

Ričardas Piličiauskas,
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko pavaduotojas

Prejudicinio sprendimo procedūra: ar numatyti atskirus pagerinimus, ar persvarstyti visą sistemą

Gerbiamas Teisingumo Teismo Pirmininke,
Gerbiamas sesijos Pirmininke,
Gerbiami simpoziumo dalyviai ir svečiai,

Kalbėti apie prejudicinio sprendimo procedūrą yra ir sudėtinga, ir paprasta dėl vienos priežasties: nė vienai Europos Sąjungos teisinėje sistemoje egzistuojančiai teisinei procedūrai nebuvo skirta tiek dėmesio teisinėje literatūroje, mokslininkų ir praktikų diskusijose, kiek prejudicinio sprendimo procedūrai. Ir tai visiškai suprantama, nes būtent taikant prejudicinius sprendimus Europos Sąjungos teisė pasiekė tokį šiandieninį išsivystymo lygį.

Tačiau šiandien mes susirinkome kalbėti ne apie egzistuojantį prejudicinio sprendimo procedūros modelį, kuris yra išgvildentas įvairiausiais aspektais, o apie jo vystymo perspektyvas. Todėl galime būti šiek tiek „laisvesni“ ir paanalizuoti, ar mes subrendome šio mechanizmo reformai, ir kaip prejudicinio sprendimo procedūra turėtų atrodyti ateityje.

Žvelgdamas iš Lietuvos Respublikos, kaip jaunos Europos Sąjungos valstybės narės, perspektyvos aš norėčiau pasakyti, kad Lietuvos teismai kol kas neturi prejudicinio sprendimo procedūros naudojimosi didelės patirties. Teisingumo Teismą yra pasiekę šeši kreipimaisi iš Lietuvos teismų. Todėl į prejudicinio sprendimo procedūrą vis dar žvelgiame daugiau kaip stebėtojai iš šalies, o ne kaip aktyvūs jos dalyviai. Tačiau sprendami su prejudicinio sprendimo procedūra susijusius klausimus mes atradome unikalią Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo prejudicinio sprendimo formą, itin geranorišką Teisingumo Teismo požiūrį nacionalinių teismų atžvilgiu, aukščiausios kokybės teisinius dokumentus.

Lietuvos administracinių teismų vienas iš pagrindinių veiklos prioritetų yra greitas ginčų tarp valstybės ir žmogaus nagrinėjimas. Mes siekiame, kad ginčas tarp valstybės ir žmogaus būtų išspręstas dviejų pakopų administraciniuose teismuose galutiniu teismo sprendimu per metus arba dar trumpesnę laikotarpį. Todėl esami prejudicinio sprendimo priėmimo terminai Lietuvos teisėjo požiūriu atrodo kaip pagrindinė prejudicinio sprendimo procedūros problema.

Šiandien kolegų iš kitų valstybių narių dažnai linksniuojama problema, susijusi su ilgai trunkančiu procesu Teisingumo Teisme, Lietuvoje nėra išryškėjusi visu aštrumu dėl santykinai nedidelio prejudicinių klausimų iš Lietuvos teismų skaičiaus. Tačiau, mano nuomone, siekiant trumpesnės procedūrų trukmės jokių būdu neturi būti aukojama prejudicinio sprendimo procedūros kokybė ar daromi kiti pokyčiai, iš esmės keičiantys susiformavusį nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo bendradarbiavimo mechanizmą.

Norėčiau paminėti keletą prejudicinio sprendimo procedūros aspektų, kurie yra man reikšmingi sprendžiant klausimą, ar reikia numatyti atskirus pagerinimus, ar persvarstyti visą sistemą.

Europos Sąjunga suvienijo labai skirtingas valstybes, turinčias savitas teises sistemas, savitus teisinius mąstymo principus, savitas teises kultūras. Tokioms valstybėms bendromis pastangomis sukūrus Europos Sąjungos teisę kaip savarankišką teisės sistemą ir ėmus įgyvendinti šios teisės sistemos normas kiekvienos šalies viduje, natūraliai kyla Europos Sąjungos teisės vienodo aiškinimo ir taikymo problema. Akivaizdu, kad skirtingoms šalims aiškinant ir taikant Europos Sąjungos teisę yra būtinas skirtingų šalių teisinę praktiką vienodinantis veiksnys. Dabartinė prejudicinio sprendimo procedūra, mano nuomone, turi labai geras potencialias galimybes įgyvendinti šį uždavinį.

Manau, kad Europos Sąjungos teisė yra sukurta geriausių europinių demokratinių vertybių pagrindu ir esamos prejudicinio sprendimo procedūros dėka, yra unikali galimybė šias vertybes perduoti valstybių narių teisinėms sistemoms. Kitas esamos prejudicinio sprendimo procedūros privalumas yra tas, kad nacionaliniai teismai, kreipdamiesi dėl prejudicinio sprendimo priėmimo į Europos Bendrijų Teisingumo Teismą, turi galimybę iškelti tam tikras idėjas, perteikti šalies viduje esančias teises vertybes ir jomis praturtinti Europos Sąjungos teisę ir paskatinti šios teisės plėtrą.

Turėčiau paminėti, kad dabartinė prejudicinio sprendimo procedūra atspindi esamą politinę Europos Sąjungos struktūrą ir valstybių narių integracijos lygį.

2009 m. vasario mėnesį Teisingumo Teismo paskelbti duomenys rodo, kad bylų terminai trumpėja. Mano požiūriu, turint omenyje Teisingumo Teismo sudėtingus uždavinius, jo veiklą, susijusią su skirtingomis teisinėmis sistemomis, esamą prejudicinio sprendimo procedūrą vertinčiau kaip pakankamai efektyviai veikiančią sistemą.

Manau, kad esminės reformos yra būtinos tada, kai egzistuojančių problemų negalima išspręsti turimomis priemonėmis arba kai „švelnesnės“ reformos yra nepakankamos. Esminiams visos sistemos persvarstymams objektyvių prielaidų ir būtinybės aš nematau. Todėl į šios diskusijos pirmąjį klausimą atsakau – iš esmės persvarstyti visos sistemos nereikia.

Pastaruoju metu keliama nauji pasiūlymai ir idėjos dėl galimybės pagreitinti prejudicinio sprendimo procedūrą. Dėl šių pasiūlymų norėčiau pasakyti keletą minčių.

Prejudicinio sprendimo procedūra atlieka kelias pagrindines funkcijas – ji padeda nacionaliniam teismui įvykdyti teisingumą konkrečioje byloje, kurioje iškilo Europos Sąjungos teisės aiškinimo ir galiojimo klausimas. Be to, Teisingumo Teismui pateikiant autoritetingą išaiškinimą, ši procedūra prisideda prie Europos Sąjungos teisės raidos. Tačiau manyčiau, kad šios funkcijos nėra tarpusavyje lygiavertės. Europos Sąjungos teisės vystymas taikant prejudicinio sprendimo procedūrą yra išvestinis rezultatas, išplaukiantis iš to, kad Teisingumo Teismas turi pateikti nacionaliniam teismui naudingą atsakymą. Nacionaliniame teisme vykstančio teismo proceso paskirtis yra apginti pažeistas asmens teises. Šios teisės turi būti apgintos tinkamai pritaikius Europos Sąjungos teisę. Jei nacionalinis teismas, remdamasis *CILFIT* byloje nustatytais kriterijais, Europos Sąjungos teisę gali išaiškinti pats, kreipimasis į Teisingumo Teismą nėra būtinas. Tačiau jei dėl Europos Sąjungos teisės aiškinimo kyla abejonių, lieka vienintelis būdas – kreipimasis į Teisingumo Teismą, kuris šias abejones padėtų išsklaidyti.

Todėl vargu ar būtų galima išskirti esminius, svarbius, „konstitucinio pobūdžio“ klausimus, dėl kurių kreipimasis į Teisingumo Teismą būtų galimas, ir mažareikšmius, esminės reikšmės ES teisės vystymuisi neturinčius klausimus, dėl kurių kreipimasis į Teisingumo Teismą būtų galima riboti.

Visi Europos Sąjungos teisės aiškinimo klausimai yra svarbūs, jei neatsakęs į juos nacionalinis teismas negali įvykdyti teisingumo nagrinėjamoje byloje. Europos Sąjungos teisės vystymasis nėra savitiksliis dalykas. Jis būtinas, kad galėtume pasiekti tikslus, dėl kurių Sąjunga buvo įsteigta, iš jų ir užtikrinti aukštus žmogaus teisių apsaugos standartus. Individo požiūriu nesvarbu, ar jo byla turi esminės reikšmės Europos Sąjungos teisės raidai. Kiekvienas asmuo gali reikalauti, kad jo byla būtų išspręsta pagal Europos Sąjungos teisės nustatytus kriterijus. Todėl nacionaliniame teisme iškilus net ir iš pirmo žvilgsnio Europos Sąjungos teisės raidai nereikšmingam ar net techninio pobūdžio klausimui – vienoje ar kitoje pozicijoje klasifikuoti importuotas prekes? ir pan. – kreipimuisi į Teisingumo Teismą negalima užverti durų. Priešingu atveju valstybėse narėse kiltų pavojus vienodam Europos Sąjungos teisės aiškinimui ir tai keltų grėsmę visos Sąjungos funkcionavimui.

Tiek Lietuvos, tiek kitų valstybių teismai kas dieną daugybę kartų taiko Europos Sąjungos teisę, ir tai daro savarankiškai, nesikreipdami į Teisingumo Teismą. Nematyti ir to, kad prejudicinio sprendimo procedūra būtų piktnaudžiaujama, pateikiant Teisingumo Teismui visiškai su byla nesusijusius, akivaizdžiai aiškius ar nereikšmingus klausimus. Tai rodo, kad prejudicinio sprendimo procedūra yra naudojamasi protingai. Todėl pasisakyčiau už tai, kad nebūtų nustatyti papildomi

ribojimai ar filtrai nacionaliniams teismams kreiptis į Teisingumo Teismą. Tokių ribojimų nauda procedūrų spartumui nebūtų pamatuota, o pavojai vienodam Europos Sąjungos teisės aiškinimui akivaizdūs.

Galimas ribojimas, kad į Teisingumo Teismą galėtų kreiptis tik tam tikri teismai, paprastai kurių sprendimai pagal nacionalinę teisę nebegali būti skundžiami, atrodo mažiau problemiškas, nei ribojimas, kad į Teisingumo Teismą būtų galima kreiptis tik principinę reikšmę turinčiais klausimais. Jei egzistuoja potenciali galimybė, kad byla pasieks aukščiausiosios instancijos teismą, o šis teismas turės teisę pateikti preliminarų klausimą Teisingumo Teismui, galės būti užtikrintos tiek asmenų teisės, tiek ir vienodas Europos Sąjungos teisės taikymas valstybėse narėse.

Kita vertus, negalima neįžvelgti ir tokios reformos neigiamų pusių. Jei būtų varžoma žemesnių teismų galimybė pateikti prejudicinį klausimą Teisingumo Teismui, šie teismai turėtų mažiau procesinių galimybių tinkamai išaiškinti teisę byloje, nei galutinės instancijos teismai. Dėl šios priežasties bylos šalys būtų netiesiogiai skatinamos skusti sprendimus galutinės instancijos teismui, tikintis, kad šis kreipsis į Teisingumo Teismą. Be to, kadangi valstybėse narėse egzistuoja labai skirtingos atrankos procedūros bylai patekti į galutinės pakopos teismus (vienur praleidžiama labai nedaug bylų, kitur ribojimų praktiškai nėra), prejudicinių klausimų pateikimas Teisingumo Teismui taps priklausomas nuo nacionalinėje teisėje esančių ribojimų griežtumo. Tai vėlgi kels pavojų, kad svarbūs Europos Sąjungos teisės aiškinimo klausimai nepateks į Teisingumo Teismą. Todėl teismų, galinčių kreiptis į Teisingumo Teismą, rato ribojimą siūlytume svarstyti tik kaip *ultima ratio*, jei išnaudojus visus vidinius rezervus Teismo darbo krūvis ir bylų nagrinėjimo trukmė viršytų protingumo ribas.

Nenorėdamas įsiterpti į būsimų pranešėjų temas, trumpai paminėsiu, kad, mano požiūriu, šiandien aktualiausia prejudicinio sprendimo procedūros trukmės problema turėtų būti sprendžiama ne fundamentaliomis reformomis, ribojant nacionalinių teismų kreipimosi galimybes, o tobulinant vidines procedūras ir ieškant vidinių rezervų. Paskelbta 2008 metų Teisingumo Teismo veiklos statistika tik patvirtina, kad tokios priemonės duoda rezultatų.

Taip pat kaip vieną iš veiksmingų priemonių trumpinant prejudicinio sprendimo procedūros trukmę vertinu nacionalinių teismų teisėjų pastangas įgyti gilesnių Europos Sąjungos teisės žinių, formuluoti aiškius klausimus, glaustai ir aiškiai išdėstyti teisinius argumentus.

Svarstytinas ir žodinio bylos nagrinėjimo atsisakymas prejudicinio sprendimo procedūroje, kadangi jos metu svarstomi tik Europos Sąjungos teisės aiškinimo ir galiojimo, o ne fakto klausimai. Žodinį nagrinėjimą Teisingumo Teismas galėtų skirti tais atvejais, kai tai laikytų būtina.

Lietuvos teismams ypač būtų naudingi sisteminiai rinkiniai ir apibendrinimai anglų kalba Teisingumo Teismo praktikos atitinkamais klausimais.

Baigdamas savo pranešimą, noriu dar sykį pareikšti didžiausią pagarbą Teisingumo Teismui dėl jo sugebėjimo bendradarbiauti su nacionaliniais teismais bei vystyti Europos Sąjungos teisę. Dėkoju už suteiktą progą pasisakyti šiame renginyje.