

BENDRIEJI TEISĖS DERINIMO SU ES TEISE KLAUSIMAI

EUROPOS SAJUNGA IR ŽMOGAUS TEISĖS

Prof. dr. Saulius Katuoka

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės ir
Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 46 69
Elektroninis paštas skatuoka@ltu.lt

Pateikta 2003 m. birželio 13 d.

Parengta spausdinti 2003 m. spalio 20 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės teisės katedros vedėja profesorė
dr. Toma Birmontienė ir šio fakulteto Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedros docentas
dr. Justinas Žilinskas*

S a n t r a u k a

Straipsnis parengtas pranešimo „Europos Sąjunga ir žmogaus teisės“, skaityto Lietuvos teisės universiteto Tarptautinės teisės ir Europos Sąjungos teisės instituto 2002 m. lapkričio mėnesį organizuotoje konferencijoje „Lietuvos teisės derinimo su Europos Sąjungos teise aktualijos“ pagrindu.

Straipsnio tema *Europos Sąjunga ir žmogaus teisės* yra aktuali, o šiame etape ir problemiška, nes žmogaus teisės, kaip tam tikros visuomenės vertybės, niekada nepraranda savo vertės, o būdamos dinamiškos bei evoliucinės, nuolat keičiasi tiek kiekybine, tiek kokybine prasme. Todėl darau išvadą, kad žmogaus teisės, kaip teisinė kategorija, reikalauja nuolatinio tyrinėtojų dėmesio.

Straipsnio tema gana plati, todėl dėmesys sutelkiamas į dvių pagrindinių klausimų – Europos Sąjungos kaip ypatingos teisės sistemos ir žmogaus teisių Europos Sąjungoje raidos bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos kaip naujo pobūdžio dokumento analizę.

Straipsnyje atskleidžiamos Europos Sąjungos pastangos užtikrinti žmogaus teises, pateikiamos pirmosios bylos žmogaus teisių klausimais, kurias išnagrino Europos Teisingumo Teismas, pažymima, kad prieš priimant Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją ES žmogaus teisių apsaugos norminis pagrindas buvo trys šaltiniai:

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (toliau – Europos žmogaus teisių konvencija);

ES valstybių konstitucijos;

Bendrieji ES principai, įtvirtinantys ir saugantys žmogaus teises.

Straipsnyje šie žmogaus teisių apsaugos šaltiniai glaustai apibūdinami.

Aptariant Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją dėmesys sutelkiamas į ES institucijų požiūrį į šį naujovišką dokumentą. Kartu išryškintas ir valstybių ES narių požiūris į Chartijos statusą. Straipsnyje taip pat analizuojama Chartijos ir Europos žmogaus teisių konvencijos santykio problema.

Europos Sąjungos kaip ypatingos teisės sistemos ir žmogaus teisių apsaugos Europos Sąjungoje raida

Rašant šiuo klausimu, būtina pabrėžti, kad ES teisės sistema – savarankiška, egzistuojanti šalia tokių teisės sistemų kaip tarptautinė teisė bei nacionalinė teisė. Šios sistemos

savarankiškumą patvirtino Europos Teisingumo Teismas Van Gend en Loos ir Costos bylose [1, p. 2; 2, p. 1141].

Suprantama, kad pradiniam Europos Bendrijų atsiradimo bei raidos etape daugiausia dėmesio buvo skiriama ekonominiams, ūkiniais klausimams, turint tikslą sukurti bendrąją rinką. Šis tikslas ES išlieka ir dabar, tačiau, praėjus daugiau kaip keturiasdešimt metų, kai įkurta organizacija, prasiplėtė organizacijos tikslai bei funkcijos. ES laipsniškai tampa politine, monetarine ar net gynybine organizacija. Jos interesų objektu tampa ir žmogaus teisės. Remiantis norminiu pagrindu, drąsiai galima teigti, kad vienas iš svarbiausių ES teisės principų yra žmogaus teisių apsaugos principas. Šio principo atsiradimui bei įsitvirtinimui atitinkamą reikšmę turėjo Europos Teisingumo Teismo sprendimai. Šeštojo dešimtmečio pabaigoje Europos Teisingumo Teismas jau buvo išnagrinėjęs nemažai bylų žmogaus teisių klausimais.

Norėčiau paminėti vieną iš pirmųjų Europos Teisingumo Teismo sprendimų 1969 m. lapkričio 12 d. Stauder byloje. Pateiksiu trumpai šios bylos fabulą. Vokietijos pilietis Stauder pagal Bendrijos socialinio aprūpinimo pašalpų sistemą (atkreipiu dėmesį, kad tokios sistemos buvimas jau *ipso facto* rodo, kad Europos Bendrija jau tuo metu rūpinosi socialinėmis žmogaus teisėmis) gaudavo nuolaidų sviestui pirkti. Šis asmuo kreipėsi į Vokietijos teismus, nurodydamas, kad tapatybės atskleidimas, gaunant lengvatą, jį žemina kaip žmogų. Vokietijos teismas kreipėsi į Europos Teisingumo Teismą dėl išvados šiuo klausimu. Teismas, išnagrinėjęs bylą, pareiškė, kad tinkamai aiškinant Bendrijos suteiktą lengvatą, kupone sviestui gauti neturi būti nurodoma sviesto gavėjo pavardė. Būtent toks nuostatos aiškinimas, Europos Teisingumo Teismo nuomone, nepažeistų žmogaus teisių, įtvirtintų Bendrijos teisės principuose [3, p. 414]. Dėl laiko stokos mes neapžvelgsime kitų su žmogaus teisėmis susijusių bylų. Tačiau galima pažymėti, kad Europos Teisingumo Teismas gynė teisę į teisingą teismo procesą, teisę į nuosavybę, teisę į advokato ir kliento konfidencialumą, religines teises [4].

Europos Sąjungos Maastrichto sutartyje (I skyriaus „F“ straipsnyje), pasirašytoje 1992 m., pasakyta: „Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, ir teises, kylančias iš visoms valstybėms narėms bendrų konstitucinių teisės tradicijų, kaip bendruosius Bendrijos teisės principus“.

Taigi šiuo laikotarpiu ES žmogaus teisių apsaugos norminis pagrindas buvo trys šaltiniai:

- 1) Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija;
- 2) ES valstybių konstitucijos;
- 3) Bendrieji ES principai, įtvirtinantys ir saugantys žmogaus teises.

Pirmasis šaltinis – Europos žmogaus teisių konvencija – suformavo svarbiausių žmogaus teisių katalogą, tiesa, negausų, apimantį tik 12 teisių ir laisvių. Tačiau ši Europos žmogaus teisių konvencija numatė efektyvų, tarptautinį regioninį žmogaus teisių apsaugos mechanizmą.

Kalbant apie ES valstybių konstitucines tradicijas reikia pažymėti, kad visose šių valstybių konstitucijose įtvirtintas žmogaus teisių ir laisvių katalogas. Tiesa, šio katalogo apimtis skirtinga. Plačiausią žmogaus teisių ir laisvių sąrašą įtvirtina Vokietijos Konstitucija, o Danijos Konstitucijoje įtvirtintas ribotas žmogaus teisių ir laisvių sąrašas.

Šį faktą konstatavus, galima daryti išvadą, kad valstybių pagrindinių įstatymų neatsiejamas elementas yra skyrius apie žmogaus teises. Žmogaus teisių institutui toks dėmesys turi svarbios reikšmės. Visų pirma valstybė suteikia prioritetą žmogaus teisėms, nes jos įtvirtinamos aukščiausią teisinę galią turinčiame akte. Antra, konstitucijose suformuluojamas atitinkamas žmogaus teisių ir laisvių katalogas.

Jeigu plėtojantis ES bus priimta ES Konstitucija, manytume, kad vienas šios Konstitucijos skyrius turi būti apie žmogaus teises ir laisves. Tokio skyriaus tikslas – suformuoti platų, išsamų, atitinkantį šiuolaikines realijas žmogaus teisių ir laisvių katalogą.

Tokią nuomonę yra išsakęs Europos Komisijos pirmininkas Romanas Prodis, kalbėdamas apie ES ateitį. „Europos Sąjungai reikia baigtos Konstitucijos. Pagrindinių teisių chartija turėtų tapti pirmąja šio konstitucinio proceso dalimi“.

Būtent Komisijos pavedimu parengti keli būsimos Konstitucijos projektai [5]. Manytume, kad žmogaus teisių klausimas priklausytų vadinamajai „mišriai“ ES ir jos valstybių narių kompetencijai. Šioje srityje galiotų subsidiarumo principas, reiškiantis, kad žmogaus teisių apsaugą turi stengtis užtikrinti tas subjektas, kuris turi galimybių tai sėkmingiau padaryti.

Vienas iš pagrindinių bendrųjų ES principų žmogaus teisių srityje yra žmogaus teisių apsaugos principas. Kalbant apie kitus bendruosius ES teisės principus reikia pažymėti, kad, pavyzdžiui, subsidiarumo, teisinės tikrovės ir kiti principai taip pat taikomi žmogaus teisių apsaugos srityje [6, p. 437–459].

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija – naujo pobūdžio dokumentas

Priimant Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją buvo siekiama ne tik užtikrinti, kad ES institucijose būtų gerbiamos žmogaus teisės, bet ir viename dokumente susisteminti visas pagrindines teises, įtvirtintas skirtinguose Europos Bendrijų ir tarptautinės teisės šaltiniuose, Europos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje [7, p. 127–142]. Kartu buvo siekiama padaryti šias teises labiau suprantamas paprastiems piliečiams.

Formaliai vertinant Chartija yra ES institucijų parengtas susitarimas. Tokių susitarimų galia pasireiškia per jų privalomąjį pobūdį tik pačioms institucijoms. Tačiau pats Chartijos parengimas rodo, kad jos negalima laikyti paprastu instituciniu susitarimu. Ne tik Konvento sudarymas, bet ir tas faktas, kad Chartija buvo rengiama „tarsi turėsianti ateityje teisinę galią“, skiria ją nuo tokių susitarimų. Tai patvirtina ir pačių ES institucijų pozicijos dėl Chartijos taikymo ir statuso ateityje.

Chartijos 51 straipsnis apibrėžia Chartijos taikymo sritis. Chartijos nuostatos skirtos ES institucijoms ir organams, atsižvelgiant į subsidiarumo principą, ir valstybėms narėms, tik kai jos taiko ES teisę¹.

Komisijos nuomone, Chartija yra instrumentas, skirtas patikrinti, kaip ES institucijos ir valstybės narės, taikydamos ES, laikosi žmogaus pagrindinių teisių apsaugos principo. Nepaisant šiandieninio deklaratyvaus šio dokumento pobūdžio, Chartija anksčiau ar vėliau turės tapti ES sutarčių dalimi [8]. Komisijos nuomone, Chartijos tekstas buvo rašomas taip, kad jį būtų galima kuo paprasčiau įtraukti į ES sutartis: arba į ES sutarčių teksto dalį „Pagrindinės teisės“, arba į protokolą, pridedamą prie ES sutarčių. Komisijos prezidento R. Prodzio nuomone, Chartija įpareigojo institucijas laikytis jos nuostatų teisės aktų kūrimo procese bei kitose institucijų veiklos srityse ir ji galėtų tapti pirmąja ES konstitucijos dalimi. 2001 m. kovo 13 d. Komisija priėmė sprendimą 380/3, kuriame nustatyta, kad bet koks norminio akto pasiūlymas gali būti priimtas tik nustačius, ar jis atitinka Chartijos nuostatas, kiekviena direktyva ar reglamentas, susijęs su žmogaus teisių klausimu, privalo turėti nuorodą į Chartijos nuostatas.

Chartija nėra naujas dokumentas. Ji susiejo į vieną visumą pilietines, politines, ekonomines, socialines ir kitas teises, kurios jau buvo žinomos. To iš esmės nebuvo padariusi nė viena nacionalinė valstybė ir nė viena tarptautinė organizacija.

Europos Parlamentas yra aktyviausia ES institucija žmogaus teisių apsaugos srityje. Jis ne kartą yra pabrėžęs, jog trūksta steigimo sutarčių žmogaus teisių apsaugos klausimais. Europos Parlamentas aktyviai ir nuosekliai remia ES Konstitucijos idėją ir siūlymą įtraukti Chartiją į ES sutartį². Dar rengiant Chartiją Europos Parlamentas pareiškė, kad iki tol, kol

¹ Terminas „organas“ reiškia bet kurią instituciją, įsteigtą remiantis EB sutartimi arba antrinės teisės šaltiniu.

² 1994 m. vasario 10 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl ES Konstitucijos (A3–0064/94). Joje buvo siūloma iki 1996 m. tarpvyriausybinių konferencijų sušaukti Europos Konventą, apsvarstyti Europos Parlamento Institucinių reikalų komiteto parengtą Europos Sąjungos Konstitucijos projektą ir, Europos Parlamentui sutikus, pradėti ES Konstitucijos priėmimo procesą. 2000 m. gegužės 31 d. Europos Parlamento rezoliucijoje dėl Nicos sutarties ir Europos Sąjungos ateities (2001/2022 (INI)) pažymima, jog Europos Parlamentas „atnaujiną savo įsipareigojimą laikytis Chartijoje pripažįstamų teisių ir laisvių; su pasitenkinimu pažymi, kad Komisija ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismas jau pareiškė, kad elgsis taip pat, ir ragina kitas Sąjungos institucijas bei organus

Chartijai nebus suteiktas privalomas pobūdis, ji bus laikoma Parlamento įstatymu, ir Europos Parlamentas ja remsis visuose teisės aktuose, susijusiuose su ES piliečių teisėmis. Europos Parlamentas 2000 m. spalio 25 d. Rezoliucijoje dėl sutarčių konstitucionalizavimo (A5–0289/2000) dar kartą patvirtino savo norą „įtraukti pagrindines ES vertybes, piliečių teises ir veiksmingą ES institucijų organizavimą į konstitucinį dokumentą“. Europos Parlamento nuomone, tokį dokumentą galėtų sudaryti pagrindinės konstitucinės nuostatos, apibrėžiančios ES tikslus, pagrindinių teisių apsaugą, ES pilietybę, kompetencijų paskirstymą ir institucinius klausimus; visos kitos, įskaitant ir bendrąsias politikas reglamentuojančias nuostatas, būtų išdėstytos protokoluose, pridėtuose prie sutarties.

2000 m. gegužės 31 d. Europos Parlamento rezoliucijoje dėl pagrindinių teisių chartijos rengimo (A5–0064/2000) tvirtinama, kad ekonominį Europos integracijos aspektą privalo pakeisti tikra politinė, demokratinė ir socialinė sąjunga. Pagrindinės socialinės laisvės turi būti sustiprintos ir išplėtos ES lygiu. Chartija, kaip ir nacionalinės valstybių narių nuostatos dėl pagrindinių teisių, jokių būdu negali prieštarauti Europos žmogaus teisių konvencijai. Pabrėžiama, kad Chartija, kaip neprivalomo pobūdžio dokumentas, tik išvardijantis jau įtvirtintas teises, nuviltų teisėtus ES piliečių lūkesčius, todėl Chartija turi būti pagrindinė ES konstitucinio proceso dalis.

Europos Teisingumo Teismas, pripažindamas pagrindines teises kaip bendruosius Bendrijos teisės principus, kol kas nesiryžta remtis Chartijos nuostatomis, nors neabejotinai Chartiją galima laikyti vienu pagrindiniu bendrųjų Bendrijos teisės principų šaltiniu. Skirtingai nei Europos Teisingumo Teismas, generaliniai advokatai ne kartą darė nuorodas į Chartiją¹.

Kai kuriuose Pirmos instancijos teismo sprendimuose taip pat daromos nuorodos į Chartijos nuostatas².

Nors Chartija kol kas yra deklaratyvaus pobūdžio, jos priėmimas specialiaame Konvente suteikia jai ypatingą politinę reikšmę. ES ombudsmenas ją naudoja kaip pagrindą nagrinėdamas peticijas dėl institucijų piktnaudžiavimo taikant gero administravimo principą.

Siekiant visapusiškai išnagrinėti Chartijos politinę reikšmę, svarbu išnagrinėti Chartijos taikymą valstybių narių atžvilgiu ir pateikti šių valstybių nuomones dėl Chartijos statuso ateities.

Valstybė narė gerbia Chartijos nustatytas teises, laikosi jos principų ir taiko ją pagal savo atitinkamus įgaliojimus. Chartijos 51 straipsnyje nustatyta, kad jos nuostatos yra taikomos valstybėms narėms tik kai jos taiko Europos Sąjungos teisę.

Chartijos 51 straipsnio 1 dalis iš esmės atitinka ES sutarties 6.2 straipsnį, pagal kurį valstybės narės turi gerbti pagrindines teises, taikydamos Europos Bendrijos ir Europos Sąjungos teisės normas.

Chartijos nuostatos buvo rengiamos atsižvelgiant į valstybių narių konstitucijas (preambulę). „Jokia Chartijos nuostata negali būti aiškinama taip, kad ji ribotų ar nepalankiai veiktų žmogaus teises ir pagrindines laisves, kurias numato valstybių narių konstitucijos“ (53

prisiimti tokį pat įsipareigojimą“. Šia rezoliucija Europos Parlamentas dar kartą paragino įtraukti Chartiją, kaip privalomo pobūdžio dokumentą, į sutartis, ir paskatino ES institucijas nuo šiol savo veikloje vadovautis Chartijoje įtvirtintomis teisėmis ir laisvėmis.

¹ Pavyzdžiui, generalinis advokatas Tizzano 2001 m. vasario 8 d. išvadoje BECTU byloje, C–173/99, pareiškė, kad Chartijos nuostatos negali būti ignoruojamos sprendžiant ginčą dėl pagrindinių teisių pažeidimo. Generalinio advokato Jacobso 2001 m. spalio 9 d. bylos Olandija prieš Europos Parlamentą ir Tarybą išvadoje, C–377/98, nurodyta, kad teisė į orumą, įtvirtinta Chartijos I str., turi būti gerbiama ir saugoma. Generalinis advokatas Leger 2001 m. liepos 10 d. byloje Taryba prieš Hautalą, C–353/99, viename iš savo išvados punktų nurodė, kad Chartijoje įtvirtintų teisių turinys neleidžia jos laikyti paprastu teisių katalogu, nes joje yra teisių, kylančių iš bendrų visoms valstybėms narėms konstitucinių tradicijų, todėl Chartijai turi būti teikiama privilegija sprendžiant klausimą dėl pagrindinių teisių identifikavimo. Generalinis advokatas Misho 2001 m. vasario 22 d. C–122/99 bylos Švedija prieš ES Tarybą išvadoje padarė nuorodas į Chartijos 9 ir 21 str.

² *Mannesmannrohren–Werke AG* prieš Komisiją byloje ieškovė prašė teismą atsižvelgti į Chartijos nuostatas sprendžiant Komisijos nuobaudos už konkurencijos taisyklių pažeidimą skyrimo teisėtumą. PIT priėmė sprendimą, kad Chartija neturi jokios įtakos sprendimams, priimtiems prieš ją paskelbiant. Būtų galima traktuoti, kad priešingu atveju Komisija turėtų laikytis Chartijos nuostatų.

Max. mobil Telecommunication Service v Commission 2002 m. sausio 30 d., nagrinėdamas klausimą dėl Europos Bendrijų konkurencijos teisės normų taikymo teisėtumo, PIT pasirėmė Chartijos 41 str. I d. įtvirtinta teise į gerą administravimą ir 47 str. įtvirtinta teise į veiksmingą teisinę gynybos priemonę ir teisingą bylos nagrinėjimą.

str.). Tai ne tik reiškia, kad Chartijoje numatytas žmogaus teisių apsaugos lygis negali būti žemesnis už valstybių narių konstitucijose numatytą apsaugos lygį, bet ir kad Chartijos priėmimas neturėjo įtakos valstybių narių konstitucijų keitimui. Europos žmogaus teisių konvencija ir kitos tarptautinės sutartys, kuriomis remiasi Chartija, yra privalomos visoms valstybėms narėms. Chartijos priėmimas neturėjo įtakos valstybių narių nacionalinių teismų sistemoms bei galiojančioms teisminio proceso normoms, nes Chartija nesuteikia jokių naujų būdų asmenims kreiptis į valstybių narių teismus.

Kitų valstybių, Europos Sąjungos narių, požiūris į Chartijos statusą

Vokietija, Švedija, Danija, Prancūzija ir Belgija laikosi nuomonės, kad Chartija būtų privalomo pobūdžio. Vokietija, Prancūzija ir Belgija mano, kad Chartiją būtina įtraukti į ES Konstituciją. **Nyderlandų** Vyriausybė parengtame „*white paper*“ dėl ES ateities išreiškia požiūrį, jog turėtų būti priimta Europos konstitucija, kurioje būtų įtvirtinta piliečių pagrindinių teisių apsauga bei kompetencijų tarp ES ir valstybių narių pasidalijimas.

Jungtinė Karalystė rengiant Chartiją priešinosi, kad Chartijai būtų suteiktas teisinis statusas. Jungtinės Karalystės Ministro Pirmininko Tonio Blairo nuomone, nėra reikalo kurti ES Konstitucijos, pakaktų „ES kompetencijų chartijos“, kurioje būtų aiškiai apibrėžtos ES ir valstybių narių kompetencijų ribos. Ši chartija turėtų būti politinis dokumentas, o ne teisės aktas. Tačiau Jungtinės Karalystės atstovo Europos Parlamente Richardo Corbetto nuomone, nereikėtų ignoruoti Chartijos integravimo į utartis klausimo, nes Chartija yra galingas bendrų Europos valstybių demokratinių vertybių simbolis, o teisės yra beprasmės, kol nėra jų įgyvendinimo mechanizmo. Chartija turi užtikrinti, kad ES, kaip ir valstybės narės, gerbtų žmogaus teises ir pagrindines laisves.

Airijos parlamentarų nuomone, Chartijos įtraukimas į ES sutartis tam tikromis aplinkybėmis galėtų reikšti, kad konkrečios Chartijos nuostatos galėtų būti taikomos bylose bet kioje srityje, kur taikoma ES teisė. Kyla pavojus, kad Europos Teisingumo Teismas, taikydamas Chartijoje įtvirtintas socialines teises, gali pradėti aiškinti teisės normas, kurios labiau priklauso vienai iš bendrosios politikos sričių. Chartijos įtraukimas į Sutartį taip pat galėtų reikšti, kad egzistuos du konkuruojantys ir potencialiai konfliktuojantys viršnacionaliniai žmogaus teisių kodeksai: Chartija ir Europos žmogaus teisių konvencija. Tai galėtų sukelti painiavą, ypač tose bylose, kurios priskirtinos pilkajai sričiai tarp ES ir ne ES teisės. Airijos parlamentarų nuomone, yra pakankamas pagrindas pateisinti pastangas į ES sutartis įtraukti aiškias nuostatas dėl žmogaus teisių (būtinybė užtikrinti, kad pagrindinės teisės būtų gerbiamos kiekviename ES valstybėje ir dabartinėse valstybėse kandidatėse, kurios turi palyginti ribotą parlamentinės demokratijos, teisės viršenybės ir teismų nepriklausomumo patirtį), tačiau Chartijos įtraukimas į ES sutartis nebūtinai turės įtakos valstybių narių sprendimams tais klausimais, kurių neregamentuoja ES teisės aktai. Tokiu atveju Chartijos įtraukimas į ES sutartis neturės jokios reikšmės pagrindinių teisių apsaugai. Žmogaus teisių apsaugos stiprinimas ES, Airijos parlamentarų nuomone, galėtų būti prisijungimas prie Europos žmogaus teisių konvencijos. Kaip alternatyva šiai galimybei galėtų būti Chartijos arba Europos žmogaus teisių konvencijos įtraukimas į sutartis, bet šiais atvejais galėtų kilti kolizija tarp Europos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo aiškinant Europos žmogaus teisių konvencijos nuostatas, todėl geriausias variantas, Airijos parlamentarų nuomone, yra ES prisijungimas prie Europos žmogaus teisių konvencijos.

Suomijos atstovų Konvente dėl Europos ateities nuomone, Chartijos statuso klausimas yra glaudžiai susijęs su ES ir valstybių narių kompetencijų nustatymu ir ES steigiamųjų sutarčių supaprastinimu. Chartijoje įtvirtinta, kad Chartija nenustato naujų galių ir nekeičia steigiamosiose sutartyse Bendrijai ir ES nustatytų funkcijų ir kompetencijų. Jeigu Chartija būtų prijungta prie sutarčių kaip priedas, nepaisant minėtosios nuostatos, ji galėtų tapti pretekstu patobulinti ES ir valstybių narių kompetencijų santykį. Chartijoje taip pat yra nuostatų dėl teisių, kurių apsauga priklauso išimtinai nacionalinėms valstybėms. Todėl Chartijai įgavus privalomąjį pobūdį, atsirastų įtampa ir poreikis iš naujo įvertinti Chartijoje įtvirtintas

teises ir pareigas. Suomijos nuomone, svarbu, kad ES prisijungtų prie Europos žmogaus teisių konvencijos. Tai užtikrintų išorinę tarptautinę žmogaus teisių apsaugos kontrolę (angl. *monitoring*). Tai taip pat užtikrintų Europos žmogaus teisių konvencijos ir Europos Žmogaus Teisių Teismo, kaip Europos žmogaus teisių sistemos, statuso apsaugą. Pritarus Chartijai, ES prisijungimas prie Europos žmogaus teisių konvencijos tapo ypač aktualus. Suomijos nuomone, neturėtų būti prieštaravimų tarp Konvencijos ir Chartijos nuostatų. Jei ES būtų suteiktas juridinio asmens statusas, ji taip pat turėtų paklusti Europos žmogaus teisių konvencijos jurisdikcijai. Suomija remia žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos stiprinimą ES ir mano, kad Chartija vertintina kaip priemonė šiam tikslui pasiekti. Po to, kai bus apibrėžtas Chartijos teisinis statusas, turi būti atidžiai įvertinta jos įtaka kompetencijų tarp ES ir valstybių narių pasidalijimui.

Chartija nenustato jokių papildomų reikalavimų šalims kandidatėms. Joms taikomas bendras reikalavimas suderinti savo aktus su Bendrijos *acquis*, kuris apima ES sutarties 6, 7 ir 49 straipsnius (pastarasis įpareigoja valstybę, norinčią įstoti į ES, gerbti demokratijos ir žmogaus teisių apsaugos principus). Komisijos ataskaitose Chartija galėtų būti nurodyta kaip tokio gerbimo pagrindas. Šalių kandidačių nacionalinėse konstitucijose įtvirtintos svarbiausios žmogaus teisės ir pagrindinės laisvės. Šios valstybės yra Europos Tarybos narės ir Europos žmogaus teisių konvencijos dalyvės. Jos prisiėmusios įsipareigojimus žmogaus teisių apsaugos srityje pagal Jungtinių Tautų ir kitų tarptautinių organizacijų konvencijas. Tikėtina, kad kai kurios Chartijoje įtvirtintos teisės suprantamos kiek kitaip bei ne visos teisės įtvirtintos vidaus teisės aktuose (tai ypač taikytina toms teisėms, apie kurias nekalba Europos žmogaus teisių konvencija). Tačiau daugelyje valstybių kandidačių Chartija vertinama kaip ES pagrindinių teisių standartas, kaip įkvėpimo šaltinis kuriant ir tobulinant nacionalinę pagrindinių teisių apsaugos sistemą.

Lietuva yra Europos žmogaus teisių konvencijos ir kitų pagrindinių tarptautinių teisės aktų, kurių pagrindu buvo priimta Chartija, dalyvė. Lietuvai tapus ES nare nereikės priimti jokių konstitucinių pakeitimų, susijusių su Chartijos taikymu.

Išnagrinėjus Chartijos politinę reikšmę, Chartijos santykį su valstybių narių konstitucijomis, labai svarbu išnagrinėti Chartijos santykį su Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir prisijungimo prie Konvencijos klausimą.

Išanalizavus Chartijos 52 straipsnio 3 dalį galima daryti išvadą, kad teisės, kurios atitinka Europos žmogaus teisių konvencijoje įtvirtintas teises (jų turinys ir apimtis, įskaitant apribojimus) turi būti aiškinamos taip pat kaip ir Konvencijoje. (Todėl Chartijoje nėra išvardyti apribojimai prie kiekvienos teisės, kurios pagrindas yra Europos žmogaus teisių konvencija, bet jie tarsi automatiškai įtraukti į Chartiją taikant 52 str. 3 d.) Oficialiame Chartijos komentare pateiktas teisių, įtvirtintų Chartijoje ir Konvencijoje, sąrašas. Šiame sąrašė teisės suskirstytos į grupes: teisės, kurios atitinka Europos žmogaus teisių konvencijoje įtvirtintas teises; teisės, kurių taikymas yra platesnis, ir naujos teisės, neįtvirtintos Konvencijoje. Kadangi šis komentaras neturi privalomos juridinės galios, mūsų nuomone, 52 straipsnio 3 dalis neapsaugo nuo galimo skirtingo teisių aiškinimo Europos Teisingumo Teisme ir Europos Žmogaus Teisių Teisme, nes išlieka šių teisių identifikavimo problema. Chartijos šalininkai teigia, kad 52 straipsnio 3 dalies nuostata pašalina problemas, susijusias su skirtinga kai kurių teisių, įtvirtintų Konvencijoje ir Chartijoje, redakcija. Iškilus kolizijai aiškinant minėtas teises, prioritetą bus teikiamas Konvencijai, išskyrus atvejus, kai ES teisėje bus numatyta didesnė teisių apsauga. Chartija nepakeitė Konvencijos. Konvencija buvo ratifikuota visų valstybių narių ir gali būti pakeista tik pačių valstybių narių. Išnagrinėjus Chartijoje įtvirtintas teises, galima pastebėti, kad nemaža teisių dalis atitinka Konvenciją. Dėl to galima daryti išvadą, kad Chartijos rengėjai stengėsi išvengti kolizijos tarp dvejų dokumentų. Be to, negalima neigti, kad dar iki Chartijos priėmimo egzistavo du vienas nuo kito nepriklausomi pagrindinių teisių apsaugos mechanizmai (EB teisėje ir Konvencijoje, net ir tuo atveju, kai teisėje daromos nuorodos į Konvenciją). Taigi dar prieš priimant Chartiją pasitaikė atveju, kai teismai skirtingai interpretavo Konvencijos nuostatas.

Mūsų nuomone, problema neišvengiamai kiltų, jei Chartijoje būtų numatytas žemesnis apsaugos lygis, nei numatyta Konvencijoje. Vargu ar valstybės narės sutiktų taikyti skirtingus

apsaugos standartus. Chartijos 52 ir 53 straipsniai apsaugo nuo tokios situacijos. „Jokia Chartijos nuostata negali būti aiškinama taip, kad ji ribotų ar nepalankiai veiktų žmogaus teises ir pagrindines laisves, kurias... numato ... Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija“ (53 str.).

Chartija nereglementavo ES narystės klausimo Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje. Ji nesuteikė ES institucijoms kompetencijos žmogaus teisių apsaugos srityje. Kaip ir anksčiau, sutartyse nėra teisinio pagrindo, kuriuo remiantis ES galėtų tapti Europos žmogaus teisių konvencijos šalimi.

Dabartiniu metu Chartija yra deklaratyvaus pobūdžio dokumentas. Europos Tarybos susitikime Kelne buvo tik užsiminta, kad Chartija turėtų būti tarpinstitucinė deklaracija, o klausimas dėl jos įtraukimo į sutartį turėtų būti sprendžiamas vėliau. Europos Viršūnių Tarybos susitikime Nicos Chartijai nesuteiktas privalomasis pobūdis. Tačiau prie Nicos sutarties priimtoje deklaracijoje dėl ES ateities numatyta, kad klausimas dėl Chartijos teisinio statuso bus sprendžiamas 2004 m. Europos Tarybos susitikime.

Remiantis įvairiais šaltiniais galima išskirti tokias Chartijos statuso ateities perspektyvas:

1. Nekeisti Chartijos statuso paliekant Chartiją deklaratyviu dokumentu. Tai nesumažintų Chartijos politinės reikšmės, institucijos ir toliau privalėtų laikytis Chartijos nuostatų, tačiau kai kurie autoriai mano, kad deklaratyvus statusas „sukeltų priešingą efektą – simbolizuotų Europos nepajėgumą ir atsisakymą rimtai žvelgti į teises“ [9, p. 66]. Apskritai kyla abejonių, ar įmanoma palikti deklaratyvų statusą, nes tai prieštarautų institucijų – Chartijos iniciatorių ir rengėjų bei kai kurių valstybių narių pozicijoms. Taip pat būtų sunku paaiškinti, kodėl nenorima pripažinti teisinio statuso dokumentui, kuris apima teises, jau įtvirtintas tarptautinėse konvencijose, kurių dalyvės yra visos valstybės narės.

2. Padaryti nuorodą į Chartiją ES sutarties 6.2 straipsnyje. Tokia galimybė jau buvo numatyta prieš Nicos konferenciją. Pati Chartija galėtų būti pridėta kaip priedas prie ES sutarties. Toks variantas pareikalautų minimalių pakeitimų, tačiau, mūsų nuomone, nuorodų metodas nėra patogus – reikia ieškoti pagrindinio dokumento.

3. Chartijos įtraukimas į sutartis. Priminsime, kad dar 1984 m. A. Spinelli pasiūlė įtraukti pagrindinių teisių katalogą į ES sutartį. 1989 m. Europos Parlamentas priėmė pagrindinių teisių ir laisvių deklaraciją.

Į sutartį įtraukta Chartija įgytų privalomąjį teisinį statusą (tokį, kokį turi pačios sutartys), tačiau būtų būtina pakeisti sutartis ir Chartiją. Visų pirma reikėtų suderinti Chartijos nuostatas su sutarties nuostatomis, nes kai kurios teisės įtvirtintos abiejuose dokumentuose (pvz., piliečių teisės, nediskriminavimo principas, vyrų ir moterų lygybė). Daugiausiai pakeitimų pareikalautų Chartijos baigiamosios nuostatos. Reikėtų modifikuoti Chartijos nuostatas, liečiančias Chartijos santykį su tarptautinėmis konvencijomis, ypač su Europos žmogaus teisių konvencija (52 ir 53 str.).

4. Jeigu bus nuspręsta priimti ES Konstituciją, Chartija galėtų tapti sudėtine jos dalimi. Pasekmės panašios kaip ir Chartiją įtraukus į sutartį.

5. Europos Teisingumo Teismas, nagrinėdamas ginčą, galėtų pasinaudoti Chartijos nuostatomis ir taip įtraukti Chartiją į ES pirminius teisės šaltinius. Tokiu atveju Europos Teisingumo Teismas įgautų kompetenciją aiškinti ir taikyti Chartijos nuostatas, piliečiai galėtų tiesiogiai kreiptis į teismą dėl Chartijos nuostatų pažeidimo. Tačiau daugelis autorių laikosi nuomonės, kad turėtų būti sukurtas specialus kontrolės mechanizmas, nes, pirma, Europos Teisingumo Teismas priklauso ES institucijoms ir patenka į Chartijos kontrolės sritį, antra – Europos Teisingumo Teismo sprendimai priimami vieningai, t. y. negalima pateikti atskirų nuomonių, o tai yra kliūtis dinamiškai interpretuoti žmogaus teises.

Mes palaikome tų autorių nuomonę, kurie mano, kad Chartijai turėtų būti suteiktas privalomas teisinis statusas.

Mūsų nuomone, deklaratyvus Chartijos pobūdis galėtų ne tik sustabdyti tolesnę ES teisės raidą žmogaus teisių apsaugos srityje, bet ir tapti žingsniu atgal šioje srityje.

Siekiant veiksmingai įgyvendinti Chartijoje įtvirtintas teises, jas reikia teisiškai įtvirtinti. Tai neturėtų būti tik pasyvus ES institucijų ir valstybių narių įsipareigojimas šių teisių nepa-

žeidinėti. Šios teisės turi būti įvardytos visuotinai pripažintame teisės akte. Todėl Chartijos tekstas turi būti įtrauktas į ES sutartis, o Chartijos vieta šiose sutartyse turėtų atspindėti be galo svarbią šių teisių reikšmę.

Privalomas statusas Chartijai turi būti suteiktas įtraukiant ją į ES sutartį arba į ES Konstituciją. Chartijos preambulė galėtų būti integruota į ES sutarties preambulę arba į ES Konstitucijos preambulę.

Siekiant veiksmingai įgyvendinti Chartijos nuostatas, reikėtų sukurti naują kontrolės mechanizmą, kuris užtikrintų Chartijos normų taikymą ir aiškinimą. Tokio mechanizmo struktūra, kompetencijos ribos, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo užtikrinimo būdai – tai diskusinio pobūdžio klausimai, kuriems ateityje bus skiriama nemažai dėmesio.

Išvados ir pasiūlymai

1. Kol nebuvo priimta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, Europos Sąjungos žmogaus teisių apsaugos norminis pagrindas buvo trys šaltiniai:

- Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija.
- Europos Sąjungos valstybių konstitucijos.
- Bendrieji Europos Sąjungos principai, įtvirtinantys ir saugantys žmogaus teises.

2. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos nuostatos buvo rengiamos atsižvelgiant į valstybių narių konstitucijas. O tai reiškia, kad Chartijoje numatytas žmogaus teisių apsaugos lygis negali būti žemesnis už valstybių narių konstitucijose numatytą apsaugos lygį. Antra, Chartijos priėmimas neturės įtakos valstybių narių konstitucijų keitimui.

3. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintos teisės ir laisvės, lyginant su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, galima suskirstyti į tris grupes:

- 1) teisės, kurios atitinka Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją;
- 2) teisės, kurios taikomos plačiau, negu numato Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija;
- 3) naujo pobūdžio teisės, kurių neįtvirtina Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija.

4. Jeigu bus priimta Europos Sąjungos Konstitucija, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija turi tapti šios Konstitucijos sudėtine dalimi. Taip Chartija taps teisiškai privalomu dokumentu, o žmogaus teisių apsaugos lygis bus aukštesnis už tą lygį, kurio laikėsi Europos Sąjunga.

5. Išsprendus Europos Sąjungos statuso klausimą, galimas Europos Sąjungos prisijungimas prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos.



LITERATŪRA

1. **CJCE** 5 février 1963, NV Algemene Transport en Expédite Onderneming Van Gend & Loos/ Administration fiscale néerlandais, Aff. 26/62, Rec.
2. **CJCE** 15 juillet 1964, M. Flaminio Costa/ ENEL, Aff. 6/64, Rec.
3. **CJCE** 12 novembre 1969, Stauder/ Ulm–Sozialamt, Aff. 29/69, Rec.
4. **CJCE** 29 octobre 1980, Landerweyck et autres/ Commission, Aff. jtes 209/78 à 215/78 et 218/78, Rec. p. 3125; CJCE 14 mai 1974 Nold et autres/ Commission, Aff. 4/73, Rec. 491; CJCE 27 octobre 1976, Paris/ Conseil, Aff. 130/75, Rec. p. 1589
5. **Katuoka S.** Refleksija Europos Sąjungos Konstitucijos, Pagrindinių teisių chartijos klausimais // <http://www.urm.lt> (Europos Sąjunga – diskutuok apie Lietuvos ateitį Europoje). 2001.
6. **Mengozzi P.** Les principes fondamentaux du droit communautaire et le droit des Etats membres. Revue du droit de l'Union Européenne. 2002, Nr. 3.

7. **Žmogaus** teisės. Europos Tarybos ir Europos Sąjungos dokumentai. – Vilnius, 2000.
8. **Komisijos** pranešimai. 2000 m. rugsėjo 15 d. ir spalio 11 d.
9. **Weiler J. H. H.** Does the European Union Truly need a Charter of Rights? // European Law Journal. June 2000.



The European Union and Human Rights

Prof. dr. Saulius Katuoka

Law University of Lithuania

SUMMARY

The article is based on a paper „The European Union and Human Rights“, delivered in the conference „Problems of harmonization of Lithuania’s Law with the European Union Law“ organised by the Institute of International Law and European Union Law of the Law University of Lithuania on November 2002.

The topic "The European Union and Human Rights" is significant and even problematic in the current phase. The significance of the topic is based on the presumption that the human rights as certain social values never loses its importance. However, being dynamic and evolutionary concepts it always changes quantitatively and qualitatively. The conclusion is that Human Rights as a legal concept always require permanent attention of the researchers.

The attention in the article is focused on two main issues: The European Union as a unique legal system and the development of Human Rights within it; as well as The European Union Charter of the Fundamental Rights (hereinafter – the Charter) as a document of the new character.

The article analyses efforts of the European Union to safeguard human rights, the first cases of the ECJ on human rights are presented. It is emphasized that prior to the adoption of the Charter the legal sources for the protection of human right in the EU were:

- 1) European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;*
- 2) The Constitutions of Member States;*
- 3) General principles of EU law, establishing and protecting human rights.*

Analysing the Charter, attention is drawn on the attitude of the Institutions of the European Union with regard to this document as well as an attitude of the member states. The article also analyses the problem of the relation between European Convention of Human Rights and the Charter.

