

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
Teisės fakultetas
Europos Sąjungos teisės katedra

BIRUTĖ LISINSKAITĖ

**EUROPOS SAJUNGOS PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJA KAIP
SUTARTIES DĖL KONSTITUCIJOS EUROPAI DALIS**
Magistro baigiamasis darbas

Mokslinis vadovas
Loreta Šaltinytė

Vilnius, 2006

IVADAS	3
I. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMAS Į SUTARTĮ DĖL KONSTITUCIJOS EUROPAI	7
1. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMO Į SUTARTĮ DĖL KONSTITUCIJOS EUROPAI ISTORINĖS IR TEISINĖS PRIEŽASTYS.....	7
2. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMO BŪDŲ ANALIZĖ REMIANTIS EUROPOS KONVENTO DOKUMENTAIS IR TEISĖS DOKTRINA.....	11
2.1. Chartijos integravimas nekeičiant jos teisinio statuso.....	13
2.2. Chartijos integravimas suteikiant jai įpareigojančio dokumento statusą.....	14
3. EUROPOS KONVENTO PASIRINKTAS ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMO BŪDAS.....	15
II. SVARBIAUSIŲ TEISINIŲ IR TECHNINIŲ ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMO Į SUTARTĮ DĖL KONSTITUCIJOS EUROPAI ASPEKTŲ ANALIZĖ	17
1. VIENA KONSTITUCINĖ SUTARTIS – DVI PREAMBULĖS	17
2. TOLESNIS RĖMIMASIS IŠORINIAIS PAGRINDINIŲ TEISIŲ SUKŪRIMO ŠALTINIAIS: KONSTITUCINĖS SUTARTIES I-9 STR. 1D. IR I-9 STR. 3D. SANTYKIS.....	18
3. TEISIŲ DUBLIAVIMAS.....	20
4. KOMPETENCIJOS PADALIJIMAS TARP EUROPOS SĄJUNGOS IR VALSTYBIŲ NARIŲ.....	21
5. SKIRTUMAS TARP „TEISIŲ“ IR „PRINCIPŲ“.....	23
III. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS TAIKymo PROBLEMATIKA	24
1. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS NORMŲ TAIKYMAS VALSTYBĖMS	24
2. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS IR VALSTYBIŲ NARIŲ KONSTITUCINĖS TEISĖS SANTYKIS: CHARTIJOS 53 STR. TURINIO AIŠKINIMAS.....	28
2.1. Valstybių narių konstitucinės nuostatos kaip minimalus pagrindinių teisių apsaugos standartas?.....	29
2.1.1. Argumentai „už“.....	29
2.1.2. Argumentai „prieš“.....	32
2.2. Maksimalus apsaugos standartas?	35
2.3. Chartijos 53 str. kaip politinės reikšmės nuostata bei „palankiausios apsaugos išlyga“.....	36
3. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS IR EŽTK SANTYKIS.....	39
IŠVADOS	41
NAUDOTOS LITERATŪROS SĄRAŠAS	43
SANTRAUKA	49
ZUSAMMENFASSUNG	51

IVADAS

2000 m. gruodžio mėnesį trims pagrindinėms Europos Sąjungos (toliau – ES, Sąjunga) institucijoms¹ iškilmingai paskelbus ES pagrindinių teisių chartiją (toliau - Chartija), buvo sėkmingai užbaigtas projektas dėl rašytinio pagrindinių teisių katalogo sudarymo. Tuo buvo pasiektas vienas svarbiausių etapų ES konstitucinės reformos procese. 1999 m. Kelno Europos Vadovų Taryba savo nutarime „dėl ES pagrindinių teisių chartijos sudarymo“ kitu uždaviniu įvardijo būtinybę patikrinti Chartijos įtraukimo į Sutartis galimybę.² Juolab, kad ir paties Konvento dėl ES pagrindinių teisių (toliau – Pagrindinių teisių konventas) darbas buvo pagrįstas Chartijos, kaip teisiškai privalomo dokumento idėja.

Nepaisant ES institucijų aktyvios iniciatyvos dėl Chartijos įtraukimo į Sutartis, daugelio valstybių narių (toliau VN) prieštaravimai sąlygojo tai, kad Nicos Europos Vadovų Taryba sugebėjo susitarti tik dėl iškilmingos deklaracijos, tad Chartija buvo paprasčiausiai prijungta prie Nicos sutarties kaip teisiškai neįpareigojantis dokumentas.

Šiuo metu Chartija yra moderniausias pagrindinių teisių katalogas, apjungiantis pagrindines teises, kurios kyla iš tarptautinės teisės, VN nacionalinės teisės ir yra pagrindinių Europos Bendrijų (toliau – EB, Bendrijos) teisės principų dalis.³ Šis pagrindinių teisių katalogas pretenduoja ateityje tapti vienu – o gal net svarbiausiu – teisės šaltiniu Europos Teisingumo Teismo (toliau - ETT) praktikoje, juolab, kad Chartijos nuostatomis ne vieną kartą pasiremta tiek generalinių advokatų baigiamosiose nuomonėse, tiek Pirmosios instancijos teismo (toliau – PIT) sprendimuose.⁴

Todėl nestebina, jog Chartijos teisinio statuso nustatymas tapo viena, anot Nicos Europos Vadovų Tarybos, svarbiausių užduočių Europos konstitucinės reformos procese. Taigi Chartijos integravimo į Sutartis klausimas buvo perduotas Konventui dėl Europos ateities (toliau – Europos Konventas), kuris 2003 m. liepos mėnesį pateikė Sutarties dėl Konstitucijos Europai (toliau - Konstitucinė sutartis) projektą, racionalizuojantį ankstesnes

¹ Europos Parlamentas, Europos Sąjungos Taryba, Europos Komisija

² Žr. Europäischer Rat Köln, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anhang IV: Beschluss des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union// <http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm#a4> prisijungta 2006 12 05

³ Žr. Pagrindinių teisių chartijos preambulę. Charter of Fundamental Rights// OJ C 2000, 364/01, 18/12/2000.

⁴ Žr. Generalanwalt **Alber**, Schlußanträge vom 1. 2. 2001, C-344/99, TNT Traco, parag. 94; Generalanwalt **Tizzano**, Schlußanträge vom 8. 2. 2001, C-173/99, Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU), parag. 26; Generalanwalt **Francis G. Jacobs**, Schlußanträge vom 21. 3. 2002, C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores, parag. 39; Byla T 54/99, *max. mobil Telekommunikation Service GmbH*. 2002, ECR II-00313, parag. 48; Byla T 177/01, *Jégo-Quéré*. 2002, ECR II-02365, parag. 42-47.

Sutartis ir pasiūlė nežymiai pakeitus Chartiją, įtraukti ją į Konstitucinę sutartį bei suteikti jai teisiškai įpareigojančio dokumento statusą.

Tam kad Konstitucinė sutartis įsigaliotų, ją turi ratifikuoti visos ES VN. Nepaisant dviejų neigiamų referendumų rezultatų⁵, Konstitucinės sutarties ratifikavimo procesas yra tęsiamas toliau. Briuselio Europos Vadovų Taryba reaguodama į referendumų rezultatus Prancūzijoje ir Nyderlanduose pareiškė, jog būtina atsižvelgti į Europos piliečių dvejonas ir naujai apsvarstyti argumentus dėl Konstitucinės sutarties ratifikavimo. Taip pat buvo susitarta, jog jei reikės, ratifikavimo kalendorius bus pritaikytas atsižvelgiant į aplinkybes šalyse, dar neratifikavusiose Konstitucinės sutarties.⁶ Šiuo metu Konstitucinę sutartį jau ratifikavo 15 VN.⁷

Iki Konstitucinė sutartis įsigalios Chartija ir toliau išlieka neįpareigojančio pobūdžio. Nors ir nėra aišku, kada Konstitucinę sutartį ratifikuos visos VN, šis darbas yra pagrįstas hipotetiniu šios sutarties įsigaliojimu.

Darbo tikslas – atskleisti Chartijos integravimo į Konstitucinę sutartį prielaidas ir procesą bei išanalizuoti pagrindines Chartijos, kaip integralios Konstitucinės sutarties dalies, taikymo problemas, Konstitucinei sutarčiai įsigaliojus.

Siekiant minėto tikslo, keliami šie **uždaviniai**:

- a) atskleisti Chartijos integravimo į Konstitucinę sutartį istorines bei teises prielaidas;
- b) išnagrinėti pagrindinius, su Chartijos integravimu į Konstitucinę sutartį susijusius Europos Konvento dokumentus, ypatingą dėmesį skiriant Konvento pasirinkto, Chartijos integravimo į Konstitucinę sutartį, būdo analizei;
- c) išnagrinėti nuoseklaus Chartijos inkorporavimo į Konstitucinę sutartį sąlygas;
- d) išanalizuoti Chartijos nuostatų taikymo srities problematiką, aptariant atitinkamų Chartijos nuostatų prieštaravimus ETT praktikai.

Tyrimo objektas – Chartijos integravimo į Konstitucinę sutartį prielaidos, sąlygos ir procesas. Darbe taip pat analizuojamos Chartijos įjungimo in corpore į Konstitucinę sutartį

⁵ 2005 m. gegužės 29 d. Prancūzijos ir 2005 birželio 1 d. Nyderlandų piliečiai atmetė Konstitucijos sutarties tekstą.

⁶ Žr. Declaration by the Heads of State or Government on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe // <http://ec.europa.eu/councils/bx20050616/index_en.htm> prisijungta 2006 12 19

⁷ Austrija, Belgija, Estija, Kipras, Vokietija, Graikija, Vengrija, Italija, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Slovakija, Slovėnija ir Ispanija.

pasekmės, ypatingą dėmesį skiriant problemoms susijusioms su nuostatų dėl Chartijos taikymo srities bei apsaugos apimties aiškinimui.

Tyrimo metodika. Rašant darbą buvo naudojami lyginimo, istorinis, sisteminės analizės bei lingvistinio tyrimo metodai.

Darbo struktūros charakteristika: Atsižvelgiant į suformuluotus magistro darbo tikslus ir uždavinius, darbas suskirstytas į tris skyrius.

Darbo I dalyje, „ES pagrindinių teisių chartijos integravimas į Sutartį dėl Konstitucijos Europai“, atskleidžiamos Chartijos integravimo į Europos Konstitucinę sutartį istorinės bei teisinės prielaidos. Aptariami galimi integravimo būdai, didžiausią dėmesį skiriant šiuo klausimu susijusiems Europos Konvento dokumentams ir teisės doktrinai. Galiausiai vertinama Konvento pasirinktas Chartijos įjungimo į Konstitucinę sutartį procedūra, kriterijumi pasirenkant Europos konstitucinės reformos tikslus.

II dalyje, „Svarbiausių teisinių bei techninių ES pagrindinių teisių chartijos integravimo į Sutartį dėl Konstitucijos Europai aspektų analizė“, atsižvelgiant į Europos Konvento pasirinktą Chartijos integravimo būdą, nagrinėjamos nuoseklus Chartijos inkorporavimo į Konstitucinės sutarties sistemą sąlygos bei apžvelgiami su šiuo klausimu susiję Europos Konvento II Darbo grupės „Chartijos klausimais“ (toliau – Darbo grupė) pasiūlymai ir teisės doktrina.

III dalyje, „ES pagrindinių teisių chartijos taikymo problematika“, analizuojami nuostatų dėl Chartijos taikymo srities aiškinimo sunkumai nustatinėjant VN įsipareigojimų ES pagrindinių žmogaus teisių apsaugos srityje apimtį. Akivaizdus nagrinėjamų nuostatų ir ETT praktikos nesutapimas šiuo klausimu bei atitinkama kritika ES teisės doktrinoje - viena pagrindinių, šioje dalyje nagrinėjamų problemų. Analizuojant Chartijos 51 str. 1d. (Konstitucinės sutarties II – 111str. 1d.)⁸ įtaką Chartijos normų taikymo apimčiai VN atžvilgiu, nagrinėjamos su šia tema glaudžiai susijusios ETT bylos. Toliau analizuojama Chartijos nuostatų ir VN konstitucinės teisės santykio problematika. Galiausiai, nesigilinant į plačios apimties temą dėl Sąjungos prisijungimo prie Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK, Konvencija) ir galimas tokio įstojimo pasekmės, trumpai aptariamas Chartijos ir EŽTK nuostatų santykis bei atitinkamos Darbo grupės išvados bei rekomendacijos.

Šaltiniai. Baigiamajame darbe remiamasi keliomis šaltinių grupėmis:(a) Bendrijų teisės šaltiniais, jų projektais bei parengiamaisiais dokumentais; (b) ETT, Europos Žmogaus

⁸ Toliau darbe bus pateikiama senoji Chartijos straipsnių numeracija remiantis originaliu teisės šaltiniu (OJ C 364/1), nurodant į atitinkamus straipsnius Konstitucinėje sutartyje. Tiek kiek tai svarbu tolimesniam darbui bus nurodomi ir Konstitucinėje sutartyje padaryti atitinkamų Chartijos straipsnių redakciniai pakeitimai bei papildymai.

teisių teismo (toliau – EŽTT) bei VN nacionalinių teismų teismine praktika; (c) Teisės doktrina.

Darbe didžiausias dėmesys skiriamas 2000 m. ES pagrindinių teisių chartijai bei 2004 m. spalio 29 dieną Romoje pasirašytai Sutarčiai dėl Konstitucijos Europai. Siekiant išsamiai atskleisti pasirinktą temą nagrinėjami ir Europos Konvento dokumentai bei Pagrindinių teisių konvento prezidiumo parengti ir vėliau aktualizuoti Chartijos išaiškinimai, kurie yra naudingas Chartijos nuostatų aiškinimo instrumentas. Nagrinėjant tam tikrus Chartijos horizontaliųjų straipsnių turinio neaiškumus buvo atsižvelgiama ne tik į jau minėtų Chartijos išaiškinimų nuostatas, bet ir į ETT, EŽTT bei VN nacionalinių teismų praktiką.

Rašant magistro darbą buvo remiamasi ir teisės mokslininkų monografijomis. Tarp šių specialistų galima paminėti Gráinne de Búrca, W. Schaller, G. Ress, E. Busek, C. Grabenwarter ir kt. Šių autorių darbai padėjo suprasti nagrinėjamos temos specifiką bei atskleisti pagrindines problemas, su kuriomis bus susidurta Chartijai įgavus įpareigojančio dokumento statusą.

I. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMAS Į SUTARTĮ DĖL KONSTITUCIJOS EUROPAI

1. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMO Į SUTARTĮ DĖL KONSTITUCIJOS EUROPAI ISTORINĖS IR TEISINĖS PRIEŽASTYS

Pradedant nagrinėti Chartijos integravimo į Konstitucinę sutartį procesą bei problematiką, svarbu atskleisti istorines bei teises priežastis, paskatinusias debatus dėl rašytinio pagrindinių teisių katalogo sukūrimo ir integravimo į Sutartis.

1950 – aisiais m. pasirašytos trys EB steigimo sutartys nenumatė jokių nuostatų dėl žmogaus teisių apsaugos įgyvendinant Bendrijų politiką. Bendrijų žmogaus teisių apsaugą išvystė ETT. Ilgametės praktikos eigoje ETT pripažino pagrindinės žmogaus teisės, kylančias iš VN konstitucinių tradicijų bei tarptautinių sutarčių, kurias sudarant bendradarbiavo VN ir kurias jos pasirašė, bendrųjų EB teisės principų dalimi.⁹ Vėliau tai buvo teisiškai pagrįsta ir Sutartyse. ES Sutarties 6 straipsnis skelbia, jog pagarba pagrindinėms teisėms ir laisvėms yra vienas iš pagrindinių principų, kuriais grindžiama Sąjunga. Šiandieną pagrindinių žmogaus teisių apsauga ES yra pasiekusi ganėtinai aukštą lygį.

Tačiau Bendrijoms įgaunant vis didesnę politinę reikšmę, ypatingai išaugus jų kompetencijai daugelio platesnių politinių ir socialinių klausimų atžvilgiu ir vykstant glaudesnei Europos integracijai, šių procesų legitymacija tampa itin svarbi ir Europos piliečių tarpe. Rašytinio pagrindinių žmogaus teisių katalogo trūkumas sąlygoja tai, jog piliečiui dažnai sunku suvokti, kokia apimtimi ES užtikrinamos jo pagrindinės teisės ir laisvės.

1999 m. Kelno Europos Vadovų Taryboje, akcentavo siekį pabrėžti didžiulę pagrindinių teisių reikšmę bei atskleisti jų poveikio Sąjungos piliečiams apimtį.¹⁰ Tuo tikslu buvo įkurtas Pagrindinių teisių konventas, kurį sudarė 15 valstybių vadovų ir vyriausybių atstovų, 30 nacionalinių parlamentu atstovų, 16 Europos Parlamento atstovų ir vienas Europos Komisijos atstovas. Šio Konvento uždavinys buvo suformuluoti pagrindinių teisių katalogą, apimančią pilietines, politines, ekonomines ir socialines Europos piliečių teises. 2000 m. spalio 2 d., praėjus mažiau nei 10 mėnesių nuo Pagrindinių teisių konvento atidarymo, buvo priimtas

⁹ **Byla 29/69, *Stauder v. City of Ulm*, 1969, ECR 419, parag. 7.** Pareiškėjas Vokietijos teismuose ginčijo Bendrijos projektą sumažinti sviesto perteklių, pagal kurį socialinių pašalpų gavėjai galėjo įsigyti subsidijuojamo sviesto iš nacionalinių gamintojų. Jis teigė, kad numatytas reikalavimas pašalpų gavėjams nurodyti savo vardus ir adresus pažeidė jo teisę į orumą garantuojamą Vokietijos konstitucijoje. Byla buvo perduota ETT. Pastarasis nors ir paneigė pagrindinė teisės pažeidimą šiuo atveju, tačiau pirmą kartą savo praktikoje nurodė, kad pagrindinių žmogaus teisių apsauga yra bendrųjų EB teisės principų dalis

¹⁰ Žr. *Supra* n. 2

galutinis Chartijos tekstas. 2000 m. gruodžio 7 d. jį iškilmingai paskelbė Nicoje susirinkusi Europos Vadovų Taryba.

Europos Vadovų Tarybos Tamperėje¹¹ pasiektas kompromisas iš pradžių nesuteikti Chartijai įpareigojančio statuso, buvo neišvengiamas, norint pozityviai įtakoti VN pasirengimą priimti šį dokumentą. Kai kurios VN griežtai pasisakė prieš Chartijos integravimą į Sutartis, argumentuodamos tuo, kad Europos lygmeniu privalomą galią turinčio, rašytinio pagrindinių teisių katalogo egzistavimas galėtų sąlygoti palaipsnių ES institucijų kompetencijos išplėtimą bei nacionalinių įgaliojimų, ypatingai socialinės politikos srityje, apribojimą. Ypatingai Didžiosios Britanijos bei Skandinavijos šalių neigiamas nusistatymas sąlygojo tai, jog Nicos Europos Vadovų Taryba sugebėjo susitarti tik dėl „iškilmingos deklaracijos“¹², tad Chartija buvo paprasčiausiai prijungta prie Nicos sutarties kaip teisiškai neįpareigojantis dokumentas. Teisės literatūroje Chartija formaliai vertinama kaip ES institucijų parengtas susitarimas, kurio galia pasireiškia per jo daugiau politinį ir moralinį privalomąjį pobūdį tik pačioms institucijoms. Kita vertus būtina atsižvelgti ir į šio dokumento specifinę parengimo procedūrą. Ne tik priėmimas naujovišku *konvento procesu* bet ir ta aplinkybė, jog Chartija buvo rengiama „tarsi turėsianti ateityje teisinę galią“¹³, iš dalies skiria ją nuo tokių susitarimų.¹⁴

Po Chartijos iškilmingo paskelbimo, tarp VN ir ES institucijų ir toliau vyko diskusijos dėl jos teisinio statuso nustatymo. Pagrindinių teisių apsaugos šaltinių problematika seniai tapo esminiu diskusijų klausimu Europos konstituciniuose debatuose. Tik tam tikro masto pagrindinių teisių sistemų pliuralizmas yra pajėgus sustiprinti šių teisių apsaugą. Šios ribos peržengimas sąlygoja teisinio tikrumo principo¹⁵ pažeidimą ir suponuoja taip vadinamą apsaugos deficitą.¹⁶

Įpareigojančio pagrindinių teisių katalogo reikšmė atsiskleidžia analizuojant atitinkamo dokumento tikslus. Svarbiausios iš jų yra: efektyvesnės individo apsaugos

¹¹ Žr. Europäischer Rat Tempere, Schlussfolgerungen des Vorsitizes// <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm> prisijungta 2006 12 20

¹² Žr. Europäischer Rat Nizza, Schlussfolgerungen des Vorsitizes// <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.%20ann.d0.htm> prisijungta 2006 12 20

¹³ Žr. Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of fundamental rights of the European Union, 11/10/2000, **COM (2000) 644**

¹⁴ Žr. Katuoka S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės //Jurisprudencija. Vilnius, 2003, 44(36); Kornobis-Romanowska D. Pagrindinių teisių chartija Europos Sąjungos teisės sistemoje// Jurisprudencija. Vilnius, 2003, 44(36)

¹⁵ „Teisinis tikrumas gali būti apibūdintas kaip valstybės valdžios institucijų pareiga užtikrinti, kad teisės normos bus be vargo nustatomos tų, kuriems jos yra taikomos, ir šie galės pagrįstai numatyti ir jų buvimą, ir jų aiškinimo bei taikymo būdą“: Charlesworth A. (kaip cituojama Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas.- Vilnius: Eugrimas, 1999, p. 114)

¹⁶ Ruffert M. Schlüsselfrage der Europäischen Verfassung der Zukunft// Europarecht. 2004, Heft 2

užtikrinimas, demokratijos bei ES valdžios legitimumo skatinimas, visuotinio susitarimo dėl bendrų teisinių vertybių išraiška, vieningos pagrindinių teisių apsaugos užtikrinimas tiek ES institucijų veiklos srityje, tiek tais atvejais, kai VN taiko ES teisę.¹⁷

Svarstant Chartijos integravimo į Sutartis klausimą buvo pateikiama kritika, jog Chartija savo turiniu labiau panaši į federacinės valstybės konstitucijos nei tarptautinės organizacijos sutarties dalį. Pagrindinių teisių katalogas, įpareigojantis tarpvalstybinę organizaciją traktuojamas kaip naujovė teisės istorijoje. Tradiciškai tarptautinės organizacijos rėmuose nėra priimamas įpareigojantis pagrindinių teisių katalogas. Todėl žmogaus teisių apsauga užtikrinama bendrųjų teisės principų pagalba arba organizacijos narių įsipareigojimų žmogaus teisių apsaugos srityje pagrindu.¹⁸ Galbūt kitų tarptautinių organizacijų atžvilgiu atitinkamai užtikrinama žmogaus teisių apsauga ir yra pakankama. Tačiau EB nuo pat pradžių turėjo ypatingą statusą. Net jeigu čia negalima kalbėti apie valstybę tikrąja šio žodžio prasme, sunku nepastebėti, jog dėl perduotų joms kompetencijų apimties bei poveikio VN teisei egzistuoja tam tikros paralelės su federacinės valstybės struktūra. Europos Bendrijos steigimo sutartyje užtikrinant pagrindines laisves¹⁹ buvo žymiai išplėstos ES piliečių veiklos galimybės. Kartu buvo sąlyginai apribotos VN galimybės garantuoti efektyvią bei visapusišką savo piliečių teisių apsaugą, nes VN konstitucinės pagrindinių teisių apsaugos nuostatos, remiantis Bendrijų teisės taikymo viršenybės principu, negali būti kriterijumi sprendžiant dėl Bendrijų teisės aktų teisėtumo. Kita vertus, VN yra įsipareigojusios savo piliečiams užtikrinti, jog valstybės valdžios įgaliojimai organizacijai bus perduodamos tik tuo atveju, jei pastarosios įsipareigojimai žmogaus teisių apsaugos srityje atitinka VN garantuojamą pagrindinių teisių apsaugą. Šiuo atveju privalomas pagrindinių teisių katalogas yra būtinas siekiant užtikrinti pusiausvyrą tarp nustatomų pareigų bei garantuojamos apsaugos ES: „*protectio trahit subiectionem – subiectio trahit protectionem*“²⁰.

Konstitucija be pagrindinių teisių katalogo net ir ES būtų anachroniškas²¹ reiškinys. Kalbant apie ES valstybių konstitucines tradicijas reikia pažymėti, kad visose šių valstybių konstitucijose įtvirtintas žmogaus teisių ir laisvių katalogas²². Netgi jei ir egzistuoja galimybė

¹⁷ Žr. Zuleeg M. Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte. Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte// EuGRZ 2000, Heft 17-19, p. 514

¹⁸ Žr. Ress G. Einführung in den Themenschwerpunkt: Europäische Grundrechte, in: R. Herzog/St. Hobe (Hrsg.), Die europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund: Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung, Schriftenreihe des Rechtszentrums für Europäische und Internationale Zusammenarbeit. - München: Beck, 2004, p. 99

¹⁹ Asmenų judėjimo laisvė, kapitalo judėjimo laisvė, paslaugų judėjimo laisvė bei prekių judėjimo laisvė.

²⁰ Remiantis šia teorija (*protectio trahit subiectionem – subiectio trahit protectionem*), valstybės valdžios monopolis ir individui keliami reikalavimai paklusti šiai valdžiai gali būti tik tuomet pateisinami, jei valstybė savo ruožtu užtikrina individo teisių apsaugą.

²¹ Anachronizmas – senovės liekana, pažiūra, nesiderinanti prie dabarties. Žr. Keinys S. (vyr. Red.) Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas. 2000.

²² Katuoka S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės //Jurisprudencija. Vilnius, 2003, 44(36), p. 7

pagrindinių teisių katalogo teisinį statusą nustatyti kitu nei integracijos į Konstitucinę sutartį būdu, konstitucija be pagrindinių teisių katalogo nebeatitiktų moderniajai konstitucinei valstybei ar ypatingai integruotai valstybių sąjungai keliamų reikalavimų.

Chartija kaip Konstitucinės sutarties dalis pašalintų ikišiolinės ES pagrindinių žmogaus teisių politikos trūkumus. Ji užtikrintų teisinį tikrumą tiek ES piliečiams, tiek ES teisę taikančioms nacionalinėms institucijoms. Palyginus su sunkumais nustatant Bendrijų teisės principų kilmę, apimtį, ribas, rašytinis pagrindinių teisių katalogas ETT siūlo kur kas patikimesnį atramos tašką. Be to, negalima pamiršti, jog privalomo pagrindinių teisių katalogo egzistavimas ES, net ir jo priėmimo ne referendumo būdu VN atveju, parodytų ES piliečiams, jog ES žiūri rimtai į efektyvios žmogaus teisių apsaugos politikos vystymą

Turint omenyje Chartijos sudarymo demokratinį procesą, šio dokumento legitimumas būtų kur kas didesnis nei ETT praktikos pagrindinių žmogaus teisių srityje.²³ Ilgą laiką, atsižvelgiant į išimtinai ekonominį VN integracijos pobūdį, minėtas legitimumo klausimas nebuvo laikomas esminiu. Pagrindinių teisių vaidmuo, steigiant naujas institucijas²⁴ ir suteikiant joms suverenius įgaliojimus, nebuvo tinkamai įvertintas. Tuo metu integracijos proceso dinamika buvo sunkiai nuspėjama. Palaipsniui EB institucijos įgavo vis daugiau įgaliojimų ir politiniais klausimais. Todėl šių institucijų veiklos demokratinio legitimumo bei efektyvios pagrindinių teisių apsaugos garantavimas ES taikymo ribose tapo neišvengiama būtinybe. 2000 m. kovo 3 d. Europos Parlamento komiteto konstituciniais klausimais ataskaitoje „dėl pagrindinių teisių chartijos rengimo“ tvirtinama, kad ekonominį Europos integracijos aspektą privalo pakeisti tikra politinė, demokratinė ir socialinė sąjunga. 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.²⁵

Chartija taip pat išreiškia bendrą susitarimą, jog ES yra Europos valstybių bei tautų sąjunga, pagrįsta bendromis vertybėmis: demokratija, laisve, solidarumu, saugumu, tolerancija. Ekonominei Bendrijai²⁶ palaipsniui tampant politine sąjunga Chartijos užduotis šiandien yra, šalia ES ekonominių tikslų, pabrėžti ir pastarosios siekį priartinti Europos

²³ Žr. Nickel R. Zur Zukunft des Bundesverfassungsgerichts im Zeitalter der Europäisierung// JZ. 2001, 56 Jg., parag. 625 (631)

²⁴ Pasirašius EAPB sutartį, kartu buvo sukurtos ir 4 centralizuotos struktūros: Aukštoji valdžia arba Komisija, Ministrų Taryba, Bendroji Asamblėja bei Bendrijos teismas. Pasirašius kitas dvi steigiamasias sutartis (EEB/EURATOM) buvo įsteigtos bendros valdymo institucijos: Europos Parlamentas, Europos Komisija, ES Taryba bei ETT.

²⁵ Report on the drafting of a European Union Charter of Fundamental Rights - Committee on Constitutional Affairs (A5-0064/2000) // <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=2155&language=EN> prisijungta 2006 12 20

²⁶ Čia turimas omenyje istorinis EB ekonominis pobūdis.

piliečius prie ES, padėti jiems suvokti jog šalia jiems nustatomų įpareigojimų, užtikrinama ir efektyvi jų teisių apsauga.²⁷

ES teisės doktrinoje netrūksta ir priešingų nuomonių dėl įpareigojančio pagrindinių teisių katalogo būtinybės. Nuogaustaujama dėl galimo atsiskyrimo nuo Strasbūro žmogaus teisių apsaugos sistemos bei ETT, kaip savarankiškos ir vienintelės institucijos, turinčios kompetenciją ES žmogaus teisių apsaugos klausimais, įsitvirtinimo.²⁸ Buvęs Europos žmogaus teisių komisijos prezidentas Stefan Trechsel (1995-1999m.) išreiškė neigiamą nuomonę dėl nuosavos žmogaus teisių apsaugos sistemos sukūrimo ES, suteikiant Briuselio teismui įgaliojimus, kurie šiuo metu priklauso išimtinai Strasbūrai, pabrėždamas, kad Europoje turi galioti viena žmogaus teisių apsaugos sistema.²⁹ Visgi šis argumentas nėra pagrįstas, nes Strasbūro teismo uždavinys yra garantuoti EŽTK normų laikymąsi bendrai visų EŽTK narių veiksmų atžvilgiu. Tuo tarpu ETT įgaliojimai žmogaus teisių apsaugos srityje apsiriboja Bendrijų institucijų teisės priemonių bei VN priimtų teisės aktų taikant Bendrijų teisę atitikimo pagrindinėms žmogaus teisėms kontrole.

Europos vadovai greitai suvokė neišnaudotas galimybes ir Nicos sutarties trūkumus Chartijos atžvilgiu. Chartijos integracijos į Sutartis klausimas buvo perduotas Europos Konventui, kuris 2003 m. liepos mėnesį pateikė visą Konstitucinės sutarties projektą, racionalizuojantį³⁰ ankstesnes sutartis ir pasiūlė, nežymiai pakeitus Chartiją, įtraukti ją į Konstitucinę sutartį bei suteikti jai teisiškai įpareigojančio dokumento statusą.

2. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMO BŪDŲ ANALIZĖ REMIANTIS EUROPOS KONVENTO DOKUMENTAIS IR TEISĖS DOKTRINA

2001 m. Lakeno deklaracijoje buvo suformuluota eilė techninio bei politinio pobūdžio klausimų dėl Chartijos bei jos teisinio statuso nustatymo, kurių pagrindiniai buvo susiję su: Chartijos turiniu; Chartijos integravimo į Sutartis būdais bei jos vieta Sutarčių (arba naujos Konstitucinės sutarties) sistemoje; Chartijos preambule, teisių dubliavimu ir kt.³¹

²⁷ Zuleeg M. Zum Verhältnis nationaler...// Ibid, p. 517

²⁸ Žr. Ress G. Die EMRK und das europäische Gemeinschaftsrecht. Überlegungen zu den Beziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Menschenrechtskonvention// ZeuS. 1999, Heft 1-4, p. 471

²⁹ Trechsel S.//NZZ. 2001 (kaip cituojama Ress G. Einführung in den Themenschwerpunkt..., 2004. Ibid, p.85

³⁰ Racionalizuoti – vykdyti racionalizaciją, gerinti, tobulinti. Žr. Ten pat

³¹ Žr. Europäischer Rat Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anlage I: Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union// http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf prisijungta 2006 12 05

Šios darbo dalies paskirtis apžvelgti Europos Konvente siūlytus galimus Chartijos integravimo į Sutartis būdus, kartu atsižvelgiant į teisės literatūroje pateikiamus pasiūlymus bei kritiką. Kiti aukščiau paminėti su Chartijos integravimu susiję aspektai bus nagrinėjami tolimesniuose šio darbo skyriuose.

Jau Europos Konvento darbo pradžioje, klausimų metu, Chartijos teisinio statuso klausimas buvo aptariamas daugelio narių pasisakymuose. Jų nuomone, ES kaip bendromis vertybėmis ir teise pagrįsta bendrija privalo remtis ne tik demokratiškumo bei teisinio valstybiškumo principais, bet ir garantuoti žmogaus teisių apsaugą bei vystymą ES mastu. Šiuo pagrindu dauguma Konvento narių reikalavo apsvarstyti Chartijos integravimo į Sutartis galimybes.

Atsižvelgiant į nagrinėtinos temos kompleksiskumą buvo nuspręsta sudaryti atskirą darbo grupę (II Darbo grupė „Chartijos klausimai“: toliau – Darbo grupė), kurios pirmininku paskirtas Antonio Vitorino, buvęs taip pat ir Pagrindinių teisių konvento nariu.

Tiek Darbo grupė, tiek Europos Konvento plenumas buvo vieningos nuomonės, jog Chartijos turinys (išvardintos teisės ir principai, bendrosios nuostatos) neturėtų tapti diskusijų objektu. Atsižvelgiant į šio dokumento sudarymo bei priėmimo demokratinį procesą bei tekste atsispindintį, sunkiai pasiektą susitarimą, buvo nuspręsta, jog tolimesnėje debatų eigoje Chartija bus traktuojama kaip vieninga visuma ir nebus svarstoma iš naujo.³²

Galimi Chartijos įtraukimo į Sutartis būdai aptariami Darbo grupės dokumente „dėl Chartijos įtraukimo į sutartis bei ES prisijungimo prie EŽTK būdai bei pasekmės“³³, svarstymams pateikiant šešias skirtingas integravimo procedūras:

- a) Iškilmingas Chartijos paskelbimas, tuo „prijungiant“ ją prie Sutarčių;
- b) Sekant ES sutarties 6 straipsnio 2 dalies pavyzdžiu, Sutartyse arba naujojoje Konstitucinėje sutartyje įtvirtinti „netiesioginę nuorodą“ į Chartiją, tuo apibrėžiant papildomą pagrindinių teisių sukūrimo šaltinį.
- c) Sutartyse arba naujojoje Konstitucinėje sutartyje įtvirtinti „tiesioginę nuorodą“ į Chartiją;
- d) Naujosios Konstitucinės sutarties preambulėje įtvirtinti „tiesioginę“ arba „netiesioginę“ nuorodą į Chartiją;
- e) Chartiją prijungti prie Sutarčių arba naujosios Konstitucinės sutarties protokolo pavidalu;

³² Žr. Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 22/10/2002, CONV 354/02, p. 4
//<<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00354d2.pdf>>prisijungta 2006 12 20

³³ Sekretariat des Konvents: Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie eines Beitritts der Gemeinschaft/der Union zur EMRK. Brüssel, 2002.
CONV 116/02//<<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00116d2.pdf>> prisijungta 2006 12 20

- f) Pilną Chartijos tekstą, sudarytą iš 54 straipsnių, inkorporuoti į Sutartis arba į naujosios Konstitucinės sutarties skyrių.

Sprendžiant dėl to, kuris iš išvardintų būdų yra tinkamiausias integruojant Chartiją į Sutartis, buvo atsižvelgiama į daugelį techninio bei teisinio pobūdžio aplinkybių. Svarbiausia jų buvo ta, jog kiekviena iš procedūrų atitinkamai įtakotų Chartijos teisinį statusą. Vienos jų, nors ir būtų padididinusios Chartijos simbolinę ir politinę vertę, tačiau iš esmės nepakeistų jos teisinio statuso (variantai a, b ir d). Kitos, sąlygotų Chartijos kaip teisiškai įpareigojančio dokumento įtvirtinimą (variantai c, e ir f).

2.1. Chartijos integravimas nekeičiant jos teisinio statuso

Iškilingas Chartijos paskelbimas, prijungiant ją prie sutarčių (arba naujos Konstitucinės sutarties), nepakeistų jos dabartinio statuso. Ji ir toliau liktų deklaratyvi. Ši procedūra suteiktų Chartijai tik šiek tiek didesnę politinę reikšmę. Nepaisant to, teisės literatūroje, o ir Darbo grupės svarstymų metu, buvo raginama atkreipti dėmesį ir atitinkamus šios procedūros privalumus³⁴. Kaip jau minėta Chartija šiuo metu yra moderniausias pagrindinių teisių katalogas, sisteminantis pagrindines teises, įtvirtintas skirtinguose Bendrijų ir tarptautinės teisės šaltiniuose, ETT ir EŽTT praktikoje. Šalia pagrindinių laisvių, pilietinių teisių, teisingumo garantijų, skyriuje „Solidarumas“ įtvirtinamos ir normos-principai, neturintys subjektyvioms teisėms būdingų požymių.³⁵ Atitinkamai teigiama, jog tai galėtų sąlygoti palaipsnių ES institucijų kompetencijos išplėtimą bei nacionalinių įgaliojimų, ypač socialinės politikos srityje, apribojimą. Todėl iš dalies atstovaujama nuomonė, jog būtų kas geriau išlaikyti dabartinį Chartijos statusą, tuo paliekant Europos teismams sprendimo laisvę, aiškinant šiame dokumente įtvirtintas normas diferencijuoti tarp subjektyvių teisių ir dalyje „Solidarumas“ įtvirtintų principų.³⁶ Tačiau negalima pamiršti ir šios integravimo procedūros trūkumų. Chartija ir toliau egzistuotų daugiau kaip politinis

³⁴ Žr. Grabenwarter Ch. Die Charta der Grundrechte für die europäische Union// DVLI. 2001, Heft 1; Grabenwarter Ch. Grundrechtsschutz in der Union: Verankerung der EU-Grundrechtecharta und Beitritt zur EMRK in Busek E. Der Europäische Konvent und sein Ergebnis. – Wien: Böhlau Verlag, 2004, P. 74;

³⁵ Teisės literatūroje plačiai palaikomas požiūris, jog Chartijos skyriuje „Solidarumas“ įtvirtintos nuostatos traktuotinos ne kaip konkrečios socialinės teisės, bet kaip abstrakčios teisės normos išreiškiančios ES tikslus. Pagrindžiant šią nuomonę būtina pabrėžti, jog socialinės teisės nėra suderintos Valstybės narėse. Daug labiau šių teisių srityje kiekviena valstybė atsižvelgdama į savo ekonomines galias sprendžia dėl konkrečios teisės taikymo apimties ir subjektų.

³⁶ Callies C. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit// EuZW 2001, Heft 9, parag.267;

instrumentas. Atsižvelgiant į Chartijos demokratinio legitimumo laipsnį kyla abejonų, jog didesnės sprendimo laisvės ES teismams palikimas yra geresnė alternatyva vystant žmogaus teisių apsaugos politiką Europoje. Be to tai prieštarautų institucijų, inicijavusių bei sudariusių šį dokumentą bei daugelio VN pozicijai. Taip pat būtų sunku paaiškinti, kodėl nenorima pripažinti teisinio statuso dokumentui, kuris apima teises, jau įtvirtintas tarptautinėse konvencijose³⁷, kurių dalyvės yra visos valstybės narės.³⁸

Kitas Darbo grupėje svarstytas Chartijos integravimo į Sutartis būdas buvo, sekant ES sutarties 6 straipsnio 2 dalies pavyzdžiu, Sutartyse arba naujojoje Konstitucinėje sutartyje įtvirtinti „netiesioginę nuorodą“ į Chartiją. Šią galimybę svarstė jau ir Nicos Europos Vadovų Taryba. Šiuo atveju šalia EŽTK ir VN bendrų konstitucinių tradicijų būtų įtvirtintas papildomas pagrindinių teisių *sukūrimo šaltinis*. Tai sąlygotų tik formalų šiame dokumente kodifikuotų teisių pripažinimą bendrųjų EB teisės principų dalimi. Atsižvelgiant į tai, ši procedūra nėra tinkamiausia, siekiant pabrėžti ES įsipareigojimų žmogaus teisių apsaugos srityje reikšmę. Atitinkamai šiai procedūrai nebuvo pritarta nei Darbo grupėje, nei Europos Konvento plenarinių debatų metu.

Aptardami galimybę naujosios Konstitucinės sutarties preambuleje įtvirtinti „tiesioginę“ arba „netiesioginę“ nuorodą į Chartiją, Darbo grupės nariai pabrėžė, jog sunku pasakyti, kokį teisinį poveikį tai turėtų dabartiniam Chartijos statusui. Juolab, kad ETT praktikoje teisinių aktų preambulės turi sąlygiškai ribotą ir palyginus su dokumento tekstu antraeilę reikšmę³⁹.

2.2. Chartijos integravimas suteikiant jai įpareigojančio dokumento statusą

Prijungiant Chartiją prie Sutarčių ar naujos Konstitucinės sutarties protokolo pavidalu, jai būtų suteiktas įpareigojančio dokumento statusas, nes tiek tarptautinėje, tiek ES teisėje protokolai laikomi sutarčių, prie kurių jie pridedami, sudėtine dalimi. Kartu Darbo grupė siūlė Chartijos integravimo protokolo pavidalu procedūrą kombinuoti su „tiesioginės nuorodos“ į Chartiją įtvirtinimu naujojoje Konstitucinėje sutartyje. Šiai procedūrai pritarė ypatingai tos valstybės, kurių nuomone, Chartijos integravimas atskiro dokumento pavidalu užtikrintų alternatyvią jos teisinio statuso nustatymo galimybę tuo atveju, jei naujoji Konstitucinė sutartis nebūtų priimta. Palyginus su Chartijos įtraukimu *in corpore* į Sutartis, ši

³⁷ 1950 m. EŽTK, 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta), 1989 m. Europos Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartija

³⁸ Katuoka S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės //Jurisprudencija. Vilnius, 2003, 44(36), p. 13

³⁹ Žr. Supra n. 33, p. 8

procedūra techniniu požiūriu yra kur kas paprastesnė ir būtų sąlygojusi kur kas mažiau Konstitucinės sutarties bei pačios Chartijos nuostatų redakcinių pakeitimų. Taikant šia procedūra galima buvo taip pat išvengti ir problemų, susijusių su tam tikrais techniniais, sklandaus Chartijos integravimu į Konstitucinę sutartį, aspektais. Kita vertus, ši procedūra turi ir tam tikrų trūkumų. Chartijos prijungimas prie Konstitucinės sutarties protokolo pavidalu, nors ir suponuotų siekiamą šio dokumento teisinį statusą, tačiau sumenkintų jos simbolinę vertę.

Teisinėje literatūroje labiausiai buvo palaikomas požiūris, jog tokiai esminei kategorijai, kaip žmogaus teisės, turi būti skiriama ypatinga vieta Sąjungos Konstitucinės sutarties sistemoje. Skatinant pasirinkti pilno Chartijos inkorporavimo į Konstitucinę sutartį procedūrą buvo teigiama, jog tai ne tik kad padėtų pasiekti siekiamą Chartijos teisinį statusą bet ir „atitiktų egzistuojančias konstitucines tradicijas [...], nes atsižvelgiant į valstybių praktiką, galima teigti, kad žmogaus teisės ir laisvės yra konstitucijos, kaip pagrindinio įstatymo, reguliavimo dalykas“⁴⁰ Chartijos įtraukimas į Konstitucinę sutartį signalizuotų Europos piliečiams, kad Sąjunga ir jos institucijos yra teisiskai išipareigojusios visose savo kompetencijos srityse ne tik gerbti pagrindines teises, bet ir jas aktyviai skatinti

3. EUROPOS KONVENTO PASIRINKTAS ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMO BŪDAS

2002 m. spalio pabaigoje Darbo grupės pateiktoje galutinėje ataskaitoje grupės nariai vieningai pasisakė už įtraukimą „tokia forma, kuri padarytų Chartiją teisiškai privaloma ir suteiktų jai konstitucinį statusą“⁴¹. Kadangi Darbo grupės mandatas neapėmė įgaliojimų priimti politinio sprendimo šiuo klausimu, diskusijai Pagrindinių teisių konvente buvo pateikti trys galimi Chartijos integravimo į naują Konstitucinę sutartį būdai⁴²:

- a) Chartija kaip integrali Konstitucinės sutarties dalis;
- b) Tiesioginės nuorodos į Chartiją įtraukimas, tuo pačiu prijungiant ar pridedant ją prie Konstitucinės sutarties (pvz.: protokolo pavidalu)
- c) „Netiesioginės nuorodos“ į Chartiją įtvirtinimas, suteikiant jai privalomą, bet ne konstitucinį statusą.

⁴⁰ Katuoka S. Europos Sąjungos Konstitucinės sutarties projektas ir žmogaus teisės.//Jurisprudencija. Vilnius, 2004, 58(50), p. 6

⁴¹ Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 2002. Ibid, p. 2

⁴² Žr. Ten pat, p. 3

Pagrindinių teisių konvento prezidiumas 2003 vasario 6 d. Konstitucinės sutarties 1-16 straipsnių projekte⁴³ pasirinko pirmuosius du iš aukščiau išvardintų variantų. Projekto 5 straipsnio 1 dalis traktuoja Chartiją kaip integralią Konstitucijos dalį. Be to nurodoma, jog pati Chartija „dėstoma šios Konstitucijos [antrojoje dalyje arba pridedamame protokole].“

Galutinis Konstitucinės sutarties projektas⁴⁴, kuris didžiąja dalimi remiasi Konvento prezidiumo 2003 kovo 24 d. projekto⁴⁵ nuostatomis, iš esmės tik sukonkretino aukščiau išvardintas nuostatas. Pagrindinių teisių klausimas reguliuojamas I-9 straipsnyje, kurio 1 dalyje nustatoma, jog „*Sajunga pripažįsta II dalį sudarančioje Pagrindinių teisių chartijoje išdėstytas teises, laisves ir principus*“

Chartija kaip sudėtinė Konstitucinės sutarties dalis, pastarajai įsigaliojus taps teisiškai privaloma bei įgaus konstitucinį statusą. Kas susiję su Chartijos nuostatų pakeitimais ateityje, tai šiuo atveju numatyta ta pati procedūra ir tos pačios sąlygos, kaip ir pačios Konstitucinės sutarties nuostatų pakeitimams.

Chartijos inkorporavimas į Konstitucinę sutartį susilaukė plataus pripažinimo. Tačiau taip pat netrūko ir kritikos dėl Chartijos vietos bendroje Konstitucinės sutarties sistemoje. Jau plenarinių debatų metu (2002 m. spalio 28d.) buvo palaikoma nuomonė, jog Chartijos vieta Sutartyse turėtų atspindėti be galo svarbią šių teisių reikšmę. 2003 m. kovo 11 d. daugelio Konvento narių paremtoje iniciatyvoje „dėl Chartijos įtraukimo į Europos Konstituciją“⁴⁶ pabrėžiama, jog tokiam fundamentaliam dokumentui yra svarbus ne tik jo teisiškai įpareigojantis statusas, bet ir jo politinis poveikis. Kiekvienas pilietis atsiversdamas Konstituciją tikisi jau pačioje pradžioje surasti savo pagrindines teises ir laisves. Be to, Europos Konvento narys Jurgen Mayer pabrėžė, jog įtraukus Chartiją į Konstitucinės sutarties pirmąją dalį ir naudojant jos preambulę kaip Konstitucinės sutarties preambulę, galima buvo išvengti kai kurių techninių problemų. Nebūtų naujai iškilusios diskusijos dėl Europos dvasinio-religinio paveldo, nes susitarimas dėl atitinkamos formuluotės jau buvo įtvirtintas Chartijos preambulėje. Taip pat būtų buvę išvengta nuostatų⁴⁷ pasikartojimo, kurių atitinkamos formuluotės randamos ne tik Chartijos preambulėje bei kitose jos dalyse bet ir

⁴³ Entwurf der Artikel 1 bis 16 des Verfassungsvertrags. Brüssel, 6/2/2003, CONV 528/03// <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00528de03.pdf>> prisijungta 2006 12 20

⁴⁴ Präsidium des Konvents: Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Sutartis dėl Konstitucijos Europai// Oficialusis leidinys C 310, 16/12/2004

⁴⁵ Entwurf der Verfassung, Band I - Überarbeiteter Text von Teil I. Brüssel, 24/3/2003, CONV 724/03// <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00724de03.pdf>> prisijungta 2006 12 20

⁴⁶ Initiative zur Aufnahme der Grundrechtecharta in die Europäische Verfassung. Brüssel, 11/3/2003, CONV 607/03// <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00607de03.pdf>> prisijungta 2006 12 20

⁴⁷ Pavyzdžiui nuostatos dėl Europos piliečių ir valstybių valios kurti bendrą ateitį (I-1 str., Chartijos preambulė) bei kai kurios nuostatos nustatančios ES vertybes (I-2, Chartijos preambulė).

Konstitucinės sutarties I dalyje.⁴⁸ Ir nors tai neturi jokio poveikio Chartijos įpareigojančiam statusui, jos įtraukimas į Konstitucinę sutartį pirmąja dalimi būtų buvęs politiniu ženklu, parodančiu, kad pagrindinės žmogaus teisės yra ES veiklos pamatas.

II. SVARBIAUSIŲ TEISINIŲ IR TECHNINIŲ ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS INTEGRAVIMO Į SUTARTĮ DĖL KONSTITUCIJOS EUROPAI ASPEKTŲ ANALIZĖ

Svarbi vieta Darbo grupės diskusijose buvo skirta daugeliui teisinių bei techninių klausimų analizei. Šie, kaip pabrėžė pati Darbo grupė, buvo ypatingai svarbūs siekiant sklandaus Chartijos įjungimo *in corpore* į Sutarčių ar naujos Konstitucinės sutarties sistemą.

Šioje darbo dalyje bus nagrinėjami atitinkamos Darbo grupės išvados ir rekomendacijos dėl Chartijos preambulės, tolesnio rėmimosi išoriniais pagrindinių teisių sukūrimo šaltiniais, teisių dubliavimosi viename tekste, kompetencijos padalijimo tarp Sąjungos ir VN bei Chartijos nuostatų skirstymo į teise bei principus klausimų. Be to bus siekiama atsakyti į klausimą, ar Darbo grupės „pasiektas susitarimas“⁴⁹ atitinka Europos Konvento užsibrėžtą siekį užtikrinti geresnį teisinio tikrumo principo taikymą bei priartinti Sąjungos piliečius prie ES. Taip pat bus aptariamos galimos Chartijos nuostatų aiškinimo problemas praktikoje, jei įgavus privalomą teisinę galią.

1. VIENA KONSTITUCINĖ SUTARTIS – DVI PREAMBULĖS

Europos Konvento darbo metu šalia klausimo dėl Chartijos integravimo į sutartis buvo nagrinėjama ir Chartijos preambulės problematika, t.y. klausimas – ką daryti su preambule Chartijos inkorporavimo į Sutartis atveju?⁵⁰ Iš esmės šis klausimas buvo nagrinėjamas Darbo grupės posėdžių metu. Jos galutinėje ataskaitoje pabrėžiamas Chartijos preambulės kaip itin svarbaus, Pagrindinių teisių konvente pasiekto kompromiso, elemento vaidmuo. Atsižvelgiant į tai, Darbo grupė rekomendavo šį elementą bet kuriuo atveju išsaugoti būsimoje Konstitucinėje sutartyje. Ataskaitoje taip pat buvo primenama, jog Chartijos preambulėje kalbama apie esminį ES pobūdį, tuo gerokai peržengiant pagrindinių teisių sritį. Todėl buvo siūloma, inkorporavus Chartijos straipsnius į Konstitucinę sutartį,

⁴⁸ Žr. Rede von Dr. Jürgen Meyer im Europäischen Konvent, 27/02/2003//<http://www.bundestag.de/internat/eu_konvent/meyer_konv/meyer021.html/> prisijungta 2006 12 20

⁴⁹ Žr. Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 2002. Ibid, p. 4

⁵⁰ Žr. Supra n. 33, p.10

Chartijos preambulę naudoti kaip visos Konstitucinės sutarties preambulę. Pasirenkant kitą Chartijos integravimo į Sutartis būdą (pvz.: prijungiant Chartiją prie Konstitucinės sutarties kaip atskirą privalomąją galią turintį teisinį tekstą), buvo siūloma alternatyva, Chartijos preambulę be jokių pakeitimų prijungti prie Chartijos teksto, tuo žinoma neatmetant galimybės naudoti Chartijos preambulės esminius elementus rengiant papildomą naujosios sutarties preambulę.

Europos Konventas, deja, pasirinko papildomos preambulės alternatyvą. Jau preliminariame 2002 spalio 28 d. Konstitucinės sutarties projekte⁵¹ randama nuoroda į atskirą sutarties preambulę, kurios pirmąjį projektą Konvento prezidentas pateikė 2003 kovo 28 d.⁵²

Taigi priimta Konstitucinė sutartis turi dvi preambules: Valéry Giscard d'Estaing parengtą preambulę Konstitucinės sutarties pradžioje ir Chartijos preambulę antrojoje Konstitucinės sutarties dalyje. Šio sprendimo jokių būdu nėra nepriekaištingas. Tai susilpnina visos sutarties teksto poveikį: susidaro išpūdis, lyg Chartija būtų svetimkūnis Konstitucinėje sutartyje, t.y. atskiras dokumentas Konstitucinės sutarties sistemoje. Preambulės turinys turėtų apsiriboti būtiniais ir esminiais pasisakymais. To negalima pasakyti apie Konstitucinės sutarties preambules, kadangi jų nuostatos iš dalies dubliuojasi. Kaip jau minėta, galbūt ir Pagrindinių teisių konvento metu išspręstas ginčas dėl ES religinio paveldo nebūtų iš naujo išsiliepsnojęs, jei Chartijos preambulė būtų buvusi pagrindu vienintelei Konstitucinės sutarties preambulei.⁵³

2. TOLESNIS RĖMIMASIS IŠORINIAIS PAGRINDINIŲ TEISIŲ SUKŪRIMO ŠALTINIAIS: KONSTITUCINĖS SUTARTIES I-9 STR. 1D. IR I-9 STR. 3D. SANTYKIS

Darbo grupės diskusijų metu buvo svarstoma, ar Chartijos įtraukimo atveju, Konstitucinėje sutartyje turėtų būti remiamasi ir dviem išoriniais pagrindinių teisių sukūrimo šaltiniais, kaip tai šiuo metu nustatoma ES sutarties 6 straipsnio 2 dalyje.

Kai kurie Darbo grupės nariai pabrėžė, kad atitinkamos nuostatos įtvirtinimas naujojoje Konstitucinėje sutartyje sąlygotų teisinę painiavą, nes Chartijoje jau yra teisių, kylančių iš EŽTK ir bendrųjų konstitucinių tradicijų, ir joje pateikiamos nuorodos į tuos šaltinius. Kitų nuomone, šios nuorodos įtvirtinimas Konstitucinėje sutartyje padėtų išplėsti Chartijos garantuojamą apsaugą bei nustatyti, kad ES teisė yra atvira tolimesnei EŽTK ir VN

⁵¹ Vorentwurf des Verfassungsvertrags. Brüssel, 28/10/2002, CONV 369/02//
<<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00369d2.pdf>> prisijungta 2006 12 20

⁵² Präambel. Brüssel, 28/5/2003, CONV 722/03//
<<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00722de03.pdf>> prisijungta 2006 12 20

⁵³ Žr. Supra n. 48

žmogaus teisių apsaugos evoliucijai⁵⁴. Kadangi Darbo grupėje nepavyko pasiekti bendro susitarimo šiuo klausimu, buvo susilaikyta nuo konkrečių rekomendacijų paliekant sprendimo laisvę Europos Konvento plenumui.

Atsižvelgiant į tai būtina plačiau paanalizuoti Konstitucinės sutarties I-9 straipsnį (Pagrindinės teisės)⁵⁵. Šio straipsnio 1 dalyje nustatomas Chartijos įpareigojantis statusas. Toliau, 3 dalyje, įtvirtinama ES sutarties 6 straipsnio 2 daliai adekvati nuoroda į bendruosius pagrindinių teisių *sukūrimo šaltinius*: EŽTK bei bendrąsias konstitucines tradicijas.

Santykis tarp Konstitucinės sutarties I-9 str. 1 d. ir 3 d. yra problematiškas, nes šalia rašytinio, teisiškai įpareigojančio pagrindinių teisių katalogo ir toliau pripažįstama ETT kompetencija pagrindinių teisių išvedimui iš išoriniu *sukūrimo šaltinių*. Tam, kad Chartija atliktų efektyvios apsaugos ir teisinio tikrumo garantavimo funkciją, būtina ją suprasti kaip baigtinį pagrindinių teisių katalogą, kuris paaiškina, kokių pagrindinių teisių apsauga garantuojama ES ir kokie apribojimai taikomi šiai apsaugai⁵⁶. Tačiau, jei ETT ir toliau bus suteikiami įgaliojimai pagrindinių teisių išvedimui iš išorinių *sukūrimo šaltinių*, iškyla grėsmė, jog ETT tam tikrais atvejais iškilus abejonei, siekdamas apeiti sudėtingas nuostatas dėl Chartijoje įtvirtintų teisių apsaugos apimties apribojimų, greičiau išves naują pagrindinę teisę, tuo ignoruodamas konstitucinį statusą turinčias Chartijos nuostatas. O tai gali sumenkinti Chartijos teisinę reikšmę. Ši nuogąstavimą sustiprina ir aplinkybė, jog ETT, skirtingai nei dauguma nacionalinių konstitucinių teismų, ilgus metus praktikavo atitinkamą pagrindinių teisių išvedimą iš išorinių šaltinių.⁵⁷

Siekiant išspręsti santykio tarp Konstitucinės sutarties I-9 str. 1d. ir 3 d. problemą, teisinėje literatūroje siūloma I-9 str. 3 d. interpretuoti kaip deklaratyvų ES pagrindinių teisių pradų pripažinimą ir tik I-9 str. 1 dalį santykyje su Chartijos nuostatomis laikyti šaltiniu ETT praktikoje.⁵⁸

Tačiau šis pasiūlymas nesuderinamas su I-9 str. 3d. tekstu, pagal kurį pagrindinės teisės, kurios garantuojamos EŽTK bei kyla iš VN konstitucinių tradicijų „sudaro ES

⁵⁴ Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 2002. Ibid, p. 9

⁵⁵ **Konstitucinės sutarties I-9 str.:**

1. Sąjunga pripažįsta II dalį sudarančioje Pagrindinių teisių chartijoje išdėstytas teises, laisves ir principus.
2. [...]
3. Pagrindinės teisės, kuria garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus.

⁵⁶ Žr. Schmitz Th. Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der EU// EuR 2004, Heft 5

⁵⁷ Žr. Grabenwarter Ch. Auf dem Weg in die Grundrechtsgemeinschaft?// EuGRZ 2004, Heft 19, P. 563

⁵⁸ Kingreen Th. Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht// EuGRZ 2004, Heft 19, p 570 (571)

bendruosius teisės principus“, taigi turi būti ir taikomos kaip bendrieji teisės principai. Atsižvelgiant į tai, būtų prasminga Konstitucinės sutarties I-9 str. 3 d. sistematiškai ir teleologiškai aiškinti taip, jog šiuo atveju apimamos tik tokios teisės, kurios nekonkuruoja su ateityje konstitucinį statusą turėsiančiomis Chartijos nuostatomis. Atitinkamai, šios teisės turėtų būti laikomos kaip papildančiomis Chartijos teises.

3. TEISIŲ DUBLIAVIMAS

Inkorporavus Chartiją į Konstitucinę sutartį iškilo dar viena problema: pagrindinės teisės dubliuojamos viename teisiniame dokumente. Priklausomai nuo to, ar kalbama apie pažodinį nuostatų atkartojimą, ar apie didesnius ar mažiau reikšmingus teksto nukrypimus, iškyla skirtingo masto problemos.

Rengiant Chartijos tekstą buvo įtraukta nemažai nuostatų, kurios iš dalies pažodžiui atkartoja Europos Bendrijos steigimo sutarties nuostatas. Ypatingai dalyje, kuri įtvirtina ES piliečių teises, randama atitinkamos kodifikacijos pavyzdžių. Kita vertus ir Konstitucinė sutartis buvo parengta remiantis jau egzistuojančių sutarčių struktūra ir turiniu, t.y. Bendrijų sutartys buvo apjungtos ir supaprastintos, iš esmės nekeičiant jų teisinės prigimties ir prasmės. Atitinkamai inkorporavus Chartiją, trijose Konstitucinės sutarties dalyse randama nemažai besidubliuojančių nuostatų⁵⁹. Galbūt ir prasminga, užtikrinant ES piliečių teises, įtvirtinti atitinkamas nuostatas nesiriboiant vien tik pagrindinių teisių kontekstu. Tačiau abejotina, jog tai yra pakankamas argumentas dubliuoti garantijas, ypatingai atsižvelgiant į ir taip jau netrumpą Konstitucinės sutarties tekstą.⁶⁰ Be to iškyla klausimas, kiek tai atitinka siekį padaryti šias teises labiau suprantamomis Europos Sąjungos piliečiams⁶¹ bei užtikrinti Europos žmonių pasitikėjimą tolimesniu Europos integracijos procesu.⁶²

Kompleksiškesnė situacija iškyla, kai besidubliuojančių garantijų atveju, egzistuoja tam tikri teksto nukrypimai, o ypatingai tuomet, kai Chartijos garantijų apsaugos apimtis yra platesnė nei atitinkamų garantijų iš Sutarčių, kurios beveik pažodžiui perimtos į Konstitucinės sutarties III dalį. Geriausias pavyzdys lygybės garantijos įtvirtintos Chartijoje ir atitinkamos

⁵⁹ Palyginimui: Konstitucinės sutarties I-51 str. ir I-68 str. (asmens duomenų apsauga); I-50 str. 3d., II-101 str. 2d. b, II-102 str. (teisė susipažinti su dokumentais); I-10 str. 2d. b, II-99 str. bei II-100 str. (pasyvi ir aktyvi rinkimų teisė) ir t.t.

⁶⁰ Grabenwarter Ch. Grundrechtsschutz in der Union: Verankerung der EU-Grundrechtecharta und Beitritt zur EMRK in Busek E. Der Europäische Konvent und sein Ergebnis. – Wien: Böhlau Verlag, 2004, P. 84

⁶¹ Žr. Supra n. 2

⁶² Žr. Supra n. 31

garantijos užtikrinamos Sutartyse⁶³. Atsižvelgiant į tai, Darbo grupė pabrėžė teisiškai nenuginčijamos nuorodos, atitinkančios Chartijos 52 str. 2d. nuostatą, būtinybę, taip užtikrinant visišką atitikimą tarp Chartijoje išvardintų teisių ir atitinkamų nuostatų kitose Konstitucinės sutarties dalyse.⁶⁴ Chartijos 52 str. 2d. nuostata, su tam tikrais redakcinio pobūdžio pakeitimais buvo perimta į Konstitucinės sutarties tekstą ir įtvirtinta II – 112 str. 2d., pagal kurią „[...] *Chartijos pripažintos teisės reglamentuojamos kitose Konstitucijos dalyse, įgyvendinamos tose dalyse nustatomomis sąlygomis ir neperžengiant nustatytų ribų*“

4. KOMPETENCIJOS PADALIJIMAS TARP EUROPOS SĄJUNGOS IR VALSTYBIŲ NARIŲ

Nagrinėjant Chartijos inkorporavimo į Konstitucinę sutartį teisinės pasekmes, būtina taip pat aptarti privalomą galią turinčio pagrindinių teisių katalogo įtaka kompetencijos padalijimui tarp Sąjungos ir VN bei su šiuo klausimu susijusias Darbo grupės išvadas ir rekomendacijas.

Jau Pagrindinių teisių konvento darbo eigoje – ypač atsižvelgiant į federacinių valstybių patirtį – buvo pareiškiama nuogastavimai, jog Pagrindinių teisių katalogas galėtų įgauti teisę unifikuojantį poveikį, kas sąlygotų ES kompetencijos išplėtimą.⁶⁵

Atsižvelgiant į šiuos nuogastavimus buvo įtvirtinta Chartijos 51 str. 2 d. nuostata, kuri nustato, jog Chartija nesukuria jokių naujų bei nepakeičia Sutartyse numatytų galių bei funkcijų.⁶⁶ Čia reikėtų pabrėžti šios nuostatos deklaratyvią vertę, nes jau EB sutarties 5 str. nustato, jog „Bendrija veikia neperžengdama šios sutarties jai suteiktų įgaliojimų ir paisydama jai šia sutartimi iškeltų tikslų“⁶⁷. Tai, kad Bendrija neturi bendrosios kompetencijos ir todėl jos veikla remiasi taip vadinamu įgaliojimų „suteikimo principu“, turi įtakos ir pagrindinių žmogaus teisių apsaugai.

Europos Konvento svarstymų metu, ypač atsižvelgiant į siekį Chartijai suteikti įpareigojantį statusą, buvo vėl atnaujinta diskusija kompetencijos žmogaus teisių apsaugos srityje padalijimo klausimu. Darbo grupė baigiamojoje ataskaitoje pabrėžė, jog Chartijos

⁶³ EBS 12 str., 39 str. 2d., 43 str. 49 str., 141 str. ir 13 str. (netiesiogiai taikomas), kurie beveik pažodžiui perimti į Konstitucinės sutarties III dalį bei Chartijos 21 str. (Konstitucinės sutarties II-81str.) ir 23 str. (Konstitucinės sutarties II-83)

⁶⁴ Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 2002. Ibid, p. 6

⁶⁵ Grabenwarter Ch. Die Charta der Grundrechte...// Ibid

⁶⁶ **Charta der Grundrechte der Europäischen Union// Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 364/1, 18/12/2000.** „Diese Charta begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.“

⁶⁷ Taip vadinamo „suteikimo principo“ reikšmę nustatant Sąjungos kompetencijos ribas, pabrėžia ir Konstitucinės sutarties I-11 straipsnis.

įtraukimas į Sutartis (ar į naują Konstitucinę sutartį) jokių būdu nepakeis kompetencijų padalijimo tarp ES ir VN.⁶⁸ Jos nuomone, tam neprieštarauja ir aplinkybė, jog kai kurios Chartijos teisės apima sritis, kuriose ES neturi įgaliojimų, nes atsižvelgiant į tai, kad nors ES kompetencija yra ribota, ji privalo gerbti visas pagrindines teises visur, kur ji veikia, ir todėl privalo vengti netiesioginio kišimosi taip pat ir į tas pagrindines teises, kurių atžvilgiu ji neturi įgaliojimų leisti teisės aktus. Visgi siekiant teisinio tikrumo, Darbo grupė pasiūlė tam tikrus redakcinio pobūdžio Chartijos 51 str. 2 d. pakeitimus, kurie buvo perimti į galutinį Konstitucinės sutarties projektą⁶⁹. Iš pirmo žvilgsnio sunku suvokti pirmojoje sakinio dalyje įtraukto papildymo („*neišplečia Sąjungos teisės taikymo srities už Sąjungos įgaliojimų ribų*“) esmę. Jis palieka perteklinės nuostatos išpūdį. Anot Darbo grupės, šios nuostatos esmė – nukreipti į įsitvirtinusią ETT praktiką. ETT pagrįsdamas savo sprendimą *Grant* byloje, nustatė, kad pagrindinių teisių, esančių bendrųjų principų dalimi, apsauga yra Bendrijos veiklos teisėtumo sąlyga. Tačiau šios teisės negali turėti tokio poveikio, jog jų *taikymo sritis būtų išplėsta už Bendrijos įgaliojimų ribų*⁷⁰. Atsižvelgiant į tai, jog ETT *ERT* sprendime nustatomos VN pareigos garantuoti EB pagrindinių teisių apsaugą taikant EB teisę⁷¹, Darbo grupės pasiūlyto papildymo tikslas yra pabrėžti, jog šios teisės taikymo sritis nebus dar labiau išplėsta. Tai reiškia, jog už ES kompetencijos ribų esančioje srityje VN yra susaistytos „tik“ nacionalinėmis pagrindinėmis teisėmis (atitinkamai tarptautinių sutarčių nuostatomis: pvz.: EŽTK). ETT šiuo atveju neturi jokių įgaliojimų.⁷²

Šiuo požiūriu problematiška yra ir IV Chartijos dalis „Solidarumas“, apimanti socialines nuostatas. Kalbant apie socialines teises, būtina pabrėžti, jog priešingai nei klasikinių pagrindinių teisių bei laisvių atveju, socialinių teisių užtikrinimas nėra savaime suprantamas ES. Taip pat ir VN konstitucinės tradicijos, ypač socialinių teisių apsaugos srityje, yra pakankamai skirtingos. Tai sąlygoja ir skirtingas VN piliečių pozicijas šių teisių apsaugos atžvilgiu. Daugelyje VN socialinės teisės turi iš esmės programinių nuostatų pobūdį. Priešingai nei klasikinių žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių atveju, socialinių teisių įtvirtinimas Chartijoje laikomas problematišku, nes atitinkamos nuostatos gali sąlygoti ES piliečių įsitikinimą, dėl jų turimų pretenzijų į tam tikras garantijas iš ES pusės. Todėl socialinės nuostatos, kurios įtvirtinamos pagrindines teises reglamentuojančiame dokumente,

⁶⁸ Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 2002. Ibid, p. 5

⁶⁹ **Konstitucinės sutarties II-111 str. 2 d.:** „Ši Chartija neišplečia Sąjungos teisės taikymo srities už Sąjungos įgaliojimų ribų, nenustato Sąjungai naujų įgaliojimų ar užduočių ir nepakeičia kitose šios Konstitucijos dalyse nustatytųjų“

⁷⁰ Byla C 249/96, *Grant*, 1988, ECR I-00621, parag. 45

⁷¹ ETT praktika dėl VN pareigų, kylančių iš EB pagrindinių teisių apsaugos, apimties yra išsamiai aptariama III šio darbo dalyje „ES Pagrindinių teisių chartijos taikymo problematika“

⁷² Vranes E. Die horizontalen Bestimmungen der Grundrechtcharta – Rechtsdogmatische Stolpersteine für den ersten und zweiten Konvent//WHI 2002, Paper 14, p. 12

kuris įsigaliojus Konstitucinei sutarčiai įgaus privalomąją galią, privalo turėti tam tikras teisinio tikrumo ribas. Tai galima užtikrinti suformuluojant prie kiekvienos atitinkamos nuostatos jos apimtį nusakančių reikalavimus, kuriuos nustato nacionaliniai įstatymai bei VN praktika.⁷³ Daugelis Chartijos dalyje „Solidarumas“ įtvirtintų nuostatų neturi subjektyvioms teisėms būdingų požymių. Į Chartiją jos buvo įtrauktos siekiant pabrėžti siekiamus Sąjungos tikslus ir yra daugiau abstraktaus charakterio nuostatos, nesuteikiančio individui teisės į pretenziją į siekiamo rezultato užtikrinimą. Deja atitinkamų Chartijos nuostatų formuluotės nevisada atitinka teisinio aiškumo reikalavimus, kas gali suponuoti klaidingą Europos piliečio išvadą dėl jam garantuojamų teisių apimties.

5. SKIRTUMAS TARP „TEISIŲ“ IR „PRINCIPŲ“

Diskusijos verta taip pat ir nauja Darbo grupės pasiūlyta nuostata, kuri buvo įtvirtinta Konstitucinės sutarties II – 112 str. 5 d. (seniau Chartijos 52 str.)⁷⁴ ir numato Chartijoje įtvirtintų nuostatų skirstymą į „teises“ ir „principus“, bei reglamentuoja šių taikymo apimtį.

Darbo grupė pabrėžė Chartijos nuostatų skirstymo į „teises“ ir „principus“ reikšmę, primindama, jog tai buvo esminė sąlyga siekiant susitarimo Pagrindinių teisių konvente.⁷⁵ Šio Apibrėžiant Chartijos „teisių“ ir „principų“ taikymo sritį, buvo siekiama patvirtinti atitinkamo kategorizavimo užuomazgas Chartijos preambulėje ir 51 str. 1d. bei tam tikru mastu užtikrinti, kad nepakistų kompetencijų padalijimas tarp VN ir ES.⁷⁶

Teisinėje literatūroje iš dalies atstovaujama nuomonė⁷⁷, jog ši nuostata yra ne tik nereikalingas, bet ir probleminis politinis kompromisas. Darbo grupei buvo priekaištaujama, jog šiuo būdu bandoma keisti Chartijos esmę bei turinį, nepaisant grupės pareiškimo gerbti Chartiją kaip visumą ir nesvarstyti jos nuostatų iš naujo.⁷⁸ Jeigu Chartijos kaip visumos integralumą norima laikyti svarbiu, taip gerbiant Chartijos sudarymo ir paskelbimo procesą,

⁷³ Žr. Katuoka S. Europos Sąjungos Konstitucinės sutarties projektas ir žmogaus teisės.//Jurisprudencija. Vilnius, 2004, 58(50), p. 7

⁷⁴ **Konstitucinės sutarties II-112 str. 5d.:** „principus apibrėžiančios šios Chartijos nuostatos gali būti įgyvendinamos Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų priimtais įstatymo galią turinčiais aktais ir vykdomaisiais aktais bei valstybių narių aktais, kuriuos jos pagal savo įgaliojimus priima įgyvendinamos Sąjungos teisę. Teismo proceso metu jomis galima remtis tik aiškinant tokius aktus ir priimant sprendimą dėl jų teisėtumo“.

⁷⁵ Žr. Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 2002. Ibid, p. 8

⁷⁶ Pietsch J. Die Grundrechtecharta im Verfassungskonvent// ZRP 2003, Heft 1, p. 23

⁷⁷ Žr. Ten pat

⁷⁸ Žr. Vranes E. Die horizontalen Bestimmungen...// Ibid, p. 12

Gráinne de Búrca, Fundamental Rights and Citizenship. Studie des Europäischen Universitätsinstituts, vorgelegt von dem stellvertretenden Vorsitzenden des Konvents Herrn Amato: "Zehn Überlegungen zum Verfassungsvertrag für Europa". Brüssel, 28/4/2003. CONV 703/03, p. 22// <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00703de03.pdf> > prisijungta 2006 12 20

tai šis siekis pats savaime yra aiškus argumentas prieš pasiūlyto Chartijos 52 str. papildymo įtraukimą.

Šiuo atveju galima kalbėti apie ypatingą Chartijos savybę: viena vertus, Chartija skiria „teises“ ir „principus“, kita vertus, atskirų jos nuostatų aiškiai nepriskiria nei vienai šių kategorijų. Deja, Darbo grupės pasiūlyta nuostata neprisideda prie šios problemos sprendimo. O ir Darbo grupės patvirtintas siekis „kiek įmanoma aiškiau išreikšti atskirų Chartijos straipsnių pobūdį („teisė“ ar „principas“) formuluotėje [...]“⁷⁹, vargu ar pasiteisino, nes įvairios Chartijos nuostatos, išreiškiančios tipiškas pagrindines teises, formuluojamos kaip principai, ir atvirkščiai⁸⁰.

Iš vienos pusės ši nuostata uždraudžia „principus“ įtvirtintus Chartijoje naudoti kaip kriterijų sprendžiant dėl ES antrinės teisės aktų, kurie buvo priimti *ne šių nuostatų pagrindu*, teisėtumo. Iš kitos pusės siekiama užkirsti kelią, remtis atitinkamais „principais“ aiškinant kitas Sąjungos nuostatas.⁸¹ Neįprastas požiūris, jeigu turėsime galvoje, jog ypatingai pastarasis reikalavimas iš dalies paneigia vieną pagrindinių funkcijų, priskiriamų teisės principams.

Siekis pabrėžti skirtumą tarp Chartijos „teisių“ ir „principų“, rėmėsi Europos Konvente atstovaujamų valstybių narių nuogaustavimais, dėl aktyvesnės ETT teisminės praktikos, taip vadinamų ekonominių ir socialinių pagrindinių teisių srityje. Todėl paradoksali yra Darbo grupės galutinėje ataskaitoje aiškiai išsakyta pozicija – perleisti Chartijos nuostatų priskyrimą „principų“ ar „teisių“ kategorijai ateities teisminei praktikai.⁸²

III. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS TAIKYMO PROBLEMATIKA

1. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS NORMŲ TAIKYMAS VALSTYBĖMS

Siekiant atskleisti, kokią įtaką Chartijos nuostatos, jai tapus privaloma, turės reikalavimų VN, kylančių iš ES žmogaus teisių apsaugos, apimčiai, šioje darbo dalyje bus analizuojama Chartijos 51 str. 1 d. (KS II – 111 str. 1d.)⁸³. Ypatingas dėmesys bus skiriamas

⁷⁹ Žr. Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 2002. Ibid, p. 8

⁸⁰ Žr. Vranes E. Die horizontalen Bestimmungen...// Ibid, p. 11

⁸¹ Darbo grupė „Chartija“ aiškindama jos pateikta Chartijos 52 str. 5 d. nuostatos projekta, pabrėžia, jog skirtumas tarp Chartijos subjektyvių teisių ir „principų“ yra tas, kad pastarųjų „reikia laikytis (Chartijos 51 str. 1d.); atitinkamai, jie tampa svarbūs teismams, kai tokie teisės aktai yra aiškinami arba peržiūrimi“: Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 2002. Ibid, p. 8

⁸² Žr. Ten pat.

⁸³ **Konstitucinės sutarties II-111 str. 1d.:** „Šios Chartijos nuostatos skirtos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams, tinkamai atsižvelgiant į subsidarumo principą, bei valstybėms narėms tais

šio straipsnio pažodinio teksto analizei, kadangi nėra aišku, ar čia vartojamas „Sąjungos teisės įgyvendinimo“ terminas patvirtina ikišiolinę ETT praktiką apibrėžiant VN įpareigojimą, užtikrinant ES pagrindines teises, ribas. Šiuo tikslu bus aptariamos dvi svarbios šios temos atžvilgiu ETT bylos: *Wachauf*⁸⁴ ir *ERT*⁸⁵. Be to bus stengiamasi įvertinti šios normos aiškinimo galimybes.

ETT *Wachauf* byloje nustatė, jog iš EB žmogaus teisių apsaugos kylantys reikalavimai privalomi ir VN, kai šios *įgyvendina* Bendrijų teisę.⁸⁶ Chartijos 51 str. 1 d. nuostata rodo, jog Pagrindinių teisių konventas iš dalies patvirtino ETT praktiką, bent jau atsižvelgiant į *Wachauf* byloje nustatytą standartą. Kita vertus nėra aišku, ar šio straipsnio reglamentuojama Chartijos taikymo sritis atitinka ETT *ERT* byloje nustatytą VN įsipareigojimų apimtį. Čia pagrindžiama VN pareiga laikytis iš Bendrijų žmogaus teisių apsaugos kylančių reikalavimų *taikant* Bendrijų teisę, apimant ir tuos atvejus, kai VN veikia ne įsipareigojimų Bendrijų teisės srityje pagrindu, o savo kompetencijos ribose, siekdamas apginti nacionalinius interesus.⁸⁷

Šios skirtingos terminologijos pagrindu, ES teisės doktrinoje iš dalies palaikomas požiūris, jog Chartijos 51 str. 1d. nuostata atspindi sąmoningą Pagrindinių teisių konvento siekį apriboti ikišiolinį ETT praktikoje nustatytą standartą.⁸⁸

Nagrinėjant šio straipsnio atsiradimo istorines prielaidas, matome, kad šios nuostatos formuluotė Pagrindinių teisių konvento darbo eigoje buvo dažnai keičiama.⁸⁹

2000 m. sausį Pagrindinių teisių konvento sekretoriato pateikto informacinio dokumento „dėl tam tikrų bendrųjų klausimų“ nuostatos dar atitiko ETT praktiką, patvirtinant

atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę.[...].“

⁸⁴ **Byla 5/88, Wachauf, 1989, ECR 02609:** Pareiškėjas buvo fermeris nuomininkas (Hubert Wachauf), kuris pasibaigus jo nuomos sutarties terminui paprašė suteikti jam kompensaciją Vokietijos teisės pagrindu už nutrauktą pieno gamybą. Vokietijos įstatymas rėmėsi Bendrijos Reglamentu 857/84, kuris numatė kompensaciją už pieno gamybos nutraukimą. Remiantis šiuo reglamentu, kai kompensacijos prašymą pateikia fermeris nuomininkas, reikalingas rašytinis nuomotojo sutikimas. Wachauf atsisakė suteikti kompensaciją, nes jo nuomotojas, kuris niekada pats neužsiėmė pieno gamyba ir neprisidėjo prie pieno fermos įsteigimo, atsisakė suteikti sutikimą. Wachauf apskundė nesutikimą Vokietijos (Frankfurto) administraciniam teismui, kuris pateikė šią bylą preliminariam nutarimui į ETT.

⁸⁵ **Byla C 260/89, ERT, 1991, ECR I-02925:** ERT buvo Graikijos radijo ir televizijos kompanija, kuriai Graikijos valstybė įstatymu suteikė išimtines teises. ERT kreipėsi į nacionalinį teismą suteikti užtikrinimo priemones prieš du atsakovus, kurie įsteigė televizijos stotį ir pradėjo transliuoti programas, nepaisydami ERT išimtinių teisių. Gynyba pagrįdė rėmėsi Bendrijų teisės nuostatomis dėl laisvo prekių judėjimo ir taisyklėmis dėl konkurencijos ir monopolijų, taip pat EŽTK nuostatomis dėl išsireiškimo laisvės.

⁸⁶ Byla 5/88, Wachauf, parag. 19

⁸⁷ **Byla C 260/89, ERT, parag. 43:** Remiantis ETT praktika šioje byloje, VN priimti teisės aktai turi atitikti EB pagrindines teises, kurių laikymąsi užtikrina teismas, ir tuo atveju, kai šių teisės aktų nuostatos apima taisykles, kurios gali riboti šias pagrindines teises, jei toks ribojimas atitinka Bendrijų teisėje nustatytus reikalavimus. Taip pat žr. Schaller W. Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte. Baden - Baden: Nomos-Verl.-Ges, 2003, p. 213

⁸⁸ Žr. Borowsky M./red. Meyer J. Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. - Baden-Baden: Nomos-Verlag., 2003, p. 569

⁸⁹ Žr. Grabenwarter Ch. Die Charta der Grundrechte...// Ibid1

VN įpareigojimus užtikrinti Bendrijų pagrindines teises Bendrijų teisės taikymo ribose⁹⁰. Tuo tarpu 2000 m. balandžio mėnesį Pagrindinių teisių konvento prezidiumo pateiktame dokumente *ERT* formulės neberandame. Priešingai yra įtvirtinama, jog Chartijos nuostatos skirtos VN išimtinai įgyvendinant Sąjungos teisę („*exclusively within the framework of implementing Community law*“)⁹¹. 2000 m. gegužės mėnesį Konvento prezidiumo pateiktame dokumente vėl pateikiama ETT praktiką atitinkantis Chartijos taikymo srities apibrėžimas, nustatant, jog šios Chartijos nuostatos yra taikomos Sąjungos institucijoms ir organams, jiems Sutarčių suteiktų įgaliojimų ribose ir VN išimtinai Sąjungos teisės rėmuose („*The provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union within the framework of the powers conferred on them by the Treaties, and to the Member states exclusively within the scope of Union law.*“)⁹² Nuo 2000 m. rugpjūčio mėnesio Konvento projektuose nusistovėjo formuluotė, kuri buvo perimta ir į Konstitucinės sutarties tekstą.

Beveik visuose Pagrindinių teisių konvento dokumentuose aptariančiuose Chartijos nuostatų taikymo srities ribas pateikiama nuoroda į ETT praktiką, pagrinde nurodant *Wachauf* bylą. Kita vertus, nei viename Konvento dokumente nėra nurodyta, jog ETT praktika patvirtinama tik iš dalies, kitaip tariant, kad *ERT* byloje išvestas standartas nėra perimamas. Todėl nuomonė dėl Pagrindinių teisių konvento sąmoningo siekio apriboti iki šiol ETT praktikoje nustatytą standartą nėra visiškai pagrįsta.

2000 m. spalio 11 d. Pagrindinių teisių konvento prezidiumas šalia galutinio Chartijos projekto pateikė ir šio dokumento komentarą.⁹³ Komentuojant Chartijos 51 str. 1d. nuostatą ir pateikiant nuorodą į ETT praktiką, šalia *Wachauf* bylos nurodoma ir *ERT* byla. Kita vertus, Pagrindinių teisių konvento prezidiumas pateikdamas Chartijos komentaro tekstą, nurodė, jog nepaisant to, jog šis komentaras yra naudingas aiškinimo instrumentas interpretuojant Chartijos nuostatas, jis neturi privalomos teisinės galios.⁹⁴ 2003 liepos 18 d. Europos Konvento prezidiumas, pabrėždamas poreikį, atsižvelgiant į atliktus Chartijos horizontaliųjų nuostatų pakeitimus bei numatomą Sąjungos teisės raidą, atnaujinti Chartijos komentaro tekstą, pateikė šio dokumento aktualizuotą versiją.⁹⁵ Pačiame dokumente ir toliau

⁹⁰ **CHARTE 4111/00 BODY 3, 20/1/2000:** „The charter is intended to apply to the Unions’s institutions and not to activities to Member states which fall outside the scope of EC or EU legislation. This would be consistent with Court of Justice case-law, whereby Member States are bound to respect fundamental rights whenever the act within the scope of the Treaties for the purposes either of implementing Community (or EU) legislation or derogating from it.“

⁹¹ CHARTE 4235/00 CONVENT 27, 18/4/2000

⁹² CHARTE 4470/1/00 CONVENT 47, 12/9/2000

⁹³ Žr. Präsidium, Text der Erläuterungen zum vollständigen Wortlaut der Charta. Brüssel, 18/10/2000. **CHARTE 4473/00//** <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_de.pdf> prisijungta 2006

⁹⁴ Ten pat: „Die vorliegenden Erläuterungen sind vom Präsidium in eigener Verantwortung formuliert worden. Sie haben keine Rechtswirkung, sondern dienen lediglich dazu, die Bestimmungen der Charta zu verdeutlichen.“

⁹⁵ Präsidium, Aktualisierte Erläuterungen zum Text der Charta der Grundrechte. Brüssel, 18/7/2003. **CONV 828/1/03//** <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00828-re01de03.pdf>>

nurodoma, jog komentaras neturi teisinės galios ir traktuotinas tik kaip pagalbinis instrumentas aiškinant Chartijos nuostatas. Tačiau įtraukiant Chartiją į Konstitucinę sutartį, Chartijos preambulė ir 52 straipsnis buvo papildyti nuostata, pagal kurią Sąjungos ir VN teismai įpareigojami aiškinant Chartiją tinkamai atsižvelgti į išaiškinimus, kurie buvo parengti siekiant nubrėžti Chartijos aiškinimo gaires.⁹⁶

Atsižvelgiant į tai, jog atitinkamas įpareigojimas nustatytas straipsnyje reglamentuojančiame Chartijos nuostatų taikymo sritį bei jų aiškinimą, galima būtų daryti išvadą, jog nepaisant klaidinančios formuluotės, Pagrindinių teisių konventas Chartijos 51 str. 1 dalyje patvirtino ETT praktiką, apimdamas ir *ERT* byloje išvestą standartą.

Kaip ETT aiškina Chartijos 51 str. 1 d., jai tapus teisiškai įpareigojančiu dokumentu, pamatysime ateityje. Ir nors šio straipsnio formuluotė paneigia prielaidą, jog ir ribodamos pagrindines laisves, siekiant apsaugoti nacionalinius interesus, VN privalo užtikrinti Bendrijų pagrindinių teisių apsaugą, kartu paneigdamą ikišiolinę ETT praktiką. Tačiau negalima pamiršti Chartijos išaiškinimų, į kuriuos nurodoma Chartijos preambulėje bei 52 str. 7d., ir kuriuose aptariant Chartijos nuostatų taikymo sritį aiškiai nurodoma ir *ERT* byla.

Toliau nagrinėjant aptariamą straipsnį iškyla dar vienas klausimas, susijęs su Chartijos nuostatų taikymo apimtimi: kiek ši nuostata atitinka ETT *Wachauf* byloje suformuotą standartą, kur kalbama apie VN įpareigojimus užtikrinti EB pagrindinių teisių apsaugą *Bendrijų teisės* ribose.⁹⁷

Remiantis Chartijos 51 str. 1 d. šios nuostatos skirtos VN tais atvejais, kai jos įgyvendina *Sąjungos teisę*. Kyla klausimas, ar remiantis šiuo straipsniu neišplečiama ETT *Wachauf* byloje nustatytų reikalavimų apimtis. Šio straipsnio formuluotė leidžia daryti išvadą, jog VN nustatomi įpareigojimai užtikrinti Chartijos teisių laikymąsi, ne tik įgyvendinant teisę „pirmojo ramsčio“, bet atitinkamai „antrojo ir trečiojo ramsčių“ rėmuose.⁹⁸

Kita vertus, Pagrindinių teisių konvento dokumentuose nerandame jokios nuorodos į tai, jog buvo siekiama išplėsti VN įsipareigojimų apimtį palyginus su *Wachauf* byloje nustatytais kriterijais. Taip pat ir Chartijos projektą rengusio konvento prezidiumo parengtame komentare, pateikiant nuorodą į *Wachauf* bylą nustatoma, jog VN narės įpareigojamos tik tada laikytis iš pagrindinių teisių kylančių įpareigojimų, kai jos veikia

prisijungta 200 612 20

⁹⁶ **Konstitucinės sutarties II-112 str. 7d.:** „Sąjungos ir valstybių narių teismai skiria deramą dėmesį išaiškinimams, kurie yra parengti siekiant nubrėžti Pagrindinių teisių chartijos aiškinimo gaires“

⁹⁷ Byla 5/88, *Wachauf*, 1989, ECR 02609, parag. 19

⁹⁸ Nepaisant to, jog Konstitucinėje sutartyje „Trijų ramsčių modelis“ yra panaikinamas, tačiau tarpvalstybinio bendradarbiavimo srityje ir toliau galioja specifinės nuostatos. Tai liečia bendrą užsienio ir saugumo politiką bei laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sukūrimą.

Bendrijų teisės rėmuose.⁹⁹ Tačiau Europos Konvento prezidiumo modifikuotoje Chartijos išaiškinimų versijoje, į kurią nurodoma tiek Chartijos preambulėje, tiek jos 52 str. 7d. atitinkama formuluotė yra pakeičiama nustatant VN įpareigojimus laikytis Sąjungos pagrindinių teisių veikiant *ES teisės rėmuose*.¹⁰⁰

Teisinėje literatūroje palaikoma nuomonė, jog Pagrindinių teisių konventas, vartodamas sąvoką „Sąjunga“ Chartijos tekste, norėjo akcentuoti numatomą teisės raidą ES. Todėl nepaisant diskusijų dėl ES teisinės prigimties, sąvokos „Sąjunga“ ir „Sąjungos teisė“ šiuo atveju traktuotina kaip apimančios tiek pačias Bendrijas, tiek Bendrijų teisę.¹⁰¹ Atitinkamą interpretaciją pagrindžia ir 1999 m. Kelno Europos Vadovų Tarybos Konventui suteiktas mandatas, kuriame kalbama apie „Sąjungos įsipareigojimus gerbti pagrindines teises“¹⁰², ES sutarties 6 str. 2d., pagal kurią „Sąjunga gerbia pagrindines teises“ bei Europos Konvento prezidiumo atnaujintuose Chartijos išaiškinimuose atlikti jau minėti pakeitimai.

2. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS IR VALSTYBIŲ NARIŲ KONSTITUCINĖS TEISĖS SANTYKIS: CHARTIJOS 53 STR. TURINIO AIŠKINIMAS

ES teisė doktrinoje nagrinėjant su Chartija susijusius klausimus, pastarosios 53 str. (II – 113 str.)¹⁰³ įvardijamas kaip ypatingai probleminė nuostata. Daugelio autorių naudojami skirtingi šios nuostatos aiškinimo metodai pagrindžia skirtingo lygio apsaugos apimtį, ypatingai Chartijos ir nacionalinių konstitucijų santykio atveju.

Toliau bus nagrinėjami teisinėje literatūroje įvardijami galimi šios nuostatos aiškinimo būdai, siekiant pagrįsti, autorės nuomone, teisingąjį.

⁹⁹ Žr. Supra n. 93: „Was die Mitgliedstaaten betrifft, so ist der Rechtsprechung des Gerichtshofs eindeutig zu entnehmen, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der im Rahmen der Union definierten Grundrechte für die Mitgliedstaaten nur dann gilt, wenn sie im Rahmen des Gemeinschaftsrechts handeln.“

¹⁰⁰ Žr. Supra n. 95: „Was die Mitgliedstaaten betrifft, so ist der Rechtsprechung des Gerichtshofs eindeutig zu entnehmen, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der im Rahmen der Union definierten Grundrechte für die Mitgliedstaaten nur dann gilt, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln.“

¹⁰¹ Žr. Meyer J. Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. - Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2003, p. 566; Schaller W. Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte. Baden - Baden: Nomos-Verl.-Ges, 2003, p. 216

¹⁰² Žr. Supra n. 2: „Die Verpflichtung der Union zur Achtung der Grundrechte hat der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bestätigt und ausgeformt. Im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union ist es erforderlich, eine Charta dieser Rechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern.“

¹⁰³ **Konstitucinės sutarties II-113 str.:** „Jokia šios Chartijos nuostata negali būti aiškinama kaip ribojanti ar kitaip varžanti žmogaus teises ir pagrindines laisves, kurias atitinkamoje taikymo srityje pripažįsta Sąjungos teisė ir tarptautinė teisė bei tarptautiniai susitarimai, kurių šalys yra Sąjunga arba visos valstybės narės, įskaitant Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, taip pat valstybių narių konstitucijas.“

2.1. Valstybių narių konstitucinės nuostatos kaip minimalus pagrindinių teisių apsaugos standartas?

ES teisės doktrinoje Chartijos 53 str. iš dalies traktuojama kaip nuostata, kuria remiantis VN tam tikrais atvejais gali reikalauti taikyti nacionaliniu lygmeniu garantuojamas pagrindines teises, jei jos užtikrina didesnę apsaugą nei Chartijos nuostatos, arba joms tolygią apsaugą.¹⁰⁴ Todėl ši nuostata suprantama taip, jog ji nustato VN konstitucines nuostatas kaip Sąjungos teisėje taikytiną minimalų pagrindinių teisių apsaugos standartą¹⁰⁵. Pritariant šiai nuomonei tektų pripažinti, jog Chartija įtvirtina iš dalies išsiskiriančius VN pagrindinių teisių apsaugos standartus, kurių laikosi nacionaliniai teismai, kaip privalomus ES teisės ribose.

2.1.1. Argumentai „už“

Teisinėje literatūroje siekiant patvirtinti šią tezę, visų pirma pasitelkiamas lingvistinis aiškinimo metodas ir analizuojama Chartijos 53 str. formulotė. Nuoroda tik į VN konstitucijas, o ne į VN teisę¹⁰⁶, interpretuojama kaip siekis pabrėžti ir užtikrinti ypatingą pagarbą VN konstitucijoms iš ES pusės. Be to, nuoroda į tarptautinius susitarimus, kurių šalys yra visos VN, traktuojamas taip, jog Chartijos 53 str. įvardinti pagrindinių teisių šaltiniai turėtų būti suprantami kaip minimalus Sąjungai privalomas standartas (angl. *baseline*).

Toliau pasitelkiamas sisteminės analizės metodas ir argumentuojama, jog glaudus tarpusavio ryšys su EŽTK, kuri pripažįstama „minimaliu apsaugos standartu“ pagrindinių teisių apsaugos srityje¹⁰⁷, suponuoja išvadą, kad VN konstitucijose garantuojama pagrindinių teisių apsauga taip pat vertintina kaip „minimalios apsaugos standartas“ siekiant užtikrinti

¹⁰⁴ Calliess C. Die Charta der Grundrechte...// Ibid, p. 267; Phillippi N. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Entstehung, Inhalt und Konsequenzen für den Grundrechtsschutz in Europa. – Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002, p. 38

¹⁰⁵ Griller S./ red. Duschaneck A. Grundrechte für Europa: die Europäische Union nach Nizza. – Wien: Springer, 2002, p. 175; Seidel M. Pro futuro: Kraft Gemeinschaftsrechts Vorrang des höheren einzelstaatlichen Grundrechtsschutzes// EuZW 2003, Vol. 14, No. 4, p. 97

¹⁰⁶ Nagrinėjant Chartijos sukūrimo procesą matome jog atitinkamas pasiūlymas buvo pateiktas. Trečiojo Chartijos projekto H.4 straipsnyje (CHARTE 4235/00 CONVENT 27, 18/4/2000) prezidiumas atsižvelgė į šį pasiūlymą ir pateikė formulotą „valstybių narių teisę“. Tačiau dėl daugelio narių protestų, ketvirtojo Chartijos projekto 49 straipsnyje (CHARTE 4316/00 CONVENT 34, 16/5/2000) buvo perimtas Graikijos vyriausybės atstovo pasiūlytas pakeitimas, formulotą „Valstybių narių teisę“ pakeisti į „Valstybių narių konstitucijos“.

¹⁰⁷ Palyginti Chartijos 53 str. ir 52 str. 3d. EŽTK kaip „minimalios apsaugos standartas“ reiškia, jog Chartijos garantuojama apsauga jokia būdu negali atsilikti nuo EŽTK užtikrinamos apsaugos. Tačiau nėra apribojimo, kad ES užtikrinamų teisių turinys negali būti platesnis nei numatyta EŽTK. Atitinkama EŽTK savybė įtvirtinama Chartijos 52 str. 3 d., o ne Chartijos 53 str., kaip tai teigiama norint sisteminės analizės būdu pagrįsti išvadą, jog ir VN konstitucijų paminėjimas šalia EŽTK Chartijos 53 str. suponuoja jų pripažinimą minimaliu apsaugos standartu. Išsamiau šiuo klausimu sekančiame šio darbo poskyryje „Argumentai prieš“

efektyvią pagrindinių teisių apsaugą ES¹⁰⁸. Kadangi Chartijos išaiškinimuose komentuojant Chartijos 53 str. pabrėžiama, jog šis straipsnis užtikrina, kad EŽTK yra pripažįstama „minimalios apsaugos standartu“ siekiant garantuoti pagrindinių teisių apsaugą ES¹⁰⁹. Pasitelkus sisteminės analizės metodą šios pozicijos šalininkų nuomone tą patį galima būtų teigti ir apie kitus šiame straipsnyje išvardintus pagrindinių teisių šaltinius.

Siekiant paremti šią tezę, taip pat pabrėžiama, jog tarp ETT ir VN konstitucinių teismų ilgą laiką egzistuoja ginčas dėl Bendrijų teisės taikymo viršenybės šaltinio ir ribų. Šį ginčą galima būtų pavadinti „klasikiniu“ ES teisės istorijoje. Toli gražu ne visi VN aukščiausios instancijos teismai pritaria atstovaujamai ETT pozicijai. Esminis šio ginčo aspektas yra tai, jog ETT ir nacionaliniai teismai nurodo skirtingą EB teisinės sistemos egzistavimo pagrindą. ETT Bendrijų teisės taikymo viršenybę pagrindžia akcentuodamas šios teisės šaltinio autonomiškumą.¹¹⁰ Tuo tarpu nacionaliniai teismai teigia, jog Bendrijų teisės taikymo viršenybė remiasi VN konstitucinės teisės nuostatomis¹¹¹, tuo kartu pabrėždami galimybę tam tikrais atvejais VN konstitucinės teisės pagrindu apriboti Bendrijų teisės taikymo viršenybę.

Vieną įtakingiausių vaidmenų šiame ginče suvaidino Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas (toliau - VFKT), kurio pradinė pozicija buvo vienas iš faktorių, įtakousių ETT poziciją dėl žmogaus teisių apsaugos Sąjungoje vystymo. Atviras išspėjimas, potencialaus nacionalinių pagrindinių teisių pažeidimo atveju nepripažinti Bendrijų teisės taikymo viršenybės principo¹¹², paskatino ETT išvystyti pagrindinių teisių kaip bendrųjų teisės principų doktriną. VFKT atsižvelgdamas į pagerėjusį pagrindinių teisių apsaugos lygį Bendrijose, pakeitė savo poziciją ir sustabdė savo kontrolės kompetenciją. 1992 m. *Maastricht* sprendime teismas pabrėžė, jog VFKT kooperuodamas su ETT užtikrina, jog Vokietijos piliečiams būtų garantuojama veiksminga pagrindinių teisių apsauga taip pat ir EB institucijų veiksmų atžvilgiu. Be to, jis pripažįsta Bendrijų garantuojamą pagrindinių teisių apsaugą iš esmės tolygią Vokietijos Pagrindinio įstatymo garantuojamai apsaugai „tol, kol“ pagrindinių teisių *esminio turinio (Wesensgehalt)*¹¹³ apsauga Bendrijose garantuojama

¹⁰⁸ Žr. Griller S./ red. Duschaneck A. Grundrechte für Europa: die Europäische Union nach Nizza. – Wien: Springer, 2002. P. 165;

¹⁰⁹ **Präsidium, Text der Erläuterungen zum vollständigen Wortlaut der Charta.**// Ibid: “[...] The level of protection afforded by the Charter may not, in any instance, be lower than that guaranteed by the ECHR, with the result that the arrangements for limitations may not fall below the level provided for in the ECHR“.

¹¹⁰ **Žr. Byla 11/70, Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, 1970, ECR 01125. parag. 1:** „dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht“.

¹¹¹ **Žr. BVerfGE 73, 339 - Solange II, 1986:** „Ein innerstaatlicher Geltungs- und Anwendungsvorrang ergibt sich alleine aus einem dahin gehenden innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl“.

¹¹² Žr. BVerfGE 37, 271 - Solange I, 1974

¹¹³ Vokietijos teisėje esminiu pagrindinių teisių turiniu (Wesensgehalt der Grundrechte) laikoma šių teisių absoliuti esmė. Pagrindinės teisės absoliuti esmė yra tuo atveju pažeista, kai ji apribojama be

*bendrai*¹¹⁴. ETT, remiantis VFKT *Solange II* sprendime¹¹⁵ suformuluotas sąlygomis, yra taip pat atsakingas už Vokietijos piliečių pagrindinių teisių apsaugą ir nacionalinės valdžios teisės aktų, išleidžiamų Bendrijų antrinės teisės pagrindu, atžvilgiu. VFKT atnaujins kontrolę savo jurisdikcijos rėmuose tik tuo atveju, jei ETT nebeužtikrins sprendime *Solange II* įvardinto pagrindinių teisių apsaugos lygio. Bendrijų teisės bei ja besiremiančios ETT praktikos garantuojama pagrindinių teisių apsauga neprivalo būti identiška atskiroms Vokietijos Pagrindinio įstatymo pagrindinių teisių garantijoms. Kaip jau minėta, pakanka, jei ETT *bendrai* garantuoja veiksmingą pagrindinių teisių *esminio turinio* apsaugą Bendrijos teisės lygmenyje.

Būtent čia, bent jau šio argumento šalininkų nuomone, ir glūdi didžiausia problema. Chartijos 53 str. nustato, jog jokia Chartijos nuostata negali būti aiškinama kaip ribojanti ar kitaip varžanti pagrindines teises, kylančias iš VN konstitucijų. Tačiau čia niekur neužsimenama apie tai, jog ši nuostata taikoma tol, kol ES lygmeniu *bendrai* užtikrinama VN pagrindinių teisių apsaugai iš *esmės tolygi* pagrindinių teisių apsauga.¹¹⁶ Todėl VN gali remtis šiuo straipsniu norėdamos pateisinti kiekvienos VN (o ne tik *bendrai visoms iš esmės tolygios* apsaugos užtikrinimą) pagrindinių teisių apsaugos lygio paisymą. Jeigu pritarsime šiai interpretacijai, teks pripažinti, jog ši nuostata pakerta Bendrijų teisės taikymo viršenybės prieš nacionalinę teisę principą, suteikdama tam tikrais atvejais galimybę aukštesniam VN pagrindinių teisių apsaugos lygiui suteikti pirmenybę prieš Bendrijų teisės nuostatas.

Teisės doktrinoje minimas taip pat ir istorinio aiškinimo argumentas, kuris, šio argumento šalininkų nuomone, patvirtina tezę, jog Chartijos 53 str. įtvirtinama „minimalios apsaugos garantijos taisyklė“ VN konstitucijų naudai.¹¹⁷ Šiuo atveju nurodoma į pranešimus apie Pagrindinių teisių konvento darbų eigą. Atitinkamai teigiama, kad šių dokumentų analizė aiškiai parodo, jog kai kurių VN atžvilgiu net po Chartijos priėmimo, esmine sąlyga šio dokumento pripažinimui buvo nagrinėjamos nuostatos įtvirtinimas. Tuo buvo siekiama pripažinti VN veiksmų laisvę, išsaugant ir toliau vystant pagrindinių teisių apsaugą, bei išvengti VN konstitucijų pakeitimų.¹¹⁸

¹¹⁴ pakankamos priežasties tokiu būdu, jog visuomenės gyvenime ji nebetenka savo reikšmės.

¹¹⁵ Žr. BVerGE 89, 155 - Maastricht, 1993

¹¹⁶ Žr. BVerfFE 73, 339 - Solange II, 1986

¹¹⁶ Žr. Griller S./ red. Duschanek A. Grundrechte für Europa: die Europäische Union nach Nizza. – Wien: Springer, 2002, p. P. 171; Bühler M. Einschränkung von Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta. - Berlin: Duncker & Humblot, 2005, p. 407

¹¹⁷ Žr. ten pat

¹¹⁸ Žr. Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of fundamental rights of the European Union// <http://eurex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0644en01.pdf>; prisijungta 2006 11 16: „the relationship between the Charter and the national Constitutions: it might have been feared that the Charter would make it necessary for Member States to amend their constitutions. This will manifestly not be the case, not just because of one of the general provisions of the draft but also because of the definition of the rights it sets forth. In any event, proper account has been taken of observations on the need to attain this objective, made throughout the Convention's proceedings,

Toliau stengiantis pagrįsti poziciją dėl „minimalios apsaugos taisyklės“ Chartijos 53 str. įtvirtinimo, pasitelkiamas ir subsidiarumo principas. Iš dalies atstovaujama nuomonė, jog atitinkama Chartijos 53 str. interpretacija yra pagrįsta, jei yra atsižvelgiama į subsidiarumo principo įtvirtinimą Chartijos 51 str. 1d.¹¹⁹ Jau prieš Chartijos sudarymą buvo teigiama, kad tol, kol ETT nesiremia aukščiausiu apsaugos standartu garantuojant pagrindinių teisių apsaugą, Bendrijos teisei nekenktų, jei nacionaliniai teismai remtųsi aukštesniais nacionaliniais pagrindinių teisių apsaugos standartais. To pasekoje kai kuriais atvejais tektų susitaikyti, jog atitinkamų Bendrijų teisės aktų vieningas įgyvendinimas būtų neįmanomas.¹²⁰ Šioje srityje galiotų subsidiarumo principas, reiškiantis, kad žmogaus teisių apsaugą turi stengtis užtikrinti tas subjektas, kuris turi galimybių tai sėkmingiau padaryti.¹²¹

2.1.2. Argumentai „prieš“

Tuo atveju, jei pripažinsime, jog Chartijos 53 str. garantuoja VN konstitucijų nuostatų taikymą, kai jos nustato didesnę apsaugą nei Chartijos normos, tam tikrais atvejais gali iškilti būtinybė patikrinti, ar Bendrijų teisė šiuo atveju nepažeidžia VN konstitucijose užtikrinamų pagrindinių teisių. Konkrečiu atveju nacionalinis Konstitucinis teismas netgi galėtų Bendrijų teisės aktus pripažinti negaliojančiais. ETT savo ruožtu atmeta tokio patikrinimo galimybę, pagrįsdamas tai Bendrijų teisės vieningumo ir taikymo viršenybės principais. Argumentas, jog tokios kolizijos galimybė nėra reali, nes nacionalinis pagrindinių teisių apsaugos lygis svarbus tik atitinkamoje šių pagrindinių teisių taikymo srityje, nėra įtikinamas. Opiasi konfliktai praeityje iškilo būtent tais atvejais, kai VN yra įpareigtos įgyvendinti Bendrijų teisę, tačiau tuo pačiu atveju iškyla nacionalinėje teisėje garantuojamo pagrindinių teisių pažeidimo grėsmė.¹²² ETT savo praktikoje yra ne vieną kartą pabrėžęs, jog pagrindinių teisių apsauga EB nesiremia atitinkamomis nacionalinės teisės pagrindinių teisių nuostatomis. EB teisės vieningam galiojimui būtų pakenkta, jei sprendžiant dėl Bendrijų teisės aktų teisinės galios būtų remiamasi nacionalinės teisės normomis ar principais. Jokia

in particular by government representatives. At the end of the day it is clear that the Charter will not replace national Constitutions in the area within its scope - respect for fundamental rights at national level. And it is clear that the relationship between Union primary law, which would include the Charter if it is incorporated in the Treaties, and national law will remain unchanged”

¹¹⁹ Žr. Stein T. Festschrift Steinberg. - Springer Verlag, 2002. P. 1433; Phillippi N. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Entstehung, Inhalt und Konsequenzen für den Grundrechtsschutz in Europa. – Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002, p. 38

¹²⁰ Žr. Besselink L.F.M. Entrapped by the Maximum Standard: on Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union// CML Rev. 1998, vol. 35, p. 674

¹²¹ Katuoka S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės //Jurisprudencija. Vilnius, 2003, 44(36), p. 9

¹²² Žr. Griller S./ red. Duschaneck A. Grundrechte für Europa: die Europäische Union nach Nizza. – Wien: Springer, 2002, p. 165

nacionalinės teisės nuostata negali būti viršesnė sutarties pagrindu sukurtos, taigi iš autonominio šaltinio kylančios teisės atžvilgiu. Kitaip būtų paneigtas jos kaip EB teisės prigimtis. Be to, kiltų abejonės dėl paties EB teisinio pagrindo. Todėl Bendrijų teisės aktų galiojimas bei reikšmė Valstybėms narėms negali būti paneigta remiantis argumentu, jog šie pažeidžia atitinkamas nacionalinės teisės nuostatas ar VN konstitucijos esminius principus.¹²³

Toliau svarbu pabrėžti, jog atitinkama Chartijos 53 str. interpretacija reikštų visiškai naują Bendrijos teisės vystymosi perspektyvą ir peržengtų Pagrindinių teisių konventui suteiktą įgaliojimų ribas.¹²⁴ Nesvarbu, kokios nuomonės laikomasi neriboto EB teisės viršenybės principo atžvilgiu, tačiau šio atšaukimas yra neįmanomas.¹²⁵

Kita vertus, ES teisės doktrinoje atstovaujama ir priešinga nuomonė, pagal kurią ETT postuluojuo neribotos EB teisės viršenybės principo, taip pat ir VN konstitucinės teisės atžvilgiu, negalima laikyti neginčytina *acquis communautaire* dalimi, nes ypatingai VN aukščiausieji teismai pastoviai pateikdavo savo abejones šiuo klausimu. Nauja šiuo atveju yra tik tai, kad iki šiol rusenantis konfliktas aiškiai įtvirtinamas oficialiame tekste ir kartu sustiprinama nacionalinių teismų pozicija.¹²⁶ Tačiau negalima pamiršti, jog Chartija yra europinis, ne nacionalinis dokumentas ir Pagrindinių teisių konventui suteiktas mandatas neapėmė įgaliojimų išspręsti šį ginčą, nusileidžiant nacionalinių teismų pozicijai ir įtvirtinant minimalaus teisių apsaugos standarto taisyklę.

Lingvistinio aiškinimo šalininkų, aiškinančių Chartijos 53 str. kaip siekį užtikrinti ypatingą pagarbą VN konstitucijoms iš ES pusės, argumentai nėra įtikinami. Vargu, kad šios nuostatos tikslas buvo ypatingo vaidmens VN konstitucijoms suteikimas, juolab kad apie tai neužsimenama ir pranešimuose apie Pagrindinių teisių konvento darbų eigą. Šią nuostatą siūloma traktuoti kaip kompromisą tarp Konvento narių, kurie pasisakė už pirmųjų Chartijos projektų formuluotę „national law“ ir tų narių, kurie arba visiškai nepritarė jokiai nuorodai į VN teisę arba pritarė tik „valstybių narių bendrų konstitucinių tradicijų“ paminėjimui.¹²⁷

Sisteminio aiškinimo metodu besiremiančių autorių argumentui taip pat yra kvestionuoti. Čia teigiama, jog VN konstitucijų paminėjimas šalia EŽTK, kuri pripažįstama minimaliu apsaugos standartu užtikrinant pagrindines žmogaus teises ES, Chartijos nuostatoje dėl apsaugos apimties, leidžia traktuoti ir VN konstitucijose garantuojamą pagrindinių teisių

¹²³ Byla 11/70, Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, 1970, ECR 01125, parag. 3; Byla 44/79, Heuer, 1979, ECR 03727, parag. 14.

¹²⁴ Žr. Mandat der Arbeitsgruppe II „Charta“. Brüssel, 31/5/2002, CONV 72/02// <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00072d2.pdf>> prisijungta 2006 12 20

¹²⁵ Szczerkalla P. Grundrechte in der Europäischen Union: Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze//DVBl. 2001, Heft 5, p. 349

¹²⁶ Žr. Griller S./ red. Duschaneck A. Grundrechte für Europa: die Europäische Union nach Nizza. – Wien: Springer, 2002, p. 171

¹²⁷ Žr. Lüsberg J.B. CML Rev. 2001, S. 1192 (kaip cituojama Bühler M. Einschränkung von Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta. - Berlin: Duncker & Humblot, 2005, p. 405)

apsaugą kaip „minimalios apsaugos standartą“. Tačiau čia būtina pabrėžti, jog EŽTK kaip minimalios apsaugos standartas įtvirtinamas ne Chartijos 53 str., o 52 str. 3 d. pagrindu. Klaidinantis Chartijos 53 str. komentaras¹²⁸, kuriuo remiasi šios tezės šalininkai, yra nuostata iš Pagrindinių teisių konvento parengtų Chartijos išaiškinimų, kuri aktualizuotoje šio dokumento versijoje atitinkamai įtraukta į Chartijos 52 str. 3 d. komentarą¹²⁹.

Kaip rodo pranešimai apie Pagrindinių teisių konvento darbų eigą, EB teisės viršenybės principas nebuvo ypatingai plačiai diskutuojamas Konvento debatų eigoje, kuomet remiantis galima daryti išvadą, jog šis klausimas nebuvo laikomas problematiniu atsižvelgiant į Chartijos sudarymo procesą. Todėl šių pranešimų analizė negali suponuoti išvados, jog Konventas siekė įtvirtinti pakeitimus dėl EB teisės taikymo reikalavimų.¹³⁰

Ne itin įtikinamas yra ir argumentas tų autorių, kurie atitinkamą Chartijos 53 str. interpretaciją pagrindžia remdamiesi subsidiarumo principu. Čia negalima nepaminėti ETT monopolio sprendžiant dėl EB teisės teisėtumo. Jokia nacionalinė institucija nėra įgaliota pripažinti EB teisės nuostatų negaliojančiomis ar netaikytinomis. Šis sprendimo monopolis apima ir EB teisės aktų atitikimo pagrindinėms teisėms kontrolę. Taikant subsidiarumo principą, tektų pripažinti, jog atitinkamo sprendimo teisę pagal taisyklę turi nacionaliniai teismai. Tačiau vargu ar ši išvada yra priimtina. Tai paneigia ir dauguma autorių teigdami, jog EB teisės teisėtumo kontrolė priklauso išimtinai EB kompetencijai, taip kad šiuo atveju EB sutarties 5 str. 2 d. įtvirtintas subsidiarumo principas nėra taikomas.¹³¹

Jeigu Konventas iš tikrųjų ir turėjo tikslą užtikrinti, jog VN konstitucinės nuostatos būtų suvokiama kaip minimalus pagrindinių teisių apsaugos standartas, tai jo uždavinys bet kuriuo atveju būtų buvęs garantuoti, jog tai nepažeis EB teisės viršenybės ir efektyvumo principų. Viena galimybių būtų buvusi papildyti Chartijos 53 str. nuostata, pagal kurią „valstybės narės turi teisę taikydamos ES teisę užtikrinti didesnę, nei Chartijos garantuojama, pagrindinių teisių apsaugą, jeigu tai nepažeis ES teisės viršenybės bei efektyvumo principų“.

¹²⁸ Žr. Supra n. 93: “[...] The level of protection afforded by the Charter may not, in any instance, be lower than that guaranteed by the ECHR, with the result that the arrangements for limitations may not fall below the level provided for in the ECHR“.

¹²⁹ Žr. Supra n. 95, Chartijos 52 str. 3d. komentaras.

¹³⁰ Žr. Borowsky M./red. Meyer J. Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. - Baden-Baden: Nomos-Verlag., 2003, p. 595

¹³¹ Žr. Bühler M. Einschränkung von Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta. - Berlin: Duncker & Humblot, 2005, p. 412; Griller S./ red. Duschanek A. Grundrechte für Europa: die Europäische Union nach Nizza. – Wien: Springer, 2002, p. 179

2.2. Maksimalus apsaugos standartas?

Kitas ES teisė doktrinoje palaikomas požiūris yra, kad Chartijos 53 str. nuostata yra tam tikras „transformatorius“, perkeliantis į Bendrijų teisės lygmenį atitinkamai aukščiausią valstybėse narėse galiojantį pagrindinių teisių apsaugos lygį (*maksimalus apsaugos standartas*). Ši pozicija buvo atnaujinta pastarųjų metų teisės literatūroje, dar prieš iškilmingą Chartijos paskelbimą.¹³² Teigiama, jog ETT praktika turi būti orientuojama į aukščiausią, Valstybėse narėse garantuojama pagrindinių teisių apsaugos lygį. Tai reikštų, jog ETT kiekvienoje byloje priimdamas sprendimą turėtų atsižvelgti į šiuo atveju aukščiausią apsaugos standartą. Šis požiūris nėra naujas. Generalinis advokatas Warner pakankamai anksti pateikė atitinkamą argumentą ETT¹³³. Tačiau teismas neatsižvelgė į šią poziciją. Iš esmės ETT savo teisminėje praktikoje nesiremia nei „maksimalaus apsaugos standarto“, nei „minimalaus apsaugos standarto“ taisyklėmis. Daug labiau, ETT byloje *Internationale Handelsgesellschaft* postuluojamą pagrindinių teisių apsaugą EB galima būtų pavadinti „vertinamu teisės sulyginimu“, kuris vykdomas atsižvelgiant į Sąjungos tikslus bei uždavinius. „Maksimalaus apsaugos standarto“ taisyklės taikymas galėtų sąlygoti, jog EB teisės aktų priėmimas taptų tam tikru būdu priklausomu nuo nacionalinės teisėkūros pagrindinių teisių srityje. Atitinkamai kuriai nors VN garantuojant naujų pagrindinių teisių apsaugą ar ekstensyvaus jau egzistuojančių pagrindinių teisių aiškinimo atveju EB įgaliojimai harmonizuojant teisę būtų reikšmingai susilpninti.

Kita vertus, kyla abejonių, ar pačios VN sutiktų su tokio pobūdžio interpretacija, kuri sąlygotų, jog EB teisės viršenybės principo pagrindu vienos VN „maksimali apsauga“ atitinkamos pagrindinės teisės atžvilgiu būtų primetama ir kitoms VN. Beje, atitinkamos „maksimalaus apsaugos standarto“ taisyklės taikymas neatitiktų ir ikišiolinės teisminės praktikos.¹³⁴

¹³² Žr. Besselink L.F.M. *Entrapped by the Maximum...* // Ibid

¹³³ Žr. **Generalanwalt Warner, Schlußanträge vom 22. 6. 1976, 7/76, IRCA (Industria Romana Carne Affini S.P.A)**: „Valstybės narės konstitucijoje pripažįstama ir saugoma pagrindinė teisės privalo būti pripažįstama ir saugoma taip pat ir EB teisėje. Tai sąlygojama aplinkybės, jog EB teisės egzistencija iš esmės remiasi daliniu nacionalinių suverenių teisių perdavimu. Mano nuomone, negalima teigti, jog bet kuri valstybė šio perdavimo būdu kartu suteikė EB įgaliojimus priimti teisės nuostatas, kurios sąlygotu valstybės konstitucijoje garantuojamų teisių pažeidimą. Priešingos nuomonės pripažinimas reikštų tai, jog valstybėms narėms pripažįstamas sugebėjimas steigiamosios sutarties ratifikavimo būdu apeiti nuosavą Konstituciją...“

¹³⁴ **Byla T 112/98, Mannesmannrohren-Werke v. Commission, 2001, ECR II-729, parag. 84.** Šioje byloje dėl teisės tylėti tyrimo dėl konkurencijos teisės pažeidimų proceso metu PIT atmetė „maksimalios apsaugos standartą“ pabrėždamas, jog Konkurencinėje teisėje, nacionaliniai Valstybių narių įstatymai *bendrai* nepripažįsta teisės neinkriminuoti savęs. Todėl šios bylos rezultatui neturi reikšmės, jog pareiškėja nurodo į tokios teisės egzistavimą Vokietijos teisėje.

2.3. Chartijos 53 str. kaip politinės reikšmės nuostata bei „palankiausios apsaugos išlyga“

Kadangi buvo prieita prie išvados, jog bandymai Chartijos 53 str. aiškinti kaip nuostatą įtvirtinančią VN konstitucines pagrindinių teisių garantijas kaip „minimalų apsaugos standartą“ privaloma ES arba pagrindžiančią įpareigojimą ETT savo praktikoje taikyti „maksimalaus apsaugos standarto“ taisyklę nėra įtikinami, būtina aptarti dar vieną iš siūlomų šio straipsnio aiškinimo variantų.

ES teisės doktrinoje labiausiai palaikomas požiūris, jog Chartijos 53 str. yra daugiau politinės reikšmės nuostata, išreiškianti politinį siekį užtikrinti, jog teisiniu požiūriu Chartijos nuostatos nesąlygos jokių VN konstitucijų ar kitų šioje nuostatoje įvardintų teisės instrumentų pakeitimų ar pritaikymų.¹³⁵ Deklaratyviai šios nuostatos reikšmę pabrėžė ir Europos Komisija savo 2000 spalio 11 d. pranešime „dėl Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos statuso“.¹³⁶

Dar prieš Pagrindinių teisių konvento darbo pabaigą buvo pritariama nuomonei, jog siekiant apsaugoti VN *acquis* pagrindinių teisių srityje nepažeidžiant EB teisės vieningo taikymo principo, Chartijoje turėtų būti įtvirtinta EŽTK 53 str. atitinkanti nuostata.¹³⁷ Remiantis EŽTK 53 str.¹³⁸, Susitariančioms Šalims iš esmės paliekama galimybė „Valstybė – Piliėtis“ santykiyje garantuoti aukštesnę nei EŽTK numatytą apsaugą.¹³⁹ Nemaža dalis autorių naudodami lyginamosios analizės metodą prieina prie išvados, jog Chartijos 53 str. savo turiniu atitinka EŽTK 53 str. ir todėl abu šie straipsniai traktuotini kaip adekvačios reikšmės nuostatos.

Visgi svarbu pabrėžti, jog teisės doktrinoje atitinkami bandymai lyginamosios analizės būdu pagrįsti Chartijos 53 str. ribojančią interpretaciją ir traktuoti šį straipsnį tik kaip

¹³⁵ Borowsky M.//red. Meyer J. Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. - Baden-Baden: Nomos-Verlag., 2003, p. 596

¹³⁶ Žr. Supra n. 118

¹³⁷ Žr. Duff A.// red. Feus K. An EU Charter of Fundamentals Rights. 2000, S. 21 (kaip cituojama Bühler M. Einschränkung von Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta. - Berlin: Duncker & Humblot, 2005, p. 405)

¹³⁸ **EŽTK 53 str.:** „šios Konvencijos nuostata negali būti laikoma ribojančia kokias nors žmogaus teises ir pagrindines laisves, įtvirtintas pagal kurios nors Aukštosios Susitariančios Šalies įstatymus ar bet koki kitą jos sudarytą tarptautinį susitarimą“

¹³⁹ Tačiau jei šalia to paliečiamos ir ŽTK saugomos trečiojo asmens teisės, VN aukštesnis pagrindinių teisių apsaugos standartas gali būti taikomas tik tuomet, jei šiuo atveju konfliktuojančios (trečiojo asmens) teisės atžvilgiu užtikrinamas ŽTK numatytas apsaugos lygis. Nacionaliniuose ar kituose tarptautiniuose dokumentuose garantuojamų pagrindinių teisių pažeidimo atveju individai negali remtis EŽTK 53 str., nes šiuo atveju Konvencija netaikoma *rationae materiae* (žr. ŽTK 35 str. 3d.). Neaišku yra kiek šiuo straipsniu gali remtis ŽTK valstybės narės, ypačingai skundo prieš jas ŽTT nagrinėjimo atveju. Atsižvelgiant į negausią su šiuo straipsniu susijusią teisminę praktiką, yra sunku išvelgti aiškią ŽTT poziciją dėl to, kaip ši nuostata turėtų būti interpretuojama. Žr. Ehlers D. Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. – Berlin: de Gruyter Recht, 2003, p. 22 su nuoroda į Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland - 14234/88;14235/88 [1992] ECHR 6, 29/10/1992

politinės reikšmės nuostata, nėra neginčijami. Atitinkamai keliama problema, kiek ir, ar iš viso tarptautinės teisės norma (EŽTK 53 str.) gali būti sulyginama su viršnacionalinės teisės norma (Chartijos 53 str.), norint nustatyti pastarosios esmę bei siekiamą tikslą.

EŽTK vienintelis siekis yra užtikrinti žmogaus teisių apsaugą. Tuo tarpu Chartija yra plačios teisių apsaugos sistemos, apimančios ir pagrindinių teisių apribojimų galimybę, dalis. EŽTK riboja valstybinę valdžią, bet ne „EŽTK - valdžią“, o Chartija riboja EB institucijų įgaliojimus.¹⁴⁰ Kitaip nei EŽTK, kurios uždavinys užtikrinti minimalų pagrindinių teisių apsaugos standartą nacionalinėje teisėje, Chartijos užtikrinama pagrindinių teisių apsauga saisto „ne valstybinę valdžią“.¹⁴¹ Tarptautinė pagrindinių teisių apsauga papildo nacionalinę, tuo tarpu Bendrijų teisės garantuojama pagrindinių teisių apsauga yra autonominės teisėtvarkos, besiremiančios teisės viršenybės principu, dalis. Šiuo atveju nurodoma į kokybinį skirtumą tarp EŽTK, kuri yra tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemos dalis, siūlanti individui subsidiarią apsaugą ir konstitucinio masto pagrindinių teisių apsaugos ES, ribojančios pastarosios institucijų įgaliojimus.

Tačiau nepaisant aukščiau išvardintų argumentų pagrįstumo, tai nereiškia, jog Chartijos 53 str. reikšmės nustatymas lyginant jį su EŽTK 53 str. nuostata yra negalimas. Svarbu atitinkamos interpretacijos atveju yra tik tai, jog būtų tinkamai atsižvelgiama į Bendrijų teisės ypatybes, kurių svarbiausios yra taikymo viršenybė ir vieningumas. Keliuose Bendrijos teisės dokumentų dėl pagrindinių teisių apsaugos taip pat įtvirtinamos į EŽTK 53 str. besiorientuojančios nuostatos. Komentuojant atitinkamas nuostatas įtvirtintas Europos parlamento pareiškime dėl pagrindinių teisių ir laisvių¹⁴² ir Herman – projekte¹⁴³ yra įspėjama neinterpretuoti jų kaip užtikrinančių, jog EB teisė turi visada atitikti aukščiausio lygio apsaugos standartą egzistuojantį Bendrijose ar netgi tarptautiniu mastu.¹⁴⁴ Tai būtų vienas iš teisės normų aiškinimo, atitinkančio Bendrijų teisės ypatumus, pavyzdys.

Be to Chartijos 53 str. traktuojama kaip tam tikra *palankiausios apsaugos išlyga*.¹⁴⁵ Individui kaip ir EŽTK 53 str.¹⁴⁶ atveju, turėtų būti užtikrinama apsauga remiantis jam palankesne norma. Tačiau kaip ir EŽTK 53 str. atveju, individas negali remtis Chartijos 53

¹⁴⁰ Griller S.// red. Duschanek A. Grundrechte für Europa: die Europäische Union nach Nizza. – Wien: Springer, 2002, p. 173

¹⁴¹ Ehlers D. Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. – Berlin: de Gruyter Recht, 2003, p. 2

¹⁴² **Entschließung zur Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten// Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 120, 16/05/1989, p. 51:** „Keine Bestimmung dieser Erklärung darf als Beschränkung des durch das Gemeinschaftsrecht, das Recht der Mitgliedstaaten, das Völkerrecht und die internationalen Verträge und Abkommen über die Grundrechte und Grundfreiheiten gebotenen Schutzes oder als Hindernis für seine Weiterentwicklung ausgelegt werden“.

¹⁴³ Entschließung zur Verfassung der Europäischen Union („Herman – Entwurf“)// Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 61, 28/02/1994, p. 155, 166.

¹⁴⁴ Žr. Bühler M. Einschränkung von Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta. - Berlin: Duncker & Humblot, 2005, p. 419

¹⁴⁵ Žr. Ten pat, p 420; Borowsky M./red. Meyer J. Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. - Baden-Baden: Nomos-Verlag., 2003, p. 597,

str. skundžiant jo teisių pažeidimą. Šis straipsnis yra ne konflikto sprendimui skirta nuostata, tačiau tam tikra aiškinimo taisyklė.¹⁴⁷

Tačiau tam tikrais atvejais palankesnės apsaugos standarto nustatymas yra itin problematiškas. Ši problema iškyla pagrindinių teisių konflikto atveju. Kam turi būti garantuojama maksimali apsauga nėštumo nutraukimo atveju: negimusiam vaikui - uždraudžiant nėštumo nutraukimą (kaip Airijoje¹⁴⁸) ar moteriai įteisinant abortus ir tuo garantuojant jai apsisprendimo teisę? Nustatyti palankiausios apsaugos standartą tuo atveju, kai vienos pagrindinės teisės užtikrinimas suponuoja kitos apribojimą, yra sudėtingas, o daugeliu atveju tiesiog neįmanomas. Kaip jau minėta, remianti EŽTK 53 str. tais atvejais, kai „valstybė – pilietis“ santykiyje paliečiamos ir EŽTK saugomos trečiojo asmens teisės, VN aukštesnis pagrindinių teisių apsaugos standartas gali būti taikomas tik tuomet, jei šiuo atveju konfliktuojančios (trečiojo asmens) teisės atžvilgiu užtikrinamas EŽTK numatytas apsaugos lygis.¹⁴⁹

Teisinėje literatūroje iš dalie atstovaujama nuomonė, jog pagrindinių teisių kolizijos atveju, kuomet aukštesnės pagrindinių teisių apsaugos užtikrinimas vienos šalies atžvilgiu paprastai sąlygoje kitos šalies pozicijos pabloginimą, Chartijos 53 vaidmuo ETT praktikoje, taip pat kaip ir EŽTK 53 str. EŽTT praktikoje, turės ne itin didelę reikšmę.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Teisinėje literatūroje plačiai atstovaujama nuomonė, jog konflikto tarp ŽTK teisės ir tą pačią teisę reglamentuojančių nacionalinės ar tarptautinės teisės nuostatų atveju, individui turi būti suteikiama apsauga, kurią atitinkamu atveju garantuoja palankesnė šių normų, tuo pačiu netransformuojant atitinkamos normos į EŽTK teisę. To pasekoje EŽTK nepaliečia platesnę apsaugą užtikrinančių nacionalinės teisės ar tarptautinių sutarčių nuostatų. Žr. Frowein J.A.// red. Peukert W. Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar. 1985, 60 str.

¹⁴⁷ Ten pat.

¹⁴⁸ **Žr. Byla C 159/90, The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others, 1991, ECR I-04685.** Remiantis Airijos teismų praktika draudžiama padėti nėsčioms moterims vykti į užsienį su tikslu nutraukti nėštumą. Kaip tokios pagalbos forma traktuojamas, taigi ir draudžiamas informacijos suteikimas apie atitinkamas klinikas, kuriose vykdomas medicininis nėštumo nutraukimas, taip pat ir informacijos apie galimybes susisiekti su atitinkamomis įstaigomis suteikimas. Pareiškėja šioje byloje buvo SPUC (Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd), kurios vienas iš veiklos tikslų, užkirsti kelią nėštumo nutraukimo legalizavimui Airijoje ir siekis, jog jau nuo pat nėštumo pradžios būtų užtikrinamos negimuios vaiko teisės. Atsakovas, ponas Grogan ir kiti 1989/90 m. buvo valdybos nariai studentų organizacijoje, užsiimančioje publikacijų studentams leidyba, kuriose buvo pateikiama informacija apie legalaus nėštumo nutraukimo Jungtinėje Karalystėje galimybes, atitinkamų klinikų adresai, pavadinimai bei susisiekti galimybes. 1989 m. rugsėjo mėn. SPUC pareikalavo atsakovų, tuometu buvusių studentų organizacijos valdybos nariams, išpareigoti nebeplatinti tokio pobūdžio informacijos. Negavusi atsakymo pareiškėja kreipėsi į High Court prašydama konstatuoti atitinkamos informacijos platinimo neteisėtumą bei uždrausti šios informacijos platinimą. High Court buvo nuomonės, jog šioje byloje iškyla Bendrijų teisės nuostatų aiškinimo klausimas ir pateikė ją preliminariam nutarimui į ETT.

¹⁴⁹ Žr. Supra n. 146

¹⁵⁰ Žr. Bühler M. Einschränkung von Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta. - Berlin: Duncker & Humblot, 2005, p. 422

3. ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS IR EŽTK SANTYKIS

Tiek Konvento darbo eigoje, tiek visuotinių debatų metu šalia diskusijos dėl Chartijos integravimo į Sutartis buvo nagrinėjamas ir Chartijos bei EŽTK santykio klausimas. Jau ankščiau buvo išreiškiamos abejonės dėl nuosavo ES pagrindinių teisių katalogo sudarymo, teigiant, jog pastarasis gali sąlygoti „pagrindinių teisių infliaciją“, kuri būtų žalinga veiksmingai ir efektyviai žmogaus teisių apsaugai Europoje.¹⁵¹ Be to, buvo paneigiama ir atitinkamo katalogo būtinybė, nes visos VN šiaip ar taip yra taip pat ir EŽTK narės ir be to ETT užtenkamai atsižvelgia į EŽTT praktiką.

Visgi negalima pamiršti, jog Chartija skirta ne spragoms žmogaus teisių apsaugoje panaikinti, o jau ES rėmuose esančioms pagrindinių teisių apsaugos garantijoms sujungi ir padaryti labiau matomomis.¹⁵² Taigi Chartija nesukuria naujai pagrindinių teisių apsaugos ES, ji tik fiksuoja ją oficialiame dokumente. Iš to seka, jog rašytinis pagrindinių teisių katalogas iš esmės mažai kuo pakeičia Bendrijų teisės garantuojamos pagrindinių teisių apsaugos ir EŽTK garantijų santykį. Nuomonių išsiskyrimų tarp ETT ir EŽTT interpretuojant atskiras pagrindinių teisių garantijas buvo ir praeityje. Nepriklausomai nuo Chartijos teisinio statuso tokie interpretacijos nukrypimai neišvengiami ir ateityje. Rašytinis pagrindinių teisių katalogas siūlo ETT galimybę vystyti nuo EŽTT nepriklausomą pagrindinių teisių dogmatiką, kuri remtųsi tik atitinkamo katalogo tekstu.¹⁵³ Tačiau tai negali sąlygoti to, jog ES pagrindinių teisių apsauga atsiliktų nuo EŽTK nustatyto žmogaus teisių apsaugos standarto. Svarbi šiuo atžvilgiu yra Chartijos 52 str. 3 d. (Konstitucinės sutarties II-112 str. 3d.), reglamentuojanti Chartijos ir EŽTK nuostatų tarpusavio santykį.¹⁵⁴ Deja, ši nuostata nepateikia aiškios nuorodos į EŽTT praktiką, kaip tai daroma komentuojant šį straipsnį Chartijos išaiškinimuose.¹⁵⁵ Ir nors ES ir nacionaliniai teismai yra įpareigojami skirti deramą dėmesį Chartijos išaiškinimams, aiškios nuorodos į EŽTT, kaip autoritetingo Konvencijos aiškintojo, praktiką įtvirtinimas šiame Chartijos straipsnyje būtų buvęs tikslingas, siekiant užtikrinti teisinį tikrumą. Tuo pačiu būtų buvę pabrėžta, jog Chartija negali atsilikti ne tik nuo EŽTK nustatomo žmogaus teisių apsaugos standarto, bet ir nuo EŽTT praktikos aiškinant konvencijos nuostatas.

¹⁵¹ Macia, S. 25; siehe auch Baer, S. 362 (kaip cituojama „Schaller W. Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte. Baden - Baden: Nomos-Verl.-Ges., 2003, p. 208)

¹⁵² Žr. Supra n. 10

¹⁵³ Žr. Schaller W., Die EU – Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, Baden-Baden: Nomos, 2003, p. 208

¹⁵⁴ **Konstitucinės sutarties II-112 str. 3d.:** „Šioje Chartijoje nurodytų teisių, atitinkančių Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos garantuojamas teises, esmė ir taikymo sritis yra tokia, kaip nustatyta toje Konvencijoje [...]“.

¹⁵⁵ Žr. Supra n. 95

Ši nuostata įtvirtina EŽTK nustatomą apsaugos lygį kaip įpareigojantį minimalų standartą. Chartijos užtikrinamas aukštesnis žmogaus teisių apsaugos lygis remiantis jos 52 str. 3 d. yra nedraudžiamas. Be to, Chartijos 53 str. nustato, jog „*jokia šios Chartijos nuostata negali būti aiškinama kaip ribojanti ar kitaip varžanti žmogaus teises ir pagrindines laisves, kurias atitinkamoje taikymo srityje pripažįsta [...] Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija[...]*“.

Šiuose horizontaliuosiuose Chartijos straipsniuose nustatytos Sąjungos teisės ir EŽTK santykio reguliavimo taisyklės nėra naujos. Iš esmės jos atspindi ikišiolinę, faktišką padėtį. Jau praeityje ETT stengėsi, orientuodamasis į EŽTK ir jos nuostatų aiškinimą iš EŽTT pusės, užtikrinti abiejų pagrindinių teisių apsaugos sistemų raidos darną. ETT praktika pagrindė faktinį Bendrijų išipareigojimą EŽTK, o įpareigojantį statusą turinti Chartija galėtų tapti šio įpareigojimo teisine išraiška.

Tačiau rašytinio pagrindinių teisių katalogo, turinčio įpareigojantį statusą, egzistavimas ES neišsprendžia konfliktinės situacijos VN atžvilgiu. Iš vienos pusės, VN yra įpareigotos užtikrinti Bendrijų teisės įgyvendinimą ir taikymą, net jei atitinkamos nuostatos ir prieštarauja EŽTK. Iš kitos pusės, visos VN yra ir EŽTK narės, ir turi laikytis pastarosios nustatytų teisių bei garantijų. Kita vertus, Chartija ir negalėjo pasiūlyti šios problemos sprendimo, nes Pagrindinių teisių konventui suteiktas mandatas neapėmė atitinkamų įgaliojimų. Ši konfliktinė VN padėtis būtų efektyviai išspręsta, jei ES prisijungtų prie EŽTK.¹⁵⁶ Darbo grupė pritarė šiai nuomonei ir kaip pagrindinius teisinius ir politinius argumentus už ES prisijungimą prie EŽTK įvardijo¹⁵⁷:

- a) prisijungimas būtų tvirtas signalas dėl politinės sanglaudos tarp Sąjungos ir EŽTK žmogaus teisių sistemos;
- b) piliečiams santykiyje su Europos Sąjungos institucijomis būtų suteikta apsauga, kuri būtų analogiška šiuo metu esančiai apsaugai valstybių narių veiksmų atžvilgiu;
- c) būtų užtikrinta darni dviejų Europos teismų precedentų teisės žmogaus teisių srityje raida.

¹⁵⁶ Philippi, Krüger/Polakiewicz, Lenaerts/de Smijter, Schmitz, Hummer (kai cituojama Vranes E. Die horizontalen Bestimmungen...// Ibid, p. 14); Schaller W., Die EU – Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte, Baden-Baden: Nomos, 2003, p. 209

¹⁵⁷ Žr. Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 2002. Ibid, p. 12

IŠVADOS

1. Svarstant nuoseklaus Chartijos integravimo į Konstitucinę sutartį klausimą, Europos Konventui deja nepavyko tinkamai išspręsti visų problemų, susijusių su tam tikrais teisiniais bei techniniais atitinkamo integravimo aspektais. Dvi preambulės vienoje sutartyje, teisių dubliavimas, perteklinių nuostatų dėl kompetencijos padalinimo tarp ES ir VN įtvirtinimas, problematiškas Chartijos nuostatų skirstymas į teises ir principus bei kiti aspektai ne tik, neatitinka siekio užtikrinti geresnį teisinio tikrumo principo taikymą bei priartinti Sąjungos piliečius prie ES, bet tam tikrais atvejais gali suponuoti Chartijos nuostatų aiškinimo problemas praktikoje.
2. Chartijos 51 str. 1d. nustato VN pareigą laikytis iš EB žmogaus teisių apsaugos kylančių reikalavimų tik tais atvejais, kai jos *įgyvendina* Sąjungos teisę. Nėra aišku, ar šio straipsnio reglamentuojama Chartijos taikymo sritis atitinka ETT *ERT* byloje nustatytą standartą, kur pagrindžiama VN pareiga laikytis iš Bendrijų žmogaus teisių kylančių reikalavimų ir tais atvejais, kai jos, siekdamos apginti nacionalinius interesus, riboja EB pagrindines laisves (*taikant Bendrijų teisę*). *ERT* bylos taisyklės perėmimui prieštarauja straipsnio formuluotė. Tačiau negalima pamiršti Pagrindinių teisių konvento parengtų ir Europos Konvento modifikuotų Chartijos išaiškinimų, kuriuose komentuojant Chartijos 53 str. aiškiai nurodoma ir į ETT išvestą taisyklę *ERT* byloje. Be to, ETT praktika yra *acquis communautaire* dalis, kuri negali būti nepagrįstai pažeista.
3. Chartijos nuostatų ir VN konstitucijų santykis, reglamentuojamas Chartijos 53 str., nėra pakankamai aiškiai apibrėžtas ir todėl problematiškas. Visgi bandymai traktuoti šią nuostatą kaip nustatančią VN konstitucijas kaip minimalų pagrindinių teisių apsaugos standartą EB yra nepagrįsti ir prieštarauja Bendrijų teisės viršenybės doktrinai. Šis Chartijos straipsnis nepagrindžia ir maksimalaus apsaugos standarto, nes tai pažeistų EB teisės vieningumą ir efektyvumą. Daug daugiau ši nuostata traktuotina kaip politinės reikšmės nuostata, siekiančios apsaugoti VN *acquis* pagrindinių teisių srityje bei palankiausios apsaugos išlyga.
4. Rašytinio pagrindinių teisių katalogo, turinčio įpareigojantį statusą, egzistavimas ES neišsprendžia konfliktinės situacijos VN įsipareigojimų ES bei EŽTK atžvilgiu. Iš vienos pusės VN yra įpareigotos užtikrinti Bendrijų teisės įgyvendinimą ir taikymą, net jei atitinkamos nuostatos ir prieštarauja EŽTK. Iš kitos pusės visos VN yra ir EŽTK narės, ir

turi laikytis pastarosios nustatytų teisių bei garantijų. Konfliktinė VN padėtis būtų efektyviai išspręsta, jei ES prisijungtų prie EŽTK.

NAUDOTOS LITERATŪROS ŠARAŠAS

Norminiai aktai

EUROPOS BENDRIJOS TEISĖS AKTAI IRTARPTAUTINĖS SUTARTYS

1. Europos Bendrijos steigimo sutartis (suvestinė redakcija)// Oficialusis leidinys C 325, 12/12/2002.
2. Charter of Fundamental Rights// OJ C 2000, 364/01, 18/12/2000.
3. Sutartis dėl Konstitucijos Europai// Oficialusis leidinys C 310, 16/12/2004
4. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Valstybės žinios, 1995 05 16 Nr.40-987

ES teisės aktų parengiamieji dokumentai

ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJOS PARENGIAMIEJI DOKUMENTAI

5. Entschließung zur Verfassung der Europäischen Union („Herman – Entwurf“)// Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 61, 28/02/1994
6. Entschließung zur Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten// Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 120, 16/05/1989
7. Europäischer Rat Köln, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anhang IV: Beschluss des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 3/4 Juni 1999: http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm#a4
8. Rat Tempere, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 15/16 Oktober 1999: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm
9. Report on the drafting of a European Union Charter of Fundamental Rights - Committee on Constitutional Affairs (A564/2000): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=2155&language=EN>
10. Rat Nizza, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 8/9 Dezember 2000: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.%20ann.d0.htm
11. CHARTE 4111/00 BODY 3, 20/1/2000

12. CHARTE 4235/00 CONVENT 27, 18/4/2000
13. CHARTE 4316/00 CONVENT 34, 16/5/2000
14. CHARTE 4470/1/00 CONVENT 47, 12/9/2000
15. Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of fundamental rights of the European Union, 11/10/2000, COM (2000)644
16. Präsidium, Text der Erläuterungen zum vollständigen Wortlaut der Charta. Brüssel, 18. Oktober 2000. **CHARTE 4473/00**

SUTARTIES DĒL KONSTITUCIJOS EUROPAI PARENGIAMIEJI DOKUMENTAI

17. Europäischer Rat Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anlage I: Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union. 14/15 Dezember 2001:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/68829.pdf
18. Mandat der Arbeitsgruppe II „Charta“. Brüssel, 31. Mai 2002, **CONV 72/02**
19. Sekretariat des Konvents: Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie eines Beitritts der Gemeinschaft/der Union zur EMRK. Brüssel, 18. Juni 2002, **CONV 116/02**
20. Schlussbericht der Gruppe II „Charta“. Brüssel, 22. Oktober 2002, **CONV 354/02**
21. Vorentwurf des Verfassungsvertrags. Brüssel, 28. Oktober 2002, **CONV 369/02**
22. Entwurf der Artikel 1 bis 16 des Verfassungsvertrags. Brüssel, 6. Februar 2003, **CONV 528/03**
23. Rede von Dr. Jürgen Meyer im Europäischen Konvent, 27/02/2003:
http://www.bundestag.de/internat/eu_konvent/meyer_konv/meyer021.html
24. Initiative zur Aufnahme der Grundrechtecharta in die Europäische Verfassung. Brüssel, 11. März 2003, **CONV 607/03**
25. Entwurf der Verfassung, Band I - Überarbeiteter Text von Teil I. Brüssel, 24. März 2003, **CONV 724/03**
26. Gráinne de Búrca, Fundamental Rights and Citizenship. Studie des Europäischen Universitätsinstituts, vorgelegt von dem stellvertretenden Vorsitzenden des Konvents Herrn Amato: "Zehn Überlegungen zum Verfassungsvertrag für Europa". Brüssel, 28. April 2003. **CONV 703/03**
27. Präambel. Brüssel, 28. Mai 2003, **CONV 722/03**

28. Präsidium des Konvents: Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa.
Brüssel, 18. Juli 2003, **CONV 850/03**
29. Präsidium, Aktualisierte Erläuterungen zum Text der Charta der Grundrechte. Brüssel,
18. Juli 2003. **CONV 828/1/03**

Specialioji literatūra

KNYGOS

30. Bühler M. Einschränkung von Grundrechten nach der Europäischen Grundrechtecharta. - Berlin: Duncker & Humblot, 2005.
31. Ehlers D. Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. – Berlin: de Gruyter Recht, 2003
32. Frowein J.A.// red. Peukert W. Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar. 1985
33. Grabenwarter Ch. Grundrechtsschutz in der Union: Verankerung der EU-Grundrechtecharta und Beitritt zur EMRK in Busek E. Der Europäische Konvent und sein Ergebnis. – Wien: Böhlau Verlag, 2004.
34. Griller S.// red. Duschanek A. Grundrechte für Europa: die Europäische Union nach Nizza. – Wien: Springer, 2002.
35. Meyer J. Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. - Baden-Baden: Nomos-Verlag., 2003.
36. Phillippi N. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Entstehung, Inhalt und Konsequenzen für den Grundrechtsschutz in Europa. – Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002.
37. Ress G. Einführung in den Themenschwerpunkt: Europäische Grundrechte, in: R. Herzog/St. Hobe (Hrsg.), Die europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund: Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung, Schriftenreihe des Rechtszentrums für Europäische und Internationale Zusammenarbeit. - München: Beck, 2004
38. Schlaller W. Die EU-Mitgliedstaaten als Verpflichtungsadressaten der Gemeinschaftsgrundrechte. Baden - Baden: Nomos-Verl.-Ges. 2003
39. Stein T. Festschrift Steinberg. - Springer Verlag ,2002.

ŽURNALŲ STRAIPSNIAI

40. Besselink L.F.M. Entrapped by the Maximum Standard: on Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union// CML Rev. 1998, vol. 35
41. Calliess C. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit// EuZW 2001, Heft 9
42. Grabenwarter Ch. Die Charta der Grundrechte für die europäische Union// DVLI 2001, Heft 1
43. Grabenwarter Ch. Auf dem Weg in die Grundrechtsgemeinschaft?// EuGRZ 2004, Heft 19
44. Katuoka S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės //Jurisprudencija. Vilnius, 2003, 44(36), p. 7-16
45. Katuoka S. Europos Sąjungos Konstitucinės sutarties projektas ir žmogaus teisės.//Jurisprudencija. Vilnius, 2004, 58(50), p. 6-13
46. Kingreen Th. Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht// EuGRZ 2004, Heft 19
47. Kornobis-Romanowska D. Pagrindinių teisių chartija Europos Sąjungos teisės sistemoje// Jurisprudencija. Vilnius, 2003, 44(36)
48. Lenaerts K., De Smijter E., A “Bill of Rights” for the European Union// CML Rev 38. 2001
49. Nickel R. Zur Zukunft des Bundesverfassungsgerichts im Zeitalter der Europäisierung// JZ 2001, 56 Jg., 625 (631)
50. Pernice I. Eine Grundrechtcharta für die Europäische Union// DVBl. 2000, Heft 12, P. 847
51. Pietsch J. Die Grundrechtcharta im Verfassungskonvent// ZRP 2003, Heft 1
52. Ress G. Die EMRK und das europäische Gemeinschaftsrecht. Überlegungen zu den Beziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Menschenrechtskonvention// ZeuS 1999, Heft 1-4
53. Ruffert M. Schlüsselfrage der Europäischen Verfassung der Zukunft// Europarecht. 2004, Heft 2
54. Schmitz Th. Die Grundrechtcharta als Teil der Verfassung der EU// EuR 2004, Heft 5
55. Seidel M. Pro futuro: Kraft Gemeinschaftsrechts Vorrang des höheren einzelstaatlichen Grundrechtsschutzes// EuZW 2003, Vol. 14. No. 4

56. Szczekalla P. Grundrechte in der Europäischen Union: Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze//DVBl. 2001, Heft 5
57. Vranes E. Die horizontalen Bestimmungen der Grundrechtcharta – Rechtsdogmatische Stolpersteine für den ersten und zweiten Konvent//WHI 2002, Paper 14
58. Zuleeg M. Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte. Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte// EuGRZ 2000, Heft 17-19

Europos Teisingumo Teismo, Žmogaus Teisių Teismo ir nacionalinių teismų teisinė praktika bei su ja susiję dokumentai

EUROPOS TEISINGUMO TEISMO BYLOS

59. Byla 29/69, *Stauder v. City of Ulm*, 1969, ECR 419
60. Byla 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970, ECR 01125
61. Byla 44/79, *Heuer*, 1979, ECR 03727
62. Byla 53/81, *Levin*, 1982, ECR 01035
63. Byla C 249/96, *Grant*, 1988, ECR I-00621
64. Byla 5/88, *Wachauf*, 1989, ECR 02609
65. Byla C 159/90, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others*, 1991, ECR I-04685
66. Byla C 260/89, *ERT*, 1991, ECR I-02925
67. Byla T 112/98, *Mannesmannrohren-Werke v. Commission*, 2001, ECR II-729
68. Byla T 54/99, *max. mobil Telekommunikation Service GmbH*, 2002, ECR II-00313
69. Byla T 177/01, *Jégo-Quéré*, 2002, ECR II-02365

GENERALINIŲ ADVOKATŲ BAIGIAMOSIOS NUOMONĖS

70. Generalanwalt *Warner*, Schlußanträge vom 22. 6. 1976, 7/76, *IRCA (Industria Romana Carni e Affini S.P.A)*
71. Generalanwalt *Alber*, Schlußanträge vom 1. 2. 2001, C-344/99, *TNT Traco*.
72. Generalanwalt *Tizzano*, Schlußanträge vom 8. 2. 2001, C-173/99, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*

73. Generalanwalt *Francis G. Jacobs*, Schlußanträge vom 21. 3. 2002, C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores*

ŽMOGAUS TEISIŲ TEISMO TEISMINĖ PRAKTIKA

74. Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland - 14234/88;14235/88 [1992] ECHR 6, 29/10/1992

NACIONALINIŲ TEISMŲ TEISMINĖ PRAKTIKA

75. BVerGE 37, 271 - Solange I, 1974

76. BVerfFE 73, 339 - Solange II, 1986

77. BVerGE 89, 155 - Maastricht, 1993

SANTRAUKA

XX a. pabaigoje ETT jurisprudencijos dėka pagrindinių teisių apsauga EB įgavo ganėtinai aukštą lygį. Tačiau remiantis paplitusiu požiūriu ji buvo nepakankama dėl rašytinio pagrindinių teisių katalogo trūkumo. Todėl remianti 1999 birželio 4 d. Kelno Europos Vadovų Tarybos nutarimu Pagrindinių teisių konventas sudarė Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, kuri buvo iškilmingai paskelbta 2000 gruodžio mėn. Nicos Europos Vadovų Tarybos susitikime. Tačiau tuomet dar nepavyko susitarti dėl Chartijos teisinio statuso, paliekant tai išspręsti Europos Konventui.

Šiam klausimui išspręsti Europos Konvente buvo sudaryta atskira Darbo grupė. Galutinėje ataskaitoje jos nariai vieningai pasisakė už Chartijos įtraukimą į Sąjungos konstitucinius rėmus „tokia forma, kuri padarytą Chartiją teisiškai privaloma ir suteiktą jai konstitucinį statusą“. Atsižvelgiant į tai, Chartija kartu su visais Darbo grupės pasiūlytais horizontaliųjų nuostatų redakciniais pakeitimais buvo inkorporuota į Konstitucinę sutartį ir sudaro jos II dalį. Įsigaliojus Konstitucinei sutarčiai, Chartija taip pat įgaus privalomą teisinį statusą.

Šiame darbe, aptarus Chartijos sukūrimo bei integravimo į Konstitucinę sutartį istorines bei teisines prielaidas, ypatingas dėmesys skiriamas atskiroms Chartijos nuostatų aiškinimo bei taikymo problemoms, kurios taps itin reikšmingomis įsigaliojus Konstitucinei sutarčiai ir Chartijai įgavus privalomą teisinę galią.

Šiuo tikslu, visu pirma atskleidžiama pagrindinių teisinių bei techninių aspektų, susijusių su Chartijos įjungimu *in corpore* į Konstitucinę sutartį, problematika. Dvi preambulės vienoje sutartyje, teisių dubliavimas, perteklinių nuostatų dėl kompetencijos padalinimo tarp ES ir VN įtvirtinimas, problematiškas Chartijos nuostatų skirstymas į teises ir principus bei kiti aspektai ne tik, kad neatitinka siekio užtikrinti geresnį teisinio tikrumo principo taikymą bei priartinti Sąjungos piliečius prie ES, bet tam tikrais atvejais gali suponuoti Chartijos nuostatų aiškinimo problemas praktikoje.

Ypatingas dėmesys šiame darbe skiriamas Chartijos 51 str. 1 d. (II-111 str. 1d.) nuostatai, pagal kurią Chartijos nuostatos skirtos VN tik tais atvejais, kai jos *įgyvendina* Sąjungos teisę. Jau prieš Europos Konvento darbo pradžia, buvo ginčijamasi, ar „teisės įgyvendinimo“ terminas šiuo atveju atitinka ikišiolinę ETT praktika, kur nustatoma VN pareiga laikytis iš Bendrijų žmogaus teisių apsaugos kylančių reikalavimų *taikant* Bendrijų teisę, taigi ir tais atvejais, kai VN veikia ne įsipareigojimų Bendrijų teisės srityje pagrindu, o savo kompetencijos ribose, siekdamas apginti nacionalinius interesus.

Galiausiai analizuojama Chartijos 53 str. (II-113) nuostata, siekiant nustatyti Chartijos nuostatų ir VN konstitucijų santykį, bei atskleisti galimas šios nuostatos aiškinimo galimybes. Taip pat trumpai aptariamas Chartijos ir EŽTK nuostatų santykis.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Grundrechtecharta der Europäischen Union als Teil des Vertrages über eine Verfassung für Europa

Der Grundrechtsschutz in der EG hatte gegen Ende des 20. Jahrhunderts aufgrund der Aktivität des EuGH bereits ein recht hohes Niveau erreicht, litt jedoch nach verbreiteter Auffassung unter dem Fehlen eines Grundrechtskatalogs. Deshalb erarbeitete aufgrund eines Beschlusses der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 4.6.1999 in Köln der Grundrechtskonvent die Grundrechtecharta der Europäischen Union. Auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 wurde die Charta „feierlich“ proklamiert, ohne dass man sich allerdings auf einen rechtsverbindlichen Status einigen konnte. Dies sollte der zweite Konvent entscheiden.

Die vom Europakonvent eingesetzte Arbeitsgruppe II empfahl einhellig die Einbeziehung der Grundrechtecharta inklusive ihrer Präambel in den „Verfassungsrahmen der Union“ und zwar „in einer Form, die ihr rechtsverbindlichen Charakter und Verfassungsrang verleihen würde“. Die Charta bildet (mit sämtlichen redaktionellen Anpassungen, die die Gruppe II in ihrem Schlussbericht vorgeschlagen hat) den Teil II der Verfassung.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, mit welchen Problemfeldern zu rechnen ist, sobald die Bestimmungen der Charta die rechtliche Qualität unmittelbar anwendbarer Normen erhalten.

In diesem Zusammenhang ist zunächst die Problematik der wichtigsten, mit der Einbeziehung der Charta in die Verträge verbundenen, Gesichtspunkte rechtlicher und technischer Natur erläutert worden. Zu diesem Zweck wurden die Fragen über die Existenz zweier Präambeln innerhalb eines Vertrages, die Duplizierung von Grundrechten, die problematische Differenzierung zwischen Rechten und Prinzipien, die Beibehaltung des Verweises auf externen Grundrechtsquellen sowie die überflüssigen Feststellungen bezüglich der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten untersucht.

Näher wurde in dieser Arbeit auf die in Art. 51 Abs. 1 (II-111 Abs. 1) enthaltene Regelung eingegangen, wonach sich die Geltung der Grundrechte auf das Handeln der Mitgliedstaaten ausschließlich bei der „Durchführung“ des Rechts der Union erstreckt. Schon im Vorfeld des Verfassungskonvents war umstritten, ob der Durchführungsbegriff auch mit der bisherigen Rechtsprechung des EuGH identifiziert werden kann, wonach auch

mitgliedstaatliche Maßnahmen, wenn diese die Grundfreiheiten einschränken, an den Grundrechten gemessen werden.

Ferner ist in dieser Arbeit der Aussagegehalt von Art. 53 (II-113) analysiert worden, wobei der Schwerpunkt auf der Frage nach dem Verhältnis der Charta zu den nationalen Verfassungen lag.

Darbas baigtas rašyti:
2006 12 27