



Razmišljanja Sodišča Evropske unije o nekaterih vidikih pristopa Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

1 V Stockholmskem programu, ki ga je Evropski svet sprejel 11. decembra 2009, je predviden „čimprejšnji“ pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: Konvencija). Evropska komisija je na podlagi tega programa pred kratkim predstavila osnutek sklepa Sveta Evropske unije, s katerim bi ta Komisijo pooblastil za pogajanja o pristopu Unije h Konvenciji. Trenutno osnutek temeljito proučujejo pristojni organi Sveta.¹ Sodišče v želji prispevati k prizadevanjem za uspešno izpeljavo projekta pristopa, ki odpira precej zapletena pravna vprašanja, predstavlja naslednja razmišljanja o posebnem vidiku, ki se nanaša na način delovanja sodnega sistema Unije.

I.

2 Lizbonska pogodba, ki je začela veljati 1. decembra 2009, pomeni zelo pomembno fazo v razvoju varstva temeljnih pravic v Evropi. Na eni strani je Listina Evropske unije o temeljnih pravicah odtlej zavezujoč pravni akt, tako da odslej Sodišče in nacionalna sodišča razpolagajo z besedilom, ki je temeljnega pomena za opravljanje njihove naloge zagotavljanja spoštovanja temeljnih pravic pri razlagi in uporabi prava Unije. Na drugi strani Lizbonska pogodba določa pristop Unije h Konvenciji. S tako potrditvijo pravnega okvira za varstvo temeljnih pravic na ravni Unije je to varstvo, za katerega so bili prvi temelji v sodni praksi postavljeni pred več kot štiridesetimi leti², ponovno potrjeno in okrepljeno.

¹ Prehodne faze so predstavljene v sporočilu predsedstva za Coreper/Svet, doc. 6582/10, z dne 17. februarja 2010, naslovljenem „Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin“.

² Sodba Sodišča z dne 12. novembra 1969 v zadevi Stauder, 29/69, Recueil 1969, str. 419.



3 Podrobneje glede Konvencije je treba namreč navesti, da institucije in organi Unije pod nadzorom Sodišča že dolgo poskušajo zagotavljati spoštovanje človekovih pravic, kot so zagotovljene s Konvencijo, čeprav izrecne obveznosti v zvezi s tem ni bilo. Kot priča sodna praksa Sodišča, to Konvencijo redno uporablja in v tem okviru zadnja leta vedno natančneje navaja sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. To je zadnje navedeno privedlo do tega, da zaradi enakovrednosti varstva človekovih pravic v pravu Unije v nekaterih okoliščinah priznava domnevo skladnosti s Konvencijo (sodna praksa v zadevi Bosphorus)³.

II.

4 Za pristop Unije kot organizacije regionalnega povezovanja veljajo posebni pogoji, drugačni od tistih, ki so določeni za pristop države. Pristop namreč v skladu s členom 6 PEU „ne spreminja pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah“⁴, Sporazum o pristopu pa v skladu s protokolom, ki je priloga k Pogodbama in ima torej enako pravno veljavo kot te, „vsebuje določbe za ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije“⁵.

5 Ena od posebnosti Unije in njenega pravnega reda je, da ima ukrepanje Unije učinke za posameznike samo prek nacionalnih ukrepov za izvajanje ali za uporabo. Tako se morajo posamezniki za varstvo svojih temeljnih pravic v zvezi z ukrepom Unije po navadi obrniti na nacionalne organe, zlasti na sodišča držav članic. Če posameznik v konkretnem primeru ni zadovoljen z varstvom, ki mu je bilo priznано na nacionalni ravni, lahko po izčrpanju nacionalnih pravnih sredstev vloži pritožbo zoper zadevno državo članico pri Evropskem sodišču za človekove pravice. Tako lahko posamezniki posredno izpodbijajo ukrep Unije z izpodbijanjem nacionalnih ukrepov za njegovo uporabo ali izvajanje.

³ Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) proti Irski [GC], št. 45036/98, ESČP 2005-VI.

⁴ Člen 6(2) PEU.

⁵ Člen 1 Protokola (št. 8) o členu 6(2) Pogodbe o Evropski uniji o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: Protokol št. 8).



6 V pričakovanju pristopa Unije h Konvenciji bo treba to posebnost sodnega sistema Unije prenesti v okvir načel, ki urejajo delovanje nadzornih mehanizmov Konvencije, zlasti načela subsidiarnosti. V skladu s tem načelom morajo države podpisnice Konvencije zagotavljati spoštovanje pravic, ki jih ta določa, na nacionalni ravni, Evropsko sodišče za človekove pravice pa mora preverjati, ali te države dejansko spoštujejo svoje obveznosti. Torej je najprej naloga nacionalnih organov in sodišč, da preprečujejo ali po potrebi obravnavajo in kaznujejo kršitve Konvencije.⁶

7 Unija mora na podlagi načela subsidiarnosti in za zagotovitev njegovega izvajanja v okviru priprav na pristop preveriti, ali bi lahko bili njeni ukrepi, zoper katere je mogoča pritožba na Evropsko sodišče za človekove pravice, pred zunanjim nadzorom organov Konvencije najprej predmet notranjega nadzora sodišč držav članic in/ali Unije.

III.

8 V sodnem sistemu Unije, kakor je določen s Pogodbama, je vloga Sodišča zagotavljati upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb⁷ ter je to tudi edino pristojno, da v okviru svoje naloge nadzora zakonitosti aktov institucij, če je to potrebno, ugotovi neveljavnost nekega akta Unije. V skladu z ustaljeno sodno prakso je namreč vsako nacionalno sodišče pristojno za preverjanje veljavnosti aktov, ki jih sprejemajo organi Unije, vendar nacionalna sodišča niso pristojna, da sama ugotovijo neveljavnost takih aktov, ne glede na to, ali je zoper njihovo odločbo po nacionalnem pravu mogoče vložiti pravno sredstvo. Za ohranitev enotnosti uporabe prava Unije in zagotovitev potrebne skladnosti sistema sodnega varstva Unije je izključno naloga Sodišča, da – če gre za tak primer – ugotovi neveljavnost nekega akta Unije⁸. Ta posebna pravica je del pristojnosti

⁶ Glej memorandum predsednika Evropskega sodišča za človekove pravice ob pripravi na konferenco v Interlaknu [konferenca o prihodnosti Evropskega sodišča za človekove pravice, prirejena v Interlaknu februarja 2010] z dne 3. julija 2009, str. 4, na voljo na spletni strani Evropskega sodišča za človekove pravice.

⁷ Člen 19(1), prvi pododstavek, PDEU.

⁸ Glej sodbo Sodišča z dne 22. oktobra 1987 v zadevi Foto-Frost, 314/85, Recueil 1987, str. 4199.



Sodišča in torej del „pristojnosti“ institucij Unije, na katere v skladu s Protokolom št. 8 pristop ne sme vplivati⁹.

9 Za ohranitev te značilnosti sistema sodnega varstva Unije je treba preprečiti, da bi Evropsko sodišče za človekove pravice odločalo o skladnosti akta Unije s Konvencijo, ne da bi se o tem lahko predhodno dokončno izreklo Sodišče.

IV.

10 Posebej glede postopka predhodnega odločanja, ki je določen v členu 267 PDEU, je treba spomniti, da ta postopek zaradi decentraliziranosti – kar pomeni, da so nacionalna sodišča sodišča splošnega prava Unije – deluje povsem zadovoljivo že več kot pol stoletja, pa čeprav ima Unija zdaj 27 držav članic. Ni pa gotovo, da bo Sodišču vprašanje za predhodno odločanje predloženo vsakič, ko bo vprašljiva skladnost ukrepa Unije s temeljnimi pravicami. Čeprav je namreč res, da nacionalna sodišča lahko Sodišču predložijo vprašanje za predhodno odločanje, nekatera med njimi pa to morajo storiti, da to odloči o razlagi in, če je to potrebno, o veljavnosti ukrepa Unije, pa stranke nimajo možnosti začeti tega postopka. Poleg tega se ta postopek težko šteje za postopek s pravnim sredstvom, katerega izvedba bi bila na podlagi pravila o izčrpanju nacionalnih pravnih sredstev nujna pred vsako predložitvijo zadeve Evropskemu sodišču za človekove pravice.

11 Seveda je res, da sistem, uveljavljen s Konvencijo, za sprejemljivost pritožbe pred Evropskim sodiščem za človekove pravice ne določa pogoja, da mora biti zadeva vsekakor najprej predložena vrhovnemu sodišču, da bi to odločilo o domnevni kršitvi temeljnih pravic z zadevnim aktom. Vendar v zgoraj predstavljenem primeru ne gre za vprašanje vpletenosti Sodišča kot vrhovnega sodišča Unije, temveč za ureditev sodnega sistema Unije tako, da bo lahko ob izpodbijanju akta Unije zadeva predložena sodišču Unije, ki bo opravilo notranji nadzor, preden se opravi zunanji.

⁹ Člen 2, prvi stavek, Protokola št. 8.



V.

12 Zato je treba za spoštovanje načela subsidiarnosti, ki velja za Konvencijo, in za zagotovitev dobrega delovanja sodnega sistema Unije razpolagati z mehanizmom, ki lahko zagotovi, da bo vprašanje veljavnosti akta Unije dejansko predloženo Sodišču, preden bo Evropsko sodišče za človekove pravice odločalo o skladnosti tega akta s Konvencijo.

V Luxembourg, 5. maja 2010.