



NINON COLNERIC

Protection of fundamental rights through the Court of Justice of
the European Communities

Põhiõiguste kaitse Euroopa Ühenduste Kohtu kaudu

Pamattiesību aizsardzība Eiropas Kopienu tiesā

Pagrindinių žmogaus teisių gynimas Europos Bendrijų
Teisingumo Teisme

Защита основных прав в Суде Европейских сообществ

RGSL WORKING PAPERS No. 14

RIGA 2003

Riga Graduate School of Law (RGSL) is a non-profit, limited liability company founded by the Governments of Sweden and Latvia, and the Soros Foundation Latvia. The activities of the School are currently regulated by the Agreement on the Foundation of the Riga Graduate School of Law entered into by the two governments and ratified on 20 November 1997 by the Latvian *Saeima* (Parliament). According to the Agreement, "RGSL shall offer its students academic education based on the rule of law, respect for human rights and principles of political democracy. The academic program shall include international public law and international treaties, international private law, international trade law and international commercial transactions, European Union law and substantive trade law" (Section 1.5)

This series of papers aims at contributing to that program by documenting studies undertaken by academic staff, students and guest speakers.

About the author:

Prof. Dr. Ninon Colneric, Judge of the Court of Justice of the European Communities. Before going to Luxemburg in 2000, Prof. Colneric was President of the Labour Appeals Court (*Landesarbeitsgericht*) of Schleswig-Holstein in Kiel and also Professor of German and European Labour and Social Security Law at the University of Bremen. Her main fields of interest are comparative and European labour law, non-discrimination law, and fundamental rights protection.

RGSL wishes to thank its graduate students of the Academic year 2002/2003 who did the translation of Prof. Colneric's speech at the Riga Graduate School of Law on 29 May 2003 into their respective mother languages on a *pro bono* basis. The aim: to promote understanding of the *fundamental* issue of *fundamental rights* in their respective countries and peoples.

© Ninon Colneric, 2003
© Airi Andresson, Kalev Aavik (translation into Estonian), 2003
© Inta Geiba, Maija Paeglīte (translation into Latvian), 2003
© Algirdas Razauskas, Kęstutis Puschius (translation into Lithuanian), 2003
© Jevgeņijs Jesļevskis (translation into Russian), 2003

Contents

Table of abbreviations	4
Protection of fundamental rights through the Court of Justice of the European Communities	5
Põhiõiguste kaitse Euroopa Ühenduste Kohtu kaudu	13
Pamattiesību aizsardzība Eiropas Kopienu tiesā	20
Pagrindinių žmogaus teisių gynimas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme	27
Защита основных прав в Суде Европейских сообществ	35

Table of abbreviations

BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (official reports of German Federal Constitutional Court decisions)
BvR	Constitutional complaints
ECR	European Court Reports
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift

Protection of fundamental rights through the Court of Justice of the European Communities

I was born in a country that had in the most brutal way violated fundamental human rights. The new legal order established in 1949 by the so-called basic law underlined the importance of those rights by listing them immediately after the preamble. All citizens were given the right to appeal to the Federal Constitutional Court when they felt that their fundamental rights had not been respected by public authorities.

In the same year, the Council of Europe was established. The most important convention concluded by the members of this intergovernmental organisation is the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 1950. A special system of legal protection to enforce this convention was put in place with the European Court of Human Rights at its head.

On the other hand, nobody thought of guaranteeing fundamental rights when the European Coal and Steel Community, the European Economic Community and the European Atomic Energy Community were established in the following decade. Yet this gap has been progressively filled by the case-law of the European Court of Justice.

Thus a complex pattern of protection of fundamental rights has arisen. Many people find it difficult to understand what protection they can expect from which court.

In this lecture I would like to describe how fundamental rights are protected by the European Court of Justice and how this protection is related to the protection afforded by the Constitutional Court of my own country and by the European Court of Human Rights. I shall conclude with some remarks on the options for the future protection of fundamental rights in the European Union.

Since I am a former labour judge the examples I shall give you will be mainly taken from the domain of labour law.

Judge-made protection of fundamental rights in the European Community legal order

The protection of fundamental rights in the European Community legal order is a success story of judge-made law. It started with the famous 1969 ruling in *Stauder*.¹ The European Court of Justice then assumed that fundamental human rights are given special status in the general principles of Community law the observance of which it ensures. In the 1974 *Nold* judgment² the Court explained that in safeguarding these rights it is bound to draw inspiration from constitutional traditions common to the Member States. Similarly, international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated, or of which they are signatories, can supply guidelines which should be followed within the framework of Community law. In further developing its case-law on fundamental rights the Court was mainly guided by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The Court's conception of human rights protection was later reflected in the Treaty on European Union (first in Article F paragraph 2, today in Article 6 paragraph 2).

The fundamental rights of Community law are primarily addressed to the institutions of the Community. Yet, as the Court held in *Wachau*³ and *ERT*⁴, the requirements of their protection are also binding on the

¹ Case 29/69, [1969] ECR 419.

² Case 4/73, [1974] ECR 491.

³ Case 5/88, [1989] ECR 2609.

⁴ Case C-260/89, [1991] ECR I-2925.

Member States when they act within the scope of Community law, for example, when they implement Community rules.

The exercise of fundamental rights cannot be without some limitations. An example of the Court's case-law concerning this problem is the judgment in *Wachauf* which says:

"The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, however, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights (...) provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights."⁵

In the course of time the European Court of Justice has established numerous fundamental rights under Community law.⁶ A recent example is to be found in the judgment concerning the directive on the legal protection of biotechnological inventions. This says: "It is for the Court of Justice, in its review of the compatibility of acts of the institutions with the general principles of Community law, to ensure that the fundamental right to human dignity and integrity is observed."⁷

The catalogue of fundamental rights recognized by the Court is supplemented by objective principles in favour of the individual - likewise developed by judge-made law, such as the protection of legitimate expectations and the principle of proportionality. Moreover it has to be borne in mind that the basic freedoms of the common market have the effect of fundamental rights as to movement between Member States. These were rendered highly efficient by the Court's interpretation.

An example of the Court's case-law on fundamental rights in an employment relationship is the judgment in *Connolly*.⁸ Mr. Connolly was an official of the Commission and the head of a unit on monetary policies. Whilst on leave on personal grounds he published a book entitled "The Rotten Heart of Europe - The Dirty War for Europe's Money". In it, he rejected European economic and monetary union and severely criticized members of the Commission and other superiors in a partially insulting way. The Staff Regulations of the European Communities state that an official may not publish or cause to be published without permission of the appointing authority any matter dealing with the work of the Communities. Permission may be refused only where the proposed publication is liable to prejudice the interests of the Communities. Mr. Connolly had not requested permission for the publication of his book. Following the recommendation of a disciplinary board he was removed from his post. The European Court of Justice did not annul that decision.

The significance of the *Connolly* judgment goes far beyond the case itself because it contains general remarks on the freedom of expression in an employment relationship.

As concerns the limits of this freedom the Court ruled: "In terms of Article 10(2) of the ECHR, specific restrictions on the exercise of the right of freedom of expression can, in principle, be justified by the legitimate aim of protecting the rights of others. The rights at issue here are those of the institutions that are charged with the responsibility of carrying out tasks in the public interest. Citizens must be able to rely on their doing so effectively."⁹

The rights of the institutions that can restrict freedom of expression are thus derived from the interest of citizens, namely their interest that tasks in the public interest should be duly carried out. This approach allows protection for so-called whistleblowers who, in the public interest, aim at revealing that such tasks are not duly carried out.

⁵ *Supra* note 3, para. 18.

⁶ See Theodor Schilling, EuGRZ 2000, 3.

⁷ Case C-377/98, *Netherlands v. Parliament and Council*, [2001] ECR I-7079, para. 70.

⁸ Case C-274/99 P, [2001] ECR I-1611.

⁹ *Supra* note 8, para. 46.

Mr. Connolly had, as the Court put it, "challenged fundamental aspects of Community policies which had been written into the Treaty by the Member States and to whose implementation the Commission had specifically assigned him the responsibility of contributing in good faith".¹⁰ He obviously feared that these policies would lead to disaster but they were adopted by a Treaty modification with all its democratic procedures. The kind of criticism he had expressed in his book was incompatible with his function within the Commission. Thus, the reason why he lost his case was not mere lack of prior permission for the publication.

As to the problem whether the requirement of prior permission was compatible with the fundamental right of freedom of expression the Court ruled: "(...) in so far as that provision enables institutions to refuse permission to publish, and thus potentially interfere to a serious extent with freedom of expression, one of the fundamental pillars of a democratic society, it must be interpreted restrictively (...). Thus, permission to publish may be refused only where publication is liable to cause serious harm to the Communities' interests."¹¹

The Court built on this formula in the *Cwik* case¹² decided soon after *Connolly*. Mr. Cwik was a Commission official whose tasks included lecturing on the Euro and economic and monetary union. At an international conference he gave a lecture entitled "The need for economic fine-tuning at the local and regional level in the monetary union of the European Union". Afterwards, the organisers of the congress asked him to send them the text of his lecture so that it might be published with those of the other speakers. Mr. Cwik applied for permission to publish the text. This was refused on the ground that the text "put forward a point of view which is not that of the Commission, even though the latter has not adopted an official policy on the matter". Mr. Cwik lodged a complaint under an internal procedure. This was rejected. In its decision rejecting the complaint the Commission cited its need to preserve its room for manoeuvre prior to taking up a definitive stance on the question as to whether economic and monetary union called for territorial differentiation as regards wage and fiscal policies ('fine-tuning'). It claimed that its room for manoeuvre would have been jeopardised by the publication in point, since there was a risk that the relevant official's opinion would be mistaken for that of the institution employing him.

The Court of First Instance annulled that decision. The European Court of Justice dismissed the appeal lodged by the Commission against this judgment. It held that a mere reference to the political and economic climate at the time of the contested decision and to the sensitive nature of the issue concerned, or even to the quality of the text of the lecture was not sufficient to establish that there was a real risk of serious prejudice to the interests of the Communities, such as to justify restricting the fundamental right of an official to freedom of expression.¹³ In addition, it rejected these arguments on the ground that they were not mentioned either in the contested decision or in the decision rejecting the complaint.¹⁴

The Charter of Fundamental Rights of the European Union

For citizens in search of their rights it is difficult to find fundamental rights guaranteed by the Community since these are based on the Court's case-law.

At the Cologne European Council meeting held in June 1999 the Heads of State or Government agreed that it was necessary to establish a Charter of Fundamental Rights in order to make their overriding importance and relevance more visible to Union citizens. A drafting committee, the so-called Convention, elaborated such a text.

The European Parliament proposed to include a reference to the Charter of Fundamental Rights in Art. 6(2) of the Treaty of European Union. This proposal was supported by nine Member States and by the

¹⁰ *Supra* note 9, para. 62.

¹¹ *Ibid*, para. 53.

¹² Case C-340/00 P, [2001] ECR I-10269.

¹³ *Supra* note 12, para. 28.

¹⁴ *Ibid*, para. 28.

Commission but firmly rejected by five Member States. It was set aside once preparatory work began on the preliminary draft of the Treaty of Nice.¹⁵

The text of the Charter was solemnly proclaimed by the European Parliament, the Council and the Commission in December 2000. It was not signed by the Member States. However, it had been approved at the informal Biarritz European Council meeting held in October 2000.

The Advocates General immediately began to refer to the Charter in their opinions. I shall give you some examples related to labour law.

Advocate General Tizzano tackled the Charter in the *BECTU* case. This concerned the question whether, in the light of Article 7 of the Working Time Directive, the legislation of a Member State may lawfully provide that a worker's entitlement to paid annual leave will start to accrue only after completion of a minimum period of employment with the same employer. Tizzano quoted Article 31(2) of the Charter which declares - among other things - that every worker has the right to an annual period of paid leave. As to the legal effect of the Charter, Tizzano argued:

"Admittedly, (...) the Charter of Fundamental Rights of the European Union has not been recognised as having genuine legislative scope in the strict sense. In other words, formally, it is not in itself binding. However, without wishing to participate here in the wide-ranging debate now going on as to the effects which, in other forms and by other means, the Charter may nevertheless produce, the fact remains that it includes statements which appear in large measure to reaffirm rights which are enshrined in other instruments. In its preamble, it is moreover stated that 'this Charter reaffirms, with due regard for the powers and tasks of the Community and the Union and the principle of subsidiarity, the rights as they result, in particular, from the constitutional traditions and international obligations common to the Member States, the Treaty on European Union, the Community Treaties, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Social Charters adopted by the Community and by the Council of Europe and the case-law of the Court of Justice of the European Communities and of the European Court of Human Rights'.

I think therefore that, in proceedings concerned with the nature and scope of a fundamental right, the relevant statements of the Charter cannot be ignored; in particular, we cannot ignore its clear purpose of serving, where its provisions so allow, as a substantive point of reference for all those involved - Member States, institutions, natural and legal persons - in the Community context. Accordingly, I consider that the Charter provides us with the most reliable and definitive confirmation of the fact that the right to paid annual leave constitutes a fundamental right."¹⁶

Advocate General Jacobs referred to the Charter in his opinion delivered in *Z v. European Parliament*.¹⁷ The central question of that case was whether a decision of the European Parliament to downgrade an officer on disciplinary grounds - including sexual harassment - should be annulled because the sanction was imposed after expiry of a time-limit. In this context, Jacobs noted that "(...) the Charter of fundamental rights of the European Union, while itself not legally binding, proclaims a generally recognised principle in stating in Article 41(1) that '[e]very person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union'."¹⁸

At least a footnote was dedicated to the Charter in the opinion of Advocate General Stix-Hackl delivered in infringement proceedings against Italy concerning the framework directive on safety and health at

¹⁵ European Parliament: Draft Treaty of Nice (initial analysis), NT427131EN.doc, p. 3.

¹⁶ Case C-173/99, [2001] ECR I-4881, paras. 27-28.

¹⁷ Case C-270/99, [2001] ECR I-9197.

¹⁸ Opinion of Advocate General, *supra* note 17, para. 40.

work. She mentioned that the importance of the right to healthy and safe working conditions was underlined by its inclusion in the Charter of Fundamental Rights.¹⁹

A different use of the Charter was made by Advocate General Mischo in his opinion delivered in *D and Kingdom of Sweden v. Council of the European Union*.²⁰ The case concerned the question whether a Community official linked to a person of the same sex by a registered partnership may claim to be treated as married for the purposes of a household allowance. Mischo referred to Article 9 of the Charter which provides: "The right to marry and the right to found a family shall be guaranteed in accordance with the national laws governing the exercise of these rights." He pointed out that, according to the comments of the Praesidium of the Convention which drew up the Charter, Article 9 "neither prohibits nor imposes the granting of the status of marriage to unions between people of the same sex". In Mischo's opinion this confirmed the difference of situation between marriage on the one hand and union between persons of the same sex on the other.²¹

So far the Charter has not been used in the grounds for a decision by the European Court of Justice. In spite of Advocate General Tizzano's reflections in *BECTU* the judgment in that case only referred to the Community Charter of the Fundamental Rights of Workers which was mentioned in the fourth recital of the working time directive.²²

However, the Court of First Instance has already quoted the Charter of Fundamental Rights of the European Union in several cases in order to confirm a result derived from other sources. Thus it held in the *max.mobil* case: "(...) the diligent and impartial treatment of a complaint is associated with the right to sound administration which is one of the general principles that are observed in a State governed by the rule of law and are common to the constitutional traditions of the Member States. Article 41(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (...) confirms that '[e]very person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union'."²³

Relationship with the protection of fundamental rights by the German Federal Constitutional Court

The protection of fundamental rights at Community level has created a circle of fundamental rights that was added to the national circles of fundamental rights. As a result the question arises how these circles are related to one another.

In 1974, the German Federal Constitutional Court gave an answer to this question in its so-called *Solange I* decision.²⁴ It reserved the right to review the compatibility of Community law with the German Constitution as long as the Community does not have a catalogue of fundamental rights which is equivalent to the catalogue of fundamental rights guaranteed by the German Constitution. Impressed by the case-law of the European Court of Justice concerning fundamental rights, the Federal Constitutional Court modified its position in its 1986 *Solange II* decision.²⁵ It stated that in the sphere of competence of the European Communities a standard of protection of fundamental rights has arisen that has to be deemed equal in substance to that provided by the German Constitution with regard to conception, contents and mode of operation. In view of this development, the Federal Constitutional Court announced that it would no longer review secondary Community law on the basis of the fundamental rights of the German Constitution as long as the European Communities and in particular its Court generally ensure efficient protection of fundamental rights against the authorities of the Communities that is to be deemed equal in substance to the protection of fundamental rights inalienably required by the German Constitution.

¹⁹ Case C-49/00, *Commission v. Italy*, [2001] ECR I-8575, footnote 11.

²⁰ Joined cases C-122/99 P and C-125/99 P, [2001] ECR I-4319.

²¹ Opinion of Advocate General, *supra* note 20, para. 97.

²² Case C-173/99, [2001] ECR I-4881, para. 39.

²³ Case T-54/99, [2002] ECR II-313, para. 48.

²⁴ BVerfGE 37, 271.

²⁵ BVerfGE 73, 339.

Some authors interpreted the 1993 Maastricht decision of the Federal Constitutional Court²⁶ to the effect that the Court had revised its *Solange II* doctrine and returned to *Solange I*. In a decision of June 2000 concerning the market organisation for bananas the Federal Constitutional Court corrected that misunderstanding.²⁷ It stressed that congruent protection is not necessary.

In 2001, the Federal Constitutional Court added a further facet to this case-law when it tackled the duty to request a preliminary ruling imposed on courts of last instance by the E.C. Treaty.²⁸ In the case in question, a female doctor wanted to become a general practitioner. She applied for admission to that profession, yet her application was rejected. The reason was that she had not undergone the period of training in general medical practice on a full-time basis but in part-time employment for twice as long. She lost her case at first, second and third instance.

The Federal Administrative Court held that Community law imposed at least six months of full-time training in general medical practice. Even if the prohibition of indirect discrimination laid down in the Equal Treatment Directive were relevant the directives on doctors would prevail according to the principles of speciality and priority.

The Federal Administrative Court did not request a preliminary ruling by the European Court of Justice. The doctor claimed that this violated her right to the judge determined by law, a principle recognized by the German Constitution. The Federal Constitutional Court agreed with this analysis. It annulled the judgment of the Federal Administrative Court because the omission of a preliminary reference was manifestly erroneous on two grounds. On the one hand, the Federal Administrative Court had assessed the problem of a collision of directives on the basis of national standards only without discussing the relevant case-law of the European Court of Justice. On the other hand, the Federal Administrative Court had not taken into account the fact that the principle of equal treatment of men and women ranks among the fundamental rights of the Community legal order recognised by the European Court of Justice.

The Federal Constitutional Court emphasized how the two circles of fundamental rights are interlinked: The protection of the fundamental rights of the complainant would not be assured if the Federal Constitutional Court could not apply the test of fundamental rights for lack of competence and if the European Court of Justice were not given the opportunity to review secondary Community law on the basis of the fundamental rights developed for the Community.

Relationship with the protection of human rights by the European Court of Human Rights

In relations with the European Court of Human Rights problems arise which are rather similar to those in relations with the German Federal Constitutional Court.

In the famous case of *Matthews v. The United Kingdom* decided in 1999 the European Court of Human Rights observed that acts of the EC as such cannot be challenged before that Court because the EC is not a Contracting Party. Yet it went on to say: "The Convention does not exclude the transfer of competences to international organisations provided that Convention rights continue to be 'secured'. Member States' responsibility therefore continues even after such a transfer."²⁹

The case was about the right to free elections guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention. The applicant, a British citizen resident in Gibraltar, could not participate in the elections to the European Parliament. Her registration as a voter was refused because a provision of Annex II of the EC Act on Direct Elections of 1976 stated that "[t]he United Kingdom will apply the provisions of this Act only in respect of the United Kingdom."

²⁶ BVerfGE 89, 155.

²⁷ BVerfGE 102, 147.

²⁸ 1 BvR 1036/99, SozR 3-1100 Art. 101.

²⁹ Application no. 24833/94, Reports of Judgments and Decisions 1999-I, para. 32.

The European Court of Human Rights concluded that there was a violation of Article 3 of Protocol No. 1. This flowed from the annex to the 1976 Act together with the extension to the European Parliament's competences brought about by the Maastricht Treaty. These constituted international instruments which were freely entered into by the United Kingdom. The European Court of Human Rights pointed out: "Indeed, the 1976 Act cannot be challenged before the European Court of Justice for the very reason that it is not a 'normal' act of the Community, but is a treaty within the Community legal order. The Maastricht Treaty, too, is not an act of the Community, but a treaty by which a revision of the EEC Treaty was brought about. The United Kingdom, together with all the other parties to the Maastricht Treaty, is responsible *ratione materiae* under Article 1 of the Convention and, in particular, under Article 3 of Protocol No. 1, for the consequences of that Treaty."³⁰

This was the first decision which found that a Member State of the EC had violated a right guaranteed by the European Convention on Human Rights in a conflict that was the direct result of Community law.

There are divergent opinions on its scope and on the meaning of the remark that legal protection through the European Court of Justice was not possible. Are all the Member States collectively responsible in each individual case in which the protection of fundamental rights afforded by the European Court of Justice lags behind the guarantees of the European Convention on Human Rights?

Assuming that the answer to this question has to be affirmative, some litigants lodged applications against all 15 Member States of the EC with the European Court of Human Rights.

The first of these applications was rejected as inadmissible because the European Convention on Human Rights did not imply the alleged right to be informed on remedies which the European Court of Justice had not acknowledged. The question whether the application could actually be directed against the 15 Member States was explicitly left open.³¹

The pending case of *Senator Lines*³² against the 15 Member States of the European Union will probably produce the answer to that question. This was triggered by a decision of the European Court of Justice concerning an application for interim relief against a fine imposed by the Commission. Senator Lines claim that the right to a fair trial was violated.

The question as to what extent the Member States are responsible under the European Convention on Human Rights had already arisen in the case *M & Co v. Federal Republic of Germany* decided in 1990.³³ At that time, cases had to be heard by the European Commission of Human Rights before the European Court of Human Rights could act. In the case I have mentioned the European Commission of Human Rights held that "the transfer of powers to an international organisation is not incompatible with the Convention provided that within that organisation fundamental rights will receive equivalent protection. (...) it would be contrary to the very idea of transferring powers to an international organisation to hold the Member States responsible for examining, in each individual case before issuing a writ of execution for a judgment of the European Court of Justice, whether Article 6 of the Convention was respected in the underlying proceedings."

This decision was clearly inspired by the *Solange* case-law of the German Federal Constitutional Court. The *Matthews* judgment is not incompatible with this approach because it concerned a sphere in which the European Court of Justice could not afford protection.

Outlook

Among the key issues arising for the future of the European Union under discussion by the European Convention are the questions of whether the Charter of Fundamental Rights should be included in the basic

³⁰ *Supra* note 29, para. 33.

³¹ Case *Société Guérin Automobiles contre les 15 États de l'Union Européenne*, Application no. 51717/99, admissibility decision of 04/07/2000.

³² Application no. 56672/00.

³³ Application no. 13258/87.

treaty under consideration and whether the European Community should accede to the European Convention of Human Rights. The European Convention will probably recommend both steps.

Although of great symbolic importance, the inclusion of the Charter in the treaty would not fundamentally alter the protection of fundamental rights in the Community legal order. According to its Article 51(2), the Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union, or modify the powers and tasks defined by the Treaties.

By contrast, accession to the European Convention of Human Rights would result in a substantial change in the present Community system for the protection of human rights in that it would entail the entry of the Community into a distinct international institutional system.³⁴

Thus citizens would gain a new procedural device: They could seek enforcement of the human rights given special status in the European Convention of Human Rights by proceeding against the Community before the European Court of Human Rights.

In this respect, the European Court of Justice would be in the same situation as national constitutional courts. The European Court of Human Rights does sometimes rule that a constitutional court has infringed a fundamental right guaranteed by the European Convention of Human Rights. If the European Community accedes to that convention, the same might happen to the European Court of Justice.

I guess that after all this you are still somewhat confused as regards the interplay between the European Court of Justice, the Federal Constitutional Court of Germany and the European Court of Human Rights. But I hope the confusion is of a higher order than before this talk.

³⁴ See Opinion 2/94 (Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), [1996] ECR I-1759, para. 34.

Põhiõiguste kaitse Euroopa Ühenduste Kohtu kaudu

Sündisin maal, mis oli kõige brutaalsemal moel rikkunud fundamentaalseid inimõigusi. Põhiseadusega 1949. aastal loodud uus õiguskord rõhutas inimõiguste olulisust, asetades need vahetult preambuli järele. Kõik kodanikud said õiguse pöörduda Föderaalse Konstitutsioonikohtu poole olukorras, kus nad tundsid, et avaliku võimu kandjad pole nende põhiõigustega arvestanud.

Samal aastal loodi Euroopa Nõukogu. Tähtsaim selle valitsustevahelise organisatsiooni liikmete poolt sõlmitud konventsioon on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon 1950. aasta novembrist. Konventsiooni jõustamiseks loodi spetsiaalne õiguskaitstesüsteem, mis tipnes Euroopa Inimõiguste Kohtuga.

Teisalt ei mõelnud keegi põhiõiguste tagamisele järgneval kümnendil aset leidnud Euroopa Sõe- ja Terasühenduse, Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse rajamisel, kuid samas on Euroopa Kohus oma kohtupraktikaga seda lünka jätkuvalt täitnud.

Nõnda tekkis keeruline mudel põhiõiguste kaitseks. Paljud inimesed peavad raskesti arusaadavaks, millist kaitset nad kummastki kohtust loota võivad.

Käesolevas loengus sooviksin ma kirjeldada, kuidas Euroopa Kohus inimõigusi kaitseb ja kuidas see kaitse suhtestub minu kodumaa Konstitutsioonikohtu ning Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt pakutava kaitsega. Ma lõpetan mõningate märkustega põhiõiguste kaitse tulevikuvõimalustest Euroopa Liidus.

Kuna olen endine töökohtu kohtunik, pärinevad teile toodavad näited peamiselt tööõiguse valdkonnast.

Kohtu loodud kaitse põhiõigustele Euroopa Ühenduse õiguskorras

Põhiõiguste kaitse Euroopa Ühenduse õiguskorras, mis algas kuulsalt 1969. aasta otsusega kohtuasjas *Stauder*¹, on hea näide kohtu loodud õiguse tagajärjekusest. Euroopa Kohus leidis tookord, et ühenduse õiguse üldprintsiipides, mille järgimise kohus peab tagama, on fundamentaalsetele inimõigustele antud eristaatus 1974. aasta lahendis *Nola*² selgitas kohus, et peab põhiõiguste kaitsmisel lähtuma liikmesriikide ühistest riigiõiguslikest traditsioonidest. Samaselt võivad ühenduse õiguse raames järgimiseks kohustuslike juhtnööre pakkuda rahvusvahelised inimõiguste kaitse lepingud, mille raames liikmesriigid on koostööd teinud või mille nad on allkirjastanud. Arendades edasi oma põhiõiguste alast kohtupraktikat, juhindus kohus peamiselt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist. Kohtu käsitlus inimõiguste kaitsest kajastus hiljem Euroopa Liidu Lepingus (esialgu artikkel F lõikes 2, täna artikkel 6 lõikes 2).

Ühenduse õiguses on põhiõigused adresseeritud peamiselt ühenduse institutsioonidele. Samas, nagu kohus leidis kaasustes *Wachau*³ ja *ERT*⁴, on nõuded nende õiguste kaitsele siduvad ka liikmesriikidele, kui nad toimivad ühenduse õiguse raames, näiteks rakendavad ühenduse norme.

Põhiõiguste teostamine ei saa olla piiranguteta. Näide Euroopa Kohtu praktikast selle probleemi käsitlemisel on otsus kohtuasjas *Wachauf*, mis ütleb järgmist:

"Kohtu poolt tunnustatud põhiõigused ei ole absoluutsed, vaid kuuluvad käsitlemisele lähtuvalt nende sotsiaalsest funktsioonist. Järelikult saab põhiõiguste teostamisele piiranguid seada (...) eeldusel, et need

¹ Kohtuasi 29/69, [1969] ECR 419; eestikeelsena avaldatud J. Laffranque (koostaja), *Euroopa Kohtu lahendid II*, Juura, Õigusteabe AS, 2003, lk 35 – 41. [tõlkija märkus]

² Kohtuasi 4/73, [1974] ECR 491.

³ Kohtuasi 5/88, [1989] ECR 2609.

⁴ Kohtuasi C-260/89, [1991] ECR I-2925.

piirangud tõepoolest vastavad ühenduse poolt taotletavatele üldistele huvidele ja ei kujuta endast taotletavat eesmärki arvestades ebalproportsionaalset ja talumatut sekkumist, mis moonutab nende õiguste olemust."⁵

Aja jooksul on Euroopa Kohus tunnustanud mitmete põhiõiguste olemasolu ühenduse õiguses.⁶ Hiljutise näite leiab otsusest, mis puudutab direktiivi biotehnoloogialeiutiste õiguskaitse kohta. Otsus ütleb järgmist: "Kontrollides institutsioonide tegevuse kooskõla ühenduse õiguse üldprintsiipidega, peab Euroopa Kohus tagama, et järgitaks põhiõigust inimväärikusele ja isikupuutumatussele."⁷

Kohtu poolt tunnustatud põhiõiguste kataloogi täiendavad üksikisikut soosivad, samuti kohtu loodud õigusega arendatud objektiivsed printsiibid, nagu näiteks õiguspärase ootuse kaitse ning proportsionaalsuse printsiip. Pealegi tuleb meeles pidada, et ühisturu põhivabadused, mis on kohtu tõlgendustega muudetud väga tõhusaks, omavad liikmesriikide vahelises liikumises põhiõiguste toimet.

Näide Euroopa Kohtu praktikast, mis puudutab põhiõigusi töösuhtes, on otsus kohtuasjas *Connolly*⁸. Hr. Connolly oli Euroopa Komisjoni ametnik ning rahanduspoliitika osakonna juhataja. Isiklikel põhjustel puhkusel olles avaldas ta raamatu pealkirjaga "Euroopa mädanenud süda – räpane sõda Euroopa raha pärast". Selles väljendas ta vastuseisu Euroopa majandus- ja rahandusliidule ja kritiseeris teravalt ning osaliselt solvaval moel komisjoni liikmeid ja teisi kõrgeid ametnikke. Euroopa Ühenduste teenistuseeskirjade kohaselt ei tohi ametnik ilma teda ametisse nimetanud institutsiooni nõusolekuta avaldada ise ega lasta avaldada ühenduste töösse puutuvat. Nõusolekust võib keelduda vaid juhul, kui ettepanud publikatsioon võib kahjustada ühenduste huve. Hr. Connolly ei olnud oma raamatu avaldamiseks luba palunud. Distsiplinaarnõukogu soovitusel ta vabastati ametikohalt ning Euroopa Kohus seda otsust ei tühistanud.

Connolly otsuse tähtsus väljub kaugemale kohtuasja piiridest, kuna sisaldab üldisi märkusi sõnavabadusest töösuhtes.

Kõnesoleva vabaduse piiride kohta otsustas kohus: "EIÕK artikli 10(2) kohaselt võivad spetsiifilised piirangud sõnavabaduse teostamisele olla põhimõtteliselt õigustatud legitiimse eesmärgiga kaitsta teiste õigusi. Vaidlusalused õigused kuuluvad institutsioonidele, kellel lasub vastutus viia ellu avalikes huvides olevaid ülesandeid. Kodanikud peavad saama tugineda nende ülesannete tõhusale täitmisele."⁹

Seega tulenevad sõnavabadust piirata võivad institutsioonide õigused kodanike huvist, nimelt nende huvist avalikkusele oluliste ülesannete kohase täitmise vastu. Selline lähenemine võimaldab kaitset niinimetatud ülesandjaile, kes püüavad üldsuse huvides avalikustada nende ülesannete ebakohast täitmist.

Hr. Connolly oli kohtu sõnade kohaselt "vaidlustanud liikmesriikide poolt asutamiseepingusse kirjutatud ühenduse poliitikate fundamentaalsed aspektid, mille rakendamisse oli komisjon kohustanud spetsiaalselt teda heas usus oma panust andma".¹⁰ Ilmselt kartis Connolly, et need poliitikad viiksid katastroofini; kuid samas olid need vastu võetud asutamislepingu muudatusega kõiki juurdekuuluvaid demokraatlikke menetlusi järgides. Raamatus väljendatud kriitika laad oli kokkusobimatu tema ülesannetega komisjonis. Seega ei olnud kohtuasja kaotamise põhjuseks pelk avaldamisloa puudumine.

Seoses küsimusega, kas eelneva loa nõue oli kooskõlas põhiõigusega sõnavabadusele, leidis kohus: "(...) niivõrd kui see säte võimaldab institutsioonidel avaldamisluba mitte anda ja seega potentsiaalselt olulisel määral sekkuda sõnavabadusse kui ühte demokraatliku ühiskonna põhisambasse, tuleb sätet tõlgendada

⁵ *Supra* note 3, para. 18.

⁶ Vt. Theodor Schilling, EuGRZ 2000, 3.

⁷ Kohtuasi C-377/98, *Netherlands v. Parliament and Council*, [2001] ECR I-7079, para. 70.

⁸ Kohtuasi C-274/99 P, [2001] ECR I-1611.

⁹ *Supra* note 8, para. 46.

¹⁰ *Ibid*, para. 62.

kitsendavalt (...). Seega võib avaldamisloa andmisest keelduda vaid juhul, kui publikatsioon võib põhjustada olulist kahju ühenduste huvidele."¹¹

Sama lähenemisviisi kasutas kohus varsti peale *Connolly* lahendit otsustatud kohtuasjas *Cwik*.¹² Hr. Cwik oli Euroopa Komisjoni ametnik, kelle ülesannete hulka kuulus loengute pidamine euro ning majandus- ja rahandusliidu teemadel. Ühel rahvusvahelisel konverentsil pidas ta loengu teemal "Vajadus majandusliku kohandamise järele kohalikul ja regionaalsel tasandil Euroopa Liidu rahandusliidus". Hiljem palusid konverentsi organiseerijad saata neile loengu teksti, et avaldada see koos teiste esinejate kõnedega. Hr. Cwik palus teksti avaldamiseks luba, millest keelduti põhjendusega, et tekst "väljendas seisukohta, mis ei ole komisjoni oma, ehkki viimane pole oma ametlikku poliitikat antud küsimuses veel kinnitanud". Hr. Cwik esitas komisjonisiseses menetluses kaebuse, mis jäeti rahuldamata. Otsuses osundas komisjon tarvidusele säilitada manööverdamisruum enne lõplikku seisukohavõttu küsimuses, kas majandus- ja rahandusliit vajab territoriaalset eristamist palga- ja eelarvepoliitikates ('kohandamine'). Komisjon väitis, et kõnealune publikatsioon oleks ohustanud komisjoni manööverdamisruumi, kuna oli risk, et asjakohase ametniku arvamus oleks omistatud talle tööd andvale institutsioonile.

Esimese Astme Kohus tühistas komisjoni otsuse ning Euroopa Kohus jättis komisjoni poolt esitatud apellatsiooni rahuldamata. Kohus leidis, et pelk viide vaidlustatud otsuse aegsele poliitilisele ja majanduslikule kliimale, kõnealuse probleemi tundlikule loomule või isegi loenguteksti kvaliteedile ei olnud piisav selleks, et tuvastada reaalselt olulise kahju ohtu ühenduste huvidele ja seeläbi õigustada piiranguid ametniku sõnavabadusele.¹³ Lisaks lükkas kohus nimetatud argumendid tagasi põhjendusel, et neid polnud mainitud ei vaidlustatud komisjoni otsuses ega kaebust rahuldamata jätvast komisjoni otsuses.¹⁴

Euroopa Liidu põhiõiguste harta

Oma õigusi otsivatel kodanikel on ühenduse poolt garanteeritud põhiõigusi raske leida, kuna need põhinevad Euroopa Kohtu praktikal.

Kölnis 1999. aasta juunis peetud Euroopa Ülemkogu kohtumisel leppisid riigipead ja valitsuste juhid kokku, et liidu kodanikele põhiõiguste esmajärgulise tähtsuse nähtavamaks tegemiseks on vaja luua põhiõiguste harta. Vastava teksti koostas töögrupp, niinimetatud Konvent.

Euroopa Parlament tegi ettepaneku lisada Euroopa Liidu lepingu artiklisse 6(2) viide põhiõiguste hartale. Ettepanekut toetas üheksa liikmesriiki ja komisjon, kuid viis liikmesriiki lükkasid selle kindlalt tagasi. Ettepanek jäeti kõrvale niipea, kui algas ettevalmistav töö Nizza lepingu algeelnõu kallal.¹⁵

Harta tekst kuulutati Euroopa Parlamendi, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni poolt pidulikult välja 2000. aasta detsembris. Liikmesriigid seda ei allkirjastanud. Samas kiideti harta heaks 2000. aasta oktoobris Biarritzis peetud mitteametlikul Euroopa Ülemkogu kohtumisel.

Kohtujuristid hakkasid oma arvamustes viivitamatult hartale viitama. Toon teile mõned tööõigust puudutavad näited.

Kohtujurist Tizzano käsitles hartat kohtuasjas *BECTU*. Kohtuasi puudutas küsimust, kas tööajadirektiivi artikli 7 valguses võib liikmesriigi seadusandlus sätestada, et töötaja õigust tasulisele iga-aastasele puhkusele hakatakse arvestama üksnes peale teatud miinimumperioodi jooksul töötamist sama tööandja juures. Tizzano tsiteeris harta artiklit 31(2), mis deklareerib muuhulgas, et igal töötajal on õigus iga-aastasele tasulisele puhkusele. Harta õigusliku toime kohta väitis Tizzano:

¹¹ *Supra* note 8, para. 53.

¹² Kohtuasi C-340/00 P, [2001] ECR I-10269.

¹³ *Supra* note 12, para. 28.

¹⁴ *Ibid*, para. 28.

¹⁵ European Parliament: Draft Treaty of Nice (initial analysis), NT\427131EN.doc, lk. 3.

"Mööndatavasti (...) ei ole Euroopa Liidu põhiõiguste hartat tunnustatud ehtsa seadusandliku toime kandjana selle ranges tähenduses. Teisisõnu, omaette võetuna pole harta formaalselt siduv. Soovimata siinjuures osaleda praegu käimasolevas ulatuslikus arutelus mõju üle, mida harta sellest hoolimata teistes vormides ja teiste vahendite abil võiks tekitada, viitan siiski faktile, et harta sisaldab ütlusi, mis näivad suures ulatuses taaskinnitavat teistes dokumentides talletatud õigusi. Pealegi on Harta preambulis lausunud, et 'arvestades kohasel määral ühenduse ja liidu pädevust ja ülesandeid ning lähimuse printsiipi, taaskinnitab käesolev harta õigusi sellisena, nagu nad tulenevad eelkõige liikmesriikide ühistest riigiõiguslikest traditsioonidest ja rahvusvahelistest kohustustest, Euroopa Liidu lepingust, ühenduse lepingutest, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist, ühenduse ja Euroopa Nõukogu poolt vastu võetud sotsiaalhartadest ning Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikast'.

Seetõttu arvan, et põhiõiguse olemust ja ulatust puudutavas menetluses ei saa eirata harta asjakohaseid sätteid; eelkõige ei saa me eirata harta selget eesmärki olla, niivõrd kui harta sätted seda võimaldavad, oluliseks pidepunktiks kõigile ühenduse kontekstis asjassepuutuvaile - liikmesriikidele, institutsioonidele, füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Niisiis leian ma, et harta pakub meile kõige usaldusväärsema ja lõplikuma kinnituse tõsiasiast, et õigus tasulisele iga-aastasele puhkusele kujutab endast põhiõigust."¹⁶

Kohtujurist Jacobs viitas hartale oma arvamuses kohtuasjas *Z v. European Parliament*.¹⁷ Kohtuasja keskseks küsimuseks oli, kas Euroopa Parlamendi otsus madaldada ametniku teenistusastet distsiplinaarsetel põhjustel - muuhulgas seksuaalse ahistamise tõttu – tuleks tühistada, kuna karistus määrati peale tähtaja möödumist. Jacobs märkis sellega seoses, et "(...) Euroopa Liidu põhiõiguste harta, olemata küll ise õiguslikult siduv, teeb artiklis 41(1) teatavaks üldiselt tunnustatud printsiibi, et '[i]gaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid ja asutused käsitleksid tema asju erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul'.¹⁸

Seoses tööohutuse ja –tervishoiu raamdirektiiviga Itaalia suhtes toimunud rikkumismenetluses antud arvamuses pühendas kohtujurist Stix-Hackl hartale vähemalt joonealuse viite. Ta märkis, et Põhiõiguste hartas sisaldumine kinnitab, kui oluline on õigus tervist kaitsvatele ja ohututele töötingimustele.¹⁹

Kohtuasjas *D and Kingdom of Sweden v. Council of the European Union*²⁰ antud arvamuses leidis kohtujurist Mischo hartale ülaltoodust erineva kasutuse. Kohtuasi puudutas küsimust, kas registreeritud partnerluse kaudu samasoolise isikuga seotud ühenduse ametnikul on õigus nõuda, et teda leibkonnatoetuse taotlemise tarbeks koheldaks abielusuhtes olevana. Mischo viitas harta artiklile 9, mis sätestab järgmist: "Õigus abielluda ja luua perekond tagatakse kooskõlas nende õiguste teostamist reguleerivate siseriiklike õigusaktidega." Ta juhtis tähelepanu asjaolule, et harta koostanud assamblee kommentaaride kohaselt artikkel 9 "ei keela ega kohusta abielustaatus andmist samasooliste isikute ühendustele". Mischo arvates kinnitas see erinevust abielu ja samasooliste isikute ühenduse staatuses.²¹

Euroopa Kohus ei ole hartat oma otsuste põhjendustes seni kasutanud. Vaatamata kohtujurist Tizzano mõttekäigule *BECTU* kohtuasjas viitas kohus otsuses vaid Ühenduse hartale töötajate sotsiaalsetest põhiõigustest, mida mainib tööaja direktiivi preambuli neljas põhjendus.²²

Siiski on Esimese Astme Kohus Euroopa Liidu põhiõiguste hartat juba mitmes kohtuasjas tsiteerinud, kinnitamaks muudest allikatest tuletatud lahendust. Nõnda leidis kohus lahendis *max.mobil*: "(...) kaebuse

¹⁶ Kohtuasi C-173/99, [2001] ECR I-4881, paras. 27-28.

¹⁷ Kohtuasi C-270/99, [2001] ECR I-9197.

¹⁸ Kohtujuristi arvamus, *supra* note 17, para. 40.

¹⁹ Kohtuasi C-49/00, *Commission v. Italy*, [2001] ECR I-8575, viide 11.

²⁰ Ühendatud kohtuasjad C-122/99 P ja C-125/99 P, [2001] ECR I-4319.

²¹ Kohtujuristi arvamus, *supra* note 20, para. 97.

²² Kohtuasi C-173/99, [2001] ECR I-4881, para. 39.

hoolikas ja erapooletu käsitlemine on seotud õigusega tõhusale valitsemisele, mis on üheks üldprintsipiiks õigusriigi põhimõttest lähtuv asutus ning omane liikmesriikide riigiõiguslikele traditsioonidele. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41(1) (...) kinnitab, et "[i]gaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid ja asutused käsitleksid tema asja erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul".²³

Seos põhiõiguste kaitsega Saksamaa Föderaalsetes Konstitutsioonikohtus

Põhiõiguste kaitse ühenduse tasemel on loonud siseriiklike põhiõiguste kataloogide juurde ühenduse põhiõiguste kataloogi. Seetõttu tõstatub küsimus nende kataloogide omavahelisest seosest.

Tekkinud küsimusele andis Saksamaa Föderaalne Konstitutsioonikohtus vastuse 1974. aastal oma niinimetatud *Solange I* otsuses.²⁴ Kohus jättis endale õiguse kontrollida ühenduse õiguse vastavust Saksa põhiseadusele niivõrd kui ühendusel puudub Saksa põhiseadusega garanteeritud põhiõiguste kaitse kataloogiga võrdväärne kataloog. Mõjutatuna Euroopa Kohtu põhiõiguste alasest kohtupraktikast, muutis Föderaalne Konstitutsioonikohtus oma seisukohta 1986. aastal *Solange II* otsuses.²⁵ Konstitutsioonikohtus leidis, et Euroopa Ühenduste pädevuse piires on põhiõiguste kaitse tase tõusnud ning tuleks lugeda olemuslikult võrdseks Saksa põhiseaduse poolt tagatuga nii käsituslaadi, sisu kui ka toimimisviisi osas. Föderaalne Konstitutsioonikohtus teatas, et sellisest arengust tulenevalt ei kontrolli ta enam ühenduse teisese õiguse vastavust Saksa põhiseaduses sisalduvate põhiõigustega, kuivõrd Euroopa Ühendused ja eelkõige Euroopa Kohus garanteerivad ühenduse võimude tegevuse suhtes põhiõiguste efektiivse kaitse, mida tuleb lugeda sisuliselt võrdseks Saksa põhiseaduse poolt võõrandamatult nõutud põhiõiguste kaitsega.

Mõnede autorite tõlgenduste kohaselt muutis Föderaalne Konstitutsioonikohtus 1993. aasta Maastrichti otsusega²⁶ *Solange II* doktriini ning pöördus tagasi *Solange I* juurde. Föderaalne Konstitutsioonikohtus lahendas tekkinud arusaamatuse 2000. aasta juunis banaanituru korraldamisega seoses tehtud otsuses²⁷, rõhutades, et dubleeriv kaitse ei ole vajalik.

Föderaalne Konstitutsioonikohtus lisas eeltoodud kohtupraktikasse täiendava tahu 2001. aastal, käsitledes EÜ asutamislepingu poolt viimase astme kohtutele pandud kohustust taotleda eelotsust.²⁸ Kõnealuses kohtuasjas soovis naissoost arst saada üldarstiks. Ta esitas avalduse nimetatud ametikohale vastu võtmiseks, kuid avaldus jäeti rahuldamata. Põhjuseks toodi asjaolu, et tema koolitus üldarstiabis ei olnud toimunud mitte täiskohaga töötades, vaid ettenähtust poole pikema perioodi jooksul osalise kohaga töö. Ta kaotas nii esimese, teise kui ka kolmanda astme kohtus.

Föderaalne Halduskohus leidis, et ühenduse õigus nõuab üldarstiabis vähemalt kuuekuulist täisajaga koolitust. Isegi kui võrdse kohtlemise direktiivis toodud kaudse diskrimineerimise keeld oleks kohaldatav, jääksid spetsiaalsuse ja prioriteedi põhimõtetest tulenevalt peale arste puudutavad direktiivid.

Föderaalne Halduskohus ei pöördunud eelotsuse saamiseks Euroopa Kohtu poole. Arst väitis, et sellega rikuti tema õigust seaduse poolt määratud kohtule, mis on Saksa põhiseaduse poolt tunnustatud printsip. Föderaalne Konstitutsioonikohtus oli sellise analüüsiga nõus. Kohus tühistas Föderaalset Halduskohtu otsuse, kuna arvamustaotluse esitamata jätmine oli ilmselgelt ekslik kahel põhjusel. Ühest küljest hindas Föderaalne Halduskohus direktiivide kollisiooni vaid siseriiklikest normides lähtuvalt, jättes tähelepanuta asjassepuutuva Euroopa Kohtu praktika. Teisest küljest ei võtnud Föderaalne Halduskohus arvesse tõsiasja, et meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõte kuulub ühenduse õiguses Euroopa Kohtu poolt tunnustatud põhiõiguste hulka.

²³ Kohtuasi T-54/99, [2002] ECR II-313, para. 48.

²⁴ BVerfGE 37, 271.

²⁵ BVerfGE 73, 339.

²⁶ BVerfGE 89, 155.

²⁷ BVerfGE 102, 147.

²⁸ 1 BvR 1036/99, SozR 3-1100 Art. 101.

Föderaalne Konstitutsioonikohus tõi esile kahe põhiõiguste kataloogi omavahelise seose: kaebaja põhiõigused ei oleks tagatud, kui Föderaalne Konstitutsioonikohus ei saaks pädevuse puudumise tõttu kohaldada põhiõiguste testi ning Euroopa Kohtule ei antaks võimalust kontrollida ühenduse teisest õigust ühenduse jaoks arendatud põhiõiguste alusel.

Seos inimõiguste kaitsega Euroopa Inimõiguste Kohtus

Suhetes Euroopa Inimõiguste Kohtuga kerkivad esile pea samalaadsed probleemid nagu suhetes Saksa Föderaalse Konstitutsioonikohtuga.

1999. aastal otsustatud kuulsas kohtuasjas *Matthews v. The United Kingdom* täheldas Euroopa Inimõiguste Kohus, et kuna EÜ ei ole lepinguosaline, ei saa EÜ õigusakte kui selliseid Inimõiguste Kohtus vaidlustada. Samas jätkas kohus: "Konventsioon ei välista pädevuse üleandmist rahvusvahelistele organisatsioonidele eeldusel, et konventsiooniga antud õigused on jätkuvalt 'tagatud'. Seetõttu jäävad liikmesriigid vastutavaks ka pärast pädevuse üleminekut."²⁹

Kohtuasi puudutas konventsiooni esimese protokolliga 3 tagatud õigust vabadele valimistele. Hagejaks olnud Gibraltaril elaval Briti kodanikul ei olnud võimalik osaleda Euroopa Parlamendi valimistel. Teda keelduti valijaks registreerimast, kuna EÜ 1976. aasta Otsevalimiste akti lisas II sätetatu kohaselt "rakendab Ühendatud Kuningriik käesoleva akti sätteid ainult Ühendatud Kuningriigi suhtes."

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et keeldumisega rikuti esimese protokolliga artiklit 3. Rikkumine tulenes ülalviidatud 1976. aasta akti lisast koostoimes Maastrichti lepinguga kaasnenud Euroopa Parlamendi pädevuse laiendamisega. Nimetatud rahvusvaheliste lepingutega oli Ühendatud Kuningriik vabatahtlikult ühinenud. Euroopa Inimõiguste Kohus juhtis tähelepanu järgnevale: "Tõepoolest, 1976. aasta akti ei ole võimalik Euroopa Kohtus vaidlustada põhjusel, et tegemist ei ole 'tavalise' ühenduse õigusaktiga, vaid ühenduse õiguskorra raames sõlmitud lepinguga. Ka Maastrichti leping ei ole ühenduse õigusakt, vaid leping, mis tõi endaga kaasa EMÜ lepingu muutumise. Ühendatud Kuningriik koos teiste Maastrichti lepingu osalistega on Konventsiooni artiklist 1 ja eelkõige esimese protokolliga artiklist 3 tulenevalt *ratione materiae* vastutav selle lepinguga kaasnevate tagajärgede eest."³⁰

Tegemist oli esimese otsusega, mis leidis, et EÜ liikmesriik on rikkunud Euroopa inimõiguste konventsiooniga garanteeritud õigusi otseselt ühenduse õigusest tuleneva konflikti tõttu.

Arvamused erinevad nii otsuse ulatuse osas kui ka tähenduse osas, mida tuleks omistada märkusele, et õiguslik kaitse Euroopa Kohtu kaudu ei olnud võimalik. Kas igal üksikjuhul, kus Euroopa Kohtu poolt tagatav põhiõiguste kaitse on võrreldes Euroopa inimõiguste konventsiooni garantiidega mahajäänud, tuleks kõiki liikmesriike kollektiivselt vastutavaks pidada?

Eeldades, et vastus esitatud küsimusele peab olema jaatav, esitasid mõned isikud Euroopa Inimõiguste Kohtusse kaebuse kõigi 15 EÜ liikmesriigi vastu.

Esimene taolistest kaebustest tunnistati vastuvõetamatuks, kuna Euroopa inimõiguste konventsioonist ei tulenenud väidetavat õigust olla informeeritud õiguskaitsevahenditest, mida Euroopa Kohus pole tunnustanud. Küsimus, kas kaebus võiks ka tegelikult olla suunatud 15 liikmesriigi vastu, jäeti otsesõnu avatuks.³¹

Lahendamisel olev kohtuasi *Senator Lines*³², mis on suunatud Euroopa Liidu 15 liikmesriigi vastu, annab ilmselt küsimusele vastuse. Kohtuasja ajendas Euroopa Kohtu otsus seoses taotlusega kohaldada

²⁹ Avaldus nr. 24833/94, Reports of Judgments and Decisions 1999-I, para. 32.

³⁰ Ibid, para. 33.

³¹ Kohtuasi *Société Guérin Automobiles contre les 15 États de l'Union Européenne*, Avaldus nr. 51717/99, admissibility decision of 04/07/2000.

³² Avaldus nr. 56672/00.

esialgset õiguskaitsevahendit Euroopa Komisjoni poolt määratud trahvi osas. Senator Lines väidab, et on rikutud õigust õiglasele kohtulikule arutamisele.

Küsimus liikmesriikide vastutuse ulatuse kohta Euroopa Inimõiguste konventsiooni alusel kerkis üles juba 1990. aastal otsustatud kohtuasjas *M & Co v. Federal Republic of Germany*.³³ Sel ajal pidi enne Euroopa Inimõiguste Kohut asja läbi vaatama Euroopa Inimõiguste Komisjon. Mainitud kohtuasjas leidis Euroopa Inimõiguste Komisjon, et "pädevuse üleandmine rahvusvahelisele organisatsioonile ei ole vastuolus konventsiooniga eeldusel, et antud organisatsiooni siseselt tagatakse põhiõiguste samaväärne kaitse. (...) [K]ohustada liikmesriike igal üksikul juhul enne Euroopa Kohtu otsuse täitemääruse väljastamist kontrollima, kas otsusele eelnenud menetlus oli kooskõlas konventsiooni artikliga 6, oleks vastuolus rahvusvahelistele organisatsioonidele pädevuse üleandmise idee olemusega."

Viidatud otsus on selgelt inspireeritud Saksa Föderalse Konstitutsioonikohtu *Solange* otsustest. *Matthewsi* otsus ei ole selle lähenemisega vastuolus, kuna puudutas valdkonda, milles Euroopa Kohus kaitset ei võimaldanud.

Tulevikuväljavaated

Küsimused, kas Põhiõiguste harta tuleks sisse viia arutluse all olevasse aluslepingusse ning kas Euroopa Ühendus peaks liituma Euroopa inimõiguste konventsiooniga, on ühtedeks võtmeprobleemideks Euroopa Konventis aset leidvas arutelus Euroopa Liidu tuleviku üle. Euroopa Konvent soovib ilmselt mõlemaid samme.

Hoolimata suurest sümboolsest tähendusest ei muudaks harta sisseviimine lepingusse oluliselt ühenduse õiguskorras tagatud põhiõiguste kaitset. Vastavalt artiklile 51(2) ei loo harta ühendusele ega liidule uusi volitusi ega ülesandeid ega muuda lepingutega määratletud volitusi ja ülesandeid.

Kontrastina kaasneks Euroopa inimõiguste konventsiooniga liitumisega oluline muutus olemasolevas ühenduse inimõiguste kaitse süsteemis, kuna see tähendaks ühenduse astumist selgepiirilisse rahvusvahelisse institutsionaalsesse süsteemi.³⁴

Seega omandaksid kodanikud uue menetlusliku vahendi: nad võiksid taotleda Euroopa inimõiguste konventsioonis talletatud õiguste jõustamist ühenduse vastu Euroopa Inimõiguste Kohtus toimivas menetluses.

Äsjanimetatud kontekstis oleks Euroopa Kohus samasuguses olukorras nagu siseriiklikud konstitutsioonikohtud. Nii mõnigi kord tuleb ette, et Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastab Euroopa inimõiguste konventsiooniga tagatud põhiõiguste rikkumise konstitutsioonikohtu poolt. Sama võib juhtuda ka Euroopa Kohtuga, kui Euroopa Ühendus liitub konventsiooniga.

Võib-olla olete peale kõike seda endiselt mõnevõrra segaduses, millised on Euroopa Kohtu, Saksa Föderalse Konstitutsioonikohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu omavahelised mõjutused. Loodan siiski, et selles segaduses valitseb suurem kord kui enne minu kõnet.

³³ Avaldus nr. 13258/87.

³⁴ Vaata arvamust 2/94 (Ühenduse liitumine Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse konventsiooniga), [1996] ECR I-1759, para. 34.

Pamattiesību aizsardzība Eiropas Kopienu tiesā

Es piedzimu valstī, kas ir pārkāpusi cilvēka pamattiesības visbrutālākajā veidā. 1949. gadā ar tā saucamo pamata likumu tika iedibinātā jaunā tiesiskā kārtība uzsvēra minēto tiesību nozīmi, uzskaitot tās tieši aiz preambulas. Visiem pilsoņiem tika dotas tiesības iesniegt apelācijas sūdzību Federālajā Konstitucionālajā tiesā gadījumā, ja tie jūt, ka valsts varas iestādes neievēro viņu pamattiesības.

Tajā pašā gadā tika nodibināta Eiropas Padome. Vissvarīgākā šīs starpvaldību organizācijas dalībnieku noslēgtā konvencija ir 1950. gada novembrī parakstītā Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija. Šīs konvencijas ieviešanai tika izveidota īpaša tiesiskās aizsardzības sistēma ar Eiropas Cilvēktiesību tiesu priekšgalā.

No otras puses, kad nākamajā desmitgadē tika izveidota Eiropas Ogļu un tērauda kopiena, Eiropas Ekonomikas kopiena un Eiropas Atomenerģijas kopiena, neviens pat nedomāja garantēt pamattiesības. Tomēr šis robs pakāpeniski tika aizpildīts ar Eiropas Kopienu tiesas praksi.

Tādējādi radās sarežģīta pamattiesību aizsardzības shēma. Daudziem ir grūti saprast, kādu aizsardzību no kuras tiesas viņi var gaidīt.

Šajā lekcijā es vēlētos aprakstīt, kā pamattiesības tiek aizsargātas Eiropas Kopienu tiesā un kā šī aizsardzība ir saistīta ar manas dzimtenes Konstitucionālās tiesas un Eiropas Cilvēktiesību tiesas sniegto aizsardzību. Noslēgumā es minēšu iespējamās nākotnes perspektīvas pamattiesību aizsardzībai Eiropas Savienībā.

Tā kā agrāk es biju tiesnese darba tiesību jautājumos, piemēri, ko es minēšu, galvenokārt ir ņemti no darba tiesību sfēras.

Tiesnešu izveidotā pamattiesību aizsardzība Eiropas Kopienas tiesiskajā kārtībā

Pamattiesību aizsardzība Eiropas Kopienas tiesiskajā kārtībā ir stāsts par tiesnešu veidoto likumu panākumiem. Tā sākās ar slaveno 1969. gada nolēmumu *Stauder* lietā.¹ Eiropas Kopienu tiesa (Tiesa) toreiz prezumēja, ka pamattiesības ir ietvertas Kopienu tiesību pamatprincipos, kuru ievērošanu tā nodrošina. 1974. gadā spriedumā *Nold* lietā² Tiesa izskaidroja, ka šo tiesību nodrošināšanā jāiedvesmojas no konstitucionālajām tradīcijām, kas kopīgas visām dalībvalstīm. Bez tam starptautiskie līgumi par cilvēktiesību aizsardzību, kuru rakstīšanā dalībvalstis ir sadarbojušās vai kurus tās ir parakstījušas, var sniegt pamatnostādnes, kas jāievēro Kopienu tiesībās. Tālāk attīstot tās praksi pamattiesībās, Tiesa galvenokārt vadījās pēc Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas. Tiesas koncepcija par cilvēktiesību aizsardzību vēlāk tika atspoguļota Eiropas Savienības dibināšanas līgumā (sākotnēji F panta 2. punktā, tagad – 6. panta 2. punktā).

Kopienu tiesībās pamattiesību aizsardzība galvenokārt ir uzlikta par pienākumu Kopienas iestādēm. Tomēr, kā Tiesa nosprieda *Wachauf*³ un *ERT*⁴ lietās, prasības par to aizsardzību ir saistošas arī dalībvalstīm, kad tās rīkojas Kopienas tiesību ietvaros, piemēram, kad tās ievieš Kopienas noteikumus.

Pamattiesību realizāciju tomēr var ierobežot. Tiesas prakses piemērs attiecībā uz šo problēmu ir spriedums *Wachauf* lietā, kas nosaka, ka:

¹ Lieta Nr. 29/69, [1969] ECR [Eiropas Tiesu ziņotājs] 419.[p.]

² Lieta Nr. 4/73, [1974] ECR 491

³ Lieta Nr. 5/88, [1989] ECR 2609.

⁴ Lieta Nr. C-260/89, [1991] ECR I-2925.

“Tiesas atzītās pamattiesības nav absolūtas, tās jāskata saistībā ar to sociālo funkciju. Tādējādi šo tiesību realizāciju drīkst ierobežot (...), ja minētie ierobežojumi patiesi atbilst vispārējam Kopienas pamatmērķim un nerada nesamērīgus un nepanesamus šķēršļus mērķa sasniegšanai, tādējādi vājinot šo tiesību būtību.”⁵

Laika gaitā Eiropas Kopienu tiesa izveidoja vairākas pamattiesības Kopienas tiesībās.⁶ Nesens piemērs atrodams spriedumā, kas attiecas uz direktīvu par biotehnoloģisko izgudrojumu tiesisko aizsardzību. Tajā teikts: “Eiropas Kopienu tiesai, izvērtējot iestāžu darbību atbilstību Kopienas tiesību vispārīgajiem principiem, jānodrošina, lai tiktu ievērotas pamattiesības uz cilvēka cieņu un godu.”⁷

Tiesas atzīto pamattiesību sarakstu papildina tādi objektīvi principi par labu indivīdam kā, piemēram, tiesiskās paļāvības aizsardzība un proporcionalitātes princips, kas arī ir tiesnešu radīti likumi. Turklāt ir jāpatur prātā, ka kopējā tirgus pamatbrīvībām ir pamattiesību efekts attiecībā uz pārvietošanos starp dalībvalstīm, un Tiesa tās ir padarījusi ārkārtīgi efektīvas.

Piemērs Tiesas praksei pamattiesību jautājumos darba tiesību kontekstā ir spriedums *Connolly* lietā.⁸ Konolija kungs bija Komisijas ierēdnis un monetārās politikas nodaļas vadītājs. Atrodoties atvaļinājumā personisku iemeslu dēļ, viņš publicēja grāmatu ar nosaukumu “Eiropas sapuvusi sirds – netīrais karš par Eiropas naudu”. Tajā viņš noliedza Eiropas ekonomikas un monetāro savienību un daļēji aizvainojošā veidā asi kritizēja Komisijas locekļus un citas augsti stāvošas personas. Eiropas Kopienu Civildienesta noteikumos ir atrunāts, ka ierēdņi nedrīkst publicēt nekādus tekstus, kas attiecas uz Kopienu darbu, kā arī nedrīkst radīt priekšnoteikumus to publicēšanai citādi, kā tikai saņemot atļauju no iestādes, kas tos ir iecēlusi amatā. Atļauju nedod tikai tad, ja piedāvātā publikācija skar Kopienu intereses. Sekojot disciplinārās kolēģijas ieteikumam, viņu atbrīvoja no amata. Eiropas Kopienu tiesa šo lēmumu neatcēla.

Connolly lietas spriedums ir nozīmīgāks par pašas lietas atrisinājumu, jo tajā ir minētas vispārīgas piezīmes attiecībā uz vārda brīvību saistībā ar darba attiecībām.

Attiecībā uz šīs brīvības ierobežojumiem Tiesa nosprieda: “Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 10. panta 2. punkta izteiksmē īpašus vārda brīvības ierobežojumus faktiski var attaisnot ar likumīgu mērķi – citu indivīdu tiesību aizsardzību. Šajā gadījumā mēs runājam par to institūciju tiesībām, kurām ir uzticēta atbildība darboties sabiedrības interesēs. Pilsoņiem jāpaļaujas, ka tās šo darbu dara efektīvi.”⁹

Tādējādi, to institūciju tiesības, kas var ierobežot vārda brīvību, izriet no sabiedrības interesēm, proti, tās interesēm, lai uzdevumi sabiedrības interesēs tiktu veikti pienācīgi. Šāda pieeja ļauj aizsargāt tā saucamos “ziņotājus”, kuri sabiedrības interešu vārdā atklāj, ka attiecīgie uzdevumi netiek pienācīgi pildīti.

Konolija kungs, Tiesas vārdiem runājot, “apšaubīja fundamentālus Kopienas politikas aspektus, kurus dalībvalstis ir iekļāvušas Līgumā un kuru ieviešanai Komisija viņu bija nozīmējusi, lai viņš rīkotos labticīgi.”¹⁰ Viņš acīmredzami baidījās, ka šī politika novedīs pie katastrofas, taču tā tika apstiprināta demokrātiskā ceļā ar Līguma grozījumiem. Viņa grāmatā izteiktā kritika nesaskanēja ar viņa funkciju Komisijā. Tādējādi, iemesls, kādēļ viņš zaudēja lietā, nebija vienkārši publicēšanas atļaujas neiegūšana.

Runājot par jautājumu, vai noteikums par iepriekšējas atļaujas iegūšanu atbilda pamattiesībām uz vārda brīvību, Tiesa atbildēja: “(...) tiktāl, cik šis noteikums atļauj institūcijām nedot atļauju publicēt un tādējādi potenciāli nopietni kavē izpausmes brīvību, vienu no demokrātiskas sabiedrības pamatbalstiem, tas

⁵ Skat. 3. atsauci, 18. paragrāfs.

⁶ Skat. Teodoru Šilingu [Theodor Schilling], *EuGRZ* 2000, 3.

⁷ Lieta Nr. C-377/98, *Netherlands v. Parliament and Council*, [2001] ECR I-7079, 70. paragrāfs

⁸ Lieta Nr. C-274/99 P, [2001] ECR I-1611.

⁹ Turpat, 46. paragrāfs

¹⁰ Turpat, 62. paragrāfs

jāinterpretē sašaurināti. Tādējādi, liegt sabiedrībai atļauju publicēt drīkst tikai tad, ja ar publikāciju tiks nodarīts nopietns kaitējums Kopienas interesēm.”¹¹

Tiesa šo formulu papildināja spriedumā *Cwik* lietā, kas tika iztiesāta drīz pēc *Connoly* lietas.¹² Cvika kungs bija Komisijas ierēdnis, kura pienākumos ietilpa lekciju lasīšana par eiro un ekonomikas un monetāro savienību. Starptautiskā konferencē viņš teica runu ar nosaukumu “Nepieciešamība precīzāk regulēt ekonomiku vietējā un reģionālā līmenī Eiropas Savienības monetārajā savienībā.” Vēlāk kongresa organizatori lūdza viņu atsūtīt savas lekcijas tekstu, lai to varētu publicēt kopā ar citiem materiāliem. Cvika kungs lūdza atļauju publicēt tekstu. Atļauja netika dota, pamatojoties uz to, ka “publikācija sniedz viedokli, kas neatbilst Komisijas viedoklim, pat ja tai nav oficiālas nostājas šajā jautājumā.” Saskaņā ar iekšējo procedūru, Cvika kungs iesniedza sūdzību, kas tika noraidīta. Savā atbildē, ar kuru Komisija noraidīja sūdzību, tā uzsvēra nepieciešamību pasargāt savas manevrēšanas iespējas pirms ieņemt noteiktu nostāju iztirzātājā jautājumā, respektīvi, vai ekonomikas un monetārās savienības rezultātā rodas teritoriālā diferenciācija attiecībā uz algām un fiskālo politiku. Komisija uzstāja, ka ar šo publikāciju tiktu apdraudētas tās iespējas manevrēt, jo pastāvēja risks, ka attiecīgā ierēdņa viedoklis tiks maldīgi uzvertts par ierēdņa nodarbinošās institūcijas viedokli.

Pirmās instances tiesa šo lēmumu atcēla. Eiropas Kopienas tiesa noraidīja apelācijas prasību, ko par Pirmās instances tiesas spriedumu iesniedza Komisija. Tiesa nolēma, ka vienkārša atsauce uz politisko un ekonomisko klimatu apšaubītā sprieduma laikā un jutīgo konkrētā jautājuma dabu, vai pat uz lekcijas teksta kvalitāti nav pietiekams arguments, lai nolemtu, ka Kopienas intereses varētu būt apdraudētas tik ļoti, lai attaisnotu ierēdņa pamattiesību uz izpausmes brīvību ierobežošanu.¹³ Turklāt, Tiesa noraidīja šos argumentus, pamatojoties uz to, ka tie netika minēti ne apšaubītājā lēmumā, ne arī lēmumā, ar kuru tika noraidīta sūdzība.¹⁴

Eiropas Savienības pamattiesību harta

Pilsoniem savu tiesību meklējumos ir sarežģīti atrast Kopienas garantētās pamattiesības, jo tās ir balstītas uz Tiesu praksi.

Eiropadomes 1999. gada jūnija sanāsmē Ķelnē valstu vai to valdību vadītāji vienojās, ka ir nepieciešams izstrādāt Pamattiesību hartu, lai parādītu Savienības pilsoņiem pamattiesību svarīgumu un nozīmīgumu. Redakcijas komiteja, tā saucamais Konvents, šādu tekstu izstrādāja.

Eiropas Parlaments ierosināja iekļaut atsauci uz Pamattiesību hartu (Hartu) Eiropas Savienības dibināšanas līguma 6. panta 2. punktā. Šo ieteikumu atbalstīja deviņas dalībvalstis un Komisija, taču to asi noraidīja piecas dalībvalstis. Jautājumu atlika tiklīdz sākās sagatavošanas darbi pie Nicas līguma projekta.¹⁵

2000. gadā Hartas tekstu svinīgi izsludināja Eiropas Parlaments, Padome un Komisija. Dalībvalstis to neparakstīja, taču neoficiālajā Biaricas Eiropas Padomes sanāsmē 2000.gada oktobrī tas tika apstiprināts.

Ģenerālvokāti nekavējoties sāka atsaukties uz Hartu savos atzinumos. Es minēšu dažus piemērus, kas ir saistīti ar darba tiesībām.

Ģenerālvokāts Ticāno [Tizzano] pieminēja Hartu *BECTU* lietā. Tajā tika skarts jautājums, par to, vai direktīvas par darba laiku 7. panta ietvaros dalībvalstu likumdošana var likumīgi noteikt, ka darbinieka tiesības uz apmaksātu ikgadējo atvaļinājumu sāk uzkrāties tikai pēc tam, kad viņš pie viena un tā paša darba devēja ir nostrādājis noteiktu minimālo laiku. Ticāno citēja Hartas 31. panta 2. punktu, kurā teikts, ka cita starpā katram darbiniekam ir tiesības uz ikgadēju apmaksātu atvaļinājumu. Par Hartas likumīgo spēku Ticāno izteicās:

¹¹ Skat. 8. atsauci, 53. paragrāfs

¹² Lieta Nr. C-340/00 P, [2001] ECR I-10269.

¹³ Turpat, 28. paragrāfs.

¹⁴ Turpat, 28. paragrāfs.

¹⁵ European Parliament: Draft Treaty of Nice (initial analysis), NT427131EN.doc, 3.lpp.

“Protams, (...) nav atzīts, ka Eiropas Savienības Pamattiesību hartai ir juridisks spēks šī vārda tiešā nozīmē. Citiem vārdiem runājot – formāli tā pati par sevi nav saistoša. Taču, nevēloties iesaistīties pašlaik notiekošajās debatēs par efektiem, ko dažādās formās un dažādiem līdzekļiem Harta tomēr var izraisīt, tas, ka tā ietver apgalvojumus, kas lielā mērā atkārtoti apstiprina tiesības, kas ir minētas citos juridiskajos aktos, ir un paliek fakts. Vēl jo vairāk, Hartas preambulā ir teikts, ka ‘šī Harta vēlreiz apstiprina, pienācīgi ievērojot Kopienas un Savienības pienākumus un uzdevumus, kā arī subsidiaritātes principu, tiesības, kas izriet sevišķi no konstitucionālajām tradīcijām un starptautiskajām saistībām, kas ir kopīgas visām dalībvalstīm, Eiropas Savienības dibināšanas līguma, Kopienas līgumiem, Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas, Kopienas un Eiropas Padomes apstiprinātajām Sociālajām hartām, Eiropas Kopienas tiesas un Eiropas Cilvēktiesību tiesas praksei.’

Tādēļ es domāju, ka lietās, kas skar pamattiesību būtību un darbības jomu, attiecīgos Hartas formulējumus nedrīkst ignorēt. Jo īpaši mēs nevaram ignorēt tās skaidro mērķi, kalpot par būtisku atskaites punktu visām iesaistītajām pusēm – dalībvalstīm, institūcijām, juridiskām un fiziskām personām – Kopienas kontekstā. Tādējādi, manuprāt, Harta mums sniedz visuzticamāko un noteiktāko apliecinājumu faktam, ka tiesības uz ikgadēju apmaksātu atvaļinājumu ir viena no pamattiesībām.”¹⁶

Ģenerālvokāts Džeikobs [Jacobs] atsaucās uz Hartu savā atzinumā *Z. v. European Parliament* lietā.¹⁷ Šajā lietā galvenais jautājums bija, vai Eiropas Parlamenta lēmums par disciplināriem pārkāpumiem, ieskaitot seksuālo uzmākšanos, pazemināt amatā amatpersonu jāanulē, ja sankcija tika piemērota pēc noilguma termiņa iestāšanās. Šajā kontekstā Džeikobs atzīmēja, ka “(...) Eiropas Savienības Pamattiesību harta, lai arī tā pati par sevi nav saistoša, norāda uz vispārīgi atzītu principu, 41. panta 1. punktā minot, ka “Katram cilvēkam ir tiesības uz objektīvu, taisnīgu un savlaicīgu lietas izskatīšanu Savienības institūcijās.”¹⁸

Ģenerālvokātes Stiks-Haklas [Stix-Hackl] viedoklī, kas tika sniegts pārkāpumu lietā pret Itāliju saistībā ar ietvardirektīvu par drošību un veselību darbā, vismaz viena zemteksta piezīme bija veltīta Hartai. Viņa minēja, ka tiesību uz veselīgiem un drošiem darba apstākļiem svarīgumu uzsver to ietveršana Pamattiesību hartā.¹⁹ Ģenerālvokāts Mišo [Mischo] Hartu izmantoja savādākā veidā savā viedoklī, ko viņš sniedza lietā *D and Kingdom of Sweden v. Council of the European Union*.²⁰ Lietā tika apspriests jautājums, vai Kopienas ierēdnis, kas ir saistījies ar tā paša dzimuma personu reģistrētās attiecībās, var pieprasīt pret sevi tādu pašu attieksmi kā pret jebkuru laulātu personu ar mērķi iegūt saimniecības pabalstu. Mišo atsaucās uz Hartas 9. pantu, kas nosaka, ka “Tiesības precēties un tiesības izveidot ģimeni jāgarantē saskaņā ar valsts tiesību aktiem, kas regulē šo tiesību piemērošanu.” Viņš norādīja, ka saskaņā ar Hartas izstrādes Konventa Prezidija komentāriem 9. pants “ne aizliedz, ne uzspiež noregulēt savas laulību attiecības viena dzimuma personām.” Pēc Mišo domām tas apstiprina situācijas starpību starp laulībām un savienību starp viena dzimuma personām.²¹

Līdz šim Harta vēl nav izmantota par pamatu kādam Eiropas Kopienas tiesas spriedumam. Par spīti Ģenerālvokāta Ticāno pārdomām *BECTU* lietā, spriedums šajā lietā tikai atsaucās uz Kopienas Strādājošo Pamattiesību hartu, kas tika minēta darba laika direktīvas preambulas ceturtajā atkāpē.²²

Tomēr Pirmās instances tiesa jau ir citējusi Eiropas Savienības Pamattiesību Hartu vairākās lietās, lai apstiprinātu rezultātus, kas iegūti no citiem avotiem. Tādā veidā tā *max.mobil* lietā nolēma, ka: “(...) rūpīga un neitrāla izturēšanās pret sūdzību ir saistīta ar tiesībām uz rūpīgu lietas izskatīšanu, kas ir viens no vispārīgiem principiem, kas tiek ievēroti valstī, kurā tiek ievērota likuma vara, un kas ir kopīgi dalībvalstu konstitucionālajās

¹⁶ Lieta Nr. C-173/99, [2001] ECR I-4881, 27-28. paragrāfi.

¹⁷ Lieta Nr. C-270/99, [2001] ECR I-9197.

¹⁸ Turpat, 40. paragrāfs.

¹⁹ Lieta Nr. C-49/00, *Commission v. Italy*, [2001] ECR I-8575, atsauce nr. 11.

²⁰ Apvienotās lietas C-122/99 P un C-125/99 P, [2001] ECR I-4319.

²¹ Turpat, 97. paragrāfs.

²² Lieta Nr. C-173/99, [2001] ECR I-4881, 39. paragrāfs.

tradīcijās. Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 41. panta 1. daļa (...) apstiprina, ka "[k]atrai personai ir tiesības uz to, lai tās lieta Eiropas Savienības institūcijās tiktu izskatīta taisnīgi, godīgi un saprātīgā termiņā".²³

1974. gadā Vācijas Federālā Konstitucionālā tiesa sniedza atbildi uz šo jautājumu tā sauktajā *Solange-I* spriedumā.²⁴ Tā rezervēja sev tiesības pārskatīt Kopienas tiesību atbilstību Vācijas konstitūcijai tik ilgi, kamēr Kopienai nebūs sava pamattiesību kataloga, kas atbildstu Vācijas konstitūcijā garantētajam pamattiesību katalogam. Izvērtējot Eiropas Kopienu tiesas spriedumus pamattiesību lietās, Federālā Konstitucionālā tiesa grozīja savu nostāju savā 1986. gada *Solange-II* spriedumā.²⁵ Tā paziņoja, ka Eiropas Kopienu kompetences sfērās ir radies pamattiesību aizsardzības standarts un tas uzskatāms par pēc būtības atbilstošu Vācijas konstitūcijā garantētajam standartam attiecīgi pēc koncepcijas, satura un piemērošanas veida. Ņemot vērā šo attīstību, Federālā Konstitucionālā tiesa paziņoja, ka, pamatojoties uz Vācijas konstitūcijā minētajām pamattiesībām, tā vairs necaurskatīs Kopienas atvasināto tiesību aktus kamēr vien Eiropas Kopienas un jo īpaši tās Tiesas kopumā nodrošinās tādu pamattiesību aizsardzību pret Kopienu pārvaldes iestādēm, kas būs uzskatāma par vienlīdzīgu pēc savas būtības ar Vācijas konstitūcijā pieprasīto neatņemamo pamattiesību aizsardzību.

Daži autori interpretēja 1993. gada Federālās Konstitucionālās tiesas *Maastricht* spriedumu,²⁶ liekot saprast, ka Tiesa ir pārskatījusi savu *Solange-II* doktrīnu un atgriezusies pie *Solange-I*. 2000. gada jūnija spriedumā par banānu tirgus organizāciju Federālā Konstitucionālā tiesa laboja šo pārpratumu.²⁷ Tā izcēla, ka absolūti saskaņīga aizsardzība nav nepieciešama.

2001. gadā Federālā Konstitucionālā tiesa pievienoja jaunu šķautni savā tiesu praksē, veicot savu kasācijas tiesas instances pienākumu pieprasīt iepriekšējo nolēmumu (*preliminary ruling*), kas paredzēts ar Eiropas Kopienas dibināšanas līgumu.²⁸ Minētajā lietā kāda ārste vēlējās kļūt par ģimenes ārsti. Viņa pieteicās strādāt šajā specializācijā, bet viņas pieteikums tika noraidīts. Kā noraidījuma iemesls tika norādīts, ka viņa nav izgājusi pilna laika apmācības kursu vispārējā medicīniskajā praksē, bet ir bijusi nodarbināta uz pusslodzi, toties divtik ilgi. Prasītāja zaudēja lietu pirmajā, otrajā un trešajā instancē.

Federālā Administratīvā tiesa nolēma, ka Kopienas tiesību akts pieprasa vismaz sešu mēnešu pilna laikā apmācību vispārīgajā medicīniskajā praksē. Pat ja būtu izmantojams Vienādās attieksmes direktīvā minētās netiešās diskriminācijas aizliegums, direktīva par ārstiem prevalētu saskaņā ar principiem par īpašo likumu un prioritāti.

Federālā Administratīvā tiesa nepieprasīja Eiropas Kopienu tiesas iepriekšējo nolēmumu. Ārste uzskatīja, ka šāda prasība pārkāpj viņas tiesības uz ar likumu paredzētu tiesnesi - principu, kuru atzīst Vācijas konstitūcija. Vācijas Konstitucionālā tiesa piekrita šai analīzei. Tā anulēja Federatīvās administratīvās tiesas spriedumu, pamatojoties uz to, ka iepriekšējā nolēmuma nepieprasīšana ir īpašs pārkāpums, pamatojoties uz diviem faktoriem. Pirmkārt, Federālā Administratīvā tiesa izvērtēja direktīvu kolīziju, pamatojoties tikai uz nacionālajiem standartiem, neizskatot attiecīgo Eiropas Kopienas tiesas praksi. Otrkārt, Federālā Administratīvā tiesa nav ņēmusi vērā faktu, ka princips par vienlīdzīgu attieksmi pret sievietēm un vīriešiem tiek kvalificēts kā pamattiesība Kopienas tiesiskajā kārtībā, kuru atzīst Eiropas Kopienu tiesa. Federālā Konstitucionālā tiesa īpaši uzsvēra veidu, kādā šie abi tiesību apli ir saistīti savā starpā. Prasītājas pamattiesību aizsardzība nevarētu tikt nodrošināta, ja Federālā Konstitucionālā tiesa nespētu piemērot pamattiesību testu kompetences trūkuma dēļ un ja Eiropas Kopienu tiesai netiktu dota iespēja pārskatīt atvasinātās kopienu tiesības, pamatojoties uz Kopienā attīstītajām pamattiesībām.

²³ Lieta Nr. T-54/99, [2002] ECR II-313, 48. paragrāfs

²⁴ BVerfGE 37, 271.

²⁵ BVerfGE 73, 339.

²⁶ BVerfGE 89, 155.

²⁷ BVerfGE 102, 147.

²⁸ 1 BvR 1036/99, SozR 3-1100, 101. pants

Eiropas Cilvēktiesību tiesas attiecības ar cilvēktiesību aizsardzību

Attiecībā uz Eiropas Cilvēktiesību tiesu rodas problēmas, kas ir diezgan līdzīgas problēmām, kādas rodas attiecībā uz Vācijas Konstitucionālo tiesu.

Slavenajā 1999. gadā izspriestajā lietā *Matthews v. The United Kingdom* Eiropas Cilvēktiesību tiesa konstatēja, ka Eiropas Kopienas akti kā tādi nav apstrīdami Tiesas priekšā, jo Eiropas Kopiena nav Līgumslēdzēja puse. Un tomēr tā nosprieda, ka: "Konvencija neizslēdz iespēju deleģēt kompetences starptautiskām organizācijām, ar nosacījumu, ka Konvencijā noteiktās tiesības tiek ievērotas. Šādā gadījumā Dalībvalstu atbildība turpinās pat pēc šāda deleģējuma."²⁹

Lietā tika apspriestas tiesības piedalīties vēlēšanās, kas ir garantētas Konvencijas 1. Protokola 3. pantā. Prasības iesniedzēja, Britu pilsoņe, kas dzīvoja Gibraltārā, nevarēja piedalīties Eiropas Parlamenta vēlēšanās. Viņu atteicās reģistrēt kā vēlētāju, jo 1976. gada Apvienotās Karalistes Eiropas Kopienas Aktā par tiesām vēlēšanās II Pielikumā ir noteikts, ka: "Apvienotā Karaliste piemēros šī akta noteikumus tikai attiecībā uz Apvienoto Karalisti."

Eiropas Cilvēktiesību tiesa secināja, ka tika pārkāpts 1. Protokola 3. pants. Tas izrietēja no minētā 1976. gada Akta pielikuma kopā ar Eiropas Parlamenta kompetenču paplašinājumu, kas tika ieviests ar Māstrihtas līgumu. Tie bija starptautiski dokumenti, kuriem Apvienotā Karaliste bija brīvprātīgi pievienojusies. Eiropas Cilvēktiesību tiesa norādīja: "Patiesi, 1976. gada Aktu nevar apstrīdēt Eiropas Kopienas tiesā tā iemesla dēļ, ka tas nav parasts Kopienas akts, bet gan līgums Kopienas tiesību sistēmā. Arī Māstrihtas līgums nav Kopienas akts, bet gan līgums, ar kuru tika ieviesti grozījumi Eiropas Ekonomiskās kopienas izveidošanas līgumā. Apvienotā Karaliste kopīgi ar citām Māstrihtas līguma pusēm saskaņā ar Konvencijas 1. pantu un jo īpaši 1. Protokola 3. pantu ir atbildīgas *ratione materiae* par šī Līguma radītajām sekām."³⁰

Šis bija pirmais lēmums, kas atklāja, ka Eiropas Kopienas dalībvalsts ir pārkāpusi Eiropas Cilvēktiesību konvencijā garantētas tiesības konfliktā, kas bija tiešs Kopienas tiesību rezultāts.

Ir dažādi viedokļi par šī lēmuma piemērošanas jomu un par piezīmi, ka tiesiskā aizsardzība Eiropas Kopienas tiesā nav iespējama. Vai visas dalībvalstis ir kolektīvi atbildīgas katrā individuālā gadījumā, kad Eiropas Kopienas tiesas sniegtā pamattiesību aizsardzība atpaliek no garantijām, kuras sniedz Eiropas Cilvēktiesību tiesa?

Prezumējot, ka atbildei uz šo jautājumu jābūt apstiprinošai, daži prāvnieki iesniedza prasības pret 15 EK dalībvalstīm Eiropas Cilvēktiesību tiesā.

Pirmā no šādām prasībām tika noraidīta, kā nepieņemama, jo Eiropas Cilvēktiesību konvencija neparedzēja šīm tiesībām apstrīdēšanas iespējas, kuras Eiropas Kopienas tiesa nebija atzinusi. Jautājums par to, vai prasības pieteikumu patiešām varēja vērst pret 15 dalībvalstīm bija skaidri izteikti atstāts atklāts.³¹

Šobrīd izskatāmā lieta *Senator Lines*³² pret 15 Eiropas Savienības dalībvalstīm iespējams sniegs atbildi uz šo jautājumu. To stimulēja Eiropas Kopienas tiesas lēmums attiecībā uz iesniegumu, kurā tika lūgts 'pagaidu atvieglojumu' pret Komisijas piespriedu soda naudu. *Senator Lines* uzskata, ka tikušas pārkāptas tiesības uz taisnu tiesu.

Jautājums par to, cik tālu plešas dalībvalstu atbildība saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību konvenciju, tika uzdots jau lietā *M & Co v. Federal Republic of Germany*, kas tika izlemta 1990. gadā.³³ Tajā laikā, pirms Eiropas Cilvēktiesību tiesa varēja rīkoties, lieta bija jāizskata Eiropas Cilvēktiesību komisijai. Manis pieminētajā lietā Eiropas Cilvēktiesību komisija nosprieda, ka: "varas deleģēšana starptautiskai organizācijai nav

²⁹ Prasība Nr. 24833/94, Reports of Judgments and Decisions (Ziņojumi par spriedumiem un lēmumiem) 1999-I, 32. paragrāfs.

³⁰ Turpat, 33. paragrāfs.

³¹ Lieta *Société Guérin Automobiles contre les 15 États de l'Union Européenne*, Pieteikums Nr. 51717/99, admissibility decision of 04/07/2000.

³² Pieteikums Nr. 56672/00.

³³ Pieteikums Nr. 13258/87.

savienojama ar Konvenciju, paredzot, ka šajā organizācijā pamattiesības tiktu atbilstoši aizsargātas. (..) uzlikt dalībvalstīm pienākumu pirms Eiropas Kopienu tiesas sprieduma izpildraksta izsniegšanas pārbaudīt, vai katrā attiecīgās lietas iztiesāšanā ir ievērots Konvencijas 6. pants, būtu pretēji pamata idejai par varas deleģēšanu starptautiskai organizācijai."

Šo spriedumu acīmredzami iedvesmoja Vācijas Federālās Konstitucionālās tiesas *Solange* prakse. Spriedums *Matthews* lietā nav savietojams ar šo pieeju, jo spriedumā ir apspriesta sfēra, kurā Eiropas Kopienu tiesa nevarēja nodrošināt aizsardzību.

Perspektīva

Jautājumi, kas Eiropas Savienībai tuvākajā nākotnē būs jāatrisina Eiropas Konventā, ir saistībā ar to, vai Eiropas Cilvēktiesību harta jāiekļauj šobrīd apspriežamajā pamata līgumā un vai Eiropas Kopienai būtu jāpievienojas Eiropas Cilvēktiesību konvencijai. Eiropas Konvents droši vien ieteiks spert abus soļus.

Lai gan tam būtu milzīga simboliska nozīme, Hartas iekļaušana pamata līgumā neko būtiski pamattiesību aizsardzības jomā Kopienas tiesību sistēmā nemainīs. Saskaņā ar Hartas 51. panta 2. daļu tā neparedz nekādas jaunas tiesības vai pienākumus Kopienai vai Savienībai, ne arī groza kādas tiesības vai uzdevumus, kas ir definēti Līgumos.

Turpretim, pievienošanās Eiropas Cilvēktiesību konvencijai būtiski grozītu Kopienas cilvēktiesību aizsardzības sistēmu, jo paredzētu Kopienas pievienošanos atšķirīgai starptautiskai institucionālai sistēmai.³⁴

Tādā veidā pilsoņi iegūtu jaunu procedurālu pakalpojumu: viņi varētu lūgt nodrošināt to cilvēktiesību piemērošanu, kurām Eiropas Cilvēktiesību un pamattiesību aizsardzības konvencijā piešķirts īpašs statuss, iesniedzot prasību pret Kopienu Eiropas Cilvēktiesību tiesā.

Šajā sakarā Eiropas Kopienu tiesa būtu tādā pat situācijā kā nacionālās konstitucionālās tiesas. Eiropas Cilvēktiesību tiesa dažreiz izspiež, ka konstitucionālās tiesas ir pārkāpušas Eiropas Cilvēktiesību konvencijā garantētās tiesības. Ja Eiropas Kopiena pievienosies šai konvencijai, tas pats notiks ar Eiropas Kopienu tiesu.

Pieļauju, ka pēc šī visa lasītājam vēl joprojām nav skaidra mijiedarbība starp Eiropas Kopienu tiesu, Vācijas Federatīvo konstitucionālo tiesu un Eiropas Cilvēktiesību tiesu. Tomēr es ceru, ka šīs neskaidrības ir vairāk sakārtotas nekā pirms šīs runas.

³⁴ Skat. Viedokli 2/94 (Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), [1996] ECR I-1759, 34. paragrāfs.

Pagrindinių žmogaus teisių gynimas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme

Aš gimiau šalyje, kuri brutaliausiu būdu pažeidė pagrindines žmogaus teises. 1949 metais priimto Pagrindinio įstatymo* sukurta teisės sistema pabrėžė šių teisių ypatingą reikšmę išdėstydamas jas tuoj po preambulės. Visiems piliečiams buvo suteikta teisė kreiptis į Federacinį konstitucinį teismą, jei jų manymu viešoji valdžia pažeidė jų teises ar deramai jų neužtikrino.

Tais pačiais metais buvo įkurta Europos Taryba. Svarbiausioji tarptautinė konvencija, sudaryta šios tarpvyriausybinių organizacijų narių 1950 metų lapkričio mėnesį, yra Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Konvencijai įgyvendinti buvo sukurta speciali teisinė apsaugos sistema, su Europos žmogaus teisių teismu priešakyje.

Kita vertus, kitą dešimtmetį kuriant Europos anglies ir plieno bendriją, Europos ekonominę bendriją ir Europos atominės energijos bendriją, niekas negalvojo apie pagrindinių teisių užtikrinimą. Šią spragą nuosekliai pildė Europos Teisingumo Teismo praktika.

Taip atsirado sudėtinga pagrindinių teisių apsaugos sistema. Daugeliui lieka neaišku, kokios apsaugos ir iš kokio teismo jie gali tikėtis.

Šioje paskaitoje aš norėčiau paaiškinti, kaip pagrindines teises saugo Europos Teisingumo Teismas ir kaip ši apsauga yra susijusi su apsauga, kurią teikia mano šalies konstitucinis teismas bei Europos žmogaus teisių teismas. Baigdamas pateiksiu keletą pastabų apie pagrindinių teisių apsaugos Europos Sąjungoje perspektyvas.

Kadangi aš anksčiau dirbau darbo bylų teisėja, dauguma mano pateikiamų pavyzdžių bus iš darbo teisės srities.

Teisėjų sukurta žmogaus teisių apsauga Europos Bendrijos teisės sistemoje

Pagrindinių teisių apsauga Europos Bendrijos teisės sistemoje yra puikus teisėjų sukurtos teisės pavyzdys. Ji prasidėjo nuo garsaus 1969 metų *Stauder* sprendimo.¹ Europos Teisingumo Teismas nusprendė, kad žmogaus teisės yra įtvirtintos bendruosiuose Bendrijos teisės principuose, kurių laikymąsi užtikrina Teismas. 1974 metų *Nold* byloje² Teismas paaiškino, kad saugodamas šias teises jis turi remtis bendromis visoms valstybėms narėms konstitucinėmis tradicijomis; taip pat ir tarptautinės sutartys, kurias kuriant valstybės narės dalyvavo arba kurias jos pasirašė, gali nurodyti gaires, kuriomis turėtų vadovautis Bendrijos teisė. Toliau vystydamas savo praktiką pagrindinių teisių srityje, Teismas daugiausia vadovavosi Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Vėliau Teismo išvystyta žmogaus teisių apsaugos samprata buvo įtvirtinta Europos Sąjungos sutartyje (pirmiausiai antrajame F straipsnio paragrafe, o šiuo metu antrajame 6 straipsnio paragrafe).

Bendrijos teisės nuostatos dėl pagrindinių teisių, visų pirma, yra skiriamos Bendrijos institucijoms. Tačiau, remiantis Teismo sprendimu *Wachauf*³ ir *ERT*⁴ bylose, reikalavimas apginti šias teises galioja ir valstybėms narėms, kai jos veikia Bendrijos teisės rėmuose, pavyzdžiui, kai jos įgyvendina Bendrijos teisę.

* Pagrindiniu įstatymu vadinama Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucija (vertėjo pastaba).

¹ Byla 29/69, [1969] ECR 419.

² Byla 4/73, [1974] ECR 491.

³ Byla 5/88, [1989] ECR 2609.

⁴ Byla C-260/89, [1991] ECR I-2925.

Naudojimasis pagrindinėmis teisėmis turi savo ribas. Viena iš bylų kur Teismas susidūrė su šia problema yra *Wachauf*, kurioje Teismas pareiškė:

“Teismo pripažįstamos pagrindinės teisės nėra absoliučios ir turi būti suprantamos atsižvelgiant į jų socialinę funkciją. Iš to seka, kad šių teisių naudojimuisi gali būti nustatyti apribojimai (...) su sąlyga, kad šie apribojimai atspindi Bendrijos tikslus, kurių ji siekia bendrojo intereso vardan, bei, atsižvelgiant į jais siekiamą tikslą, apribojimai nėra neproporcingi ar neleistini – pažeidžiantys pačią žmogaus teisių esmę.”⁵

Laikui bėgant Europos Teisingumo Teismas įtvirtino daugelį pagrindinių teisių Bendrijos teisėje.⁶ Nesenas to pavyzdys galėtų būti Teismo sprendimas byloje dėl teisinės biotechnologinių išradimų apsaugos. Jame sakoma: “Teismas, spręsdamas klausimą dėl institucijų priimtų aktų atitikimo bendriesiems Bendrijos teisės principams, užtikrina, kad būtų laikomasi pagrindinės žmogaus teisės į asmens orumą ir vientisumą.”⁷

Pagrindinių teisių katalogas, kurį pripažįsta Teismas, yra papildytas individui palankiais objektyviais principais, išvystais teisėjų kuriamoje teisėje, pavyzdžiui, teisėtų lūkesčių apsaugos bei proporcingumo principai. Taip pat reikia turėti omenyje, kad pagrindinės bendrosios rinkos laisvės veikia kaip žmogaus teisės judėjimo tarp valstybių narių kontekste, ir yra labai efektyvios dėl Teismo joms suteikiamos reikšmės.

Teismo jurisprudencijos pagrindinių teisių klausimais darbo teisės kontekste pavyzdys yra *Conolly* byla.⁸ Ponas Conolly buvo Komisijos pareigūnas ir vadovavo monetarinės politikos skyriui. Būdamas atostogose dėl asmeninių priežasčių, jis išspausdino knygą, kuri vadinosi “Supuvusi Europos širdis – purvinas karas dėl Europos pinigų”. Joje jis atmetė Europos ekonominės ir monetarinės sąjungos idėją ir itin smarkiai bei iš dalies įžeidžiančiai sukritikavo Komisijos narius bei kitus aukštas pareigas užimančius pareigūnus. Europos Bendrijos personalo taisyklės numato, kad pareigūnas negali skelbti pats ar per kitus asmenis informacijos apie bet kokią Bendrijos veiklą be jį paskyrusios institucijos leidimo, kurį galima atsakyti duoti tik tuo atveju, jei siūloma publikacija pažeistų Bendrijos interesus. Ponas Connolly savo knygai spausdinti leidimo neprašė. Remiantis disciplinos komisijos rekomendacija jis buvo atleistas iš pareigų. Europos Teisingumo Teismas paliko šį sprendimą galioti.

Connolly sprendimo reikšmė peržengia šios bylos ribas, nes jame daromos bendrosios pastabos dėl saviraiškos laisvės darbo santykių kontekste.

Dėl šios laisvės ribų Teismas nutarė: “EŽTK 10(2) straipsnio prasme, konkretus saviraiškos laisvės apribojimas iš principo gali būti pateisinamas teisėtu tikslu – kitų asmenų teisių apsaugojimu. Šiuo atveju kalbame apie institucijų, kurios atsakingos už viešųjų funkcijų atlikimą teises. Piliečiai turi teisę tikėtis, jog jos tai atliks efektyviai.”⁹

Taigi, institucijų teisės, kurios gali apriboti saviraiškos laisvę, kyla iš piliečių intereso, kad viešosios funkcijos būtų atliekamos tinkamai. Toks požiūris taip pat leidžia apsaugoti ir taip vadinamus “informatorius”, kurie viešojo intereso vardan siekia atskleisti, kad tos funkcijos nėra atliekamos tinkamai.

Teismo nuomone, p. Conolly “ginčijo Bendrijos politikos pagrindus, kuriuos į Sutartį įrašė valstybės narės, ir kuriuos Komisija patikėjo jam įgyvendinti pasitikėdama jo gera valia”.¹⁰ Jis akivaizdžiai bijojo, kad vykdoma politika gali turėti katastrofiškų padarinių, tačiau ji juk buvo priimta padarius Sutarties pakeitimus, laikantis visų demokratinių procedūrų. Jo knygoje pareikšta kritika buvo nesuderinama su jo pareigomis Komisijoje. Ponas Connolly pralaimėjo bylą ne vien dėl to, jog neprašė išankstinio leidimo spausdinti savo kūrinį.

⁵ *Supra* išnaša 3, para. 18.

⁶ Žr. Theodor Schilling, *EuGRZ* 2000, 3

⁷ Byla C-377/98, *Netherlands v. Parliament and Council*, [2001] ECR I-7079, para. 70.

⁸ Byla C-274/99 P, [2001] ECR I-1611.

⁹ *Supra* išnaša 8, para. 46.

¹⁰ *Ibid*, para. 62.

Sprendamas klausimą ar išankstinio leidimo reikalavimas yra suderinamas su viena pagrindinių žmogaus laisvių – saviraiškos laisve, Teismas nusprendė: "(...) nuostata, leidžianti institucijoms atsisakyti išduoti leidimą spausdinti ir taip ženkliai apriboti saviraiškos laisvę - vieną pagrindinių demokratinės visuomenės ramsčių, turi būti aiškinama siaurinamai (...). Taigi, neduoti leidimo skelbti galima tik tuomet, kai tokia publikacija gali padaryti rimtos žalos Bendrijos interesams."¹¹

Šią formulę Teismas taip pat panaudojo bei praplėtė *Cwik* byloje, kuri buvo išspręsta netrukus po *Connolly* bylos.¹² Ponas *Cwik* buvo Komisijos pareigūnas, į kurio pareigas įėjo ir paskaitų apie eurą bei ekonominę ir monetarinę sąjungą skaitymas. Tarptautinėje konferencijoje jis perskaitė pranešimą pavadintą "Būtinybė atlikti ES monetarinės sąjungos ekonominius patobulimus vietos ir regioniniame lygyje". Konferencijos organizatoriai paprašė pranešimo teksto, kad galėtų jį atspausdinti kartu su kitų pranešėjų pranešimais. Ponas *Cwik* paprašė leidimo išspausdinti šį tekstą. Jam buvo atsisakyta duoti leidimą remiantis tuo, jog jis "pareiškė nuomonę, kuriai Komisija nepitaria, nors šiuo klausimu ji pati nėra priėmusi oficialios pozicijos". Ponas *Cwik* pateikė skundą Komisijos vidinių procedūrų nustatyta tvarka, kuris buvo atmestas. Atmesdama skundą Komisija paaiškino, kad jai būtina išsaugoti "manevro laisvę" prieš priimant galutinę poziciją dėl to, ar ekonominėje ir monetarinėje sąjungoje reikėtų įvesti teritorinį suskirstymą atsižvelgiant į atlyginimų ir fiskalinę politiką (vadinamasis "derinimas"). Komisija teigė, kad ši publikacija sumažintų jos "manevro laisvę", nes yra grėsmė, jog vieno pareigūno nuomonė gali būti palaikyta jį įdarbinusios institucijos nuomone.

Pirmos instancijos teismas panaikino šį sprendimą. Europos Teisingumo Teismas atmetė Komisijos apeliaciją dėl Pirmosios instancijos teismo sprendimo. Teismo nuomone, nuorodos į to meto ekonomines ir politines realijas, nagrinėjamo klausimo delikatumas ir netgi priekaištai dėl teksto kokybės nesudarė pakankamo pagrindo nustatyti, jog egzistavo rimta grėsmė, kad Bendrijos interesai gali rimtai nukentėti, todėl pareigūno saviraiškos laivė buvo nepagrįstai apribota.¹³ Šie argumentai taip pat buvo atmesti ir dėl to, kad jie nebuvo minimi nei ginčytame Komisijos sprendime, nei tame sprendime, kuriuo buvo atmestas pareigūno skundas.¹⁴

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija

Piliečiams, siekiantiems apginti savo pagrindines teises, sunku surasti jų teises apsaugančias Bendrijos teisės nuostatas, nes jos yra pagrįstos Teismo praktika.

1999 m. birželio mėnesį Kelne vykusiame Europos Tarybos susitikime valstybių bei vyriausybių vadovai sutarė, kad būtina priimti Pagrindinių teisių chartiją tam, kad pabrėžti Sąjungos piliečiams šių teisių svarbą bei aktualumą. Dokumentą rengęs komitetas, vadintas Konventu, paruošė jo tekstą.

Europos Parlamentas pasiūlė padaryti nuorodą į Pagrindinių teisių chartiją Europos Sąjungos sutarties 6(2) straipsnyje. Šį pasiūlymą parėmė devynios valstybės narės ir Komisija, tačiau penkios valstybės jį griežtai atmetė. Prasidėjus Nicos sutarties rengimui minėtas pasiūlymas nebuvo svarstomas.¹⁵

Chartijos tekstas buvo iškilmingai paskelbtas 2000 m. gruodžio mėnesį bendru Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos sprendimu. Valstybės narės jo nepasirašė. Tačiau jam buvo pritarta neformaliame Europos Tarybos susitikime, vykusiame 2000 m. spalio mėnesį Biarritze.

Generaliniai advokatai savo nuomonėse iš karto pradėjo daryti nuorodas į Chartiją. Pateiksiu jums keletą pavyzdžių, susijusių su darbo teise.

¹¹ *Supra* išnaša 10, para. 53.

¹² Byla C-340/00 P, [2001] ECR I-10269.

¹³ *Supra* išnaša 12, para. 28.

¹⁴ *Ibid*, para. 28.

¹⁵ European Parliament: Draft Treaty of Nice (initial analysis), NT\427131EN.doc, p. 3.

Generalinis advokatas Tizzano rėmėsi Chartija *BECTU* byloje. Byloje buvo nagrinėjamas klausimas, ar atsižvelgiant į Darbo laiko direktyvos 7 straipsnį šalies įstatymai gali numatyti, kad darbuotojas įgis teisę į apmokamas atostogas tik po to, kai išdirbs minimalų laikotarpį pas tą patį darbdavį. Tizzano pacitavo 31 (2) Chartijos straipsnį, kuris be kita ko nustato, kad kiekvienas darbuotojas turi teisę į kasmetines apmokamas atostogas. Kalbėdamas apie Chartijos teisinę galia Tizzano pareiškė:

“Reikia pripažinti, kad (...) Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, griežtai žiūrint, neturi įstatyminės galios. Kitaip tariant, formaliai ji pati nėra privaloma. Tačiau, čia turėčiau pastebėti, kad nenorėčiau veltis į šiuo metu plačiai vykstančią diskusiją, kokį poveikį, kitom formom ir kitais būdais, gali turėti Chartija. Turiu pastebėti faktą, kad Chartijoje yra nuostatų, kurios didžiąja dalimi patvirtina teises, įtvirtintas kituose dokumentuose. Juolab, kad jos preambulėje konstatuojama: ”ši Chartija dar kartą patvirtina teises, kurios pirmiausiai kyla iš konstitucinių tradicijų ir bendrų tarptautinių valstybių narių įsipareigojimų, Europos Sąjungos sutarties, Bendrijos sutarčių, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, Bendrijos ir Europos Tarybos priimtų Socialinių chartijų ir Europos Teisingumo Teismo bei Europos žmogaus teisių teismo precedentų teisės.”

Todėl aš manau, kad procesuose, susijusiuose su pagrindinės teisės pobūdžiu ar apimtimi, Chartijos nuostatos, kurios yra susijusios su nagrinėjamais klausimais, negali būti ignoruojamos, juo labiau, kad mes negalime ignoruoti jos aiškios paskirties – ten, kur Chartijos nuostatos leidžia, – būti kelrodžiu visiems Bendrijos kontekste veikiantiems subjektams: valstybėms narėms, institucijoms, fiziniams ir juridiniams asmenims. Atsižvelgdamas į tai, aš manau, kad Chartija patikimai ir neabejotinai patvirtina faktą, kad teisė į kasmetines apmokamas atostogas yra pagrindinė teisė”¹⁶

Generalinis advokatas Jacobs rėmėsi Chartija savo nuomonėje pareikštoje byloje *Z v. European Parliament*.¹⁷ Esminis bylos klausimas buvo, ar Europos Parlamento sprendimas pažeminti pareigose pareigūną remiantis disciplinos pažeidimais, tarp jų ir seksualiniu priekabiavimu, turi būti panaikintas dėl to, kad sankcija buvo pritaikyta pasibaigus numatytam terminui. Šiame kontekste, Jacobs nurodė, kad "(...) Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, nors pati ir nėra teisiškai įpareigojanti, tačiau 41(1) straipsnyje įtvirtina visuotinai pripažintą principą, skelbdama, kad 'kiekvienas asmuo turi teisę reikalauti, kad Sąjungos institucijos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, sąžiningai ir per priimtina laiką'.”¹⁸

Chartija taip pat buvo paminėta generalinės advokatės Stix-Hackl nuomonėje, pareikštoje byloje, susijusioje su rėminės direktyvos dėl saugios ir sveikos aplinkos darbe pažeidimu, prieš Italiją. Ji nurodė, kad sveikų ir saugių darbo sąlygų svarba buvo akcentuota jas įtraukus į Pagrindinių teisių chartiją.¹⁹

Kitaip Chartija buvo panaudota generalinio advokato Mischo nuomonėje pareikštoje byloje *D and Kingdom of Sweden v. Council of the European Union*.²⁰ Byloje buvo iškeltas klausimas, ar Bendrijos pareigūnas, susijęs registruotos partnerystės ryšiais su kitu tos pačios lyties asmeniu, gali reikalauti namų ūkio išmokos, skiriamos susituokusiems asmenims. Mischo pasirinko Chartijos devintu straipsniu, kuris skelbia: “Teisę tuoktis ir teisę sukurti šeimą garantuoja šių teisių įgyvendinimą reglamentuojantys nacionaliniai įstatymai.” Jis nurodė, kad remiantis Konvento paruošusio Chartiją prezidiumo komentaru, devintas straipsnis “nei draudžia, nei įpareigoja suteikti santuokos statusą sąjungoms tarp tos pačios lyties asmenų”. Mischo nuomone, tai patvirtina skirtumą tarp santuokos ir sąjungos tarp tos pačios lyties asmenų.²¹

Iki šiol Chartija nebuvo remtasi kaip pagrindu Europos Teisingumo Teismo sprendimui. Nepaisant generalinio advokato Tizzano svarstymų *BECTU* byloje, Teismo sprendime buvo remtasi tik Bendrijos Chartija

¹⁶ Byla C-173/99, [2001] ECR I-4881, paras. 27-28.

¹⁷ Byla C-270/99, [2001] ECR I-9197.

¹⁸ Generalinio advokato nuomonė, *supra* išnaša 17, para. 40.

¹⁹ Byla C-49/00, *Commission v. Italy*, [2001] ECR I-8575, išnaša 11.

²⁰ Jungtinės bylos C-122/99 P ir C-125/99 P, [2001] ECR I-4319.

²¹ Generalinio advokato nuomonė, *supra* išnaša 21, para. 97.

dėl pagrindinių socialinių darbuotojų teisių, kuri buvo paminėta Darbo laiko direktyvos įvadinės dalies ketvirtojoje pastraipoje.²²

Vis dėlto, Pirmosios instancijos teismas keliose bylose jau rėmėsi Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija siekdamas patvirtinti iš kitų šaltinių gautas išvadas. Taip Pirmosios instancijos teismas pareiškė *max.mobil* byloje: "(...) kruopštus ir bešališkas skundo nagrinėjimas yra susijęs su teise į gerą administravimą, kurios, kaip vieno iš bendrųjų principų, yra laikomasi teisinėje valstybėje, ir kuri yra būdinga valstybių narių konstitucinėms tradicijoms. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41(1) straipsnis (...) įtvirtina, kad 'Kiekvienas asmuo turi teisę reikalauti, kad Sąjungos institucijos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, sąžiningai ir per priimtina laiką'."²³

Pagrindinių žmogaus teisių gynimas Vokietijos Federaciniame konstituciniame teisme

Pagrindinių teisių gynimas Bendrijos lygmenyje sukūrė grupę pagrindinių žmogaus teisių, kurios buvo įtrauktos į nacionalines pagrindinių žmogaus teisių grupes. To pasėkoje kyla klausimas, kaip šios grupės yra tarpusavyje susijusios.

1974 metais, Vokietijos Federacinis konstitucinis teismas atsakė į šį klausimą taip vadinamoje *Solange I* byloje.²⁴ Teismas pasiūlyė teisę peržiūrėti Bendrijos teisės atitiktį Vokietijos konstitucijai iki tol, kol Bendrija neturės pagrindinių žmogaus teisių katalogo, kuris prilygtų Vokietijos konstitucijos garantuojamų pagrindinių žmogaus teisių katalogui. Federacinis konstitucinis teismas, atsižvelgęs į Europos Teisingumo Teismo sprendimus bylose dėl pagrindinių teisių, pakeitė savo poziciją 1986 metų *Solange II* sprendime.²⁵ Jis pareiškė, kad Europos Bendrijos kompetencijos srityje pagrindinių teisių apsaugos standartas pakilo, ir pagal sampratą, turinį ir veikimo būdą turi būti laikomas iš esmės prilygstančiu tam, kurį nustato Vokietijos konstitucija. Atsižvelgiant į šiuos pokyčius, Federacinis konstitucinis teismas paskelbė, kad daugiau nebeperžiūrės antrinės Bendrijos teisės atitikties Vokietijos konstitucijoje įtvirtintoms pagrindinėms teisėms tol, kol Europos Bendrija ir, ypačingai, Teisingumo Teismas bendrai užtikrins efektyvią pagrindinių teisių apsaugą, kuri iš esmės prilygs Vokietijos konstitucijoje įtvirtintai neatimamai pagrindinių žmogaus teisių apsaugai, prieš Bendrijos valdžios institucijas.

Kai kurie autoriai, aiškindami Federacinio konstitucinio teismo 1993 m. sprendimą *Maastricht* byloje²⁶, teigė, kad Teismas peržiūrėjo savo *Solange II* doktriną ir grįžo prie *Solange I*. Tačiau Federacinis konstitucinis teismas pataisė šį neteisingą aiškinimą 2000 m. birželio mėnesio sprendime dėl bananų rinkos organizavimo.²⁷ Teismas pabrėžė, kad besidubliuojanti apsauga nėra reikalinga.

2001 metais Federacinis konstitucinis teismas toliau vystė savo praktiką šioje srityje, kai buvo sprendžiamas klausimas dėl EB Sutartyje numatyto privalomo paskutinės instancijos teismų kreipimosi preliminarus nutarimo į Europos Teisingumo Teismą.²⁸ Nagrinėjamoje byloje medikė norėjo tapti bendrosios praktikos gydytoja. Ji kreipėsi dėl šio statuso suteikimo, tačiau jos prašymas buvo atmestas todėl, kad ji išklaušė ne dieninį bendrosios praktikos gydytojų mokymo kursą, bet mokėsi dvigubai ilgiau vakarinėje praktikoje. Ji pralaimėjo bylą pirmoje, antroje ir trečioje instancijose.

Federacinis administracinis teismas nustatė, kad Bendrijos teisė reikalauja mažiausiai šešių mėnesių bendrosios praktikos gydytojų dieninių apmokymų. Nors ir buvo galima taikyti Lygių galimybių direktyvoje įtvirtintą

²² Byla C-173/99, [2001] ECR I-4881, para. 39.

²³ Byla T-54/99, [2002] ECR II-313, para. 48.

²⁴ BVerfGE 37, 271.

²⁵ BVerfGE 73, 339.

²⁶ BVerfGE 89, 155.

²⁷ BVerfGE 102, 147.

²⁸ 1 BvR 1036/99, SozR 3-1100 Art. 101.

nuostatą dėl netiesioginės diskriminacijos draudimo, tačiau atitinkamos direktyvos dėl gydytojų turėjo viršenybę remiantis specialumo ir pirmumo principais.

Federacinis administracinis teismas nesikreipė dėl preliminarus nutarimo į Europos Teisingumo Teismą. Daktarė teigė, kad taip buvo pažeista jos teisė būti išklaustyta įstatymo numatyto teisėjo – šį principą įtvirtina Vokietijos konstitucija. Federacinis konstitucinis teismas sutiko su šia išvada ir panaikino Federacinio administracinio teismo sprendimą, nes nesikreipimas preliminarus nutarimo buvo aiškiai neteisėtas dėl dviejų pagrindų. Pirmiausiai, Federacinis administracinis teismas direktyvų kolizijos problemą įvertino remiantis vien tik nacionaliniais standartais, neišnagrinėjęs aktualios Europos Teisingumo Teismo praktikos. Antra, Federacinis administracinis teismas neįvertino to, kad moterų ir vyrų lygių galimybių principas Bendrijos teisės sistemoje priskiriamas prie pagrindinių teisių, kurias pripažįsta ir Europos Teisingumo Teismas.

Federacinis konstitucinis teismas pabrėžė sąveiką tarp dviejų pagrindinių žmogaus teisių grupių: ieškovo pagrindinių teisių apsauga nebūtų užtikrinta, jei Federacinis konstitucinis teismas dėl kompetencijos stokos negalėtų taikyti pagrindinių žmogaus teisių testo, ir jei Europos Teisingumo Teismui nebūtų suteikta galimybė peržiūrėti antrinės Bendrijos teisės Bendrijoje išvystytų pagrindinių žmogaus teisių pagrindus.

Pagrindinių žmogaus teisių gynimas Europos žmogaus teisių teisme

Europos žmogaus teisių teisme kylančios problemos yra panašios kaip ir Vokietijos Federaciniame konstituciniame teisme.

Žymiojoje *Matthews v. The United Kingdom* byloje, kuri buvo išspręsta 1999 metais, Europos žmogaus teisių teismas pareiškė, kad EB aktai negali būti ginčijami šiame teisme, nes Europos Bendrijos nėra Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos susitariančioji šalis. Tačiau jis pratęsė: "Konvencija nepašalina kompetencijos perdavimo tarptautinėms organizacijoms galimybės, jei tik Konvencijos teisės lieka 'apsaugotos'. Taigi valstybės narės lieka atsakingos ir po tokio perdavimo".²⁹

Ši byla kilo dėl Konvencijos Pirmojo protokolo trečiajame straipsnyje garantuotos teisės į laisvus rinkimus. Ieškovė, Didžiosios Britanijos pilietė, gyvenanti Gibraltare, negalėjo dalyvauti rinkimuose į Europos Parlamentą. Ji nebuvo užregistruota kaip rinkėja dėl 1976 metų EB Tiesioginių rinkimų akto II priedo nuostatos numatančios, kad "Didžioji Britanija taikys šio akto normas tik Didžiojoje Britanijoje".

Europos žmogaus teisių teismas nusprendė, kad taip buvo pažeistas Pirmojo protokolo trečiasis straipsnis. Tai išplaukė iš minėto priedo prie 1976 metų akto kartu su Europos Parlamento kompetenciją numatančia Maastrichto sutartimi. Šie dokumentai buvo tarptautiniai instrumentai, kuriuos laisva valia pasirašė Didžioji Britanija. Europos žmogaus teisių teismas pažymėjo: "Iš tiesų, 1976 metų aktas negali būti ginčijamas Europos Teisingumo Teisme vien dėl tos priežasties, kad tai nėra 'normalus' Bendrijos teisės aktas, bet tai yra sutartis Bendrijos teisės sistemoje. Maastrichto sutartis taip pat nėra Bendrijos teisės aktas, o sutartis, kuri pakeitė EEB sutartį. Didžioji Britanija kartu su visomis kitomis Maastrichto sutarties šalimis yra atsakinga *ratione materiae* pagal pirmą Konvencijos straipsnį ir būtent pagal pirmo protokolo trečią straipsnį, už tos sutarties pasekmes."³⁰

Tai buvo pirmasis sprendimas, kuriame buvo pripažinta, kad EB valstybė narė pažeidė Europos žmogaus teisių konvencijos garantuotą teisę dėl nuostatos kylančios tiesiogiai iš Bendrijos teisės.

Nuomonės dėl pastabos, jog teisinė apsauga per Europos Teisingumo Teismą yra neįmanoma, reikšmės ir apimties smarkiai skiriasi. Ar visos valstybės narės yra kolektyviai atsakingos kiekvienoje konkrečioje byloje, kur Europos Teisingumo Teismo suteikta pagrindinių teisių apsauga neatitinka garantijų, numatytų Europos žmogaus teisių konvencijoje?

²⁹ Pareiškimas No. 24833/94, Reports of Judgments and Decisions 1999-I, para. 32.

³⁰ Ibid, para. 33.

Manydami, kad atsakymas į šį klausimą turėtų būti teigiamas, keletas ieškovų pateikė ieškinius Europos žmogaus teisių teismui prieš visas 15 EB valstybių narių.

Pirmasis iš šių ieškinių buvo atmestas kaip nepriimtinas, nes Europos žmogaus teisių konvencija nenumato tariamos teisės būti informuotam apie tuos teisių gynimo būdus, kurių nepripažino pats Europos Teisingumo Teismas. Klausimas, ar ieškinys galėtų būti nukreiptas prieš visas 15 valstybių narių, buvo paliktas atviras.³¹

Atsakymą į šį klausimą tikriausiai pateiks šiuo metu sprendžiama byla *Senator Lines*³². Ji buvo pradėta dėl Europos Teisingumo Teismo sprendimo, susijusio su prašymu taikyti laikinąsias priemones vietoj Komisijos skirtos baudos. Senatorius Lines teigia, kad buvo pažeista teisė į teisingą teisminį procesą.

Klausimas, kokia apimtimi valstybės narės yra atsakingos pagal Europos žmogaus teisių konvenciją, iškilo jau 1990 metais byloje *M & Co v. Federal Republic of Germany*.³³ Tuo metu, prieš patekdama į Europos žmogaus teisių teismą, byla turėjo būti pristatyta Europos žmogaus teisių komisijai. Mano minimoje byloje Europos žmogaus teisių komisija nustatė, kad „galių perdavimas tarptautinei organizacijai nėra nesuderinamas su Konvencija su sąlyga, kad toje organizacijoje pagrindinėms teisėms bus užtikrinta lygiavertė apsauga. (...) jei valstybės narės būtų laikomos atsakingomis už tai, kad, prieš išduodant Europos žmogaus teisių teismo sprendimo vykdomuosius dokumentus, būtų įsitikinta, kad tame konkrečiame procese buvo laikomasi šeštojo Konvencijos straipsnio, tai prieštarautų pačiai galių perdavimo tarptautinei organizacijai idėjai.“

Šis sprendimas be abejonės buvo pastūmėtas *Solange* bylų Vokietijos Federaciniame konstituciniame teisme. Sprendimas *Matthews* byloje nėra nesuderinamas su šiuo požiūriu, nes jis buvo priimtas toje srityje, kur Europos Teisingumo Teismas negalėjo suteikti apsaugos.

Perspektyva

Tarp esminių ateityje Europos Sąjungai kilsiančių klausimų, susijusių su Europos Konventu yra klausimai, ar Pagrindinių žmogaus teisių chartija turi būti įtraukta į pagrindines EB sutartis ir ar Europos Bendrija turėtų prisijungti prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. Europos Konventas tikriausiai rekomenduotų abu žingsnius.

Chartijos įtraukimas į sutartis, nors ir turėtų didžiulės simbolinės reikšmės, tačiau iš esmės nepakeistų pagrindinių žmogaus teisių apsaugos Bendrijos teisės sistemoje. Pagal jos 51(2) straipsnį, Chartija nenustato jokių naujų galių ar užduočių Bendrijai ar Sąjungai ir nepakeičia galių ar tikslų, apibrėžtų Sutartyse.

Skirtingai nei prieš tai minėtu atveju, prisijungimas prie Europos žmogaus teisių konvencijos reikštų esminius pasikeitimus dabartinėje Bendrijos žmogaus teisių apsaugos sistemoje, nes Bendrija patektų į savarankišką tarptautinę institucinę sistemą.³⁴

Tokiu būdu piliečiai įgautų naują procesinę priemonę: jie galėtų siekti žmogaus teisių, įtvirtintų Europos žmogaus teisių konvencijoje, įgyvendinimo inicijuodami procesą prieš Bendriją Europos žmogaus teisių teisme.

Šiuo atžvilgiu, Europos Teisingumo Teismas būtų toje pačioje situacijoje kaip ir nacionaliniai konstituciniai teismai. Europos Žmogaus teisių teismas kartais nurodo, kad konstitucinis teismas pažeidė pagrindines žmogaus teises garantuojamas Europos žmogaus teisių konvencijos. Jeigu Europos Bendrija prisijungs prie šios konvencijos, tas pats gali atsitikti ir Europos Teisingumo teismui.

³¹ Byla *Société Guérin Automobiles contre les 15 États de l'Union Européenne*, Pareiškimas No. 51717/99, admissibility decision of 04/07/2000.

³² Pareiškimas No. 56672/00.

³³ Pareiškimas No. 13258/87.

³⁴ Žr. Nuomonę 2/94 (*Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), [1996] ECR I-1759, para. 34.

Manau, kad po šio pranešimo Jums vis dar yra šiek tiek neaiški sąveika tarp Europos Teisingumo Teismo, Vokietijos Federacinio konstitucinio teismo ir Europos žmogaus teisių teismo. Tačiau aš tikiuosi, kad Jums yra mažiau neaišku nei prieš šį pranešimą.

Защита основных прав в Суде Европейских сообществ

Я родилась в стране, которая самым грубым образом нарушала основные права человека. Новый правовой порядок, установленный в 1949 году, в соответствии с так называемым основным законом подчеркнул важность этих прав, перечислив их сразу после преамбулы. Всем гражданам было дано право на апелляцию в Федеральном конституционном суде в случае, если, по их мнению, их основные права не были соблюдены властями.

В том же году был основан Совет Европы. Наиболее важным соглашением, заключенным членами этой межправительственной организации в ноябре 1950, является Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод. Для проведения в жизнь этого соглашения была создана специальная система правовой защиты во главе с Европейским судом по правам человека.

С другой стороны, никто не думал о гарантии основных прав, когда в следующем десятилетии были основаны Европейское объединение угля и стали, Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии. Тем не менее этот пробел постепенно заполнялся прецедентным правом Суда Европейских сообществ.

Таким образом возникла сложная система защиты основных прав. Для многих людей трудно понять, какую именно защиту они могут ожидать от какого суда.

В данной лекции я хотела бы описать, как основные права защищаются Судом Европейских сообществ и как эта защита соотносится с защитой, предоставляемой Конституционным Судом моей страны и Европейским судом по правам человека. Я бы хотела закончить несколькими замечаниями о возможностях защиты основных прав в Европейском Союзе в будущем.

Поскольку в прошлом я – судья по трудовому праву, приводимые мною примеры в основном взяты из области трудового права.

Созданная судьями защита основных прав в правовом порядке Европейского сообщества

Защита основных прав в правовом порядке Европейского сообщества являет собой успешный пример права, созданного судьями. Началом послужило знаменитое решение по делу *Stauder* в 1969 году.¹ Суд Европейских сообществ тогда предположил, что основные права человека закреплены в основных принципах законодательства сообщества, соблюдение которых он гарантирует. В своем решении по делу *Nold* (1974)² Суд пояснил, что, защищая эти права, он обязан черпать вдохновение в конституционных традициях, общих для государств-членов. Также источником руководящих принципов, которым необходимо следовать в рамках права Сообщества, могут являться международные соглашения о защите прав человека, по которым государства-члены сотрудничали или которые они подписали. Развивая далее свое прецедентное право в области основных прав, Суд в основном руководствовался Европейской конвенцией о защите прав человека и основных

¹ Дело 29/69, [1969] ECR 419.

² Дело 4/73, [1974] ECR 491.

свобод. Разработанная Судом концепция защиты прав человека была позже отражена в Договоре о Европейском Союзе (изначально в статье F пункт 2, теперь в статье 6 пункт 2).

Основные права коммунитарного права главным образом адресованы институтам Сообщества. И все же, как Суд постановил в делах *Wachauf*³ и *ERT*⁴, требования по их защите являются также обязательными для государств-членов, когда те действуют в контексте права Сообщества, например, когда они выполняют нормы права Сообщества.

Пользование основными правами не может быть неограниченным. Примером прецедентного права Суда, касающимся этой проблемы, является решение в деле *Wachauf*, которое гласит:

«Основные права, признаваемые Судом, однако, не являются абсолютными, но должны рассматриваться относительно их социальной функции. Следовательно, на осуществление этих прав могут быть наложены ограничения (...) при условии, что такие ограничения фактически соответствуют всеобщим целям, преследуемым Сообществом, и не являются – по отношению к преследуемой цели – непропорциональное и неприемлемое вмешательство, нанося вред самой сущности этих прав.»⁵

С течением времени Суд Европейских сообществ учредил множество основных прав в праве Сообщества.⁶ Недавний пример можно найти в решении, касающемся директивы по правовой защите биотехнологических изобретений. Оно гласит: «Суд Европейских сообществ, анализируя совместимость актов институтов с общими принципами коммунитарного права, должен гарантировать соблюдение основного права на человеческое достоинство и целостность.»⁷

Перечень основных прав, признаваемых Судом, дополняют объективные принципы в пользу личности, также развитые созданным судьями правом, такие как защита законных ожиданий и принцип пропорциональности. Кроме того, необходимо иметь в виду, что основные свободы общего рынка имеют значение основных прав в области передвижения между государствами-членами и стали высокоэффективными благодаря интерпретации Суда.

Примером прецедентного права Суда в области основных прав в трудовых правоотношениях служит решение в деле *Connolly*.⁸ Господин Коннолли был должностным лицом Комиссии и главой отдела монетарной политики. Находясь в отпуске по личным причинам, он опубликовал книгу под названием "Гнилое сердце Европы – грязная война за европейские деньги". В ней он отвергал Европейский экономический и монетарный союз и в частично оскорбительной форме сильно критиковал членов Комиссии и других вышестоящих должностных лиц. Положения о служащих Европейских сообществ устанавливают, что должностное лицо без разрешения соответствующего органа не может публиковать или являться причиной какой-либо публикации, касающейся работы Сообществ; в разрешении может быть отказано только в том случае, если предполагаемая публикация может нанести вред

³ Дело 5/88, [1989] ECR 2609.

⁴ Дело C-260/89, [1991] ECR I-2925.

⁵ См. сноску 3, § 18.

⁶ См. Theodor Schilling, EuGRZ 2000, 3.

⁷ Дело C-377/98, *Netherlands v. Parliament and Council*, [2001] ECR I-7079, § 70.

⁸ Дело C-274/99 P, [2001] ECR I-1611.

интересам Сообществ. Господин Коннолли не запрашивал разрешения на публикацию своей книги. По рекомендации дисциплинарного совета он был уволен со своего поста. Суд Европейских сообществ не отменил это решение.

Значимость решения по делу *Connolly* простирается намного дальше самого дела, поскольку оно содержит общие замечания о свободе выражения в трудовых правоотношениях.

Относительно ограничений этой свободы Суд постановил: «Согласно Статье 10(2) Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод, определенные ограничения на осуществление права свободы выражения могут, в принципе, быть оправданы законной целью защиты прав других. В данном случае это права тех институтов, которые несут ответственность за выполнение задач в интересах общества. Граждане должны иметь возможность положиться на их эффективное выполнение.»⁹

Таким образом, права институтов, которые могут ограничивать свободу выражения, вытекают из интересов граждан, а именно из их заинтересованности в том, чтобы задачи, служащие общественным интересам, выполнялись должным образом. Такой подход предоставляет защиту так называемым «доносчикам», которые в интересах общества стремятся раскрыть факты невыполнения таких задач должным образом.

По мнению Суда, господин Коннолли «оспорил фундаментальные аспекты политики Сообществ, записанные в Договоре государствами-членами, и для выполнения которых Комиссия наложила на него особую ответственность действовать добросовестно».¹⁰ Очевидно он боялся, что эта политика приведет к бедствию, но она была принята изменениями в Договоре с соблюдением всех демократических процедур. Такого рода критика, которую он высказал в своей книге, была несовместима с его функцией в Комиссии. Причиной, по которой он проиграл свое дело, было не просто отсутствие предварительного разрешения на публикацию.

Что касается проблемы, насколько требование предварительного разрешения совместимо с основным правом на свободу выражения, Суд постановил: «(...) поскольку это положение позволяет институтам отказать в разрешении на публикацию и, таким образом, потенциально серьезно вмешиваться в свободу выражения – один из основных столпов демократического общества – оно должно интерпретироваться узко (...). Таким образом, в разрешении на публикацию может быть отказано только в случае, если публикация способна нанести серьезный вред интересам Сообществ.»¹¹

Суд развил эту формулу в деле *Swik*, решенном вскоре после *Connolly*.¹² Господин Цвик был должностным лицом Комиссии, в чьи задачи входило чтение лекций на тему евро и экономического и монетарного союза. На международной конференции он прочел лекцию, под названием «Необходимость экономической «настройки» на местном и региональном уровнях в монетарном союзе Европейского Союза». Затем организаторы конгресса попросили его прислать им текст его лекции с целью ее публикации вместе с лекциями других выступавших. Господин Цвик подал заявку на разрешение опубликовать текст. В нем было отказано на том основании, что «он представлял точку зрения, не являющуюся точкой зрения Комиссии, хотя

⁹ См. сноску 8, § 46.

¹⁰ Там же, § 62.

¹¹ Там же, § 53.

¹² Дело C-340/00 P, [2001] ECR I-10269.

последняя и не определила официальную политику по данному вопросу». Господин Цвик на основании внутренней процедуры подал жалобу, которая была отвергнута. В своем решении, отвергающем жалобу, Комиссия сослалась на необходимость сохранить для себя пространство для маневра перед тем, как принять определенную точку зрения по вопросу о том, требует ли экономический и монетарный союз территориальной дифференциации касательно зарплат и фискальной политики («настройки»). Она утверждала, что данная публикация угрожала бы ее возможности маневрировать, поскольку существовал риск того, что мнение данного должностного лица было бы принято за мнение института, служащим которого он является.

Суд первой инстанции отменил это решение. Суд Европейских сообществ отверг апелляцию, поданную Комиссией против этого решения. Он постановил, что простая ссылка на политический и экономический климат того времени и на щекотливый характер вопроса, и даже на качество текста лекции, не является достаточным для установления того, что существовал реальный риск нанесения серьезного вреда интересам Сообществ, который бы оправдал ограничение основного права должностного лица на свободу выражения.¹³ К тому же, Суд отверг эти аргументы на том основании, что они не были упомянуты ни в оспариваемом решении, ни в решении, отвергавшем жалобу.¹⁴

Хартия Европейского Союза об основных правах

В поиске своих прав гражданам трудно найти основные права, гарантированные Сообществом, поскольку они основываются на прецедентном праве Суда.

На встрече в рамках Европейского совета в Кёльне, состоявшейся в июне 1999 года, главы государств или правительств пришли к соглашению о необходимости создания Хартии об основных правах, с тем чтобы сделать более заметными для граждан Союза их первостепенную важность и значимость. Комитет по разработке Хартии, так называемый «Конвент», создал такой текст.

Европейский парламент предложил включить ссылку на Хартию об основных правах в статью 6(2) Договора о Европейском Союзе. Это предложение было поддержано девятью государствами-членами и Европейской комиссией, но решительно отвергнуто пятью государствами-членами. Оно было отложено, когда началась подготовительная работа над предварительным текстом Ниццкого договора.¹⁵

Текст Хартии был торжественно провозглашен Европейским парламентом, Советом Европейского Союза и Европейской комиссией в декабре 2000 года. Он не был подписан государствами-членами. Однако он был одобрен на неофициальной встрече Совета Европейского Союза, состоявшейся в октябре 2000 года в Биаррице.

Генеральные адвокаты сразу же стали ссылаться на Хартию в своих заключениях. Я приведу несколько примеров, относящихся к трудовому праву.

Генеральный адвокат Тиццано [Tizzano] обратился к Хартии в деле *VECTU*. Оно касалось вопроса о том, может ли законодательство государства-члена в свете статьи 7 директивы о рабочем времени законно устанавливать, что работник получает право

¹³ См. сноску 12, § 28.

¹⁴ Там же, § 28.

¹⁵ European Parliament: Draft Treaty of Nice (initial analysis), NT427131EN.doc, p. 3.

на оплаченный ежегодный отпуск только по истечении минимального периода трудоустройства у одного работодателя. Тиццано процитировал статью 31(2) Хартии, которая кроме всего прочего устанавливает, что каждый работник имеет право на ежегодный оплачиваемый отпуск. Относительно правового эффекта Хартии, Тиццано аргументировал:

«По общему признанию, (...) Хартия Европейского Союза об Основных Правах не признана как имеющая подлинную юридическую силу в строгом смысле слова. Другими словами, формально, она сама по себе не является обязывающей. Однако, не имея желания вступать здесь в проходящие сейчас широкие дискуссии относительно эффектов, которые в других формах и другими средствами Хартия, тем не менее, способна произвести, факт остается таковым, что она содержит в себе формулировки, которые в большой степени еще раз утверждают права, которые уже закреплены в других инструментах. В ее преамбуле, кроме того, установлено, что «настоящая Хартия, принимая во внимание должным образом полномочия и задачи Сообщества и Союза и принцип субсидиарности, подтверждает права, которые вытекают, прежде всего, из общих для государств-членов конституционных традиций и международных обязательств, из Договора о Европейском союзе и коммунитарных договоров, Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод, социальных хартий, принятых Сообществом и Советом Европы, а также из прецедентного права Суда Европейских сообществ и Европейского Суда по правам человека».

Поэтому я считаю, что в разбирательстве, касающемся природы и пределов основных прав, соответствующие формулировки Хартии не могут быть проигнорированы; а именно, мы не можем игнорировать ее ясную цель служить, где разрешено ее положениями, основной точкой отсчета для всех, кого она касается – государств-членов, институтов, физических и юридических лиц – в контексте Сообщества. Таким образом, я считаю, что Хартия предоставляет нам наиболее надежное и определенное подтверждение факта, что право на оплаченный ежегодный отпуск является основным правом.»¹⁶

Генеральный адвокат Джейкобс [Jacobs] ссылается на Хартию в своем заключении в деле *Z v. European Parliament*.¹⁷ Главным в деле был вопрос о том, должно ли быть аннулировано решение Европейского парламента понизить в должности чиновника на дисциплинарных основаниях, включавших в себя сексуальные домогательства, на том основании, что санкция была наложена после истечения срока. В этой связи Джейкобс отметил, что «(...) Хартия Европейского Союза об основных правах, не являясь сама по себе обязывающей, в статье 41(1) провозглашает общепризнанный принцип, что «Каждое лицо имеет право на рассмотрение своего дела институтами и органами Союза беспристрастно, справедливо и в разумный срок.»¹⁸

Генеральный адвокат Стикс-Хакль [Stix-Hackl] упомянула Хартию в сноске в своем заключении в разбирательстве по нарушению Италией рамочной директивы о безопасности и здоровье на работе. Она указала, что важность права на условия

¹⁶ Дело C-173/99, [2001] ECR I-4881, §§ 27-28.

¹⁷ Дело C-270/99, [2001] ECR I-9197.

¹⁸ См. сноску 17, заключение Генерального адвоката, § 40.

труда, которые уважают здоровье и безопасность человека, была подчеркнута включением данного права в Хартию об основных правах.¹⁹

По-другому использовал Хартию Генеральный адвокат Мишо [Mischo] в своем заключении по делу *D and Kingdom of Sweden v. Council of the European Union*.²⁰ Дело касалось вопроса о том, может ли чиновник Сообщества требовать считать себя состоящим в браке, будучи состоящим в зарегистрированном союзе с человеком своего пола, с целью получения пособия по домашнему хозяйству. Мишо ссылается на статью 9 Хартии, которая говорит: «Право на вступление в брак и право создавать семью гарантируются в соответствии с национальными законами, которые регулируют осуществление этих прав». Он отметил, что согласно комментариям Президиума Конвента, составлявшего Хартию, статья 9 «не запрещает, но и не предоставляет правового статуса брака союзу между людьми одного пола». По мнению Мишо это подтверждает разницу в ситуации с браком с одной стороны и союзом между лицами одного пола с другой.²¹

До сих пор Хартия не была использована Судом Европейских сообществ в качестве основания для своих решений. Несмотря на замечания Генерального адвоката Тиццано в деле *VECTU*, данное решение ссылается только на Хартию Сообщества об основных правах работников, которая была упомянута в пункте четвертом декларативной части директивы о рабочем времени.²²

Однако Суд первой инстанции уже цитировал Хартию Европейского Союза об основных правах в нескольких делах для того, чтобы подтвердить результат, достигнутый при помощи других источников. Так, в деле *max.mobil* он постановил: «(...) тщательное и беспристрастное отношение к жалобе связано с правом на хорошую администрацию – одним из основных принципов, соблюдаемых в государстве, руководствующимся принципом господства права, и являющимся общим для конституционных традиций государств-членов. Статья 41(1) Хартии Европейского Союза об основных правах (...) подтверждает, что «каждое лицо имеет право на рассмотрение своего дела институтами и органами Союза беспристрастно, справедливо и в разумный срок».²³

Связь с защитой основных прав Федеральным конституционным судом Германии

Защита основных прав на уровне Сообщества создала область основных прав, который был добавлен к национальным областям основных прав. В результате возникает вопрос взаимоотношения этих областей.

В 1974 Федеральный конституционный суд Германии дал ответ на этот вопрос в решении по так называемому делу *Solange I*.²⁴ Он оставил за собой право оценивать совместимость коммунитарного права с Конституцией Германии до тех пор, пока у Сообщества не имеется перечня основных прав, который был бы эквивалентным перечню основных прав, гарантированных Конституцией Германии. Под впечатлением прецедентного права Суда Европейских сообществ, касающегося основных прав, Федеральный конституционный суд изменил свою позицию в 1986 году в деле *Solange*

¹⁹ Дело C-49/00, *Commission v. Italy*, [2001] ECR I-8575, сноска 11.

²⁰ Объединенные дела C-122/99 P и C-125/99 P, [2001] ECR I-4319.

²¹ См. сноску 20, заключение Генерального адвоката, § 97.

²² Дело C-173/99, [2001] ECR I-4881, § 39.

²³ Дело T-54/99, [2002] ECR II-313, § 48.

²⁴ BVerfGE 37, 271.

II.²⁵ Суд постановил, что в сфере компетенции Европейских сообществ создан такой стандарт защиты основных прав, который должен считаться равным по существу стандарту, обеспеченному Конституцией Германии в отношении понимания, содержания и способа действия. В свете данного развития Федеральный конституционный суд объявил, что он в дальнейшем не будет давать оценку вторичным коммунитарным правовым актам на основании основных прав Конституции Германии до тех пор, пока Европейские сообщества и, в частности, Суд Европейских сообществ в целом обеспечивают такую эффективную защиту основных прав по отношению к институтам Сообществ, которая может считаться по существу равной защите основных прав, неотъемлемо требуемой Конституцией Германии.

Некоторые авторы истолковали «маастрихтское» решение Федерального конституционного суда²⁶ от 1993 года как пересмотр Судом своей доктрины *Solange II* и возврат к *Solange I*. В июне 2000 года в своем решении, касавшемся организации рынка бананов, Федеральный конституционный суд исправил это недоразумение.²⁷ Суд подчеркнул, что не требуется идентичная защита.

В 2001 году Федеральный конституционный суд добавил еще один аспект к этому прецедентному праву, взяв на себя возложенное на суды последней инстанции Договором о ЕС обязательство требовать предварительное заключение.²⁸ В данном деле, женщина-врач хотела стать общим практикующим врачом. Она подала заявление на принятие в эту профессию, однако ее заявление было отвергнуто. Причиной являлся тот факт, что она не прошла период обучения в общей медицинской практике на основании полной рабочей недели, а на условиях частичной занятости в течение в два раза более длинного периода времени. Она проиграла дело в первой, второй и третьей инстанциях.

Федеральный административный суд постановил, что право Сообщества требует по меньшей мере шестимесячное обучение на основании полной занятости по общей медицинской практике. Даже если бы запрет на непрямую дискриминацию, установленный в директиве о равном отношении был бы применим, директивы о врачах преобладали бы в соответствии с принципом специальности и приоритетности.

Федеральный административный суд не потребовал предварительного заключения от Суда Европейских сообществ. Врач утверждала, что это нарушило ее установленное законом право обращаться в суд, принцип, признанный Конституцией Германии. Федеральный конституционный суд согласился с этим анализом. Он отменил решение Федерального административного суда, поскольку отсутствие предварительного запроса было очевидно ошибочным по двум причинам. С одной стороны Федеральный административный суд рассмотрел проблему коллизии директив только на основании национальных стандартов, не обращаясь к соответствующему прецедентному праву Суда Европейских сообществ. С другой стороны, Федеральный административный суд не принял во внимание тот факт, что принцип равного отношения к мужчинам и женщинам относится к основным правам правопорядка Сообщества, признанным Судом Европейских сообществ.

Федеральный конституционный суд подчеркнул как именно взаимосвязаны данные две области основных прав: защита основных прав заявителя жалобы не была

²⁵ BVerfGE 73, 339.

²⁶ BVerfGE 89, 155.

²⁷ BVerfGE 102, 147.

²⁸ 1 BvR 1036/99, SozR 3-1100 Art. 101.

бы обеспечена, если бы Федеральный конституционный суд не мог применять тест на соблюдение основных прав ввиду отсутствия компетенции и если бы у Суда Европейских сообществ не было возможности пересматривать вторичные коммунитарные правовые акты на основании основных прав, созданных для Сообщества.

Связь с защитой прав человека в Европейском суде по правам человека

Проблемы, схожие с теми, что возникают в отношениях с Федеральным конституционным судом Германии, возникают и с Европейским судом по правам человека.

В знаменитом деле *Matthews v. The United Kingdom*, решенном в 1999 году, Европейский суд по правам человека заметил, что акты ЕС как таковые не могут быть оспорены перед этим Судом, поскольку ЕС не является участником договора. Однако, Суд продолжил и постановил: «Конвенция не исключает передачи компетенций международным организациям, при условии продолжения «гарантирования» прав Конвенции. Поэтому, государства-члены продолжают нести ответственность и после передачи.»²⁹

Дело касалось права на свободные выборы, гарантированного статьей 3 Протокола № 1 Конвенции. Заявитель жалобы, гражданка Великобритании, проживающая в Гибралтаре, не могла принимать участие в выборах в Европейский парламент. Ее регистрация в качестве избирателя была отвергнута на основании положения в Приложении II к Акту ЕС о прямых выборах от 1976 года, устанавливающего, что «Великобритания будет применять положения данного Акта только в отношении Великобритании.»

Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что имело место нарушение статьи 3 Протокола № 1. Оно вытекало из упомянутого приложения к Акту от 1976 года наряду с расширенными компетенциями Европейского парламента, установленными Маастрихтским договором. Они представляли собой международные инструменты, к которым Великобритания присоединилась добровольно. Европейский суд по правам человека отметил: «Действительно, Акт 1976 года не может быть оспорен в Суде Европейских сообществ по той причине, что акт является не «обычным» актом Сообществ, а договором внутри коммунитарной правовой системы. Маастрихтский договор также не является актом Сообщества, а соглашением, которым были внесены изменения в Договор о ЕЭС. Великобритания, наряду с остальными участниками Маастрихтского договора, несет ответственность *ratione materiae* по статье 1 Конвенции и, в частности, по статье 3 Протокола № 1, за последствия данного Договора.»³⁰

Это было первое решение, установившее, что государство-член ЕС нарушило гарантированное Конвенцией Совета Европы о защите прав человека и основных свобод право в конфликте, который являлся прямым результатом коммунитарного права.

Существуют различные мнения об объеме данного решения и о смысле ремарки о том, что правовая защита в Суде Европейских сообществ была невозможна. Несут

²⁹ Заявка, № 24833/94, Reports of Judgments and Decisions 1999-I, § 32.

³⁰ Там же, § 33.

ли все государства-члены коллективную ответственность в каждом отдельном случае, где защита основных прав, предоставляемая Судом Европейских сообществ «отстает» от гарантий, предоставляемых Конвенцией Совета Европы о защите прав человека и основных свобод?

Предположив, что ответ на этот вопрос должен быть положительным, некоторые истцы подали иски против всех 15 государств-членов ЕС в Европейский суд по правам человека.

Первое из этих заявлений было отвергнуто как недопустимое, поскольку Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод не предусматривала оспариваемого права на информацию о средствах правовой защиты, которое не было признано Судом Европейских сообществ. Вопрос о том, может ли иск быть направлен против 15 государств-членов был намеренно оставлен открытым.³¹

Ожидающее решения дело *Сенатор Лайнз*³² против 15 государств-членов Европейского Союза, возможно, даст ответ на этот вопрос. Иск был вызван решением Суда Европейских сообществ относительно заявления о временном освобождении от штрафа, наложенного Комиссией. Сенатор Лайнз утверждает, что было нарушено право на справедливый суд.

Вопрос о том, в какой мере государства-члены несут ответственность по Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод, возник уже в деле *M & Co v. Federal Republic of Germany*, решенном в 1990 году.³³ В то время перед тем, как дело мог рассматривать Европейский суд по правам человека, оно должно было быть рассмотрено Европейской комиссией по правам человека. В упомянутом мною деле Европейская комиссия по правам человека постановила, что «передача полномочий международной организации не является несовместимой с Конвенцией при условии, что в рамках данной организации основные права будут защищены равным образом. (...) это противоречило бы самой идее передачи полномочий международной организации постановить, что государства-члены несут ответственность за проведение проверки в каждом отдельном случае перед выдачей исполнительного листа по решению Суда Европейских сообществ, на предмет соблюдения статьи 6 Конвенции в данном судебном разбирательстве.»

Данное решение было очевидно вдохновлено прецедентами «Solange» Федерального конституционного суда Германии. Решение в деле *Matthews* не противоречит данному подходу, поскольку оно касалось области, в которой Суд Европейских сообществ не мог обеспечить защиту.

Перспективы

Одними из основных вопросов, встающих перед Европейским Союзом в будущем для дискуссии в Европейском Конвенте являются вопросы о том, должна ли Хартия об основных правах быть включена в основной рассматриваемый договор и должно ли Европейское сообщество присоединиться к Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод. Скорее всего Европейская Конвент порекомендует оба шага.

³¹ Дело *Société Guérin Automobiles contre les 15 États de l'Union Européenne*, Заявка № 51717/99, admissibility decision of 04/07/2000.

³² Заявка № 56672/00.

³³ Заявка № 13258/87.

Несмотря на огромную символическую важность, включение Хартии в договор не внесло бы фундаментальных изменений в защиту основных прав в коммунитарном правопорядке. Согласно статье 51(2), Хартия не наделяет Сообщество или Союз какими-либо новыми задачами или полномочиями, а также не модифицирует права или задачи, установленные Договорами.

Напротив, присоединение к Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод привело бы к значительным изменениям в существующей системе защиты прав человека в Сообществе в том смысле, что это повлекло бы за собой присоединение Сообщества к отдельной международной институциональной системе.³⁴

Таким образом граждане приобрели бы новый процессуальный инструмент: они могли бы требовать осуществления прав человека, закрепленных в Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод, подавая иски против Сообщества в Европейский суд по правам человека.

В этом смысле Суд Европейских сообществ был бы в той же ситуации, что и национальные конституционные суды. Европейский суд по правам человека иногда постановляет, что конституционный суд нарушил основные права, гарантированные Конвенцией Совета Европы о защите прав человека и основных свобод. Если Европейский Союз присоединится к данному соглашению, то же самое может произойти и с Судом Европейских сообществ.

Я думаю, что после всего вышесказанного вы все еще немного смущены взаимодействием Суда Европейских сообществ, Федерального конституционного суда Германии и Европейского суда по правам человека. Но я надеюсь это смущение стало более упорядоченным, чем до начала этого разговора.

³⁴ См. Заключение 2/94 (Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), [1996] ECR I-1759, § 34.