

Pirmasis skyrius:

Kelias link Amsterdamo

Jackie Lewis

Europoje turi užtekti vietos visiems – kitaip nieko nepasieksime.¹

Šiame skyriuje skaitytojas supažindinamas su Amsterdamo sutartimi, o kituose skyriuose šios sutarties nuostatos aptariamoms išsamiau – aiškinama, kaip galima kovoti prieš diskriminaciją įvairiose Europos Bendrijos gyvenimo srityse. Tam, kad skaitytojas galėtų geriau suvokti visą Amsterdamo priimtų pataisų kontekstą, šiame skyriuje visų pirma bus supažindinama su istoriniu šios problemos kontekstu bei nuolat stiprėjančiais debatais dėl diskriminacijos bei pagrindinių žmogaus teisių.

TAI, KAS BUVO IKI AMSTERDAMO

A. SOCIALINĖ POLITIKA

1958 metų Romos sutartyje (taip pat ir šios sutarties skyriuje dėl Europos socialinio fondo) apie socialinę politiką užsimenama vos keliuose vietose. Rimčiau domėtis socialine politika buvo pradėta tik 1974 metais, priėmus Socialinių veiksmų programą, kurioje pagrindinis dėmesys buvo skirtas darbo santykius reguliuojantiems įstatymams. Tačiau netgi tuomet šios programos įgyvendinimas vyko labai lėtai – daugelis pasiūlymų būdavo atmetami, nes Taryboje jie galėjo būti priimami tik vienbalsiai.

Socialinės politikos plėtra naują impulsą įgavo devintojo dešimtmečio viduryje, kuomet buvo stengiamasi sukurti vieningą vidinę ES rinką (viena iš šios rinkos funkcionavimo sąlygų buvo laisvas dirbančiųjų, paslaugų, prekių ir kapitalo judėjimas). Tuo metu Bendrijos narių skaičius išaugo iki dvylikos, buvo daromas nemažas spaudimas,

¹ *European Commission (1996): "For A Europe of Civic and Social Rights. Report of the Comite des Sages". Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (OOPEC).*

stengiantis, kad Bendrija atkreiptų dėmesį į vieningosios rinkos įtaką socialinei sferai. 1986 metais pasirašytame Suvestiniame Europos akte buvo tiesiogiai užsimenama apie socialinę sferą ir teigiama, kad vienas iš Bendrijos tikslų yra piliečių ekonominės ir socialinės padėties pagerinimas kai kuriuos klausimus perkeliant į bendrosios politikos sritį ir numatant naujus Bendrijos tikslus.

Akte numatyti pagrindiniai socialinės sferos principai galiausiai buvo įgyvendinti - 1989 metais visų valstybių nariai (išskyrus Jungtinę Karalystę) formaliai patvirtino Bendrijos chartiją "Dėl dirbančiųjų pagrindinių socialinių teisių". Chartijos preambulėje teigiama: "Atsižvelgdami į tai, jog, norint užtikrinti lygias galimybes, yra svarbu panaikinti bet kokios formos diskriminaciją (diskriminaciją dėl lyties, odos spalvos, rasės, nuomonių ir įsitikinimų) ir, atsižvelgdami į tai, jog, veikiant solidarumo dvasioje, yra svarbu kovoti su socialine atskirtimi (...)". Nors ši chartija neturėjo teisinės bazės, tai buvo svarbus žingsnis pripažįstant darbo srityje egzistuojančias socialines problemas. Joje taip pat buvo užsimenama apie jaunų asmenų, pagyvenusių žmonių, žmonių su negalia ir bedarbių socialinę apsaugą. Chartija paruošė dirvą Komisijos antrajai Socialinių veiksmų programai.

Raginimai išplėsti Bendrijos vaidmenį socialinėje sferoje netilo iki pat derybų dėl Maastrichto sutarties, kuria buvo įkurta Europos Sąjunga ir numatytas konkretus ekonominės bei pinigų sąjungos (EPS) įgyvendinimo bei bendrų pinigų įvedimo tvarkaraštis, pradžios. Europos Sąjungai buvo iškeltas uždavinys skatinti subalansuotą ir stabilų ekonominį bei socialinį vystymąsi. Sutartis sustiprino ekonominės ir socialinės sanglaudos nuostatas ir Bendrijai suteikė naują (nors ir ribotą) vaidmenį švietimo ir sveikatos apsaugos srityse.

Tačiau pasiūlymams Bendrijai suteikti daugiau galios socialinės politikos srityje nepritarė Jungtinė Karalystė. Kitos valstybės narės (kurių tuo metu buvo 11, o vėliau šis skaičius išaugo iki 14) priėmė Socialinės politikos sutartį ir protokolą, kuris buvo prijungtas prie Maastrichto sutarties. Tai įgalino likusias keturiolika valstybių narių imtis tolimesnių veiksmų Bendrijos socialinės politikos plėtros srityje ir priimti visoms valstybėms narėms (išskyrus Jungtinę Karalystę) privalomus žymiai platesnės galiojimo sferos Bendrijos įstatymus. Tai socialiniams partneriams taip pat suteikė formalų teisinį ir konsultacinį vaidmenį socialinės politikos srityje numatant galimybę, jog Taryba

galės suteikti įstatymo statusą tarp jų Bendrijos lygiu sudarytoms sutartims.

Gilėjant ekonominės integracijos procesams, vis plačiau pripažįstama, jog bendrosios politikos sričiai turi būti perduota daugiau socialinės ir ekonominės sferos klausimų. Vis platesnio pripažinimo susilaukia ir nuomonė, jog valstybėse narėse taikomų standartų ir požiūrių skirtumai tampa kliūtimi, trukdančia vystytis prekybai vieningoje ES rinkoje. Aukštas ir nemažėjantis nedarbo lygis bei neturto ir socialinės izoliacijos didėjimas prisidėjo prie to, jog dabar vis dažniau pripažįstama, kad socialines bei ekonomines problemas ES turi spręsti priimdama savo programas. Be to, socialinių ir žmogaus teisių srityje veikiančios nevyriausybinės organizacijos vis atkakliau skatina imtis bendrų veiksmų Europos mastu. 1995 metų rugsėjo mėnesį nemažai šių organizacijų sukūrė Europos Socialinės sferos nevyriausybinių organizacijų platformą, kurios pagrindinis tikslas - užmegzti nuolatinį dialogą socialinės politikos klausimais tarp nevyriausybinių organizacijų ir ES institucijų.

1995 - 1997 metų Socialinių veiksmų programoje buvo skelbiama apie trijų išminčių komiteto, "Comite des Sages", sukūrimą. Šio komiteto tikslas buvo išnagrinėti, koks likimas laukia 1989 metais pasirašytos Bendrijos chartijos dėl artėjančio sutarčių redagavimo. 1996 metų kovo mėnesį Komitetas pateikė ataskaitą "Už pilietinių ir socialinių teisių Europą". Joje buvo ryžtingai raginama kurti "socialinę Europą", su bendra socialine ir ekonomine darbotvarke ir akcentuojama, jog Sąjungoje socialines ir pilietines teises būtina traktuoti kaip visumą ir tokiu būdu stiprinti demokratijos bei pilietiškumo jausmą. Ataskaitoje buvo siūloma pradėti nuo svarbiausių žmogaus teisių įtraukimo į sutartis, įskaitant bet kokios formos diskriminacijos uždraudimą. Vėliau turėtų būti pradėtos išsamios konsultacijos dėl pilno pilietinių, socialinių ir politinių teisių sąrašo. Ataskaita susilaukė didelio pritarimo 1996 metų birželio mėnesį Komisijos organizuotame Pirmajame Europos socialinės politikos forume ir vėliau valstybėse narėse surengtose konferencijose.

B. *PAGRINDINĖS TEISĖS, DISKRIMINACIJA IR PILIETYBĖ*

Pirmoji Bendrijos sutartis, kurioje pirmą kartą buvo aiškiai paminėtos pagrindinės teisės, buvo 1986 metais priimtas Suvestinis Europos aktas. Kuriant Bendriją niekas nepagalvojo, kad nors Bendrijos tikslai ir veikla visų pirma yra ekonominio pobūdžio, taip pat susiję ir su pagrindinėmis žmogaus teisėmis. Valstybės narės - steigėjos kartu su kitomis šalimis sukūrė atskirą struktūrą - Europos Tarybą. Buvo manoma, jog žmogaus teisių apsaugą užtikrina 1950 metais priimta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija bei Europos Žmogaus Teisių Teismas.

Bėgant metams, pagrindinių žmogaus teisių principai vis dažniau buvo pripažįstami neatsiejama Bendrijos teisės dalimi. Iš pradžių pagrindinės žmogaus teisės tokį pripažinimą įgijo Europos Teisingumo Teismo (ETT) sprendimų dėka, kai keliose bylose teismas nusprendė, jog žmogaus teisės turi būti laikomos bendrųjų teisės principų, kuriuos Teismas privalo taikyti, dalimi.

Europos Parlamentas vaidino svarbų vaidmenį diskriminacijos ir žmogaus teisių klausimus perkeliant į politinę darbotvarkę. Jis priėmė išsamias rezoliucijas, kurios išryškino įvairių diskriminacijos formų, įskaitant diskriminaciją dėl seksualinės orientacijos, padarinius ir mastus, bei reikalavo imtis veiksmų kovojant su diskriminacija. Nors buvo žengti kai kurie labai svarbūs žingsniai, tačiau sutartyse nebuvo numatyta specifinė teisinė bazė, ir tai buvo svarbi kliūtis, trukdanti imtis esminių priemonių.

Paskutiniu metu vis plačiau pripažįstama, jog vidaus rinkos sukūrimui skirtos priemonės, tokios kaip judėjimo laisvė, nepasieks savo tikslo, jei nebus suvienodinta apsauga nuo įvairių diskriminacijos formų. Tai atsispindėjo ir 1994 metais Komisijos paskelbtoje Baltojoje knygoje, skirtoje socialinei politikai. Joje buvo teigiama, kad, jei Sąjunga nori laisvo judėjimo principus įgyvendinti praktikoje, ji turi imtis veiksmų tam, kad žmonėms suteiktų garantijas apsaugos nuo diskriminacijos srityje.

Šie klausimai buvo susieti su debatais apie pilietybę. Maastrichto sutartimi buvo sukurta ES pilietybė ir visi ES valstybių narių piliečiai tapo ES piliečiais. Tačiau tai turėjo daugiau simbolinę nei praktinę reikšmę, nes Sutartis Sąjungos piliečiams suteikė tik ribotas pilietines ir politines teises. Tarp jų buvo teisė gyventi ir dirbti bet kurioje

Europos Sąjungos vietoje ir teisė balsuoti bei iškelti save kandidatų Europos Parlamento bei vietiniuose rinkimuose (abiems atvejais buvo numatyti ir tam tikri apribojimai). Paskutiniu metu pasigirsta vis daugiau reikalavimų išplėsti pilietybės sampratą ir teises užtikrinti visiems ES gyventojams, o ne vien tik jos valstybių narių piliečiams.

C. TARPVYRIAUSYBINĖ KONFERENCIJA

Tarpvyriausybė konferencija (TVK) 1996 metais buvo surengta dėl keleto priežasčių. Maastrichto sutartyje buvo numatytas reikalavimas iki 1996 metų pabaigos peržiūrėti tam tikras specifines sritis. ES ir jos institucijų veiklos analizei taip pat atsirado neatidėliotinių praktinių priežasčių, ypač atsižvelgiant į numatomą Sąjungos plėtrą.

Be to, buvo daromas stiprus politinis spaudimas peržiūrėti steigimo sutartis. Maastrichto sutartis nebuvo populiarūs tarp ES valstybių piliečių. Valstybių narių vyriausybės pripažino, jog reikėjo spręsti mažėjančio ES integracijos populiarumo problemą ir reaguoti į visuomenės apklausų metu dažnai išreiškiamus susirūpinimus dėl integracijos krypties ir padarinių.

Todėl buvo daromas nemažas politinis spaudimas, siekiant sustiprinti socialinį Sąjungos aspektą ir Europą priartinti prie jos žmonių. 1995 metų gegužės mėnesį Parlamentas priėmė rezoliuciją, kviečiančią būsimą TVK priimti "sutartį Sąjungos piliečiams", kurioje būtų numatyta daugiau teisių ES piliečiams ir kuri geriau apsaugotų visų ES gyventojų pagrindines teises. Daug kas ragino kurti "socialinę Europą", į Sutartį įvesti platesnes socialines nuostatas, stiprinti Bendrijos politiką darbo, aplinkosaugos ir kitose panašiose srityse, uždrausti diskriminaciją ir įtvirtinti pagrindines pilietines bei socialines teises.

Dar prieš TVK darbo pradžią iš kiekvienos valstybės narės, Komisijos ir Parlamento atstovų sudaryta "apmąstymų grupė" turėjo atrinkti svarbiausius klausimus ir atlikti parengiamąjį darbą. Jos ataskaitoje buvo išreikšta nuomonė, jog TVK rezultatai turėtų padėti pasiekti trijų pagrindinių tikslų: ES geriau patenkinti jos piliečių lūkesčius, Sąjunga galės efektyviau veikti ir geriau pasiruošti plėtrai, jai bus suteikta platesnė veikimo laisvė išorinių veiksmų srityje. Pranešime

taip pat buvo rekomenduojama parengti naują skyrių dėl diskriminacijos.

SUTARTIS – KELIAS Į SOCIALINĘ EUROPA?

TVK savo darbą pradėjo 1996 metų kovo mėnesį ir baigė 1997 metų birželio mėnesį Amsterdame, Europos Viršūnių Tarybos posėdyje priimdama Amsterdamo sutartį.

A. *DISKRIMINACIJA IR PAGRINDINĖS TEISĖS*

Be abejonės, ypač svarbu yra tai, jog į Sutartį yra įtrauktas naujas skyrius dėl diskriminacijos (13 straipsnis), kuriame yra kalbama ir apie diskriminaciją dėl lytinės orientacijos. Nors beveik visi sutarė, jog straipsnis dėl diskriminacijos yra reikalingas, tačiau TVK metu buvo daug diskutuojama dėl tokio skyriaus formos ir jame išvardinamų diskriminacijos formų. Tai, jog galutinėje 13 straipsnio redakcijoje yra minima diskriminacija dėl lytinės orientacijos, bent iš dalies yra vis efektyviau vykdomos lesbiečių ir gėjų organizacijų kampanijos už lygybę bei žmogaus teises ginančių organizacijų vienijimosi vaisius. Tolesniuose skyriuose bus aptariama 13 straipsnio prasmė ir trūkumai bei jo galimas poveikis įvairioms Bendrijos gyvenimo sritims.

Lygybės skatinimas ir vyrų ar moterų diskriminacijos panaikinimas tapo vienu iš sutarties tikslų. Šie klausimai jau nebepriskiriami vien tik darbo sričiai, o yra įtvirtinami visose Bendrijos politikos srityse.

Papildytas 12 straipsnis apie diskriminaciją dėl pilietybės dar kartą skelbia tai, jog diskriminacija dėl pilietybės yra draudžiama ir suteikia Tarybai teisę kvalifikuota balsų dauguma priimti tokią diskriminaciją draudžiančias teisine normas.

Amsterdamo sutartis padarė keletą pakeitimų, kurie dar labiau patvirtino ES įsipareigojimą ginti pagrindines teises, tačiau nesuteikė jokių naujų konkrečių teisių, kurias "Comite des Sages" savo ataskaitoje kvietė numatyti. ES sutarties preambulė buvo papildyta pareiškimu apie ES ketinimą gerbti Europos Tarybos 1961 metais

priimtoje Socialinėje chartijoje ir 1989 metų Bendrijos chartijoje išvardintas teises. Antrajame šio leidinio skyriuje yra aptariami ES sutarties 6 straipsnio pakeitimai, kurie patikslina pagrindinius ES principus, o taip pat su valstybių narių vykdomais žmogaus teisių pažeidimais bei reikalavimais valstybėms kandidatėms susiję pakeitimai.

B. SOCIALINIS SKYRIUS

Vieninga socialinės politikos sistema buvo iš naujo atkurta į EB sutartį įtraukiant kartu su Maastrichto sutartimi pasirašytą susitarimą dėl socialinės politikos. 136 straipsnyje apibrėžta Socialinio skyriaus paskirtis yra:

skatinti užimtumą, geresnes gyvenimo bei darbo sąlygas, kad, palaikant jų gerėjimą, jas būtų galima suvienodinti, derama socialinę apsaugą, įmonių vadovų ir darbuotojų dialogą, žmonių išteklių plėtotę, siekiant pastoviai didelio užimtumo ir kovojant su socialine atskirtimi.

137 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog Taryba taip pat gali taikyti kovai su socialine atskirtimi skirtas priemones. Svarbu, kad lesbiečių ir gėjų organizacijos pradėtų lobistinę veiklą ES ir vietiniame lygmenyje tam, kad diskriminacija dėl lytinės orientacijos būtų įtraukta į socialinės atskirties panaikinimo programas.

Taip pat yra pažymėtina, kad Amsterdamo sutartyje svarbesnis vaidmuo yra suteikiamas Europos lygmens socialiniams partneriams: Europos profesinių sąjungų konfederacijai (EPSK) profesinių sąjungų socialinių įstatymų kūrimo srityje ir UNICE bei CEEP - darbdavių įstatymų kūrimo srityje. Nuo šiol Komisija, prieš pateikdama pasiūlymus socialinės politikos srityje, turi konsultuotis su socialiniais partneriais. Į sutartį taip pat buvo įtraukta nuostata, jog tarp socialinių partnerių sudarytos sutartys gali tapti norminių aktų pagrindu. Todėl yra gyvybiškai svarbu, kad socialinis dialogas apimtų lygybės principą ir visų diskriminacijos formų panaikinimo klausimus. Šiuo aspektu ypatingos reikšmės turės tarp EPSK ir Europos socialinių NVO platformos besiplėtojantis glaudus bendradarbiavimas. ILGA-Europa yra šios platformos narė.

C. UŽIMTUMAS

Vyriausybės ir profesinės sąjungos, atsižvelgdamos į tai, jog tuo metu Europos Sąjungoje buvo apie 18 milijonų bedarbių, darė didelį spaudimą, kad į TVK darbotvarkę būtų įtrauktas užimtumo klausimas. Amsterdamo sutartyje yra visiškai naujas užimtumo skyrius. Nors pagrindinė atsakomybė už užimtumo politiką ir toliau tenka valstybėms narėms, jos nuo šiol privalo užimtumo skatinimą laikyti bendru reikalu ir koordinuoti savo užimtumo skatinimo politiką.

Kiekvienais metais Taryba priims Užimtumo gaires, kurias valstybės narės turės įtraukti į savo nacionalinius veiksmų užimtumui skatinti planus. Vyriausybės turės šių planų aptarimui organizuoti konsultacijas su socialiniais partneriais ir NVO nacionaliniame lygyje. Lesbiečių ir gėjų organizacijos turės užtikrinti, kad nacionaliniuose planuose būtų taip pat sprendžiami konkretūs, lesbietes ir gėjus liečiantys užimtumo sferos klausimai.

D. SUBSIDIARUMAS

Bendrijos išimtinėi kompetencijai priklauso tik kelios sritys (pavyzdžiui, pinigų sąjunga). Visose likusiose srityse Bendrija ir valstybės narės kompetencija dalijasi tarpusavyje.

Subsidiarumo principas remiasi idėja, jog tose srityse, kurios nepriklauso išimtinėi Bendrijos kompetencijai, sprendimus, jei tik galima, turi priimti valstybės narės. Bendrija imasi veiksmų tik tada, kai valstybės narės vienos negali pasiekti pasiūlyto veiksmo tikslų, o Bendrija, „dėl pasiūlyto veiksmo masto arba rezultatų“, juos pasiektų geriau.

Nors Sutarties straipsnis dėl subsidiarumo (EB 5 straipsnis) nebuvo pakeistas, valstybės narės priėmė protokolą dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo, kuris valstybėms narėms yra privalomas, ir kuris tapo Sutarties dalimi. Proporcingumo principas reiškia, jog Bendrija siekdama Sutartyje numatytų tikslų, turi naudoti tik tokias priemones, kokios yra nedidesnės nei tam yra būtina.

Protokolas reikalauja, kad Komisija „prieš siūlydama įstatymus atliktų plataus masto konsultacijas ir, kai tai yra tikslinga, konsultacijų dokumentus skelbtų spaudoje“. Galima visiškai pagrįstai teigti, kad,

pavyzdžiui, į "plataus masto" konsultacijas dėl pasiūlymų diskriminacijos srityje turėtų būti įtrauktos ir konsultacijos su nevyriausybinėmis organizacijomis, atstovaujančiomis gyventojus, kuriems tokie pasiūlymai turės tiesioginės įtakos.

Jackie Lewis

yra viena iš ILGA-Europe vykdomosios tarybos pirmininkų

Amsterdamo sutartis

Sejal Parmar

IŽANGA

Amsterdamo sutartis, kuria buvo papildytos ES steigimo sutartys, yra nuo 1996 metų kovo iki 1997 metų birželio vykusios Tarpvyriausybinių konferencijos (TVK) derybų išdava. Ji įsigaliojo 1999 m. gegužės mėn. 1 d., visoms penkiolikai valstybių narių ją įdiegus į savo teisės sistemas. Vienu iš svarbiausių Amsterdamo sutarties pasiekimų buvo tai, jog ji iš naujo sužadino domėjimąsi pagrindinėmis žmogaus teisėmis.

TVK metu vykusioms deryboms be jokios abejonės didelės įtakos turėjo įvairių politinių jėgų daromas spaudimas, raginant ES deleguoti aiškesnes ir didesnes galias pagrindinių žmogaus teisių srityje. Straipsnis dėl nediskriminavimo visuomet buvo įtrauktas į darbotvarkę, labiausiai dėl įvairių ES institucijų, visų pirma Europos Parlamento, inicijuotų pranešimų ir rekomendacijų. Nereikia užmiršti ir to didžiulio spaudimo, kurį institucijoms darė energingai už nediskriminavimo nuostatos įtvirtinimą kovojančios įvairios nevyriausybines organizacijos.

Šio skyriaus tikslas yra bendrais bruožais apibūdinti svarbiausias Amsterdamo sutarties papildymais įvestas teises nuostatas, kurios gerina teisinę lesbiečių ir gėjų padėtį. Nors naujosios nuostatos turi tam tikrų trūkumų, tai, jog jos buvo patvirtintos, rodo žymų poslinkį lygių galimybių būtinybės pripažinimo srityje. Pagrindinis dėmesys šiame skyriuje bus kreipiamas į galimus naujojo 13 EB straipsnio dėl nediskriminavimo privalumus ir trūkumus, kurie parodo, kiek ši nuostata prisidės prie gėjų ir lesbiečių teisių apsaugos. Šiame skyriuje taip pat aptarsime pažangą, kurios buvo pasiekta žmogaus teisių srityje.

1. EB SUTARTIES 13 STRAIPSNIS

1998 m. vasario mėnesį Europos Bendrijų Teisingumo Teismas nagrinėjant bylą *Grant prieš South West Trains* priėjo išvados, kad ES įstatymai darbo srityje nedraudžia diskriminacijos dėl lytinės orientacijos.¹ Ši byla susilaukė didelio žiniasklaidos dėmesio ir teismo sprendimas labai susiaurino gėjų ir lesbiečių teises. Tačiau Teismo nutarimo pabaiga suteikė ir šiek tiek vilties. Joje buvo sakoma, kad ateityje, pritaikius Europos Bendrijos steigimo sutarties naujajame 13 straipsnyje numatytas priemones, panašiose bylose galbūt bus priimami kitokie sprendimai. Šis straipsnis įgalina lygių galimybių principą taikyti įvairesniais gyvenimo atvejais ir tai pirmoji tarptautinė sutartis kurioje yra atvirai užsimenama apie lytinę orientaciją.

A. NAUJA LYGIŲ TEISIŲ ĮTVIRTINIMO GALIMYBĖ

EB sutarties 13 straipsnyje yra tokia nuostata:

Nepažeisdama kitų šios Sutarties nuostatų ir neviršydama Bendrijai suteiktų įgaliojimų, Taryba, vienbalsiai pritardama Komisijos pasiūlymui ir pasitarusi su Europos Parlamentu, gali imtis atitinkamų veiksmų kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasinės arba etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos.

13 straipsnis yra svarbus visų pirma tuo, jog jame pirmą kartą šalia diskriminacijos dėl lyties ir pilietybės yra minima diskriminacija dėl lytinės orientacijos.

13 straipsnis įeina į EB sutarties dalį pavadintą "principai", o tai pabrėžia šio straipsnio **esminę** svarbą visai EB teisei. Tuo pat metu 13 straipsnis lygių galimybių koncepciją leidžia taikyti pačiose įvairiausiose srityse.

¹ *Case C-249/96, [1998] ECR I-621. Taip pat žr. [1998] IRLR; judgment delivered 17 February 1998 at para. 48. Ši byla buvo susijusi su lesbiete, kuri negalėjo gauti kelionės lengvatų savo partnerei, nors esant tokiai pat situacijai šios lengvatos buvo suteiktos anksčiau tas pačias pareigas užėmusio darbuotojo partnerei.*

Galima argumentuoti, kad žodžio „kovoti“ vartojimas šiame straipsnyje rodo, jog žmogaus teisės į nediskriminavimą užtikrinimas yra suvokiamas labiau kaip **proaktyvus** veiksmas, kuris reiškia daugiau nei lygybės užtikrinimą formaliaame ir teisės lygiuose. Tai yra taip pat pripažinimas, kad kai kuriuos diskriminacinės praktikos metodus yra sunku išskirti ir jiems pritaikyti diskriminacijos apibrėžimą.

Mažų mažiausiai šis straipsnis **pripažįsta, kad diskriminacija dėl lytinės orientacijos egzistuoja, ir tai reiškia, kad tokia diskriminacija gali būti pakankamu pagrindu ES veiksmams**. Kitas neabejotinas dalykas yra tai, jog 13 straipsnis leidžia imtis veiksmų ne vien tik užimtumo, bet ir švietimo ir sveikatos apsaugos sferose. Apie tai bus diskutuojama trečiajame skyriuje.

B. STRAIPSNIO TRŪKUMAI

(i) tai nėra savarankiška lygių teisių sąlyga

Tryliktasis straipsnis nėra savarankiškas lygių teisių principas, kuris įstatymų leidėjui reikėtų pozityvią prievolę imtis veiksmų. Tai yra **bendrasis teisės principas, kuris ES siūlo priimti teisės aktus, jei, jos nuomone, jie bus reikalingi**.

Todėl 13 straipsnis **neturi tiesioginio poveikio**, o tai reiškia, kad valstybių narių teismuose juo negalima remtis taip, kaip EB steigimo sutarties 12 straipsniu², kuris draudžia diskriminaciją pilietybės pagrindu, ir EB steigimo sutarties 141 straipsniu³, kuris draudžia diskriminuoti už vienodą vyrų ir moterų darbą mokant skirtingą užmokestį. Priešingai nei tikėjosi bendro diskriminaciją draudžiančio straipsnio šalininkai, rengiant sutarties projektą tiesioginio taikymo idėja nesulaukė valstybių narių pritarimo. Todėl asmuo, kovojantis

² 12 straipsnis numato:

Šios Sutarties taikymo srityje, nepažeidžiant joje esančių specialių nuostatų, draudžiama bet kokia diskriminacija pilietybės pagrindu. Komisijai pasiūlius, Taryba, pasitarusi su Asamblėja, nustatyta balsų dauguma gali priimti tokią diskriminaciją draudžiančius reglamentus.

³ 141 straipsnis numato:

1. Kiekviena valstybė narė užtikrina, kad būtų taikomas vienodo užmokesčio už vienodą vyrų ir moterų darbą principas.

tiek prieš vyriausybių, tiek prieš darbdavių, paslaugų teikėjų ir t.t. vykdomą diskriminaciją, šio straipsnio nuostatomis remtis negali. Kita vertus, sutinkamai su 13 straipsniu priimtos teisiškai privalomos priemonės gali suteikti teises į nediskriminavimą, ir tokiomis teisėmis asmenys gali pasinaudoti gindamiesi nuo kitų asmenų ar institucijų vykdomos diskriminacijos.

(ii) politinių priemonių inicijavimas

• *Vienbalsis Ministrų Tarybos pritarimas*

Norint priimti priemones remiantis 13 straipsniu visų pirma yra būtina įveikti vieną procedūrinį sunkumą: pasiekti, kad Taryba, pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, priimtų vieningą sprendimą. Politinė valia yra gyvybiškai svarbi apsprendžiant kokio nors veiksmo užmojus ir priimant sprendimus dėl tokio veiksmo būtinybės. Kai Taryba svarsto priemones prieš diskriminaciją dėl lytinės orientacijos, gali būti ypač sunku pasiekti vienbalsio sprendimo, nes kai kuriose valstybėse narėse šie klausimai iki šiol yra vertinami prieštaringai. Septyniose valstybėse narėse (Austrijoje, Belgijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Italijoje, Portugalijoje ir Jungtinėje Karalystėje) iki šiol dar nėra priimti tokią diskriminaciją draudžiantys įstatymai⁴.

Ateitis po Europos Viršūnių Tarybos Kelne 1999 metų birželio mėnesį priimtų išvadų atrodo šviesesnė. Buvo nutarta, kad vienu iš svarbiausių 2000 metais vyksiančios sekančios tarpvyriausybinių konferencijos klausimų bus "instituciniai klausimai, į kuriuos nebuvo atsakyta Amsterdame, ir kurie turės būti išspręsti prieš pradėdant tolesnį plėtros etapą"⁵. Tarp jų yra ir galimas kvalifikuota Tarybos balsų dauguma priimamų sprendimų sąrašo išplėtimas. Tai palengvintų pagal 13 straipsnį parengtų įstatymų priėmimą.

⁴ Appendix to Waaldijk, K.: "What Legal Recognition of Same-Sex Partnerships Can Be Expected in EC Law and When? Lessons from Comparative Law" for the conference *Legal Recognition of Same-Sex Partnerships*, King's College, University of London, 1 to 3 July 1999.

⁵ Žr. "Presidency Conclusions", Cologne European Council, 3-4 June 1999, para. 52.

• Europos Parlamento vaidmuo

Pagal dabartinį 13 straipsnio aiškinimą, Parlamentui, pačiai progresyviausiai institucijai diskriminacijos dėl lytinės orientacijos srityje, buvo suteiktas pats menkiausias vaidmuo: konsultuoti priimant sprendimus dėl politikos įgyvendinimo⁶. Tai nesiderina su bendra Sutartyje pastebima tendencija, pagal kurią šiai plačiausiai atstovaujama institucijai yra suteikiama vis daugiau galių sprendimų priėmimo procese. Teisingumo Teismas įrodinėja, kad netgi konsultacijų teikimo vaidmuo yra gyvybiškai svarbus ES “instituciniam balansui” ir nurodo, kad “tinkamas konsultavimas...yra esminis formalus reikalavimas, kurio nepaisymas pačią priemonę daro negaliojančia”.⁷ Konsultavimasis reiškia daugiau, nei Tarybos procedūrinį įsipareigojimą Parlamento prašyti pateikti savo nuomonę. Jei po konsultacijų procedūros priimtas galutinis tekstas “iš esmės skiriasi nuo teksto, dėl kurio [ji] buvo konsultuota”,⁸ su Parlamentu turi būti konsultuojamasi iš naujo.

Žvelgiant į ateitį reikia pastebėti, kad 2000 metų TVK gali taip pat praplėsti Parlamento vaidmenį 13 straipsnio taikymo srityje ir jam bus suteikta teisė dalyvauti sprendimų priėmimo procese bei vetuoti naujus įstatymus⁹.

(iii) Sutarties kontekstas

13 straipsnis prasideda fraze “Nepažeisdama kitų šios Sutarties nuostatų”. Atrodytų, jog tai turi reikšti, kad naujasis straipsnis neturi suvaržyti kitų Sutarties dalių. Tokia formuluotė tarsi sumenkina šio straipsnio, kaip pamatinio principo, bendrą poveikį.

⁶ Taip pat Bell, M. (1998): “Sexual orientation and anti-discrimination policy: the European Community” in Carver, T. & Mottier, V. (eds.): The politics of sexuality – identity, gender, citizenship, London: Routledge/ECPR Studies in European political science.

⁷ Case C-392/95, European Parliament v. Council of the European Union, ECR I-3213, Judgment of 10.6.1997, para. 14.

⁸ Ten pat, paragr. 15.

⁹ Žr. 5 pastabą

Šiame straipsnyje vartojama kalba taip pat skiriasi nuo tos, kuri yra pasitelkta EB steigimo sutarties 12 straipsnyje apie diskriminaciją dėl pilietybės. Jei 12 straipsnio galiojimas apribojimas žodžiais "Šios Sutarties taikymo srityje, nepažeidžiant joje esančių specialių nuostatų...", 13 straipsnį riboja frazė "...neviršydama Bendrijai jos [sutarties] suteiktų įgaliojimų, Taryba...". Tai rodo, kad šiems dviems straipsniams buvo numatyta skirtinga taikymo apimtis. Tryliktajame straipsnyje vartojamas žodis "įgaliojimų" leidžia imtis plačių veiksmų tik tuomet, jei jis yra aiškinamas plačiaja prasme. Tačiau panašu, kad žodis "įgaliojimai" bus suprantamas kaip "kompetencija", nes Sutarties vertimuose iš anglų į kitas kalbas yra vartojamas būtent šis terminas.¹⁰ Teisingumo teismas sutartyje vartojamam žodžiui "srityje" suteikė platesnę reikšmę nei "Bendrijos kompetencija".¹¹

Tokiu būdu 13 straipsnis gali tapti pagrindu diskriminaciją draudžiančioms teisinėms priemonėms tik tose srityse, kurios jau yra priskirtos Europos Bendrijos kompetencijai.

C. **KOKIO POBŪDŽIO VEIKSMŲ GALIMA IMTIS REMIANTIS NAUJUOJU STRAIPSNIU?**

Bendrąjį lygiateisiškumo principą išreiškianti nuostata taps reikšminga tik tuo atveju, jei 13 straipsnis paskatins imtis tolesnių veiksmų. Tačiau frazė "atitinkami veiksmai", kurių gali būti imamas kovai su diskriminacija, nėra aiški. Atrodo, jog turima omenyje, kad remiantis šiuo straipsniu galimos pačios įvairiausios priemonės. Tai galėtų būti ir teisiškai įpareigojantys įstatyminiai aktai, tokie kaip reglamentai (kurie tiesiogiai galioja visoje ES) bei direktyvos (kurias kiekviena valstybė turi įgyvendinti priimdama atitinkamus įstatymus). Taip pat yra galimybė priimti teisiškai neįpareigojančius dokumentus, pavyzdžiui, veiksmų programas (kurių pagrindu projektams ir iniciatyvoms yra skirstoma ES finansinė parama) ir profesinės etikos kodeksus (pareiškimus dėl rekomenduojamos praktikos, pavyzdžiui, procedūras, skirtas kovai su priekabiavimu darbe). Galima teigti, kad

¹⁰ Daugiau žr.: Bell, M.(1999): "The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol.6(1), pp.5-28.

¹¹ Case C-152/82, Forcheri v. Belgium [1983] ECR2323

13 straipsnis leidžia priimti visų tipų EB Sutartyje tiesiogiai nurodytus teisinius dokumentus (reglamentus, direktyvas, sprendimus, rekomendacijas, nuomones),¹² o taip pat bendresnio pobūdžio dokumentus, kurie Sutartyje nėra išvardinti, tačiau kuriais institucijos dažnai remiasi, ypač - išvadas ir rezoliucijas. Be abejo, šie dokumentai nėra priskiriami prie privalomų ES teisės aktų, tačiau iš jų galima susidaryti nuomonę apie valstybių narių poziciją.¹³

(i) Direktyva

Artimiausia 13 straipsnio pritaikymo forma yra diskriminavimo panaikinimo *direktyva*.

249 EB steigimo sutarties straipsnyje sakoma, kad "direktyvos įpareigoja visas valstybes nares, kurioms jos yra skirtos, siekti nurodytų rezultatų, bet formos ir priemonių klausimus palieka spręsti nacionalinėms valdžios institucijoms".

Kitais žodžiais tariant, nors valstybės narės yra įpareigosotos savo įstatymais direktyvas įgyvendinti, jos yra sudarytos taip, kad valstybės turėtų tam tikrą laisvę pasirinkdamos konkrečius būdus, naudojamus siekiant jose nurodytų tikslų. Pavyzdžiui, direktyva dėl kovos su diskriminacija galėtų reikalauti, kad visos valstybės narės įsteigtų institucijas, kurios padėtų individualiems asmenims įgyvendinti savo teises į nediskriminavimą. Tačiau kiekviena valstybė turėtų nuspręsti kokio tipo institucijas reikia steigti, pavyzdžiui, ar tai turėtų būti tarnybos, ar ombudsmenai.

Kaip matysime iš toliau pateikiamo trečiojo skyriaus, Komisija jau pranešė apie savo ketinimą atsižvelgiant į 13 straipsnį pateikti du pasiūlymus dėl direktyvų. Viena iš jų draus bet kokią 13 straipsnyje minimą diskriminaciją darbe, antroji draus diskriminaciją įvairesnėse sferose, tačiau apsiribos tik diskriminavimu dėl rasinės ar etninės kilmės.

¹²Article 249 EC.

¹³ Daugiau žr. Waddington, L. (1999): "Testing the limits of the EC Treaty article on non-discrimination", *Industrial Law Journal*, Vol. 28, pp. 133-151.

Komisijos pasiūlymas parengti tokias direktyvas rodo, jog teisiškai įpareigojantys įstatyminiai aktai yra suprantami kaip vieni iš galimų 13 straipsnyje minimų "atitinkamų veiksmų".¹⁴ Tuo pat metu ES kovos su rasine diskriminacija politikoje buvo numatytos ir švelnios (neįpareigojančios) priemonės, tokios kaip 1998 metais parengtas "Veiksmų prieš rasizmą planas"¹⁵, kuris sekė po 1997 metų paskelbimo Europos kovos su rasizmu ir ksenofobija metais. Plane bendrais bruožais nusakyti veiksmai, kurių Komisija ketina imtis rasinės diskriminacijos srityje sutinkamai su 13 straipsniu, ir kurie taip pat gali būti įkvėpimo šaltiniu, siekiant pažangos kovoje su kitokiomis diskriminavimo formomis. Tarp siūlomų problemos sprendimo būdų buvo diskriminacijos panaikinimo principo įtvirtinimas visose pagrindinėse ES politikos sferose kuriant naujus apsikeitimo modelius ir stiprinant veiksmus informacijos ir ryšių srityje.

(ii) Netiesioginis poveikis EB įstatymams

Svarbu tai, jog gali būti, kad 13 straipsnyje išdėstytas nediskriminavimo principas bus įtraukiamas į kitus siūlomus EB įstatyminius aktus. Komisija jau pareiškė ketinanti straipsnius apie nediskriminavimą įtraukti, kai tai yra tikslinga, į naujai ruošiamus teisės aktus.¹⁶ Šios nuostatos netiesioginis teisinis poveikis jau yra jaučiamas laisvo darbuotojų judėjimo srityje. Siūlomas Tarybos 1612/68 Reglamento dėl laisvo darbuotojų judėjimo papildymas yra parengtas pagal 13 straipsnį ir todėl jame yra tiesiogiai nurodoma, jog šio reglamento taikymo srityje diskriminacija dėl lytinės orientacijos yra viena iš draudžiamų diskriminacijos formų.¹⁷ Net jei šis pasiūlymas bus atmestas, pats jo pateikimo faktas reikš, kad yra daromas spaudimas ateityje į kitas ES įstatyminių aktų dalis įtraukti diskriminaciją draudžiančius straipsnius.

¹⁴Flynn, P. (1999): "Vienna – a new start for the fight against discrimination" in *Europaforum Wien: Article 13 – anti-discrimination: the way forward, Vienna: Europaforum Wien, pp. 60-63.*

¹⁵ COM(98) 183 final of 25 March 1998

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ Proposal from the European Parliament and Council amending Council Regulation (EEC) No. 1612/68 on freedom of movement of workers within the Community, OJ [1998] C 344/9.

(iii) Pagrindinių tendencijų nustatymo politika

Pagrindinių tendencijų nustatymo politika yra susijusi su lygiateisiškumą skatinančių politinių kryptų integravimu į sprendimų priėmimo procesus ir politikos programas. Kiek tai liečia lyčių lygybės įstatymą, Komisija šią sąvoką apibūdina šitaip:

“sisteminis atsižvelgimas į moterims ir vyrams tenkančius sąlygų, situacijų ir poreikių skirtumus visose Bendrijos politikos kryptyse planavimo, įgyvendinimo ir vertinimo etapuose”.¹⁸

Nekelia jokių abejonių, kad šis principas gali būti išplėstas įtraukiant ir kitas 13 straipsnyje paminėtas diskriminacijos formas. Pavyzdžiui, diskriminacijos dėl lytinės orientacijos atveju, tai gali reikšti ES įstatymuose vartojamos sąvokos “sutuoktinis/sutuoktinė” peržiūrėjimą, nes ši sąvoka neapima nesusituokusių tos pačios (ir priešingos) lyties partnerių. Vienu iš pagrindinių tendencijų nustatymo politikos skatinimo privalumų yra tai, jog ši strategija neapsiriboja vien tik vyriausybinėmis organizacijomis ir skatina imtis proaktyvių veiksmų.

Apibendrinant galima pasakyti, kad nors 13 straipsnis gali būti taikomas tik tose srityse, kurios yra perduotos ES kompetencijai, jis suteikia galimybę parengti plataus masto efektyvias teises priemones ir daryti netiesioginę įtaką visai ES teisei sistemai. Trečiajame skyriuje bus aptariami veiksmai, kurių ES gali imtis kovodama su homofobija bei nelygiomis galimybėmis.

¹⁸Commission (1997): “Annual Report from the Commission: Equal Opportunities for Women and Men in the European Union 1996” COM(96) 650, 12.2.97, p. 2.

2. KITI SVARBIAUSI POKYČIAI ŽMOGAUS TEISIŲ SRITYJE

Sekančiame skyriuje yra aptariamos kitos Amsterdamo sutarties nuostatos, kurios stiprina ES, kaip pagrindinių žmogaus teisių gynėjų, vaidmenį. Teisė į lygias galimybes yra pati pagrindinė žmogaus teisė. Tai patvirtina ir 1948 metais paskelbta Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, kurios 1 straipsnis sako:

Visi žmonės gimsta laisvi ir lygūs savo orumu ir teisėmis.

Jei yra manoma, kad naujose Sutartyse, kaip niekada anksčiau, pagrindinėms žmogaus teisėms teikiama ypatinga reikšmė, tai reiškia, kad tie, kas turi teisę priimti ES sprendimus, ruošdami būsimos politikos kryptis, didesnę prioritetą turės skirti žmogaus teisių apsaugai ir lygių galimybių principui.

A. *ES SUTARTIES 6 STRAIPSNIS*

Europos Sąjungos Sutarties 6 straipsnis teigia:

- 1. Sąjunga yra grindžiama laisvės, demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms bei teisinei valstybės principais, t. y. principais, kurie yra bendri valstybėms narėms.**
- 2. Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias užtikrina 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašyta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios pagal valstybėms narėms bendras konstitucines tradicijas yra laikomos bendrais Bendrijos teisės principais.**
- 3. Sąjunga gerbia savo valstybių narių nacionalinį savitumą.**
- 4. Sąjunga pati pasirūpina savo tikslams pasiekti ir savo politikai sėkmingai įgyvendinti reikalingais ištekliais.**

ES Sutarties 6 straipsnio svarba yra ta, jog po Amsterdamo sutarties Teisingumo Teismas priimdamas sprendimus dėl ES teisės normų teisėtumo gali tiesiogiai atsižvelgti į šiuos principus. Tai turi padėti sutvirtinti jau anksčiau Teismo turėtą nuostatą, kad ES norminių aktų teisėtumo sąlyga yra pagarba pagrindinėms žmogaus teisėms. Be to, kai ES Sutarties 6 straipsnis yra aiškinamas atsižvelgiant į 13 straipsnį, atsiranda galimybė pagrįsti argumentą, jog teisė nebūti diskriminuojamam yra viena iš pagrindinių žmogaus teisių.

B. ES SUTARTIES 7 STRAIPSNIS

1. Taryba, į kurią sušaukiami valstybių ar vyriausybių vadovai, vieningai pritardama trečdaliu valstybių narių arba Komisijos pasiūlymui ir gavusi Europos Parlamento sutikimą, gali nustatyti, kad kuri nors valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia 6 straipsnio 1 dalyje minimus principus; prieš tai Taryba paprašo atitinkamos valstybės narės vyriausybę pateikti savo pastabas.

2. Padariusi tokią išvadą, Taryba nustatytąja balsų dauguma gali nuspręsti laikinai atimti iš atitinkamos valstybės narės tam tikras šią Sutartį taikant atsirandančias teises, įskaitant tos valstybės narės vyriausybės atstovo Taryboje balsavimo teises. Taip darydama Taryba atsižvelgia į tokio laikino teisių atėmimo galimus padarinius fizinių ir juridinių asmenų teisėms bei prievolėms.

Atitinkamos valstybės narės įsipareigojimai pagal šią Sutartį visais atvejais išlieka tai valstybei privalomi. (...)

Šis naujas straipsnis leidžia iš valstybės narės atimti jos teises, jei ši "šiurkščiai ir nuolat pažeidžia" ES Sutarties 6 straipsnio principus. Be abejo, tai yra kraštutinė priemonė, ginklas, kuriuo bus naudojama tik kai niekas daugiau nebepadės ir jei susiklostys pačios netikėtiniausios aplinkybės. Nepaisant to, šio straipsnio simbolinė prasmė yra ta, jog tolesnė narystė ES yra galima tik su sąlyga, kad valstybė narė gerbs žmogaus teises. Tuo pačiu jis suteikia galių Parlamentui (ir kitoms institucijoms) kruopščiai tirti valstybių narių

veiklą žmogaus teisių srityje tam, kad būtų galima nustatyti, ar kokia nors valstybė "šiurkščiai ir nuolat" nepažeidinėja žmogaus teisių.

C. ES SUTARTIES 49 STRAIPSNIS

Kiekviena Europos valstybė, gerbianti 6 straipsnio 1 dalyje nurodytus principus, gali pareikšti norą tapti Sąjungos nare. Savo paraišką ji pateikia Tarybai, kuri, pasikonsultavusi su Komisija ir gavusi absoliučia Europos Parlamento narių balsų dauguma patvirtintą pritarimą, sprendžia vieningai.

Remdamasi 6 straipsnio 1 dalies nuostatomis, ES pareiškia, kad viena iš įstojimo sąlygų yra pagarba pagrindinėms žmogaus teisėms. Galima teigti, kad nei vienai valstybei, kurioje yra akivaizdžiai ir nuolat pažeidinėjamos žmogaus teisės, neturi būti leidžiama prisijungti prie ES. Tai papildo ES Sutarties 7 straipsnio nuostatas, kurios reikalauja, jog įstojusi į ES valstybė turi pastoviai rūpintis žmogaus teisėmis. Vėlgį, įstojimui gali sutrukdyti tik rimtas žmogaus teisių pažeidimas, tačiau šis straipsnis reikalauja, kad būtų kruopščiai tikrinama žmogaus teisių padėtis narystės siekiančiose valstybėse, įskaitant ir lesbiečių bei gejų padėtį.¹⁹

¹⁹ žr. *Commission (1997): "Commission Opinion on Romania's application for membership of the European Union" COM(97) 2003, 15.7.97.*

3. PAGRINDINIŲ ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGA ES ATEITYJE: PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJA?

Jau septintojo dešimtmečio pabaigoje Teisingumo Teismas pradėjo skelbti, kad jo pareiga yra ginti “pagrindines žmogaus teises, kurios yra įtvirtintos bendruosiuose Bendrijos teisės principuose...”²⁰ Neilgai trukus Teismas pradėjo pagrindinėmis žmogaus teisėmis remtis pripažindamas negaliojančiais EB teisės aktus, kaip, pavyzdžiui, *Internationale Handelgesellschaft* atveju.²¹ Vėliau, Hauer byloje²², remdamasis Nold²³ byloje priimtu sprendimu, Teismas pareiškė, kad:

“Pagrindinės teisės sudaro neatsiejamą bendrųjų teisės principų dalį ir ši teisė užtikrina jų laikymąsi; siekdamas apsaugoti šias teises Teismas privalo semtis įkvėpimo iš daugeliui valstybių narių būdingų konstitucinių tradicijų...tarptautinių žmogaus teisių apsaugos sutarčių, kurias valstybės narės pasirašė, arba prie kurių ruošimo prisidėjo...”²⁴

Vienu iš svarbiausių įkvėpimo šaltinių yra Europos žmogaus teisių konvencija (EŽTK), kuri laikoma vienu iš bendrųjų ES teisės principų.²⁵ Tačiau iki šiol nėra aišku, kokie įgaliojimai ES yra suteikti pagrindinių žmogaus teisių apsaugos srityje. Buvo pareikšta nuomonių, kad ES turi sudaryti savo atskirą pagrindinių žmogaus teisių katalogą, kuriame būtų atsakymai į daugelį neatsakytų klausimų.²⁶ Šį argumentą visai neseniai savo pranešime Komisijai pateikė pagrindinių žmogaus teisių ekspertų grupė.²⁷

²⁰ Case Nr. 29/69, *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419, [1970] CMLR 112, para. 7.

²¹ Case Nr. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, [1972] CMLR 255.

²² Case Nr. 44/79, *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* [1979] ECR 3727, [1980] 3 CMLR 42.

²³ Case 4/73, *Nold v. Commission* [1974] ECR 491, [1974] 2 CMLR 338.

²⁴ Para. 15 of the judgment.

²⁵ Case Nr. 155/79, *AM. & S. Europe Ltd v. Commission* [1982] ECR 1575, [1982] 2 CMLR 264.

²⁶ Taip pat žr.: Andrew Clapham: “A Human Rights Policy for the European Community” (1990) YBEL 309; J. Coppel and A. O’Neill: “The European Court of Justice: Taking Rights Seriously”, (1992) 12 *Legal Studies* 227;

J. H. H. Weiler and N. Lockhart: “‘Taking Rights Seriously’: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence” (1995) 32 *Common Market Law Review* 51, 579; Gróinne de Búrca: “Fundamental Human Rights and the Reach of EC Law” (1993) 13 *Oxford Journal of Legal Studies* 28.

²⁷ *European Commission/Employment & Social Affairs* (1999): “Affirming fundamental rights in the European Union – time to act”, Report of the expert group on fundamental rights. Luxembourg: OPEC.

Padėtis gali tapti aiškesnė Europos Viršūnių Tarybai Kelne priėmus sprendimą dėl Pagrindinių teisių ir laisvių chartijos sudarymo. Ši chartija taptų aiškiu ES žmogaus teisių normų rinkiniu, į kurį būtų įtrauktos ir civilinės bei politinės teisės, kurias garantuoja EŽTK, tam tikros socialinės-ekonominės teisės, o taip pat Europos Sąjungos piliečiams suteiktos teisės (tokios kaip judėjimo Sąjungos ribose laisvė). Nors dėl chartijos buvo susitarta, dėl dokumento turinio dar gali tekti diskutuoti. Dokumento projektas turės būti paruoštas iki Europos Viršūnių Tarybos susitikimo 2000 m. gruodžio mėnesį pradžios. Šiame susitikime bus "apsvarstyta, koku būdu chartija egzistuos, ir ar iš viso galės egzistuoti, integruota į steigimo sutartis".²⁸ Tokioje chartijoje, be abejonės, turėtų būti straipsnis dėl lygių teisių, kuris turėtų būti platesnis nei dabartinis 13 straipsnis ir užtikrintų, kad diskriminacija dėl lytinės orientacijos būtų laikoma žmogaus teisių pažeidimu. Todėl šios chartijos ruošimas ateityje turės būti viena iš lobistinės veiklos, kovojant prieš diskriminaciją dėl lytinės orientacijos, užduočių.

Sejal Parmar

*yra filosofijos daktarė, Europos universiteto instituto
Florencijoje Teisės katedros mokslinė bendradarbė.
Savo moksliniuose darbuose ji daugiausia tyrinėja
lygiateisiškumo ir ES teisės problemas.*

²⁸ Žr. 5 pastabą aukščiau, *Presidency Conclusions: Annex IV: European Council decision on the drawing up of a charter of fundamental rights of the European Union.*

Lygios teisės ir ES politika

Mark Bell

IŽANGA

Nors EB sutarties 13 straipsnis įsigaliojo visai neseniai (1999 m. gegužės mėn. 1 dieną), nuo derybų dėl Amsterdamo sutarties iki jos ratifikavimo praėję dveji metai leido išvystyti gyvus ir konstruktyvius debatus apie tai, kaip Europos Sąjunga turėtų pradėti šiomis galiomis naudotis. 13 straipsnyje nėra nurodyti jokie jo įgyvendinimo terminai. Tačiau tai, jog ES institucijos bei visuomenė jo laukė su nekantrumu, leidžia manyti, kad jis neliks vien "popieriuje". Iš tikrųjų, noras kaip galima greičiau patobulinti ES diskriminacijos panaikinimo įstatymus yra toks stiprus, kad tiek Komisija, tiek Europos Parlamentas jau pateikė savo nuomonę dėl pirmųjų žingsnių 13 straipsnio įgyvendinimo srityje.

Ankstesnis Socialinių reikalų komisaras Pdraigas Flynnas 1998 metų gruodžio mėnesį pirmą kartą išdėstė Europos Komisijos poziciją, kuri buvo vėliau pakartota 1999 metų gegužės mėnesį Generalinio socialinių reikalų direktorato išplatintame diskusijų dokumente.¹ Iš dokumento matyti, kad Komisija ruošiasi pasiūlyti priemonių paketą, kurį sudarys tokios pagrindinės dalys:

- > **direktyva dėl diskriminacijos darbe**, kurioje bus reikalaujama sudaryti lygias galimybes visiems nepriklausomai nuo jų etninės kilmės, religijos ar įsitikinimų, amžiaus, negalios ar lytinės orientacijos;
- > **direktyva dėl diskriminacijos uždraudimo darbo, švietimo, socialinės apsaugos, sporto bei naudojimosi prekėmis ir paslaugomis srityse**. Ji bus skirta vien tik diskriminacijai rasinės ar

¹ Commission, DG V (1999): "Discussion paper on the possible contents of the two legislative proposals to implement Article 13".

etninės kilmės pagrindu;

- > **veiksmų programa**, skirta bendradarbiavimui su valstybėmis narėmis ir pilietine visuomene stiprinti. Joje daugiausia dėmesio bus skiriama bendradarbiavimui ir kontaktų užmezgimui tarp institucijų ir organizacijų, kovojančių su diskriminacija visoje Europos Sąjungoje.²

Europos Parlamentas nuo seno remia kovai su diskriminacija skirtų ES lygmens įstatymų sugriežtinimo idėją, tačiau, ši institucija anksčiau dažniausiai apsiribodavo bendro pobūdžio pareiškimais ir tik visai neseniai pradėjo konkrečias diskusijas apie galimą tokio įstatymo sandarą. Aiškiausiai Parlamento vizija buvo išdėstyta jo 1998 metų gruodžio mėnesį priimtoje rezoliucijoje dėl Komisijos kovos su rasizmu veiksmų programos.

Joje buvo sakoma, jog Komisija, atsižvelgdama į fundamentaliai skirtingas diskriminacijos priežastis bei į diskriminacijos skirtingose gyvenimo sferose specifiką, pirmenybę turi teikti ne bendro pobūdžio nuostatomis, bet taisyklėms, kuriose būtų aiškiai kalbama apie konkrečias diskriminacijos formas.³ Pranešėjo ataskaitoje visa tai buvo suformuluota dar aiškiau. Jis kvietė parengti "konkrečioms sritims skirtas specifines direktyvas dėl diskriminacijos panaikinimo", nes tai galės "padėti Taryboje greičiau pasiekti susitarimą dėl konkrečių priemonių".⁴

Platesne prasme Darbo ir socialinių reikalų komiteto⁵ darbiniam dokumente buvo pasiūlyta sukurti kontrolės mechanizmą, kuris valstybes nares įpareigotų reguliariai teikti ataskaitas apie veiksmus, kurių buvo imamasi kovojant su visų 13 straipsnyje išvardintų formų diskriminacija. Toks mechanizmas užtikrintų pastovų dėmesį lygių

² Flynn, P. (1999): "Vienna – a new start for the fight against discrimination" in Europaforum Wien: *Article 13 – antidiscrimination: the way forward*, Vienna: Europaforum Wien, p. 62.

³ Para. 17, *Resolution on the communication from the Commission "An action plan against racism"* (COM (1998) 183), OJ [1999] C 98/491, adopted 18.12.98.

⁴ *European Parliament (1998): Report for the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs on the communication from the Commission "An action plan against racism" [Oostlander], EP Doc. A4-478/98, 3.12.98, para. 4.2.*

⁵ *European Parliament, Committee on Employment and Social Affairs (1999): "Working document: A Framework for Action on Non-Discrimination at EU Level Based on Article 13 of the Amsterdam Treaty", 25 March 1999, PE 229.570/fin.*

galimybių užtikrinimui, keitimuisi patirtimi bei geriausių metodų atrinkimui nacionaliniame lygmenyje. Be šio įsipareigojimo teikti ataskaitas, darbiniam dokumente taip pat buvo pabrėžiama būtinybė priimti papildomus ES lygio įstatymus. Jame, be kita ko, buvo siūloma parengti "horizontalias ir specifinėms visuomenės grupėms pritaikytas priemones, kurios nediskriminavimo principus įtvirtintų visose ES politikos srityse ir programose; tarp tokių priemonių turėtų būti bendro pobūdžio horizontalioji pagrindų direktyva ir veiksmy planai, skirti konkrečioms, 13 straipsnyje išvardintų visuomenės grupių patiriamoms problemoms spręsti".

VIENAS BENDRAS ĮSTATYMAS AR KELI ATSKIRI DISKRIMINACIJOS UŽDRAUDIMO ĮSTATYMAI?

Buvo labai netikėta tai, jog tiek Parlamentas, tiek Komisija pritarė idėjai rengti skirtingus diskriminacijos panaikinimo įstatymus. Tai reiškia, jog kurios nors formos diskriminaciją, pavyzdžiui dėl rasinės arba etninės kilmės, draudžiančios direktyvos bus derinamos su tam tikrose gyvenimo sferose, pavyzdžiui užimtumo srityje, galiojančiomis direktyvomis. Pirmojo tipo direktyvos kartais yra vadinamos "vertikaliosiomis", antrojo – "horizontaliosiomis".

13 straipsnis yra pagrindinio lygybės principo išraiška, todėl buvo galima tikėtis, kad Komisija ieškos vieno bendro arba koordinuoto sprendimo, kuris padėtų kovoti su visomis straipsnyje paminėtomis diskriminacijos formomis ne vien tik užimtumo, bet ir visose kitose srityse. Tokiu būdu būtų išvengta lygybės principo sumenkinimo, įteisinant skirtingus apsaugos lygius ir tokiu būdu skatinant hierarchiją kovos su diskriminacija srityje.

Šis vertikalusis metodas, pagal kurį kiekvienai diskriminacijos formai būtų parengtas atskiras, visose gyvenimo srityse (išskyrus užimtumą) galiojantis įstatymas, remiasi nuostata, jog Ministrų Taryboje būtų lengviau pasiekti vieningos nuomonės dėl rasizmą šiose srityse draudžiančios direktyvos. Todėl būtų tikslinga pradžioje priimti šį dokumentą, o vėliau palengva rengti ir kitus vis naujas diskriminacijos formas (tokias kaip diskriminaciją dėl lytinės orientacijos) draudžiančius dokumentus. Pagrindinis šio požiūrio trūkumas yra tas,

jog esminį principą įgyvenančius įstatymus sąlygos nuolat besikeičiančios politinės srovės, o ne pats lygiateisiškumo principas. Gali atsitikti ir taip, kad Tarybai nebus daromas pakankamas spaudimas tartis dėl tolesnių diskriminacijos uždraudimo įstatymų, ypač turint galvoje tai, jog Komisijos parengtas paketas nenumato jokių tolesnių 13 straipsnio įgyvendinimui skirtų veiksmų.

Tačiau visą šį sudėtingą diskriminacijos klausimą efektyviau išspręstų "horizontalios" priemonės, kurios būtų susijusios su konkrečiais klausimais, tokiais kaip darbas, mokslas ir t.t., ir būtų taikomos visoms 13 straipsnyje išvardintoms diskriminacijos formoms. Galbūt pavyzdžiu galėtų tapti Airijos parlamentui pateiktas svarstyti įstatymo projektas. 1999 metais parengtas įstatymo dėl vienodo statuso projektas apima, be kitų sričių, naudojimosi prekėmis ir paslaugomis, apsirūpinimo gyvenamuoju plotu ir mokymosi sritis, bei draudžia devynių formų diskriminaciją lyties, vedybinės padėties, šeimyninės padėties, lytinės orientacijos, religinių įsitikinimų, amžiaus, negalios, rasės arba priklausomybės klajoklių bendruomenei pagrindu.⁶ Reikėtų paminėti ir Nyderlandų patirtį, kur 1994 metais buvo priimtas Lygių galimybių įstatymas, draudžiantis diskriminaciją įdarbinimo ir naudojimosi prekėmis bei paslaugomis srityse. Jame yra išvardintos aštuonios draudžiamos diskriminacijos rūšys: diskriminacija dėl požiūrio į religiją, įsitikinimų, politinių nuostatų, rasės, lyties, heteroseksualinės ar homoseksualinės orientacijos ir civilinės padėties.

Likusioje šio skyriaus dalyje bus aptariamoms įvairios ES politikos sritys bei veiksmai, kurių ES gali imtis tam, kad padėtų kovoti su įvairiausiomis diskriminacijos formomis. Jos bus skirstomos į dvi dalis:

1. *diskriminacija darbe*
2. *diskriminacija su užimtumu nesusijusiose srityse.*

⁶ Pačią naujausią informaciją apie įstatymo projektą galite rasti Internete: <http://www.irlgov.ie>

1. DISKRIMINACIJA DARBE

Europos Sąjunga turi daug patirties kovodama su diskriminacija darbe. Dabartiniai ES įstatymai draudžia dviejų formų diskriminaciją: diskriminaciją dėl lyties ir dėl ES pilietybės.

Kalbant apie **diskriminaciją dėl lyties**, EB sutarties 141 straipsnis reikalauja, "kad būtų taikomas principas "už vienodą ar vienodos vertės darbą vienos ir kitos lyties darbuotojams mokėti vienodą užmokestį". Be to, 1976 metais priimta lygių galimybių direktyva numato, kad "darbe negali būti jokios diskriminacijos lyties pagrindu".⁷ Po 1996 metais Teisingumo teismo priimto sprendimo, šios taisyklės buvo pradėtos taikyti ir transseksualų diskriminacijai.⁸

ES įstatymai taip pat draudžia kitų **ES piliečių** diskriminaciją. EB sutarties 39 straipsnyje sakoma, kad yra "panaikinama bet kuri valstybių narių darbuotojų diskriminacija pilietybės pagrindu užimtumo, darbo užmokesčio ir kitų darbo sąlygų atžvilgiu."

Praktinė šių įstatymų nauda yra tokia, kad jie leidžia asmenims, manantiems, jog yra patyrę neteisėtą diskriminaciją, kreiptis į teismus ir prisiteisti kompensacijas. Teisingumo Teismas nustatė, jog šios dvi nuostatos dėl diskriminacijos lyties pagrindu ir dėl diskriminacijos ES pilietybės pagrindu **galioja tiesiogiai**,⁹ todėl individualūs asmenys gali priversti savo šalies vyriausybę įgyvendinti diskriminaciją draudžiančius reikalavimus, jei jie nebuvo įtraukti į tos šalies įstatymus, arba buvo įtraukti neteisingai. Todėl ES diskriminaciją draudžiantis įstatymas yra galingas ginklas, kuriuo remdamiesi asmenys gali reikalauti, kad būtų pakeistos jų šalių nacionalinės teisės diskriminacinės ar netobulos nuostatos. 13 straipsnis suteikė nuostabią galimybę šiuos įstatymus pritaikyti kovai su žymiai įvairesnėmis diskriminacijos formomis, tarp jų ir su diskriminacija lytinės orientacijos pagrindu.

⁷ Article 2(1), Council Directive on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion and working conditions; 76/207/EEC, 9.2.76 (OJ [1976] L 39).9.2.76 (OJ [1976] L 39).

⁸ C-13/94, P. v. S. and Cornwall County Council [1996] ECR I-2143.

⁹ Pavyzdžiui, C-167/73, Commission v. France [1974] ECR 359; C-43/75, Defrenne v. SABENA [1976] ECR 455; C-152/84, Marshall v. Southampton and South West Hampshire Health Authority [1986] ECR 723.

Toms visuomenės grupėms, kurių ES teisė šiuo metu dar negina nuo diskriminacijos, yra svarbūs du su užimtumo sfera susiję tikslai:

- > pasiekti tokį pat teisinės apsaugos lygį, koks šiuo metu yra numatytas dėl diskriminacijos lyties ar ES pilietybės pagrindu;
- > perimti patirtį, kuri buvo sukaupta, taikant įstatymą dėl diskriminacijos lyties pagrindu, ir užtikrinti, kad teisinė struktūra veiktų efektyviai ir būtų prieinama nuo diskriminacijos nukentėjusiems asmenims.

Kaip jau buvo minėta, šiuo metu Komisija planuoja parengti horizontaliąją direktyvą dėl diskriminacijos darbe. Ji draustų visų 13 straipsnyje nurodytų formų diskriminaciją, išskyrus diskriminaciją dėl lyties, kurią jau draudžia galiojantys ES įstatymai. Diskriminacija bus panaikinta priėmimo į darbą, profesinio lavinimo, darbo sąlygų, atleidimo iš darbo, darbo užmokesčio ir narystės profesinių sąjungų organizacijose srityse.¹⁰

Viktimizacija, (skundą padavusio arba su skundu dėl diskriminacijos susijusiame teisiniame procese dalyvaujančio asmens persekiojimas), turi būti uždrausta. Komisija taip pat pareiškė apie savo pasiryžimą išplėsti šiuo metu galiojančias nuostatas dėl įrodinėjimo pareigos diskriminacijos dėl lyties bylose taip, kad jos apimtų ir kitas diskriminacijos formas. Jos yra išdėstytos direktyvoje 97/80/EC¹¹ ir numato, jog nustačius tiesioginę arba netiesioginę diskriminaciją liudijančius faktus, įrodinėjimo pareiga gali būti perkeliama darbdaviui.

Svarstant šį pasiūlymą, yra labai svarbu, kad nuostatos būtų suformuluotos labai tiksliai ir kartu išsamiai, nes tik tokiu būdu bus galima išvengti su jų įgyvendinimu susijusių problemų. Norint užtikrinti, kad diskriminacijos dėl lytinės orientacijos problema būtų sprendžiama efektyviai, turi būti atidžiai išnagrinėti trys klausimai:

¹⁰ Žiūr. aukščiau, 1 pastaboje, nurodytą DG V diskusijų dokumentą.

¹¹ Council Directive 97/80/EC on the burden of proof in cases of discrimination based on sex, OJ [1998] L 14/6.

- > seksualinis priekabiavimas
- > tos pačios lyties partnerysčių įteisinimas
- > išimty, kai diskriminacijos uždraudimas negalioja.

A. SEKSUALINIS PRIEKABIAVIMAS

Apie lesbiečių ir gėjų patirtį darbe yra sukaupta labai nedaug statistinių duomenų. Tačiau tie keli tyrimai, kurie buvo atlikti, iš esmės patvirtina, jog šioje srityje seksualinis priekabiavimas yra viena iš labiausiai paplitusių diskriminacijos formų.

1997 metais Švedijoje 27 procentai iš 650 į anketos klausimus atsakiusių lesbiečių, gėjų ir biseksualų prisipažino, kad darbovietėje yra patyrę seksualinį priekabiavimą. Reikia pažymėti, jog didžiausia problema yra bendradarbių seksualinis priekabiavimas.¹²

1993 metais Jungtinėje Karalystėje buvo atlikta apklausa, kurioje dalyvavo 1873 respondentai. 48 procentai teigė, jog savo darbovietėse yra patyrę su jų lytine orientacija susijusį seksualinį priekabiavimą.¹³

Todėl tai, jog seksualinis priekabiavimas tapo viena iš tų sričių, kur ES jau pripažino gėjų ir lesbiečių patiriamas problemas, teikia daug vilčių. Komisijos 1991 metais priimtose Elgesio taisyklėse dėl seksualinio priekabiavimo sakoma:

“...lesbietėms ir rasinių mažumų atstovėms tenkanti rizika yra neproporcingai didelė. Gėjai ir jauni vyrai taip pat dažnai tampa seksualinio priekabiavimo objektu. Nėra jokios abejonės, kad priekabiavimas lytinės orientacijos pagrindu pažeidžia jų patiriančių asmenų orumą, ir toks elgesys darbo vietoje yra visiškai netinkamas.”¹⁴

Tačiau Elgesio taisyklės nėra privalomas įstatymas. Todėl, nors jos ir gali būti laikomos svariu įrodymu, jog seksualinis priekabiavimas prie

¹² Skolander, B. (1998): “Sweden” in *ILGA-Europe: “Equality for Lesbians and Gay Men: A relevant issue in the civil and social dialogue”*, Brussels: ILGA-Europe, p. 87.

¹³ Palmer, A. (1993): “Less equal than others – a survey of lesbians and gay men at work”, London: Stonewall, p. 10.

¹⁴ Introduction, Para. 5, *Commission Recommendation on the dignity of women and men at work, adopted 27 November 1991, OJ [1992] L 49/1.*

moterų prieštarauja lygių galimybių direktyvai, tai nėra tokia veiksminga teisinė priemonė priekabiavimo lytinės orientacijos pagrindu atvejais.¹⁵

Nepaisant to, taisyklės yra geras pagrindas reikalauti, kad į bet kurią naują diskriminacijos panaikinimo direktyvą būtų įtraukta aiški visų tipų priekabiavimą draudžianti nuostata. Priekabiavimo motyvai gali būti įvairūs. Kaip matyti iš aukščiau pateiktos citatos, taisyklės pripažįsta, jog egzistuoja ryšys tarp priekabiavimo ir rasinių mažumų. Jei pabandytume įsigilinti, tarkim, į neįgalios lesbietės situaciją, būtų sunku nustatyti, ar prie jos yra priekabiuojama dėl lyties, dėl seksualinės orientacijos, ar dėl negalios. Lygiai taip pat taisyklėse yra atkreipiamas dėmesys į tai, jog nuo priekabiavimo yra ypač neapsaugoti jauni vyrai ir gėjai. Norint, kad naujoji diskriminacijos panaikinimo direktyva būtų efektyvesnė ir labiau atitiktų konkrečias darbo vietose iškylančias situacijas, joje turi būti aiškiai nurodyta, jog priekabiavimas dėl kurios nors iš 13 straipsnyje nurodytų priežasčių yra laikomas neteisėta diskriminacija.

B. TOS PAČIOS LYTIES PARTNERYSČIŲ PRIPAŽINIMAS

Lesbiečių ir gėjų partnerių nepripažinimas yra viena iš pagrindinių priežasčių, dėl kurios jie kasdien patiria diskriminaciją. Įdarbinimo sferoje tai gali reikšti nemažą diskriminaciją užmokesčio prasme. Pavyzdžiui, tos pačios lyties partneriai nėra pripažįstami kai yra svarstomi su teisėmis į pensijas bei sveikatos draudimą susiję klausimai. Bylos *Grant prieš South West Trains*¹⁶ atveju diskriminacija buvo susijusi su geležinkelio bendrovės darbuotojų partneriams teikiama lengvatiniiais bilietais. Bendrovė pripažino tiek vedusias, tiek nevedusias poras, jei tai buvo skirtingų lyčių poros. Lesbiečių ir gėjų poroms tai nebuvo vien tik simbolinis įžeidimas, dėl to jos taip pat prarasdavo lengvatas, ir šios bylos nagrinėjimo metu buvo paskaičiuota, kad nuostoliai sudarė vidutiniškai 1000 Didžiosios Britanijos svarų sterlingų per metus.

Po 1998 metais atliktos ES vidaus darbuotojų taisyklių reformos šis klausimas tapo ypač aktualus. Naujoje taisyklėse yra sakoma, kad:

¹⁵ Dėl to buvo bylinejamasi JK: *Smith v. Gardner Merchant Ltd.* [1996] IRLR 342 HC, [1998] 3 All ER 852 CA.

¹⁶ C-249/96, [1998] ECR I-621.

Šis Personalo reglamentas pareigūnams suteikia teisę, nepriklausomai nuo jų rasės, politinių, filosofinių ar religinių įsitikinimų, lyties ar lytinės orientacijos, *nepažeidžiant nuostatų, numatančių reikalavimus dėl šeimyninės padėties, į lygias galimybes.*¹⁷

Ši straipsnio baigiamoji nuostata panaikina daugelį praktinių lesbietėms ir gėjams naudingų diskriminacijos uždraudimo teisės privalumų. Todėl, nors ES darbuotojo/darbuotojos atleidimas iš darbo dėl jo ar jos lytinės orientacijos būtų suprantamas kaip personalo reglamento pažeidimas, ES institucijoms iki šiol yra leidžiama lesbiečių ir gėjų partneriams netaikyti vienodų galimybių principo. Be to, 1999 metų sausio mėnesį ES Pirmosios instancijos teismas ES institucijų taikomą nevedusių porų nepripažinimo praktiką pripažino teisėta netgi tais atvejais, kai tai yra susiję su gėjų partnerystėmis, kurioms jų šalyse galiojantys įstatymai suteikia tokį pat statusą kaip ir įregistruotoms santuokoms.¹⁸ Dėl šio teismo sprendimo šiuo metu yra pateiktas apeliacinis skundas Teisingumo teismui.

Šis klausimas greičiausiai sukels daug diskusijų ruošiant direktyvos dėl diskriminacijos panaikinimo projektą. Šiuo metu tik nedaugelis valstybių narių (Danija, Švedija, Nyderlandai) tos pačios lyties partnerystėms yra suteikę pilną teisinį pripažinimą. Tačiau yra taip pat nemažai valstybių, kurios svarsto galimybę savo nacionaliniuose įstatymuose šioms partnerystėms numatyti didesnę pripažinimą. Todėl būtina sekti nacionalinės teisės ir praktikos *tendencijas*, bei daug dėmesio skirti tam, kad naujieji įstatymai šį klausimą kuo efektyviau spręstų.

¹⁷ Article 1a, Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) No. 781/98 of 7 April 1998 amending the Staff Regulations of Officials and Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities in respect of equal treatment, OJ [1998] L 113/4, 15.4.98. Paryškinta autoriaus.

¹⁸ T-264/97, D. v. Council, judgment of the Court of First Instance, 28 January 1999. Appeal reference: C-122/99P.

C. IŠIMTYS, NUMATYTOS DISKRIMINACIJOS PANAIKINIMO ĮSTATYMUOSE

Paskutinis klausimas, kurį dar reikia apžvelgti, yra diskriminacijos panaikinimo įstatymuose numatytos išimtys. Išimtys yra įprastas daugelio diskriminacijos panaikinimo įstatymų reiškinys. Dažnai jos yra skirtos pačių asmenų, galinčių tapti diskriminacijos aukomis, labui. Pavyzdžiui, lygių galimybių direktyvoje išimtis buvo numatyta tam, kad būtų sudarytos sąlygos imtis tam tikrų pozityvių veiksmų.¹⁹

Kitais atvejais išimtys yra susijusios su tam tikromis sritimis, kuriose, įstatymų leidėjų nuomone, įstatyminis nediskriminavimo reikalavimas būtų nereikalingas ir netinkamas. Kai kalbama apie lytinę orientaciją, ruošiant diskriminaciją draudžiančius įstatymus nuolatos daug diskusijų sukeldavo religinių organizacijų prerogatyvos. Todėl tokiems darbdaviams yra numatytos išimtys dabartiniuose Airijos, Nyderlandų, Danijos ir Švedijos įstatymuose.

Pavyzdžiui, Airijoje, 1998 metais priimto Lygiateisiškumo darbe akto 37 skirsnis numato, jog yra leistina:

religiniams tikslams tarnaujančių religinių, švietimo ir medicinos institucijų vykdoma diskriminacija, kai palankesnės sąlygos yra sudaromos darbuotojui, arba būsimam darbuotojui, ir kai tai yra pateisinama noru išsaugoti institucijos religinę dvasią, arba būtinybe imtis veiksmų prieš kurį nors šią dvasią menkinantį darbuotoją.²⁰

Danijoje 1996 metais priimto įstatymo dėl diskriminacijos darbo rinkoje panaikinimo 6 skyriaus 1 dalyje yra numatyta, kad diskriminaciją draudžiančios nuostatos:

¹⁹ 2 straipsnio 4 dalyje yra sakoma: „ši direktyva neturi pažeisti priemonių, skirtų lygioms vyrų ir moterų galimybėms skatinti, ypač pašalinant šiuo metu egzistuojančią nelygybę, kuri daro įtaką moterų galimybėms (...)”.

²⁰ Rose, K. (1998): „Ireland” in ILGA-Europe, žr. 12 pastabą aukščiau, p. 61.

neturi būti taikomos darbdaviui, kurio įmonės tikslas yra konkrečių politinių arba religinių įsitikinimų populiarinimas, išskyrus atvejus, kai tai prieštarauja Europos Sąjungos įstatymui.²¹

Tokios išimtys, jei į jas pažvelgtume už lesbiečių ir gėjų teises kovojančių organizacijų akimis, yra nepriimtinos. Jos kelia visiškai pagrįstą susirūpinimą, kad gėjų ir lesbiečių mokytojų diskriminacija ir toliau bus tęsiama būtent ten, kur teisių apsauga yra labiausiai reikalinga.

Tačiau nė viena iš aukščiau paminėtų valstybių narių nenorėtų, kad ES įstatymai panaikintų jos nacionaliniuose įstatymuose numatytas nuostatas. Be abejo, nors prioritetą reikia teikti tam, kad diskriminacijos panaikinimo įstatymuose tokių išimčių išvis nebūtų, blogiausiu atveju reikia pasistengti nors užtikrinti, kad tokios išimtys būtų griežtai apribotos. Jei Danijoje religinių organizacijų vadovams šis įstatymas išvis nėra taikomas, Airijoje ir Nyderlanduose jis yra privalomas, tačiau yra numatyta galimybė diskriminaciją pateisinti savo religinės dvasios išsaugojimu. Ši religinei institucijai uždedama prievolė reiškia, kad bent jau kraštutiniai diskriminacijos atvejai teismams nebus priimtini.

Atrodo, kad diskriminaciją draudžiančios ES direktyvos nuostatos yra gana pozityvios. Tiek ankstesnės sudėties Komisija, tiek ankstesnis Europos Parlamentas viešai pareiškė apie savo pasiryžimą remti tokius įstatymus. Nors dar anksti spręsti, kokia bus jų įpėdinių pozicija, atrodo, kad horizontalioji diskriminacijos darbe panaikinimo direktyva ir toliau susilauks plačios paramos. Todėl nevyriausybinės gėjų ir lesbiečių organizacijos turi daugiau galvoti apie tai, ko jos konkrečiai norėtų iš šio naujojo įstatymo, ir kaip šiuos reikalavimus būtų galima suderinti su kitų nevyriausybinių organizacijų tikslais. Čia trumpai aptarti trys pagrindiniai klausimai, bet nėra abejonių, kad be šių klausimų lieka dar daug kitų neaptartų klausimų, kaip diskriminaciją patyrusiems asmenims pagalbą teikiančių institucijų,

²¹ *Lov om forbud mod forskelsbehandling på ar-bejdsmarkedet m. v.; Law no. 459 of 12 June 1996, Lovtidende, pp. 2526-2527. Didelis ačiū Kimui Jensenui iš Danijos nacionalinės gėjų ir lesbiečių asociacijos už tai, kad man parūpino šio įstatymo vertimą į anglų kalbą.*

pavyzdžiui, ombudsmenų ir lygiateisiškumo agentūrų, kūrimas. ES dar nepriėmė tvirtų įsipareigojimų kovoti su diskriminacija dėl lytinės orientacijos su užimtumu nesusijusiose srityse. Tačiau 13 straipsnio dėka atsirado daug naujų galimybių ir dabar mes būtent jas ir aptarsime.

2. DISKRIMINACIJA SU UŽIMTUMU NESUSIJUSIOSE SRITYSE

Kalbant apie diskriminacijos darbo vietose panaikinimą, jokių abejonių nekelia tai, jog ES turi visą teisinę galią priimti valstybėms narėms privalomus įstatymus. Šiuo atveju lieka neaišku tik tai, ar ES nuspręš šiomis galiomis pasinaudoti ir, jei taip, - tai koku būdu. Visiškai kitaip yra su ES galiomis kitose sferose, kur jos nėra tokios akivaizdžios. Iš esmės jas galima suskirstyti į tris lygmenis:

1. sritis, kur ES gali priimti visoms valstybėms narėms privalomus diskriminacijos panaikinimo įstatymus;
2. sritis, kur ES veikimo laisvė suvaržyta; ji gali skatinti vienodas galimybes, tačiau valstybių narių negali priversti, kad šios tokias sąlygas įtrauktų į savo įstatymus;
3. sritis, kurios nėra priskirtos ES kompetencijai.

Diskriminacija yra galima pačiose įvairiausiose srityse, tačiau šiame skyriuje daugiausia dėmesio bus skiriama keturioms iš jų: galimybei įsigyti prekes ir naudotis paslaugomis; švietimui; sveikatos apsaugai ir apsirūpinimui būstu.

A. GALIMYBĖ ĮSIGYTI PREKES IR NAUDOTIS PASLAUGOMIS

Diskriminacijos panaikinimo įstatymuose dažnai yra kalbama apie galimybę įsigyti prekes ir naudotis paslaugomis. Pavyzdžiui, apie teisę susirinkimams nuomotis savivaldybei priklausančias patalpas, patekti į barą, arba apsistoti viešbutyje. Galima gana pagrįstai įrodinėti, jog pagal 13 straipsnio nuostatas visa tai turi būti priskirta ES kompetencijai.

Visų pirma, galimybė įsigyti prekes ir naudotis paslaugomis labai aiškiai priklauso Sąjungos kompetencijai kai yra kalbama apie prekių įsigijimą ar naudojimąsi paslaugomis tarpvalstybiniame kontekste. Kuriant Sąjungą vienu iš pagrindinių principų buvo kliūčių laisvam prekių, paslaugų, kapitalo ir asmenų judėjimui panaikinimas. EB sutarties 49-55 straipsniuose yra numatyta teisė laisvai judėti teikiant ar naudojantis paslaugomis. Pagal šią sutartį „paslaugos“ - tai tokios paslaugos, kurios paprastai yra teikiamos už užmokestį ir nėra reglamentuojamos nuostatų dėl laisvo prekių, kapitalo ir asmenų judėjimo“ (50 straipsnis). Čia yra svarbu paaikškinti, kad EB sutartyje numatytas reikalavimas, jog paslaugos turi būti teikiamos už mokestį, yra netaikomas nekomercinio pobūdžio²², ypač visuomeniniame sektoriuje teikiamoms, paslaugoms, pavyzdžiui, viešajai sveikatos apsaugai ir valstybiniam švietimui.²³ Antra vertus, reikia pažymėti, kad nacionaliniuose įstatymuose, reglamentuojančiuose diskriminacijos panaikinimą, sveikatos apsauga ir aprūpinimas gyvenamuoju plotu labai dažnai yra priskiriami prie teisės naudotis paslaugomis. Atrodo, kad Komisijai derėtų tą pačią struktūrą išlaikyti ir ES diskriminacijos panaikinimo teisėje.

Diskriminacija patenka į EB sutarties veikimo sferą tiek, kiek ji trukdo naudotis paslaugomis arba jas teikti. Šių nuostatų poveikio pavyzdį galime rasti viename Teisingumo teismo sprendime. Byloje *Komisija prieš Graikiją*²⁴ norintiems įsiregistruoti Graikijos laivybos registre taikomi apribojimai dėl pilietybės buvo pripažinti neteisėta diskriminacija dėl pilietybės. Šis sprendimas lygiai tokią pat galią turėjo ir nepramonei laivybai, nes Teismas nusprendė, jog ES darbuotojai emigrantai taip pat turi teisę naudotis „toje šalyje teikiamomis pramogomis“.

Be to, netgi tada, kai tai yra susiję tik su viena šalimi, ši sritis irgi priklauso ES kompetencijai. Pavyzdžiui, EB sutarties 153 straipsnio 1 dalyje yra numatytas tikslas „užtikrinti vartotojų aukšto lygio

²² Pavyzdžiui, studentų asociacijos teikiamos nemokamos konsultacijos apie nėštumo nutraukimo klinikas; C-159/90, *Society for the protection of the unborn child v. Grogan* [1991] ECR I-4685.

²³ Daugiau informacijos šia tema rasite: Craig, P. and de Búrca, G. (1999): „The evolution of EU law“, Oxford: OUP, pp. 769- 770

²⁴ C-62/96, [1997] ECR I-6725.

apsauga". 153 straipsnio antroje dalyje yra numatyta, kad "į vartotojų apsaugos reikalavimus atsižvelgiama nustatant bei įgyvendinant kitas Bendrijos politikos ir veiklos kryptis". Atrodytų, kad vartotojų apsauga nuo diskriminacijos naudojantis prekėmis ir paslaugomis visiškai atitiktų šiuos uždavinius.

Todėl naudojimas prekėmis ir paslaugomis jau patenka į EB sutarties galiojimo sritį. Esant tokiai situacijai, nėra sunku įsivaizduoti, kad 13 straipsnis galėtų būti pakankamu pagrindu diskriminaciją dėl lytinės orientacijos šioje srityje draudžiančiai direktyvai.

Šiuos argumentus dar sustiprina Komisijos pareikštas ketinimas naudoti prekėmis ir paslaugomis sritį įtraukti į direktyvą dėl rasinės diskriminacijos uždraudimo. Jei tokia direktyva būtų sėkmingai priimta, natūraliai iškiltų klausimas, kodėl panaši teisinė apsauga negalioja kitų 13 straipsnyje paminėtų diskriminacijos formų atžvilgiu.

B. ŠVIETIMAS

Visiškai kitokia padėtis yra švietimo srityje, kur ES teisinė kompetencija nėra tokia akivaizdi.

EB sutarties 149 straipsnio 2 dalyje kviečiama skatinti studentų ir dėstytojų judėjimą, *inter alia*, skatinant mokymo įstaigas pripažinti diplomus ir studijų trukmę bei plėtoti keitimąsi informacija ir patirtimi bendrais valstybių narių švietimo sistemų klausimais.

Tačiau, kalbant apie priemones, kuriomis ES gali naudotis siekdama šių tikslų, "suteikiamos kompetencijos ribos išaiškinamos be galo rūpestingai ir tuo pačiu duodama suprasti, kad Bendrijos vaidmuo yra vien tik patariamasis".²⁵ Iš tikrųjų, 149 straipsnio 4 dalyje nurodoma, kad ES gali imtis skatinamųjų priemonių, "išskyrus kokį nors valstybių narių įstatymų ir jų papildančiųjų aktų derinimą". Sunku tiksliai nustatyti, kokį poveikį šis apribojimas daro diskriminacijos panaikinimo priemonių apimčiai. Aiškinant siaurąją prasmę, tai gali būti suprantama tik kaip draudimas ES suvienodinti

²⁵ Dashwood, A. 191960: "The limits of European Community powers", *European Law Review*, Vol. 21, pp. 113-128, 122. Ypatinga padėka Gisellai Gori už jos pagalbą šioje srityje.

pagrindinę švietimo sistemos struktūrą. Dera prisiminti, kad ES teisėje jau yra įtvirtinta nuostata, draudžianti diskriminaciją dėl pilietybės²⁶, nors ši teisės norma negali būti tiesiogiai taikoma pagal 13 straipsnį. Turbūt labiausiai pabrąšinantį ženklas yra Komisijos sprendimas švietimą įtraukti į jos siūlomą direktyvą dėl rasinės diskriminacijos panaikinimo. Tai rodo, kad bent jau šiai institucijai 149 straipsnio 4 dalis nėra kliūtis imtis diskriminacijos uždraudimo priemonių.

Be abejo, dar yra neišnaudotų galimybių priimant domėjimąsi diskriminacijos problemomis skatinančias priemones. Pavyzdžiui, būtų galima parengti nediskriminacinių mokymo priemonių kūrimo projektus arba dalijimosi kovos su homofobija mokyklose patirtimi programas. Ypač svarbus yra Komisijos įsipareigojimas siūlyti, remiantis 13 straipsniu, veiksmų programas švietimo ir kitose panašiose srityse. Veiksmų programa dėl lytinės orientacijos, arba dėl diskriminacijos švietimo srityje gali pasitarnauti kaip pagrindas aukščiau paminėtų projektų finansavimui. Tai sukurtų geras sąlygas ruošiant dirvą ES direktyvai dėl visų formų diskriminacijos, įskaitant ir diskriminaciją lytinės orientacijos pagrindu, panaikinimo švietimo įstaigose.

C. SVEIKATOS APSAUGA

Situacija sveikatos apsaugos srityje yra gana panaši į tą, kuri susiklosčiusi švietimo sferoje. EB sutarties 152 straipsnis patikslina ES teisės „visuomenės sveikatos“ srityje:

1. Žmonių sveikatos aukšto lygio apsauga užtikrinama nustatant ir įgyvendinant visas Bendrijos politikos ir veiklos kryptis.

Bendrija, savo veikla papildydama valstybių narių politiką, siekia gerinti visuomenės sveikatą, užkirsti kelią žmonių negalavimams ir ligoms bei pašalinti pavojaus žmonių sveikatai šaltinius. Tokia veikla apima kovą su labiausiai sveikatą pakertančiomis ligomis, skatinant jų priežasčių, plitimo ir profilaktikos tyrimus, taip pat skleidžiant informaciją ir plėtojant švietimą sveikatos klausimais.

²⁶ C-293/83, *Gravier v. City of Liège* [1985] ECR 593; C-152/82, *Forcheri v. Belgian State and asbl Institut Supérieur de Sciences Humaines Appliquées – École Ouvrière Supérieure* [1983] ECR 2323.

Straipsnyje 152 (4) numatyta, kad Taryba ir Parlamentas šių tikslų siekia imdamiesi "skatinamųjų priemonių, skirtų saugoti bei gerinti žmonių sveikatingumą, išskyrus bet kokį valstybių narių įstatymų ir įstatymų lydimųjų aktų derinimą" [paryškinta autoriaus]. Tokiu būdu, kaip ir švietimo srityje, lengviausiai pasiekiamais atrodo skatinamieji projektai, tuo tarpu, kai valstybėms narėms privalomi diskriminaciją draudžiantys teisės aktai turės būti suformuluoti taip, kad valstybėms narėms irgi būtų suteikiama tam tikrą veiksmų laisvė. Turbūt yra reikšminga tai, kad priešingai nei švietimo sritis, sveikatos apsauga nėra tiesiogiai minima Komisijos siūlomoje direktyvoje dėl rasizmo.

Tačiau ligšiolinė ES sveikatos apsaugos politika nuteikia optimistiškiau. Kovos su AIDS programose yra nuolat pabrėžiama kovos su diskriminavimu svarba. Pavyzdžiui, Parlamento ir Tarybos sprendimas 647/96/EC nustatė veiksmų prieš AIDS ir kai kurias kitas užkrečiamas ligas sistemą (1996-2000).²⁷ D priede yra numatytas tikslas užtikrinti, kad ŽIV/AIDS sergantys asmenys gautų tokią paramą, kokia jiems yra reikalinga, ir nebūtų kokiu nors būdu diskriminuojami. Nors tokios programos negali tapti teisinėmis apsaugos nuo tokios diskriminacijos priemonėmis, jos gali nemažai prisidėti, skatinant domėjimąsi šiuo klausimu valstybių lygmenyje. Pats betarpiškiausias 13 straipsnio poveikis būtų tai, jog tokios programos galėtų būti geriau pritaikytos konkrečioms lesbiečių ir gėjų poreikiams sveikatos apsaugos srityje, o platesne prasme – šis straipsnis atkreiptų dėmesį į tai, jog atsirado būtinybė į sveikatos iniciatyvas integruoti lygių galimybių principą.

D. APRŪPINIMAS BŪSTU²⁸

Jei švietimas ir sveikatos apsauga gali būti laikomos ES kompetencijai iš dalies priklausančiomis sritimis, aprūpinimo būstu sferoje ES galios yra labai ribotos. Galimybė apsirūpinti būstu tiesiogiai nėra paminėta nei viename EB sutarties straipsnyje. Artimiausią prasmės atžvilgiu užuominą galime rasti 136 straipsnyje, kur yra sakoma, kad ES uždavinys yra siekti "geresnių gyvenimo ir darbo sąlygų" [paryškinta autoriaus]. Ją papildė 137 straipsnio 2 dalyje esanti užuomina apie kovą su "socialine atskirtimi"; blogos kokybės būstas ir benamystė

²⁷ OJ [1996] L 95/16, adopted 29 March 1996.

²⁸ Smulkiau ES kompetencija šioje srityje yra aptariama: Bell, M. (1999): "The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 6 (1), pp. 5-28.

yra susiejami su kova prieš socialinę atskirtį. Nepaisant to, 137 straipsnio 2 dalyje yra numatoma priimti tik keitimąsi informacija ir geriausia patirtimi skatinančias priemones, o ne įpareigojančius teisinius dokumentus.

ES galių šioje srityje ribotumą parodo ir tai, jog aprūpinimas būstu nėra įtrauktas į Komisijos siūlomas direktyvas dėl diskriminacijos panaikinimo. Parlamentas savo ruožtu yra pasiūlęs Komisijai parengti "Elgesio taisyklės dėl nediskriminavimo būsto rinkoje"²⁹, tačiau lieka neaišku, ar tokią priemonę būtų galima pagrįsti dabar galiojančiomis EB sutarties nuostatomis. Tačiau šis pasiūlymas mums primena apie tai, jog neįpareigojantys teisiniai dokumentai, tokie kaip elgesio taisyklės, irgi gali būti naudingi. Tarp kita ko, ši strategija galbūt pasitarnautų sveikatos apsaugos ir švietimo srityse.

ES ANTIDISKRIMINACINĖ TEISĖ IR LYTINĖ ORIENTACIJA - SANTRAUKA

Šiame skyriuje daugiausia dėmesio buvo skiriama Europos Sąjungos galimybėms įgyvendinti naujas diskriminaciją įvairiausiose gyvenimo srityse draudžiančias priemones. Kaip matėme, vienos srityse ES šių galių turi daugiau, kitose – mažiau. Darbo sferoje ES kompetencija yra įtvirtinta ir tai, jog ES ruošiasi uždrausti diskriminaciją darbe, jau niekam nebekelia abejonių. Dabar yra diskutuojama tik dėl tokio uždraudimo formų. Kitose srityse atsakomybė iš dalies priklauso ES, iš dalies - valstybių vyriausybėms. Todėl tam tikrais atvejais ES gali nuspręsti priimti privalomus teisinius aktus, o kai kada – daugiau sprendimo laisvės palikti valstybėms narėms. Nėra jokios abejonės, jog dar praeis kažkiek laiko kol ES lygmenyje bus sukurta išsami diskriminaciją naikinančių įstatymų bazė, todėl neprivalomi dokumentai, tokie kaip elgesio taisyklės arba rekomendacijos, gali būti naudingi kaip priemonės, padedančios įtvirtinti privalomas normas. Svarbu nesumenkinti to vaidmens, kurį šalia teisiųjų iniciatyvų gali suvaidinti ES priimti veiksmų planai. Keitimosi patirtimi programos ir kiti panašūs projektai gali tapti be galo svarbiu įrankiu, kuriuo bus galima "sukryžminti" įvairių valstybių narių įstatymus, o

²⁹ Para. 25, žiūr. 3 pastabą aukščiau

tai, tikėkimės, leis pagerinti bendrą apsaugos nuo diskriminacijos situaciją. Didžiulė 13 straipsnio nauda yra ta, jog jame išaiškinama pamatinė Europos Sąjungos pareiga dirbti diskriminacijos panaikinimo linkme ir sukuriamas lankstus pagrindas, kuris leidžia šio tikslo siekimui pasitelkti pačias įvairiausias priemones.

Svarbiausia yra tai, jog netgi tose srityse, kur pagrindinė atsakomybė tenka valstybėms narėms, bendrame politinės strategijos formavimo procese būtina atkreipti dėmesį į lytinę orientaciją ir apskritai į lygių galimybių užtikrinimą. Jei jau pačiuose pradinuose politikos formavimo proceso etapuose bus atsižvelgiama į lygių galimybių principą, bus galima išvengti netyčinės diskriminacijos ir jautriai atsižvelgti į įvairių bendruomenių poreikius. 13 straipsnyje yra skatinama prioritetą teikti lygybės klausimams ir (tai yra ypač svarbu) apie lytinę orientaciją kalbama kaip apie vieną iš su šiuo klausimu susijusių aspektų.

Markas Bellas

yra Anglijos Lesterio Universiteto teisės katedros dėstytojas. Anksčiau šis autorius yra paskelbęs savo mokslines studijas apie ES diskriminacijos panaikinimo įstatymą ir ES imigracijos ir prieglobsčio įstatymus.

Lygybės laisvo asmenų judėjimo srityje besiekiant

Kees Waaldijk

IŽANGA

Nėra abejonių, kad Europos Sąjungai suteikta kompetencija leidžia priimti teisiškai įpareigojančius įstatymus migracijos ar laisvo asmenų judėjimo srityje (EB sutarties 3 ir 14 straipsniai). Tai galioja ne tik darbuotojams iš ES šalių (39 ir 40 EB sutarties straipsniai), bet taip pat bet kuriam kitam "ES piliečiui" (17, 18 ir 43 EB sutarties straipsniai), taip pat trečiųjų šalių piliečiams. Būtent dėl to migracija yra ta sritis, kur bet kokia kovos su diskriminacija dėl lytinės orientacijos priemonė neabejotinai pateks į 13 straipsnio galiojimo sferą.

Kaip laisvas asmenų judėjimas yra vienas pagrindinių ES principų, taip ir laisvo asmenų judėjimo apribojimai yra vienas pagrindinių diskriminacijos dėl lytinės orientacijos elementų. Beveik visose ES šalyse yra priimtose ir galioja imigracijos taisyklės, kurios yra labiau palankios skirtingų lyčių (vedusiems) nei vienos lyties partneriams. Dažnai šios taisyklės tos pačios lyties partnerių išvis nepripažįsta.¹ Daugelyje nacionalinių imigracijos įstatymų taip pat yra įvairių diskriminacijos dėl lyties, tautinės kilmės, sveikatos ar amžiaus apraiškų, todėl migracija yra viena iš tų sričių, kurioje antidiskriminacinės priemonės (numatytos 13 straipsnyje) yra ypač reikalingos.

Tačiau 13 straipsnio pagrindu parengta privaloma teisinė priemonė, kuri ES valstybes įpareigojotų uždrausti diskriminaciją dėl lytinės orientacijos (ir t.t.) migracijos srityje, išspręstų tik dalį šios problemos. Gėjus ir lesbietes diskriminuojančias imigracijos taisykles yra priėmę ne tik valstybės narės, bet ir pati ES. Viename svarbiausių savo reglamentų, Tarybos reglamente dėl darbo judėjimo laisvės Bendrijos šalyse (1612/68 EEC), numatytos kai kurios imigracijos teisės yra

¹ žr. K. Waaldijk: "The Legal Situation in the Member States", K. Waaldijk and A. Clapham (eds.): *Homosexuality: A European Community Issue*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers 1993, pp. 71-130; taip pat žiūr. nuolat atnaujinamą *World Legal Survey ILGA* interneto svetainėje <http://www.ilga.org>

išskirtinė heteroseksualių sutuoktinių privilegija. Ši tos pačios lyties partnerius (ir skirtingų lyčių nevedusius partnerius) išskirianti nuostata nuo 1968 metų buvo atkartojama įvairiose EB taisyklėse dėl nevaržomo judėjimo.²

Todėl 13 straipsnis turi būti suprantamas ne tik kaip papildomas teisinis pagrindas, draudžiantis ES valstybėms taikyti diskriminacinius įstatymus, tačiau ir kaip įtikinamas kvietimas panaikinti arba pakeisti diskriminacines nuostatas pačios EB teisėje. Pastarojo tikslo turėtų būti siekiama išleidžiant naujus įstatymus, tačiau iš dalies šio rezultato galima pasiekti ir teismine atitinkamų reglamentų ir direktyvų interpretacija. 13 straipsnis turi būti suprantamas ir kaip pagrindinis principas, kuriuo remiantis turėtų būti ruošiamos naujajame 63 EB sutarties straipsnyje numatytos imigracinės politikos priemonės.

Homoseksualų diskriminacija migracijos sferoje gali pasireikšti įvairiomis formomis. Užsieniečių partnerių imigracijos taisyklėse galima aptikti mažiausiai keturias diskriminacijos formas. Daugiau imigracijos teisių gali būti suteikiama (arba jos yra suteikiamos lengviau):

1. vedusiems (skirtingų lyčių) sutuoktiniams nei nevedusiems partneriams – ši nuostata yra EB ir daugelio valstybių teisės normose; praktiškai tai reiškia netiesioginę diskriminaciją dėl lytinės orientacijos, dėl to kad tos pačios lyties partneriams kol kas dar nėra leidžiama tuoktis;
2. vedusiems skirtingos lyties sutuoktiniams nei registruotiems tos pačios lyties partneriams – taip yra tų šalių įstatymuose, kurios nepripažįsta užsienio partnerysčių registracijos; tokia diskriminacija galėtų būti vadinama tiesiogine diskriminacija dėl lytinės orientacijos, nes pagrindinis skirtumas tarp santuokos ir registruotos partnerystės yra tai, jog pastaroji yra prieinama tos pačios lyties poroms;
3. vedusiems skirtingos lyties sutuoktiniams nei tos pačios sutuoktiniams – ši tiesioginės diskriminacijos dėl lytinės orientacijos forma pradės egzistuoti tik tada, kai nors vienos šalies įstatymuose tos pačios lyties poroms bus leista sudaryti santuoką;

² Žr. šias direktyvas: 73/148, 75/34, 90/364, 90/365, 90/366, 93/96.

4. nevedusiems skirtingos lyties partneriams lyginant su nevedusiais tos pačios lyties partneriais – atrodo, kad ši tiesioginės diskriminacijos dėl lytinės orientacijos forma yra gana reta imigracijos srityje (nors gana dažnai pasitaiko darbo ir aprūpinimo būstu srityse).³

Atrodo, kad pirmojo tipo diskriminacijos paskelbimas už įstatymo ribų teisminiu keliu ar priimant naujus įstatymus bus didesnis perversmas, ir jo pasiekti bus sunkiau nei antrojo, trečiojo ar ketvirtojo diskriminacijos tipų uždraudimo. Šių paskutiniųjų trijų tipų diskriminacijos uždraudimas bus naudingas tik mažoms žmonių grupėms ir turės labai ribotą įtaką tik kai kurioms nacionalinėms ar europinėms imigraciją reguliuojančioms normoms. Tačiau tokie riboti pakeitimai gali paruošti dirvą visiškam heteroseksualių sutuoktinių ir nevedusių homoseksualių partnerių teisių suvienodinimui.

Tačiau yra ir daugelis kitų lesbiečių ir gėjų laisvą judėjimą Europos Sąjungoje varžančių kliūčių. Pavyzdžiui, homoseksualius santykius reguliuojantieji įstatymai yra griežtesni, tos pačios lyties partneriams nėra suteikiamas toks pat pripažinimas šeimos ir socialinio saugumo įstatymuose, jiems nėra prieinamas sveikatos draudimas ir pensijos. Visi šie apribojimai gali ženkliai varžyti gėjų ir lesbiečių galimybes bei sumažinti norą persikelti į kitą šalį. Kai kurias kliūtis galima bandyti pašalinti tiesiogiai remiantis aukščiau paminėtomis EB sutarties nuostatomis dėl laisvo asmens judėjimo. Tačiau čia nebus aptariamasi nei šis sudėtingas klausimas, nei tai, kiek 13 straipsnis gali pasitarnauti reikalaujant tokių nuostatų panaikinimo.

Likusioje šio skyriaus dalyje bus apžvelgiama Europos Sąjungos piliečių ir trečiųjų šalių piliečių padėtis pagal ES imigracijos įstatymus. Kalbant apie ES piliečius, daugiausia dėmesio bus skiriama vienoje kurioje nors ES valstybėje dirbantiems kitos ES valstybės piliečiams. Kadangi panašios normos yra taikomos kitų piliečių kategorijų (pavyzdžiui, studentų, pensininkų) judėjimui ES ribose, atskirai šios kategorijos nebus aptiriamos.

³ Tačiau ji nuo 1985 iki 1994 metų galiojo Jungtinėje Karalystėje.

1. ES PILIEČIAI: DARBUOTOJAI

A. TEISINIS TOS PAČIOS LYTIES PARTNERIŲ STATUSAS

Imigracines ES piliečių partnerių, besinaudojančių ES įstatymuose numatyta judėjimo laisve, teises visiškai reguliuoja ES teisė. Šie piliečiai turi teisę būti kartu su savo vedusiais partneriais. Darbuotojams ši teisė yra numatyta Tarybos reglamento dėl darbo judėjimo laisvės Bendrijos šalyse (1612/68 EEC) 10 straipsnyje:⁴

10 straipsnis

1. Asmenys, nepriklausomai nuo jų tautybės, turi teisę gyventi kartu su valstybės-narės piliečiu, kuris dirba kitos valstybės-narės teritorijoje, jeigu jie yra:

(a) jo sutuoktinis ir vaikai iki 21 metų arba tokie, kuriuos jam reikia išlaikyti;

(b) jo išlaikomi giminaičiai pagal kylančią tokio darbininko ir jo sutuoktinio genealogijos liniją.

2. Valstybės-narės turi stengtis priimti ir kitus 1 punkte nepamintus tokios šeimos narius, jeigu jie yra išlaikomi tokio darbininko arba gyvena jo namuose, kurie yra toje šalyje, iš kurios jis atvyko.

3. Dėl priešasčių, nurodytų 1 ir 2 punktuose, toks darbininkas savo šeimą turi aprūpinti tokiu būstu, kokiuose paprastai gyvena vietiniai darbininkai to rajono, kuriame jis yra įsidarbinęs; tačiau dėl šios nuostatos neturi būti diskriminacijos tarp vietinių darbininkų ir iš kitų valstybių-narių atvykusių darbininkų.

Reed atveju Teisingumo teismas nusprendė, kad reglamente 1612/68 naudojamas terminas "sutuoktinis" reiškia *tik* vieną iš santuokoje gyvenančių asmenų.⁵ Todėl atrodytų, kad su tos pačios lyties partneriu gyvenančiam darbuotojui šis reglamentas neduoda jokios naudos. Daugeliu atvejų lengviausias kelias būtų jiems abiems atskirai remtis judėjimo laisve. Tokiu būdu jie abu atskirai vienas nuo kito gautų teisę apsigyventi toje šalyje, pavyzdžiui, kaip darbuotojai,

⁴ Official Journal [1968] L 257/2.

⁵ C-59/85, Netherlands v. Ann Florence Reed [1986] ECR 1283, para. 15. Žodis "tik" kursyvu paryškintas autoriaus.

savarankiškai dirbantys asmenys, studentai arba pensininkai. Tačiau kartais gali atsitikti taip, kad tokio darbuotojo partneris negalės gauti darbo, neturės reikiamų įgūdžių, lėšų ir/arba priklausys tam tikrai amžiaus grupei, arba jis nebus ES pilietis ir jie negalės disponuoti šia teise. Todėl kyla klausimas: ar pagal reglamento 1612/68 nuostatas⁶ tos pačios lyties partneris kaip nors gali būti laikomas „jo sutuoktiniu“?

Jeigu Reed byloje priimtas sprendimas dar galioja, tos pačios lyties partneriams lieka vienintelė išeitis – susituokti. Gali būti, kad gana greitai tai bus įmanoma, jei tarkim Havajų ar Vermonto Aukščiausiasis teismas nuspręstų, kad tos pačios lyties santuokos yra leistinos. Be to, labai gali būti, kad dar iki 2000 metų pabaigos Olandijos parlamentas priims įstatymo projektą, kuris suteiks teisę tuoktis tos pačios lyties poroms⁷. Žinoma, Teisingumo teismas gali ignoruoti naujausius poslinkius Šiaurės Amerikos regione ir žodžio „sutuoktinis“ reikšmę susiaurinti palikdamas jam tik tradicinę santuokos tarp heteroseksualių asmenų reikšmę. Tačiau įstatymiškai ignoruoti Nyderlanduose įregistruotą tos pačios lyties santuoką Teismui bus gana sudėtinga, nes šeimos teisė neabejotinai priklauso valstybių-narių kompetencijos sričiai. Todėl reikia manyti, kad Teismas gerbs tokios santuokos teisėtumą. Tokiu atveju tos pačios lyties sutuoktinis reglamento 1612/68 prasme reikš „sutuoktinį“ ir trečiojo tipo diskriminacijos (žiūr. aukščiau) bus išvengta. Tokio rezultato būtų galima greičiau pasiekti į reglamentą įtraukus skirsnį dėl diskriminacijos panaikinimo.

Tačiau vien šitoks sąvokos „sutuoktinis“ prasmės išplėtimas nebus pakankama priemonė. Tam, kad būtų panaikinta antrojo tipo diskriminacija, ši sąvoka mažų mažiausiai turi apimti ir registruotuosius partnerius. Daugelį santuokos požymių turinti registruotoji partnerystė jau buvo įteisinta Danijoje, Švedijoje, Nyderlanduose ir už ES ribų – Norvegijoje, Islandijoje bei Grenlandijoje. Panašūs įstatymai yra ruošiami Prancūzijoje, Belgijoje, Suomijoje, Ispanijoje, Vokietijoje, Liuksemburge, Portugalijoje ir kai kuriose ES nepriklausančiose šalyse: Čekijos Respublikoje, Šveicarijoje ir Slovėnijoje. ES negali ignoruoti šių, daugelyje šalių vykstančių, tendencijų. Teisiniu požiūriu tarp santuokos ir registruotosios partnerystės yra daug panašumų, todėl Teisingumo teismui nebus sunku išplėsti sąvokos „sutuoktinis“ prasmę, į ją įtraukiant ir

⁶ Deja, vyriškos giminės įvardžiai ES teisinėse normose yra labai dažnai vartojami kalbant tiek apie vyrus, tiek apie moteris.

⁷ Įstatymo projektas Nr. 26672, Parlamentui buvo pristatytas 1999 m. liepos mėn. 8 d.; jo vertimą į anglų kalbą ir santrauką galite rasti 1999 m. rugpjūčio mėn. „Euro-Letter“; naujausia informacija apie šį ruošiamą įstatymą yra pateikiama Internete: www.coc.nllindex.html?file=marriage.

registruotuosius partnerius.⁸ Sprendimas, kurį Teismas priims byloje *D. ir Švedija prieš Tarybą*,⁹ parodys ar Teismas nori žengti tokį žingsnį. Nėra reikalo laukti precedentinės imigracinės bylos: 13 straipsnis yra svarus argumentas už tai, kad reglamentas 1612/68 būtų pakeistas ir registruotiesiems partneriams būtų suteiktos lygiai tokios pat teisės, kokias šiuo metu turi vedę heteroseksualūs partneriai.

Šiuo metu sąvoka "sutuoktinis" neapima nevedusių (ir neregistruotų) partnerių. Tai buvo pagrindinis *Reed* bylos rezultatas. Tačiau toje byloje nagrinėjamas atvejis buvo susijęs su skirtingų lyčių sugyventiniais, o ne su tos pačios lyties sugyventiniais, kurie galimybės susituokti neturi. Be to, šis sprendimas buvo priimtas 1986 metais, o nuo to laiko jau daug kas yra pasikeitę tiek socialinėje, tiek teisės sferoje.¹⁰ *Reed* byloje Teisingumo Teismo priimtame sprendime yra sakoma: "reglamentas 1612/68 yra pilnai įpareigojantis ir tiesiogiai galioja visose ES valstybėse. Taigi, Teismo pateikta šio reglamento nuostatos interpretacija galioja visose valstybėse-narėse, ir, formuluojant naujausiais socialinės sferos poslinkiais pagrįstą bet kokio teisinio termino interpretaciją, būtina atsižvelgti į visoje Bendrijos teritorijoje, o ne vien tik kurioje nors vienoje valstybėje-narėje, susiklosčiusią situaciją. "Toliau Teismas daro išvadą, kad "nėra jokių socialinio pagrindo, kuriuo būtų galima pateisinti šio termino traktavimą platesne prasme".¹¹ Turint omenyje vėliau įvykusius pokyčius daugelio ES valstybių teisėje, šie žodžiai suteikia šiokios tokios vilties, tačiau, atsižvelgiant į Teismo sprendimą *Grant* byloje (žr. 2 skyrių), dar nėra visiškos garantijos, kad Teismą pavyks įtikinti panaikinti *Reed* byloje priimtą sprendimą. Atrodo, kad norint užkirsti kelią pirmojo ir ketvirtojo tipų diskriminacijai, žymiai patikimesnis būdas būtų parengti reglamento 1612/68 įstatymines pataisas.

Reikalavimą įtraukti sugyventinius į reglamento 1612/68 galiojimo sferą galima būtų argumentuoti 10(2) straipsniu, kuris numato,

⁸ K. Waaldijk: "Free Movement of Same-Sex Partners", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 3/1996, pp. 271-285; and K. Waaldijk: "La libre circulation des partenaires de même sexe", in D. Borrillo (ed.): *Homosexualité et Droit*, Paris: Presses Universitaires de France 1998, pp. 210-230.

⁹ D. yra Tarybos darbuotojas ir reikalauja, kad jo registruotam partneriui būtų suteiktos darbuotojų sutuoktiniams numatytos lengvatos. Šiuo atveju Pirmosios instancijos teismas savo 1999 m. sausio mėn. 28 d. sprendimu (T-264/97) atsisakė (mano nuomone, neteisėtai) gerbti Švedijos šeimos įstatymą ES personalo įstatymo srityje.

¹⁰ Nuo to laiko buvo daug kartų siūloma sąvokos "sutuoktinis" aiškinimą praplėsti įtraukiant ir nevedusius/neregistruotus sugyventinius. Žr. taip pat: H. C. Taschner: "Free movement of students, retired persons and other European citizens", in H. G. Schermers et al. (eds.): *Free Movement of Persons in Europe*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers 1993, pp. 427-436; H. U. Jessurun d'Oliveira: "Lesbians and Gays and the Freedom of Movement of Persons", in K. Waaldijk and A. Clapham, 1 pastaba aukščiau, pp. 289-316.

¹¹ 1986 m. balandžio mėn. 17 d. sprendimo 12, 13 ir 15 paragrafai.

valstybės-narės "turi stengtis priimti ir kitus 1 punkte nepaminėtus tokios šeimos narius, jeigu jie yra išlaikomi darbininko arba gyvena jo namuose, kurie yra toje šalyje, iš kurios jis atvyko". Visa problema yra dviejuose žodžiuose. Žodis "stengtis" reiškia, kad tokie šeimos nariai tikros teisės imigruoti neturi ir valstybės-narėms tenka tik neapibrėžta pareiga stengtis padėti šeimoms vėl susijungti. Kitas žodis - "šeimos" - kelia abejonių, ar ši nuostata yra taikytina sugyventiniams, juo labiau, jei jie yra tos pačios lyties sugyventiniai. Buvo įrodinėjama, kad tos pačios lyties asmenys turi būti laikomi šeimos nariais.¹² Tai puikiausiai derintūsi ir su Europos Žmogaus Teisių Teismo palaipsniui plečiama Europos žmogaus teisių konvencijos 8 straipsnyje naudojamos sąvokos "šeimyninis gyvenimas" prasme.¹³ Iš 10 straipsnio 1 dalies formuluotės taip pat yra aišku, kad tuomet, kai antroje to paties straipsnio dalyje kalbama apie šeimą, turima galvoje platesnė šio žodžio samprata nei jau ir taip platus sutuoktinių, tėvų, vaikų, senelių ir anūkų ratas. Todėl šios nuostatos aiškinimas, jog ji apima ir bet kurios lyties sugyventinius, atitiktų EB sutarties 13 straipsnio principus. Atitinkama įstatyminė pataisa čia taip pat būtų geriausias lygiateisiškumo įtvirtinimo būdas. Tuo pat metu prievolė "stengtis" turi būti paversta pilnateise. Atrodo, kad papildomos sąlygos, kuriose kalbama apie darbuotojo išlaikomus arba jo namuose gyvenančius asmenis, yra daugiau nei pakankama garantija, jog šia teise nebus galima naudotis netinkamu būdu.

B. SIŪLOMI ĮSTATYMO PAKEITIMAI

Komisija pripažino, kad reglamentas 1612/68 (taip pat ir jo nuostatos dėl šeimos narių) turi būti papildytas. Tuo tikslu 1998 m. spalio mėn. 14 d. Tarybai ji pateikė pasiūlymą.¹⁴ Pasiūlymas remiasi EB sutarties 40 ir 251 straipsniais, ir jam priimti Taryboje užtektų kvalifikuotos balsų daugumos. Naujasis siūlomo 10 straipsnio pirmojo paragrafo tekstas yra toks:

¹² Žr. daugiau: M. Supperstone ir D. O'Dempsey: "Immigration: The Law and Practice", London: Longman 1994; A. Clapham and J. H. H. Weiler: "Lesbians and Gay Men in the European Community Legal Order", in K. Waaldijk and A. Clapham, above note 1, pp. 7-69;

N. Blake: "Family Life in Community Law: The Limits of Freedom and Dignity", in E. Guild (ed.): *The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of Persons in the European Union*, The Hague/Boston/London: Kluwer Law International 1999, pp. 7-17.

¹³ Žr. : ECHR judgment of 22 April 1997 in the case X, Y and Z v. the United Kingdom.

¹⁴ COM (1998) 394 final – 98/0229(COD), adopted by the Commission on 22 July 1998; Official Journal [1998] C 344/9.

1. Asmenys, nepriklausomai nuo jų tautybės, turi teisę gyventi kartu su valstybės- narės piliečiu, kuris dirba kitos valstybės- narės teritorijoje, jeigu jie yra:

(a) jo sutuoktinis arba bet kuris kitas asmuo, kuris pagal priimančios valstybės- narės įstatymus yra prilyginamas sutuoktiniui, bei jų vaikai;

(b) giminaičiai pagal kylančią tokio darbininko ir jo sutuoktinio genealogijos liniją;

(c) bet kuris kitas darbininko arba jo sutuoktinio šeimos narys, jeigu jis yra šio darbininko išlaikomas arba gyvena jo namuose, kurie yra toje valstybėje-narėje, iš kurios jis atvyko.

Komisija taip pat pasiūlė į reglamentą 1612/68 įtraukti naują straipsnį:

1a straipsnis

Taikant šį reglamentą, bet kokia diskriminacija dėl lyties, rasinės ar tautinės priklausomybės, religijos, įsitikinimų, negalios, amžiaus ar lytinės orientacijos turi būti draudžiama.

Priėmus siūlomas pataisas, bus žengti tam tikri žingsniai įteisinant ES darbuotojų tos pačios lyties partnerių lygias teises. Nors šis pasiūlymas tiesiogiai nesiremia 13 straipsniu, Komisija veikiausiai jį supranta kaip vieną iš šio straipsnio įgyvendinimo etapų. Tačiau pasiūlymas yra per daug neapibrėžtas, todėl negali garantuoti pilno diskriminacijos dėl lytinės orientacijos panaikinimo.

Dėl ketvirtojo tipo diskriminacijos 1a straipsnyje siūloma nediskriminavimo nuostata turėtų būti pakankama kliūtis, trukdanti kuriai nors valstybei-narei nevedusiems tos pačios lyties partneriams teikti mažiau teisių imigracijos srityje nei vedusiems priešingų lyčių partneriams. Iš sprendimo *Grant* byloje seka, jog Teisingumo teismas tokį skirstymą vadina diskriminacija dėl lytinės orientacijos. Siūlomas 1a straipsnis valstybėms-narėms leis aiškiai suprasti, jog laisvo dirbančiųjų ir jų partnerių judėjimo srityje yra draudžiama skirstyti asmenis šiuo pagrindu. Šis straipsnis turėtų būti taip pat pakankama priemonė trečiojo diskriminacijos tipo atveju, jei nevienodos teisės bus suteikiamos vedusiems tos pačios lyties sutuoktiniams ir priešingos lyties sutuoktiniams.

Tačiau, kalbant apie registruotų partnerių diskriminaciją vedusių sutuoktinių atžvilgiu (antrojo tipo diskriminacija), pasiūlymas nėra pakankamai konkretus. Žodžiai "bet kuris kitas asmuo, kuris pagal priimančios valstybės narės įstatymus yra prilyginamas sutuoktiniui" reiškia, kad vienos valstybės-narės registruotieji partneriai kitoje valstybėje gaus tas pačias teises kaip ir vedę sutuoktiniai tik tuo atveju, jei joje bus priimtas partnerystės įstatymas. Tai, be abejojimo, apribotų ES darbuotojų registruotųjų partnerių judėjimo laisvę, nes toks įstatymas kol kas yra priimtas tik keliose ES valstybėse. Šį apribojimą galima pašalinti įterpiant žodžius "arba tos valstybės narės, iš kurios jis atvyko", arba išbraukiant žodžius "pagal priimančios valstybės-narės įstatymus". Pirmasis bandymas tokiu būdu padaryti siūlomą pataisą 1999 m. gegužės mėn. 4 d. ES Parlamente buvo atmestas nedidele balsų persvara.¹⁵

Kalbant apie pirmojo tipo diskriminaciją (nevedusių sugyventinių diskriminacija vedusių sutuoktinių atžvilgiu), pasiūlymas nėra pakankamai konkretus. Jame ir toliau yra vartojamas žodis "šeima", kurį valstybinės valdžios įstaigos gali ir toliau interpretuoti kaip neapimančią nevedusių (tos pačios lyties) partnerių. Nėra garantijų, kad Teismas bus pasiruošęs žodį "šeima" interpretuoti sutinkamai su siūlomame 1a straipsnyje numatytais nediskriminavimo nuostatomis. Todėl turi būti įterptas punktas, kuriame būtų nurodyta, jog 10(1) straipsnyje esanti frazė "šeimoms narys" taip pat reiškia ir bet kurios lyties kartu gyvenantį partnerį.

Šio siūlomo teksto privalumas yra tas, jog tai kitiems šeimos nariams suteikia konkrečias teises, o ne vien tik įpareigoja valstybes nars "stengtis". Tačiau, 1999 m. gegužės mėn. 4 d. Parlamentas šį pasiūlymą gerokai sušvelnino, išbraukdamas žodžius "arba gyvena jo namuose, kurie yra toje valstybėje-narėje, iš kurios jis atvyko".¹⁶

¹⁵ Amendment 6 to the Hermange Report of the European Parliament: A4-0252/99.

¹⁶ Amendment 7 to the Hermange Report of the European Parliament: A4-0252/99.

2. TREČIŪJŲ ŠALIŲ PILIEČIAI

Kol kas dar nėra įpareigojančių ES teisinių normų, kurios reglamentuotų ne ES piliečių užsienio partnerių imigraciją. Tačiau naujasis 63(3) straipsnis numato, kad per penkerius metus nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo turės būti priimtos ES teisės normos, reglamentuojančios kelis imigracijos teisės aspektus, įskaitant ir šeimų susijungimą. Tokiu būdu imigracijos politika buvo perkelta iš taip vadinamo trečiojo ramsčio į pirmąjį ramstį, t.y. į Europos Bendrijų institucijų kompetenciją. Dabar tam tikras vaidmuo šioje srityje yra suteiktas tiek Parlamentui, tiek Teisingumo teismui.

Tokių teisinių normų projektų ruošimui įkvėpimo greičiausiai suteiks ir 1993 m. birželio mėn. 1 d. ES valstybių imigracijos ministrų priimta teisiškai neįpareigojanti rezoliucija "Dėl valstybių-narių šeimų susijungimo politikos harmonizavimo nacionalinėse teisės sistemose"¹⁷ ir Komisijos pasiūlymas "Dėl Konvencijos, reguliuojančios trečiųjų šalių piliečių priėmimą į Europos Sąjungos valstybes-nares normų", kuris Tarybai buvo pateiktas 1997 m. liepos mėn. 30 d.¹⁸

1993 metų rezoliucijoje yra septyniolika "principų, reglamentuojančių valstybių narių politiką šeimų susijungimo srityje". Šie principai nėra teisiškai privalomi, bet ministrai "susitarė užtikrinti, kad iki 1995 m. sausio mėn. 1 d. jų valstybių nacionalinė teisė bus priderinta prie šių principų" (penktasis preambulės paragrafas). Principai galioja tik "ne EB valstybių piliečių šeimų nariams, kurie teisėtai gyvena valstybės-narės teritorijoje, ir kurių statusas jiems leidžia tikėtis gauti pastovų arba ilgalaikį leidimą gyventi". Sutinkamai su 2 principu, valstybės narės greičiausiai suteiks leidimą "gyventojo sutuoktiniui (tai yra su juo/ją priimančioje valstybėje-narėje pripažintais santuokiniais ryšiais susijusiam asmeniui)" ir jų vaikams. Kai dėl kitų "šeimoms narių", valstybės-narės tik "pasilieka galimybę" leisti jiems įvažiuoti ir pasilikti, "jei yra nenuginčijamos priežastys, kurios pateisina tokių asmenų buvimą" (10 principas).

1997 metais pateiktas Komisijos pasiūlymas dėl konvencijos dar aiškiau atskiria nevedusius partnerius. Sutinkamai su 26(1) straipsniu, teisėtai gyvenančio trečiosios šalies piliečio "sutuoktinis" bus priimamas tik

¹⁷ SN 2828/1/93 WGI 1497 REV 1; pilną tekstą ir komentarus galite rasti: E. Guild: "The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union", The Hague/Boston/London: Kluwer Law International 1996.

¹⁸ COM(97) 387 final – 97/0227 (CNS), Official Journal [1997] C 337/9; komentary ieškokite: S. Peers: "Raising Minimum Standards, or Racing for the Bottom? The Commission's Proposed Migration Convention", in E. Guild, above note 12, pp. 149-166.

tuo atveju, jei "santuoka yra suderinama su pagrindiniais valstybės-narės teisės principais". Iš kitų šeimos narių, šeimos susijungimo teisės prašyti galės tik išlaikomi vaikai ir tėvai (26 straipsnio 3 dalis).

Akivaizdu, kad iki šiol, ruošiant ES teisinius tekstus dėl šeimų susijungimo, nebuvo atsižvelgiama į nediskriminavimo principą, kurį numato 13 straipsnis. Dabar 13 straipsnis gali vaidinti svarbų vaidmenį, užtikrinant, kad 63 EB sutarties straipsnio pagrindu priimamose EB imigracijos normose būtų numatytos tos pačios teisės ir trečiųjų šalių piliečių tiek vedusiems ar registruotiesiems, tiek nevedusiems skirtingos lyties, bei nevedusiems tos pačios lyties partneriams. Diskriminaciją dėl pilietybės draudžiantis 12 EB sutarties straipsnis gali padėti užtikrinti, jog nebus diskriminuojamos ES ir trečiųjų šalių piliečių šeimų susijungimo teisės.¹⁹

Pabėgėlių pripažinimas yra jau kitas klausimas, tačiau su aptariama tema turi ir kai ką bendro. EB sutarties 63 straipsnio pirmojoje dalyje taip pat reikalaujama, kad per penkerius metus (skaičiuojant nuo 1999 m. gegužės mėn. 1 d.) būtų priimtos EB normos, nustatančios "minimalius reikalavimus, kuriuos turi atitikti pabėgėlio statuso prašantys trečiųjų šalių piliečiai". 1999 m. vasario mėn. 10 d. Parlamentą priėmė rezoliucija "Dėl įvairių apsaugos formų, papildančių pabėgėlio statusą Europos Sąjungoje, derinimo" (A4-0450/98). 14 paragrafe Parlamentą siūlo, kad papildoma apsauga būtų taikoma asmenims, kurie pabėgo iš savo šalies ir/arba negali sugrįžti, nes pagrįstai bijo, jog dėl jų lytinės orientacijos galės tapti smurto aukomis. Asmens, bijančio, jog savo šalyje bus persekiojamas dėl homoseksualumo, neįleidimą klasifikuoti kaip tiesioginę diskriminaciją dėl lytinės orientacijos, būtų sunku, tačiau 13 straipsnis gali būti panaudotas kaip stiprus argumentas, jog toks asmuo iš tikrųjų turi teisę gauti pabėgėlio statusą.²⁰

¹⁹ Žr. M. Bell: "The New Article 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1/1999, pp. 5-28.

²⁰ Žr. A. Tanca: "European Citizenship and the Rights of Lesbians and Gay Men" in K. Waaldijk and A. Clapham, 1 pastaba aukčiau, pp. 267-288

Apibendrinant reikėtų pasakyti, jog 13 straipsnis turi tarnauti tiek kaip teisinis pagrindas, tiek kaip politinis stimulus, plečiant ir stiprinant vieną iš svarbiausių EB teisės principų- laisvą asmenų judėjimą. Jis turi garantuoti, jog ši laisvė būtų vienodai prieinama, nepriklausomai nuo pilietinio statuso arba lytinės orientacijos tiek ES piliečiams, tiek trečiųjų šalių gyventojams, o taip pat jų partneriams, nepriklausomai nuo jų tautybės ar lyties.

Dr. Keesas Waaldijkas

yra teisės mokslų magistras, Nyderlandų Leideno universiteto Teisės fakulteto dėstytojas ir mokslinis bendradarbis. Jis dėsto kursą apie teisinius metodus ir specializuojasi teisės bei homoseksualumo srityje, yra Olandijos šeimos reikalų tarybos narys, dirbęs teisės ekspertų komisijoje, kuri Olandijos vyriausybę konsultavo teisės į santuokos suteikimą tos pačios lyties partneriams klausimais.

Lobistinė veikla Europos Sąjungoje: galimybė susipažinti su dokumentais

Madeleine de Leeuw

Savaime suprantama, jog tuo metu kai ES pradeda įgyvendinti naujas 13 straipsnio suteikiamas galias, lesbiečių ir gėjų teises ginančioms organizacijoms yra labai svarbu kontroliuoti politikos formavimo ir įstatymų leidybos procesus. Viena iš 1996/7 metų Tarpvyriausybinės konferencijos pamokų buvo tai, jog efektyvi lobistinė veikla neįmanoma nežinant ES institucijose vykstančių debatų eigos, o tam savo ruožtu yra būtina turėti informaciją apie naujausius pasiūlymus politikos srityje. Šiame skyriuje skaitytojas trumpai supažindinamas su praktiniais dalykais, kuriuos būtina žinoti norint susipažinti su Europos Sąjungos dokumentais.

SPRENDIMŲ PRIĖMIMO PROCESO SKAIDRUMAS IR ATVIRUMAS

Jei sprendimų priėmimo proceso skaidrumo ir atvirumo klausimas Sąjungoje anksčiau praktiškai išvis nebuvo gvildinamas, tai nuo 1992 metų jis tapo viena iš pagrindinių diskusijų temų. Visuomenės debatai dėl Maastrichto sutarties ratifikavimo ir tai, jog Danijoje surengtame referendume nebuvo surinkta pakankamai balsų šios sutarties ratifikavimui, o Prancūzijos referendume už jos ratifikavimą pasisakė tik neįdomi dauguma atėjusių balsuoti, parodė, kad piliečiai nutolo nuo Sąjungos bei nuo joje vykstančių sprendimų priėmimo procesų, bei prarado pasitikėjimą.

Valstybės narės pagaliau suprato, kad tolesnis integracijos procesas neįmanomas be piliečių pritarimo. Todėl Sąjunga turėjo būti priartinta prie jos gyventojų. Vienas iš būdų šito pasiekti yra skaidrumo ir atvirumo skatinimas. Tai ne tik pasitarnaus institucijų demokratizavimui, bet ir sustiprins Sąjungos teisėtumą paprastų piliečių akyse.

Nuo 1992 metų institucijos ėmėsi priemonių tam, kad Sąjunga taptų atviresnė. Viena iš svarbiausių priemonių buvo 1993 metais priimtos Elgesio taisyklės dėl visuomenės teisės susipažinti su Komisijos ir

¹ Code of Conduct (93/730/EC), O.J. 1993 L 340/41 (adopted on 6 December 1993).

Tarybos dokumentais.¹ Kita priemonė yra susijusi su Tarybos darbo tvarkos pakeitimu tam, kad esant tam tikroms aplinkybėms būtų numatyti atviri debatai ir išimties, kai neturi būti taikomas jos svarstymų konfidencialumo principas. 1995 metais, po dviejų šiaurės šalių, kuriose tradiciškai yra susiklosčiusi atvira vyriausybės sistema, prisijungimo ir naujo Ombudsmeno paskyrimo, skaidrumo ir atvirumo skatinimo tendencija iš dalies sustiprėjo.

Šie klausimai taip pat buvo pagrindiniu diskusijų objektu 1996 metais, kai buvo rengiamasi Tarpvyriausybinei konferencijai. Tai, jog Amsterdamo sutartyje atvirumo principui buvo suteiktas konstitucinis statusas rodo, jog pripažįstama šių klausimų svarba Sąjungai. Pagal papildytą 1 straipsnį ES sprendimai turi būti priimami kaip galima atviriau ir sprendimų procesas turi būti kaip galima labiau priartintas prie piliečių. Be to pirmą kartą "visi Sąjungos piliečiai ir visi fiziniai ar juridiniai asmenys, nuolat gyvenantys ar turintys registruotą buveinę valstybėje narėje" įgavo teisę susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (EB sutarties 255 straipsnis). Pagrindinius šios teisės principus ir apribojimus Taryba ir Parlamentas nustatys iki 2001 metų gegužės mėn. 1 d. Dabartiniu metu Komisija ruošia įstatyminį pasiūlymą šiuo klausimu. Elgesio taisyklės liks galioti iki naujų įstatymų priėmimo ir įsigaliojimo.

ELGESIO TAISYKLĖS

Elgesio taisyklės dėl visuomenės teisės susipažinti su Komisijos ir Tarybos dokumentais yra teisiškai neprivaloma tarp institucijų sudaryta sutartis, kurioje yra numatyta paraiškų dėl susipažinimo svarstymo tvarka ir priežastys, dėl kurių šios paraiškos gali būti atmetamos. Šias taisykles institucijos įgyvendino atskirais sprendimais. Prašymai susipažinti su dokumentais turi būti pateikti laikantis šiuose sprendimuose numatytų reikalavimų.²

Bendrasis taisyklėse išdėstytas principas skelbia, kad visuomenei turi būti suteikta teisė kuo plačiau susipažinti su Komisijos ir Tarybos turimais dokumentais. Tačiau, kaip yra nurodoma taisyklių 3 paragrafe, tai yra taikoma tik šių dviejų institucijų sudarytiems

² Council Decision (93/731/EC) on public access to Council documents, O.J. 1993 L 340/43 (adopted on 20 December 1993); Commission Decision (94/90/ECSC, EC, Euratom) on public access to Commission documents, O.J. 1994 L 46/58 (adopted on 8 February 1994). Pirmajame Komisijos sprendimo straipsnyje yra skelbiama, kad buvo priimtos Elgesio taisyklės, o likusioje šio dokumento dalyje yra detaliau išdėstoma paraiškų dėl susipažinimo su dokumentais nagrinėjimo tvarka. Tuo tarpu Tarybos sprendime iš esmės yra atkartojamos, su kai kuriais pakeitimais, Elgesio taisyklėse išdėstytos susipažinimui su dokumentais taikomos taisyklės ir sąlygos.

dokumentams, o tais atvejais kai kurioje nors iš šių institucijų esantis dokumentas buvo parengtas fizinio ar juridinio asmens, valstybės narės, kitos Bendrijos institucijos arba bet kokios nacionalinės arba tarptautinės organizacijos, paraiška turi būti siunčiama tiesiogiai to dokumento autoriui. Pavyzdžiui, prie Komisijos sudarytų (tarnybinių) dokumentų yra priskiriami parengiamieji dokumentai, tokie kaip įstatymų projektų pasiūlymai, tarpiniai pranešimai ir aiškinamieji dokumentai, tokie kaip memorandumai ir studijos.³ Taryboje platinami dokumentai, pavyzdžiui, generalinio sekretoriato parengtos pastabos, Pirmininkaujančios valstybės narės pastabos/pranešimai ir suvestinės ataskaitos.

Pagal šias taisykles bet kuris asmuo, norėdamas susipažinti su dokumentais, gali (raštu) kreiptis nurodydamas jo susidomėjimą paskatinusių priežasčių. Atsakymai į tokius paklausimus turi būti pateikti per vieną mėnesį.⁴ Jei teisė susipažinti yra suteikiama, pareiškėjas gali su dokumentu susipažinti vietoje, arba paprašyti, kad jam būtų atsiųsta dokumento kopija. Komisija gali savo nuožiūra nustatyti dokumentų kopijų kainų nustatymo sistemą, tačiau Tarybos dokumentų kopijų kaina yra fiksuota. Jos dokumentas kainuoja 10 eurų, tačiau jei jo apimtis yra didesnė negu 30 puslapių, papildomai dar priskaičiuojama po 0,036 euro už puslapį.⁵ Jei prašymas atmetamas, pareiškėjas yra informuojamas apie neigiamo atsakymo priežastis ir jis per vieną mėnesį gali, pateikdamas taip vadinamą "patvirtinamąjį pareiškimą", reikalauti sprendimą peržiūrėti. Komisijoje pirminius prašymus susipažinti su dokumentais svarsto atitinkamas generalinis direktoratas arba departamentas, patvirtinamuosius pareiškimus – generalinio sekretoriato skyrius. Prašymai susipažinti su Tarybos dokumentais svarstomi Tarybos sekretoriato F generaliniame direktorate.⁶

Jeigu patvirtinamasis pareiškimas yra atmetamas, pareiškėjas per vieną mėnesį gali paduoti skundą Ombudsmenui, arba sutinkamai su EB sutarties 195 ir 230 straipsniuose nurodytomis sąlygomis iškelti bylą Teisingumo teisme. Kelias per Ombudsmeną turi tą privalumą, jog yra paprastas ir nieko nekainuoja.

³ Žr. *Citizen's Guide on access to Commission documents*, p. 15.

⁴ Atsakymui į Tarybai pateiktus pirminį prašymą ir į patvirtinamąjį pareiškimą skirtas laikas išimties tvarka gali būti pratęstas vienam mėnesiui, žr. *Council Decision of 6 December 1996 amending Council Decision 93/731/EC, O.J. [1996] L 325/19*.

⁵ *Commission Decision of 19 September 1996 amending Decision (94/190/ECSC, EC, Euratom) of 8 February 1994 on public access to Commission documents*; žr. *Decision of the Secretary General of the Council of 27 February 1996 relating to fees in the context of public access to Council documents, O.J. [1996] C 74/3*.

⁶ Patvirtinamųjų prašymų atveju atsakymą parengia generalinis sekretoriatas, tačiau sprendimą dėl patvirtinamojo pareiškimo priima Informacijos darbo grupė (viena iš pastovių darbo grupių, ji atlieka parengiamąjį Tarybos darbą).

Taisyklės numato, kad “kuo platesnio susipažinimo” principui gali būti taikomos dviejų kategorijų išimtys. Pirmosios kategorijos išimtys galioja tais atvejais, kai dokumento atskleidimas galėtų pakenkti:

- (a) visuomenės interesams (jei dokumentuose yra informacijos apie visuomenės saugumą, tarptautinius ryšius, valiutos stabilumą, teisinius procesus, ekspertizes ir tyrimus);
- (b) asmens ir asmeninio gyvenimo privatumo apsaugai;
- (c) konfidencialumo, kurio reikalauja tą informaciją pateikęs fizinis ar juridinis asmuo, arba kurio reikalauja informaciją pateikusių valstybės narės įstatymai, apsaugai.

Kadangi ši kategorija yra privalomo pobūdžio, susiklosčius tam tikroms aplinkybėms, institucijos privalo neleisti susipažinti su dokumentais.⁷

Pagal antrąją kategoriją institucijos gali atsisakyti leisti susipažinti su dokumentais tam, kad apsaugotų institucijos interesus ir savo darbo konfidencialumą. Institucija gali savo nuožiūra spręsti, ar leisti susipažinti su susijusiais su jos darbu dokumentais. Carvel byloje⁸ Teismas pastebėjo, jog besinaudodamos laisve elgtis savo nuožiūra institucijos turi pasverti piliečių interesus bei savo interesus savo darbo konfidencialumo išsaugojimo srityje. Carvel bylos atveju Taryba automatiškai atsisakė leisti susipažinti su įvairių Tarybos susirinkimų protokolais ir dokumentais remdamasi paprasčiausiai tuo, jog šiuose dokumentuose buvo pateikta medžiaga apie Taryboje vykusias diskusijas. Vėliau šį automatišką atsisakymą Teismas anuliavo, nes Taryba neįvykdė savo įsipareigojimo pasverti abiejų pusių interesus.

KOMISIJOS KOMITETAI

Su Komisija susijusius komitetus galima padalinti į dvi grupes: į tuos, kuriuos įkūrė pati Komisija ir į tuos, kuriuos įkūrė Taryba.

Į pirmąją grupę įeina daug konsultacinių ir ekspertų grupių, kurios padeda Komisijai diskusijose bei formuluojant politines iniciatyvas. Pagal susipažinimo su dokumentais tvarką apibrėžiančių taisyklių nuostatas šie komitetai yra laikomi Komisijos dalimi. Todėl šių komitetų

⁷ Žr., pavyzdžiui, *WWF bylą, kurioje pirmosios instancijos teismas nusprendė, kad tyrimo dėl galimos pažeidimo procedūros dokumentai, siekiant apsaugoti visuomenės interesus ir užtikrinti konfidencialumą, kurio esant tokioms aplinkybėms valstybės narės turi teisę tikėtis iš Komisijos, negali būti pateikti. Case T105/95 WWF UK v. Commission [1997] ECR II313.*

⁸ Žr. *Case T194/94, John Carvel and the Guardian newspapers Ltd v. Council [1995] ECR II2765.*

dokumentai laikomi Komisijos dokumentais ir jiems galioja Elgesio taisyklės ir Komisijos sprendimas dėl teisės susipažinti su dokumentais.

Antrajai kategorijai priklausantys taip vadinami komitologijos komitetai kontroliuoja ir padeda Komisijai įgyvendinti Tarybos sprendimus. Dar visai neseniai prašymai leisti susipažinti su šiuo komitetų dokumentais (t.y. komitetų protokolais ir vidaus taisyklėmis) turėjo būti pateikiami patiems komitetams, nes buvo laikoma, jog tai yra ne Komisijos, bet komitetų dokumentai. Ši padėtis pasikeitė priėmus naują sprendimą, kuriame yra išdėstyta Komisijai suteiktų galių įgyvendinimo tvarka ("komitologijos sprendimas")⁹ ir yra numatyta, jog tokie dokumentai patenka į Elgesio taisyklių bei Komisijos sprendimo dėl susipažinimo su dokumentais galiojimo sritį. Be to, pagal šį sprendimą Komisija privalo komitetų sąrašą skelbti Oficialiajame leidinyje ("Official Journal") ir įsteigti viešąjį registrą, kuriame būtų renkami duomenys apie visus su komiteto veikla susijusius ir Parlamentui nusiųstus dokumentus.

VIEŠASIS TARYBOS REGISTRAS

Nuo 1999 metų Taryba tvarko dokumentų registrą, pagal kurį galima surasti dominantį dokumentą. Registre yra nurodytas neįslaptintų dokumentų pavadinimas, numeris, autorius ir adresatas, jo sukūrimo ir archyvavimo data ir, kai dokumentas yra susijęs su kokiu nors susirinkimu, tokio susirinkimo data. Tačiau dokumento tekstas nėra pateikiamas, nes į sąrašą įtraukti dokumentai pateikiami tik po to, kai sutinkamai su Tarybos sprendimu dėl teisės susipažinti su dokumentais yra priimamas atitinkamas nutarimas. Registre nėra nuorodų į dokumentus, kurie buvo parengti iki 1999 m. sausio mėnesio.

⁹ Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC), O.J. [1999] L 184/23.

KITOS INSTITUCIJOS IR ORGANIZACIJOS

Po Europos Ombudsmeno savo iniciatyva pateikto užklauso dauguma kitų institucijų ir įstaigų priėmė susipažinimo su viešais dokumentais taisykles, panašias į tas, kurias yra priėmusios Komisija ir Taryba. Prašymai susipažinti su dokumentais turi būti pateikti tiesiogiai toms institucijoms ir organizacijoms.¹⁰

¹⁰ The European Parliament Decision (97/632/ECCS, EC, Euratom) of 10 July 1997 on public access to documents, O.J. [1997] L 263/27; The European Monetary Institute Decision No 9/97 concerning public access to administrative documents of the European Monetary Institute, O.J. [1998] L 90/43; The Court of Auditor's Decision No. 18/97 laying down internal rules for treatment of application for access to documents held by the Court, O.J. [1998] C 295/1; The European Investment Bank rules on public access to documents, O.J. 1997 C 243, p. 13; The Economic and Social Committee Decision on public access to ESC documents, O.J. [1997] L 339/18; The Committee of Regions Decision of 17 September 1997 concerning public access to documents of the Committee of the Regions, O.J. [1997] 351/70; The Decision of the Governing board on public access to European Training Foundation documents, O.J. [1997] C 369/10; European Environmental Agency Decision of 21 March 1997 on public access to European Environment Agency documents, O.J. [1997] C 282/5; Europos Profesinio lavinimo plėtros centras ir Europos Narkomanijos kontrolės centras yra priėmę Komisijos taisykles dėl susipažinimo su dokumentais; The Translation Centre for the Bodies of the European Union rules for access to translation Centre documents, O.J. [1998] C 46/5; Europos Gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas 1997 m. lapkričio mėn. 21 d. yra priėmęs taisykles susipažinimui su Fondo dokumentais (kurios Oficialiame leidinyje nebuvo spausdintos). Europos Bendrijų Teisingumo Teismas dar nėra priėmęs tokių teisinių normų. Šių institucijų adresus galima rasti "Information handbook of the Council" (žiūr. 54 psl.) ir Interneto svetainėje: <http://europa.eu.int/en/agencies.html>.

KELI NAUDINGI ADRESAI:

TARYBA

Paraiškos susipažinimui su tarnybiniais Tarybos dokumentais turi būti pateikiamos raštu, viena iš oficialių Sąjungos kalbų, žemiau nurodytu adresu:

The General Secretariat of the Council of the European Union
Rue de la Loi 175
B1048 Brussels
Phone: (322) 285.61.11
Fax: (322) 285.73.97 ir 285.73.81.

Tarybos registrą galima rasti internete šiuo adresu:
<http://register.consilium.eu.int>.

Rekomendacijas dėl prašymų susipažinti su Tarybos dokumentais pateikimo ir Tarybos sprendimą 93/731/EC dėl visuomenės teisės susipažinti su Komisijos ir Tarybos dokumentais galima rasti internete:

- įveskite Tarybos svetainės adresą:
<http://ue.eu.int/index.htm>, pelės mygtuką spragtelėkite ties pavadinimu "public register", tada pasirinkite "how to submit a request for access to Council documents".

Taryba taip pat yra išleidusi knygą

"Information handbook of the Council of the European Union" kurioje yra kalbama apie galimybes susipažinti su Tarybos dokumentais. Knygą galima gauti iš Europos Bendrijų oficialių publikacijų biuro (EBOPB):

Office for Official Publications of the European Communities (OOPEC)
2 rue Mercier
L2985 Luxembourg
Telefonas (352) 29.291
Faksas (352) 49.57.19.

Šiame vadove rasite daug praktinės informacijos apie esamus informacijos šaltinius ir apie atvirumo ir skaidrumo priemonių įgyvendinimą (įskaitant visuomenės teisę susipažinti su Tarybos dokumentais). Joje taip pat yra daug naudingų adresų (įskaitant agentūrų, Teisingumo teismo, Ombudsmeno ir kt. adresus).

Klausimus dėl galimybės susipažinti su dokumentais galima pateikti:

Ms I. Van Rooyen (General Secretariat):
telefonas (322) 285.63.32,
faksas (322) 285.63.61,

arba elektroniniu paštu:
public.relations@consilium.eu.int

KOMISIJA

Paraiškos susipažinti su tarnybiniais Komisijos dokumentais turi būti pateikiamos raštu, viena iš oficialių Sąjungos kalbų, žemiau nurodytu adresu:

The European Commission
 Rue de la Loi 200
 B1049 Brussels
 Phone: (322) 299.11.11
 Fax: (322) 295.01.38
 The European Commission
 Bâtiment Jean Monnet
 Rue Alcide de Gasperi
 L 2920 Luxembourg
 Telefonas (352) 43.011
 Faksas (352) 43.61.24

Prašymai susipažinti su Komisijos dokumentais (arba su bet koku EBOPB išleistu leidiniu) gali taip pat būti pateikiami Komisijos atstovybėms valstybėse narėse arba Komisijos delegacijoms kitose šalyse (adresai yra nurodyti "Citizen's Guide on public access to Commission documents", žr. žemiau).

Komisija yra išleidusi bukletą "Citizen's Guide on public access to Commission documents" kuriame yra išdėstyta paraiškų pateikimo tvarka. Joje taip pat rasite Elgesio taisykles dėl visuomenės teisės susipažinti su Komisijos ir Tarybos dokumentais ir Komisijos sprendimą dėl visuomenės teisės susipažinti su jos dokumentais (94/90/ECSC, EC, Euratom). Bukletą galima gauti iš Europos Bendrijų Europos Bendrijų oficialių publikacijų biuro (žr. aukščiau). Jis taip pat yra paskelbtas internete:

- atsidarykite Komisijos svetainę: <http://europe.eu.int/comm/index.htm>, spragtelėkite ties antrašte "Citizen's Guide on public access to Commission documents".

Tolesnę informaciją apie susipažinimo su Komisijos dokumentais tvarką galite gauti iš:

The Secretariat-General of the European Commission
 Unit SG/C/2 "Europe and the Citizen 1" N9, 2/11
 Rue de la Loi 200
 B1049 Brussels.

Madeleine de Leeuw

yra filosofijos mokslų daktarė ir Europos Universiteto Instituto Florencijoje mokslinė bendradarbė. Ji ruošia disertaciją Europos Sąjungos sprendimų priėmimo skaidrumo ir atvirumo klausimu. Į šį projektą taip pat įeina ir teisinės situacijos Nyderlanduose ir Jungtinėje Karalystėje lyginamasis tyrimas.

Europos Sąjunga – naujas teisių šaltinis šalių kandidačių piliečiams?

Mark Bell

Šiuo metu Europos Sąjungos plėtra - vienas sudėtingiausių Europos uždavinių. 1999 m. Helsinkio Europos viršūnių tarybai priėmus sprendimą išplėsti valstybių, su kuriomis deramasi dėl narystės, sąrašą iki dvylikos, šiam uždaviniui buvo suteiktas dar didesnis prioritetasis.¹ Be to, tai, jog Turkija buvo formaliai pripažinta valstybe kandidate, rodo būsimo Sąjungos užmojus geografinė, socialinė, ekonominė ir politinė prasmėmis.² Šiame skyriuje aptarsime, kokią įtaką plėtros procesas gali padaryti ES narėmis pretenduojančiose tapti valstybėse gyvenantiems lesbietėms ir gėjams. Tiksliau sakant, bus kalbama apie tai, kokius įsipareigojimus ir prievoles naujai prisijungiančios valstybės turės prisiimti seksualinių mažumų teisių srityje. Šiuos įsipareigojimus galima suskirstyti į dvi pagrindines kategorijas. Visų pirma, tai būtų tie jau priimti ES dokumentai, kurie suteikia apsaugą nuo diskriminacijos dėl lytinės orientacijos ir kuriuos visos naujos valstybės narės turės įgyvendinti. Antra, valstybėms kandidatėms yra keliami papildomi reikalavimai dėl bendros situacijos žmogaus teisių srityje. Tačiau, prieš pereinant prie kitų klausimų, šiame skyriuje skaitytojas bus trumpai supažindinamas su tuo, kaip lytinės orientacijos klausimai yra traktuojami dabartinėje ES teisėje.

¹ Par. 10, Helsinki European Council, Presidency conclusions, Press Release Brussels (11-12-1999), Nr. 00300/99. Šį dokumentą galite rasti Internetėje: <<http://ue.eu.int/newsroom/index.htm>>. Derybos dėl narystės šiuo metu vyksta su Estija, Latvija, Lietuva, Lenkija, Čekijos Respublika, Slovakija, Vengrija, Slovėnija, Rumunija, Bulgarija, Malta ir Kipru.

² Ten pat, 12 paragrafas.

³ Plačiau skaitykite: Bell, M (1998) 'Sexual orientation and anti-discrimination policy: the European Community' in Carver, T & Mottier, V (eds.) *The politics of sexuality - identity, gender, citizenship*, London: Routledge/ECPR Studies in European political science.

⁴ European Parliament (1994) 'Report for the Committee on Internal Affairs and Citizens Rights on Equal Rights for Homosexuals and Lesbians in the European Community' [Roth] EP Doc. A3 - 0028/94.

1. ES ir diskriminacija dėl lytinės orientacijos: kur mes esame?

Nors debatai Europos Sąjungoje dėl lesbiečių ir gėjų teisių prasidėjo jau pačioje devintojo dešimtmečio pradžioje,³ šio klausimo svarba ES iki paskelbiant 1994 m. Roth ataskaitą nebuvo plačiau aptarta.⁴ Šioje ataskaitoje pirmą kartą buvo smulkiai išanalizuotos pačios įvairiausios diskriminacijos formos, su kuriomis lesbietės ir gėjai susiduria Europos Sąjungoje. Remdamasis šia ataskaita, Parlamentas pakvietė valstybes nares kartu parengti Rekomendaciją dėl visų formų diskriminacijos dėl lytinės orientacijos uždraudimo.⁵ Po šio pranešimo tokios grupės kaip ILGA-Europa ir "Egalite"⁶ ėmėsi kampanijos tam, kad steigimo sutartyse būtų įtvirtintos konkrečios ES galios priimti teisės aktus dėl visų diskriminacijos formų, įskaitant ir diskriminaciją dėl lytinės orientacijos, panaikinimo. Ši kampanija sutapo su panašiomis kitų prieš rasizmą, diskriminaciją dėl negalios ir diskriminaciją dėl amžiaus kovojančių grupių iniciatyvomis.⁷ Tokiu būdu atsirado nauja EB steigimo sutarties nuostata, 13 straipsnis, kuriame sakoma:

Nepažeisdama kitų šios Sutarties nuostatų ir neviršydama Bendrijai jos suteiktų įgaliojimų, Taryba, vienbalsiai pritardama Komisijos pasiūlymui ir pasitarusi su Europos Parlamentu, gali imtis atitinkamų veiksmų kovoti su diskriminacija dėl lyties, rasinės arba etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalios, amžiaus arba seksualinės orientacijos.

Ši nuostata galutinai įsigaliojo 1999 m. gegužės mėn. 1 d. Reikšminga tai, jog per laikotarpį nuo susitarimo dėl pataisų pasirašymo iki tol, kol jos buvo visų penkiolikos valstybių narių pilnai ratifikuotos, įvyko du įvykiai, kurie parodė ES teisės reformų būtinybę.

Iš pradžių byloje *Grant prieš South-West Trains*⁸ Europos Teisingumo teismas nusprendė, kad pagal galiojančius ES įstatymus dėl lyčių lygybės diskriminacija dėl lytinės orientacijos nėra draudžiama.⁹ "South-West Trains" teikdavo kelionės lengvatas tam tikriems darbuotojų giminaičiams, įskaitant vedusius bei nevedusius priešingos lyties partnerius, kurių vertė sudarydavo maždaug 1500 eurų per metus. Tačiau kai 1995 m. sausio mėn. Lisa Grant pabandė prašyti tokių pat kelionės lengvatų savo partnerei, jai buvo atsakyta. Nors kelionės lengvatomis galėjo naudotis nevedę priešingos lyties

³ OJ [1994] C 61/40.

⁴ Už lygias gėjų ir lesbiečių teises Europos institucijose (*Equality for Gays and Lesbians in the European Institutions*).

⁵ Apžvalgos ieškokite: Flynn, L (1999) 'The implications of Article 13 EC - after Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?' *Common Market Law Review* Vol. 36 p. 1127.

⁶ C-249/96, *Grant v South-West Trains* [1998] ECR I-621.

⁷ Ankstesnis EB sutarties 119 straipsnis (dabar 141 straipsnis).

partneriai, jos nebuvo suteikiamos nevedusiems tos pačios lyties partneriams. Teismas nustatė, kad tol, kol su homoseksualios orientacijos vyrais ir moterimis yra elgiamasi vienodai (nepriklausomai nuo to, kiek tas elgesys būtų negatyvus), tai negali būti laikoma diskriminacija dėl lyties. Be to, Teismas nustatė, kad pagal dabartines Bendrijos teisės nuostatas, pastovūs santykiai tarp dviejų tos pačios lyties asmenų nėra laikomi lygiaverčiais dviejų skirtingų lyčių santuokai arba pastoviams nevedybiniams ryšiams.¹⁰

Vėliau, *D prieš Tarybą* byloje¹¹, vienas švedas apskundė ES Tarybos (jo darbdavio) sprendimą jo partneriui nesuteikti lengvatų. ES Pirmosios instancijos teismas atmetė visus jo pareiškime išdėstytus argumentus ir iš esmės rėmėsi *Grant* byloje priimtu sprendimu. Todėl jis priėjo išvados, kad šiuo atveju pagrindinės žmogaus teisės nebuvo pažeidžiamos, nes nėra reikalaujama, jog tos pačios lyties partnerystėms būtų taikomas lygių galimybių su vedusiomis poromis principas.¹² Dėl *D prieš Tarybą* bylos šiuo metu yra paduotas apeliacinis skundas Teisingumo teismui,¹³ tačiau atrodo, jog prieš pakeisdamas savo nuostatą, Teismas turės peržiūrėti savo sprendimą *Grant* byloje.

Grant ir *D* bylų baigtys dar kartą pademonstravo bent jau tai, jog yra būtina imtis neatidėliotinių veiksmų, stiprinant lesbiečių ir gėjų teisių apsaugą ES įstatymais. EB sutarties 13 straipsnis yra svarbus tuo, jog jis sukūrė būtiną teisinį pagrindą, kuriuo remiantis galima rengti naujų įstatymų projektus. Tuo tikslu 1999 m. lapkričio mėn. 25 d. Europos Komisija pateikė savo pasiūlymus dėl naujų ES diskriminacijos panaikinimo įstatymų. Komisija pasiūlė dvi kovos su diskriminacija direktyvas, kurios abi buvo priimtos 2000-aisiais metais.

Visų pirma, 2000 m. liepos mėn. Taryba priėmė direktyvą, kuria buvo uždrausta diskriminacija dėl rasinės ar tautinės kilmės pačiose įvairiausiose srityse, taip pat ir darbo, švietimo, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos ir galimybės naudotis prekėmis ir paslaugomis (įskaitant būstą), srityse.¹⁴ Šią direktyvą papildė 2000 m. gruodžio mėn. priimta lygių galimybių darbo srityje bendrų pagrindų direktyva. Ji draudžia diskriminaciją darbo vietose dėl religijos ar įsitikinimų, amžiaus, negalios arba lytinės orientacijos.¹⁵

¹⁰ Par. 35.

¹¹ T-264/97, ECR-SC [1999] II-1.

¹² Par. 39.

¹³ C-122/99P. Žodinis nagrinėjimas buvo baigtas 2001 m. sausio mėn. 23 d.

¹⁴ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ [2000] L 180/22.

¹⁵ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, OJ [2000] L 303/16.

Be to Taryba priėmė “Sprendimą dėl Bendrijos kovos su diskriminacija veiksmų programos 2001-2006 metams”.¹⁶ Ja yra siekiama su diskriminacija dėl rasinės ar etninės kilmės, religijos arba įsitikinimų, amžiaus, negalios ar lytinės orientacijos kovoti ne įstatymais, bet kitais keliais. Bus finansuojama geresnį su diskriminacija susijusių klausimų supratimą skatinanti veikla, sudaromos sąlygos keistis informacija ir patyrimu bei skleisti kovos su diskriminacija vertybes ir patyrimą”.¹⁷ Yra svarbu tai, jog Sprendimo 9 straipsnyje yra nurodoma, jog šioje veikloje galės dalyvauti ir valstybės kandidatės. Programai 2001-2006 metams yra skiriamas 98,4 milijonų eurų biudžetas.

Pagrindų direktyvos, kaip naujo teisinės apsaugos nuo diskriminacijos dėl lytinės orientacijos dokumento svarba yra pati betarpiškiausia. Joje yra draudžiama diskriminuoti dėl lytinės orientacijos visose su darbo santykiais susijusiose sferose, įskaitant ir profesinį mokymą bei veiklą profesinėse sąjungose bei kitose profesinėse asociacijose.¹⁸ Tiesioginė ir netiesioginė diskriminacija yra draudžiama ir į neteisėtos diskriminacijos sąvoką yra įtrauktas taip pat ir priekabiavimas.¹⁹ Yra draudžiamas skundą padavusio asmens persekiojimas.²⁰ Sankcijos už bet kokį diskriminacijos veiksmą turi būti “efektyvios, proporcingos ir atgrasančios”.²¹ Be to, bet kuri su tuo susijusi organizacija gali, kurio nors ieškovo vardu, su jo arba jos sutikimu, pateikti skundą teismui dėl direktyvoje nurodytų įsipareigojimų įgyvendinimo.²² Direktyva įpareigoja ne tik dabartinės valstybės nares, bet ir visas būsimas nares po jų įstojimo.

Po šios Europos Sąjungos pozicijos diskriminacijos dėl lytinės orientacijos atžvilgiu apžvalgos galima pereiti prie plėtos. Iš pradžių aptarsime plėtos mechanizmą.

2. Plėtos procesas

Turint omenyje šio sprendimo svarbą, stebina tai, jog ES teisės aktuose reikalavimai dėl įstojimo yra taip netiksliai suformuluoti. Iki 1999 metų Amsterdamo sutartimi padarytų pakeitimų ES sutartyje paprasčiausiai buvo nurodyta, jog “priėmimo sąlygos ir sutarčių, kuriomis grindžiama Sąjunga, pakeitimai, reikalingi tokiam priėmimui, išdėstomi valstybių

¹⁶ Council Decision of 27 November 2000 establishing a Community action programme to combat discrimination (2001 to 2006), OJ [2000] L 303/23.

¹⁷ Ten pat, Article 2(c).

¹⁸ Article 3(1), Framework Directive.

¹⁹ Ten pat, Article 2.

²⁰ Ten pat, Article 11.

²¹ Ten pat, Article 17.

²² Ten pat, Article 9(2).

narių ir paraišką pateikusios valstybės susitarime”.²³ Norint tiksliau suformuluoti narystės ES siekiančioms Vidurio ir Rytų Europos šalims taikomus reikalavimus, Viršūnių Tarybos susitikime Kopenhagoje 1993 metais buvo sutarta parengti detalesnį stojimo kriterijų sąrašą. Jame buvo nurodyta, kad valstybė kandidatė gali būti priimta į Sąjungą tik su sąlyga, jei:

- joje stabiliai dirba demokratija, teisėtumą, žmogaus teises ir pagarbą mažumoms bei jų apsaugą garantuojančios institucijos;
- joje yra susiformavusi pilnai funkcionuojanti rinkos ekonomika, o taip pat ji sugebėtų atsilaikyti konkurenciniam spaudimui ir rinkos jėgoms Sąjungos viduje;
- ji sugebėtų prisiimti narystės įsipareigojimus, įskaitant politinės, ekonominės ir pinigų sąjungos tikslų siekimą.²⁴

Be to, valstybė kandidatė taip pat turi būti per savo administracinių struktūrų reformas sukūrusi sąlygas integracijai, kad atitinkamos administracinės ir teismo struktūros sugebėtų efektyviai diegti į nacionalinę teisę perkeltus Europos Bendrijos įstatymus.²⁵ 1999 m. Amsterdamo sutartyje Kopenhagos susitikime nustatyti kriterijai buvo plėtojami toliau, papildant atitinkamas sutarčių nuostatas. Todėl naujoje 49 straipsnio redakcijoje yra numatoma, kad:

Kiekviena Europos valstybė, gerbianti 6 straipsnio 1 dalyje nurodytus principus, gali pareikšti norą tapti Sąjungos nare. Savo paraišką ji pateikia Tarybai, kuri, pasikonsultavusi su Komisija ir gavusi absoliučia Europos Parlamento narių balsų dauguma patvirtintą pritarimą, sprendžia vieningai.

Priėmimo sąlygų ir sutarčių, kuriomis grindžiama Sąjunga, pakeitimai, reikalingi tokiam priėmimui, nustatomi valstybių narių ir paraišką pateikusios valstybės susitarimu. Šis susitarimas pateikiamas visoms susitariančioms valstybėms ratifikuoti pagal jų atitinkamas konstitucines normas.

Pati svarbiausia šio papildymo naujovė yra užuomina į EB sutarties 6 straipsnio 1 dalį. Joje yra sakoma, kad “Sąjunga yra grindžiama laisvės, demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms bei teisinės valstybės principais, t. y. principais, kurie yra bendri valstybėms narėms”. Todėl EB sutarties 49 straipsnis reikalauja, kad bet kuri prisijungianti valstybė gerbtų žmogaus teises.

²³ Article O.

²⁴ Bulletin-EC, 6-1993.

²⁵ Ten pat.

Stojimo procedūros

Bet kokie sprendimai dėl naujų narių priėmimo turi būti tvirtinami įvairiose institucijose. Tarp kita ko, 49 straipsnyje yra reikalaujama, kad:

- a. tokį sprendimą savo vieningai priimtu sprendimu patvirtintų Ministrų Taryba;
- b. jam absoliučia balsų dauguma pritartų Europos Parlamentas;
- c. jį ratifikuotų kiekviena iš dabartinių valstybių narių (ir pati narystės siekianti valstybė).

Taigi, norint patvirtinti kurios nors naujos valstybės įstojimą, reikia mažų mažiausiai aštuoniolikos atskirų sprendimų. Kalbant apie įsipareigojimų dėl žmogaus teisių įgyvendinimą, Europos Parlamentas jau seniai remia žmogaus teises, įskaitant ir lesbiečių ir gėjų teises. 1998 m. rugsėjo mėn. Parlamentas pareiškė, kad jis nepritarš šalies, kurios įstatymai ir politika pažeidžia lesbiečių ir gėjų teises, narystei Europos Sąjungoje.²⁶ 1999 m. birželio mėn. išrinktas penktasis Parlamentas irgi patvirtino, kad laikysis tokio požiūrio.²⁷

Stojimo į ES sąlygas ir tvarką mes jau aptarėme, todėl dabar pabandykime išsiaiškinti, kaip tai siejasi su antidiskriminacine teise. Yra du pagrindiniai klausimai. Visų pirma, bet kuri narystės ES siekianti valstybė turi į savo teisinę sistemą perkelti ES teisės nuostatas. Šis teisės aktų rinkinys paprastai yra vadinamas *acquis communautaire*. Tokiu būdu tais atvejais, kai ES teisė jau reikalauja laikytis antidiskriminacinių reikalavimų, valstybių kandidačių vidaus įstatymai turi būti suderinti su šiais įsipareigojimais. Be to, kiekviena narystės siekianti šalis turi įsipareigoti gerbti žmogaus teises ir pagrindines laisves, įskaitant ir mažumų apsaugos teises. Kaip matysime vėliau, nei Kopenhagoje suformuluotuose kriterijuose, nei ES steigimo sutartyje nėra bandoma apibrėžti, ką reiškia sąvoka "žmogaus teisės", arba kurios "mažumos" turi teisę į apsaugą. Nepaisant to, dabar jau galima argumentuotai teigti, kad į šį reikalavimą turi būti įtraukti ir su lytine orientacija susiję klausimai. Likusioji šio skyriaus dalis yra skirta išsamesniam šių dviejų reikalavimų aptarimui. Pradėsime nuo *acquis communautaire*.

²⁶ Urgency Resolution on equal rights for gays and lesbians in the European Community; adopted 17 September 1998, par. J, B4-0824 & 0852/98, PE 272.005/79.

²⁷ Par. 76, European Parliament resolution on respect for human rights in the European Union (1998-1999), OJ [2000] C 377/344.

3. *Acquis communautaire nuostatos diskriminacijos dėl lytinės orientacijos srityje*

Tai, jog iki 1999 metų ES veiksams kovojant su diskriminacija dėl lytinės orientacijos nebuvo tvirto teisinio pagrindo, labai trukdė plėtoti veiksmingesnes šios srities politines kryptis ir tai atsispindi pačiame *acquis*. Vis dėlto buvo priimta daugybė privalomų ir neprivalomų dokumentų, kuriuose šie klausimai yra tiesiogiai ar netiesiogiai sprendžiami.

Teisiškai įpareigojantys dokumentai

Pagrindiniu teisiškai įpareigojančiu dokumentu yra 2000 metų gruodžio mėnesį priimta Pagrindų direktyva, kuri jau buvo išsamiau aptarta. Įdomu tai, kad kai kurios narystės ES siekiančios šalys (Rumunija bei Čekijos Respublika) jau patvirtino priemones, kurios galėtų būti laikomos šios direktyvos perkėlimu į nacionalinę teisės sistemą. Nors yra sveikintinos bet kokios diskriminacijos dėl lytinės orientacijos srityje pateiktos iniciatyvos, reikia pažymėti, jog Pagrindų direktyva yra ypatinga tuo, jog joje numatomi gana konkretūs įsipareigojimai. Pagal šią direktyvą bendro pobūdžio diskriminacijos uždraudimas nėra laikomas pakankama įgyvendinimo priemone. Priešingai, iš valstybių bus reikalaujama, kad jos galėtų įrodyti, jog ėmėsi tinkamų veiksmy, sprendžiant tokius sudėtingus klausimus kaip priekabiavimas, netiesioginė diskriminacija bei darbas religinėse organizacijose. Turint omenyje tai, jog pati direktyva valstybes *įpareigoja* plėtoti dialogą su atitinkamais nevyriausybiniais dalyviais,²⁸ reikia manyti, kad valstybių pareiga, prieš priimant ją įgyvendinančius teisinius aktus, yra konsultuotis su lesbietes, gėjus ir biseksualus atstovaujančiomis nacionalinėmis grupėmis.

Apie diskriminaciją dėl lytinės orientacijos nėra tiesiogiai užsimenama nei vienoje kitoje teisiškai įpareigojančioje priemonėje. Tačiau yra keli teisės aktai, kurie gali būti netiesiogiai naudingi lesbietėms ir gėjams. Pavyzdžiui, tėvystės atostogų direktyva 96/34/EC²⁹ numato teisę po vaiko gimimo arba įvaikinimo išeiti trijų mėnesių apmokamų atostogų, o vaikui susirgus arba įvykus nelaimingam atsitikimui, kai darbuotojas būtinai privalo būti šalia vaiko, teisę gauti atostogas dėl šeimyninių aplinkybių (*compassionate leave*). Čia iškyla svarbus klausimas: ar ši direktyva bus taip pat taikoma ir lesbiečių bei gėjų partneriams. Pavyzdžiui, ar galės atostogas dėl šeimyninių aplinkybių gauti tos

²⁸ .Article 14, Framework Directive.

²⁹ OJ [1996] L 145/4, 19.6.96.

pačios lyties partneriai, ir ar po vaiko gimimo ar įsivaikinimo tėvystės atostogos bus suteikiamos kitam tos pačios lyties partneriui? Svarbu, kad Komisija į Tarybos susirinkimo, kuriame buvo priimta ši direktyva, protokolą įtraukė pareiškimą, jog "direktyva turi būti įgyvendinama be jokios diskriminacijos dėl rasės, lyties, *lytinės orientacijos*, odos spalvos, religinės priklausomybės ar nacionalinės kilmės.³⁰

Kitas lesbietėms ir gėjams palankaus dokumento pavyzdys yra direktyva "Dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo"³¹, kuri garantuoja specialią su asmens intymiu gyvenimu susijusių duomenų apsaugą (8 straipsnis). Nėra jokios abejonės, jog ši nuostata privačioms organizacijoms, taip pat ir darbdaviams, neleidžia kaupti slaptų bylų apie lytinę orientaciją.³²

Teisiškai neįpareigojantys dokumentai

Prie teisiškai neįpareigojančių dokumentų yra priskirtinos, pavyzdžiui, rekomendacijos, rezoliucijos ir nuomonės. Nors teismo keliu jų įgyvendinti negalima, tačiau Teisingumo teismas pripažino, jog jos visvien turi būti laikomos teisinėmis priemonėmis ir gali turėti teisinių pasekmių.³³ Be to, yra kai kurių ženklų, jog neįprivalomos priemonės yra laikomos *acquis communautaire* dalimi.³⁴ Lesbietėms ir gėjams pačiu svarbiausiu neįprivalomu dokumentu yra neseniai priimta ES pagrindinių žmogaus teisių chartija.

Europos Sąjungoje niekad nebuvo susisteminto pagrindinių žmogaus teisių rinkinio. Todėl Teisingumo teismas iki šiol turėjo remtis iš valstybių narių konstitucijų ir kitų tarptautinių žmogaus teisių dokumentų išplaukiančiais bendraisiais principais.³⁵ 1999 m. birželio mėnesį Europos Viršūnių Taryba nutarė šią spragą užpildyti ir įkūrė iš valstybių narių parlamentarų bei Europos Parlamento narių sudarytą

³⁰ Kursyvu išryškinta autoriaus, EU-Council (1996) 'Draft Minutes of the 1914th meeting of the Council (Labour and Social Affairs) held in Brussels on 29 March 1996' 6262/96 LIMITE. Brussels: 23 April 1996. Nors byloje C-292/89, R v Immigration Appeal Tribunal ex parte Antonissen [1991] ECR 745 at 778 Teismas nusprendė, jog tokios deklaracijos neturi juridinės reikšmės.

³¹ Directive 95/46/EC, OJ [1995] L 281/40, 23.11.95.

³² Žr. daugiau: Clapham, A & Weiler, J (1992) 'Human dignity shall be inviolable: the human rights of gays and lesbians in the EC legal order' Collected Courses in the Academy of European Law Vol. III Book 2 Martinus Nijhoff: Dordrecht.

³³ C-322/88, Grimaldi v Fonds des Maladies Professionnelles [1989] ECR 4407

³⁴ Noll, G & Vedsted-Hansen, J (1999) 'Non-communitarians: refugee and asylum policies' in Alston, P; Bustelo, M & Heenan, J The EU and human rights, Oxford: OUP, pp. 375-376.

³⁵ C-4/73, Nold v Commission [1974] ECR 491.

grupei, kuri turėjo parengti Europos Sąjungos pripažįstamų pagrindinių žmogaus teisių sąrašą. Ši chartija buvo paskelbta 2000 metų gruodžio mėnesį Nicos Europos Viršūnių Tarybos susitikime.³⁶ Tačiau jos teisinio statuso klausimo svarstymas buvo atidėtas vėlesniam laikui ir prie jo bus sugrįžta 2004 metų tarpvyriausybiniame konferencijoje, kurioje bus peržiūrimos Europos Sąjungos steigimo sutartys.³⁷

Šiuo metu chartija turi neprivalomo dokumento statusą. Nicos viršūnių susitikimui pirmininkaujanti valstybė savo išvadose sveikina tokios chartijos atsiradimą ir pastebi, jog ji apjungia pilietines, politines, ekonomines, socialines ir visuomenines teises, kurios iki šiol buvo išsklaidytos daugelyje tarptautinių, Europos ir nacionalinių dokumentų.³⁸ Atrodo, jog labai panašu, kad ateityje interpretuodamas ES teisės aktuose numatytas pagrindines žmogaus teises Teisingumo teismas atsižvelgs į chartijos tekstą. Todėl, nors chartija dar nėra įpareigojanti, jos teisinis poveikis iš esmės yra labai panašus į tą, kuriuo pasižymi privalomi dokumentai.

Daugybė chartijoje numatytų teisių yra aktualios lesbietėms ir gėjams, pavyzdžiui, - teisė į tai, kad būtų gerbiamas privatus ir šeimyninis gyvenimas.³⁹ Tačiau pati svarbiausia nuostata yra teisė į nediskriminavimą, kurioje diskriminacija dėl lytinės orientacijos yra aiškiai nurodyta kaip viena iš draudžiamų diskriminavimo formų.⁴⁰ Chartija neišplečia Europos Sąjungos galių, todėl šia teise į nediskriminavimą galima naudotis *neperžengiant* dabartinės ir būsimos ES teisės ribų. Pavyzdžiui, Lenkijoje gyvenanti lesbietė negalėtų remdamasi chartija reikalauti, kad Lenkijoje tos pačios lyties poroms būtų priimti registruotos partnerystės įstatymai. Tačiau jei jos partnerei gimtų vaikas ir jai nebūtų suteiktos tėvystės atostogos, tokį sprendimą ji galėtų užginčyti remdamasi tuo, jog ši teisė yra numatyta ES įstatymuose ir turi būti suteikiama nepriklausomai nuo lytinės orientacijos.

Kitas teisiškai neįpareigojančių lesbiečių ir gėjų teisių šaltinis yra Europos Parlamento rezoliucijos. Parlamentas nuolat, dažniausiai savo metinėje ataskaitoje apie žmogaus teisių padėtį ES, reikalauja, jog lygios galimybės įvairiausiose srityse būtų suteikiamos nepriklausomai

³⁶ OJ [2000] C 364/1.

³⁷ Annex IV, Treaty of Nice; Declaration on the future of the Union.

³⁸ Par. 2, Press Release: Brussels, 8.12.2000 - Nr. 400/00. Šio dokumento ieškokite: <http://ue.eu.int/en/summ.htm>

³⁹ Article 7.

⁴⁰ 21 straipsnio 1 dalis: "Bet kokia diskriminacija tokiais pagrindais kaip lytis, rasė, spalva, etninė ar socialinė kilmė, genetiniai bruožai, kalba, religija ar tikėjimas, politinė ar kitokia nuomonė, priklausymas tautinei mažumai, nuosavybė, gimimo statusas, negalia, amžius ar lytinė orientacija turi būti uždrausta."

nuo lytinės orientacijos. Parlamento pasiryžimą ginti lesbiečių ir gėjų teises liudija ir jo 2000 m. kovo mėn. 16 d. rezoliucija „Dėl žmogaus teisių Europos Sąjungoje“. Joje yra krepiamasi į valstybes nares, kad šios priimtų registruotas tos pačios lyties asmenų partnerystes pripažįstančius įstatymus ir joms suteiktų tas pačias teises bei prievoles, kurios egzistuoja registruotos vyro ir moters partnerystės atžvilgiu.⁴²

Negalima neįvertinti ir neįpareigojančių teisiųjų normų *paskatinamojo* poveikio. Norėdamos įrodyti savo pasiruošimą būti Sąjungos narėmis, valstybės kandidatės gali stengtis sudaryti šalių, entuziastingai įgyvendinančių netgi neįpareigojančius ES dokumentus, įvaizdį. Pavyzdžiui, savo sprendime dėl mirties bausmės teisėtumo Lietuvos Konstitucinis Teismas užsimenta apie tai, jog Europos Parlamentas pasisako prieš mirties bausmę ir Europos Tarybos bei Europos Sąjungos dokumentų analizė rodo, kad mirties bausmės panaikinimas Europoje tampa privaloma norma⁴². Tai rodo, jog netgi neįpareigojantys ES teisiniai dokumentai slepia savyje daug galimybių.

4. Žmogaus teisės ir diskriminacija dėl lytinės orientacijos

Kita aktuali išankstinė įstojimo sąlyga yra pagarba žmogaus teisėms, įskaitant ir mažumų apsaugą. Pagrindinis sunkumas yra nustatyti, kas sudaro žmogaus teises. Juo labiau, kad ES steigimo sutartyse niekur nėra nei vieno jų apibrėžimo. Labiausiai su šiuo klausimu susijusi yra ES sutarties 6 skyriaus 2 dalis, kurioje yra numatoma:

Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias užtikrina 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašyta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios pagal valstybėms narėms bendras konstitucines tradicijas yra laikomos bendrais Bendrijos teisės principais.

Reikšmė, kuri žmogaus teisėms yra suteikiama Europos žmogaus teisių konvencijoje (EŽTK) taip pat atsispindi ir Teisingumo teismo precedentinėje teisėje. Pavyzdžiui, *Grant* byloje, kai teismas bandė nustatyti, ar egzistuoja pagrindinė teisė į lygias galimybes tos pačios lyties poroms, jo pagrindiniu atramos tašku buvo galiojanti Konvencijos precedentinė teisė šeimos apibrėžimo srityje.⁴³ Konvencija yra ypač svarbus žmogaus teisių dokumentas ES plėtros

⁴¹ Par. 57, *European Parliament resolution on respect for human rights in the European Union (1998-1999)*, OJ [2000] C 377/344.

⁴² *Compliance of the death penalty with the Constitution of the Republic of Lithuania*, 2/98, 9.12.1998; in *Butterworths Human Rights Cases Vol. 6* pp. 283-305. Konstitucinis Teismas priėjo išvados, kad mirties bausmė prieštarauja Konstitucijai.

⁴³ C-249/96 [1998] ECR I-621, 647.

kontekste. Šią konvenciją yra pasirašę tiek visos valstybės kandidatės, tiek dabartinės ES valstybės. Todėl reikalavimas, kad naujosios ES valstybės narės gerbtų konvencijoje išdėstytas žmogaus teises yra ne daugiau kaip reikalavimas laikytis įsipareigojimų, kuriuos valstybės kandidatės jau yra prisiėmusios prieš Europos Tarybą.

Lytinė orientacija ir Europos žmogaus teisių konvencija (EŽTK)

Nė vienoje iš Europos žmogaus teisių konvencijos nuostatų nėra kalbama apie lytinę orientaciją. Nežiūrint į tai, ji kuo toliau, tuo labiau pasitarnauja ginant lesbiečių ir gėjų teises. Galimybė konvenciją pritaikyti šioje srityje pirmą kartą buvo pasinaudota tada, kai keliose bylose iš eilės Europos Žmogaus Teisių Teismas nustatė, jog visiškas savanoriško lytinio santykiavimo tarp dviejų suaugusių vyrų privačioje aplinkoje uždraudimas prieštarauja EŽTK 8 straipsniui, kuris numato teisę į tai, jog būtų gerbiama kiekvieno žmogaus asmeninis gyvenimas.⁴⁴ Dar vienas žingsnis šios precedentinės teisės srityje buvo žengtas 1997 metais, kai Europos Žmogaus Teisių Komisija nustatė, jog tai, kad lytinės brandos amžius homoseksualiems santykiams yra aukštesnis nei heteroseksualiems santykiams, yra EŽTK 14 straipsnyje numatyta teisę į privatų gyvenimą pažeidžianti diskriminacija.⁴⁵

Nors aukščiau paminėti sprendimai turėjo lemiamos reikšmės, tačiau EŽTK galimybės lesbiečių ir gėjų atžvilgiu pilnai atsiskleidė tik vėliausiose precedentinės teisės bylose. Byloje *Lustig-Prean'as ir kt. prieš JK*,⁴⁶ Žmogaus Teisių Teismas turėjo išnagrinėti, ar JK draudimas homoseksualams tarnauti armijoje yra teisėtas. Žmogaus Teisių Teismas nustatė, kad draudimas homoseksualams tarnauti armijoje pažeidžia EŽTK 8 straipsnį. Tarp kita ko, teismas atmetė JK argumentą, jog lesbiečių ir gėjų buvimas armijoje sukels negatyvią kitų kariškių reakciją:

...tiek, kiek šis negatyvus požiūris kyla iš išankstinio tam tikros heteroseksualios visuomenės dalies nusistatymo prieš homoseksualią mažumą, jis pats savaime, taip pat kaip ir negatyvus požiūris į kitos rasės, kilmės ar spalvos asmenis, teismo negali būti laikomas pakankamu pagrindu apriboti aukščiau išdėstyta kandidato teises.⁴⁷

⁴⁴ EŽTK 8 straipsnyje yra skelbiama: „Kiekvienas turi teisę į tai, kad būtų gerbiama jo privatus ir šeimos gyvenimas“. Su šiuo klausimu yra susiję tokios bylos: *Dudgeon v UK*; 22.10.81, Series A, No. 45; *Norris v Ireland*; 26.10.88, Series A No. 142; *Modinos v Cyprus*; 22.4.93, Series A No. 259.

⁴⁵ *Sutherland v UK*; (1997) 24 European Human Rights Reports – Commission Supplement, CD 22.

⁴⁷ *Lustig-Prean and Beckett v UK*, (2000) 29 European Human Rights Reports 548. Taip pat žr., *Smith and Grady v UK*, 29 European Human Rights Reports 493.

⁴⁷ *Lustig-Prean and Beckett v UK*, p. 583.

Tai, jog teismas tiesiogiai palygino ir susiejo diskriminaciją dėl lytinės orientacijos su kitomis diskriminacijos formomis, reiškia, jog jis priėjo išvados, kad iš homofobijos kylanti diskriminacija yra taip pat neleistina, ir tai yra sveikintinas požymis. Be to, teismas nurodė, jog ateityje precedentinė teisė turi būti toliau plėtojama:

...teismas negali neatsižvelgti į plačiai paplitusius ir nuolat besikeičiančius požiūrius bei su tuo susijusius pakeitimus šios srities susitariančių valstybių vidaus įstatymuose.⁴⁸

Iš tikrųjų, po sprendimo *Lustig-Prean'o* byloje tepraėjus tik trims mėnesiams, teismas priėmė kitą "naujas gaires nužymintį" sprendimą *Salgueiro da Silva Mouta prieš Portugaliją* byloje.⁴⁹ Byla buvo susijusi su tuo, jog vaiką buvo atsisakyta perduoti tėvo globon, motyvuojant tėvo homoseksualumu. Be to, Portugalijos Apeliacinis teismas šį sprendimą aiškiai siejo su tuo, jog tėvas gyveno su kitu vyru.⁵⁰ Teismas nustatė, kad tuo buvo kėsinamasi į EŽTK 8 straipsnyje numatytą tėvo teisę į šeimyninį gyvenimą, bei pažeidžiamas EŽTK 14 straipsnis lytinės orientacijos atžvilgiu.⁵¹ Be galo svarbu yra tai, jog teismas patvirtino, jog EŽTK 14 straipsnis dėl nediskriminavimo turi būti aiškinamas taip, tarsi jame netiesiogiai būtų minima ir lytinė orientacija.⁵²

Žmogaus teisės ir ES plėtra

Besiplėtojančios konvencijos precedento teisė palengva išsklaido bet kokias abejones dėl to, ar tarptautinai žmogaus teisių įstatymai apima ir lesbiečių bei gėjų teises. Turint omenyje tai, jog ES sutarties 6 straipsnio 2 dalyje yra numatyta, kad Sąjungoje turi būti gerbiamos EŽTK teisės normos, dabar atsirado tvirtas pagrindas reikalauti, kad valstybės kandidatės įrodytų, jog seksualinių mažumų teisinė padėtis jose bent neprieštarauja Žmogaus teisių teismo precedentinei teisei. Tiksliau sakant, nekelia jokių abejonių tai, kad bet kokia baudžiamuosiuose įstatymuose numatyta diskriminacija dėl lytinės orientacijos greičiausiai neatitiks 8 straipsnio nuostatos dėl teisės į asmeninio gyvenimo pagarbą.⁵³

⁴⁸ Ten pat, p. 585.

⁴⁹ Application No. 33290/96, 21 December 1999. Šio dokumento ieškokite: <http://www.echr.coe.int>

⁵⁰ Ten pat, par. 14.

⁵¹ Ten pat, par. 43.

⁵² Ten pat, par. 28.

⁵³ Taip pat žr. A.D.T. v UK, Application no. 35765/79, judgment of 31 July 2000. Šio dokumento ieškokite: <http://www.echr.coe.int>

Iki tam tikros ribos Komisija savo nuolatiniuose valstybių kandidačių įvertinimuose tai jau yra pripažinusi. Pavyzdžiui, 1997 metais Komisijos nuomonėje apie Rumuniją buvo pastebėta, jog homoseksualūs asmenys tampa piktnaudžiavimo įstatymu aukomis dėl termino „viešas skandalas“, kuris sutinkamai su Baudžiamojo kodekso 200 straipsniu yra taikomas homoseksualiems lytiniam aktams, neapibrėžtumo.⁵⁴ Be to, savo 1999-ųjų metų ataskaitoje apie Rumuniją Komisija nurodė, jog Rumunijos baudžiamasis kodeksas dar turi būti priderintas prie Europos baudžiamosios teisės normų tokiose srityse kaip homoseksualumas, šmeižtas, įžeidimas, valdžios įstaigų įžeidimas, žodinis įžeidimas, smurtas šeimoje ir prievarta.⁵⁵ Nors tokie pareiškimai rodo ilgai lauktą pripažinimą, jog lesbiečių ir gėjų teisinė padėtis yra vienas iš kriterijų, lemiančių šalies įstojimą į Sąjungą, bet kontrolė, kaip ši sąlyga yra vykdoma, tebėra labai paviršutiniška. 2000 m. pranešime apie Rumuniją yra pastebima, jog nors siūlomus su homoseksualumu susijusių baudžiamosios teisės nuostatų pakeitimus visvien būtina priimti, tačiau tai netrukdo Komisijai priėti išvados, jog Rumunija ir toliau gerbia žmogaus teises ir laisves.⁵⁶

Kalbant platesne prasme, Komisijos reguliariuose vertinimuose apie valstybių kandidačių atitikimą plėtros kriterijams nėra skiriama daug dėmesio pripažintoms EŽTK diskriminacijos dėl lytinės orientacijos teisės normoms. Pavyzdžiui, Komisijos 2000 m. pranešime apie Kiprą nebuvo užsiminta apie Kipro teisės nuostatas dėl homoseksualumo⁵⁷, nors ankstesniais metais šioje šalyje homoseksualiems asmenims buvo įteisintas skirtingas lytinės brandos amžius, o taip pat lesbiečių ir gėjų organizacijų atžvilgiu buvo priimtos represinės priemonės.⁵⁸ Komisija savo pranešime pateikė išvadą, jog Kipras ir toliau gerbia žmogaus teises ir laisves.⁵⁹ Komisijos 2000 m. pranešime yra pastaba apie įstatymų pataisas, kurios yra reikalingos kai kuriems elementams, kuriems nepitaria Europos Taryba, pašalinti.⁶⁰ Jame yra sakoma, kad spaudimas padaryti šias įstatymų pataisas kyla ne iš Europos Sąjungos, bet iš Europos Tarybos.

⁵⁴ European Commission (1997) 'Commission Opinion on Romania's application for membership of the European Union' COM (97) 2003, 15.7.97; p. 13.

⁵⁵ COM (1999) 510.

⁵⁶ Commission (2000) 'Regular report from the Commission on Romania's progress towards accession' COM (2000) 710, p. 22. Plg. su vertinimu, kuris yra pateikiamas: Human Rights Watch and the International Gay and Lesbian Human Rights Commission (1998) *Public scandals: sexual orientation and criminal law in Romania*, New York: Human Rights Watch.

⁵⁷ Commission (1999) "Regular report from the Commission on Romania's progress towards accession" COM (1999) 502, p. 17.

⁵⁸ ILGA-Europe (2000) *Discrimination against lesbian, gay and bisexual persons in Europe*, Brussels: ILGA-Europe, p. 6.

⁵⁹ COM (1999) 502, p. 10.

⁶⁰ Commission (2000) "Regular report from the Commission on Cyprus's progress towards accession" COM (2000) 702, p. 15.

Be abejonės, vienintelė institucija, kuri rimtai kelia lytinės orientacijos klausimus plėtros kontekste, yra Europos Parlamentas. Visų pirma, 1998 metais Parlamentas paskelbė bendrą perspėjimą, jog jis nepritaris bet kokios šalies įstojimui, jei ta šalis savo įstatymais arba politika pažeis lesbiečių arba gėjų teises.⁶¹ Artimesnėje praeityje, 2000 metų kovo mėnesį, Parlamentas atkreipė ypatingą dėmesį į lesbiečių ir gėjų padėtį, kviesdamas Bulgariją, Kiprą, Estiją, Vengriją, Lietuvą ir Rumuniją iš savo baudžiamųjų kodeksų išbraukti visus įstatymus, kurie diskriminuoja lesbietes ir homoseksualus.⁶² Jis taip pat pareikalavo Tarybą ir Komisiją, kai tai reikalinga, iškelti klausimą dėl homoseksualių asmenų diskriminacijos derybų dėl narystės metu.⁶³

Lytinė orientacija ir narystė: kelias į ateitį

Iš esmės dabartinės ES valstybės narės ir institucijos nėra labai linkę homoseksualų padėtį valstybėse kandidatėse laikyti vienu iš pagrindinių kriterijų priimant su ES plėtra susijusius sprendimus. Tai yra susiję su skirtumais dabartinių valstybių narių nacionaliniuose įstatymuose. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Nyderlanduose, Danijoje ir Švedijoje, diskriminaciją dėl lytinės orientacijos draudžia įstatymai, o tos pačios lyties poros yra teisiškai pripažįstamos. Tačiau yra šalių, kaip, pavyzdžiui, Austrija, Graikija ir JK, kur apsauga nuo diskriminacijos yra labai nežymi ir kur tebegalioja diskriminaciniai baudžiamieji įstatymai. Europos Sąjunga negali daryti rimtesnio spaudimo valstybėms kandidatėms, kad šios pagerintų gėjų ir lesbiečių padėtį, nes kai kuriose dabartinėse valstybėse narėse teisinė situacija yra panaši, o gal netgi dar blogesnė. Tačiau nors į šią aplinkybę yra būtina atsižvelgti, ja negali būti naudojamas bandant pateisinti nieko neveikimą. Plėtrą reikia suvokti kaip galimybę tiek dabartinėms valstybėms narėms, tiek kandidatėms iš naujo peržiūrėti savo nacionalinių teisės sistemų nuostatas, kurios apsprendžia gėjų ir lesbiečių padėtį.

Atrodo, kad iki šiol su įstatymais lytinės orientacijos srityje susiję sprendimai buvo priimami remiantis Europos Tarybos mechanizmais, kurių paskirtis yra panaikinti pačias sunkiausias diskriminacijos formas. Tačiau šito nepakanka, ypač dėl to, jog šioje teisinėje struktūroje numatyti įgyvendinimo mechanizmai nėra tokie efektyvūs. Nors 1997 m. buvo nustatyta jog nevienodas lytinės brandos amžius pažeidžia

⁶¹ Par. J, Urgency Resolution on equal rights for gays and lesbians in the European Community; adopted 17 September 1998, B4-0824 & 0852/98, PE 272.005/79.

⁶² Ten pat, par. 76.

⁶³ par. 28, Resolution on the annual report on international human rights and European Union human rights policy (1999), OJ [2000] C 377/336.

Konvencija, bet, praėjus ketveriems metams, dauguma ES valstybių narių vis dar nėra suderinę savo nacionalinių įstatymų su šiuo standartu.⁶⁴ Sąjunga galėtų bent reikalauti, kad valstybės kandidatės (ir narės) įgyvendintų dabartinę Konvencijos precedentinę teisę.

Visų pirma, tam, kad Europos Sąjunga turėtų įtakos šioje srityje, reikia daugiau aiškumo. Konkrečiai, homoseksualai kiekvienoje valstybėje kandidatėje turi turėti daugiau tiek *teisinės*, tiek *faktinės* informacijos apie šią situaciją. Naudingas žingsnis būtų oficialus komunikatas dėl lytinės orientacijos ir plėtros. Precedentas jau yra – 1999 m. Komisijos ataskaita apie kovą su rasizmu šalyse kandidatėse.⁶⁵ Joje buvo išaiškinta, jog kova su rasizmu sudaro vienos iš stojimo sąlygų, pagarbos žmogaus teisėms, dalį.⁶⁶ Komunikatas apie lytinę orientaciją ir plėtrą galėtų padėti nustatyti minimalius standartus, kuriuos Sąjunga taikytų valstybėms kandidatėms lesbiečių ir gėjų padėties prasme.

Verhoevenas pastebi, kad "demokratijos ir žmogaus teisių koncepcijų tema yra jautri, nes glaudžiai susijusi su visuomenės konkrečiu identitetu bei vertybėmis".⁶⁷ Be abejonės, homoseksualumas yra viena iš tų sričių, kur gali išryškėti nemaži nuomonių skirtumai tiek tarp dabartinių ES valstybių, tiek tarp ES ir valstybių kandidačių. Tačiau vien tai, jog šiuo klausimu yra sunkiau pasiekti bendro susitarimo, nereiškia, kad jis yra išbrauktas iš darbotvarkės. Pagrindinių žmogaus teisių chartija yra aiškus pavyzdys, kuris rodo, jog diskriminacija dėl lytinės orientacijos yra nepriimtina kaip ir bet kurios kitos formos diskriminacija. Šį požiūrį savo sprendimais vis labiau palaiko Europos Žmogaus Teisių Teismas. Tiek esamos, tiek būsimos valstybės narės dar turi nemažai nuveikti, kol šis principas bus pilnai įtvirtintas jų nacionaliniuose įstatymuose ir politinėse nuostatose. Plėtros procesas yra puiki proga pradėti dialogą apie tai, kaip lygybės principas gali būti įgyvendintas visoje Europoje ir kaip jis gali būti panaudotas kovojant su visomis diskriminacijos formomis.

⁶⁵ *Commission (1999) 'Countering racism, xenophobia and anti-semitism in the candidate countries' COM (1999) 256, 26.5.99.*

⁶⁶ *Ten pat, p. 2.*

⁶⁷ *Verhoeven, A (1998) 'How democratic need European Union members be? Some thoughts after Amsterdam' European Law Review Vol. 23 pp. 217-234, 228.*

REKOMENDACIJOS

Šias rekomendacijas galima suskirstyti į dvi pagrindines grupes:

rekomendacijos dėl veiksmy remiantis dabar galiojančia Amsterdamo sutartimi ir rekomendacijos dėl veiksmy artėjančios tarpvyriausybines konferencijos kontekste.

1. VEIKSMAI, KURIŲ GALIMA IMTIS REMIANTIS DABAR GALIOJANČIOMIS SUTARTIES NUOSTATOMIS

A. EUROPOS KOMISIJA

Europos Komisija privalo

- iki 1999 m. pabaigos priimti siūlomas įstatymines priemones, draudžiančias visų 13 straipsnyje nurodytų formų diskriminaciją (išskyrus tuos atvejus, kai atitinkami EB įstatymai jau yra priimti) visose Bendrijos kompetencijai perduotose srityse
- užtikrinti, kad šios siūlomos įstatyminės priemonės
- apimtų tiek tiesioginę, tiek netiesioginę diskriminaciją ir priekabiavimą
- reikalautų parengti atitinkamas efektyvias procedūras, kurios įgalintų diskriminaciją patyrusius asmenis reikalauti skriaudos atitaisymo (įskaitant atvirkštinį įrodinėjimo pareigos taikymą), paskirti nacionalinius ombudsmenus/įstaigas, priimti priemones, skirtas skundą pateikusių asmenų apsaugai nuo persekiojimo (viktimizacijos) ir suteiktų asociacijoms galimybę pateikti kolektyvinius skundus
- apimtų diskriminacijos tarp skirtingos ir tos pačios lyties partnerių uždraudimą
- patvirtinti jau numatytus pasiūlymus daugiametei projektų, skirtų kovai prieš visas 13 straipsnyje nurodytas diskriminacijos formas, finansavimo Programai,

- patvirtinti iniciatyvų rengimo būdą, skatinantį lygių galimybių principą, įskaitant ir
- nediskriminavimo straipsnių įtraukimą į ES įstatymų projektus
- tinkamus mechanizmus, kurie kovą prieš diskriminaciją dėl lytinės orientacijos, rasinės ir etninės kilmės, religijos ar įsitikinimų, amžiaus arba negalios paverstų viena pagrindinių visų atitinkamų Bendrijos programų ir iniciatyvų kryptių (taip kaip šiuo metu yra dėl diskriminacijos lyties pagrindu)
- į savo pasiūlymus įtraukti Europos Parlamento Darbo ir socialinių reikalų komiteto nuomonę, kurioje yra kviečiama parengti nacionalinius veiksmų planus ir teikti Komisijos ataskaitas apie nuveiktus darbus
- išplėsti Užimtumo gairių "Lygių galimybių" ramsčio tikslus įtraukiant lygių galimybių bei kovos prieš visas 13 straipsnyje paminėtas diskriminacijos formas skatinimą
- kovą prieš visų formų diskriminaciją paversti viena iš pagrindinių visų kitų Užimtumo gairių kryptių
- išplėsti Europos rasizmo ir ksenofobijos kontrolės centro įgaliojimus įtraukiant ir visų 13 straipsnyje nurodytų formų diskriminacijos kontrolę
- užtikrinti, kad visais 13 straipsnio įgyvendinimo etapais būtų tinkamai konsultuojamasi su visomis su 13 straipsniu susijusiose sferose veikiančiomis Europos nevyriausybinėmis organizacijomis bei Europos Socialinių nevyriausybinių organizacijų platforma ir tuo tikslu padėti nevyriausybinėms organizacijoms ir atitinkamiems Tarybos ir valstybių narių komitetams bei darbo grupėms keisti informacija.
- pripažinti, jog yra būtina remti, paskiriant atitinkamo lygio ES finansavimą, Europos nevyriausybinių organizacijų, federacijų ir tinklų, kurie tinkamai atstovauja tam tikras, 13 straipsnyje paminėtų diskriminacijos formų tiesiogiai veikiamas visuomenės grupes, steigimą ir/arba tolesnę veiklą.

B. TARYBA

privalo nedelsiant priimti priemones.

C. EUROPOS PARLAMENTAS**Europos Parlamentas privalo**

- kviesti Komisiją, Tarybą ir valstybes nares imtis neatidėliotinų ir efektyvių veiksmų, kad 13 straipsnis būtų pilnai įgyvendintas
- Tarybai informavus apie aukščiau nurodytas priemones išreikšti savo pritarimą arba, jei Komisijos siūlomos priemonės yra nepakankamos ir/arba neapima diskriminacijos dėl lytinės orientacijos ir/arba kitų formų diskriminacijos, pasiūlyti pataisas tam, kad priemonės pilnai atitiktų 13 straipsnio, kaip esminio lygybės principo išraišką, dvasią.

D. VALSTYBĖS NARĖS**Valstybės narės privalo**

- nedelsiant priimti vidaus įstatymus ir, reikalui esant, atšaukti arba pakeisti bet kokius įstatymus, reglamentus arba vykdomosios valdžios įsakus, kurie prieštarauja 13 straipsnyje išdėstyta visų formų diskriminacijos panaikinimo nuostatai
- teikti pagalbą ir bendradarbiauti rengiant projektus ir iniciatyvas daugiamečių programos pagrindu.

E. SOCIALINIAI PARTNERIAI**Socialiniai partneriai privalo**

- lygių galimybių skatinimą bei visų formų diskriminacijos uždraudimą paversti viena iš pagrindinių socialinio dialogo kryptį
- į kolektyvines sutartis, įskaitant sutinkamai su 139 EB straipsniu Bendrijos lygiu sudaromas sutartis, įtraukti nediskriminavimo straipsnius (apimančius visas 13 straipsnyje išvardintas diskriminacijos formas)
- apsvarstyti kitas geros praktikos ir diskriminacijos uždraudimo darbo vietose institucijų lygiu iniciatyvas.

2. SEKANTI TARPVYRIAUSYBINĖ KONFERENCIJA

Sekančią tarpvyriausybines konferencijas yra numatyta surengti 2000 metais. Joje bus toliau peržiūrimos sutartys ir turės būti priimamos sutarčių pataisos, kurios :

- kovotų prieš visas 13 straipsnyje išvardintas diskriminacijos formas skatinimą padaryti vienu iš specifinių ES tikslų
- reikalautų, kad vienodų galimybių bei visų 13 straipsnyje išvardintų formų diskriminacijos panaikinimo skatinimo nuostatos būtų įtrauktos į visas Bendrijos politikos kryptis
- sustiprintų 13 straipsnį taip, kad jis turėtų tiesioginį poveikį, suteiktų teisę į lygias galimybes ir galiotų visiems asmenims nepriklausomai nuo to, ar jie yra ES piliečiai
- sustiprintų Europos Parlamento vaidmenį diskriminacijos panaikinimo priemonių priėmimui panaudojant bendro sprendimo procedūrą
- leistų šias priemones priimti kvalifikuota Tarybos balsų dauguma
- įtrauktų Teisių bilį, kuris visiems Europos Sąjungoje gyvenantiems asmenims garantuotų pilietines, politines, socialines, ekonomines ir kultūrines teises.

Nicos sutartis

Europos Tarybos susitikimas 2000 metų gruodžio 7-10 dienomis baigė Tarvyriausybinių konferenciją (TVK) ir patvirtino Nicos sutartį. Šio Tarybos susitikimo rezultatai ir nauja Sutartis - labai svarbūs gėjams ir lesbietėms.

Pagrindinių teisių chartija

Chartija buvo formaliai pasirašyta Nicoje, tačiau neįtraukta į Sutartis, todėl nėra teisiškai įpareigojanti. Vis dėlto Teisingumo teismas Liuksemburge negali ignoruoti Chartijos ir jau rėmėsi ja savo nutartyse. Chartija ragina bendrai drausti visas diskriminacijos formas, inter alia, ir lytinės orientacijos pagrindu. 21 straipsnio pirmas paragrafas skelbia:

Bet kokia diskriminacija tokiais pagrindais kaip lytis, rasė, spalva, etninė ar socialinė kilmė, genetiniai bruožai, kalba, religija ar tikėjimas, politinė ar kitokia nuomonė, priklausymas tautinei mažumai, nuosavybė, gimimo statusas, negalia, amžius ar lytinė orientacija turi būti uždrausta.

Europos socialinė darbotvarkė

Nicoje Europos Taryba taip pat patvirtino Europos socialinę darbotvarkę 2001-2005 metams. Visas darbotvarkės tekstas pridėtas prie Europos Tarybos susitikimo išvadų.

Ši naujos socialinės politikos darbotvarkė irgi remiasi Amsterdamo sutarties 13 straipsniu. Trečiame skyriuje, pavadintame "*Kova prieš skurdą ir visas atskirties bei diskriminacijos formas, siekiant įgyvendinti socialinę integraciją*", suformuluotas toks tikslas:

f) Užtikrinti efektyvų Bendrijos įstatymų prieš bet kokią diskriminaciją dėl lyties, rasinės arba etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, negalios, amžiaus arba lytinės orientacijos įgyvendinimą. Dažniau keistis patirtimi ir gera praktika, kad šios politikos nuostatos sustiprėtų.

SVARBŪS INERNETO TINKLAPIAI:

Chartija:

<http://euoparl.eu.int/df/default.asp?lang=en>

Nicos sutartis:

<http://ue.eu.int/en/summ.htm>

Europos Tarybos susitikimo išvados:

<http://ue.eu.int/en/info/eurocouncilindex.htm>

Daugiau informacijos apie ES

KAI KURIOS SVARBIOS BENDRIJŲ STEIGIMO ARBA SUTARČIŲ PASIRAŠYMO DATOS

- 1952: Europos anglių ir plieno bendrija (EAPB)
- 1958: Europos atominės energetikos bendrija (EURATOMAS)
- 1958: Europos ekonominė bendrija (EEB) - Romos sutartis
- 1987: Suvestinis Europos aktas
- 1993: Europos Sąjunga (ES) - Maastrichto sutartis
- 1999: Amsterdamo sutartis

Maastrichto sutartimi buvo įsteigta Europos Sąjunga. Amsterdamo sutartis papildė tiek Europos Sąjungos, tiek Europos Bendrijos steigimo sutartis.

VALSTYBĖS NARĖS

1995 metais Sąjungą sudarė 15 valstybių narių:

- 1958: Belgija, Prancūzija, Vokietija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai
- 1973: Danija, Airija, Jungtinė Karalystė
- 1981: Graikija
- 1986: Portugalija, Ispanija
- 1995: Austrija, Suomija, Švedija.

TRYS RAMSČIAI

Nuo Mastrichto sutarties pasirašymo Sąjungos struktūrą sudaro trys ramsčiai:

Pirmasis ramstis: Romos sutarties ir jos vėlesnių papildymų pagrindu egzistuojanti Europos Bendrija, kuri apima laisvu prekių, asmenų, kapitalo ir paslaugų judėjimu pagrįstą bendrąją rinką, ekonominę ir pinigų sąjungą, bendrą politiką ir veiklą. Pasirašius Amsterdamo sutartį, šiam ramsčiui buvo priskirti vizų, prieglobsčio, imigracijos bei teisinio bendradarbiavimo civilinių bylų srityje klausimai.

Antrasis ramstis: Europos Sąjungos steigimo sutartimi pagrįsta bendroji užsienio ir saugumo politika.

Trečiasis ramstis: Europos Sąjungos steigimo sutartimi pagrįstas policijos ir teismų bendradarbiavimas sprendžiant su nusikalstamumu susijusius klausimus.

INSTITUCIJOS (ir jų Interneto svetainės)

[Europos Viršūnių Taryba = valstybių ir vyriausybių vadovų susitikimas]

Europos Sąjungos Taryba	http://ue.eu.int/index.htm
Europos Komisija	http://www.europa.eu.int/
Europos Parlamentas	http://www.europarl.eu.int/
Europos Teisingumo teismas	http://curia.eu.int/
Audito rūmai	http://www.eca.eu.int/
Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas	http://www.ces.eu.int/
Regionų komitetas	http://www.cor.eu.int/
Europos Ombudsmenas	http://www.euro-ombudsman.eu.int/

EUROPOS PARLAMENTAS

Europos Parlamentas yra 370 milijonų Sąjungos piliečių renkama atstovų asamblėja. Jį sudaro 626 Europos Parlamento nariai, atstovaujantys kiekvienos valstybės narės piliečius. Jų skaičius yra nustatytas, atsižvelgiant į šalies gyventojų skaičių.

Parlamentas atlieka tokias pagrindines funkcijas:

- svarsto Komisijos pasiūlymus ir bendrauja su Taryba įstatymų leidimo srityje; yra nustatytos įvairios teisės aktų priėmimo procedūros (bendro sprendimo, bendradarbiavimo, konsultacijų ir t.t.);
- jis turi teisę prižiūrėti Sąjungos veiklą; tai jis atlieka tvirtindamas (arba atsisakydamas patvirtinti) paskirtus Komisijos pirmininką ir narius ir Komisijai ir Tarybai pateikdamas raštiškus ir žodinius užklausimus;
- Parlamentas su Taryba dalinasi savo biudžetinius įgaliojimus, jis kasmet balsavimu tvirtina Sąjungos biudžetą ir prižiūri, kaip jis yra vykdomas.

Jis taip pat skiria Ombudsmen¹, kuris yra įgaliotas iš Sąjungos piliečių gauti skundus dėl neteisingai vykdomos Bendrijos institucijų ir įstaigų veiklos. Galiausiai, jis gali steigti laikinus tyrimų komitetus, kurių galios neapsiriboja vien Bendrijos institucijų veiklos tyrimu, tačiau taip pat gali apimti su Bendrijos politikos įgyvendinimu susijusius valstybių narių veiksmus.

Didžioji Parlamento darbo dalis yra atliekama jo komitetų, kurie ruošia pranešimus dėl Komisijos siūlomų įstatymų aktų ir pateikia juos svarstyti Parlamento posėdžiuose. Komitetai taip pat gali parengti pranešimus ir savo iniciatyva.

EUROPOS SAJUNGOS TARYBA

Sąjungos Taryba (arba trumpiau Taryba, kuri kartais taip pat yra vadinama Ministrų Taryba) yra Sąjungos pagrindinė sprendimus priimanči institucija. Ją sudaro penkiolikos valstybių narių ministrai, kurie yra atsakingi už dienotvarkėje svarstomus klausimus: užsienio reikalus, žemės ūkį, pramonę, transportą ir t.t. Nors ir jos sudėtis keičiasi priklausomai nuo svarstomų klausimų, Taryba vis tik yra laikoma vieninga institucija.

Tarybai rotacijos tvarka pirmininkauja viena iš valstybių narių. Pirmininkaujančių valstybių rotacija vyksta kas pusę metų. Sprendimus rengia Nuolatinių atstovų komitetas (Koreperas), kuriam padeda iš nacionalinių vyriausybės pareigūnų sudarytos darbo grupės. Tarybai padeda jos Generalinis sekretoriatas.

EUROPOS VIRŠŪNIŲ TARYBA

Tai yra reguliarūs valstybių narių arba jų vyriausybės vadovų susitikimai. Taryba renkasi du kartus metuose ir jos susitikimuose kaip pilnateisis narys dalyvauja Europos Komisijos Prezidentas. Europos Sąjungos steigimo sutartyje sakoma, kad Taryba "deramai skatina Sąjungos plėtotę ir nustato jos politines gaires" (4 straipsnis).

EUROPOS KOMISIJA

Komisija turi įgaliojimus įstatymų leidybos iniciatyvos, įgyvendinimo, Bendrijos politikos, programų ir iniciatyvų valdymo ir kontrolės srityje. Ji yra sutarčių sergėtoja.

Komisijoje yra dvidešimt narių (po du iš Prancūzijos, Vokietijos, Italijos, Ispanijos ir Jungtinės Karalystės ir po vieną iš kitų šalių), kurie įsipareigoja tarnauti visos Bendrijos interesams.

Komisija yra skiriama penkerių metų laikotarpiui valstybių narių susitarimu. Be to, naujos sudėties Komisiją, prieš narių prisiekimą, savo balsavimu turi patvirtinti Parlamentas, kuriam ji yra atskaitinga.

Komisijos nariams padeda iš generalinių direktoratų bei už atskiras

Bendrijos politikos sritis atsakingų specializuotų departamentų sudaryta administracija, kurios dauguma įstaigų yra įsikūrusios Briuselyje.

Darbo, pramonės ryšių ir socialinių reikalų generalinis direktoratas yra visų pirma atsakingas už socialinę politiką. Jis rengia Komisijos socialinių veiksmų programas ir skelbia veiksmų planus, kuriuose yra smulkiai išdėstyti visi darbai.

EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETAS

Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas yra iš trijų atstovų grupių, darbdavių, darbuotojų ir "įvairius interesus" atstovaujančios grupės (pvz. žemės ūkio, vartotojų apsaugos organizacijų, mokslo ir technologijos), sudaryta konsultacinė asamblėja. Jos narius iš valstybių narių iškeltų kandidatų skiria Taryba ketverių metų laikotarpiui.

Komisija su šiuo komitetu turi konsultuotis, rengdama su labai įvairiomis Bendrijos politikos sritimis susijusius pasiūlymus. Jis taip pat gali ruošti pranešimus ir savo iniciatyva.

REGIONŲ KOMITETAS

Regionų komitetas yra dar viena konsultacinė institucija, kuri padeda Tarybai ir Komisijai. Ją sudaro regioninių ir vietinių valdžios įstaigų atstovai. Juos vienbalsiai priimamu sprendimu, remdamasi valstybių narių pasiūlymais, skiria Taryba. Savo veikloje jie yra visiškai nepriklausomi.

TEISINGUMO TEISMAS

Europos Bendrijų Teisingumo teismą sudaro penkiolika teisėjų ir devyniolika jiems talkininkaujančių generalinių advokatų, kuriuos bendru sutarimu skiria valstybės narės šešerių metų laikotarpiui. Jis atlieka dvi pagrindines funkcijas: tikrina ar Europos institucijų ir vyriausybės dokumentai neprieštarauja sutartims ir, nacionalinio

teismo prašymu, skelbia išvadas dėl Bendrijų teisės nuostatų interpretavimo ar teisėtumo.

Teismui padeda Pirmosios instancijos teismas, kuris buvo įsteigtas 1989 metais ir kuris yra konkrečiai įgaliotas svarstyti Europos institucijose kylančius administracinius ginčus ir iš Bendrijos konkurencijos teisės kylančius ginčus.

KITI SVARBŪS DALYKAI

TEISĖS AKTŲ TIPAI

Gali būti priimami kelių tipų įpareigojantys įstatymų aktai: reglamentai, direktyvos ir sprendimai. Reglamentai yra taikomi tiesiogiai ir galioja visose valstybėse narėse - tam nėra reikalingi jokie papildomi nacionalinės teisės aktai. Direktyvų reikalavimai valstybėms narėms yra privalomi, tačiau jos pačios savo nuožiūra gali nuspręsti kokią tokių reikalavimų įgyvendinimo formą ir metodus pasirinkti. Tam, kad direktyva įsigaliotų, ji turi būti perkelta į nacionalinę teisę. Sprendimai yra teisiškai privalomi tik tam tikram adresatui.

Parlamentas, Taryba arba Komisija taip pat gali priimti rekomendacijas arba rezoliucijas, tačiau jos nėra privalomos.

BENDRO SPRENDIMO PROCEDŪRA

Bendro sprendimo procedūrą įtvirtino Maastrichto sutartis (251 EB straipsnis). Ji Parlamentui suteikia įgaliojimus dokumentus priimti kartu su Taryba. Praktikoje ši procedūra sustiprino Parlamento galias šiose įstatymų leidimo srityse: laisvas dirbančiųjų judėjimas, verslo steigimo teisė, paslaugos, vidaus rinka, švietimas (skatinančiosios priemonės), sveikatos apsauga (skatinančiosios priemonės), vartotojų teisės, transeuropiniai tinklai (gairės), aplinkosauga (bendrų veiksmų programos), kultūra (skatinančiosios priemonės) ir mokslo tyrimai (bendroji programa).

Savo 1996 m. pranešime apie bendro sprendimo procedūros galiojimo sritį Komisija procedūros taikymo sritį pasiūlė praplėsti taip, kad ji apimtų visą Bendrijos įstatymų leidimo veiklą.

Amsterdamo sutartis bendro sprendimo procedūrą supaprastino ir praplėtė jos taikymo ribas apimant ir tokias sritis kaip socialinė atskirtis, visuomenės sveikata ir kova su sukčiavimu.

KONSULTACINĖ PROCEDŪRA

Ši procedūra numato, jog Taryba turi konsultuotis su Parlamentu ir atsižvelgti į jo nuomonę. Tačiau ji nėra įpareigota laikytis Parlamento pozicijos, ji privalo tik konsultuotis. Būtent ši procedūra yra taikoma 13 straipsnio pagrindu rengiamoms priemonėms.

TARPVYRIAUSYBINĖ KONFERENCIJA (TVK)

Šiuo terminu yra vadinamos derybos dėl sutarčių pakeitimo, kurios vyksta tarp valstybių narių vyriausybių. TVK yra begalo svarbi Europos integracijai, nes būtent tarpvyriausybinėse konferencijose buvo priimami sprendimai dėl institucinės ir teisinės struktūros, arba, kitaip tariant, dėl sutarčių turinio pakeitimų (pvz. Suvestinis Europos aktas ir Europos Sąjungos sutartis).

1997 m. birželio mėn. 16 ir 17 dienomis Amsterdamo Europos Viršūnių taryboje pasibaigusi TVK, kurios metu buvo priimta Amsterdamo sutartis, buvo šeštoji tokia konferencija visoje Bendrijos istorijoje. Kita konferencija turi prasidėti 2000 m. pradžioje.

SOCIALINIAI PARTNERIAI

Socialiniai partneriai yra darbdaviai ir profesinės sąjungos. Bendrosios visas pramonės šakas apimančios organizacijos, kurias Komisija pripažįsta kaip organizacijas, su kuriomis turi būti konsultuojamasi socialinio dialogo procese yra Europos Profesinių sąjungų konfederacija (atstovaujanti profesines sąjungas), Europos Pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjunga ir Europos Viešųjų įmonių centras (kurie atstovauja atitinkamai privataus ir viešojo sektoriaus darbdavius)

EUROPOS SOCIALINIŲ NEVYRIAUSYBINIŲ ORGANIZACIJŲ PLATFORMA

Europos socialinių nevyriausybinių organizacijų platforma buvo sukurta 1995 m. rugsėjo mėn. ir dabar vienija 25 Europos nevyriausybines organizacijas, federacijas ir tinklus, įskaitant ir ILGA-

Europa. Platformos tikslas yra plėtoti ir stiprinti pilietinį dialogą tarp Europos nevyriausybinų organizacijų ir ES institucijų.

Platformos organizacijos narės sprendžia konkrečius socialinius klausimus (tokius kaip socialinė atskirtis, skurdas, visuomenės sveikata arba benamystė) arba konkrečios žmonių grupės (pavyzdžiui, žmonių su negalia, migrantų, bedarbių ir moterų) problemas. Jos visos aktyviai siekia prisidėti prie stipresnės ir teisingesnės visuomenės kūrimo tiek Europoje, tiek visame pasaulyje. Platformos nariai atstovauja tūkstančius įvairiausiose srityse vietinių, regioninių, nacionalinių ir tarptautinių lygiu veikiančių organizacijų.

EUROPOS TARYBA

Europos Sąjungos (arba jos Europos Viršūnių Tarybos) nereikia painioti su Europos Taryba, Strasbūre įsikūrusia tarptautine organizacija, kurią šiuo metu sudaro 41 Europos valstybė narė. Jos pagrindinis tikslas yra stiprinti demokratiją, žmogaus teises ir teisėtumą visose savo valstybėse narėse. Ji taip pat rūpinasi Europos kultūrinio paveldo stiprinimu visoje jo įvairovėje ir tyrinėja įvairiausias socialines problemas, tokias kaip socialinė atskirtis, nepakantumas, migrantų integracija, naujų technologijų keliamas pavojus asmeninio gyvenimo privatumui bei biotechniniai klausimai.

Europos Taryba yra priėmusi eilę svarbių konvencijų ir chartijų, tarp kurių paminėtinos Europos žmogaus teisių konvencija bei Europos socialinė chartija. Ji taip pat, remdamasi tarptautinėmis sutartimis, yra įkūrusi įvairių įstaigų ir institucijų.

EUROPOS ŽMOGAUS TEISIŲ KONVENCIJA

1950 m. lapkričio mėn. 4 d. Romoje pasirašyta Europos žmogaus teisių konvencija pirmą kartą istorijoje suformulavo tarptautinę žmogaus teisių apsaugos sistemą. Asmenims, norintiems apginti savo teises, ji suteikia galimybę kreiptis į Strasbūre įsikūrusį Europos Žmogaus Teisių Teismą. Šio teismo nereikia painioti su Liuksemburge įsikūrusiu Europos Bendrijų Teisingumo Teismu.