

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
TEISĖS FAKULTETO  
EUROPOS SAJUNGOS TEISĖS KATEDRA

LINA MILONAITĖ  
EUROPOS SAJUNGOS TEISĖS PROGRAMA

PAGRINDINIŲ TEISIŲ ŠALTINIŲ IR JURISDIKCIJŲ PLIURALIZMAS: STRASBŪRAS IR  
LIUKSEMBURGAS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė –  
Dokt. Vitalija Tamavičiūtė

Konsultantas –  
Doc. Dr. Ignas Vėgėlė

Vilnius, 2006

## TURINYS

ĮVADAS .....	4
1. PAGRIDINIŲ TEISIŲ APSAUGOS PRIELAIDOS EUROPOS SAJUNGOJE	
1.1. Žmogaus teisės Bendrijų steigimo sutartyse .....	7
1.2. Žmogaus teisių apsaugos sistemos kūrimas Europos Bendrijose .....	7
1.3. Europos Teisingumo Teismo nusistatytos jurisdikcijos ribos pagrindinių teisių apsaugos srityje .....	9
2. PAGRINDINIŲ TEISIŲ ŠALTINIŲ PLIURALIZMO PROBLEMA: AR ŽMOGAUS TEISIŲ ŠALTINIŲ KIEKIO PADIDĖJIMAS SUDARO PRIELAIDAS ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGOS PAGERĖJIMUI?	
2.1. Iki Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos buvęs šaltinių pliuralizmas ir su tuo susijusios problemos .....	12
2.2. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija – naujas žmogaus teisių apsaugos instrumentas.....	15
2.2.1. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos statuso reikšmė efektyviai žmogaus teisių apsaugai .....	16
2.2.2. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija įneša daugiau teisinio aiškumo? .....	18
2.3. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos santykio problema.	
2.3.1. Chartijos ir Konvencijos, kaip tarptautinių žmogaus teisių apsaugos dokumentų, tarpusavio santykis .....	26
2.3.2. Chartijoje ir Konvencijoje įtvirtintų teisių apimties santykis . .....	27
3. PAGRINDINIŲ TEISIŲ JURISDIKCIJŲ PLIURALIZMAS.	
3.1. Šiandieninis žmogaus teisių užtikrinimo Europos Sąjungoje mechanizmas – kokią įtaką dabar egzistuojantis jurisdikcijų pliuralizmas daro pagrindinių teisių apsaugos efektyvumui? .....	33
3.1.1. Galimybė kreiptis į Europos Teisingumo Teismą pažeistų teisių atveju, kaip veiksmingos apsaugos priemonė .....	34
3.1.2. Europos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos išsiskyrimas .....	37
3.1.3. Ar esant dabartiniam žmogaus teisių apsaugos mechanizmui galima pasinaudoti jurisdikcijų pliuralizmu efektyviai pagrindinių teisių apsaugai?.....	38

3.2. Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas Sutartyje dėl Konstitucijos Europai – ar išsprendžiamos dabar esančios pagrindinių teisių apsaugos problemos? .....	43
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI .....	48
LITERATŪROS SĄRAŠAS .....	49
SANTRAUKA .....	52
SUMMARY .....	53

## IVADAS

**Temos aktualumas.** Visos Europos Sąjungos valstybės narės yra ne tik šios tarptautinės organizacijos dalyvės, su visais iš to išplaukiančiais įsipareigojimais, tačiau kartu yra ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencijos) dalyvės bei yra pripažinusios Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – Strasbūro teismas) jurisdikciją. Europos Sąjungoje 2000 m. pasirašyta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (toliau – Chartija), kodifikuojanti šios tarptautinės organizacijos užtikrinamas žmogaus teises. Taigi valstybės narės, be kitų tarptautinių dokumentų žmogaus teisių srityje, yra įsipareigojusios tiek Europos Tarybai, tiek ir Europos Sąjungai. Todėl manome, kad tikslinga išanalizuoti ir įvertinti šių dviejų žmogaus teisių užtikrinimo sistemų pranašumus ir trūkumus, galimybę koegzistuoti ir taip pasiekti pagrindinį tikslą – efektyviai apsaugoti žmogaus teises.

Kadangi Europos Sąjungoje žmogaus teisių apsaugos institutas vis dar vystosi ir yra diskutuojama, kokios apsaugos reikia į jos jurisdikciją patenkantiems asmenims, autorės nuomone, visų pirma reikia aptarti, kokia žmogaus teisių apsaugos sistema egzistuoja Europos Sąjungoje šiuo metu, ypatingai atkreipiant dėmesį į kodifikuotą pagrindinių teisių šaltinį – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją. Tik nustatčius šio dokumento reikšmę ir jame įtvirtintų teisių turinį, galima jį lyginti su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija bei diskutuoti, ar pagrindinių teisių šaltinių kiekybės padidėjimas kartu garantuoja ir šių teisių apsaugos kokybės pagerėjimą. Tačiau norint įvertinti apsaugos efektyvumą nepakanka, kad saugomos teisės būtų įtvirtintos tam tikruose dokumentuose – būtina aptarti ir jų apsaugos mechanizmą, t.y. teismų vaidmenį užtikrinant dokumentuose įtvirtintų teisių apsaugą. Todėl šiame moksliniame darbe, analizuojant Europos Teisingumo Teismo (toliau – Teisingumo Teismas, Liuksemburgo teismas) vaidmenį, užtikrinant žmogaus teisių apsaugą Europos Sąjungoje, išryškinant Europos sąjungoje egzistuojančios žmogaus teisių apsaugos sistemos trūkumus, o taip pat įvertinant Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisdikcijos ribas, siekiama rasti būdus, kaip šios dvi sistemos, veikdamos kartu, galėtų prisidėti prie efektyvios žmogaus teisių apsaugos.

Dar vienas, autorės nuomone, svarbus klausimas, į kurį reikia atsakyti nagrinėjant šio mokslinio darbo temą – kaip pagrindinių teisių šaltinių ir jurisdikcijų pliuralizmas yra suderinamas su Europos Sąjungos valstybių narių įsipareigojimais skirtingoms tarptautinėms organizacijoms (Europos Sąjungai ir Europos Tarybai) bei valstybių narių atsakomybės už žmogaus teisių pažeidimus problema.

Žmogaus teisių apsaugos Europos Sąjungoje klausimais Lietuvoje pradėta domėtis sąlyginai neseniai, todėl nieko stebėtino, kad nėra gausu Lietuvos mokslininkų darbų šia tema.

Tarptautinės žmogaus teisių apsaugos klausimus nagrinėjo prof. S.Katuoka, prof. T.Birmontienė, Europos Žmogaus Teisių Teismo teisėja D.Jočienė. Tačiau kol kas pasigendama darbų, susijusių su žmogaus teisių apsaugos ateities perspektyvomis, ypač tai susiejant su Europos Sąjungos teise.

Užsienio autoriai lygina Chartiją ir Konvenciją, teismų praktiką, ypač išryškindami Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Europos Teisingumo Teismo praktikos skirtumus, diskutuojama ir kokio lygio apsauga turėtų būti suteikiama ES rėmuose – ar pakanka minimalių standartų, ar reikia siekti daugiau. Tačiau nėra gausu nuomonių, kokio masto žmogaus teisių apsaugos reikia Europos Sąjungai, pasiūlymų, kaip suderinti teismų praktiką ir koks mechanizmas leistų geriausiai ginti asmenis.

**Tyrimo objektas** – žmogaus teisių apsaugos sistema Europos Sąjungoje ir jos santykis su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje numatytu pagrindinių teisių apsaugos mechanizmu bei galimybė šioms sistemoms koegzistuojant padidinti žmogaus teisių apsaugos efektyvumą Europos Sąjungoje.

**Tyrimo dalykas** – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Strasbūro ir Liuksemburgo teismų jurisprudencija, mokslininkų nuomonės žmogaus teisių apsaugos klausimais.

**Darbo tikslas** – įvertinti dabartinės žmogaus teisių apsaugos sistemos Europos Sąjungoje efektyvumą ir aptarti galimybę šį efektyvumą padidinti Europos Sąjungai prisijungus prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos.

**Darbo uždaviniai:**

1. išanalizuoti pagrindinių teisių apsaugos prielaidas Europos Sąjungoje, siekiant nustatyti žmogaus teisių apsaugos poreikio priežastis;
2. palyginti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje įtvirtintų teisių turinį bei įvertinti, ar šaltinių pliuralizmas sudaro prielaidas geresnei žmogaus teisių apsaugai;
3. aptarti dabartinio žmogaus teisių apsaugos mechanizmo Europos Sąjungoje trūkumus;
4. aptarti, kaip dabar egzistuojantis jurisdikcijų pliuralizmas gali prisidėti prie efektyvios žmogaus teisių apsaugos;
5. išanalizuoti galimybę pašalinti nustatytus trūkumus Europos Sąjungai prisijungus prie Konvencijos ir pripažinus Strasbūro teismo jurisdikciją.

**Darbe naudojami šaltiniai:** darbe analizuojami tarptautiniai žmogaus teisių apsaugą reglamentuojantys teisės aktai – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, taip pat Europos Teisingumo Teismo ir

Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, generalinių advokatų išvados, parengiamieji dokumentai, mokslininkų nuomonės.

**Tyrimo metodai:** siekiant užsibrėžtų tikslų naudojami dokumentų analizės, loginis, sisteminės analizės, lyginamasis mokslinio tyrimo metodai.

# 1. PAGRIDINIŲ TEISIŲ APSAUGOS PRIELAIDOS EUROPOS SAJUNGOJE

## 1.1. Žmogaus teisės Bendrijų steigimo sutartyse

Europos Bendrijų steigimo sutartyse nėra jokių nuorodų į pagrindinių teisių apsaugą. Tai gali pasirodyti keista, nes Bendrijų steigėjos buvo pasirašiusios Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, todėl atrodytų natūralu, kad žmogaus teisių apsaugos klausimai būtų aptarti steigimo sutartyse. Tokio pasirinkimo motyvai greičiausiai glūdi keliose nepavykusiose sutartyse – 1952 m. Europos gynybos bendrijos sutartyje buvo numatyta pareiga gerbti politines laisves ir pagrindines asmens teises (ši sutartis neišsigaliojo, nes Prancūzijos parlamentas jos neratifikavo), 1953 m. Europos politinės bendrijos sutarties projekte planuota perimti materialias Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatas bei suteikti atitinkamus įgaliojimus Europos Teisingumo Teismui. Manoma, kad pagrindinė priežastis, kodėl į Bendrijų steigimo sutartis nebuvo įtrauktos nuostatos dėl žmogaus teisių, buvo pirminių politinių sutarčių žlugimas ir sprendimas apsiriboti tik ekonomine integracija, kitus klausimus paliekant ateičiai.<sup>1</sup> Taip pat tikėtina, kad Sutarties rengėjai tikėjosi, jog griežtai ekonominiai Europos Ekonominės Bendrijos steigimo tikslai neprasilenks su žmogaus teisėmis, kadangi Sutartis paveiks vien galingus ūkio subjektus, o ne individus. Bruno de Witte mąsto, kad žmogaus teisių institutas galėjo būti neįtrauktas į Sutartis specialiai „tikintis, kad valstybių narių teismai turėtų būti pagrindinė institucija, kuri gintų piliečių teises nuo neteisėto Bendrijos kišimosi į saugomas laisves“<sup>2</sup>. Liuksemburgo teismo teisėjas Mancini tokio sprendimo priežastimi nurodo Sutarties rengėjų baimę, kad žmogaus teisių instituto įtraukimas labai išplėstų Bendrijos sritis ir taip galėtų pažeisti valstybių autonomiją ir suverenitetą.<sup>3</sup>

## 1.2. Žmogaus teisių apsaugos sistemos kūrimas Europos Bendrijose

Pirmosiose bylose pareiškėjų argumentai, kad vienokie ar kitokie valstybės narės veiksmai, paremti Bendrijos teisės aktais, pažeidžia jų pagrindines teises, garantuojamas nacionaliniais teisės aktais Europos Teisingumo Teismo buvo atmetami, motyvuojant, kad Bendrijos teisės aktai turi atitikti Bendrijos steigimo sutartį, o ne nacionalinių teisės aktų nuostatas. Kadangi, kaip jau minėta, žmogaus teisių apsaugos klausimas į Sutartis nebuvo

<sup>1</sup> Anciuvienė, M. Bendrieji teisės principai ir žmogaus teisių apsauga Europos Sąjungoje // Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. Vilnius, Justitia, 2002, P.89.

<sup>2</sup> De Witte, B. The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights // The EU and Human Rights, Oxford university Press, 1999, P.863.

<sup>3</sup> Carozza, P. The member states // The European Union Charter of Fundamental Rights, Hart publishing, 2004, P.38.

įtrauktas, tai ir antriniai Bendrijos teisės aktai neturėjo būti vertinami atitikties pagrindinėms teisėms aspektu. Kaip pavyzdys gali būti pateikiama *Stork v. High Authority* byla<sup>4</sup>, kurioje Teismas nurodė, kad Aukštoji valdyba turi taikyti tik Bendrijos teisę ir priimti sprendimai turi atitikti Bendrijos teisę, neatsižvelgiant į šių sprendimų teisėtumą pagal nacionalinę teisę. Taip buvo bandoma atsiriboti nuo galimos nacionalinės teisės įtakos Bendrijos teisei. Tačiau vėliau, Liuksemburgo teismui pradėjus vystyti Bendrijų teisės viršenybės principą, kilo nemenkas valstybių narių teismų pasipriešinimas, nes Bendrijos teisės aktus norėta iškelti net virš nacionalinių konstitucijų nuostatų, kai tuo tarpu žmogaus teisės Bendrijoje nebuvo niekaip apsaugotos. Todėl Vokietijos ir Italijos konstituciniai teismai priešinosi Europos Teisingumo Teismo formuojamai Bendrijos teisės viršenybės doktrinai.

Siekdamas įtvirtinti Bendrijos teisės viršenybės principą ir nugalėti valstybių narių pasipriešinimą, Teismas pradėjo traktuoti asmens teises kaip Bendrijos bendruosius teisės principus. Viena pirmųjų bylų, kuriose pastebimas Teismo pozicijos žmogaus teisių atžvilgiu pasikeitimas – *Stauder* byla<sup>5</sup>, kurioje asmuo skundėsi, kad Komisijos reikalavimas pateikti asmens dokumentą, norint nusipirkti sviesto mažesnėmis kainomis socialiai remiamiems asmenims, žeidžia jo orumą. Teismas išanalizavo Komisijos sprendimą keliomis kalbomis ir nusprendė, kad žmogaus teisės nebuvo pažeistos. Tuo pačiu Teismas pasisakė, kad žmogaus teisės yra ginamos Bendrijoje kaip bendrieji teisės principai. Deja, Teismas nepaiškino, kokia yra šių principų kilmė ar turinys. Tuo tarpu Generalinis Advokatas Roemer pateikė savo asmeninę nuomonę (ne bylos metu), kad spręsdamas bylą Teismas vadovavosi ne nacionalinės teisės nuostatomis dėl žmogaus teisių, bet laikėsi nuostatos, kad Bendrijos principai turi atspindėti valstybių narių konstitucinius principus lyginamuoju aspektu. Šį išaiškinimą patvirtina ir vėlesni Teismo sprendimai. Pavyzdžiui *Internationale Handelgesellschaft* byloje<sup>6</sup> jau aiškiai pasisakyta, kad Teismas bendruosius Bendrijos teisės principus išveda iš valstybių narių bendrų konstitucinių tradicijų. *Nold* byloje<sup>7</sup> Teismas išaiškino, kad išvesdamas bendruosius teisės principus jis semiasi įkvėpimo ir iš tarptautinių žmogaus teisių apsaugos dokumentų, kuriuos rengė ar prie kurių prisijungė valstybės narės. Tokiu būdu Teismas ėmėsi užpildyti Sutarties rengėjų paliktą spragą nenumatant jokios pagrindinių teisių apsaugos.

---

<sup>4</sup> Byla 1/58 *Stork & Cie. v. ECSC High Authority* [1959] ECR 43

<sup>5</sup> Byla 29/69 *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419

<sup>6</sup> Byla 11/70 *Internationale Handelgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125

<sup>7</sup> Byla 4/73 *Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v. Commission* [1974] ECR 491



### 1.3. Europos Teisingumo Teismo nusistatytos jurisdikcijos ribos pagrindinių teisių apsaugos srityje

Europos Teisingumo Teismas, pirmosiose bylose pradėjęs tikrinti Bendrijos teisės aktų atitikimą žmogaus teisėms kaip bendriesiems Bendrijos teisės principams, dėmesį skyrė tik Bendrijos teisės aktų suderinamumui su šiomis nerašytinėmis normomis. Valstybės narės buvo patenkintos, kad Teismas ėmėsi užpildyti Sutarties rengėjų paliktą vakuumą žmogaus teisių srityje, o Bendrijai apimant vis daugiau sričių imamasi priemonių užtikrinti, kad Bendrijos teisės aktai nepažeis valstybių narių konstitucijose ir tarptautinėse sutartyse numatytų įsipareigojimų piliečiams.

Tačiau Teismas žengė dar toliau ir *Wachauf*<sup>8</sup> bei *ERT*<sup>9</sup> bylose išplėtė savo kompetenciją tikrinti ne tik Bendrijos teisės aktus, bet ir valstybių narių aktus tiek, kiek nacionalinės normos patenka į Bendrijos teisės taikymo sritį. Teismas pateikia tokį savo galių ribų išaiškinimą: “iš esamos Teismo jurisprudencijos aišku [...], kad kai nacionalinis teisės aktas patenka į Bendrijos teisės taikymo sritį, Teismas, priimdamas preliminarų nutarimą, turi pateikti nacionaliniam teismui visus reikalingus išaiškinimus, kurie įgalintų išsamiai įvertinti nacionalinio teisės akto atitikimą pagrindinėms teisėms, kurių apsaugą užtikrina Teismas. Tačiau Teismas neturi jurisdikcijos klausimais, susijusiais su nacionaliniais teisės aktais, kurie nepatenka į Bendrijos teisės taikymo sritį”<sup>10</sup>. J.Coppel ir A.O’Neill mano, kad „vienintelis atvejis, kai galima išvengti Liuksemburgo teismo kišimosi, būtų sritys, kuriose valstybės narės turi išimtinę kompetenciją veikti. Tačiau kuo toliau, tuo mažiau galima rasti sričių, sudarančių grynai izoliuotą išimtinę valstybės kompetenciją.“<sup>11</sup> Su šia pozicija nesutinka J.Weiler ir N.Lockhart, kurie, išnagrinėję Teismo jurisprudenciją, teigia, kad Teismas, pagal ligtolinę praktiką (jų straipsnis rašytas 1995 metais – aut.past.) apsiriboja dviem atvejais, kada tikrina valstybės narės teisės aktų atitikimą žmogaus teisėms, užtikrinamoms Bendrijoje:

1. valstybių narių priimtoms priemonėms, veikiant Bendrijos vardu ar jos interesais – tarsi Bendrijos vykdomajai institucijai – arba tada, kai valstybės narės priemonė yra reikalinga įgyvendinti Bendrijos priemonei;
2. valstybės narės priemonėms, kurios būtų neteisėtos dėl vienos iš keturių pagrindinių laisvo judėjimo teisių pažeidimo.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Byla 5/88 *Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* [1989] ECR 2609

<sup>9</sup> Byla 260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas* [1991] ECR I-02925

<sup>10</sup> Byla C-299/95 *Friedrich Kremzow v. Austrian State* [1997] ECR I-2629

<sup>11</sup> Coppel, J., O’Neill, A. *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?* (1992) 29 CMLRev. P.236.

<sup>12</sup> Weiler, J.H.H., Lockhart, N.J.S. “Taking rights seriously” *Seriously: The European Court and Its Fundamental Rights Jurisprudence* (1995) 32 CMLRev. P.63-64.

Mūsų nuomone, abiejuose požiūriuose yra dalis tiesos. Negalima paneigti to, kad Liuksemburgo teismas neturi kompetencijos tikrinti tokių nacionalinių teisės aktų, kurie yra priskiriami grynai išimtinai valstybės kompetencijos sričiai. Tačiau kalbant apie sritis, kuriose Bendrijai yra suteikta kompetencija veikti, sunku atriboti, kuris nacionalinis teisės aktas patenka į Bendrijos teisės taikymo sritį, o kuris ne. Lockhart ir Weiler teigia, kad tik toks teisės aktas, kuris konkrečiai priimamas tam, kad būtų įgyvendinama Bendrijos priemonė, gali būti tikrinamas Liuksemburgo teismo, tačiau manome, kad net ir tokie aktai, kurie nėra tiesiogiai įgyvendinantys Bendrijos teisės aktus, tačiau reglamentuoja tokius santykius, kurie patenka į Bendrijos teisės įtaką, gali būti tikrinami. Tokį požiūrį galima argumentuoti tuo, kad nacionaliniai teisės aktai, kurie yra susiję su kompetencija, perduota Bendrijai, turi atitikti ne tik konkrečią direktyvą ar kitą įgyvendinamą Bendrijos teisės aktą, tačiau turi atitikti ir apskritai Bendrijoje taikomą teisę kaip visumą bei jos keliamus tikslus ir nustatomas politikos kryptis. A.O'Neill taip apibendrina dabartinę situaciją, kada Teismas turi jurisdikciją peržiūrėti valstybių narių priemonių atitikimą Bendrijos teisei:

- „ - kai nacionalinis teisės aktas įgyvendina Bendrijos teisę, ir/arba
- kai nacionalinė priemonė kyla iš Bendrijos teisės.“<sup>13</sup>

Manome, kad būtent toks Teismo jurisdikcijos, susijusios su nacionalinių priemonių vertinimu, aiškinimas tiksliausiai atspindi dabartinę situaciją.

Valstybės narės atsargiai sutiko Teismo siekį vertinti jų nacionalinių teisės aktų atitiktį žmogaus teisėms, nes iš esamos praktikos buvo visiškai neaišku, kokį pagrindinių teisių apsaugos standartą taiko Teismas: sprendamas bylas jis naudojasi įvairiais šaltiniais, ypač valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis ir tarptautiniais dokumentais. Žinoma, daugeliu atvejų teisės, numatytos tarptautiniuose dokumentuose bus vienaip ar kitaip perkeltos ir užtikrinamos nacionalinėje teisėje, nes tarptautiniai dokumentai paprastai numato minimalų apsaugos standartą, kurį valstybė gali ir išplėsti savo nacionaliniais teisės aktais. Visgi negalima atmesti teorinės galimybės, kad galima situacija, kai valstybės narės konstitucijoje įtvirtintas gana siauras žmogaus teisių katalogas, atspindintis tik tos valstybės priimtus įsipareigojimus pagal jos pasirašytas tarptautines sutartis, ir priimtas teisės aktas nepažeidžia jame įtvirtintų teisių, tačiau Europos Teisingumo Teismas gali priimti nepalankų sprendimą, nes daugelyje kitų valstybių, suteikiančių platesnę apsaugą nei tarptautiniai dokumentai, tam tikra teisė yra užtikrinama.

---

<sup>13</sup> O'Neill, A. Plurality in Practice: The Challenge for the National Legal Practitioner. // Konferencijos „Litigating Fundamental Rights in the European Union“ medžiaga, 2005 birželio 2-3 d.

Apibendrinant šioje darbo dalyje nagrinėtus klausimus galima daryti išvadą, kad nors Bendrijų steigimo sutartyse ir nebuvo numatyta jokių žmogaus teisių apsaugos priemonių, Europos Teisingumo Teismas, siekdamas įtvirtinti Bendrijos teisės aktų viršnacionališkumo principą, buvo priverstas atsižvelgti į valstybių narių teismų nuogąstavimus, kad pagrindinių teisių apsaugos mechanizmo nebuvimas kelia grėsmę, jog žmogaus teisės gali būti pažeidžiamos Bendrijos teisės aktais. Dėl šios pagrindinės priežasties, Liuksemburgo teismas pradėjo traktuoti žmogaus teises kaip bendruosius Bendrijos teisės principus ir tikrinti iš pradžių tik Bendrijos teisės aktų, o vėliau ir nacionalinių teisės aktų, patenkančių į Bendrijos teisės reguliavimo sritį, atitikimą pagrindinėms teisėms, kaip bendriesiems Bendrijos teisės principams.

## 2. PAGRINDINIŲ TEISIŲ ŠALTINIŲ PLIURALIZMO PROBLEMA: AR ŽMOGAUS TEISIŲ ŠALTINIŲ KIEKIO PADIDĖJIMAS SUDARO PRIELAIDAS ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGOS PAGERĖJIMUI?

2.1. Iki Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos buvęs šaltinių pliuralizmas ir su tuo susijusios problemos

Mastrichto sutarties 6 straipsnis, po Amsterdamo sutartimi padarytų pakeitimų, atspindi šaltinius, kuriais iki tol vadovavosi Teisingumo Teismas savo praktikoje išvesdamas žmogaus teises kaip bendruosius Bendrijos teisės principus:

„1. Sąjunga yra grindžiama laisvės, demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms bei teisinės valstybės principais, t.y. principais, kurie valstybėms narėms yra bendri.  
2. Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias užtikrina 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašyta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrą konstitucinių tradicijų kaip bendri Bendrijos teisės principai.“<sup>14</sup>

Kaip matome, pagrindiniais įkvėpimo šaltiniais yra nurodomos valstybių narių konstitucinės tradicijos bei Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, kaip ypatingą reikšmę turintis tarptautinis žmogaus teisių apsaugos dokumentas. Konvencijos reikšmingumas lyginant su kitais žmogaus teisių apsaugos tarptautiniais dokumentais gali būti paaiškinamas dviem priežastimis. Pirma, Konvenciją yra ratifikavusios visos Europos Sąjungos valstybės narės, todėl šis dokumentas kartu atspindi ir nuostatą, kad bent jau jame numatyti minimalūs žmogaus teisių apsaugos reikalavimai yra bendri visoms valstybėms narėms. Antra, Konvencija yra laikoma reikšmingiausiu europinio masto žmogaus teisių dokumentu dėl joje numatyto apsaugos mechanizmo su Strasbūro teismu priešakyje. Manome, kad būtent dėl šių priežasčių Konvencija išskiriama Europos Sąjungos sutartyje.

Nors Teisingumo Teismui Sutartimi suteikiama galimybė remtis keliais šaltiniais išvedant žmogaus teises kaip bendrus Bendrijos teisės principus, tačiau pastebima tendencija, kad Teismas, nagrinėdamas bylas, susijusias su žmogaus teisių apsauga, vis mažiau remiasi valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis. Tai gali būti aiškinama tuo, kad nors visų valstybių narių konstitucijose yra numatytas žmogaus teisių katalogas, tačiau jo apimtis gerokai skiriasi – „plačiausią žmogaus teisių ir laisvių sąrašą įtvirtina Vokietijos Konstitucija, o Danijos Konstitucijoje įtvirtintas ribotas žmogaus teisių ir laisvių sąrašas“<sup>15</sup>. Ir nors visose valstybėse narėse yra užtikrinamos teisės bent jau tokia apimtimi, kokia apsaugą suteikia Konvencija, tačiau

<sup>14</sup> Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija). Oficialusis leidinys C325 2002 12 24.

<sup>15</sup> Katuoka, S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės//Vilnius, Jurisprudencija, 2003, t. 44(36), P.7.

platesnės apsaugos standartai skirtingose valstybėse skiriasi. Šie skirtumai greičiausiai ir lemia tai, kad Teismas labiau linkęs atsižvelgti į Konvencijos nuostatas, kurios nustato joje įtvirtintų teisių tam tikrą minimalų standartą. Darydamas nuorodą į Konvenciją, Teismas gali būti tikras, kad jos nuostatos taip pat atspindi ir valstybių narių konstitucines tradicijas. Kaip teigia Marija Anciuvienė, „rėmimasis bendromis valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis dažnai kelia sunkumų, tuo tarpu Europos žmogaus teisių konvencija yra neginčijamas europinio masto instrumentas, galintis nuolat prisitaikyti prie socialinės raidos su protokolų pagalba“.<sup>16</sup> Su tokiu aiškinimu galima sutikti iš dalies. Kad Konvencija yra reikšmingas europinio masto tarptautinis dokumentas nesiginčija niekas. Kaip jau minėta, Konvencija užtikrina minimalų pagrindinių teisių apsaugos standartą ir todėl ji gali būti rodiklis, kokia apimtimi valstybės privalo garantuoti teises. Tačiau dėl protokolų reikšmės galima diskutuoti. Neabejotina, kad protokolai, papildydami Konvenciją, leidžia jai taip prisitaikyti prie besikeičiančios situacijos, tačiau problema ta, kad ne visos valstybės protokolus yra ratifikavusios, todėl jiems netinka prieš tai pateiktas argumentas, jog remdamasis Konvencija Teismas kartu remiasi ir valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis. Toms valstybėms, kurios neratifikavo protokolų, pastarieji nėra įpareigojantys, todėl Teismas, sprenddamas bylą, kurioje tiktų remtis atitinkamu Konvencijos protokolu, kartu turėtų analizuoti ir kitus šaltinius, tikrinti, kaip nagrinėjama teisė užtikrinama valstybėse narėse. Manome, kad išsami analizė, nors ir atima daugiau laiko, leistų Teismui priimti adekvatų ir motyvuotą sprendimą.

Kita priežastis, skatinanti Teismą mažiau dėmesio skirti valstybių konstitucinėms tradicijoms – kritika, kuri išreiškiama dėl to, kaip yra atrenkamos valstybėse garantuojamos teisės ir kaip išvedamas Bendrijos teisės principas. Teismo teisėjas P.Pescatore daro išvadą, kad Teismas, priimdamas sprendimą, remiasi konstitucijose įtvirtintų teisių bendrumu arba ieško konkrečiam atvejui „tinkamiausio“ precedento. Todėl atsitinka ir taip, kad Bendrijos principu pripažįstama teisė, kuri nėra saugoma kai kuriose valstybėse narėse. Tokios bylos pavyzdys gali būti *AM&S Europe Ltd. v. Commission*, kurioje Teismas pripažino bendroju principu konfidencialumo tarp advokato ir kliento užtikrinimą, nors, kai kurių valstybių nuomone, tai buvo tik Anglijos vidaus teisės taisyklė<sup>17</sup>. Šio darbo autorės nuomone, tokių nesusipratimų galima būtų išvengti kruopščiau atliekant valstybėse narėse užtikrinamų teisių analizę ir ieškant tokio apsaugos standarto, kuris nesukeltų panašaus į minėtą valstybių narių pasipriešinimo, t.y. būtina siekti išvengti situacijos, kai tam tikra teisė tampa Bendrijos teisės principu todėl, kad Teismas mano, jog tai yra tinkamiausias precedentas. Bendrijos teisinė sistema yra ypatinga ir,

---

<sup>16</sup> Anciuvienė, M. Bendrieji teisės principai ir žmogaus teisių apsauga Europos Sąjungoje //Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. Vilnius, Justitia, 2002. P.93.

<sup>17</sup> Ten pat, P.96-97.

siekiant išvengti valstybių narių pasipriešinimo, bendrieji teisės principai turėtų būti išvedami iš tikrai bendrų valstybėms narėms konstitucinių tradicijų.

Tuo tarpu remiantis Konvencija tokių problemų nekyla, juolab, kad svarbus šaltinis yra ir Strasbūro teismo jurisprudencija, kurią Teisingumo Teismas nevengia cituoti. Šiuo atveju iškyla kitokio pobūdžio problemos – nors Strasbūro teismas laikomas autoritetu aiškinant Konvencijos nuostatas, tačiau bent jau formaliai Liuksemburgo teismo teisėjai nėra įpareigoti Konvencijos nuostatas aiškinti analogiškai. Tai sąlygoja situaciją, kai panašaus pobūdžio bylos skirtinguose teismuose sprendžiamos skirtingai. Tokio teismų pozicijos išsiskyrimo paaiškinimą, kaip savo asmeninę nuomonę, pateikia Generalinis Advokatas Jacobs: „yra buvusios viena ar dvi bylos, kuriose Teisingumo Teismas, interpretuodamas Konvencijos nuostatas, pasiekė kitokį rezultatą nei Strasbūro teismas vėlesnėse bylose, tačiau net ir šiose bylose Teisingumo Teismas yra pasiryžęs pakeisti savo poziciją ir prisitaikyti prie Strasbūro teismo išaiškinimų. Žinoma, Strasbūro jurisprudencija formaliai neįpareigoja Teisingumo Teismo, ir net galima kelti klausimą ar apskritai ši jurisprudencija yra įpareigojanti daugiau nei tik toje konkrečioje Strasbūro teismo nagrinėjamoje byloje... Kartas nuo karto tenka išgirsti, kad Teisingumo Teismas nesivadovauja Strasbūro išaiškinimais bylose. Aš manau, kad tose bylose, kur Teismų nuomonės išsiskyrė, Teisingumo Teismas nusprendė, kad Strasbūro teismo išaiškinimai netiko tos konkrečios bylos aplinkybėms.“<sup>18</sup>. Johan Callewaert, palaikydamas tokią nuomonę, teigia, kad tik objektyvios ir tiesiogiai susijusios aplinkybės galėtų pateisinti skirtingą požiūrį į pagrindines teises. Tačiau jo nuomone, negalima pateisinti skirtingų pozicijų vien tik tuo, kad tam tikra teisė įtvirtinta vienokiame ar kitokiame šaltinyje, ar priklauso skirtingoms teisinėms sistemoms.<sup>19</sup> Mūsų nuomone, iš principo tam tikra teisė turi būti visų aiškinama vienodai, ir tik tam tikros objektyvios bylos aplinkybės gali lemti, kad yra padaroma išimtis, ar tos aplinkybės pateisina tam tikrą atitinkamos teisės ribojimą.

Taip pat galima rasti ir kitokį paaiškinimą, kodėl teismai skirtingai interpretuoja tam tikras teises. A.O'Neill pateikia nuomonę, kad Europos Teisingumo Teismas, kaip aukščiausias bendrosios rinkos ir ekonominės bendrijos, pagrįstos laisva prekyba, teismas, žmogaus teisių argumentus paverčia ekonominiais argumentais, ir visai neatsižvelgia į moralinę klausimo pusę. Kaip pavyzdžiai pateikiama abortai ir prostitucija, kuriuos Teisingumo Teismas traktuoja kaip paslaugas, nepaisant to, kad šios „paslaugos“ nėra vertinamos vienareikšmiškai ir ne visose valstybėse narėse jos yra legalios. Teismo manymu, jis negali vertinti nacionalinių teisės aktų

---

<sup>18</sup> Op.cit. O'Neill, A. Plurality in Practice: The Challenge for the National Legal Practitioner. // Konferencijos „Litigating Fundamental Rights in the European Union“ medžiaga, 2005 birželio 2-3 d.

<sup>19</sup> Callewaert, J. The Privilege against Self-Incrimination in European Law. An Illustration of the Impact of the Plurality of Courts and Legal Sources on the Protection of Fundamental Rights in Europe. // Konferencijos „Litigating Fundamental Rights in the European Union“ medžiaga, 2005 birželio 2-3 d.

moralės požiūriu.<sup>20</sup> Tęsiant autoriaus mintį, galima mąstyti taip, kad jei Teisingumo Teismas tam tikras žmogaus teises traktuoja per Bendrijos laisvių prizmę, tai visai įmanoma, kad ir pačios teisės išaiškinimas bus paremtas ekonominiais argumentais, todėl gali skirtis nuo kitų teismų išaiškinimo, kurie konkrečią teisę traktuos tik žmogaus teisių, kaip vienos pagrindinių demokratiškosios vertybių, požiūriu.

## 2.2. Europos sąjungos pagrindinių teisių chartija – naujas žmogaus teisių apsaugos instrumentas

Sprendimą rengti Europos Sąjungos žmogaus teises įtvirtinantį dokumentą jo iniciatoriai aiškino poreikiu užtikrinti geresnę žmogaus teisių apsaugą Europos Sąjungoje. Jų manymu, iki tol tik Europos Teisingumo Teismo išvedamos pagrindinės teisės, kaip bendrieji Bendrijos teisės principai, nesuteikė pakankamo teisinio aiškumo, kokios būtent teisės yra saugomos Bendrijoje. Rengėjai tikėjosi, kad kodifikavus Teismo išvestas teises, taip pat įtraukus kitas teises, numatytas tarptautiniuose žmogaus teisių dokumentuose bei bendras valstybių narių konstitucinėms tradicijoms, pagrindinės Europos Sąjungoje gerbiamos teisės bus labiau matomos į jos jurisdikciją patenkantiems asmenims, todėl tikėtasi, kad tai pagerins ir šių teisių apsaugą. Žinoma, buvo ir kitų motyvų, kodėl reikalingas atskiras ES žmogaus teises nustatantis dokumentas – tikėtasi, kad tai padidins ES populiarumą paprastų žmonių akyse ir taip Sąjunga bus arčiau savo piliečių. Tuo pačiu siekta ir didesnio legitimumo Bendrijos teisės aktams – aiškiai deklaruojant, kokios teisės yra gerbiamos, tikėtasi dar didesnės valstybių narių paramos Bendrijos veiksmams. Vis dėlto svarbiausiu tikslu reikėtų laikyti žmogaus teisių apsaugos efektyvumą, todėl toliau ir diskutuojama, ar ES Pagrindinių teisių chartija prisideda prie efektyvesnės žmogaus teisių apsaugos.

Siekiant atsakyti į klausimą, ar Chartija pajėgi suteikti geresnę žmogaus teisių apsaugą nei suteikiama iki šiol egzistuojančiais pagrindinių teisių apsaugos instrumentais, manome esant tikslinga aptarti du aspektus:

1. Chartijos teisinio statuso problemą – ar teisiškai privalomas dokumentas garantuoja geresnę apsaugą nei deklaratyvaus pobūdžio teisės aktas?
2. Chartijos suteikiamo teisinio aiškumo problema – ar kodifikuotos Bendrijoje saugomos teisės įneša daugiau teisinio aiškumo asmenims bei taip prisideda prie tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemos tobulinimo?

---

<sup>20</sup> O'Neill, A. Plurality in Practice: The Challenge for the National Legal Practitioner. // Konferencijos „Litigating Fundamental Rights in the European Union“ medžiaga, 2005 birželio 2-3 d.

### 2.2.1. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos statuso reikšmė efektyviai žmogaus teisių apsaugai

Nusprendus kurti Europos Sąjungos žmogaus teisių apsaugos dokumentą vienas iš svarbiausių klausimų, dėl kurio kilo nemenkos diskusijos, buvo Chartijos statuso klausimas. Europos Parlamentas, palaikomas Vokietijos vyriausybės, buvo už tai, kad Chartija būtų teisiškai įpareigojantis dokumentas, tuo tarpu Komisija ir Taryba bei daugumos valstybių narių parlamentai manė, kad Chartijos pagrindinis tikslas – padaryti žmogaus teisių katalogą labiau matomą ES piliečiams, todėl nėra būtina, kad ji būtų teisiškai įpareigojanti. Šio darbo autorės manymu, deklaratyvaus dokumento parengimas ir pagrindinių teisių, saugomų Europos Sąjungoje, padarymas „matomomis“ jos piliečiams, negarantuoja didesnės apsaugos nei suteikia Teisingumo Teismas, išvesdamas žmogaus teises kaip bendruosius Bendrijos teisės principus, nes neįpareigojantis dokumentas, kuris tik kodifikuoja jau iki tol garantuojamas teises, nesuteikia pagrindo asmenims ginti savo pažeistas teises remiantis deklaratyviu dokumentu. Ši teiginį pagrindžia ir Europos Teisingumo Teismo praktika, iš kurios matoma, kad į Chartiją, kaip pagrindinių teisių katalogą, kurį įsipareigojo gerbti ES institucijos, Teismas kol kas žiūri atsargiai ir tik pačiose naujausiose bylose galima rasti užuominų apie Chartiją. Nuorodas į Chartiją ir jos užtikrinamas teises daugiau pateikia Generaliniai Advokatai savo išvadose (*BECTU* byloje<sup>21</sup>, *D. v. Taryba* byloje<sup>22</sup>, *Z. v. Parlamentas* byloje<sup>23</sup> ir kitose) bei Pirmosios instancijos teismas savo sprendimuose (*max. mobil*<sup>24</sup>, *Jego-Quere*<sup>25</sup> ir kitose bylose), tačiau Teisingumo Teismas vis dar labiau linkęs semtis įkvėpimo iš Konvencijos bei valstybių narių konstitucinių tradicijų. Tai atrodo keista dėl dviejų priežasčių. Pirma, Konvencija Europos Sąjungai nėra teisiškai privalomas dokumentas, todėl toks Teismo „prisirišimas“ gali būti pateisinamas tik tuo, kad yra gausi Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, pateikianti išsamius teisių turinio išaiškinimus. Tačiau, turint galvoje tai, kad į Chartiją yra įtrauktos ir Konvencijoje nurodytos teisės, bei tai, kad niekas nedraudžia tų teisių aiškinti remiantis Strasbūro teismo praktika, vargu, ar šis pasiteisinimas yra labai įtikinantis. Antra, Chartijos rengėjai aiškiai pabrėžė, kad į Chartiją yra įtraukiamos tik tos teisės, kurios jau yra Teismo praktikoje pripažintos, kaip saugomos Europos Sąjungos, todėl atrodo ypač keista, kad Teismas vengia remtis tuo, ką jau pats savo praktikoje yra pripažinęs. Deja, nėra jokių tokios Teismo pozicijos paaiškinimų. Tačiau akivaizdu, kad teisiškai neįpareigojančio teisės akto statusas nesuteikia

<sup>21</sup> Byla C-173/99 *BECTU* [2001] ECR I-04881

<sup>22</sup> Bylos C-122/99 ir C-125/99, *D and Suede v. Council* [2001] ECR I-04319

<sup>23</sup> Byla C-270/99, *Z. v. Parliament*

<sup>24</sup> Byla T-54/99 *max-mobil v. Commission* [2002] ECR II-00313

<sup>25</sup> Byla T-177/01 *Jego Quere v. Commission* [2002] ECR II-02365



Chartijai galimybės tapti reikšminga žmogaus teisių apsaugos sistemos dalimi. Toks Chartijos statusas galbūt daugiausia naudos gali suteikti institucijų priimamų sprendimų legitimumui, kadangi jos galės deklaruoti, kad teisės aktai arba institucijų atliekami veiksmai yra priimti atsižvelgiant į Chartijos nuostatas.

Priėmus sprendimą rengti Sutartį dėl Konstitucijos Europai vėl buvo iškeltas Chartijos inkorporavimo į sutartis bei jos teisinio statuso klausimas. 2002 m. birželio 18 d. Europos Konvento sekretoriatas darbo grupei "Chartijos integravimas/prisijungimas prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (EŽTK)" parengė raštą, kuriame analizuojamos galimos Chartijos integravimo į sutartis alternatyvos<sup>26</sup>. Kaip parodė tolesni įvykiai, Konventas dėl Europos ateities, rengęs Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektą, pasirinko visišką Chartijos integravimą į Europos Sąjungos Konstituciją. Darbo grupės nariai labai palaikė Chartijos inkorporavimo į sutartį idėją, taip pat daug diskusijų nekėlė ir klausimas dėl Chartijos turinio – nuspręsta, kad Chartija atspindi pasiektą konsensumą Konvente, rengusiam šį dokumentą, todėl reikia visą jo turinį, įskaitant preambulę, nuostatas dėl teisių ir principų, taip pat bendrąsias nuostatas perkelti į Konstituciją Europai.<sup>27</sup> Šiame dokumente Chartijai skirta visa antra dalis. Tokio varianto pasirinkimas lemia tai, kad Chartija, įsigaliojus Konstitucijai, taptų teisiškai įpareigojančiu dokumentu, kaip ir kitos Konstitucijos nuostatos. Teisiškai įpareigojančio dokumento statuso suteikimas Chartijai visų pirma lemtų šio dokumento didesnę reikšmę institucijoms ir kitiems subjektams, kurie turi ją taikyti – kol Chartija tėra deklaratyvus pobūdžio teisės aktas, institucijos gera valia atsižvelgia į jos nuostatas, o tapus įpareigojančiu dokumentu – privalėtų tai daryti. Asmenys, kurių Chartijoje įtvirtintos teisės būtų pažeidžiamos, galėtų ja remtis bei taip siekti jiems teisiškai reikšmingo teisės akto panaikinimo ar pakeitimo arba veiksmų, atliktų jų atžvilgiu, pripažinimo neteisėtais. Tai turėtų sudaryti prielaidas efektyviai ginti žmogaus teises.

Reikia pažymėti tai, kad buvo valstybių narių, kurios neigiamai žiūrėjo į Chartijos inkorporavimą į sutartis, taip jai suteikiant teisiškai įpareigojančio dokumento statusą. Buvo baiminamasi, kad tai išplės ES galias į sritis, kurios iki šiol buvo valstybių narių kompetencijos ribose. Tačiau pačioje Chartijoje numačius nuostatą (Konstitucijos II-111 str. 2 d.), kad „ši Chartija neišplečia Sąjungos teisės taikymo srities už Sąjungos įgaliojimų ribų, nenustato Sąjungai naujų įgaliojimų ar užduočių ir nepakeičia kitose šios Konstitucijos dalyse nustatytųjų“<sup>28</sup>, galiausiai buvo pritarta Chartijos įtraukimui į sutartį.

<sup>26</sup> Europos Konvento 2002 m. birželio 18 d. dokumentas CONV 116/02// <http://www3.lrs.lt/c-bin/eu/getfmt?C1=w&C2=30122>, prisijungimo laikas: 2006-08-29

<sup>27</sup> Jacobs, A.T.J.M. The Fences Surrounding the Charter of Fundamental Rights in the New European Constitution // <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/ctld/colloquia/190105.pdf>, prisijungimo laikas: 2006-08-29

<sup>28</sup> Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Oficialusis leidinys C 310, 2004 12 16.

Taigi, apibendrinant Chartijos statuso reikšmę efektyviai žmogaus teisių apsaugai, reikia pažymėti, kad, būdama deklaratyvaus pobūdžio teisės aktu, Chartija negarantuoja geresnės žmogaus teisių apsaugos, ypač atsižvelgiant į tai, kad Europos Teisingumo Teismas labai atsargiai daro nuorodas į šį dokumentą, vertindamas teisės aktų ar veiksmų atitiktį žmogaus teisėms. Tuo tarpu Chartijai tapus teisiškai įpareigojančiu dokumentu, galima tikėtis, kad žmogaus teisės bus ginamos remiantis šiuo teisės aktu, ir tai padidina Chartijos reikšmę tarptautiniame pagrindinių teisių apsaugos lygmenyje.

## 2.2.2. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija įneša daugiau teisinio aiškumo?

Atsižvelgiant į Chartijos rengėjų pagrindinį tikslą – padaryti teises labiau matomas ir suprantamas ES piliečiams – turbūt galima teigti, kad kartu buvo siekiama ir teisinio aiškumo, o ne tik matomumo. Nes juk vien tai, kad teisės yra išvardijamos, dar nereiškia, kad jos yra saugomos. Todėl darome prielaidą, kad iš tiesų Chartija buvo siekiama įvesti daugiau teisinio aiškumo. Kad teisinio aiškumo principas yra svarbus ne tik valstybių narių teisėje, bet ir Europos Sąjungoje, jau gana seniai išaiškino Europos Teisingumo Teismas. Byloje *Airija v. Komisija* Teismas nurodė, kad Bendrijos teisės aktai turi būti aiškūs ir nuspėjami jų subjektams<sup>29</sup>. Tačiau daugelis autorių, nagrinėjusių Chartijos reikalingumo klausimą, abejoja, ar Chartija išsprendžia teisinio aiškumo problemą. Tai, kad įvardijamos ginamos teisės, dar nereiškia, kad jos yra aiškios. Yra keletas teisinio aiškumo aspektų, kuriuos reikėtų aptarti atskirai:

1. Chartijoje vartojamų sąvokų aiškumas;
2. įtvirtintų teisių turinio aiškumas;
3. įtvirtintų teisių taikymo ir interpretavimo ribų aiškumas.

**Chartijoje vartojamų sąvokų aiškumas.** Analizuojant Chartijoje įtvirtintas teises, ne visada aišku, kas būtent turima omenyje vartojant vienokią ar kitokią sąvoką. Pavyzdžiui, Konstitucijos Europai II-98 straipsnis dėl vartotojų apsaugos formuluojamas taip: „Sąjungos politika užtikrina aukštą vartotojų apsaugos lygį“<sup>30</sup>. Neaišku, koks yra tas aukštas vartotojų apsaugos lygis, kuo jis matuojamas, kaip vertinamas. Prof. S.Katuoka konstatuoja, kad „šį straipsnį galima aiškinti ne kaip konkrečią socialinę teisę, o kaip abstrakčią teisės normą, kurioje įtvirtinamas teisės principas – siekis užtikrinti aukšto lygio vartotojų apsaugą“<sup>31</sup>. Šiuo atveju teisinio aiškumo problema yra ne tai, kaip suformuluotos atitinkamos teisės, tačiau tai, kad nėra atskirta, kur yra pagrindinės teisės ir laisvės, užtikrinamos Europos Sąjungoje, o kur teisės principai, siekiamybės. Principus nuo teisių atskirti būtina, nes „principai sukelia mažesnius

<sup>29</sup> Byla 325/85 *Ireland v. Commission* [1987] ECR 5041

<sup>30</sup> Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Oficialusis leidinys C 310, 2004 12 16

teisinius padarinius nei teisės. Principai nesuteikia pagrindo savarankiškam reikalavimui, kad ES institucijos imtųsi veiksmų, į juos tik bus atsižvelgiama vertinant antrinių ES teisės aktų ir valstybių narių įgyvendinančių aktų teisėtumą<sup>32</sup>. Teisės nuo principų atskirti reikės Europos Teisingumo Teismui savo jurisprudencijoje. Tai gali pasirodyti sudėtinga, nes Išaiškinimuose dėl Chartijos taip pat nėra pateikiama išsamaus principų sąrašo, tik pavyzdinis (II-85 str. Pagyvenusių žmonių teisės, II-86 str. Neįgaliųjų integravimas, II-97 str. Aplinkos apsauga). Taip pat teigiama, kad kai kuriuose straipsniuose principai yra pateikiami kartu su teisėmis (II-83 str. Moterų ir vyrų lygybė, II-93 str. Šeima ir profesinė veikla, II-94 str. Socialinė apsauga ir socialinė parama)<sup>33</sup>. Šis sąvokų neaiškumas, kuris kartu yra ir turinio neaiškumas, neprisideda prie rengėjų tikslo suteikti Chartija daugiau teisinio aiškumo ES piliečiams.

Kiti autoriai mano, kad neaiškumo įneša skirtingai vartojami terminai, apibrėžiantys, kaip Europos Sąjunga užtikrina žmogaus teises. Pavyzdžiui, II-61 straipsnyje sakoma, kad žmogaus orumą reikia *gerbti ir saugoti*, II-63 straipsnis nurodo, kas turi būti *ypač gerbiama* medicinos ir biologijos srityse, II-77 straipsnyje minima, kad intelektinė nuosavybė turi būti *saugoma*, II-85 straipsniu Sąjunga *pripažįsta ir gerbia* pagyvenusių žmonių teisę gyventi oriai ir nepriklausomai, ir t.t. Taip pat naudojamos sąvokos „užtikrina“; kalbant apie teises – „turi teisę“ ir panašiai. Be to dar galima išskirti kategoriją teisių, kurios išreikštos kaip reikalaujančios *būti integruotos į Sąjungos politiką* (II-97 str.) arba priklauso nuo *Sąjungos teisės ir nacionalinių teisės aktų bei praktikos nustatytų atvejų* (II-76 str., II-87 str., II-90 str. ir kt.) A.L. Young tokį nevienodą sąvokų vartojimą traktuoja kaip įnešantį daug painiavos. Autorės manymu, tai, kad teisių turinys yra priklausomas nuo nacionalinių teisės aktų ir praktikos pačią teisę padaro itin neaiškia ir ribotą.<sup>34</sup> Su tokia pozicija nenorėtume sutikti dėl kelių priežasčių. Pirma, tai, kad vartojami skirtingi terminai, išreiškiantys Europos Sąjungos požiūrį į teises (gerbia, saugo, užtikrina ir pan.), nerodo, kad *gerbiamos* teisės yra didesnės ar mažesnės vertės už *ypač saugomas* ar kitokias teises. Mūsų manymu, daugeliu atvejų šie terminai vartojami kaip sinonimai, parenkant, kuris labiau tinka pagal kontekstą. Galima sutikti su autore tuo aspektu, kad kituose žmogaus teisių apsaugos dokumentuose teisės formuluojamos kiek kitaip, labiau akcentuojant ne kas saugo, o kas yra saugoma: „niekas negali būti kankinamas“ (EŽTK 3 str.), „kiekvienas žmogus turi teisę į laisvę“ (EŽTK 5 str.), „Žmogus turi teisę turėti savo įsitikinimus“ (LR Konstitucijos 25 str. 1 d.) ir panašiai. Tačiau tai greičiausiai yra žmogaus teisių įforminimo tradicija, nuo kurios Chartija

<sup>31</sup> Katuoka, S. ES konstitucinės sutarties projektas ir žmogaus teisės // Jurisprudencija, 2004. t. 58(50). P.7-8

<sup>32</sup> Jacobs, A.T.J.M. „The Fences Surrounding the Charter of Fundamental Rights in the New European Constitution“ // <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/ctld/colloquia/190105.pdf>, prisijungimo laikas: 2006-08-29

<sup>33</sup> Deklaracijos dėl Konstitucijos nuostatų. Oficialusis leidinys C 310/420, 2004 12 16

<sup>34</sup> Young, A.L. The Charter, Constitution and Human Rights: is this the Beginning or the End for Human Rights Protections by Community Law? //European Public Law, Vol. 11, Issue 2, Kluwer Law International, 2005, P.233

nukrypsta. Kalbant apie antrąjį minėtą aspektą, kad neaiškumą įneša nuorodos į Sąjungos politiką ir ypač į valstybių narių nacionalinius teisės aktus ir praktiką, turi būti atkreipiamas dėmesys į tai, kad Chartija yra ne nacionalinės valstybės teisių bilis, o unikalios tarptautinės organizacijos, su specifine veikla ir jos teisės aktų privalomumu savo dalyvėms, dokumentas. Todėl nuorodos į nacionalinius teisės aktus ir praktiką yra būtinos, nes ES anaipol ne visose srityse, kokias apima Chartijoje garantuojamos teisės, turi išimtinę kompetenciją veikti. Prof. S.Katuoka taip pat mano, kad II-76 straipsnis, suteikiantis laisvę užsiimti verslu, kuris formuluojamas taip: „Laisvė užsiimti verslu pripažįstama pagal Sąjungos teisę ir nacionalinius teisės aktus bei praktiką“<sup>35</sup>, yra tinkamo teisės užtikrinimo pavyzdys<sup>36</sup>, kadangi teisė užsiimti verslu yra socialinė teisė, kurios apimtis, kiek to nereguliuoja Bendrijos teisės aktai, valstybėse narėse gali skirtis.

Apibendrinant sąvokų aiškumo klausimą, darome išvadą, kad Chartijoje pasirinktas gana savotiškas ir ne visiems įprastas žmogaus teisių aprašymo būdas gal ir nesukeltų didesnių problemų interpretuojant ir ginant pagrindines teises, tačiau aiškaus teisių ir principų atskyrimo nebuvimas nesuteikia pakankamai teisinio aiškumo.

**Įtvirtinamų teisių turinio aiškumas.** Bene svarbiausias aspektas siekiant patvirtinti ar paneigti teisinio aiškumo buvimą – konstatavimas, ar yra aišku, ką būtent ir kokia apimtimi garantuoja Chartijoje įtvirtintos teisės. Kai kurios teisės Chartijoje įvardijamos labai bendromis ir pamokomomis formuluotėmis, pvz. „Žmogaus orumas yra neliečiamas. Jį reikia gerbti ir saugoti.“ (II-61 str.). J.H.H.Weiler mano, kad taip norima išlaikyti tradicinį tekstą, kuris kartojasi ir valstybių narių konstitucijose, tačiau, autoriaus požiūriu, aiškumo šiai teisei tokia formuluotė nesuteikia<sup>37</sup>. Dėl tokios pozicijos su autoriumi galima diskutuoti. Mūsų manymu, vargu ar būtų galima visas teises apibrėžti itin tiksliai, o tokia formuluotė palieka teismams daugiau galimybių interpretuoti. Šį požiūrį paremia ir nacionalinių teismų praktika, nes nėra pastebima, jog panašiai suformuluotos teisės nacionalinėse konstitucijose keltų jų taikymo problemų. Atvirkščiai, atrodo, kad kaip tik tai, kad nėra griežtos formuluotės, leidžia teismams interpretuojant jas kuo geriau ir efektyviau pritaikyti konkrečiam atvejui.

Kita problema dėl teisių turinio kyla dėl to, kad į Chartiją yra perkeltos nuostatos iš Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos bei kitų tarptautinių dokumentų. Didžiausia diskusija kyla būtent dėl Konvencijoje įtvirtintų teisių inkorporavimo, nes ši Konvencija turi aiškų apsaugos mechanizmą. Į Chartiją Konvencijos nuostatos nebuvo perkeltos pažodžiui, perteikta tik pati idėja, todėl tai gali sudaryti prielaidas skirtingam šių teisių

<sup>35</sup> Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Oficialusis leidinys C 310, 2004 12 16

<sup>36</sup> Katuoka, S. ES konstitucinės sutarties projektas ir žmogaus teisės // Jurisprudencija, 2004. t. 58(50). P.8

<sup>37</sup> Weiler, J.H.H. Editorial: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights? // European Law Journal. Vol.6. No.2. Blackwell Publishers Ltd. 2000. P. 96

interpretavimui. Šiuo atveju būtina paminėti II-112 str. 3 dalį, kurioje numatyta, kad „Chartijoje nurodytų teisių, atitinkančių Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos Konvencijos garantuojamas teises, esmė ir taikymo sritis yra tokia, kaip nustatyta toje Konvencijoje. Ši nuostata nekliudo Sąjungos teisėje numatyti didesnę apsaugą.“<sup>38</sup> Taip pat galima prisiminti, nors ir neprivalomą, tačiau teisių turinį gerai paaiškinantį dokumentą „Deklaracijos dėl Konstitucijos nuostatų“<sup>39</sup>, kuriame nurodoma, kokios teisės savo apimtimi yra tokios pačios, kaip ir Konvencijoje įtvirtintos, o kurioms suteiktas platesnis turinys. Bet kuriuo atveju, bendra taisyklė aiškinantis konkrečios teisės turinį – jei ta teisė patenka į sąrašą teisių, kurių apimtis yra tokia kaip ir Konvencijoje numatytos teisės, tai ir jos turinys bei interpretavimas turi atitikti Konvencijos išaiškinimus (daugiausiai Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką). Tačiau nei Konvencija, nei Chartija nedraudžia taikyti aukštesnio apsaugos standarto, todėl teisėms, kurios, remiantis Deklaracija dėl Konstitucijos nuostatų, yra platesnės apimties nei įtvirtinta Konvencijoje, turinį suteiks jas aiškinantys teismai. Suprantama, Chartiją taikantiems bei jos nuostatas aiškinantiems teismams vis tiek teks remtis Strasbūro teismo interpretacija ta apimtimi, kuri sutampa su Konvencija.

Galiausiai teisių turinio aiškumo kontekste reikia išanalizuoti teises, kurias teisės doktrina skirsto į pilietines, politines, socialines, ekonomines ir kultūrinės. Pastebėtina tai, kad visų minėtų kategorijų teisės Chartijoje yra pateikiamos kaip lygiavertės, nors dėl tokio jų statuso gali kilti tam tikrų problemų. Žiūrint į tarptautinius žmogaus teisių apsaugos dokumentus, aiškiai matoma tendencija, kad Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje įtvirtintos tik pilietinės ir politinės asmens teisės, o kituose dokumentuose dėstomos kitos – socialinės, ekonominės, kultūrinės teisės. Taip yra neatsitiktinai – pilietinės ir politinės teisės, kaip pirmosios kartos teisės, yra visuotinai pripažįstamos ir jų turinys skirtingose valstybėse praktiškai nesiskiria. Būtent todėl ir buvo įmanoma susitarti dėl griežto Konvencijoje užtikrinamų teisių apsaugos mechanizmo. Tuo tarpu socialinių, ekonominių ir kultūrinių teisių tiek apimtis, tiek turinys valstybėse skiriasi ir paprastai priklauso nuo valstybės finansinių išteklių bei valstybės politikos. Dėl šios priežasties tarptautiniuose dokumentuose yra nurodomos tokios teisės, kurios yra lyg mažiausias bendravardiklis, minimalus standartas, paliekant valstybėms galimybę taikyti aukštesnius apsaugos standartus. Žvelgiant į Chartiją, į akis krinta jau anksčiau aptarta ypatybė, kad prie kai kurių teisių yra imperatyviai nurodoma, kad ji įgyvendinama pagal valstybės narės nacionalinius teisės aktus ir/ar praktiką. Būtent tokios nuorodos į nacionalinę teisę yra pateikiamos prie socialinių, ekonominių ir kitų teisių, kurioms reikalingi finansiniai ištekliai arba valstybės aktyvus dalyvavimas. Todėl galima teigti, kad

---

<sup>38</sup> Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Oficialusis leidinys C 310, 2004 12 16

<sup>39</sup> Deklaracijos dėl Konstitucijos nuostatų. Oficialusis leidinys C 310/420, 2004 12 16

Chartijoje, kiek tai susiję su socialinėmis, ekonominėmis ir kultūrinėmis teisėmis, įtvirtinamas minimalus apsaugos standartas, paliekant valstybėms narėms teisę suteikti tokias garantijas, kokias jos išgali ir pageidauja suteikti savo piliečiams ir rezidentams. Šių teisių turinys didele apimtimi priklauso nuo valstybių narių. Iš dalies galima sakyti, kad tai įneša tam tikro teisinio neaiškumo, kita vertus, kaip jau minėta anksčiau, Europos Sąjunga savo veikimo sferoje negali įtvirtinti tokių teisių, kurios suteiktų didesnę apsaugą nei garantuojamos valstybių narių, pastarųjų sąskaita. Juolab kad ne visose srityse Sąjunga turi perduotą kompetenciją veikti. Antoine T.J.M. Jacobs pateikia dar ir kitokį paaiškinimą, kodėl aptariamos teisės yra suformuluotos būtent taip. Jo manymu, prierašas, kad teisė turi būti įgyvendinama atsižvelgiant į valstybių narių teisės aktus, suponuoja tai, jog šio tipo teisės nebus įgyvendinamos valstybėse vienodai, todėl teismai turėtų susilaikyti nuo per didelio valstybių narių teisės aktų harmonizavimo, neprimesdami griežtų vienodumo rėmų. Kartu autorius kelia ir kitą klausimą – ar neatsitiks taip, kad teisės įgyvendinimą palikus priklausomą nuo valstybių narių teisės aktų, ji liks iš viso neįgyvendinta tam tikroms asmenų kategorijoms. Atsakymas į šį klausimą yra toks, kad Chartijoje numatytos teisės gali skirtis jų įgyvendinimu, bet tai nereiškia, kad jos gali nebūti įgyvendintos.<sup>40</sup> Mūsų manymu, su šia autoriaus pozicija reikėtų sutikti, nes teisės į Chartiją ir yra įtrauktos tam, kad asmenys žinotų, kokių teisių apsaugos jie gali tikėtis, todėl šios teisės negali būti neįgyvendintos, nuo valstybės narės priklauso tik jos įgyvendinimo mechanizmas ir apimtis.

Apibendrinant teisių turinio aiškumo klausimus, galima daryti išvadą, kad teisių turinio prasme Chartija nėra vienareikšmė – vienu teisių turinį reikia aiškintis remiantis Europos Žmogaus Teisių Teismo pateikta interpretacija, kitų teisių turinys iš dalies priklauso nuo valstybių narių teisės aktų ir praktikos, trečiu atveju (kai Konvencijoje garantuojamų teisių apimtis Chartijoje yra išplečiama) tiksliam teisių turiniui nustatyti bus reikalinga Europos Teisingumo Teismo praktika. Taigi, teisių turinys nėra akivaizdžiai aiškus, kita vertus, yra bent jau aiškūs šaltiniai, kuriais remiantis teisių turinys turi būti aiškinamas.

**Chartijoje įtvirtintų teisių taikymo ir interpretavimo ribų aiškumas.** Aiškinantis Chartijos nuostatų taikymo ir interpretavimo ribų teisinio aiškumo aspektą, labai svarbu suprasti, kam, kokia apimtimi ir kaip bus taikomos bei kaip aiškinamos įtvirtintos teisės. Todėl taikymo ir interpretavimo ribojimo aiškumą galima skirstyti į:

- Chartijos adresatų aiškumą (kas yra įpareigojamas laikytis Chartijos nuostatų);
- aiškumą, kokioms sritims Chartija taikoma;
- aiškumą, kaip Chartijoje įtvirtinamos teisės turi būti interpretuojamos.

---

<sup>40</sup> Jacobs, A.T.J.M. „The Fences Surrounding the Charter of Fundamental Rights in the New European Constitution“ // <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/ctld/colloquia/190105.pdf> , prisijungimo laikas: 2006-08-29.

*Chartijos adresatai.* Pagal Konstitucijos Europai II-111 straipsnio 1 dalį „šios Chartijos nuostatos skirtos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams, tinkamai atsižvelgiant į subsidiarumo principą, bei valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę.“ Nuostata, kad Chartija turi vadovautis Europos Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai visų pirma reiškia tai, kad ši Chartija tarsi nėra skirta piliečiams, o tik nurodo institucijoms, kokios teisės yra saugomos Europos Sąjungoje tam, kad šios, veikdamos savo kompetencijos ribose, nepažeistų minimų teisių, nes tai taptų pagrindu peržiūrėti ir panaikinti sprendimus. Taip pat galima manyti, kad Chartijos nuostatos negalės būti taikomos horizontaliai, t.y. asmenys negalės ja remtis vieni prieš kitus. Toks Chartijos apribojimas žymiai sumažina jos efektyvumą, ypač nesant mechanizmo, kad asmenys, kurių teisės pažeistos, gali tuo pagrindu tiesiogiai kreiptis į Teisingumo Teismą.

Antroji kategorija adresatų, kuriems skirtos Chartijos nuostatos – valstybės narės, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę. Natūralu, kad Chartija turi vadovautis valstybės narės, įgyvendindamos Europos Sąjungos teisę, nes tuomet jos veikia Sąjungos interesais, tačiau ir šiai, iš pirmo žvilgsnio suprantamai nuostatai, neaiškumo įneša Išaiškinimai, kuriuose, komentuojant aptariamą nuostatą, nurodoma, kad „valstybių narių atžvilgiu iš Teisingumo Teismo teisminės praktikos vienareikšmiškai išplaukia, kad Sąjungos atžvilgiu apibrėžtas reikalavimas gerbti pagrindines teises yra privalomas valstybėms narėms tik tuo atveju, kai jų veiksmai įeina į *Sąjungos teisės taikymo sritį*“<sup>41</sup>, tačiau galutinis sakinyss skamba taip: „ši Chartijoje įtvirtinta taisyklė taikoma centrinės valdžios institucijoms bei regioniniams ir vietiniams organams, taip pat visuomeninėms organizacijoms, kai jos *įgyvendina Sąjungos teisę*.“<sup>42</sup> Taip ir lieka neaišku, kada Chartija taikoma valstybėms narėms – ar kai jos įgyvendina Sąjungos teisę, ar kai jų veiksmai patenka į Sąjungos teisės sritį. Pastaruoju atveju gerokai išsiplėstų Chartijos taikymas, nes nebūtų būtina, kad valstybė tiesiogiai įgyvendintų tam tikrą Sąjungos aktą – Chartijos taikymui pakaktų, kad valstybė veiktų Sąjungos teisės taikymo srityje. Formaliai žiūrint, teisiškai įpareigojantis dokumentas yra Chartija, o Išaiškinimai nėra privalomi, tačiau Konstitucijos Europai II-112 straipsnio 7 dalis nurodo, kad „Sąjungos ir valstybių narių teismai skiria deramą dėmesį išaiškinimams, kurie yra parengti siekiant nubrėžti Pagrindinių teisių chartijos aiškinimo gaires“<sup>43</sup>. Ką šiuo atveju galėtų reikšti „skiria deramą dėmesį“, nerasime net ir pačiuose Išaiškinimuose. Taigi šis painus klausimas vėlgi lieka Europos Teisingumo Teismo praktikai, nepasitar naudamas teisinio aiškumo įnešimui. Galima tik numanyti, kad Teisingumo Teismas pritaikys savo ligšiolinę praktiką, kurioje pateikia išaiškinimus, kada yra tikrinamos nacionalinės

<sup>41</sup> Deklaracijos dėl Konstitucijos nuostatų. Oficialusis leidinys C 310/420, 2004 12 16

<sup>42</sup> Ten pat.

<sup>43</sup> Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Oficialusis leidinys C 310, 2004 12 16

priemonės atitikimo žmogaus teisėms požiūriu: valstybės narės teisės aktai bus tikrinami tik tada, kai jais yra įgyvendinama Bendrijos teisė arba kai nacionalinė priemonė kyla iš Bendrijos teisės.

*Chartijos taikymo sritis.* Kita aktuali problema – kokia yra Chartijos reikšmė Europos Sąjungos antrajam ir trečiajam ramsčiams, kadangi Bendrijos yra įgalios leisti teisiškai privalomus aktus tik savo kompetencijos ribose, o policijos ir teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose srityje bei užsienio politikos ir saugumo klausimais neturi viršnacionalinio pobūdžio. Vis dėlto Chartijos rengėjai apsistojo ties idėja, kad žmogaus teisės turi būti užtikrinamos visose srityse ir garantuojamos ne tik ES piliečiams, bet ir visiems asmenims, patenkantiems į ES jurisdikciją. Mūsų nuomone, pasirinktas logiškas sprendimas, kadangi kuo toliau, tuo labiau tirpsta ribos tarp ES ramsčių, o Sutartyje dėl Konstitucijos Europai ir visai atsisakoma tokio skirstymo, todėl būtina, kad nepaisant to, kokioje srityje ir kokio privalomumo lygio yra Europos Sąjungos teisės aktas, juo negali būti pažeidžiamas asmens, kurį tas aktas paveiks, pagrindinės teisės.

Konstitucijos Europai II-111 straipsnio 2 dalis sako: “ši Chartija neišplečia Sąjungos teisės taikymo srities už Sąjungos įgaliojimų ribų, nenustato Sąjungai naujų įgaliojimų ar užduočių ir nepakeičia kitose šios Konstitucijos dalyse nustatytųjų”<sup>44</sup>. Ši nuostata rodo, kad Chartija nesuteikia teisės Europos Sąjungai išplėsti savo veikimo ribas į kitas sritis negu nurodyta kitose Konstitucijos dalyse, apibrėžiančiose Sąjungos kompetenciją. Tačiau tai nereiškia, kad Chartija neįgaus platesnės apimties taikymo, nes akivaizdu, kad ES nevisiškai išnaudoja jai suteiktas galias, todėl tam tikros sritys, kaip pavyzdžiui, neteisėtas atleidimas iš darbo, kuris dabar nėra aiškiai reglamentuotas ES teisės aktais, ateityje galbūt bus reglamentuotas ir jam bus taikomos Chartijos nuostatos<sup>45</sup>.

Todėl dėl aiškumo, kokioms sritims bus taikoma Chartija, galima pasakyti tik tiek, kad ji bus taikoma visoms sritims, kuriose ES turės kompetenciją veikti. Tol, kol Sąjunga vystosi ir apima vis naujas sritis neįmanoma konkrečiai šių sričių įvardinti.

*Chartijoje įtvirtintų teisių interpretavimas.* Konstitucijos Europai II-112 straipsnis pateikia nuorodas, kaip turėtų būti aiškinamos Chartijoje įtvirtintos teisės. Jau buvo minėta, kad aiškindami su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatomis sutampančias teises, teismai turi atsižvelgti į Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką ir išaiškinimus, o Chartijos nuostatos, savo apimtimi sutampančios su Konvencijos nuostatomis, turi ir tokį patį turinį. Problema tik ta, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas ne visas Konvencijos garantuojamas teises yra išaiškinęs jų turinio požiūriu, o ir ligšiolinė praktika,

<sup>44</sup> Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Oficialusis leidinys C 310, 2004 12 16

<sup>45</sup> Jacobs, A.T.J.M. „The Fences Surrounding the Charter of Fundamental Rights in the New European Constitution“ // <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/ctld/colloquia/190105.pdf>, prisijungimo laikas: 2006-08-29.



prisitaikydama prie naujų situacijų, keičiasi, todėl kyla klausimas, kuo remtis Europos Teisingumo Teismui tuo atveju, kai Strasbūro teismas dar nėra išaiškinęs konkrečios teisės turinio? Panašu, kad tada tektų pačiam Teisingumo Teismui imtis iniciatyvos ir aiškinti atitinkamą teisę savarankiškai.

Pagrindinės teisės, atsiradusios iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, aiškinamos remiantis tomis tradicijomis. Išaiškinimai nurodo, kad „Chartijos atitinkamos teisės turėtų būti aiškinamos tokiu būdu, kuris suteikia aukštą, adekvatų Sąjungos teisei apsaugos lygį bei aiškinamos remiantis bendromis konstitucinėmis tradicijomis, o ne laikantis griežto „mažiausio bendravardiklio“ požiūrio“<sup>46</sup>. Antoine T.J.M. Jacobs skeptiškai vertina pateiktus Išaiškinimus. Jo manymu, jei tam tikra teisė kyla iš bendrų valstybėms narėms konstitucinių tradicijų, tai reiškia, kad atitinkama konstitucinė tradicija yra visose valstybėse narėse. Priešingu atveju tai jau nebūtų „bendra“ tradicija. Tačiau ieškant bendrų visoms narėms tradicijų galima tikėtis tik „mažiausio bendravardiklio“ rezultato, o ne aukšto apsaugos lygio, kaip pabrėžiama Išaiškinimuose<sup>47</sup>. Visiškai suprantamas Išaiškinimų rengėjų noras aiškinti teises kaip suteikiančias pakankamai aukštą apsaugą, tačiau, mūsų manymu, tokiu atveju reikėtų rinktis kitokią formuluotę pačioje Chartijoje, nes lingvistiniu požiūriu teisės, kurios kyla iš bendrų konstitucinių tradicijų, ir turi būti bendros visoms valstybėms narėms.

Reziumuojant Chartijoje įtvirtintų teisių ribų aiškumo klausimą, pastebėtina tai, kad daugiausiai painiavos įneša Išaiškinimai, kurie nors ir nėra privalomi, tačiau jiems turi būti „skiriamas deramas dėmesys“. Žiūrint tik į Chartijos tekstą ir aiškinant jį lingvistiniu požiūriu lyg ir aiškūs subjektai, kurie turi savo veikloje taikyti Chartijos nuostatas, taip pat turėtų būti aiškūs ir teisių interpretavimo principai. Tuo tarpu reikėtų kiek įmanoma aiškiau apibrėžti Europos Sąjungos kompetencijos sritis, nes nuo jų priklauso ir pačios Chartijos taikymo sritys.

Atsakant į skyriaus pradžioje iškeltą klausimą, ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija pajėgi suteikti geresnę žmogaus teisių apsaugą nei dabar garantuoja kiti pagrindinių teisių apsaugos instrumentai, negalima pateikti vienareikšmiško atsakymo. Viena vertus, dabar esantis teisiškai neįpareigojantis Chartijos statusas nesuteikia geresnės apsaugos nei iki tol buvo suteikiama Teisingumo Teismo, išvedant tam tikras teises iš kitų žmogaus teisių šaltinių. Kita vertus, suteikus Chartijai teisiškai įpareigojančio dokumento statusą, galima tikėtis, kad ji prisidės prie efektyvios žmogaus teisių apsaugos, nes asmenys galės remtis šiuo dokumentu ir tikėtis teisminės savo teisių gynbos. Žvelgiant į Chartiją, kaip į dokumentą, kuris pagerintų

---

<sup>46</sup> Deklaracijos dėl Konstitucijos nuostatų. Oficialusis leidinys C 310/420, 2004 12 16

<sup>47</sup> Jacobs, A.T.J.M. „The Fences Surrounding the Charter of Fundamental Rights in the New European Constitution“ // <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/ctld/colloquia/190105.pdf>, prisijungimo laikas: 2006-08-29.

žmogaus teisių apsaugą todėl, kad įneštų daugiau teisinio aiškumo, kokios teisės ir kokia apimtimi yra saugomos Europos Sąjungoje, iš padarytos įvairių teisinio aiškumo aspektų analizės negalima daryti išvados, kad Chartija suteikia daugiau teisinio tikrumo. Greičiau jau, kaip ir teigė Chartijos iniciatoriai, šis dokumentas tik padaro teises labiau matomas ir gali prisidėti prie efektyvios žmogaus teisių apsaugos ta prasme, kad, įvardijus bent jau minimalius apsaugos standartus, asmenims turėtų būti paprasčiau susiorientuoti, dėl kokių teisių pažeidimų galima tikėtis palankaus Europos Teisingumo Teismo sprendimo.

### 2.3. Europos Sąjungos pagrindinių tiesių chartijos ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos santykio problema

#### 2.3.1. Chartijos ir Konvencijos, kaip tarptautinių žmogaus teisių apsaugos dokumentų, tarpusavio santykis

Sutarties dėl Konstitucijos Europai I-9 straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad „Sąjunga prisijungia prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos“<sup>48</sup>. Ši nuostata yra daugelio ilgai lauktas įgaliojimas Europos Sąjungai prisijungti prie šiuo metu efektyviausiai veikiančio žmogaus teisių apsaugos mechanizmo Europoje. Todėl labai svarbu išanalizuoti, ką toks prisijungimas reikštų Europos Sąjungai, darant prielaidą, kad Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija įgyja teisiškai privalomo dokumento statusą. Siekiant suprasti, ar šaltinių pliuralizmas gali sukelti tam tikrų problemų žmogaus teisių apsaugos požiūriu, ar, atvirkščiai, garantuoja geresnę apsaugą, būtina aptarti Konvencijos ir Chartijos santykį.

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija yra Europos Tarybos rėmuose priimtas žmogaus teisių apsaugos dokumentas. Europos Tarybos narės, Europos valstybės, šiuo dokumentu ne tik nusistatė žmogaus teisių apsaugos lygį, kurį kiekviena valstybė konvencijos dalyvė garantuoja savo jurisdikcijoje esantiems asmenims, tačiau, skirtingai nuo kitų žmogaus teises užtikrinančių dokumentų, taip pat numatė ir garantuojamų teisių apsaugos mechanizmą, pripažindamos Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisdikciją ir išipareigodamos vykdyti jo priimtus sprendimus. Būtent dėl tokios pagrindinių teisių gynybos sistemos Konvencija laikoma efektyviu europinio masto dokumentu.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją taip pat reikėtų laikyti tarptautiniu žmogaus teisių apsaugos dokumentu, kadangi ji galioja valstybėms Europos Sąjungos narėms. Tačiau kartu šis dokumentas yra savotiškai panašus į nacionalinį žmogaus teisių katalogą, turint

galvoje Europos Sąjungos, kaip tarptautinės organizacijos specifika – ši organizacija su savo struktūra ir perduotais jai įgaliojimais yra tarsi valstybė, sudaryta iš atskirų jos valstybių narių. Europos Sąjunga priima savo valstybėms narėms privalomus teisės aktus bei turi panašią į nacionalinėse valstybėse esančią organizacinę struktūrą, su savo įstatymų leidžiamąja, vykdomąja ir teismine valdžia. Todėl Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, tiek kiek ji yra taikoma Europos Sąjungos veiksams, galima laikyti šios organizacijos „nacionaliniu“ (gal tiksliau sakyti – vidaus) žmogaus teisių katalogu.

Darant prielaidą, kad Europos Sąjungai yra suteikta kompetencija prisijungti prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, toks prisijungimas reikštų, kad Europos Sąjunga yra traktuojama kaip vienas darinys ir yra panaši į nacionalinę valstybę. Todėl Europos Sąjunga, kaip ir nacionalinės valstybės, turi prisiimti iš dalyvavimo Konvencijoje kylančius įsipareigojimus. Visų pirma – pripažinti Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisdikciją, kas reikštų išorinę Europos Sąjungos veiksmų kontrolę Konvencijoje įtvirtintų žmogaus teisių atžvilgiu. Antra, Konvencija taptų Europos Sąjungos teisės sistemos dalimi, o tai reiškia, kad Europos Sąjunga, kaip vienetas, turi taikyti Konvencijos nuostatas ir jos teismai (Pirmosios instancijos teismas bei Europos Teisingumo Teismas), sprenddami bylas, susijusias su Konvencijoje įtvirtintomis žmogaus teisėmis, turi remtis šiuo dokumentu ir jį aiškinti, taip, kaip dabar tai daro valstybių narių nacionaliniai teismai. Taigi, Europos Sąjungos teismai, savo jurisdikcijos ribose, Konvencijos požiūriu, tampa tarsi nacionaliniais teismais.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija Konvencijos atžvilgiu turėtų būti laikoma „nacionaliniu“ Europos Sąjungos žmogaus teisių katalogu. Tuo tarpu Konvencija Europos Sąjungoje turi būti traktuojama kaip tarptautinė sutartis, numatanti minimalius žmogaus teisių apsaugos standartus ir paliekanti galimybę, kaip valstybėms, taip ir Europos Sąjungai, „nacionaliniais“ teisės aktais užtikrinti platesnę pagrindinių teisių apsaugą.

Europos Sąjungos valstybių narių atžvilgiu Chartiją reikėtų traktuoti kaip vieną iš daugelio Europos Sąjungos teisės aktų, kuris, jei įsigaliotų kaip Sutarties dėl Konstitucijos Europai dalis, Sąjungos teisės aktų hierarchijoje būtų laikomas pirmine Europos Sąjungos teise.

### 2.3.2. Chartijoje ir Konvencijoje įtvirtintų teisių apimties santykis

Norint suprasti tiek Chartijos, tiek Konvencijos reikšmę bei jų santykį, negalima apsieiti be jų turinio analizės ir palyginimo. Jau vien iš Chartijos preambulės, kurioje teigiama, kad „Chartijoje [...] įtvirtinamos pagrindinės teisės, kylančios iš visoms valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų ir tarptautinių įsipareigojimų, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių

---

<sup>48</sup> Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Oficialusis leidinys C 310, 2004 12 16

laisvių apsaugos konvencijos, Sąjungos ir Europos Tarybos priimtų socialinių chartijų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo teisminės praktikos<sup>49</sup>, galime suprasti, kad Chartijoje įtvirtinamas platesnis teisių katalogas, nei tai padaryta Konvencijoje. Į Chartiją įtraukiamos ne tik pilietinės ir politinės teisės, bet ir socialinės, ekonominės bei kultūrinės teisės, taip pat galima išskirti ir bendrus principus, kylančius iš valstybių narių konstitucinių tradicijų.

Chartijoje įtvirtintas teisės, lyginant su Konvencijos teisėmis, galima skirstyti į tris grupes:

1. teisės, kurių esmė ir turinys visiškai atitinka Konvencijoje nurodytas teisės;
2. teisės, kurios atitinka Konvencijoje įtvirtintas teisės, tačiau Chartijoje garantuojama platesnė apsauga;
3. teisės, kurios nėra įtvirtintos Konvencijoje.

Pirmajai teisių grupei, remiantis Chartijos rengėjų pateikiamais išaiškinimais<sup>50</sup>, priskiriamos šios teisės: teisė į gyvybę, kankinimo ar nežmoniško ir žeminančio elgesio ar baudimo uždraudimas, vergijos ir priverstinio darbo uždraudimas, teisė į laisvę ir saugumą, teisė į privatų ir šeimos gyvenimą, minties, sąžinės ir religijos laisvė, saviraiškos ir informacijos laisvė, teisė į nuosavybę, apsauga perkėlimo, išsiuntimo ar išdavimo atveju, nekaltumo prezumpcija ir teisė į gynybą, baudmės nebuvimo nesant įstatymo principas. Išaiškinimuose nieko nėra pasakyta apie Konstitucijos II-81 str. numatytą įvairių formų diskriminacijos draudimą, kas mūsų nuomone, visiškai atitinka Konvencijos 14 str. numatytus nediskriminavimo pagrindus, juolab kad Konvencijoje pateikiamas tik pavyzdinis pagrindų sąrašas (tai rodo straipsnio pabaigimas žodžiais „ar kitokio statuso“). Šis praleidimas yra paprastai paaiškinamas – Konvencijoje nediskriminavimo pagrindai atsirado tik įsigaliojus 12 protokolui, o tai įvyko 2005 m. balandžio 1 d., kai tuo tarpu Chartijos išaiškinimai paskelbti 2004 m. gruodžio 16 d. Ši teisių grupė, išvedant iš Konstitucijos II-112 str. 3 dalies, yra aiškinama ir taikoma taip pat, kaip ir atitinkamos Konvencijoje įtvirtinamos teisės, atsižvelgiant į Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudenciją.

Antrajai teisių grupei (suteikiančiai platesnę apsaugą nei Konvencijoje numatytos teisės) priskiriama:

- teisė tuoktis ir kurti šeimą – ši teisė numatyta Konvencijos 12 str. apima tik vyro ir moters santuokos galimybę, tuo tarpu Konstitucijos II-69 str. nurodoma, kad teisė tuoktis ir kurti šeimą įgyvendinama pagal nacionalinius įstatymus, taip užtikrinant teisę kurti

<sup>49</sup> Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Oficialusis leidinys C 310, 2004 12 16

<sup>50</sup> Deklaracijos dėl Konstitucijos nuostatų. Oficialusis leidinys C 310/420, 2004 12 16

šeimas ir tos pačios lyties asmenims, o taip pat ir kurti šeimą kitokiais nei santuokos būdais (pvz. registruota partnerystė), jei tai leidžia nacionaliniai įstatymai;

- susirinkimų ir asociacijų laisvė įtvirtinama Konstitucijos II-72 str. bei Konvencijos 11 str. Šiuo atveju Chartijos teikiama apsauga yra platesnė, kadangi jos taikymo sritis yra išplėsta iki Europos Sąjungos lygmens, kai tuo tarpu Konvencija apsiriboja tik konkrečia valstybe;
- teisė į mokslą – Konvencijos pirmojo protokolo, pakeisto vienuoliktuoju protokolu, 2 str. garantuojama bendra teisė į mokslą bei tėvų teisė parinkti mokymosi ar švietimo įstaigą pagal savo religinius ir filosofinius įsitikinimus. Tuo tarpu Konstitucijos II-74 str. suteikia didesnes garantijas, konkretizuojant, kad profesinis ir tęstinis mokymas turi būti prieinamas visiems, o taip pat numatant, kad suteikiama galimybė įgyti nemokamą privalomąjį išsilavinimą;
- teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą numatyta Konstitucijos II-107 str. Šio straipsnio 1 dalis iš dalies atspindi Konvencijos 13 str. numatytą teisę, pasinaudoti efektyvia teisine gynyba valstybiniuose organuose. Chartijos nuostata yra platesnė, nes apima teisę į teisminę gynybą. Taip pat reikia pažymėti, kad teismų sąvoka yra gana plati, nes apima ne tik nacionalinius teismus, bet ir Europos Teisingumo Teismą, o pagal šio Teismo išaiškinimus bylose į nacionalinių teismų sąvoką patenka ir įvairūs kiti ginčų sprendimo organai – arbitražai, tribunolai ir panašiai. Teisė į teisingą bylos nagrinėjimą pateikiama II-107 str. 2 dalyje taip pat yra platesnė nei numatytoji Konvencijos 6 str., kadangi Konvencijoje nurodyta teisė į teisingą procesą apribojama atvejais kai nustatomos „kiekvieno asmens pilietinės teisės ir pareigos arba jam pareikštas baudžiamasis kaltinimas“, tuo tarpu Chartijoje bylų rūšys nėra išskiriamos, todėl galima teigti, kad Chartijos teikiama apsaugos apimtis yra didesnė. Dėl teisinės pagalbos, tai Konvencija nemokamą teisinę pagalbą garantuoja tik asmenims, įtariamais nusikaltimo padarymu, tuo tarpu Chartija nurodo, kad nemokama teisinė pagalba teikiama asmenims, neturintiems pakankamai lėšų ir jei tai reikalinga užtikrinti teisę į veiksmingą gynybą. Galima daryti išvadą, kad ir civilinėje byloje negalintis nosisamdyti advokato asmuo gali pretenduoti į nemokamą teisinę pagalbą pagal Chartiją, taigi ir šiuo atveju, Chartija garantuoja didesnes teises.

Apžvelgus Chartijos teises, kurios savo apimtimi yra platesnės nei analogiškos Konvencijoje įtvirtintos teisės, peršasi išvada, kad Chartija suteikiama platesnė apsauga kai kuriais atvejais yra susijusi su pačios Europos Sąjungos, kaip tarptautinės organizacijos, specifika – kaip antai susirinkimų ir asociacijų laisvė bei teisė į veiksmingą teisinę gynybą yra platesnė tik todėl, kad jos veikimas išplečiamas į Europos Sąjungos lygmenį, t.y. išeina už nacionalinės valstybės ribų.

Kitaip reikėtų aiškinti teisės tuoktis ir kurti šeimą bei teisės į mokslą platesnės apimties atsiradimą Chartijoje. Mūsų manymu, šios Chartijos nuostatos labiau atitinka dabartinę situaciją valstybėse narėse – visur yra garantuojamas nemokamas privalomas išsilavinimas, o atsižvelgiant į dabartines teisėkūros tendencijas, šeima vienoje ar kitose valstybėse narėse traktuojama ne tik kaip vyro ir moters santuoka sukurtas darinys. Valstybėse numatant tam tikras garantijas tos pačios lyties asmenų sąjungai (ypač tai susiję su nediskriminavimu dėl seksualinės orientacijos) bei įteisinant kitokias nei santuoka šeimos kūrimo formas, natūralu, kad šių tendencijų atspindys atsirado ir Chartijoje, kaip 50 metų „jaunesniame“ žmogaus teisių apsaugos dokumente.

Trečioji teisių grupė apima teises, kurios nėra įtvirtintos Konvencijoje. Jos kilo iš kitų tarptautinių dokumentų bei valstybių narių konstitucinių tradicijų. Tai daugiausiai socialinės, ekonominės, kultūrinės teisės. Šių teisių įtraukimą į Chartiją galima pagrįsti tuo, kad jos atspindi valstybėse narėse esančias žmogaus teisių apsaugos tendencijas, taigi ta apimtimi, kiek priklauso Sąjungos kompetencijos sričiai, jos taip pat turi būti saugomos, kad būtų užtikrinama valstybių narių parama ES teisės aktams ir jos veiksmų legitimumas. Taip pat galima manyti, kad perduodant vis daugiau kompetencijos sričių Europos Sąjungai, ši turi būti įpareigota saugoti į tas sritis patenkančias teises. Kaip pavyzdžiui teisė į asmens duomenų apsaugą – šią teisę buvo būtina įtraukti į Chartiją, kadangi įvairios ES institucijos renka duomenis apie asmenis (pvz. Europolas) ir nepakanka, kad tokia teisė būtų garantuojama nacionaliniais įstatymais. Jei Europos Sąjungos institucijos kaupia ir apdoroja asmens duomenis, jos turi būti europiniais aktais įpareigosios su šiais duomenimis elgtis taip, kad nebūtų pažeistos asmens teisės.

Peržvelgus visas Konvencijoje įtvirtintas teises ir palyginus jas su Chartijoje esančiu žmogaus teisių katalogu, galima daryti išvadą, kad visos Konvencijos garantuojamos teisės yra perkeltos į Chartiją. Ir tai yra savaime suprantama, turint galvoje galimą Europos Sąjungos prisijungimą prie Konvencijos – Europos Sąjungos nuostatos žmogaus teisių srityje tokiu atveju turi būti suderintos su Konvencijos nuostatomis. Tačiau čia kyla kitas klausimas – kodėl Europos Sąjungai reikia prisijungti prie Konvencijos, jei visos šio dokumento nuostatos ir dar daugiau nei jos, yra perkeltos į Pagrindinių teisių chartiją? Juk garantuojant tokias pačias teises ir net kai kurias dar platesne apimtimi, atrodytų, kad nebėra būtinybės tai dubliuoti dar ir prisijungimu prie Konvencijos. Atsakymą į šį klausimą galime rasti pasižiūrėję į nacionalinę teisę. Europos Tarybos narės, ratifikavusios Konvenciją, dar ir savo nacionaliniais teisės aktais užtikrina bent jau tas teises, kurios numatytos šiame tarptautiniame dokumente, o dažnai suteikia ir didesnę apsaugą. Tačiau nepaisant to, kad nacionaliniais teisės aktais suteikiama tiek pat ar daugiau apsaugos, visos jos kartu yra ir Konvencijos dalyvės. Kodėl yra dubliuojama tam tikrų teisių apsauga? Atsakymas paprastas – svarbu ne tai, kokios teisės yra įtvirtintos Konvencijoje, o jų

apsaugos mechanizmas, t.y. išorinė nacionalinių teisės aktų bei valstybės ar jos pareigūnų veiksmų kontrolė Konvencijoje įtvirtintų žmogaus teisių požiūriu. Lygiai tą patį galima pasakyti ir apie poreikį Europos Sąjungai prisijungti prie Konvencijos – svarbu ne tai, kad dubliuosis Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintos nuostatos ir Konvencijoje numatytos teisės, svarbiausia yra tai, kad tam teisių minimumui, kurį garantuoja Konvencija, bus užtikrinama dar didesnė apsauga, taikant išorinę Strasbūro teismo priežiūrą. Būtent tai sudaro prielaidas efektyviai pagrindinių teisių apsaugai Europos Sąjungoje.

Kalbant apie Konvencijos ir Chartijos turinio santykį galima kelti klausimą, ar šie du dokumentai yra konkuruojantys ar papildo vienas kitą? Nacionalinio teismo atžvilgiu, įsigaliojus Konstitucijai Europai (arba kitaip padarius privalomu Konstitucijoje Europai numatytą žmogaus teisių apsaugos sistemą), jei pagal bylos aplinkybes tenka taikyti Europos Sąjungos teisę, o kartu keliamas klausimas ir dėl žmogaus teisių, įtvirtintų Konvencijoje, pažeidimo, įmanoma situacija, kad teks taikyti ir Chartiją ir Konvenciją. Kuriuo šaltiniu tuomet nacionaliniam teisėjui reikėtų remtis? Prisimenant atliktą Chartijos ir Konvencijos nuostatų analizę, galime teigti, kad jei pažeidžiamos asmens teisės, kurios įtvirtintos Konvencijoje ir byla yra susijusi su ES teise, nacionaliniam teisėjui neturėtų kilti problemų dėl pagrindinių teisių šaltinių pliuralizmo, kadangi Chartijos nuostatos visiškai atitinka Konvencijos nuostatas. O tais atvejais, kai Chartija garantuoja didesnę apsaugą, reikia taikyti Chartiją, nes ir pati Konvencija nurodo, kad jos dalyvės gali numatyti ir aukštesnę tam tikrų teisių apsaugą. Nacionaliniam teisėjui gali būti pravartu atsižvelgti į Strasbūro teismo jurisprudenciją aiškinant tokias teises, kurių apimtis Konvencijoje ir Chartijoje sutampa, o dėl teisių apimties, viršijančios Konvencijos garantijas, naudinga būtų atsižvelgti į Liuksemburgo teismo praktiką. Taigi, atsakant į iškeltą klausimą, ar Chartija ir Konvencija yra konkuruojantys ar papildantys vienas kitą dokumentai, galima drąsiai teigti, kad Chartija nekonkuruoja su Konvencija, o ją papildo. Tokiai nuomonei pritaria ir Europos Žmogaus Teisių Teismo teisėjas Marc Fischbach, kuris ypač atkreipia dėmesį į būtinybę, siekiant efektyvios žmogaus teisių apsaugos Europos Sąjungoje, prisijungti prie Konvencijos<sup>51</sup>. Su šia nuomone galime sutikti, kadangi tol, kol Europos Sąjunga nėra prisijungusi prie Konvencijos, jos teismai nėra įpareigoti atsižvelgti į Strasbūro teismo išaiškinimus ir vienodai traktuoti teisių, įtvirtintų Konvencijoje, apimtį. Prisijungimas prie Konvencijos išspręstų šį galimą nesuderinamumą, nes jei Liuksemburgo teismas traktuotų tam tikrą teisę vienaip, tai asmuo, daugeliu atvejų, galėtų kreiptis į Strasbūro teismą, kad šis iš naujo įvertintų Europos Sąjungos veiksmus ar teisės aktą. Strasbūro teismui išaiškinus teisės apimtį ir

---

<sup>51</sup> Fischbach, M. The European Convention on Human Rights and the European Union Charter of Fundamental Rights - complementary or competing? // <http://www.coe.int/T/e/com/files/events/2002-09-Symposium-Judges/Fischbach.asp#TopOfPage> , prisijungimo laikas: 2006-08-29.

turinį kitaip nei Liuksemburgo teismas, Europos Sąjunga, įgyvendindama Žmogaus Teisių Teismo sprendimą turėtų padaryti taip, kad teisės aktai neprieštarautų būtent Strasbūro teismo išaiškinimams.

Apibendrinant šiame skyriuje nagrinėtus klausimus galima daryti keletą bendro pobūdžio išvadų. Pirma, Konvencija ir Chartija kaip du dokumentai, išeinantys už nacionalinės valstybės ribų, gal būti laikomi papildančiais vienas kitą. Antra, nors ir visos Konvencijos nuostatos yra perkeltos į Chartiją, tam, kad šios teisės tikrai būtų vienodai aiškinamos, reikalinga Europos Sąjunga prisijungti prie Konvencijos. Būtent teisių apimties ir turinio vienodas aiškinimas ir galima išorinė Strasbūro teismo kontrolė sudarytų prielaidas efektyviai žmogaus teisių apsaugai Europos Sąjungoje. Trečia, jei Europos Sąjunga prisijungtų prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, o kartu būtų teisiškai privaloma ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, šaltinių gausa pati savaime negarantuotų geresnės žmogaus teisių apsaugos, tačiau sudarytų tam prielaidas, kadangi pagrindinių teisių apsaugos efektyvumui didesnę įtaką turi teisminės gynybos galimybės nei formalus teisių įvardijimas teisės aktuose.



### 3. PAGRINDINIŲ TEISIŲ JURISDIKCIJŲ PLIURALIZMAS

3.1. Šiandieninis žmogaus teisių užtikrinimo Europos Sąjungoje mechanizmas – kokią įtaką dabar egzistuojantis jurisdikcijų pliuralizmas daro pagrindinių teisių apsaugos efektyvumui?

Europos Sąjungos lygmeniu žmogaus teisės garantuojamos Europos Teisingumo Teismo praktika, kurioje žmogaus teisės išvedamos kaip bendrieji Bendrijos teisės principai, atsižvelgiant į valstybių narių bendras konstitucines tradicijas bei tarptautinius dokumentus žmogaus teisių apsaugos klausimais, kuriuos yra ratifikavusios ar prie kurių yra prisijungusios valstybės narės. Taip pat Europos Sąjungoje yra priimta Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija, kurioje bandyta kodifikuoti Sąjungos užtikrinamas žmogaus teises. Šis dokumentas kol kas nėra teisiškai įpareigojantis, tačiau aukščiausios ES institucijos – Europos Taryba, Europos Komisija ir Europos Parlamentas – paskelbtoje bendroje deklaracijoje įsipareigojo gerbti Chartijoje įtvirtintas teises. Europos Komisija, savo ruožtu, 2005 m. balandžio 27 d. komunikatu dėl Pagrindinių teisių chartijos laikymosi Komisijos teisės aktų pasiūlymuose<sup>52</sup> įsipareigojo visus savo teisės aktų projektus vertinti atitikimo Chartijai požiūriu ir patvirtino metodologiją, kaip toks patikrinimas turi būti atliekamas.

Toks Europos Sąjungoje egzistuojantis žmogaus teisių apsaugos mechanizmas iškelia keletą svarbių problemų:

1. pagal galiojančią teisę, dėl asmens teises pažeidžiančių Europos Sąjungos teisės aktų asmuo gali kreiptis į Teisingumo Teismą tik bendrąja tvarka, pareikšdamas ieškinį dėl panaikinimo, kuriam taikomi griežti priimtumo kriterijai, todėl tokia apsauga galimai nėra pakankamai efektyvi žmogaus teisių požiūriu;
2. Europos Sąjungai neprisijungus prie Konvencijos, Europos Teisingumo Teismas nėra įpareigotas atsižvelgti ir vadovautis Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija ir Konvencijoje įtvirtintų teisių išaiškinimais. Tai sąlygoja skirtingų nuomonių ir interpretacijų atsiradimą aiškinant tos pačios teisės turinį ir taikymo apimtį;
3. tam tikrais atvejais neaišku, kas yra atsakingas už žmogaus teisių pažeidimus – valstybė narė ar Europos Sąjunga?

Siekiant įvertinti, kokią įtaką žmogaus teisių apsaugos efektyvumui daro jurisdikcijų pliuralizmas, manome, kad visų pirma tikslinga išanalizuoti Europos Sąjungoje egzistuojančią žmogaus teisių apsaugos sistemą ir išryškinti joje esančius trūkumus. Tik suprantant, su

kokiomis problemomis susiduria asmuo, gindamas savo teises Europos Sąjungoje, ir kokios yra pasekmės to, kad Strasbūro teismas ir Liuksemburgo teismas formaliai nėra susiję ir yra laisvi atitinkamas teises traktuoti savarankiškai, galima vertinti tokio jurisdikcijų pliuralizmo poveikį žmogaus teisių apsaugai.

### 3.1.1. Galimybė kreiptis į Europos Teisingumo Teismą pažeistų teisių atveju, kaip veiksmingos apsaugos priemonė

Galimybė teisme ginti pažeistas teises yra visuotinai pripažįstama kaip svarbus kriterijus, leidžiantis įvertinti teisių apsaugos mechanizmo veiksmingumą. Nepakanka to, kad tam tikrame dokumente būtų įvardinta, kokios teisės yra gerbiamos ar saugomos, svarbiausia – ar esant tų teisių pažeidimui bus galima jas veiksmingai apginti. Teisminė gynyba yra vienas iš svarbiausių instrumentų, užtikrinančių veiksmingą žmogaus teisių apsaugą, todėl dėl šio darbo apimties nebus analizuojamos kitos pagrindinių teisių gynimo priemonės, tokios kaip Europos ombudsmeno atliekama tinkamo administravimo priežiūra ar galimybė kreiptis į Europos Parlamentą su peticija<sup>53</sup>.

Teisinėje literatūroje<sup>54</sup> nemažai dėmesio skiriama klausimui dėl galimybės asmeniui kreiptis į Teisingumo Teismą ir taip ginti savo pažeistas teises. EB Sutarties 230 str. 4 dalis numato, kad „kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo gali tokiomis pačiomis sąlygomis pateikti ieškinį dėl jam skirtą sprendimo arba sprendimo, kuris, nors ir būtų kitam asmeniui skirtą reglamento ar sprendimo formos, yra tiesiogiai ir konkrečiai su juo susijęs“<sup>55</sup>. Iš tokios formuluotės galima daryti išvadą, kad asmuo gali kreiptis į Europos Teisingumo Teismą dviem atvejais:

1. kai skundžia jam skirtą sprendimą;
2. kai skundžia kitam asmeniui skirtą sprendimą (kuris gali būti tiek sprendimo, tiek reglamento formos), kuris yra jam teisiškai svarbus.

Pirmasis atvejis nekelia abejonių – jei yra priimamas konkrečiam asmeniui taikomas sprendimas, kuris pažeidžia jo teises, natūralu, kad asmuo turi turėti galimybę apskųsti jį teismui.

---

<sup>52</sup> 2005 4 27 Komisijos komunikatas COM (2005) 172 galutinis „Pagrindinių teisių chartijos laikymasis Komisijos teisės aktų pasiūlymuose. Nuolatinės ir griežtos kontrolės metodologija“// [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2005/com2005\\_0172lt01.doc](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2005/com2005_0172lt01.doc), prisijungimo laikas: 2006-08-29.

<sup>53</sup> Šiuos klausimus yra aptaręs prof. S.Katuoka straipsnyje Europos konstitucinės sutarties projektas ir žmogaus teisės // Vilnius: Jurisprudencija, 2004 58(50).

<sup>54</sup> De Witte, B. The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights//The EU and Human Rights, Oxford university Press, 1999; Harlow, C. Access to Justice as a Human Right: the European Convention and the European Union // EU and Human Rights, Oxford university Press, 1999; ir kiti.

<sup>55</sup> Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutartis (suvestinė redakcija). Oficialusis leidinys C325, 2002 12 24

Šiuo požiūriu, teisminė gynyba yra garantuojama ir mechanizmas gali būti pripažįstamas veiksmingu.

Antrasis atvejis yra gerokai komplikuočiau, kadangi ieškinys Teisingumo Teismui gali būti pateikiamas ne dėl tam konkrečiam asmeniui priimto sprendimo. Šiuo atveju Teismas taiko itin griežtus ieškinio priimtumo kriterijus – sprendimas turi būti tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su ieškinį pateikiančiu asmeniu, o tai įrodyti yra sudėtinga. Kad Teismas siaurai traktuoja priimtumo pagrindus galime spręsti iš vadinamųjų „bananų bylų“, kuriose buvo ginčijamas Reglamentas, apribojantis bananų importą iš trečiųjų šalių. Šiuo reglamentu buvo ypač nepatenkinti Vokietijos bananų importuotojai, kadangi Vokietija importuodavo bananus iš JAV be importo mokesčio. Įsigaliojus reglamentui, tokios lengvatos nebuvo numatytos, dėl to pakilo importuojamų bananų kainos ir krito apyvarta. Suprantama, tai paveikė Vokietijos bananų importuotojus, tačiau Teismas nusprendė, kad jie nėra tiesiogiai ir konkrečiai susiję su reglamento taikymu, todėl ieškinys nebuvo nagrinėtas<sup>56</sup>. Šį siaurą Teismo požiūrį neigiamai vertina B. de Witte: „galimybė pateikti ieškinį, remiantis EB Sutarties 230 straipsniu faktiškai yra žymiai siauresnė negu taip pat apibrėžta galimybė kreiptis į nacionalinius teismus ir netgi siauresnė negu galimybė kreiptis į Europos žmogaus teisių komisiją (dabartiniu metu – Europos Žmogaus Teisių Teismą – aut. past.). Todėl galima daryti prielaidą, kad tai gali būti teisminės gynybos spraga“<sup>57</sup>. Autorius nori pasakyti, kad tiek nacionaliniai teismai, tiek Europos Žmogaus Teisių Teismas sprendžia ieškinio priimtumo klausimą ir dažnai remiasi panašia formuluote, kad tam tikras skundžiamas veiksmas ar teisės aktas turi tiesiogiai ir konkrečiai paveikti asmens teises. Tačiau pastebima, kad tiek nacionaliniai teismai, tiek Strasbūro teismas šį vertinimo kriterijų traktuoja daug liberaliau nei Europos Teisingumo Teismas, todėl toks pastarojo teismo požiūris gali būti vertinamas kaip apribojantis asmens teises į veiksmingą teisminę gynybą. Kita vertus, Europos Sąjunga yra specifinė organizacija, kurioje pagrindiniais teismais, užtikrinančiais, kad žmogaus teisės būtų gerbiamos, reikėtų laikyti nacionalinius teismus. Remiantis šiuo požiūriu bei faktu, kad jei Teisingumo Teismas paskelbė tiesioginį asmens ieškinį nepriimtinu, tai neužkerta asmeniui kelio kreiptis į nacionalinį teismą ir jame ginti savo pažeistas teises, esamą žmogaus teisių apsaugos sistemą veiksmingumo požiūriu galima vertinti teigiamai.

Trečioji bylų kategorija, užbaigianti teisminės gynybos Europos Sąjungoje sistemą – galimybė, nagrinėjant bylą nacionaliniame teisme, prašyti Europos Teisingumo Teismo preliminarus nutarimo. Šis būdas taikomas kai ieškinys nacionaliniam teismui pateikiamas dėl

---

<sup>56</sup> Reich, N. Judge-made 'Europe a la carte': Some Remarks on Recent Conflicts between European and German Constitutional Law Provoked by the Banana Litigation // *European Journal on International Law*, No. 7 (1996), P. 106. <http://www.ejil.org/journal/Vol7/No1/art6.html>, prisijungimo laikas: 2006-08-29.

<sup>57</sup> De Witte, B. *The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights/The EU and Human Rights*, Oxford university Press, 1999. P. 877

veiksmų, atliktų remiantis valstybės narės teisės aktu, arba valstybės narės veiksmų, įgyvendinančių ES teisės aktą. Remiantis EB Sutarties 234 straipsniu, nacionalinis teismas gali prašyti preliminaraus nutarimo, kai jo nagrinėjamas klausimas yra susijęs su ES teise. Pažymėtina tai, kad jei bylą nagrinėja paskutinės instancijos teismas, kurio sprendimas yra galutinis ir toliau neskundžiamas, jam nustatoma pareiga kreiptis į Europos Teisingumo Teismą dėl preliminaraus nutarimo. Preliminariu nutarimu Teisingumo Teismas paprastai nesprendžia, ar nacionalinis teisės aktas atitinka Bendrijos teisės aktą, bet pateikia Bendrijos teisės išaiškinimus, kuriais remiantis nacionalinis teismas turi spręsti dėl valstybės priimto teisės akto arba valstybės narės atliktų veiksmų atitikimo Bendrijos teisei.

Literatūroje galima rasti komentarų, kad preliminaraus nutarimo prašymo pateikimo klausimo palikimas nacionalinio teisėjo nuožiūrai, kuris priima sprendimą, kreiptis į Teisingumo Teismą, ar ne, sąlygoja tai, kad ne visose bylose nacionaliniai teismai teisingai pritaikys Europos Sąjungos teisę. Taip pat akcentuojama, kad nacionalinis teismas, nusprendęs, kad Europos Sąjungos teisės norma jam yra aiški ir nereikia kreiptis dėl preliminaraus nutarimo, ne visada pateikia bylos šalims tokio savo sprendimo argumentus, nors turėtų tai daryti, jei kreiptis į Teisingumo Teismą motyvuotai prašo bylos šalis.

Siekdamas apriboti atvejus, kada nacionalinis teismas gali nesikreipti dėl preliminaraus nutarimo ir taip sumažinti riziką, kad Europos Sąjungos teisė bus pritaikyta netinkamai, *CILFIT* byloje<sup>58</sup> Teisingumo Teismas nurodė griežtus kriterijus, kada nacionalinis teismas gali nesikreipti:

- valstybės narės teisme nagrinėjamoje byloje iškilęs klausimas tokioje pačioje byloje jau yra buvęs pateiktas Teisingumo Teismui ir Teismas į šį klausimą jau yra davęs atsakymą;
- kai ankstesni Teisingumo Teismo sprendimai jau nagrinėjo tą patį teisės aspektą, netgi jei svarstyti klausimai nėra visiškai identiški, ir šiais sprendimais kylantis teisės klausimas yra išspręstas;
- kai teisingas Bendrijos teisės taikymas yra toks akivaizdus, kad nebelieka jokios pagrįstos abejonės dėl to, kokių būdų turėtų būti išspręstas iškeltas klausimas, ir iškilusio klausimo sprendimas atrodytų toks pats akivaizdus kitų valstybių narių teismams ir pačiam Teisingumo Teismui.

Pastarasis punktas yra dar labiau tikslinamas nurodant, kad „galimybę nesikreipti [...] teismas turi tik tada, kai Bendrijos teisės aiškinimo akivaizdumą įvertina atsižvelgdamas į Bendrijos teisės specifiką ir konkrečius sunkumus, iškylančius dėl jos aiškinimo: skirtingų kalbų; EB teisės

---

<sup>58</sup> Byla 283/81 *CILFIT v. Ministero della Sanita* [1982] ECR 3415

terminologijos specifikos; visos Bendrijos teisės konteksto ir šiai teisei keliamų uždavinių.“<sup>59</sup> Kad nacionaliniai teismai nevengia kreiptis dėl preliminarų nutarimų rodo ir Teisingumo Teismo pateikiama jų nagrinėjamų bylų statistika, kuri byloja, kad apie pusę visų nagrinėjamų bylų sudaro prašymai priimti preliminarų nutarimą<sup>60</sup>. Todėl pati sistema, suteikianti galimybę nacionaliniams teismams konsultuotis su Teisingumo Teismu, vertintina kaip teigiama.

Bendrai vertinant galimybę asmeniui apginti savo teises teisme, reikia pripažinti, kad pati sistema, egzistuojanti Europos Sąjungoje ir suteikianti galimybę vienaip ar kitaip sužinoti Europos Teisingumo Teismo nuomonę ir gauti jo išaiškinimus užtikrinamų teisių atžvilgiu, yra veiksminga.

### 3.1.2. Europos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos išsiskyrimas

Tarptautinių teismų praktikos išsiskyrimas nėra vien teorinė galimybė. Yra buvę keletas atvejų, kai teismai skirtingai traktavo teises, numatytas Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje.

Byloje *Hoechst* buvo keliamas klausimas, ar teisė į privatų gyvenimą ir būsto neliečiamybę apima ir teisę į juridinio asmens buveinės neliečiamybę, t.y. ar galima apieškoti juridinio asmens patalpas. Europos Teisingumo Teismas nustatė, kad teisė į būsto neliečiamybę „yra susijusi su žmogaus asmenine laisve ir negali būti išplėsta verslo patalpoms“, taip pat Teismas pažymėjo, kad šiuo klausimu, kuris yra susijęs ne tik su valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis, bet ir su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnio taikymu, nėra Europos Žmogaus Teisių Teismo išaiškinimo<sup>61</sup>. Tuo tarpu *Niemetz* byloje<sup>62</sup>, kurioje iškilo panašus klausimas, Europos Žmogaus Teisių Teismas nusprendė, kad nagrinėjamu atveju asmens profesinė ir neprofesinė veikla yra taip susijusios tarpusavyje, kad nėra jokių priemonių, kurios padėtų jas atskirti, todėl išskyrimas, kad privataus gyvenimo apsauga apima tik su asmens neprofesine veikla susijusius aspektus, neleistų pasinaudoti Konvencijos suteikiama apsauga. Taip pat Teismas analizavo ir sąvokos „būstas“ prasmę, remdamasis įvairių valstybių šio termino išaiškinimu ir nustatė, kad taip pat, kaip ir su „privatiu gyvenimu“, kartais yra ypatingai sudėtinga atskirti privatų būstą nuo verslo patalpų, kadangi profesinę veiklą galima vykdyti ir privačiame būste, ne tik specialiose verslo patalpose. Todėl

<sup>59</sup> Norkus, R., Prapiestytė, D., Valančius, V. *Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, P. 165

<sup>60</sup> Teisingumo Teismo teisminės veiklos statistika // <http://curia.europa.eu/lt/instit/presentationfr/rapport/stat/st05cr.pdf>, prisijungimo laikas: 2006-10-15

<sup>61</sup> Sujungtos bylos 46/87 ir 227/88 *Hoechst* [1989] ECR 2859

<sup>62</sup> Byla *Niemetz v. Germany*, No. 13710/88, Judgment of 16 December, 1992

konstatuota, kad siauras „būsto“ sąvokos aiškinimas apribotų galimybes pasinaudoti Konvencijoje garantuojamomis teisėmis. Žinoma, tai nereiškia, kad valstybių institucijoms apskritai užkertamas kelias apieškoti patalpas, tačiau tai turi būti daroma tik su atitinkamo institucijos sankcija ir priemonė turi būti proporcinga siekiamam tikslui. Rick Lawson, komentuodamas šį teismų praktikos išsiskyrimą pastebi, kad „apsaugos lygis, kurį suteikia Bendrija remiantis *Hoechst* byla, yra rizikingai žemas, palyginus su Konvencijos 8 straipsnio teikiama apsauga“<sup>63</sup>.

Kitas atvejis, kai teismų praktika išsiskyrė, buvo dėl Konvencijos 6 str. ir susijęs su liudijimu byloje prieš save. *Orkem* byloje Europos Teisingumo Teismas nusprendė, kad nei pagal Konvencijos 6 straipsnį nei pagal ligtol buvusią Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, asmeniui nėra garantuojama teisė neliudyti prieš save<sup>64</sup>. Tuo tarpu Europos Žmogaus Teisių Teismas *Funke* byloje nustatė, kad pagal Konvencijos 6 str. asmuo turi teisę „tylėti ir neprisidėti prie savęs kaltinimo“<sup>65</sup>.

Šie pavyzdžiai iliustruoja mintį, kad Europos Teisingumo Teismas aiškina teises siauriau negu Europos Žmogaus Teisių Teismas. Tai galima paaiškinti tuo, kad tuo metu, kai Liuksemburgo teismas priėmė aptartus sprendimus, nebuvo atitinkamos Strasbūro teismo praktikos, todėl Teisingumo Teismas nesiryžo išplėsti teisių aiškinimo, jei toks aiškinimas aiškiai neišplaukia iš Konvencijos teksto. Bylose, kuriose panašūs klausimai jau buvo aptarti Strasbūro teismo praktikoje, Europos Teisingumo Teismas šios praktikos laikosi, todėl tokiais klausimais jurisprudencija neišsiskiria. Tačiau būtina pabrėžti, kad Strasbūro teismo jurisprudencija vystosi, todėl nereti atvejai, kai vienos ar kitos Konvencijos teisės turinys nėra išaiškintas. Tai sąlygoja, kad ir toliau išlieka teismų praktikos nesuderinamumo problema.

Jurisprudencijos išsiskyrimas neigiamai veikia žmogaus teisių apsaugos mechanizmo efektyvumą, kadangi tos pačios teisės skirtingose sistemose traktuojamos skirtingai, ir asmeniui, kurio teises apsaugoti šie instrumentai yra sukurti, gali būti neaišku, kaip gi iš tiesų turėtų būti konkreti teisė aiškinama, koks yra jos turinys ir apimtis. Todėl belieka tikėtis, kad kol Europos Sąjunga nėra prisijungusi prie Konvencijos ir nėra saistoma Strasbūro teismo jurisprudencijos, teismų praktika bus suderinama neoficialiai atsižvelgiant į Strasbūro teismo išaiškinius.

### 3.1.3. Ar esant dabartiniam žmogaus teisių apsaugos mechanizmui galima pasinaudoti jurisdikcijų pliuralizmu efektyviai pagrindinių teisių apsaugai?

<sup>63</sup> Spielmann, D. *Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities // The EU and Human Rights*. Oxford University Press, 1999. P.769

<sup>64</sup> Byla 374/87 *Orkem v. Commission*, [1989], ECR 3283

<sup>65</sup> Byla *Funke v. France*, No. 10828/84, Judgment of 25 February, 1993.

Siekiant įvertinti dabartinio žmogaus teisių apsaugos mechanizmo Europos Sąjungoje veiksmingumą būtina aptarti sistemą, kaip asmuo gali ginti savo pažeistas teises. Todėl toliau darbe pateikiama pagrindinių trijų Europos Bendrijų teisiškai įpareigojančių dokumentų – direktyvos, reglamento ir sprendimo – apskundimo dėl pažeistų teisių sistema ir siekiama įvertinti galimybę išnaudoti Strasbūro ir Liuksemburgo teismų jurisdikcijų pliuralizmą veiksmingai žmogaus teisių apsaugai.

*Direktyva* yra dokumentas, nustatantis Bendrijos politikos gaires bei tikslus, siekiantis harmonizuoti valstybių narių teisę tam tikroje srityje, paliekant valstybei narei laisvę pasirinkti direktyvą įgyvendinančias priemones ir būdus, kuriomis bus pasiekti direktyvos tikslai. Taigi paprastai direktyva nėra tiesiogiai veikiantis teisės aktas. Iš to seka, kad asmens teisių apsaugos požiūriu, svarbiausiu dokumentu, kuriuo teisės gali būti pažeidžiamos, tampa nacionalinis direktyvą įgyvendinantis teisės aktas. Pagal šiuo metu galiojančius Bendrijos teisės aktus, asmuo, kurio teises pažeidžia nacionalinis teisės aktas, dėl tokio pažeidimo turi kreiptis į nacionalinį teismą. Nacionalinis teismas, nagrinėdamas bylą, kurioje keliami klausimai, susiję su Bendrijų teise, gali (o jei tai yra paskutinės instancijos teismas – privalo) kreiptis į Europos Teisingumo Teismą, prašydamas preliminaraus nutarimo, ar ginčijamas nacionalinis teisės aktas yra suderinamas su Bendrijos teise. Teisingumo Teismas, kaip minėta, negali tiesiogiai vertinti nacionalinio teisės akto atitikimo Bendrijos teisei, tačiau pateikia nacionalinį teismą įpareigojančius Bendrijos teisės išaiškinimus. Pagal šiuos išaiškinimus nacionalinis teismas gali nuspręsti, kad:

1. nacionalinis teisės aktas neatitinka direktyvoje keliamų tikslų bei yra nesuderinamas su Bendrijos teise. To pasekmė – valstybė narė yra atsakinga už nacionaliniu teisės aktu pažeistas žmogaus teises bei yra įpareigojama pakeisti savo teisės aktą taip, kad jis atitiktų direktyvos tikslus;
2. nacionalinis teisės aktas atitinka direktyvoje keliamus tikslus bei Bendrijos teisę. Šiuo atveju nacionalinis teismas priims ieškovui nepalankų sprendimą, konstatuodamas, kad jo teisės nebuvo pažeistos. Jei ginčijamos priemonės pažeidė asmens teises, kurias užtikrina Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, išnaudojęs visas vidaus gynybos priemones, asmuo gali kreiptis į Strasbūro teismą ir bandyti ten apginti savo teises. Strasbūro teismas gali priimti sprendimą, kad:
  - asmens teisės nacionaliniu teisės aktu nebuvo pažeistos;
  - asmens teisės, garantuojamos Konvencijoje, buvo pažeistos valstybės nacionaliniu aktu ir pagal jį taikytomis priemonėmis, todėl valstybė narė yra atsakinga už asmens teisių pažeidimą. Paprastai Teismas įpareigoja valstybę

panaikinti arba pakeisti tokį teises pažeidžiantį teisės aktą. Iš tokio sprendimo gali sekti dvi pasekmės:

§ valstybė gali pakeisti savo teisės aktą taip, kad jis atitiktų tiek Konvencijos nuostatas, tiek direktyvos tikslus. Šiuo atveju, žmogaus teisės būtų veiksmingai apsaugotos;

§ valstybė negali pakeisti savo nacionalinio teisės akto taip, kad atitiktų Konvenciją ir kartu nenukryptų nuo direktyvos reikalavimų. Panaikinusi savo įgyvendinantį teisės aktą valstybė narė pažeistų savo įsipareigojimus Europos Sąjungai ir prieš ją Komisija imtųsi sankcijų. Palikusi galioti žmogaus teises pažeidžiantį aktą, valstybė nusižengtų savo įsipareigojimams pagal Konvenciją, kurioje numatyta, kad šalys vykdyt Strasbūro teismo sprendimus ir vėlgi gali susilaukti sankcijų. Padėtis keblė ir, esant dabartiniam mechanizmui, be išėities. Tokia situacija žmogaus teisių apsaugos veiksmingumo požiūriu vertintina kaip neigiama.

Tačiau esant tam tikrai situacijai direktyva arba kai kurios jos nuostatos gali būti pripažįstamos tiesiogiai veikiančiomis valstybėje narėje ir todėl jos sąlyginai tampa nacionalinėmis normomis. Taip gali atsitikti tada, jei valstybė narė laiku neįgyvendino direktyvos arba tai padarė netinkamai. Tokiu atveju, asmuo, kurio teises galimai pažeidžia tiesiogiai veikiančios direktyvos nuostatos, gali kreiptis į nacionalinį teismą ir siekti savo teisių apsaugos. Išnaudojęs visas vidaus gynybos priemones (tarp kurių daugeliu atvejų ir Teisingumo Teismo preliminarus nutarimo galimybę), dėl tokių tiesiogiai veikiančių direktyvos nuostatų asmuo taip pat gali kreiptis ir į Strasbūro teismą. Todėl tokia situacija, kai direktyvos nuostatos yra tiesiogiai veikiančios ir todėl joms galima atlikti „išorinę“ Strasbūro teismo kontrolę, vertintina kaip veiksmingai apsauganti asmens teises.

*Reglamentas* yra tiesiogiai veikiantis Bendrijos teisės aktas, nereikalaujantis iš valstybės narės jį perkeltiančio nacionalinio teisės akto. Dėl reglamentu pažeidžiamų teisių asmuo turi dvi galimybes:

1. pagal EB sutarties 230 str. 4 dalį kreiptis tiesiogiai į Europos Teisingumo Teismą, jei reglamentas yra tiesiogiai ir konkrečiai su juo susijęs. Būtina pažymėti, kad sprendžiant priimtino klausimą labai svarbus yra ir laiko faktorius – asmuo gali pateikti ieškinį per du mėnesius nuo tokio reglamento paskelbimo. Jei ieškinys yra priimtinas, Teisingumo Teismas, išnaginėjęs bylą, priima vieną iš sprendimų:
  - a. reglamentu pažeidžiamos asmens teisės ir jis yra panaikinamas;



- b. reglamentas nepažeidžia asmens teisių. Šiuo atveju asmuo neturi kur daugiau skųsti tokio sprendimo.

Literatūroje galima rasti nuomonių, kad net jei Teismas priims pareiškimą ir bylą išnagrinės, niekas negarantuoja, kad Bendrijos teisės aktas bus panaikintas kaip pažeidžiantis žmogaus teises – labiau panašu, kad Teismas pasistengs jį išaiškinti taip, kad jis atitiktų pagrindines Bendrijos garantuojamas teises ir neliktų teisinio reglamentavimo vakuumo. Kaip pastebi Weiler ir Lockhart, „kodėl reikėtų pripažinti reglamentą negaliojančiu ir priimti jį iš naujo tokia forma, kad aiškiai pasakytų, jog jis nepažeidžia žmogaus teisių, jei tas pats rezultatas gali būti pasiektas paprasčiau – Teismo sprendimu?“ Todėl šie autoriai mano, kad Teismas, pateikdamas tokį reglamento interpretavimą, kuris nurodo, kad teisės aktas žmogaus teisių nepažeidžia, elgiasi protingai.<sup>66</sup> Šiai nuomonei mes taip pat linkę pritarti, nes teisės akto pakeitimas teisėkūros keliu paprastai užima daug laiko ir reikalauja politinės valios, todėl jei Teismas pasitelkdamas teisės aiškinimą gali išspręsti klausimą ir išvengti teisės akto panaikinimo jį adaptuodamas, tokią sistemą reikėtų laikyti veiksminga žmogaus teisių apsaugos požiūriu.

2. Jei reglamentas nėra tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su asmeniu arba jei Teisingumo Teismas paskelbė tiesioginį ieškinį nepriimtiniu, asmuo turi galimybę kreiptis į nacionalinį teismą dėl tam tikrų veiksmų, kurie paremti reglamentu, atitikimo žmogaus teisėms. Nacionalinis teismas, kaip ir kitais atvejais, kai klausimas susijęs su Bendrijos teisės aiškinimu ir taikymu, kreipiasi į Liuksemburgo teismą, prašydamas preliminariu nutarimu išaiškinti Bendrijos teisę, kad nacionalinis teismas galėtų spręsti, ar asmens teisės buvo pažeistos. Teisingumo Teismas gali priimti tokius sprendimus:

- a. valstybės narės veiksmai neatitinka reglamento, todėl turi būti pripažįstami neteisėtais ir už asmeniui kilusią žalą yra atsakinga valstybė narė;
- b. valstybės narės veiksmai atitinka reglamentą ir yra teisėti, todėl arba nepažeidžia asmens teisių, arba asmens teisių pažeidimas gali būti pateisinamas kitais tikslais (visuomenės saugumo, viešojo intereso, kitų asmenų teisių apsaugos ir pan.). Nacionalinis teismas, įpareigotas tokio išaiškinimo, turi priimti nepalankų asmeniui sprendimą. Tokiu atveju, jei pažeidžiamos asmens teisės, įtvirtintos Konvencijoje, asmuo gali kreiptis į Strasbūro teismą, skųsdamas valstybės narės veiksmus, pažeidžiančius jo pagrindines teises. Remiantis Strasbūro teismo išaiškinimu *Matthews*<sup>67</sup> ir *Pafitis*<sup>68</sup> bylose, valstybė, nors ir perdavė dalį kompetencijos tam tikroje srityje tarptautinei organizacijai, vis tiek yra atsakinga už savo veiksmus tos

---

<sup>66</sup> Weiler, J.H.H., Lockhart, N.J.S. “Taking rights seriously” Seriously: The European Court and Its Fundamental Rights Jurisprudence (1995) 32 CMLRev. P. 588

<sup>67</sup> EŽTT byla *Matthews v. United Kingdom*, No. 24833/94, judgment of 18 February 1999

<sup>68</sup> EŽTT byla *Pafitis and others v. Greece*, No. 163/1996/782/983, judgment of 26 February 1998

kompetencijos srityje. Tačiau *Bosphorus* byla<sup>69</sup> leidžia daryti išvadą, kad jei valstybė narė yra griežtai saistoma reglamento ir negali pasirinkti elgesio variantų, tai tokie valstybės veiksmai Strasbūro teismo gali būti pripažįstami kaip pateisinami dėl tarptautinių įsipareigojimų vykdymo ir valstybei atsakomybė dėl šių veiksmų nekyla. Taigi kol kas neaišku, ar pastaroji byla yra išimtis iš taisyklės, kad valstybė lieka atsakinga už tas sritis, kuriose kompetenciją perdavė tarptautinei organizacijai, ar vis dėlto Strasbūro teismas yra linkęs keisti savo nuomonę ir ieškoti pateisinimų valstybėms, kurios yra griežtai saistomos tarptautinės organizacijos įpareigojimų. Tuo atveju, jei valstybės atsakomybė už veiksmus, atliktus dėl įsipareigojimų Europos Sąjungai, nekyla, tai nelieka subjekto, kuriam tokia atsakomybė tenka, nes Europos Sąjunga kol kas nėra Konvencijos dalyvė ir Strasbūro teismo sprendimai jos neįpareigoja. Tokiu atveju, žmogaus teisių apsaugos mechanizmas negali būti laikomas efektyviu, nes valstybė nėra įpareigojama elgtis nepažeidžiant Konvencijos nuostatų, o Europos Sąjunga, nebūdama atsakinga dėl Konvencijoje įtvirtintų teisių, neprivalo savo teisės aktų derinti su šiuo žmogaus teisių apsaugos dokumentu. Tačiau jei vadovautumėmės ankstesniais Strasbūro teismo sprendimais ir laikytume, kad valstybė vis dėlto yra atsakinga net ir už tuos veiksmus, kuriuos atliko dėl savo įsipareigojimų Europos Sąjungai, tai, žiūrint iš asmens pozicijų, jo teisės būtų apgintos ir valstybė būtų įpareigota elgtis pagal Konvencijos nuostatas.

*Sprendimas* yra individualaus pobūdžio teisiškai įpareigojantis EB teisės aktas. Jei asmens teisės pažeidžia tiesiogiai jam priimtas EB sprendimas, jis pagal EB sutarties 230 str. 4 dalį gali tokį sprendimą per du mėnesius nuo paskelbimo arba nuo tada kai sužinojo apie priimtą sprendimą, apskųsti jį Teisingumo Teismui. Teismas gali priimti vieną iš sprendimų:

1. sprendimas pažeidžia žmogaus teises ir yra neteisėtas, todėl pagal EB sutarties 233 str. institucija, priėmusi tokį sprendimą turi jį pakeisti;
2. sprendimas yra teisėtas ir nepažeidžia žmogaus teisių. Pagal dabar galiojančią EB teisę asmuo nebeturi kur daugiau skųsti tokio sprendimo.

Išanalizavus galimybę asmeniui ginti savo teises, kurias galimai pažeidžia Europos Sąjungos dokumentai arba jų pagrindu priimti nacionaliniai teisės aktai, galima daryti išvadą, kad, jei teisės pažeidžiamos nacionaliniais teisės aktais, tai asmens teises gali apginti tiek Liuksemburgo teismas, preliminariu nutarimu išaiškindamas kaip Europos Sąjungoje yra

---

<sup>69</sup> EŽTT byla *Bosphorus hava yollari turizm ve ticaret anonim sirketi v. Ireland*. No. 45036/98, judgment of 30 june, 2005

traktuojamos tam tikros teisės, tiek ir Strasbūro teismas, kuris gali priimti skirtingą sprendimą, nei Liuksemburgo teismas, ir nurodyti, kad valstybė pažeidė Konvencijoje įtvirtintas pagrindines teises. Šioje situacijoje galima sakyti, kad asmuo gali pasinaudoti iš jurisdikcijų pliuralizmo išplaukiančiomis galimybėmis ir dėl to paties nacionalinio teisės akto ar veiksmo gauti dviejų tarptautinių teismų išvadas.

Kitokia situacija yra su tais Europos Sąjungos teisės aktais, kurie yra tiesiogiai veikiantys bei nereikalaujantys papildomų valstybės narės veiksmų. Šių teisės aktų atitikimą žmogaus teisėms gali tikrinti tik Liuksemburgo teismas, tuo tarpu Strasbūro teismui tiesiogiai jų negalima skųsti, nes Europos Sąjunga kaip vienetas nėra prisijungusi prie Konvencijos ir nėra pripažinusi Strasbūro teismo jurisdikcijos. Šiuo požiūriu, esama žmogaus teisių apsaugos sistema vertintina kaip turinti trūkumų, kadangi nėra atliekamas išorinis ES teisės aktų įvertinimas atitikimo žmogaus teisėms požiūriu. Mūsų nuomone, išorinė kontrolė leistų išvengti skirtingo tam tikrų teisių interpretavimo, sąlygoto kitokių, ne tik veiksmingos žmogaus teisių apsaugos, motyvų.

### 3.2. Žmogaus teisių apsaugos mechanizmas Sutartyje dėl Konstitucijos Europai – ar išsprendžiamos dabar esančios pagrindinių teisių apsaugos problemos?

Sutartyje dėl Konstitucijos Europai, kad ir koks būtų šio dokumento tolesnis likimas, galima išvelgti tendencijas dėl tolesnės žmogaus teisių apsaugos politikos.

Vienas svarbiausių pokyčių žmogaus teisių apsaugos srityje, numatytų Konstitucijoje Europai – prielaidų sudarymas Europos Sąjungai prisijungti prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, kas iki šiol, pasak Europos Teisingumo Teismo, buvo neįmanoma, kadangi Sutartyse nebuvo numatytos tokios galimybės: „pagal galiojančią Bendrijų teisę Bendrija neturi kompetencijos prisijungti prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos“<sup>70</sup>. Teismas rėmėsi tuo, kad Bendrijoje egzistuoja suteiktų galių doktrina, t.y. kad Bendrija veikia tik tokiose ribose, kuriose jai valstybės narės suteikė kompetenciją. Kadangi Sutartyse nebuvo jokių nei tiesioginių, nei netiesioginių nuorodų į tai, kad Bendrija yra įgaliota veikti žmogaus teisių apsaugos srityje, Teismas ir padarė minėtą išvadą, kad norint prisijungti prie Konvencijos reikia keisti Bendrijų steigimo sutartis. A.O'Neill stebisi, kodėl Teisingumo Teismas, iš esmės traktuodamas Konvencijoje įtvirtintas teises kaip bendruosius Bendrijos teisės principus, taip griežtai pasisako dėl siekio Europos Sąjungai prisijungti prie šios Konvencijos ir formaliai padaryti ją savo teisinės sistemos dalimi. Autorius mano, kad galima išvelgti Teismo baimę dėl poveikio, kurį padarytų prisijungimas prie Konvencijos centrinėms ES

institucijoms, įskaitant ir patį Teismą. Priklausymas Konvencijos sistemai, Teisingumo Teismą lyg ir išstuntų iš teismo, duodančio Europos Sąjungoje galutinį išaiškinimą dėl žmogaus teisių apsaugos, pozicijos.<sup>71</sup> Iš tiesų, tokia Teismo baimė nėra be pagrindo – juk dabar Teisingumo Teismas, kaip aukščiausias teismų hierarchijoje, laikomas autoritetu aiškinant visas su Europos Sąjunga susijusias teisės normas. Prisijungus prie Konvencijos ir pripažinus Strasbūro teismo jurisdikciją, tuo pačiu tektų pripažinti ir kito autoritetingo teismo atsiradimą teismų sistemoje, tegul ir tik šakinio – tikrinančio ar nepažeidžiamos žmogaus teisės. Natūralu, kad Teisingumo Teismas baiminasi galimos Strasbūro teismo konkurencijos ir to, kad pastarajam padarius išvadą, jog Teisingumo Teismas neteisingai išaiškino Konvencijoje įtvirtintą teisę, kristų Liuksemburgo teismo autoritetas institucijų, valstybių narių ir asmenų akyse. Tačiau vis dėlto, autorės nuomone, reikia žiūrėti ne į vienos ar kitos institucijos poreikius ar baimes – prisijungimas prie Konvencijos svarstomas ne dėl to, kad būtų sumenkintas Liuksemburgo teismo autoritetas – svarbiausias tikslas yra veiksmingai apsaugoti žmogaus teises, pasitelkiant efektyviai veikiančią mechanizmą. Generalinis Advokatas Jacobs pateikia tokią nuomonę dėl galimų neigiamų pasekmių, prisijungus prie Europos Tarybos rėmuose veikiančios žmogaus teisių apsaugos sistemos: „Teisingumo Teismo sprendimais turi vadovautis valstybių narių teismai. Kitaip visa Europos Sąjungos esmė būtų pavojuje. Nesu tikras, kad valstybėms narėms sutikus, jog Teisingumo Teismo sprendimai būtų peržiūrimi Europos Žmogaus Teisių Teismo, nacionaliniai (pavyzdžiui – konstituciniai) teismai nesugalvos, kad ir jie gali kvestionuoti Teismo sprendimus. Taip pat neaišku, ar tai nesukurtų dar didesnio teisinio netikrumo dėl esamos jurisprudencijos dabartinėje sistemoje.“<sup>72</sup> Ši Generalinio Advokato nuomonė yra iš dalies panaši į A.O'Neill išsakytą. Advokatas baiminasi, kad Strasbūro teismui priėmus kitokį sprendimą nei Liuksemburgo teismas, pastarojo autoritetas sumažėtų ir tuo pagrindu nacionaliniai aukščiausieji teismai vėl pradėtų „kelti galvas“ ir diskutuoti dėl kitų Teisingumo Teismo priimamų sprendimų, nebūtinai susijusių su žmogaus teisėmis. Tačiau, mūsų manymu, esant aiškiai teismų hierarchijai, tokio pobūdžio diskusijos tarp nacionalinių ir ES teismų yra daugiau teorinės ir visiems būtų pravartu suprasti savo vietą šioje sistemoje. Juk jeigu valstybės narės pripažįsta Teisingumo Teismo jurisdikciją ir įsipareigoja vykdyti jo sprendimus, tai nacionalinių teismų ambicijos nepaklusti gali būti vertinamos kaip tarptautinių įsipareigojimų pažeidimas. Žinoma, praktikoje yra pasitaikę bylų, kuriose nacionaliniai teismai niekaip nenorėjo pripažinti Teisingumo Teismo sprendimų, tačiau, mūsų nuomone, esant ir taip sudėtingai sistemai, teisinio aiškumo labai reikėtų griežtai laikytis numatytų procedūrų ir įsipareigojimų.

---

<sup>70</sup> Opinion 2/94, (1996), ECR I-1759

<sup>71</sup> O'Neill, A. Plurality in Practice: The Challenge for the National Legal Practitioner. // Konferencijos „Litigating Fundamental Rights in the European Union“ medžiaga, 2005 birželio 2-3 d.

Kalbant apie antrąją Generalinio Advokato Jacobs mintį, kad Konvencijos mechanizmo įtraukimas į ES teisę galimai įneštų daugiau teisinio netikrumo dėl dabartinės Teisingumo Teismo jurisprudencijos, tai galima atsakyti tik tiek, kad Teisingumo Teismas, kaip beje ir Strasbūro teismas, nėra įpareigoti laikytis savo precedentų, todėl jiems paliekama laisvė keisti savo poziciją. Tokia galimybė galbūt ir sudaro išpūdį, kad asmuo negali pasikliauti buvusiais precedentais ir tikėtis, kad jo byla bus išspręsta taip pat, kaip ankstesnioji. Tačiau daugumoje kontinentinės teisės valstybių teismai nėra saistomi savo precedentų, tačiau tokio pobūdžio klausimas nekyla. Asmuo byloje remiasi teisės aktais, argumentuotai pateikia savo motyvus ir tik po to remiasi panašiomis bylomis. Todėl Generalinio Advokato Jacobs baimę turbūt galima traktuoti kaip kylančią iš anglosaksų teisės sistemos, kurioje precedentai turi didesnę įtaką bylos baigčiai.

Europos Sąjungos prisijungimas prie Konvencijos bei Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisdikcijos pripažinimas Strasbūro teismo nepastatys teismų hierarchijoje aukščiau už Liuksemburgo teismą – Europos Teisingumo Teismas ir toliau liks aukščiausias Europos Sąjungos teisminis organas, panašus į valstybių nacionalinius paskutinės instancijos teismus, o Strasbūro teismas bus tik išorinis teismas ir ES teisinę tvarką veiks tik taip, kaip dabar veikia valstybių narių nacionalinę tvarką – užtikrins, kad teisės aktai nepažeistų Konvencijoje įtvirtintų teisių. Mūsų manymu, Strasbūro teismo atliekama išorinė kontrolė ne pakenktų Europos Sąjungos teisei tvarkai, o tik ją sustiprintų, nes nepriklausomo organo atliekama priežiūra tik suteiktų ES teisei dar daugiau legitimumo bei valstybių pripažinimo.

Europos Sąjungai prisijungus prie Konvencijos galima būtų išspręsti keletą dabar egzistuojančių teisinės žmogaus teisių apsaugos problemų. Tačiau prieš aptariant galimus trūkumų sprendimo variantus būtina pažymėti, kad Konstitucijoje Europai pats kreipimosi į Teisingumo Teismą bei ginčų nagrinėjimo nacionaliniuose teismuose mechanizmas išlieka toks pat, kaip ir dabar galiojančioje EB sutartyje.

Pirma problema, kurią išspręstų prisijungimas prie Konvencijos – Strasbūro teismas būtų įgalintas tikrinti ES reglamentų atitikimą žmogaus teisėms, įtvirtintoms Konvencijoje, ir priimti Europos Sąjungą įpareigojančius sprendimus, jei būtų nustatytas pagrindinių teisių pažeidimas. Visų pirma tai taikoma situacijai, kai asmuo dėl su juo konkrečiai ir tiesiogiai susijusio reglamento sulaukia nepalankaus Liuksemburgo teismo sprendimo. Šiuo metu Teisingumo Teismas yra galutinė instancija, tikrinanti tokio reglamento teisėtumą. Manytina, kad išorinė Strasbūro teismo kontrolė šiuo atveju suteiktų asmeniui daugiau galimybių apginti pažeistas teises, nes, jei Strasbūro teismas pripažintų, kad asmens teises, įtvirtintas Konvencijoje,

---

<sup>72</sup> Op. cit. O'Neill, A. Plurality in Practice: The Challenge for the National Legal Practitioner. // Konferencijos „Litigating Fundamental Rights in the European Union“ medžiaga, 2005 birželio 2-3 d.

pažeidžia Europos Sąjungos reglamentas ir iš jo išplaukiantys veiksmai, atsakomybė už tokį pažeidimą tektų Europos Sąjungai ir asmuo galėtų tikėtis, kad institucijos, kurios pažeidė jo teises, atlygins padarytą žalą. Tai išspręstų jau aptartą situaciją, kai dabartiniu metu nėra visiškai aišku, kaip Strasbūro teismas traktuoja valstybės narės atsakomybę už veiksmus, dėl kurių ši valstybė neturėjo veiksmų laisvės vykdydama savo tarptautinius įsipareigojimus Europos Sąjungai. Net jei ir būtų laikomasi nuomonės, kad valstybė vis dėlto yra atsakinga už pažeidimus, kylančius iš tarptautinei organizacijai perduotos kompetencijos srities, mūsų manymu, būtų teisinga, kad pati tarptautinė organizacija turėtų atlyginti žalą, atsiradusią dėl būtent jos teisės aktų ar veiksmų. Prisijungus prie Konvencijos, manome, kad ši problema būtų išsprendžiama, ir valstybės narės galėtų būti atleidžiamos nuo atsakomybės už tokius veiksmus, dėl kurių sprendimas priimtas Europos Sąjungos lygiu ir kurio valstybės negalėjo nevykdyti.

Taip pat Strasbūro teismui būtų galima skųsti asmeniui priimtą ES sprendimą, kurį Liuksemburgo teismas pripažino suderinamu su ES teise bei nepažeidžiančiu asmens teisių. Panašiai kaip ir susijusio su asmeniu reglamento atveju, Žmogaus Teisių Teismas būtų įgalintas atlikti išorinę tokių sprendimų kontrolę. Nustačius žmogaus teisių pažeidimą, ES institucija, priėmusi tokį sprendimą, būtų pripažinti atsakinga bei turėtų pakeisti arba panaikinti tokį teisės aktą. Todėl tokia jurisdikcijų pliuralizmo galimybė gali būti vertinama kaip suteikianti asmeniui daugiau galimybių apginti savo pažeistas teises.

Įdomi situacija susiklostytų dėl nacionalinio teisės akto ir juo įgyvendinamos direktyvos – jeigu asmuo, nacionaliniame teisme siektų apginti savo teises, kurias galimai pažeidžia nacionalinis teisės aktas, įgyvendinantis Europos Sąjungos direktyvą, o iš Liuksemburgo teismo preliminaraus nutarimo išaiškinimo būtų konstatuojama, kad nacionalinis teisės aktas teisingai įgyvendina direktyvą ir atitinka joje keliamus tikslus, tai galima daryti prielaidą, kad asmens teises galimai pažeidžia ne tik valstybės narės įgyvendinantis teisės aktas, tačiau taip pat ir direktyva. Manome, kad gavus Teisingumo Teismo išaiškinimą dėl direktyvos ir nacionalinio teisės akto suderinamumo, asmuo turėtų teisę Strasbūro teismui skųsti tiek valstybę narę dėl jos nacionalinio teisės akto, tiek ir Europos Sąjungą dėl jos direktyvos. Tuo atveju, jei Žmogaus Teisių Teismas priimtų sprendimą, kad asmens teisės buvo pažeistos, manytina, kad atsakomybė turėtų kilti Europos Sąjungai, nes Liuksemburgo teismas jau būtų išsakęs savo nuomonę dėl nacionalinio teisės akto suderinamumo su direktyva. Taigi po Strasbūro teismo nepalankaus sprendimo, Europos Sąjunga turėtų pakeisti ar panaikinti savo direktyvą, atitinkamai ir valstybės narės turėtų prisitaikyti su šią direktyvą įgyvendinančiais nacionaliniais teisės aktais. Todėl galima teigti, kad ir šiuo atveju jurisdikcijų pliuralizmas prisidėtų prie efektyvios žmogaus teisių apsaugos.

Europos Sąjungos prisijungimas prie Konvencijos be jau aptartų atsakomybės problemos sprendimų taip pat galimai sustiprintų Strasbūro ir Liuksemburgo teismų bendradarbiavimą ir taip būtų sumažinta tikimybė, kad šių teismų praktika skirsis aiškinant tam tikrų teisių turinį. Tokią išvadą leidžia daryti prielaida, kad Strasbūro teisme būtų ir ES teisėjas, kuris pateiktų ES teisės, kaip specifinės teisės, išaiškinimus bei dalyvautų sprendžiant bylas, susijusias su ES teise.

Apibendrinant Sutartyje dėl Konstitucijos Europai numatytą pagrindinių teisių apsaugos sistemą, kurios ašimi reikėtų laikyti Europos Sąjungos prisijungimą prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, galima daryti išvadą, kad Europos Sąjungai pripažinus Strasbūro teismo jurisdikciją būtų maksimaliai išnaudotas jurisdikcijų pliuralizmas efektyviai žmogaus teisių apsaugai Europos Sąjungos rėmuose ir išspręstos dabar problemų keliančios dilemos dėl atsakomybės pasidalijimo tarp valstybių narių ir pačios Europos Sąjungos.

## IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Europos Bendrijų steigimo sutartyse nenumačius žmogaus teisių apsaugą reglamentuojančių nuostatų ir siekiant įtvirtinti Bendrijos teisės aktų viršenybę nacionalinės valstybių narių teisės atžvilgiu, buvo būtina pagrindines teises išvesti kaip bendruosius Bendrijos teisės principus.
2. Nesant kodifikuoto pagrindinių teisių, užtikrinamų Europos Sąjungoje, katalogo, buvo sudėtinga nuspėti, kokios konkrečiai teisės ir kokia apimtimi yra garantuojamos. Tačiau, net ir pasirašius Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, dėl jos teisiškai neįpareigojančio statuso negalima teigti, kad žmogaus teisių apsaugos efektyvumas padidėjo – šaltinių pliuralizmas tik sudaro prielaidas efektyviai pagrindinių teisių apsaugai, tačiau jos negarantuoja.
3. Į Chartiją yra perkeltos visos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatos – kai kurioms suteikiant tokį patį turinį ir apimtį kaip ir Konvencijoje, kitų turinys dėl Europos Sąjungos specifikos yra platesnis. Taip pat Chartijoje yra ir Konvencijoje neįtvirtintų teisių, todėl daroma išvada, kad Chartija suteikia platesnę apsaugą nei Konvencija. Kadangi visos Konvencijos nuostatos yra perkeltos į Chartiją, tai šaltinių požiūriu Europos Sąjungai nėra būtina prisijungti prie Konvencijos.
4. Veiksmų ir teisės aktų atitikimą pagrindinėms teisėms šiuo metu tikrina tiek Liuksemburgo, tiek Strasbūro teismas. Tačiau tol, kol Europos Sąjunga nėra prisijungusi prie Konvencijos ir pripažinusi Strasbūro teismo jurisdikcijos, Liuksemburgo teismas nėra įpareigotas laikytis Strasbūro teismo pateikiamų pagrindinių teisių išaiškinimų ir kartais tam tikros teisės yra aiškinamos skirtingai. Esant dabartinei situacijai, asmuo, gali išnaudoti jurisdikcijų pliuralizmą tik dėl nacionalinių teisės aktų, kurie patenka į Bendrijos teisės taikymo sritį, ir tiesiogiai veikiančių Europos Sąjungos teisės aktų, nes tik juos gali skųsti Strasbūro teismui, prieš tai išnaudojęs visas vidaus gynybos priemones. Europos Sąjungai prisijungus prie Konvencijos, Strasbūro teismas galėtų tikrinti ir kitų Europos Sąjungos teisės aktų ar jų pagrindu priimtų sprendimų atitikimą žmogaus teisėms, todėl ši sistema leistų efektyviau ginti pagrindines teises.



## LITERATŪROS SĄRAŠAS

### **Teisės aktai:**

1. Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija). Oficialusis leidinys C325 2002 12 24
2. Sutartis dėl Konstitucijos Europai. Oficialusis leidinys C 310, 2004 12 16
3. Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutartis (suvestinė redakcija). Oficialusis leidinys C325, 2002 12 24
4. Deklaracijos dėl Konstitucijos nuostatų. Oficialusis leidinys C 310/420, 2004 12 16

### **Europos Teisingumo Teismo bylos:**

1. Byla 1/58 *Stork & Cie. v. ECSC High Authority* [1959] ECR 43
2. Byla 29/69 *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419
3. Byla 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125
4. Byla 4/73 *Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v. Commission* [1974] ECR 491
5. Byla 5/88 *Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* [1989] ECR 2609
6. Byla 260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas* [1991] ECR I-02925
7. Byla C-299/95 *Friedrich Kremzow v. Austrian State* [1997] ECR I-2629
8. Byla C-173/99 *BECTU* [2001] ECR I-04881
9. Sujungtos bylos C-122/99 ir C-125/99, *D and Suede v. Council* [2001] ECR I-04319
10. Byla C-270/99, *Z. v. Parliament*
11. Byla T-54/99 *max-mobil v. Commission* [2002] ECR II-00313
12. Byla T-177/01 *Jego Quere v. Commission* [2002] ECR II-02365
13. Byla 325/85 *Ireland v. Commission* [1987] ECR 5041
14. Sujungtos bylos 46/87 ir 227/88 *Hoechst* [1989] ECR 2859
15. Byla 374/87 *Orkem v. Commission* [1989] ECR 3283
16. Byla 283/81 *CILFIT v. Ministero della Sanita* [1982] ECR 3415

### **Europos Žmogaus Teisių Teismo bylos:**

1. EŽTT byla *Niemetz v. Germany*, No. 13710/88, Judgment of 16 December, 1992
2. EŽTT byla *Funke v. France*. No. 10828/84, Judgment of 25 February, 1993
3. EŽTT byla *Bosphorus hava yollari turizm ve ticaret anonim sirketi v. Ireland*. No. 45036/98, judgment of 30 June, 2005
4. EŽTT byla *Matthews v. United Kingdom*, No. 24833/94, judgment of 18 February 1999

5. EŽTT byla *Pafitis and others v. Greece*, No. 163/1996/782/983, judgment of 26 February 1998

#### **Kiti dokumentai:**

1. Europos Konvento 2002 m. birželio 18 d. dokumentas CONV 116/02// <http://www3.lrs.lt/c-bin/eu/getfmt?C1=w&C2=30122>
2. Opinion 2/94, (1996), ECR I-1759
3. 2005 4 27 Komisijos komunikatas COM (2005) 172 galutinis Pagrindinių teisių chartijos laikymasis Komisijos teisės aktų pasiūlymuose. Nuolatinės ir griežtos kontrolės metodologija// [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2005/com2005\\_0172lt01.doc](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2005/com2005_0172lt01.doc)
4. Teisingumo Teismo teisminės veiklos statistika // <http://curia.europa.eu/lt/instit/presentationfr/rapport/stat/st05cr.pdf>

#### **Specialioji literatūra:**

1. Anciuvienė, M. Bendrieji teisės principai ir žmogaus teisių apsauga Europos Sąjungoje // Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. Vilnius: Justitia, 2002.
2. Callewaert, J. The Privilege against Self-Incrimination in European Law. An Illustration of the Impact of the Plurality of Courts and Legal Sources on the Protection of Fundamental Rights in Europe. // Konferencijos „Litigating Fundamental Rights in the European Union“ medžiaga, 2005 birželio 2-3 d.
3. Carozza, P. The member states // The European Union Charter of Fundamental Rights. Hart publishing, 2004.
4. Coppel, J., O'Neill, A. The European Court of Justice: Taking Rights Seriously? (1992) 29 CMLRev.
5. De Witte, B. The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights // The EU and Human Rights. Oxford university Press, 1999
6. Fischbach, M. The European Convention on Human Rights and the European Union Charter of Fundamental Rights - complementary or competing? // <http://www.coe.int/T/e/com/files/events/2002-09-Symposium-Judges/Fischbach.asp#TopOfPage>
7. Jacobs, A.T.J.M. The Fences Surrounding the Charter of Fundamental Rights in the New European Constitution // <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/ctld/colloquia/190105.pdf>

8. Katuoka, S. Europos Sąjunga ir žmogaus teisės//Vilnius: Jurisprudencija, 2003, t. 44(36)
9. Katuoka, S. ES konstitucinės sutarties projektas ir žmogaus teisės //Vilnius: Jurisprudencija, 2004. t. 58(50)
10. Liisberg, J.B. Does the EU Charter of Rights Threaten the Supremacy of Community Law? //Jean Monnet Working Paper 4/01.  
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010401.rtf>
11. Norkus, R., Prapiestytė, D., Valančius, V. *Procesas Europos Bendrijų Teisingumo teisme: preliminarus nutarimas*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004
12. O’Neill, A. Plurality in Practice: The Challenge for the National Legal Practitioner. // Konferencijos „Litigating Fundamental Rights in the European Union“ medžiaga, 2005 birželio 2-3 d.
13. Reich, N. Judge-made 'Europe a la carte': Some Remarks on Recent Conflicts between European and German Constitutional Law Provoked by the Banana Litigation // European Journal on International Law, No. 7 (1996).  
<http://www.ejil.org/journal/Vol7/No1/art6.html>
14. Spielmann, D. Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities // The EU and Human Rights. Oxford University Press, 1999
15. Weiler, J.H.H., Lockhart, N.J.S. “Taking rights seriously” Seriously: The European Court and Its Fundamental Rights Jurisprudence. (1995) 32 CMLRev.
16. Young, A.L. The Charter, Constitution and Human Rights: is this the Beginning or the End for Human Rights Protections by Community Law? //European Public Law. Vol. 11, Issue 2, Kluwer Law International, 2005

## SANTRAUKA

Šiame magistro baigiamajame darbe analizuojama žmogaus teisių apsaugos sistema Europos Sąjungoje. Pirmoje darbo dalyje trumpai aptariamos pagrindinių teisių apsaugos mechanizmo istorinės prielaidos ir poreikis užtikrinti žmogaus teisių apsaugą. Toliau analizuojamas Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos santykis bei keliamas klausimas, ar pagrindinių teisių šaltinių pagausėjimas reiškia ir žmogaus teisių apsaugos efektyvumo padidėjimą. Prieinama išvados, kad į Chartiją perkėlus visas Konvencijos nuostatas, o taip pat įtraukus joje nenumatytas teises, Chartija suteikia platesnę žmogaus teisių apsaugą, tačiau dėl jos teisiškai neprivalomo statuso kol kas reikšmingai neprisideda prie geresnės žmogaus teisių apsaugos.

Trečioji darbo dalis skirta teisminiam pagrindinių teisių užtikrinimo mechanizmui – analizuojama dabartinė teisių apsaugos sistema bei svarstoma, ar Europos Sąjungai prisijungus prie Konvencijos būtų užtikrinama efektyvesnė pagrindinių teisių apsauga. Daroma išvada, kad šiuo metu Liuksemburgo teismas nėra saistomas Strasbūro teismo sprendimų, todėl atsiranda skirtingo tam tikros teisės turinio ir apimties aiškinimo galimybė. Asmuo gali išnaudoti jurisdikcijų pliuralizmą tik dėl nacionalinių teisės aktų, kurie patenka į Bendrijos teisės taikymo sritį arba tiesiogiai veikiančių Europos Sąjungos teisės aktų, nes tik juos gali skųsti Strasbūro teismui, prieš tai išnaudojęs visas vidaus gynybos priemones. Europos Sąjungai prisijungus prie Konvencijos Strasbūro teismas galėtų tikrinti ir kitų Europos Sąjungos teisės aktų ar jų pagrindu priimtų sprendimų atitikimą žmogaus teisėms, todėl ši sistema leistų efektyviau ginti pagrindines teises.

## SUMMARY

In this paper the author analyses the system of human rights protection in the European Union. The first part of the work briefly discusses the historical background of fundamental rights protection in the EU and the need for human rights protection. Afterwards the author compares the European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms with the European Union Charter of Fundamental Rights. The question is raised whether plurality of human rights sources guarantees better protection of those rights. The conclusion is reached that although all the rights of the Convention are incorporated into the Charter and even more rights are included, the declaratory status of this document does not enable it to contribute significantly to better human rights protection.

In the third part of the paper the system of judicial protection of fundamental rights is analyzed. The author evaluates the efficiency of existing human rights protection mechanism in the EU and the probability of better human rights protection in case the EU joined the European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It is discussed what kind of judicial system would most effectively protect fundamental rights within the European Union. The conclusion reached is that in recent situation the Luxembourg court is not bound by the jurisprudence of the Strasbourg court therefore the conflicts of jurisprudence may arise. A person may use the existing plurality of jurisdiction only when national legislature or EU acts that are directly implemented are questioned. Only such acts can be reviewed by the Strasbourg court. In the case of the EU accession to the Convention, there would be a possibility to review all the legislature of EU and this system would be more efficient in human rights protection in the European Union.