

# ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGA EUROPOJE IR EUROPOS SĄJUNGOS PRISIJUNGIMAS PRIE ŽMOGAUS TEISIŲ IR PAGRINDINIŲ LAISVIŲ APSAUGOS KONVENCIJOS

## Gintarė Pažereckaitė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedros doktorantė  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 236 61 75  
El. paštas: g.pazereckait@gmail.com

## Jevgenija Vienažindytė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedros doktorantė  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 236 61 75  
El. paštas: vienazindyte@gmail.com

*Straipsnyje analizuojama žmogaus teisių apsauga Europoje, garantuojama pagal Europos Sąjungos ir Europos Tarybos (konkrečiai – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos) teisinės sistemas. Nagrinėjama dviejų regioninių teismo institucijų (Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo) praktika ir kai kurios žmogaus teisių apsaugos užtikrinimo Europoje problemos. Straipsnyje vertinamas galimas Europos Sąjungos prisijungimo prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos poveikis žmogaus teisių apsaugai Europoje. Analizuojamos Prisijungimo sutarties projekte siūlomos procesinės taisyklės ir galimi jų trūkumai. Galiausiai pateikiamos išvalgos dėl šiuo metu esamo žmogaus teisių apsaugos lygio Europoje pakankamumo, kurios iš dalies galėtų būti pagrindas vertinti Europos Sąjungos prisijungimo prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos poreikį.*

*The article analyses human rights protection in Europe guaranteed in the legal systems of the European Union and the Council of Europe (i.e. the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms). It examines case law of two regional judicial institutions (European Court of Human Rights and Court of Justice of the European Union) and certain problems of human rights protection in Europe. The article also assesses what impact the European Union accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms could have on the human rights protection in Europe; and analyses rules and procedures proposed in the draft Accession agreement, and their possible flaws. Finally, views on the current state of human rights protection in Europe are presented, which in a way gives a basis to question the need for the European Union to accede to the Convention.*

## Įvadas

Europos Sąjungos (toliau – ES arba Sąjunga) prisijungimo prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija arba EŽTK)<sup>1</sup> klausimas nagrinėjamas jau daugiau nei

<sup>1</sup> Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 156-7390.

30 metų<sup>2</sup>. Dar 1996 metais ES Teisingumo Teismas (toliau – ESTT) suabejojo dėl Europos Bendrijos prisijungimo prie Konvencijos teisėtumo<sup>3</sup>. Iki 2010 metų pagrindinės teisinės kliūtys, dėl kurių ES negalėjo prisijungti prie EŽTK, *inter alia*, buvo Sąjungos prisijungimo kompetencijos trūkumas ir faktas, kad EŽTK buvo atvira prisijungti valstybėms, bet ne tarptautinėms organizacijoms. Lisabonos sutartis<sup>4</sup> ir Konvencijos 14 protokolais<sup>5</sup> pašalina šias kliūtis. EŽTK 59 straipsnio 2 dalyje dabar numatyta, kad „ES gali prisijungti prie šios konvencijos“, o ES sutarties 6 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas teisinis imperatyvas – „Sąjunga prisijungia prie EŽTK“.

Po trejus metus trukusių Europos Tarybos ir ES atstovų derybų 2013 m. balandžio 5 d. priimtas kompromisinis tekstas dėl ES prisijungimo prie Konvencijos sutarties projekto<sup>6</sup> (toliau – Prisijungimo sutarties projektas). Prisijungimo sutartis įsigalios tik tuomet, kai visos Konvencijos aukštosios susitariančios šalys ir ES išreikš savo valią būti jos saistomos. Tam, kad ES galėtų galutinai prisijungti prie EŽTK, būtini tam tikri politiniai ir procedūriniai žingsniai ES viduje. Prisijungimo sutarties pasirašymą ES vardu turi autorizuoti ES Taryba sprendimu, patvirtintu visų ES valstybių narių vienbalsiai. Prieš patvirtinant ES Tarybos sprendimą, ES turi priimti vidaus taisykles, kurios reguliuotų Prisijungimo sutarties projekte įtvirtintų procedūrų veikimą ES viduje. Šios taisyklės turi itin didelę reikšmę ES valstybėms narėms ir yra vertintinos kaip išankstinė sąlyga, nuo kurios priklausys ES valstybių narių pozicija dėl ES Tarybos sprendimo<sup>7</sup>. Be to, privalomi ir kiti žingsniai, vieną iš kurių jau žengė Europos Komisija. 2013 m. liepą Europos Komisija kreipėsi į ESTT, prašydama pagal Sutarties dėl ES veikimo 218 straipsnio 11 dalį atsakyti į klausimą, ar Prisijungimo sutarties projektas yra suderinamas su sutartimis<sup>8</sup>. ESTT dar nėra pateikęs nuomonės šiuo klausimu. Nepaisant to, Prisijungimo sutarties projekto nuostatos jau dabar sudaro pagrindą įvertinti naujus mechanizmus<sup>9</sup> ir procedūras, kurios būtų taikomos Europos Žmogaus Teisių Teisme (toliau – EŽTT) nagrinėjant bylas, susijusias su ES.

Šiame straipsnyje nagrinėjami EŽTT ir ESTT praktikos bei teisinio reguliavimo pavyzdžiai, kurie veikiausiai kalba apie žmogaus teisių apsaugos Europoje nenuoseklumą ir efektyvumo trūkumą. Taip pat pristatomas šiuo metu siūlomas ES prisijungimo prie EŽTK modelis, kuris, be kita ko, nustato specifinį ES ir jos valstybių narių atsakomybės paskirstymo ir jos taikymo mechanizmą ir ESTT išankstinio dalyvavimo procese EŽTT procedūrą. Atsižvelgiant į tai, kad ES valstybės narės, sutardamos

---

<sup>2</sup> Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. COM (79) 210 final, 2 May 1979. *Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79*.

<sup>3</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1996 m. kovo 28 d. sprendimas dėl nuomonės byloje 2/94.

<sup>4</sup> Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, *Oficialusis leidinys*, 2012 m. spalio 26 d., C 326.

<sup>5</sup> Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolai Nr. 14, pakeičiantis Konvencijos kontrolės sistemą. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 74-2679.

<sup>6</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH and ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2, 10 June 2013 [žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1\(2013\)008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf)>. Prisijungimo dokumentų rinkinį sudaro: Europos Sąjungos prisijungimo prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos sutarties projektas, Europos Sąjungos deklaracijos projektas, Taisyklės dėl sprendimų vykdymo priežiūros ir draugiškų susitarimų bylose, kuriose viena iš bylos šalių yra Europos Sąjunga, kuria bus papildytos Europos Tarybos Ministrų Komiteto darbo tvarkos taisyklės, projektas, Standartinių susitarimo memorandumo sąlygų projektas ir Prisijungimo sutarties aiškinamojo rašto projektas (toliau – Aiškinamojo rašto projektas).

<sup>7</sup> RABA, K. The Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – overview of the Accession agreement. *ERA Forum* (2013) 14:557–572.

<sup>8</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2013 m. rugsėjo 7 d. pradėta byla 2/13 dėl nuomonės pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 218 straipsnio 11 dalį (dar nebaigta nagrinėti).

<sup>9</sup> Sutarties dėl ES veikimo protokolai (Nr. 8) numato sukurti „mechanizmus, kurie būtini užtikrinant, kad ne valstybių narių ieškiniai ir asmenų skundai būtų deramai pateikiami atitinkamai valstybėms narėms ir (arba) Sąjungai“.

dėl Lisabonos sutarties, priėmė politinį sprendimą, jog ES turi prisijungti prie Konvencijos, šio darbo tikslas nėra analizuoti ES prisijungimo prie EŽTK politinio tikslingumo ir galimų šio veiksmo (teigiamų ir (arba) neigiamų) politinių padarinių.

Šiuo metu Prisijungimo sutarties projekto preambulės 4 paragrafe numatyta, kad ES prisijungimas prie Konvencijos padidins žmogaus teisių apsaugos nuoseklumą (angl. *will enhance coherence*). Manytina, kad tikslus atsakymas, ar šis tikslas bus pasiektas, galutinai paaiškės tik ES *de jure* prisijungus prie EŽTK. Kita vertus, jau dabar galima analizuoti esamą žmogaus teisių apsaugos sistemą Europoje ir siūlomą ES dalyvavimo EŽTK teisinį reguliavimą, todėl šio straipsnio tikslas yra įvertinti, ar, atsižvelgiant į dviejų teisinių sistemų koegzistavimą, žmogaus teisių apsauga Europoje yra nuosekli ar nenuosekli ir kokį poveikį ES prisijungimas prie EŽTK gali turėti žmogaus teisių apsaugos Europoje nuoseklumui ir efektyvumui.

Siekiant darbe iškelto tikslo, tyrimas susideda iš trijų pagrindinių dalių. Pirmiausiai vertinamos situacijos, leidžiančios daryti išvadą, kad šiuo metu Europoje egzistuoja tam tikras žmogaus teisių apsaugos nuoseklumo ir efektyvumo trūkumas. Nenuoseklumą lemia EŽTT ir ESTT praktikos skirtumai aiškinant teises, kurių turinys turėtų būti vienodai suprantamas tiek ES teisinėje sistemoje, tiek pagal EŽTK<sup>10</sup>. Taip pat analizuojama, kaip prie nuoseklumo ir efektyvumo trūkumo prisideda itin sudėtingas ekvivalentės žmogaus teisių apsaugos prezumpcijos taikymas EŽTT bylose, susijusiose su ES teise, ir faktas, kad ES negali būti ginčo šalis EŽTT. Nagrinėjami EŽTT sprendimų vykdymo trukdžiai: EŽTT pripažinus, kad įgyvendindamos ES teisę valstybės narės pažeidžia Konvenciją, valstybės neturi priemonių pažeidimo normatyviniam pagrindui pašalinti. Antroje darbo dalyje analizuojamas ES prisijungimas prie EŽTK. Nagrinėjamos Prisijungimo sutarties projekto nuostatos ir siūlomos procedūrinės naujovės, siekiant įvertinti, kokį poveikį ES prisijungimas prie EŽTK turės žmogaus teisių apsaugai Europoje. Paskutinėje darbo dalyje pateikiamos išvalgos, kurios iš dalies paneigia poziciją, išreikštą pirmoje dalyje dėl Europos žmogaus teisių apsaugos nuoseklumo ir efektyvumo trūkumo, teigiant priešingai, jog iš esmės jau šiuo metu Europoje užtikrinamas pakankamas žmogaus teisių apsaugos lygis. Šios išvalgos kelia provokuojančių abejonių dėl ES prisijungimo prie EŽTK poreikio ir pridėtinės vertės. Atsižvelgiant į atliktą analizę, darbe pateikiamos išvados, kuriomis iš esmės sutinkama, kad egzistuoja tam tikri žmogaus teisių apsaugos nuoseklumo ir efektyvumo trūkumai, tačiau, įvertinus visus žmogaus teisių apsaugos sistemos elementus, abejotina kategoriška išvada, jog žmogaus teisių apsauga Europoje yra nepakankama ir ES prisijungimas prie EŽTK savaime pašalins esamus nuoseklumo ir efektyvumo trūkumus.

Straipsnio tikslui pasiekti naudojamas *lingvisticis* metodas – vertinti teismų praktikoje taikomų argumentų formuluotes, aktualių tarptautinių dokumentų nuostatas, *sisteminiis* metodas – sistemiskai analizuoti ESTT ir EŽTT sprendimus, atskirąsias nuomones ir kitus aktualius dokumentus, *lyginamasis* – nagrinėti ir vertinti įvairius akademinis darbus, skirtingas teismų jurisprudencijoje priimtas pozicijas, *loginis* – struktūrizuoti darbą ir nuosekliai dėstyti svarbiausias išvalgas ir išvadas.

Atsižvelgiant į tai, kad ES prisijungimo prie EŽTK procesas vyksta kaip tik šiuo metu, šio straipsnio *aktualumas ir originalumas* yra akivaizdūs. Ir nors užsienio teisės literatūros, kuri nagrinėtų ES prisijungimo prie Konvencijos klausimus, yra nemažai, Lietuvoje ši tema nėra plačiai analizuota<sup>11</sup>. Kaip vieni iš aktyviausių akademikų, nagrinėjančių ES prisijungimo prie EŽTK aspektus, paminėtini Tobias Lock<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnio 3 dalis.

<sup>11</sup> Ieškant teisės literatūros nagrinėjama tema, Lietuvoje rastas tik vienas straipsnis – ŠALTINYTĖ, L. European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe? *Jurisprudencija*, 2010, 2(120), p. 177–196.

<sup>12</sup> LOCK, T. End of an Epic? The Draft Agreement on the EU's Accession to the ECHR, 31 *Yearbook of European Law* (2012), p. 162–197. LOCK, T. The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts (June 30, 2009). *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 8, p. 375–398, 2009. LOCK, T. Walking on a Tightrope: The Draft Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order. *Common Market Law Review*, Vol. 48 No. 4, August 2011, p. 1025–1054.

ir Paul Gragl<sup>13</sup>. Kartu pažymėtina, kad šie autoriai nagrinėja konkrečius šio klausimo aspektus (pvz., ES teisės autonomijos principą<sup>14</sup>), kurie nėra visiškai tapatūs šio straipsnio tikslams, tačiau šių autorių darbai (ir kitais) yra remiamasi siekiant šiame straipsnyje iškeltų tikslų.

## 1. Žmogaus teisių apsaugos Europoje nuoseklumo ir efektyvumo trūkumas

ES Taryba yra pažymėjusi, kad ES prisijungimas prie Konvencijos *padidins* žmogaus teisių apsaugos Europoje *darną, suintensyvins dialogą teismiais klausimais ir pagerins teismų praktikos nuoseklumą*<sup>15</sup>. Aiškinamojo rašto projekte taip pat pažymima, kad prisijungimo tikslas – *padidinti žmogaus teisių apsaugos darną Europoje, sustiprinant dalyvavimą, atskaitomybę ir vykdomumą Konvencijos sistemoje*<sup>16</sup>. Kitaip tariant, šie dokumentai implikuoja, kad šiuo metu žmogaus teisių apsauga nėra pakankama – nėra pakankamai darni, tačiau pažymėtina, kad juose nėra tiesiogiai pateikiamos minimo žmogaus teisių apsaugos darnos trūkumo (nenuoseklumo) aplinkybės. Nepaisant to, galima išskirti tokius standartinius argumentus, kurie rodo žmogaus teisių apsaugos Europoje nuoseklumo ir efektyvumo trūkumą: a) nenuosekli EŽTT ir ESTT praktika, aiškinant žmogaus teisių turinį; b) sudėtinga ES teisės atitiktis Konvencijai peržiūra; c) ES atsakomybės spragos ir efektyvaus EŽTT sprendimų vykdymo problema. Toliau jie aptariami detaliau.

### *Nenuosekli EŽTT ir ESTT praktika, aiškinant žmogaus teisių turinį*

Praktika rodo, kad yra grėsmė, jog EŽTT ir ESTT gali nevienodai interpretuoti žmogaus teisių turinį, tokiu būdu sukurdami teisinį netikrumą ir teisinio aiškumo trūkumą. Ši grėsmė dažniausiai iliustruojama tokiais standartiniais pavyzdžiais:

- a) Konvencijos 8 straipsnio (teisė į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą) taikymas verslo patalpoms – ESTT 1989 metais *Hoechst* byloje<sup>17</sup> nusprendė, kad ši teisė netaikoma verslo patalpoms, tačiau po trejų metų EŽTT nuėjo kita linkme, priimdamas priešingą sprendimą *Niemietz* byloje<sup>18</sup>;
- b) teisės neteikti parodymų prieš save apimtis – ESTT 1989 metais *Orkem* byloje<sup>19</sup> konstatavo, kad Konvencijos 6 straipsnis (teisė į teisingą bylos nagrinėjimą) neapima teisės neduoti parodymų prieš save procese dėl kartelio (konkurencijos teisėje). 1993 metais EŽTT *Funke*<sup>20</sup> byloje priėjo prie išvados, kad nuteisimas už atsisakymą atskleisti informaciją, kuri galėjo būti įrodymas prieš pareiškėją dėl teisinių įsipareigojimų muitinei nevykdymo, yra Konvencijos 6 straipsnio pažeidimas;

<sup>13</sup> GRAGL, P. A Giant Leap for European Human Rights? The Final Agreement on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights (November 11, 2013). *Common Market Law Review*, Vol. 51 (2014), No. 1, p. 13–58. GRAGL, P. The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. *Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon*, 2013.

<sup>14</sup> GRAGL, P. The Accession <...>.

<sup>15</sup> 2013 m. birželio 6 d. Europos Sąjungos Tarybos išvados dėl pagrindinių teisių bei teisinės valstybės ir dėl Komisijos 2012 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymo ataskaitos [žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010168%202013%20INIT>>.

<sup>16</sup> Aiškinamojo rašto projekto 1 *para.* paskutinis sakiny.

<sup>17</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1989 m. rugsėjo 21 d. sprendimas sujungtose bylose 46/87 ir 227/88 (*Hoechst prieš Komisiją*).

<sup>18</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje *Niemietz prieš Vokietiją* (pareiškimo Nr. 13710/88).

<sup>19</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1989 m. spalio 18 d. sprendimas byloje 374/87 (*Orkem prieš Komisiją*).

<sup>20</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 1993 m. vasario 25 d. sprendimas byloje *Funke prieš Prancūziją* (pareiškimo Nr. 10828/84).

c) teisė atsikirsti į generalinių advokatų pozicijas teismo procese – 1996 metais EŽTT nustatė Konvencijoje įtvirtintos teisės į rungimosi procesą pažeidimą *Vermeulen prieš Belgiją*<sup>21</sup> byloje, nes šalis byloje dėl bankroto neturėjo teisės atsikirsti į pareiškimą, pateiktą Belgijos *avocat general*, kuris yra prilyginamas generalinio advokato vaidmeniui ESTT. Nepaisant to, ESTT nesutiko su tokia EŽTT *Vermeulen* sprendimo argumentavimo linija dėl generalinio advokato prilygimo *avocat general* ir 2000 metų *Emesa Sugar*<sup>22</sup> byloje ESTT pažymėjo, kad šių dviejų patariamųjų organų vaidmenys skiriasi, todėl EŽTT motyvacija nebuvo pritaikyta.

Tai yra tik dalis pavyzdžių, kai ESTT ir EŽTT skirtingai aiškina žmogaus teisių ir principų turinį<sup>23</sup>. ESTT, taikydamas ir aiškindamas ES teisę, neprivalo vadovautis EŽTT praktika, be to, Konvencija *per se* nėra oficialus ES teisės šaltinis<sup>24</sup>. EŽTT neturi kompetencijos peržiūrėti ESTT sprendimų, kurie gali pateikti skirtingą žmogaus teisių turinio aiškinimą ir tokiu būdu iškreipti Konvencijos garantuojamą žmogaus teisių apsaugos lygį. Akivaizdu, kad skirtinga šių dviejų teismų praktika parodo žmogaus teisių apsaugos užtikrinimo nuoseklumo trūkumą, o tai neišvengiamai turi įtakos žmogaus teisių apsaugos teisiniam aiškumui ir tikrumui.

### **Sudėtinga ES teisės atitikties Konvencijai peržiūra**

EŽTT bylose, susijusiose su ES teise, žmogaus teisės pagal Konvenciją dėl ES teisės specifikos yra sunkiau užtikrinamos tiek dėl priimtimumo kriterijų<sup>25</sup>, tiek dėl pažeidimo įrodinėjimo naštos.

EŽTT suformavo ir ne kartą išaiškino *ekvivalentės žmogaus teisių apsaugos ES prezumpciją* (teisės literatūroje ši prezumpcija taip pat vadinama *Bosphorus* prezumpcija, pagal bylos<sup>26</sup>, kurioje ji buvo pirmą kartą tiesiogiai pritaikyta EŽTT, pavadinimą). Ši prezumpcija yra kompleksinė ir apima kelias taikymo sąlygas (elementus). Bendruoju požyriuri turi būti nustatyta, kad: 1) galimas žmogaus teisių apribojimas kilo dėl to, kad aukštoji susitariančioji šalis (i. e. ES valstybė narė) taikė (įgyvendino) ES teisę ir dėl jos įgyvendinimo ji neturėjo diskrecijos, galinčios paveikti prezumpcijos taikymą, 2) yra visiškai išnaudotas atitinkamas žmogaus teisių apsaugą užtikrinantis vidaus mechanizmas, kuris būtų pripažįstamas ekvivalentiniu Konvencijos režimui (ES kontekste tai – ESTT). Šiomis sąlygomis preziumuojama, kad valstybė atsakovė nepažeidė Konvencijos, nes užtikrinama ekvivalentė Konvencijai žmogaus teisių apsauga<sup>27</sup>. Šią prezumpciją galima nuginčyti, nustatčius, kad dėl konkrečios bylos aplinkybių apsauga buvo akivaizdžiai nepakankama (angl. *manifestly deficient*) apsaugai, garantuojamai pagal Konvenciją<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 1996 m. vasario 20 d. sprendimas byloje *Vermeulen prieš Belgiją* (pareiškimo Nr. 19075/91).

<sup>22</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2000 m. vasario 8 d. sprendimas byloje C-17/98 (*Emesa Sugar (Free Zone) NV prieš Aruba*).

<sup>23</sup> Daugiau žiūrėti, pvz.: JACQUE, J. P. The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review*, Vol. 48 No. 4, August 2011, p. 995–1023.

<sup>24</sup> Nors Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnyje numatyta, kad „Pagrindinės teisės, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrą konstitucinių tradicijų, sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus“.

<sup>25</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2010 m. birželio 15 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Pietro Pianese prieš Italiją ir Nyderlandų Karalystę* (pareiškimo Nr. 14929/08).

<sup>26</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija. 2005 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Bosphorus prieš Airiją* (pareiškimo Nr. 45036/98).

<sup>27</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2013 m. birželio 18 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Sofia Povse ir Doris Povse prieš Austriją* (pareiškimo Nr. 3890/11).

<sup>28</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija. 2005 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Bosphorus prieš Airiją* (pareiškimo Nr. 45036/98), para. 156. Daugiau apie „akivaizdžiai nepakankamą“ sąlygą žiūrėti: CALLEWAERT, J. *The Im-*

Pritaikęs šią prezumpciją, EŽTT nenagrinėja pareiškimo iš esmės ir priima sprendimą dėl peticijos nepriimtumo. Kitaip tariant, yra pagrįsta teigti, kad tokiu būdu EŽTT suteikia ES tam tikrą privilegiją<sup>29</sup>, kurios neturi Konvencijos dalyvės valstybės. Be to, taikant ekvivalentės žmogaus teisių apsaugos prezumpciją kaip individualios peticijos priimtumo standartą<sup>30</sup>, modifikuojamas įrodinėjimo naštos paskirstymas. Taigi, siekiant pagrįsti EŽTK pažeidimą, turi būti ne tik įrodyta, kad pareiškėjo teisės ar laisvės pagal EŽTK toje konkrečioje situacijoje buvo pažeistos, bet ir įrodyti, kad *Bosphorus* prezumpcija konkrečiu atveju yra netaikytina. Papildomai problemų kelia ir tai, jog yra pavyzdžių, kai EŽTT ne visada vienodai pritaiko *Bosphorus* prezumpciją savo praktikoje<sup>31</sup>.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad *Bosphorus* prezumpcijos taikymas sudaro pagrindą abejoti žmogaus teisių apsaugos nuoseklumu ir efektyvumu situacijomis, kai keliamas ES teisės atitikties Konvencijai klausimas.

### ***ES atsakomybės spragos ir efektyvaus EŽTT sprendimų vykdymo problema***

Šiuo metu nėra tinkamo atsakomybės paskirstymo mechanizmo ir efektyvios EŽTT nustatyto pažeidimo pašalinimo sistemos, kai kyla ES teisės atitikties Konvencijai klausimas. Tą galima iliustruoti tokiais pavyzdžiais:

- a) individualus kreipimasis dėl ES institucijų, įstaigų, tarnybų ar pareigūnų veiksmų (apimant ir ESTT) į EŽTT yra nepriimtinas *ratione personae* pagrindu<sup>32</sup>;
- b) sprendimų vykdymas gali būti neefektyvus tais atvejais, kai Konvencijos pažeidimas, kuris yra ES valstybės narės institucijų veiksmas, kyla iš ES teisės nuostatų. Pavyzdžiui, *Matthews* byloje<sup>33</sup> EŽTT nustatė, kad Jungtinė Karalystė pažeidė Konvencijoje garantuojamą teisę į laisvus rinkimus, nes pareiškėja, kuri buvo nuolatinė Gibraltaro gyventoja, neturėjo teisės dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose. Po šio EŽTT sprendimo Jungtinė Karalystė pakeitė savo nacionalinį įstatymą ir garantavo teisę Gibraltaro nuolatiniams gyventojams dalyvauti Europos Parlamento rinkimuose. Šios priemonės, kuri reiškė ES pirminės teisės pažeidimą, Jungtinė Karalystė ėmėsi ES Taryboje nepavykus susitarti dėl būtinų Europos Bendrijos antrinio teisės akto pakeitimų. Po to Ispanija kreipėsi į ESTT dėl to, kad Jungtinė Karalystė pažeidė iš ES teisės kylančius įsipareigojimus<sup>34</sup>.

---

*pact of Accession to the European Union on the Application of the European Convention on Human Rights* [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_10164-1522-2-30.pdf?070226165742](http://www.kas.de/wf/doc/kas_10164-1522-2-30.pdf?070226165742).

<sup>29</sup> LOCK, T. The ECJ and the ECHR <...> p. 375–398, 2009; Europos Žmogaus Teisių Teismas. Teisėjų Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky ir Garlicki atskiroji nuomonė dėl EŽTT 2005 m. birželio 30 d. sprendimo byloje *Bosphorus prieš Airiją* (pareiškimo Nr. 45036/98).

<sup>30</sup> HERT, P. DE and KORENICA, F. The Doctrine of Equivalent Protection: Its life and Legitimacy Before and After the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights. *German Law Journal* [Vol.13 No. 07 2012].

<sup>31</sup> Pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismas 2006 m. spalio 10 d. sprendime dėl priimtumo byloje *Coopérative des Agriculteurs de Mayenne prieš Prancūziją* (pareiškimo Nr. 16931/04) nesilaikė pozicijos, jog reikia valstybės kreipimosi į ESTT dėl prejudicinio sprendimo.

<sup>32</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2008 m. gruodžio 9 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *Connolly prieš 15 Europos Sąjungos valstybių narių* (pareiškimo Nr. 73274/01); Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2009 m. sausio 20 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. prieš Nyderlandus* (pareiškimo Nr. 13645/05).

<sup>33</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija. 1999 m. vasario 18 d. sprendimas byloje *Matthews prieš Jungtinę Karalystę* (pareiškimo Nr. 24833/94).

<sup>34</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismo didžioji kolegija. 2006 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-145/04 (*Ispanijos Karalystė prieš Jungtinę Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystę*).



Kol ES nėra prisijungusi prie EŽTK, ji nėra teisiškai įpareigota, EŽTT pripažinus pažeidimą, imtis veiksmų pažeidimui pašalinti – tokią pareigą turi tik valstybė atsakovė, tačiau akivaizdu, kad kai kurie pažeidimai kyla iš tokio teisės normatyvinio pagrindo, kurio pakeisti valstybė pati neturi galių.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, pagrįsta teigti, kad Europoje egzistuoja žmogaus teisių apsaugos nuoseklumo ir efektyvumo trūkumas. Viena iš pagrindinių to priežasčių – faktas, jog lygia greta egzistuoja dvi žmogaus teisių apsaugos sistemos (Europos Tarybos ir ES), kurių aukščiausiosios teismo institucijos neturi formalaus tarpinstitucinio ryšio ir tam tikrais atvejais konkuruoja tarpusavyje. Vis daugiau sričių, kurios anksčiau buvo reguliuojamos tik nacionalinės teisės, dabar patenka ir į ES teisės taikymo sritį. Atsižvelgiant į tai pažymėtina, kad Sąjunga nepagrįstai naudojasi tam tikru imunitetu nuo EŽTT priežiūros pagal Konvenciją, kurio neturi valstybės. Be to, EŽTT pripažinus Konvencijos pažeidimą, kuris iš esmės kilo dėl valstybės įsipareigojimo pagal ES teisę vykdymo, valstybė neturi įgaliojimų vienašališkai pašalinti šio pažeidimo normatyvinio šaltinio. Manytina, kad tas faktas, jog ES veiksmų (ir ES teisės) atžvilgiu tiesiogiai nėra vykdoma EŽTT priežiūra pagal Konvenciją, yra viena iš esminių žmogaus teisių apsaugos nuoseklumo ir efektyvumo trūkumo priežasčių. Toliau straipsnyje analizuojamas ES prisijungimas prie EŽTK pagal Prisijungimo sutarties projekte siūlomą modelį ir jo galimas poveikis žmogaus teisių apsaugai Europoje.

## 2. ES prisijungimas prie EŽTK

ES prisijungus prie Konvencijos, ES tiesiogiai pateks į EŽTT atliekamą išorinę kontrolę<sup>35</sup>, vadinasi, bus pašalintos Europos žmogaus teisių apsaugos sistemos spragos, susijusios su tuo, kad ES institucijų, įstaigų, tarnybų ir pareigūnų veiksmai nepatenka į EŽTT jurisdikcijos sritį. Kitaip tariant, individuali peticija dėl ES veikos nebus atmestina *ratione personae* pagrindu vien todėl, kad ES nėra Konvencijos dalyvė. EŽTT sprendimai bylose, kur ES bus ginčo šalis, bus tiesiogiai privalomi ir įpareigojantys ES.

Po prisijungimo EŽTK taps oficialiu ES teisės šaltiniu, ESTT turės paisyti EŽTT praktikos, ant- raip ESTT sprendimai, neatitinkantys Konvencijos standartų, galės būti ginčijami EŽTT. Šis aspektas vertintinas įvairiai. Viena vertus, EŽTT tampa vieninteliu teismu, diktuojančiu Konvencijos aiški- nimą, šitaip tiesiogiai prisidedama prie nuoseklesnės praktikos, kuria aiškinamas žmogaus teisių ir laisvių, garantuojamų Konvencijos, turinys, vadinasi, prisidedama ir prie nuoseklesnės žmogaus teisių apsaugos Europoje. Kita vertus, kyla grėsmė, kad EŽTT praktika turės per didelę įtaką ESTT, kuris pagal ES sutartis turi ES teisės aiškinimo „monopolį“<sup>36</sup>. Siekiant spręsti šią problemą, siūloma sukurti specialią ESTT išankstinio dalyvavimo procese EŽTT procedūrą. Be to, ES prisijungimas prie EŽTK neturi įtakos ES teisei ir ESTT kompetencijai užtikrinti aukštesnę žmogaus teisių apsaugą, nei ta, kuri garantuojama pagal Konvenciją<sup>37</sup>.

Prisijungimo sutarties projekto nuostatomis *inter alia* siekiama užtikrinti, kad būtų atsižvelgta į specifinį ES kaip supranacionalinės tarptautinės organizacijos ir ES teisės pobūdį<sup>38</sup> ir nenukentėtų žmogaus teisių apsauga. Svarbiausios Prisijungimo sutarties projekte siūlomos naujovės šio straipsnio objekto kontekste yra:

*Veiksmų (neveikimo) priskyrimo ES ar jos valstybėms narėms taisyklė.* Prisijungimo sutarties pro- jektu siekiama užtikrinti didesnę teisinį aiškumą pareiškėjams, be to, garantuoti, kad EŽTT sprendimai neturėtų įtakos ES kompetencijai (nesukurtų papildomos ES kompetencijos)<sup>39</sup>. Atitinkamai Prisijun- gimo sutarties projekto 1 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad remiantis jokia Konvencijos ar jos papild-

<sup>35</sup> Prisijungimo sutarties projekto preambulės 5 paragrafas.

<sup>36</sup> JACQUE, J. P. *The Accession <...>*, p. 995–1023.

<sup>37</sup> Chartijos 52 straipsnio 3 dalis.

<sup>38</sup> GRAGL, P. *A Giant Leap <...>*.

<sup>39</sup> To reikalaujama Sutarties dėl ES veikimo 6 straipsnio 2 dalyje.

domų protokolų nuostata negalima reikalauti, kad ES imtųsi veiksmų, kurių pagal ES teisę ji neturi kompetencijos imtis. Ši taisyklė, pavyzdžiui, būtų taikoma tais atvejais, kai nustatomas ES pirminės teisės prieštaravimas Konvencijai. ES institucijos neturi kompetencijos pakeisti pirminės teisės (nors gali inicijuoti tokius pakeitimus), tą gali padaryti tik ES valstybės narės.

Prisijungimo sutarties projekto 1 straipsnio 4 dalyje numatyta aiški veikų priskyrimo ES ar jos valstybėms narėms taisyklė: valstybės narės ar jos vardu veikiančio asmens veika visada yra priskiriama tai valstybei, net jei ši veika įvykdoma, kai valstybė įgyvendina ir taiko ES teisę, įskaitant ir sprendimus, priimtus pagal ES sutartį ir Sutartį dėl ES veikimo<sup>40</sup> (nesvarbu, ar įgyvendinama ir taikydama ES teisę valstybė narė turi diskrecijos, ar ne). Ir atvirkščiai, – ES institucijų, įstaigų, tarnybų ar pareigūnų veika visada bus priskiriama ES<sup>41</sup>. Kaip jau minėta, specifinė situacija susiklosto tais atvejais, kai nagrinėjamas pažeidimas kyla iš ES pirminės teisės (ES sutarčių ar jų galią turinčių nuostatų). Tokiais atvejais veika turėtų būti priskiriama visoms ES valstybės narėms, nes tik jos gali priimti, pakeisti ar panaikinti ES pirminę teisę ir taip pašalinti EŽTT nustatytą Konvencijos pažeidimą.

Pažymėtina, kad ES teisę dažniausiai įgyvendina ir taiko ES valstybių narių administracinės ir teismo institucijos (t. y. imasi arba susilaiko nuo konkrečių teisinių padarinių turinčių priemonių individualių asmenų atžvilgiu), todėl daugumoje bylų atsakovė bus ES valstybė narė (net ir tais atvejais, kai valstybė narė, įgyvendindama ES teisę, neturi diskrecijos)<sup>42</sup>. Taigi ES prisijungus prie EŽTK, susidarys unikali situacija, kai teisės aktą priima viena susitariančioji šalis, o įgyvendina kita susitariančioji šalis<sup>43</sup>. Šiai situacijai spręsti Prisijungimo sutarties projektu siūloma sukurti naują bendraatsakovo mechanizmą<sup>44</sup>.

*Atsakomybės paskirstymo mechanizmas.* Pagal Prisijungimo sutarties projektą skirtingi keli modeliai, kaip gali kilti ES atsakomybė: pirma, atsakinga tik ES; antra, kyla bendra ES ir valstybės narės atsakomybė, šis modelis išsiskiria į dar tris grupes – submodelius: 1) ES yra atsakovas, o valstybė narė – bendraatsakovis; 2) valstybė narė yra atsakovas, o ES – bendraatsakovis; 3) ES ir valstybė narė yra du atsakovai<sup>45</sup>.

Bendraatsakovo mechanizmas turėtų užtikrinti tinkamą atsakomybės paskirstymą ir efektyvesnę EŽTT sprendimų vykdymą. Būtų panaikinta šiuo metu padidinta įrodinėjimo našta ir užtikrinta, kad valstybių ieškiniai ir asmenų pareiškimai būtų tinkamai pateikiami atitinkamai valstybėms narėms ir (arba) Sąjungai taip sumažinant ir individualios peticijos nepriimtumo tikimybę. Bendraatsakovo mechanizmas suteikia galimybę taikyti atsakomybę ne tik už patį veiksmą (už kurį yra atsakinga viena susitariančioji šalis), bet ir už to veiksmo teisinį pagrindą (už kurį atsakinga kita susitariančioji šalis)<sup>46</sup>.

Prisijungimo sutarties projekto 3 straipsnyje numatyta, kad ES tampa bendraatsakoviu procese, pradėtame prieš jos valstybę narę dėl galimo Konvencijos pažeidimo, kai yra pagrindo manyti, kad tas konkretus pažeidimas kilo dėl to, jog ES teisės nuostata prieštarauja Konvencijai (pavyzdžiui, jei yra

---

<sup>40</sup> Ši taisyklė iš esmės atsirado siekiant reguliuoti situacijas ES bendrosios užsienio ir gynybos politikos kontekste, kai ES valstybių narių karinės pajėgos veikia pagal ES Tarybos suteiktą mandatą (žr. Aiškinamojo rašto projekto 23–24 paragrafus).

<sup>41</sup> Aiškinamojo rašto projekto 23 paragrafas.

<sup>42</sup> KUIJPER, P. J. Attribution – Responsibility – Remedy. Some comments on the EU in different international regimes. Forthcoming in: *Revue belge de droit international* (2014) [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2014/03/ACIL-2014-14-Attribution-PJK.pdf>>.

<sup>43</sup> Aiškinamojo rašto projekto 38 paragrafas.

<sup>44</sup> Sutarties dėl ES veikimo protokolas (Nr. 8) numato sukurti „mechanizmus, kurie būtini užtikrinant, kad ne valstybių narių ieškiniai ir asmenų skundai būtų deramai pateikiami atitinkamai valstybėms narėms ir (arba) Sąjungai“.

<sup>45</sup> Tokiais atvejais (t. y. pareiškimas pateiktas prieš ES ir valstybę narę kaip du atsakovus), nustačius Prisijungimo sutarties 3 straipsnyje numatytas sąlygas, gali būti pereita prie bendraatsakovo mechanizmo (žr. Aiškinamojo rašto projekto 56 paragrafą).

<sup>46</sup> GRAGL, P. A Giant <...>.



akivaizdu, kad valstybė narė galėjo išvengti Konvencijos pažeidimo tik nevykdama savo įsipareigojimų pagal ES teisę<sup>47</sup>). Tokiais atvejais ES, ištraukusi į bylą kaip bendraatsakovis, galėtų ginti savo teisės akto teisėtumą pagal Konvenciją. Atitinkamai valstybės narės taptų bendraatsakoviais byloje prieš ES tais atvejais, kai galimas pažeidimas gali reikšti ES sutarčių (ar pirminei ES teisei prilyginamų) nuostatų prieštaravimą Konvencijos nuostatomis.

Pažymėtina, kad tapimas bendraatsakovu byloje nebus tik simbolinis veiksmas ir turės procesinių padarinių. Naujas EŽTK 36 (4) straipsnis<sup>48</sup> numatytų, kad bendraatsakovis yra bylos šalis. Kitaip nei trečioji šalis, kuri pagal EŽTK 36 (2) straipsnį turi teisę tik pateikti rašytines pastabas ir dalyvauti bylą klausiant EŽTT, bendraatsakovis naudotųsi visomis procesinėmis teisėmis vykdyti efektyvią gynybą. Aiškinamojo rašto projekto 60, 61 ir 63 punktuose numatyta, kad draugiški susitarimai pagal EŽTK 39 straipsnį galėtų būti sudaromi tik esant tiek atsakovo, tiek bendraatsakovo pritarimui, vienašalės deklaracijos dėl pažeidimo, kuris užtraukia atsakomybę atsakovui ir bendraatsakoviui, pripažinimo galėtų būti pateikiamos tik jų bendru sutarimu, bendraatsakovis taip pat galėtų prašyti bylos perdavimo į Didžiąją kolegiją pagal EŽTK 43 straipsnį.

Itin svarbu yra tai, kad, EŽTT nustačius, jog tam tikra ES teisės nuostata pažeidžia Konvenciją, bendraatsakovis turėtų pareigą pašalinti šį pažeidimą (tai būtų reikšminga aplinkybė tose bylose, kuriose būtų pripažinta, kad ES valstybė narė, įgyvendindama ES teisę, pažeidė Konvenciją, pavyzdžiui, kaip minėtoje *Matthews* byloje). Prisijungimo sutarties 3 straipsnio 7 dalyje numatyta, kad EŽTT nustačius pažeidimą byloje, kurioje ES dalyvavo kaip bendraatsakovis, ES ir valstybė narė bus laikomos bendrai atsakingos už konkretų pažeidimą prieš pareiškėją visa apimtimi. Vis dėlto, siekdamas užtikrinti ES teisės autonomiją, EŽTT apsiribos pažeidimo nustatymu ir nevertins ES ir (ar) valstybės narės atsakomybės santykio konkrečiau pažeidimo kontekste. EŽTT turės galimybę nukrypti nuo bendros atsakomybės principo, esant atsakovo ir bendraatsakovo kartu pateiktam teisiškai argumentuotam prašymui laikyti tik vieną iš jų atsakingą.

Nepaisant šių detalių nuostatų, galima kelti klausimą, ar EŽTT pavyks išlaikyti savo autonomiją sprendžiant dėl Konvencijos pažeidimų ir išvengti poveikio ES ir jos valstybių narių atsakomybės santykio klausimui, nes kai kurios Prisijungimo sutarties projekte vartojamos sąvokos, pavyzdžiui, dėl veikos priskirtinumo 1 straipsnio 4 dalyje, palieka EŽTT tam tikrą aiškinimo laisvę, o tai gali turėti įtakos ir su tuo tiesiogiai susijusiam atsakomybės paskirstymo klausimui.

*Išankstinis ESTT dalyvavimas procese EŽTT kaip dviejų teisinių sistemų geresnės sąveikos prielaida.* Nacionalinio teismo proceso metu gali kilti klausimas, ar tam tikras ES valstybės narės veiksmas, kai ji įgyvendina ES teisę, nepažeidžia ES garantuojamos pagrindinės teisės, kuri atitinka EŽTK garantuojamas teises. Tokiais atvejais tik ESTT galėtų pripažinti ES teisės akto neteisėtumą<sup>49</sup>. Vis dėlto nacionalinis teismas gali nuspręsti nepasinaudoti prejudicinio sprendimo procedūra pagal Sutarties dėl ES veikimo 267 straipsnį ir nesikreipti į ESTT, jei, jo manymu, nekyla ES teisės teisėtumo klausimas<sup>50</sup>. Jei asmuo, nepatenkintas galutiniu nacionalinio teismo sprendimu, paskui kreiptųsi į EŽTT, galėtų susidaryti situacija, kai EŽTT nagrinėtų tam tikro ES teisės akto atitikties EŽTK klausimą, nors ESTT nebūtų turėjęs galimybės prieš tai pateikti savo nuomonės tuo konkrečiu klausimu. Siekiant to išvengti, Prisijungimo sutarties projektu siūloma sukurti procedūrą, pagal kurią tais atvejais, kai ES tampa bendraatsakovu byloje, ESTT iki EŽTT nusprendžiant dėl bylos esmės galėtų pateikti savo

<sup>47</sup> Aiškinamojo rašto projekto 48 paragrafas.

<sup>48</sup> Prisijungimo sutarties projekto 3 straipsnio 1 dalis.

<sup>49</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1987 m. spalio 22 d. sprendimas byloje 314/85 (*Foto-Frost prieš Hauptzollamt Lübeck-Ost*).

<sup>50</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1982 m. spalio 6 d. sprendimas byloje 283/81 (*Srl CILFIT ir Lanificio di Gavardo SpA prieš Ministero della sanità*).

nuomonę dėl konkrečių ginčijamų ES teisės aktų nuostatų aiškinimo ir teisėtumo ir dėl ES pirminės teisės aiškinimo<sup>51</sup> proceso EŽTT metu. Šia procedūra siekiama atsižvelgti į ES teisinės sistemos ypatumus, užtikrinti geresnę dviejų supranacionalinių teismų praktikos sąveiką ir garantuoti, kad EŽTK sistema yra subsidiari nacionalinių žmogaus teisių apsaugos sistemų (šiuo atveju ES sistemos) atžvilgiu<sup>52</sup>.

Įvertinus tai, kas išdėstyta, galima pateikti tokį apibendrinimą dėl ES prisijungimo prie EŽTK poveikio darnesnei žmogaus teisių apsaugai Europoje, atsižvelgiant į Prisijungimo sutarties projekto nuostatas:

- 1) prisijungimas išsprendžia teisinę spragą situacijomis, kai yra kvestionuojami ES institucijų, įstaigų, tarnybų ar pareigūnų veiksmai ar neveikimas, pavyzdžiui, tokiomis situacijomis kaip *Connolly*<sup>53</sup> byloje, kur pareiškėjas turėtų galimybę tiesiogiai ginčyti ES institucijų veiksmų atitiktį Konvencijai;
- 2) yra pagrįsta manyti, kad prisijungimas panaikintų šiuo metu padidintą įrodinėjimo našta, tiesiogiai įtvirtinant galimybę ginčyti tiek ES aktus, tiek ES valstybių narių aktus, kuriais jie įgyvendina ES teisę, kaip atsakingą subjektą patraukiant tiek ES, tiek valstybes nares per bendraatsakovo mechanizmą;
- 3) bendraatsakovo mechanizmas sukurtų veiksmingą ES ir jos valstybių narių atsakomybės paskirstymo mechanizmą, kartu būtų garantuojamas efektyvesnis EŽTT sprendimų vykdymas – ES ir valstybė narė pagal bendraatsakovo mechanizmą, pirma, kartu gintų ES teisės akto atitiktį EŽTK, antra, pripažinus pažeidimą, valstybė narė ir ES būtų atsakingos kartu, vadinasi, privalėtų imtis veiksmų pažeidimui pašalinti (pavyzdžiui, priimti atitinkamą ES teisės pakeitimą);
- 4) ESTT išankstinis dalyvavimas byloje, leidžiantis ESTT pirmam įvertinti ES teisės aktų atitiktį Konvencijai, kai ES yra bendraatsakovis, padėtų užtikrinti glaudesnę teisminių bendradarbiavimą, darnesnę dviejų teismų praktiką, o tai akivaizdžiai prisidėtų prie žmogaus teisių apsaugos nuoseklumo Europoje;
- 5) prisijungimu tiesiogiai būtų užtikrinama dviejų teisės sistemų sąveika: užtikrinamas ES teisės autonomijos principas ir vienas teismas tampa tiesiogiai atsakingas už žmogaus teisių apsaugos užtikrinimo priežiūrą Europoje, t. y. išsprendžiama teismų jurisdikcinė „sumaištis“: pareiškėjui nereikia galvoti, į kurį teismą kreiptis, siekiant apginti žmogaus teises ir laisves.

Kita vertus, jau dabar galima išskirti tokius siūlomos sistemos galimus trūkumus ar probleminius aspektus:

- 1) išlieka klausimas, ar praktiškai pavyks užtikrinti pagarbą ES teisės specifiniams bruožams ir išlaikyti esminius EŽTK sistemos bruožus: EŽTT viršenybė, visų EŽTK narių vienodas traktavimas bei EŽTK sistemos subsidiarumas, nes derybų metu<sup>54</sup> kilo daug diskusijų dėl ES kaip susitariančiosios šalies išskirtinio traktavimo ir EŽTT autonomijos ribojimo;
- 2) sudėtinga bendraatsakovo mechanizmo konstrukcija gali apsunkinti teisminės gynybos pri-

<sup>51</sup> Prisijungimo sutarties projekto 3 straipsnio 6 dalis.

<sup>52</sup> Joint communication from Presidents Costa and Skouris [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh\\_cjue\\_english.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf)>.

<sup>53</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2008 m. gruodžio 9 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Connolly prieš 15 Europos Sąjungos valstybių narių* (pareiškimo Nr. 73274/01).

<sup>54</sup> Fourth negotiation meeting between the CDDH and ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Common paper of Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Iceland, Liechtenstein, Monaco, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland, Russian Federation, Turkey and Ukraine on major concerns regarding the Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. 47+1(2013) 003, 21 January 2013 [žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working\\_documents/47\\_1%282013%29003\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents/47_1%282013%29003_EN.pdf)>.

einamumą EŽTT. Bendraatsakovo mechanizmas supaprastina ES įtraukimą į bylą ir vidaus teisinių gynybos priemonių išnaudojimo reikalavimas tokiais atvejais tikrinamas tik pirmojo atsakovo atžvilgiu. Tai iš esmės nekeičia pareiškėjo padėties, nes tokiais atvejais jam nebūtina detalai pagrįsti, ar valstybė narė, ar ES yra atsakinga už konkrečią veiką. Tačiau pagrindinė grėsmė proceso efektyvumui kyla dėl ESTT išankstinio dalyvavimo teisės. Pirmą, pareiškėjui gali būti reikalinga papildoma teisinė pagalba<sup>55</sup>; antra, labai tikėtina, kad dar labiau pailgės viso proceso EŽTT trukmė, nepaisant Prisijungimo sutarties projekto 3 straipsnio 6 dalyje pateiktų bendro pobūdžio garantijų;

- 3) kol kas neaišku, kaip bus sureguliuotas EŽTT sprendimų vykdymo ir žalos atlyginimo pareiškėjui mechanizmas, kai EŽTT nustatys, kad valstybė narė ir ES kartu yra atsakingos už konkretų pažeidimą;
- 4) nevertėtų pamiršti EŽTT taikomos vertinimo nuožiūros laisvės (angl. *margin of appreciation*) doktrinos, kurią šiuo metu siekiama įtvirtinti Konvencijos 15 Protokolu ir kuri suteikia aukštajai susitariančiai šaliai tam tikrą diskrecijos laisvę užtikrinant Konvencijoje įtvirtintas pagrindines teises<sup>56</sup>. Šios doktrinos taikymas ES atžvilgiu (jei apskritai įmanomas), ypač bendraatsakovo mechanizmo bylose, ir jos santykis su ekvivalenčios apsaugos prezumpcija kelia daug klausimų. Pastarasis klausimas nebus atsakytas šiame straipsnyje, nes nepatenka į šio tyrimo apimtį, tačiau jis neabejotinai turėtų būti nagrinėjamas ateityje;
- 5) taip pat lieka neatsakyta ir dėl tolesnio ekvivalenčios žmogaus teisių apsaugos prezumpcijos (*Bosphorus* prezumpcijos) gyvavimo kaip doktrinos ir jos taikymo. Pažymėtina, kad vien tas faktas, jog ES prisijungia prie EŽTK, neturėtų absoliučiai paneigti prezumpcijos taikymo. Pirmą, pagal Prisijungimo sutarties projektą ES prisijungia ne prie visų Konvencijos protokolų. Vadinasi, tuo atveju, kai EŽTT keliamas klausimas dėl teisės, kuri yra įtvirtinta tokia Konvencijos protokole, kurio dalyvė ES nėra, EŽTT galėtų ir toliau taikyti prezumpciją<sup>57</sup>. Antra, atkreiptinas dėmesys į ypatingą situaciją, kad iš esmės šia prezumpcija pripažįstama, jog žmogaus teisių apsauga ES yra ekvivalentė Konvencijai. Ar šis *status quo* pasikeičia tik dėl to, kad ES prisijungia prie EŽTK? Atsakymas į šį klausimą taip pat lieka už šio tyrimo ribų.

Bent dalis praktinių klausimų turėtų būti sureguliuoti teisiškai privalomose ES vidaus taisyklėse, dėl kurių dar turės susitarti ES Taryba. Šiomis taisyklėmis turėtų būti detalai nustatyta, kokiais atvejais būtų taikomas bendraatsakovo mechanizmas, jo taikymo nuostatos ir bendraatsakovių atstovavimas EŽTT. Be to, jomis turėtų būti apibrėžti ES ir jos valstybių narių tarpusavio įsipareigojimai ar pareigos bylos metu. Šios taisyklės taip pat turėtų apimti EŽTT sprendimų, kuriais nustatyta, kad ES teisės aktu buvo pažeista Konvencija, vykdymą. Prireikus vidaus taisyklėmis turėtų būti nustatyta ES ir jos valstybių narių nesutarimų dėl bendraatsakovo mechanizmo taikymo sprendimo procedūra. Šios taisyklės turės būti priimanos vieningai prieš patvirtinant susitarimą dėl ES prisijungimo prie Konvencijos, o tai yra vertinama kaip vienas iš didžiausių politinių iššūkių<sup>58</sup>. Taigi kol kas lieka neaišku, kaip efektyviai ES sugebės dalyvauti procese EŽTT, ypač atsižvelgiant į dažnai sudėtingas ES vidaus procedūras ir tam tikrais atvejais politinį su EŽTK susijusių klausimų pobūdį.

Apibendrinant pateiktus aspektus dėl ES prisijungimo prie Konvencijos, pažymėtina, kad, viena, po prisijungimo pašalinama pagrindinė priimtino spraga – ES gali būti ginčo šalis EŽTT bylose, EŽTT tampa galutiniu teismu, aiškinančiu Konvenciją, vadinasi, užtikrinamas nuoseklesnis žmogaus

<sup>55</sup> Pavyzdžiui, Aiškinamojo rašto projekto 66 paragrafe numatyta galimybė pareiškėjui pateikti savo pastabas procese ESTT, pradėtame pagal išankstinio dalyvavimo mechanizmą.

<sup>56</sup> Daugiau žiūrėti: VIENAŽINDYTĖ, J. Vertinimo nuožiūros laisvės doktrina Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje. *Teisė*, 2014, t. 90, p. 188–210.

<sup>57</sup> JACQUE, J. P. The Accession <...>.

<sup>58</sup> RABA, K. The Accession <...>.

teisių ir laisvių, garantuojamų Konvencija, turinio aiškinimas. Kita, pirmiau įvardyti probleminiai aspektai kelia pagrįstų abejonių, ar ES prisijungimas prie EŽTK turės tik teigiamą poveikį žmogaus teisių apsaugai Europoje ir iš tikrųjų padidins žmogaus teisių apsaugos efektyvumą.

Galiausiai prieinama prie paskutinės šio darbo dalies, kurioje iš esmės keliamas klausimas, ar iš tiesų žmogaus teisių apsauga Europoje, išskyrus tam tikras išimtis, šiuo metu yra nepakankama ir tik toks sudėtingas ES prisijungimo prie Konvencijos modelis gali užtikrinti šį nepakankamumą?

### 3. Žmogaus teisių apsauga ES yra pakankama ir ekvivalenti Konvencijai

Pažymėtina, kad ES *sui generis* pobūdis ir ES teisės autonomijos principas sukuria poreikį turėti savitą pagrindinių žmogaus teisių apsaugos mechanizmą ir sistemą. Atsižvelgiant į tai, kad kai kurių situacijų (pvz., ES institucijų, įstaigų, tarnybų ir pareigūnų veikos vertinimo pagal Konvenciją) šiuo metu EŽTT negali spręsti dėl jurisdikcinių trukdžių, žmogaus teisių apsaugos nenuoseklumą Europoje galbūt lemia ES specifinio pagrindinių teisių apsaugos užtikrinimo mechanizmo trūkumas. Atitinkamai tikslinga įvertinti esamą ES teisinės sistemos būklę žmogaus teisių apsaugos kontekste.

ES yra grindžiama visoms valstybėms narėms bendromis vertybėmis: *inter alia*, pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms<sup>59</sup>. Ir nors 1969 metais visai Europos Bendrijai buvo netikėta, kai Europos Teisingumo Teismas priėmė *Stauder*<sup>60</sup> sprendimą, kuriame pirmą kartą buvo tiesiogiai išreikšta pagrindinių teisių apsaugos, pripažinus ją bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų, kuriuos užtikrina Europos Teisingumo Teismas, dalimi, svarba, šiandien situacija dėl žmogaus teisių apsaugos ES yra kardinaliai pasikeitusi. Pažymėtina, kad dar iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo (po kurio ES pagrindinių teisių chartija prilyginama ES pirminei teisei) ESTT *Kadi* byloje<sup>61</sup> netiesiogiai suabejojęs Jungtinių Tautų saugumo tarybos rezoliucijų atitiktimi pagrindinėms teisėms, aiškiai konstatavo, kad ES teisinėje sistemoje žmogaus teisės yra vertinamos kaip ES teisinės sistemos pamatas. Šiuo metu ES turi savo privalomą pagrindinių žmogaus teisių katalogą, kuris įpareigoja ES institucijas, įstaigas, tarnybas ir pareigūnus bei valstybes nares tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę<sup>62</sup>. Reikia sutikti, kad šiame kontekste galėtų būti išreikšta abejonė, jog tokia Chartijos riboto taikymo apimtis prisideda prie pagrindinių žmogaus teisių apsaugos užtikrinimo nevisapusiškumo – pagrindinių teisių apsaugos reikalavimai yra taikytini tik *įgyvendinant ES teisę*. Kita vertus, ESTT savo praktikoje nurodė, kad pagrindinių teisių pagal Chartiją turi būti laikomasi, kai nacionalinės teisės aktai *patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį*<sup>63</sup>. Kitaip tariant, buvo netiesiogiai išplėstas Chartijos taikymas iš situacijų, kai yra tik įgyvendinama ES teisė, į situacijas, kurios patenka į ES teisės taikymo sritį. Be to, EŽTT tiesiogiai pripažino ES ekvivalenčios žmogaus teisių apsaugos prezumpciją *Bosphorus* byloje<sup>64</sup>, išaiškinęs *inter alia Michaud* byloje<sup>65</sup>, kad ši prezumpcija netaikoma tuo atveju, kai ESTT nėra pateikęs išaiškinimo dėl nagrinėjamo klausimo (t. y. nebuvo visiškai iš-

<sup>59</sup> Sutarties dėl Europos Sąjungos 2 straipsnis.

<sup>60</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1969 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje 29-69 (*Erich Stauder prieš Stadt Ulm*).

<sup>61</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismo didžiosios kolegijos sprendimas. 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas sujungtose bylose C-402/05 P ir 415/05 P (*Yassin Abdullah Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Komisiją*).

<sup>62</sup> Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *Oficialusis leidinys*, 2012 m. spalio 26 d., C 326. 51 straipsnis.

<sup>63</sup> Angl. „where national legislation falls within the scope of European Union law“. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo didžiosios kolegijos sprendimas. 2013 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-617/10 (*Åklagaren prieš Hans Åkerberg Fransson*).

<sup>64</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija. 2005 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Bosphorus prieš Airiją* (pareiškimo Nr. 45036/98).

<sup>65</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2012 m. gruodžio 6 d. sprendimas byloje *Michaud prieš Prancūziją* (pareiškimo Nr. 12323/11).

naudotas tarptautinės žmogaus teisių apsaugos mechanizmo potencialas). Atsižvelgiant į šią poziciją, pagrįsta teigti, kad EŽTT pripažįsta, jog ESTT veikla, bent jau žmogaus teisių apsaugos kontekste, yra ekvivalenti apsaugos režimui, garantuojamam pagal Konvenciją. Vadinasi, ekvivalenti žmogaus teisių apsaugos prezumpcija prisideda prie žmogaus teisių apsaugos užtikrinimo nuoseklumo Europoje.

Atremiant argumentus dėl to, kad EŽTT ir ESTT iš dalies skirtingai interpretavo tapačių žmogaus teisių, garantuojamų pagal Konvenciją, turinį, svarbu pažymėti, kad, pirma, nepaisant skirtingos šių situacijų faktinių aplinkybių visumos, kuri galėjo turėti įtakos skirtingam teismų požiūriui, tokios situacijos yra pavienės, antra, tokių situacijų vertinimas, priimant paskesnius sprendimus dėl panašios problemos, buvo tiesiogiai suderintas, atsižvelgiant į kito teismo išsakytus motyvus. Vienas iš ryškiausių pavyzdžių – dėl teisės atsikirsti į generalinių advokatų pozicijas teismo procese. ESTT 2000 m. *Emesa Sugar*<sup>66</sup> byloje pažymėjo, kad teisės atsikirsti į generalinio advokato pateiktą nuomonę nebuvimas nepažeidžia teisės į rungimosi procesą pagal Konvencijos 6 straipsnį. 2009 m. EŽTT *Kokkelvisserij* sprendime<sup>67</sup> padarė tą pačią išvadą – negalėjo konstatuoti pažeidimo dėl teisės atsikirsti į generalinio advokato nuomonę neužtikrinimo, be to, tiesiogiai nurodė, kad šiuo atveju neįrodyta akivaizdžiai nepakankama pagrindinių teisių apsauga ES ir pritaikė *Bosphorus* bylos prezumpciją. Pastarasis pavyzdys, be kita ko, iliustruoja pakankamą šių dviejų teismų bendradarbiavimą (abu teismai atsižvelgia į kito teismo suformuotą praktiką), be to, pažymėtina, kad nėra žinomas atvejis, jog ESTT ginčytų EŽTT pateiktą Konvencijos aiškinimą, atvirkščiai, – EŽTT praktika vertinama kaip ESTT sprendimų įkvėpimo šaltinis<sup>68</sup>.

Kartu atkreiptinas dėmesys, kad faktas, jog teismas negali išnagrinėti bylos dėl jurisdikcinių taisyklių, nebūtinai reiškia, kad pagrindinių žmogaus teisių apsauga yra nenuosekli tokiu mastu, kad turėtų būti teisiškai pasmerkta, nes, pirma, priešingas teigimas prieštarauja kai kurių šalių ir Tarptautinio Teisingumo Teismo pozicijai, kur teismai neturi jurisdikcijos dėl valstybės imuniteto doktrinos net ir tokiose bylose, kuriose keliamas klausimas dėl *jus cogens* pobūdžio normų pažeidimų<sup>69</sup>; antra, EŽTT jurisdikcijos nebuvimas *ratione personae* nepalieka visiško žmogaus teisių apsaugos užtikrinimo vakuumo, nes EŽTT tokiu atveju vertina valstybės narės atsakomybę (pavyzdžiui, minėtoje *Kokkelvisserij* byloje EŽTT, nors ir pritaikė *ratione personae* priimtumo kriterijų, tačiau neatmetė pareiškimo dėl *ratione materiae*, pritaikęs atsakomybę valstybei narei), be to, šią spragą iš dalies užpildo ES sutartinės ir deliktinės atsakomybės taisyklės.

Analizuojant minėtą *M.S.S.*<sup>70</sup> bylą dėl ES prieglobsčio sistemos atitikties EŽTK, pažymėtina, kad EŽTT prieš tai jau buvo vertinęs analogišką situaciją ir nenustatė pažeidimo<sup>71</sup>, tačiau, įvertinęs visas aplinkybes, iš naujo 2011 metais ne tik konstatavo Konvencijos pažeidimą, bet ir atsižvelgė į tai, jog tuo pačiu metu ESTT buvo pateiktas prejudicinis paklausimas tuo pačiu klausimu, o ESTT po to priimate prejudiciniame sprendime laikėsi tokios pat pozicijos kaip ir EŽTT *M.S.S.* byloje<sup>72</sup>. Ši situacija yra puikus dviejų teismų bendradarbiavimo pavyzdys.

<sup>66</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2000 m. vasario 8 d. sprendimas byloje *C-17/98 (Emesa Sugar (Free Zone) NV prieš Aruba)*.

<sup>67</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2009 m. sausio 20 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *Cooperatieve Productenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. prieš Nyderlandus* (pareiškimo Nr. 13645/05).

<sup>68</sup> TOBIAS, L. EU Accession to the ECHR: Consequences <...>.

<sup>69</sup> Tarptautinis Teisingumo Teismas. 2012 m. vasario 3 d. sprendimas byloje dėl valstybių imuniteto nuo jurisdikcijos (*Italija prieš Vokietiją: Graikijai dalyvaujant*).

<sup>70</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija. 2011 m. sausio 21 d. sprendimas byloje *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją* (pareiškimo Nr. 30696/09).

<sup>71</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2008 m. gruodžio 2 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *K.R.S. prieš Jungtinę Karalystę* (pareiškimo Nr. 32733/08).

<sup>72</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismo didžiosios kolegijos sprendimas. 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas sujungtose bylose *C-411/10 ir C-493/10 (N. S. prieš Secretary of State for the Home Department ir M. E. ir kt. prieš Refugee Applications Commissioner ir Minister for Justice, Equality and Law Reform)*.

Pagrįstai galima kelti abejonių dėl itin kategoriško argumento, kad žmogaus teisių apsauga Europoje yra sistemškai nenuosekli ir nepakankama<sup>73</sup>. Pagrindinių žmogaus teisių apsaugos nuoseklumo spragų nereikia ieškoti regioninėse (supranacionalinėse) sistemose, jų esama ir vienoje nacionalinėje teisinėje sistemoje. Tai patvirtina labai paprastas kiekybinis veiksnys – bylų krūvis ir pažeidimų pripažinimas EŽTT. Todėl abejotina vienintelė išvada, kad prisijungimas išspręs visus žmogaus teisių apsaugos nuoseklumo ir efektyvumo Europoje trūkumus. Kita vertus, net ir laikantis pozicijos, kad jau šiuo metu žmogaus teisių apsauga Europoje yra pakankamai nuosekli, šiame straipsnyje pateiktos įžvalgos dėl ES prisijungimo prie EŽTK poveikio žmogaus teisių apsaugai Europoje pagrindžia, kad po prisijungimo ši apsauga gali būti *dar* nuoseklesnė ir efektyvesnė, nei yra dabar.

## Išvados

1. Šiuo metu, t. y. ES dar neprisijungus prie EŽTK, vertinant žmogaus teisių apsaugą Europoje, sutinkama, kad yra tam tikras žmogaus teisių apsaugos nuoseklumo ir efektyvumo trūkumas. Pirmiausiai tą patvirtina nenuosekli EŽTT ir ESTT praktika, aiškinant tapačių žmogaus teisių turinį. Taip pat paminėtinas sudėtingas ekvivalenčios žmogaus teisių apsaugos (*Bosphorus*) prezumpcijos taikymas bylose, susijusiose su ES teise, ir su tuo susijusi didesnė įrodinėjimo našta individualiam pareiškėjui, nes, sprendžiant dėl peticijos priimtinumui, turi būti įrodyta, kad prezumpcija yra netaikytina arba kad ES garantuojama žmogaus teisių apsauga yra *akivaizdžiai nepakankama*. Kitas svarbus veiksnys – ES negali būti bylos šalimi ginčiuose EŽTT, t. y. individualios peticijos prieš ES yra nepriimtinos *ratione personae*. Galiausiai, net ir tuo atveju, kai EŽTT netiesiogiai pripažįsta, jog tam tikros ES teisės nuostatos neatitinka Konvencijos, valstybė atsakovė neturi kompetencijos vienašališkai pakeisti tokių nuostatų, o Sąjunga nėra įpareigota vykdyti EŽTT sprendimo, todėl iš esmės EŽTT sprendimas lieka neįvykdytas.
2. ES prisijungus prie EŽTK, EŽTT įgyja kompetenciją vykdyti išorinę žmogaus teisių apsaugos kontrolę ES atžvilgiu. Kitaip tariant, išsprendžia pagrindinę problemą – Sąjunga tampa Konvencijos dalyve, vadinasi, gali būti atsakovu EŽTT bylose ir nebelieka pagrindo atmesti peticiją *ratione personae*. Be to, įtvirtinus bendraatsakovo mechanizmą palengvinama pareiškėjo situacija: sumažinama individualios peticijos nepriimtinumui galimybė, sukuriama efektyvus atsakomybės padalijimo tarp ES ir jos valstybių narių mechanizmas, kartu garantuojamas efektyvesnis EŽTT sprendimų vykdymas.
3. Nepaisant to, išlieka klausimas, ar praktiškai pavyks užtikrinti pagarbą ES teisės specifiniams bruožams (ES ir jos valstybių narių kompetencijos padalijimo klausimams, ESTT išimtinai teisei aiškinti ES pirminę teisę ir kt.) ir išlaikyti esminius EŽTK sistemos bruožus (pagarbą EŽTT viršenybei, visų EŽTK narių vienodą traktavimą bei EŽTK sistemos subsidiarumą). ESTT išankstinio dalyvavimo teisė, kurios tikslas – užtikrinti geresnį dialogą tarp dviejų teismų, kelia grėsmę, kad pailgės proceso EŽTT trukmė, bus sudaryta kliūčių proceso prieinamumui, be to, kol kas neaišku, kaip efektyviai praktiškai veiks EŽTT sprendimų vykdymo mechanizmas. Tai turi įtakos žmogaus teisių apsaugos užtikrinimo Europoje efektyvumui.
4. ES prisijungimas prie EŽTK kelia tolesnio *Bosphorus* prezumpcijos egzistavimo ir taikymo EŽTT praktikoje klausimą. Prezumpcija sukurta siekiant išspręsti politiškai jautrią situaciją: EŽTT turi kompetenciją vertinti valstybių veiksmus, kuriais vykdomi valstybių narių įsipareigojimai pagal

<sup>73</sup> Atsižvelgiant į straipsnio pirmą dalį, iš esmės straipsnio autorius pripažįsta, kad tam tikrų nenuoseklumo pavyzdžių, t. y. teismų praktikos skirtumo pavyzdžių, esama, tačiau pagrindinė mintis yra ta, jog šis skirtumas (nenuoseklumas) nėra sisteminis, tai verčiau pavieniai atvejai, ir yra tokio lygio, kuris yra paprasčiausiai neišvengiamas, lygiai taip pat kaip ir bet kurioje nacionalinėje, vidaus teisės sistemoje.



ES teisę (taip sukuriant netiesioginę ES teisės kontrolę pagal Konvenciją), tačiau, kita vertus, pripažįstama, kad konkrečiomis aplinkybėmis ES teisė garantuoja ekvivalentę EŽTK žmogaus teisių apsaugą. ES prisijungus prie EŽTK, įtvirtinama EŽTT kompetencija tiesiogiai nagrinėti ES teisės atitikimą Konvencijai, o tai panaikina aplinkybes, dėl kurių prezumpcija ir buvo sukurta. Kita vertus, pripažinus, kad *Bosphorus* prezumpcija po prisijungimo tampa absoliučiai neaktuali, iškyla klausimas, ar ES prisijungimas prie EŽTK panaikina prieš tai egzistavusią teisinę tikrovę, jog ES teisė užtikrina ekvivalentę žmogaus teisių apsaugą?

Manytina, kad kol kas yra per anksti daryti vienintelę išvadą, kad ES prisijungimas prie EŽTK turės tik teigiamą poveikį žmogaus teisių apsaugos nuoseklumui ir efektyvumui Europoje.

## LITERATŪRA

### Teisės aktai

1. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolas Nr. 14, pakeičiantis Konvencijos kontrolės sistemą. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 74-2679.
2. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 156-7390.
3. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos (įskaitant ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją), *Oficialusis leidinys*, 2012 m. spalio 26 d., C 326.
4. 2013 m. birželio 6 d. ES Tarybos išvados dėl pagrindinių teisių bei teisinės valstybės ir dėl Komisijos 2012 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymo ataskaitos, Nr. ST 10168 2013 INIT [interaktyvus, žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <[http://register.consilium.europa.eu/content/out?lang=EN&typ=ENTRY&i=SMPL&DOC\\_ID=ST%2010168%202013%20INIT](http://register.consilium.europa.eu/content/out?lang=EN&typ=ENTRY&i=SMPL&DOC_ID=ST%2010168%202013%20INIT)>.

### Specialioji literatūra

5. CALLEWAERT, J. The Impact of Accession to the European Union on the Application of the European Convention on Human Rights [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_10164-1522-2-30.pdf?070226165742](http://www.kas.de/wf/doc/kas_10164-1522-2-30.pdf?070226165742).
6. GRAGL, P. A Giant Leap for European Human Rights? The Final Agreement on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights (November 11, 2013). *Common Market Law Review*, Vol. 51 (2014), No. 1, p. 13–58.
7. GRAGL, P. The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. *Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon*, 2013.
8. HERT, P. DE and KORENICA, F. The Doctrine of Equivalent Protection: Its life and Legitimacy Before and After the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights. *German Law Journal* [Vol.13 No. 07 2012].
9. JACQUE, J. P. The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review*. Vol. 48, No. 4, August 2011, p. 995–1023.
10. KUIJPER, P. J. Attribution – Responsibility – Remedy. Some comments on the EU in different international regimes. Forthcoming in: *Revue belge de droit international* (2014) [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.sharesproject.nl/wp-content/uploads/2014/03/ACIL-2014-14-Attribution-PJK.pdf>>.
11. LOCK, T. Walking on a Tightrope: The Draft Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order. *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 4, August 2011, p. 1025–1054.
12. LOCK, T. EU Accession to the ECHR: Consequences for the European Court of Justice. Paper for EUSA Conference 2011, [žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.euce.org/eusa/2011/papers/1b\\_lock.pdf](http://www.euce.org/eusa/2011/papers/1b_lock.pdf)>.
13. LOCK, T. The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts (June 30, 2009). *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 8, p. 375–398, 2009.
14. RABA, K. The Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – overview of the Accession agreement. *ERA Forum* (2013) 14:557–572.
15. ŠALTINYTĖ, L. European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe? *Jurisprudencija*, 2010, 2(120), p. 177–196.
16. VIENAŽINDYTĖ, J. Vertinimo nuožiūros laisvės doktrina Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje. *Teisė*, 2014, t. 90, p. 188–210.

## **Praktinė medžiaga**

### **Tarptautinis Teisingumo Teismas**

17. Tarptautinis Teisingumo Teismas. 2012 m. vasario 3 d. sprendimas byloje dėl valstybių imuniteto nuo jurisdikcijos (*Italija prieš Vokietiją: Graikijai dalyvaujant*).

### **Europos Žmogaus Teisių Teismas**

18. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje *Niemietz prieš Vokietiją* (pareiškimo Nr. 13710/88).

19. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 1993 m. vasario 25 d. sprendimas byloje *Funke prieš Prancūziją* (pareiškimo Nr. 10828/84).

20. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 1996 m. vasario 20 d. sprendimas byloje *Vermeulen prieš Belgiją* (pareiškimo Nr. 19075/91).

21. Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija. 1999 m. vasario 18 d. sprendimas byloje *Mathews prieš Jungtinę Karalystę* (pareiškimo Nr. 24833/94).

22. Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija. 2005 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Bosphorus prieš Airiją* (pareiškimo Nr. 45036/98).

23. Europos Žmogaus Teisių Teismas. Teisėjų Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky ir Garlicki atkiroji nuomonė dėl EŽTT 2005 m. birželio 30 d. sprendimo byloje *Bosphorus prieš Airiją* (pareiškimo Nr. 45036/98).

24. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2006 m. spalio 10 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Coopérative des Agriculteurs de Mayenne prieš Prancūziją* (pareiškimo Nr. 16931/04).

25. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2008 m. gruodžio 2 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *K.R.S. prieš Jungtinę Karalystę* (pareiškimo Nr. 32733/08).

26. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2008 m. gruodžio 9 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Connolly prieš 15 Europos Sąjungos valstybių narių* (pareiškimo Nr. 73274/01).

27. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2009 m. sausio 20 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. prieš Nyderlandus* (pareiškimo Nr. 13645/05).

28. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2010 m. birželio 15 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Pietro Pianese prieš Italiją ir Nyderlandų Karalystę* (pareiškimo Nr. 14929/08).

29. Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija. 2011 m. sausio 21 d. sprendimas byloje *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją* (pareiškimo Nr. 30696/09).

30. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2012 m. gruodžio 6 d. sprendimas byloje *Michaud prieš Prancūziją* (pareiškimo Nr. 12323/11).

31. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2013 m. birželio 18 d. sprendimas dėl priimtimumo byloje *Sofia Povse ir Doris Povse prieš Austriją* (pareiškimo Nr. 3890/11).

### **Europos Sąjungos Teisingumo Teismas**

32. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1969 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje 29–69 (*Erich Stauder prieš Stadt Ulm*).

33. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1982 m. spalio 6 d. sprendimas byloje 283/81 (*Srl CILFIT ir Lanificio di Gavardo SpA prieš Ministero della sanità*).

34. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1987 m. spalio 22 d. sprendimas byloje 314/85 (*Foto-Frost prieš Hauptzollamt Lübeck-Ost*).

35. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1989 m. rugsėjo 21 d. sprendimas sujungtose bylose 46/87 ir 227/88 (*Hoechst prieš Komisiją*).

36. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1989 m. spalio 18 d. sprendimas byloje 374/87 (*Orkem prieš Komisiją*).

37. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1991 m. gruodžio 14 d. sprendimas dėl nuomonės byloje 1/91.

38. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 1996 m. kovo 28 d. sprendimas dėl nuomonės byloje 2/94.

39. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2000 m. vasario 8 d. sprendimas byloje C-17/98 (*Emesa Sugar (Free Zone) NV prieš Aruba*).

40. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo didžioji kolegija. 2006 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-145/04 (*Ispanijos Karalystė prieš Jungtinę Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystę*).

41. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo didžioji kolegija. 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas sujungtose bylose C-402/05 P ir 415/05 P (*Yassin Abdullah Kadi ir Al Barakaat International Foundation prieš Europos Sąjungos Tarybą ir Komisiją*).

42. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo didžioji kolegija. 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas sujungtose bylose C-411/10 ir C-493/10 (*N. S. prieš Secretary of State for the Home Department ir M. E. ir kt. prieš Refugee Applications Commissioner ir Minister for Justice, Equality and Law Reform*).

43. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo didžioji kolegija. 2013 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-617/10 (*Åklagaren prieš Hans Åkerberg Fransson*).

44. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2013 m. rugsėjo 7 d. pradėta byla 2/13 dėl nuomonės pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 218 straipsnio 11 dalį (dar nebaigta nagrinėti).

#### **Kiti šaltiniai**

45. Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. COM (79) 210 final, 2 May 1979. Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79.

46. Joint communication from Presidents Costa and Skouris [interaktyvus. Žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh\\_cjue\\_english.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf)>.

47. Fourth negotiation meeting between the CDDH and ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Common paper of Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Iceland, Liechtenstein, Monaco, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland, Russian Federation, Turkey and Ukraine on major concerns regarding the Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. 47+1(2013) 003, 21 January 2013 [žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working\\_documents/47\\_1%282013%29003\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents/47_1%282013%29003_EN.pdf)>.

48. Fifth negotiation meeting between the CDDH and ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final report to the CDDH. 47+1(2013)008rev2, 10 June 2013 [žiūrėta 2014 m. kovo 6 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1\(2013\)008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf)>.

### **HUMAN RIGHTS PROTECTION IN EUROPE AND THE EUROPEAN UNION ACCESSION TO THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS**

**Gintarė Pažereckaitė, Jevgenija Vienažindytė**

S u m m a r y

In the light of the forthcoming accession of the European Union (EU) to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), the article examines the human rights protection in Europe and presents situations, which demonstrate the lack of coherence and efficiency in the current system of protection.

The article discusses how the EU accession to the ECHR will affect to the human rights protection in Europe. The article also analyses mechanisms and procedures proposed in the Draft Accession Agreement, including rules on the attribution of conduct, creation of the co-respondent mechanism and prior involvement of the EU Court of Justice in the procedure before the European Court of Human Rights. The proposed new system clarifies the complex issue of the responsibility of the EU and its Member States therefore ensuring legal certainty for individual applicants. Further, the accession should ensure better interaction between the co-existing human rights protection systems in Europe. However, the proposed co-respondent mechanism raises doubts due to its complexity; moreover, the prior involvement of the EU Court of Justice in the proceedings before the European Court of Human Rights might have a negative impact on the access to justice under the ECHR. The article also raises the question on the future application of the presumption of equivalent protection. Finally, it is summed up that the conclusion that the EU accession to the ECHR will certainly enhance the coherence and efficiency of human rights protection in Europe is premature.

*Įteikta 2014 m. kovo 18 d.*

*Priimta publikuoti 2014 m. birželio 11 d.*