

EUROPOS SĄJUNGOS PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJA KAIP INDIVIDUALIŲ TEISIŲ GYNIMO INSTRUMENTAS

Doc. dr. SALVIJA KAVALNĖ

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Verslo teisės katedra

El. p. skavalne@mruni.eu

Dr. INGRIDA DANĖLIENĖ

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

El. p. daneliene@gmail.com

Straipsnis pateiktas 2015 m. lapkričio 30 d.,
parengtas spausdinti 2015 m. gruodžio 18 d.

DOI: 10.13165/JUR-15-22-2-03

Santrauka. Straipsnyje analizuojama, kam Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos nuostatos adresuojamos supra- ir nacionaliniu lygmeniu, kokia apimtimi Chartija galima remtis asmens individualių teisių gynybai, bei ieškoma atsakymo, kaip ateityje užtikrinti veiksmingesnę Chartijos taikymą. Siekiant šio tikslo tiriama Chartijos reikšmė ir poveikis ES institucijų, įstaigų teisėkūros ir kitai veiklai, analizuojama jos, kaip pirminio ES teisės šaltinio, svarba Europos Sąjungos Teisingumo Teismo veikloje, ieškoma atsakymo į klausimus, kokiais atvejais ir apimtimi šiuo dokumentu vadovaujasi nacionaliniai teismai. Straipsnyje daroma išvada, kad tiek ES, tiek nacionaliniai teismai, priimdami sprendimus vadovaudamiesi Chartijos nuostatomis, užtikrina vienodo lygmens pagrindinių teisių apsaugą visiems ES ir konkrečių valstybių narių gyventojams. Tačiau, daugumos apklausos respondentų nuomone, jie gali pasitelkti Chartiją savo individualių teisių gynybai visuose ginčiuose, įskaitant tuos, kurie yra išimtinai nacionalinio pobūdžio. Tačiau šiuo metu savo individualių teisių gynybai Chartiją asmuo gali pasitelkti tik tada, kai kilęs ginčas yra susijęs su ES teisės įgyvendinimu. Esant skirtingiems konkrečios pagrindinės teisės gynimo standartams, veiksmingu individualių teisių gynybos instrumentu Chartija taps tik jei asmuo galės tiesiogiai remtis joje įtvirtintu aukštesniu gynimo standartu net ir tada, kai ginčas neturės jokios vienareikšmiškos sąsajos su ES teise.

Reikšminiai žodžiai: Europos Sąjunga, pagrindinės teisės, Chartija, individualių teisių gynyba.

Įvadas¹

2009 m. gruodžio 1 d. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (toliau – ir Chartija) tapo privalomojo pobūdžio pirminės Europos Sąjungos (toliau – ir ES) teisės dalimi².

Chartijos preambulėje nurodoma, kad įkurdama Europos Sąjungos pilietybę ir plėtodama laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę Sąjunga daugiausia dėmesio savo veikloje skiria **žmogui** (*paryškinta aut.*). Tačiau lingvistinė ir loginė Chartijos teksto analizė rodo, kad Chartijos adresatu ji pati visų pirma įvardija Europos Sąjungos institucijas ir valstybes nares, įgyvendinančias Sąjungos teisę. Todėl kyla klausimas, kas yra tikrieji Chartijos adresatai, kokia tarp jų žmogaus vieta ir koks jo individualių teisių gynimo poreikis Chartijos taikymo srityje.

Taip pat pabrėžtina, kad praėjus šešeriems Chartijos galiojimo ir taikymo metams jau susiklostė tam tikra jos taikymo praktika, supratimas apie jos reikšmę, taikymo sritį ir ribas, todėl tapo aktualu įvertinti esamą padėtį, susiklosčiusi Chartijos poveikį jos adresatams ir nubrėžti gaires tolesniam dialogui dėl būdų, skatinančių veiksmingiau taikyti Chartiją siekiant ES piliečių gerovės ir geresnio asmens individualių teisių gynimo.

Be to, atliktos naujausios ES piliečių apklausos rodo, kad ne tik ES ir nacionalinės institucijos, bet ir visuomenė šiuo metu pasigenda žinių apie Chartijos taikymą ir aiškinimo apie jos taikymą individualių teisių gynybai. Remiantis 2015 m. vasarį atliktos naujausios „Eurobarometro“ apklausos apie asmenų žinių apie Chartiją lygį duomenimis, patys asmenys gana gerai vertina savo bendrąjį supratimą apie Chartiją, tačiau iš tikrųjų jų žinių lygis praėjus penkeriems metams po Chartijos įsigaliojimo tebėra žemas³. Apklausos duomenys rodo, kad didžiausią painiavą respondentams sukėlė klausimas, ar Chartija taikoma visų valstybių narių veiksnių atžvilgiu, įskaitant išimtinai nacionalinę kompetenciją. Dauguma respondentų (57 proc., t. y. dviem proc. punktais daugiau nei 2012 m. analogiškos

¹ Straipsnis parengtas atliekant Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą tyrimą „ES chartijos kaip individualių teisių gynybos standarto taikymas supra- ir nacionaliniu lygmenimis“ (sutarties Nr. MIP-088/2014).

² Detaliau apie Chartijos priėmimo istorinę raidą žr.: JARASS, H. D. *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Kommentar. Munich, 2013, p. 7 ir tolesni.

³ <http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_416_en.pdf>.

apklausos metu) į šį klausimą atsakė klaidingai, – jų nuomone, jie gali pasitelkti Chartiją savo individualių teisių gynybai visuose ginčiuose, įskaitant tuos, kurie yra išimtinai nacionalinio pobūdžio, t. y. neturi jokios sąsajos su ES teise.

Minėti rezultatai taip pat pagrindžia tyrimo apie tikruosius Chartijos adresatus ir jos realią reikšmę individualių teisių gynimui aktualumą. Pabrėžtina, kad du trečdaliai „Eurobarometro“ apklausos respondentų nurodė norintys gauti daugiau žinių apie Chartijos turinį (64 proc.), kur kreiptis, kai mano, kad Chartijoje įtvirtintos pagrindinės teisės yra pažeistos (63 proc.), ir kada Chartija yra taikoma, o kada – ne (60 proc.).

Taip pat paminėtina, kad Lietuvos teisės moksle iš esmės yra aptarta tik bendroji Chartijos reikšmė, istorinė jos priėmimo raida, Lisabonos sutarties reikšmė, Chartijos santykis su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, klausimas, kaip atskirti ES teisės taikymo sritį nuo išimtinai nacionalinės teisės taikymo srities, ir tam tikro laikotarpio Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir ESTT) praktikos pavyzdžiai (šiais klausimais yra pasisakę T. Birmontienė⁴, I. Daukšienė⁵, D. Jočienė⁶, S. Kavalnė ir I. Jablonskaitė-Martinaitienė⁷, R. Norkus⁸ ir kt.). Tačiau vis dar pasigendama aiškaus sisteminio visų Chartijos adresatų tyrimo ir bendro požiūrio į Chartijos reikšmę individualių teisių gynimui supra- ir nacionaliniu lygmenimis.

Todėl šio straipsnio tikslas yra atlikus Chartijos teisinio reguliavimo bei taikymo nacionaliniu ir supranacionaliniu lygmenimis tyrimą identifikuoti Chartijos adresatus, įvertinti, kokiū būdu jie vadovaujasi Chartija savo veikloje, nustatyti, kaip jie galėtų ją taikyti kylančioms problemoms spręsti ateityje ir pateikti veiksmingesnio Chartijos taikymo ginant individualias asmenų teises pasiūlymų.

⁴ BIRMONTIENĖ, T. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija – integrali Sutarties dėl Konstitucijos Europai dalis. *Justitia*, 2004, 6(54).

⁵ DAUKŠIENĖ, I. Žmogaus teisių apsauga Europos Sąjungoje: raida, pokyčiai, tendencijos. Iš: ŠLAPKAUSKAS, V.; RAVLUŠEVIČIUS, P.; ŠINDEIKIS, A., et al. *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013.

⁶ JOČIENĖ, D. Pagrindinių teisių apsauga pagal Europos žmogaus teisių konvenciją ir Europos Sąjungos teisę. *Jurisprudencija*, 2010, 3(121).

⁷ KAVALNĖ, S.; JABLONSKAITĖ-MARTINAITIENĖ, I. *Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija Teisingumo Teismo praktikoje po Lisabonos sutarties įsigaliojimo: bendros tendencijos ir ateities perspektyvos*. Iš: Mokslo studija: Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija. Vilnius: Vyriausiasis administracinis teismas, 2012.

⁸ NORKUS, R. *Lisabonos sutartis: kas naujo administracinei justicijai?* Iš: Mokslo studija: Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai. Vilnius: Vyriausiasis administracinis teismas, 2010.

Konkrečiai bus tiriama ES ir nacionalinių institucijų veikla bei susiję su Chartijos taikymu dokumentai, Chartijos nuostatos, doktrina, ESTT ir nacionalinių teismų praktika dėl Chartijos reikšmės jos adresatų darbe ir taikymo apimties.

Tyrimas atliktas taikant loginį, teleologinį, lingvistinį, sisteminės analizės ir dokumentų analizės metodus.

1. Chartijos supranacionalinio lygmens adresatai

Remiantis Chartijos 51 straipsnio 1 dalimi, pirminis Chartijos adresatas yra Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai, tinkamai atsižvelgiant į subsidiarumo principą (toliau – ir ES institucijos), bei valstybės narės tais atvejais, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę. Taigi pirmiausia pažvelgsime į Chartijos adresatą supranacionaliniu lygmeniu – ES institucijas, po to diskutuosime apie Chartijos reikšmę adresatams nacionaliniu lygmeniu.

1.1. Chartijos reikšmė ir poveikis ES institucijų, įstaigų bei organų teisėkūros ir kitai veiklai

Remiantis Chartijos 51 straipsnio 1 dalimi, ES institucijos turi gerbti pagrindines teises, laikytis principų ir juos taikyti pagal turimus įgaliojimus.

Kokiais atvejais ir koku būdu Chartija tampa reikšminga kasdienėje ES institucijų veikloje?

Pirma, Chartija yra itin svarbi Europos Komisijos, Tarybos ir Parlamento veikloje, – jiems leidžiant teisės aktus ir priimant kitus sprendimus.

Kaip nurodoma Komisijos 2012 m. ataskaitoje Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir Socialinių reikalų komitetui bei Regionų komitetui apie Chartijos taikymą: „Chartija visų pirma skirta ES institucijoms. Todėl užtikrinti pagarbą pagrindinėms teisėms yra pirmiausia ES institucijų pareiga ir privaloma Chartija pagrįstas teisinis reikalavimas. <...> Konkretūs Chartijos įgyvendinimo veiksmai paskatino Komisiją automatiškai atsižvelgti į pagrindines teises, Komisijai rengiant naujus pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų ir politikos sričių. Toks požiūris yra itin svarbus visame ES sprendimų priėmimo procese, įskaitant atvejus, kai Europos Parlamentas ir Taryba iš dalies keičia Komisijos parengtus pasiūlymus. Visus ES aktus taip pat patikrina Teismas. Tai – pati geriausia pagrindinių teisių laikymosi garantija ES vykdant teisėkūros ir kitą veiklą.“⁹

⁹ <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/LT/1-2013-271-LT-F1-1.Pdf>>.

Kaip dar iki Chartijos tapimo pirmine teise nurodyta Europos Parlamento 2007 m. vasario 12 d. pranešime dėl Chartijos laikymosi Komisijos teisės aktų pasiūlymuose – Nuolatinės ir griežtos kontrolės metodologijos (pranešėjas J. Vogenhuberis)¹⁰, pagrindinės teisės turi būti ES politikos pagrindas. Chartija turi tapti etalonu integruojant pagrindines teises į visus ES teisės aktus. Priimant naujus teisės aktus ES kompetencijos srityse ES yra plėtojama pagrindinių teisių kultūra. Po Lisabonos sutarties įsigaliojimo Chartija saisto ES institucijas visada, kai jos imasi kurti naujas teisinio reguliavimo priemones. Europos Komisija, siekdama užtikrinti, kad jos teikiami teisės aktų projektai būtų suderinami su Chartija, nuo 2010 m. taiko specialų pagrindinių teisių klausimyną (angl. *Fundamental Rights Check-List*)¹¹.

Tokia praktika padėjo užtikrinti, kad, pavyzdžiui, 2011 m. Komisija, priimdama Europos Sąjungos kūno skenerių naudojimo teisinės sistemos pasiūlymą, kuriuo oro uostams ir valstybėms narėms leidžiama naudoti kūno skenerius keleiviams tikrinti laikantis griežtų jų naudojimo ir techninių sąlygų, suderino jį su Chartijos nuostatomis, be kita ko, suteikiant keleiviams teisę atsisakyti patikrinimo kūno skeneriu ir rinktis alternatyvų tikrinimo būdą.

Suderinamumo su Chartija patikra atliekama ne tik teikiant naujų teisės aktų projektus, bet viso teisėkūros proceso metu, pvz., kai Europos Parlamentas ir Taryba pakeičia Komisijos pateiktus projektus.

Tačiau Komisija taip pat pabrėžia, kad tikroji pagrindinių teisių kultūra reiškia ne tik būtinumą užtikrinti teisės aktų atitiktį Chartijai. ES kompetencijos srityse Komisija taip pat gali siūlyti ES teisės aktus, kuriais Chartijoje išdėstytoms teisėms ir principams suteikiamas praktinis poveikis. Komisijos nuomone, tai esminis žingsnis siekiant, kad piliečiai galėtų įgyvendinti Chartijos jiems suteikiamas

¹⁰ Europos Parlamento 2007 m. vasario 12 d. pranešimas dėl Chartijos laikymosi Komisijos teisės aktų pasiūlymuose – Nuolatinės ir griežtos kontrolės metodologijos, dokumento Nr. A6-0034/2007 [žiūrėta 2015-11-30] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0034+0+DOC+XML+V0//LT>>.

¹¹ Klausimynas susideda iš šešių klausimų: 1. Su kokiomis pagrindinėmis teisėmis bus susijęs teisės aktas? 2. Ar aptariamos teisės yra absoliučios (kurių negalima riboti, pavyzdžiui, žmogaus orumas ar kankinimų uždraudimas)? 3. Koks įvairių alternatyvių priemonių poveikis pagrindinių teisių atžvilgiu? Ar poveikis teigiamas (remia pagrindines teises), ar neigiamas (riboja pagrindines teises)? 4. Ar alternatyvos pasižymi dvejopu, teigiamu ir neigiamu, poveikiu, priklausomai nuo to, apie kokią pagrindinę teisę kalbama (pvz., neigiamas poveikis saviraiškos laisvei ir teigiamas poveikis intelektinei nuosavybei)? 5. Ar bet kokie pagrindinių teisių ribojimai yra suformuluoti aiškiai ir suprantamai? 6. Ar bet koks pagrindinių laisvių ribojimas yra: 1) būtinas siekiant užtikrinti viešąjį interesą ar ginti kitų teises ir laisves? 2) proporcingas siekiamam tikslui? 3) išlaiko aptariamos pagrindinės teisės esmę?

teisės¹². Pavyzdžiui, pagal teisę į teisingą bylos nagrinėjimą (47 Chartijos straipsnis) 2013 m. Komisija pateikė rinkinį pasiūlymų, kuriais toliau stiprinamos piliečiams baudžiamosiose bylose taikomos procesinės apsaugos priemonės. Jais siekiama visiems piliečiams, kad ir kurioje Europos Sąjungos šalyje jie būtų, užtikrinti teisę į teisingą bylos nagrinėjimą. Be to, siūloma užtikrinti nekaltumo prezumpcijos laikymąsi, teisę dalyvauti bylos nagrinėjime, taip pat specialiųjų apsaugos priemonių taikymą baudžiamosiose bylose dalyvaujantiems vaikams ir laikiną teisinę pagalbą įtariamiesiems ir kaltinamiesiems pradiniais bylos nagrinėjimo etapais, – visų pirma asmenims, dėl kurių išduotas Europos arešto orderis¹³.

Taigi ES teisės aktų rengimo ir priėmimo procese Chartija, vaizdžiai tariant, veikia kaip gairės, nustatančios ES teisės aktų leidybos kryptį, ir kaip rėmai, užkertantys kelią teisės aktų leidėjui priimti sprendimus, nesuderinamus su pagrindinėmis teisėmis. Vertinant jau galiojančių teisės aktų ekonominį ir socialinį poveikį bei poreikį juos keisti pakitus esamai padėčiai, Chartija tampa teisinio reguliavimo veiksmingumo vertinimo kriterijumi ir siektino standarto rodikliu.

Antra, ES institucijos privalo užtikrinti ne tik teisės aktų projektų suderinimą su Chartija, bet ir kad valstybės narės, įgyvendindamos ES teisę, laikytųsi Chartijos. Pavyzdžiui, 2012 m. Komisija išreiškė susirūpinimą dėl Vengrijos duomenų apsaugos institucijos nepriklausomumo ir priemonių, nustatančių diskriminacinio pobūdžio teisinį reguliavimą dėl teisėjų, prokurorų ir notarų senatvės pensijos amžiaus. Komisija pradėjo pažeidimo procedūrą, siekdama užtikrinti, kad Vengrija panaikintų visas teises abejones¹⁴. 2012 m. lapkričio 6 d. ESTT priėmė sprendimą pagal Komisijos ieškinį, kuriame konstatavo, kad Vengrijos teisės aktai, pagal kuriuos privalomai anksčiau laiko į pensiją išleidžiami 274 teisėjai (įskaitant Aukščiausiojo Teismo teisėjus), yra nesuderinami su ES teise¹⁵.

Trečia, kiekviena ES institucija ir jos darbuotojai yra įpareigoti atlikdami visas kasdienes savo pareigas gerbti Chartiją ir joje įtvirtintas teises bei principus. Atkreiptinas dėmesys, kad siekiant didinti Chartijos reikšmę ir pabrėžiant jos svarbą, pagarbos jai principas yra įtvirtinamas ir kai kuriuose vidaus ar oficialiuose dokumentuose. Pavyzdžiui, anksčiau Europos Komisijos nariai, pradėdami eiti

¹² <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/LT/1-2013-271-LT-F1-1.Pdf>>.

¹³ Europos Komisijos 2013 m. lapkričio 27 d. MEMO/13/1046 [žiūrėta 2015-11-30] <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1046_en.htm>.

¹⁴ <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-222_en.htm>.

¹⁵ 2012 m. lapkričio 6 d. ESTT sprendimas byloje *Europos komisija prieš Vengriją*, bylos Nr. C-286/12 [žiūrėta 2015-11-30] <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=LT&mod=e=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=26488>>.

pareigas, iškilmingai prisiekdavo gerbti ES Sutartis, o įsigaliojus Chartijai, duodami iškilmingas priesaikas jau pasižada gerbti ne tik Sutartis, bet ir Chartiją (pirmoji priesaika, papildyta nuoroda į Chartiją, duota 2010 m., nes 2010 m. vasario 10 d. pradėjo eiti pareigas pirmoji Europos Komisija, kuri dirba jau galiojant Lisabonos sutarčiai¹⁶). Taigi šiuo metu vienas iš priesaikos punktų, primenančių Komisijos nariams jų išpareigojimus pagrindinių teisių kultūrai, skamba taip: „Iškilmingai pasižadu gerbti Sutartis ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją vykdydamas visas savo pareigas.“¹⁷

Ketvirta, Chartija yra įrankis, padedantis spręsti institucinius ginčus. Pavyzdžiui, paminėtinas Europos Parlamento ir Tarybos, kurią palaikė Komisija, teisinis ginčas dėl Chartijos 53 straipsnio taikymo, kurį sprendė ESTT byloje C-540/03. ESTT nagrinėjo ieškinį, kurį pareiškė Europos Parlamentas, ginčydamas kai kurių 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą straipsnių teisėtumą. Europos Parlamento nuomone, Tarybos priimtos ginčijamos nuostatos pažeidė pagrindines teises. Tačiau ESTT išaiškino, kad Tarybos priimtos direktyvos palieka valstybėms narėms plačią diskreciją taikyti direktyvos taisykles su pagrindinių teisių apsaugos nuostatomis suderinamu būdu, todėl Parlamento ieškinys atmestinas¹⁸.

Penkta, pirminės teisės statuso Chartijai suteikimas taip pat pakeitė ir institucinį ES pagrindinių teisių žemėlapi. Siekiant užtikrinti realų Chartijos įgyvendinimą buvo sukurtos atitinkamos pareigybės, institucijos ir programos, kaip antai ES komisaras, atsakingas už pagrindines teises; specialusis žmogaus teisių įgaliotinis ES išorės santykių srityje; ES pagrindinių teisių agentūra (FRA), kuri teikia nepriklausomus ir objektyvius duomenis apie pagrindinių teisių padėtį Europos Sąjungoje; ES Tarybos pagrindinių teisių darbo grupė, kuriai pavesti išimtinai pagrindinių teisių srities klausimai; ES programos, skirtos projektų, propaguojančių pagrindines teises visuomenėje, finansavimui ir kt.

Taigi Chartija viršnacionaliniu lygmeniu visų pirma veikia kaip Europos Sąjungos teisinio reguliavimo gairės ar rėmai, yra jo veiksmingumo vertinimo kriterijus ir siektino standarto rodiklis.

¹⁶ <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-487_en.htm>.

¹⁷ Angl. *I solemnly undertake: to respect the Treaties and the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the fulfilment of all my duties.*

¹⁸ <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddba873caf1bb34badb737ae31ed522331.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRch90?text=&docid=55770&pageIndex=0&doClang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=115607>>.

Aptarus, kuo Chartija reikšminga ir kokią įtaką daro ES institucijų, veikiančių teisinio reguliavimo, administravimo ir valdymo srityje, darbui, kyla klausimas, ar Chartijos taikymas šio adresato kasdienėje veikloje turi (gali) turėti reikšmę asmens individualių teisių gynimui?

Jau minėta, kad iš esmės Chartija yra tapusi gija, sistemingai siejančia visą ES teisės aktų leidybos procesą nuo teisės akto projekto iniciatyvos iki galiojančio teisės akto priėmimo. Chartijos adresatas – ES institucijos, kurios tinkamai vadovaudamosi Chartija šioje srityje užtikrina, kad ES lygiu nebus priimti teisės aktai, kurių turinys būtų nesuderinamas su pagrindinėmis Chartijoje įtvirtintomis teisėmis, bei inicijuoja teisės aktus, užtikrinančius veiksmingą tam tikros pagrindinės teisės įgyvendinimą. Komisija, pradėdama pažeidimo procedūras prieš valstybę narę, nesilaikančią Chartijos nuostatų, taip pat užtikrina realią nacionalinių teisės aktų atitiktį Chartijai valstybėse narėse. Taigi nors tokiu būdu konkrečių individualių teisių gynimo klausimai tiesiogiai nesprendžiami, tačiau reikšmingai prisidedama užtikrinant aukštą individualių teisių gynimo standartą pirminiu, t. y. teisinio reguliavimo, lygmeniu.

1.2. Chartijos reikšmė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo veikloje

Neabejotina, kad Chartijos, kaip ir visų kitų ES teisės normų, aiškinimą ir taikymą užtikrina Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Tokiu būdu ESTT taip pat prisideda plėtojant pagrindinių teisių kultūrą. Kaip nurodoma ES komisijos 2014 m. ataskaitoje apie Chartijos taikymą, nors Chartija yra dar visai naujas teisės šaltinis, jos teisinė reikšmė nuolat auga. 2014 metais ESTT citavo Chartiją 210-yje sprendimų, palyginti su 114 sprendimų 2013 metais, 87 – 2012 metais ir 43 sprendimais 2011 metais¹⁹.

Išskirtini trys pagrindiniai Chartijos nuostatų taikymo ESTT jurisprudencijoje būdai: pirma, teismo vykdoma ES aktų atitikties Chartijai kontrolė, antra, valstybių narių aktų (sprendimų), priimtų įgyvendinant ES teisę, teisėtumo vertinimas ir, trečia, prejudicinių sprendimų procedūra.

Pirmuoju atveju ESTT atlieka gana plataus pobūdžio ES teisės aktų atitikties Chartijai (ES institucijų priimtų sprendimų teisėtumo) kontrolę. Pvz., vienoje iš bylų ESTT panaikino Tarybos sprendimą konstatavęs, kad, atsižvelgiant į priimtų nuostatų galimą poveikį (apimtį) asmeninėms laisvėms ir pagrindinėms teisėms, jas priimti buvo ne Tarybos, o Europos Sąjungos įstatymų leidžiamosios valdžios

¹⁹ <file:///C:/Users/User/Desktop/2014_annual_charter_report_en.pdf>.

kompetencija²⁰. Kitu atveju ESTT pripažino negaliojančiais pranešimus apie atvirus ES institucijų tarnautojų pareigybių konkursus, kurie visa apimtimi buvo paskelbti tik trimis oficialiomis kalbomis, tai yra mažiau palankioje padėtyje paliekant kandidatus, kurių gimtoji kalba buvo ne viena iš minėtų trijų kalbų, ir tokiu būdu pažeidžiant Chartijos 21 straipsnį, draudžiantį diskriminavimą (be kita ko, ir dėl kalbos)²¹.

Antruoju atveju, valstybių narių aktų (sprendimų), priimtų įgyvendinant ES teisę, teisėtumo vertinimą ESTT atlieka pažeidimų bylose prieš valstybę narę. Antai tokių bylų 2014 metais buvo išnagrinėta 11, tai yra dvigubai daugiau nei ankstesniais metais (2013 m. nagrinėtos 5 pažeidimų bylos). Beveik pusė iš šių bylų buvo susijusios su galimai neteisingu direktyvų nuostatų perkėlimu (įgyvendinimu) prieglobsčio ir migracijos srityje (ikiteisminio sulaikymo trukme ir sąlygomis²², prieglobsčio procedūromis²³ ir pan.) bei galimu Chartijos 4, 6 ir 47 straipsnių nuostatų pažeidimu. Šio pobūdžio ESTT išnagrinėtose bylose priimti sprendimai yra svarbūs ir dėl to, kad padeda išspręsti ginčą dėl konkrečios Chartijos nuostatos teisingo taikymo, nes teismo proceso metu tiek Komisija, tiek valstybė narė savo poziciją dažniausiai grindžia kaip tik Chartijos nuostatomis bei ESTT jau anksčiau pateiktu atitinkamų Chartijos nuostatų išaiškinimu, jų reikšmę suvokdama skirtingai.

Trečiuoju atveju, t. y. kalbant apie prejudicinių sprendimų priėmimo procedūrą, pabrėžtina, kad nacionalinių teismų teisėjai vis geriau suvokia Chartijos poveikį ir kreipiasi į ESTT prašydami pagal prejudicinio sprendimo priėmimo procedūrą²⁴ suteikti patarimų dėl Chartijos taikymo ir aiškinimo. Būtent atsakydamas į nacionalinių valstybių narių teismų suformuluotus klausimus ESTT pateikia aiškiausias ir reikšmingiausias Chartijos nuostatų aiškinimo ir taikymo gaires.

ES teisės ir ES teise pagrįstos nacionalinės teisės nuostatos turi būti aiškinamos nuosekliai atsižvelgiant į jų ryšį su Chartijoje nustatytais įpareigojimais, kad būtų užtikrinamos joje nustatytos teisės. Jei nacionaliniam teismui kyla abejonių dėl Chartijos taikymo arba teisingo jos nuostatų aiškinimo, jis gali, o jeigu tai yra aukščiausiosios instancijos nacionalinis teismas, – privalo kreiptis į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą. Gavęs ESTT atsakymą dėl Chartijos

²⁰ 2012 m. rugsėjo 5 d. ESTT sprendimas C-355/10 *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą*.

²¹ 2012 m. lapkričio 27 d. ESTT (Didžioji kolegija) sprendimas C-566/10 P *Italijos Respublika prieš Komisiją*.

²² Direktyva 2008/115/EC, OJ L 348/98.

²³ Direktyva 2005/85/EC, OJ 326/12.

²⁴ Žr. SESV 267 straipsnį.

nuostatų, nacionalinis teismas priima galutinį bylos sprendimą. Taigi vyksta ne tik glaudus ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimas kuriant Europos Sąjungos teisinę kultūrą, grįstą pagrindinėmis teisėmis, bet ir realiai apginamos individualios asmenų teisės konkrečiais atvejais²⁵.

2. Chartijos nacionalinio lygmens adresatai

Kaip pabrėžiama Komisijos komunikate dėl veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategijos, ES (konkrečiai – Komisijos) vaidmuo įsigaliojus Lisabonos sutarčiai yra Chartijoje įtvirtintų pagrindinių teisių maksimalaus veiksmingumo užtikrinimas, o ES institucijos šiuo požiūriu yra pavyzdys valstybėms narėms. Komisija ne kartą yra pabrėžusi, kad Chartija yra ne deklaratyvių vertybinių nuostatų rinkinys, o asmenims suteikiamas instrumentas įgyvendinti Chartijoje įtvirtintas teises visais atvejais, kuriuos apima ES teisės reguliavimas²⁶.

Kaip minėta, Chartijos 51 straipsnio 1 dalyje yra aiškiai įvardijama, kad valstybės narės yra Chartijos adresatas, tačiau tik tais atvejais, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę. Šiuo aspektu galima kalbėti apie kelis nacionalinius subjektus – Chartijos adresatus: tai nacionalinės institucijos, dalyvaujančios teisėkūros ir viešojo valdymo procese (įgyvendinančios ES teisę teisinio reguliavimo ir valdymo lygmeniu) ir teisingumą vykdančios institucijos (teismai ir ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos). ESTT jurisprudencijoje²⁷ pabrėžiama, kad Europos Sąjungos teisę įgyvendina ir taiko būtent nacionaliniai viešojo valdymo subjektai, įsteigti ir veikiantys vadovaujantis nacionaline teise. Teisėkūros ir viešojo valdymo srityje veikiančios nacionalinės institucijos įgyvendindamos ES teisę privalo laikytis Chartijos, o Europos Komisijai pavesta prižiūrėti, kad jos tai darytų tinkamai. Siekiant užtikrinti teisės aktų projektų ir kitų priemonių, priimamų įgyvendinant ES teisę, suderinamumą su Chartija, rekomenduotina ir nacionalinėms institucijoms vadovautis Europos Komisijos pavyzdžiu, parengti ir kiekvienu atveju nuosekliai taikyti projekto suderinamumo su Chartija kontrolinį klausimyną.

²⁵ Plačiau žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2014 m. vasario 2 d. sprendimą sujungtose bylose C-148/13, C-140/13 ir C-150/13 *A, B, C v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

²⁶ Komisijos komunikatas dėl veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategijos (COM(2010)0573) [žiūrėta 2015-11-30] <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52010DC0573>>.

²⁷ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. gruodžio 16 d. sprendimą byloje 33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer fuer das Saarland*, ECR 1989.

Kertinį vaidmenį tikrindami, kaip valstybės narės taikydamos ES teisę laikosi Chartijos nuostatų, atlieka valstybių narių teismai. Nacionalinių teismų teisėjai yra pagrindiniai veikėjai, suteikiantys Chartijoje įtvirtintoms teisėms ir laisvėms konkretų poveikį, nes jie tiesiogiai užtikrina, kad atskiri asmenys turėtų visas teisių gynimo priemones pažeidus jų pagrindines teises, kurios yra ES teisės dalis²⁸.

Vertinant Chartijos reikšmę individualių teisių gynybai nacionaliniuose teismuose, doktrinoje dažnai pabrėžiami keli esminiai su šio dokumento taikymu ir reikšme minėtame kontekste susiję aspektai: pirma, kad nacionalinės institucijos Chartijos adresatu laikytinos tik tada, kai jos įgyvendina ES teisę (Chartijos 51 straipsnio 1 dalis); antra, jei konkrečiu atveju taikytina kita ES teisės nuostata, taikoma turėtų būti kaip tik ji, o Chartijos nuostatos – tik jei jų taikymas konkrečiu atveju galėtų lemti priimamą sprendimą ar nagrinėjamo ginčo eigą²⁹.

Beje, Europos Sąjungos teisės viršenybė nacionalinės teisės atžvilgiu valstybės nars ipareigoja ne tik taikyti ES teisę, bet ir ją (*inter alia* bendruosius Europos Sąjungos teisės principus) taikyti teisingai. Pabrėžtina, kad valstybėms narėms numatytoje srityse, vadovaujantis Europos Sąjungos teise, yra suteikta *institucinė* ir *procedūrinė autonomija*. Siekiant išlaikyti tam tikrą ES teisės taikymo nuoseklumą, šios autonomijos ribos apibrėžiamos dviem ESTT suformuluotomis taisyklėmis, kurios taikytinos procesui *plačiaja prasme*, t. y. teisminiam ir neteisminiam jurisdikciniam procesui ir visoms teisės taikymo (administracinėms) procedūroms: *ekvivalentiškumo (nediskriminavimo) principu*, pagal kurį taisyklės, nustatančios ES pripažįstamų teisių apsaugą, nebūtų mažiau palankios nei atitinkamą nacionalinių teisių apsaugą reglamentuojančios teisės normos; *efektyvumo principu*, kuris ipareigoja, kad teisės normų, nustatančių ES pripažįstamų teisių apsaugą, įgyvendinimas nebūtų pernelyg sudėtingas ar neįmanomas. Už šių nurodytų taisyklių (principų) laikymąsi visais atvejais, kai klausimas susijęs su ES teisės poveikiu, ES pripažįstamų teisių įgyvendinimu, yra atsakingos valstybės narės³⁰.

²⁸ Komisijos 2013 m. ataskaita Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui apie Chartijos taikymą [žiūrėta 2015-11-30] <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex:52014DC0224>>.

²⁹ ROSAS, A. When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? *Jurisprudence*, 2012, 19(4), p. 1273. Pabrėžtina, kad detalus sąvokos „ES teisės įgyvendinimas“ aiškinimas nėra šio straipsnio tikslas dėl ribotos teksto apimties, todėl šiuo klausimu rekomenduojama susipažinti su minimu A. Roso straipsniu ir K. Lenaertso išvalgomis straipsnyje: *The EU Charter of fundamental rights: scope of application and methods of interpretation*. Iš: De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins : mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi. Bruxelles: Bruylant, 2013, p. 107–143.

³⁰ Kilusius klausimus dėl galimo aptartų ekvivalentiškumo (nediskriminavimo) ir efektyvumo principų pažeidimo taip pat sprendžia nacionaliniai teismai, nebent jie nusprendžia ►

Tačiau paminėtina, kad nors Chartija yra privalomojo pobūdžio pirminės ES teisės dalis, remiantis prie Sutarčių pridėtu protokolu Nr. 30 „Dėl Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymo Lenkijai ir Jungtinei Karalystei“, Chartija negalima remtis nei ESTT, nei nacionaliniuose teismuose sprendžiant ginčus prieš Lenkiją ir Jungtinę Karalystę. Tačiau, kaip nurodoma doktrinoje, šios išimtys nepaneigia nacionalinių teismų pareigos remiantis lojalaus bendradarbiavimo principu (ES sutarties 4 straipsnio 3 dalis) aiškinti nacionalinę teisę taip, kad ji atitiktų Chartijos principus. Be to, išimtys neapima ES sutarties 6 straipsnio 3 dalies, pagal kurią pagrindinės teisės, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus³¹.

Kokį vaidmenį Chartija ir joje įtvirtintas individualių teisių gynimo standartas atlieka nacionalinių teismų požiūriu, analizuosime pažvelgdami į Lietuvos teisminių institucijų praktiką. Chartijos nuostatas savo jurisprudencijoje mini tiek Konstitucinis Teismas³², tiek ordinariniai, t. y. bendrosios ir specialiosios kompetencijos teismai. Dėl taikytinų teisės aktų specifikos dažniausiai Chartijos taikymo problematika kol kas aktuali administraciniams teismams. Lietuvos administracinių teismų praktikos analizė šią išvadą patvirtina, kartu išryškėja bent keletas svarbių Chartijos nuostatų taikymo nacionalinių administracinių teismų jurisprudencijoje tendencijų. Pirma, Chartija administraciniam teismui palaispniui tampa vis labiau įprastas teisės šaltinis. Nuo jos įsigaliojimo 2009 m. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas rėmėsi Chartijos nuostatomis nagrinėdamas įvairaus pobūdžio ginčus dėl viešojo administravimo teisės, procesiniuose sprendimuose aiškindamas ir (ar) taikydamas ypač tuos Chartijos straipsnius, kurie įtvirtina šias teises bei laisves: asmens duomenų apsaugą (8 straipsnis)³³, saviraiškos ir informacijos laisvę (11 straipsnis)³⁴, susirinkimų ir asociacijos laisvę

◀ kreiptis į ESTT prejudicinio sprendimo. Plačiau žr.: DANĖLIENĖ, I. *Proportioningumo principas administracinėje teisėje*. Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas, 2012.

³¹ NORKUS, R. *Lisabonos sutartis: kas naujo administracinei justicijai? Iš:* Mokslo studija: Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai. Vilnius: Vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 153.

³² Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2015 m. gegužės 26 d. nutarimas.

³³ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I-502-9/2012.

³⁴ Pz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-822-198/2013.

(12 straipsnis)³⁵, teisę į nuosavybę (17 straipsnis)³⁶, teisę į gerą administravimą (41 straipsnis), teisę į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą (47 straipsnis)³⁷. Taikydamas Chartijos nuostatas Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas jų turinį bei taikymo sritį aiškino ir lygino su atitinkamomis (susijusiomis ar panašiomis) (i) kitų supranacionalinių teisės aktų nuostatomis (pvz., Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (toliau – Konvencija), Tarptautiniu pilietinių ir politinių teisių paktu) ir (ii) nacionalinės teisės, t. y. (a) Konstitucijos ir (b) ordinarinės teisės normomis³⁸.

Visgi būtina pabrėžti du skirtingus Chartijos taikymo kontekstus, t. y. pirma, kada Chartija taikoma esant tiesioginei ginčo (teisinio santykio) sąsajai su ES teise, ir, antra, kada Chartijos nuostatos taikomos tokios tiesioginės sąsajos nesant. Toliau analizuojama teismų praktika parodys, kad (tai pripažįstama ir teisės moksle³⁹) Lietuvos Respublikos administraciniai teismai tam tikrais atvejais Chartijos nuostatas taiko tiesiogiai, nors (tai ypač matyti iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo⁴⁰ praktikos) neretai ginčai tarp viešojo administravimo subjektų ir asmenų dėl teisės viešojo administravimo srityje išsprendžiami ne tiesiogiai pritaikius Chartiją, o jos nuostatomis vadovaujantis kaip svarbiu teisės aiškinimo šaltiniu.

3. Tiesioginis ir netiesioginis Chartijos nuostatų taikymas

Gilesnė teismų praktikos analizė parodo, kad Chartijos nuostatos nacionaliniuose teismuose tiesiogiai taikomos vis dar ne itin drąsiai. Tiesa, net ir nagrinė-

³⁵ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-2475/2013.

³⁶ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-519/2013.

³⁷ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-331/2012.

³⁸ DANELIENĖ, I. *Teisė į gerą administravimą: Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos administracinės teisės principų raidai. Iš: Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai: mokslinių straipsnių, skirtų Europos Sąjungos teisės įtakai Lietuvos konstitucinei, administracinei, aplinkos apsaugos, baudžiamajai, civilinei ir civilinio proceso, darbo ir socialinės apsaugos bei finansų teisei, rinkinys. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014, p. 423–445.*

³⁹ ŽALTAUSKAITĖ–ŽALIMIENĖ, S. *Interpretation and Application of the European Union Charter of Fundamental Rights*. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui, „Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija“, 2012, p. 568–569.

⁴⁰ Pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 13 straipsnio 1 dalį, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas formuoja vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308.

jant šias bylas patvirtinamas teisės mokslininkų išvelgtas skirtumas atveju, kada Chartijos nuostatomis yra vadovaujama kaip tam tikru savarankišku žmogaus teisių apsaugą užtikrinančiu ir jas įtvirtinančiu teisės šaltiniu, bei kada Chartijos nuostatos yra taikomos greta kitų ES teisės nuostatų kaip jas papildančios ir pagrindžiančios.

Pavyzdžiui, sprendamas ginčas dėl užsieniečių teisinės padėties Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad vien formaliai vertinant, jog atsakingai institucijai konstatavus fiktyvios santuokos sudarymo faktą išnyko pagrindas leidimui gyventi šalyje, gali būti pažeidžiamos tiek Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, tiek Chartijos nuostatos (7 ir 9 straipsniai). Šis teismas, įpareigodamas Migracijos departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – ir Migracijos departamentas) klausimą dėl leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje panaikinimo nagrinėti iš naujo, Chartijos nuostatas taikė *tiesiogiai* bei įpareigojo minėtomis nuostatomis vadovautis ir ginčijamą sprendimą priėmusį viešojo administravimo subjektą⁴¹.

Kaip papildomas teisės aiškinimo šaltinis Chartija buvo pasitelkta dar 2010 m. gruodžio 8 d. išplėstinės kolegijos nagrinėtoje administracinėje byloje dėl Migracijos departamento sprendimo, kuriuo asmeniui buvo panaikinta papildoma apsauga ir leidimas laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, teisėtumo⁴². Savo požiūrį teismas grindė ne tik nacionalinės teisės⁴³, bet ir aktualiomis Europos Sąjungos teisės nuostatomis, nurodydamas, kad teisė būti informuotam ir teisė būti išklaustytam yra grindžiamos 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva Nr. 2005/85/EB, ir nors jos nuostatos nėra pakankamai aiškiai perkeltos į nacionalinę teisę, tačiau Lietuvos teisėje gali būti kildinamos iš gero administravimo principo, kuriuo įgyvendinamas konstitucinis imperatyvas – valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis). Teismas taip pat rėmėsi Chartija ir nurodė, kad nagrinėjamoje byloje aktualios Chartijos nuostatos įtvirtino bendrojo pobūdžio teises vertybes, į kurias, sprendžiant dėl gero administravimo principo turinio Lietuvoje, gali būti atsižvelgiama kaip į papildomą teisės aiškinimo šaltinį⁴⁴.

⁴¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1727/2012.

⁴² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-868/2010.

⁴³ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 73-2539.

⁴⁴ Minėtoje nutartyje pateiktu išaiškinimu dėl teisės būti informuotam bei teisės būti išklaustytam užtikrinimo (dažnai, tačiau nebūtinai vertinant Migracijos departamento atliekamą ►

Ypatingas dėmesys atkreiptinas į tai, kad Chartijos nuostatomis Lietuvos teismai vadovaujasi ar į jas atsižvelgia ne tik tais atvejais, kai teisės, dėl kurių pažeidimo kreiptasi, ar jų įgyvendinimas yra susijęs su Europos Sąjungos teisės aktuose įtvirtintu teisiniu reguliavimu ir jo įgyvendinimu nacionalinėje teisėje, bet ir kai asmenys siekia teismuose apginti išimtinai iš nacionalinės teisės normų kylančias ir jas įgyvendinant pažeistas savo subjektines teises.

Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2015 m. vasario 27 d. nutartyje Chartijos 41 straipsnio nuostatomis rėmėsi sprendamas dėl viešojo administravimo institucijos priimtų aktų, susijusių su nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimu, sietinų išimtinai su specifiniu Lietuvos teisės sistemos institutu⁴⁵. Kitas iliustratyvus pastarąją tendenciją pagrindžiantis pavyzdys yra ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis⁴⁶, kurioje teismas konstatavo, jog nėra pagrindo teigti, kad buvo pažeista Lietuvos Respublikos teismų įstatymo⁴⁷ 4 straipsnyje įtvirtinta pareiškėjos teisė į teisminę gynybą. Pasisakydama dėl Konvencijos 6 straipsnio bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 31 straipsnio 6 dalies taikymo šioje administracinėje byloje teisėjų kolegija atkreipė dėmesį, kad šios teisės normos yra skirtos užtikrinti teisę į gynybą asmeniui, kuris yra valstybės įtariamasis ar kaltinamas nusikaltimo padarymu, t. y. yra valstybės persekiojamas. Nagrinėtas administracinis ginčas kilo išimtinai iš nacionalinės teisės reguliuojamų santykių, tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šioje byloje vertino Chartijos 47 straipsnio nuostatų turinį, jų aktualumą nagrinėjamiems santykiams, santykį su susijusiomis nacionalinės ir tarptautinės teisės normomis, užuot vien atlikęs formalų teisinį aplinkybių vertinimą ir atmetęs minėtąjį dokumentą kaip šioje administracinėje byloje netaikytiną. Kitoje administracinėje byloje⁴⁸ teismas, vertindamas asmens pateiktos nekilnojamojo turto individualaus vertinimo ataskaitos atitiktį Nekilnojamojo turto mokesčio

◀ procedūrų teisėtumą) vadovautasi mažiausiai 70 vėliau paskelbtų Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir apygardų administracinių teismų procesinių sprendimų. *Infolex.lt* interneto svetainės duomenys [žiūrėta 2014-01-31] <<http://www.infolex.lt/praktika/demo/Default.aspx?Id=20&item=results&BylosNr=686&EilesNr=1&Teismas=7&DataNu=2010-1-1&DataIki=2010-12-31&order=1&desc=1>>.

⁴⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. vasario 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-616-858/2015.

⁴⁶ Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-331/2012.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 46-851; 2002, Nr. 17-649.

⁴⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. balandžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-573/2013.

įstatymo nuostatomis, pabrėžė, kad gero administravimo principo įgyvendinimas nacionalinėje teisėje kildinamas iš konstitucinio imperatyvo „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“, kurio sudėtinė dalis yra „teisė būti išklausytam“, – kiekvienas asmuo turi būti išklausytas, turi turėti galimybę veiksmingai išreikšti savo nuomonę prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę, kaip yra įtvirtinta Chartijos 41 straipsnio 2 dalyje.

Šie ir panašūs Chartijos nuostatų taikymo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje pavyzdžiai ne tik patvirtina Chartijos kaip tiesiogiai taikomo teisės akto bei teisės aiškinimo šaltinio, integruojančio visas pagrindines Europos Sąjungos teisėje pripažįstamas asmens teises ir laisves, reikšmę, bet ir aplinkybę, kad Chartijos nuostatomis vis dažniau remiamasi formuluojant ne tik teismo, bet ir proceso šalių argumentus⁴⁹.

Taigi nors Chartijos adresatu pačioje Chartijoje įvardijamos tik valstybės narės ES teisės įgyvendinimo atveju (tokiu atveju Chartija taikoma tiesiogiai), tačiau Chartija papildomai yra pasitelkiama ir kaip gerosios praktikos pavyzdys, ir kaip tiek nacionalinės, tiek ES teisės aiškinimo šaltinis, ir kaip bendradarbiavimo su ESTT išraiška, kreipiantis dėl prejudicinio sprendimo priėmimo į ESTT. Lietuvoje sprendžiant individualius teisminius ginčus nacionaliniai teisės taikytojai, siekdami užtikrinti adekvatų individualių teisių gynimą, Chartiją pasitelkia ir nenustačius tiesioginės sąsajos su ES teise, kai ginamos išimtinai iš nacionalinės teisės nuostatų kylančios subjektinės teisės. Tačiau pabrėžtina, kad toks plečiamasis požiūris dėl Chartijos taikymo srities kol kas būdingas tik pavieniais atvejais ir dar negali būti laikomas nusistovėjusia praktika ar susiformavusiu individualių teisių gynimo standartu.

4. Ar žmogus yra Chartijos adresatas?

Žmogus tikroju Chartijos adresatu galėtų būti laikomas tik tada, jei jis gindamas savo individualias teises nacionalinėse ar ES institucijose galėtų pasitelkti Chartiją tiesiogiai. Kaip jau aptarta aukščiau, Chartijos 51 straipsnio 1 dalyje tarp adresatų, kuriems skirta Chartija, žmogus nėra minimas (51 straipsnio 1 dalis: „Chartijos nuostatos skirtos <...> Institucijoms <...> bei valstybėms narėms <...>“).

⁴⁹ Apie pasikeitusias Chartijos taikymo sritis žr.: *The Protection of Fundamental Rights Post Lisbon: the Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions*. Vol I, ed. LAFFRANQUE, J. <<http://www.fide2012.eu/About+the+XXV+FIDE+Congress/id/225/>>.

Žinoma, savo individualių teisių gynybai Chartiją kiekvienas asmuo gali pasitelkti tada, kai kilęs ginčas yra susijęs su ES teisės įgyvendinimu, nes toks ginčas patenka į Chartijos taikymo sritį. Tačiau ar to pakanka teigti, kad Chartija šiuo metu yra realus asmens individualių teisių gynybos instrumentas? Chartijoje įtvirtintas konkrečios pagrindinės teisės gynimo standartas gali skirtis nuo konkrečioje valstybėje narėje susiklosčiusio standarto: jis gali būti aukštesnio arba žemesnio lygio nei užtikrina nacionalinė teisė. Tuo atveju, kai nacionalinė teisė užtikrina aukštesnį pagrindinės teisės gynimo lygį, ir ginčas nėra susijęs su ES teise, nacionaliniai teisės taikytojai neturi atsižvelgti į Chartiją (ginčas *de iure* nepatenka į Chartijos taikymo sritį ir jos taikymas ne padėtų, o pakenktų asmens individualių teisių gynimui).

Kitokia situacija susiklosto tais atvejais, kai Chartijoje įtvirtintas konkrečios pagrindinės teisės gynimo standartas yra aukštesnio lygio nei užtikrina nacionalinė teisė. Remiantis ES teisės viršenybės principu⁵⁰ atvejais, kai yra sąsaja su ES teise, nacionaliniai teisės taikytojai privalo užtikrinti žmogui Chartijoje įtvirtintą pagrindinių teisių lygį. Todėl atvejais, kai sąsajos su ES teise nėra, iš esmės tapatus, bet tik nacionalinio lygmens ginčas būtų sprendžiamas formaliai taikant žmogui mažiau palankų nacionalinį pagrindinių teisių gynimo standartą, neatsižvelgiant į Chartijoje įtvirtintą palankesnę režimą.

Žmogaus padėties pabloginimo (vaizdžiai tariant, išimtinai nacionalinio ginčo diskriminavimo su ES teise susijusio teisinio ginčo atžvilgiu) ir atitinkamai jo nusivylimo teisine sistema būtų galima išvengti, jei kiekvienu, net išimtinai nacionalinio pobūdžio atveju būtų atliekamas Chartijos užtikrinamo pagrindinių teisių gynimo standarto ir nacionalinio standarto palyginimas ir nustačius, kad Chartijos standartas užtikrina aukštesnio lygio apsaugą, būtų vadovaujamas aukštesniu, t. y. Chartijos užtikrinamu pagrindinių teisių gynimo standartu. Kaip jau minėta, šiuo metu teisinio reguliavimo realybė yra kitokia (nors pabrėžtina, kad Chartijoje nėra draudimo taikyti ją savanoriškai ir tais atvejais, kai ginčas neturi sąsajos su ES teise, nors, kaip minėta, esama atveju, kai nacionaliniai teismai taiko Chartiją ir tokiais atvejais), tačiau apie tai būtina diskutuoti siekiant užtikrinti kuo veiksmingesnį žmogaus individualių teisių gynimą visoje Europos Sąjungoje ir plėtoti teisinę kultūrą, grįstą pagarba pagrindinėms teisėms.

⁵⁰ Teisingumo Teismo 1964 m. liepos 15 d. sprendimas *Costa prieš ENEL* byloje Nr. 6/64 [1964] ECR 1141.

Čia verta pacituoti Europos Komisijos viceprezidentės Vivianės Reding⁵¹, kuri Komisijoje buvo atsakinga už teisingumo, pagrindinių teisių ir Sąjungos pilietybės sritį, išvalgiai ištartus žodžius: „Aš galiu įsivaizduoti, kad vieną dieną valstybių narių pilietės ir piliečiai galės tiesiogiai remtis Pagrindinių teisių chartija net ir tada, kai ginčas neturės jokios vienareikšmiškos sąsajos su ES teise. Chartija turi tapti Europos Teisių Biliu“ (angl. *Bill of Rights*)⁵².

Kaip minėta, problemų kyla Chartijai ir nacionalinei teisei nustačius skirtingus pagrindinių teisių gynimo standartus. Nacionalinis teisės taikytojas, prieš imdamasis jas spręsti, pirmiausia turi turėti reikiamų žinių apie Chartijoje įtvirtintą pagrindinių teisių gynimo standartą. Greta informacijos apie Chartiją sklaidos ir mokslinių tyrimų, vienas iš šio klausimo sprendimo būdų galėtų būti nacionalinė priemonė, taikytina teisės aktų rengimo procese: atliekant teikiamo teisės akto projekto suderinamumo su ES teise patikrą, vertėtų atskirai pasisakyti dėl jo atitikties Chartijoje užtikrintoms vertybėms ir įvertinti, ar siūlomu aktu nebus sukurtas žemesnis nei Chartijoje pagrindinių teisių gynimo lygis. Tokia procedūra pagal šiuo metu galiojančias teisės nuostatas nėra privaloma, tačiau kitoms valstybėms narėms tai galėtų būti sėkminga praktika. Taip būtų prisidedama prie teisinės kultūros, grįstos pagarba pagrindinėms teisėms, plėtos. Įgyvendinant šią priemonę ir sekant šio tyrimo 1.1 dalyje nurodytu Europos Komisijos pavyzdžiu, vertėtų parengti ir taikyti kontrolinį klausimyną, pvz.: ar teisės akto projektas daro poveikį pagrindinėms teisėms (teisei į duomenų apsaugą, saviraiškos laisvei ar kt.)? Koks tas poveikis: pozityvus (skatinantis užtikrinti pagrindines teises) ar negatyvus (pagrindinių teisių ribojimas)? Ar teisės akto projekte įtvirtinamas konkrečios pagrindinės teisės gynimo lygis yra aukštesnio (adekvataus, žemesnio) lygio, nei Chartijoje įtvirtintas pagrindinės teisės gynimo lygis, ir pan.

Pabrėžtina, kad ir ESTT jurisprudencijoje formuluojamos gairės dėl Chartijos taikymo vis dar kinta ir yra plėtojamos. Vienu iš svarbesnių sprendimų šioje srityje laikytinas ESTT sprendimas byloje *Åkerberg Fransson*⁵³. Šioje byloje ESTT prašyta išaiškinti, ar tie atvejai, kai nacionalinė teisė atitinka ES teisėje įtvirtintus tikslus, taip pat laikytini ES teisės įgyvendinimu, kaip apibrėžta Chartijos 51 straipsnyje? Bylą, siekdamas gauti prejudicinį sprendimą, Teisingumo Teismui perdavė Švedijos

⁵¹ Šias pareigas Vivian Reding ėjo nuo 2010 m. vasario 9 d. iki 2014 m. liepos 1 d., šiuo metu ji – Europos Parlamento narė.

⁵² V. Reding 2014 m. balandžio 14 d. ataskaitos apie pagrindines teises pristatymas [žiūrėta 2015-11-30] <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-327_en.htm>

⁵³ ESTT 2013 m. vasario 26 d. sprendimas *Åklagaren prieš Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10.

apylinkės teismas, kuris nebuvo tikras, ar atsakovui gali būti iškelta baudžiamoji byla dėl vengimo mokėti mokesčius teikiant PVM deklaracijas, jei jam jau buvo paskirta administracinė mokesstinė nuobauda dėl tos pačios veikos (buvo pateikta melaginga informacija). Toks teismo procesas turėjo būti vykdomas vadovaujantis principu *ne bis in idem* (pagal jį, asmuo neturėtų būti baudžiamas du kartus už tą pačią nusikalstamą veiką), įtvirtintu Chartijos 50 straipsnyje, net jei ir tos srities nacionaliniai teisės aktai, taikomi šioms administracinėms nuobaudoms ir baudžiamosiomis byloms, nebuvo priimti siekiant į nacionalinę teisę perkelti ES teisės aktus.

ESTT šioje byloje iš esmės išaiškino, kad galimybei taikyti Chartiją nacionaliniu lygmeniu (t. y. nereikalaujant, kad tokiu atveju taikytini nacionaliniai teisės aktai būtų priimti siekiant į nacionalinę teisę perkelti ES teisės aktus) pakanka, jog valstybė narė siektų įgyvendinti tikslus, įtvirtintus Sutartyse ar ES antrinės teisės aktuose.

Šis ESTT sprendimas rodo, kad į Chartijos taikymo klausimą jau linkstama žiūrėti plačiau.

Kitas pavyzdys, rodantis, kad siekis Chartiją kiekvieno, tiek išimtinai nacionalinio, tiek susijusio su ES teise ginčo atveju taikyti kaip realią individualių teisių gynimo priemonę, nėra utopija, yra Austrijoje nuo 2012 m. įsigalinti praktika Chartiją laikyti šalies konstitucinės sistemos dalimi. Austrijos Konstitucinis Teismas 2012 m. kovo 12 d. byloje tyrė klausimą, koku būdu ir kokiam procese asmuo gali tiesiogiai remtis Chartija nacionalinės teisės taikymo kontekste (5.4 Sprendimo punktas) ir išaiškino, kad šalies Konstituciniame Teisme asmuo gali tiesiogiai remtis Chartijoje įtvirtintomis teisėmis taip pat kaip savo konstitucinėmis teisėmis, o Chartija laikytina konstitucinės patikros standartu pagrindinių teisių klausimais. Vadinas, Austrijos piliečiams buvo suteikta teisė tiesiogiai remtis Chartija ginant savo individualias teises nacionaliniu lygmeniu⁵⁴.

Taigi žmogus taps tikruoju Chartijos adresatu tik galėdamas tiesiogiai remtis Pagrindinių teisių chartija net ir tada, kai ginčas neturės jokios vienareikšmiškos sąsajos su ES teise.

⁵⁴ 2012 m. kovo 14 d. Austrijos Konstitucinio Teismo sprendimas byloje Nr. U466/11 ua [žiūrėta 2015-11-30] <https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09879686_11U00466_2_00>.

Išvados ir pasiūlymai

1. Viršnacionaliniu lygmeniu Chartija visų pirma veikia kaip Europos Sąjungos teisinio reguliavimo gairės ar rėmai, kartu kaip jo veiksmingumo vertinimo kriterijus ir siektino standarto rodiklis. Chartijos adresatas yra ES institucijos, kurios tinkamai vadovaudamosi Chartija užtikrina, kad ES lygiu nebus priimti teisės aktai, kurių turinys būtų nesuderinamas su pagrindinėmis Chartijoje įtvirtintomis teisėmis, o pradėdama pažeidimo procedūras prieš valstybę narę, nesilaikančią Chartijos nuostatų, įtvirtina realią valstybių narių nacionalinių teisės aktų atitiktį Chartijai. Nors tokiu būdu tiesiogiai nesprenžiami konkrečių individualių teisių gynbos klausimai, tačiau reikšmingai prisidedama užtikrinant aukštą individualių teisių gynimo standartą pirminiu, t. y. teisinio reguliavimo lygiu.
2. Nacionaliniu lygmeniu rengiant išvadas dėl teisės aktų projektų atitikties ES teisei rekomenduotina kiekvienu atveju atskirai įvertinti jų suderinamumą su Chartijoje įtvirtintomis pagrindinėmis teisėmis ir stebėti, ar siūlomas aktas nenustato žemesnio nei Chartijoje užtikrinamas pagrindinių teisių gynimo lygio.
3. Tiek ES, tiek nacionaliniai teismai, priimdami sprendimus vadovaudamiesi Chartijos nuostatomis, užtikrina vienodo lygmens pagrindinių teisių apsaugą visiems ES bei konkrečios valstybės narės gyventojams. Dėl šios priežasties Chartija, kaip įtvirtinanti, be kita ko, bendrąsias teisesines vertybes visoje Europos Sąjungoje, yra neabejotinai reikšmingas pažeistų subjektinių teisių gynbos instrumentas. Žmogus taps tikroju Chartijos adresatu tik galėdamas tiesiogiai remtis ja net ir tada, kai ginčas neturės jokios vienareikšmiškos sąsajos su ES teise.

THE EUROPEAN UNION CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS AS AN INSTRUMENT OF PROTECTION OF INDIVIDUAL RIGHTS

SALVIJA KAVALNĖ

Mykolas Romeris University, Lithuania

INGRIDA DANĖLIENĖ

The Constitutional Court of the Republic of Lithuania

Summary. *The article is aimed at finding an answer as to who the EU Charter of Fundamental Rights (hereinafter – the Charter) is addressed to at the supranational and national levels, as well as in which manner the Charter may be relied on for the protection of individual rights.*

The answer with regard to who is the subject of the Charter is sought through the analysis of the significance and the effect of the provisions of the Charter on the legislative and other activities of EU institutions, through the analysis of the importance of the Charter within the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, also through searching for answers to questions, in which scope national courts are guided by the Charter and whether an individual may directly rely on the provisions of it.

The article inter alia concludes that both EU and national courts, when adopting judgments applying or relying on the provisions of the Charter, ensure a common level of protection of fundamental rights to all residents of Member States. However, also is concluded that the provisions of the Charter may only be relied on by the individual in cases where EU law is applicable. In the existence of different standards of protection of the same fundamental rights, the Charter will only become an effective instrument of protection of such rights when an individual is able to rely on the provisions of the Charter even in cases where EU does not directly apply.

Keywords: *European Union, fundamental rights, Charter, protection of individual rights.*

Salvija Kavalnė, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Verslo teisės katedros docentė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. Mokslinių tyrimų kryptys: Europos Sąjungos teisė, lyginamoji teisė, bankroto teisė.

Salvija Kavalnė, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Business Law Associate Professor, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: European union law, comparative law, insolvency law.

Ingrida Danėlienė, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto lektorė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. Mokslinių tyrimų kryptys: Europos Sąjungos teisė, administracinė teisė, konstitucinė teisė.

Ingrida Danėlienė, Vilnius university, Faculty of Law, lecturer, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: European union law, administrative law, constitutional law.