



## **Teisingumo Teismas pareiškia nuomonę dėl susitarimo dėl Europos Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos projekto ir nurodo suderinamumo su Sąjungos teise problemas**

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (EŽTK) – tarptautinis daugiašalis Europos Taryboje<sup>1</sup> sudarytas susitarimas. Jis įsigaliojo 1953 m. rugsėjo 3 d. Visos Europos Tarybos narės yra šios konvencijos susitariančiosios šalys.

1996 m. Nuomonėje<sup>2</sup> Teisingumo Teismas laikėsi požiūrio, kad tuometiniu Bendrijos teisės raidos etapu Europos bendrija neturėjo įgaliojimų prisijungti prie EŽTK.

Vėliau 2000 m. Europos Parlamentas, Europos Sąjungos Taryba ir Komisija paskelbė Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją (Chartija), kuriai Lisabonos sutartyje, kuri įsigaliojo 2009 m. gruodžio 1 d., suteikta tokia pati teisinė galia kaip ir Sutartims. Ši Sutartis taip pat pakeitė ES sutarties 6 straipsnį, kuriame dabar numatyta, kad pagrindinės teisės, kurias garantuoja EŽTK ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus ir kad Sąjunga prisijungia prie EŽTK<sup>3</sup>. Vis dėlto pastaruoju klausimu Protokole Nr. 8<sup>4</sup> nustatyta, kad susitarimas dėl prisijungimo turi atitikti tam tikras sąlygas, kuriomis siekiama išlaikyti konkrečius Sąjungos ir Sąjungos teisės ypatumus ir užtikrinti, kad Sąjungos prisijungimas nedarytų poveikio Sąjungos kompetencijai ir Sąjungos institucijų įgaliojimams.

Atsižvelgdama į Komisijos rekomendaciją, Taryba 2010 m. birželio 4 d. priėmė sprendimą leisti pradėti derybas dėl susitarimo dėl prisijungimo. Komisija buvo paskirta derybininke. 2013 m. balandžio 5 d. derybininkai pasiekė susitarimą dėl prisijungimo dokumentų projektų. Šiomis aplinkybėmis 2013 m. liepos 4 d. Komisija, vadovaudamasi SESV 218 straipsnio 11 dalimi, kreipėsi į Teisingumo Teismą su prašymu pateikti nuomonę dėl susitarimo projekto suderinamumo su Sąjungos teise<sup>5</sup>.

Šiandien paskelbtoje nuomonėje Teisingumo Teismas iš pradžių priminė, kad Lisabonos sutartyje buvo išspręsta problema dėl Sąjungos prisijungimo prie EŽTK teisinio pagrindo nebuvimo, ir pabrėžė, kad dėl to, jog Sąjunga negali būti laikoma valstybe, prisijungiant prie konvencijos reikia atsižvelgti į Sąjungos ypatumus, būtent kaip to reikalaujama pagal sąlygas, kurias pačios Sutartys nustatė prisijungimui.

Atsižvelgdamas į tai, Teisingumo Teismas pirmiausia pažymėjo, kad prisijungus prie EŽTK, ši konvencija, kaip ir visi kiti Sąjungos sudaryti tarptautiniai susitarimai, pradėtų saistyti Sąjungos institucijas ir valstybes nares ir todėl taptų sudedamąja Sąjungos teisės sistemos dalimi. Tokiu

<sup>1</sup> Europos Taryba įsteigta tarptautiniu susitarimu, pasirašytu 1949 m. gegužės 5 d. Londone ir įsigaliojusiu 1949 m. rugpjūčio 3 d., siekiant didesnės jos narių vienybės. Jos tikslas – apsaugoti ir propaguoti idealus ir principus, kurie yra bendras jos narių paveldas, ir skatinti Europoje ekonominę ir socialinę pažangą. Šiuo metu 47 Europos valstybės yra Europos Tarybos narės, 28 iš jų – Europos Sąjungos valstybės narės.

<sup>2</sup> 1996 m. kovo 28 d. Teisingumo Teismo nuomonė ([2/94](#)).

<sup>3</sup> ES sutarties 6 straipsnio 2 dalis.

<sup>4</sup> Protokolas Nr. 8 dėl Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnio 2 dalies dėl Sąjungos prisijungimo prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos.

<sup>5</sup> Šioje procedūroje dalyvavo 24 valstybės narės.

atveju Sąjungai, kaip bet kuriai kitai susitariančiajai šaliai, būtų taikoma išorės kontrolė, kurią atliekant tikrinama, ar paisoma EŽTK numatytų teisių ir laisvių. Sąjungai ir jos institucijoms būtų taikomi šioje konvencijoje numatyti kontrolės mechanizmai ir visų pirma galiojant Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) sprendimai ir nutarimai.

Kaip Teisingumo Teismas konstatavo, pačiai išorės kontrolės sąvokai būdinga tai, kad, viena vertus, EŽTT pateiktas EŽTK aiškinimas saistytų Sąjungą ir jos institucijas ir kad, kita vertus, Teisingumo Teismo pateiktas šioje konvencijoje įtvirtintos teisės aiškinimas nesaistytų EŽTT. Tačiau jis patikslino, kad taip negali būti, kiek tai susiję su paties Teisingumo Teismo pateiktu Sąjungos teisės, o visų pirma Chartijos aiškinimu.

Šiuo klausimu Teisingumo Teismas pabrėžė, kad tiek, kiek konvencijoje susitariančiosioms šalims paliekama galimybė numatyti aukštesnius pagrindinių teisių apsaugos standartus, nei garantuoja ši konvencija, reikia užtikrinti **EŽTK ir Chartijos suderinamumą**. Kai Chartijoje įtvirtintos teisės atitinka konvencija garantuojamas teises, EŽTK valstybėms narėms suteikta galimybė turėtų būti apribota tuo, kas reikalinga siekiant, kad nebūtų pažeistas Chartijoje numatytas apsaugos lygis ir Sąjungos teisės viršenybė, vienovė ir veiksmingumas. Teisingumo Teismas konstatavo, kad **susitarimo projekte nėra nė vienos nuostatos, užtikrinančios tokį suderinamumą**.

Teisingumo Teismas laikėsi nuomonės, kad susitarimo projekte pasirinkus koncepciją, pagal kurią Sąjunga sutapatinama su valstybe ir jai suteikiamas visais atžvilgiais identiškas kaip ir bet kuriai kitai susitariančiajai šaliai vaidmuo, nepaisoma Sąjungos pobūdžio. Visų pirma taip neatsižvelgiama į aplinkybę, kad valstybės narės sutiko, kad jų tarpusavio santykiai, kiek tai susiję su sritimis, kuriose valstybės narės perduoda savo kompetenciją Sąjungai, būtų reglamentuojami Sąjungos teisės, netaikant bet kurios kitos teisės. Įpareigodama Sąjungą ir valstybes nares traktuoti kaip susitariančiąsias šalis ne tik jų santykiuose su tomis susitariančiosiomis šalimis, kurios nėra Sąjungos narės, bet ir jų tarpusavio santykiuose, **EŽTK reikalautų, kad kiekviena valstybė narė tikrintų, ar kitos valstybės narės paiso pagrindinių teisių, nors Sąjungos teisė įpareigoja šias valstybes nares pasitikėti viena kita. Šiomis aplinkybėmis prisijungimas prie konvencijos gali pakenkti pusiausvyrai, kuria grindžiama Sąjunga, ir Sąjungos teisės autonomijai**. Tačiau numatytame sudaryti susitarime neįtvirtinta nieko, kas galėtų užkirsti kelią tokiai įvykių eiga.

Teisingumo Teismas pažymėjo, kad pagal **EŽTK protokolą Nr. 16**, pasirašytą 2013 m. spalio 2 d., aukščiausiems susitariančiųjų šalių teismams leidžiama kreiptis į EŽTT su prašymu pateikti konsultacinę išvadą dėl principinių klausimų, susijusių su EŽTK ar jos protokoluose garantuojamų teisių ir laisvių aiškinimu ir taikymu. Kadangi prisijungimo prie konvencijos atveju EŽTK taps sudedamąja Sąjungos teisės dalimi, **šiam protokole nustatytas mechanizmas galėtų daryti poveikį** ESV sutartyje numatyto **prejudicinio sprendimo priėmimo proceso autonomijai ir veiksmingumui**, ypač kai Chartijos garantuojamos teisės atitinka įtvirtintąsias EŽTK. Neatmestina, kad nacionalinio teismo prašymas pagal Protokolą Nr. 16 pateikti konsultacinę išvadą galės lemti, kad bus inicijuotas vadinamasis pirminio kreipimosi į Teisingumo Teismą procesas<sup>6</sup>, ir taip sukelti grėsmę, kad bus apeitas prejudicinio sprendimo priėmimo procesas. Teisingumo Teismas šiuo klausimu manė, kad susitarimo projekte nėra jokios nuostatos dėl šių abiejų mechanizmų sąveikos.

Teisingumo Teismas taip pat priminė, kad, kaip numatyta ESV sutartyje, valstybės narės įsipareigoja **ginčų dėl Sutarčių aiškinimo ar taikymo nespręsti kitais būdais, nei nustatyta Sutartyse**<sup>7</sup>. Taigi, jeigu kiltų klausimas dėl Sąjungos teisės, Teisingumo Teismas turėtų išimtinę jurisdikciją nagrinėti visus ir valstybių narių tarpusavio, ir valstybių narių ir Sąjungos ginčus dėl EŽTK laikymosi. Aplinkybės, kad pagal susitarimo projektą procesai Teisingumo Teisme negali būti laikomi ginčų sprendimo priemonėmis, kurių susitariančiosios šalys sutiko atsisakyti pagal EŽTK, negali pakakti, kad būtų išlaikyta išimtinė Teisingumo Teismo jurisdikcija. Susitarimo projektas ir toliau palieka **galimybę Sąjungai arba valstybėms narėms kreiptis į EŽTT dėl tariamo EŽTK pažeidimo, kurį padarė atitinkamai valstybė narė arba Sąjunga ir kuris susijęs su Sąjungos**

<sup>6</sup> Šis procesas numatytas susitarimo projekte; pagal jį į Teisingumo Teismą gali būti kreipiamasi bylose, kurios pateiktos nagrinėti EŽTT ir kuriose kyla Sąjungos teisės klausimas, kurio Teisingumo Teismas dar nėra aiškinęs.

<sup>7</sup> ESV sutarties 344 straipsnis.

**teise.** Vien tokios galimybės egzistavimas **pažeidžia ESV sutartyje įtvirtintus reikalavimus.** Šiomis aplinkybėmis susitarimo projektas būtų suderinamas su ESV sutartimi tik aiškiai netaikant EŽTT jurisdikcijos nagrinėti tarp valstybių narių arba tarp valstybių narių ir Sąjungos kilusius ginčus dėl EŽTK taikymo Sąjungos teisės taikymo srityje.

Be to, susitarimo projekte numatytu **bendraatsakovio mechanizmu** siekiama užtikrinti, kad ne valstybių narių peticijos ir individualios peticijos būtų deramai pareikštos atitinkamai prieš valstybes nares ir (arba) Sąjungą. Susitarimo projekte numatyta, kad susitariančioji šalis bendraatsakove tampa priimdama atitinkamą EŽTT kvietimą arba jo sprendimu, kuris grindžiamas pačios susitariančiosios šalies prašymu. Tais atvejais, kai Sąjunga arba valstybės narės prašo leisti joms įstoti į EŽTT iškeltą bylą bendraatsakovių teisėmis, jos turi įrodyti, kad tenkinamos jų dalyvavimo procese sąlygos, o EŽTT dėl šio prašymo sprendžia atsižvelgdamas į šių argumentų įtikinamumą. Atlikdamas tokią kontrolę, EŽTT turėtų įvertinti Sąjungos teisės normas, reglamentuojančias kompetencijos paskirstymą Sąjungai ir valstybėms narėms ir jų aktų arba neveikimo priskyrimo kriterijus. Šiuo klausimu EŽTT galėtų priimti galutinį sprendimą, kuris būtų privalomas ir valstybėms narėms, ir Sąjungai. Leidus EŽTT priimti tokį sprendimą, **kiltų grėsmė, kad bus padaryta žala kompetencijos paskirstymui Sąjungai ir jos valstybėms narėms.**

Teisingumo Teismas taip pat vertino **pirminio kreipimosi į Teisingumo Teismą procesą**<sup>8</sup>. Pirmiausia jis pažymėjo, kad nuspręsti, ar Teisingumo Teismas jau yra pareiškęs nuomonę dėl to paties teisės klausimo, kuris nagrinėjamas EŽTT vykstančiame procese, gali tik kompetentinga Sąjungos institucija, kurios sprendimas turėtų saistyti EŽTT. Jei EŽTT būtų leista priimti sprendimą dėl tokio klausimo, tai faktiškai reikštų, kad jam suteikiama kompetencija aiškinti Teisingumo Teismo praktiką. Todėl šis procesas turėtų būti organizuojamas taip, kad kiekvienoje EŽTT nagrinėjamoje byloje Sąjungai būtų sistemingai teikiama išsami informacija, kad jos kompetentinga institucija galėtų įvertinti, ar Teisingumo Teismas jau yra pareiškęs nuomonę dėl nagrinėjamo klausimo ir, jeigu nuomonės nėra pareiškęs, pasiekti, kad šis procesas būtų inicijuotas. Antra, Teisingumo Teismo manymu, **susitarimo projekte atmesta galimybė kreiptis į Teisingumo Teismą, kad jis pagal šį procesą pareikštų nuomonę dėl antrinės teisės aiškinimo. Toks šio proceso apimties ribojimas, t. y. jo taikymas tik galiojimo klausimams, pažeidžia Sąjungos kompetenciją ir Teisingumo Teismo įgaliojimus.**

Galiausiai, Teisingumo Teismas nagrinėja Sąjungos teisės ypatumus, **būdingus teisminei kontrolei bendrosios užsienio ir saugumo politikos (BUSP) srityje.** Šiuo klausimu jis pabrėžia, kad esant dabartinei Sąjungos teisės padėčiai, tam tikriems BUSP srityje priimtiems aktams netaikoma teisminė Teisingumo Teismo kontrolė. Tokia situacija neišvengiamai išplaukia iš Sutartyse numatytų Teisingumo Teismo įgaliojimų koncepcijos ir ji gali būti pateisinta atsižvelgiant tik į Sąjungos teisę. Tačiau dėl prisijungimo prie konvencijos, kaip nustatyta susitarimo projekte, **EŽTT būtų įgaliotas spręsti dėl tam tikrų aktų, veiksmų arba neveikimo BUSP srityje suderinamumo su EŽTK ir, konkrečiai kalbant, dėl tų, kurių teisėtumo pagrindinių teisių požiūriu Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos kontroliuoti.** Tokia situacija reikštų, kad, kiek tai susiję su EŽTK garantuojamų teisių laikymuisi, **išimtinė** šių Sąjungos aktų, veiksmų arba neveikimo **teisminė kontrolė būtų pavesta vien institucijai, kuri nepriklauso Sąjungai.** Todėl susitarimo projekte **neatsižvelgiama į Sąjungos teisės ypatumus, susijusius su Sąjungos aktų, veiksmų arba neveikimo BUSP srityje teismine kontrole.**

Atsižvelgdamas į nustatytas problemas, **Teisingumo Teismas priėjo prie išvados, kad susitarimo dėl Europos Sąjungos prisijungimo prie EŽTK projektas nesuderinamas su Sąjungos teisės nuostatomis.**

---

**PASTABA:** Valstybė narė, Europos Parlamentas, Taryba arba Komisija gali gauti Teisingumo Teismo nuomonę dėl numatyto sudaryti susitarimo suderinamumo su Sutartimis. Jeigu Teisingumo Teismo nuomonė neigiama, numatytas sudaryti susitarimas negali įsigalioti, jei jis nėra iš dalies keičiamas arba Sutartys nėra peržiūretos.

---

*Žiniasklaidai skirtas neoficialus dokumentas, neįpareigojantis Teisingumo Teismo.*

<sup>8</sup> Žr. 6 išnašą.

[Visas nuomonės tekstas](#) nuo jos paskelbimo dienos prieinamas CURIA tinklalapyje.

Kontaktinis asmuo: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Nuomonės paskelbimo vaizdinę medžiagą galima rasti [Europe by Satellite](#) ☎ (+32) 2 2964106