



Europos Sąjungos Teisingumo Teismo mintys apie tam tikrus Europos Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos aspektus

1 2009 m. gruodžio 11 d. Europos Tarybos priimtoje Stokholmo programoje numatyta, kad Europos Sąjunga „kuo greičiau“ prisijungia prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija). Pagal šią programą Europos Komisija neseniai pateikė Europos Sąjungos Tarybos sprendimo įgalioti Komisiją derėtis dėl Sąjungos prisijungimo prie Konvencijos susitarimo projektą. Šiuo metu šį projektą išsamiai nagrinėja kompetentingos Tarybos instancijos¹. Siekdamas prisidėti prie pastangų parengti sėkmingą prisijungimo, kuris kelia gana sudėtingų teisinių klausimų, projektą Teisingumo Teismas pateikia keletą minčių dėl vieno konkretaus aspekto, kuris susijęs su Sąjungos teismų sistemos veikimo būdu.

I.

2 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojusi Lisabonos sutartis – ypač reikšmingas pagrindinių teisių apsaugos Europoje raidos etapas. Viena vertus, Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija įgijo privalomą teisinę galią turinčio akto statusą, ir Teisingumo Teismas bei nacionaliniai teismai nuo šiol turi dokumentą, kurio paskirtis yra sudaryti pagrindą įgyvendinant savo užduotį užtikrinti, kad aiškinant ir taikant Sąjungos teisę laikomasi pagrindinių teisių. Kita vertus, Lisabonos sutartyje numatyta, kad Sąjunga prisijungia prie Konvencijos. Šitaip įtvirtinant teisinį pagrindą pagrindinių teisių apsaugai Sąjungos lygmeniu, dar kartą patvirtinta ir sustiprinta apsauga, kurios pirmieji teismo praktikos pamatai padėti daugiau nei prieš keturiasdešimt metų².

¹ Ankstesni etapai aprašyti Pirmininkaujančios šalies 2010 m. vasario 17 d. pranešime Coreperui (Tarybai), [doc. 6582/10](#) „Europos Sąjungos prisijungimas prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos“.

² 1969 m. lapkričio 12 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Stauder*, 29/69, Rink. 1969 p. 419.



3 Šiuo klausimu konkrečiau kalbant apie Konvenciją pažymėtina, kad Sąjungos institucijos ir įstaigos jau seniai siekia užtikrinti, kontroliuojant Teisingumo Teismui, kad laikomasi tų žmogaus teisių, kurias garantuoja Konvencija, ir tai daroma net ir nesant aiškiai nustatytos pareigos šiuo klausimu. Kaip liudija Teisingumo Teismo praktika, jis nuolat taiko Konvenciją ir – vis konkrečiau pastaraisiais metais – remiasi šioje srityje Europos Žmogaus teisių teismo praktika. Šitai lėmė, kad, Sąjungos teisėje egzistuojant lygiavertei žmogaus teisių apsaugai, Europos Žmogaus teisių teismui teko pripažinti atitiktis konvencijai prezumpciją tam tikromis aplinkybėmis (Sprendimo *Bosphorus* pagrindu susiformavusi teismo praktika)³.

II.

4 Sąjungos, kaip regioninės integracijos organizacijos, prisijungimui taikomos ypatingos sąlygos, kurios skiriasi nuo taikomų valstybės prisijungimui. Pagal ESS 6 straipsnį prisijungimas „neturi įtakos Sutartyse apibrėžtai Sąjungos kompetencijai“⁴, o pagal vieną prie Sutarčių pridėtą protokolą, kuris turi tokią pačią galią kaip ir Sutartis, susitarime dėl prisijungimo „numatoma išlaikyti konkrečius Sąjungos ir Sąjungos teisės ypatumus“⁵.

5 Vienas iš konkrečių Sąjungos ir jos teisės sistemos ypatumų yra tai, kad pagal bendrą taisyklę Sąjungos aktas poveikį asmenims turi tik per nacionalines įgyvendinimo ar taikymo priemones. Taigi, siekdami apginti savo pagrindines teises nuo Sąjungos aktų, asmenys paprastai turi kreiptis į nacionalines instancijas ir visų pirma – į valstybių narių teismus. Jeigu konkrečiu atveju asmens netenkina nacionaliniu lygiu jam suteikia apsauga, jis, išnaudojęs visas vidaus teisių gynimo priemones, gali pareikšti peticiją prieš valstybę

³ Europos Žmogaus teisių teismo sprendimas *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) prieš Airiją* [GC], Nr. 45036/98, CEDH 2005-VI.

⁴ ESS 6 straipsnio 2 dalis.

⁵ Protokolo Nr. 8 dėl Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 2 dalies dėl Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Protokolas Nr. 8) 1 straipsnis.



narę Europos Žmogaus teisių teisme. Šitaip asmenys gali netiesiogiai užginčyti Sąjungos aktą, keldami klausimą dėl nacionalinės jos teisės taikymo ar įgyvendinimo priemonės.

6 Sąjungos prisijungimo prie Konvencijos perspektyvoje šis konkretus Sąjungos teismų sistemos ypatumas turi būti perkeltas į principų, reglamentuojančių Konvencijoje įtvirtintą priežiūros instrumentų veikimą, pirmiausia – subsidiarumo principo kontekstą. Remiantis šiuo principu, Konvenciją ratifikavusios valstybės turi užtikrinti ja suteikiamų teisių laikymąsi nacionaliniu lygiu, o Europos Žmogaus teisių teismas – patikrinti, kad šios valstybės realiai laikosi įsipareigojimų. Vadinasi, pirmiausia nacionalinės valdžios institucijos ir vidaus teismai turi užkirsti kelią arba prireikus išnagrinėti Konvencijos pažeidimą ir už jį nubausti⁶.

7 Remiantis šiuo subsidiarumo principu ir siekiant jo įgyvendinimo rengiantis prisijungimui, Sąjunga turi užtikrinti, kad – kiek tai susiję su jos aktu, dėl kurio galima pareikšti peticiją Europos Žmogaus teisių teisme – prieš Konvencijos institucijoms atliekant išorės kontrolę, veiksmingą vidaus kontrolę pirmiau galėtų atlikti valstybių narių ir (arba) Sąjungos teismai.

III.

8 Sutartyse nustatytoje Sąjungos teismų sistemoje Teisingumo Teismui tenka užduotis užtikrinti, kad aiškinant ir taikant Sutartis būtų laikomasi teisės⁷, ir tik dėl turimos institucijų aktų teisėtumo kontrolės funkcijos jis turi kompetenciją prireikus pripažinti, kad tam tikras Sąjungos aktas negalioja. Iš nusistovėjusios teismo praktikos yra žinoma, kad bet kuris nacionalinis teismas turi kompetenciją nagrinėti, ar kuris nors Sąjungos institucijų priimtas aktas galioja, tačiau nacionaliniai teismai, nesvarbu, ar jų

⁶ Žr. 2009 m. liepos 3 d. Europos Žmogaus teisių teismo pirmininko memorandumą valstybėms prieš Interlakeno konferenciją (Konferencija dėl EŽTT ateities, surengta 2010 m. vasario mėn. Interlakene), p. 4; tekstas prieinamas EŽTT interneto svetainėje.

⁷ ESS 19 straipsnio 1 dalies pirma pastraipa.



sprendimai pagal nacionalinę teisę gali būti toliau apskundžiami teismine tvarka, neturi kompetencijos patys konstatuoti, kad šie aktai negalioja. Todėl siekiant išsaugoti vienodą Sąjungos teisės taikymą ir užtikrinti būtiną Sąjungos teisminės gynybos sistemos darnumą tik Teisingumo Teismas gali prireikus konstatuoti, kad Sąjungos aktas negalioja⁸. Ši prerogatyva yra sudėtinė Teisingumo Teismo kompetencijos dalis, vadinasi – vienas iš Sąjungos institucijų „įgaliojimų“, kurių, remiantis Protokolu Nr. 8, prisijungimas neturi paveikti⁹.

9 Siekiant išsaugoti šį Sąjungos teismų sistemos ypatumą reikia vengti, kad Europos Žmogaus teisių teismui tektų spręsti dėl Sąjungos akto atitikties Konvencijai, jeigu prieš tai Teisingumo Teismas neturėjo galimybės priimti galutinio sprendimo šiuo klausimu.

IV.

10 Kalbant apie prašymo priimti prejudicinį sprendimą procedūrą, numatytą SESV 267 straipsnyje, šioje vietoje naudinga pažymėti, kad jos veikimo būdas dėl savo decentralizuoto pobūdžio, kuris reiškia, kad nacionaliniai teismai yra bendrosios kompetencijos Sąjungos teisės teismai, jau daugiau nei pusę amžiaus duoda visiškai tinkamų rezultatų, ir taip yra nepaisant to, kad šiuo metu Sąjungą sudaro 27 valstybės narės. Tačiau negalima būti tikriems, kad visais atvejais, kai iškils klausimas dėl tam tikro Sąjungos akto atitikties pagrindinėms teisėms, Teisingumo Teismui bus pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą. Nors teisinga, kad nacionaliniai teismai gali, o tam tikrais atvejais – ir privalo pateikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą, kad šis priimtų sprendimą dėl Sąjungos akto išaiškinimo ir prireikus jo galiojimo, pradėti tokios procedūros pačios bylos šalys negali. Be to, sunku būtų laikyti šią procedūrą teisės gynimo priemone, kurios įgyvendinimas, taikant taisyklę dėl visų

⁸ Žr. 1987 m. spalio 22 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Foto-Frost*, 314/85, Rink. 1987 p. 4199.

⁹ Protokolo Nr. 8 2 straipsnio pirmas sakiny.



vidaus teisių gynimo priemonių išnaudojimo, yra būtina išankstinė kreipimosi į Europos Žmogaus teisių teismą sąlyga.

11 Tiesa, Konvencijos sukurtoje sistemoje nenustatyta, jog peticijos Europos Žmogaus teisių teismui priimtinumui keliama sąlyga, kad visais atvejais pirmiausia būtų kreiptasi į aukščiausiosios instancijos teisminę instituciją, prašant priimti sprendimą dėl tariamo pagrindinių teisių pažeidimo nagrinėjamu aktu. Tačiau tokioje situacijoje sunkumų kelia ne Teisingumo Teismo kaip aukščiausiosios Sąjungos teisminės institucijos dalyvavimas, o pačios Sąjungos teismų sistemos sutvarkymas taip, kad ginčijant Sąjungos aktą, prieš atliekant išorės kontrolę, pirmiausia būtų kreipiamasi į Sąjungos teismą vidaus kontrolei atlikti.

V.

12 Todėl, siekiant laikytis nuo Konvencijos neatskiriamo subsidiarumo principo ir tuo pačiu metu užtikrinti tinkamą Sąjungos teismų sistemos veikimą, būtina sukurti instrumentą, galintį užtikrinti, kad Teisingumo Teismui bus galima veiksmingai pateikti klausimą dėl Sąjungos akto galiojimo prieš Europos Žmogaus teisių teismui priimant sprendimą dėl šio akto atitikties Konvencijai.

2010 m. gegužės 5 d., Liuksemburgas.