



## VARSTVO TEMELJNIH PRAVIC V EU

Evropska unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin, kot je določeno v členu 2 PEU. Za zagotovitev spoštovanja teh vrednot obstaja mehanizem EU za ugotavljanje, ali je podana resna kršitev države članice ali očitna nevarnost te resne kršitve, ki je bil nedavno prvič uporabljen. EU zavezuje tudi Listina o temeljnih pravicah, ki določa pravice, ki jih morajo pri izvajanju zakonodaje EU spoštovati tako Evropska unija kot države članice. EU mora tudi pristopiti k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

### OD SODNEGA VARSTVA TEMELJNIH PRAVIC DO KODIFIKACIJE V POGODBAH

Evropske skupnosti (zdaj Evropska unija) so bile prvotno ustanovljene kot mednarodna organizacija, dejavna predvsem na področju gospodarstva. Zato se ni zaznala potreba po izrecnih pravilih v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic, ki v Pogodbah dolgo niso bile omenjene, prav tako pa so se štete za zagotovljene z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz leta 1950 (EKČP), ki so jo podpisale države članice.

Ko pa je Sodišče Evropske unije potrdilo načeli neposrednega učinka ([1.2.1](#)) in primarnosti evropskega prava, so nekatera nacionalna sodišča izrazila pomisleke v zvezi z morebitnimi učinki te sodne prakse na zaščito ustavnih vrednot, kakršne so temeljne pravice. Če bi evropsko pravo prevladalo celo nad nacionalnim ustavnim pravom, bi lahko prišlo do kršitev temeljnih pravic. Za odpravo tega teoretičnega tveganja sta nemško in italijansko ustavno sodišče leta 1974 sprejeli sodbi, s katerima sta uveljavili svojo pristojnost za presojo evropske zakonodaje, da bi se zagotovila njena skladnost z ustavnimi pravicami (Solange I; Frontini). Sodišče Evropske unije je zato s svojo sodno prakso potrdilo načelo spoštovanja temeljnih pravic, ko je odločilo, da tudi Pogodbe varujejo temeljne pravice, kakršne izhajajo iz ustavnih tradicij, skupnih državam članicam, kot splošnih načel prava Skupnosti (Stauder proti mestu Ulm, C-11/70).

S postopnim širjenjem pristojnosti EU na politike, ki neposredno vplivajo na temeljne pravice, kot sta pravosodje in notranje zadeve, ki so se nato preoblikovale v celovito območje svobode, varnosti in pravice, so se Pogodbe spremenile, da bi se EU trdno zavezala varstvu temeljnih pravic. Maastrichtska pogodba je vsebovala sklicevanje na EKČP in skupne ustavne tradicije držav članic kot splošna načela prava EU,



Amsterdamska pogodba pa je potrdila evropska „načela“, na katerih temelji EU (v Lizbonski pogodbi „vrednote“, navedene v členu 2 PEU), in vzpostavila postopek za mirovanje pravic iz Pogodb, če država članica hudo in vztrajno krši temeljne pravice. Priprava Listine o temeljnih pravicah, ki je začela veljati skupaj z Lizbonsko pogodbo, je najnovejša sprememba v tem procesu kodifikacije, ki naj bi zagotovil varstvo temeljnih pravic v EU.

## **PRISTOP EU K EVROPSKI KONVENCIJI O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN (EKČP)**

Ker je EKČP glavni instrument za varstvo temeljnih pravic v Evropi, h kateremu so pristopile vse države članice, se je pristop ES k EKČP zdel logična rešitev, ker je bilo treba ES povezati z obveznostmi, ki izhajajo iz temeljnih pravic. Evropska komisija je večkrat (v letih 1979, 1990 in 1993) predlagala pristop ES k EKČP. Ko je bilo Sodišče zaproseno za mnenje o tem, je leta 1996 v mnenju 2/94 ugotovilo, da Pogodba ne določa pristojnosti ES za določanje pravil o človekovih pravicah ali sklepanje mednarodnih konvencij na tem področju, zaradi česar pristop pravno ni bil več mogoč. Lizbonska pogodba je ta položaj odpravila z uvedbo člena 6(2), ki določa, da EU pristopi k EKČP. To pomeni, da bo morala EU, kot že velja za njene države članice, na področju spoštovanja temeljnih pravic spoštovati odločitve zunanjega sodnega, in sicer Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). Ta pristop bo omogočil državljanom EU in državljanom tretjih držav na ozemlju EU, da na podlagi določb EKČP neposredno pred ESČP izpodbijajo pravne akte, ki jih sprejme EU, pod istimi pogoji kot pravne akte držav članic EU.

EU je leta 2010, po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, začela pogajanja s Svetom Evrope o osnutku sporazuma o pristopu, ki je bil dokončan aprila 2013. Komisija je julija 2013 Sodišče EU zaprosila, naj se izreče o skladnosti tega sporazuma s Pogodbami. Sodišče Evropske unije je 18. decembra 2014 izdalo negativno mnenje, v katerem je navedlo, da bi lahko osnutek sporazuma negativno vplival na posebnosti in avtonomijo prava EU (mnenje 2/13). Razprave o tem, kako premagati težave, na katere je opozorilo Sodišče Evropske unije, in nadaljevati pogajanja, trenutno potekajo.

## **LISTINA EU O TEMELJNIH PRAVICAH**

Vzporedno z mehanizmom „zunanjega“ nadzora, ki je določen s pristopom ES k EKČP, da bi se zagotovila skladnost zakonodaje in politik s temeljnimi pravicami, je bil potreben „notranji“ mehanizem nadzora na ravni ES, da bi se omogočil predhodni in avtonomni sodni nadzor Sodišča. Za ta nadzor je bila potrebna listina EU o pravicah in na Evropskem svetu v Kölnu leta 1999 je bila sprejeta odločitev, da se sklene konvencija o pripravi Listine o temeljnih pravicah.

Parlament, Svet in Komisija so Listino slovesno razglasili leta 2000 v Nici. Po spremembah je bila ponovno razglašena leta 2007. Vendar je šele s sprejetjem Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 Listina pridobila neposredni učinek iz člena 6(1) PEU in tako postala zavezujoč vir primarne zakonodaje.

Listina, ki sicer temelji na EKČP ter drugih evropskih in mednarodnih instrumentih, je bila z različnih vidikov inovativna, saj med drugim vključuje invalidnost, starost in spolno



usmerjenost kot prepovedane podlage za diskriminacijo, poleg tega pa med temeljnimi pravicami, ki jih določa, vključuje dostop do dokumentov, varstvo podatkov in dobro upravljanje.

Področje uporabe Listine je po eni strani potencialno zelo široko, saj se večina pravic, ki jih priznava, priznava vsem, ne glede na narodnost ali status, na drugi strani pa člen 51 omejuje njeno uporabo na institucije in organe EU ter na države članice, kadar izvajajo zakonodajo EU. Namen te določbe je razmejiti področje uporabe listine ter nacionalnih ustav in EKČP.

## MEHANIZEM IZ ČLENA 7 PEU

Z Amsterdamsko pogodbo je bil vzpostavljen nov mehanizem sankcij, da bi se zagotovilo, da države članice EU spoštujejo temeljne pravice ter druga evropska načela in vrednote, kot sta demokracija in pravna država, tudi zunaj pravnih omejitev, ki jih določajo pristojnosti EU. To pomeni, da lahko EU posreduje na območjih, ki so sicer v pristojnosti držav članic, če se te vrednote hudo in vztrajno kršijo. Podoben mehanizem je Evropski parlament prvič predlagal v svojem osnutku besedila pogodbe EU iz leta 1984. S pogodbo iz Nice je bila dodana preventivna faza v primerih „očitnega tveganja hujše kršitve“ vrednot EU v državi članici. Namen tega postopka je bil zagotoviti, da varstvo temeljnih pravic, pa tudi demokracije, pravne države in pravic manjšin, ki so vključene med kopenhavnska merila za pristop novih držav članic, ostane veljavno tudi po pristopu in za vse države članice v enaki obliki.

Člen 7 PEU v odstavku 1 določa „preventivno fazo“ in eno tretjino držav članic, Evropski parlament in Komisijo pooblašča za začetek postopka, s katerim lahko Svet z večino štirih petin svojih članov ugotovi obstoj „očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila“ vrednote EU iz člena 2 PEU, ki vključujejo spoštovanje človekovih pravic, človekovega dostojanstva, svobode in enakosti ter pravic pripadnikov manjšin. Pred to ugotovitvijo se opravi zaslišanje zadevne države članice, Evropski parlament pa mora podati svojo privolitev z dvotretjinsko večino oddanih glasov, ki predstavljajo večino njegovih članov (člen 354, četrti odstavek, PDEU). Svet lahko na zadevno državo članico naslovi tudi priporočila. Ta preventivni postopek je Komisija nedavno sprožila v zvezi s Poljsko, Evropski parlament pa v zvezi z Madžarsko.

Člen 7(2) in (3) PEU v primeru „obstoja hude in vztrajne kršitve“ vrednot EU določa „mehanizem sankcioniranja“, ki ga lahko sproži Komisija ali tretjina držav članic (in ne Evropski parlament) po tem, ko je bila zadevna država članica pozvana, naj predloži svoje pripombe. Evropski svet obstoj kršitve ugotovi s soglasjem, potem ko Parlament to odobri z večino, potrebno tudi za preventivni mehanizem. Evropski svet lahko s kvalificirano večino sklene, da se zadevni državi članici začasno odvzamejo nekatere članske pravice, vključno z glasovalnimi pravicami v Svetu. Prav tako lahko s kvalificirano večino sklene, da se te sankcije spremenijo ali prekličijo. Zadevna država članica ne sodeluje pri glasovanju v Svetu ali Evropskem svetu.

Da bi se zapolnila vrzel med politično težavnim sproženjem postopkov iz člena 7 PEU (ki se uporablja za obravnavanje primerov zunaj področja uporabe prava EU) in postopki za ugotavljanje kršitev z omejenim učinkom (ki se uporabljajo v posebnih primerih, ki spadajo na področje uporabe prava EU), je Komisija leta 2014 začela



izvajati „okvir EU za krepitev načela pravne države“. Ta okvir je namenjen zagotavljanju učinkovitega in skladnega varstva pravne države, kar je predpogoj za zagotavljanje spoštovanja temeljnih pravic v primerih sistemske nevarnosti za te pravice. Uporabi se pred členom 7 PEU in ga dopolnjuje, v njem pa so določene tri faze: ocena Komisije, kar pomeni strukturirani dialog med Komisijo in državo članico, ki mu po potrebi sledi mnenje v zvezi z načelom pravne države; priporočilo Komisije v zvezi z načelom pravne države; in ukrepanje države članice na podlagi priporočila. Ta okvir je bil nedavno prvič uporabljen za Poljsko.

## **DRUGI INSTRUMENTI EU ZA VARSTVO TEMELJNIH PRAVIC**

EU ima na voljo tudi druge instrumente za varstvo temeljnih pravic.

Komisija pri predložitvi nove zakonodajne pobude njeno skladnost s temeljnimi pravicami obravnava z oceno učinka, ta vidik pa nato preučita tudi Svet in Parlament. Komisija objavi tudi letno poročilo o izvajanju Listine temeljnih pravic, ki se preuči in je predmet razprave v Svetu, ki glede tega sprejme sklepe, in v Parlamentu v okviru njegovega letnega poročila o razmerah na področju temeljnih pravic v EU.

V okviru evropskega semestra se spremljajo vprašanja v zvezi s temeljnimi pravicami, ki so lahko predmet priporočil za posamezno državo. Področja, na katera se to nanaša, vključujejo pravosodne sisteme (na podlagi pregleda stanja na področju pravosodja), pravice invalidov ter socialne in državljske pravice (v zvezi z zaščito pred organiziranim kriminalom in korupcijo). Za Bolgarijo in Romunijo se prav tako uporablja mehanizem za sodelovanje in preverjanje, ki vsebuje elemente, povezane s temeljnimi pravicami.

Komisija je poleg tega nedavno predlagala uredbo o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah, ki sredstva EU povezuje s spoštovanjem načela pravne države. Če bo ta instrument sprejet, bo omogočal pritisk na države članice, ki kršijo temeljne pravice.

Postopki za ugotavljanje kršitev so pomemben instrument za kaznovanje kršitev temeljnih pravic v EU. Lahko se začnejo v primerih v posameznih in posebnih primerih neskladnosti nacionalnega prava s pravom EU in temeljnimi pravicami, ki jih to pravo varuje (člen 7 pa se uporablja za primere, ki ne spadajo na področje uporabe prava EU in v katerih so kršitve temeljnih pravic sistematične in vztrajne).

Agencija EU za temeljne pravice (FRA), ustanovljena leta 2007 na Dunaju, ima pomembno vlogo pri spremljanju stanja na področju temeljnih pravic v EU. Naloga Agencije EU za temeljne pravice je zbiranje, analiziranje, razširjanje in vrednotenje informacij in podatkov v zvezi s temeljnimi pravicami. Izvaja tudi raziskave in znanstvene študije ter objavlja letna in tematska poročila o temeljnih pravicah.

## **VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA**

Parlament je vedno podpiral krepitev spoštovanja in varstvo temeljnih pravic v EU. S Svetom in Komisijo je že leta 1977 sprejel skupno izjavo o temeljnih pravicah, s katero se te tri institucije zavezale, da bodo pri izvajanju pristojnosti zagotavljale spoštovanje



temeljnih pravic. Parlament je leta 1979 sprejel resolucijo, v kateri se je zavzel, da bi Evropska skupnost pristopila k EKČP.

V osnutku pogodbe o ustanovitvi Evropske unije iz leta 1984 ([1.1.2](#)) je določeno, da mora Unija ščititi dostojanstvo posameznika in da mora vsakomur v njeni jurisdikciji priznati temeljne pravice in svoboščine, ki izhajajo iz skupnih načel nacionalnih ustav in EKČP. Osnutek je predvidel tudi pristop Unije k EKČP. Parlament je z resolucijo z dne 12. aprila 1989 razglasil sprejetje Deklaracije o temeljnih pravicah in svoboščinah<sup>[1]</sup>.

Parlament od leta 1993 vsako leto na podlagi poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve organizira razpravo o stanju na področju temeljnih pravic v EU in sprejme resolucijo o tem vprašanju. Poleg tega je sprejel več resolucij o posebnih vprašanjih glede varstva temeljnih pravic v državah članicah.

Parlament je vedno podpiral EU pri sprejetju lastne listine o pravicah in je zahteval, naj bo Listina o temeljnih pravicah zavezujoča.

Pred kratkim je Parlament podal več predlogov za okrepitev varstva temeljnih pravic v EU, ki se nanašajo na nove mehanizme in postopke za zapolnitev obstoječih vrzeli. Parlament je v različnih resolucijah po letu 2012 pozval k ustanovitvi kopenhavske komisije in vzpostavitvi evropskega političnega cikla na področju temeljnih pravic, mehanizma zgodnjega opozarjanja in postopka zamrznitve ter h krepitvi Agencije za temeljne pravice. Parlament je v zadnjem besedilu, ki ga je sprejel v zvezi s tem, povzel svoje prejšnje predloge in pozval k vzpostavitvi mehanizma EU za demokracijo, pravno državo in temeljne pravice, ki bi temeljil na paktu Unije v obliki medinstitucionalnega sporazuma s Komisijo in Svetom. To bi vključevalo letni politični cikel, ki bi temeljil na poročilu Komisije in skupine strokovnjakov, ki bi mu sledila parlamentarna razprava in bi ga spremljali dogovori za obravnavo tveganj ali kršitev. Parlament je pozval tudi k novemu osnutku sporazuma za pristop EU k EKČP ter k spremembam Pogodbe, kot so črtanje člena 51 Listine o temeljnih pravicah, njeno preoblikovanje v listino pravic Unije in odprava zahteve po soglasju za enakost in prepoved diskriminacije<sup>[2]</sup>.

Parlament je leta 2018 sprejel resolucijo, v kateri je pozdravil sklep Komisije o uporabi člena 7(1) PEU v zvezi s Poljsko<sup>[3]</sup>, in resolucijo o začetku postopka iz člena 7(1) PEU v zvezi z Madžarsko s predložitvijo utemeljenega predloga Svetu, s katerim je ta pozvan, naj ugotovi, ali obstaja očitno tveganje za hudo kršitev vrednot iz člena 2 PEU, in naj v zvezi s tem na Madžarsko naslovi ustrezna priporočila<sup>[4]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
10/2018

---

[1]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. aprila 1989 o sprejetju Deklaracije o temeljnih pravicah in svoboščinah, UL C 120, 16.05.1989, str. 51.

[2]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2018 s priporočili Komisiji o uvedbi mehanizma EU za demokracijo, pravno državo in temeljne pravice (UL C 215, 19.6.2018, str. 162).

[3]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 1. marca 2018 o sklepu Komisije o uporabi člena 7(1) PEU glede razmer na Poljskem (Sprejeta besedila, [P8\\_TA\(2018\)0055](#)).

[4]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. septembra 2018 o predlogu, s katerim se Svet poziva, naj v skladu s členom 7(1) Pogodbe o Evropski uniji ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi Madžarska lahko huje kršila temeljne vrednote Unije (Sprejeta besedila, [P8\\_TA\(2018\)0340](#)).

