



PAGRINDINIŲ TEISIŲ APSAUGA EUROPOS SĄJUNGOJE

Europos Sąjunga grindžiama šiomis Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje nurodytomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises. Siekiant užtikrinti, kad paminėtos vertybės būtų gerbiamos, nustatytas ES mechanizmas, padedantis nustatyti šiurkščius pažeidimus ar aiškų šiurkštaus pažeidimo pavojų valstybėje narėje. Jis neseniai panaudotas pirmą kartą. ES taip pat privalo laikytis Pagrindinių teisių chartijos, kurioje išvardytos teisės, kurias Europos Sąjunga ir valstybės narės privalo gerbti įgyvendindamos ES teisę. ES taip pat įsipareigojo prisijungti prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos.

NUO TEISMINĖS PAGRINDINIŲ TEISIŲ APSAUGOS IKI KODIFIKACIJOS SUTARTYSE

Europos Bendrijos (dabar Europos Sąjunga) pirmiausia buvo įsteigta kaip iš esmės į ekonominę veiklą orientuota tarptautinė organizacija. Todėl nebuvo akivaizdus poreikio sukurti aiškias taisykles, susijusias su pagarba pagrindinėms teisėms, kurios ilgą laiką nebuvo nurodytos Sutartyse ir kurios vis tiek buvo laikomos garantuotomis pagal 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (EŽTK), kurią pasirašė valstybės narės.

Tačiau Europos Sąjungos Teisingumo Teismui paskelbus Europos teisės tiesioginio veikimo (žr. [1.2.1](#)) ir viršenybės principus, kai kurie nacionaliniai teismai pradėjo reikšti susirūpinimą dėl tokios teismų praktikos galimo poveikio konstitucinių vertybių, pavyzdžiui, pagrindinių teisių, apsaugai. Europos teisei tapus viršesne ir už valstybių vidaus konstitucinę teisę, būtų įmanoma pažeisti pagrindines teises. Atsižvelgdami į šią teorinę riziką, Vokietijos konstitucinis teismas ir Italijos konstitucinis teismas 1974 m. priėmė sprendimus, pagal kuriuos įtvirtino savo teisę peržiūrėti Europos teisės aktus siekiant užtikrinti jų suderinamumą su konstitucinėmis teisėmis (bylos *Solange I* ir *Frontini*). To paskatintas Europos Sąjungos Teisingumo Teismas savo praktika patvirtino pagarbos pagrindinėms teisėms principą, nes nurodė, jog Sutartimis taip pat saugomos pagrindinės teisės, kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų kaip bendrų Bendrijos teisės principų [*Stauder prieš Ulmo miestą*, C-29/69; sprendimas byloje C-11/70)

ES kompetencijos sritims laipsniškai plintant į politikos kryptis, kuriomis daromas tiesioginis poveikis pagrindinėms teisėms, pavyzdžiui, teisingumo ir vidaus reikalų (TVR), ir kurios vėliau tapo visaverte laisvės, saugumo ir teisingumo erdve, Sutartys



buvo pakeistos siekiant ES įtvirtinti pagrindinių teisių apsaugą. Maastrichto sutartyje įtraukta nuoroda į EŽTK ir bendras valstybių narių konstitucines tradicijas kaip bendruosius ES teisės principus. Amsterdamo sutartyje patvirtinti Europos principai, kuriais grindžiama ES (Lisabonos sutartyje jie nurodyti kaip vertybės, vėliau išvardytos ES sutarties 2 straipsnyje), taip pat sukurta procedūra pagal kurią valstybei narei šturkščiai ir nuolat pažeidžiant pagrindines teises, sustabdomas Sutartyse numatytų jos teisių taikymas. Pagrindinių teisių chartijos parengimas ir jos įsigaliojimas kartu su Lisabonos sutartimi yra naujasi kodifikacijos proceso pokyčiai, kuriais siekiama užtikrinti pagrindinių teisių apsaugą ES.

ES PRISIJUNGIMAS PRIE EUROPOS ŽMOGAUS TEISIŲ IR PAGRINDINIŲ LAISVIŲ APSAUGOS KONVENCIJOS (EŽTK)

Kadangi EŽTK yra pagrindinė Europos pagrindinių teisių apsaugos priemonė, prie kurios prisijungė visos valstybės narės, EB prisijungimas prie EŽTK buvo logiškas sprendimas siekiant susieti EB su pagrindinių teisių įsipareigojimais. Europos Komisija jau ne kartą (1979 m., 1990 m., 1993 m.) pateikė pasiūlymą dėl EB prisijungimo prie EŽTK. Paprašytas pateikti nuomonę šiuo klausimu, Teisingumo Teismas 1996 m. priėmė savo nuomonę Nr. 2/94, kurioje nurodė, kad Sutartyje nėra numatytos EB kompetencijos nustatyti su žmogaus teisėmis susijusias taisykles arba sudaryti tarptautines konvencijas šioje srityje, todėl prisijungimas prie šios sutarties teisiškai neįmanomas. Ši padėtis pasikeitė įsigaliojus Lisabonos sutarties 6 straipsnio 2 daliai, kurioje numatyta, kad ES prisijungs prie EŽTK. Tai reiškia, kad su pagrindinių teisių laikymusi susijusiai ES veiklai, kaip ir jos valstybių narių atžvilgiu, bus taikoma ES nepriklausančio teisės subjekto, Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT), peržiūra. Po ES prisijungimo prie konvencijos ES piliečiai (taip pat trečiųjų valstybių piliečiai, esantys ES teritorijoje), remdamiesi konvencijos nuostatomis, galės tiesiogiai EŽTT apskųsti ES priimtus teisės aktus tokia tvarka, kokia jie apskundžia ES valstybių narių priimtus teisės aktus.

2010 m., įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, ES pradėjo derybas su Europos Taryba dėl Prisijungimo susitarimo projekto, kuris buvo baigtas rengti 2013 m. balandžio mėn. 2013 m. liepos mėn. Komisija paprašė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo priimti sprendimą dėl šio susitarimo suderinamumo su Sutartimis. 2014 m. gruodžio 18 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas pareiškė neigiamą nuomonę, kurioje nurodoma, kad susitarimo projektas galėtų neigiamai paveikti ES teisės ypatumus ir autonomiją (Nuomonė 2/13). Vyksta diskusijos, kaip išspręsti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo iškeltus klausimus ir tęsti derybas.

ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJA

Siekiant užtikrinti, kad teisės aktai ir politika atitiktų pagrindines teises, kartu su EB prisijungiant prie EŽTK numatyta „išoriniu“ tikrinimo mechanizmu, buvo reikalinga EB lygmeniu taikyti „vidaus“ tikrinimo mechanizmą, kad Europos Sąjungos Teisingumo Teismas galėtų atlikti išankstinę ir savarankišką teisminę patikrą. Kad būtų galima tai padaryti, buvo būtini konkretūs teisės aktai, skirti ES, todėl 1999 m. Kelne vykusiame



Europos Vadovų Tarybos susitikime buvo nuspręsta suformuoti konventą Pagrindinių teisių chartijos projektui parengti.

Chartiją 2000 m. Nicoje iškilmingai paskelbė Parlamentas, Taryba ir Komisija. Atlikus pakeitimus, Chartija vėl paskelbta 2007 m. Tačiau Chartija įgijo tiesioginį poveikį tik 2009 m. gruodžio 1 d. priėmus Lisabonos sutartį ir pagal ES sutarties 6 straipsnio 1 dalį tapo privalomu pirminių teisių šaltiniu.

Nors Chartija grindžiama EŽTK ir kitomis Europos ir tarptautinėmis priemonėmis, ji buvo įvairiopa novatoriška, pirmiausia todėl, kad ja draudžiama diskriminuoti, be kita ko, dėl negalios, amžiaus ir lytinės orientacijos, taip pat įtvirtinamos teisės į galimybę susipažinti su dokumentais, duomenų apsauga ir gerą administravimą bei kitos joje patvirtintos pagrindinės teisės.

Nors Chartijos taikymo sritis, viena vertus, gali būti labai plati, nes dauguma teisių, kurias ji pripažįsta, suteikiamos visiems, neatsižvelgiant į jų pilietybę ar statusą, kita vertus, pagal 51 straipsnį jos taikomos tik ES institucijoms ir įstaigoms, taip pat valstybėms narėms, kai jos įgyvendina ES teisę. Šia nuostata nubrėžiama riba tarp Chartijos, nacionalinių konstitucijų ir EŽTK taikymo sričių.

ES SUTARTIES 7 STRAIPSNYJE NURODYTAS MECHANIZMAS

Priėmus Amsterdamo sutartį buvo sukurtas naujas sankcijų mechanizmas, skirtas užtikrinti, kad ES valstybės narės gerbtų pagrindines teises, taip pat kitus Europos principus ir vertybes, pavyzdžiui, demokratiją ir teisinę valstybę, neapsiribojant ES kompetencija apibrėžtomis teisinėmis ribomis. Tai reiškia, kad, jei vertybės „nuolat ir šurkščiau pažeidžiamos“, ES suteikiama galimybė imtis intervencinių veiksmų tam tikrose srityse, kurios apskritai paliekamos valstybių narių kompetencijai. Panašų mechanizmą pirmą kartą pasiūlė EP savo 1984 m. ES sutarties teksto projekte. Nicos sutartyje įtrauktas prevencinis etapas, skirtas tiems atvejams, kai kyla aiškus šurkštaus ES vertybių pažeidimo pavojus valstybėje narėje. Šia procedūra buvo siekiama užtikrinti, kad pagrindinių teisių apsauga, taip pat demokratijos, teisinės valstybės ir mažumų teisių, įtrauktų į Kopenhagos kriterijus dėl naujų valstybių narių prisijungimo, apsauga vienodai galiotų po prisijungimo visoms valstybėms narėms.

Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 dalyje numatytas prevencinis etapas, kuriuo suteikiami įgaliojimai trečdaliui valstybių narių, Europos Parlamentui ir Komisijai inicijuoti procedūrą, pagal kurią Taryba 4/5 balsų dauguma gali nustatyti, kad yra „aiškus pavojus“, kad kuri nors valstybė narė gali šurkščiau pažeisti ES vertybes, skelbiamas Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje ir apimančias pagarbą žmogaus teisėms, žmogaus orumui, laisvei ir lygybei bei mažumoms priklausančių asmenų teisėms. Prieš priimant tokį nutarimą turi būti išklausa atitinkama valstybė narė, o EP turi išreikšti tam savo pritarimą dviejų trečdalių atiduotų ir jį sudarančių narių daugumai atstovaujančių balsų dauguma (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 354 straipsnio 4 dalis). Taryba taip pat gali teikti atitinkamai valstybei narei rekomendacijas. Šią procedūrą, kuri yra prevencinė, Komisija pastaruoju metu pradėjo taikyti Lenkijos atžvilgiu, o Europos Parlamentas – Vengrijos atžvilgiu.

Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 2 ir 3 dalyse numatytas sankcijų mechanizmas, kurį Komisija arba trečdalis valstybių narių (tačiau ne Europos Parlamentas) gali taikyti



šiuo atveju ir nuolatinio ES vertybių pažeidimo atveju, prieš tai pakvietę atitinkamą valstybę narę pateikti savo pastabas. Europos Taryba pažeidimo faktą vieningai nustato, gavusi Europos Parlamento pritarimą, tokia pat balsų dauguma, kaip ir prevencinio mechanizmo atveju. Europos Taryba gali nuspręsti laikinai sustabdyti tam tikras atitinkamos valstybės narės narystės teises, įskaitant balsavimo Taryboje teises, tačiau šiuo atveju priima sprendimą kvalifikuota balsų dauguma. Taryba gali nuspręsti pakeisti arba atšaukti sankcijas, priimdama tokį sprendimą kvalifikuota balsų dauguma. Atitinkama valstybė narė nedalyvauja Taryboje arba Europos Vadovų Taryboje vykdomame balsavime.

Siekdama pašalinti spragą tarp politiškai sunkaus Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio procedūrų (naudojamų situacijoms, nepatenkančioms į ES teisės aprėptį) ir pažeidimo nagrinėjimo procedūrų su ribotu poveikiu (naudojamų tam tikrose situacijose, patenkančiose į ES teisės aprėptį) taikymo, Komisija 2014 m. paskelbė komunikatą „Naujos ES priemonės teisei valstybei stiprinti“. Šiomis priemonėmis siekiama užtikrinti veiksmingą ir darnią teisinės valstybės apsaugą, kuri yra išankstinė pagarbos pagrindinėms teisėms prielaida tokiose situacijose, kai šioms teisėms kyla sisteminga grėsmė. Šios priemonės yra taikomos pirmiau nei Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnis ir jį papildo bei apima tris etapus: Komisijos vertinimas, t. y. struktūrinis dialogas tarp Komisijos ir valstybės narės ir, jei reikia, po jo – nuomonė dėl teisinės valstybės; Komisijos teikiama rekomendacija dėl teisinės valstybės; valstybės narės tolesni veiksmai vadovaujantis rekomendacija. Šios priemonės pastaruoju metu pirmą kartą buvo taikytos Lenkijos atžvilgiu.

KITOS ES PRIEMONĖS, SKIRTOS PAGRINDINIŲ TEISIŲ APSAUGAI

ES gali naudoti kitas priemones, skirtas pagrindinių teisių apsaugai.

Siūlydama naują teisėkūros iniciatyvą, Komisija atsižvelgia į jos suderinamumą su pagrindinėmis teisėmis, kuris nustatomas poveikio vertinimo būdu. Šį aspektą toliau nagrinėja Taryba ir Parlamentas. Be to, Komisija paskelbia metinę Pagrindinių žmogaus teisių chartijos taikymo ataskaitą, kurią nagrinėja ir aptaria Taryba, priimdama su šia ataskaita susijusias išvadas, ir Parlamentas, rengdamas savo metinį pranešimą dėl pagrindinių teisių padėties ES.

Igyvendinant Europos semestrą stebimos su pagrindinėmis teisėmis susijusios problemos, kurios gali būti aptartos konkrečiai šaliai skirtose rekomendacijose. Tiriamos sritys apima teisingumo sistemas (remiantis teisingumo rezultatų suvestine), taip pat negalią, socialines teises ir piliečių teises (atsižvelgiant į apsaugą nuo organizuotų nusikaltimų ir korupcijos). Bulgarijai ir Rumunijai taip pat taikomas bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas, kuris apima su pagrindinėmis teisėmis susijusius elementus.

Be to, pastaruoju metu Komisija pasiūlė Reglamentą dėl Sąjungos biudžeto apsaugos esant visuotinių teisinės valstybės principo taikymo valstybėse narėse trūkumų. Šis Reglamentas susieja ES lėšas su teisinės valstybės principo laikymusi. Priėmus šią priemonę, ja bus galima reikalauti atsakomybės iš valstybių narių, pažeidžiančių pagrindines teises.



Pažeidimo nagrinėjimo procedūra yra svarbi priemonė skiriant sankcijas dėl pagrindinių teisių pažeidimo ES. Ją galima taikyti nacionalinės teisės neatitikties ES teisei ir jos saugomoms žmogaus teisėms atvejais, atskirais ir tam tikrais atvejais (o 7 straipsnis taikomas tokioms situacijoms, kurios nepatenka į ES teisės taikymo sritį ir kurioms būdingi sistemingi ir nuolatiniai pagrindinių teisių pažeidimai).

Svarbus vaidmuo, atliekant pagrindinių teisių ES situacijos priežiūrą, tenka 2007 m. Vienoje įkurtai ES pagrindinių teisių agentūrai. Agentūros užduotis yra rinkti, analizuoti su pagrindinėmis teisėmis susijusią informaciją ir duomenis, atlikti jų sklaidą ir vertinimą. Ji taip pat atlieka mokslinius tyrimus ir analizę, skelbia metines ir temines ataskaitas dėl pagrindinių teisių.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamentas visada rėmė pagrindinių teisių laikymosi ir apsaugos ES stiprinimą. Jau 1977 m. Parlamentas, Taryba ir Komisija priėmė Bendrą pagrindinių teisių deklaraciją, kurioje šios trys institucijos įsipareigojo veikiančios pagal joms suteiktus įgaliojimus užtikrinti pagarbą pagrindinėms teisėms. 1979 m. Parlamentas priėmė rezoliuciją, kurioje siūloma Europos bendrijai prisijungti prie EŽTK.

1984 m. Europos Sąjungos steigimo sutarties projekte (žr. [1.1.2](#)) nurodyta, kad Sąjunga privalo ginti asmens orumą ir visiems jos jurisdikcijai priklausantiems asmenims užtikrinti pagrindines teises ir laisves, kylančias iš nacionalinių konstitucijų ir EŽTK bendrųjų principų. Jame taip pat buvo numatytas Sąjungos prisijungimas prie EŽTK. 1989 m. balandžio 12 d. rezoliucijoje Parlamentas paskelbė, kad jis priėmė Pagrindinių teisių ir laisvių deklaraciją^[1].

Nuo 1993 m. Parlamentas, remdamasis Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto pranešimais, kasmet rengia diskusijas ir priima rezoliuciją dėl pagrindinių teisių padėties ES. Be to, Parlamentas priėmė keletą rezoliucijų, kuriose aptariamos konkrečios problemos, susijusios su pagrindinių žmogaus teisių apsauga valstybėse narėse.

Parlamentas visada rėmė ES, kad ji turėtų savo teisių aktą, ir ragino, kad Pagrindinių teisių chartija būtų įpareigojanti.

Neseniai Parlamentas pateikė keletą pasiūlymų stiprinti pagrindinių teisių ES apsaugą, pasiūlydamas naujus mechanizmus ir procedūras, kuriais būtų galima pašalinti esamas spragas. Nuo 2012 m. Parlamentas įvairiose rezoliucijose ragino sukurti Kopenhagos komisiją ir Europos pagrindinių teisių politikos ciklą, išankstinio perspėjimo mechanizmą bei iššaldymo procedūrą, taip pat stiprinti Pagrindinių teisių agentūrą. Parlamento naujausiame dokumente šiais klausimais jis apjungė savo ankstesnius pasiūlymus ir paragino sukurti „ES demokratijos, teisinės valstybės ir pagrindinių teisių mechanizmą“, kuris būtų pagrįstas Sąjungos paktu, parengtu tarpinstitucinio susitarimo su Komisija ir Taryba forma. Šis mechanizmas apimtų metinės politikos ciklą, pagrįstą Komisijos ir ekspertų grupės parengtu ataskaitos projektu, o po jo – parlamentinius debatus ir priemones pavojui arba pažeidimams

[1]1989 m. balandžio 12 d. Europos Parlamento rezoliucija, kuria priimama Pagrindinių teisių ir laisvių deklaracija, OL Nr. C 120, 16.05.1989, p. 51.



nustatyti. Parlamentas taip pat paragino parengti naują susitarimo dėl ES prisijungimo prie EŽTK projektą ir Sutarties pakeitimus, pavyzdžiui, pašalinti Pagrindinių teisių chartijos 51 straipsnį, jį pakeisti Sąjungos teisių aktu ir pašalinti lygybei ir nediskriminavimui taikomą vieningumo reikalavimą^[2].

2018 m. Parlamentas priėmė rezoliuciją, palankiai vertinančią Komisijos sprendimą Lenkijos atžvilgiu pasinaudoti ES sutarties 7 straipsnio 1 dalimi^[3], taip pat rezoliuciją, pagal kurią Vengrijos atžvilgiu pradedama taikyti Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 dalies procedūra, pateikdama pagrįstą pasiūlymą Tarybai nustatyti, ar esama aiškaus pavojaus, kad šiurkščiai pažeidžiamos Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje nurodytos vertybės, ir pateikti Vengrijai šiuo atžvilgiu atitinkamas rekomendacijas^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[2]2016 m. spalio 25 d. Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl ES demokratijos, teisinės valstybės ir pagrindinių teisių mechanizmo sukūrimo (OL C 215, 19.6.2018, p. 162).

[3]2018 m. kovo 1 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Komisijos sprendimo pasinaudoti ES sutarties 7 straipsnio 1 dalimi dėl padėties Lenkijoje (Priimti tekstai, [P8_TA\(2018\)0055](#))

[4]2018 m. rugsėjo 12 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl pasiūlymo, kuriuo pagal Europos Sąjungos sutarties 7 straipsnio 1 dalį Taryba raginama nustatyti, ar esama aiškaus pavojaus, kad Vengrija šiurkščiai pažeidžia vertybes, kuriomis grindžiama Sąjunga (Priimti tekstai, P8 TA(2018) 0340).

