

ES KONSTITUCINĖS SUTARTIES PROJEKTAS

EUROPOS SĄJUNGOS KONSTITUCINĖS SUTARTIES PROJEKTAS IR ŽMOGAUS TEISĖS

Prof. dr. Saulius Katuoka

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės ir
Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 46 70
Elektroninis paštas skatuoka@ltu.lt

*Pateikta 2004 m. rugsėjo 14 d.
Parengta spausdinti 2004 m. spalio 22 d.*

Pagrindinės sąvokos: Europos Sąjunga, sutartis dėl Konstitucijos Europai, socialinės teisės, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, geras administravimas.

S a n t r a u k a

Svarstomas Europos Sąjungos konstitucinės sutarties projektas patvirtino arba paneigė tam tikras hipotezes, patvirtino arba paneigė politikų ir mokslininkų teiginius apie būsimą Europos Sąjungą, jos sąrangą, puoselėjamas vertybes.

Tyrinėdamas žmogaus teisių problemas Europos Sąjungos teisėje jau anksčiau buvau išreiškęs mintį, kad būtų tikslinga, jog į būsimosios Europos Sąjungos Konstitucijos projektą būtų įtraukta visa Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. Pagrindiniai argumentai palaikant šią idėją buvo tokie: tai atitiktų egzistuojančias konstitucijos tradicijas, nes visų valstybių konstitucijose yra skyrius apie žmogaus teises ir laisves. Taigi atsižvelgiant į valstybių praktiką galima teigti, kad žmogaus teisės ir laisvės yra konstitucijos, kaip pagrindinio įstatymo, reguliavimo dalykas. Antra vertus, žmogaus teisių ir laisvių įtvirtinimas konstitucijos lygiu žmogaus teisių sričiai suteikia prioritetą, pakelia žmogaus teisių institutą į aukštesnį lygį.

Malonu konstatuoti, kad Konvento II darbo grupė „Chartijos klausimai“, svarstydamą rekomendacijas dėl galimo Chartijos įtraukimo formos, buvo vieninga. Grupės nariai rėmė Chartijos įtraukimo idėją tokia forma, kuri padarytų Chartiją teisiškai privaloma ir suteiktų jai konstitucinį statusą [1, p. 22]. Grupės nuomone, tokia svarbi „kartinė kategorija“ kaip pagrindinės žmogaus teisės turėtų rasti savo vietą Sąjungos konstitucinės sutarties sistemoje. Konstitucinės sutarties projekto 7 straipsnyje buvo įtvirtinta nuostata, kad „Sąjunga pripažįsta teises, laisves ir principus, skelbiamus Konstitucijos II dalį sudarančioje Pagrindinių teisių chartijoje“. Taigi galima konstatuoti, kad Konstitucinės sutarties projekte atsirado II dalis, kurioje *in corpore* pateikta Sąjungos pagrindinių teisių chartija.

Toks klausimo sprendimas dar kartą patvirtino Europos Sąjungos vertybių skalę, kurioje vieną iš pagrindinių vietų užima pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms.

Straipsnyje dėmesys sutelkiamas į du klausimus: bendrąsias Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintas teises ir laisves, ypač pabrėžiant teisinės technikos, formuluojant tam tikrų teisių ir laisvių turinį, veikimo ribas, tobulinimo aspektus, ir Chartijoje įtvirtintų teisių ir laisvių apsaugos problemas.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintos bendrosios teisės

Įtraukus Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos tekstą į Konstitucijos projektą, mūsų nuomone, kyla nemažai problemų ir reikėtų pateikti galimus sprendimo variantus.

Chartijos, kaip svarbaus dokumento, tikslas – pagrindinių žmogaus teisių teisinis aiškumas. Iš čia kyla probleminis klausimas dėl Chartijoje įtvirtintų konkrečių žmogaus teisių turinio. Konvento darbo grupė, rekomendavusi įtraukti Chartiją į Konstitucijos projektą, šiuo klausimu pateikė keletą kardinalių pasiūlymų.

Chartijos turinys, darbo grupės nuomone, parodo bendrą susitarimą, kurį pasiekė Konventas, turintis pakankamai žinių žmogaus pagrindinių teisių srityje. Todėl darbo grupė padarė išvadą, kad visą Chartiją, taip pat joje įtvirtintas teises ir principus, preambulę, jos bendrąsias nuostatas Konventas turi gerbti ir nesiimti svarstyti iš naujo. Taigi darbo grupė mano, kad galimi tam tikri projekto pakeitimai, ypač tie, kurie susiję su Chartijos įtraukimo į Konstitucinę sutartį faktą, tačiau esmė lieka nepakitusi.

Reikia pabrėžti, kad konkrečių teisių turinys, ypač jų aiškinimas, gali keistis. Analizuodami, pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, pastebime, kad kai kurių teisių turinio aiškinimas yra pakitęs, lyginant paskutinius ir ankstesnius Teismo sprendimus. Tačiau siekiant teisinio konkrečios teisės ir laisvės tikrumo būtina nustatyti šios teisės ir laisvės veikimo ribas. Be abejonės, tai tikslinga padaryti dokumente, kuris įtvirtina konkrečias teises ir laisves – šiuo atveju turime galvoje Chartiją.

Žmogaus teisių teorijoje vyrauja nuomonė, kad greta straipsnio, nurodančio konkrečią teisę, turi būti ir vadinamasis horizontalusis straipsnis, nusakantis šios teisės galiojimo ribas. Šiame kontekste reikia peržiūrėti visas Chartijoje įtvirtintas teises, ypač tas, kurios susijusios su siekiamu rezultatu. Tai dažniausiai būna socialinės teisės.

Kalbant apie socialines teises reikia pažymėti, kad šios teisės nėra suderintos valstybėse Europos Sąjungos narėse. Socialinių teisių srityje kiekviena valstybė pagal savo ekonomines galias sprendžia, koku lygiu užtikrinti socialines teises, kokia apimtimi jas taikyti ir kas yra socialinių teisių subjektai.

Įtvirtinus socialines teises Chartijoje, o drauge ir Konstitucijoje, jos patenka į pagrindinių teisių sąrašą. Atkreipiu dėmesį į Chartijos pavadinimą – Pagrindinių teisių chartija.

Socialinės teisės, būdamos pagrindinių teisių lygio, privalo turėti atitinkamas teisinio tikrumo ribas. Šios ribos turi būti reljefiškai apibrėžtos. Mūsų nuomone, prie kiekvienos socialinės teisės turi būti suformuluotas šios teisės apimtį nusakantis reikalavimas, kurį nustato nacionaliniai įstatymai ir praktika. Taigi socialinių teisių teisinis tikrumas bus kur kas aiškesnis, kai bus nustatyti aiškūs socialinės apsaugos standartai, todėl nuoroda į nacionalinius įstatymus ir praktiką šiuo atžvilgiu yra būtina.

Kaip neigiamą teisinio aiškumo pavyzdį galima nurodyti Chartijos 38 straipsnį, kuris numato vartotojų apsaugą. Straipsnis lakoniškai nurodo, kad Europos Sąjunga užtikrina aukšto lygio vartotojų apsaugą.

Deja, reikia konstatuoti, kad šiame straipsnyje kalbama tik apie idėją, tik apie Europos Sąjungos siekį – užtikrinti aukšto lygio vartotojų teisių apsaugą. „Aukšto lygio“ apsaugos standartai taip ir lieka neaiškūs. Todėl šį straipsnį galima aiškinti ne kaip konkrečią socialinę

teisę, o kaip abstrakčią teisės normą, kurioje įtvirtinamas teisės principas – siekis užtikrinti aukšto lygio vartotojų teisių apsaugą.

Natūralu, kad aukšto lygio vartotojų teisių apsaugą turi konkretizuoti Europos Sąjungos nacionaliniai teisės aktai ir patvirtinti atitinkamos valstybės institucijų praktika.

Kalbant šiuo aspektu tinkama reikėtų laikyti Chartijos 18 straipsnio, užtikrinančio verslo laisvę, formuluotę. Verslo laisvė pripažįstama pagal Europos Sąjungos teisę ir šalių įstatymus bei praktiką. Konvento darbe, svarstant Chartijoje įtvirtintas socialines teises, buvo svarstomas klausimas, ar šios teisės bus taikomos ir trečiųjų valstybių piliečiams. Tiesioginio atsakymo į šį klausimą Konstitucijos projekte nerandame. Tačiau Konstitucijos projekto III skirsnyje „Lygybė“ labai plačiai išdėstomi nediskriminavimo pagrindai. Taigi draudžiamas bet koks diskriminavimas dėl lyties, rasės, spalvos, etninės arba socialinės kilmės, genetinių ypatybių, kalbos, religijos arba įsitikinimų, politinių arba bet kokių kitokių pažiūrų, priklausomybės tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo, negalios, amžiaus arba lytinės orientacijos. Iš viso nurodyta 17 nediskriminavimo pagrindų. Palyginti su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos 14 straipsniu, draudžiančiu diskriminaciją, suformuluoti nauji nediskriminavimo pagrindai: dėl genetinių ypatybių, negalios, amžiaus, lytinės orientacijos.

21 straipsnio 2 punkte, taikant Konstituciją, draudžiamas bet koks diskriminavimas – tai dėl pilietybės. Vadinasi, galima daryti išvadą, jei trečiosios valstybės pilietis turi teisę naudotis socialinėmis teisėmis, tai jo atžvilgiu jokia diskriminacija negalima.

Chartijos 52 straipsnyje, kurį sudaro trys dalys, įtvirtintos teisių apimties garantijos. Pirmojoje straipsnio dalyje nurodoma, jog bet koks Chartijos pripažintų teisių ir laisvių ribojimas turi būti numatytas įstatyme, nepažeidžiant šių teisių ir laisvių esmės. Ribojimai gali būti numatyti, jeigu jie būtini, ir tik remiantis proporcingumo principu, ir jei jie dera su Sąjungos pripažintų bendrųjų interesų tikslais, taip pat būtinybe ginti kitų asmenų teises ir laisves. Pažymėtina, kad tai bendra Chartijos norma. Vadinasi, taikant apribojimus konkrečioms Chartijoje įtvirtintoms teisėms ir laisvėms reikės atsižvelgti į aplinkybių visumą: proporcingumo principą, apribojimų būtinumą, Sąjungos pripažintų bendrųjų interesų tikslus, būtinybę ginti kitų asmenų teises ir laisves. Mūsų nuomone, Chartijoje fiksuojami pernelyg bendri kriterijai, kuriais remiantis gali būti ribojamos Chartijos teisės ir laisvės. Esant tokiai padėčiai galima prognozuoti įvairią valstybių praktiką, kol susiformuos aiškūs teisių apribojimo standartai, atsižvelgiant į institucijų, kurios nagrinės peticijas dėl teisės pažeidimų, sprendimus.

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijoje įtvirtintos teisės ir laisvės konstruojamos kitaip. Pačioje normoje numatyti tam tikros teisės apribojimai, nurodant ne bendras, o konkrečias aplinkybes. Pavyzdžiui, Konvencijos 8 straipsnis nurodo, kad kiekvienas turi teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo privatus ir šeimos gyvenimas, būsto neliečiamybė ir susirašinėjimo slaptumas. Antrojoje šio straipsnio dalyje pažymima, kad valstybės institucijos neturi teisės apriboti naudojimosi šiomis teisėmis, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus ir kai tai būtina demokratinėje visuomenėje valstybės saugumo, visuomenės apsaugos arba šalies ekonominės gerovės interesams, siekiant užkirsti kelią viešosios tvarkos pažeidimams ar nusikaltimams, taip pat būtina žmonių sveikatai ar moralei arba kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti.

Būtina pabrėžti, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas skrupulingai laikosi nurodytų aplinkybių, sprenddamas ginčus dėl konkrečių Konvencijoje įtvirtintų teisių pažeidimų ir aiškindamas Konvenciją bei jos protokololus.

52 straipsnio antrojoje dalyje nurodoma, kad Chartijos pripažintos teisės ir laisvės remiasi Bendrijos sutartimis, Europos Sąjungos sutartimi, jos turi būti taikomos laikantis šiose sutartyse apibrėžtų sąlygų ir nustatytų ribų.

Apibūdinant šią nuostatą reikėtų pabrėžti, kad ji pasenusi, turint galvoje faktą, jog Chartija yra sudėtinė Konstitucijos dalis. Todėl pritariame Salonikų projekto pateiktai revizijai, nurodančiai, kad Chartijoje pripažintos teisės aptariamoms kitų Konstitucijos dalių nuo-

statose, įgyvendinamos Konstitucijos apibrėžtomis sąlygomis ir apimtimi. Šiuo atveju pažymima, kad Chartijoje įtvirtintų teisių šaltinis yra Europos Sąjungos Konstitucija.

Teisinėje literatūroje keliamas klausimas dėl valstybių konstitucijų ir ES Konstitucijos santykio. Siūlomos įvairios šių dviejų dokumentų santykio variacijos. Šis klausimas gana svarbus analizuojant šiuos reikšmingus dokumentus žmogaus teisių kontekste.

Mes visiškai pritariame Konvento darbo grupės pasiūlymui dėl Chartijos horizontaliųjų straipsnių redakcinių pakeitimų, taikomų Chartijos 52 straipsnio 4 punktui. Darbo grupės suformuluota 4 punkto redakcija tokia: tiek, kiek ši Chartija pripažįsta pagrindines teises, atsirandančias iš valstybėms narėms bendrų konstitucijų tradicijų, tos teisės aiškinamos nepažeidžiant šių tradicijų. Konstitucijos projekto (Salonikų Konstitucijos projekto variantas) 4 punkto redakcija šiek tiek pakeista. 4 punktą yra toks: kadangi Chartijoje pripažįstamos pagrindinės teisės, išplaukiančios iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, šios teisės turi būti aiškinamos derinant jas su tomis tradicijomis.

Abiejų straipsnio punktų redakcijose fiksuojama pagarba, dėmesys valstybių narių konstitucinėms tradicijoms žmogaus teisių srityje. Mums priimtinesnė būtų imperatyvesnė nuostata, nurodanti, kad Chartijoje įtvirtintos teisės turi būti aiškinamos nepažeidžiant konstitucinių tradicijų. Toks imperatyvumas suprantamas kalbant apie valstybių pagrindinį įstatymą – Konstituciją. Tačiau kartu norėtusi pažymėti, kad Konstitucijos projekte įtvirtinta formuluotė „bendros konstitucinės tradicijos“ yra gana neaiški. Lieka neaišku, ar terminu „bendros“ tradicijos ieškoma bendro vardiklio, kuris sujungtų visų Europos Sąjungos narių konstitucines tradicijas žmogaus teisių srityje. Jeigu atsakymas į šį klausimą būtų teigiamas, tai galėtų kilti tokio pobūdžio klausimų: ar gali kiekviena valstybė turėti savas, jai būdingas, konstitucines tradicijas žmogaus teisių srityje? Ar reikia laikytis bendrų konstitucinių tradicijų, jei konkrečios valstybės žmogaus teisės ir jų apsauga yra kur kas aukštesnio lygio? Į pirmąjį klausimą, be jokios abejonės, galime atsakyti teigiamai. Valstybė kaip suverenas yra pagrindinė žmogaus teisių tradicijų formuotoja. Ir šioje srityje gali būti sukurtos kur kas aukštesnio lygio žmogaus teisių tiek apsaugos, tiek materialiniu atžvilgiu tradicijos.

Mūsų nuomone, kiekvienu atveju reikia orientuotis į konkrečios valstybės konstitucines tradicijas ir neieškoti bendrų konstitucinių teisių tradicijų žmogaus teisių srityje vardiklio.

Antra vertus, reikėtų pažymėti, kad Chartijai tapus sudėtine Konstitucinės sutarties dalimi, valstybės konstitucinės tradicijos žmogaus teisių srityje negali būti žemesnio lygio negu tie standartai, kuriuos nustato Chartija. Be abejonės, ši taisyklė bus taikoma, kai Konstitucinė sutartis taps teisiškai privaloma konkrečiai valstybei.

Mes pritariame ir 52 straipsnio 6 punktui, kuris buvo suformuluotas kaip naujas ir kuriame nurodoma, jog Chartijoje būtina atsižvelgti į šalių įstatymus ir praktiką. Taigi aiškinant ir taikant žmogaus teises būtina atsižvelgti į faktą, kad pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių garantas yra valstybė. Būtent nuo valstybės įstatymų ir praktikos priklauso žmogaus teisių bei laisvių apimtis bei garantijos.

Tačiau žmogaus teisių ir laisvių srityje pasitikėti vien valstybe vargu ar tikslinga. Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai priimti valstybių Europos Vadovų Tarybų narių nenaudai, sprendimai, kuriais fiksuojami valstybių konkrečių Konvencijos teisių ir laisvių pažeidimai, akivaizdžiai tai patvirtina.

Chartijos preambulėje nurodyti pagrindiniai žmogaus teisių ir laisvių šaltiniai. Preambulėje pažymima, kad Chartijoje patvirtinamos teisės, išplaukiančios iš valstybių narių konstitucinių tradicijų, bendrų tarptautinių įsipareigojimų, Europos konvencijos dėl žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos, Europos Sąjungos ir Europos Vadovų Tarybos priimtų socialinių chartijų, taip pat Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos.

Be jokios abejonės, šie šaltiniai yra žmogaus teisių apsaugos garantai. Todėl šiame kontekste, svarstydami šaltinių rūšis, mes norime pažymėti, kad būtina papildyti 52 straipsnį 7 savarankišku punktu, pažyminčiu, jog šioje Chartijoje užfiksuotų teisių ir laisvių turinys turi

būti aiškinamas atsižvelgiant į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bei Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką.

Šiuo straipsnio papildymu siekiama kelių tikslų. Pirmiausia per nurodytų teismų išnagrinėtas bylas bus tikrinama valstybės įstatymų, valstybės institucijų praktika, kaip ji atitinka Chartijoje užfiksuotas žmogaus teises ir laisves. Ir antra, bus fiksuojami konkretūs Chartijoje ir Žmogaus teisių konvencijoje įtvirtintų teisių pažeidimai. Per šių institucijų praktinę veiklą bus atskleistas konkretus žmogaus teisių ir laisvių turinys.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintų teisių apsaugos mechanizmas

Žmogaus teisių apsauga ilgą laiką buvo siejama tik su mechanizmu, kurį įtvirtino valstybės vidaus teisė. Žmogaus kaip subjekto veikla buvo ribota, nes toks subjektas veikti galėjo tik valstybės viduje. Klasikinėje tarptautinėje teisėje žmogaus kaip tarptautinės teisės subjekto klausimas apskritai nebuvo keliamas, nes vieninteliu ir pagrindiniu tarptautinės teisės subjektu buvo laikoma valstybė. Tuo remiantis galima konstatuoti, kad žmogaus teisių apsauga ilgą laiką buvo užtikrinama tik naudojantis valstybių teisinėmis vidaus gynybos priemonėmis.

Lūžis šiuo klausimu įvyko tik 1953 m., kai įsigaliojo Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Viena iš Konvencijos ypatybių yra ta, kad jos pagrindu buvo sukurta tarptautinė Konvencijoje įtvirtintų teisių apsauga, panaudojant specialiai tam įkurtas tarptautines institucijas. Priėmus Konvencijos 11 protokolą (jis įsigaliojo 1998 m. lapkričio 1 d.), nuolat veikiančia institucija, užtikrinančia žmogaus teisių apsaugą, tapo Europos Žmogaus Teisių Teismas. Teismas ne tik nagrinėja peticijas dėl Konvencijoje įtvirtintų teisių ir laisvių pažeidimo, bet ir teikia konsultacines išvadas Konvencijos ir jos protokolų aiškinimo klausimais.

Europos Sąjungai prisijungus prie šios Konvencijos, Žmogaus Teisių Teisme bus teisėjas iš Europos Sąjungos, todėl ginčai dėl šios konvencijos pažeidimų galės būti nagrinėjami būtent šiame teisme. Kol tai neįvyko, į šitaip susiklosčiusią padėtį teismas reagavo priimdamas sprendimą vienoje iš nagrinėtų bylų.

1999 m. Europos Žmogaus Teisių Teismas byloje Matthews prieš Jungtinę Karalystę pareiškė, kad Europos Bendrijos aktai negali būti ginčijami šiame teisme, nes Europos Bendrija nėra Europos žmogaus teisių konvencijos šalis. Kartu teismas pažymėjo, kad Konvencija nedraudžia kompetencijos perdavimo tarptautinėms organizacijoms galimybės, tačiau Konvencijoje įtvirtintos teisės šiuo atveju turi būti apsaugotos, nes valstybės Konvencijos šalys lieka už tai atsakingos ir perdavus kompetenciją [2].

Taigi Europos Sąjungai prisijungus prie Europos žmogaus teisių ir laisvių konvencijos, Europos Sąjungos piliečiai galės kreiptis į Žmogaus Teisių Teismą dėl Konvencijoje įtvirtintų teisių ir laisvių pažeidimų. Tą iš esmės piliečiai galėjo padaryti ir dabar, nes visos Europos Sąjungos valstybės yra Europos Vadovų Tarybos narės ir visos yra ratifikavusios Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvenciją.

Per Konvento II darbo grupės „Chartijos klausimai“ diskusijas ir iš ekspertų klausimų paaiškėjo, kad dviejų teisių autonomijos principas neturėtų sukelti teisinių kliūčių Sąjungai prisijungti prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos. Teisingumo Teismas išlieka aukščiausiasis Sąjungos teisės klausimų ir Sąjungos aktų galiojimo arbitras. Europos Žmogaus Teisių Teismas galėtų būti traktuojamas ne kaip aukščiausiasis teismas, bet kaip specializuotas teismas, išoriškai kontroliuojantis Sąjungos tarptautinės teisės įsipareigojimų vykdymą prisijungus prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos. Ekspertų nuomone, Teisingumo Teismo vaidmuo būtų analogiškas nacionalinių konstitucinių ar aukščiausiųjų teismų vaidmeniui santykiuose su Strasbūro teismu šiuo metu [3, p. 31].

Išanalizavus Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją galima teigti, kad dėl Chartijoje įtvirtintų teisių pažeidimo galima kreiptis į įvairias Europos Sąjungos institucijas. Taigi galime išskirti teisminę ir neteisminę žmogaus teisių apsaugą Europos Sąjungos viduje.

Iš neteisminių institucijų, į kurias gali kreiptis Europos Sąjungos pilietis, išskirtume Europos ombudsmeno ir Parlamento institucijas.

Taigi, remdamasis Chartijos 43 straipsniu, kiekvienas Europos Sąjungos pilietis arba kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo, gyvenantis arba turintis oficialią būstinę valstybėje narėje, turi teisę skųstis Europos ombudsmenui dėl nekompetentingo Sąjungos institucijų bei agentūrų administravimo. Galima teigti, kad į ombudsmeną galima kreiptis dėl 41 straipsnyje įtvirtintos teisės į gerą administravimą pažeidimo¹. Teisės į gerą administravimą turinys kol kas nėra aiškus. Tiesa, pačiame straipsnyje pažymima, kad į šią teisę įeina:

- kiekvieno asmens teisė būti išklaustomas prieš taikant individualią priemonę, kuri jam turėtų neigiamą poveikį;
- kiekvieno asmens teisė susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo;
- administracijos pareiga pagrįsti savo sprendimus.

Šie trys patikslinimai, be abejonės, yra svarbūs, tačiau, mūsų nuomone, visiškai neatskleidžia teisės į gerą administravimą turinio.

1995 m. ombudsmeno ataskaitoje teisės į gerą administravimą sąvoką buvo pabandyta atskleisti kur kas plačiau. Imdamas kaip pagrindą neigiamus požymius, ombudsmenas pabrėžė, kad netinkamas administravimas yra ES institucijų ir pareigūnų veiklos neatitiktis ES pagrindinėms sutartims, kitiems teisės aktams, taip pat ir Europos Teisingumo Teismo sprendimų ir pagrindinių teisių principų nesilaikymas. Netinkamas administravimas apima ES institucijų ir pareigūnų aplaidumą, piktnaudžiavimą įgaliojimais, nesąžiningą arba netinkamą pareigų vykdymą, diskriminacinius veiksmus, atsisakymą pateikti informaciją, netinkamą informacijos pateikimą [4].

1999 m. liepos mėn. Europos Sąjungos Parlamentui, Komisijai ir Tarybai buvo pateiktas Gero administravimo kodekso projektas [5].

Kodekse nustatytos tiek subjekto, tiek materialinės veikimo ribos. Kodekso nuostatos bus taikomos visiems Europos Sąjungos pareigūnams ir darbuotojams, visiems santykiams, kurie atsiranda Europos Sąjungos institucijoms bendraujant su visuomene. Kaip pažymima Kodekso 3 straipsnyje, jis nėra taikomas santykiams tarp institucijų ir darbuotojų. Gero administravimo modelis turi būti grindžiamas teisėtumo, nediskriminavimo, objektyvumo, proporcingumo, teisingumo, mandagumo principais. Pažymėtina, kad Kodekse atskleistas šių principų turinys.

Ombudsmenas gali atlikti tyrimą dėl gero administravimo teisės pažeidimo savo iniciatyva arba remdamasis skundu. Nustatęs teisės pažeidimą administravimo srityje, ombudsmenas informuoja atitinkamą instituciją. Ši per tris mėnesius turi pateikti atsakymą dėl minėto pažeidimo. Galutinę išvadą dėl pažeidimo ombudsmenas pateikia Europos Parlamentui ir atitinkamai institucijai. Konstatavęs pažeidimą, ombudsmenas prašo konkrečios institucijos atkurti pažeistą teisę. Taigi galime konstatuoti, kad ombudsmeno sprendimas neturi privalomos galios ir yra rekomendacinio pobūdžio. Antra vertus, reikia pažymėti, kad ombudsmeno sprendimus Europos Sąjungos institucijos stengiasi vykdyti.

Chartijai tapus sudėtine Europos Sąjungos Konstitucijos dalimi, padėtis, mūsų nuomone, turėtų keistis. Jeigu ombudsmeno kompetencijai ir toliau priklausys teisės į gerą administravimą apsauga, ombudsmeno sprendimai dėl minėtos teisės pažeidimo turėtų būti privalomi. Chartijos 41 straipsnio 3 punkte taip pat užfiksuota nuostata, jog kiekvienas as-

¹ Europos Sąjungos konstitucinės sutarties projekto lietuvių kalba 41 straipsnyje vartojamas terminas „racionalaus administravimo teisė“. Prancūzų kalba išleistame Konstitucinės sutarties projekte yra terminas „Droit a une bonne administration“. Terminą „bonne administration“ tikslinga versti „geras administravimas“. Antrame patikslintame Sutarties dėl Konstitucijos Europai lietuvių kalba leidinyje jau vartojamas terminas „geras administravimas“.

muo turi teisę, kad Sąjunga pagal valstybėms narėms bendrus teisės principus atlygintų žalą, kurią atlikdami savo pareigas padarė Sąjungos institucijos ar jų tarnautojai. Taigi ombudsmeno kompetencijai turėtų priklausyti ne tik gero administravimo pažeidimo konstatavimas, bet ir sprendimas dėl žalos atlyginimo.

Tokiomis aplinkybėmis turėtų būti numatyta galimybė apskųsti ombudsmeno sprendimą teismo institucijai. Šiuo atveju aš neįvardiju Europos Bendrijų Teisingumo Teismo, nes iki šiol neaišku, kokia teismo institucija užtikrins Chartijos nuostatų teisminę gynybą. Viename iš straipsnių esame išsakę nuomonę dėl naujo kontrolės mechanizmo, kuriuo būtų ginamos Chartijos teisės, sukūrimo [6, p. 13].

Konvento II darbo grupė „Chartijos klausimai“ aptarė dabartinę Sąjungos priemonių sistemą, kuria gali naudotis asmenys visų pirma dėl jų pagrindinės teisės į veiksmingą teisminę apsaugą. Grupė išnagrinėjo siūlymą sukurti specialią pagrindinių teisių apsaugos procedūrą prieš kreipiantis į Teisingumo Teismą. Deja, dauguma narių abejojo tokiu siūlymu. Tačiau darbo grupė pažymėjo, kad piliečiams būtų naudinga, jei jiems būtų suteikta galimybė pasinaudoti Sąjungos apsaugos priemonių sistema [7, p. 34].

Taigi teisminės Chartijoje įtvirtintų teisių ir laisvių gynybos problema išlieka ir reikalauja detalios analizės ir tam tikrų sprendimų.

Chartijos 44 straipsnyje peticijos teisė, pagal kurią kiekvienas Sąjungos pilietis ir kiekvienas fizinis asmuo, nuolat gyvenantis kurioje nors valstybėje narėje, arba juridinis asmuo, kurio buveinė yra valstybėje narėje, turi teisę pateikti peticiją Europos Parlamentui.

Peticijos registruojamos Europos Parlamente ir siunčiamos Peticijų komisijai, kuri tikrina, ar peticija susijusi su Europos Bendrijų teise. Šiuo atveju peticija pateikiama dėl valstybių narių veiksmų, susijusių su Europos Bendrijų teisės aktais. Peticijų komisijos sprendimas valstybėms narėms yra rekomendacinio pobūdžio. Kaip ir ombudsmeno atveju, teisinė padėtis, Chartijai tapus sudėtine Konstitucijos dalimi, turėtų keistis. Nustačius žmogaus teisių pažeidimą, negali būti priimami rekomendacinio pobūdžio sprendimai. Sprendimai turi būti įpareigojantys ir kartu sprendžiantys žalos atlyginimo klausimą.

Taigi galima konstatuoti, kad Chartijoje įtvirtintų žmogaus teisių apsaugos klausimas lieka neišspręstas. Tačiau tampa aišku, kad Chartijai tapus sudėtine Konstitucijos dalimi, visos žmogaus teisės yra ne tik svarbios, bet ir saugomos. Turi būti užtikrinta teisinė visų subjektyvių teisių, kylančių iš Europos Sąjungos teisės aktų, apsauga. Ir nebūtinai žmogaus teisių apsauga turi būti teisminė – svarbu, kad ji būtų veiksminga.

Išvados

1. Pagrindinis Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos kaip teisiškai reikšmingo dokumento tikslas – siekti pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių turinio teisinio aiškumo. Todėl šalia straipsnio, kuris įvardija konkrečią teisę, turi būti ir horizontalusis straipsnis, nusakantis šios teisės veikimo ribas, patikslinantis jos turinį.

2. Ypač svarbu nustatyti socialinių teisių, kurios priklauso naujos kartos teisėms, teisinio reguliavimo ribas. Nustatant socialinės apsaugos standartus, būtina daryti nuorodą į Europos Sąjungos aktus arba nacionalinius įstatymus arba praktiką.

3. Chartijoje įtvirtinta formuluotė „bendros konstitucinės tradicijos“ yra ydinga. Visų pirma kiekviena valstybė gali turėti savas, jai būdingas konstitucines tradicijas žmogaus teisių srityje. Antra, kiekviena valstybė turi siekti kuo aukštesnių žmogaus teisių standartų tiek materialiu, tiek apsaugos atžvilgiu.

4. Reikia pripažinti, kad Chartijoje žmogaus teisių apsaugos mechanizmas nėra nustatytas. Chartijai tapus sudėtine Konstitucijos dalimi, visos joje įtvirtintos teisės tampa teisiškai reikšmingos. Todėl visoms subjektyvioms teisėms, kylančioms iš Europos Sąjungos Konstitucijos, turi būti nustatytas teisinis apsaugos mechanizmas.

Teisinis apsaugos mechanizmas nebūtinai turi būti siejamas vien tik su Europos Bendrijų teismu. Šio mechanizmo sistemoje turi būti ir Europos ombudsmenas, Peticijų komisija ir, be abejonės, teismas, kuris galėtų būti ir specializuotas.



LITERATŪRA

1. II darbo grupės „Chartijos klausimai“ baigiamoji ataskaita Conv 354/02 knygoje „Europos Ateities Konvento dokumentai: darbo grupių įgaliojimai ir išvados. Sąsiuvinys Nr. 2. – Vilnius, 2003.
2. Application No 24833/94. Reports of Judgments and Decisions. 1999-1, para 32.
3. Europos ateities konvento dokumentai (Darbo grupių įgaliojimai ir išvados). Sąsiuvinys Nr. 2. – Vilnius, 2003.
4. The European Ombudsman, 1995 Annual report. www.euro-ombudsman.eu.int
5. The European Ombudsman, Draft recommendation. Code of good administrative behaviour (PDF).
6. Katuoka S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės // Jurisprudencija. Mokslo darbai. LTU, 2003. T. 44(36).
7. Europos Ateities Konvento dokumentai: Darbo grupių įgaliojimai ir išvados. Sąsiuvinys Nr. 2. – Vilnius, 2003.



Draft Constitutional Treaty of the European Union and Human Rights

Prof. Dr. Saulius Katuoka

Law University of Lithuania

Keywords: The European Union; treaty on the Constitution for Europe; social rights; EU Charter of fundamental rights; good administration.

SUMMARY

The debated Draft constitutional treaty of the EU has both confirmed and denied certain hypothesis, statements of politicians and scholars relating to the future EU, its institutional structure and the values that it is grounded upon.

Analysing human rights problems in the EU law I have opined that it would be reasonable to fully incorporate the EU charter on fundamental rights to the draft constitutional treaty. The major arguments for this idea were: it would reflect the already existent constitutional traditions of the member states, because all constitutions of the member states contain a chapter on human rights and freedoms. Consequently, in the light of the state practice it might be claimed that human rights and freedoms constitute a subject matter to be governed by the constitution as a basic law. Furthermore, enshrining human rights and freedoms on a constitutional level grants priority to human rights and elevates them to a higher legal level.

I am pleased to note that the 2nd working group on the future of the European Charter of fundamental rights was unanimous in its consideration of the recommendations on the manner of incorporation of the Charter to the Constitution. The members of the group supported the idea of incorporation of the Charter in such a form which would make the Charter legally binding and would

grant it a constitutional status [1, 22]. The position of the group was that such a 'basic category' as fundamental human rights should find their way in the Treaty on EU constitution. Draft Article 7 of the Constitutional Treaty provides that "the Union shall recognise the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights which constitutes Part II of the Constitution." It follows that Part II of the Draft Treaty establishing the Constitution for Europe in corpore encompasses the Charter of the fundamental rights.

Such a resolution of the issue has once again reaffirmed that respect to human rights is of an exceptional importance in the EU scale of values.

The article focuses on two questions: general issues of rights and freedoms enshrined in the EU fundamental Charter, with a particular emphasis on the questions of legal technique formulating certain rights and freedoms, their scope, and a possibility to improve it, and also the problems concerning the enforcement of the rights enshrined in the Charter.

