

Vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių santykis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje

Irmantas Jarukaitis

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentas
socialinių mokslų daktaras
Europos Sąjungos Teisingumo Teismas
L-2925 Liuksemburgas
El. paštas: Irmantas.Jarukaitis@curia.europa.eu

Straipsnyje analizuojamas Europos Sąjungos vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių apsaugos santykis. Tiriama Europos Sąjungos Teisingumo Teismo iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo formuota praktika ir pokyčiai, kuriuos šioje srityje įnešė Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija.

Pagrindiniai žodžiai: vidaus rinkos laisvės, pagrindinių teisių apsauga, santykis, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, laisvė užsiimti verslu, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos raida.

Relationship between Internal Market Freedoms and Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union

This paper examines the relationship between internal market freedoms and fundamental rights protection in the European Union law. It analyzes the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union developed before the Lisbon Treaty and changes predetermined by the entry into force of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

Keywords: internal market freedoms, protection of fundamental rights, relationship, Charter of Fundamental Rights of the European Union, freedom to conduct business, evolution of jurisprudence of the Court of Justice of the European Union.

Įvadas

Žvelgiant istoriškai, po Antrojo pasaulinio karo prasidėjęs Europos integracijos procesas buvo pagrįstas, visų pirma, ekonomine integracija¹. Žinoma, tai nereiškia, kad (vien tik) ekonominė integracija buvo šio proceso (tikrasis, galutinis) tikslas, tačiau, vertinant retrospektyviai, akivaizdu, kad gili ES valstybių

¹ Neskaitant institucinių nuostatų, nemaža dalis 1957 m. Europos ekonominės bendrijos sutarties (dalis, pavadinta „Bendrijos pagrindai“) buvo skirta Muitų sąjungai, laisvam prekių, paslaugų, darbuotojų, kapitalo judėjimui ir įsisteigimo laisvei. Žinoma, šios sutarties nuostatos iškart negarantavo vidaus rinkos sukūrimo ir veiksmingo funkcionavimo. Prireikė daug laiko, Bendrijų politinių institucijų pastangų ir ypač Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir ESTT, Teismas) kūrybiškumo, kad ji laipsniškai taptų tikrove.

narių *ekonominė integracija* buvo ir išlieka pamatine prielaida laipsniškai kuriant tvarią viršnacionalinę *politinę bendruomenę*². Šiuo požiūriu vidaus rinka ir ją įkūnijančios pagrindinės ekonominės laisvės – laisvas prekių, paslaugų, darbuotojų, kapitalo judėjimas ir įsisteigimo laisvė³ (toliau – vidaus rinkos laisvės⁴) integracijos procese suvaidino ir tebevaidina esminį vaidmenį⁵. Atspindėdama pastaruosius šešis dešimtmečius vykusią dinamišką kūrybą, Lisabonos sutartimi pakeistos ES sutarties (toliau – ir ESS) 3 straipsnio 3 dalis vidaus rinkos sukūrimą vis dar įvardija kaip vieną iš pagrindinių ES tikslų⁶.

Nėra jokių abejonių, kad kuriant vidaus rinką būtent ESTT suvaidino esminį vaidmenį. Toks Teismo indėlis buvo itin svarbus Bendrijų politinės stagnacijos metais, kuomet dėl Liuksemburgo kompromiso praktinės galimybės Taryboje priimti vidaus rinkos derinimo priemonės buvo ribotos⁷. Būtent tuo laikotarpiu Teismas priėmė itin svarbių sprendimų, nulėmusių vidaus rinkos laisvių plėtros kryptį. Kita vertus, ir vėliau, Suvestiniu Europos aktu nustatius kvalifikuotos daugumos taisyklę Taryboje ir pradėjus veiksmingai įgyvendinti ambicingą vidaus rinkos planą, Teismo vaidmuo plėtojant šias laisves nesumažėjo, jo praktika iki šiol išlieka pakankamai dinamiška.

Apibendrintai galima įvardyti kelis Teismo praktikos bruožus / pamatinius faktorius, maksimuojančius vidaus rinkos laisvių integracinį potencialą: itin platus nacionalinių ribojančių priemonių, kurios traktuojamos kaip galinčios riboti vidaus rinkos laisves, apibrėžimas; tiesioginis šių laisvių

² Įdomu, kad ESTT savo praktikoje yra pripažinęs, jog vidaus rinkos laisvės ir ES konkurencijos teisė yra viena iš priemonių siekiant politinės integracijos (žr., pvz., ESTT 1991 m. gruodžio 14 d. nuomonės *Sustarimo tarp Bendrijos ir Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybių dėl Europos ekonominės erdvės sukūrimo projektas*, Nr. 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, 50 punktą).

³ Žr. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – ir SESV) 26 straipsnio 2 dalį, pagal kurią šios laisvės sudaro vidaus rinkos esmę.

⁴ Akademinėje doktrinoje vartojami įvairūs terminai – „pagrindinės laisvės“, „vidaus rinkos laisvės“, „pagrindinės ekonominės laisvės“, „keturios laisvės“, o ESTT savo praktikoje paprastai kalba apie konkrečią vidaus rinkos laisvę, jas visas apimančią terminą „pagrindinės laisvės“ (pranc. „*libertés fondamentales*“; angl. „*fundamental freedoms*“; vok. „*Grundfreiheiten*“) vartoja retai: žr., pvz., ESTT 1981 m. lapkričio 11 d. sprendimo *Casati*, Nr. 203/80, ECLI:EU:C:1981:261, 8 punktą; 2000 m. birželio 6 d. sprendimo *Angonese*, Nr. C-281/98, ECLI:EU:C:2000:296, 35 punktą; 2003 m. birželio 12 d. sprendimo *Schmidberger*, Nr. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, 62 punktą; 2014 m. balandžio 30 d. sprendimo *Robert Pflieger*, Nr. C-390/12, ECLI:EU:C:2014:281, 36 punktą; 2016 m. gruodžio 21 d. sprendimo *AGET Iraklis*, Nr. C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972, 36 punktą; 2020 m. birželio 18 d. sprendimo *Komisija prieš Vengriją*, Nr. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, 101 punktą. Terminas „vidaus rinkos laisvės“, o ne „pagrindinės laisvės“, straipsnyje vartojamas todėl, kad, įsigaliojus ES pagrindinių teisių chartijai (toliau – Chartija), pagrindinių laisvių terminas gali būti siejamas ir su Chartijoje įtvirtintų laisvių gynyba. Klasifikavimo požiūriu situacija sudėtingesnė dar ir tuo, kad dalis vidaus rinkos laisvių yra eksplisitiškai įvardytos ir Chartijoje (konkrečiai – darbuotojų judėjimo, paslaugų teikimo ir įsisteigimo laisvės (15 straipsnis), o kitos, t. y. laisvas prekių judėjimas ir laisvas kapitalo judėjimas, – ne.

⁵ ESTT savo praktikoje vidaus rinkos sukūrimą apibūdina kaip visų kliūčių Bendrijos vidaus prekybai pašalinimą nacionalines rinkas paverčiant viena bendra rinka. Žr. ESTT 1982 m. gegužės 5 d. sprendimo *Gaston Schul*, Nr. 15/81, ECLI:EU:C:1982:135, 33 punktą. Toks apibrėžimas „*by definition*“ atspindi integracinį vidaus rinkos laisvių potencialą ir rodo siekį riboti skirtingų nacionalinių ekonominius santykius reguliuojančių normų poveikį.

⁶ Žinoma, negalima pamiršti ES konstitucinę sutartį ir Lisabonos sutartį rengiant vykusių diskusijų apie poreikį ES suteikti labiau matomą socialinį „veidą“ ir jų rezultato – ESS 3 straipsnio 3 dalies antro sakinio, kuriame ES pirminėje teisėje pirmą kartą *expressis verbis* nurodoma, jog ES „... siekia Europos, kurioje vystymasis būtų tvarus, pagrįstas subalansuotu ekonomikos augimu ir stabiliomis kainomis, didelio konkurencingumo *socialine rinkos ekonomika*“ (pažymėta autoriaus). Ši tezė, visų pirma, suvoktina kaip bendras imperatyvas ES politinėms institucijoms į šią dimensiją atsižvelgti įgyvendinant konkrečias ES politikas. Tačiau svarbu tai, kad šią nuostatą turiningai papildė, be kita ko, Chartija, įtvirtinti konkrečias socialines teises, dalis jų ESTT požiūriu veikia tiesiogiai, įskaitant ir horizontalų veikimą: pvz., ESTT 2018 m. balandžio 17 d. sprendimas *Egenberger*, Nr. C-440/16, ECLI:EU:C:2018:257; 2018 m. lapkričio 6 d. sprendimas *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, Nr. C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874.

⁷ Weiler, 2000; Kingreen, 2009. Šiuo aspektu tik pažymėtina, kad, skirtingai nuo politinių institucijų, ESTT negali rinktis savo darbotvarkės ir privalėjo atsakyti į nacionalinių teismų keliamus klausimus.

veikimas⁸ (įskaitant ir horizontalų⁹); griežtas požiūris į ribojančių pagrindų apimties aiškinimą; ir, galiausiai, išsamus nacionalinių ribojančių priemonių vertinimas proporcingumo principo požiūriu¹⁰. Būtent pastarasis aspektas svarbus šio straipsnio kontekste – žvelgiant per nacionalinės teisės prizmę, ūkinės veiklos laisvę ribojantys nacionalinių politinių institucijų sprendimai iš esmės yra mažoritarinė (demokratinė) atitinkamos nacionalinės politinės bendruomenės išraiška. Dėl šios priežasties tokių priemonių *nacionalinės* konstitucinės / teisminės kontrolės intensyvumas paprastai yra ribotas (t. y. taikomas akivaizdaus netinkamumo testas). Vis dėlto paradoksas slypi tame, kad ES teisės kontekste pavienės valstybės demokratinė „dauguma“ *de facto* tampa mažuma, t. y. į ES lygmenį pakylėtą ginčą vaizdžiai galima pavadinti „visos ES vidaus rinkos laisvė v. pavienės valstybės nacionalinė ribojanti priemonė“. Būtent tokia ginčo transformacija nulemia kitokio intensyvumo proporcingumo principo taikymą¹¹. Svarbu ir tai, kad bėgant laikui vidaus rinkos laisvių poveikis pagal taikymo apimtį / kontekstą toli peržengė transnacionalines situacijas¹². Galiausiai, toks platus nacionalinių ribojančių priemonių aiškinimas turi toli siekiančių padarinių horizontaliai ir vertikalčiai institucinių galių pusiausvyrai¹³, įskaitant tai, kad vidaus rinkos laisvės įpareigoja ne tik valstybes nares, bet ir ES įstatymų leidėją¹⁴.

Vertinant akademinės doktrinos reakciją į tokią ekstensyvią ir dinamišką ESTT praktiką reikia pažymėti, kad ji gana skirtinga ir aiškinant Teismo praktikos turinį, ir vertinant, kiek Teismo praktika yra nuosekli bei pateisinama / pageidautina. Vienų autorių manymu, ESTT praktika, kurioje dominuoja nediskriminacinių nacionalinių priemonių, kaip vidaus rinkos laisvių ribojimų, idėja, suvoktina kaip fundamentalios teisės vykdyti ekonominę veiklą nepatiriant neproporcingos reguliavimo naštos atspindys. Taigi, vidaus rinkos laisvės traktuojamas kaip ūkio subjektų ūkinės veiklos laisvės išraiška¹⁵. Kiti

⁸ Viena vertus, ESS 3 straipsnis, įtvirtinantis principinę / sistemine ES ekonominę orientaciją, ESTT požiūriu, tiesiogiai neveikia (pagal analogiją žr. ESTT 2000 m. spalio 3 d. sprendimo *Echirrolles Distribution*, Nr. C-9/99, ECLI:EU:C:2000:532, 22, 25 punktus). Apie sisteminius ES ekonominio būvio principus taip pat žr. Jarukaitis, 2014. Kita vertus, konkrečios vidaus rinkos laisvės veikia tiesiogiai: kiek tai susiję su įsisteigimo laisve, žr., pvz., ESTT 1974 m. birželio 21 d. sprendimo *Reyners*, Nr. 2/74, ECLI:EU:C:1974:68, 23–30 punktus; kiek tai susiję su laisvu asmenų judėjimu, žr., pvz., ESTT 1974 m. balandžio 4 d. sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, Nr. 167/73, ECLI:EU:C:1974:35, 43–46 punktus, taip pat 1974 m. gruodžio 4 d. sprendimo *Van Duyn*, Nr. 41/74, ECLI:EU:C:1974:133, 5–8 punktus; kiek tai susiję su paslaugų teikimo laisve, žr., pvz., ESTT 1974 m. gruodžio 3 d. sprendimo *Van Binsbergen*, Nr. 33/74, ECLI:EU:C:1974:131, 23–27 punktus; kiek tai susiję su laisvu kapitalo judėjimu, žr., pvz., ESTT 1995 m. vasario 23 d. sprendimo *Aldo Bordesca*, Nr. C-358/93 ir Nr. 416/93, ECLI:EU:C:1995:54, 33–35 punktus.

⁹ Žr. toliau straipsnyje.

¹⁰ Žr. ESTT 2015 m. gruodžio 23 d. sprendimo *The Scotch Whisky Association*, Nr. C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845, 54 punktą, jame ESTT nurodo, jog, priimdama nacionalinį reguliavimą, ribojantį vidaus rinkos laisvę, valstybė narė privalo remtis konkrečiais tokio reguliavimo *tinkamumo ir proporcingumo įrodymais ar analize bei konkrečiais įrodymais, pagrindžiančiais jos argumentus*.

¹¹ Žr., pvz., Jarukaitis, 2014a.

¹² Žr., pvz., ESTT 2016 m. lapkričio 15 d. sprendimą *Ullens de Schooten*, Nr. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874; 2018 m. sausio 30 d. sprendimą *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort prieš X BV ir Visser Vastgoed Beleggingen BV prieš Raad van de gemeente Appingedam*, Nr. C-360/15, ECLI:EU:C:2018:44.

¹³ Pirma, tiesioginis vidaus rinkos laisvių veikimas daro poveikį ES įstatymų leidėjo ir ESTT galių pusiausvyrai. Be to, jis daro įtaką nacionalinių įstatymų leidėjų ir nacionalinių teismų (žinoma, ir ESTT), kurie tiesiogiai taiko vidaus rinkos laisvės, galių pusiausvyrai. Plačiau žr. Jarukaitis, 2014a.

¹⁴ Žr., pvz., ESTT 2005 m. liepos 12 d. sprendimą *National Association of Health Stores ir kiti*, Nr. C-155/04, ECLI:EU:C:2004:84. Žinoma, ES teisės kontekste negalima pamiršti ir pozityviosios integracijos priemonių, straipsnyje aptariamu atveju priimtų pagal SESV 114 straipsnį. Jų nesant, vien vidaus rinkos laisvės vargu ar būtų pajėgios sukurti tikrą vidaus rinką, nes, nesant harmonizavimo ES lygmeniu, rinką ir toliau fragmentuotų (pateisinamos) nacionalinės priemonės (pvz., dėl produktų saugos ir pan.).

¹⁵ Kita vertus, dalies autorių manymu, ESTT turėtų aiškiai atskirti nacionalines priemones, kurios riboja patekimą į rinką (angl. „*access regulation*“), nuo priemonių, kurios reguliuoja rinką (angl. „*market regulation*“), ir atitinkamai diferencijuoti savo praktiką: pirmųjų priemonių atveju ir toliau taikyti suformuotą praktiką, o antrosios grupės priemonių

autoriai Teismo vaidmenį vertina platesniame instituciniame kontekste, atsižvelgdami ir į ES įstatymų leidėjo galias priimti pozityviosios integracijos priemonės, o ESTT praktiką vadina „mažoritariniu aktyvizmu“. Galiausiai, dalies autorių manymu, Teismo praktikos negalima vertinti atsietai nuo istorinio konteksto, o atskiri jo teisminio „aktyvizmo“ ar „pasyvumo“ laikotarpiai suvoktini atsižvelgiant į konkrečiais laikotarpiais kilusius iššūkius¹⁶.

Kita vertus, kad ir koks būtų ESTT suformuotos praktikos vertinimas, iš esmės sutariama, kad vidaus rinkos laisvės laikytinos pamatiniais ES materialiosios ekonominės konstitucijos akmenimis¹⁷. Turint galvoje šių laisvių suteikiamų subjektinių teisių turinį, jos traktuotinos kaip laisvės užsiimti verslu transnacionalinės projekcijos¹⁸.

Vis dėlto laikas parodė, kad vienos kategorijos nacionalinių priemonių atžvilgiu ESTT nebuvo linkęs taikyti savo sukurtą vidaus rinkos laisvių ir nacionalinio reguliavimo santykio algoritmą. Šiuo atveju kalbama apie pagrindines teises ir laisves, ginamas nacionalinių konstitucijų¹⁹. Skirtingai nuo vidaus rinkos laisvių, pagrindinių teisių apsauga Bendrijų steigiamųjų sutarčių kūrėjų dėmesio nesulaukė, t. y. jose apie tai nebuvo užuominų. Ir apskritai Bendrijos (vėliau – ES), ir konkrečiai ESTT, nuėjo ilgą ir vingiuotą kelią, kol buvo pripažinta pagrindinių teisių apsaugos svarba integracijos procesui. Teismo praktikos pradžioje galima netgi įžvelgti „neigimo“ stadiją²⁰, bet, laikui bėgant, skatinamas ir nacionalinių teismų, jis laipsniškai išplėtojo pakankamai nuoseklią ES pagrindinių teisių apsaugos doktriną²¹.

Ilgą laiką ESTT vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių apsaugos praktikos „gijos“ buvo plėtojamos izoliuotai, t. y. paprasčiausiai nebuvo bylų, kuriose kiltų šių santykinai skirtingų fenomenų santykio klausimas. Vis dėlto dar iki įsigaliojant Mastrichto sutarčiai, kurioje pirminės teisės lygmeniu pirmą kartą buvo eksplicitiškai pripažinta pagrindinių teisių apsaugos svarba ES kontekste, nacionaliniai teismai tokio pobūdžio klausimus pradėjo kelti. Nors iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo tokių bylų nebuvo daug²², ESTT sprendimai rodo kitokio algoritmo dėl vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių apsaugos santykio paieškas. Kaip parodys šis tyrimas, tokios praktikos savitumas susijęs su kitokiu metodologiniu požiūriu į tai, kaip turi būti užtikrinama šių vertybių pusiausvyra. Kita vertus, 2009 m. įsigaliojo Lisabonos sutartis, o Chartija tapo ES pirminės teisės dalimi. Joje, be kita ko, įtvirtinta ir laisvė užsiimti verslu (Chartijos 16 straipsnis), todėl kyla poreikis iš naujo įvertinti iki tol formuotos praktikos gyvybingumą. Pastaruoju metu ESTT šioje srityje priėmė daugelį nepaprastai įdomių sprendimų, kurie nusipelno būti aptarti.

Kalbant apie šioje srityje atliktus mokslinius tyrimus, vidaus rinkos laisvės neabejotinai yra viena iš labiausiai tirtų (ir šiuo metu pakankamai daug komentuojamų) ES teisės sričių (įskaitant ir Lietuvos

atžvilgiu savo kontrolę taikyti tik tuo atveju, jei tokios priemonės yra diskriminacinės: žr. Weiler, 2000, p. 225–229; Kingreen, 2009, p. 532–542.

¹⁶ Žr. Jarukaitis, 2014a, p. 65–66 ir ten nurodytus šaltinius.

¹⁷ Maduro, 2002; Hatje, 2009.

¹⁸ Viena vertus, ESTT ūkinės veiklos laisvę kaip bendrąjį ES teisės principą pripažino gana anksti. Kita vertus, Teismas ilgą laiką į ją žvelgė gana rezervuotai, šis principas paprastai figūravo byloje, kuriose buvo keliamas *ES institucijų* priimtų priemonių teisėtumo klausimas. Kaip bus kalbama toliau, Chartija šiuo aspektu situaciją reikšmingai pakeitė, nes jos 16 straipsnis *expressis verbis* įtvirtina ūkinės veiklos laisvę kaip Chartijos ginamą vertybę. Taip pat žr. Jarukaitis, 2014a, p. 65–66.

¹⁹ ESTT praktikoje galima įžvelgti ir kitų sričių, pavyzdžiui, azartinių lošimų reguliavimas, kuriose jis liberaliau žvelgia į ribojančios priemonės proporcingumo vertinimą ir yra linkęs daugiau reikšmės teikti specifiniam atskiros valstybės socialiniam ir kultūriniam kontekstui: žr., pvz., ESTT 1999 m. spalio 21 d. sprendimą *Zenatti*, Nr. C-67/98, ECLI:EU:C:1999:514 ir jame nurodytą praktiką.

²⁰ Pvz., ESTT 1959 m. vasario 4 d. sprendimas *Stork prieš Vyriausiąją Valdybę*, Nr. 1/58, ECLI:EU:C:1959:4.

²¹ Pvz., ESTT 1969 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Stauder*, Nr. 29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

²² Siekiant išgryninti tokio santykio problematiką, iki Lisabonos sutarties praktikoje analizuojamos daugiausia tos bylos, kuriose dominavo ES pirminės teisės elementas, t. y. nefigūravo antrinės teisės aktai.

akademinę doktriną²³), iš esmės būtų sudėtinga išvardyti net nedidelę dalį svarbių šios srities tyrimų²⁴. ES pagrindinių teisių apsaugos problematika, ypač pastaruoju metu, taip pat yra intensyvių tyrimų objektas²⁵. Prieš tai minėtas aspektas, konkrečiai vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių apsaugos santykio problematika, ESTT praktikoje taip pat sulaukė nemažai dėmesio²⁶. Kai kurie Teismo sprendimai buvo ypač daug komentuoti²⁷, dalis jų akademinėje doktrinoje analizuoti ir per pagarbos nacionaliniam savitumui imperatyvo prizmę²⁸. Vis dėlto šis klausimas yra itin kompleksinis ir sudėtingas, be to, doktrinoje nėra sutariama, kiek vidaus rinkos laisvės pagal savo prigimtį gali būti prilyginamos pagrindinėms teisėms²⁹. Be to, būtina įvertinti ir Chartijos įsigaliojimo nulemtus šių dviejų fenomenų santykio pokyčius. Po jos įsigaliojimo ESTT formuojama praktika kelia poreikį iš naujo analizuoti šią sritį, taip pat įvertinti, kaip ją galima konceptualizuoti žvelgiant giliau, per konstitucionalizmo prizmę.

Taigi, atsižvelgiant į ribotą straipsnio apimtį, šio tyrimo objektas – ESTT praktika vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių santykio srityje.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti atitinkamą Teisingumo Teismo jurisprudenciją bei apsvarstyti tokios praktikos suformavimo priežastis ir konceptualizavimo galimybes platesniame ES konstitucionalizmo kontekste.

Atsižvelgiant į tyrimo tikslą, jam keliami šie uždaviniai: *pirma*, iširti „klasikinę“, t. y. iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo plėtotą, ESTT jurisprudenciją; *antra*, įvertinti šioje srityje Chartijos tapimo ES pirminės teisės dalimi, taip pat Chartijos 16 straipsnio atsiradimo sukeltus pokyčius ir, atitinkamai, analizuoti šių pokyčių atspindžius ESTT praktikoje.

Atliekamas tyrimas pagrįstas istoriniu, lyginamuoju, sisteminiu ir kritinės analizės metodais. Istorinis, lyginamasis tyrimo metodai pasitelkti atskleisti ESTT praktikos raidą vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių santykio srityje. Sisteminis ir kritinės analizės metodai reikšmingi vertinant šių vertybių santykio dinamiką atsižvelgiant į laipsniškai vykstantį ES konstitucionalizavimą.

1. Vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių santykis ESTT praktikoje: algoritmo paieškos

Vieną pirmųjų, *ERT*, byla, kurioje Graikijos teismas iškėlė klausimų dėl nacionalinio reguliavimo atitikties ir vidaus rinkos laisvės, ir pagrindinėms teisėms, ESTT išnagrinėjo dar 1991 m., t. y. iki Mastrichto sutarties įsigaliojimo³⁰. Joje realaus konflikto tarp vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių nebuvo, abi vertybės buvo „toje pačioje barikadų pusėje“. Tačiau svarbu tai, jog Teismas konstatavo, kad nors nacionaliniam transliuotojui suteiktos išimtinės teisės Bendrijos teisei savaime neprieštarauja, jos turi būti įgyvendinamos taip, kad nepažeistų nei laisvo paslaugų judėjimo, nei saviraiškos laisvės³¹.

²³ Žr., pvz., Žaltauskaitė-Žalimienė, 2002; Žaltauskaitė-Žalimienė, 2005; Vėgėlė, 2011; Jarukaitis, 2014a.

²⁴ Bene išsamiausia studija, išversta į lietuvių kalbą: Barnard, 2005; Barnard, 2006.

²⁵ Iš Lietuvoje atliktų tyrimų žr., pvz., Žaltauskaitė-Žalimienė, 2019.

²⁶ Žr., pvz., Damjanovic, 2013; Freedland, Prassl, 2014; De Cecco, 2014; Garben, 2017.

²⁷ Žr., pvz., Davulis, 2008.

²⁸ Žr. pvz., Jarašiūnas, 2014; Jarukaitis, 2014b.

²⁹ Žr., pvz., Trstenjak, Beysen, 2013; De Cecco, 2014.

³⁰ ESTT 1991 m. birželio 18 d. sprendimas *Elliniki Radiophonia*, Nr. C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254. Byloje kilo ginčas dėl Graikijos visuomeniniam transliuotojui suteiktų išimtinųjų teisių transliuoti televizijos laidas atitikties paslaugų teikimo laisvei ir išraiškos laisvei.

³¹ Svarbu, kad Graikijos teismas prašyme priimti prejudicinį sprendimą klausimą pateikė dėl EŽTK 10 straipsnio aiškinimo. ESTT pagrįstai konstatavo, kad jis neturi galių oficialiai aiškinti EŽTK, tačiau pažymėjo, kad pagrindinės teisės yra Bendrijos bendrųjų teisės principų dalis, ir, jei klausimas patenka į ES teisės reguliavimo sritį, jis gali pateikti

Vis dėlto tais pačiais metais ESTT išnagrinėjo kitą nepaprastai įdomią, *Grogan*, bylą. Joje kilo vidaus rinkos laisvės ir pagrindinės teisės santykio klausimas³². Konkrečiai, atsižvelgdamas į specifinį nacionalinį konstitucinį reguliavimą, Airijos teismas kėlė klausimą dėl paslaugų teikimo laisvės ir (negimusio kūdikio) teisės į gyvybę santykio³³. ESTT tiesaus atsakymo į šį klausimą nepateikė³⁴, tačiau byla įdomi dėl nacionalinio teismo prašyme pateiktų argumentų³⁵, taip pat dėl generalinio advokato (toliau – ir GA) *Van Gerveno* pozicijos, prie kurios ESTT vėliau nuspręs grįžti³⁶.

Praėjus dvylikai metų, *Schmidberger* byloje vidaus rinkos laisvės ir pagrindinės teisės priešprieša buvo akivaizdi³⁷. Nors ir ne iš esmės, šioje byloje GA *Jacobso* ir Teismo nuomonės taip pat išsiskyrė. Pirmojo teigimu, pilietinė demonstracija buvo akivaizdus laisvo prekių judėjimo ribojimas³⁸. GA manė, kad byloje vertintu atveju turėjo būti taikomas *įprastas ESTT praktikoje suformuluotas testas*, t. y. buvo privalu įvertinti ribojančios priemonės siekiamo tikslo teisėtumą ir jos atitiktį proporcingumo principui. Jo argumentai, vertinantys situaciją proporcingumo principo požiūriu, buvo gana įdomūs. Viena vertus,

išaiškinimus dėl tokių principų turinio (žr. sprendimo 41–45 punktus). Tačiau sprendime Teismas plačiau saviraiškos laisvės turinio neatskleidė, nurodęs, jog atitiktį turi įvertinti nacionalinis teismas.

³² ESTT 1991 m. rugsėjo 4 d. sprendimas *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd prieš Stephen Grogan ir kt.*, Nr. C-159/90, ECLI:EU:C:1991:378.

³³ Byloje kilęs ginčas buvo nulemtas specifinių Airijos Konstitucijos 40 straipsnio nuostatų, kurios, be kita ko, draudė padėti keliauti į užsienį atlikti abortą, toks draudimas apėmė ir draudimą skleisti informaciją apie šių paslaugų atlikimą. Byloje visuomeninė organizacija, turinti tikslą ginti negimusius kūdikius, kreipėsi į teismą, reikalaujama uždrausti skleisti tokio pobūdžio informaciją kitos, studentų organizacijos, nariams.

³⁴ Teismas sprendimo 26 punkte konstatavo, kad bylos aplinkybės pernelyg nutolusios nuo paslaugų teikimo laisvės, nes informaciją apie klinikų teikiamas paslaugas platino ne pačios klinikos, o studentų organizacijos, kurios su klinikomis neturėjo jokių sutartinių ryšių. Todėl ESTT nusprendė, kad bylos aplinkybės nepatenka į paslaugų teikimo laisvės taikymo sritį.

³⁵ Airijos teismas nurodė, kad ginčas gali patekti į Bendrijos teisės taikymo sritį, bet pabrėžė, kad *realios kolizijos* klausimas galėtų kilti tik tada, kai ieškoma *dvių lygiaverčių* vertybių pusiausvyros. Šioje byloje taip nebuvo, nes, jo manymu, paslaugų teikimo laisvė ir teisė į gyvybę savo svarba skiriasi iš esmės (žr. Craig, De Búrca, 1997, p. 267).

³⁶ 1991 m. birželio 11 d. GA *Van Gerveno* išvada *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd prieš Stephen Grogan ir kt.*, Nr. C-159/90, ECLI:EU:C:1991:249. Išvada svarbi dėl dviejų aspektų. Pirma, remdamasis suformuota ESTT praktika, GA konstatavo, kad ginčas patenka į Bendrijos teisės taikymo sritį žvelgiant per *variantojo teisės gauti informaciją* apie kitoje valstybėje narėje teikiamas paslaugas prizmę (išvados 17–19 punktai). Antra, kas dar svarbiau, jis pasiūlė algoritmą, kurį, kaip matysime, ESTT pritaikė vėlesnėse bylose: pirmą, konstatavo, kad negimusio kūdikio apsauga yra *teisėtas interesas*, leidžiantis riboti laisvą paslaugų judėjimą (išvados 26 punktas), ir, antra, nustatydamos šių dviejų vertybių pusiausvyrą *valstybės narės turi nemažą nuožiūros laisvę* (pranc. „une marge d'appréciation non-négligeable“) (išvados 37 punktas).

³⁷ ESTT 2003 m. birželio 12 d. sprendimas *Schmidberger*, Nr. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333. Pagrindinėje byloje Austrijos teismas nagrinėjo įmonės *Schmidberger* ieškinį dėl Austrijos valstybės deliktinės atsakomybės pažeidus ES teisę. Turtinę žalą ieškovė kildino iš, jos teigimu, neteisėtų Austrijos institucijų veiksmų ir neveikimo, neuždraudžiant aplinkosaugos tikslais organizuotos demonstracijos (nebuvo ginčo, kad kelių transporto tarša tame Alpių regione buvo rimta problema), kurios metu buvo uždaryta Brennerio magistralė, jungianti Vokietiją ir Italiją. Austrijos institucijos demonstracijai organizuoti buvo davusios leidimą. *Schmidberger* teigimu, dėl uždarytos magistralės penki jos sunkvežimiai keturias dienas negalėjo pravažiuoti į Italiją, dėl to ji patyrė turtinę žalą – negavo pajamų ir patyrė papildomų išlaidų. Įmonės teigimu, toks Austrijos institucijų elgesys reiškė laisvo prekių judėjimo principo apribojimą, kuris negalėjo būti pateisintas protestuotojų susirinkimų laisve. Atsakovas (t. y. Austrijos valstybė) savo gynybą iš esmės grindė konstitucine demonstracijos organizatorių susirinkimų laisvės prigimtimi ir tuo, kad priimdamos sprendimą Austrijos valdžios institucijos užtikrino skirtingų interesų pusiausvyrą. Nacionalinis teismas uždavė klausimą dėl laisvo prekių judėjimo ir susirinkimų laisvės santykio bei dėl tam tikrų valstybės narės deliktinės atsakomybės už ES teisės pažeidimais padarytą žalą aspektų.

³⁸ 2002 m. liepos 11 d. GA *Jacobs* išvada *Schmidberger*, Nr. C-112/00, ECLI:EU:C:2002:437. GA nurodė *ERT* sprendimą, pagal kurį įgyvendindamos ES teisę valstybės narės *privalo* užtikrinti pagrindinių teisių ir laisvių apsaugą, tačiau pagrįstai nurodė, kad *ERT* ir *Schmidberger* bylos skiriasi iš esmės, nes pastarojoje valstybė rėmėsi pagrindine laisve siekdama pateisinti vidaus rinkos laisvės apribojimą.

GA nurodė, kad tais atvejais, kai valstybė narė nacionalinės priemonės teisėtumą grindžia poreikiu apsaugoti pagrindines teises ir laisves, turi būti taikomas *įprastas proporcingumo principo testas*³⁹. Vis dėlto, *Jacobso* teigimu, *kai ribojantys veiksmai, kaip šioje byloje, iš esmės priskirtini privatiems subjektams*, proporcingumo vertinimas neturėtų būti pernelyg griežtas, nes pagrindinis kylantis klausimas yra toks, ar valstybės institucijos ėmėsi reikiamų priemonių suvaldyti tokio ribojimo neigiamus padarinius, o dėl jų pasirinkimo valstybės turi nuožiūros laisvę (pranc. „*marge d'appréciation*“)⁴⁰. Įvertinęs Austrijos institucijos taikytas priemones apribojant neigiamus demonstracijos padarinius, GA konstatavo, kad Austrija turimos diskrecijos ribų neperžengė, taigi laisvo prekių judėjimo principo pažeidimo nenustatė⁴¹.

Teismas, atsižvelgęs į *Dasonwille* ir *Komisija prieš Prancūziją*⁴² sprendimus, sutiko su GA vertinimu dėl ribojančio nacionalinės priemonės pobūdžio ir poreikio įvertinti tokios priemonės tikslo teisėtumą. Vis dėlto, kiek tai susiję su priemonės proporcingumu, ESTT nurodė, kad ir laisvas prekių judėjimas, ir susirinkimų laisvė, kuri ES teisės kontekste traktuotina kaip bendrasis teisės principas, yra *fundamentalios ES vertybės*, tačiau nė viena iš jų nėra absoliuti, *todėl tarp jų turi būti ieškoma pusiausvyros įvertinant visas aplinkybes*⁴³. Nors Teismas išsamiai vertino šios bylos aplinkybes, ypač atsižvelgdamas į prieš tai minėtą *Komisija prieš Prancūziją* sprendimą, jis nurodė, kad ieškodamos tinkamos pusiausvyros valstybės institucijos turi *didelę nuožiūros laisvę*, o vertindamas ieškovės pagrindinėje byloje argumentus dėl mažiau laisvą prekių judėjimą ribojančių priemonių (pvz., apskritai neleisti protesto akcijos, leisti ją tik kelioms valandoms ir pan.), Teismas pažymėjo, kad jos galėtų būti traktuojamos kaip pernelyg ribojančios susirinkimų laisvę⁴⁴.

Omega Spielhallen byloje kilo klausimas, kiek nacionalinės konstitucijos ginama fundamentali vertybė (šiuo atveju – žmogaus orumas), *kurios turinys / suvokimas gali būti nevienodas skirtingose valstybėse narėse*, gali būti teisėtas pagrindas ribojant vidaus rinkos laisves⁴⁵. Šiuo atveju į akis krinta kontrastas tarp ESTT motyvų glaustumo ir GA *Stix-Hackl* išvados išsamumo. Įdomu tai, kad Teismo sprendimas savo motyvacija šiek tiek primena klasikinę jo jurisprudenciją. Jis pripažino žmogaus orumą Bendrijos bendroju teisės principu, taigi, teisėtu laisvo paslaugų judėjimo principo ribojimu, tačiau sprendime nerasime užuominų apie poreikį užtikrinti lygiavertį statusą turinčių vertybių pusiausvyrą, didelę valstybių narių nuožiūros laisvę. Teismas netgi nurodė, kad, vertinant proporcingumą, turi būti

³⁹ Išvados 105 punktas.

⁴⁰ Teismo praktikoje vartojami įvairūs terminai, pvz., „*marge d'appréciation*“, „*pouvoir d'appréciation*“. Į lietuvių kalbą jie verčiami kaip nuožiūros laisvė, veiksmų laisvė, diskrecija. Straipsnyje šie terminai vartojami kaip sinonimai.

⁴¹ Išvados 106–112 punktai. Gana keista, kad šioje vietoje GA nesustojo ir toliau vertino, ar ES teisės pažeidimas galėtų būti traktuojamas kaip pakankamai sunkus *Franovich* doktrinos prasme, nors prieš tai pats konstatavo, kad nebuvo nustatytas vienas iš būtinų valstybės deliktinės atsakomybės elementų – ES teisės pažeidimas, t. y. nebuvo neteisėtų valstybės veiksmų ar neveikimo.

⁴² ESTT 1997 m. gruodžio 9 d. sprendimas *Komisija prieš Prancūziją*, Nr. C-265/95, ECLI:EU:C:1997:595.

⁴³ Sprendimo 77 punktas. Tokia Teismo retorika iš esmės atspindi pripažinimą, kad aptariamąs vertybes jis suvokia kaip lygiavertes, tokias, tarp kurių nėra hierarchijos.

⁴⁴ Sprendimo 82–93 punktai.

⁴⁵ ESTT 2004 m. spalio 14 d. sprendimas *Omega Spielhallen*, Nr. C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614. Byloje ginčas kilo dėl to, kad Bonos (VFR) policija ieškovei uždraudė eksploatuoti lazerinių žaidimų įrangą, kuria buvo imituojamas šaudymas į žmogų. Pagrindinis policijos ir VFR administracinių teismų argumentas buvo tas, kad VFR Pagrindinio įstatymo požiūriu žmogaus nužudymą imituojantys žaidimai nėra suderinami su jame įtvirtinta žmogaus orumo sąvoka, taigi nacionalinės konstitucinės teisės požiūriu toks draudimas buvo teisėtas. Ieškovės teigimu, ji žaidimų įrangą *teisėtai* įsigijo Jungtinėje Karalystėje (kurioje tokio pobūdžio žaidimai *nebuvo* siejami su žmogaus orumo pažeidimu) ir teisėtai importavo į VFR, taigi, jos manymu, toks draudimas buvo nesuderinamas su ES vidaus rinkos laisvėmis. Nacionalinio teismo teigimu, pagrindinis klausimas buvo tas, ar, siekiant pateisinti ribojimo teisėtumą, būtina, kad jis būtų taip pat suprantamas visose valstybėse narėse.

taikomas mažiau ribojančios priemonės testas⁴⁶. Tokią Teismo laikyseną galbūt galima sieti su GA *Stix-Hackl* iškelto pamatiniu klausimu, kiek žmogaus orumas gali būti laikomas savarankiška, teismine tvarka ginama pagrindine teise (pranc. „*un droit fondamental autonome susceptible d’être invoqué en justice*“), o ne tik bendra, pirmaprade žmogaus teisių koncepcijos idėja⁴⁷. Vis dėlto esminis aspektas šiuo atveju tas, jog ESTT tiesiogiai patvirtino, kad tam, jog nacionalinė ribojanti priemonė būtų laikoma teisėta, nebūtina, kad ji būtų taip pat suvokiama visose valstybėse narėse⁴⁸. Be to, vertindamas priemonės proporcingumą *de facto* jis trumpai įvertino tik šios priemonės būtinumą⁴⁹. Šiuo požiūriu GA *Stix-Hackl* išvada gerokai išsamesnė. Joje akcentuojamas pirminis, fundamentalus ir absoliutus žmogaus orumo, kaip konstitucinės garantijos, pobūdis, sietinas su pačiomis žmogaus teisių idėjos ištakomis⁵⁰. Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo pagrindinės teisės buvo traktuojamos kaip bendrieji ES teisės principai, taigi, *de facto* turėjo ES pirminės teisės statusą. Be to, GA *Stix-Hackl* teigimu, vidaus rinkos laisvės taip pat gali būti traktuojamos kaip pagrindinės teisės. Taigi kolizija iš principo negalima, nes abi šios kategorijos nėra absoliučios. Dėl to negali būti bendro, abstraktaus pobūdžio vertinimo ar šių vertybių svėrimo, įmanomas tik konkrečios situacijos vertinimas ir tinkamos pusiausvyros joje paieška⁵¹. Atsižvelgusi į subtilų žmogaus orumo, kaip teisinės koncepcijos, daugialypiškumą GA nurodė, kad pagrindinės teisės neturėtų būti aiškinamos kaip verčiančios valstybes leisti veiklą, kuri su jomis nėra suderinama. Todėl ES teisės požiūriu galima taikyti viešosios tvarkos išimtį ir pateisinti nacionalinėje teisėje esantį draudimą⁵².

Galiausiai, iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo plėtotos praktikos analizė nebūtų išsami be *Viking Line* ir *Laval* sprendimų, kuriuose vidaus rinkos laisvės konkuravo su nacionaliniais konstituciniais socialinės apsaugos principais, aptarimo⁵³. Šios bylos išskirtinės tuo, kad jose kalbama ne apie asmenines, pilietines, politines, o apie socialines teises, kurios glaudžiai susijusios su ūkinės veiklos laisve. Iš esmės galima teigti, kad pagrindinės socialinės teisės yra kita to paties (ekonominių santykių) medalio pusė. Iškelti klausimai buvo nepaprastai jautrūs (tą liudija į bylas įstojusių valstybių skaičius⁵⁴),

⁴⁶ Sprendimo 34–36 punktai.

⁴⁷ 2004 m. kovo 18 d. GA *Stix-Hackl* išvados *Omega Spielhallen*, Nr. C-36/02, ECLI:EU:C:2004:162, 74–86 punktai.

⁴⁸ Sprendimo 17 punktą. Pažymėtina, kad VFR Pagrindiniame įstatyme žmogaus orumas įtvirtintas jo pirmame straipsnyje, o nacionalinėje konstitucinėje doktrinoje jis traktuojamas ne tik kaip pamatinis konstitucinis principas, bet ir kaip atskira pagrindinė teisė (žr. GA *Stix-Hackl* išvados 84 punktą). Klausimą būtent tokiu požiūriu iškėlė nacionalinis teismas. Todėl ESTT sprendimas svarbus pagarbos nacionaliniam savitumui imperatyvo požiūriu.

⁴⁹ Sprendimo 39 punkte pažymėta, kad nacionalinė priemonė uždraudė tik tokius lazerinio žaidimo variantus, kurių šaudymo objektas yra žmogus, todėl neperžengė to, kas yra būtina siekiamam tikslui užtikrinti, tačiau nevertino, ar ši tikslą galima pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis (pvz., galima kelti klausimą, ar neužtenka apeliuoti į vartotojų sąžinę (jį informuoti), kad tokiais savo veiksmais jie pažeidžia žmogaus orumą, ir taip skatinti juos atsisakyti tokių paslaugų; iškelti klausimą, kodėl VFR institucijos šį žaidimą traktavo kitaip nei kompiuterinius žaidimus, nes kai kuriuose jų (net didelio masto) žmonių žudymo imitavimas yra gana įprastas dalykas, tačiau tokiu atveju apsiribojama žaidimų reitingavimu pagal amžių, ir pan.). Kita vertus, žr. GA *Stix-Hackl* išvados 112–113 punktus, kuriuose teigiama, kad švelnesnis apribojimas nėra galimas, o *stricto sensu* priemonė proporcinga dėl to, kad ji individuali ir byloje nebuvo įrodymų, jog VFR institucijos elgtųsi nenuosekliai!

⁵⁰ Išvados 74–81 punktai.

⁵¹ Išvados 49–51, 53 punktai.

⁵² Išvados 93 punktas.

⁵³ ESTT 2007 m. gruodžio 11 d. sprendimas *International Transport Workers’ Federation, Finish Seamen’s Union prieš Viking Line ABP, OU Viking Line Eesti*, Nr. C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772; 2007 m. gruodžio 18 d. sprendimas *Laval un Partneri Ltd prieš Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan ir Svenska Elektrikerförbundet*, Nr. C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809.

⁵⁴ Papildomo „žavesio“ byloms neabejotinai pridėjo ir skirtingas valstybių narių ekonominio ir socialinio išsivystymo lygis, nes pagal teikiamus argumentus valstybės pasiskirstė į dvi grupes: tos, kurios eksportavo darbo jėgą, ir tos, kurios ją importavo.

atsižvelgiant, be kita ko, į tai, kad socialinės apsaugos klausimai daugiausia išlieka valstybių narių kompetencija, skirtingose valstybėse šie klausimai reguliuojami nevienodai. Žvelgiant apskritai, jau iki šių sprendimų priėmimo ESTT buvo pripažinęs, kad valstybės turi plačią nuožiūros laisvę rinkti priemones, kuriomis siekiama socialinės politikos tikslų. Kita vertus, tokia laisvė negali pateisinti to, kad būtų pažeistos asmenų teisės, kurias užtikrina ES vidaus rinkos laisvės⁵⁵. Vis dėlto *Viking Line* ir *Laval* sprendimai parodė, kad tokia valstybių diskrecija nėra beribė, patys sprendimai buvo gana stipriai kritikuoti dėl jų „socialinio neįtakumo“ ir paskatino akademines diskusijas, koks turėtų būti optimalus vidaus rinkos laisvių ir socialinių teisių santykis⁵⁶.

Viking Line byloje kilo klausimas dėl įsisteigimo laisvės ir kolektyvinių veiksmų santykio⁵⁷. GA *Maduro* išvadoje⁵⁸ pažymėjo, kad FSU ir ITF požiūris, jog asociacijos (ir kolektyvinių veiksmų) laisvė apskritai nepatenka į įsisteigimo laisvės taikymo sritį, nėra teisingas. Jo teigimu, nė viena iš šių laisvių nėra absoliuti, turi būti siekiama užtikrinti vidaus rinkos laisvių ir Bendrijos socialinių tikslų pusiausvyrą. Maža to, jo teigimu, steigiamųjų sutarčių turinys neleidžia teigti, kad Bendrijos socialinės politikos tikslams visada turi būti teikiama pirmenybė tinkamai veikiančios bendrosios rinkos sąskaita. Remdamasis *Schmidberger* ir *Omega Spielhallen* sprendimais, *Maduro* konstatavo, kad vien tai, jog vidaus rinkos laisvės ribojimą sukelti pagrindinės teisės įgyvendinimas ar socialinės politikos nuostatų taikymas, nereiškia, kad vidaus rinkos laisvių nuostatos nėra taikomos⁵⁹. Toliau, išsamios analizės pagrindu, GA padarė išvadą, kad įsisteigimo laisvė veikia horizontaliai, taigi, ji sukuria teises ir atitinkamai pareigas privatiems subjektams (ir *Viking Line*, ir FSU su ITF buvo privatūs

⁵⁵ Žr., pvz., ESTT 2007 m. sausio 11 d. sprendimo *ITC*, Nr. C-208/05, ECLI:EU:C:2007:16, 39 ir 40 punktus.

⁵⁶ Pvz., M. Freedland ir J. Prassl (Freedland, Prassl, 2014, p. 1, 15, 17–19) skiria tris galimus ES vidaus rinkos teises ir ES darbo / socialinės teisės santykių modelius. Pagal pirmą („atskyrimo“ (angl. *exclusion*) modelį vidaus rinkos teisė socialinės / darbo teisės srityje apskritai neturėtų būti taikoma, šią sritį paliekant išimtinai ES ir nacionalinės darbo teisės reguliavimo sričiai. Remiantis antruoju (sutaikymo (angl. *reconciliation*) modeliu vidaus rinkos teisė taikoma kartu / lygiagrečiai su ES (ir nacionaline) darbo teise, o pasitelkus trečiąjį (viršenybės (angl. *supersession*) modelį ES vidaus rinkos teisė *de facto* turi viršenybę ir triumfuoja ES (ir nacionalinės) darbo teisės atžvilgiu. Jų teigimu, *Laval* ir *Viking Line* sprendimai „ketino“ atspindėti sutaikymo modelį, bet faktiškai atrodo kaip viršenybės modelio atspindžiai. Šiuo aspektu pažymėtina, kad atsižvelgus į ES tikslus ir ES pirminės teisės turinį prasminga kalbėti tik apie antro modelio priimtumą, o rezultatas tam tikrose bylose vargu ar leidžia daryti toli siekiančias išvadas.

⁵⁷ Šioje byloje Suomijoje įsteigta *Viking Line ABP*, (nuostolingai) eksploatavusi tarp Suomijos ir Estijos plaukiojusį keltą *Rosella*, kuris buvo registruotas Suomijoje ir plaukiojo su jos vėliava, nusprendė jį perregistruoti Estijoje (*Rosella* nuostolingai dirbo iš esmės dėl to, kad turėjo konkuruoti su tuo pačiu maršrutu plaukiojusiais Estijoje registruotais keltais, kurių jūrininkams buvo mokamas mažesnis darbo užmokestis). Tokio perregistravimo potekstė buvo akivaizdžiai ekonominė: registracija Suomijoje reiškė, kad *Viking Line* jūrininkams privalėjo mokėti su Suomijos jūrininkų profesine sąjunga suderėtą darbo užmokestį, o perregistravimas Estijoje (kurioje *Viking Line* turėjo dukterinę įmonę) būtų nulėmęs derybas su Estijos profesine sąjunga ir (tikėtina), mažesnę darbo užmokestį. *Viking Line* informavus apie tokius planus Suomijos jūrininkų profesinę sąjungą (FSU), pastaroji, remiama Tarptautinės transporto darbuotojų federacijos (ITF), pagrasino imtis kolektyvinių veiksmų prieš *Viking Line*, o ITF išleido aplinkraščių, raginantį savo nares nesiderėti su *Viking Line* dėl naujos kolektyvinės sutarties sudarymo. Galiausiai *Viking Line* kreipėsi į Komercinį Teismą Londone ir pateikė reikalavimą, kad ITF panaikintų savo aplinkraščių, o FSU būtų įpareigota nekliudyti *Viking Line* pasinaudoti savo vidaus rinkos laisvėmis ir perregistruoti *Rosella* Estijoje. Komercinis Teismas sprendimu iš esmės patenkino *Viking Line* reikalavimą, nurodė, kad atsakovų veiksmai pažeidžia darbuotojų judėjimo ir paslaugų teikimo laisves. ITF ir FSU pateikęs apeliaciją. Apeliacinis teismas ESTT pateikė daugelį klausimų, jais buvo klausiama, ar kolektyviniai veiksmai laikytini vidaus rinkos laisvių ribojimu, tiksliau, kiek apskritai jie patenka į ES teisės taikymo sferą; jei patenka, ar įsisteigimo laisvė veikia horizontaliai, ir, galiausiai, kiek tokie kolektyviniai veiksmai gali būti laikomi pateisinamais įsisteigimo laisvės ribojimais.

⁵⁸ 2007 m. gegužės 23 d. GA *Maduro* išvada *International Transport Workers' Federation, Finish Seamen's Union prieš Viking Line ABP, OU Viking Line Eesti*, Nr. C-438/05, ECLI:EU:C:2007:292.

⁵⁹ Išvados 23 punktas.

subjektai)⁶⁰. Galiausiai, kiek tai susiję su tokių kolektyvinių veiksmų pateisinimu, *Maduro* pažymėjo, kad siekis ginti socialines teises (užtikrinti tam tikrą atlyginimų lygį ar darbo sąlygas, užkirsti kelią neteisėtam darbuotojų atleidimui ir kt.), savaime yra teisėtas vidaus rinkos laisvių ribojimo pagrindas⁶¹. Kita vertus, minimalus įsisteigimo laisvės turinys apima ir galimybę perkelti savo verslą į kitą valstybę, o tokia teisė iš esmės neatsietina nuo veiksmingos vidaus rinkos ir bendriausiu požiūriu ekonominės gerovės visoje ES didinimo⁶². Žinoma, toks verslo perkėlimas gali turėti skausmingų socialinių padarinių, tačiau jie turi būti kompensuojami bendrai didinant gyvenimo ir darbo sąlygų apsaugą bei užtikrinant finansinę paramą tiems, kuriems jos reikia⁶³. *Maduro* suvokimu, asociacijos ir kolektyvinių veiksmų laisvė iš esmės yra priemonė atkreipti dėmesį į neigiamus socialinius verslo perkėlimo padarinius, į tai, kad jo sąnaudas turėtų patirti ne tik perkeliama verslų darbuotojai. Kitaip tariant, kolektyvinių veiksmų laisvė negali būti aiškinama taip, kad naudojimas ja leistų padalyti ES vidaus darbo rinką ir užkirsti kelią sudaryti darbo sutartis su tam tikrų valstybių narių darbuotojais, nes tai pažeistų diskriminacijos draudimo principą, kuriuo paremtas bendrosios rinkos egzistavimas⁶⁴. Dėl šios priežasties GA išskyrė dvi kolektyvinių veiksmų grupes: tie, kuriais siekiama išlaikyti konkrečias darbo vietas ir darbo sąlygas, ir tie, kuriais siekiama bendrai (visoje ES) gerinti darbuotojų darbo sąlygas. Pirmu atveju būtina atskirti kolektyvinius veiksmus, kuriais siekiama išlaikyti esamas darbo sąlygas, nuo veiksmų, kuriais siekiama užkirsti kelią teikti paslaugas pirmojoje valstybėje narėje, kai įmonė jau persikėlė į antrąją valstybę. Pastarieji veiksmai paneigtų bendrosios rinkos funkcionavimo logiką⁶⁵. Atitinkamai, GA *Maduro* pasiūlė atsakyti į prejudicinius klausimus taip, kad įsisteigimo laisvė savaime nedraudžia kolektyvinių veiksmų, kuriais siekiama ginti perkeliama verslo darbuotojų teises, tačiau ji draudžia tokią koordinuotą kolektyvinių veiksmų politiką, kuri, ribojant įsisteigimo laisvę, turi darbo rinką padalijantį poveikį ir užkerta kelią įdarbinti tam tikrų valstybių narių darbuotojus tam, kad būtų ginamos kitoje valstybėje narėje sukurtos darbo vietos. Vertinant tokią išvadą, svarbūs keli dalykai. Pirma, nors GA savo išvadoje ir minėjo valstybių narių nuožiūros laisvę socialinės politikos srityje, šioje byloje ji buvo mažiau reikšminga, nes kalbama apie privačių subjektų veiksmus. Vis dėlto tokia nuožiūros laisvė niekur nedingo, nes galutinis vertinimas buvo paliktas nacionaliniam teismui. Be to, GA argumentai dėl bendrosios / vidaus rinkos esmės ir jos paneigimo iš dalies panašūs į Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje esantį reikalavimą, kad pagrindinių teisių ir laisvių ribojimai nepaneigtų tų teisių ar laisvių esmės. GA vertinimu, vidaus rinkos siūlomas ekonominių išteklių paskirstymo veiksmingumas yra pamatinis jos bruožas, leidžiantis didinti *visų* valstybių narių ekonominę gerovę, o tokio paskirstymo neigiami padariniai turi būti minimizuojami tam tikrais *reguliaciniais mechanizmais*.

Žvelgiant į šį ESTT sprendimą matyti, kad jis iš esmės sutiko su *Maduro* vertinimu, nors Teismo atsakymas į trečiąjį klausimą ir nėra toks kategoriškas. Visų pirma, jis sutiko su GA argumentais, jog vien tai, kad kolektyvinių veiksmų laisvė nėra reguliuojama ES lygmeniu, ir tai, kad ji turi pagrindinės

⁶⁰ Vienas iš pamatinių tokią išvadą pagrindžiančių argumentų yra tas, kad, kaip ir konkurencijos taisyklių, vidaus rinkos laisvių tiesioginis veikimas užtikrina rinkos dalyvių galimybę ginčyti jų teisę konkuruoti lygiomis sąlygomis iškraipant ribojimus, o nesant tiesioginio veikimo nebūtų įmanoma sukurti veiksmingai veikiančios bendrosios rinkos. Nors vidaus rinkos laisvės paprastai veikia vertikalčiai, nes paprastai būtent valstybių institucijos nustato priegią prie nacionalinės rinkos ribojančių priemonių, nėra pagrindo teigti, jog jos negali būti taikomos ir horizontaliems santykiams, nes konkurencijos teisės normos ne visada yra tinkama priemonė spręsti kylančias problemas (išvados 32–56 punktai).

⁶¹ Išvados 66 punktas.

⁶² Išvados 58 punktas.

⁶³ Išvados 59 punktas.

⁶⁴ Išvados 62 punktas.

⁶⁵ Išvados 67–68 punktai.

teisės statusą, nereiškia, jog kolektyviniai veiksmai nepatenka į ES teisės taikymo sritį. Teismas paminėjo savo praktiką, pagal kurią ir įgyvendindamos savo kompetenciją valstybės narės negali pažeisti ES teisės. O kolektyvinių veiksmų, kaip pagrindinės teisės, kvalifikavimas tokios išvados nekeičia, juo labiau kad Teismas pagrindines teises (įskaitant ir kolektyvinius veiksmus) traktavo kaip bendrųjų Bendrijos teisės principų dalį, o kolektyvinių veiksmų teisė nėra absoliuti, taigi turi būti įgyvendinama „pagal Sąjungos teisę ir nacionalinės teisės aktus bei praktiką“⁶⁶. ESTT, remdamasis savo ankstesne praktika, taip pat pritarė GA išvadoms dėl įsisteigimo laisvės horizontalaus veikimo⁶⁷. Galiausiai, kiek tai susiję su įsisteigimo laisvės ir kolektyvinių veiksmų teisės pusiausvyros paieška, Teismas visų pirma akcentavo fundamentalų įsisteigimo laisvės pobūdį ES teisės sistemoje, taip pat konstatavo, kad tokie kolektyviniai veiksmai, kokie buvo vertinami pagrindinėje byloje, buvo įsisteigimo laisvės ribojimas⁶⁸. Dėl tokio įsisteigimo laisvės ribojimo pateisinimo Teismas visų pirma pažymėjo, kad kolektyvinių veiksmų teisės įgyvendinimas yra teisėtas vidaus rinkos laisvės ribojimo pagrindas, taip pat akcentavo, jog ES steigiamosios sutartys apima ne tik vidaus rinkos sukūrimą, bet ir socialinių tikslų (įskaitant gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimą) siekimą, tarp šių tikslų turi būti ieškoma pusiausvyros⁶⁹. ESTT galutinį vertinimą paliko nacionaliniam teismui, tačiau prejudiciniame sprendime nurodė, kad, kiek tai susiję su FSU veiksmais, pastarasis turi įvertinti, ar nėra mažiau ribojančių priemonių pasiekti kolektyvinių derybų tikslus, t. y. apsaugoti darbo vietas ir darbo sąlygas⁷⁰. O dėl ITF veiksmų Teismas nurodė, kad tiek, kiek jos vykdoma politika užkerta kelią perregistruoti laivus kitoje valstybėje narėje, ši politika negali būti laikoma suderinama su įsisteigimo laisve, juo labiau kad byloje vertintu atveju ITF taikydavo solidarumo veiksmus, neatsižvelgiant į tai, ar laivų perregistravimas turėdavo neigiamų padarinių darbuotojų darbo sąlygoms⁷¹. Įdomu tai, kad, skirtingai nuo GA, Teismas apskritai neužsiminė apie valstybių nuožiūros laisvę socialinės politikos srityje, o jo argumentai dėl FSU ir ITF veiksmų vertinimo rodo gana griežtą vertinimą proporcingumo principo požiūriu.

Laval byloje faktinė situacija buvo santykinai panaši tuo požiūriu, kad Teismui teko ieškoti paslaugų teikimo laisvės ir kolektyvinių veiksmų teisės pusiausvyros, tačiau kartu ir skirtinga, nes buvo taikytinos ne tik pirminės, bet ir antrinės ES teisės normos⁷². *GA Mengozzi* šioje byloje suformuluoto

⁶⁶ Įdomu, kad, nors iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo ESTT nenoriai remdavosi Chartija, šio sprendimo 44 punkte jis tiesiogiai paminėjo Chartijos 28 straipsnį, įtvirtinantį teisę į kolektyvines derybas ir kolektyvinių veiksmų teisę.

⁶⁷ Sprendimo 56–66 punktai.

⁶⁸ Sprendimo 68–69, 74 punktai.

⁶⁹ Sprendimo 77–79 punktai.

⁷⁰ Sprendimo 87 punktas.

⁷¹ Sprendimo 88–89 punktai.

⁷² Apibendrintai bylos aplinkybės buvo tokios: Latvijoje registruota *Laval* įmonė Švedijoje laimėjo viešųjų pirkimų procedūrą statyti mokyklą. Tuo tikslu ji komandiravo savo darbuotojus į Švediją, o joje teisinio reguliavimo specifika buvo ta, kad nacionalinė teisė minimalaus / vidutinio darbo užmokesčio dydžio nereguliuoja, tai paliko kolektyvinėms deryboms, be to, nebuvo praktikos paskelbti, kad tam tikros kolektyvinės sutartys taikomos universaliai. Švedijos profesinė sąjunga pareikalavo, kad *Laval* su ja sudarytų kolektyvinę sutartį ir savo darbuotojams mokėtų vidutinį statybų sektoriaus toje vietovėje darbo užmokesť, nepaisant to, kad *Laval* buvo sudariusi kolektyvinę sutartį su Latvijos profesine sąjunga (nė vienas *Laval* darbuotojas *nebuvo* Švedijos profesinės sąjungos narys, 65 proc. buvo Latvijos profesinės sąjungos nariai). Be to, *Laval* būtų turėjusi mokėti įvairias papildomas socialinio draudimo, profesinių mokymų įmokas. Deryboms žlugus Švedijos profesinės sąjungos prieš *Laval* pradėjo kolektyvinius veiksmus, t. y. fiziškai blokavo statybų vietą. Pagal Švedijos teisę kolektyviniai veiksmai buvo galimi, jei nebuvo socialinės taikos – pasirašytos kolektyvinės sutarties. Be to, pagal vadinamąjį *Lex Britania* įstatymą, su *kitos valstybės* profesine sąjunga pasirašytos kolektyvinės sutartys *nebuvo* traktuojamos kaip sukuriančios socialinę taiką, taigi *Laval* sutartis su Latvijos profesine sąjunga Švedijos teisės požiūriu neužkirto kelio kolektyviniams veiksams. *Laval* kreipėsi į Švedijos darbo teismą. Šis klausimus pateikė ir dėl komandiruojamų darbuotojų Direktyvos 96/71, ir dėl paslaugų teikimo laisvės nuostatų aiškinimo. Nacionalinis teismas iš esmės klausė, ar kolektyviniai veiksmai tokioje situacijoje, kai nacionalinėje teisėje nėra aiškių nuostatų, kaip

atsakymo požiūriu laikėsi nuosaikesnės pozicijos nei ESTT, antruoju klausimu Teismas turėjo šiek tiek kitokią nuomonę. *Mengozi* nusprendė atsakyti į abu klausimus kartu ir nurodė, kad savo klausimais nacionalinis teismas iš esmės klausia, ar tokioje situacijoje, kai valstybėje nėra reguliavimo / praktikos paskelbti tam tikras kolektyvines sutartis universaliomis, Direktyva 96/71 ir paslaugų teikimo laisvė draudžia valstybės narės profesinei sąjungai imtis kolektyvinių veiksmų, skirtų priversti kitoje valstybėje įsisteigusią įmonę sudaryti kolektyvinę sutartį dėl komandiruočių darbuotojų, nepaisant to, kad tokia kolektyvinė sutartis jau sudaryta kitoje valstybėje narėje. GA manymu, vien tai, kad Švedija paliko tam tikrus darbo santykių aspektus, kurie buvo harmonizuoti Direktyvoje 96/71, kolektyvinėms deryboms, savaime direktyvos ir paslaugų teikimo laisvės nepažeidė, nes profesinės sąjungos gali priversti (pvz., naudodamos kolektyvinius veiksmus) užsienyje įsisteigusius ūkio subjektus pasirašyti kolektyvines sutartis, o tai yra teisėta priemonė siekiant socialinių tikslų (t. y. darbuotojų teisių apsaugos). Kadangi Direktyva 96/71 įtvirtino tam tikrus minimalius darbo teisių apsaugos standartus, kuriuos *priimančioji* valstybė turi užtikrinti į jos teritoriją komandiruotiems darbuotojams, toks tikslas gali būti pasiektas ir kolektyvinėmis derybomis. Vis dėlto *Mengozi* atkreipė dėmesį į tai, kad Švedijos profesinės sąjungos kolektyvinių derybų metu reikalavo perimti visas kolektyvinių sutarčių nuostatas (net ir tas, kurios nebuvo suderintos Direktyva 96/71), taip iš esmės niveliuodamos nuolatinius Švedijos darbuotojus ir į ją laikinai komandiruotus darbuotojus⁷³. Jo manymu, visi šie aspektai, nepatenkantys į Direktyvos 96/71 taikymo sritį, turėjo būti įvertinti paslaugų teikimo laisvės požiūriu. Kiek tai susiję su paslaugų teikimo laisve, GA pažymėjo, kad ji taikoma ne tik nacionalinėms nuostatoms, kurios yra diskriminacinės, bet ir toms, kurios kliudo teikti paslaugas ar jų teikimą mano esant mažiau patrauklų, įskaitant ir papildomas administracines, finansines naštos sukūrimą. Kolektyviniai veiksmai prieš Latvijos įmonę neabejotinai buvo paslaugų teikimo laisvės ribojimu. Taigi kilo klausimas dėl tokio ribojimo pateisinimo. Šiuo aspektu *Mengozi* pažymėjo, jog, sprendžiant dėl ribojimu siektų tikslų teisėtumo, būtina vertinti būtent Švedijos profesinių sąjungų kolektyviniais veiksmais siektus tikslus, konkrečiai – siekį užtikrinti darbuotojų teises ir kovoti su socialiniu dempingu, o abu šie tikslai ESTT praktikoje jau buvo pripažinti kaip teisėti ribojant paslaugų teikimo laisvę⁷⁴. Atitinkamai liko įvertinti ribojančios priemonės proporcingumą. Šiuo klausimu GA išskyrė du aspektus. Jo manymu, kolektyviniai veiksmai iš esmės nebuvo neproporcingi tiek, kiek jais buvo siekiama priversti *Laval* mokėti savo komandiruotiems darbuotojams tokius atlyginimus, kokie iš principo buvo mokami Švedijos darbuotojams pagal jų suderėtas kolektyvines sutartis, nes tai yra tiek tinkama priemonė teisėtam tikslui pasiekti, tiek mažiau ribojanti priemonė, palyginti su ta, kai atlyginimo dydis automatiškai nustatomas vidaus teisės aktais⁷⁵. Tačiau, kiek tai susiję su kitais Švedijos profesinės sąjungos reikalavimais, kurie nepateko į Direktyvos 96/71 taikymo sritį (pvz., reikalavimas, kad *Laval* mokėtų penkių rūšių (socialinio) draudimo įmokas (nepaisant to, kad pagal ES teisę komandiruoti darbuotojai lieka kilmės valstybės socialinio draudimo sistemos nariai), rinkliavas, vadinamas „papildomais centais“, kurias darbdavys moka įvairioms Švedijos institucijoms, bei darbdavio profesinei sąjungai mokamą komisinį mokesį, kuris atitinka atlygį už šios profesinės sąjungos vietos skyrių atliekamą darbo užmokesčio kontrolę), GA *Mengozi* pažymėjo, kad (bendriausiu požiūriu) jie peržengė tai, kas būtina siekiant teisėtų tikslų,

kolektyvinėmis sutartimis turi būti apibrėžiamos darbo sąlygos, neprieštarauja Direktyvai 96/71 ir paslaugų teikimo laisvei, taip pat iškėlė klausimą, ar *Lex Britannia* yra suderinamas su paslaugų teikimo laisve ir diskriminavimo draudimo nacionaliniu pagrindu principu. Kiek įmanoma atskirti, straipsnyje aptariama tik sprendimo dalis, susijusi su paslaugų teikimo laisve.

⁷³ Išvados 205–206 punktai.

⁷⁴ Išvados 246–249 punktai. Šiuo atveju galima kelti klausimą, ar tai tikrai skirtingi tikslai?

⁷⁵ Išvados 254–278 punktai.

juo labiau kad dalis reikalavimų pagal faktines aplinkybes dubliavo su Latvijos profesine sąjunga sudaryto kolektyvinio susitarimo nuostatas, o vidutinio švediško atlyginimo sąlyga buvo susieta su kitų (nebūtinų) sąlygų priėmimu, t. y. kol nebuvo priimtos visos sąlygos, nebuvo socialinės taikos⁷⁶. Nors galutinį vertinimą GA paliko nacionaliniam teismui, jis nurodė, kad šis privalo įvertinti, ar papildomi reikalavimai komandiruotiems darbuotojams būtų suteikę realią naudą, o jo pateiktos gairės vertinant kiekvieną iš minėtų įmokų rodo, kad buvo taikytas griežtas proporcingumo testas.

Nenuostabu, kad ESTT laikysena šioje byloje panaši į aptartą *Viking Line* byloje. Viena vertus, Teismas nurodė, kad priimančioji valstybė gali taikyti savo teisės aktus ar kolektyvinių sutarčių nuostatas dėl minimalių atlyginimų komandiruotiems darbuotojams, tačiau tokios nuostatos turi būti taikomos tinkamai, užtikrinant jomis siekiamo tikslo, t. y. apsaugoti komandiruotą darbuotoją, įgyvendinimą ir neviršijant to, kas būtina šiam tikslui pasiekti. Pirmuoju klausimu Teismas nurodė, kad Direktyva 96/71 įtvirtina nuostatas tik dėl minimalaus darbo užmokesčio, todėl, jei valstybė narė neįgyvendino minėtos direktyvos joje nurodytais būdais, ši valstybė paslaugų teikimo kontekste negali nustatyti kolektyvinių derybų reikalavimo užsienio paslaugų teikėjui dėl vidutinio darbo užmokesčio. Teismas sutiko su GA ir nurodė, kad dalis Švedijos profesinės sąjungos keltų reikalavimų nebuvo nurodyti Direktyvoje 96/71. *Viking Line* sprendimo pavyzdžiu jis pripažino konstitucinę asociacijos ir kolektyvinių veiksmų teisės pobūdį, bet konstatavo, kad ji nėra absoliuti, o toks pobūdis savaime nereiškia, kad atitinkamas klausimas nepatenka į ES teisės taikymo sritį. Konstatavęs, kad kolektyvinių veiksmų taikymas traktuotinas kaip paslaugų teikimo laisvės ribojimas, Teismas atkreipė dėmesį į vieną papildomą aspektą – teisinio tikrumo stoką, nes užsienio paslaugų teikėjas galėjo būti įtrauktas į *neapibrėžtos trukmės* kolektyvines derybas, o tokia aplinkybė savaime traktuotina kaip papildomas paslaugų teikimo laisvės ribojimas. Kiek tai susiję su ribojimo tikslų teisėtumu, Teismas akcentavo ir Bendrijos socialinę prigimtį, taigi pripažino, kad priimančiosios valstybės darbuotojų apsauga nuo socialinio dempingo yra teisėtas tikslas. Atsižvelgdamas į Bendrijos socialinę prigimtį, jis nurodė, kad turi būti ieškoma pusiausvyros tarp vidaus rinkos laisvių ir Bendrijos socialinės politikos tikslų, apimančių tikslą kurti geresnes gyvenimo bei darbo sąlygas, kad palaikant jų gerėjimą būtų galima siekti jų suderinimo, deramos socialinės apsaugos, darbdavių ir darbuotojų dialogo⁷⁷. Taigi Teismas iš principo neatmetė kolektyvinių veiksmų, kaip tinkamos priemonės siekti pirmiau minėtų tikslų. Vis dėlto, vertindamas konkrečios bylos faktines aplinkybes, jis nurodė, kad šiuo konkrečiu atveju tokie veiksmai negalėjo būti laikomi pateisinamais tokio tikslo siekiu, nes dėl Direktyvos 96/71 koordinuotos srities priimančioji valstybė privalėjo užtikrinti būtent joje įtvirtintų socialinių teisių branduolį⁷⁸, taip pat sukurtikavo teisinio reguliavimo dėl kolektyvinių derybų ir kolektyvinių veiksmų kokybę teisinio tikrumo principo požiūriu⁷⁹. Dėl šių priežasčių Teismas konstatavo, kad tokiomis aplinkybėmis taikyti kolektyviniai veiksmai prieštaravo paslaugų teikimo laisvei ir Direktyvai 96/71. Kiek tai susiję su antruoju klausimu (*Lex Britannia*, kuris socialinę taiką garantavo tik esant galiojančiai kolektyvinei sutarčiai su Švedijos, o ne kitos valstybės narės, profesine sąjunga, vertinimas ES teisės požiūriu), ESTT nurodė, kad Švedijos teisė leido ignoruoti kitose valstybėse narėse sudarytas kolektyvines sutartis *neatsižvelgiant į jų turinį*, t. y. nevertinant, kiek jos apskritai užtikrina darbuotojų apsaugą⁸⁰. Iš anksčiau Teismo suformuotos praktikos buvo aišku, kad diskriminacinės nuostatos gali būti pateisinamos tik viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos sumetimais. Kadangi byloje siekiamų

⁷⁶ Išvados *Laval* 279–310 punktai.

⁷⁷ Sprendimo 105 punktas.

⁷⁸ Sprendimo 108 punktas.

⁷⁹ Sprendimo 110 punktas.

⁸⁰ Sprendimo 116 punktas.

tikslų nebuvo galima priskirti nė vienam iš šių ribojimo pagrindų, Teismas nusprendė, kad nagrinėtoje byloje nustatyta diskriminacija negalėjo būti pateisinama.

Žvelgiant bendrai į *Viking Line* ir *Laval* sprendimus matyti, kad, viena vertus, kaip ir prieš tai aptartose bylose, Teismas pripažino fundamentalų (konstitucinį) kolektyvinių veiksmų teisės pobūdį, eksplicitiškai įvardijo poreikį užtikrinti horizontalią vidaus rinkos laisvių ir Bendrijos socialinės apsaugos imperatyvų pusiausvyrą. Vis dėlto, skirtingai nuo anksčiau aptartų sprendimų, nerasime užuominų apie plačią valstybių nuožiūros laisvę šioje srityje (galbūt tai labiau susiję su faktinėmis bylų aplinkybėmis), o *Laval* sprendime Teismas pats atliko išsamų vertinimą ir suderino konkuruojančias vertybes, nepalikdamas šio klausimo spręsti nacionaliniam teismui.

Apibendrinant iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo plėtotą ESTT praktiką būtina atkreipti dėmesį į kelis dalykus. Nors tokio pobūdžio Teismo sprendimų bylų nėra daug, galima įžvelgti kelis jas vienijančius bruožus. Vienas iš pamatinių bruožų susijęs būtent su nacionalinių priemonių vertinimu proporcingumo principo požiūriu. Nors klasikinėje Teismo praktikoje dėl vidaus rinkos laisvių nusistovėjo griežtas proporcingumo testas, šio tipo bylose toks požiūris akivaizdžiai nebūtų tinkamas dėl specifinės pagrindinių teisių prigimties. Atskirų Teismo sprendimų motyvai nėra identiški, galima teigti, kad motyvavimo skirtumai atspindi optimalaus algoritmo paieškas. Tačiau akivaizdu ir tai, kad Teismas nesilaikė savo klasikinėje jurisprudencijoje suformuotų kanonų. Neabejotina, kad tokią jo laikyseną nulėmė specifinė pagrindinių teisių prigimtis. Viena vertus, šios teisės yra universalios, jos veikia visiškai kitokioje plotmėje, t. y. savaime neturi nieko bendro su *ekonominių santykių* reguliavimu (nors, kaip matėme, gali konfliktuoti su ekonominėmis laisvėmis)⁸¹. Dėl šios priežasties jos paprastai neturi (paslėpto ar atviro) diskriminacinio potencialo, kuris itin svarbus ES teisės kontekste⁸². Antra, dar svarbesnis yra jų (fundamentalus) svoris, t. y. tai, kad jos traktuojamos kaip pamatinės tam tikros bendruomenės vertybės. Šiuo požiūriu atkreiptinas dėmesys į tai, kad, kalbėdamas apie pagrindinių teisių fundamentalų pobūdį, Teismas visada konstatuodavo tokių nacionalinių konstitucinių imperatyvų sisteminių suderinamumą su ES teise, t. y. pažymėdavo, kad atitinkamos nacionalinės konstitucinės vertybės yra (iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo) ir ES bendrieji teisės principai, taip pakylėdamas juos į konstitucinį lygmenį ir *ES teisės sistemos požiūriu*. Tai padarius, logiška, kad dvi konstitucinio lygmens vertybės (atitinkama vidaus rinkos laisvė ir tam tikra pagrindinė teisė) balansuojamos horizontaliai, įvertinant jų svorį konkrečioje situacijoje.

Metodologiniu požiūriu įdomu ir tai, kad, nesant eksplicitinio pagrindinių teisių katalogo įtvirtinimo ES pirminėje teisėje, o Teismo praktikoje joms atsiradus gana vėlai, šios pagrindinės teisės (pakankamai) natūraliai traktuotos kaip (teisėtas) *nukrypimo nuo vidaus rinkos laisvės pagrindas*. Nors toks jų traktavimas vizualiai gali atrodyti kaip vidaus rinkos laisvių pirmenybės patvirtinimas, *de facto* galutinis rezultatas buvo gana paradoksalus. Šiuo atveju galima daryti takoskyrą tarp asmeninių, pilietinių, politinių ir socialinių teisių. Kaip minėta, socialinės teisės iš esmės yra kita tų pačių ekonominių santykių pusė. Todėl natūralu, kad, viena vertus, ESTT kalba apie poreikį horizontaliai subalansuoti vidaus rinkos laisvės ir pagrindines socialines teises, tačiau, kita vertus, bent jau aptartose *Viking Line* ir *Laval* bylose jis iš esmės pats atliko tokį balansavimą. Tai nestebina, nes aptartais atvejais kalbama apie patekimo į rinką ribojimus ir jų pateisinimą, taigi, šie ribojimai savo prigimtimi buvo ekonominiai. Nors nemažai socialinės apsaugos reguliavimo aspektų lieka ES valstybių kompetencija, didelės nuožiūros laisvės palikimas valstybėms narėms būtų problemiškas tinkamo vidaus rinkos funkcionavimo požiūriu. Be to, *Laval* byloje reikia atkreipti dėmesį į dažnai nutylinimą dalyką – tai, kad būtina atsižvelgti ne tik

⁸¹ Vargu ar, pavyzdžiui, žmogaus orumą, susirinkimų laisvę galima traktuoti kaip patekimo į rinką ar rinkos reguliavimo priemones.

⁸² Vis dėlto žr. toliau šių pagrindinių teisių pobūdžio nulemtus skirtumus.

į Švedijos darbuotojų teisių apsaugą (socialinio dempingo motyvas), bet ir *Laval* darbuotojų (kurie netiesiogiai taip pat naudojosi vidaus rinkos laisvės privalumais) socialinių teisių apsaugos poreikį.

O dėl asmeninių, pilietinių ir politinių teisių ESTT požiūris kitoks. Šiuo atveju galima išvengti tendenciją palikti didesnę nuožiūros laisvę valstybėms narėms ir, nepaisant skirtingos motyvacijos, *de facto* taikyti akivaizdaus netinkamumo testą. Tai savo ruožtu reiškia, kad galutinis vertybių balansavimas paprastai buvo paliekamas nacionaliniams teismams. Iš esmės tai rodo, kad iki Lisabonos sutarties, t. y. iki momento, kai ES pirminėje teisėje atsirado ES pagrindinių teisių katalogas, ESTT buvo mažiau linkęs pats atlikti pamatinių vertybių balansavimą, jį palikdamas nacionaliniam lygmeniui, ir tuo tarsi signalizavo, kad vertybiniu (konstituciniu) požiūriu tokio balansavimo „gravitacijos centru“ vis dėlto išlieka valstybė narė, o tai savo ruožtu leidžia teigti, kad šiuo aspektu ES konstitucinė branda buvo mažesnė nei nacionaliniu lygmeniu.

2. Vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių santykis ES pagrindinių teisių chartijai tapus privaloma

Europos Bendrijos, vėliau tapusios ES, nuo jų sukūrimo nuėjo nepaprastai dinamišką ir sudėtingą plėtros kelią. Jei reikėtų įvardyti du svarbiausius įvykius jų istorijoje, žvelgiant retrospektyviai, tai neabejotinai būtų Maastrichto ir Lisabonos sutarčių pasirašymas ir įsigaliojimas. Maastrichto sutartimi Europos Bendrijos išaugo savo ekonominį rūbą ir iškilo kaip (ES) politinė sąjunga, o viena iš svarbiausių Lisabonos sutarties naujovių buvo ta, kad jai įsigaliojus ES pagrindinių teisių chartija tapo ES pirminės teisės dalimi, t. y. ji tapo privalomu ES teisės šaltiniu. Nors buvo teigiančių, kad ES labiau reikia veiksmingos pagrindinių teisių apsaugos politikos, o ne „dar vieno“ pagrindinių teisių katalogo⁸³, žvelgiant iš ES konstitucinės perspektyvos, tokį pokytį sunku pervertinti. Viena vertus, Chartijos atsiradimas buvo ir yra svarbus patvirtinimas, kad ES turi plačias ir veiksmingas viešosios valdžios galias, galinčias paliesti kiekvieną individą, o Chartijoje įtvirtintos teisės yra viena iš svarbių priemonių gintis nuo neteisėtų tokios valdžios įgyvendinimo atvejų. Šiuo aspektu nepaprastai svarbu ir tai, kad Chartijos nuostatos taikomos ne tik ES institucijoms, bet ir valstybėms narėms, kai jos įgyvendina ES teisę⁸⁴. Galima teigti, kad įsigaliojus Chartijai ES teisės sistema tapo visiškai brandi⁸⁵. Kita vertus, toks pagrindinių teisių katalogo atsiradimas ES pirminėje teisėje *vizualiai* ir praktiškai sustiprina ES kaip *vertybinės bendruomenės* suvokimą. Būtent dėl šios priežasties atsakymas tiesiogiai inkorporuoti Chartijos tekstą į ES sutartį, skirtingai nei buvo sutartyje dėl Konstitucijos Europai, sulaukė kritikos⁸⁶. Nėra abejonių ir dėl to, kad Chartijai suteikiant pirminės teisės statusą buvo puikiai suvokiamas jos integracinis potencialas⁸⁷, ir dėl to, kad ESTT praktikoje ji taps reikšminga priemone toliau plėtojant ES teisę. Taigi bendriausiu požiūriu buvo akivaizdu, kad Chartija turi potencialą reikšmingai sustiprinti ES, kaip konstitucinės bendruomenės, statusą, išryškindama ir konstitucionalizmo, kaip viešosios valdžios galių ribojimo ir kaip politinės bendruomenės, dimensijas⁸⁸.

⁸³ Weiler, 1997, p. 150–156.

⁸⁴ Chartijos 51 straipsnio I dalis.

⁸⁵ Pvz., N. Walker pažymi, jog teisės sistema yra viena iš akivaizdžiausių ir kartu mažiausiai pabrėžiamų (valstybės) konstitucionalizmo dimensijų (žr. Walker, 2006, p. 7).

⁸⁶ Žr., pvz., Dougan, 2008, p. 699.

⁸⁷ Su tuo susijusias baimes gerai atspindi Europos Sąjungos sutarties protokololas (Nr. 30) Dėl Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymo Lenkijai ir Jungtinei Karalystei.

⁸⁸ Jarukaitis, 2009, p. 66–68, 72; Jarukaitis, 2014a, p. 88. Plačiau apie šias skirtingas konstitucionalizmo dimensijas žr., pvz., Jarukaitis, 2011 ir ten nurodytus šaltinius.

Šio straipsnio kontekste visų pirma svarbu aptarti Chartijos taikymo mastą. Viena vertus, kaip minėta, į Chartiją įtrauktos tik kai kurios vidaus rinkos laisvės. Kita vertus, Chartijos 16 straipsnyje eksplisitiškai įtvirtinama laisvė užsiimti verslu. Taigi kyla klausimas, koks yra vidaus rinkos laisvių ir Chartijos 16 straipsnyje įtvirtintos laisvės užsiimti verslu santykis? Atitinkamai, būtina analizuoti ir Chartijos 16 straipsnį plėtojantį ESTT praktiką, įvertinti, kokią pridėtinę vertę ES teisės sistemoje jis sukuria⁸⁹. Tai aptarus galima įvertinti, ar (ir), jei taip, kaip Chartijos atsiradimas paveikė ESTT požiūrį į vidaus rinkos laisvių (ar laisvės užsiimti verslu) santykį su kitomis Chartijoje įtvirtintomis pagrindinėmis teisėmis.

Chartijos 51 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad ji taikoma ir valstybėms narėms tais atvejais, kai šios „įgyvendina Sąjungos teisę“⁹⁰. Taigi, reikia kelti klausimą, ką reiškia frazė „įgyvendina Sąjungos teisę“? ESTT praktika rodo, kad atsakymas į šį klausimą nėra toks paprastas. *Akerberg Fransson* sprendime Teismo Didžioji kolegija nurodė, kad Chartija garantuojamų pagrindinių teisių turi būti laikomasi, kai nacionalinės teisės aktai patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį, todėl negali būti atvejų, kurie priskirtini Sąjungos teisei, tačiau netaikomos minėtos pagrindinės teisės. Taigi Sąjungos teisės taikymas lemia Chartija garantuojamų pagrindinių teisių taikymą⁹¹. Vis dėlto Vokietijos Konstituciniam Teismui suabejojus, ar tokia formuluotė yra optimali⁹², *Siragusa* sprendime ESTT savo poziciją konsolidavo ir nurodė, kad sąvoka „Sąjungos teisės įgyvendinimas“ siejama su *tam tikro lygio sąsaja*, kuri išeina už sričių panašumo arba vienos srities netiesioginio poveikio kitai ribų, o nustatant, ar nacionalinė teisė susijusi su Sąjungos teisės įgyvendinimu, reikia patikrinti, be kita ko, ar nagrinėjama teisė aktais siekiama įgyvendinti Sąjungos teisės nuostatą, taip pat šių teisės aktų pobūdį ir ar jais siekiama kitų tikslų nei tie, kurie nustatyti Sąjungos teisėje, net jeigu jie šiai teisei gali daryti netiesioginį poveikį, taip pat ar egzistuoja konkretūs Sąjungos teisės aktai šioje srityje arba galintys jai daryti poveikį, taip pat įvertinti, ar konkrečiu atveju ES teisėje nustatoma kokio nors valstybių narių pareiga dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamos situacijos⁹³. Iš esmės tai reiškia, kad, vertinant, ar konkrečioje byloje taikytinos Chartijos nuostatos, turi būti nustatyta, ar be Chartijos dar yra kokio nors ES teisės norma ar principas, kurie taikytini bylos faktinėms aplinkybėms⁹⁴. Vis dėlto, kaip rodo praktika, toks bendro pobūdžio testas nepašalina poreikio plėtoti praktiką įvairiose specifinėse situacijose⁹⁵.

⁸⁹ Pvz., E. U. Petersmann teigimu, Chartija yra pagrįsta žmogaus teisių požiūriu į Europos ekonominę teisę ir vidaus rinkos laisvės, kaip į asmenų pagrindines laisves, kurios turi būti ginamos universalių žmogaus orumo, laisvės, lygybės ir solidarumo vertybių pagrindu (žr. Petersmann, 2012, p. 307). F. De Cecco manynu, kaip pagrindinės teisės turėtų būti traktuojamos tik tos pagrindinės laisvės, kurios sietinos su ES pilietybės institutu (žr. De Cecco, 2014, p. 405–406).

⁹⁰ Kai kuriomis kalbomis Chartijos 51 straipsnio 1 dalies tekste yra žodelis „tik“: pranc. „uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union“; angl. „only when they are implementing Union law“; vok. „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“.

⁹¹ ESTT 2013 m. vasario 26 d. sprendimo *Aklagaren prieš Hans Akerberg Fransson*, Nr. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, 21–22 punktai.

⁹² Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. balandžio 24 d. sprendimas Nr. 1 BvR 1215/07.

⁹³ ESTT 2014 m. kovo 6 d. sprendimo *Cruciano Siragusa prieš Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo*, Nr. C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126, 24–26 punktai.

⁹⁴ Žr., pvz., Rosas, 2012, p. 1269–1288; Lenaerts, 2013, p. 141; Žaltauskaitė-Žalimienė, 2019, p. 23–29.

⁹⁵ Žr., pvz., ESTT 2019 m. lapkričio 19 d. sprendimą *TSN*, Nr. C-609/17, ECLI:EU:C:2019:981, kurio 53 punkte Teismas nurodė, jog jeigu Sąjungos teisės nuostatos atitinkamoje srityje neregulmentuoja tam tikro aspekto arba nenustato valstybėms narėms jokios specialios pareigos dėl konkrečios situacijos, dėl to aspekto valstybės narės priimti nacionalinės teisės aktai nepatenka į Chartijos taikymo sritį ir atitinkama situacija negali būti vertinama Chartijos nuostatų požiūriu (byloje vertintu atveju kilo klausimas, ar Chartijos nuostatos taikytinos tais atvejais, kai valstybė narė nacionalinėje teisėje įtvirtina platesnę teisių apimtį nei ta, kuri nustatyta direktyvoje). Tačiau, jei ES aktas suteikia valstybėms laisvę pasirinkti iš kelių taikymo būdų arba diskrecijos ar vertinimo teisę, kuri yra sudedamoji šiuo aktu nustatytos tvarkos dalis, arba toks aktas leidžia valstybėms narėms priimti specialias priemones, skirtas prisidėti prie jo

Taigi natūraliai kyla klausimas, ar vidaus rinkos laisvės taikymas pagrindinėje byloje nulemia ir Chartijos taikymą, tiksliau, ar vidaus rinkos laisvės ribojančių nacionalinių priemonių priėmimas yra „ES teisės įgyvendinimas“ Chartijos 51 straipsnio 1 dalies požiūriu? Jei atsakymas teigiamas, kyla klausimas, koks yra vidaus rinkos laisvės ir Chartijos 16 straipsnio, įtvirtinančio laisvę užsiimti verslu, santykis? Šis klausimas svarbus ir turinio požiūriu, t. y. ar šių laisvių ginamų subjektinių teisių turinys yra identiškas ir nacionalinės teisės nustatyto ribojimo pateisinimo vertinimo požiūriu, nes, kaip minėta, laikui bėgant ESTT įtvirtino tokių ribojimų vertinimo testą, o Chartijoje įtvirtintų teisių kontekste svarbi Chartijos 52 straipsnio 1 dalis, nustatanti joje įtvirtintų teisių ribojimų vertinimo algoritmą⁹⁶.

Sokoll-Seebacher byla⁹⁷ buvo viena iš pirmųjų, kurioje ESTT susidūrė su vidaus rinkos laisvės (įsisteigimo laisvės) ir Chartijos 16 straipsnio santykio klausimu. Teismas (bylą buvo nuspręsta nagrinėti be GA išvados) sprendime šiuo aspektu pažymėjo du dalykus. Pirmiausia, jis nurodė, kad Chartijos 16 straipsnyje referuojama ne tik į nacionalinę, bet ir ES teisę, taigi, šios bylos kontekste, į SESV 49 straipsnį. Antra, ESTT pažymėjo, kad pateikti klausimai susiję tik su įsisteigimo laisve, todėl byloje nagrinėtini nacionalinės teisės aktai turi būti vertinami atsižvelgiant tik į SESV 49 straipsnį⁹⁸. Taigi, viena vertus, Teismas netiesiogiai pripažino, kad vidaus rinkos laisvės taikymas bylos aplinkybėms gali nulemti Chartijos taikymą, tačiau šioje byloje jis nepasisakė dėl įsisteigimo laisvės ir laisvės užsiimti verslu santykio, o bylą išnagrinėjo situaciją vertindamas tik per įsisteigimo laisvės prizmę. Vis dėlto netrukus, *Robert Pfleger* byloje⁹⁹, kurioje nacionalinis teismas pateikė klausimų ir dėl laisvės teikti paslaugas, ir dėl Chartijos 15–17 straipsnių aiškinimo, ESTT pritarė GA *Sharpston* pozicijai ir tiesiogiai nurodė, jog, kai paaiškėja, kad nacionalinės teisės aktai gali kliudyti įgyvendinti vieną ar kelias SESV užtikrintas pagrindines laisves, ES teisėje numatytos išimtys, skirtos šiai kliūčiai pateisinti, gali būti taikomos tik jei tai atitinka pagrindines teises. Taigi, kai valstybės narės naudojami ES teisėje numatytais išimtimis, kad pateisintų SESV užtikrintas pagrindines laisves kliūtis, jos „įgyvendina Sąjungos teisę“, kaip tai suprantama pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalį¹⁰⁰. Maža to, išaiškinęs laisvės teikti paslaugas turinį pagrindinės bylos faktinių aplinkybių kontekste ir referuodamas į GA išvadą, Teismas pažymėjo, kad laisvę teikti paslaugas ribojanti nacionalinė teisė taip pat gali riboti laisvę pasirinkti profesiją, užsiimti verslu ir teisę į nuosavybę, numatytas Chartijos 15–17 straipsniuose, o nepateisinamas ar neproporcingas laisvės teikti paslaugas ribojimas neleistinas ir pagal Chartijos 52 straipsnio 1 dalį, atsižvelgiant į Chartijos 15–17 straipsnius¹⁰¹. Taigi Teismas pripažino, jog vidaus rinkos laisvių ir Chartijos 15–17 straipsniuose įtvirtintų teisių turinys gali sutapti, taip pat konstatavo, jog, vertinant nacionalinės ribojančios priemonės teisėtumą ES teisės požiūriu, testas, kuris taikomas vertinant vidaus rinkos laisvės ribojimą ir Chartijoje įtvirtintos teisės ribojimą, iš esmės sutampa.

tikslo įgyvendinimo, tokiu atveju Chartijos nuostatos bus taikomos. Galiausiai, itin įdomus ESTT 2021 m. liepos 15 d. sprendimas *CG prieš The Department for Communities in Northern Ireland*, Nr. C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602. Jame ESTT nusprendė, jog tais atvejais, kai ES antrinė teisė leidžia nustatyti tam tikrus reikalavimus kitų valstybių narių piliečiams apsigyventi šioje valstybėje, tačiau valstybės institucijos tokių reikalavimų netaiko ir valdžios institucijos suteikia teisę gyventi šioje valstybėje ES pirminės teisės (konkrečiai, nuostatų dėl ES pilietybės) pagrindu, tokios teisės suteikimas įgyvendina ES pirminės teisės nuostatas dėl Sąjungos piliečio statuso. Dėl šios priežasties jos privalo laikytis Chartijos nuostatų (sprendimo 83–88 punktai).

⁹⁶ „Bet koks šios Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti“.

⁹⁷ ESTT 2014 m. vasario 13 d. sprendimas *Susanne Sokoll-Seebacher*, Nr. C-367/12, ECLI:EU:C:2014:68.

⁹⁸ Sprendimo 20–22 punktai.

⁹⁹ ESTT 2014 m. balandžio 30 d. sprendimo *Robert Pfleger*, Nr. C-390/12, ECLI:EU:C:2014:281, 33–36 punktai.

¹⁰⁰ Sprendimo 36 punktas.

¹⁰¹ Sprendimo 57 ir 59 punktai.

Vis dėlto *Robert Pfleger* byloje Teismas plačiau nepasisakė dėl Chartijos 15–17 straipsnių turinio, o sprendimo rezoliucinėje dalyje pateiktame atsakyme minimas tik SESV 56 straipsnis (t. y. laisvė teikti paslaugas).

Straipsnio temos kontekste nepaprastai svarbi *AGET Iraklis* byla¹⁰². Turinio požiūriu ji iš dalies panaši į prieš tai aptartas *Viking Line* ir *Laval* bylas, ESTT Didžioji kolegija joje toliau plėtojo vidaus rinkos laisvių, Chartijos 16 straipsnio ir pagrindinių socialinių teisių santykiui skirtą jurisprudenciją¹⁰³. Šiame tyrimo etape svarbu pažymėti, kad, nors nacionalinės priemonės pateisinimo vertinimo stadijoje nuomonės išsiskyrė, ir *GA Wahl*¹⁰⁴, ir Teismas¹⁰⁵ atskleidė ir įsisteigimo laisvės, ir laisvės užsiimti verslu *turinį*, taip pat konstatavo, jog nė viena iš šių laisvių nėra absoliuti. Vis dėlto galima įžiūrėti ir GA bei Teismo motyvavimo skirtumą. *Wahl* nacionalinę priemonę vertino vadinamųjų *Gebhard* kriterijų požiūriu, o Teismas Graikijos teisę lygiagrečiai vertino ir *Gebhard* kriterijų, ir Chartijos 52 straipsnio 1 dalies požiūriu bei konstatavo, jog nacionalinių priemonių prieštaravimas SESV 49 straipsniui (įsisteigimo laisvei) dėl jų neproporcingumo taip pat reiškia ir Chartijos 52 straipsnio pažeidimą. Be to, *Wahl* išvados rezoliucinėje dalyje kalbama apie SESV 49 straipsnio aiškinimą Chartijos 16 straipsnio „šviesoje“, o ESTT sprendimo rezoliucinėje dalyje nurodė tik SESV 49 straipsnį.

Galiausiai, šiame kontekste būtina paminėti dvi pažeidimo bylas prieš Vengriją, kuriose Teismas toliau plėtojo savo praktiką dėl vidaus rinkos laisvių ir kitų Chartijoje įtvirtintų teisių santykio¹⁰⁶. Šios bylos nepaprastai įdomios dėl to, kad, nors jose Vengrijos teisinis reguliavimas buvo vertinamas ir remiantis vidaus rinkos laisvėmis (konkrečiai, įsisteigimo laisve ir laisvu kapitalo judėjimu), toks šių laisvių taikymas sukėlė ir Chartijos nuostatų, neturinčių nieko bendro su vidaus rinkos funkcionavimu, o, visų pirma, sietinų su pamatiniais liberaliosios demokratinės visuomenės funkcionavimo principais, taikymą¹⁰⁷. Jos yra geri pavyzdžiai, atspindintys Chartijos taikymo potencialą situacijoms, kurį vargu ar buvo galima įsivaizduoti iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo, ypač turint galvoje, kad ES neturi materialiosios kompetencijos reguliuoti asociacijų veiklą, o švietimo srityje jos kompetencija yra tik papildanti. Įdomu ir tai, kad byloje C-78/18 ESTT konstatavo SESV 63 straipsnio (t. y. laisvo kapitalo judėjimo) ir Chartijos 7, 8 ir 12 straipsnių pažeidimus (laisvė užsiimti verslu nebuvo aktuali), o byloje C-66/18 Teismas lygiagrečiai nustatė ir SESV 49 straipsnio (įsisteigimo laisvės), ir Chartijos 16 straipsnio (laisvės užsiimti verslu), taip pat Chartijos 13 (akademinės laisvės) ir Chartijos 14 straipsnio 3 dalies (laisvės steigti mokslo įstaigas) pažeidimą.

Įvertinus pirmiau minėtus ESTT sprendimus, galima daryti kelias tarpines išvadas. Pirmiausia, nacionalinės teisės aktai, kuriais ribojamos vidaus rinkos laisvės, yra „ES teisės įgyvendinimas“ Chartijos 51 straipsnio požiūriu, taigi, tokiose situacijose Chartija, įskaitant jos 16 straipsnį, yra taikoma. Antra, Teismas laipsniškai perėjo nuo formalaus vidaus rinkos laisvės ir laisvės užsiimti verslu turinio tapatumo konstatavimo prie materialaus laisvės užsiimti verslu turinio atskleidimo. Trečia, Teismo taikomas

¹⁰² ESTT 2016 m. gruodžio 21 d. sprendimas *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)*, Nr. C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972.

¹⁰³ Išsamiau apie bylą žr. toliau.

¹⁰⁴ 2016 m. birželio 9 d. *GA Wahl* išvados *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)*, Nr. C-201/15, ECLI:EU:C:2016:429, 48–52 punktai.

¹⁰⁵ Sprendimo 50–53, 62–70 ir 79–103 punktai.

¹⁰⁶ ESTT 2020 m. birželio 18 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Vengriją (Asociacijų skaidrumas)*, Nr. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, ir 2020 m. spalio 6 d. sprendimas *Europos Komisija prieš Vengriją*, Nr. C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792.

¹⁰⁷ Byloje Nr. C-78/18 kalbama apie privataus gyvenimo bei asmens duomenų apsaugos (Chartijos 7 ir 8 straipsniai) bei asociacijų laisvės ribojimus (Chartijos 12 straipsnis), o byloje Nr. C-66/18 – apie akademinės laisvės (Chartijos 13 straipsnis), laisvės steigti mokslo įstaigas (Chartijos 14 straipsnio 3 dalis) ir, galiausiai, laisvės užsiimti verslu (Chartijos 16 straipsnis) ribojimus.

nacionalinių priemonių atitiktis ES teisei (konkrečiai – vidaus rinkos laisvei ir laisvei užsiimti verslu) testas yra vienas, t. y. vidaus rinkos laisvės pažeidimas nulemia ir laisvės užsiimti verslu pažeidimą ir, atvirkščiai. Konstatavus šiuos aspektus, galima pereiti prie Chartijos 16 straipsnio turinio atskleidimo, taip pat būtina įvertinti, kiek laisvės užsiimti verslu suteikiamos garantijos „persidengia“ su vidaus rinkos laisvių garantuojama apsauga, kokiuose kontekstuose Chartijos 16 straipsnis daugiausiai figūruoja ir, galiausiai, kaip Teismas ieško laisvės užsiimti verslu (vidaus rinkos laisvės) ir kitos pagrindinės teisės pusiausvyros, kiek jis tokiose situacijose palieka nuožiūros laisvės valstybėms narėms.

Kaip minėta, laisvė užsiimti verslu kaip bendrasis ES teisės principas ESTT praktikoje atsirado gerokai anksčiau nei Chartija. Vis dėlto iki Chartijos įsigaliojimo juo buvo remiamasi gana retai, ir, kas svarbu šio straipsnio kontekste, ji dažniau buvo aptinkama vertinant EB / ES, o ne nacionalinių priemonių teisėtumą. Su Pagrindinių teisių chartija susijusiuose išaiškinimuose (toliau – ir Išaiškinimais) nurodyta, kad Chartijos 16 straipsniu jos kūrėjai visų pirma siekė kodifikuoti ESTT praktiką¹⁰⁸. Šiame kontekste svarbu pažymėti, kad laisvė užsiimti verslu nėra įtvirtinta nei, pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje, nei Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte. Iš esmės tai pirmas už valstybės ribų priimtas privalomas teisės aktas, kuris įtvirtina tokią laisvę¹⁰⁹. Vis dėlto tai neturėtų stebinti, jei galvoje turėsime ES pirminėje teisėje užkoduotą sistemine ekonominių santykių orientaciją, nes ji šiuo požiūriu nėra vertybiškai neutrali, t. y. joje kaip konstitucinis imperatyvas tiesiogiai įtvirtintas būtent rinkos ekonomikos modelis, o laisvė užsiimti verslu yra viena pamatinių iš jo kylančių individo teisių garantijų¹¹⁰. Šiuo požiūriu galima teigti, kad Chartijos 16 straipsnis paprasčiausiai išryškina ES rinkos ekonomikos modelio nulemtas teises garantijas¹¹¹.

Kalbant apie Chartijos 16 straipsnio turinį, Išaiškinimuose nurodyta, kad laisvė užsiimti verslu apima *laisvę vykdyti ūkinę ar komercinę veiklą, laisvę sudaryti sutartis ir laisvę veikti laisvos konkurencijos sąlygomis*. Bendriausiu požiūriu tai atspindi akademinėje doktrinoje įvardijamas rinkos ekonomika pagrįstos sistemos teises garantijas: asmens autonomiją (apimančią asmens ūkinės veiklos laisvę, ūkio subjektų lygiateisiškumą ir teisinio ūkio subjekto subjektiškumo pripažinimą); ekonominių santykių koordinavimą prekybos ir atviros rinkos pagrindu (tai savo ruožtu apima garantuotą prieigą prie prekių ir paslaugų, o tai suponuoja privatinės nuosavybės pripažinimo ir teisinės gynybos bei stabilios valiutos poreikį; informacijos laisvę kaip būtiną veiksmingos konkurencijos prielaidą); konkurenciją kaip ekonominių santykių koordinavimo priemonę¹¹².

Įsigaliojus Chartijai, ESTT turėjo pakankamai daug progų plėtoti laisvės užsiimti verslu turinį. Viena iš pirmųjų tokių bylų – *Sky Österreich*, joje Austrijos teismas iškėlė Direktyvos 2010/13/ES 15 straipsnio 6 dalies teisėtumo klausimą¹¹³. Remdamasis Išaiškinimais Teismas nurodė, kad 16 straipsniu suteikiama

¹⁰⁸ Tekstą žr.: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=EN).

¹⁰⁹ Žinoma, nacionaliniu lygmeniu situacija gali būti kitokia. Žr., pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucijos 46 straipsnį, įtvirtinantį ūkinės veiklos laisvę. Plačiau: Jarukaitis, 2014a. Apie teisinį reguliavimą kitose ES valstybėse narėse žr., pvz., European Union Agency for Fundamental Rights (2015). *Freedom to Conduct a Business: Exploring the Dimensions of a Fundamental Right*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 25–35.

¹¹⁰ Žr. Jarukaitis, 2014a.

¹¹¹ Žr. 2013 m. vasario 19 d. GA Cruz Villanon išvados *Alemo-Herron ir kiti*, Nr. C-426/22, ECLI:EU:C:2013:82, 50 punktą, kuriame jis nurodo, kad Chartijos 16 straipsniu įtvirtinta laisvė užsiimti verslu yra ekonominės iniciatyvos ir veiklos garantija, ja užtikrinamos būtiniausios ekonominės veiklos vidaus rinkoje sąlygos. Laisvė užsiimti verslu apibrėžia ES veiksmus jai atliekant teisėkūros ar vykdomąsias funkcijas ir valstybių narių veiksmus joms įgyvendinant ES teisę.

¹¹² Plačiau: Hatje, 2009, p. 596–603 ir čia nurodytus šaltinius. Laisvės užsiimti verslu kaip ES pagrindinės teisės analizė žr., pvz., Wahl, 2019, p. 273–287.

¹¹³ ESTT 2013 m. sausio 22 d. sprendimas *Sky Österreich GmbH prieš Österreichischer Rundfunk*, Nr. C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28. Pagrindinėje byloje ginčas kilo tarp *Sky*, įsigijusios teisę transliuoti Eurolygos rungtynes Austrijos teritorijoje, ir *ORF*, norėjusio šių transliacijų pagrindu rengti trumpus naujienų pranešimus. *ORF* prašymu, Austrijos

apsauga apima laisvę užsiimti ekonomine ar komercine veikla, laisvę sudaryti sutartis ir laisvą konkurenciją. Jis taip pat pažymėjo, kad laisvę sudaryti sutartis apima ir laisvę pasirinkti verslo partnerį, taip pat laisvę nustatyti paslaugos kainą¹¹⁴, o įvertinęs direktyvos 15 straipsnio turinį konstatavo, kad televizijos programų transliavimo išimtinių teisių turėtojas negalėjo laisvai rinktis, su kuriais transliuotojais pasirašyti sutartį dėl teisės parengti trumpus naujienų pranešimus suteikimo, be to, negalėjo laisvai nustatyti kainos už priegios prie signalo suteikimą, kad būtų galima parengti trumpus naujienų pranešimus, todėl pažymėjo, kad 15 straipsnio 6 dalis buvo kišimasis į televizijos programų transliavimo išimtinių teisių turėtojų laisvę užsiimti verslu¹¹⁵. Kalbant apie socialinių teisių apsaugą, *Alemo-Herron* sprendime laisvę sudaryti sutartis buvo taikoma aiškinant ES antrinės teisės nuostatas kolektyvinių sutarčių sudarymo kontekste¹¹⁶, o jau minėtame *AGET Iraklis* sprendime ESTT pripažino Chartijos 16 straipsnio taikymą kolektyvinio atleidimo iš darbo santykiams¹¹⁷. Iš *Deutsches Weintor*¹¹⁸ ir *Pillbox* 38¹¹⁹ sprendimų matyti, kad laisvę užsiimti verslu apima ir informacijos / reklamos apie prekes ir paslaugas skleidimą. Kalbant apie interneto aplinką, *Scarlet*¹²⁰, *UPC*¹²¹ ir *McFadden*¹²² bylose kilę ginčai buvo susiję su ūkio subjektų teise laisvai disponuoti turimais ekonominiais, techniniais ir finansiniais ištekliais ir atitinkamai poreikiu užtikrinti laisvės užsiimti verslu bei intelektinės nuosavybės teisių apsaugos pusiausvyrą, o žymiajame *Google Spain* sprendime¹²³ teisė būti pamirštam implicitiškai nulėmė laisvės užsiimti verslu (konkrečiai – ūkio subjektų teisės laisvai disponuoti turimais ekonominiais, techniniais ir finansiniais ištekliais) ribojimą¹²⁴. Galiausiai, *WABE* ir *MH Müller Handel* bylose laisvę užsiimti verslu konkuravo su religijos laisve¹²⁵.

reguluotojas *KommAustria* nusprendė, kad *Sky*, kaip išimtinių transliavimo teisių turėtoja, privalėjo suteikti *ORF* teisę parengti trumpus naujienų pranešimus nereikalaujama atlygio, viršijančio papildomas sąnaudas, tiesiogiai patirtas teikiant prieigą prie palydovinio signalo. Kartu ji nustatė sąlygas, kuriomis *ORF* gali naudotis šia teise. Ir *Sky*, ir *ORF* šį sprendimą apskundė *Bundeskommunikationssenat*, kuris ir kreipėsi prejudicinio sprendimo, nes jam kilo abejonių dėl Direktyvos 2010/13 15 straipsnio 6 dalies, įtvirtinančios valstybių pareigą įtvirtinti tokių trumpų naujienų pranešimų rengimo ir apmokėjimo nuostatas, atitikties Chartijai.

¹¹⁴ Sprendimo 42–43 punktai.

¹¹⁵ Sprendimo 44 punktas.

¹¹⁶ ESTT 2013 m. liepos 18 d. sprendimo *Alemo-Herron ir kiti*, Nr. C-426/22, ECLI:EU:C:2013:521, 33 punktas.

¹¹⁷ ESTT sprendimo *AGET Iraklis* 68–69 punktai. Nors ESTT eksplacitiškai kalba apie kolektyvinio atleidimo ribojimo (t. y. iš esmės labiau socialinį) kontekstą, *GA Wahl* savo išvados 65 punkte pagrįstai, nors vertindamas tik per įsisteigimo laisvės prizmę, kalba apie įmonės teisę ne tik pradėti ūkinę veiklą, ją plėtoti, bet ir teisę *ją riboti, mažinti, galų gale nutraukti*, net ir tuo atveju, kai atitinkamą valstybę narę įmonė palieka vien dėl to, kad užsiimti ūkine veikla kitoje valstybėje narėje yra rentabiliau.

¹¹⁸ ESTT 2012 m. rugsėjo 6 d. sprendimo *Deutsches Weintor*, Nr. C-544/10, ECLI:EU:C:2012:526, 55–58 punktai.

¹¹⁹ ESTT 2016 m. gegužės 4 d. sprendimo *Pillbox 38*, Nr. C-477/14, ECLI:EU:C:2016:324, 154–162 punktai.

¹²⁰ ESTT 2011 m. lapkričio 24 d. sprendimo *Scarlet Extended*, Nr. C-70/10, ECLI:EU:C:2011:771, 146–149 punktai.

¹²¹ ESTT 2014 m. kovo 27 d. sprendimo *UPC Telekabel Wien GmbH*, Nr. C-314/12, ECLI:EU:C:2014:192, 47–51 punktai.

¹²² ESTT 2016 m. rugsėjo 15 d. sprendimo *Mc Fadden*, Nr. C-484/14, ECLI:EU:C:2016:689, 82–100 punktai.

¹²³ ESTT 2014 m. gegužės 15 d. sprendimas *Google Spain*, Nr. C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317.

¹²⁴ Nors Teismas sprendime kalba tik apie poreikį užtikrinti Chartijos 7 ir 8 straipsnių apsaugą ir nemini Chartijos 16 straipsnio, implicitiškai jis įvertino ir laisvės užsiimti verslu kontekstą, nes sprendime kalbama apie interneto paieškos sistemas (angl. *search engines*) eksploatuojančių įmonių „ekonominį interesą“. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad *GA Jääskinen* savo išvadoje (2013 m. birželio 25 d. išvada *Google Spain*, C-131/12, ECLI:EU:C:2013:424) pateiktoje analizėje tiesiogiai kalba apie Chartijos 16 straipsnį. Vis dėlto ir šioje išvadoje labiau akcentuojama, kad paieškos sistemos paslaugos teikėjų siūlomos informacijos suradimo paslaugos yra verslo, kuriuo siekiama gauti pajamų iš reklamos pagal raktažodžius, dalis, tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad šiuo sprendimu įtvirtinta teisė būti pamirštam yra tiesiogiai susijusi su atitinkamų paslaugų teikėjų pareiga šalinti tam tikrus paieškų rezultatus, o tai neabejotinai sukelia reikšmingas papildomas ūkio subjekto sąnaudas, taigi, teisės laisvai disponuoti turimais ekonominiais, techniniais ir finansiniais ištekliais ribojimus.

¹²⁵ ESTT 2021 m. liepos 15 d. sprendimas *WABE und MH Müller Handel*, Nr. C-804/18 ir Nr. C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594.

Iš pirmiau minėtų sprendimų matyti, kad Chartijos 16 straipsnis gali būti aktualus ir kaip ES antrinės teisės aktų turinio aiškinimo, ir kaip jų teisėtumo kontrolės priemonė. Be to, ESTT praktika rodo, kad kai kuriose bylose Chartijos 16 straipsnis taikomas savarankiškai, netaikant vidaus rinkos laisvės¹²⁶, o kitose – taikomos abi nuostatos (Chartijos 16 straipsnis ir dažniausiai įsisteigimo ar paslaugų teikimo laisvės)¹²⁷. Teismo praktika rodo, kad *turinio požiūriu* laisvė užsiimti verslu ir įsisteigimo bei paslaugų teikimo laisvės yra itin panašios. Šiame kontekste įdomu ir tai, kad, nors Chartijos 15 straipsnyje įtvirtintos, be kita ko, paslaugų teikimo ir įsisteigimo laisvės, ESTT apie Chartijos 15 straipsnį prabėgomis užsiminė tik *Robert Pflieger* sprendime, o kitose bylose, kuriose analizuojamas įsisteigimo laisvės turinys, ir toliau remiasi SESV 49 straipsniu. Be to, iki šiol nėra buvę bylų, kuriose būtų pasisakoma dėl laisvo prekių judėjimo ar laisvo kapitalo judėjimo sutapties su Chartijos 16 straipsniu.

Natūraliai kyla klausimas, ar sutampa laisvės užsiimti verslu ir vidaus rinkos laisvių *taikymo apimtis*? Vidaus rinkos laisvėms taikyti *paprastai* būtinas *transnacionalinis aspektas*¹²⁸, o tam, kad nacionaliniu lygmeniu būtų taikomas Chartijos 16 straipsnis, būtina, kad valstybė narė įgyvendintų ES teisę. Taigi Chartijos 16 straipsnio taikymo apimtis iš pirmo žvilgsnio platesnė, nes apima ir visą ES antrinę teisę, kuriai taikyti nacionaliniu lygmeniu transnacionalinis kontekstas toli gražu ne visada būtinas. Vis dėlto praktiškai įsisteigimo laisvės atveju transnacionalinio konteksto poreikis yra ribotas, nes suformuota Teismo praktika rodo, kad jis yra pasirengęs atsakyti į nacionalinių teismų pateiktus klausimus ir tais atvejais, kai tiesiogiai tokio konteksto pagrindinėje byloje nėra¹²⁹. Be to, situacija dar sudėtingesnė tuo požiūriu, kad šią laisvę detalizuoja vadinamoji Paslaugų direktyva¹³⁰, o ESTT *X BV* sprendime tiesiogiai nurodė, kad su įsisteigimo laisve susijusios minėtos direktyvos nuostatos taikomos ir situacijai, kurios visos reikšmingos aplinkybės susijusios tik su viena valstybe narė¹³¹. Taigi praktiškai vidaus rinkos laisvių ir Chartijos 16 straipsnio taikymo apimtis yra panašesnė nei gali pasirodyti iš pirmo žvilgsnio. Vis dėlto iki šiol priimti ESTT sprendimai rodo, kad vidaus rinkos laisvė ir Chartijos 16 straipsnis *kartu* taikomi būtent tose situacijose, kai yra transnacionalinis kontekstas¹³², tačiau įdomu ir tai, kad esant transnacionaliniam kontekstui ir nacionaliniam teismui nekeliant klausimų dėl Chartijos 16 straipsnio turinio, ESTT atsakymą gali pateikti ir vien dėl vidaus rinkos laisvės bei Chartijos ginamos teisės santykio¹³³.

Toliau reikia aptarti vidaus rinkos laisvių ir Chartijos 16 straipsnio bei kitų Chartijos garantuojamų teisių balansavimo poreikį. Vien Chartijos 16 straipsnio tekstas rodo, kad laisvė užsiimti verslu nėra

¹²⁶ Paprastai tokiais atvejais egzistuos nacionalinės teisės nuostatos, įgyvendinančios ES antrinę teisę.

¹²⁷ Tokiame kontekste egzistuos nacionalinės teisės nuostatos, ribojančios vidaus rinkos laisvę.

¹²⁸ Bendrai žr., pvz., ESTT 2016 m. lapkričio 15 d. sprendimo *Ullens de Schooten*, Nr. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874, 47 punktą. Kiek tai susiję su įsisteigimo laisve, žr., pvz., ESTT 2013 m. gruodžio 5 d. sprendimo *Venturini*, Nr. C-159/12–C-161/12, ECLI:EU:C:2013:791, 25–28 punktus; 2014 m. vasario 13 d. sprendimo *Susanne Sokoll-Seebacher*, Nr. C-367/12, ECLI:EU:C:2014:68, 10–13 punktus; 2016 m. birželio 9 d. generalinio advokato *Wahl* išvados *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)*, Nr. C-201/15, ECLI:EU:C:2016:429, 48 punktą.

¹²⁹ Šiuo požiūriu žr. ESTT praktikos apibendrinimą – 2016 m. lapkričio 15 d. sprendimo *Ullens de Schooten*, Nr. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874, 50–54 punktus. Kita vertus, norėdamas gauti atsakymą į pateiktus prejudicinius klausimus, nacionalinis teismas privalo aiškiai nurodyti, kodėl, nesant ES teisės įgyvendinimo nacionaliniu lygmeniu, Chartijos išaiškinimas vis dėlto yra svarbus nacionalinės teisės požiūriu (žr. ESTT 2019 m. spalio 24 d. sprendimą *IN ir JM prieš Belgische Staat*, Nr. C-469/18 ir Nr. C-470/18, ECLI:EU:C:2019:895).

¹³⁰ Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 12 d. direktyva 2006/123/EU dėl paslaugų vidaus rinkoje, *OL L 376*, p. 36.

¹³¹ ESTT 2018 m. sausio 30 d. sprendimo *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort prieš X BV ir Visser Vastgoed Beleggingen BV prieš Raad van de gemeente Appingedam*, Nr. C-360/15, ECLI:EU:C:2018:44, 110 punktas.

¹³² Žr. pirmiau minėtas *AGET Iraklis* ir *Komisija prieš Vengriją* (Nr. C-66/18) bylas. Taip pat žr. European Union Agency for Fundamental Rights, *op. cit. note* 109, p. 21.

¹³³ Žr., pvz., ESTT 2020 m. rugsėjo 3 d. sprendimą *Vivendi*, Nr. C-719/18, ECLI:EU:C:2020:627.

absoliuti. ESTT yra nurodęs, jog laisvė užsiimti verslu nėra absoliuti ir turi būti vertinama atsižvelgiant į jos socialinę funkciją¹³⁴, ir, skirtingai nuo kai kurių kitų Chartijos ginamų teisių, ir ES antrinės teisės akto teisėtumo kontrolės¹³⁵, ir nacionalinės teisės atitikties ES teisei (įskaitant ir atitiktį vidaus rinkos laisvei) vertinimo¹³⁶ kontekstuose yra pažymėjęs, kad laisvei užsiimti verslu gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, kuriomis dėl bendrojo intereso gali būti ribojamas ekonominės veiklos vykdymas. Iš pirmo žvilgsnio tokia formuluotė primena ESTT iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo formuotoje praktikoje įvardytą plačią valstybių narių nuožiūros laisvę. Vis dėlto pastarųjų metų praktika rodo, kad ieškodamas laisvės užsiimti verslu ir kitų Chartijos ginamų teisių pusiausvyros ESTT atlieka pakankamai išsamią, Chartijos 52 straipsnio 2 dalyje įtvirtintu testu pagrįstą analizę. Šiuo atveju Teismo praktika neleidžia teigti, kad atliekamos analizės intensyvumas skiriasi priklausomai nuo to, ar jis vertina ES antrinės teisės akto teisėtumą, ar nacionalinės teisės nuostatų atitiktį ES teisei.

Tyrimo kontekste itin svarbi jau minėta *AGET Iraklis* byla, kurioje kilo klausimas dėl įsisteigimo laisvės (ir laisvės verstis verslu) ir darbuotojų apsaugos imperatyvų kolektyvinio atleidimo iš darbo atveju pusiausvyros¹³⁷. Kaip minėta, GA *Wahl* ir ESTT nuomonės šioje byloje išsiskyrė. Viena vertus, abu sutiko, kad tokia nacionalinėje teisėje įtvirtinta leidimų sistema laikytina įsisteigimo laisvės ir laisvės užsiimti verslu ribojimu. Kita vertus, GA savo gana kategoriškoje išvadoje, nors ir pripažindamas, kad didelis užimtumo lygis ir pakankama socialinė apsauga yra teisėtas tikslas ES teisės požiūriu, taip pat nurodydamas, jog vertinimui reikšmingi Chartijos 27 ir 30 straipsniai (darbuotojų teisė į informaciją ir darbuotojų apsauga kolektyvinio atleidimo atveju), neužsiminė nei apie tai, kad laisvei užsiimti verslu gali būti taikomos įvairios ribojančios priemonės, nei apie tai, kad valstybės narės šioje srityje turi didelę nuožiūros laisvę, ir iš esmės nurodė, kad byloje vertintu atveju skirtingų interesų pusiausvyrą atspindi Direktyva 98/59¹³⁸. Vertindamas konkrečius Graikijos teisėje įtvirtintus leidimo išdavimo kriterijus (darbo rinkos sąlygos, įmonės situacija ir valstybės ekonominiai interesai), *Wahl* pagrįstai pažymėjo, jog trečiasis jų (valstybės ekonominiai interesai) sietinas vien su ekonominiu tikslu, taigi, juo *per se* negalima pateisinti įsisteigimo laisvės apribojimo¹³⁹. Kiek tai susiję su kitais dviem kriterijais (darbo rinkos sąlygos ir įmonės situacija), GA manymu, nors ir neekonominio pobūdžio, jie nebuvo nei tinkama priemonė siekiant darbuotojų apsaugos tikslo, taip pat neapsiribojo tuo, kas būtina šiam tikslui pasiekti. Dėl darbo rinkos sąlygų kriterijaus *Wahl* nurodė, kad jo poveikis būtų trumpalaikis, nes atsisakius išduoti leidimą dėl ekonominio neveiksmingumo įmonė galiausiai taptų nemoki, o tai sukeltų grėsmę net ir tiems darbuotojams, kurių nebuvo planuota atleisti. Taigi tokia priemonė nebuvo tinkama siekiamam tikslui užtikrinti¹⁴⁰. Dėl įmonės situacijos kriterijaus jo išvada buvo analogiška, nes sunku įsivaizduoti, kad valstybės institucijos geriau išmanytų įmonės valdymą ir situaciją joje nei įmonės vadovybė, jis nurodė negalintis įsivaizduoti, kad įmanoma apsaugoti darbuotojus leidžiant valdžios

¹³⁴ Sprendimo *Sky Österreich* 45 punktas.

¹³⁵ Sprendimo *Sky Österreich* 46 punktas.

¹³⁶ Sprendimo *AGET Iraklis* 86 punktas.

¹³⁷ Byloje kilo ginčas dėl Graikijos teisės normų, skirtų reglamentuoti kolektyvinio atleidimo iš darbo atvejus, atitikties ES teisei. Pagal Graikijos teisinį reguliavimą, norėdama kolektyviai atleisti iš darbo darbuotojus, atitinkama įmonė privalėjo gauti darbo ministro leidimą, o pastarasis, priimdamas sprendimą, privalėjo atsižvelgti į „darbo rinkos sąlygas, įmonės situaciją ir valstybės ekonominius interesus“. Pagrindinėje byloje susiklostė situacija, kai Graikijos įmonė *AGET Iraklis*, kurios pagrindinė akcininkė buvo Prancūzijos tarptautinė grupė *Lafarge*, kilus ekonomikos krizei, nusprendė atleisti dalį darbuotojų. Graikijos darbo ministras atsisakė išduoti leidimą tokiam kolektyviniam atleidimui, todėl *AGET Iraklis* šį atsisakymą apskundė Graikijos teismui. Pagrindinis įmonės argumentas buvo tas, kad Graikijos teisinis reguliavimas yra, be kita ko, nesuderinamas su SESV 49 straipsniu (įsisteigimo laisve) ir Chartijos 16 straipsniu.

¹³⁸ Išvados *AGET Iraklis* 56–65 punktai.

¹³⁹ *Ibid.*, 66 punktas.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 68–69 punktai.

institucijai panaikinti įmonės, kurioje tie darbuotojai įdarbinti, verslo sprendimus¹⁴¹. GA taip pat sutiko su įmonės argumentais, kad nustatyti kriterijai nebuvo aiškūs, pagal juos valdžios institucijoms buvo palikta pernelyg plati diskrecija, kuri nebuvo naudinga darbdavių teisiniam saugumui. Jo manymu, tokia sistema savaime nulemdavo pastangų pasiekti taikų darbdavių ir darbuotojų susitarimą žlugimą, nes panaikindavo darbuotojų akstiną derėtis dėl kolektyvinio atleidimo sąlygų¹⁴². Nenuostabu, kad tokių motyvų pagrindu *Wahl* išvada dėl Graikijos teisinio reguliavimo atitiktis SESV 49 straipsniui ir Chartijos 16 straipsniui buvo kategoriška. Kita vertus, nors ir sutikdamas su tokia GA išvada, ESTT buvo ne toks radikalus. Teismas nurodė, kad laisvei užsiimti verslu (atitinkamai ir įsisteigimo laisvei) gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, kuriomis dėl bendrojo intereso gali būti ribojamas ekonominės veiklos vykdymas¹⁴³, plačiai pasisakė apie socialinę ES prigimtį bei jos siekiamus socialinius tikslus¹⁴⁴, taip pat pripažino, kad valstybės narės turi plačią diskreciją rinktis priemones, galinčias padėti siekti socialinės politikos tikslų¹⁴⁵. Jis *apskritai* neatmetė administracinio leidimo kolektyvinio atleidimo iš darbo atveju idėjos, nurodydamas, kad tokia sistema neprieštaruja laisvės užsiimti verslu esmei¹⁴⁶. Be to, atsižvelgdamas į valstybių išlaikomą nuožiūros laisvę, nurodė, kad jos iš principo gali pagrįstai laikyti tokio priežiūros mechanizmo buvimą *būtinu* siekiant užtikrinti aukštą darbuotojų ir jų užimtumo apsaugos lygį, ir pažymėjo, kad mažiau ribojamojo pobūdžio priemonės užtikrintų taip siekiamų tikslų įgyvendinimą taip pat veiksmingai kaip ir tokios priežiūros įvedimas¹⁴⁷. Vis dėlto, vertindamas konkrečiai pagrindinėje byloje taikytą Graikijos teisinį reguliavimą, ESTT iš dalies sutiko su GA *Wahl* argumentais ir visų pirma pažymėjo, kad valstybės ekonominių interesų kriterijus yra savaime ydingas, todėl nepriimtinas¹⁴⁸. Dėl kitų dviejų kriterijų (darbo rinkos sąlygos ir įmonės situacija) Teismas nurodė, kad bendriausiu požiūriu jie gali būti siejami su teisėtais darbuotojų socialinių teisių apsaugos tikslais. Vis dėlto, kaip ir GA, Teismas pabrėžė, kad Graikijos teisėje įtvirtinti kriterijai buvo suformuluoti abstrakčiai ir netiksliai. Jis akcentavo, kad kai valstybės narės teisei imtis veiksmų, pavyzdžiui, prieštaravimo teisei, kurią nagrinėtu atveju turėjo darbo ministras, nenustatyta jokia sąlyga, išskyrus nuorodą į bendrai suformuluotus kriterijus, nepatikslinant specifinių ir objektyvių aplinkybių, kuriomis bus įgyvendinama tokia teisė, kyla didelė grėsmė atitinkamai laisvei, galinti lemti šios laisvės eliminavimą, o neapibrėžus konkrečių aplinkybių, kurioms esant gali būti pasinaudota nagrinėjama teise, darbdaviai nežino, kokiomis konkrečiomis ir objektyviomis aplinkybėmis ši teisė gali būti įgyvendinta, nes ja pasinaudoti leidžiančių situacijų potencialiai daug, jos neapibrėžtos ir neapibrėžiamos bei palieka atitinkamai institucijai didelę ir sunkiai kontroliuojamą vertinimo laisvę. Teismo vertinimu, kriterijai, kurie nėra tikslūs, nėra pagrįsti objektyviomis ir patikrinamomis aplinkybėmis, viršija tai, kas būtina nurodytiems tikslams pasiekti, todėl neatitinka proporcingumo principo¹⁴⁹.

Vertinant Teismo sprendimą, visų pirma pažymėtina, kad byloje taikytą nacionalinį reguliavimą jis analizavo bendrai SESV 49 straipsnio ir Chartijos 16 straipsnio požiūriu, nacionalinių priemonių pateisinimo vertinimą atliko SESV 49 straipsnio požiūriu, tačiau identiškais pagrindais konstatavo ir prieštaravimą Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam proporcingumo principui. Maža to, nepaisant pripažintos plačios valstybių narių nuožiūros laisvės, Teismas atliko pakankamai išsamų vertinimą

¹⁴¹ *Ibid.*, 70 punktas.

¹⁴² *Ibid.*, 71 punktas.

¹⁴³ Sprendimo *AGET Iraklis* 86 punktas.

¹⁴⁴ *Ibid.*, 73–78 punktai.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 81 ir 93 punktai.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 88 punktas.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 92–94 punktai.

¹⁴⁸ *Ibid.*, 96–97 punktai.

¹⁴⁹ *Ibid.*, 98–100 punktai.

proporcingumo principo požiūriu ir konstatavo jo pažeidimą. Dėl to, kaip ir *Viking Line* bei *Laval* sprendimai, *AGET Iraklis* sprendimas sulaukė kritiškos akademinės bendruomenės reakcijos¹⁵⁰, nors galima rasti ir subalansuotų vertinimų¹⁵¹. Autoriaus manymu, sprendimo kritika nėra pagrįsta. Teismas jokiū būdu nepaneigė valstybių diskrecijos siekti socialinės politikos tikslų, tačiau Graikijos teisinio reguliavimo nustatytos priemonės buvo akivaizdžiai neproporcingos siekiamam tikslui¹⁵².

Galiausiai, kalbant apie Chartijos vaidmenį plėtojant pagrindinių teisių standartus, reikia atkreipti dėmesį į dar du dalykus. Pirmia, skirtingai nuo klasikinės vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių praktikos, Chartijos pagrindu plėtojama ESTT praktika rodo tam tikrą tendenciją palikti mažesnę nuožiūros laisvę valstybėms narėms, nors ši tendencija ir nėra visiškai vienareikšmė¹⁵³. Antra, būtina paminėti ir nacionalinių teismų praktikos pavyzdžius, rodančius Chartijos integracinio potencialo pripažinimą nacionalinių konstitucijų požiūriu¹⁵⁴. Tokios tendencijos patvirtina tezę, jog ir ESTT, ir nacionalinių teismų praktika prisideda prie Chartijos integracinio potencialo realizavimo ir taip stiprina ES konstitucinę identitetą.

Apibendrintai galima teigti, kad ESTT iki šiol turėjo pakankamai daug progų pasisakyti dėl Chartijos 16 straipsnio turinio, konkrečiai – ir dėl laisvės sudaryti sutartis, ir dėl laisvės užsiimti komercine veikla, ir dėl teisės laisvai disponuoti turimais ekonominiais, techniniais ir finansiniais ištekliais. Taip pat pažymėtina, kad iki šiol formuojamoje Teismo praktikoje galima rasti paralelinio vidaus rinkos laisvių (konkrečiai – įsisteigimo laisvės ir paslaugų teikimo laisvės) ir Chartijos 16 straipsnio taikymo pavyzdžių. Viena vertus, kalbant apie šių nuostatų taikymo apimtį, galima daryti išvadą, kad ji nėra visiškai identiška, nes vidaus rinkos laisvės dažniausiai taikomos esant transnacionaliniam kontekstui, o atsakant į klausimą, ar taikytinas Chartijos 16 straipsnis, turi būti nustatyta, ar valstybės narės įgyvendina ES teisę (t. y. transnacionalinis kontekstas nėra būtinas). Vis dėlto šis taikymo apimtį skirtumas nėra toks didelis, turint galvoje, kad laikui bėgant ESTT kūrybiškai išplėtojo praktiką, pagal kurią įsisteigimo laisvė gali būti taikytina ir situacijoms, kuriose nėra transnacionalinio elemento. Be to, paralelinis įsisteigimo laisvės bei Chartijos 16 straipsnio taikymas leidžia konstatuoti, kad turinio požiūriu laisvė užsiimti verslu ir įsisteigimo bei paslaugų teikimo laisvės yra itin panašios. Galiausiai, Teismo praktikoje pripažįstama, kad laisvė užsiimti verslu nėra absoliuti, ir ES, ir nacionaliniai įstatymų leidėjai gali priimti įvairias priemones, kuriomis bendrojo intereso labui ribojamas ekonominės veiklos vykdymas. Kita vertus, tose situacijose, kuriose ieškoma

¹⁵⁰ Schiek, 2017, p. 611–640; Giubboni, 2018, p. 172–190; Robin-Olivier, 2018, p. 96–113.

¹⁵¹ Žr., pvz., Markakis, 2017, p. 724–743.

¹⁵² *AGET Iraklis* sprendime cituota suformuota ESTT jurisprudencija tik patvirtina tezę, kad nacionaliniu lygmeniu suformuluoti abstraktūs ir netikslūs ribojimai sistemingai traktuojami kaip neproporcingi siekiamam tikslui.

¹⁵³ Pz., ESTT 2020 m. gruodžio 17 d. sprendimas *Centraal Israëlitisch Consistorie van België ir kt.*, Nr. C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, kuriame ESTT, remdamasis EŽTT praktika, tais atvejais, kai kyla bendrų politinių klausimų, pavyzdžiui, dėl valstybės ir religijų santykio nustatymo, kuriais demokratinėje valstybėje pagrįstai gali būti didelių nuomonių skirtumų), yra linkęs valstybėms narėms palikti plačią diskreciją nuspręsti, ar ir kiek yra „būtina“ teisė išpažinti savo religiją ar tikėjimą ribojanti nacionalinė priemonė (sprendimo 67–74 punktai).

¹⁵⁴ Žr., pvz., Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. lapkričio 6 d. sprendimus Nr. 1 BvR 16/13 (*Recht auf Vergessen I*) ir Nr. 1 BvR 276/17 (*Recht auf Vergessen II*), iš kurių matyti, jog Chartija tampa šio teismo naudojamu *tiesioginiu* konstitucingumo vertinimo standartu „tarpininkaujant“ VFR Pagrindinio įstatymo 23 straipsniui tais atvejais, kai ES teisėje yra išsamus teisinis reguliavimas, ir *netiesioginiu* konstitucingumo vertinimo standartu tais atvejais, kai reguliavimas ES lygmeniu palieka tam tikrą nuožiūros laisvę valstybėms narėms. Taip pat Žr. ESTT 2021 m. rugsėjo 2 d. sprendimą *O.D. ir kt. prieš Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, Nr. C-350/20, ECLI:EU:C:2021:659, iš kurio turinio matyti, kad Italijos Konstitucinis Teismas į ESTT prejudicinio sprendimo kreipėsi ne tik (ir ne tiek) dėl ES antrinės teisės, kiek dėl *Chartijos turinio aiškinimo*, nes toks aiškinimas jam buvo svarbus plėtojant *savo* konstitucinę jurisprudenciją.

pusiausvyros tarp skirtingų Chartijos ginamų vertybių, jos yra balansuojamos horizontaliai, įvertinant jų svorį konkrečiame kontekste. Toks horizontalus balansavimas taip pat susijęs su tendencija palikti mažiau nuožiūros valstybėms narėms.

Išvados

1. Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo formuotoje ESTT praktikoje pagrindinės teisės iš esmės buvo traktuojamos kaip (teisėtas) nukrypimo nuo vidaus rinkos laisvių pagrindas. Nors iš pirmo žvilgsnio toks metodologinis požiūris galėtų būti traktuojamas kaip vidaus rinkos laisvių pirmenybės patvirtinimas, toks įspūdis būtų pernelyg vienpusis, šis metodologinis požiūris turėtų būti suvokiamas atsižvelgiant į ES pirminės teisės raidą ir jos nulemtą ESTT praktikos dinamiką. Suprasdamas fundamentalią pagrindinių teisių prigimtį, Teismas paprastai pirmenybę *de facto* teikė būtent pagrindinėms teisėms, tai įgyvendindamas didelės nuožiūros laisvės valstybėms narėms suteikimu ir akivaizdaus netinkamumo testo taikymu vertinant nacionalinių priemonių proporcingumą. Tokia praktika leidžia teigti, kad, ES pirminėje teisėje nesant pagrindinių teisių katalogo, ESTT buvo mažiau linkęs pats atlikti pamatinių vertybių balansavimą ir šią užduotį dažniau palikdavo nacionaliniams teismams, tuo iš esmės pripažindamas, jog vertybiniu požiūriu tokio balansavimo „gravitacijos centras“ vis dėlto buvo valstybės narės, o tai leidžia teigti, jog šiuo aspektu ES konstitucinė branda buvo mažesnė nei nacionaliniu lygmeniu.
2. Chartijos tapimas ES pirminės teisės dalimi įnešė reikšmingų pokyčių. Visų pirma, ESTT savo praktika patvirtino, kad vidaus rinkos laisvės ribojantys nacionaliniai teisės aktai yra ES teisės įgyvendinimas Chartijos 51 straipsnio požiūriu, o tai reiškia, kad tokiose situacijose Chartija, įskaitant jos 16 straipsnį, taikytina. ESTT sprendimai, kuriuose paraleliai taikoma įsisteigimo laisvė ar paslaugų teikimo laisvė ir Chartijos 16 straipsniu ginama laisvė užsiimti verslu, iš esmės traktuotini kaip šių ekonominių laisvių konstitucinio statuso patvirtinimas, toks paralelinis šių nuostatų taikymas leidžia kalbėti apie jų turinio panašumą. Be to, pats laisvės užsiimti ūkine veikla įtvirtinimas Chartijos 16 straipsnyje iš esmės gali būti traktuojamas kaip dar vienas ES principinės ekonominės orientacijos patvirtinimas per atitinkamų subjektinių teisių įtvirtinimą konstituciniu lygmeniu. Situacijose, kuriose konkuruoja minėtos vidaus rinkos laisvės (kartu su Chartijos 16 straipsniu) ir kitos Chartijos ginamos teisės, jos balansuojamos horizontaliai, kaip lygiavertės vertybės. Nors Teismas savo praktikoje pripažįsta, kad Chartijos 16 straipsniu garantuojama laisvė užsiimti verslu gali būti ribojama priimant įvairias reguliavimo priemones, jo formuojamoje praktikoje rečiau atvirai kalbama apie plačią valstybių nuožiūros laisvę ieškant Chartijos 16 straipsnio ir kitų jos ginamų vertybių pusiausvyros, iki šiol priimti sprendimai neleidžia daryti išvados, kad, vertindamas nacionalinių priemonių atitiktį Chartijos 16 straipsniui (ir vidaus rinkos laisvei), jis taikytų kitokią vertinimo standartą, nei sprenddamas analogišką klausimą dėl ES antrinės teisės nuostatų teisėtumo. Tokios ESTT praktikos tendencijos patvirtina Chartijos integracinį potencialą ir atspindi ES, kaip glaudesnės vertybinės bendruomenės, plėtrą.

Literatūra

Teisės aktai

Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija). *OL C 202*, p. 13.

Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija). *OL C 202*, p. 47.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *OL C 202*, p. 389.

Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 12 d. direktyva 2006/123/EU dėl paslaugų vidaus rinkoje. *OL L 376*, p. 36.

Specialioji literatūra

- Barnard, C. (2005). *Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturiuos laisvės: laisvas prekių judėjimas*. Vilnius: Eugrimas.
- Barnard, C. (2006). *Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturiuos laisvės: laisvas asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas.
- Craig, P., De Búrca, G. (1997). *EC Law. Text, Cases & Materials*. Oxford: Clarendon Press.
- Damjanovic, D. (2013). The EU Market Rules as Social Market Rules: Why the EU can be a Social Market Economy. *Common Market Law Review*, 50, 1685–1718.
- Davulis, T. (2008). Bendrosios rinkos laisvės v. pagrindinės teisės – teisė į streiką Europos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje. Iš: Katuoka, S. et al. (red.). *Teisė besikeičiančioje Europoje. Liber Amicorum Pranas Kūris*. Mokslo straipsnių rinkinys. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidykla.
- De Cecco, F. (2014). Fundamental Freedoms, Fundamental Rights and the Scope of Free Movement Law. *German Law Journal*, 15(3), 383–406.
- Dougan, M. (2008). The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. *Common Market Law Review*, 45(3), 617–703.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2015). *Freedom to Conduct a Business: Exploring the Dimensions of a Fundamental Right*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Freedland, M., Prassl, J. (eds.) (2014). *Viking, Laval and Beyond*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Garben, S. (2017). The Constitutional (Im)balance between the Market and the Social in the European Union. *European Constitutional Law Review*, 13(1), 23–61.
- Giubboni, S. (2018). Freedom to conduct a business and EU labour law. *European Constitutional Law Review*, 14(1), 172–190.
- Hatje, A. (2009). The Economic Constitution Within the Internal Market. In: Von Bogdandy, A., Bast, J. (eds.). *Principles of European Constitutional Law*. 2nd ed. Oxford: Hart Publishing.
- Jarašiūnas, E. (2014). Pagarba nacionaliniam tapatumui pagal Europos Sąjungos teisę: aiškinimo potencialas ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija. *Teisė*, 93, 7–28.
- Jarukaitis, I. (2009). Europos Sąjungos Konstitucinė sutartis ir Lisabonos sutartis: skirtumų beiėškant. *Teisė*, 73, 55–74.
- Jarukaitis, I. (2011). *Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai*. Vilnius: Justitia.
- Jarukaitis, I. (2014a). Europos Sąjungos ekonominė konstitucija kaip papildoma Lietuvos Respublikos Konstitucijos dimensija: tyrimų kontūrai. *Teisės problemos*, 2(84), 26–99.
- Jarukaitis, I. (2014b). Pagarba valstybių narių nacionaliniam tapatumui kaip bendrasis Europos Sąjungos teisės principas. Iš: Švedas, G. et al. (red.). *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai*. Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Kingreen, T. (2009). Fundamental Freedoms. In: Von Bogdandy, A.; Bast, J. (eds.). *Principles of European Constitutional Law*. 2nd ed. Oxford: Hart Publishing.
- Lenaerts, K. (2013). The EU Charter of Fundamental Rights: Scope of Application and Methods of Interpretation. In: D'Alessio, M. et al. (eds.). *De Rome to Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*. Bruxelles: Bruylant.
- Markakis, M. (2017). Can governments control mass layoffs by employers? Economic freedoms vs labour rights in case C-201/15 AGET Iraklis. *European Constitutional Law Review*, 13(4), 724–743.
- Petersmann, E. U. (2012). *International Economic Law in the 21st Century*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Rosas, A. (2012). When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? *Jurisprudencija*, 19(4), 1269–1288.
- Schiek D. (2017). Towards more resilience for a social EU – the constitutionally conditioned internal market. *European Constitutional Law Review*, 13(4), 611–640.
- Trstenjak, V., Beysen, E. (2013). The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case-Law of the CJEU. *European Law Review*, 35, 293–315.
- Vėgėlė, I. (2011). *Europos Sąjungos teisė. Vidaus rinkos laisvės, konkurencija ir teisės derinimas*. Vilnius: Registrų centras.
- Wahl, N. (2019). The Freedom to Conduct a Business. A Right of Fundamental Importance for the Future of the European Union. In: Amtenbrink, F. et al. (eds.). *The Internal Market and the Future of European Integration. Essays in Honour of Laurence W. Gormley*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, N. (2006). *EU Constitutionalism in the State Constitutional Tradition*. EUI Working Papers, Law No. 2006/21.
- Weiler, J. H. H. (1997). The European Union Belongs to Its Citizens: Three Immodest Proposals. *European Law Review*, 22(2), 150–156.
- Weiler, J. H. H. (2000). Epilogue: Towards a Common Law of International Trade. In: Weiler, J. H. H. (ed.). *The EU, the WTO and the NAFTA*. Oxford: Oxford University Press.
- Žaltauskaitė-Žalimienė, S. (2002). *Laisvas asmenų judėjimas pagal Europos Bendrijų teisę: įsisteigimo laisvė*. Vilnius: Rosma.

Žaltauskaitė-Žalimienė, S. (2005). Naujausios paslaugų teikimo laisvės tendencijos Europos Sąjungoje. *Jurisprudencija*, 72(64), 20–29.

Žaltauskaitė-Žalimienė, S. (red.) (2019). *Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos, kaip individualių teisių gynybos standarto, taikymas supra- ir nacionaliniu lygmenimis*. Kolektyvinė monografija. Vilniaus universitetas: Vilniaus universiteto leidykla.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo aktai

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai

Stork prieš Vyrčiausiąją Valdbyą [ESTT], Nr. 1/58, [1959-02-04]. ECLI:EU:C:1959:4.

Stauder [ESTT], Nr. 29/69, [1969-11-12]. ECLI:EU:C:1969:57.

Komisija prieš Prancūziją [ESTT], Nr. 167/73, [1974-04-04]. ECLI:EU:C:1974:35.

Reyners [ESTT], Nr. 2/74, [1974-06-21]. ECLI:EU:C:1974:68.

Van Binsbergen [ESTT], Nr. 33/74, [1974-12-03]. ECLI:EU:C:1974:131.

Van Duyn [ESTT], Nr. 41/74, [1974-12-04]. ECLI:EU:C:1974:133.

Casati [ESTT], Nr. 203/80, [1981-11-11]. ECLI:EU:C:1981:261.

Gaston Schul [ESTT], Nr. 15/81, [1982-05-05]. ECLI:EU:C:1982:135.

Elliniki Radiophonia [ESTT], Nr. C-260/89, [1991-06-18]. ECLI:EU:C:1991:254.

The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd prieš Stephen Grogan ir kt. [ESTT], Nr. C-159/90, [1991-09-04]. ECLI:EU:C:1991:378.

Susitarimo tarp Bendrijos ir Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybių dėl Europos ekonominės erdvės sukūrimo projektas [ESTT], nuomonė Nr. 1/91, [1991-12-14]. ECLI:EU:C:1991:490.

Aldo Bordesa [ESTT], Nr. C-358/93 ir C-416/93, [1995-02-23]. ECLI:EU:C:1995:54.

Komisija prieš Prancūziją [ESTT], Nr. C-265/95, [1997-12-09]. ECLI:EU:C:1997:595.

Zenatti [ESTT], Nr. C-67/98, [1999-10-21]. ECLI:EU:C:1999:514.

Angonese [ESTT], Nr. C-281/98, [2000-06-06]. ECLI:EU:C:2000:296.

Echirolles Distribution [ESTT], Nr. C-9/99, [2000-10-03]. ECLI:EU:C:2000:532.

Schmidberger [ESTT], Nr. C-112/00, [2003-06-12]. ECLI:EU:C:2003:333.

Omega Spielhallen [ESTT], Nr. C-36/02, [2004-10-14]. ECLI:EU:C:2004:614.

National Association of Health Stores ir kiti [ESTT], Nr. C-155/04, [2005-07-12]. ECLI:EU:C:2004:84.

ITC [ESTT], Nr. C-208/05, [2007-01-11]. ECLI:EU:C:2007:16.

International Transport Workers' Federation, Finish Seamen's Union prieš Viking Line ABP, OU Viking Line Eesti [ESTT], Nr. C-438/05, [2007-12-11]. ECLI:EU:C:2007:772.

Laval un Partneri Ltd prieš Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan ir Svenska Elektrikerförbundet [ESTT], Nr. C-341/05, [2007-12-18]. ECLI:EU:C:2007:809.

Scarlet Extended [ESTT], Nr. C-70/10, [2011-11-24]. ECLI:EU:C:211:771.

Deutsches Weintor [ESTT], Nr. C-544/10, [2012-09-06]. ECLI:EU:C:2012:526.

Sky Österreich GmbH prieš Österreichischer Rundfunk [ESTT], Nr. C-283/11, [2013-01-22]. ECLI:EU:C:2013:28.

Aklagaren prieš Hans Akerberg Fransson [ESTT], Nr. C-617/10, [2013-02-26]. ECLI:EU:C:2013:105.

Alemo-Herron ir kiti [ESTT], Nr. C-426/22, [2013-07-18]. ECLI:EU:C:2013:521.

Susanne Sokoll-Seebacher [ESTT], Nr. C-367/12, [2014-02-13]. ECLI:EU:C:2014:68.

Cruciano Siragusa prieš Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo [ESTT], Nr. C-206/13, [2014-03-06]. ECLI:EU:C:2014:126.

UPC Telekabel Wien GmbH [ESTT], Nr. C-314/12, [2014-03-27]. ECLI:EU:C:2014:192.

Robert Pflieger [ESTT], Nr. C-390/12, [2014-04-30]. ECLI:EU:C:2014:281.

Google Spain [ESTT], Nr. C-131/12, [2014-05-15]. ECLI:EU:C:2014:317.

The Scotch Whisky Association [ESTT], Nr. C-333/14, [2015-12-23]. ECLI:EU:C:2015:845.

Pillbox 38 [ESTT], Nr. C-477/14, [2016-05-04]. ECLI:EU:C:2016:324.

Mc Fadden [ESTT], Nr. C-484/14, [2016-09-15]. ECLI:EU:C:2016:689.

Ullens de Schooten [ESTT], Nr. C-268/15, [2016-11-15]. ECLI:EU:C:2016:874.

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) [ESTT], Nr. C-201/15, [2016-12-21]. ECLI:EU:C:2016:972.

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort prieš X BV ir Visser Vastgoed Beleggingen BV prieš Raad van de gemeente Appingedam [ESTT], Nr. C-360/15, [2018-01-30]. ECLI:EU:C:2018:44.

Egenberger [ESTT], Nr. C-440/16, [2018-04-17]. ECLI:EU:C:2018:257.

Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften [ESTT], Nr. C-684/16, [2018-11-06]. ECLI:EU:C:2018:874.

IN ir JM prieš Belgische Staat [ESTT], Nr. C-469/18 ir C-470/18, [2019-10-24]. ECLI:EU:C:2019:895.

TSN [ESTT], Nr. C-609/17, [2019-11-19]. ECLI:EU:C:2019:981.

Komisija prieš Vengriją [ESTT], Nr. C-78/18, [2020-06-18]. ECLI:EU:C:2020:476.
Vivendi [ESTT], Nr. C-719/18, [2020-09-03]. ECLI:EU:C:2020:627.
Komisija prieš Vengriją [ESTT], Nr. C-66/18, [2020-10-06]. ECLI:EU:C:2020:792.
Centraal Israëlitisch Consistorie van België ir kt. [ESTT], Nr. C-336/19, [2020-12-17]. ECLI:EU:C:2020:1031.
CG prieš The Department for Communities in Northern Ireland [ESTT], Nr. C-709/20, [2021-07-15]. ECLI:EU:C:2021:602.
O.D. ir kt. prieš Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) [ESTT], Nr. C-350/20, [2021-09-02]. ECLI:EU:C:2021:659.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo generalinių advokatų išvados

Generalinio advokato W. Van Gerven išvada, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd prieš Stephen Grogan ir kt.*, Nr. C-159/90, [1991-06-11]. ECLI:EU:C:1991:249.
 Generalinio advokato F. G. Jacobs išvada, *Schmidberger*, Nr. C-112/00, [2002-07-11]. ECLI:EU:C:2002:437.
 Generalinės advokatės C. Stix-Hackl išvada, *Omega Spielhallen*, Nr. C-36/02, [2004-03-18]. ECLI:EU:C:2004:162.
 Generalinio advokato M. Poirares Maduro išvada, *International Transport Workers' Federation, Finish Seamen's Union prieš Viking Line ABP, OU Viking Line Eesti*, Nr. C-438/05, [2007-05-23]. ECLI:EU:C:2007:292.
 Generalinio advokato P. Cruz Villalón išvada, *Alemo-Herron ir kiti*, Nr. C-426/22, [2013-02-19]. ECLI:EU:C:2013:82.
 Generalinio advokato N. Jääskinen išvada, *Google Spain*, Nr. C-131/12, [2013-06-25]. ECLI:EU:C:2013:424.
 Generalinio advokato N. Wahl išvada, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)*, Nr. C-201/15, [2016-06-09]. ECLI:EU:C:2016:429.

Nacionalinių teismų sprendimai

Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. balandžio 24 d. sprendimas Nr. 1 BvR 1215/07.
 Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. lapkričio 6 d. sprendimas Nr. 1 BvR 16/13 (*Recht auf Vergessen I*).
 Vokietijos Federacinės Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. lapkričio 6 d. sprendimas Nr. 1 BvR 276/17 (*Recht auf Vergessen II*).

Relationship between Internal Market Freedoms and Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union

Irmantas Jarukaitis

(Vilnius University)

S u m m a r y

This paper examines the jurisprudence of the CJEU of the relationship between internal market freedoms and fundamental rights as well as its development. First, the jurisprudence of the Court developed before the entry of the Lisbon Treaty is analyzed; attention is drawn to the fact that fundamental rights were treated as a (lawful) ground of limitation of internal market freedoms. The conclusion is made that, as a rule, the CJEU *de facto* gave priority to fundamental freedoms by accepting a wide margin of discretion for the Member States and by applying the test of manifest error of national restricting measures. The Court's approach shows that it was less ready to strike a balance between those two values itself and, as a rule, was more eager to leave this final balancing exercise to national courts. Such a stance could be treated as an indication that from the point of view of values, the Member States remained the main "centers of gravity", whereas the EU's constitutional maturity was less expressed. The making of the Charter a part of primary EU law brought some significant changes. The CJEU's practice confirms that national legislation limiting internal market freedoms is treated as an implementation of EU law within the meaning of Article 51 of the Charter, which means that in these type of cases the Charter, including its Article 16, is applicable. The practice of the CJEU of parallel application of the freedom of establishment or the free movement of services and the freedom to conduct business protected by Article 16 of the Charter is treated as a confirmation of the constitutional status of these economic freedoms. Such parallel application indicates the similarity of their content. Protection of the freedom to conduct business as stated in Article 16 of the Charter is understood as an additional expression of the systemic economic orientation of the EU through the establishment of subjective constitutional rights of private persons. In situations wherein the above mentioned internal market freedoms (and Article 16 of the Charter) compete with other constitutional rights and freedoms, the undertaken balancing act is horizontal, i.e., these rights and freedoms are treated as equal. The undertaken analysis shows that the CJEU recognizes that the freedom to conduct a business may be subjected to a broad range of interventions on the part of public authorities; however, its post-Lisbon jurisprudence is less ready to explicitly recognize a wide margin of discretion of the Member States when it

comes to striking a balance between Article 16 and other constitutional rights and freedoms. The judgments adopted so far do not lead to the conclusion that the Court would apply a different standard of review when assessing the compatibility of national measures with Article 16 of the Charter (and internal market freedoms) than that assessing the legality of EU secondary law. These developments of the case law of the CJEU confirm the integrative potential of the Charter and reflect the development of the EU as a closer community of values.

Vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių apsaugos santykis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje

Irmantas Jarukaitis

(Vilniaus universitetas)

S a n t r a u k a

Straipsnyje analizuojama ESTT praktika, susijusi su ES vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių santykiu, jos raida. Visų pirma vertinama Teismo iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo formuota praktika, atkreipiamas dėmesys, kad joje pagrindinės teisės buvo traktuojamos kaip (teisėtas) nukrypimo nuo vidaus rinkos laisvių pagrindas. Konstatuojama, kad Teismas paprastai pirmenybę *de facto* teikė būtent pagrindinėms teisėms, tai įgyvendindamas didelės nuožiūros laisvės valstybėms narėms suteikimu ir akivaizdaus netinkamumo testo taikymu vertindamas nacionalinių priemonių proporcingumą. Jis buvo mažiau linkęs pats atlikti pamatinių vertybių balansavimą ir šią užduotį dažniau palikdavo nacionaliniams teismams, tuo iš esmės pripažindamas, jog vertybiniu požiūriu tokio balansavimo „gravitacijos centru“ išliko valstybės narės, o ES konstitucinė branda buvo mažesnė nei nacionaliniu lygmeniu. Taip pat konstatuojama, kad Chartijos tapimas ES pirminės teisės dalimi įnešė reikšmingų pokyčių. ESTT savo praktikoje patvirtino, kad vidaus rinkos laisves ribojantys nacionaliniai teisės aktai yra ES teisės įgyvendinimas Chartijos 51 straipsnio požiūriu. Tai reiškia, kad tokiose situacijose Chartija, įskaitant jos 16 straipsnį, taikytina. Straipsnyje ESTT sprendimai, kuriuose paraleliai taikoma įsisteigimo laisvė ar paslaugų teikimo laisvė ir Chartijos 16 straipsniu ginama laisvė užsiimti verslu traktuojami kaip šių ekonominių laisvių konstitucinio statuso patvirtinimas, toks paralelinis šių nuostatų taikymas rodo jų turinio panašumą. Laisvės užsiimti ūkine veikla įtvirtinimas Chartijos 16 straipsnyje traktuojamas kaip dar vienas ES principinės ekonominės orientacijos patvirtinimas per atitinkamų subjektinių teisių įtvirtinimą konstituciniu lygmeniu. Situacijose, kuriose konkuruoja minėtos vidaus rinkos laisvės (kartu su Chartijos 16 straipsniu) ir kitos Chartijos ginamos teisės, jos balansuojamos horizontaliai, kaip lygiavertės vertybės. Atlikto tyrimo pagrindu daroma išvada, kad Teismas savo praktikoje pripažįsta, jog Chartijos 16 straipsniu garantuojama laisvė užsiimti verslu gali būti ribojama priimant įvairias reguliavimo priemones, bet jo formuojamoje praktikoje rečiau atvirai kalbama apie plačią valstybių nuožiūros laisvę ieškant Chartijos 16 straipsnio ir kitų jos ginamų vertybių pusiausvyros. Iki šiol priimti sprendimai neleidžia daryti išvados, kad, vertindamas nacionalinių priemonių atitiktį Chartijos 16 straipsniui (ir vidaus rinkos laisvei), jis taikytų kitokį vertinimo standartą, nei sprenddamas analogišką klausimą dėl ES antrinės teisės nuostatų teisėtumo. Tokios ESTT praktikos tendencijos patvirtina Chartijos integracinį potencialą ir atspindi ES, kaip glaudesnės vertybinės bendruomenės, plėtrą.

Irmantas Jarukaitis yra Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas ir Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros docentas. Pagrindinės mokslinių interesų ir tyrimų sritys – Europos Sąjungos ir konstitucinė teisė, administracinė teisė, žmogaus teisių apsaugos teisė.

Irmantas Jarukaitis is a Judge at the Court of Justice of the European Union and Associate Professor at the Faculty of Law, Vilnius University. His main research areas are European Union Law and Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights Law.