

SPREJETJE ZAVEZUJOČEGA KATALOGA PRAVIC ZA EVROPSKO UNIJO: Je sožitje treh vzporednih sistemov varstva temeljnih pravic mogoče?

Vassilios Skouris

I. Uvod

Drage kolegice, dragi kolegi, gospe in gospodje!

Rad bi se zahvalil Ustavnemu sodišču Republike Slovenije in zlasti predsedniku Jožetu Tratniku za prijazno povabilo, naj obiščem Slovenijo, ter za priložnost, da vas nagovorim ob tem pomembnem dogodku. Zelo sem počaščen, da sem danes z vami in sodelujem na slovesnosti, ki obeležuje obletnico razglasitve prve ustave Republike Slovenije.

V današnjem nagovoru se mi zdi primerno obravnavati vprašanje, ki je postalo zelo aktualno z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe in se dotika samega bistva ustavne presoje: varstvo temeljnih pravic.

Varstvo temeljnih pravic ima v ustavnih redih evropskih držav od nekdaj pomemben položaj. Kljub različnosti številnih nacionalnih pravnih tradicij in raznolikim zgodovinskim ter kulturnim okoljem je napreden sistem sodnega varstva temeljnih pravic skupni imenovalec vseh držav članic Evropske unije, vključno z nekdanjimi komunističnimi državami, ki so sprejele ustave, s katerimi si prizadevajo socialistično preteklost združiti s skupno ustavno tradicijo Zahodne Evrope¹.

Poleg razvoja varstva temeljnih pravic na nacionalni ravni je opustošenje, ki sta ga povzročili dve svetovni vojni, evropske države privedlo do spoznanja, da je treba zasnovati tudi sistem varstva, ki bo deloval na mednarodni ravni. Ta vloga je pripadla Evropski konvenciji o človekovih pravicah² (v nadaljevanju EKČP ali Konvencija) in Evropskemu sodišču za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). Pri tem je treba posebej omeniti, da je ESČP nadvse uspešno pri razlagi EKČP v skladu s sodobnimi družbenimi vrednotami, s čimer ohranja aktualnost določb mednarodne konvencije, ki je bila zasnovana pred petdesetimi leti.

Vzporedno z razvojem na ravni Sveta Evrope se je začel postopek preoblikovanja Evropske skupnosti za premog in jeklo, Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo, ki je privedel do postopnega nastanka kvazi

naddržavnega subjekta. Sodišče Evropske unije* (v nadaljevanju SEU) se je že od prvih korakov tega preoblikovanja zavedalo, da je varstvo človekovih pravic nujen pogoj za legitimnost nastajajočega kvazi federalnega pravnega reda. Tako se je doktrina varstva temeljnih pravic do začetka devetdesetih let že popolnoma uveljavila v sodni praksi SEU.

Vendar so države članice EU menile, da ta sodna praksa ni ustrezno nadomestilo za katalog pravic Unije. Ko so se zato voditelji držav oziroma vlad Evropske unije zbrali na Evropskem svetu v Kölnu 3. in 4. junija 1999, so soglašali, da je na tej stopnji razvoja EU nujno sprejeti listino temeljnih pravic, da bi tako njihova temeljna pomembnost in bistvenost postali bolj prepoznavni za državljane EU. Ta odločitev je sprožila postopek oblikovanja Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina). Listina je bila prvotno slovesno razglašena na sestanku Evropskega sveta v Nici, ki je potekal med 7. in 9. decembrom 2000.

Od sprejetja Listine je tekla živahna akademska razprava o njenem pravnem pomenu in veljavi. Vendar se je ta razprava končala, ko je začela veljati Lizbonska pogodba in je Listina postala pravno zavezujoče besedilo. Očitno je, da bo, kar zadeva države članice EU, pravno zavezujoča Listina privedla do "soobstoja" in vzporedne uporabe treh različnih sistemov varstva temeljnih pravic: nacionalnih ustav, EKČP in Listine.

V tem nagovoru želim najprej opozoriti na morebitne težave, ki bi jih lahko prinesla taka vzporedna uporaba, in podati predhodno oceno verjetnosti, da bodo te težave nesorazmerno zapletene glede na prednosti Listine kot pravno zavezujočega akta. Po kratki predstavitvi razvoja in trenutnega stanja na področju varstva človekovih pravic v EU bom razpravljajal o vprašanju, ali in kako bo preoblikovanje Listine v pravno zavezujoče besedilo koristilo EU. Nato bom skušal opredeliti potencialno najpomembnejše težave, do katerih bi lahko prišlo zaradi vzporedne uporabe treh sistemov, preučil bom možne rešitve zanje in nazadnje podal oceno, ali je verjetno, da bodo ti trije sistemi varstva temeljnih pravic soobstajali v sožitju.

II. Razvoj in trenutno stanje na področju varstva temeljnih človekovih pravic v EU

Pri predstavitvi razvoja varstva temeljnih pravic v EU moramo vsekakor poudariti pionirsko vlogo SEU. Sodišče se je že v zgodnejših fazah razvoja svoje prakse zavedalo, da doktrini primarnosti in neposrednega učinkovanja prava Skupnosti, kot ju je razvilo v svojih zgodnjih prelomnih sodbah, ne bosta mogli ohraniti svoje veljave, če se jima ne bo pridružil sistem sodnega preizkusa kršitev temeljnih pravic. Ne glede na dejstvo, da pogodbi nista vsebovali niti kataloga pravic niti pravne podlage

* Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe se je Sodišče Evropskih skupnosti preimenovalo v Sodišče Evropske unije; zaradi jasnosti besedila se v besedilu pojavlja novo poimenovanje, čeprav se del nagovora nanaša na zgodovinsko vlogo Sodišča pri varstvu temeljnih pravic, ki jo je to odigralo kot Sodišče Evropskih skupnosti. (op. prev.)

za zakonodajno urejanje na tem področju, je SEU najprej v sodbi *Stauder*³ leta 1969 previdno zatrdilo, da so "temeljne človekove pravice vsebovane v splošnih načelih prava [in njihovo] varstvo zagotavlja Sodišče". Naslednji previden korak je bil narejen nekoliko pozneje s sodbama v zadevah *Internationale Handelsgesellschaft*⁴ in *Nold*⁵, v katerih je Sodišče razjasnilo svoja stališča o varstvu človekovih pravic v Evropski skupnosti ter kot vire navdih navedlo skupne ustavne tradicije držav članic in mednarodne pogodbe, katerih podpisnice so članice.

Do sredine osemdesetih let je bila doktrina varstva temeljnih pravic, kolikor se je nanašala na akte institucij Skupnosti, trdno uveljavljena. Naslednji pomemben korak je bila sodba leta 1989 v zadevi *Wachauf*⁶, v kateri je SEU menilo, da je treba pri nacionalnih ukrepih za izvajanje zakonodaje Skupnosti upoštevati temeljne človekove pravice. Ta sodna praksa se je pozneje razširila na nacionalne ukrepe, ki se sprejemajo na področjih, ki jih ureja pravo Skupnosti, ter nazadnje na nacionalne predpise, s katerimi se dovolijo izjeme od temeljnih svoboščin, ki so priznane v Pogodbi ES⁷.

Sodišče se je pri razvoju sodne prakse v zvezi s človekovimi pravicami večinoma opiralo na standarde varstva, uveljavljene v skupnih ustavnih tradicijah držav članic, najbolj pa na EKČP, pri čemer se je pogosto izrecno sklicevalo na sodno prakso ESČP. V nekaterih primerih je te standarde brez omahovanja tudi preseglo, na primer v sodbi *Orkem*, ali celo naložilo sankcije za kršitve temeljnih pravic, na primer v sodbi *Baustahlgewebe*⁸.

Vzporedno z razvojem sodne prakse SEU na področju človekovih pravic je v isti smeri, čeprav počasneje, potekal tudi zakonodajni razvoj. V prvotnem besedilu pogodb temeljne pravice sicer niso bile omenjene, vendar se je v preambuli Enotnega evropskega akta prvič pojavila trditev, da so države članice "odločen[e] sodelovati pri spodbujanju demokracije na podlagi temeljnih pravic, zlasti svobode, enakosti in socialne pravičnosti, priznanih v ustavah in zakonih držav članic, v Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter v Evropski socialni listini".

V Pogodbi o Evropski uniji (Pogodba EU) je bil storjen še korak naprej, in sicer je drugi odstavek člena F določal, da "Unija spoštuje temeljne pravice, kakršne zagotavlja [EKČP ...] in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic".

Pozneje je bilo v Amsterdamsko pogodbo vključenih več določb o varstvu človekovih pravic, ki jih ne bom našteval. Velja pa omeniti, da je bilo s to spremembo pogodb v novem 6. členu Pogodbe EU varstvo temeljnih človekovih pravic povzdignjeno na raven načel, na katerih temelji EU.

Poleg tega je bila z Amsterdamsko pogodbo v 7. člen Pogodbe EU (prej člen F1) vključena nova določba, v skladu s katero lahko "Svet v sestavi voditeljev držav ali vlad [...] na predlog ene tretjine držav članic ali Komisije in po pridobitvi privolitve Evropskega parlamenta soglasno ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši [zgoraj navedena] načela", vključno torej s kršitvami človekovih pravic. Če Svet sprejme tako ugotovitev, lahko s kvalificirano večino sklene, da nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe Pogodbe za zadevno državo članico, mirujejo. Pri tem mora upoštevati morebitne posledice takega mirovanja za pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb.

Nazadnje je treba omeniti Listino, ki je bila, kot je navedeno zgoraj, najprej slovesno razglašena na sestanku Evropskega sveta v Nici, kot zavezujoč akt pa je začela veljati 1. decembra 2009. Listina je prvi izčrpen katalog pravic EU in jo je mogoče v veliki meri razumeti kot kodifikacijo sodne prakse SEU. Pomeni tudi velik korak naprej v razvoju varstva temeljnih pravic v Evropi, saj so v njej prvič združene civilne, ekonomske, socialne in kulturne pravice, med katerimi sta vzpostavljena ustrezno ravnovesje in enakost.

Pomembno je opozoriti, da se je Listina še pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe izkazala za vir navdiha in koristno oporno točko za vse temeljne akterje v zakonodajnih, upravnih in sodnih postopkih v EU, s čimer je presegla svojo izključno deklaratorno naravo. Evropska komisija se je že kmalu zavezala k spoštovanju njenih določb⁹, prav tako tudi Evropski parlament¹⁰. Generalni pravobranilci SEU so bili prvi, ki so Listino navajali kot nezavezujoč instrument v pravnem redu Skupnosti, kmalu zatem pa je mogoče najti prve omembe Listine v sodbah SEU, pri katerih so se sporna vprašanja nanašala na akte Skupnosti, v katerih je bila Listina navedena v uvodnih izjavah. Nanjo se je v svoji praksi sklicevalo tudi Sodišče prve stopnje Evropskih skupnosti, ki je zdaj postalo Splošno sodišče Evropske unije.

Glede na prej navedene dejavnike ni pretirano ugotoviti, da v EU že desetletja obstaja sistem varstva temeljnih pravic. Mogoče bi bilo pritrčiti celo stališču, da je navedeni sistem kljub pomanjkljivostim deloval popolnoma zadovoljivo. Zato se zastavlja očitno vprašanje: če se je EKČP doslej izkazala za tako uspešno, če so nacionalna vrhovna sodišča resnični pionirji varstva človekovih pravic v domačih pravnih redih in če EU že zagotavlja te standarde varstva na področjih v svoji pristojnosti, zakaj Unija potrebuje pravno zavezujoč katalog pravic?

Predvsem je treba poudariti, da je na tako občutljivem področju, kot je varstvo temeljnih pravic, temeljnega pomena pravna varnost. Le pravno zavezujoč katalog pravic lahko učinkovito izpolni to zahtevo. Glede na to, da EU že dolgo ni več izključno mednarodni pravni red, preprosto ni bilo sprejemljivo še naprej uporabljati tako številnih pravnih virov na tem področju, zlasti ker velika večina teh virov v pravnem redu EU ni niti pravno zavezujoča (mednarodne pogodbe, sodna praksa ESČP itd.).

Poleg tega je nujnost sprejetja pravno zavezujočega kataloga pravic še očitnejša, če upoštevamo stalno širitev pristojnosti EU na občutljivih področjih, kot sta priseljenska in azilna politika.

Prav tako ne smemo prezreti dejstva, da bo pravno zavezujoča Listina najverjetneje povečala zanimanje za evropski ideal, vsekakor pa bo utrdila demokratično legitimnost EU v očeh njenih državljanov.

Nazadnje bo pravno zavezujoč katalog pravic EU z vidika legitimnosti olajšal vključevanje klavzul o človekovih pravicah v sporazume med EU in tretjimi državami, prav tako pa bo Uniji omogočil, da aktivno spodbuja k varstvu človekovih pravic v zunanjih odnosih, ne da bi ji bilo pri tem mogoče očitati odsotnost zavezujočega kataloga pravic znotraj Unije¹¹. Drugače rečeno, Listina bo notranje prakse EU uskladila z njenimi zunanjimi politikami.

III. Uvedba tretjega sistema varstva temeljnih pravic v EU: morebitne težave

Kljub očitnim navedenim prednostim ni mogoče prezreti dejstva, da bo pravno zavezujoča Listina morda tudi vir težav zaradi vzporedne uporabe treh različnih sistemov varstva temeljnih pravic v pravnem redu EU: Listine, EKČP in nacionalnih ustav. Najpomembnejše izmed teh težav je mogoče zlahka prepoznati in razdeliti v dve skupini: težave v zvezi s področjem uporabe Listine in obsegom zagotovljenih pravic ter težave v zvezi z možnostjo nasprotij v sodni praksi.

i. Težave v zvezi s področjem uporabe Listine in obsegom zagotovljenih pravic

Kot je izrecno navedeno v preambuli, Listina potrjuje pravice, ki izhajajo iz ustavnih tradicij držav članic EU. Vendar ni mogoče zanikati, da obstajajo razlike, ne le glede pravic, ki uživajo varstvo, temveč tudi glede obsega, v katerem uživajo to varstvo. Eden izmed primerov je lahko koncept "svobodnega razvoja posameznikove osebnosti", ki ga varuje prvi odstavek 2. člena nemške ustave in določa, da je lahko omejevanje posameznikove dejavnosti načeloma predmet sodnega preizkusa sorazmernosti. Ta pravica v Listini nima ustrezne vzporednice.

Če navedem še en primer; prvi odstavek 17. člena Listine določa, da ima "[v]sakdo [...] pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti." V pojasnilih predsedstva je pravica opisana kot "temeljna pravica, skupna vsem nacionalnim ustavam". Vendar ustava Kraljevine Nizozemske vsebuje le določbo o odškodnini v primeru uničenja lastnine, ki ga pristojni organ izvrši v javnem interesu.

Razlike v zvezi s pravicami, ki uživajo varstvo, in obsegom, v katerem uživajo varstvo, ne bi povzročale nobenih težav, če bi se Listina in nacionalne ustave uporabljale na ločenih področjih. Vendar prvi odstavek 51. člena Listine jasno navaja, da se določbe Listine ne uporabljajo le za institucije in organe EU, temveč tudi za države članice, ko izvajajo pravo Unije. Zato je prav mogoče, da je treba, če zatrjevane kršitve človekovih pravic izhajajo iz dejanj organov države članice, v okviru katerih ti izvajajo pravo Unije, uporabiti tako Listino kot tudi nacionalno ustavo.

Da bi lahko to težavo razumeli v njeni pravi razsežnosti, je treba poudariti pomembnost 53. člena Listine. Ta določa, da se "[n]obena določba [te] Listine [...] ne sme razlagati kot omejevanje ali zoževanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih, na njihovem področju uporabe, priznavajo pravo Unije, mednarodno pravo in mednarodni sporazumi, katerih pogodbenica je Unija ali vse države članice, predvsem [EKČP] ter ustave držav članic." Jasno je, da 53. člen Listine zagotavlja podobno raven varstva kot 53. člen EKČP, s čimer je zagotovljeno, da v primeru višje ravni varstva v nacionalni zakonodaji ali mednarodnih sporazumih ti prevladajo nad Listino.

Posledično lahko pride do težav, če ustava države članice zagotavlja nižjo raven varstva kot Listina. V zvezi s tem je treba podati nekaj pojasnil. Prvič, v državah članicah vlada dolga tradicija varstva temeljnih pravic, poleg tega pa so vse izmed njih pogodbenice EKČP, zato ni verjetno, da bi prišlo do večjih razlik v obsegu varstva. Poleg tega načelo primarnosti prava EU pomeni, da v takem primeru na področju uporabe prava Unije prevlada Listina. Res je sicer, da nacionalna vrhovna sodišča stežka odkrito sprejemajo prevlado prava EU nad svojimi ustavami. Vendar je mogoče vsako morebitno težavo zlahka rešiti s široko razlago, ki jo poda nacionalno sodišče, pri čemer se lahko, če je to potrebno, opre na SEU in postopek predhodnega odločanja.

Kar zadeva morebitna "trenja" med EKČP in Listino, je jasno, da Listina vsebuje nekaj pravic, ki so enake tistim, ki jih razglašča Svet Evrope, čeprav obstajajo nekatere razlike v besedilu, zlasti glede omejitev in obsega vsake pravice¹². Tretji odstavek 52. člena Listine določa, da "[k]olikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z [EKČP], sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije." Tretji odstavek 52. člena in 53. člen Listine skupaj s 53. členom EKČP več kot zadostujeta za rešitev vsake morebitne težave. V zvezi s tem lahko "Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah"¹³, ki so bila pripravljena na pobudo predsedstva, olajšajo prepoznavanje tistih pravic v Listini, ki so enake pravicam iz EKČP.

ii. Možnost nasprotij v sodni praksi

Vzporedna uporaba Listine in nacionalnih ustav ter EKČP bi lahko povečala nevarnost nasprotij med sodno prakso SEU na eni strani in ESČP ter nacionalnih vrhovnih sodišč na drugi. Možnosti nasprotij med sodno prakso SEU in sodno prakso nacionalnih vrhovnih sodišč vsekakor ni mogoče izključiti. Vendar ta možnost iz več razlogov ni prav verjetna. Prvič, taka nasprotja rešuje načelo primarnosti prava EU¹⁴. Načelo primarnosti lahko skupaj s postopkom predhodnega odločanja učinkovito preprečuje taka nasprotja, zlasti ob upoštevanju dejstva, da morajo nacionalna sodišča, zoper odločitve katerih po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, v skladu s tretjim odstavkom 234. člena Pogodbe ES zadevo predložiti SEU.

Nasprotno pa lahko morebitna nasprotja med sodno prakso SEU in ESČP povzročijo več težav, poleg tega pa jih je mnogo težje preprečiti. Vendar je treba poudariti, da je SEU doslej izkazovalo posebno spoštovanje sodne prakse ESČP. SEU meni, da ima sodna praksa ESČP "poseben pomen"¹⁵; tako Sodišče kot tudi Splošno sodišče se večkrat sklicujeta na sodbe strasbourškega sodišča. SEU in ESČP dejansko že več desetletij delujeta v sožitju in le kratek pogled na njuno bogato sodno prakso zadošča za ugotovitev, da se skrbno izogibata odločitvam, ki bi lahko privedle do bistveno različnih razlag.

Kljub temu več komentatorjev ugotavlja, da je v nekaterih primerih že prišlo do nasprotij med sodnima praksama.¹⁶ Če naštejemo nekaj primerov, obstajajo mnenja, da sta sodišči različno rešili vprašanje, ali se varstvo, ki ga zagotavlja 8. člen EKČP (zasebno in družinsko življenje), nanaša tudi na poklicne dejavnosti in poslovne prostore.¹⁷ Nekateri avtorji prepoznavajo nasprotja tudi v zvezi z obsegom posameznikove pravice, da ne izpove zoper sebe.¹⁸ Vendar se sodba *Funke* ESČP nanaša na kazenski postopek, medtem ko se je sodba *Orkem* SEU nanašala na upravni postopek.

V drugem primeru je ESČP razsodilo, da prepoved objave informacij o klinikah, v katerih se izvajajo prekinitve nosečnosti, ki je veljala na Irskem, ni v skladu s pravico prejemati in sporočati obvestila in ideje brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje (10. člen EKČP).¹⁹ SEU je leto dni pred tem razsodilo, da ni bila kršena pravica do nemotenega razširjanja informacij o teh storitvah, čeprav se prekinitve nosečnosti, ki jih izvajajo zdravniki, štejejo za storitve.²⁰

Poseben pomen ima tudi zadeva *Emesa Sugar*.²¹ V tej zadevi se je spor osredotočil na pravno vprašanje, ali naj se strankam v postopku pred SEU dovoli predložitev pisnih stališč o sklepnih predlogih generalnih pravobranilcev. V skladu z ustaljeno prakso ESČP je pravica do kontradiktornega postopka kršena, če stranke nimajo možnosti odgovoriti na navedbe pravnih zastopnikov javnih organov.²² SEU je razsodilo, da "navedene prakse [ESČP] ni mogoče uporabiti za primer sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Sodišča."

Sporno je, ali so navedeni primeri dejansko dokaz vsebinskih nasprotij v sodni praksi SEU in ESČP. Vsekakor pa je mogoče reči, da so taki primeri precej obrobni in osamljeni v primerjavi s številom zadev, v katerih je luxembourško sodišče uspešno vključilo standarde ESČP v svojo sodno prakso.²³ Na drugi strani tovrstne manjše razlike med sodiščema, ki delujeta v okviru zelo različnih organizacij in odločata o zadevah, ki se nanašajo na žive in stalno razvijajoče se človekove pravice, sploh niso presenetljive. Najpomembneje je, da je SEU izkazalo tudi pripravljenost spremeniti svojo prakso, da bi jo uskladilo s prakso ESČP; eden od novejših primerov te prakse je sodba v zadevi *Roquette Frères proti Komisiji*²⁴.

Nazadnje želim posebej omeniti precej slavno zadevo *Bosphorus*²⁵. V tej zadevi je družba Bosphorus, turški čarterski letalski prevoznik, najela in registrirala dve letali, katerih lastnica je bila družba s sedežem v nekdanji Zvezni republiki Jugoslaviji, in enega od njiju pripeljala v Dublin na Irskem zaradi vzdrževalnih del, ki jih je opravilo irsko podjetje. Irski organi so z dovoljenjem irskega ministra za promet zasegli letalo na podlagi Uredbe ES št. 990/93/ES²⁶, ki je bila sprejeta v okviru režima sankcij ZN proti ZRJ²⁷. Družba Bosphorus se je pritožila pri irskem High Court z utemeljitvijo, da ministrov sklep krši njeno pravico do spoštovanja lastnine. High Court je razsodilo, da se Uredba niti ne nanaša na zadevo, saj pritožnikova turška družba ni v lasti osebe ali družbe iz ZRJ ali pod njenim nadzorom. Na podlagi pritožbe irskega ministra za promet je irsko vrhovno sodišče nato SEU postavilo vprašanje za predhodno odločanje.

SEU je v sodbi z dne 30. julija 1996 razsodilo: "[z]asega zadevnega letala, ki je v lasti podjetja, ki je bilo ustanovljeno oziroma deluje v Zvezni republiki Jugoslaviji, ni mogoče označiti za neprimeren ali nesorazmeren ukrep, če ga primerjamo s ciljem v splošnem interesu, ki je temeljnega pomena za mednarodno skupnost, in sicer s končanjem vojne v tej regiji in prenehanjem množičnih kršitev človekovih pravic ter humanitarnega mednarodnega prava v Republiki Bosni in Hercegovini." Sodišče je torej ugotovilo, da pritožnikovo letalo ustreza pogojem, ki morajo biti izpolnjeni za to, da se zanj uporabi Uredba ES. Pri tem z uporabo Uredbe ES ni bila kršena njegova pravica do spoštovanja lastnine, saj je bil zaseg utemeljen "zaradi pomembnosti ciljev, za dosego katerih je bil izvršen".

Irsko vrhovno sodišče je sledilo sodbi SEU, nazadnje pa je družba Bosphorus zadevo predložila ESČP, ki je odločitev irskega ministra preizkusilo z vidika 1. člena Protokola št. 1 k EKČP (pravica do spoštovanja lastnine). ESČP je v skrbno sestavljeni sodbi potrdilo svojo pristojnost za preizkus in presojo zakonodajnih ter upravnih ukrepov, ki jih nacionalni organi sprejemajo za izvajanje prava EU, vendar je poudarilo, da je varstvo temeljnih pravic v pravnem redu EU primerljivo s tistim, ki ga zagotavlja EKČP, in sklenilo, da ni znakov, da bi bilo varstvo pritožnikovih pravic, ki mu jih zagotavlja Konvencija, očitno nezadostno.

Ne glede na doktrino *Bosphorus* pa je vendarle mogoče, da bo status Listine kot pravno zavezujočega akta v povezavi z nadaljnjo širitvijo jurisdikcije in pristojnosti EU na številna področja, ki so za človekove pravice posebej pomembna (npr. azil, priseljenska politika, policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah), privedel do pogostejših nasprotij med sodnima praksama. Poleg tega je mogoče trditi, da se lahko ta nevarnost še poveča, saj SEU ne bo več neposredno razlagalo EKČP, temveč Listino.

Vendar se na drugi strani zdi, da je z izrecno določbo v Lizbonski pogodbi pristop Unije k EKČP le še vprašanje časa. Jasno je, da bodo morebitne težave, ki izhajajo iz vzporedne uporabe EKČP in Listine, s pristopom EU k EKČP večinoma odpravljene. Vendar se nam ne glede na ta pristop ni treba bati dveh bistveno različnih standardov varstva človekovih pravic v Evropi, če bosta strasbourško in luxembourško sodišče še naprej sodelovali in si izkazovali vzajemno spoštovanje.

IV. Sklepna misel

Sprejetje pravno zavezujočega kataloga pravic za EU je vsekakor zelo pomemben korak k povečanju demokratične legitimnosti EU in napredovanju evropske integracije. Vendar preoblikovanje Listine v pravno zavezujoče besedilo ni dobesedno *uvedlo* tretjega sistema varstva temeljnih pravic v Evropi. Kot sem že omenil, varstvo temeljnih pravic Uniji ni tuje, zato ni pretirano reči, da je tretji sistem varstva obstajal že desetletja pred 1. decembrom 2009.

Vendar to ne pomeni, da bo dodana vrednost Listine kot pravno zavezujočega akta omejena. Nasprotno, kot sem že navedel, so preglednost, kodifikacija in pravna varnost bistvenega pomena za varstvo temeljnih pravic, pri tem pa jih ni mogoče učinkovito zagotoviti brez pravno zavezujočega kataloga pravic.

Te prednosti odtehtajo vse morebitne težave. Res je, da številnost pravnih virov z včasih prekrivajočimi se področji uporabe ni najbolj učinkovita in lahko povzroča zmedo za posameznike, pravnike in sodnike. Obseg varovanih pravic in raven varstva se lahko razlikujeta od besedila do besedila. Nevarnost nasprotij med prakso SEU na eni strani in prakso nacionalnih vrhovnih sodišč ter ESČP na drugi je vedno prisotna. Vendar te težave nikakor niso nove in zagotovo ne bodo posledica preoblikovanja Listine v pravno zavezujoče besedilo.

Poleg tega razvoj varstva temeljnih pravic v EU jasno kaže, da take težave niso nepremagljive in se lahko rešujejo na več načinov. Razlike v področju uporabe Listine, EKČP in nacionalnih ustav, kar zadeva njihovo veljavnost *ratione materiae*, so zaradi dolge tradicije varstva človekovih pravic v Evropi in splošnega usklajevalnega učinka EKČP skorajda zanemarljive. Nasprotja v sodni praksi, zlasti praksi SEU in ESČP, so bila doslej redka in obrobna, pri čemer je mogoče to nevarnost še dodatno zmanjšati s tesnim sodelovanjem med sodiščema.

Nazadnje, pomanjkanje učinkovitosti in skladnosti, ki je posledica vzporedne uporabe treh sistemov varstva temeljnih pravic, je najverjetneje mogoče omejiti s pristopom EU k EKČP.

Lepo se vam zahvaljujem za vašo pozornost.

-
- ¹ Glej Wojciech Sadurski, Charter and Enlargement, *European Law Journal*, št. 3 (2002).
- ² Podpisana v Rimu 4. novembra 1950.
- ³ Glej sodbo Sodišča z dne 12. novembra 1969 v zadevi *Stauder proti mestu Ulm*, 29/69, Recueil 1969, str. 419.
- ⁴ Glej sodbo Sodišča z dne 17. decembra 1970 v zadevi *Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, Recueil 1970, str. 1125.
- ⁵ Glej sodbo Sodišča z dne 14. maja 1974 v zadevi *Nold KG proti Komisiji*, 4/73, Recueil 1974, str. 491.
- ⁶ Glej sodbo Sodišča z dne 13. julija 1989 v zadevi *Wachauf proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 5/88, Recueil 1989, str. 2609.
- ⁷ Glej na primer sodbo Sodišča z dne 18. junija 1991 v zadevi *ERT proti DEP*, C-260/89, Recueil 1991, str. I-2925.
- ⁸ Glej sodbi Sodišča z dne 17. decembra 1998 v zadevi *Baustahlgewebe GmbH proti Komisiji*, C-185/95, Recueil 1998, str. I-8417, in z dne 18. oktobra 1989 v zadevi *Orkem proti Komisiji*, C-374/87, Recueil 1989, str. 3283.
- ⁹ Interno sporočilo je bilo poslano 13. marca 2001: službe Komisije morajo zagotoviti skladnost zakonodaje in upravnih aktov z določbami Listine. Glej dokument SEC(2000) 380/3.
- ¹⁰ Predsednik Evropskega parlamenta je med slovesnostjo ob podpisu Listine izjavil, da " ... *dés à présent, même si ce devait être par anticipation sur sa pleine transcription juridique dans le traité, la Charte sera la loi de l'Assemblée (...) élue au suffrage universel. Elle sera dorénavant notre référence pour tous les actes du Parlement européen qui auront un lien direct ou indirect avec les citoyens de toute l'Union; elle nous engage*" ("bo Listina odslej, čeprav pred svojo polno pravno uveljavitvijo v pogodbi, zakon Skupščine [...], izvoljene na splošnih volitvah. V bodoče bo naša referenca za vse akte Parlamenta, ki bodo neposredno ali posredno povezani z državljani celotne Unije; Listina nas zavezuje").
- ¹¹ Glej Agustin José Menéndez, Chartering Europe: Legal Status and Policy Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Journal of Common Market Studies*, št. 3 (2002), str. 485.
- ¹² Glej Koen Lenaerts in Eddy de Smijter, The Charter and the Role of the European Courts, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, let. 8 (2001), str. 97.
- ¹³ Glej <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=en>.
- ¹⁴ Glej Jacqueline Dutheil de la Rochère, Droits de l'homme: La Charte des Droits Fondamentaux et au delà, *Jean Monnet Working Paper* 10/2001, str. 16.
- ¹⁵ Glej sodbo Sodišča z dne 22. oktobra 2002 v zadevi *Roquette Frères SA proti Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes in Komisiji*, C-94/00, Recueil 2002, str. II-9011, tč. 23.
- ¹⁶ Glej Hans Christian Krüger in Jörg Polakiewicz, Proposals for a Coherent Human Rights Protection System in Europe/The European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights," *Human Rights Law Journal*, 22 (2001) 1–4, str. 6., ter Philippe Leger.
- ¹⁷ Glej sodbo Sodišča z dne 21. septembra 1989 v zadevi *Hoechst AG proti Komisiji*, združeni zadevi 46/87 in 227/88, Recueil 1989, str. 2859, ter sodbi ESČP z dne 16. decembra 1992 v zadevi *Niemietz*, series A, št. 251-B, in z dne 30. marca 1989 v zadevi *Chappel*, Series A, št. 152-A.
- ¹⁸ Glej zgoraj navedeno sodbo *Orkem proti Komisiji* in sodbo ESČP z dne 25. februarja 1993 v zadevi *Funke*, Series A, št. 256-A.
- ¹⁹ Glej sodbo ESČP z dne 29. oktobra 1992 v zadevi *Open Door in Dublin Well Woman proti Irski*, Series A, št. 246-A.
- ²⁰ Glej sodbo Sodišča z dne 4. oktobra 1991 v zadevi *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland proti Groganu*, C-159/90, Recueil 1991, str. I-4685.
- ²¹ Glej sklep Sodišča z dne 8. februarja 2000 v zadevi *Emesa Sugar (Free Zone) NV proti Arubi*, C-17/98, Recueil 2000, str. I-675.
- ²² Glej opombo 16, Hans Christian Krüger in Jörg Polakiewicz, str. 6.
- ²³ Glej Pierre Drzemczewski, The Council of Europe's Position with Respect to the EU Charter of Fundamental Rights, *Human Rights Law Journal*, let. 22, št. 1–4, str. 28.
- ²⁴ Glej zadevo *Roquette Frères proti Komisiji*, v kateri je SEU spremenilo sodno prakso, ki jo je razvilo v zadevi *Hoechst* (sodba z dne 21. septembra 1989, Recueil 1989, str. 2859), da se je uskladilo s sodno prakso ESČP v zvezi s pravico do zasebnega in družinskega življenja in vprašanjem, ali je treba njen obseg razširiti tudi na poklicne dejavnosti in poslovne prostore (ESČP, sodba z dne 16. decembra 1992 v zadevi *Niemietz*, series A št. 251).
- ²⁵ Sodba Sodišča z dne 30. julija 1996, v zadevi *Bosphorus*, C-84/95 Recueil 1996, str. I-3953.
- ²⁶ Uredba (ES) št. 990/93 o trgovini med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Zvezno republiko Jugoslavijo (Srbija in Črna gora), UL L 102, str. 14.
- ²⁷ UN Doc. S/RES/820, tč. 24.