

TARPTAUTINĖS TEISINĖS ATSAKOMYBĖS PASKIRSTYMO EUROPOS SĄJUNGAI IR JOS VALSTYBĖMS NARĖMS KRITERIJAI

Gintarė Pažereckaitė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros doktorantė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: g.pazereckaitė@gmail.com

Straipsnyje analizuojama tarptautinės teisinės atsakomybės taikymo praktika Europos Sąjungos ir jos valstybių narių atžvilgiu ir identifiкуojami kriterijai, kuriais remiantis turėtų būti sprendžiama dėl Europos Sąjungos ir jos valstybių narių tarptautinės teisinės atsakomybės paskirstymo tais atvejais, kai nėra specifinių sutartinių nuostatų, reglamentuojančių šį klausimą.

Articles analyses practice of application of international responsibility to the European Union and its Member States and identifies criteria which should be followed in order to decide on allocation of international responsibility between the European Union and its Member States in cases when there are no specific treaty provisions on the issue.

Įvadas

Europos Sąjunga (toliau – ES) yra supranacionalinė tarptautinė organizacija, kuri turi kompetenciją daugelyje sričių ir itin aktyviai veikia tarptautinėje bendruomenėje. Be to, ES veikia ir tradiciškai tik valstybėms būdingose srityse¹, todėl tarptautinės teisinės atsakomybės (toliau – tarptautinė atsakomybė) taikymo ES problema tampa dar aktualesnė. Pavyzdžiui, galima kelti klausimus: ar ES sukurta prieglobsčio sistema, kurią įgyvendina ES valstybių narių pareigūnai, atitinka Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK), kurios dalyvės yra visos ES valstybės narės, standartus²; ar Lietuvos Respublikos muitinės pareigūnų veiksmai turėtų būti laikomi ES veiksmais, nes jie veikia pagal tiesiogiai taikomą ES muitinės kodeksą³; ir kas atsako už žalą, padarytą karinių misijų metu, kai ES valstybės narės siunčia savo pajėgas pagal ES Tarybos sprendimą.

Šiame straipsnyje analizuojamas tarptautinės atsakomybės *subjektyvusis elementas*⁴, t. y. veikų priskyrimas ES ir (ar) jos valstybėms narėms. Taip pat nagrinėjamas atsakomybės paskirstymo klau-

¹ PAASIVIRTA, E. Responsibility of a Member State of an International Organization: Where Will it End? Comments on Article 60 of the ILC Draft on the Responsibility of International Organizations. *International Organizations Law Review*, 7 (2010), p. 50.

² EŽTT didžioji kolegija. 2011 m. sausio 21 d. sprendimas byloje *M. S. S. prieš Belgiją ir Graikiją* (pareiškimo Nr. 30696/09).

³ 1998 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Customs Classification of Certain Computer Equipment* byloje, WT/DS62/R, WT/DS67/R, WT/DS68/R.

⁴ Tarptautinės teisės komisijos valstybių atsakomybės už tarptautinės teisės pažeidimus straipsniai su komentarais. *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II (Part Two), 2 straipsnis.

simas, t. y. kokiais atvejais ES atsako už valstybių narių veiksmus, ir atvirkščiai. Veikos priskyrimo ir atsakomybės paskirstymo klausimų sprendimas yra reikšmingas trečiosioms šalims siekiant teisinio tikrumo ir renkantis prieinamas teisinės gynybos priemones.

Straipsnio tikslas – identifikuoti apibendrintus tarptautinės atsakomybės paskirstymo ES ir jos valstybėms narėms kriterijus. *Pirmoje* šio straipsnio dalyje aptariamos tarptautinės atsakomybės taikymo tarptautinėms organizacijoms taisyklės, kurios yra numatytos Jungtinių Tautų (toliau – JT) Tarptautinės teisės komisijos Tarptautinių organizacijų tarptautinės atsakomybės straipsnių projekte (toliau – Straipsnių projektas)⁵. *Antroje* dalyje nagrinėjama, kaip sprendžiami ginčai, susiję su tarptautinės atsakomybės ES taikymu skirtingose teisės srityse, ir vertinamas bendrosios tarptautinės teisės taisyklių pritaikymas ES atveju. *Trečioje* dalyje tiriamas *lex specialis* susiformavimas ES atžvilgiu ir identifikuojami bendrieji kriterijai, pagal kuriuos kiekvienu atveju galėtų būti sprendžiami veikos priskyrimo ir atsakomybės paskirstymo ES ir jos valstybėms narėms klausimai.

Straipsnyje pasirinkta nagrinėti teismų ir tarptautinių ginčų sprendimų institucijų praktiką ES veiklos srityse (pavyzdžiui, tarptautinė prekyba, žmogaus teisių apsauga), kuriose iki šiol kilo daugiausia sunkumų praktiškai taikant atsakomybę ES ir jos valstybėms narėms ir kuriose atitinkamai labiausiai atsiskleidė atsakomybės taikymo ES ir jos valstybėms narėms teisinė problematika.

Tarptautinės atsakomybės taikymo ES klausimas nagrinėtas G. Gaja, C. Tomuschat, P. J. Kuijper, E. Paasivirta, F. Hoffmeister, J. D’Aspremont darbuose. Lietuvos autoriai (D. Žalimas, S. Žalimienė, V. Vadapalas) yra nagrinėję bendruosius tarptautinės atsakomybės, tarptautinių organizacijų atsakomybės ir ES kaip tarptautinės organizacijos specifikos aspektus⁶. ES tarptautinės atsakomybės taikymo praktika Lietuvos teisės doktrinoje išsamiau aptarta tik M. Limanto disertacijoje⁷, kurioje nagrinėti tarptautinės atsakomybės už mišrių susitarimų pažeidimą ypatumai ir tarptautinės atsakomybės paskirstymo ES grupėje modelis. Tačiau minimoje disertacijoje tarptautinės atsakomybės problematika nagrinėjama labiau iš ES pozicijos ir pateikiami pasiūlymai dėl ES tarptautinės atsakomybės klausimo reguliavimo sutartyse tarp ES ir trečiųjų šalių. Šiame straipsnyje siekiama identifikuoti galimus sprendimus tomis situacijomis, kai nėra, o tam tikrais atvejais ir negali būti (pavyzdžiui, deliktinės atsakomybės atveju) specifinių sutartinių nuostatų, skirtų tarptautinės atsakomybės klausimui reglamentuoti.

Tyrimo tikslui pasiekti naudojamas sisteminis, lyginamasis, loginis ir lingvistinis metodai.

1. Tarptautinių organizacijų atsakomybės straipsnių projektas

JT Tarptautinės teisės komisijos Straipsnių projektas doktrinoje dėl praktikos šioje srityje trūkumo ir jos dinaminio pobūdžio pastaraisiais metais yra vertinamas veikiau kaip tarptautinės teisės pažangaus vystymo nei kodifikavimo pavyzdys ir tik laikui bėgant bus galima atsakyti, ar jame numatytos taisyklės bus priimtos praktikoje. Tą pripažįsta ir pati Tarptautinės teisės komisija⁸. Pažymėtina ir tai, kad minimą praktikos, susijusios su tarptautinės atsakomybės taikymu tarptautinėms organizacijoms, įskaitant ir ES, trūkumą, be kita ko, lemia tai, kad trečiosios šalys ir individualūs asmenys paprastai neturi prieinamų teisinės gynybos priemonių tarptautinių organizacijų atžvilgiu. Nepaisant visų šių aspektų, atsižvelgiant į Tarptautinės teisės komisijos atliktą išsamią analizę ir vykdytas konsultacijas su

⁵ Tarptautinės teisės komisijos Tarptautinių organizacijų atsakomybės straipsnių projektas su komentarais. Report of the International Law Commission, Sixty-Third Session 69, UN GAOR, 66th Sess. Supp. No. 10, UN Doc. A/66/10 (2011).

⁶ ŽALIMAS, D., et al. *Tarptautinės organizacijos*. Vilnius: Justitia, 2001; VADAPALAS, V. *Tarptautinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 2006.

⁷ LIMANTAS, M. *Mišrūs susitarimai Europos Sąjungos teisės sistemoje*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilniaus universitetas, 2014.

⁸ Straipsnių projektas, p. 2.

valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis, Straipsnių projektas yra svarbus dokumentas, atskleidžiantis dabartinę bendrosios tarptautinės teisės būklę tarptautinių organizacijų atsakomybės srityje. Toliau aptariamos jame numatytos taisyklės, kurios yra aktualios šio straipsnio objekto kontekste.

Iprasčiausia situacija, kai tarptautinei organizacijai taikoma tarptautinė atsakomybė, yra tada, kai veika, kuri yra tarptautinės teisės pažeidimas, yra priskiriama šiai tarptautinei organizacijai⁹. Straipsnių projekte pateikiamos detalios veikos priskyrimo tarptautinei organizacijai taisyklės. Pagal 6 straipsnio 1 dalį kiekvieno tarptautinės organizacijos organo ar pareigūno, kai jis vykdo savo kaip organo ar pareigūno funkcijas, veika pagal tarptautinę teisę laikoma šios tarptautinės organizacijos veika, neatsižvelgiant į tai, kokią padėtį jis užima šioje organizacijoje. Straipsnių projekto 7 straipsnyje numatyta, kad valstybės organo ar tarptautinės organizacijos organo ar pareigūno, suteikto kitai tarptautinei organizacijai, elgesys yra laikomas šios kitos tarptautinės organizacijos veika pagal tarptautinę teisę, jei ta tarptautinė organizacija vykdo efektyvią šio elgesio kontrolę. Tai reiškia, kad tam tikras subjektas veikia kaip *de facto* tarptautinės organizacijos organas ar pareigūnas¹⁰. Galiausiai Straipsnių projekto 9 straipsnyje numatyta, kad veika priskiriama tarptautinei organizacijai, kai ši organizacija pripažįsta ir priima tą veiką kaip savo.

Tarptautinei organizacijai taip pat gali būti taikoma atsakomybė dėl jos valstybių narių veiksmų. Straipsnių projekto IV skyriuje išskiriami tokie keturi galimi scenarijai: *pirma*, kai tarptautinė organizacija remia ar teikia pagalbą valstybei narėi, kuri vykdo tarptautinės teisės pažeidimą (13 straipsnis), *antra*, kai tarptautinė organizacija vadovauja ar kontroliuoja valstybę, kuri vykdo tarptautinės teisės pažeidimą (14 straipsnis), *trečia*, kai tarptautinė organizacija priverčia valstybę narę padaryti tarptautinės teisės pažeidimą (15 straipsnis), *ketvirta*, kai tarptautinė organizacija priima valstybei narėi privalomą sprendimą įvykdyti veiksmą, kuris, jei būtų padarytas tos tarptautinės organizacijos, būtų jos tarptautinio įsipareigojimo pažeidimas (16 (1) straipsnis), ir kai tarptautinė organizacija sankcionuoja valstybę narę padaryti tarptautinės teisės pažeidimą ir valstybė narė šį pažeidimą padaro (16 (2) straipsnis). Straipsnių projekto 64 straipsnyje numatyta *lex specialis* egzistavimo galimybė: „šie straipsniai netaikomi, jei ir tiek, kiek sąlygos tarptautinės teisės pažeidimui egzistuoti, tarptautinės organizacijos ar valstybės tarptautinės atsakomybės turinys ir įgyvendinimas yra reguliuojami specialiųjų tarptautinės teisės taisyklių. Taikomos specialiosios taisyklės gali visiškai ar iš dalies pakeisti taikomas bendrosios tarptautinės teisės taisykles¹¹.

Straipsnyje toliau analizuojama, kaip bendrojoje tarptautinėje teisėje numatytos veikų priskyrimo taisyklės yra taikomos ES atžvilgiu sprendžiant teisinius ginčus specifinėse ES veiklos srityse, kuriose itin dažnai kyla ES tarptautinės atsakomybės klausimas, ir kokie kriterijai lemia veikos ir (ar) atsakomybės priskyrimą ES ar jos valstybėms narėms.

2. Tarptautinės atsakomybės taikymo ES ir jos valstybėms narėms praktika

2.1. Tarptautinės prekybos teisės srityje

Pasaulio prekybos organizacijos (toliau – PPO)¹² praktikoje visais atvejais ES yra laikoma atsakinga už jos institucijų ir organų veiksmus. *EC – Hormones*, *EC – Bananas* ir *EC – Sardines* byloje¹³ kitos

⁹ Straipsnių projektas, p. 4.

¹⁰ MESSINEO, F. Attribution of Conduct. *SHARES Research Paper* 32 (2014), Amsterdam Center for International Law, p. 13.

¹¹ Straipsnių projektas, p. 100.

¹² Nuo 1995 m. sausio d. ES, kaip ir kiekviena jos valstybės narė, yra atskira PPO narė.

¹³ 1998 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* byloje, WT/DS26. 2008 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas* byloje, WT/DS27. 2002 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Trade Description of Sardines* byloje, WT/DS231.

PPO narės kvestionavo ES reglamentus, kurie paveikė jų prekių importą ir prekybą. PPO praktikoje ES taip pat taikoma atsakomybė už jos institucijų priimtas direktyvas¹⁴ ir prekybos apsaugos priemonės¹⁵.

Jei tai susiję su ES valstybių narių veiksmais, kai jos veikia įgyvendindamos ES teisę, PPO praktikoje laikoma, kad tokiais atvejais valstybės narės veikia kaip ES organai. Pavyzdžiui, *EC – LAN* byloje¹⁶, kurioje Jungtinės Amerikos Valstijos (toliau – JAV) kvestionavo Airijos ir Didžiosios Britanijos muitinės pareigūnų veiksmus, kai, įgyvendindami ES reglamentą, jie padidino importo mokesčio tarifą kompiuterinės įrangos importuotojams, JAV pateikė ieškinį ES ir jos valstybėms narėms (Airijai ir Didžiajai Britanijai). ES teigė, kad ji yra savarankiška PPO narė ir prisiėmė visišką atsakomybę dėl muitų mokesčių taisyklių. JAV nurodė, kad Airija ir Jungtinė Karalystė taip pat yra PPO narės ir kad ES ir jos valstybių narių santykių ypatumai neturi sumažinti apsaugos, garantuojamos kitiems PPO nariams. Ginčą sprendusi kolegija pažymėjo, kad „Europos Bendrijos, Airija ir Jungtinė Karalystė turi laikytis savo tarifų įsipareigojimų ir kolegija vertins, ar Europos Bendrijų muitinės pareigūnai, įskaitant tuos, kurie veikia Airijoje ir Jungtinėje Karalystėje, nepažeidė šių įsipareigojimų.

EC – Customs byloje JAV skundėsi dėl to, kad ES nevykdo įsipareigojimų pagal Bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos X (1), X (3) (a) ir X (3) (b) straipsnius, nes muitų taisyklės yra įgyvendinamos skirtingai 25 ES valstybėse narėse, sistema yra pernelyg decentralizuota ir taip ES pažeidžia savo įsipareigojimą užtikrinti bendrą šių taisyklių taikymą. Šioje byloje atsakovas buvo tik ES. Remdamasi ES Teisingumo Teismo praktika, kolegija pažymėjo, kad muitų sąjunga, kuri apima bendrą muitų klausimų administravimą, priklauso išimtinai ES kompetencijai ir kad ES valstybės narės įgyvendina ES muitų reguliavimą tam tikra federalizmo forma¹⁷. Panašiai *EC – Geografic Indications* byloje kolegija nurodė, kad valstybės narės veikia kaip ES *de facto* organai, todėl kyla ES atsakomybė pagal PPO ir bendrąją tarptautinę teisę¹⁸.

EC – Asbestos byloje Kanada ginčijo 1996 m. Prancūzijos dekretą, kuriuo buvo uždraustas asbestas ir jo produktai. Nors ES tik 1999 m. priėmė direktyvą šiuo klausimu, kolegija nekvestionavo, kodėl ne Prancūzija, o ES buvo atsakovas toje byloje. Panašiai *EC – Biotech* byloje¹⁹ kolegija vertino ne tik ES institucijų elgesį, bet ir priemones, kurių ėmėsi ES valstybės narės, įgyvendindamos direktyvos nuostatas. Kolegija nurodė, kad ES niekada neginčijo ES valstybių narių priemonių priskyrimo ES ir to, kad tokios ES valstybių narių priemonės gali būti laikomos ES priemonėmis. Būtent ES kaip vienintelis atsakovas šioje byloje gynė valstybių narių priemonių teisėtumą²⁰.

Apibendrinant praktiką PPO, galima pažymėti, kad: 1) ES institucijų veiksmai visada yra priskiriami ES; 2) ES valstybių narių institucijų veiksmai, kai jos įgyvendina ES teisę arba veikia ES išimtinės kompetencijos srityse, taip pat yra priskiriami ES. Be to, ES visais atvejais yra linkusi prisiimti atsakomybę net ir už ES valstybių narių organų ar pareigūnų veiksmus. Remdamasi šia praktika, Europos Komisija (toliau – EK) siūlė Tarptautinės teisės komisijai Straipsnių projekte tiesiogiai nustatyti *lex*

¹⁴ 2006 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Biotech* byloje, WT/DS 291/R; DS 292/R, WT/DS 293/R.

¹⁵ 2003 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Anti-Dumping Measures on Imports of Cotton-Type Bed-Linen from India* byloje, WT/DS141; 2004 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels* byloje, WT/DS310; 2005 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Definitive Safeguards on Salmon* byloje, WT/DS 326 and WT/DS 328.

¹⁶ 1998 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Customs Classification of Certain Computer Equipment* byloje, WT/DS62/R, WT/DS67/R, WT/DS68/R, para. 64 ir 96.

¹⁷ 2006 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Selected Customs Matters* byloje, WT/DS315, para. 2.13.

¹⁸ 2005 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Trademarks and Geographical Indications* byloje, WT/DS174, para. 7.725.

¹⁹ 2006 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Biotech* byloje, WT/DS 291/R; DS 292/R, WT/DS 293/R, para. 7.101.

²⁰ 2001 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Asbestos* byloje, WT/DS135, para. 8.1–8.8.

specialis taisyklę, pagal kurią už ES valstybių narių organų ir pareigūnų, įgyvendinančių ES teisę, veiksmus visais atvejais atsakytų ES²¹. Tačiau, kaip aptarta toliau, PPO susiklosčiusi praktika pasirodė ne visais atvejais priimtina kitose ES veiklos srityse.

2.2. Žmogaus teisių srityje

ES, kitaip nei jos valstybės narės, nėra formaliai saistoma tarptautinių įsipareigojimų žmogaus teisių srityje, įskaitant ir EŽTK, todėl prieinamos teisinės gynybos priemonės individualiems asmenims ES atžvilgiu yra labai ribotos²². Atsižvelgiant į tai, dažniausiai ieškiniai žmogaus teisių srityje yra pateikiami ES valstybėms narėms.

Senator Lines byloje pareiškėjas apskundė 15 ES valstybių narių dėl EK sprendimo konkurencijos byloje. EŽTT pripažino pareiškimą nepriimtina ne dėl to, kad atsakovas buvo netinkamas, bet dėl to, kad pareiškėjas negalėjo būti laikomas auka pagal EŽTK 34 straipsnį²³. Panaši situacija susiklostė *Emesa Sugar* byloje, kurioje pareiškimas prieš ES valstybes nares dėl to, kad prejudicinio sprendimo procedūros ESTT metu nėra galimybės apskusti Generalinio advokato nuomonės, buvo pripažintas nepriimtinas ne dėl jurisdikcijos *ratione personae* trūkumo, bet dėl jurisdikcijos *ratione materiae* trūkumo, nes tariamas pažeidimas nepateko į pilietinių teisių apsaugą pagal EŽTK 6(1) straipsnį²⁴.

Jei ES valstybės narės įgyvendina ES teisę, EŽTT praktikoje ši aplinkybė nepašalina jų atsakomybės tretiesiems asmenims. *Matthews* byloje²⁵ Jungtinės Karalystės atsakomybė kilo dėl to, kad ji vykdė savo tarptautinius įsipareigojimus pagal ES sutartį. EŽTT pažymėjo, kad EŽTK garantuojamos teisės neturi būti tik teorinės ar iliuzinės, bet turi būti veikiančios praktikoje ir efektyvios. *Bosphorus* byloje, kurioje buvo vertinamas Airijos institucijų sprendimas įgyvendinant ES reglamentą dėl sankcijų Jugoslavijai taikymo konfiskuoti Jugoslavijos įmonei priklausantį lėktuvą, EŽTT pažymėjo, kad būtent Airijos institucijos pritaikė priemonę, kurios teisėtumas EŽTK atžvilgiu buvo nagrinėjamas byloje, ir nurodė, kad pagal EŽTK 1 straipsnį susitariančioji šalis atsako už bet kokį savo organų ar pareigūnų veikimą ar neveikimą, nepaisant to, ar toks veikimas ar neveikimas buvo nulemtas vidaus teisės ar būtinybės laikytis tarptautinių įsipareigojimų²⁶. *Bosphorus* byloje EŽTT, bandydamas suderinti skirtingus interesus ir užtikrinti darną tarp valstybių įsipareigojimų ES ir pagal EŽTK, rado „saliaronišką“ sprendimą ir suformavo vadinamąją tapačios arba adekvačios apsaugos prezumpciją, kuri labai supaprastintai reiškia, jog byloje prieš ES valstybes nares, susijusiose su ES teisės įgyvendinimu, yra preziumuojama, kad ES teisinėje sistemoje garantuojama žmogaus teisių apsauga yra tapati pagal EŽTK garantuojamai apsaugai²⁷. Šios prezumpcijos taikymas leidžia išvengti konfrontacijos tarp lygia greta egzistuojančių ES ir EŽTK teisės sistemų ir užtikrina, kad valstybės nebūtų atgrasomos dalyvauti Europos Tarybos ar ES veikloje.

Nagrinėjamos problemos kontekste paminėtina *Kadi* byla, kurioje jau ES Teisingumo Teismas vertino ES valstybių narių veiksmų teisėtumą ES garantuojamų žmogaus teisių aspektu įgyvendinant JT Saugumo Tarybos rezoliuciją. ES Teisingumo Teismas nurodė, kad įgyvendinama rezoliucija nenu-

²¹ MESSINEO, F. <...>, p. 14.

²² PAASIVIRTA, E. <...>, p. 60.

²³ EŽTT didžioji kolegija. 2004 m. kovo 10 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Senator Lines* prieš Austriją, Belgiją, Daniją, Suomiją, Prancūziją, Vokietiją, Graikiją, Airiją, Italiją, Liuksemburgą, Olandiją, Portugaliją, Ispaniją, Švediją ir Jungtinę Karalystę (pareiškimo Nr. 56672/00), para. 12–13.

²⁴ EŽTT. 2005 m. sausio 15 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Emesa Sugar* prieš Nyderlandus (pareiškimo Nr. 62023/00).

²⁵ EŽTT didžioji kolegija. 1999 m. vasario 18 d. sprendimas byloje *Matthews* prieš Jungtinę Karalystę (pareiškimo Nr. 24833/94), para. 34.

²⁶ EŽTT didžioji kolegija. 2005 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Bosphorus* prieš Airiją (pareiškimo Nr. 45036/98), para. 153.

²⁷ Ten pat, 73–81, 159–165.

matė pareigos ją įgyvendinti apibrėžtai ir JT Chartija leidžia valstybėms narėms laisvai pasirinkti įvairius galimus tokių rezoliucijų perkėlimo į jų vidaus teisinę sistemą būdus. Todėl, įgyvendindamos JT Saugumo Tarybos rezoliuciją, ES valstybės narės nėra atleidžiamos nuo ES Teisingumo Teismo vykdomos vidaus kontrolės ir gali būti vertinamas valstybių priimtų priemonių teisėtumas²⁸. Nagrinėjant tarptautinių organizacijų, įskaitant ir ES, atsakomybės klausimą, *Kadi* sprendimas yra reikšmingas, nes patvirtina EŽTT praktiką, pagal kurią dalyvavimas tarptautinėje organizacijoje ir tam tikrų funkcijų jai delegavimas savaime neatleidžia valstybės nuo kitų jai privalomų tarptautinių įsipareigojimų vykdymo.

Kol ES nėra EŽTK dalyvė²⁹, EŽTT neturi jurisdikcijos *ratione personae* ir negali vykdyti ES institucijų aktų atitikties EŽTK priežiūros, todėl pastebima tendencija, kad tam tikrais atvejais, kai sprendžiama dėl ES priemonių, EŽTT atsakomybę priskiria ES valstybėms narėms (individualiai ar kolektyviai). Manytina, kad tokią EŽTT poziciją lemia bandymas rasti pragmatišką sprendimą, siekiant užtikrinti veiksmingą žmogaus teisių apsaugą. Veikos priskyrimas ES automatiškai reikštų individualios peticijos pripažinimą nepriimtina ir teisinių gynybos priemonių pagal EŽTK nebuvimą, o veikos priskyrimas valstybei leidžia pagrįsti EŽTT jurisdikciją nagrinėti individualią peticiją³⁰. Kai ES taps EŽTK dalyve, ji galės būti atsakovas bylose EŽTT ir nekils jurisdikcijos *ratione personae* nebuvimo problemos, todėl, manytina, kad EŽTT praktika dėl veikų priskyrimo ES valstybėms narėms, kai jų veiksmai yra nulemti iš ES sutarčių kylančių įsipareigojimų, gali pakisti.

Nagrinėjant atsakomybės paskirstymo ES ar jos valstybėms narėms klausimą žmogaus teisių srityje, būtina aptarti situacijas, kai valstybės narės deleguoja savo organus ar pareigūnus ES. Straipsnių projekto komentare pabrėžiama problematika, susijusi su JT atsakomybe už valstybių narių jai deleguotų karinių pajėgų elgesį taikos palaikymo operacijų metu³¹. Paprastai tokiais atvejais karines pajėgas deleguojanti valstybė perduoda JT „operacine“ jų kontrolę, bet valstybės išlaiko drausminę savo pajėgų kontrolę ir baudžiamąją jurisdikciją jų atžvilgiu. Dėl šios „mišrios“ kontrolės veikos priskyrimas tarptautinei organizacijai ar jos valstybei narei ir atitinkamai tarptautinės atsakomybės taikymas praktikoje kelia nemažai sunkumų. Tą iliustruoja *Behrami ir Saramati* byla³², kurioje buvo sprendžiama dėl pajėgas pagal JT mandatą siuntusiųjų valstybių atsakomybės pagal EŽTK. Prancūzijos, Vokietijos ir Norvegijos pajėgos dalyvavo tarptautinėse Kosovo pajėgose, kurias suformavo JT Saugumo Taryba, veikdama pagal JT Chartijos VII skyrių. EŽTT savo sprendime nurodė, kad pareiškimas yra nepriimtinas *ratione personae* ir tinkama ginčo šalis turėtų būti JT, o ne jos valstybės narės, nes JT Saugumo Taryba nacionalinių karinių vienetų, priklausančių Kosovo pajėgoms, veiksmų atžvilgiu turėjo aukščiausią (angl. *ultimate*) valdžią ir kontrolę, todėl veika nagrinėjamoje byloje priskirta JT³³. Tokios pat pozicijos EŽTT laikėsi ir kitose bylose, susijusiose su valstybių pajėgų dalyvavimu Kosovo pajėgose³⁴. Kadangi Tarptautinės teisės komisija, remdamasi valstybių tarptauti-

²⁸ 2008 m. rugsėjo 3 d. ES Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas. C-402/05 P – *Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Tarybą ir Komisiją*, para. 298, 326.

²⁹ ES Sutarties 6 straipsnio 2 dalis numato, kad „Sąjunga prisijungia prie EŽTK“. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, *Oficialusis leidinys*, 2012 m. spalio 26 d., C 326.

³⁰ HOFFMEISTER, F. Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC’s Draft Articles on International Responsibility of International Organizations? *The European Journal of International Law*. Vol. 21, No. 3, 2010, p. 731.

³¹ Straipsnių projektas, p. 16.

³² EŽTT didžioji kolegija. 2007 m. gegužės 2 d. sprendimas byloje *Behrami ir Behrami prieš Prancūziją ir Saramati prieš Prancūziją, Vokietiją ir Norvegiją* (pareiškimo Nr. 71412/01).

³³ Ten pat, para. 139–141.

³⁴ EŽTT didžioji kolegija. 2007 m. liepos 5 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Kasumaj prieš Graikiją* (pareiškimo Nr. 6974/05) ir EŽTT didžioji kolegija. 2007 m. rugpjūčio 28 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Gajic prieš Vokietiją* (pareiškimo Nr. 314446/02).

nės atsakomybės taikymo praktika, Straipsnių projekte siūlo efektyvios kontrolės testą³⁵, tokia EŽTT praktika teisės mokslininkų buvo vertinama itin kritiškai³⁶. EŽTT, iš dalies remdamasis Tarptautinės teisės komisijos naudojamu „efektyvios kontrolės“ kriterijumi, minėjo ir „aukščiausios valdžios ir kontrolės“ kriterijų, bet nepaaiškino šių dviejų vertinimo kriterijų santykio praktikoje³⁷. *Al-Jedda* byloje, kuri buvo susijusi su Didžiosios Britanijos karinių pajėgų Irake vykdytu Irako piliečių kaliniu, EŽTT nurodė, kad JT Saugumo Taryba nevykdė „nei efektyvios kontrolės, nei aukščiausios valdžios ar kontrolės“ Tarptautinių karinių pajėgų veiksmų ar neveikimo atžvilgiu, todėl Tarptautinių karinių pajėgų veiksmai (neveikimas) nepriskirtini JT, bet priskirtini valstybei narei³⁸. Šiame kontekste paminėtina ir nacionalinių teismų praktika, kur sprendžiant atsakomybės klausimą esminis vertinimo kriterijus yra „efektyvi kontrolė“. Briuselio pirmosios instancijos teismas pripažino Belgijos pajėgų, veikusių pagal JT mandatą Ruandoje, atsakomybę dėl to, kad būtent Belgijos pajėgos *de facto* aplėdo pabėgėlių stovyklą, kurioje vėliau buvo įvykdytos masinės žudynės³⁹. Nyderlandų Aukščiausiasis Teismas *Dutchbat* byloje konstatavo, kad Nyderlandų Karalystė yra atsakinga už savo karinių pajėgų neveikimą Srebrenicos žudynių metu. Nors tuo metu Nyderlandų karinės pajėgos veikė JT taikos palaikymo operacijos rėmuose, tačiau, kaip pažymėjo teismas, valstybė išlaikė šių pajėgų efektyvią kontrolę toje specifinėje situacijoje, dėl kurios kilo ginčas⁴⁰. Efektyvios kontrolės kriterijumi taip pat rėmėsi Jungtinės Karalystės teismas *Serdar Mohammed* byloje, spręsdamas dėl Jungtinės Karalystės pajėgų veiksmų JT misijoje Afganistane⁴¹.

Tik laiko klausimas, kada įsipareigojimų pagal EŽTK kontekste kils panašių problemų dėl ES bendrosios užsienio, gynybos ar saugumo politikos srityje vykdomų priemonių, pavyzdžiui, dėl deliktinės ES ar jos valstybių narių atsakomybės tais atvejais, kai ES valstybių narių karinės pajėgos veikia pagal ES suteiktą mandatą. Kaip galimi tokios situacijos pavyzdžiai galėtų būti paminėta ES karinė operacija „*Atalanta*“, kurios tikslas yra kova su piratavimu jūroje prie Somalio krantų⁴², ir ES karinė operacija *EUFOR Libya*, kurios tikslas yra dalyvauti teikiant humanitarinę pagalbą krizės Libijoje metu⁴³. Šiais atvejais ES valstybės narės delegavo savo pajėgas dalyvauti ES karinėse operacijose. Derybų dėl ES prisijungimo prie EŽTK metu ES valstybės narės baiminosi, kad tokių karinių operacijų, kaip antai „*Atalanta*“ pajėgų veiksmus, EŽTT, remdamasis *Behrami ir Saramati* praktika, tam tikrais atvejais galėtų priskirti ES – taip būtų pažeistas ES teisės autonomijos principas,

³⁵ Straipsnių projektas, p. 20.

³⁶ LARSEN, K. M. Attribution of Conduct in Peace Support Operations: The „Ultimate Authority and Control Test“, *European Journal of International Law*. 2008, Vol. 19, p. 509; taip pat žr. MILANOVIC, M.; ir PAPIC, T. As Bad as It Gets: The European Court of Human Rights *Behrami and Saramati* Decision and General International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 2009, Vol. 58, p. 267.

³⁷ ZGONEC-ROZEJ, M. Al-Skeini v. United Kingdom. *American Journal of International Law*. 106 (2012), p. 131–137.

³⁸ EŽTT didžioji kolegija. 2011 m. liepos 7 d. sprendimas byloje *Al-Jedda prieš Jungtinę Karalystę* (pareiškimo Nr. 27021/08), para. 84–85.

³⁹ Briuselio pirmosios instancijos teismo sprendimas. *Mukeshimana-Ngulinzira and ors v Belgium and ors*, *First instance judgment*, RG No 04/4807/A, 07/15547/A, ILDC 1604 (BE 2010), 8th December 2010.

⁴⁰ Nyderlandų Aukščiausiojo teismo 2013 m. rugsėjo 6 d. sprendimas byloje *Nuhanovic prieš Nyderlandus (Dutchbat)* [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Documents/12%2003324.pdf>>.

⁴¹ Jungtinės Karalystės teismo 2014 m. gegužės 2 d. sprendimas byloje *Serdar Mohammed v. Ministry of Defence* [2014] EWHC 1369 (QB) [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2014/05/mohammed-v-mod.pdf>>.

⁴² 2008 m. lapkričio 10 d. Tarybos Bendrieji veiksmai 2008/851/BUSP dėl Europos Sąjungos karinės operacijos, skirtos prisidėti prie atgrasymo nuo piratavimo veiksmų ir ginkluotų plėšimų jūroje prie Somalio krantų ir jų prevencijos bei sustabdymo (operacija „*Atalanta*“). 2008 11 12 *Europos Sąjungos oficialusis leidinys* L 301/33.

⁴³ 2011 m. balandžio 1 d. Tarybos sprendimas 2011/210/BUSP dėl Europos Sąjungos karinės operacijos humanitarinės pagalbos operacijoms remti reaguojant į krizę Libijoje (EUFOR Libya). 2011 04 05 *Europos Sąjungos oficialusis leidinys* L 89/17.

ypač atsižvelgiant į tai, kad ES bendrosios užsienio, gynybos ir saugumo politikos sričiai vis dar būdingas tarpvyriausybiniis pobūdis⁴⁴. Siekiant išvengti tokios problemiškos situacijos, ES prisijungimo prie EŽTK sutarties projekte⁴⁵ yra *expressis verbis* numatyta veikos priskyrimo ES ir jos valstybėms narėms taisyklė: valstybės narės ar jos vardu veikiančio asmens veika visada yra priskiriama tai valstybei, net jei ši veika įvykdoma, kai valstybė įgyvendina ir taiko ES teisę, įskaitant ir sprendimus, priimtus pagal ES sutartį ir Sutartį dėl ES veikimo. Ir atvirkščiai, – ES institucijų, įstaigų, tarnybų ar pareigūnų veika visada bus priskiriama ES, net ir bendrosios užsienio ir saugumo politikos srityje⁴⁶. Pagal šias taisykles valstybių narių pareigūnų elgesys pagal ES Tarybos mandatą vykšančių operacijų metu visais atvejais bus priskiriamas tik valstybei narei.

Apibendrinant galima pažymėti, kad veikų priskyrimo klausimas, kai ES valstybė narė deleguoja savo organus ar pareigūnus ES, išlieka problemiškas. Teismų praktikos, susijusios su ES veiksmis bendrosios užsienio ir saugumo politikos srityje, kol kas nėra, o teismų praktika, susijusi su JT ir jos valstybių narių veikla tarptautinės taikos ir saugumo palaikymo srityje, yra nenuosekli. Dažniausiai, ypač karinių operacijų atveju, tarptautinei organizacijai nėra perduodama visiška deleguojamųjų pajėgų kontrolė, todėl teismai paprastai remiasi efektyvios kontrolės testu, bet šio testo ir aukščiausios valdžios ir kontrolės testo santykis išlieka neaiškus.

3. Tarptautinės atsakomybės paskirstymas ES ir jos valstybėms narėms

Atsižvelgiant į aptartą teismų ir kitų ginčų sprendimo institucijų praktiką, pritartina Tarptautinės teisės komisijos nuomonei ir, manytina, kad šiuo metu sudėtinga kalbėti apie bendrai taikomos *lex specialis* susiformavimą ES atžvilgiu, nes skirtingose srityse panašios situacijos yra vertinamos nevienodai ir teismų bei kitų ginčų sprendimo institucijų praktika yra nenuosekli. Tokios pozicijos laikosi profesorius G. Gaja, kuris buvo Tarptautinės teisės komisijos pranešėju rengiant Straipsnių projektą⁴⁷. Vis dėlto doktrinoje nuomonė šiuo klausimu skiriasi⁴⁸, kita vertus, pažymėtina, kad aktyviausiai *lex specialis* susiformavimą ES atveju gina autoriai, kurie yra siejami su EK teisės tarnyba⁴⁹. Tiesa, Tarptautinės teisės komisija Straipsnių projekte mini *lex specialis* susiformavimo galimybę⁵⁰. Manytina, kad *lex specialis* pirmiausiai gali susiformuoti specifinių tarptautinių sutarčių kontekste. Pavyzdžiui, minėta, kad tokia speciali veikų priskyrimo taisyklė yra numatyta ES prisijungimo prie EŽTK sutarties projekte. M. Limantas nurodo, kad mišriųjų susitarimų atveju galima kalbėti apie *lex specialis*, tačiau,

⁴⁴ WESSEL, R. A. Division of international responsibility between the EU and its Member States in the area of foreign, security and defence policy. *Amsterdam Law Forum*, Vol. 3:3, 2011 [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel79.pdf>>, p. 35.

⁴⁵ Šių sutartinių nuostatų suformulavimą lėmė straipsnyje nagrinėjama problematika, tačiau išsami ES prisijungimo prie EŽTK sutarties projekto analizė nepatenka į šio straipsnio objektą. Daugiau apie šį sutarties projektą žr. PAŽEREC-KAITĖ, G., ir VIENAŽINDYTĖ, J. Žmogaus teisių apsauga Europoje ir Europos Sąjungos prisijungimas prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. *Teisė*. Mokslo darbai, 92 tomas.

⁴⁶ Fifth negotiation meeting between the CDDH and ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2, 10 June 2013 [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf)>. ES prisijungimo prie EŽTK sutarties aiškinamojo rašto projekto 23 paragrafas.

⁴⁷ GAJA, G. The Relations between the European Union and its Member States from the Perspective of the ILC Articles on Responsibility of International Organizations. *SHARES Research Paper 25* (2013), Amsterdam Center for International Law, p. 3.

⁴⁸ D'ASPREMONT, J. A. European Law of International Responsibility? The Articles on the Responsibility of International Organizations and the European Union. *SHARES Research Paper 22* (2013), ACIL 2013-04. Amsterdam Center for International Law, p. 6–7.

⁴⁹ GAJA, G., p. 3.

⁵⁰ Straipsnių projektas, p. 100–101.

siekiant išvengti teisinio netikrumo ir neaiškumo trečiosioms šalims, siūlytina siekti ES *lex specialis* tarptautinės atsakomybės srityje detalizavimo ES ir (arba) valstybių narių sudaromuose susitarimuose su trečiosiomis šalimis⁵¹.

Galima pagrįstai teigti, kad šiuo metu ES būtų sudėtinga pritaikyti vieną bendrą tarptautinės atsakomybės taikymo taisyklę dėl praktikos skirtingose jos veiklos srityse nenuoseklumo. Manytina, kad būtų tikslingiau nustatyti tam tikrus kriterijus, pagal kuriuos, sprendžiant ginčą, paprastai yra vertinama, kam (ES ar jos valstybėms narėms) turėtų būti priskiriama veika ir taikoma atsakomybė konkrečiomis situacijomis. Remiantis aptarta tarptautinės atsakomybės ES taikymo praktika ir doktrina⁵², identifiкуotini tokie *trys* veikų priskyrimo ES kriterijai: a) ES kompetencijos pobūdis, b) subjektai, c) teisių gynbos priemonės. Šie kriterijai turėtų būti taikomi tais atvejais, kai nėra sutartinių nuostatų, reglamentuojančių atsakomybės taikymo ES ir jos valstybėms narėms klausimus.

a) ES kompetencijos pobūdis

Viena iš priežasčių, kodėl žmogaus teisių srityje susiduriame su tarptautinės atsakomybės taikymo ES ir (ar) jos valstybėms narėms sunkumais, yra skirtingas ES kompetencijos pobūdis (dažniausiai susiduriama su pasidalijamosios kompetencijos atvejais)⁵³. Tarptautinės prekybos teisės srityje situacija yra kur kas paprastesnė, nes ES turi išimtinę kompetenciją veikti. Savaime suprantama, tokiais atvejais ES visada yra taikoma atsakomybė už ES organų ir pareigūnų veiksmus. Pažymėtina, kad ES valstybių narių organų ir pareigūnų veikų atžvilgiu PPO yra laikomasi tokios pačios pozicijos. ES valstybių narių organų ir pareigūnų veikų priskyrimą ES, tais atvejais, kai ES turi išimtinę kompetenciją, patvirtina praktika ir kitose srityse. Pavyzdžiui, paminėtina *Kardžuvių* byla⁵⁴, kuri buvo nagrinėta Tarptautiniame jūrų teisės tribunole. Ispanijos laivai gaudė kardžuves Čilės išskirtinėje ekonominėje zonoje. Čilė skundėsi, kad tokie veiksmai lėmė šių žuvų išteklių sumažėjimą ir kreipėsi į Tarptautinį jūrų teisės tribunolą, kaip atsakovą nurodydama ES⁵⁵. Čilės teigimu, būtent ES turėjo užtikrinti, kad laivai, plaukiojantys su bet kurios iš jos valstybių narių vėliava, tinkamai vykdytų biologinių jūrų išteklių apsaugos pagal JT jūrų teisės konvenciją įsipareigojimus. Ši byla baigėsi taikos sutartimi, todėl atsakomybės klausimas nebuvo sprendžiamas iš esmės⁵⁶. Vis dėlto, manytina, kad, atsižvelgiant į tą faktą, jog ES turi išimtinę kompetenciją dėl biologinių jūrų išteklių apsaugos, tribunolas nebūtų kėlęs ES kaip tinkamo atsakovo klausimo. Be to, tribunolas patvirtino tarp šalių pasiektą taikos sutartį taip sutikdamas, kad ES turėjo teisę veikti ir prisiimti atsakomybę toje situacijoje. Ši byla yra puikus pavyzdys, kaip kompetencijos klausimas turi esminę reikšmę – ES turi išimtinę kompetenciją biologinių išteklių apsaugos srityje, todėl ES yra atsakinga, nepaisant to, kad veikė valstybių narių institucijos, net ir nesant tiesioginių ES sprendimų tuo konkrečiu klausimu.

b) Subjektai

Neabejotina, kad ES organų ir pareigūnų veiksmai visais atvejais turėtų būti priskiriami ES, o tai lemtų tarptautinės atsakomybės ES taikymą. Problemų kyla dėl ES valstybių narių organų ir pareigūnų veikų priskyrimo. Kaip rodo aptarta tarptautinių ginčų sprendimo praktika, tose srityse, kur ES turi

⁵¹ LIMANTAS, p. 248.

⁵² Pavyzdžiui žr. PAASIVIRTA, E.; KUIJPER, P. J.

⁵³ KUIJPER, P.J., p. 11.

⁵⁴ 2009 m. Tarptautinio jūrų teisės tribunolo baigta byla Nr. 7. *Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Čilė prieš Europos Sąjungą)*. [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.itlos.org/index.php?id=99>>.

⁵⁵ ES yra JT jūrų teisės konvencijos dalyvė nuo 1984 m.

⁵⁶ Tarptautinio jūrų teisės tribunolo pranešimas spaudai [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR.141-E.pdf>.

išimtinę kompetenciją (pavyzdžiui, tarptautinės prekybos ar biologinių jūrų išteklių apsaugos srityse), valstybių narių organų veiksmai, kai jie įgyvendina ES teisę, yra priskiriami ES. Kitokia situacija yra žmogaus teisių srityje, kur ES formaliai nėra saistoma tarptautinių įsipareigojimų. Šiuo atveju svarbiausias kriterijus, vertinant veikos ir atitinkamai atsakomybės priskyrimą tarptautinei organizacijai ar jos valstybei narei, yra subjektai, kurie faktiškai atlieka tam tikrus veiksmus ar nuo jų susilaiko, nors aptarta teismų praktika ir nėra visiškai nuosekli.

Itin sudėtingos yra situacijos, kai valstybės narės deleguoja savo organus ar pareigūnus tarptautinei organizacijai (šiuo atveju ES). Tokiais atvejais pagrindinis kriterijus, remiantis bendrąja tarptautine teise, turėtų būti ES ar jos valstybės narės vykdoma efektyvi veikla padarusio subjekto (tam tikro organo ar pareigūno) kontrolė.

c) Teisių gynimo priemonės

Sprendžiant tarptautinės atsakomybės klausimą reikšmės turi ir trečiųjų šalių, kurių atžvilgiu galbūt padarytas tarptautinės teisės pažeidimas, interesai⁵⁷. Be to, taikant tarptautinę atsakomybę taip pat siekiama užtikrinti tinkamą tam tikro teisinio režimo funkcionavimą. Todėl pritariama profesoriaus P. J. Kuijper nuomonei, kad teisių gynimo priemonė, kuri yra laikoma dominuojančia pagal tam tikrą tarptautinę sutartį ar režimą, yra svarbi aplinkybė sprendžiant veikos priskyrimo tarptautinei organizacijai ar jos valstybei narei klausimą⁵⁸. Teisių gynimo priemonių, yra jų ar nėra, bei jų pobūdis gali turėti esminę reikšmę sprendžiant ES ar jos valstybių narių tarptautinės atsakomybės klausimą.

Pavyzdžiui, PPO sistemos pagrindinis tikslas yra atverti rinkas ir užtikrinti laisvą prekybą⁵⁹. Siekiant šio tikslo yra svarbu, kad visos PPO valstybės narės tinkamai laikytųsi įsipareigojimų pagal PPO susitarimus. Nustačius, kad PPO valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus, kitos PPO valstybės narės turi teisę taikyti atsakomąsias priemones. Kadangi PPO sistemoje yra siekiama užtikrinti tinkamą įsipareigojimų laikymąsi, veikos turėtų būti priskiriamos ES, nes būtent ES turi galias pakeisti PPO įsipareigojimų neatitinkančias priemones, ypač muitų sąjungos ir prekybos srityse, kuriose ES po Lisabonos sutarties įsigaliojimo turi išimtinę kompetenciją ir kurios atitinka PPO veiklos sritį. ES ir jos institucijos turi reikiamas galias užtikrinti būtiną atitiktą PPO įsipareigojimams. Daugeliu atvejų ES galios šiose srityje yra įgyvendinamos priimant reglamentus, kurie yra tiesiogiai taikomi ES valstybėse narėse. Be to, reglamentai valstybėse narėse turi būti taikomi nuosekliai. Prie to prisideda ir įgyvendinamieji aktai, kuriuos priima EK. Ji taip pat turi įgaliojimus priimti sprendimus, kurie yra laikomi „administracine praktika“. Tikėtina, kad tokioje sistemoje kaip PPO, kur itin svarbus yra tinkamas įsipareigojimų laikymasis, ES atsakomybės modelis, pagrįstas ES išimtinė kompetencija, išliks.

Kiek kitokia situacija yra EŽTK sistemoje, kur praktika lėmė, kad gana paplitusi ir tam tikrais atvejais priimtina reparacijos forma yra pinigine kompensacija⁶⁰. Tais atvejais, kai EŽTT reikalauja tik šios reparacijos formos (arba tai yra viena iš reikalaujamų reparacijos formų), jos veiksmingą įgyvendinimą gali užtikrinti ir valstybės. Be to, itin reikšminga aplinkybė sprendžiant dėl konkrečios veikos priskyrimo žmogaus teisių srityje paprastai yra tai, jog tarptautiniai įsipareigojimai šioje srityje saisto tik valstybes⁶¹. Atsakomybės spragos žmogaus teisių pažeidimo atveju būtų nepriimtinos dėl ypatingų

⁵⁷ TOMUSCHAT, Ch. The International Responsibility of the European Union. Rinkinyje *The European Union as an Actor in International Relations*. Kluwer Law International, 2002, p. 182.

⁵⁸ KUIJPER, P. J. Attribution – Responsibility – Remedy. Some comments on the EU in different international regimes. *Revue belge de droit international* 2013/1 [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2014/03/ACIL-2014-14-Attribution-PJK.pdf>>.

⁵⁹ Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT 1947). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 46-1620. I (1) straipsnis.

⁶⁰ KUIJPER, P.J., p. 12.

⁶¹ LIMANTAS, M., p. 245.

šių įsipareigojimų pobūdžio⁶². Tą iliustruoja ir EŽTT praktika aptartose bylose (pavyzdžiui, *Mathews* ir *Bosphorus* bylose), kai valstybės yra laikomos tinkamais atsakovais net ir tais atvejais, kai jos veikė įgyvendindamos iš ES pirminės teisės kylančius įsipareigojimus.

Apibendrinant siūlomus kriterijus, galima pažymėti, kad skirtingose ES veiklos srityse (išimtinė ar pasidalinamoji kompetencija) šių kriterijų svarba nėra tapati ir jų santykis yra nevienodas. Tarptautinės atsakomybės paskirstymo praktiką taip pat gali lemti specifinės teisinės sistemos, kurioje taikoma tarptautinė atsakomybė, funkcionavimo ypatumai bei tam tikrais atvejais politinės ir praktinės priežastys. Be to, sprendžiant dėl atsakomybės paskirstymo, paprastai, kiek tai įmanoma nepažeidžiant trečiųjų šalių teisių apsaugos, stengiamasi atsižvelgti ir į specifinį ES teisinės sistemos pobūdį.

Išvados

Veikų priskyrimo ir atsakomybės priskyrimo ES ar jos valstybėms narėms klausimai yra reikšmingi trečiosioms šalims siekiant teisinio tikrumo ir renkantis prieinamas teisinės gynybos priemones.

ES atveju dėl jos, kaip supranacionalinės tarptautinės organizacijos, specifikos, pirmiausiai susijusios su kompetencijos padalijimo tarp ES ir jos valstybių narių klausimu skirtingose ES veiklos srityse, yra sudėtinga visa apimtimi taikyti bendrosios tarptautinės teisės taisyklės, kurios pateikiamos Tarptautinės teisės komisijos Straipsnių projekte. Tačiau abejotina, ar šiuo metu yra susiformavusi bendroji *lex specialis* taisyklė ES atžvilgiu, todėl, taikant tarptautinę atsakomybę ES ir jos valstybėms narėms, siūlytina vadovautis šiais trimis identifikuotais kriterijais: a) ES kompetencijos pobūdis, b) subjektai ir c) teisių gynybos priemonės.

Srityse, kuriose ES turi išimtinę kompetenciją veikti (pavyzdžiui, tarptautinės prekybos srityje), tiek ES, tiek valstybių narių organų ir pareigūnų veiksmai yra priskiriami ES ir atitinkamai tarptautinė atsakomybė yra taikoma ES. Pasidalijamosios kompetencijos situacijomis didesnės reikšmės turi subjektai, kurie padaro tam tikrą veiką. Vertinant veikų priskyrimą ES ar valstybei narei, pareigūnų delegavimo ar kitais atvejais, kai nėra akivaizdžiai aiški subjekto priklausomybė ES ar valstybei narei, paprastai remiamasi veiksmingos kontrolės kriterijumi.

Atsižvelgiant į susiklosčiusią tarptautinių ir nacionalinių ginčų sprendimo institucijų praktiką, darytina išvada, kad tam tikrais atvejais lemiami kriterijai priskiriant tarptautinę atsakomybę yra ne ES kompetencijos pobūdis ar subjekto, kuris *de facto* veikia, veikos priskyrimas ES ar jos valstybei narei, bet, siekiant užtikrinti trečiųjų šalių interesų apsaugą pagal tam tikrą teisinį režimą (pavyzdžiui, EŽTK), ypatingą reikšmę turi ir teisių gynimo priemonių egzistavimas ir jų pobūdis, kuris yra įprastas tam tikroje teisinėje sistemoje. Todėl, siekiant užtikrinti tinkamą tam tikros teisinės sistemos funkcionavimą ir trečiųjų šalių interesų apsaugą, ypač žmogaus teisių srityje, ES valstybėms narėms tarptautinė atsakomybė gali būti taikoma net ir tais atvejais, kai jos veikia įgyvendindamos ES teisę.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (*GATT 1947*). *Valstybės žinios*, 2001, nr. 46-1620.
2. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 156-7390.
3. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos, *Oficialusis leidinys*, 2012 m. spalio 26 d., C 326.

⁶² PAASIVIRTA, E., p. 54.

Specialioji literatūra

4. D'ASPROMONT, J. A. European Law of International Responsibility? The Articles on the Responsibility of International Organizations and the European Union. *SHARES Research Paper* 22 (2013), ACIL 2013-04. Amsterdam Center for International Law.
5. GAJA, G. The Relations between the European Union and its Member States from the Perspective of the ILC Articles on Responsibility of International Organizations. *SHARES Research Paper* 25 (2013), Amsterdam Center for International Law.
6. HOFFMEISTER, F. Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations? *The European Journal of International Law*, 2010, Vol. 21, No. 3.
7. KUIJPER, P. J. Attribution – Responsibility – Remedy. Some comments on the EU in different international regimes. *Revue belge de droit international* 2013/1 [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2014/03/ACIL-2014-14-Attribution-PJK.pdf>>.
8. LARSEN, K. M. Attribution of Conduct in Peace Support Operations: The „Ultimate Authority and Control Test“. *European Journal of International Law*, 2008, Vol. 19.
9. LIMANTAS, M. *Mišrūs susitarimai Europos Sąjungos teisės sistemoje*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilniaus universitetas, 2014.
10. MESSINEO, F. Attribution of Conduct. *SHARES Research Paper* 32 (2014), Amsterdam Center for International Law.
11. MILANOVIC, M.; ir PAPIĆ, T. As Bad as It Gets: The European Court of Human Rights *Behrami and Saramati* Decision and General International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 2009, Vol. 58.
12. PAASIVIRTA, E. Responsibility of a Member State of an International Organization: Where Will it End? Comments on Article 60 of the ILC Draft on the Responsibility of International Organizations. *International Organizations Law Review*, 7 (2010).
13. PAŽERECKAITĖ, G.; VIENAŽINDYTĖ, J. Žmogaus teisių apsauga Europoje ir Europos Sąjungos prisijungimas prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvų apsaugos konvencijos. *Teisė*. Mokslo darbai, t. 92.
14. TOMUSCHAT, Ch. The International Responsibility of the European Union. Rinkinyje *The European Union as an Actor in International Relations*. Kluwer Law International, 2002.
15. VADAPALAS, V. *Tarptautinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 2006.
16. WESSEL, R. A. Division of international responsibility between the EU and its Member States in the area of foreign, security and defence policy. *Amsterdam Law Forum*, Vol. 3:3, 2011. [žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel79.pdf>>.
17. ZGONEC-ROZEJ, M. Al-Skeini v. United Kingdom. *American Journal of International Law*, 106 (2012).
18. ŽALIMAS, D. *et al. Tarptautinės organizacijos*. Vilnius: Justitia, 2001.

Praktinė medžiaga

Tarptautinis jūrų teisės tribunolas

19. 2009 m. Tarptautinio jūrų teisės tribunolo baigta byla Nr. 7. *Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in th South-Eastern Pacific Ocean (Čilė prieš Europos Sąjungą)*. [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.itlos.org/index.php?id=99>>.

Europos Žmogaus Teisių Teismas

20. EŽTT didžioji kolegija. 1999 m. vasario 18 d. sprendimas byloje *Matthews prieš Jungtinę Karalystę* (pareiškimo Nr. 24833/94).
21. EŽTT didžioji kolegija. 2004 m. kovo 10 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *Senator Lines prieš Austriją, Belgiją, Daniją, Suomiją, Prancūziją, Vokietiją, Graikiją, Airiją, Italiją, Liuksemburgą, Olandiją, Portugaliją, Ispaniją, Švediją ir Jungtinę Karalystę* (pareiškimo Nr. 56672/00).
22. EŽTT. 2005 m. sausio 15 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *Emesa Sugar prieš Nyderlandus* (pareiškimo Nr. 62023/00).
23. EŽTT didžioji kolegija. 2005 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Bosphorus prieš Airiją* (pareiškimo Nr. 45036/98).
24. EŽTT didžioji kolegija. 2007 m. gegužės 2 d. sprendimas byloje *Behrami ir Behrami prieš Prancūziją ir Saramati prieš Prancūziją, Vokietiją ir Norvegiją* (pareiškimo Nr. 71412/01).
25. EŽTT. 2007 m. liepos 5 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *Kasumaj prieš Graikiją* (pareiškimo Nr. 6974/05).
26. EŽTT. 2007 m. rugpjūčio 28 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *Gajic prieš Vokietiją* (pareiškimo Nr. 314446/02).

27. EŽTT didžioji kolegija. 2011 m. sausio 21 d. sprendimas byloje *M. S. S. prieš Belgiją ir Graikiją* (pareiškimo Nr. 30696/09).

28. EŽTT didžioji kolegija. 2011 m. liepos 7 d. sprendimas byloje *Al-Jedda prieš Jungtinę Karalystę* (pareiškimo Nr. 27021/08).

ES Teisingumo Teismas

29. 2008 m. rugsėjo 3 d. ES Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas. C-402/05 P - *Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Tarybą ir Komisiją*.

PPO apeliacinis komitetas

30. 1998 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Customs Classification of Certain Computer Equipment* byloje, WT/DS62/R, WT/DS67/R, WT/DS68/R.

31. 1998 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* byloje, WT/DS26.

32. 2001 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Asbestos* byloje, WT/DS135.

33. 2003 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Anti-Dumping Measures on Imports of Cotton-Type Bed-Linen from India* byloje, WT/DS141.

34. 2002 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Trade Description of Sardines* byloje, WT/DS231.

35. 2004 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels* byloje, WT/DS310.

36. 2005 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Definitive Safeguards on Salmon* byloje, WT/DS 326 ir WT/DS 328.

37. 2005 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Trademarks and Geographical Indications* byloje, WT/DS174.

38. 2006 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Selected Customs Matters* byloje, WT/DS315.

39. 2006 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Biotech* byloje, WT/DS 291/R; DS 292/R, WT/DS 293/R.

40. 2008 m. PPO Apeliacinio komiteto sprendimas *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas* byloje, WT/DS27.

Nacionaliniai teismai

41. Briuselio pirmosios instancijos teismo sprendimas. *Mukeshimana-Ngulinzira and ors v Belgium and ors, First instance judgment, RG No 04/4807/A, 07/15547/A, ILDC 1604 (BE 2010), 8th December 2010*.

42. Nyderlandų Aukščiausiojo teismo 2013 m. rugsėjo 6 d. sprendimas *Nuhanovic prieš Nyderlandus (Dutchbat)* [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11]. Prieiga per internetą: <<http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Documents/12%2003324.pdf>>.

43. Jungtinės Karalystės teismo 2014 m. gegužės 2 d. sprendimas byloje *Serdar Mohammed v. Ministry of Defence* [2014] EWHC 1369 (QB) [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2014/05/mohammed-v-mod.pdf>>.

Tarptautinių organizacijų dokumentai

44. Tarptautinės teisės komisijos valstybių atsakomybės už tarptautinės teisės pažeidimus straipsniai su komentarais. *Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II (Part Two)*.

45. 2008 m. lapkričio 10 d. Tarybos Bendrieji veiksmai 2008/851/BUISP dėl Europos Sąjungos karinės operacijos, skirtos prisidėti prie atgrasymo nuo piratavimo veiksnių ir ginkluotų plėšimų jūroje prie Somalio krantų ir jų prevencijos bei sustabdymo (operacija „Atalanta“). 2008 11 12 *Europos Sąjungos oficialusis leidinys* L 301/33.

46. Tarptautinio jūrų teisės tribunolo pranešimas spaudai [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR.141-E.pdf>.

47. Tarptautinės teisės komisijos Tarptautinių organizacijų atsakomybės straipsnių projektas su komentarais. *Report of the International Law Commission, Sixty-Third Session 69, UN GAOR, 66th Sess. Supp. No. 10, UN Doc. A/66/10 (2011)*.

48. 2011 m. balandžio 1 d. Tarybos sprendimas 2011/210/BUSP dėl Europos Sąjungos karinės operacijos humanitarinės pagalbos operacijoms remti reaguojant į krizę Libijoje (EUFOR Libya). 2011 04 05 *Europos Sąjungos oficialusis leidinys* L 89/17.

49. Fifth negotiation meeting between the CDDH and ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2, 10 June 2013 [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. liepos 11 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf)>.

CRITERIA FOR ALLOCATION OF INTERNATIONAL RESPONSIBILITY BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

Gintarė Pažereckaitė

S u m m a r y

The article aims to determine criteria for allocation of international responsibility between the European Union (EU) and its Member States. Firstly, rules on responsibility of the international organizations presented in the Draft articles of the International Law Commission are discussed. Further, the article examines how judicial bodies decide cases related to international responsibility of the EU in different areas of law. Finally, possible formation of *lex specialis* in case of the EU is assessed and the following three criteria for attribution of conduct and allocation of international responsibility between EU and its Member States are identified: i) nature of EU competence, ii) actors, and iii) remedies.

It is concluded that in the areas of exclusive competence, a conduct of EU organs or agents is always attributable to the EU. Whereas in areas of shared competence, a decisive factor is an actor who performs specific conduct. In order to decide on attribution of conduct to the EU or its Member States, the effective control criteria should be followed. Furthermore, especially in the area of human rights, the existence of remedies and their nature prevailing in the particular legal regime are significant factors. Therefore in order to ensure the proper protection of rights of third parties and proper functioning of the specific legal regime, courts may apply international responsibility to the EU Member States even in cases when they are implementing EU law.

Įteikta 2014 m. rugsėjo 3 d.

Priimta publikuoti 2014 m. spalio 15 d.