



## PAGRINDINIŲ TEISIŲ APSAUGA EUROPOS SĄJUNGOJE

Europos Sąjunga grindžiama šiomis Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) 2 straipsnyje nurodytomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisvė, demokratija, lygybė, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises. Siekiant užtikrinti, kad būtų paisoma šių vertybių, ES sutarties 7 straipsnyje aprašyti ES mechanizmas, padedantis nustatyti šiurkščius ir nuolatinius ES vertybių pažeidimus valstybėje narėje, ir galimos sankcijos. Toks mechanizmas neseniai panaudotas pirmą kartą. ES taip pat privalo laikytis Pagrindinių teisių chartijos, kurioje išvardytos teisės, kurias, įgyvendindamos ES teisę, privalo gerbti Europos Sąjunga ir valstybės narės. ES taip pat yra įsipareigojusi prisijungti prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos.

### NUO TEISMINĖS PAGRINDINIŲ TEISIŲ APSAUGOS IKI KODIFIKACIJOS SUTARTYSE

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

Vis dėlto, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (Teisingumo Teismas) patvirtino ES teisės tiesioginio veikimo ir viršenybės principus, tačiau atsisakė išnagrinėti, ar sprendimai atitinka valstybių narių nacionalinę ir konstitucinę teisę ([sprendimas byloje Stork, 1/58](#), [sprendimas byloje Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, sujungtos bylos 36, 37, 38–59 ir 40–59](#)), o kai kurie nacionaliniai teismai pradėjo reikšti susirūpinimą dėl tokios teismų praktikos galimo poveikio konstitucinių vertybių, pavyzdžiui, pagrindinių teisių, apsaugai. ES teisei tapus viršesne ir už valstybių vidaus konstitucinę teisę, taptų įmanoma pažeisti pagrindines teises. Atsižvelgdami į šią teorinę riziką, Vokietijos ir Italijos konstituciniai teismai 1974 m. priėmė sprendimus, kuriais įtvirtino savo teisę persvarstyti ES teisės aktus siekiant užtikrinti jų suderinamumą su konstitucinėmis teisėmis (bylos *Solange I* ir *Frontini*). To paskatintas Teisingumo Teismas, nuroydamas, jog pagrindinės teisės įtvirtintos bendruosiuose Bendrijos teisės principuose, kuriuos saugo Teisingumo Teismas, per savo praktiką patvirtino pagarbos pagrindinėms teisėms principą ([byla Stauder, 29–69](#)). Šiuos principus įkvėpė valstybės narės bendros konstitucinės tradicijos ([byla Internationale Handelsgesellschaft, 11–70](#)) ir tarptautinės sutartys, kuriomis saugomos žmogaus teisės ir kurias yra pasirašiusios valstybės narės ([byla Nold, 4–73](#)); viena



iš šių sutarčių yra Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ([byla Rutili, 36–75](#)).

Į ES kompetencijos sritis palaipsniui įtraukiant kitų kryptių politiką, kuriomis daromas tiesioginis poveikis pagrindinėms teisėms, pavyzdžiui, teisingumo ir vidaus reikalų (TVR) erdvėje, ir kurios vėliau tapo visaverte laisvės, saugumo ir teisingumo erdve, Sutartys buvo pakeistos siekiant ES įtvirtinti pagrindinių teisių apsaugą. Mastrichto sutartyje pateikiamos nuorodos į Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir bendras valstybių narių konstitucines tradicijas – pagrindinius ES teisės principus, o Amsterdamo sutartyje patvirtinami ES principai, kuriais grindžiama ES (Lisabonos sutartyje jie nurodyti kaip vertybės, vėliau išvardytos ES sutarties 2 straipsnyje), taip pat sukurta procedūra, pagal kurią, valstybei narei šurkščiai ir nuolat pažeidžiant pagrindines teises, sustabdomas Sutartyse numatytų jos teisių taikymas. Pagrindinių teisių chartijos parengimas ir jos įsigaliojimas kartu su Lisabonos sutartimi yra naujaisi 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. ir 1993 m.) teikė pasiūlymus dėl EB prisijungimo prie EŽTK. Paprašytas pateikti nuomonę šiuo klausimu, Teisingumo Teismas 1996 m. savo [nuomonėje Nr. 2/94](#) 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 sutarčiai, kurios 6 straipsnio 2 dalyje numatyta ES prievolė prisijunti prie EŽTK. Tai reiškia, kad su pagrindinių teisių laikymusi susijusių ES veiklą (kaip ir atitinkamą valstybių narių veiklą) galės vertinti ES nepriklausantis teisės subjektas – Europos Žmogaus Teisių Teismas (EŽTT). Po ES prisijungimo prie konvencijos ES piliečiai (taip pat trečiųjų valstybių piliečiai, esantys ES teritorijoje), remdamiesi EŽTK nuostatomis, galės tiesiogiai EŽTT apskųsti ES priimtus teisės aktus tokia pačia 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, jis buvo baigtas rengti 2013 m. balandžio mėn. 2013 m. liepos mėn. Komisija paprašė Teisingumo Teismo priimti sprendimą dėl šio susitarimo suderinamumo su Sutartimis. 2014 m. gruodžio 18 d. Teisingumo Teismas pareiškė neigiamą nuomonę, kurioje nurodoma, kad susitarimo projektas gali neigiamai paveikti ES teisės ypatumus ir autonomiją ([Nuomonė 2/13](#)). Vyksta diskusijos, kaip išspręsti Teisingumo Teismo iškeltus klausimus ir tęsti derybas.

## **ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJA**

Greta išorės patikros mechanizmo, nustatyto EB prisijungimo prie EŽTK atveju, jog būtų užtikrinta, kad teisės aktai ir politika atitiktų pagrindines teises, reikėjo sukurti EB



lygmens vidaus patikros mechanizmą, kad Teisingumo Teismas galėtų atlikti išankstinę ir savarankišką teisminę patikrą. Kad būtų galima tai padaryti, reikėjo konkrečių ES skirtų teisės aktų, todėl 1999 m. Kelne vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime buvo nuspręsta sušaukti 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 pirminės teisės šaltiniu.

Nors Chartija grindžiama EŽTK ir kitomis ES ir tarptautinėmis priemonėmis, ji buvo įvairiai 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 geras administravimas bei kitos joje nustatytos pagrindinės teisės.

Nors Chartijos taikymo sritis 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 STRAIPSNIS, TEISINĖS VALSTYBĖS PRINCIPŲ SISTEMA IR PERŽIŪROS CIKLAS**

Priėmus Amsterdamo sutartį buvo sukurtas naujas sankcijų mechanizmas, skirtas užtikrinti, kad ES valstybės narės gerbtų pagrindines teises, taip pat kitus ES principus ir vertybes, pavyzdžiui, demokratiją ir teisinę valstybę, neapsiribojant ES kompetencija apibrėžtomis teisinėmis ribomis. Tai reiškia, kad, jei vertybės „nuolat ir šturkščiai pažeidžiamos“, ES suteikiama galimybė imtis intervencinių veiksmų tose srityse, kurios apskritai paliekamos valstybių narių kompetencijai. Panašų mechanizmą pirmą kartą pasiūlė Parlamentas 1984 m. ES sutarties teksto projekte. Nicos sutartyje įtrauktas prevencinis etapas, skirtas tiems atvejams, kai kyla aiškus šturkštaus 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 stojimo į ES, apsauga po įstojimo vienodai galėtų visoms valstybėms narėms.

ES sutarties 7 straipsnio 1 dalyje numatytas prevencinis etapas, kuriuo suteikiami įgaliojimai trečdaliui valstybių narių, Europos Parlamentui ir Komisijai inicijuoti procedūrą, pagal kurią Taryba keturių penktadalių balsų dauguma gali nustatyti, kad yra „aiškus pavojus“, kad kuri nors valstybė narė gali šturkščiai pažeisti ES vertybes, skelbiamas ES sutarties 2 straipsnyje ir apimančias pagarbą žmogaus teisėms, žmogaus orumui, laisvei ir lygybei bei mažumoms priklausančių asmenų teisėms. Prieš priimant tokį sprendimą turi būti išklausa atitinkama valstybė narė, jai gali būti pateikiamos rekomendacijos, o Parlamentas turi duoti savo pritarimą dviejų trečdalių atiduotų ir absoliučiai jį sudarančių narių daugumai atstovaujančių balsų dauguma (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 354 straipsnio 4 dalis). Šią prevencinę procedūrą Komisija pastaruoju metu pritaikė Lenkijai, o Parlamentas – Vengrijai.



ES sutarties 7 straipsnio 2 ir 3 dalyse numatytas sankcijų mechanizmas, kurį Komisija arba trečdalis valstybių narių (tačiau ne Parlamentas) gali taikyti šiurkštaus ir nuolatinio ES vertybių pažeidimo atveju, prieš tai pakvietę atitinkamą valstybę narę pateikti savo pastabas. Europos Vadovų Taryba pažeidimo faktą vieningai nustato, gavusi Parlamento pritarimą, tokia pat balsų dauguma, kaip ir prevencinio mechanizmo atveju. Europos Vadovų Taryba gali nuspręsti laikinai sustabdyti tam tikras atitinkamos valstybės narės narystės teises, įskaitant balsavimo Taryboje teises, tačiau šiuo atveju sprendimas priimamas kvalifikuota balsų dauguma. Taryba gali nuspręsti pakeisti arba atšaukti sankcijas, tokį sprendimą vėl priimdama kvalifikuota balsų dauguma. Atitinkama valstybė narė nedalyvauja Taryboje arba Europos Vadovų Taryboje surengtame balsavime.

Siekdama pašalinti spragą tarp politiškai sunkaus ES 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 principų apsaugą, kuri yra išankstinė pagarbos pagrindinėms teisėms prielaida tokiose situacijose, kai šioms teisėms kyla sisteminga grėsmė. Šios priemonės yra taikomos pirmiau nei ES 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 ir valstybės narės tolesni veiksmai vadovaujantis rekomendacija. Šios priemonės pastaruoju metu pirmą kartą pritaikytos Lenkijai.

2019 m. liepos mėn. Komisija žengė dar toliau ir priėmė komunikatą „[Teisinės valstybės principo stiprinimas Sąjungoje. Veiksmų planas](#)“ (COM(2019)0343) bei pradėjo Teisinės valstybės peržiūros ciklą; jį sudaro metinė ataskaita dėl teisinės valstybės padėties valstybėse narėse stebėjimo, o tai yra tarpinstitucinio dialogo pagrindas. Šioje ataskaitoje aptariami nepriklausomų teismų užtikrinama teisminė apsauga, galių atskyrimas ir ES teisės vykdymas, taip pat korupcija, žiniasklaidos pliuralizmas ir rinkimai. Ataskaitoje taip pat aptariama galimybė plėsti ES teisingumo rezultatų suvestinę ir į ją įtraukti informaciją ne tik apie civilinį, bet ir apie baudžiamąjį ir administracinį procesus, galimybė įsteigti nacionalinių kontaktinių asmenų tinklą, siekiant rinkti informaciją ir užtikrinti dialogą su valstybėmis narėmis, taip pat galimybė išlaikyti dialogą su suinteresuotaisiais subjektais, įskaitant Europos Tarybos organus, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizaciją (ESBO), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizaciją (EPBO), teisinius tinklus ir NVO.

## **KITOS PAGRINDINIŲ TEISIŲ APSAUGOS ES PRIEMONĖS**

ES gali naudoti kitas turimas priemones, kuriomis siekiama apsaugoti pagrindines teises.

Siūlydama naują teisėkūros iniciatyvą, Komisija atsižvelgia į jos suderinamumą su pagrindinėmis teisėmis, kuris nustatomas atliekant poveikio vertinimą. Šį aspektą toliau taip pat nagrinėja Taryba ir Parlamentas. Be to, Komisija skelbia metinę



Pagrindinių žmogaus teisių chartijos taikymo ataskaitą, kurią nagrinėja ir aptaria Taryba, priimdama su šia ataskaita susijusias išvadas, ir Parlamentą, rengdamas savo metinį pranešimą dėl pagrindinių teisių padėties ES. Nuo 2014 m. Taryba taip pat surengė metinį visų valstybių narių dialogą, vykstantį Taryboje, kuriuo siekiama skatinti ir užtikrinti teisinės valstybės principo laikymąsi, kiekvienais metais dėmesį skiriant įvairioms temoms. Įgyvendinant 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 pateikė pasiūlymą dėl [reglamento 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, bus galima reikalauti atsakomybės iš valstybių narių, pažeidžiančių pagrindines teises.

Pažeidimo nagrinėjimo procedūra yra svarbi priemonė skiriant sankcijas už pagrindinių teisių pažeidimus ES. Šią procedūrą galima pradėti, kai atskirais ir tam tikrais atvejais nacionalinė teisė neatitinka ES teisės ir ja saugomų pagrindinių teisių (7 straipsnis taikomas toms situacijoms, kurios nepatenka į ES teisės taikymo sritį ir kurioms būdingi sistemingi ir nuolatiniai pagrindinių teisių pažeidimai).

Svarbus vaidmuo stebint pagrindinių teisių laikymosi padėtį ES tenka 2007 m. Vienoje įkurtai [ES pagrindinių teisių agentūrai \(FRA\)](#). Agentūrai yra pavesta rinkti, analizuoti, skleisti ir vertinti su pagrindinėmis teisėmis susijusią informaciją ir duomenis. Agentūra taip pat atlieka mokslinius tyrimus ir apklausas, skelbia metines ir temines ataskaitas dėl pagrindinių teisių.

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamentas visada rėmė idėją stiprinti pagrindinių teisių laikymąsi ir apsaugą. Jau 1977 m. Parlamentas kartu su Taryba ir Komisija priėmė [Bendrą pagrindinių teisių deklaraciją](#), kurioje šios trys institucijos įsipareigojo, veikdamos 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](#) 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. Dokumente taip pat buvo numatytas Sąjungos prisijungimas prie EŽTK. [1989 m. balandžio 12 d. rezoliucijoje](#) Parlamentas paskelbė, kad jis priėmė Pagrindinių teisių ir laisvių deklaraciją.

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 aptariami su pagrindinių žmogaus teisių apsauga valstybėse narėse susiję konkretūs klausimai.





Parlamentas visada rėmė ES, kad ji turėtų savo teisių aktą, ir ragino nustatyti, kad Pagrindinių teisių chartija būtų įpareigojanti. Šis tikslas galutinai pasiektas 2009 m. priėmus Lisabonos sutartį.

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 FRA.

Naujausiame dokumente šiuo klausimu Parlamentas 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 parengta ataskaita, o po jo – parlamentinius debatus ir priemones pavojui arba pažeidimams nustatyti<sup>[1]</sup>. 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.

2018 m. Parlamentas priėmė rezoliuciją, palankiai vertinančią Komisijos sprendimą [Lenkijos](#) atžvilgiu pasinaudoti ES sutarties 7 straipsnio 1 dalimi, taip pat rezoliuciją, pagal kurią [Vengrijos](#) atžvilgiu pradėdama taikyti ES sutarties 7 straipsnio 1 dalies procedūrą, pateikdama pagrįstą pasiūlymą Tarybai nustatyti, ar esama aiškaus pavojaus, kad šiurkščiai pažeidžiamos ES sutarties 2 straipsnyje nurodytos vertybės, ir pateikti Vengrijai šiuo atžvilgiu atitinkamas rekomendacijas<sup>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
12/2019

---

[1]2019 m. komunikate Komisija perėmė daugelį Parlamento siūlymų (sukurti tarpinstitucinį ciklą, rengti metinę ataskaita, stebėti valstybes nares dėl teisinės valstybės principų laikymosi ir atitinkamų klausimų), tačiau nebuvo įtraukti pasiūlymai, susiję su visu ES sutarties 2 straipsniu (ne tik teisinė valstybė, bet ir demokratija, pagrindinės teisės ir mažumos), nepriklausomų ekspertų komiteto įsteigimu, tarptautinio susitarimo dėl šio ciklo sudarymu, valstybėms narėms skirtų konkrečių rekomendacijų pateikimu ir siūlymu vėl pradėti skelbti kovos su korupcija ataskaitas.

[2]Daugiau informacijos apie naujausius Parlamento veiksmus pagrindinių teisių srityje žr. dokumentą „[Pagrindinių teisių apsauga ES. Europos Parlamento 2014–2019 m. kadencijos laimėjimai ir ateities iššūkiai](#)“.

