso apsauga, be abejonės, yra platesnė sąvoka, kuri apima viešojo intereso gynimą. Pranešime norėčiau kalbėti daugiau apie viešojo intereso apsaugą arba tam tikras viešojo intereso apraiškas civiliniame procese.

Visuomenė yra suinteresuota tam tikrų privatinės teisės normų laikymusi, kitaip tariant, negalima pasakyti, kad visuomenei yra tas pats, kokia byla nagrinėjama teisme ir per kiek laiko ta civilinė byla išnagrinėjama. Egzistuoja viešasis suinteresuotumas tiek bylos eiga, tiek tam tikra jos baigtimi. Ginant arba saugant viešąjį interesą civilinio proceso tvarka, naudojamos įvairios priemonės. Daugelis pranešėjų šiandien kalba apie vieną iš tokių priemonių, būtent viešojojo intereso gynimą, pareiškiant tam tikriems įstatyme numatytiems subjektams ieškinį. Tačiau egzistuoja ir kitos priemonės. Šios priemonės yra ne mažiau svarbios apsaugant viešąjį interesą, nei kreipimasis tam tikro subjekto į teismą.

Egzistuoja viešasis interesas, kad teismas bylą išspręstų teisingai ir sąžiningai. Tačiau teismo funkcija procese kiek kitokia nei subjektų, ginančių viešąjį interesą pareiškiant ieškinį įstatymo nustatyta tvarka. Pritariu pranešėjui V. Nekrošiui, kad teismas vis dėlto nėra viešojo intereso gynėjas. Teismo funkcijos procese – viešojojo intereso pažeidimo konstatavimas arba tam tikrų procesinių veiksmų, siekiant išvengti tokių

pažeidimų procese, atlikimas. Tačiau ne mažiau svarbus aspektas civiliniame procese yra viešojo ir privataus intereso derinimas. Galima pritarti ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pozicijai, kad viešasis ir individualus, arba privatus interesas, negali būti priešinami. „...Individualus asmens interesas taip pat yra Konstitucinė vertybė. Viešasis interesas, kaip bendrasis interesas, privalo būti suderinamas su individualiu interesu“ (LR Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas). Kaip jie turėtų būti derinami procese, priklauso ir nuo konkrečios bylos kategorijos. Žinoma, tokio pobūdžio interesų derinimo apraiškų galima rasti ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje. Pavyzdys galėtų būti vadinamųjų nedispozityvių bylų, t. y. darbo bylų, nagrinėjimo ypatumai. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, pripažindamas, kad darbuotojas yra socialiai silpnesnė šalis, nedaro prielaidos, kad teismas turėtų perimti ieškovo pareigas, pvz., rinkti ir pateikti įrodymus byloje. Teismų praktikoje yra pavyzdžių, kai Lietuvos Aukščiausiasis Teismas labai aiškiai pasisako: jeigu toks asmuo veikia procese, ypač jei naudojasi profesionalaus teisininko, advokato, pagalba, teismas neturi perimti iš to asmens įrodinėjimo pareigos.

Kalbant apie civilinio proceso tikslus, viešojo ir privataus intereso derinimą atspindi CPK 2 str. Vienas iš tokių aspektų, kai kalbame apie viešojo inte-



Konferencijos pranešėjai: iš kairės A.Vaišvila ir E.Laužikas S.Petraavičienė, L.Ragauskis J.Markevičienė.

reso apsaugą civiliniame procese, yra teismo pareiga užkirsti kelią proceso vilkinimui. Ar Lietuvai aktuali ši problema, galima atsakyti analizuojant išnagrinėtų civilinių bylų statistiką. Dauguma bylų išnagrinėtos greičiau nei per 6 mėnesius. Pavyzdžiui, 2010 m. per tokį terminą išnagrinėta apie 187 000 bylų. Apie 12 000 bylų nagrinėjimo terminas nuo 6 iki 12 mėnesių. Atitinkamai nedaug bylų, jei vertintume bendrą bylų skaičių – tik 6137 bylos, kurių nagrinėjimas truko daugiau kaip 12 mėnesių. Tačiau tokių bylų skaičiaus augimas akivaizdus. Lyginant su 2008 metais, per tą patį laikotarpį bylų, kurių nagrinėjimas truko daugiau kaip 12 mėnesių, buvo 3400. Tokių bylų 2010 metais padaugėjo beveik 2 kartus.

Bylų nagrinėjimo terminų problema būdinga ne

tik Lietuvai. Italijoje civilinis procesas 2009 m. kasacinės instancijos teisme truko 1195 dienas, apeliacinės instancijos teisme 1549 dienas, o pirmosios instancijos teisme 977 dienas¹. Lietuvoje civilinės bylos nagrinėjimo vidurkis 2009 m. apylinkių teismuose buvo 46 dienos, apygardų teismuose 124 dienos². Proceso trukmės problemos šiuo metu gana intensyviai analizuojamos ir Vokietijoje³. Analizuojami ir teisėjo atsakomybės už proceso trukmės pažeidimus klausimai⁴, svarstomas prevencinių ir kompensacinių priemonių įtvirtinimo pakankumas. Austrijoje kai kurios iš šiuo metu siūlomų įgyvendinti priemonių jau pritaikytos⁵.

Šios problemos aktualumą galima vertinti ir pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo skelbiamus sprendimus. Pvz., 2009 m. EŽTT net 4 bylose paskelbė, kad



Lietuva pažeidė Europos žmogaus teisių ir laisvių apsaugos konvencijos 6 str. 1 dalį, nes byla nebuvo išnagrinėta per įmanomai trumpiausią terminą. Procesas trijų instancijų teismuose truko beveik 6 metus ir keturis mėnesius. Teismas pažymėjo, kad procese dalyvavo daug šalių, dėl to procesas laikytinas sudėtingu. Tačiau buvo konstatuota, kad proceso uždelsimą lėmė nacionalinių institucijų klaidos bei inertiskumas (Četvertakas ir kiti prieš Lietuvą (pareiškimo Nr. 16013/02), 2009-01-20)

Teismas vienoje iš bylų pastebėjo, kad kai proceso Konstituciniame Teisme rezultatai lemia asmens civilines teises ir pareigas, Konvencijos 6 str. 1 dalis taikoma ir tokio proceso atžvilgiu. Atsižvelgęs ir į visas kitas aplinkybes, Teismas pripažino, kad „įmanomai

trumpiausio“ laiko reikalavimo šioje byloje nebuvo laikomasi, todėl buvo pažeista Konvencijos 6 str. 1 dalis (Padalevičius prieš Lietuvą (pareiškimo Nr. 12278/03), 2009 07 07).

Sprendamas dėl proceso trukmės Vorona ir Voronov prieš Lietuvą (pareiškimo Nr. 22906/04) 2009 07 07 byloje, Teismas, be kita ko, atkreipė dėmesį į tai, kad bylos nagrinėjimas buvo uždelstas ir dėl institucijų klaidų bei neveikimo, dėl ko byla buvo grąžinta nagrinėti pirmosios instancijos teismui, taip pat į tai, kad paskyrus ekspertizę, ekspertai savo išvadas pateikė tik praėjus daugiau nei 3 metams.

Vertindamas bylinėjimosi trukmę, kai bylinėjimasis trijų instancijų teismuose truko beveik 8 metus, byloje Naugžemys prieš Lietuvą (pareiškimo Nr. 17997704), 2009 07 16, nors Teismas sutiko, kad byla buvo sudėtinga ir palaikė Vyriausybės argumentaciją, jog pareiškėjas savo veiksmais pats vilkino procesą, tačiau pastebėjo, jog ilgą proceso trukmę lėmė ir valstybės institucijų klaidos, kad byla ne kartą buvo grąžinta nagrinėti iš naujo.

Iš EŽTT sprendimų galima daryti tam tikras išvadas. Vienoje byloje procesas truko ilgiau nei 6 metus, kitoje – ilgiau kaip 8 metus. Be abejonės, Lietuvos Respublika teikė tam tikrus atsikirtimus, kuriais mėgino įrodyti pačių pareiškėjų įtaką tokiam ilgam bylos nagrinėjimui. Tačiau teismas, vertindamas pateiktus Lietuvos valstybės argumentus, vis dėlto konstatavo teismų inerciją ir pagrįstai kritikavo teismų poziciją tuo atveju, kai pernelyg ilga proceso trukmė buvo paveikta bylos grąžinimo nagrinėti iš naujo žemesnei instancijai. Tai tam tikra Lietuvos teismų tendencija, nes tokie pažeidimai buvo konstatuoti 2 bylose.

Konvencija įpareigoja pareiškėjus išnaudoti visas vidaus teisės suteikiamas gynybos priemones, tačiau šiandieninė Lietuvos padėtis rodo efektyvių teisinės gynybos priemonių stoką. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje plėtojama nuosekli pozicija, draudžianti pernelyg formalų procesinių normų, užtikrinančių asmens teisę į teisingą bylos nagrinėjimą, aiškinimą.

Proceso trukmės ir žalos, padarytos dėl pernelyg ilgos proceso trukmės, atlyginimo klausimai šiuo metu ypač aktualūs. Esama garantijų sistema (galimybė prisiteisti žalos atlyginimą iš valstybės) pripažįstama nepakankama užtikrinant efektyvią pažeistų subjektinių teisių teisminę gynybą. Būtina nustatyti aiškų nuostolių, patirtų dėl pernelyg ilgos proceso trukmės, kompensavimo mechanizmą bei įtvirtinti prevencines priemones, užkertančias kelią proceso vilkinimui.

Kokios priemonės galėtų padėti skatinti procesą?

Mano nuomone, galimos dvi priemonių grupės: pirmoji – tai asmens teisė kreiptis į teismą dėl termino bylos išnagrinėjimui nustatymo ir termino tam tikriems teismo procesiniams veiksams atitinkamo nustatymo. Antroji priemonių grupė susijusi su žalos atlyginimu tais atvejais, kai pažeidžiamas bylos

1 European Network of Councils for the Judiciary. Project team on „Quality and Timeliness“. Answers to the questionnaire on timeliness. Rome, 29-30 November 2010, p.129. Nepublikuota.

2 Ten pat, p. 158-159.

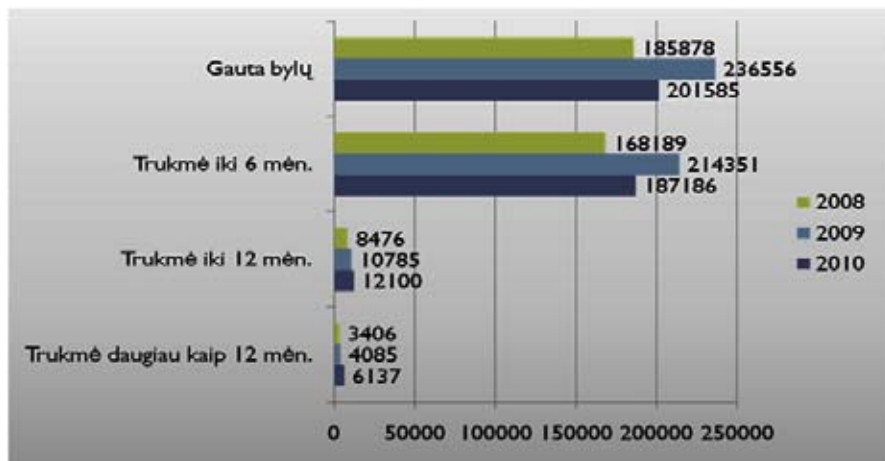
3 Roller S. Möglichkeiten des Gesetzgebers zu der Beschleunigung gerichtlicher Verfahren. // Zeitschrift für Rechtspolitik, 2008, Heft 4.; Steinbeiß-Winkelmann Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren zum neuen Gesetzentwurf der Bundesregierung. // Zeitschrift für Rechtspolitik, 2010, Heft 7.

4 Scheffer M. Regressanspruch gegen Richter wegen Amtspflichtverletzung. NVwZ, 2010, 425.

5 Teismų santvarkos įstatymo 91 str. įtvirtinta galimybė su prašymu dėl termino procesiniam veiksmui atlikti nustatytymo kryptis į aukštesnės instancijos teismą (§ 91 GOG Fristsetzungsantrag), <http://www.jusline.at/index.php?cpid=753043c4d8f07f2727ea0da138b2010e&gesetz=&searchstring=&searchsubmit.x=37&searchsubmit.y=5#>.

išnagrinėjimas per trumpiausią laiką.

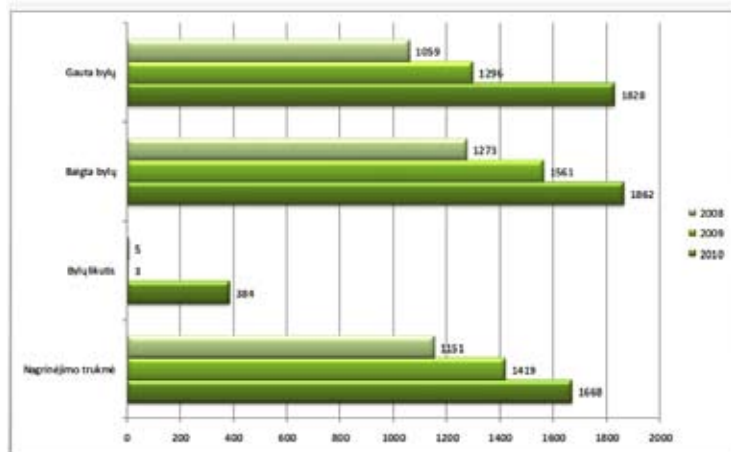
Pirmąją priemonių grupę jau mėginama įgyvendinti. CPK pakeitimų ir papildymų projekte numatyta papildyti CPK 72 str. 3 ir 4 dalimi, įtvirtinant asme-



nų teisę kreiptis į teismą. CPK projekte numatytas kreipimasis į aukštesnės instancijos teismą, tačiau per tą patį teismą, kuris neatliko iki įstatymo nustatyto termino tam tikro veiksmo. Bet šios priemonės gali būti įgyvendintos ir joms išskirti tikslai gali būti pasiekti tik tada, kai bus įgyvendintos proceso skatinimo prevencinės priemonės. Prie tokių prevencinių priemonių pirmiausia priskirčiau teisėjų darbo krūvio mažinimą. Tai galima padaryti dviem būdais: taikant tiesiogines ir netiesiogines priemones.

Prie tiesioginių priemonių reikėtų priskirti teisams nebūdingų funkcijų atsisakymą, kas iš esmės irgi mėginama daryti keičiant atitinkamus įstatymus. Darbo grupė civilinio kodekso pakeitimams atlikti, mano žiniomis, svarstė klausimą dėl tam tikrų bylų grupių, kurias derėtų pašalinti iš teismų kompetencijos.

Prie netiesioginių priemonių priskirtina alterna-



tyvių ginčo sprendimo būdų taikymas, teisminis sutaukinimas.

Dar viena iš galimybių, kuri tikriausiai artimiausiu metu Lietuvoje dar nebus įgyvendinta - bylinėjimosi išlaidų dydžių pakeitimas (didinant žyminį mokesį), kaip priemonė užkirsti kelią nepagrįstam bylinėjimuisi.

Prie proceso skatinimo prevencinių priemonių priskirčiau ir materialinės teismų padėties gerinimą. Kalbu apie tai, kad būtų sudarytos tinkamos sąlygos dirbti ne tik teisėjams, bet ir besibylinėjančių šalių atstovams. Dažnai teismo procesas užtrunka dėl to, kad teisėjas negali paskirti bylos nagrinėjimo atitinkamą dieną ir tam tikru laiku, nes teismo posėdžių salės tuo metu yra užimtose. Tai viena iš aplinkybių, kurios gali paskatinti teismo procesą, kad byla būtų išnagrinėta per įmanomai trumpesnį terminą.

Trečioji priemonių grupė galėtų būti inovatyvios priemonės. Kalbu ir apie teismo procesą, ir apie atskirų civilinio proceso stadijų elektronizavimą. Turėtų būti įgyvendintos priemonės, įgalinančios elektroninės civilinės ir vykdomosios bylos formavimą, elektronines varžytines. Šios priemonės turėtų sutrumpinti procesą konkrečioje byloje.

Tarptautiniuose dokumentuose dažnai pabrėžiamas proporcingumo principo taikymas. Proporcingumas suprantamas kaip teismo teisė pasirinkti, kiek konkrečioje byloje procesas turėtų trukti. Teismas, įvertindamas ginčo dalyką, konkrečią civilinę bylą, šalių pozicijas, turėtų apibrėžti, kiek jis tokiai bylai galėtų skirti laiko, lyginant su kitomis bylomis.

Kalbant apie žalos, padarytos dėl per ilgos proceso trukmės, atlyginimą, reikėtų akcentuoti teismo atsakomybės klausimą, jei būtent dėl savo veiksmų teismas neišnagrinėjo bylos per įmanomai trumpiausią laiką. Tokios priemonės yra veiksmingos. Sveikintina teismų savivaldos institucijų pozicija, kai teisėjų etikos, drausmės komisija nagrinėja tokio pobūdžio pažeidimus. Teisėjų garbės teismas atitinkamai visa tai įvertina. Jau yra keletas atvejų, kai konstatuota, kad teisėjas pažeidė etikos principus, nes neišnagrinėjo bylos arba neatliko tam tikrų procesinių veiksmų per įstatyme nustatytą terminą.

Kalbėdama apie žalos atlyginimą, norėčiau paminėti Vokietijos teismų pavyzdį, kai vienos iš Vokietijos žemių vyriausybė padavė teisėją į teismą reikalaudama žalos atlyginimo, nes teisėjas per įstatyme nustatytą terminą nesurašė sprendimo. Štai tokie pirmieji pavyzdžiai, kai kalbama konkrečiai apie teisėjų atsakomybę.

Esamas CPK reglamentavimas nepakankamas operatyviam civilinių bylų nagrinėjimui. Tai akivaizdžiai patvirtina faktas, kad vien pastaraisiais metais Europos žmogaus Teisių Teisme bylose prieš Lietuvą kelis kartus buvo pripažintas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 str. (teisė į teisingą bylos nagrinėjimą) 1 dalies pažeidimas dėl teisės į teisingą bylos nagrinėjimą per įmanomai trumpiausią laiką. Tačiau Civilinio proceso kodekso pakeitimo ir papildymo įstatymo

projekte siūlomų pakeitimų įtaka civilinių bylų nagrinėjimo teismuose trukmei vertintina teigiamai. Ypač pozityviai vertintini pakeitimai, susiję su atstovų pasiskyrimu ir informacijos apie juos pateikimu teismui, pakeitimai, numatantys elektroninių ryšių priemonių platesnį taikymą civiliniame procese, atsakomybę už piktnaudžiavimą procesinėmis teisėmis, teisę kreiptis į aukštesnės instancijos teismą dėl procesinių terminų tam tikriems procesiniams veiksmai atlikti nustatymo ir kt.

Generalinės prokuratūros Civilinių bylų skyriaus vyriausioji prokurorė Stasė Petravičienė: *LAT praktika vertintina kaip palanki prokurorui vykdyti viešojo intereso gynimo funkciją. Visiškai priešingai formuojama LVAT praktika...*



Stasė Petravičienė

VIEŠOJO INTERESO GYNIMO PROBLEMOS

Visuomenėje bei žiniasklaidoje, o taip pat ir aukščiausiose valstybės institucijose vis pasigirsta svarstymų apie tai, kas gi yra viešasis interesas, ar tinkamai jį gina prokurorai, ar atskirais atvejais prokurorai tikrai gina viešąjį, o ne privatų interesą, ar tik prokuroras turi įstatymo nustatytą priedermę ginti viešąjį interesą.

Atsižvelgiant į išdėstytus klausimus, prokurorų veikloje sutinkamos viešojo intereso gynimo problemos aptartinos dviem aspektais:

- susijusios su viešojo intereso sąvokos, viešojo ir privataus bei kelių viešųjų interesų tarpusa-

- vio santykio nustatymu teismų praktikoje, viešąjį interesą ginančių subjektų problema.

Viešojo intereso sąvoka, viešojo ir privataus bei kelių viešųjų interesų tarpusavio santykis ir gynimas

Tiek Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT), tiek Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau –LAT) pastaraisiais (2008-2010) metais formuotoje praktikoje išlieka jau anksčiau suformuota principinė nuostata, kad viešojo intereso sąvoka yra vertinamojo pobūdžio, ir teismas konkrečioje byloje *ad hoc* turi nustatyti viešojo intereso buvimo faktą. LAT nutartyse nurodo esant plačią prokuroro kompetenciją vertinti ir spręsti dėl viešojo intereso buvimo - pagal įstatymus prokurorui suteikta teisė spręsti, yra konkrečiu atveju viešasis interesas iniciuoti civilinę bylą ar jo nėra (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2010 m. gegužės mėn. 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-240/2010).

Analizuojant teismų praktiką pastebimos tendencijos, kad LVAT praktikoje viešojo intereso sampratos turinys ir apimtis yra siaurinami, o kartu siaurina mos prokuroro galimybės apginti pažeistą viešąjį interesą. Tai pasireiškia teismui:

- nurodant, kad vien prokuroro nuomonės, kad teisės akto pažeidimas turi esminės reikšmės asmenų, jų grupių, valstybės ir visuomenės teisėms bei teisėtiems interesams, nepakanka, reikalaujant iš prokuroro įrodyti, kad *objektyviai egzistuoja* būtinybė ginti viešąjį interesą, bei nurodyti, kokias neigiamas pasekmes (žalą) valstybei, visuomenei ar kokiai konkrečiai jos daliai, įstatymų saugomiems teisiniams gėriams sukelia ar sukels skundžiamas aktas, bei koks bus šių pasekmių (žalos) pobūdis ir mastas;

- prokuroro teisę ginti viešąjį interesą siejant su trečiųjų asmenų pažeistų teisių gynyba - tais atvejais, kai viešasis interesas sutampa su trečiųjų asmenų interesais ir tretieji asmenys jau yra pasinaudoję teise į teisminę gynybą, prokuroro prašymas dėl viešojo intereso gynimo netenkinamas;

- nepamatuotai suteikiant išskirtinę vertę teisi nių santykių stabilumui ir teisėtiems lūkesčiams, kurie *per se* yra viešasis interesas, ir dažnoje byloje laikant, kad šie teisiniai gėriai nusveria kito pobūdžio viešuosius interesus, tame tarpe net įstatymo imperatyvo laikymąsi.

Išvardintos nuostatos apsunkina prokuroro galimybes apginti pažeistą viešąjį interesą administraciniuose teismuose. Svarbu pažymėti, kad Prokuratūros įstatymo 19 str. prokuroro teisę (kuri kartu yra ir pareiga) imtis viešojo intereso gynimo priemonių sieja su sąlyga, kad prokuroras nustato asmens, visuomenės, valstybės teisių ir teisėtų interesų pažeidimą bei turi pagrindo manyti, kad pažeisti teisės aktų reikalavimai. Kitaip tariant, prokurorui, nustačiusiam viešojo intereso pažeidimą, įstatymas nesutei-

čia diskrecijos teisės spręsti dėl būtinybės (objektyvios ar ne) ginti viešąjį interesą, susiejant būtinybę su konkrečios žalos ir jos dydžio nustatymu. Nustatęs viešojo intereso pažeidimą, prokuroras privalo imtis įstatymo nustatytų priemonių.

Pažymėtina, kad LVAT ir LAT skirtingai aiškina ir sprendžia viešojo ir privataus intereso santykio problemą. Ne tik viešasis interesas, bet ir asmens teisės yra konstitucinės vertybės. Šios Konstitucijoje įtvirtintos vertybės – asmens teisių ir teisėtų interesų apsauga bei gynimas ir viešasis interesas – negali būti priešpriešinamos. Būtina užtikrinti teisingą jų pusiausvyrą. Šių esminių nuostatų laikomasi tiek LAT, tiek Konstitucinio Teismo praktikoje (Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimai) (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2010 m. balandžio mėn. 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-143/2010).

LAT praktikoje, esant byloje ir viešajam, ir privačiam interesui, nustatomas jų tarpusavio santykis (**kolizija, visiškas ar dalinis sutapimas**) konkrečioje byloje ir pasveriamas, kuris interesas gintinas prioritetiškai, arba jie pripažįstami lygiaverčiais.

Pagal viešojo ir privataus intereso tarpusavio santykio pobūdį LAT praktikoje išskirtinos bylų kategorijos:

1. Viešasis ir privatus interesas egzistuoja kartu, neretai iš dalies sutapdami. Pvz., nuosavybės teisių atkūrimo procese valstybės institucijų priimtais neteisėtais aktais paprastai pažeidžiamas ne tik viešasis, bet ir privatus interesas. Prokurorui inicijavus bylą viešajam interesui apginti, kartu apginamas ir privatus interesas. Tai, kad viešojo intereso gynimas, atsiskleidžiantis ginčijant valdžios institucijų veiksmus nuosavybės atkūrimo procese dėl jų atitikties imperatyviosioms įstatymo normoms, būdamas reikšmingas visuomenei ar jos grupėms, kartu gali nulemti ir privačių asmenų subjektines teises bei jų apimtį, ne kartą konstatuota kasacinio teismo praktikoje (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2006 m. kovo 22 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Lietuvos Respublikos generalinis prokuroras v. D. P., E. T. ir kt., bylos Nr. 3K-3-194/2006; 2010 m. kovo 30 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Vilniaus apygardos vyriausiasis prokuroras v. E. M. ir kt., bylos Nr. 3K-3-141/2010) (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2010 m. gegužės mėn. 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-240/2010).

PAVYZDYS. Fizinis asmuo M. Š. kreipėsi į Kauno miesto apylinkės prokuratūrą bei Generalinę prokuratūrą ir pareiškimuose nurodė, kad jis pretenduoja atkurti nuosavybės teises į senelės E. Š. asmeninės nuosavybės teise valdytą žemę. Į valdytos žemės dalį įeina žemės sklypas, esantis Savanorių pr., Kaune. Tačiau dalis šio žemės sklypo (3800 kv. m) neteisėtai išnuomota, o kita dalis (750 kv. m) neteisėtai parduota. Generalinis prokuroras 2008-02-



08 pateikė ieškinį (suma 273 240,16 Lt) Kauno apygardos teismui, prašydamas pripažinti negaliojančia valstybinės žemės nuomos sutartį, žemės pardavimo sutartį ir administracinius aktus. Generalinis prokuroras ieškinyje nurodė, kad valstybinės žemės sklypų nuomos ir pardavimo sutartys sudarytos pažeidžiant imperatyvias teisės normas. Kauno apygardos teismas 2009 m. vasario 10 d. sprendimu atmetė Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro ieškinį. Lietuvos apeliacinis teismas 2010-04-27 sprendimu patenkino ieškovų Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro, siekiančio apginti viešąjį interesą, ir M. Š. apeliacinius skundus, panaikino Kauno apygardos teismo 2009-02-10 sprendimą ir priėmė naują sprendimą, kuriuo patenkino ieškinius. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegija 2010 m. lapkričio 16 d. nutartimi atmetė UAB „E.“ kasacinį skundą.

Patenkinus generalinio prokuroro ieškinį, į valstybinės žemės fondą buvo grąžinti 3800 kv. m ir 750 kv. m žemės sklypai. Taip buvo apgintas ne tik viešasis interesas, bet ir piliečiui M. Š. atsirado galimybė atkurti nuosavybės teises į senelės E. Š. asmeninės nuosavybės teise valdytą žemę.

Viešojo ir privataus interesų kolizija

Esant kolizijai, teismas sprendžia, kuris iš interesų turėtų būti ginamas prioritetiškai.

PAVYZDYS. Kasacinio teismo išnagrinėtoje byloje nustatyta, kad neteisėtomis statybomis esmingai pažeisti Kuršių nerijos nacionalinio parko teritorijos režimo principiniai tikslai ir nuostatos. Taip pat įvertintas saugomo gėrio vertingumo, reikšmės, padaryto pažeidimo pobūdžio ir savavališkų statinių nugriovimo, kaip kraštutinės priemonės, santykis. Teisėjų kolegija sutiko su apeliacinės instancijos teismo išvada, kad pažeistas viešasis interesas tinkamai bus apgintas pritaikius nurodytą kraštutinę neteisėtų statybų šalinimo priemonę (nugriovimą), nes byloje konstatuotu pažeidimu, t. y. neteisėtu detaliuoju planavimu ir jo pagrindu atliktomis statybomis, Kuršių nerijoje sukelta grėsmė šios teritorijos išlikimui ir išsaugojimui būsims kartoms. Proporcingumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principų aspektu teisėjų kolegija sprendė, kad nagrinėjamo ginčo atveju **pažeistas viešasis interesas nusveria statytojo interesą įgyti nuosavybės teisę į ginčo pastatus** (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2010 m. balandžio mėn. 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-143/2010).

Kasacinio teismo praktikoje galima rasti ir pavyz-

džių, kai **viešasis interesas pripažįstamas lygiavertiu privačiam interesui.**

PAVYZDYS. *Teismas nutartyje nurodė, kad įstatymas formuluoja bendrąjį principą, jog nė vienas vaikas negali būti paliktas be gyvenamojo būsto. Šio principo įgyvendinimą turi užtikrinti vaiko tėvai, kiti teisėti atstovai, o jiems neišgalint – valstybė per savo institucijas, tačiau pažymėtina, kad vaiko teisių, kaip ir bet kurių teisių, negalima suabsoliutinti. Vaiko teisių prioritetinės apsaugos principas (kuris teismų praktikoje įvardintas kaip viešasis interesas) yra lygiavertis privačios nuosavybės neliečiamybės ir savininko teisių gynimo principams (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2000 m. gruodžio 20 d. nutartis civilinėje byloje Prienų senelių globos namai v. R. P. ir kt., bylos Nr. 3K-3-1365/2000). Taigi kiekvienu konkrečiu atveju būtina nustatyti protinę bei sąžiningą pusiausvyrą tarp vaikų interesų gynbos bei būsto, iš kurio reikalaujama išsikelti, savininko teisių bei teisėtų reikalavimų (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2010 m. spalio mėn. 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-410/2010).*

Išdėstyta LAT praktika vertintina kaip palanki prokurorui vykdyti viešojo intereso gynimo funkciją, nes aiškiai atskiria viešąjį ir privatų interesus, nustato jų tarpusavio santykį ir prioritetinį gynimą konkrečioje byloje. Byloje nustatytas privatus interesas ir šį interesą turinčių asmenų procesiniai veiksmai nesaisto prokuroro, ginančio viešąjį interesą.

Visiškai kitaip formuojama LVAT praktika. Nėra aiškiai atskiriamas viešasis ir privatus interesas. Viešasis interesas, pripažįstama, yra susijęs ne su konkrečių asmenų teisių ar interesų pažeidimu, bet su neindividualizuotu visuomenės, jos dalies ar tam tikrų asmenų grupių teisių bei interesų pažeidimu, tačiau kartu gali būti ir „personifikuotas“ - išreikštas per konkrečių asmenų teisių pažeidimą, t. y. privatų interesą. „Personifikuotas“ viešasis interesas įgyja privataus intereso požymių, tampa neįmanomas aiškus jų atskyrimas ir tarpusavio santykio nustatymas. Praktikoje prokurorams tai kelia sunkumų apginant viešąjį interesą, nes pagal LVAT praktiką, tais atvejais, kai viešasis interesas sutampa su trečiųjų asmenų interesais ir tretieji asmenys jau yra pasinaudoję teise į teisminę gynybą, prokuroro prašymas dėl viešojo intereso gynimo netenkintinas.

Skirtingai LAT ir LVAT praktikoje sprendžiama ir kelių viešųjų interesų tarpusavio santykio problema. LAT praktikoje nurodoma, esant dviejų viešųjų interesų kolizijai (kaip ir viešojo ir privataus interesų atveju), būtina kiekvienu konkrečiu atveju pasverti ginamas vertybes bei įvertinti kiekvieną iš interesų teisės principų aspektu, pagrindžiant prioritetinį vieno iš interesų gynimą arba pripažįstant juos lygiavertiais. LAT neišskiria teisinių santykių stabilumo ar teisėtų lūkesčių kaip labiau gintinos vertybės, traktuoja jį kaip vieną iš viešųjų interesų ir kiekvienu atveju sprendžia, ar ši vertybė turi būti prioritetiškai

ginama. Tuo tarpu LVAT teikia aiškų ir, prokurorų nuomone, dažnai motyvais nepagrįstą prioritetą teisėtų lūkesčių apsaugai ir teisinių santykių stabilumui, neanalizuodamas, kas šiuo stabilumu yra suinteresuotas – fizinis asmuo, ūkio subjektas ar valstybė, visuomenė. Tokiu būdu nepagrįstai priešinama viešojo intereso apsauga ir teisinių santykių stabilumas, kuris *per se* yra viešasis interesas. LVAT praktikoje teisinių santykių stabilumui nepamatuotai suteikiama išskirtinė vertė, o tai ypač apsunkina prokuroro galimybes apginti pažeistą viešąjį interesą administraciniuose teismuose esant praleistam ABTĮ 33 str. 1 dalyje nustatytam terminui kreiptis į administracinį teismą.

LVAT yra pasisakęs aktualiu prokurorams klausimu – dėl termino kreiptis į teismą taikymo – ir išaiškinęs, kad nepateisinamai ilgas viešojo administravimo subjektų delsimas (tame tarpe ir institucijų tarpusavio susirašinėjimas, nepagrįstos informacijos rinkimas) informuoti prokurorą apie galimus viešojo intereso pažeidimus galėtų lemti, kad prokuroras apie viešojo intereso pažeidimą sužinos praėjus ilgam laikui po atitinkamo administracinio akto priėmimo. Tokiu atveju galimybė kreiptis į teismą ginant viešąjį interesą taptų praktiškai neribota laike, o tokia situacija teisinėje valstybėje negalima. Todėl teismas, įvertinęs ginamų vertybių ir poreikio užtikrinti teisinių santykių stabilumą pusiausvyrą, gali atsisakyti ginti viešąjį interesą net ir tais atvejais, kai prokuroras nors ir nepraleido vieno mėnesio termino kreiptis į teismą (skaiciuojant nuo momento, kai surinkti ar turėjo būti surinkti duomenys apie viešojo intereso pažeidimą), tačiau yra praėjęs nepateisinamai ilgas terminas nuo atitinkamų administracinių aktų priėmimo ir teisinių santykių atsiradimo momento.

Šis LVAT išaiškinimas tiesiogiai nukreipia į kitą aktualią problemą – kokios institucijos, be prokuroro, privalėtų operatyviai ir efektyviai ginti viešąjį interesą jų turimos kompetencijos ribose, kad nesusiklostytų aukščiau aptarta situacija, kai dėl nepateisinamo institucijų delsimo viešasis interesas lieka neapgintas, nes teismas teikia prioritetą teisinių santykių stabilumui ir teisėtiems lūkesčiams.

VIEŠOJO INTERESO GYNIMO SUBJEKTŲ PROBLEMA

Pagal Konstitucijos 118 str. ir Prokuratūros įstatymo 19 str., viešojo intereso gynimo pareiga tenka prokurorui. Kartu pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas 1994 m. vasario mėn. 14 d. nutarime nurodė, kad nei 118, nei kituose Konstitucijos straipsniuose nekalbama apie prokurorų priežiūros funkcijas teismų veiklos atžvilgiu ar jų įgaliojimus vykdyti vadinamąją bendrąją priežiūrą. Nors šiuo metu galioja kita Konstitucijos 118 str. redakcija (*Nr. IX-1379, 2003-03-20, Žin., 2003, Nr. 32-1316 (2003-04-02)*), laikytina, kad nei Konstitucijos normos, nei Konstitucinio Teis-

mo jurisprudencija nėra tiek esmingai pasikeitusios, kad galima būtų nesivadovauti Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario mėn. 14 d. nutarime išdėstytomis nuostatomis. Akivaizdu, kad prokurorams nevykstant bendrosios priežiūros, neišvengiami atvejai, kad viešasis interesas įvairiose sferose lieka neapgintas visų pirma dėl priežasties, kad prokuroras laiku nesužino apie galimą viešojo intereso pažeidimą ir neturi galimybių reaguoti.

Prokuratūros įstatymo 19 str. numato, kad prokuroras gina viešąjį interesą ne vien pagal fizinių ir juridinių asmenų pareiškimus ir skundus bei savo iniciatyva, bet ir tais atvejais, kai kitų institucijų pareigūnai, tarnautojai ar jiems prilyginti asmenys, **privalantys** ginti šį interesą, nesiėmė priemonių pažeidimams pašalinti. Toks įstatymo reglamentavimas suponuoja, kad viešąjį interesą atskirose teisinių santykių sferose privalo ginti institucijos, kurios yra specialiai sukurtos vykdyti viešąjį administravimą šiose sferose, o jų neveikimo atveju kaip *ultima ratio* viešajam interesui apginti numatytas prokuroras. Kitaip tariant, prokuroras nėra vienintelis viešojo intereso gynimo subjektas.

Tenka apgailestauti, kad ilgą laiką klostėsi praktika, kai prokuroras buvo pagrindinis ir kone vienintelis viešojo intereso gynimo subjektas. Tokio požiūrio laikėsi ir atskirais atvejais iki šiol laikosi valstybės institucijos, kurios apsiriboja prašymo ginti viešąjį interesą pateikimu prokurorui, nesinaudodamos joms įstatymo suteiktais įgaliojimais.

Apžvelgus viešojo administravimo institucijų kompetenciją reglamentuojančius aktus, pastebėtina, kad nemažai jų turi teisės aktuose įtvirtintą **teisę (ir pareigą), ginant viešąjį interesą, kreiptis į teismą**. Tarp tokių paminėtini Viešųjų pirkimų tarnyba, Vyriausybės atstovai (savivaldybių veiklos administracinės priežiūros srityje), Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, Konkurencijos taryba, Vartotojų teisių apsaugos tarnyba. Tačiau praktikoje pasitaiko, kai šios institucijos teikia prašymus prokurorui ginti viešąjį interesą, nevykdydamos joms įstatymais nustatytos pareigos ginti viešąjį interesą.

Atskirai gali būti išskirta institucijų grupė, kurios turi **teisę kreiptis į teismą** dėl administracinių aktų (leidimų, licencijų) panaikinimo, sandorių nutraukimo, pan. Paminėtinos savivaldybių administracijų Vaiko teisių tarnybos (kreipiasi į teismą dėl tėvystės nustatymo, laikino ar neterminuoto tėvų valdžios apribojimo, kt.), Aplinkos ministerijai pavaldūs regioniniai aplinkos apsaugos departamentai, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija ir kitos institucijos. Šios institucijos, būdamos teisės aktų įgaliosios vykdyti administracinę aplinkos apsaugos, teritorijų planavimo, statybų priežiūrą, neefektyviai išnaudoja turimus įgaliojimus stabdyti leidimų ar licencijų neatitinkančią veiklą, duoti subjektams privalomus nurodymus, o jų nesilaikant, kreiptis į teismą

dėl leidimų (licencijų) panaikinimo, neteisėtų administracinių aktų panaikinimo.

PAVYZDYS. Generalinėje prokuratūroje buvo gautas Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prašymas ginti viešąjį interesą ir teikti ieškinį dėl neteisėtų statybų miško žemėje ir saugomoje teritorijoje (Brusovankos kaimas, Zarasų rajonas). Statybų priežiūra yra šios inspekcijos veiklos sritis, todėl neracionalu, kai specializuota institucija, pagal kompetenciją atlikusi tyrimą ir pateikusi teisinį vertinimą, neatlieka darbo iki galo – nesiima veiksmų neteisėtumui pašalinti, o perduoda šį darbą prokurorui. Maža to, prašymas ginti viešąjį interesą buvo perduotas be medžiagos, todėl buvo neefektyviai eikvojamas prokuroro darbo laikas išreikalaujant dokumentus iš pareiškėjo. Surinkus dokumentus, kilo specifinių, su statyba susijusių, fakto klausimų, dėl kurių inspekcija buvo paprašyta paskirti specialistą. Tenka apgailestauti, kad prašymą pateikusi inspekcija vangiai bendradarbiavo prokuroro tyrime. Po užtrukusio tyrimo buvo pateiktas prokuroro ieškinys su reikalavimais panaikinti neteisėtus administracinius aktus ir pašalinti neteisėtos statybos saugomoje teritorijoje ir miško žemėje padarinius – nugriauti statinius statytojo lėšomis.

Paminėtini Generalinės prokuratūros prokurorų parengti prašymai administraciniams teismams dėl neteisėtai išduotų taršos leidimų. Vienu atveju prašymas pateiktas pagal Jašiūnų kaimo bendruomenės (Šalčininkų r.) skundą dėl įmonės „P.“, užsiimančios atliekų deginimu, veiklos. Prokuroras nustatė, kad leidimas įmonei išduotas neatlikus poveikio aplinkai vertinimo, nenustačius sanitarinių apsaugos zonų ribų.

Kitu atveju prašymas pateiktas pagal Kalvarijų m. bendruomenės skundą dėl UAB „S.“ (užsiima kiaulininkyste) veiklos. Prokuroro tyrimo metu nustatyta, kad taršos leidimas įmonei išduotas neatlikus poveikio aplinkai vertinimo.

Abiem nurodytais atvejais pareigų taršos leidimų išdavimo ir kontrolės srityje nevykdė Aplinkos ministerijai pavaldūs Vilniaus ir Marijampolės regioniniai aplinkos apsaugos departamentai.

Kaip teisinis nesusipratimas vertintina Statybos įstatymo 23 str. 30 p. nuostata, numatanti Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos ar statinio saugos ir paskirties valstybinės priežiūros institucijų **teisę** dėl statybą leidžiančio dokumento galiojimo panaikinimo **kreiptis į prokuratūrą, o ne į teismą**, jeigu yra pažeistas viešasis interesas (nuostata perkelta ir į Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos nuostatus kaip 8.1². punktas).

Vertinant viešojo intereso gynimą kaip tam tikrą institucijų ir jų turimų įgaliojimų visumą – sistemą, kritiškai vertintini atvejai, kai teisės aktuose daliai institucijų iš viso **nenumatyta teisė kreiptis į teismą** (pvz., Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Valstybinė visuomeninės sveikatos priežiūros tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos, kt.). Tai reiškia, kad teisinių santykių srityse, kuriose veikia

šios specializuotos institucijos, viešojo intereso gynimo subjektu yra tik prokuroras. Prokurorui neturint teisinių įgaliojimų vykdyti aptariamų institucijų bendrosios priežiūros, šiose srityse neišvengiamai kyla viešojo intereso gynimo savalaikiškumo ir efektyvumo problema.

Pažymėtina, kad, greta įstaigų ir institucijų vengimo imtis viešojo intereso gynimo priemonių, prokuroro praktikoje susiduriama ir su nepateisinamu įstaigų, įtrauktų į prokuroro inicijuotą bylą trečiaisiais asmenimis, procesiniu pasyvumu.

PAVYZDYS. *Generalinėje prokuratūroje gavus Lietuvos Respublikos Seimo nario raštą, kuriame keliami žemės sklypų suformavimo ir nuomos Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato teritorijoje teisėtumo klausimai ir prašoma ginant viešąjį interesą imtis veiksmų, kad būtų panaikintos žemės sklypų nuomos sutartys, nustatyta, kad Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato teritorijoje neteisėtai Vilniaus miesto valdybos ir Vilniaus apskrities viršininko administraciniais aktais buvo išnuomoti ir perduoti panaudai žemės sklypai bei nustatyta kita žemės paskirtis. Teisės aktuose imperatyviai įtvirtinta, kad rezervatų žemė gali būti tik konservacinės paskirties ir šią paskirtį draudžiama keisti. Prokuroras ieškiniu reikalavo pripažinti nurodytus administracinius aktus ir sklypų nuomos bei panaudos sutartis negaliojančiais. Trečiuoju asmeniu į procesą įtraukta Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato direkcija - biudžetinė įstaiga, kuri, pagal Kultūros ministro patvirtintus nuostatus, organizuoja Kultūrinio rezervato veiklą, užtikrina jo apsaugą ir naudojimą pagal paskirtį. Pirmosios instancijos Vilniaus apygardos teismas ieškinį tenkino iš dalies – pripažino negaliojančiais administracinius aktus, bet ne nuomos ir panaudos sutartis. Toks teismo sprendimas neleidžia Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato direkcijai vykdyti jai nustatytų uždavinių visoje rezervato teritorijoje, todėl turėtų direkcijos netenkinti. Nepaisant to, direkcija priėmė sprendimą neteikti apeliacinio skundo ir nesiėkti nuomos ir panaudos sandorių pripažinimo negaliojančiais. Viešojo intereso gynimo aspektu toks įstaigos požiūris nesuprantamas ir nepateisinamas, nes rodo, kad įstaiga nededa reikiamų pastangų pašalinti teises kliūtis, trukdančias įgyvendinti įstaigos uždavinius, t. y. nesiėkia veikti efektyviai. Susiklosto paradoksali situacija, kai prokuroras yra labiau suinteresuotas saugomos teritorijos apsauga nei tam tikslui įsteigta įstaiga.*

Apibendrinant pasakytina, kad **būtina sąlyga efektyviam viešojo intereso gynimui yra efektyvus specializuotų institucijų (įstaigų) turimų teisių, tame tarpe ir teisės kreiptis į teismą, realizavimas turimos kompetencijos ribose visais atvejais, nustčius pažeidimus.** Modelis, kai viešąjį interesą gina tik prokuroras, neužtikrina nuoseklaus viešojo intereso gynimo visose teisinių santykių srityse.

Tokią nuomonę yra išreiškusi ir Prezidentė Dalia Grybauskaitė. 2010 m. lapkričio 5 d. vykusioje institucijų atstovų diskusijoje viešojo intereso gynimo klausimais Prezidentė išsakė nuostatą, kad viešojo

intereso gynimas neturi būti tik prokuratūros pareiga. Prezidentės teigimu, už viešojo intereso gynimą turėtų būti atsakingi ne tik prokurorai, bet ir specializuotos, konkrečioje srityje veikiančios institucijos, todėl reikia išplėsti ratą asmenų ir organizacijų, galinčių ginti viešąjį interesą.

Tenka apgailestauti, kad ir toliau stebimos tendencijos kur įmanoma atsisakyti viešojo intereso gynimo funkcijų, perkeliančią šią pareigą prokurorui. Pvz., Žemės ūkio ministerija yra parengusi Vyriausybės nutarimo pataisas, kurias priėmus Nacionalinė žemės tarnyba nebebūtų viešojo intereso gynimo subjektas valstybinės žemės valdymo, naudojimo, disponavimo santykių srityje. Projekte motyvuojama, kad pati Nacionalinė žemės tarnyba yra sprendimų ir sandorių dėl valstybinės žemės subjektas ir panaikintų apskričių viršininkų administracijų teisių perėmėjas. Neatsižvelgiama, kad Žemės įstatyme nurodytas valstybinės žemės patikėtinių ratas – savivaldybės, Valstybinės žemės fondas, Valstybės turto fondas, kt., dėl kurių neteisėtų sprendimų ir sandorių Nacionalinė žemės tarnyba išlieka Vyriausybės įgaliota institucija atstovauti valstybei bylose dėl sprendimų, susijusių su valstybinės žemės perleidimu, mainais, nuoma ar perdavimu naudotis neatlygintinai, priimtų pažeidžiant įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus, panaikinimo, šių sprendimų pagrindu sudarytų žemės sandorių pripažinimo negaliojančiais ir sandorių dėl valstybinės žemės, kai kita šalis nevykdo sandorio sąlygų, pripažinimo negaliojančiais ar nutraukimo prieš terminą (Žemės įstatymo 32 str. 2 d. 5 p.).

Išanalizavus viešojo intereso gynimo problemas, identifiкуotinos šių problemų priežastys. Išskirtinos šios **pagrindinės priežastys**:

- Viešojo administravimo institucijų veiklą reglamentuojančiuose aktuose (tiek įstatymuose, tiek įstatymus lydinčiuosiuose) nėra aiškiai įtvirtinta institucijų pareiga ginti viešąjį interesą jų kompetencijos srityse.
- Nenustatyta teisinė atsakomybė už institucijų pareigūnų, tarnautojų, institucijų vadovų neveikimą, pasireiškiantį pareigos ginti viešąjį interesą nevykdymu (nesiimant pagal kompetenciją turimų priemonių viešojo intereso pažeidimams pašalinti), ar už netinkamą pareigos vykdymą (delsiant, taikant neefektyvias priemones).

Atitinkamomis teisės aktų pataisomis pašalinus nurodytas priežastis, būtų priartėta prie siekiamybės – nuoseklaus, savalaikio, efektyvaus viešojo intereso gynimo visose teisinių santykių srityse, racionaliai išnaudojant turimus institucijų išteklius.

Teisės magistras, Vilniaus Žvėryno bendruomenės vicepirmininkas Paulius Markevičius: *betvarkė šilumos ūkyje ir jį reglamentuojančiuose teisės aktuose sudaro puikią terpę, kad Lietuvoje neliktų nei pilietinės visuomenės, nei demokratijos....*

ENERGETIKOS MONOPOLIJOS GRASINA PILIETINEI VISUOMENEI MILIJONINIAIS IEŠKINIAIS

Šilumos tiekėjų asociacijos ir jos nariai galimai ketina aktyviai persekioti vartotojų teisių gynėjus strateginiais ieškiniais prieš visuomenę. Šiuo metu šilumininkai pradėjo plačią abejotinos reputacijos švarinimo kampaniją visose žiniasklaidos priemonėse. Be to jie galimai pradėjo persekioti ir vartotojų teisių gynėjus, reikalaudami paneigti jų pavišintus valdžios institucijų nustatytus faktus.

Šilumininkai reikalauja paneigti, kad šilumos ir karšto vandens apskaitai naudojami metrologinių patikrų neturintys skaitikliai ir apskaitos sistemos, nors tai daugelyje namų nustatė Metrologijos tarnyba ir Metrologijos inspekcija, atlikusi patikrinimus. Taip pat reikalaujama paneigti, kad tipinės šilumos vartojimo sutartys Vilniuje yra nesąžiningos, nors jų nesąžiningumą jau nustatė Vartotojų teisių apsaugos tarnyba, ištyrusi šias sutartis. Tikėtina, kad tipinės sutartys kituose miestuose taip pat gali būti nesąžiningos, nes parengtos pagal tą patį šabloną. Taip pat šilumininkai reikalauja paneigti, kad gyventojų mokami mokesčiai už šilumininkams priklausančių šilumos punktų priežiūrą yra nesąžiningi, nors Kainų kontrolės komisija oficialiai nustatė, kad šilumos tiekėjams priklausančius šilumos punktus privalo savo lėšomis prižiūrėti ir eksploatuoti patys šilumininkai, o ne gyventojai, kaip yra dabar. Dar daugiau, šilumininkai reikalauja paneigti, kad jie į šildymo kainą įtraukia neapskaitytą karštą vandenį bei nuotoliniu būdu manipuliuoja šilumos punktų parametrais ir nuotoliniu būdu nuskaito duomenis, nors tai taip pat nustatė Metrologijos inspekcija bei oficialiai raštu patvirtino patys šilumos tiekėjai, atsakydami į vartotojų užklausas.

Jei šie faktai nebus paneigti, gali būti, jog šilumos rykliai ketina persekioti vartotojų teisių gynėjus milijoniniais ieškiniais prieš pilietinę visuomenę, nes mano, kad juos kompromituojantys faktai, kuriuos nustatė valstybės institucijos ir pavišino vartotojų teisių gynėjai, menkina šilumininkų tyrą dalykinę reputaciją ir daro žalą.

Akivaizdu, kad ne visiems patinka demokratinės

visuomenės principai - žmogaus, pilietinės laisvės, vartotojų teisės bei visuomenės teisė jas ginti. Dar labiau nepatinka šias teises aktyviai ginantys piliečiai ir nevyriausybinių organizacijos. Totalitariniuose režimuose viešojo intereso gynėjus „pamoko“ valstybė, demokratijose – pelno bet kuria kaina siekiančios korporacijos, „bananų“ respublikose - verslas drauge su korumpuota valdžia.

Viena iš priemonių tramdyti ir bauginti aktyvius piliečius yra vadinamieji *strateginiai ieškiniai prieš visuomenės dalyvavimą*, pateikiami nevyriausybiniams organizacijoms arba fiziniams asmenims dėl atvirų pasisakymų viešojo intereso klausimais, ginant vartotojų teises. Ieškovai - verslo korporacijos – tampo nevyriausybines organizacijas ir fizinius asmenis po teismus, reikalaudami juos nubausti dėl esą padarytos žalos ir kenkimo, dalykinės reputacijos sumenkinimo, tuo pažeisdamos piliečių konstitucinę teisę laisvai pasisakyti ir skusti valdžios sprendimus bei ginti vartotojų teises. Tačiau iš tiesų oligarchai siekia įbauginti, atgrasyti, nutildyti visuomenę, kad žmonės neįgyvendintų savo teisių viešai kalbėti apie visuomenės interesus ir reikalauti iš valdžios pažeidimų pašalinimo. Ieškiniai prieš visuomenę daro ypač neigiamą poveikį demokratijos procesui, nes silpnina piliečių ryžtą įgyvendinti savo teisę dalyvauti priimant politinius sprendimus ir nuolatos stebėti valstybines agentūras. Ieškinų prieš visuomenę taikiniams dažnai tenka po keletą metų bylinėtis patiriant nemažas išlaidas, kol teismas priima sprendimą jų naudai. Todėl demokratinėse šalyse, į kurias, tikėtina, lygiuojasi ir Lietuva, ieškiniai prieš visuomenę vertinami kaip pastangos nubausti už Konstitucijos ginamų teisių įgyvendinimą. Jungtinių Valstijų teismai, atmesdami ieškinius prieš visuomenę, dažnai remiasi JAV Konstitucijos Pirmosios pataisos straipsniu dėl peticijų (skundo) teisės. Australija yra įstatymu uždraudusi teikti ieškinius dėl finansinių nuostolių, atsiradusių dėl visuomenės veiksmų pasisakant viešojo intereso klausimais ir skundžiant valdžios sprendimus, dėl kurių galiojimo sustabdyti verslininkai patiria nuostolių. Tokia yra gyvenimo demokratijoje ir pilietinėje visuomenėje kaina.

Tenka apgailestauti, kad Lietuvos įstatymai niekaip negina pilietinės visuomenės nuo verslo oligarchų, piktnaudžiaujančių procesinėmis teisėmis. Iki šiol Vyriausybės stalčiuose dulka Civilinio proceso kodekso 95 str. pataisos, kurias parengė advokato K. Čilinsko vadovaujama darbo grupė prie LR Vyriausybės, siekdama neleisti, kad teismo procesas virstų pilietinės visuomenės persekiojimo įrankiu. Strateginiais ieškiniais prieš visuomenės dalyvavimą siekiama įbauginti visuomenę, atgrasyti ją nuo monopolininkų ir valdžios pareigūnų kritikos, nuo dalyvavimo socialiniuose šalies ir miestų kūrimo procesuose, gąsdinant ilgais teismų procesais, kurių metų areštuojamas turtas, bei finansinėmis ir

kitokiomis pasekmėmis. Todėl visos demokratinės valstybės jau seniai priėmė specialius įstatymus, apsaugančius nuo strateginių ieškinų prieš visuomenės dalyvavimą. Problemas dėl vartotojų teisių pažeidimų bei su visuomene nesuderintų valdžios arba monopolininkų sprendimų reikėtų spręsti ne bauginant pilietinę visuomenę ieškiniiais, o užtikrinant vartotojų teises, skaidrią šilumos ir karšto vandens apskaitą ir laikantis įstatymų. Nors vartotojų teisių apsauga yra ES prioritetas ir pagal Konstituciją vartotojus gina valstybė, tačiau betvarkė šilumos ūkyje ir jį reglamentuojančiuose teisės aktuose sudaro puikią terpę, kad Lietuvoje neliktų nei pilietinės visuomenės, nei demokratijos...

Pauliaus Markevičiaus pranešimą konferencijoje perskaitė Vytautas Budnikas

Viešosios įstaigos Konstitucinių teisių gynimo agentūros direktorius Liudvikas Ragauskis: Žvėryno bendruomenės inicijuotas ginčas dėl viešojo intereso gynimo atvedė į aklavietę pačią valstybę...



Konferencijos pranešėjai L. Ragauskis ir J. Markevičienė.

VIEŠOJO INTERESO, KAIP TEISINIO REGULIAVIMO OBJEKTO TEISINĖ SAMPRATA

Pastaruoju metu viešojo intereso dilema tapo ko ne esminiu klausimu piliečio su viešąja valdžia teisminiuose ginčiuose – tiek su valstybės, tiek su savivaldos valdžia. kodėl po dviejų dešimtmečių demokratinės santvarkos teisinėje kvazivalstybėje kalbame apie objektą, kurį tenka apibūdinti ir nustatinėti kiekviename konkrečiame teisiniame ginče – *ad hoc*. Koku tikslu šiuolaikiniame teisiniame reguliavime buvo panaudota ši sąvoka, sukėlus nestabilumą, nes nebuvo nustatytas jos turinys? Gal ši sąvoka

yra beprasmė, tiesiog fikcija?

Nūnai suformuota tokia teisminė praktika, kad tariamai naudojantis *viešuoju interesu*, jau pradeda ma riboti piliečių teisę ginčyti valstybės ir savivaldos valdžios sprendimus, nors pagal demokratinės valstybės teisinės sistemos koncepciją turi būti ribojama valdžia, sauganti piliečių ar gyventojų interesus, o ne atvirkščiai. Tapo įprasta, kad gyventojų ginčo su valdžia atveju, į pagalbą pasitelkiamas visa apiman- tis ir kartu neapibrėžtas *viešasis interesas*.

Tvirtinama, jog reikia ginti viešąjį interesą. O gal to daryti visai nereikia? Kaip galima ginti tai, ko negalima aiškiai apibrėžti teisinėmis definicijomis?

Žvelgdamas į šią problemą piliečio akimis, tvirtinčiau, kad jokio viešojo intereso nėra. Jo nėra kaip atskiro objekto, atsieto nuo mūsų teisių ir teisėtų interesų. Apie viešąjį interesą galima kalbėti tik kaip apie apibendrinančią sąvoką, t. y. piliečių teises ir teisėtus interesus valdžios atžvilgiu. Juk tai ir yra viešasis interesas, kurį valdžia pagal savo priedermę privalo ginti. Antra vertus, tai nereiškia, kad mes netenkame teisės patys ginti savo subjektines teises ar teisėtus interesus. Norint nustatyti viešojo intereso sąvokos turinį, pirmiausia siūlyčiau prisiminti šios sąvokos kilmę ir jos atsiradimo aplinkybes mūsų teisinėje sistemoje.

Šią sąvoką įtvirtino ir mėgino apibrėžti jos turinį Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1997 m. gegužės 6 d. nutartyje byloje dėl LR valdininkų įstatymo 16 str. 1 dalies 2 punkto atitikimo Konstitucijai.

Viešojo intereso sąvoką teismas panaudojo, nors jokiame teisinio reguliavimo akte nebuvo apibrėžta jos įstatyminė norma.

Ši sąvoka atsirado 2001 m. sausio 1 d. naujojoje administracinių bylų teisenos įstatymo redakcijoje. Ją reglamentavo įstatymo 5 ir 56 str. Senojoje įstatymo redakcijoje jos nebuvo. Ši sąvoka atsiranda po pusės metų, t. y. nuo 2001 m. liepos 1 d. įsigaliojusiam naujajame LR Civiliniame kodeksas (naujoje redakcijoje). O civiliniame procese ji atsiranda dar po dvejų metų, t. y. nuo 2003 m. sausio 1 d. Mažiausiai išplėtotą ji yra baudžiamajoje teisėje.

Naujajame baudžiamajame kodekse, kuris įsigaliojo 2003 m. gegužės 1 d., viešojo intereso sąvoka yra panaudota XXXIII skyriuje pavadinimu *nusi- kaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams*. Įstatymų leidėjas kažkodėl šios rūšies subjektus sugretino su valstybės viešaisiais interesais.

Viešojo intereso sąvoka yra paminėta ir kitose aktuose, tačiau jie teisminei praktikai plėtojant viešojo intereso sampratą, mano nuomone, didelės įtakos nedaro.

Žvilgtelėkime, kaip interpretuoja šią sąvoką įstatymo leidėjas ir teismai. Atkreiptinas dėmesys, kad viešasis interesas visai neminimas pagrindiniame mūsų šalies įstatyme – LR Konstitucijoje.

Administracinių bylų teisenos įstatymas viešojo intereso turinio neatskleidžia, o tik nurodo subjektus, kurie turi teisę jį ginti. Ne ką aiškiau tai aptariama LR Civiliniame kodekse. Jame viešasis interesas minimas šešiuose kodekso straipsniuose, tačiau jo turinys iš esmės neatskleidžiamas, išskyrus nuorodas CK 2 knygoje, 125 str., kuriame minima prokuroro prievolė ginti viešuosius interesus, tarp jų ir kai juridinio asmens, jo valdymo organų ar jų narių veikla prieštarauja visuomenės interesams.

Civilinio proceso kodekse viešasis interesas minimas trijuose straipsniuose, bet jo turinys taip pat neatskleidžiamas. Nurodoma tik, kada papildomas subjektas – teismas – turi pradėti ginti viešąjį interesą.

Administracinės, civilinės ir baudžiamosios teisės normose yra nurodyta, kad viešąjį interesą reikia ginti, kad vadovaujantis viešuoju interesu galima reikalauti, kad viešuosius interesus galima tenkinti, bet aiškaus teisinio tikrumo vis tiek nėra.

Peršasi išvada, kad įstatymų leidėjas, siekdamas administracinio, civilinio ir baudžiamojo teisinio reguliavimo, dėl šios teisinės sąvokos turinio apskritai nesivargino.

Reikėtų paminėti ketinimą aiškinti viešojo intereso turinį 2006 m. įregistruotame įstatymo projekte Nr. XP-1963 dėl viešo intereso gynimo civiliniame administraciniame procese. Šis įstatymo projektas susilaukė aštrios teisininkų ir pačios visuomenės kritikos.

Ir man tenka dalis atsakomybės dėl šio projekto atsiradimo. Būdamas šio įstatymo rengimo darbo grupės narys, daugelį jų įtikinau, jog reikia ne atskirų pataisų civilinės ir baudžiamosios teisės kodeksuose ar civilinių administracinių bylų aktuose, o atskiro įstatymo. Jame ir mėginome apibrėžti viešojo intereso sąvokos turinį. Bet minėtas įstatymo projektas buvo registruojamas iš esmės be tokio turinio. Šiandien manau, kad siekis parengti atskirą viešojo intereso įstatymą apskritai buvo neteisingas.

Minėtoje nutartyje Konstitucinis Teismas, kaip *viešojo intereso* traktavimo pradininkas dabartinėje teisėje, pasisakė: „*viešojo intereso, kaip valstybės pripažinto ir teisės ginamo visuomeninio intereso, egzistavimas yra viena iš svarbiausių pačios visuomenės egzistavimo ir raidos sąlygų*“, pridurdamas, kad „... *viešasis interesas valstybinės tarnybos santykiuose bendriausia prasme apibūdintas Konstitucijos 5 str. trečiosios dalies nuostatoje „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms*“.“

Beje, Konstitucinis Teismas bene kiekviename nutarime motyvuodamas savo išvadą remiasi *viešuoju interesu*. Šią sąvoką jis išplėtojo taip, kad 2010 m. vienoje iš administracinių bylų Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui vienoje iš 2010 m. administracinių bylų teko konstatuoti – „*Atsižvelgus į tai, kad įstatymų leidėjas yra nepateikęs viešojo intereso sampratos, ir įvertinus, kad Konstitucinis teismas viešąjį*

interesą supranta plačiai, bylą nagrinėjantiems administraciniam teismams suteikiama diskrecija nustatyti, ar interesas, į kurį kėsinamasi, pripažintinas viešuoju interesu. Taip pat teismas konstatavo, kad galutinai apie viešojo intereso buvimą ar nebuvimą sprendžia teismas, nagrinėdamas administracinę bylą kiekvieną kartą tai darydamas ad hoc.“

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2004 m. sausio 23 d., 2005 m. lapkričio 23 d., 2008 m. liepos 25 d. nutartyse yra pažymėjęs, kad *viešasis interesas, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymą, turėtų būti suvokiamas kaip tai, kas objektyviai yra reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar jos daliai*.

Taigi tenka konstatuoti, kad didžiausią įnašą į sąvokos turinio plėtrą padarė Konstitucinis Teismo ir Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo teisėjai.

Bet manau, daugiausia ginčų kelia ne *viešojo intereso* sąvoka, o subjektai, kurie gali ginti *viešąjį interesą*.

Išanalizavę įstatymus pamatyti, kad pagrindinis vaidmuo čia tenka prokurorams. Tiesa, Administracinių bylų teisenos įstatymas nurodo ir daugiau subjektų: 5 str. 3 dalies 3 punktas numato šią teisę valstybės kontrolės pareigūnams, kitos valstybės institucijoms, įstaigoms, organizacijoms, tarnyboms ar fiziniams asmenims. Civilinio proceso kodeksas praplečia šį ratą, įtraukdamas ir teismus.

Taigi pagrindinis *viešojo intereso* gynimo subjektas yra prokuroras. Tokia teisė jam suteikta tik prokuratūros naujos (2003-05-01) įstatymo redakcijos nuo 2 str. 2 d. 7 p., kur nurodyta, kad prokuroras „*gina viešąjį interesą*“. Tačiau kyla klausimas, o ką jis ginė iki tol? Senojo įstatymo redakcijos 1 str. 2 dalies 7 punktas skelbė, kad prokuratūra įstatymų nustatyta tvarka gindama teisėtus valstybės interesus bei asmenų pažeistas teises rengia medžiagą civilinei bylai teisme iškelti ir dalyvauja ją nagrinėjant.

Visi žinome, kad įstatymo leidėjas, įtvirtindamas teisinį reguliavimą, negali išeiti už savo diskrecijos ribų. Prokuratūra – viena iš konstitucinių institucijų, kurios pagrindinė paskirtis įtvirtinta Konstitucijos 118 str. 2 dalyje „*Prokuroras įstatymo nustatytais atvejais gina asmens, visuomenės ir valstybės teises bei teisėtus interesus*.“. Joks *viešasis interesas* neminimas. Svarbiausia tai, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas suformavo praktiką, kurioje piliečiai neturi teisės ginti viešojo į intereso. Tai jis padarė vadovaudamasis minėtu ABTĮ 5 str., ignoruodamas ABTĮ 56 str. Teisėjai pamiršo, kad po nepriklausomybės atkūrimo turime naują konstituciją, kurioje nustatytos kitos vertybės nei tarybinėje konstitucijoje. Teisėjai laikydamiesi legistinių teisės principų bei manydami, kad mūsų piliečių teisės nustato tik pozityvinė teisė ir visai ignoruojamos prigimtinės piliečių teisės demokratinėje santvarkoje, nusprendė, kad įstatymu tokia teisė nesuteikta ir galima apriboti jų teises skundžiant valdžios sprendimus. Teisėjai net prisiiminė *actio popularis* teisinio instituto egzistavimą.

Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. ir

1998 m. gruodžio 9 d. nutarimuose akcentuojama, kad „bendrų interesų apsauga demokratinėje teisinėje valstybėje negali paneigti konkrečios žmogaus teisės apskritai. Tokių problemos sprendimą žmogaus teisių ir laisvių doktrina ir ja besiremianti tarptautinė ir nacionalinė teisė sieja su racionaliu santykiu, laiduojančiu, kad apribojimais nepažeis atitinkamos žmogaus teisės esmės ir, jeigu teisė taip apribojama, kad jos įgyvendinti pasidaro neįmanoma, jeigu teisė suvaržoma peržengiant protingai suvokiamas ribas arba neužtikrinamas jos teisinis gynimas, tai tokiu atveju būtų pagrindo teigti, jog pažeidžiama pati teisės esmė, o tai tolygu šios teisės neigimui.“

Apibendrinamas pasakyčiau, kad įtvirtinant viešojo intereso institutą buvo iš piliečių atimta teisė skusti valdžios sprendimus visais atvejais, kai manoma, kad buvo pažeistos jų teisės ar įstatymų saugomi interesai.

Kodėl taip atsitiko?

Mano nuomone, šiuo metu praktikuojančių teisininkų, tarp jų ir teisėjų teisinę sąmonę suformavo tarybinės teisės doktrina.

Manau, kad teisę skusti bet kuriuos valdžios sprendimus mums piliečiams suteikia *darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės* doktrina, įteisinta Lietuvos Konstitucijos preambulėje, Konstitucijos 1 str., kur teigiama, kad Lietuvos valstybė yra demokratinė respublika, Konstitucijos 30 str., suteikiantis asmenims teisę skusti bet kokius valdžios sprendimus, kurie jo manymu pažeidžia konstitucines teises ar laisves bei Konstitucijos 33 str. 2 dalis, kur piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus.

IŠVADOS

Šiuo metu teisinė praktika suformavo Viešojo intereso teisinio instituto doktriną, kurios įgyvendinimo esmė tapo piliečių bei gyventojų politinių ir socialinių teisių apribojimas.

Dabartinis *viešojo intereso*, kaip teisinio instituto teisinis reguliavimas, santykiuose piliečių su valstybės ir savivaldos valdžių institucijomis įtvirtina antidemokratinis teisės principus.

Didžiausią įnašą į oligarhizuojant visuomenės politinę sąmonę padarė Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjai, įgyvendindami XVII amžiaus anglų filosofo-sociologo Tomo Gobso bei didžiosios prancūzų revoliucijos suformuluotas teisės doktrinas dėl valdžios sprendimų neskundžiamumo teismams.

Įstatymų leidėjo sumanymu Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 5 str. 3 dalies 3 punktas ir 56 str. 1 dalies turėtų būti netaikytini asmenims skundžiantiems teismui viešosios valdžios sprendimus ir teisę skusti valdžios sprendimus turėtų būti aiškinama Konstitucijos 1 str. 30 str. ir 33 str. 2 dalies kontekste.

Vilniaus dailės akademijos lektorė, Valstybinės kultūros paveldo komisijos narė, tarptautinė kultūros paveldo apsaugos ekspertė – ICOMOS narė Jūratė Markevičienė: *teisėkūros institucijos ir administraciniai teismai tarsi renčia „aplinkos apsaugos nuo visuomenės“ barikadą, kad visuomenė turėtų kuo mažiau galimybių kištis į plėtos interesus, ypač gindama viešąjį interesą – žmonių gerovę, gyvenimo kokybę, sveikatą, gamtą, kultūros paveldą ir kitas visuotines vertybes...*



Jūratė Markevičienė

VISUOMENĖS TEISĖS IR GALIMYBĖS GINTI VIEŠĄJĮ INTERESĄ APLINKOS IR KULTŪROS PAVELDO SRITYJE IKITEISMINE IR TEISMINE TVARKA

Čia aptariamos visuomenės teisinės ir faktinės galimybės dalyvauti priimant sprendimus dėl kiekvienam asmeniui ir visuomenei gyvybiškai svarbios srities – aplinkos, teisiniai bei teisminiai aspektai, lyginamos Lietuvos Respublikos konstitucinės, ES aplinkos teisės ir Lietuvos vidaus įstatymų, susijusių su poveikiu aplinkai, nuostatos, taip pat Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) ir Lietuvos Respublikos administracinių teismų (toliau – LRAT) praktika.

Pastaba. Visos bendrinės sąvokos, kaip „teismų praktika“, „ES direktyvos“ ir pan., yra taikomos tik nagrinėjami sričiai, jeigu nenurodyta kitaip. Pateikiamas sutrumpintas variantas, šaltinių ir bibliografijos nuorodas žr. viso straipsnio publikacijoje.

ORHUSO KONVENCIJOS TAIKYMAS TEISMŲ PRAKTIKOJE

Lietuvos visuomenės nariai – fiziniai asmenys ir skatinančios aplinkos apsaugą visuomeninės organi-

zacijos – nuo Orhuso konvencijos įsigaliojimo bando įgyvendinti šios konvencijos suteiktas teises. Deja, iki šiol tai jiems beveik niekada nepavykdavo.

Valstybės institucijos oficialiose ataskaitose skelbia, esą Lietuva laikosi ir siekia dar labiau laikytis Orhuso konvencijos principų bei perkelia į specialiuosius įstatymus ES direktyvas, bet „kukliai“ nutyli tikrąją praktiką – nuolatinį vengimą taikyti „neparančia“ Konvenciją.

Viešojo administravimo subjektai, teisėkūros institucijos ir, deja, administraciniai teismai tarsi renčia „aplinkos apsaugos nuo visuomenės“ barikadą, kad visuomenė turėtų kuo mažiau galimybių „kištis į plėtros interesus“, ypač gindama viešąjį interesą – žmonių gerovę, gyvenimo kokybę, sveikatą, gamtą ir kultūros paveldą bei kitas visuotines vertybes.

Mėgindama įgyvendinti paminėtas teises, visuomenė sužino tik viena: šios teisės iš tiesų nėra pripažįstamos. Daugelis Lietuvos įstatymų, reglamentuojančių įvairius poveikio aplinkai aspektus, kryptingai neatitinka Orhuso konvencijos ir susijusių Europos Sąjungos direktyvų. Teisėkūroje ši tendencija stiprėja.

Orhuso konvencija ir viešasis interesas

LR Konstitucija, Seimo ratifikuotos tarptautinės konvencijos ir Europos Sąjungos teisė įtvirtina visuomenės ir atskirų žmonių teises. *Tačiau teisės suteikimas, sykiu atimant teises galimybes ginti šią teisę, negali būti laikomas teisės užtikrinimu.* Neginamos žmogaus teisės ir laisvės taptų beprasmės, jeigu nebūtų atsižvelgiama į visuotinę taisyklę *ubi jus ibi remedium*: jei įstatymas suteikia teisę, jis duoda ir priemonę jai apginti. Šių teisių užtikrinimas visuomet yra viešasis interesas.

Aplinkos srityje kiekvieno žmogaus, kaip visuomenės nario, teises užtikrina *Jungtinių Tautų Europos Ekonominės komisijos konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanč sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais* (toliau – Orhuso konvencija) – tiek Lietuvos, tiek Europos Sąjungos tarptautinė sutartis¹. Ji priskiriama žmogaus teisių sričiai, nes gina pamatines vertybes. Pagal Konvenciją tinkama aplinkos apsauga būtina žmonių gerovei ir pagrindinėms žmogaus teisėms užtikrinti, įskaitant ir teisę į gyvybę, o kiekvienas asmuo turi teisę gyventi tinkamoje jo sveikatai bei gerovei aplinkoje, bei privalo tiek pats, tiek ir kartu su kitais saugoti aplinką ir gerinti jos būklę dėl dabartinių ir būsimų kartų gerovės.

Konvencija yra pagrįsta idėja, kad tvarus vystymasis įmanomas tik dalyvaujant *visiems suinteresuotiesiems, t. y. visuomenei* (4). Todėl, užuot reglamentavusi, kas ir kaip leistina arba draustina veikiant aplinką, Konvencija nustato *visuomenės (viešąjį) interesus ir suteikia visuomenei teisę jį ginti* žmonių

sveikatos ir saugos būklės, gyvenimo sąlygų, kultūrinių vietovių ir statinių būklės srityse tais atvejais, kai jiems daro arba gali daryti įtaką aplinkos elementų būklė arba per šiuos elementus išvardyti veiksniai, veikla arba priemonės. Tuo tikslu Konvencija nustato konkrečias *visuomenės procedūrinės teises* (4): *gauti informaciją apie aplinką, dalyvauti priimanč sprendimus ir kreiptis į teismus aplinkos klausimais*.

Visos žmogaus teisės yra viešasis interesas. Tačiau tam tikrose žmogaus teisių srityse atskiras fizinis asmuo patiria konkretų tiesioginį poveikį, pavyzdžiui, gali būti diskriminuojamas, varžoma jo judėjimo arba saviraiškos laisvė ir t. t. Todėl jis gali ginti savo asmenines teises pagrįsdamas tuo, ką būtent patyrė, tarkime, buvo neteisėtai sulaikytas, priverstas emigruoti, atleistas iš darbo... Tuo tarpu kitose srityse *tiesioginis objektas* (gamta ir aplinka, paveldas, kultūra, sveikata, švietimas ir pan.), *tiesioginis poveikis jam yra pernelyg išsklaidytas, bendras*, todėl jo apskritai *neįmanoma susieti su „konkrečia nauda arba žala“ atskiram fiziniam asmeniui*.

Joks ekspertas arba teismas nepajėgtų įvertinti, kaip ir kiek nukentėjo vienas arba kitas žmogus dėl, pavyzdžiui, išnykusios gyvūnų arba augalų rūšies, sunaikinto gražaus kraštovaizdžio ar senovės paminklo (tarkime, Gedimino kalno), naujos plėtros suardytų kaimyninių bendruomenių, arba apskaiciuoti, kiek deguonies jis neteko ir kiek dulkių įkvėpė dėl kelių po langais augusių medžių iškirtimo... Nepavyktų nustatyti nė „bendrosios žalos visuomenei“, pavyzdžiui, gyvenimo kokybei, nuo kurios būtų apskaiciuotos „procentinės dalys fiziniams asmenims“. Kita vertus, tokios vertybės yra visuotinai pripažintos, būtinos kiekvienam visuomenės nariui, ir įstatymais saugomos visuomenės labai ir gėriui užtikrinti. Siekdami išsaugoti aplinką, paveldą, sveikatą ir pan., fiziniai asmenys gina ne savo privačius, paprastai turtinius, interesus (pvz., nuo „svetimų statybų savo kieme“), bet įgyvendina visuomenės narių teises bei pareigas ginti *a priori* įteisintą viešąjį interesą. Būtent tokias – *viešojo intereso gynimo – teises* visuomenei suteikia Orhuso konvencija. Neatsitiktinai *jos reikšminis žodis yra* ne „fizinis asmuo“, ne „žmogus“, o „*visuomenės narys*“.

LR Konstitucinis Teismas (KT) viešąjį interesą apibūdino kaip ne bet kokią teisėtą asmens ar grupės asmenų interesą, o tik tokį, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija. KT taip pat pažymėjo, kad daugeliu atvejų viešasis interesas yra *a priori* įteisintas įstatymais, todėl teismas negali jo nepripažinti. Pavyzdžiui, pagal Konstituciją natūrali gamtinė aplinka, gyvūnija ir augalija, atskiri gamtos objektai, taip pat ypač vertingos vietovės yra visuotinė reikšmės turinčios nacionalinės vertybės; jų apsauga bei gamtos išteklių racionalaus naudojimo ir gausinimo užtikrinimas – tai viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė. KT nurodo, kad pagal Konstituciją *negalima nustatyti tokio tei-*

¹ Orhuso konvencija kaip Seimo ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis įsigaliojo 2002 m. balandžio 28 d.; Bendrijos vardu ji buvo patvirtinta kaip Bendrijos tarptautinė sutartis 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB, ES yra Konvencijos šalis nuo 2005 m. gegužės mėn.

sinio reguliavimo, kad viešojo intereso negalėtų apginti teismas, į kurį buvo kreiptasi, taip pat, *kad teismas*, sprenddamas bylą, *būtų priverstas priimti tokį sprendimą, kuriuo pačiu būtų pažeidžiamas viešasis interesas*, vadinasi, ir kuri nors Konstitucijoje įtvirtinta, jos ginama ir saugoma vertybė (inter alia asmens teisė ar laisvė). *Jeigu teismas priimtų tokį sprendimą, tas sprendimas nebūtų teisingas. Tai reikštų, kad teismas Lietuvos Respublikos vardu įvykdė ne tokį teisingumą, kokį įtvirtina Konstitucija*, taigi pagal Konstituciją – *ne teisingumą*. Šitaip *būtų paneigta ir teismo*, kaip Lietuvos Respublikos vardu *teisingumą vykdančios institucijos, konstitucinė samprata*.

LRAT praktikoje dažnai remiamasi šiuo išaiškinimu. Atsitiktinai arba ne, jis sistemškai taikomas privatiems interesams (paprastai ekonominiams turiniams, ypač nuosavybės) „ginti nuo viešojo intereso – aplinkos ir paveldo apsaugos“, bet ne pamatinėms žmogaus teisėms į aplinką užtikrinti. Dauguma visuomenės – tiek fizinių asmenų, tiek aplinkos apsaugą skatinančių visuomeninių organizacijų – skundų atmetami motyvuojant, kad visuomenės nariai neįrodė konkrečiai patirtos asmeninės žalos ir neturi reikalavimo teisės ginti viešąjį interesą aplinkos srityje: „*/.../ nei Asociacijų įstatymas, nei Statybos įstatymas, nei Teritorijų planavimo įstatymas, nei kiti Lietuvos Respublikos įstatymai pareiškėjui (asociacijai) kreipiantis į teismą, taip pat nagrinėjimo teismuose metu nesuteikė teisės ginti viešąjį interesą, skundžiant išduotą leidimą statybai. /.../. Teisę į teisminę gynybą klausimais, patenkančiais į Konvencijos 9 str. 3 dalies veikimo sritį, pareiškėjas turi įgyvendinti pagal nacionalinės teisės normas, kaip tai ir yra numatyta Orhuso konvencijos 9 str. 3 dalyje*“ (adm. byla A⁵⁵⁶-393/2010).

ESTT sprendimai yra priešingi – pagal ES aplinkos teisę visuomenė (ypač nevyriausybinės organizacijos) turi teisę ginti viešąjį interesą, o valstybė narė neturi teisės taikyti nacionalinių teisės aktų, kurie šią teisę atimtų, motyvuodama, kad pastaraisiais saugomi tik visuomenės, o ne pavienių asmenų interesai (ESTT didžiosios kolegijos 2011 m. gegužės 12 d. prejudicinis sprendimas byloje C-115/09).

Orhuso konvencijos taikymo problemos Lietuvoje

Lietuvos Respublikos Konstitucija nustato kelis paprastus ir aiškius principus, kuriuos nesyk yra išaiškinęs KT: *pirma, tarptautinės sutartys*, kurias ratifikavo Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, *igyja įstatymo galią; antra, Lietuvos Respublika privalo laikytis savo tarptautinių sutarčių; trečia*, tais atvejais, kai nacionaliniuose teisės aktuose nustatomas toks teisinis reguliavimas, kuris konkuruoja su nustatytuoju tarptautinėje sutartyje, *turi būti taikoma tarptautinė sutartis*; tai ypač svarbu įgyvendinant Konstitucijos 135 str. 1 dalies nuostatas dėl piliečių gerovės ir pagrindinių jų teisių bei laisvių užtikrinimo, teise ir teisingumu pagrįstos

tarptautinės tvarkos kūrimo; *ketvirta*, „*Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis; todėl, jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai*, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus“; *penkta*, *ši kolizijos taisyklė įtvirtina Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybę* tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytuoju Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nėsvarbu, kokia jų teisinė galia), *išskyrus pačią Konstituciją*.

Europos Sąjungos teisės aktai (reglamentai, sprendimai, kai kuriais atvejais ir direktyvos) *yra taikomi tiesiogiai*. Pagal nusistovėjusią ESTT praktiką *tiesiogiai veikia* ir Sąjungos bei jos valstybių narių su trečiosiomis valstybėmis sudarytų *susitarimų nuostatos, jei*, atsižvelgiant į jų tekstą, susitarimo tikslą ir pobūdį, *jose nustatytas aiškus ir tikslus įpareigojimas, kurio vykdymas arba veikimas nepriklauso nuo kito akto priėmimo*. Be to, *asmenys* nacionaliniuose teismuose prieš valstybę *gali tiesiogiai remtis ES direktyvomis* – visais atvejais, kai direktyvų nuostatos savo turiniu yra besąlygiškos ir pakankamai tikslios, *jei per nurodytą laikotarpį valstybė neperkėlė direktyvų į nacionalinę teisę ar jas perkėlė netinkamai*. Tuo tarpu *valstybė narė negali remtis nacionaline teise, į kurią nėra perkėlus ES direktyvų nuostatų, o terminas, suteiktas nuostatoms perkelti, jau yra pasibaigęs*. Šie bendri principai taikomi ir valstybių narių diskrecijos riboms ES teisės aktų atžvilgiu apibrėžti.

Daugelyje Orhuso konvencijos straipsnių (ir direktyvų) yra nuoroda *pagal nacionalinę teisę*. LRAT plačiai taiko šią *nuorodą į šalies diskreciją*, tačiau aiškina ją priešingai negu ESTT ir dažniausiai panaudoja kaip argumentą visuomenės skundams atmesti. Didžiausias paradoksas, kad šioje, ypač naujausioje, praktikoje ryškėja faktinis LRAT įsitikinimas, jog *Konstitucija ir atitinkamai Orhuso konvencija bei ES teisė, įskaitant ES sutartis su trečiosiomis šalimis, nėra „nacionalinė teisė“*.

Netiesiogiai, bet aiškiai konstatuojama, kad Orhuso konvencija *nėra Lietuvos įstatymas*: „ABTĮ 5 str. 3 dalies 3 punkte, taip pat 56 straipsnyje nurodyta, kad asmenų (šiuo atveju pareiškėjo) įgalinimai (teisė) ginti viešąjį interesą turi būti nustatyti *įstatyme*. /.../. *Administraciniais teismams nėra priskirta nagrinėti asmenų, kuriems įstatymai akivaizdžiai nesuteikia teisės ginti viešąjį interesą, skundų (prašymų) dėl viešojo intereso gynimo* /.../, nei Asociacijų įstatymas, nei Statybos įstatymas, nei Teritorijų planavimo įstatymas, nei kiti Lietuvos Respublikos įstatymai asociacijai (pareiškėjui) kreipiantis į teismą, taip pat nagrinėjimo teismuose metu nesuteikė teisės ginti viešojo intereso, skundžiant išduotą statybos leidimą“ (adm. byla A⁵⁵⁶-393/2010). Teigiama, *esą Europos Sąjungos teisės aktai netai-*

kytini, sprendžiant ginčus dėl visuomenės dalyvavimo aplinkos klausimais. Todėl atmetami visuomenės prašymai kreiptis į ESTT dėl ES teisės aktų aiškinimo: „*apeliacinės instancijos teismo posėdžio metu teiktas prašymas kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą dėl prejudicinio sprendimo taikant Orhuso konvenciją. Pastarasis prašymas atmestinas visiškai, kadangi sprendžiant šį disputą ir priimant baigiamąjį teisės aktą minėtas tarptautinis teisės aktas netaikytinas*“ (adm. byla A⁵⁵⁶-2254/2011).

Dėl Orhuso konvencijos, kaip ES teisės dalies, LRAT praktikoje pastaruoju metu teigiama, kad ji **nėra ES tarptautinė sutartis**, todėl nėra teisinio pagrindo kreiptis į ESTT dėl jos taikymo (adm. byla A⁵²⁵-18/2011). Pagal Konstituciją, ES teisę, Teismų ir ABT įstatymus LRAT privalo vadovautis ESTT praktika ir kreiptis dėl ES teisės aktų taikymo išaiškinimų, o pagal ESTT doktriną, jei valstybės narės teismas abejoja Europos teisės normos galiojimu dėl jos atitikties įstatymui, jis turi sustabdyti įstatymo galiojimą ir kreiptis į ESTT. Šis teismas sistemingai patvirtina savo kompetenciją aiškinti **Orhuso konvenciją, kuri yra Bendrijos teisės dalis, tarptautinė sutartis, patvirtinta Europos bendrijos vardu**, o pagal EB 300 str. 7 dalį šiame straipsnyje nustatytomis sąlygomis sudaryti susitarimai yra privalomi Bendrijos institucijoms ir valstybėms narėms, **taigi pagal nusistovėjusią teismo praktiką šios konvencijos nuostatos yra sudedamoji Sąjungos teisės sistemos dalis**. Todėl į ESTT dėl Orhuso konvencijos ir ES direktyvų dažnai kreipiasi daugelio valstybių narių teismai (bylos C-182/10, C-128/09, C-129/09, C-130/09, C-131/09, C-134/09, C-135/069, C-177/09, C-240/09, C-263/08 ir kt.).

Nacionalinės diskrecijos ribos ir ES apsaugos teisės prioritetai

Nacionalinės diskrecijos pobūdis bei ribos iš esmės vienodai apibrėžiamos Orhuso konvencijos nuostatose, jos *Taikymo vadove*, Atitikties Orhuso konvencijai komiteto (toliau – AOK) ir ESTT sprendimuose: šalys visada turi laikytis „*plataus ir visapusiško*“ Konvencijos nuostatų pobūdžio, negali jų taikyti siaurinamai, juo labiau – varžančiai arba visai užkirsdamos kelią.

Aiškindamas valstybių narių diskrecijos ribas Konvencijos ir ES direktyvų atžvilgiu ESTT nesyk yra pabrėžęs, jog diskrecija anaipol nesuteikia valstybėms narėms teisės visiškai laisvai interpretuoti direktyvų nuostatas, jas keisti ar net netaikyti, jei kitus reikalavimus nustato vidinė tų valstybių teisė. **Diskrecija apima įgyvendinimo formas ir metodus, bet ne pačius principus** (byla C-435/97 ir kt.). **Valstybė narė negali šių reikalavimų siaurinti, keisti pagal savo vidinę teisę arba visai atsisakyti**. Pavyzdžiui, taikant poveikio aplinkai vertinimo (PAV) direktyvos II ir III priedų nuostatas, negalima nustatyti tokių kriterijų bei ribinių dydžių, kad būtų atmesta visa objektų rūšis, išskyrus atvejus, jeigu vertinant visus atmestus projektus kaip visumą būtų galima laikyti,

kad jie visi negali daryti tikėtino reikšmingo poveikio aplinkai (byla C-72/95 ir kt.). Tačiau LRAT praktikoje nepaisoma fakto, kad, Lietuvoje netinkamai perkėlus šias nuostatas į vidaus įstatymus, direktyva turėtų būti taikoma tiesiogiai.

Pagal ESTT bet kuri Orhuso konvencijos, kaip ir visų kitų Sąjungos ir jos valstybių narių su trečiosiomis šalimis sudarytus susitarimus, nuostata veikia tiesiogiai, jei, atsižvelgiant į jos tekstą, taip pat į šio susitarimo tikslą ir pobūdį, **joje nustatytas aiškus ir tikslus įpareigojimas, kurio vykdymas arba veikimas nepriklauso nuo vėlesnio akto priėmimo** (ESTT sprendimai bylose C- 265/03, C-372/06, C-240/09 ir kt.). **Nebaigtinių nuostatų atžvilgiu valstybės narės neturi visiškos diskrecijos tose teisės srityse, kur Sąjunga turi aiškiai nustatytą išorės kompetenciją**: „*tokiais atvejais konkrečiam klausimui, dėl kurio dar nebuvo priimta Sąjungos teisės aktų, taikoma Sąjungos teisė, jeigu klausimą reglamentuoja Sąjungos ir jos valstybių narių sudaryti susitarimai ir jis susijęs su sritimi, kurios didelę dalį apima ši teisė: todėl, kai nuostata gali būti taikoma tiek situacijoms, patenkančioms į nacionalinės teisės taikymo sritį, tiek situacijoms, patenkančioms į Sąjungos teisės taikymo sritį, yra tam tikras suinteresuotumas, kad, siekiant išvengti skirtingo aiškinimo ateityje, ši nuostata būtų aiškinama vienodai, neatsižvelgiant į aplinkybes, kuriomis ji turi būti taikoma. Būtent tokią kompetenciją ES turi aplinkos teisės srityje*. Nors Orhuso 9 str. 3 dalies nuostata dar nėra įgyvendinta ES antriniais teisės aktais, šis klausimas vis tiek yra ES teisės dalis. Taikant tokias Konvencijos nuostatas, nacionalinė diskrecija turi ribas – šalys gali pasirinkti Konvencijos nuostatų įteisinimo pavidalus, bet neturi teisės dėl vidinių sumetimų keisti Konvencijos principų arba atsisakyti juos taikyti, nes „*kitaip nustato nacionalinė teisė*“. Todėl, nors 9 str. 3 dalis yra nepakankamai aiški ir tikslė, kad turėtų tiesioginį poveikį, **efektyvumo principas reikalauja, kad nacionaliniai teismai aiškintų nacionalinę teisę taip, kad ji maksimaliai plačiai atitiktų** šioje Orhuso konvencijos dalyje nustatytus tikslus (byla C-240/09).

Šie principai dėl nacionalinės teisės aktų leidėjų diskrecijos ribų ir būtinybės užtikrinti visuomeninėms organizacijoms teisę kreiptis į teismą konstatuoti ir kituose ESTT sprendimuose. Pavyzdžiui, byloje C-115/09 nurodyta, kad pagal Direktyvos 85/337 10a straipsnį **draudžiama taikyti nacionalinius teisės aktus**, kuriais iš visuomenės būtų atimama atitinkama teisė kreiptis į teismus dėl iš Sąjungos teisės kylančios ir aplinkos apsaugos tikslą turinčios teisės normos pažeidimų, motyvuojant tuo, kad nacionaliniai įstatymai leidžia ginti tik privatų, bet ne viešąjį interesą ir pan.

LRAT dėl tos pačios nuostatos (Konvencijos 9 str. 3 dalis) **nusprendė priešingai** – atmetė skundą nepripažinęs visuomeninės organizacijos reikalavimo teisės, nes jos nenustato „*nacionaliniai įstatymai*“: „*pastaroji nuostata neturi tiesioginio poveikio /.../. Teisę į teisminę gynybą klausimais, patenkančiais į Konvencijos*

9 str. 3 dalies veikimo sritį, pareiškėjas turi įgyvendinti pagal nacionalinės teisės normas, kaip tai ir yra numatyta Orhuso konvencijos 9 straipsnio 3 dalyje, /.../ nei Asociacijų įstatymas, nei Statybos įstatymas, nei Teritorijų planavimo įstatymas, nei kiti Lietuvos Respublikos įstatymai asociacijai (pareiškėjui) kreipiantis į teismą, taip pat nagrinėjimo teismuose metu nesuteikė teisės ginti viešojo intereso, skundžiant išduotą statybos leidimą“ (adm. byla A⁵⁵⁶-393-2010).

Apskritai, **LRAT praktika dėl Orhuso konvencijos yra ypatinga:** Konvencija tiesiogiai netaikoma, o jos nuorodų „pagal nacionalinę teisę“ aiškinimas grindžiamas įsitikinimu, esą Lietuva turi absoliučią diskreciją savaip taikyti Orhuso konvencijos ir ES aplinkos teisės nuostatas, suteikti nacionaliniam reglamentavimui viršenybę tuomet, kai jis prieštarauja Konvencijai. Todėl LRAT bylose sistemiškai nenagrinėjama vadinamųjų „nacionalinių įstatymų“ atitiktis konstitucinei teisei ir, jos pagrindu, Konvencijai bei ES direktyvoms, atsisakoma pastarąsias tiesiogiai taikyti, vadovaujamosi *atvirkštiniu konstituciniu įstatymų kolizijos principu*. O juk valstybių narių, taigi ir Lietuvos, įstatymų atitiktis Orhuso konvencijai yra iš ES teisės kildinama jų pareiga (4).

Susidaro paradoksali teisminė situacija. Visuomenė siekia įgyvendinti Konvencijos suteikiamas teises, o LRAT nepripažįsta šių teisių, nes ... priešingai nustato žemesnio lygmens Lietuvos teisės aktai. Taip formuojama *atvirkštinė ESTT teismų praktika*, pagal kurią Lietuvos visuomenė iš esmės negali įgyvendinti Konvencijos suteikiamų teisių. Tas pat ir direktyvų atveju.

Visuomenės reikalavimo teisės

Orhuso konvencija skiria „visuomenę“ ir „suinteresuotąją visuomenę“ – ta, „kuriai daro įtaką arba galimai gali daryti įtaką aplinkos srityje priimami sprendimai arba kuri yra suinteresuota sprendimų priėmimo aplinkos srityje procesu“. Panašiai apibrėžia **ES direktyva 2003/4/EB**: „tai visuomenė, kuriai turėjo ar gali turėti poveikį 2 str. 2 dalyje nurodyta sprendimų aplinkos klausimais priėmimo tvarka arba kuri yra suinteresuota ta tvarka“. Orhuso konvencijos Taikymo vadove išaiškinama, kaip atsiranda visuomenės suinteresuotumas: kadangi Konvencijos 9 str. 2 dalis yra priemonė visam 6 str. įgyvendinti ir skirta tik suinteresuotai visuomenei, akivaizdu, kad Orhuso konvencija siekiama, kad *kiekvienas visuomenės narys, faktiškai dalyvavęs visuomenės dalyvavimo procedūrose pateikdamas komentarus raštu arba viešajame svarstyme, įgytų suinteresuotos visuomenės nario statusą*; dėl Konvencijos straipsnių sąsajumo visuomenė įgyja suinteresuotos visuomenės teisę ginti teisme savo interesus ir pažeistas teises, ir nors kitų nei nevyriausybinių organizacijos juridinių ir fizinių asmenų atžvilgiu Orhuso konvencija leidžia nustatyti pakankamą suinteresuotumą pagal nacionalinę teisę, *tačiau valstybės šalys turi nuosekliai užtikrinti suinteresuotai*

visuomenei plačias galimybes kreiptis į teismus pagal Orhuso konvenciją ir aiškinti savo įstatymus jos bendrųjų prievolių, nustatytų 1, 3 ir 9 str., šviesoje.

ESTT nuosekliai pasisako, kad direktyvos 2003/4/EB taikymo sritis ir tikslas yra platūs, o valstybės narės nustato, kas yra teisės pažeidimas, *deramai siekdamas suteikti suinteresuotai visuomenei plačias galimybes kreiptis į teismus* (bylos C-72/95, C-115/09 ir kt.). Pažymėtina, kad pagal Konvenciją ir ES direktyvas aplinkos apsaugą skatinančios visuomeninės organizacijos *a priori* laikomos suinteresuotomis ir atitinkamai turinčiomis teisę kreiptis į teismą. ESTT sprendimais nustatyta, kad jos gali teismuose ginčyti įvairius leidimus aplinkos srityje, jeigu šiais leidimais apskritai pažeidžiami aplinkos apsaugos įstatymai: *„nepakenkiant veiksmingai Sąjungos aplinkos teisės apsaugai, negalima pateikti tokio Orhuso konvencijos 9 str. 3 dalies nuostatų aiškinimo, dėl kurio naudojimas Sąjungos teisėje nustatytomis teisėmis taptų praktiškai neįmanomas arba pernelyg sudėtingas; /.../ kai kalbama apie Sąjungos Teisę /.../, nacionalinis teismas, siekdamas užtikrinti veiksmingą teisminę apsaugą į Sąjungos aplinkos teisės taikymo sritį patenkančiose srityse, turi pateikti tokį nacionalinės teisės aiškinimą, kuris kuo labiau atitiktų Orhuso konvencijos 9 str. 3 dalyje nustatytus tikslus; /.../ Orhuso konvencijos 9 str. 3 dalis Sąjungos teisėje neveikia tiesiogiai, tačiau procedūros taisyklės, susijusias su sąlygomis, kurios turi būti tenkinamos, kad būtų galima pateikti administracinį skundą arba pareikšti ieškinį, prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas turi aiškinti kiek įmanoma atsižvelgdamas tiek į šios konvencijos 9 str. 3 dalies tikslus, tiek į tikslą užtikrinti veiksmingą teisminę Sąjungos teise suteikiamų teisių apsaugą, kad aplinkos apsaugos organizacija /.../ turėtų galimybę teisme ginčyti sprendimą, priimtą pasibaigus administracinei procedūrai, kuri gali pažeisti Sąjungos aplinkos teisę“* (2011 m. gegužės 15 d. sprendimas byloje C-115-09, taip pat bylos C-182/10, C-128/09, C-129/09, C-130/09, C-131/09, C-134/09, C-135/069, C-177/09, C-240/09, C-263/08 ir kt.).

Šiame sprendime išaiškinama, kad visuomeninės organizacijos apskritai negalės ginti viešojo intereso arba galės tik gindamos fizinių asmenų (pavyzdžiui, vietos gyventojų) teises, jei kaip būtinos sąlygos bus reikalaujama, kad būtų pažeistos asmeninės fizinio arba juridinio asmens teisės. Tuo tarpu pagal Orhuso konvenciją jos gali dalyvauti visose su poveikiu aplinkai susijusiose planavimo ir leidimų išdavimo procedūrose.

Aplinkos teisėje, kylančioje iš ES teisės, nacionaliniai įstatymai negali riboti aplinkos apsaugą skatinančių visuomeninių organizacijų reikalavimo teisių teisme taip, kad leistų ginti tik fizinių asmenų teises. Be to, tokios organizacijos reikalavimo teisę dėl visų su aplinka susijusių teisės aktų (nesvarbu, kaip jie siejasi su fizinių asmenų teisėmis) gali kildinti tiesiai iš ES direktyvos 85/337: „visais atvejais, kai direktyvos nuostatos savo turiniu yra besąlygiškos ir pakankamai tiks-

lios, asmenys gali jomis remtis nacionaliniuose teismuose prieš valstybę, jei per nurodytą laikotarpį ji neperkėlė direktyvos į nacionalinę teisę ar ją perkėlė netinkamai [...], direktyvos 85/337 10a str. valstybėms narėms **paliekama didelė diskrecija** tiek apibrėžti, kas yra teisės pažeidimas, tiek nustatyti, be kita ko, ieškinio priimtino sąlygas bei įstaigas, kurioms ieškinys gali būti pateiktas. **Tačiau tai netaikoma šio straipsnio trečios pastraipos dviem paskutiniams sakiniams.** Kadangi juose numatyta, pirma, kad kiekvienos nevyriausybinių organizacijų, atitinkančios direktyvos 85/337 1 str. 2 dalyje nurodytus reikalavimus, interesas laikomas pakankamu, ir, antra, kad tokios organizacijos taip pat laikomos turinčiomis teises, kurios gali būti pažeistos, tai reiškia, kad juose nustatytos konkrečios taisyklės ir nebekeliama kitų sąlygų“ (byla C-115-09).

Lietuvos įstatymai kitaip ir kur kas siauriau apibrėžia suinteresuotąją visuomenę. Pagal Teritorijų planavimo įstatymą tai „visuomenė, kuriai daro įtaką arba gali daryti įtaką rengiamo teritorijų planavimo dokumento sprendiniai ar kuri yra suinteresuota tų sprendinių įgyvendinimu“. Statybos įstatymas suinteresuotos visuomenės apskritai neapibrėžia, nes visuomenei suteikia tik teisę gauti informaciją, tačiau neleidžia dalyvauti priimant sprendimus, o visai neseniai, 2010 m. pabaigoje, buvo panaikinta visuomenės teisė kreiptis į valdžios institucijas, o ginčo atveju – į teismą, kad būtų sustabdytas statinio projektavimas ir nebūtų išduodamas statybos leidimas, jei statinio projekto sprendiniai neatitinka patvirtintų teritorijų planavimo dokumentų. Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatyme apie visuomenę kalbama daug, tačiau jos teisės gauti informaciją, dalyvauti priimant sprendimus ir kreiptis į teismus apskritai nėra nustatytos. Tokių „nacionalinių įstatymų“ viršenybė LRAT praktikoje atima iš visuomenės Orhuso konvencijos suteikiamas teise

s ir užkerta visuomenei visus kelius įgyvendinti teisę kreiptis į teismą.

Tačiau šalies atitiktis Orhuso konvencijai nustatoma vertinant ne vien teisės aktus, bet ir teismų praktiką.

AOK sprendimai dėl šalių teismų praktikos atitikties Orhuso konvencijai

Dar 2006 m. Belgijos byloje Komitetas konstatavo, jog pagal Vienos konvenciją dėl tarptautinių sutarčių teisės šalis *negali pasitelkti savo vidaus teisės nuostatų, kad pasiteisintų dėl sutarties nesilaikymo.* Be to, šalies atitiktis apima ne vien įstatymines formuluotes, bet ir teismų praktiką, nes tarptautinėje teisėje teisminė grandis yra suvokiama kaip valstybės dalis, todėl atitiktį tarptautinei sutarčiai turi užtikrinti visos valstybinės valdžios šakos. AOK išvada – Belgijos aukščiausiojo administracinio teismo praktika yra „pernelyg griežta“, todėl prieštarauja Konvencijos tikslui „suteikti suinteresuotai visuomenei plačias teises kreiptis į teismus Konvencijos nustatyta apimtimi.“ (1; 4)



Sunaikintas valstybės saugomas unikalus paminklas - senovinis Žvėryno malūno kompleksas, jo gamtinė aplinka (šaltiniai, Neries šlaitas, medžiai valstybiniame miške Vilniuje).

Malūnas neatpažįstamai perdirbtas, teritorijoje išdygo dar pora keturaukščių gyvenamųjų namų.

LRAT nutarė, kad visuomenė neturi teisės paminklo ginti.

2008 m. keliolika įvairių šalių bei tarptautinių visuomeninių organizacijų ir fizinis asmuo pateikė AOK skundą prieš ES dėl ESTT ir kitų ES teismų taikomo ir atitinkamai aiškinamo „**asmeninio suinteresuotumo**“ kriterijaus („Plaumann taisyklė“, kurią nuo 1963 m. „Plaumann“ bylos taiko ESTT), kuomet sąvoką „tiesiogiai ir konkrečiai susijęs“ ESTT aiškino taip, kad teisę kreiptis į teismą turi tik tas asmuo, kuris asmeniškai patiria specifinius skundžiamo teisės akto padarinius, kurių nepatiria visi kiti asmenys. Taip iš esmės buvo suvaržyta fizinių asmenų ir visuomeninių organizacijų teisė kreiptis į teismą aplinkos

klausimais. Skunde teigta, kad palaikydama tokią teismų praktiką ES nevykdo savo įsipareigojimų pagal Konvencijos 3 str. 1 dalį, 9 str. 2-5 dalis, o atitinkamai ir 6 str. (neužtikrina visuomenės dalyvavimo ir atitinkamos teisės kreiptis į teismus).

Ši teisminė praktika pasirodė netinkama aplinkos atvejais, nes aplinka yra išsklaidyta ir bendra, jos keitimas veikia visus. Todėl aplinkos apsauga savaime yra viešasis interesas ir apskritai negali atitikti „Plaumann“ byla nustatytų visuomenės narių teisės kreiptis į teismą kriterijų.

2011 m. balandžio 14 d. Atitikties komitetas patvirtino skundo dėl Europos Sąjungos atitikties tyrimo išvadas. Konstatuota, kad Konvencijos 9 str. 3 dalies nuostata nedraudžia šaliai taikyti bendruosius teisinio suinteresuotumo kriterijus arba „tiesioginį ar asmeninį interesą“, tačiau *tik jei šie kriterijai neatima iš visų arba beveik visų visuomenės narių teisės teisme ginčyti veiksmus arba neveikimą, pažeidžiančių su aplinka susijusios nacionalinės teisės nuostatas. Akivaizdu, kad ES teismų taikomi kriterijai yra pernelyg griežti, todėl neatitinka Konvencijos. Jei ši teismų praktika tęsis, ES neatitiks Konvencijos 9 str. 3 dalies.* Todėl ES rekomenduota užtikrinti suinteresuotos visuomenės teisę kreiptis į teismus aplinkos klausimais ir imtis priemonių šiai ES teismų praktikos spragai pašalinti, tuo tikslu formuojant naują, Konvenciją atitinkančią teismų praktikos kryptį (2). **Naujaja**, „Plaumann taisyklė“ paneigiančia, **ESTT praktika** siekiama užtikrinti visuomenės, ypač visuomeninių organizacijų, teisę kreiptis į teismus aplinkos klausimais, kaip nustato Konvencija.

Naujoji LRAT praktika pradėjo formuotis truputį vėliau negu ESTT. Tai paskatino 2009 m. proceso atnaujinimas keliose bylose dėl galimų materialinės teisės pažeidimų taikant neteisingą Orhuso konvencijos vertimą į lietuvių kalbą (vertimą Vyriausybė pataisė tik po Lietuvos visuomeninių organizacijų skundo Europos komisijai). Tačiau LRAT pasuko priešinga ESTT kryptimi. Pažeistų arba ginčijamų teisių atžvilgiu LRAT iki šiol vadovaujasi ABTĮ nustatytu „plaumaniškuoju“ principu. Bylose dėl aplinkos reikalaujama įrodyti, kokios būtent pareiškėjų teisės buvo pažeistos ir kokią konkrečią asmeninę žalą jie dėl to patyrė arba gali patirti. Todėl pripažįstama teisė ginti privačius, paprastai turtinius interesus dėl patiriamos tiesioginio poveikio, bet ne visuomenės teisė ginti aplinką, kurios išsaugojimas yra viešasis interesas. Tuo būdu Lietuvoje nėra vienas visuomenės narys iš esmės negali pasinaudoti Orhuso konvencijos suteikiama teise kreiptis į teismą. Akivaizdu, kad nelaikant Konvencijos Lietuvos įstatymu ir netaikant jos tiesiogiai, tokių teisių neįmanoma apginti.

Dėl tokios teismų praktikos kyla didelė grėsmė aplinkai, paveldui, visuomenės sveikatai bei gyvenimo kokybei. Juk LRAT daugumą visuomenės skundų aplinkos klausimais *nagrinėja tik procedūriniu požiūriu* – visuomenės reikalavimo teisei nustatyti. Nepripažinus šios teisės, visuomenės *skunduose nu-*

rodyta galima faktinė žala aplinkai nenagrinėjama ir neįvertinama, o skundžiami sprendimai dėl aplinkos lieka galioti. Taip teismai ne tik neužtikrina viešojo intereso gynimo, bet netiesiogiai sukuria jo pažeidėjams palankią tikėtino nebaudžiamumo aplinką.

Neteisę LRAT praktikoje skatina ir vadinamosios „etiketės“ (vidaus teisėje taikomi pavadinimai). AOK savo sprendimuose (tarp jų ir dėl Kazokiškių sąvartyno) nesiekia pabrėžęs, kad *nacionalinių pavadinimų nesutapimas su Konvencijos terminija nesuteikia šaliai teisinio pagrindo savaip taikyti Konvencijos nuostatas arba visai jų netaikyti*. Priešingai, nustatant, ar sprendimas gali būti ginčijamas teisme pagal Konvencijos 9 str. 2 arba 3 dalis, remiamasi tokio sprendimo teisinėmis funkcijomis ir padariniais (3). Pavyzdžiui, pagal *Orhuso konvencijos taikymo vadovą*, Konvencijoje „leidimas siūlomai veiklai“ suprantamas labai plačiai – kaip bet kuris teisinis valdžios institucijų pritarimas, sutikimas, licencija ir pan., būtinas tam tikrai veiklai, galinčiai tiesiogiai bei netiesiogiai veikti aplinką, pavyzdžiui, sprendimai dėl teritorijų planavimo, pritarimai vystymui, leidimai statyti, vykdyti veiklą, naudoti išteklius, išmesti taršalų, atlikti kasybos ir melioracijos darbus, kirsti mišką ir kt. Tuo tarpu LRAT praktikoje nepripažįstama, pavyzdžiui, visuomenės teisė ginčyti statybos leidimus, nes to nenustato „nei Asociacijų įstatymas, nei Statybos įstatymas, nei Teritorijų planavimo įstatymas“ (adm. byla A^{556-393/2010}).

Dėl visų išvardintų ypatumų LRAT praktika Orhuso konvencijos atžvilgiu akivaizdžiai prieštarauja *pacta sunt servanda* principui, kuris Lietuvoje kyla tiek iš nacionalinės teisės (Konstitucijos), tiek iš ES teisės. Tai tinka ir ES aplinkos teisės taikymui.

Šiomis aplinkybėmis tiesiog neįmanoma užtikrinti teisingumą bylose, kur visuomenė gina Orhuso konvencijos suteikiamas teises. Tokio lygmens (ne) atitikties problemas būtina tirti, viešai svarstyti ir pagaliau priimti nacionalinio lygmens sprendimus, nelaukiant kol tai padarys AOK ir ESTT.

ĮSTATYMINĖS „APYLANKOS“

Visuomenės reikalavimo teisės aplinkos klausimais nepripažįstanti LRAT praktika pagrįsta dviem metodais. Pirmasis, jau minėtas, yra atsakymas vadovautis konstitucinėmis nuostatomis, t.y. nepripažinti Orhuso konvencijos Lietuvos įstatymu bei Lietuvą saistančios ES teisės dalimi, todėl netaikyti jos tiesiogiai ir nesivadovauti ESTT praktika.

Antruoju atveju konstitucinis įstatymų kolizijos principas grindžiamas „atvirkštine pirmenybe“, t.y., „nacionaline teise“ laikomi tik Lietuvos vidaus įstatymai (*Teritorijų planavimo, Statybos, Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo, Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos ir pan.*), net ir tuomet, kai jie prieštarauja aukštesnio lygmens teisei (Orhuso konvencijai, ES direktyvoms, ESTT praktikai). Prieštara-



Vilniaus senamiestis įtrauktas į UNESCO pasaulio kultūros paveldo sąrašą. Visuomenei nepavyksta išsaugoti jo unikalumo: LRAT nepripažįsta visuomenės teisės ginti kultūrinį kraštovaizdį ir toleruoja Konvenciją ES direktyvas pažeidžiantį planavimą – teritorijos „suraikymą“.

vimų iš tiesų nestinga: kai kuriuos esminius Lietuvos teisės neatitikimus dar 2006 ir 2008 metais nustatė AOK ir Orhuso konvencijos Šalių trečiasis susitikimas. Kur kas daugiau neatitikimų nustatė darbo grupės, sudarytos Ministro pirmininko potvarkiais 2008 m. spalio 1 d. Nr. 362 ir 2009 m. balandžio 22 d. Nr. 150.

Neatitikimai Konvencijai ir susijusiai ES teise Lietuvos teisės aktuose yra gana kryptingi: šiomis esamomis ir planuojamomis „**apylankomis**“ siekiama išvengti visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir suvaržyti jos teisę kreiptis į teismus.

„Suraikymas“

„Suraikymo“ („dešros pjaustymo griežinėliais“, angl. „*salami slicing*“) principu Europos aplinkos teisėje pusiau oficialiai, bet visuotinai vadinamas veiklos arba projekto susmulkinimas į dalis, etapus ir pan. „Suraikant“ reikšmingas poveikis tariamai sumažinamas, o tuomet dėl „pernelyg mažo masto“ galima tikėtis apeiti Orhuso konvenciją bei ES aplinkos direktyvas. Jį neigiamai vertina Europos Komisija, nes pagal Orhuso konvenciją ir pagal ES direktyvas visuomenei būtina pateikti **visą** projektą, o poveikis aplinkai taip pat turi būti taikomas **visam** projektui drauge, ne jo dalims, nes „suraikius“ nematyti ilga-

laikio didelių projektų poveikio visumos.

ESTT sistemingai pasisako, jog „suraikymas“ (kai projektas padalijamas į mažesnes dalis, taip išven-giant ir viso projekto, ir jo „griežinėlių“ poveikio ver-tinimo) **yra neteisėtas**, nes prieštarauja direktyvai, pagal kurią poveikis aplinkai turi būti vertinamas išduodant pirminį (bazinį) leidimą ir būtent tuomet turi būti įvertinti visi galimi projekto poveikiai aplin-kai (bylos C-201/02, C-290/03, C-508/03 ir kt.).

Tai ypač svarbu miestų planavime, nes realų povei-kį aplinkai įmanoma nustatyti tik atitinkamo dydžio teritorijos atžvilgiu. Tik tuomet įmanoma įgyvendinti Konvencijos bei ES direktyvų reikalavimus: nustatyti ir apibūdinti, kas gi atsitiks aplinkai – visus galimus netiesioginius, kaupiamuosius ir sinerginius (kai ke-lių projektų sudėtinis poveikis aplinkai viršija visų projektų poveikių aplinkai sumą) poveikius, trumpa-laikes, vidutinės trukmės, ilgalaikes, nuolatines ir lai-kinas pasekmes. Vien tokiu atveju įmanoma pateikti visuomenei ir visas planuojamos plėtros alternatyvas, laiku informuoti apie planus bei projektus, pasirinkti mažiausiai žalingus sveikatai ir aplinkai sprendimus. Todėl daugumos šalių, išskyrus Lietuvą, atveju deta-lusis planavimas vykdomas miesto ar bent jau miesto administracinio rajono lygmeniu. „Suraikant“ pasie-kiamas apgaulingas „nedidelio poveikio aplinkai“ vaizdas. Todėl ES teisės analitikai skeptiškai žvelgia ir į atsisakymą vertinti vadinamųjų „mažų projektų“ poveikį aplinkai (9).

Lietuvoje būdingiausias „suraikymo“ pavyzdys yra Teritorijų planavimo įstatymas. Pagal jį pirma planuojamos pakankamai didelės teritorijos, tarkime, visas miestas (bendrasis teritorijų planavimas). Šiuo lygmeniu siūlomos veiklos numatomos labai abstrak-čiai arba visai nenumatomos. Todėl visuomenė nesu-žino ir atitinkamai negali aptarti bei įvertinti realių veiklų masto, pobūdžio ar netgi vietos ir galimo po-veikio aplinkai. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto bendrojo plano iki 2015 m. sprendinių poveikio vertinimo atas-kaitoje apie poveikį gamtinei aplinkai ir kraštovaiz-džiui pasakyta vos keletas bendrų frazių: „*subalan-savus gamtinius ir technogeninius elementus mieste, /.../ didės miesto bendrasis ekologinis tvarumas, ekosistemų di-naminis stabilumas ir biologinė įvairovė, /.../ tai pagerins ir tiesioginės gyventojų aplinkos, ir viso miesto aplinkos biologines – higienines, rekreacines, bei estetiškes savybes, mažins akustinės ir oro taršos diskomforto zonas*“. Plano sprendiniai „suraikyti“: gamta – sau, transportas – sau, komunalinė infrastruktūra – sau; gyvenamosiose teritorijose nurodytas užstatymo tankis nenurodant, ar jis taikomas tik gyvenamajai, ar visai statybai, bei niekaip nesusiejant su transporto intensyvumu, tar-šos bei apželdinimo rodikliais ir pan.

„Suraikoma“ ir specialiuoju planavimu, kuomet vienai teritorijai rengiami įvairūs „šakiniai“ planai, nesusiejant tarpusavy veiklų ir neskaiciuojant jų gali-mo bendro poveikio aplinkai.

Pagaliau taikomas ypatingas lietuviškasis išradi-mas – „**skiautinis**“ teritorijų (ypač miestų) planavi-

mas – kai didelė (miesto ar bent seniūnijos) teritorija „suraikoma“ į labai mažas „skiauteles“ (žemės sklypus), veiklas planuojant kiekviename atskirai (vykdant detalų planavimą).

„Skiautinis“ planavimas apskritai neleidžia įgyvendinti pagrindinio Orhuso konvencijos tikslo ir nuostatos dėl visuomenės teisės dalyvauti priimant sprendimus dėl planuojamos veiklos, kuriai reikalingas valstybės institucijų leidimas. Tačiau jis labai patogus nuslėpti realų poveikį. Tarkime, jei dešimtyje arti vienas kito esančių sklypų atskirais detaliaisiais planais būtų suprojektuota po gyvenamąjį namą su požemine aikšte 150 automobilių, kiekvienąsklypą būtų skaičiuojamas tik 150 automobilių poveikis, nors akivaizdu, kad iš tiesų aplinka bus veikiamą dešimt kartų daugiau. Toks teritorinių vienetų „suraikymas“ yra labai naudingas plėtros projektų iniciatoriams, nes neparodžius tikrosios projekto visumos (tarkime, pakankamai didelės teritorijos, kaip seniūnija, vystymo plano), galima išvengti išsamaus poveikio aplinkai vertinimo ir atsikratyti realaus visuomenės dalyvavimo. Be to, gavus leidimą daliai veiklos (paprastai pradedant mažiau žalingą), galima tikėtis, kad dėl jau padarytų investicijų bus lengviau gauti leidimus ir likusioms. Žinoma, savivaldybės gali planuoti ir didesnes teritorijas, tarkime, atskiras seniūnijas, tačiau beveik niekada to nedaro. Pavyzdžiui, Vilniaus m. savivaldybė vien 2010 m. patvirtino apie 500 tokių „skiautinių“ detalųjų planų. Tiesa, kiekvienos „skiautės“ atveju organizuojamas visuomenės dalyvavimas ir pasekmių poveikio aplinkai vertinimas. Tačiau planuojant viename sklype nėra reikalaujama įvertinti poveikio didesnei teritorijai. Savu ruožtu teismai sistemingai atmeta visuomenės skundus dėl vieno sklypo detalųjų planų, nes esą Orhuso konvencija ir ES teisė tokiai mažai teritorijai netaikytina dėl „labai nedidelio“ poveikio aplinkai.

„Suraikyti“ galima ne tik teritorijas, bet ir veiklas: pagal funkcijas (pavyzdžiui, įvairių sričių specialiaisiais planais) arba etapus (vienu etapu patvirtinant detalų planą, kitu – išduodant statybos leidimą, pakeliui techniniais projektais pakeičiant nemažai detaliojo plano sprendinių). Tokį „suraikymą“ įteisina *Teritorijų planavimo, Statybos* ir kai kurie kiti Lietuvos įstatymai.

Būtent iš šios AOR ir ESTT nesų apibrėžtos *neteisės* („suraikymo“) LRAT praktikoje *suformuotas teisinis pagrindas nepripažinti visuomenės reikavimo teisės* ir atmesti jos skundus, nes „dėl planuojamos veiklos nedidelio poveikio aplinkai Orhuso konvencija ir ES teisė netaikytina“. Tuo pat metu LRAT nę nepažvelgia į kitą situacijos pusę, apie kurią savo skunduose kalba visuomenė: masiškai taikydama „suraikymą“, Lietuvos valstybė pažeidžia Konvenciją ir ES aplinkos teisę.

„Atranka“ be atrankos

Orhuso konvencijoje, jos *Taikymo vadove*, ES direktyvose poveikis aplinkai siejamas su veiklos mastu,

pobūdžiu ir vieta. Todėl vienu veiklų poveikio aplinkai vertinimas privalo būti atliekamas, o kitų atžvilgiu kiekvienąsklypą reikia įvertinti galimus poveikius pagal atitinkamus specialius kriterijus. Pavyzdžiui, *Poveikio aplinkai vertinimo* (PAV) direktyvos II priede nustatyta, kokių veiklų poveikis gali būti reikšmingas, o III priede – kokių kriterijų visumą privaloma taikyti tokiai atrankai.

Oficialiai skelbiama, esą ši direktyva visiškai perkelta į *Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymą*. Iš tiesų yra kiek kitaip. Pavyzdžiui, III priedo kriterijų visuma apskritai nėra įteisinta, o iš atskirų kriterijų pasirinktas tik vienas – dydis, kurio riba nurodyta skaičiais.

Tačiau tiesmukus „aritmetinius“ kriterijus Lietuvoje mokama nesunkiai apeiti. Pavyzdžiui, jei aukštybiniams priskiriami aukštesni nei 30 m pastatai, suprojektuojamas 29,99 m pastatas (taip neseniai buvo Klaipėdoje). Formaliai žvelgiant jis nėra aukštybinis, todėl taikomi kur kas švelnesni reikalavimai. Nustačius 0,5 ha sklypo ploto ribą, gali atsirasti 0,49 ha sklypas arba keli skirtingi sklypai po 0,15 ha, kurie užstatomi pagal perimetrą, turi bendrą požeminį garažą, todėl vėliau, gavus visus derinimus, vėl nesunkiai tampa vienu namu. *Statybos įstatymu* prie visuomenei svarbių pastatų pastaruoju metu priskirti gyvenamieji namai „daugiau nei 5 aukštų“. Tačiau ilgas keturių aukštų namas savo tūriu bei plotu gali būti kur kas didesnis už 5-6 aukštų bokštinio tipo namą. Be to, šią ribą nesunku apeiti, pastačius 4 aukštų namą su cokoliu ir mansarda (kurie plačiai naudojami kaip priedanga papildomiems aukštams įrengti). Šilumos arba elektros linijų poveikis aplinkai atliekamas tik atitinkamo ilgio trasose, todėl vertinti trumpesnės nereikės, nors ji būtų suplanuota tiesiai per senus medžius.

Leidimai – kokiai veiklai?

Orhuso konvencijos sąvoka „*sprendimai dėl konkretios veiklos*“ ir atitinkama ES direktyva apima visuomenės teisę dalyvauti priimant sprendimus dėl visos su aplinka susijusios ir jai poveikį galinčios daryti veiklos, kuriai reikalaujama valstybės institucijų sutikimo.

Tačiau Lietuvos įstatymais ši teisė susiaurinta iki tam tikro tipo leidimų arba vien jų dalių. Visuomenės dalyvavimą įteisina tik *Teritorijų planavimo įstatymas*, tačiau kur kas siauriau negu Orhuso konvencija. *Statybos įstatymas* numato tik visuomenės informavimą apie kai kurių statinių (vadinamųjų visuomenei svarbių statinių) statybų pradžią, tačiau dalyvavimo neįteisina. Jei statybos projektuojamos be detaliojo plano arba keičia jo sprendinius, visuomenė negali dalyvauti svarstant tokių statybų projektus, todėl apie keičiamą aplinką sužino tik pamatę kertamus želdinius, kanalizuojamus vandens telkinius, keičiamą reljefą, kylančius statinius... Tuo met pateikiamas skundas teismui pagal Orhuso kon-

venciją – dėl atimtų teisių gauti savalaikę informaciją ir dalyvauti priimant sprendimus. Tačiau teismas atsisako taikyti Konvenciją, nes „Konvencija nenustato, kokiais atvejais, prieš išduodant statybos leidimą, privalo būti rengiamas atitinkamas detalusis planas“ (adm. byla A^{556-393/2010}).

Tokia LRAT praktika prieštarauja Konvencijai, nes Konvencija taikoma visiems leidimams veiklai, kuria daromas poveikis aplinkai, be to, visuomenei turi būti pateiktas visas projektas. O juk pagal „nacionalinius įstatymus“ visuomenė neturi teisės dalyvauti priimant sprendimus ne tik dėl statybos leidimų (*Statybos įstatymas*), bet ir paveldo vertybių, kaip vietovės, kraštovaizdžiai (*Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas*) ir kt.

Kiti neatitikties atvejai

Nagrinėjant Lietuvos įstatymus matyti, kad neatitiktis Orhuso konvencijai ir ES direktyvoms yra sisteminė, nes į šiuos įstatymus neperkeliamos netgi baigtinės, t. y. tiesiogiai taikomos nuostatos.

Teisė dalyvauti ne pradiniam, bet galutiniam etape. Pagal Orhuso konvenciją būtina užtikrinti visuomenės dalyvavimą **pradiniame** sprendimo dėl aplinkos priėmimo procedūros etape, kai yra visos galimybės svarstyti įvairius variantus ir kai galima užtikrinti veiksmingą visuomenės dalyvavimą bei **nustatyti valstybės institucijas**, kurios teiktų informaciją ir priimtų visuomenės pastabas bei siūlymus. Tuo tarpu Lietuvos planavimo, Statybos ir kai kurie kiti susiję įstatymai nustato informavimą ir dalyvavimą **galutiniame** etape, kuomet dauguma sprendimų jau būna priimti, todėl į visuomenės siūlymus paprastai neatsižvelgiama. Juoba kad valstybės funkcijos vertinti visuomenės siūlymus perduotos ... privatiems suinteresuotiems asmenims – patiems **projektų vystytojams**.

Teisė komentuoti ir siūlyti. Orhuso konvencija suteikia visuomenei teisę teikti, o valstybės institucijoms – pareigą priimti ir vertinti **teikiamus raštu arba žodžiu bet kokius komentarus, informaciją, analizes arba nuomones, kurie, visuomenės manymu, sietini su planuojama veiklos rūšimi**, užtikrinti, kad atitinkamame sprendime deramai atsispindėtų visuomenės dalyvavimo rezultatai, o valstybės institucijai priėmus sprendimą, apie tą sprendimą nedelsiant būtų pranešta visuomenei, **pateikiant sprendimo tekstą bei kartu nurodant priežastis ir motyvus**, kuriais remiantis buvo priimtas toks sprendimas. Daugelyje šalių tai daroma prie sprendimų projektų ir pačių sprendimų pridedamais aiškinamaisiais raštais ir pan. Tuo tarpu pagal teritorijų planavimą, statybas ir kitas su aplinka susijusias sritis reglamentuojančius LR teisės aktus visuomenės teisių sritis kur kas siauresnė. Valdžios institucijų sprendimuose visuomenės dalyvavimo rezultatai neatsispindi, o sprendimų priėmimo priežastys ir motyvai (įskaitant visuomenės siūlymus) nepateikiami. Visuomenės skundus dėl šių Orhuso konvencijos įteisintų procedūrų nevykdymo

LRAT atmeta tvirtindami, esą visuomenė neturi teisės jų skųsti.

Valdžios funkcijų „privatizavimas“

Daugelis viešojo intereso gynimo funkcijų, kurias privalėtų atlikti valdžios institucijos, Lietuvoje yra perduotos į privačių suinteresuotų asmenų rankas. Veiklos vystytojai vykdo planavimo organizatorių pareigas, patys užtikrina visuomenės informavimą, priima, vertina ir atrenka visuomenės siūlymus dėl savo pačių sumanytų projektų, privalo asmeniškai parinkti ekspertus bei vertintojus ir savo lėšomis užsakyti jiems savo projektų ekspertizes bei poveikio vertinimus. Pagal *Statybos įstatymą* jie netgi turi teisę atlikti pakartotinę ekspertizę, jei pirmoji jiems kažkodėl nepatiko. Valstybinė ekspertizė, kuri turėjo patikrinti užsakovo teikiamus vertinimus, iš 1996 m. įsigaliojusio *Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymo* dingo 2008 m., vertinimus paliekant išimtinai valstybės tarnautojams, o ekspertus pakeitė „*prireikus pasitelkiami konsultantai*“.

Paveldo apsauga

Šioje srityje visuomenė yra *persona non grata*. Jos dalyvavimas priimant sprendimus dėl aplinkos „nacionalinių įstatymų“ neužtikrinamas netgi tuomet, kai planuojama veikla kultūrinėse vietovėse. Nors pagal Orhuso konvenciją poveikis aplinkai apima ir poveikį „*kultūrinėms vietovėms ir statiniams, jų būklei*“, argumentai dėl žalos paveldui atmetami.

Konvencijos taikymo vadove teigiama priešingai, direktyvų nuostatos poveikį kultūros paveldui priskiria poveikio aplinkai rūšims. Konstitucinis Teismas yra nesyk pasisakęs dėl paveldo apsaugos kaip Konstitucijoje įtvirtinto viešojo intereso. Tačiau pagal LRAT praktiką **kultūrinis kraštovaizdis** ir kultūros paveldas nėra aplinka, o sprendimai dėl paveldo nėra sprendimai dėl aplinkos, todėl suinteresuota visuomenė **neturi teisės** jų ginčyti.

Kaip perkeliamos Konvencijos ir direktyvų nuostatos

Palyginę Konvencijos, direktyvų ir Lietuvos teisės aktų, į kuriuos perkeliamos (jeigu perkeliamos) šios nuostatos, tekstus, beveik neradome tiesiogiai perkeltų nuostatų – jos visuomet modifikuojamos (keičiant, praleidžiant, prirašant) anaipol ne viešajam (visuomenės teisių ir aplinkos), o veikiau privačiam (ekonominiam turtiniam) interesui tenkinti. Kitose šalyse šis procesas yra skaidresnis, mažiau „savaip“ aiškinantis ir teisingesnis konstitucine teisingumo prasme.

GALIMOS IŠEITYS

Aplinkos problemos darosi vis globalesnės, kyla didesnių grėsmių gamtai, visuomenės gerovei ir sveikatai, o aplinkos samprata plečiasi integruodamosi su tvariu vystymusi, kultūros paveldo apsauga, socia-

linėmis visuomenės reikmėmis. Teisėjams vis labiau reikia specialiųjų žinių, be kurių neįmanoma teisingai išnagrinėti bylų aplinkos klausimais. Galbūt dėl to egzistuoja aprašytoji neteisės ir principinės teismų praktikos priešpriešos būseną, kai administracinėje teisenoje nesivadovaujama Konstitucinio Teismo ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika.

Galimi keli sprendimai, kurie padėtų užtikrinti konstitucingumą visuomenės teisių į aplinką srityje, įgyvendinti Orhuso konvencijos ir ES aplinkos teisės tikslus, padidintų visuomenės pasitikėjimą teismais ir valstybe. Galima su jais nesutikti, tačiau **kuo skubiau reikėtų placios, viešos ir išsamios diskusijos.**

1. Aplinkos teismai. Šie specialiosios jurisdikcijos teismai pradėjo kurtis XX a. pabaigoje ir sparčiai plinta. Šiuo metu apie 350 tokių teismų veikia daugiau nei 40 pasaulio šalių (Australijoje, Austrijoje, Kandoje, JAV, Belgijoje, Suomijoje, Graikijoje, Vengrijoje, Airijoje, Danijoje, Ispanijoje, Švedijoje, Nyderlanduose ir kt.), siūloma ir tarptautinių Aplinkos teismų bei tribunolų idėja. Jei tokių teismų nėra, vis tiek kalbama, kad bylas aplinkos klausimais būtina nagrinėtų teisėjai, išsimokslinę aplinkos teisės srityje (8).

2. Konstitucinio Teismo kompetencijos didinimas. Pasak Belgijos Konstitucinio Teismo teisėjo ir Europos Sąjungos teisėjų forumo aplinkos klausimais pirmininko Luc Lavrysen, įgyvendinant Orhuso konvenciją didelį vaidmenį galėtų atlikti konstituciniai teismai. Jie galėtų susieti nacionalinių konstitucijų ir atitinkamas tarptautinių sutarčių nuostatas, vertinti ne vien priimamų parlamento ir pan. teisės aktų konstitucingumą, bet ir atitiktį tarptautinėms nuostatomis (pvz., Orhuso konvencijos). Belgijos ir Slovėnijos konstituciniai teismai jau įgyvendina tokią praktiką (5).

Paradoksalu, bet mūsų KT galias varžo pati Konstitucija, nustatanti, kad KT negali tirti žemesnio lygmens įstatymo atitikimo aukštesnio lygmens įstatymui, taigi įvairių Lietuvos įstatymų atitikties įstatymo galią turinčiai Orhuso konvencijai arba ES teisei. Turint mintyje visas Seimo ratifikuotas konvencijas ir ES teisę, vertėtų pagalvoti apie **konstitucinę pataisą**, suteikiančią LR KT teisę spręsti, ar nacionaliniai įstatymai atitinka įstatymo galią turinčias tarptautines sutartis bei ES teisę ir kreiptis šiais klausimais į atitikties konvencijoms komitetus bei ESTT.

3. LRAT praktikos iš(si)aiškinimas. Problemų visuomenės teisių į aplinką srityje tikrai sumažėtų, jei būtų pagaliau iš(si)aiškintos pamatinės teisės ir teisingumo prieštaros tarp Konstitucinio Teismo bei Europos Sąjungos Teisingumo teismo praktikos ir Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo praktikos.

Reikėtų atlikti išsamų administracinių teismų praktikos tyrimą šios praktikos atitikties LR Konstitucijai, Orhuso konvencijai ir ES aplinkos teisei bei naujai ESTT praktikai požiūriu: ar pagal Konstituciją Orhuso konvencija bei atitinkama ES aplinkos teisė turi būti taikoma tiesiogiai ir turėti viršenybę įstatymų kolizijos atveju; ar Konvencijai ir ES direktyvoms

prieštaraujančios Lietuvos teisės aktų nuostatos gali būti taikomos ir turėti viršenybę; ar LRAT gali aiškinti Konvencijos ir ES teisės taikymą, ar, atsižvelgiant į ESTT sprendimus dėl ES išorės kompetencijos aplinkos teisės srityje, privalo kreiptis dėl išaiškinimo į ESTT; ar doktrininė nuostata, kad pagal Konstituciją „*turi būti pripažįstamas ne bet koks teisėtumas, o tik teisingumo teisėtumas, o, kai pagal faktines bylos aplinkybes, visuotinai pripažintus teisės principus, akivaizdu, jog sprendimas konkretaus socialinio konflikto atžvilgiu bus formalus, bet neteisingas, būtina pirmenybę teikti bendrajai teisės sampratai*“ (KT) taikytina tik privatiems turiniams interesams ginti, ar ir visuomenės ginamam viešajam interesui užtikrinti, ir panašiai.

4. Kasacinė instancija administracinėje teisenoje. Lietuvoje kasacinės instancijos neturi tik administraciniai teismai. Aiškinimai, esą jos nereikia, nes jau pirmoje instancijoje (apygardų administraciniuose teismuose) bylas nagrinėja teisėjų kolegija, ne itin įtikina stebint šių teismų praktiką. Todėl svarstyti na galimybė įsteigti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo administracinių bylų skyrių.

5. Teismo pareiga įdėmiai tirti faktines aplinkybes ir visuomet užtikrinti viešojo intereso gynimą. Pagal dabartinę LRAT praktiką teismas, nepripažinęs visuomenės reikalavimo teisės, palieka be dėmesio visuomenės skunduose nurodytus valdžios institucijų daromus pažeidimus bei galimai nusikalstamas veikas aplinkos ir paveldo apsaugos (ir kitose) srityse. Žala aplinkai padaroma, o kaltininkai nei įvardijami, nei baudžiami. Tokia praktika skatina visuomenės nuomonę, kad teismas ir teisingumas Lietuvoje tiesiog nesuderinami, o korupcija yra aukščiau įstatymo.

Todėl būtina ABTĮ pataisa, pagal kurią teismas, nutaręs, kad suinteresuota visuomenė neturi reikalavimo teisės dėl viešojo intereso gynimo, privalėtų perduoti skundą prokuratūrai, kuri turi visus įgaliojimus ginti viešąjį interesą. Kitaip sakant, būtų įteisintas bendras viešojo administravimo ir teisingumo principas, kai skundo gavėjui neturint kompetencijos, galių arba kitų pagrindų nagrinėti skundo dalyką, tyrimas privalo būti perduotas kompetentingai institucijai, užuot atmetus ir ignoravus skunde nurodytą galimą pažeidimą.

6. Pro bono teisinės pagalbos visuomenei užtikrinimas. Jis būtinas Orhuso konvencijos ir ES aplinkos teisės srityje, nes šių nustatytų šalies prievolių Lietuva iki šiol neįvykdė. Tai ypač svarbu, nes Lietuvoje, priešingai nei daugumoje pasaulio šalių, dar nėra savanoriškai teikiančių pagalbą visuomenei teisininkų nevyriausybinį organizacijų, kurių tikslas – aplinkos bei žmogaus teisių gynyba.

7. Konvencijos ir ES direktyvų nuostatų perkėlimas į atitinkamus Lietuvos įstatymus. Perkėlimas į kitus įstatymus gal nebūtų itin svarbus teisingumui, nes galioja konstitucinė prievolė tiesiogiai kaip Lietuvos įstatymą taikyti Orhuso konvencijos bei į nacionalinę teisę neperkeltų ES direktyvų nuostatas. Ta-

čiau tarpusavyje nesuderintas nacionalinis teisynas neišvengiamai kelia sumaištį šalies valdyme, ūkinėje veikloje, gyvenime, klaidina bei trikdo pilietinę visuomenę ir neleidžia žmonėms turėti teisėtų lūkesčių.

8. Teisėjų mokymas yra būtinybė ne tik dėl specialiųjų žinių aplinkos srityje, bet ir dėl konstitucinių ypatumų taikant Seimo ratifikuotas tarptautines sutartis bei ES teisę.

Bibliografija:

1. *Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to compliance by Belgium with its obligations under the Aarhus Convention in relation to the rights of environmental organizations to have access to justice* (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/ Add.2, 28 July 2006).

2. *Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part I) Concerning Compliance by the European Union*. Adopted on 14 April 2011. Interneto prieiga: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/C2008-32/DRF/C32Findings27April2011.pdf>

3. Koester, Veit, The Compliance Committee of the Aarhus Convention – An Overview of Procedures and Jurisprudence, In: *Environmental Policy and Law*, 37/2–3, 2007.

4. Lanceiro, Rui, The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union, In: *Global Administrative Law and EU Administrative Law: Relationships, Legal Issues and Comparison*, Editors: Edoardo Chiti and Bernardo Giorgio Mattarella, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011.

5. Lavrysen, Luc, National Judges and the Convention – How the Judiciary can further the Implementation of the Third Pillar, In: *The Aarhus Convention: How are its Access to Justice Provisions Being Implemented?*, EC Conference, Brussels, 2 June 2008. Interneto prieiga: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/conf/lavrysen.pdf>

6. Namavičius, Zenonas, Suverenitetas ir Europos Sąjungos teisė, in: *Konstitucinių teismų vaidmuo Europos Sąjungos narystės kontekste*, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjų konferencija, Palanga, 2004 m. gegužės 26 - 28 d. Interneto prieiga: www.lrkt.lt/PKonferencijose/07.pdf

7. Pabijanskas, Konradas, Kada nacionaliniams teismams (ne)reikia kreiptis dėl prejudicinio sprendimo?, In: *Justitia*, 2006, Nr. 3 (61).

8. Pring, George, and Pring, *Greening Justice: The Access Initiative (TAI) Report*, The Access Initiative, 2009.

9. Ryall, Áine, EIA Law – the State of the Art, *3rd Annual Seminar on Law and the Environment*. University College Cork, 14th April 2005. Interneto prieiga: <http://www.ucc.ie/law/events/environ05papers/ryall.doc>



Lietuvos žaliųjų judėjimo atstovė, Vilniaus „Pilaitės“ bendruomenės pirminkė Janina Gadliauskienė: Šalies valdymo sistemoje trūksta valstybinio mąstymo...

VIEŠASIS INTERESAS IR VISUOMENĖ

Vykstant globalizacijos procesams, tikėtina, kad visi teisiniai svertai pasisuka ne visuomenės ir viešojo intereso gynimo pusėn. Juo toliau, juo informacijos teikimas ir bendravimas su suinteresuota visuomene darosi konfliktiškesnis. Kitaip sakant, visuomenė reikalinga, kad išlaikytų valstybę, tačiau nesikištų į jos valdymą. Kodėl taip yra? Ar įmanomas valstybės teisinės sistemos modelis, kuris užtikrintų viešojo intereso pirmenybę ir aktyvų visuomenės dalyvavimą?

Kalta valdžia ar žmonės?

Nuo Lietuvos valstybės atkūrimo pradžios stebint vykstančius procesus galima konstatuoti, jog valdžios struktūros užsitikrino neliečiamumą. Pavyzdžiui, galiojant grupei atsakomybei, nebello atsakomybės už parašą. Arba už nusižengimus baudos tokios mažos, kad į tai nekreipiama dėmesio. Dėl panašių priežasčių daugelis valdininkų ir politikų tapo valdomi atitinkamų verslo struktūrų. Savaiame aišku, kad tokiu atveju viešasis interesas atsiduria antroje, o gal ir paskutinėje vietoje. Šalies valdymo sistemoje trūksta valstybinio mąstymo. Daugelis problemų sprendžiama principu, ar bus konkreti asmeninė, politinei partijai nauda. O sprendžiamų problemų padariniai paliekami kitus rinkimus laimėsiančioms partijoms.

Problema yra ir visuomenės nesugebėjimas tinkamai atstovauti ginant viešąjį interesą. Vieni tebe-

mąsto sovietiškai, kad tereikia išsirinkti teisingą valdžią ir ji teisingai viską nuspręs. Visai neseniai taip galvojo ir daugelis pagrindinių partijų atstovų. Kiti, matydami blogus sprendimus, nesiima konkrečių sprendimo būdų, o iš anksto priima nuostatą, kad vis tiek nieko nepadarysi. Treiems trūksta patirties ir žinių.

Nėra tokio valdžios modelio, valdymo sistemos, kuri būtų savaime visiems priimtina ir teisinga. Visuomenės viešasis interesas gali būti įgyvendinamas tiek, kiek stipri yra pilietinė visuomenė. Kokia pilietinė visuomenė, tokia ir valstybė. Juk nieko nauja. Visose pasaulio šalyse aktyviai reiškiamą poziciją visuomenė išsireikalauja palankių sprendimų ir nubrėžia ribas, kurių valdžios institucijos stengiasi nepereiti.

Ką daryti ?

Daugelyje įstatymų nuostatos, įpareigojančios informuoti ar tartis su visuomene, išnyksta. Todėl turi būti stebima ir reaguojama į teisinių aktų priėmimą ir įgyvendinimą. Viena iš artimiausių užduočių - sudaryti prie Seimo darbo grupę, kuri peržiūrėtų prieš keletą metų pradėtą ir nebaigtą Viešojo intereso gynimo įstatymo projektą. Laikausi nuomonės, kad įstatyme apibrėžus, kas yra viešasis interesas, teismuose būtų lengviau įvardinti, kada viešasis interesas yra ginamas.

Artimiausiu metu Seimas baigs svarstyti Miškų įstatymo projektą, kuriame norima leisti miško savininkams formuoti 0,2 ha plote namų valdas, dalinti mažesnius kaip 5 ha sklypus, atidaryti karjerus ir t.t. Seime sudarytoje darbo grupėje dabar svarstomas Saugomų teritorijų įstatymas, kur taip pat norima panaikinti apsaugines, buferines zonas ir saugoti tik pačias kultūros ir gamtos vertybes, likusią teritoriją paliekant be visiško arba dalinio reglamento. Visuomeninės organizacijos jau senokai reikalauja, kad Poveikio aplinkai vertinimo (PAV) įstatyme būtų nuostata, kad PAV užsakovai tiesiogiai negalėtų apmokėti atlikėjams už darbą. Tokia pati nuostata turėtų galioti ir samdant ekspertus.

Svarbu tiems tikslams įgyvendinti suburti suinteresuotą visuomenę, visuomenines organizacijas. Todėl sudarius iniciatyvinę grupę iš įvairių organizacijų atstovų, galima parengti tolimesnės veiklos planą.

Lietuvos žmogaus teisių asociacijos surengta konferencija „Viešasis interesas ir jo gynimas“ parodė, kad viešojo intereso gynimo problema niekur nedingo ir yra spėjama. Konferencija leido įvertinti susidariusias problemas ir pereiti prie tų problemų sprendimo būdų. Gera pradžia problemų sprendimo tęstinumui.



Pateikiame, redakcijos nuomone, ypač svarbias konferencijoje nedalyvavusio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko Ričardo Piličiausko išvalgas viešojo intereso gynimo tema

VIEŠOJO INTERESO GYNIMAS ADMINISTRACINIUOSE TEISMUOSE

2011 m. sausio 1 d. suėjo lygiai dešimt metų, kai veikia Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Įsteigus šį teismą, žengtas esminis žingsnis įgyvendinant konstitucinę nuostatą, kad valdžios įstaigos turi tarnauti žmonėms, sustiprinta viešosios administracijos kontrolė. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos dešimtmetis buvo kupinas iššūkių, tačiau daugeliu atžvilgiu – pozityvus intensyvios veiklos laikotarpis. Nesuklysiu teigdamas, kad per teismo veiklos dešimtmetį savo praktikoje ypač daug dėmesio skyrėme administracinėms byloms dėl viešojo intereso gynimo, o veiksminga viešojo intereso apsauga buvo ir yra vienas pagrindinių ateities prioritetų. Suvokdami viešojo intereso gynimo svarbą administraciniuose teismuose, 2009 m. teismo leidžiamame biuletenyje „Administracinė jurisprudencija“ publikavome Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos taikant viešojo intereso gynimą reguliuojančias teisės normas apibendrinimą¹, kuris suteikė puikią galimybę persvarstyti jau pasiektą pažangą ir numatyti būsimus uždavinius. Iš tiesų, viešojo intereso sampratos turinio aiškinimo ir taikymo klausimai administracinių teismų praktikoje nepraranda aktualumo. Tendencija daugiau dėmesio skirti viešojo intereso gynimo problematikai be kita ko glaudžiai susijusi su padidėjusiu prokurorų bei visuomeninių organizacijų kreipimusi skaičiumi aplinkosaugos, teritorijų planavimo, nuosavybės teisių atkūrimo ir kitose srityse. Kita vertus, aktyvesnis viešojo intereso gynimas administraciniuose teis-

1 Administracinė jurisprudencija. Nr. 6(16), p. 325–362.

muose atspindi modernios pliuralistinės politinės sistemos formavimosi tendenciją. Ši tendencija ypač džiugina, tačiau kartu ir įpareigoja gana intensyviu teismo veiklos metu užtikrinti, kad galimybė kreiptis į teismą ginant viešąjį interesą yra veiksminga, objektyvi ir įgyvendinama laiku.

Viešasis interesas ir jo gynimo administraciniuose teismuose kryptys

Atskaitos taškas, nuo kurio derėtų pradėti diskusijas dėl viešojo intereso gynimo administraciniuose teismuose, yra lengvai nuspėjamas – visų pirma būtina suprasti, kas gi laikytina viešuoju interesu. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, savo praktikoje siekdamas atsakyti į šį fundamentalų klausimą, iš esmės remiasi Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo suformuluota oficialia konstitucine doktrina. Konstitucinis Teismas 1997 m. gegužės 6 d. nutarime pabrėžė, kad viešojo intereso, kaip valstybės pripažinto ir teisės ginamo visuomeninio intereso, įgyvendinimas yra viena iš svarbiausių pačios visuomenės egzistavimo ir raidos sąlygų. Šiuo aspektu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas laikosi praktikos, kad viešasis interesas, taikant Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą, turėtų būti suvokiamas kaip tai, kas objektyviai yra reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar jos daliai.² Pažymėtina, kad viešuoju interesu laikytinas ne bet koks teisėtas asmens ar grupės asmenų interesas, o tik toks, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Lietuvos Respublikos Konstitucija.³ Taigi jokio išankstinio, baigtinio ar pavyzdinio sąrašo, kuris išvardintų visas vertybes, laikytinas viešuoju interesu, nėra ir negali būti. Viešasis interesas yra dinamiškas ir kintantis.

Ko gero, geriausiai viešojo intereso turinį, o paprasčiau tariant – tai, kas labiausiai jaudina bei kelia rūpestį visuomenės nariams konkrečiu laikotarpiu, atspindi teismą pasiekiantys kreipimaisi. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje ginamas platus vertybių spektras. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A502-403/2010⁴ teisėjų kolegija nurodė, kad prokuroro ginama vertybė Kuršių nerija yra gamtinė bei kultūrinė aplinka, kurios vertingumas visuotinai pripažintas ne tik nacionaliniu, bet ir tarptautiniu lygmeniu (Kuršių neriją UNESCO paskelbė Pasaulio paveldo vertybe). Taigi Kuršių nerijos apsauga – viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė. Teismas, nustatęs, jog detalusis planas, kuriuo buvo numatyta rekonstruojant ar griauinant esamus buvusios pionierių stovyklos pastatus Juodkrantės gyvenvietėje,

Neringoje, statyti poilsio namus, prieštaravo Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemai (generaliniam planui), šį detalųjį planą pripažino neteisėtu iš esmės. Teisėjų kolegija pabrėžė, kad visuotinai žinoma, jog Lietuvos valstybė nuolat Kuršių neriją laikė ir tebelaiko unikaliu gamtos ir žmogaus sukurtu kraštovaizdžio kompleksu – saugotina teritorija, kuriai turi būti nustatytas ypatingas teisinis režimas, todėl šių sprendinių nepaisymas neatitiktų bendrojo teisės principo *bona fides*.

Ginčai dėl nuosavybės teisių atkūrimo – dar viena sritis, kurioje Vyriausiasis administracinis teismas išnagrinėjo nemažą skaičių bylų, tenkindamas prašymus ginti viešąjį interesą. Aktyviausiai atsakomybės dėl viešojo intereso gynimo šioje srityje imasi prokurorai. Administracinėje byloje Nr. A63-323/2011⁵ prokuroras ginčijo administracinius aktus, kuriais trečiajam suinteresuotam asmeniui atkurtos nuosavybės teisės į žemę, esančią Sartų regioninio parko rekreacinėje teritorijoje, Zalvės ežero apsaugos juostoje. Teismas pažymėjo, kad ginčijamais administraciniais aktais buvo neteisėtai atkurtos nuosavybės teisės saugomoje teritorijoje, todėl reikalavimas šiuos aktus panaikinti dėl galimai juos priimant padarytų teisės aktų pažeidimų yra keliamas srityje, susijusioje su viešojo intereso gynyba. Teismas nurodė, kad pagal ginčo metu galiojusį teisinį reguliavimą valstybiniuose parkuose ir valstybiniuose draustiniuose žemė ir miškas grąžinami perduodant nuosavybės lygiavertį turėjant atitinkamai žemės sklypą ar miško plotą tik piliečiams, gyvenantiems tame rajone, kuriame yra valstybinis parkas ar valstybinis draustinis. Nustatyta, kad nuosavybė ginčo teritorijoje atkurta asmeniui, kuris tame rajone negyvena. Atsižvelgus į tai, prokuroro, ginančio viešąjį interesą, prašymas patenkintas.

Šiame kontekste pažymėtina, kad Vyriausiasis administracinis teismas ne kartą savo praktikoje akcentavo, jog viešojo intereso gynyba yra prokuroro pareiga⁶. Aktyvus prokurorų darbas turėtų būti tęsiamas, ypač tais atvejais, kai valdžios įstaigos netinkamai įgyvendina joms priskirtas funkcijas, susijusias su viešojo intereso apsauga.

Iš administracinių teismų gaunamų skundų matyti, kad asmenys, kurie kreipiasi į teismą, ne visada teisingai interpretuoja viešojo intereso esmę. Tokiu atveju teismų pareiga individualiai įvertinti, ar tam tikras interesas turi būti laikomas viešuoju bei tinkamai savo sprendimą motyvuoti.

Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A525-

⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-323/2011, taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-279/2011.

⁶ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-335/2008, „Administracinė jurisprudencija“ Nr. 5(15), p. 184–229: „Prokuroro pareiga ginti viešąjį interesą yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 118 straipsnio 2 dalyje, nustatančioje, jog prokuroras įstatymo nustatytais atvejais gina asmens, visuomenės ir valstybės teises bei teisėtus interesus.“

² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³-11/2004.

³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-335/2008, Administracinė jurisprudencija Nr. 5(15), p. 184–229.

⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-403/2010.



386/2011⁷ pareiškėjas teigė, kad nagrinėjamu atveju viešasis interesas atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą yra svarbesnis nei konkretus viešasis interesas ginčo teritorijoje turėti bendro naudojimo teritorijai priskirtą želdyną. Teisėjų kolegija tokius pareiškėjo argumentus atmetė kaip nepagrįstus. Byloje nustatyta, kad detaliuoju planu suplanuoti želdynai tenkina rekreacinius visuomenės poreikius: teritorija skirta poilsiui, pasivaikščiojimams, grožėtis vietovaizdžiu. Teismas pabrėžė, kad Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas prioritetą suteikia viešiesiems, o ne privatiems interesams.

Nors viešasis interesas paprastai viršesnis nei privatiems interesai, administracinių teismų praktikoje ne mažiau svarbu įvertinti, ar suteikus prioritetą viešajam interesui, nebus pažeista pusiausvyra tarp teisėtų lūkesčių ir teisinių santykių stabilumo bei viešojo intereso apsaugos, ar bus laikomasi proporcingumo principo. Esama atvejų, kai privataus intereso apsauga nusveria viešąjį interesą, kuomet patenkinus asmens, ginančio viešąjį interesą, prašymą, visuomenė ir valstybė patirtų didesnę žalą, negu toji, kurią visuomenė ir valstybė patirtų, jeigu toks prašymas būtų atmestas.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. A146-335/2008⁸ pažymėjo, jog „teisinės valstybės principas reikalauja, kad būtų užtikrinamas teisinių santykių stabilumas. Toks stabilumas nebūtų užtikrintas, jei teisinių santykių subjektai neribotą laiką negalėtų būti tikri, ar dėl jų atžvilgiu priimtų administracinių aktų nebus inicijuojamas viešojo intereso gynimo procesas teisme. Nepateisinamai ilgas viešojo administravimo subjektų delsimas (ir institucijų tarpusavio susirašinėjimas, nepagrįstos informacijos rinkimas) informuoti prokurorą apie galimus viešojo intereso pažeidimus galėtų lemti, kad prokuroras apie viešojo intereso pažeidimą sužinos praėjus il-

gam laikui po atitinkamo administracinio akto priėmimo. Tokiu atveju galimybė kreiptis į teismą ginant viešąjį interesą taptų praktiškai neribota laike, o tokia situacija teisinėje valstybėje negalima. Todėl teismas, įvertinęs ginamų vertybių ir poreikio užtikrinti teisinių santykių stabilumą pusiausvyrą, gali atsisakyti ginti viešąjį interesą net ir tais atvejais, kai prokuroras nors ir nepraleido vieno mėnesio termino kreiptis į teismą (skaičiuojant nuo momento, kai surinkti ar turėjo būti surinkti duomenys apie viešojo intereso pažeidimą), tačiau yra praėjęs nepateisinamai ilgas terminas nuo atitinkamų administracinių aktų priėmimo ir teisinių santykių atsiradimo momento“.

Ši Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika nuosekliai vystoma ir kitose bylose. Administracinėje byloje Nr. A575-1576/2008⁹ teisėjų kolegija, įvertinusi, kad patenkinus prokuroro, ginančio viešąjį interesą, prašymą, trečiasis suinteresuotas asmuo, visuomenė ir valstybė patirtų didesnę žalą, negu toji, kurią visuomenė ir valstybė patirtų, jeigu prokuroro prašymas būtų atmestas, nusprendė prokuroro prašymą dėl viešojo intereso gynimo atmesti. Šioje byloje susiklostė ypatinga situacija: dėl netinkamo valdžios institucijų darbo – neaiškaus asmeninio ūkio žemės suteikimo reguliavimo, netinkamos teisės norminių aktų įgyvendinimo praktikos, pareiškėjai, kurios sąžiningumu nėra pagrindo abejoti, buvo suteikta žemė naudojimuisi ir ji iki ginčo ją naudojosi 14 metų.

Valdžios institucijos sudarė galimybę pareiškėjai sumokėti už žemę pagal tuo metu galiojančius įstatymus, ir pareiškėja prieš 14 metų sumokėjo reikalaujamą sumą, tad panaikinus ginčijamus valdžios sprendimus ir atstačius buvusią padėtį, būtų paneigtos pareiškėjos subjektyvios teisės į teisinį tikrumą ir teisinį saugumą, teisėtų lūkesčių apsaugą. Teismas pažymėjo, kad patenkinus prokuroro skundą, kils teisiniai klausimai dėl pinigų grąžinimo pareiškėjai, moralinės ir materialinės žalos atlyginimo. Šioje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, atsižvelgdamas į Konstitucinio Teismo doktriną, Konstitucijoje įtvirtintus teisingumo principą ir konstitucinių vertybių pusiausvyros imperatyvą, konstitucinius teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, įgytų teisių apsaugos reikalavimus, padarė išvadą, kad ypatingais atvejais galima saugoti bei ginti ir tokias teisei paklūsusio, įstatymų reikalavimų besilaikiusio, valstybe ir jos teise pasitikėjusio asmens įgytas teises, kylančias iš valdžios individualių teisės aktų, nors ir valdžios institucijos priimtų pažeidžiant teisės normas, kurių neapgynus ir neapsaugojus šis asmuo, kiti asmenys, visuomenė arba valstybė patirtų didesnę žalą, negu toji, kurią šis asmuo, kiti asmenys, visuomenė arba valstybė patirtų, jeigu minėtos teisės nebūtų visiškai arba iš dalies apsaugotos ir

7 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525-386/2011.

8 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A146-335/2008, „Administracinė jurisprudencija“ Nr. 5(15), p. 184–229.

9 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A575-1576/2008.



apgintos.¹⁰

Šiame kontekste pasakytina, kad bylos, kuriose viešasis interesas derinamas su privačiais interesais, yra neišvengiamai lydimos tam tikros įtampos: nėra paprasta išmatuoti, palyginti ir suderinti konkuruojančius interesus. Todėl byla dėl viešojo intereso gynimo nagrinėjantis teismas privalo ne tik išsiaiškinti kiekvienos iš šalių lūkesčius, bet ir, be kita ko, labai gerai jausti visuomenės pulsą, kad bandymas subalansuoti konkuruojančius interesus neprasilenktų su vidiniu visuomenės teisingumo jausmu. Apibendrinamas per Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos dešimtmetį nagrinėtas viešojo intereso gynimo bylas galiu patikinti, kad teismas ir toliau principingai sieks užtikrinti realų teisės viešpatavimą bei fundamentalių konstitucinių vertybių apsaugą.

Visuomenės dalyvavimas ir teisės kreiptis į teismus liberalizavimas

Visuomenės dalyvavimas priimant sprendimus dėl viešojo intereso objektų yra glaudžiai susijęs su teisinės valstybės, gero administravimo, skaidrumo principų įgyvendinimu. Daugeliui žmonių galimybė būti informuotiems, dalyvauti priimant sprendimus ir ginčyti juos nustatyta tvarka yra esminiai teisingumo klausimai. Be kita ko pažymėtina, kad skaidrumas, visuomenės dalyvavimas ir teisė ginčyti neteisėtus sprendimus nepriklausomame ir nešališkame teisme sumažina korupcinių veiksmų bei šališkų sprendimų tikimybę. Visuomenė turi turėti tam tikrą

¹⁰ Taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 21 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A³⁵⁶-782/2009. Teismas, atsižvelgęs į tai, kad viešojo administravimo subjektas restitucijos proceso metu neveikė operatyviai (nuo prašymo atkurti nuosavybės teises iki sprendimo jas atkurti praėjo 7 metai (1992–1999 m.), kad nuo skundžiamų sprendimų priėmimo iki kreipimosi į teismą dienos yra praėję 8 metai, o galutinis sprendimas bus priimtas praėjus jau beveik 10 metų, turėdamas omenyje nekilnojamojo turto materialinę išraišką, ginamų vertybių ir poreikio užtikrinti teisinių santykių stabilumą pusiausvyrą, atsisakė ginti viešąjį interesą.

garantiją, kad valdžios įstaigos tinkamai įgyvendina viešąjį interesą. Todėl administraciniai teismai aktyviai pasisako už glaudesnę visuomenės įtraukimą į valdžios institucijų priimtų sprendimų peržiūros procesą.

Lietuvos įstatymų leidėjas numatė, kad viešieji interesai yra ginami tik įstatymų nustatytais atvejais ir tik įstatymuose numatytiems subjektams kreipiantis į teismą. Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 str. 3 dalies 3 punkte nustatyta, jog teismas imasi nagrinėti administracinę bylą pagal prokuroro, administravimo subjektų, valstybės kontrolės pareigūnų, kitų valstybės institucijų, įstaigų, organizacijų, tarnybų ar fizinių asmenų kreipimąsi įstatymų nustatytais atvejais dėl valstybės ar kitų viešųjų interesų gynimo. To paties įstatymo 56 str. 1 dalis numato, kad įstatymų nustatytais atvejais prokuroras, administravimo subjektai, valstybės institucijos, įstaigos, organizacijos, tarnybos ar fiziniai asmenys gali kreiptis į teismą su pareiškimu, kad būtų apgintas viešasis interesas arba apgintos valstybės, savivaldybės ir asmenų teisės bei įstatymų saugomi interesai.

Belieka tik apgailestauti, kad Lietuvos įstatymų leidėjas ilgą laiką įstatymuose teisės ginti viešąjį interesą nenumatė visuomeninėms organizacijoms, ypač aplinkosaugos srityje. Nei Asociacijų įstatymas, nei Statybos įstatymas, nei Teritorijų planavimo įstatymas, nei kiti Lietuvos Respublikos įstatymai asociacijoms teisės ginčyti viešojo administravimo subjektų priimtus sprendimus pasinaudojant viešojo intereso gynimo institutu nenumatė. Šiame kontekste reikėtų pasakyti, kad visuomeninių organizacijų nariai administraciniuose teismuose savo teises gali ginti dalyvaudami kaip pareiškėjai, ir, jei tai neprieštarauja teisės normoms, įgaliojant (pavedant) joms atstovauti tam tikrai organizacijai. Nors administraciniai teismai teisminės gynybos teisę interpretuoja plačiai, tačiau galiojantis teisinis reguliavimas nėra pakankamas, kad vieningai ir efektyviai būtų įgyvendinama visuomeninių organizacijų teisė ginti viešuosius interesus. Todėl ypač palankiai vertintinas Aplinkos apsaugos įstatymo 7 str. 2 dalies pakeitimas, numatantis, kad suinteresuota visuomenė turi teisę Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo, užginčijant sprendimų, veiksmų ar neveikimo aplinkos ir jos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo srityje materialinį ar procesinį teisėtumą, kuris įsigaliojo nuo 2010 m. birželio 17 d. (žr. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymo 1, 7, 8, 9 str., II skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymą Nr. XI-858 (2010 m. gegužės 28 d.).

Tendencija skatinti visuomeninių organizacijų aktyvumą viešojo intereso gynimo srityje ryškėja ir tarptautiniu mastu. 1998 m. birželio 25 d. Orhuse priimta Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (toliau – Orhuso



konvencija). Europos Parlamentas ir Taryba jau priėmė tris teises priemones, skirtas Orhuso konvencijai įgyvendinti, tačiau teisinės priemonės dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais priėmimas tebėra sustabdytas Tarybos.¹¹

Nacionaliniuose administraciniuose teismuose sprendžiant pirmąsias bylas Orhuso konvencijos taikymo srityje vyko aktyvi diskusija dėl šio tarptautinio teisės akto tiesioginio veikimo. Džiugina, kad tiek visuomeninių organizacijų kreipimaisi, tiek teismų praktika Konvencijos nuostatų aiškinimo srityje kokybiškai patobulėjo. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi pozicijos, kad Orhuso konvencijos 9 str. 2 dalis¹² atitinkamais atvejais gali suteikti teisę visuomeninei organizacijai kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. spalio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A10-1775/2006 ir kt.). Pažymėtina, kad pradėtas darbas turėtų būti tęsiamas nacionalinių teisės aktų leidybos srityje tam, kad tarptautiniu lygiu nustatyti standartai, susiję su visuomeninės organizacijos teisės kreiptis į teismą įgyvendinimo sąlygų įtvirtinimu, taptų tvirtas pagrindas, kuriuo remdamasis visuomeninės organizacijos galėtų ginčyti valdžios įstaigų priimtus sprendimus ar neveikimą.

Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo gaunamų prašymų dėl viešojo intereso gynimo matyti, jog šiuo metu galiojantis teisinis reguliavimas nėra pakankamas, kad visuomeninės organizacijos galėtų kuo veiksmingiau įgyvendinti pilietinę iniciatyvą. Pastangos turėtų būti sutelktos tose srityse, kur dar nėra priimta taisyklių dėl visuomeninių organizacijų teisės kreiptis į teismus. Palankesnių teisės kreiptis į teismą visuomeninėms organizacijoms sąlygų suda-

rymas galėtų pagerinti aplinkos, vartotojų teisių ir kitų visuomenei aktualių klausimų sprendimą, be kita ko, pasitikėjimą valdžios įstaigomis bei pačia teisine valstybe. Dėl to, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo manymu, yra būtina įstatymuose numatyti platesnį visuomeninių organizacijų teisės kreiptis į teismus įgyvendinimo modelį. Tokiu būdu įstatymų leidėjas numatytų ir tam tikrą kontrolės mechanizmą, kuris būtinas siekiant užtikrinti, kad valdžios įstaigų priimami sprendimai neprieštarautų teisės aktuose nustatytiems reikalavimams. Situacija, kai tam tikri sprendimai, susiję su viešojo intereso apsauga, nėra teisminės kontrolės dalykas, yra nesuderinama su teisinės valstybės principu.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo kompetencijos ribose yra pasirengęs toliau bendradarbiauti tiek su valdžios institucijomis, tiek su visuomeninėmis organizacijomis, siekdamas, kad viešieji interesai būtų veiksmingai apsaugoti – tiek teisėkūros, tiek įgyvendinimo etapuose. Šiuo tikslu jau dabar yra teikiami įvairūs pasiūlymai teisės aktų leidėjui, organizuojamos apskritojo stalo diskusijos. Vyriausiasis administracinis teismas siekia kuo labiau įtraukti visuomenę dalyvauti ir teismo procesuose, ypač srityse, susijusiose su viešojo intereso gynimu.¹³

Visuomeninės organizacijos turi tam tikrų ekspertinių žinių bei patirties, kad kvalifikuotai prisidėtų prie viešojo intereso balanso paieškų.

Pabaigoje pasakytina, kad didėjantis kiekis administraciniuose teismuose gaunamų visuomeninių organizacijų ir kitų subjektų prašymų ginti viešąjį interesą – aiškus impulsas Lietuvos įstatymų leidėjui. Teisėkūros darbas turėtų būti tęsiamas siekiant priimti teises priemones, garantuojančias, kad Lietuvoje būtų veiksmingai užtikrinta viešojo intereso apsauga viešojo administravimo metu. Tokiu būdu būtų įgyvendintas visų su viešojo intereso apsauga susijusių subjektų bendras tikslas – turėti reikiamus, veiksmingus ir kokybiškus teisės aktus, atitinkančius juose nustatytus tikslus ir naudingus visuomenei. Be to ypač svarbu, kad valdžios institucijos visais valdžios lygmenimis pilnutinai suprastų savo pareigas viešojo intereso gynimo srityje. Ne mažiau svarbu skatinti valdžios įstaigas skirti adekvačius žmogiškuosius, finansinius ir materialinius išteklius siekiant užtikrinti, kad būtų lygiuojamasi į kuo aukštesnį viešojo intereso apsaugos lygį.

11 Pasiūlymas dėl direktyvos dėl teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (COM(2003)0624).

12 Konvencijos 9 str. 2 dalis numato, kad kiekviena Šalis, vadovaudamasi savo nacionalinės teisės aktais, užtikrina, kad suinteresuotosios visuomenės nariai <...> turėtų teisę kreiptis dėl priimto sprendimo pakartotinio nagrinėjimo teisme ir (arba) kitoje nepriklausomoje ir nešališkoje įstatymų nustatyta tvarka įsteigtoje institucijoje, siekiant teisiniu ir procesiniu požiūriu užginčyti bet kokią sprendimo, veiksmo ar neveikimo teisėtumą vadovaujantis 6 str. nuostatomis, ir, kai tai nustatyta nacionalinėje teisėje bei nepažeidžiant šio straipsnio 3 dalies, kitomis atitinkamomis šios Konvencijos nuostatomis.

13 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas prašymą dėl norminio administracinio akto, susijusio su aplinkosauga, teisėtumo, kreipėsi į tam tikras visuomenines organizacijas, siūlydamas pateikti rašytines pastabas (lot. *amicus curiae*).

Lietuvos žmogaus teisių asociacijos pirmininkas Vytautas Budnikas: *paradoksas, bet sovietinės sistemos teismų praktikoje visuomeninis interesas buvo keliamas žymiai aukščiau už privačius asmens ar grupės asmenų interesus nei dabar...*



Vytautas Budnikas

BENDROJO INTERESO PRIORITETAS

Lietuvos nevyriausybinių organizacijų yra įsitikinusios, kad viešajam interesui apginti teismai turi pakankamai galių. Kai tik teismas stoja ginti visuomenės (bendrąjį) interesą, šis interesas paprastai ir būna apgintas. Arba atvirkščiai, jei teismas stoja privataus intereso pusėn, ignoruodamas viešąjį interesą, nukenčia visuomenę, ji tampa dar labiau pažeidžiama ir dar labiau demoralizuota. Kiekvienas visuomenės pralaimėjimas teisme prieš privatų interesą skatina verslo grupes, valdininkiją pažeidinėti įstatymus ir teisės aktus, piktnaudžiauti teise ir netgi daryti nusikaltimus. Tokių pavyzdžių apstu žinia-sklaidoje. Tik dėl to, kad teismai privatų interesą dažniau gina nei viešąjį, iki šiol tebėra užtvirtos ežerų pakrantės, nepanaikintos neteisėtos statybos nacionaliniuose draustiniuose, parkuose, ir toliau nebaudžiamai niokojamos kultūrinės vietovės, griaujami kultūros ir paveldo paminklai.

Galiausiai vengdami ginti viešąjį interesą ir nenubrėždami aiškos ribos tarp trumpalaikės bei siauresnės turtinės naudos ir pamatinių visuomenės vertybių teismai paskendo civilinių bylų gausoje – dažna civilinė byla, nematant svarbesnio tikslo, nagrinėjama net po kelis kartus kiekvienoje teismų instancijoje. Teismai yra priversti eikvoti dvigubai daugiau lėšų ir laiko tai pačiai bylai spręsti.

Paradoksas, bet sovietinės sistemos teismų praktikoje visuomeninis interesas buvo keliamas žymiai

aukščiau už privačius asmens ar grupės asmenų interesus nei dabar. Gal todėl piliečiai, pamatę, kad pamatinės visuomenės teisės tampa mažiau reikšmingos už privačių asmenų teises, ėmė abejoti demokratija kaip išsikovota vertybe.

Atsiželgdama į susidariusią situaciją, grupė visuomeninių organizacijų kreipiasi į konferencijos dalyvius su konkrečiu siūlymu.

Jūs turite nevyriausybinių organizacijų kreipimąsi į šios dienos konferencijos dalyvius. Pridursiu, šį kreipimąsi, prieš prasidedant konferencijai, pasirašė dar daugiau Lietuvos nevyriausybinių organizacijų, tarp kurių: Lietuvos žmogaus teisių asociacija (pirmininkas Vytautas Budnikas), Lietuvos Helsinkio grupė (Albertas Žilinskas), Lietuvos žmogaus teisių gynimo asociacija (pirmininkas Romualdas Povilaitis), Viešojo intereso gynimo institutas (viceprezidentė Rasa Navickienė), Visuomeninė organizacija „Žvėryno bendruomenė“ (pirmininkė Danutė Jokubėnienė), visuomeninė organizacija „Pilaitės bendruomenė“ (pirmininkė Janina Gadliauskienė), Nacionalinė žalingų įpročių prevencijos taryba (prezidentas Alfonsas Čekauskas), VŠĮ „Šeimos gynimo centras“ (pirmininkas Justas Subačius), asociacija „Vienybės forumas“ (pirmininkas Žilvinas Šumskis), Lietuvos žaliųjų judėjimas (tarybos narys Aleksandras Kerpauskis), Lietuvos Jungtinio demokratinio judėjimo konfederacija (prezidentas Juozas Žilinskas).

Šiame dokumente yra pateikti siūlymai dėl darbo grupės sudarymo, Administracinių bylų teisenos įstatymo, Civilinio proceso kodekso ir kitų teisės aktų pakeitimų, kurie suteiktų piliečiams teisę ginti pamatines visuomenės vertybes, o teismams aktyviau ginti viešąjį interesą.

Tai neabejotinai prisidėtų prie pilietinės visuomenės ir pasitikėjimo savo valstybe stiprinimo.

Todėl konferencijos dalyvius prašytume pritarti šiam dokumentui ir siūlyti LR Seimui sudaryti darbo grupę, kurios tikslai išvardinti nevyriausybinių organizacijų kreipimesi.



Konferencija „Viešasis interesas ir jo gynimas“

LIETUVOS NEVYRIAUSYBINIŲ ORGANIZACIJŲ KREIPIMASIS Į LR SEIMO ŽMOGAUS TEISIŲ KOMITETO KONFERENCIJĄ „VIEŠASIS INTERESAS IR JO GYNIMAS“

2011 m. balandžio 6 d.

Vilnius

Viešasis interesas – tai visuomenės interesų visuma, kurią apsprendžia aukštesnis visuomenės išlikimo užtikrinimo tikslas, svarbesnis už trumpalaikius ar siauresnius turtinės naudos, pelno siekimo interesus, atspindintis ir išreiškiantis pamatines konstitucines visuomenės vertybes. Lietuvos Respublikoje viešojo intereso gynimą užtikrina Lietuvos Respublikos Konstitucija, LR Seimo ratifikuotos Jungtinių Tautų, Europos Tarybos bei kitos tarptautinės sutartys, Europos Bendrijos teisė ir Lietuvos Respublikos įstatymai. Jį reglamentuoja Baudžiamojo ir Civilinio proceso kodeksai (BPK ir CPK), Administracinių bylų teisenos įstatymas (ABTĮ), Prokuratūros, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymai, Aplinkos, Teritorijų planavimo, Statybos, Visuomenės sveikatos priežiūros ir daugelis kitų įstatymų, taip pat suformuota teismų praktika. Viešąjį interesą gina prokuratūra, teismai, valstybės bei valdžios įstaigos ir specialiosios priežiūros institucijos.

Tačiau nepakankamas Lietuvos Respublikos teisyno vidinis harmonizavimas, teisinio reglamentavimo spragos ir įstatymų painiava, ABTĮ, CPK ir BPK bei kitų teisės aktų apribojimai ir prieštaringa teismų praktika sudaro sąlygas korupcijai viešojo intereso srityje, varžo prokurorų galimybes ir piliečiams iš esmės neleidžia ginti viešojo intereso, t.y. įgyvendinti savo konstitucinės teisės.

Dėl nacionalinės teisės nesuderinimo su tarptautine ir Europos Sąjungos teise (pvz., Orhuso konvencija) LR administraciniai teismai riboja piliečių teises ginti viešąjį interesą, atsisako tiesiogiai taikyti Seimo ratifikuotas konvencijas, ignoruoja Europos Bendrijos teisės (reglamentų ir sprendimų) privalomumą Lietuvos Respublikai ir nepaiso Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktikos.

Valstybė per menkai skatina pilietinę iniciatyvą ginant viešąjį interesą, valdžios institucijos nenoriai konsultuojasi su visuomene dėl numatomų sprendimų. Teismai, užuot gynę viešąjį interesą, dažniau gina privačių asmenų turtinius interesus, o veiksmų viešajam interesui apginti imasi tik aktyviai reikalaujant visuomenei ar spaudžiant viešajai opinijai.

Išdėstytos aplinkybės nulemia situaciją, kai deklaruojamų teisių visuma tarsi užtikrina visuomenei jos pamatinių vertybių išsaugojimą ir gynimą, o faktiškai tos vertybės lieka neapsaugotos ir neapgintos. Tikrovėje aplinkos, kultūros, paveldo, vartotojų ir kitų pamatinių visuomenės teisių apsauga valstybėje neatitinka LR Konstitucijoje deklaruojamą principų, o valstybės valdyme pavienių asmenų ar verslo grupių siauri interesai siekiant asmeninės turtinės naudos toleruojami ir ginami labiau nei visuomenės. Todėl nestabdomai naikinamas nacionalinis gamtos ir kultūros paveldas, plėtojamose neleistinos statybos nacionaliniuose parkuose, draustiniuose, rekreacinėse teritorijose, neteisėtai nusavinamas visuomeninis turtas, plinta korupcija ir kiti negatyvūs reiškiniai. Dėl šios priežasties visuomenėje stiprėja teisinis nihilizmas, nepasitikėjimas aukščiausios valstybinės valdžios institucijomis, ypač teismais, ir pačia valstybe, o tai prisideda prie emigracijos didėjimo.

Daugelyje Europos valstybių yra taikomos specialios teisinės ir teisminės priemonės, apsaugančios piliečius nuo vadinamųjų strateginių ieškinių prieš visuomenės dalyvavimą (SIPVD). O Lietuvoje civiliniuose procesuose verslo bendrovės nevaržomai persekioja piliečius dėl viešojo intereso gynimo.

Prieš ketverius metus (2007 m.) LR Seimo sudaryta speciali darbo grupė buvo parengusi Lietuvos Respublikos viešojo intereso gynimo civiliniame ir administraciniame procese įstatymo projektą, tačiau toks įstatymas iki šiol nėra priimtas.

Lietuvos nevyriausybinių organizacijų yra įsitikinusios, kad išankstinis konkretaus viešojo intereso teisinis reglamentavimas nėra galimas, nes viešojo intereso pažeidimo nustatymas yra fakto dalykas, kurį kiekvienu atveju, remdamasis faktinėmis aplinkybėmis, teisingiausiai identifikuoti gali teismai. Dėl to ir visuomenės apsauga nuo atgrasymo ginti viešąjį interesą išimtinai tenka teismams, kurie, taikydami ABTĮ, CPK, BPK ir kitus teisės aktus, gali ir privalo saugoti piliečius nuo persekiojimo už pamatinių visuomenės vertybių gynimą.

Žemiau pasirašiusios Lietuvos nevyriausybinių organizacijos mano, kad būtina nedelsiant:

1. Užtikrinti visuomenės konstitucinę teisę ginti viešąjį interesą, iš ABTĮ, CPK, BPK bei kitų teisės aktų pašalinant išlygą, jog *visuomenė (tiek fiziniai asmenys, tiek visuomeninės organizacijos) gali ginti viešąjį*

interesą tik įstatymų nustatytais atvejais, paliekant teismui teisę kiekvienu konkrečiu atveju nustatyti viešojo intereso gynimo faktą. Tuo tikslu būtina pataisyti ir papildyti:

- ABTĮ 5 str. 3 d. 3 p. ir 40 str. 1 d. 7 p.;
 - CPK 49 str. 5 d., 49 str. 1 d., 83 str. 1 d. 5 p., 95 str.
2. Užtikrinti visuomenės apsaugą nuo strateginių ieškinių prieš visuomenės dalyvavimą (SIPVD), kuriais siekiama atgrasyti piliečius aktyviai dalyvauti ginant viešąjį interesą. Asmenys, kurie naudojami LR Konstitucijos suteikta teise ginti viešąjį interesą, teisme už šį dalyvavimą negali būti baudžiami, persekiojami arba kitais būdais varžomi. Turi būti draudžiama verslo bendrovėms teikti ieškinius prieš visuomenę, nes tokių ieškinių tikslas - ne ieškinio patenkinimas, bet pats teismo procesas, kurio metu, piktnaudžiaujant procesinėmis teisėmis, persekiojami aktyviausi piliečiai, areštuojamas jų turtas, sąskaitos banke, apribojama asmens veikimo laisvė siekiant atgrasyti visuomenę nuo viešojo intereso gynimo.

Siekdami sustiprinti viešojo intereso apsaugą ir gynimą, pašalinti apribojimus, atimamčius iš piliečių teisę ginti viešąjį interesą, ir apsaugoti juos nuo teisminio persekiojimo už šios savo konstitucinės teisės įgyvendinimą, konferencijos dalyvių prašome:

1. Siūlyti Lietuvos Respublikos Seimui sudaryti Lietuvos Respublikos Seimo darbo grupę viešojo intereso gynimo civiliniame ir administraciniame procese teisiniam reglamentavimui parengti, nustatant, kad grupėje būtų ne mažiau kaip pusė atstovų nevyriausybinų organizacijų, turinčių visuomenės pasitikėjimą viešojo intereso gynimo srityje.
2. Minimai darbo grupei suteikti įgaliojimus pasitelkti ekspertus, valstybės institucijų, įstaigų ir organizacijų atstovus, kurie kvalifikuotai įvertintų esamą teisinę ir atitinkamą teisminę praktiką viešojo intereso srityje bei parengtų atitinkamų įstatymų pataisas:
 - ABTĮ 5 str. 3 d. 3 p. (*Teisė kreiptis gynybos į teismą*);
 - ABTĮ 40 str. 1 d. 7 p. (*Neapmokestinami skundai, prašymai*);
 - CPK 49 str. (*Prokuroro, valstybės ir savivaldybių institucijų bei kitų asmenų teisė pareikšti ieškinį viešajam interesui apginti bei šių subjektų teisė duoti išvadą byloje*);
 - CPK 83 str. 1 d. 5 p. (*Atleidimas nuo žyminio mokesčio ir kitų bylinėjimosi išlaidų mokėjimo*);
 - CPK 95 str. (*Piktnaudžiavimo procesinėmis teisėmis pasekmės*);
 - BPK ir LR Asociacijų įstatymo (*aiškiai atskiriant privataus, profesinio ir pilietinio intereso organizacijas*) bei kitų teisės aktų pakeitimus ir papildymus.
3. Siekiant vieningos Lietuvos Respublikos teismų sistemos ir vienodos piliečių kasacinės teisės užtikrinimo, administracinių teismų sistemoje įteisinti kasacinę instanciją ir tuo tikslu Lietuvos Aukščiausiojo Teismo įsteigti Administracinių bylų skyrių.
4. Griežtinti asmeninę valstybės tarnautojų atsakomybę keičiant ir papildant LR Baudžiamąjį kodeksą bei kitus įstatymus.

Lietuvos žmogaus teisių asociacija -

Lietuvos Helsinkio grupė -

Lietuvos žmogaus teisių gynimo asociacija -

Viešojo intereso gynimo institutas -

Visuomeninė organizacija „Žvėryno bendruomenė“ -

Visuomeninė organizacija „Pilaitės bendruomenė“ -

Nacionalinė žalingų įpročių prevencijos taryba -

VŠĮ „Šeimos gynimo centras“ -

Asociacija „Vienybės forumas“ -

Lietuvos žaliųjų judėjimas -

Lietuvos žmogaus teisių stebėjimo sąjunga -

Kultūrinių iniciatyvų centras -

Lietuvos Jungtinio demokratinio judėjimo konfederacija -

pirmininkas Vytautas Budnikas

grupės narys Albertas Žilinskas

pirmininkas Romualdas Povilaitis

viceprezidentė Rasa Navickienė

pirmininkė Danutė Jokubėnienė

pirmininkė Janina Gadliauskienė

prezidentas Alfonsas Čekauskas

pirmininkas Justas Subačius

pirmininkas Žilvinas Šumskis

tarybos narys Aleksandras Kerpauskis

pirmininko pavaduotojas Donatas Šulcas

pirmininkas Edvardas Stonkus

prezidentas Juozas Žilinskas