



## 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 Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Za zagotovitev spoštovanja teh vrednot je v členu 7 PEU določen mehanizem EU za ugotavljanje, ali katera od držav članic huje in vztrajno krši vrednote EU, in za določitev morebitne sankcije, ki je bil pred nedavnim 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 (ES, zdaj Evropska unija) so bile prvotno ustanovljene kot mednarodna organizacija, dejavna predvsem na področju gospodarstva. Zato se ni bilo potrebe 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 je Sodišče Evropske unije potrdilo načeli neposrednega učinka in primarnosti evropskega prava, ni pa hotelo preučiti združljivosti sklepov z nacionalnim in ustavnim pravom držav članic ([Stork, zadeva 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, združene zadeve 36, 37, 38–59 in 40–59](#)) so nekatera nacionalna sodišča začela izražati 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). Zaradi tega je Sodišče Evropske unije prek sodne prakse potrdilo načelo spoštovanja temeljnih pravic in izjavilo, da so temeljne pravice zagotovljene v splošnih načelih zakonodaje Skupnosti, ki jo varuje Sodišče ([Stauder, zadeva 29–69](#)). Navdih zanje prihaja iz ustavnih tradicij, ki si jih države članice delijo ([Internationale Handelsgesellschaft, zadeva 11–70](#)), in iz mednarodnih pogodb za zaščito človekovih pravic, katerih



pogodbenice so države članice EU ([Nold, zadeva 4–73](#)); ena od njih je tudi EČKP ([Rutili, zadeva 36–75](#)).

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 odločno 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 opredeljuje pristojnosti ES za določanje pravil o človekovih pravicah ali sklepanje mednarodnih konvencij na tem področju, zaradi česar pristop pravno ni bil mogoč. Lizbonska pogodba je ta položaj odpravila z uvedbo člena 6(2), s katerim je pristop EU k EKČP postal obvezen. To je pomenilo, da mora EU, kot že velja za njene države članice, na področju spoštovanja temeljnih pravic spoštovati odločitve zunanjega sodnega organa, in sicer Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). Ta pristop je 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. V ta namen je bilo treba sprejeti listino EU o pravicah



in na Evropskem svetu v Kölnu je bila leta 1999 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 [Listina](#) šele s sprejetjem Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 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.

## **ČLEN 7 PEU, OKVIR ZA KREPITEV NAČELA PRAVNE DRŽAVE IN CIKEL PREGLEDA**

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 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 kopenhavska 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 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, Svet lahko na zadevno državo članico naslovi tudi priporočila, Parlament pa mora podati svojo privolitev z dvotretjinsko večino oddanih glasov, ki predstavljajo večino njegovih poslancev (člen 354(4) PDEU). Ta preventivni postopek je Komisija nedavno sprožila v zvezi s Poljsko, 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 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 prekličejo. 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.

Komisija je julija 2019 naredila korak naprej v sporočilu z naslovom [Krepitev pravne države v Uniji. Načrt za ukrepanje](#) (COM(2019)0343) in vzpostavila cikel pregleda pravne države. V okviru omenjenega cikla se pripravi letno poročilo o stanju pravne države v državah članicah, ki je nato izhodišče za medinstitucionalni dialog. Poročilo zajema sodno varstvo pri neodvisnih sodiščih, delitev oblasti in izvrševanje zakonodaje EU, pa tudi korupcijo, pluralnost medijev in volitve. Obravnava tudi nadaljnji razvoj pregleda stanja na področju pravosodja v EU, da bo poleg kazenskega vključeval tudi upravno pravosodje, vzpostavitev mreže nacionalnih kontaktnih točk za zbiranje informacij ter dialog z državami članicami in deležniki, kot so organi Sveta Evrope, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), pravosodne mreže in nevladne organizacije.

## **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. Od leta 2014 naprej Svet vsako leto opravi dialog z vsemi državami članicami v Svetu, s katerim želi spodbuditi in varovati načelo pravne države, vsako leto pa je v ospredju druga tema. 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](#) 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. V osnutku je bil predviden tudi pristop Unije k EKČP. Parlament je z [resolucijo z dne 12. aprila 1989](#) razglasil sprejetje Deklaracije o temeljnih pravicah in svoboščinah.

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. To se je končno uresničilo leta 2009 z Lizbonsko pogodbo.

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. Sledila bi mu parlamentarna razprava, spremljali pa bi ga dogovori za obravnavo tveganj ali kršitev<sup>[1]</sup>. 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.

Parlament je leta 2018 sprejel resolucijo, v kateri je pozdravil sklep Komisije o uporabi člena 7(1) PEU v zvezi s [Poljsko](#), 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>[2]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
12/2019

---

[1]Komisija je prevzela več predlogov Parlamenta (vzpostavitev medinstitucionalnega cikla z letnim poročilom in spremljanjem držav članic v zvezi s stanjem pravne države in z njo povezanimi vprašanji), vendar ne tistih, ki zadevajo vključitev celotnega člena 2 PEU (poleg pravne države še demokracija, temeljne pravice in manjšine), ustanovitev odbora neodvisnih strokovnjakov, vzpostavitev medinstitucionalnega sporazuma o ciklu, izdajanje priporočil za posamezne države članice in ponovni začetek objavljanja poročil o boju proti korupciji.

[2]Za več informacij o zadnjih dejavnostih Parlamenta na področju temeljnih pravic kliknite na naslednjo povezavo: „[Zaščita temeljnih pravic v EU:dosežki Evropskega parlamenta v parlamentarnem obdobju 2014–2019 in izzivi za prihodnost](#)“.

