



PAMATTIESĪBU AIZSARDZĪBA EIROPAS SAVIENĪBĀ

Kā noteikts Līguma par Eiropas Savienību (LES) 2. pantā, Eiropas Savienība ir dibināta, pamatojoties uz vērtībām, kas respektē cilvēka cieņu, brīvību, demokrātiju, vienlīdzību, tiesiskumu un cilvēktiesības, tostarp minoritāšu tiesības. Lai panāktu, ka šīs vērtības tiek ievērotas, LES 7. pantā ir paredzēts ES mehānisms, kā noteikt, vai dalībvalsts smagi un pastāvīgi neievēro ES vērtības, un, iespējams, sodīt par šādiem pārkāpumiem, un nesēn šis mehānisms tika pirmoreiz izmantots. ES saistoša ir arī tās Pamattiesību harta, kurā ir izklāstītas pamattiesības, kas, piemērojot ES tiesību aktus, jāievēro gan Eiropas Savienībai, gan tās dalībvalstīm. ES ir arī apņēmusies pievienoties Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai.

NO PAMATTIESĪBU AIZSARDZĪBAS TIESĀ LĪDZ KODIFIKĀCIJAI LĪGUMOS

Eiropas Kopienas (EK) (tagad Eiropas Savienība) tika sākotnēji izveidotas kā starptautiska organizācija, kuras darbības joma galvenokārt skar ekonomiku. Tāpēc nešķīta, ka būtu nepieciešami tieši noteikumi par pamattiesību ievērošanu; Līgumos tās ilgu laiku nemaz nebija minētas, un tika uzskatīts, ka tās garantē 1950. gada [Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija](#) (ECTK), ko dalībvalstis bija parakstījušas.

Taču, kolīdz Eiropas Savienības Tiesa (EST) bija apliecinājusi tiešas iedarbības un Eiropas tiesību pārkāpuma principus, bet atteicās izskatīt lēmumu saderību ar dalībvalstu nacionālajiem un konstitucionālajiem tiesību aktiem ([Stork, lieta 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, apvienotās lietas 36, 37, 38-59 un 40-59](#)), dažu valstu tiesas sāka paust bažas par šādas judikatūras iespējamo ietekmi uz konstitucionālo vērtību, piemēram, pamattiesību, aizsardzību. Eiropas tiesībām kļūstot pārkāpām pat par valstu konstitucionālajām tiesībām, tās varētu pārkāpt pamattiesības. Reaģējot uz šo teorētisko risku, gan Vācijas, gan Itālijas konstitucionālā tiesa 1974. gadā pieņēma spriedumu, ar kuru apliecināja savas tiesības pārskatīt Eiropas tiesības, lai panāktu to atbilstību konstitucionālajām tiesībām (*Solange I*; *Frontini*). Tā rezultātā EST ar savu judikatūru apstiprināja pamattiesību ievērošanas principu, norādot, ka pamattiesības paredz Kopienas tiesību vispārīgie principi, ko sargā Tiesa ([Stauder, lieta 29/69](#)). To iedvesmas avoti ir dalībvalstu kopīgās konstitucionālās tradīcijas ([Internationale Handelsgesellschaft, lieta 11-70](#)) un starptautiskie līgumi par cilvēktiesību aizsardzību, kurus puses ir arī dalībvalstis ([Nold, lieta 4-73](#)) un kuru vidū ir arī ECTK ([Rutili, lieta 36-75](#)).



ES kompetencēm pakāpeniski aptverot politikas nozares, kas tieši ietekmē pamattiesības, piemēram, tieslietas un iekšlietas (TI), kas pēc tam pārveidojās par īstenu brīvības, drošības un tiesiskuma telpu (BDTT), Līgumi tika grozīti, lai ES stingri sasaistītu ar pamattiesību aizsardzību. Māstrihtas līgumā kā ES tiesību vispārējie principi bija minētas ECTK un dalībvalstu kopīgās konstitucionālās tradīcijas, savukārt Amsterdamas līgums apstiprināja Eiropas “principus”, kas ir ES dibināšanas pamatā (Lisabonas līgumā tās ir “vērtības”, sk. LES 2. pantu), un izveidoja procedūru Līgumos paredzēto brīvību apturēšanai gadījumos, kad dalībvalsts izdara smagus un pastāvīgus pamattiesību pārkāpumus. Jaunākie notikumi šajā kodifikācijas procesā ar mērķi nodrošināt pamattiesību aizsardzību Savienībā ir Pamattiesību hartas sagatavošana un stāšanās spēkā līdz ar Lisabonas līgumu.

ES PIEVIENOŠANĀS EIROPAS CILVĒKTIESĪBU UN PAMATBRĪVĪBU AIZSARDZĪBAS KONVENCIJAI (ECTK)

Tā kā ECTK ir galvenais pamattiesību aizsardzības instruments Eiropā, kuram pievienojušās visas dalībvalstis, EK pievienošanās ECTK šķita loģisks risinājums, kā EK uzlikt pamattiesību saistības. Eiropas Komisija vairākkārt (1979., 1990. un 1993. gadā) ierosināja EK pievienošanos ECTK. Šajā sakarā tika prasīts Tiesas atzinums, un 1996. gadā [atzinumā 2/94](#) tā secināja, ka Līgums neparedz EK nekādu kompetenci pieņemt noteikumus par cilvēktiesībām vai slēgt starptautiskus līgumus šajā jomā, un līdz ar to pievienošanās kļuva juridiski neiespējama. Ar Lisabonas līgumu situācija tika labota, pievienojot 6. panta 2. punktu, kas ES pievienošanās ECTK noteica par obligātu Tas nozīmēja, ka pamattiesību ievērošanas ziņā ES (kā pašlaik tās dalībvalstis) nonāks ārējas juridiskas struktūras, proti, Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT), pakļautībā. Pēc pievienošanās konvencijai ES pilsoņiem, kā arī trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri atrodas ES teritorijā, uz ECTK pamata būs iespējams tiešā veidā ECT apstrīdēt ES pieņemtos tiesību aktus tieši tāpat kā ES dalībvalstu tiesību aktus.

2010. gadā, tūlīt pēc Lisabonas līguma stāšanās spēkā, ES sāka sarunas ar Eiropas Padomi par pievienošanās nolīguma projektu, kas tika pabeigts 2013. gada aprīlī. 2013. gada jūlijā Komisija lūdza EST lemt par šā nolīguma atbilstību Līgumiem. 2014. gada 18. decembrī EST pieņēma negatīvu atzinumu, norādīdama, ka nolīguma projekts var apdraudēt ES tiesību sistēmas autonomiju un īpašās iezīmes ([atzinums 2/13](#)). Pašlaik rit diskusijas, kā atrisināt EST norādītās problēmas un turpināt sarunas.

ES PAMATTIESĪBU HARTA

Līdzās “ārējam” kontroles mehānismam, ko dotu EK pievienošanās ECTK un kas nodrošinātu tiesību aktu un politikas atbilstību pamattiesībām, bija vajadzīgs arī EK līmeņa “iekšējs” kontroles mehānisms, kas ļautu EST veikt provizoriskas un patstāvīgas pārbaudes. Lai šādu mehānismu izveidotu, bija vajadzīga tieši ES paredzēta tiesību harta, un 1999. gada Eiropadomes sanāksmē Ķelnē tika nolemts sasaukt Konventu Eiropas Savienības Pamattiesību hartas projekta izstrādei.

Parlaments, Padome un Komisija Hartu svinīgi proklamēja 2000. gadā Nicā. 2007. gadā pēc grozīšanas tā tika proklamēta vēlreiz. Taču tieši piemērojama [Harta](#)



kļuva vien līdž ar Lisabonas līguma pieņemšanu 2009. gada 1. decembrī, kā paredzēts LES 6. panta 1. punktā, līdž ar to kļūdamā par vienu no saistošajiem primāro tiesību avotiem.

Lai gan Harta ir balstīta uz ECT un citiem Eiropas un starptautiskiem instrumentiem, vairākos aspektos tā ir inovatīva, sevišķi tāpēc, ka cita starpā attiecas arī uz invaliditāti, vecumu un seksuālo orientāciju, aizliedzot diskrimināciju uz to pamata, un līdžtekus citām pamattiesībām paredz piekļuvi dokumentiem, datu aizsardzību un labu pārvaldību.

No vienas puses, Hartas piemērošanas joma potenciāli ir ļoti plaša, jo lielākā daļa tās paredzēto tiesību ir piešķirtas ikvienam neatkarīgi no valstspiederības vai statusa, tomēr, no otras puses, 51. pants paredz, ka tā ir piemērojama tikai ES iestādēm un struktūrām, kā arī – kad tās īsteno ES tiesību aktus – dalībvalstīm. Šī norma palīdž novilkt robežu starp Hartas piemērošanas jomu un dalībvalstu konstitūciju un ECT piemērošanas jomu.

LES 7. PANTS, ES TIESISKUMA MEHĀNISMS UN PĀRSKATA CIKLS

Ar Amsterdamas līgumu tika izveidots jauns sankciju mehānisms, lai nodrošinātu, ka ES dalībvalstis ievēro pamattiesības, kā arī citus Eiropas principus un vērtības, piemēram, demokrātiju un tiesiskumu, ārpus ES kompetenču likumīgajiem ietvariem. Tādējādi ES ieguva pilnvaras šo vērtību smagu un pastāvīgu pārkāpumu gadījumos iejaukties jomās, kas citādi būtu dalībvalstu ziņā. Pirmoreiz līdžīgu mehānismu 1984. gada ES līguma projektā bija ierosinājis Parlaments. Nicas līgums mehānismu papildināja ar preventīvu posmu gadījumiem, kad pastāv acīmredzams risks, ka dalībvalstī var tik smagi pārkāptas ES vērtības. Šīs procedūras mērķis bija nodrošināt, ka pamattiesību, kā arī demokrātijas, tiesiskuma un minoritāšu tiesību aizsardzība, kas ietilpst Kopenhāgenas kritērijos attiecībā uz jaunu dalībvalstu pievienošanu, saglabājas arī pēc pievienošanās, turklāt attiecībā uz visām dalībvalstīm vienādi.

LES 7. panta 1. punkts paredz preventīvu posmu, nosakot, ka trešdaļa dalībvalstu, Eiropas Parlaments un Komisija var sākt procedūru, kurā Padome ar četru piektdaļu tās locekļu vairākumu var konstatēt, ka ir droša varbūtība, ka kāda dalībvalsts varētu nopietni pārkāpt LES 2. pantā minētās vērtības, kas ietver cilvēktiesību, cilvēka cieņas, brīvības un līdžtiesības, kā arī pie minoritātēm piederīgo cilvēku tiesību ievērošanu. Pirms Padome nāk klajā ar šādu konstatāciju, ir jāuzklausā attiecīgā dalībvalsts un attiecīgajai dalībvalstij var sniegt ieteikumus, savukārt Parlaments ar divu trešdaļu balsu vairākuma un ar visu locekļu absolūtu balsu vairākumu ir jādod piekrišana (LESD 354. panta ceturtā daļa). Šo preventīvo procedūru Komisija nesēn sāka attiecībā pret Poliju, savukārt Parlaments – pret Ungāriju.

LES 7. panta 2. un 3. punkts paredz sankciju mehānismu, ko gadījumos, kad ir smagi un pastāvīgi pārkāptas ES vērtības, var aktivēt Komisija vai trešdaļa dalībvalstu (bet ne Parlaments), iepriekš aicinot attiecīgo dalībvalsti izteikt savu viedokli. Eiropadome vienprātīgi konstatē, ka pārkāpums pastāv, vispirms saņemot Parlamenta piekrišanu ar tādu pašu vairākumu kā preventīvā mehānisma gadījumā. Eiropadome ar kvalificētu balsu vairākumu var nolemt attiecīgajām dalībvalstīm atņemt dažas tiesības, ko dod dalībvalsts statuss, piemēram, balsstiesības Padomē. Padome ar kvalificētu balsu



vairākumu var nolemt sankcijas mainīt vai atcelt. Attiecīgā dalībvalsts nepiedalās balsojumos Padomē vai Eiropadomē.

Lai rastu vidusceļu starp politiski sarežģīto LES 7. panta procedūru aktivēšanu (izmantojama situācijās, kas nav ES tiesību aktu ziņā) un pārkāpuma procedūrām ar ierobežotu iedarbību (izmantojamas īpašos gadījumos ES tiesību aktu piemērošanas jomā), Komisija 2014. gadā nāca klajā ar [ES tiesiskuma stiprināšanas mehānismu](#). Šā mehānisma mērķis ir nodrošināt īstenu un saskaņotu tiesiskuma aizsardzību, kas ir priekšnosacījums pamattiesību ievērošanas nodrošināšanai šo tiesību sistēmiska apdraudējuma gadījumos. Tas ir piemērojams pirms LES 7. panta mehānismiem un tos papildina, un tam ir trīs posmi: Komisijas novērtējums, t. i., strukturēts dialogs starp Komisiju un attiecīgo dalībvalsti, kam vajadzības gadījumā seko atzinums par tiesiskumu; Komisijas ieteikums par tiesiskumu; dalībvalsts pasākumi ieteikuma īstenošanai. Šis mehānisms nesen tika pirmoreiz piemērots – pret Poliju.

2019. gada jūlijā Komisija spēra soli uz priekšu, nākdama klajā ar paziņojumu "[Tiesiskuma stiprināšana Savienībā. Rīcības plāns](#)" (COM(2019)0343), un sāka tiesiskuma pārskata ciklu, ko veido ikgadējs tiesiskuma ziņojums par tiesiskuma stāvokli dalībvalstīs, kurš kalpo par iestāžu dialoga pamatu. Ziņojumā aplūkota tiesiskā aizsardzība neatkarīgās tiesās, varas dalījums, ES tiesību aktu izpilde, kā arī korupcija, mediju plurālisms un vēlēšanas. Tajā skatīta arī iespēja paplašināt ES rezultātu apkopojumu tiesiskuma jomā, to attiecinot ne tikai uz civiltiesībām, bet arī uz krimināltiesībām un administratīvajām tiesībām, izveidot valsts kontaktpunktu tīklu informācijas vākšanai un dialogam ar dalībvalstīm, kā arī risināt dialogu ar ieinteresētajām personām, tostarp Eiropas Padomes struktūrām, Eiropas Drošības un sadarbības organizāciju (EDSO), Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizāciju (ESAO), tiesu tīkliem un NVO.

CITI ES PAMATTIESĪBU AIZSARDZĪBAS INSTRUMENTI

ES rīcībā ir arī citi pamattiesību aizsardzības instrumenti.

Ierosinot jaunu likumdošanas iniciatīvu, Komisija izskata tās saderību ar pamattiesībām, veidama ietekmes novērtējumu, un šajā aspektā to pēc tam izskata arī Padome un Parlaments. Komisija turklāt publicē gada ziņojumu par Pamattiesību hartas piemērošanu, kuru izskata un apspriež Padome, kas pieņem secinājumus par to, un Parlaments, gatavodams savu gada ziņojumu par pamattiesību stāvokli ES. Kopš 2014. gada Padome ik gadu ir rīkojusi dialogu starp visām dalībvalstīm, lai veicinātu un sargātu tiesiskumu, katru gadu pievēršoties citai tēmai. Ar pamattiesībām saistīti jautājumi tiek monitorēti Eiropas pusgada kontekstā, kur par tiem var tikt pieņemti konkrētām valstīm adresēti ieteikumi. Attiecīgās jomas ietver tiesu sistēmas (pamatojoties uz rezultātu apkopojumu tiesiskuma jomā), kā arī invaliditāti, sociālās tiesības un pilsoņu tiesības (attiecībā uz aizsardzību pret organizēto noziedzību un korupciju). Uz Bulgāriju un Rumāniju attiecas arī sadarbības un pārbaudes mehānisms, kam ir arī ar pamattiesībām saistīti elementi.

Turklāt Komisija nesen izvirzīja priekšlikumu [regulai par Savienības budžeta aizsardzību vispārēju trūkumu gadījumā saistībā ar tiesiskumu dalībvalstīs](#), kas ES



finansējuma piešķiršanu sasaista ar tiesiskuma ievērošanu. Ja šis instruments tiks pieņemts, tas ļaus izdarīt spiedienu uz dalībvalstīm, kas pārkāpj pamattiesības.

Svarīgs instruments, ar ko noteikt sankcijas par pamattiesību pārkāpumiem Savienībā, ir pārkāpumu procedūra. Šādu procedūru var sākt atsevišķos, konkrētos gadījumos, kad dalībvalsts tiesību akti neatbilst ES tiesību aktiem un to sargātajām pamattiesībām (savukārt 7. pants attiecas uz situācijām, kas nav ES tiesību aktu jomā un kad pamattiesību pārkāpumi ir sistemātiski un pastāvīgi).

Būtiska loma ES pamattiesību stāvokļa monitorēšanā ir 2007. gadā Vīnē izveidotajai [ES Pamattiesību aģentūrai \(FRA\)](#). FRA uzdevums ir vākt, analizēt, izplatīt un izvērtēt informāciju un datus par pamattiesībām. Vēl tā veic arī pētījumus un zinātniskus apsekojumus un publicē ikgadējus un tematiskus ziņojumus par pamattiesībām.

EIROPAS PARLAMENTA LOMA

Parlaments visu laiku ir atbalstījis pamattiesību ievērošanas un aizsardzības stiprināšanu Savienībā. Jau 1977. gadā Parlaments kopā ar Padomi un Komisiju pieņēma [Kopīgo deklarāciju par pamattiesībām](#), kurā šīs trīs iestādes apņēmas savu pilnvaru izpildē ievērot pamattiesības. 1979. gadā Parlaments pieņēma rezolūciju ar ierosinājumu Eiropas Kopienai pievienoties ECTK.

[Eiropas Savienības dibināšanas līguma 1984. gada projektā](#) tika norādīts, ka Savienībai ir jāaizsargā cilvēka cieņa un ikvienam tās jurisdikcijas robežās ir jānodrošina pamattiesības un pamatbrīvības, kuras izriet no dalībvalstu konstitūciju un ECTK kopīgajiem principiem. Tajā bija paredzēta arī Savienības pievienošanās ECTK. [1989. gada aprīļa rezolūcijā](#) Parlaments izsludināja Pamattiesību un pamatbrīvību deklarācijas pieņemšanu.

Kopš 1993. gada Parlaments, pamatojoties uz Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komitejas ziņojumu, katru gadu par šo jautājumu rīko debates un pieņem rezolūciju par pamattiesību stāvokli Savienībā. Turklāt tas ir pieņēmis vairākas rezolūcijas par konkrētiem jautājumiem, kas saistīti ar pamattiesību aizsardzību dalībvalstīs.

Parlaments vienmēr ir atbalstījis Savienību centienos pieņemt pašai savu tiesību hartu un aicinājis Pamattiesību hartu noteikt par saistošu. Tas galu galā tika izdarīts 2009. gadā ar Lisabonas līgumu.

Raugoties nesenākā pagātnē – Parlaments ir nācis klajā ar vairākiem ierosinājumiem, kā uzlabot pamattiesību aizsardzību Savienībā, piedāvādams izveidot jaunus mehānismus un procedūras nepilnību novēršanai. Vairākās rezolūcijās kopš 2012. gada Parlaments ir aicinājis izveidot Kopenhāgenas komisiju, kā arī Eiropas pamattiesību politikas ciklu, agrīnas brīdināšanas mehānismu un iesaldēšanas mehānismu un stiprināt FRA.

Jaunākajā par šo tēmu pieņemtajā dokumentā Parlaments ir konsolidējis savus iepriekšējos ierosinājumus un aicina izveidot [ES demokrātijas, tiesiskuma un pamattiesību mehānismu](#), kura pamatā būtu Savienības pakts, kas tiktu pieņemts kā iestāžu nolīgums ar Komisiju un Padomi. Šis mehānisms ietvertu gada politisko ciklu, kas būtu balstīts uz Komisijas un ekspertu grupas sagatavotu ziņojumu, kam sekotu



debates Parlamentā un ko papildinātu pārkāpumu riska novēršanas pasākumi^[1]. Parlaments ir aicinājis arī sagatavot jaunu nolīguma projektu par ES pievienošanos ECTK un grozīt Līgumu, piemēram, svītrot Pamattiesību hartas 51. pantu, to pārstrādāt par Savienības tiesību hartu un atcelt prasību par vienprātību, lai veicinātu līdztiesību un nediskriminēšanu.

2018. gadā Parlaments pieņēma rezolūciju, kurā atzinīgi vērtēts Komisijas lēmums piemērot LES 7. panta 1. punktu attiecībā uz [Poliju](#), kā arī rezolūciju, ar ko tiek sākta LES 7. panta 1. punkta procedūra pret [Ungāriju](#), iesniedzot Padomei pamatotu priekšlikumu, ar ko tā aicināta konstatēt, vai ir droša varbūtība, ka varētu tikt nopietni pārkāptas LES 2. pantā minētās vērtības, un sniegt Ungārijai attiecīgus ieteikumus^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2019

[1]Komisija 2019. gada paziņojumā pārņēma daudzus Parlamenta ierosinājumus (izveidot starpiestāžu ciklu ar ikgadēju ziņojumu dalībvalstu monitorēšanai tiesiskuma un saistītu jautājumu jomā), bet ne tos ieteikumus, kas attiecas uz visa LES 2. panta aptveršanu (ne tikai tiesiskums, bet arī demokrātija, pamattiesības un minoritātes), paredz izveidot neatkarīgu ekspertu komiteju, pieņemt iestāžu nolīgumu par minēto ciklu, sniegt konkrētām valstīm paredzētus ieteikumus un atsākt pretkorupcijas ziņojumu publicēšanu.

[2]Plašāku informāciju par Parlamenta jaunāko darbu pamattiesību jomā sk. publikācijā "[Pamattiesību aizsardzība ES: Eiropas Parlamenta sasniegumi 2014.–2019. gada sasaukumā un nākotnes izaicinājumi](#)".

