



Tiesa pieņem lēmumu attiecībā uz Nolīguma par Eiropas Savienības pievienošanos Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai projektu un identificē saderības ar Savienības tiesībām problēmas

Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija (ECPAK) ir Eiropas Padomes¹ ietvaros noslēgts starptautisks daudzpusējs nolīgums. Tas stājās spēkā 1953. gada 3. septembrī. Visi Eiropas Padomes locekļi ir šīs konvencijas līgumslēdzējas puses.

Ar 1996. gada atzinumu² Tiesa jau bija uzskatījusi, ka saskaņā ar tolaik spēkā esošajām Kopienų tiesībām Eiropas Kopienai nebija pilnvaru pievienoties ECPAK.

Vēlāk Eiropas Parlaments, Eiropas Savienības Padome un Komisija 2000. gadā proklamēja Eiropas Savienības Pamattiesību hartu (Harta), kurai ar Lisabonas līgumu, kas stājās spēkā 2009. gada 1. decembrī, tika piešķirts tāds pats juridiskais spēks kā Līgumiem. Ar šo Līgumu tika grozīts arī LES 6. pants, kurā šobrīd ir paredzēts, pirmkārt, ka pamattiesības, kas garantētas ECPAK un kas izriet no dalībvalstu kopīgajām konstitucionālajām tradīcijām, ir Savienības tiesību vispārīgo principu pamats un, otrkārt, ka Savienība pievienojas ECPAK³. Saistībā ar pēdējo minēto Protokolā Nr. 8⁴ tomēr ir noteikts, ka pievienošanās nolīgumam ir jāatbilst atsevišķiem nosacījumiem, lai atspoguļotu nepieciešamību saglabāt Savienības un Savienības tiesību sistēmas īpašās iezīmes un nodrošinātu, ka Savienības pievienošanās neietekmē ne tās kompetences, ne tās iestāžu pilnvaras.

Padome pēc Komisijas ieteikuma 2010. gada 4. jūnijā pieņēma lēmumu, ar kuru tika atļauta sarunu uzsākšana par pievienošanās nolīgumu. Komisija tika iecelta par sarunu rīkotāju. 2013. gada 5. aprīlī sarunas noslēdzās ar nolīgumu attiecībā uz pievienošanās instrumentu projektiem. Šajā ziņā Komisija 2013. gada 4. jūlijā vērsās Tiesā, lai saņemtu tās atzinumu par nolīguma projekta saderību ar Savienības tiesībām saskaņā ar LESD 218. panta 11. punktu⁵.

Savā šodien sniegtajā atzinumā Tiesa, vispirms atgādinot, ka jautājums par Savienības pievienošanās ECPAK juridiskā pamata neesamību ir ticis atrisināts ar Lisabonas līgumu, uzsver, ka, tā kā Savienība nav uzskatāma par valsti, šajā pievienošanās ir jāņem vērā Savienības īpašās iezīmes, kā tas tieši ir prasīts ar nosacījumiem, kuri attiecībā uz pievienošanos ir paredzēti pašos Līgumos.

Pēc šī precizējuma Tiesa vispirms norāda, ka ar pievienošanos ECPAK kā jebkurš cits Savienības noslēgts starptautisks nolīgums būtu saistoša Savienības iestādēm un dalībvalstīm un tādējādi kļūtu par Savienības tiesību neatņemamu sastāvdaļu. Šajā gadījumā Savienība kā jebkura cita

¹ Eiropas Padome tika izveidota ar starptautisku nolīgumu, kas parakstīts Londonā 1949. gada 5. maijā un stājies spēkā 1949. gada 3. augustā, lai panāktu lielāku vienotību starp tās locekļiem. Tās mērķis ir nodrošināt un īstenot ideālus un principus, kuri veido tās locekļu kopējo mantojumu, un veicināt ekonomisko un sociālo progresu Eiropā. Šobrīd Eiropas Padomes locekles ir 47 Eiropas valstis, tostarp 28 Eiropas Savienības dalībvalstis.

² Tiesas 1996. gada 28. marta atzinums (2/94).

³ Līguma par ES 6. panta 2. punkts.

⁴ Protokols (Nr. 8) par Līguma par Eiropas Savienību 6. panta 2. punktu, kas attiecas uz Savienības pievienošanos Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai.

⁵ Šajā tiesvedībā ir iestājušās 24 dalībvalstis.

līgumslēdzēja puse tiktu pakļauta ārējai kontrolei par ECPAK paredzēto tiesību un brīvību ievērošanu. Tādējādi Savienība un tās iestādes tiktu pakļautas šajā konvencijā paredzētajiem kontroles mehānismiem un, it īpaši, Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT) lēmumiem un spriedumiem.

Tiesa konstatē, ka paša ārējās kontroles jēdziena neatņemama sastāvdaļa ir tā, ka, pirmkārt, ECT sniegtā ECPAK interpretācija saistītu Savienību un tās iestādes un ka, otrkārt, Tiesas sniegtā interpretācija attiecībā uz ECPAK atzītajām tiesībām nebūtu saistoša ECT. Tomēr tā precizē, ka tas pats nebūtu attiecināms uz pašas Tiesas sniegto Savienības tiesību, tostarp Hartas, interpretāciju.

Tiesa šajā ziņā it īpaši uzsver, ka, ciktāl ar ECPAK līgumslēdzējām pusēm būtībā ir atstātas tiesības paredzēt augstākus pamattiesību aizsardzības standartus par konvencijā garantētajiem, ir jānodrošina **koordinācija starp ECPAK un Hartu**. Ja Hartā atzītās tiesības atbilst ECPAK garantētajām tiesībām, dalībvalstīm ar ECPAK piešķirtās tiesības ir jāizmanto tikai tad, ja tas ir nepieciešams, lai neapdraudētu Hartā paredzēto tiesību aizsardzības līmeni, kā arī Savienības tiesību pārākumu, vienotību un efektivitāti. Tiesa konstatē, ka **nevienā nolīguma projekta normā šādas koordinācijas nodrošināšana nav paredzēta**.

Nolīguma projektā izvēlēta pieeja pielīdzināt Savienību valstij un tās lomu jebkurā jautājumā paredzēt tādu pašu kā jebkurai citai līgumslēdzējai pusei tieši ir pretrunā Savienības būtībai. It īpaši šajā pieejā nav ņemts vērā, ka dalībvalstis ir piekritušas tam, ka attiecības starp tām jomās, kurās dalībvalstu kompetence tiek nodota Savienībai, tiek regulētas Savienības tiesībās, izslēdzot jebkuru citu tiesību sistēmu. Liekot Savienību un dalībvalstis uzskatīt par līgumslēdzējām pusēm ne vien to attiecībās ar tām līgumslēdzējām pusēm, kuras nav Savienības dalībvalstis, bet arī to savstarpējās attiecībās, **ar ECPAK tiktu prasīts, lai katra dalībvalsts pārbaudītu, vai pārējās dalībvalstis ievēro pamattiesības, lai arī Savienības tiesībās ir noteikta savstarpēja uzticēšanās starp šīm dalībvalstīm**. Šajos apstākļos ar pievienošanās tiktu apdraudēts Savienības dibināšanas pamatā esošais līdzsvars, kā arī Savienības tiesību autonomija. Tomēr paredzētajā nolīgumā nav noteikts nekas šādas notikumu attīstības novēršanai.

Tiesa norāda, ka ar **ECPAK Protokolu Nr. 16**, kas parakstīts 2013. gada 2. oktobrī, dalībvalstu visaugstākajām tiesām ir tiesības vērsties ECT ar lūgumiem sniegt konsultatīvu atzinumu par principiāliem jautājumiem attiecībā uz ECPAK vai tās protokolos garantēto tiesību un brīvību interpretāciju vai piemērošanu. Ņemot vērā, ka pievienošanās gadījumā ECPAK kļūtu par Savienības tiesību neatņemamu sastāvdaļu, **ar šo protokolu izveidotais mehānisms varētu ietekmēt LESD paredzētās prejudiciālā nolēmuma tiesvedības autonomiju un efektivitāti**, tostarp tad, ja Hartā garantētās tiesības atbilst ECPAK atzītajām tiesībām. Nav izslēgts, ka ar lūgumu sniegt konsultatīvu atzinumu, kuru saskaņā ar Protokolu Nr. 16 ir iesniegusi valsts tiesa, var tikt uzsākta Tiesas tā sauktā "pirmsiesaistīšanas" procedūra⁶, tādējādi radot risku, ka tiks apieta prejudiciālā nolēmuma tiesvedība. Tiesa šajā ziņā uzskata, ka nolīguma projektā nekas nav paredzēts par attiecībām starp šiem abiem mehānismiem.

Turpinājumā Tiesa atgādina, ka LESD ir paredzēts, ka, **risinot domstarpības par Līgumu interpretāciju vai piemērošanu**, dalībvalstis apņemas **izmantot tikai Līgumos paredzētās domstarpību izšķiršanas metodes**⁷. Tādējādi, ja ir iesaistītas Savienības tiesības, Tiesa ir vienīgā, kuras kompetencē ir izskatīt jebkuras domstarpības starp dalībvalstīm, kā arī starp dalībvalstīm un Savienību par ECPAK ievērošanu. Tas, ka nolīguma projektā ir paredzēts, ka tiesvedības Tiesā nedrīkst tikt uzskatītas par strīdu risināšanas līdzekļiem, no kuriem līgumslēdzējas puses ir atteikušās ECPAK izpratnē, nevar būt pietiekams, lai saglabātu Tiesas ekskluzīvo kompetenci. Ar nolīguma projektu ir saglabāta **iespēja Savienībai vai dalībvalstīm vērsties ECT ar sūdzību par iespējamo ECPAK pārkāpumu, kuru izdarījusi attiecīgi kāda dalībvalsts vai Savienība saistībā ar Savienības tiesībām**. Šādas iespējas pastāvēšana vien apdraud ar LESD noteiktās prasības. Šajos apstākļos nolīguma projekts būtu saderīgs ar LESD

⁶ Šī procedūra ir paredzēta pašā nolīguma projektā un tās mērķis ir ļaut, lai Tiesa tiktu iesaistīta ECT izskatīšanā esošajās lietās, kurās ir apstrīdētas Savienības tiesības, kuras Tiesa vēl nav interpretējusi. (237)

⁷ LESD 344. pants.

vienīgi tad, ja tiktu tieši izslēgta ECT kompetence attiecībā uz domstarpībām starp dalībvalstīm vai starp dalībvalstīm un Savienību par ECPAK piemērošanu Savienības tiesību jomā.

Turklāt nolīguma projektā **līdzatbildētāja mehānisma** mērķis ir nodrošināt, ka lietas, ko ECT ierosinājušas valstis, kas nav Savienības dalībvalstis, kā arī fiziskās personas, tiek attiecīgi un pareizi vērstas pret dalībvalstīm un/vai Savienību. Nolīguma projektā ir paredzēts, ka līgumslēdzēja puse kļūst par līdzatbildētāju, vai nu piekrītot ECT lūgumam, vai ar tās lēmumu pēc pašas līgumslēdzējas puses lūguma. Ja Savienība vai dalībvalstis lūdz atļauju kā līdzatbildētājām iestāties lietā ECT, tām ir jāpierāda, ka ir izpildīti nosacījumi par to dalību tiesvedībā, un ECT lemj par šo lūgumu, ņemot vērā šo argumentu ticamību. Ar šo pārbaudi ECT izvērtētu Savienības tiesību normas, kuras regulē kompetenču sadalījumu starp Savienību un tās dalībvalstīm, kā arī kritērijus par to darbības vai bezdarbības attiecināmību. Šajā ziņā ECT varētu pieņemt galīgu lēmumu, kas būtu saistošs gan dalībvalstīm, gan Savienībai. Ja ECT tiktu atļauts pieņemt šādu lēmumu, **tas varētu apdraudēt kompetenču sadalījumu starp Savienību un tās dalībvalstīm.**

Tāpat Tiesa izsaka savu viedokli par **Tiesas pirmsiesaistīšanas procedūru**⁸. Tā, pirmkārt, norāda, ka šim nolūkam jautājumu par to, vai Tiesa jau ir lēmusi par to pašu tiesību jautājumu, kurš ir ECT tiesvedības priekšmets, var izlemt vienīgi kompetentā Savienības iestāde, kuras lēmumam būtu jābūt saistošam ECT. Atļaut ECT lemt par šādu jautājumu būtu tas pats, kas piešķirt tai kompetenci interpretēt Tiesas judikatūru. Tādējādi šī procedūra būtu jāmaina tādējādi, ka visās ECT izskatīšanā esošajās lietās Savienība regulāri saņemtu pilnīgu informāciju, atbilstoši kurai tās kompetentā iestāde varētu izvērtēt, vai Tiesa jau ir lēmusi par attiecīgo jautājumu, un, ja tas tā nebūtu, panākt šīs procedūras īstenošanu. Otrkārt, Tiesa norāda, ka **nolīguma projektā ir izslēgta iespēja vērsties Tiesā, lai tā, izmantojot šo procedūru, lemtu par atvasināto tiesību interpretāciju. Šāda šīs procedūras piemērošanas jomas ierobežošana** tikai ar jautājumiem par spēkā esamību **apdraud Savienības kompetences un Tiesas pilnvaras.**

Visbeidzot Tiesa analizē Savienības tiesību sistēmas īpašās iezīmes saistībā ar **pārbaudi tiesā kopējās ārpolitikas un drošības politikas (KĀDP) jomā**. Tā šajā ziņā uzsver, ka saskaņā ar šobrīd spēkā esošajām Savienības tiesībām daži KĀDP jomā pieņemti lēmumi nav pakļauti pārbaudei Tiesā. Šāda situācija ir Līgumos paredzētās Tiesas kompetenču izveidošanas neatņemama sastāvdaļa un kā tāda var tikt pamatota tikai saistībā ar Savienības tiesībām. Tomēr paredzētajā nolīgumā noteiktās pievienošanās dēļ **ECT būtu tiesības lemt par to, vai ar ECPAK ir saderīgi daži KĀDP jomā pieņemti akti, veiktas darbības vai notikusi bezdarbība**, it īpaši tie akti, darbības vai bezdarbība, kuru likumības pārbaude saistībā ar pamattiesībām neietilpst Tiesas kompetencē. Šāda situācija nozīmētu minēto Savienības aktu, darbību vai bezdarbības **pārbaudi tiesā** saistībā ar ECPAK garantēto tiesību ievērošanu **uzticēt vienīgi ārpus Savienības esošai struktūrai**. Tādējādi nolīguma projektā **nav ievērotas Savienības tiesību sistēmas īpašās iezīmes attiecībā uz Savienības aktu, darbību vai bezdarbības KĀDP jomā pārbaudi tiesā.**

Ņemot vērā identificētās problēmas, **Tiesa secina, ka Nolīguma par Eiropas Savienības pievienošanos ECPAK projekts nav saderīgs ar Savienības tiesību normām.**

ATGĀDINĀJUMS: Jebkura dalībvalsts, Eiropas Parlaments, Padome vai Komisija var saņemt Tiesas atzinumu par to, vai paredzētais nolīgums ir saderīgs ar Līgumu noteikumiem. Ja Tiesas lēmums ir nelabvēlīgs, paredzētais nolīgums nevar stāties spēkā, kamēr tas nav grozīts vai kamēr Līgumi nav pārskatīti.

Neoficiāls dokuments plašsaziņas līdzekļu vajadzībām, kas Tiesai nav saistošs.

[Pilns atzinuma teksts](#) tiek publicēts CURIA mājas lapā.

Kontaktpersona presei: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Atzinuma nolasīšanas attēli ir pieejami "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

⁸ Skat. 6. zemsvītras piezīmi.