

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MOJCA BIZJAK

# **SODNI NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE V EU**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2003

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MOJCA BIZJAK

Mentor: prof. dr. BOGOMIL FERFILA  
So - mentorica: asist. mag. ZLATA PLOŠTAJNER

# **SODNI NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE V EU**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2003

*Mami, očiju in Juretu  
za vso podporo,  
Arijelu za vso ljubezen,  
Živi, Nini, Maji in Tamari  
za fenomenalna študentska leta,  
Zlata Ploštajner in Alenki Kuhelj,  
ker sta profesorici,  
ki znata narediti študij zanimiv,*

*Hvala!*

## IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Spodaj podpisani/-a Mojca Bizjak, rojen/-a 12. 02. 1979 v/na Ljubljani, sem avtor/ avtorica diplomskega dela Sodni nadzor nad delovanjem uprave v EU.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev/avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev/avtoric navedena v seznamu virov, ki so sestavni del predloženega dela, in zapisana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisal/-a tudi v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata, bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja, bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oziroma ideje predstavljene kot moje lastne - kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, Ur.l.RS št. 21/95), prekršek pa bo obravnavan tudi na Fakulteti za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede.

avtorja/avtorice:

Podpis

---

Ljubljana, 09. 06. 2003

## KAZALO

1. UVOD .....	6
1.1. NAMEN IN CILJ DIPLOMSKE NALOGE .....	7
1.2. PODMENA DIPLOMSKE NALOGE .....	7
1.3. STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE .....	7
1.4. UPORABLJENA METODOLOGIJA .....	8
2. EVROPSKA UNIJA .....	9
2.1. ZGODOVINA IN NASTANEK EVROPSKE UNIJE .....	9
2.2. INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE .....	10
2.3. UPRAVA EVROPSKE UNIJE .....	17
2.4. SODNA VEJA V EVROPSKI UNIJI .....	20
2.4.1. Institucije sodne veje v Evropski uniji .....	20
2.4.2. Viri prava Evropske unije .....	29
2.5. LISTINA O TEMELJNIH PRAVICAH.....	33
3. SVET EVROPE.....	37
3.1. ZGODOVINA IN NASTANEK SVETA EVROPE.....	37
3.2. INSTITUCIJE SVETA EVROPE .....	38
3.3. SODNA VEJA V SVETU EVROPE .....	44
3.3.1. Institucije sodne veje v Svetu Evrope.....	44
3.3.2. Nadzor oz. delovanje sodnega sistema Sveta Evrope .....	50
3.4. EVROPSKA KONVENCIJA O ČLOVEKOVIH PRAVICAH .....	51
4. EVROPSKA UNIJA VS. SVET EVROPE .....	54
4.1. DANES: PRIKAZ SEDANJEGA STANJA ODNOSOV MED EU IN SE	
54	
4.2. PRIHODNOST: PRIKAZ PRIHODNJEGA RAZVOJA .....	60
4.2.1. Povzetek .....	71
5. ZAKLJUČEK.....	74
6. LITERATURA IN VIRI .....	77

## 1. UVOD

Seminarska naloga v 4. letniku pri predmetu Pravo Evropske unije, vključevanje Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) in članstvo v Svetu Evrope (v nadaljevanju SE) mi je vzpodbudilo željo po globljem spoznavanju sodnega sistema Evropske unije in Sveta Evrope. Problem, ki se je pojavil s sprejemom Listine o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljevanju Listina) ter nedorečenim odnosom med Evropsko unijo in Svetom Evrope, tudi na področju pravnega varstva človekovih pravic, pa je naredil sodni sistem teh organizacij še bolj zanimiv.

Ključni varuh, kot tudi izjemno pogost kršitelj človekovih pravic, je država s svojo upravo in v primeru Evropske unije seveda njena uprava. Vendar je zaradi narave evropske integracije njena uprava skromna, saj večino nalog v njenem imenu opravijo uprave držav članic. Z vidika državljanov in drugih strank, ki se srečujejo z evropsko ali nacionalnimi upravami, so izjemnega pomena njihove pravice in sodno varstvo le-teh. Gre za vprašanje nadzora nad delovanjem uprave, tudi sodnega in povratnega učinkovanja sodne prakse na njeno delo.

Listina o temeljnih pravicah EU in Evropska konvencija o človekovih pravicah SE z varovanjem pravic, ki jih vsebujeta, varujeta državljane držav članic pred kršitvami njihovih pravic in svoboščin s strani posameznih držav. Ker večino stikov državljanov z državo poteka preko uprave, lahko rečemo, da ta dva dokumenta varujeta državljane in nudita sistem nadzora nad upravami držav članic EU in SE. Vendar je odnos med obema institucijama, to je Evropsko unijo in Svetom Evrope, precej nejasno opredeljen. S sprejetjem Listine se je odprlo vprašanje pristojnosti obeh sodišč v državah, ki so članice obeh organizacij. Slovenija bo z vključitvijo k EU soočena s tem problemom, saj je že članica SE.

## 1.1. NAMEN IN CILJ DIPLOMSKE NALOGE

Namen diplomske naloge je podrobneje prikazati delovanje Evropske unije in Sveta Evrope s poudarkom na njunih sodnih sistemih in z njima neposredno povezanimi sodnimi sistemi držav članic predvsem z vidika varovanja človekovih pravic in svoboščin.

Cilj diplomske naloge je raziskati kakšen, če sploh, je odnos med sodišči Evropske unije in Sveta Evrope, kako ti organizaciji ena na drugo vplivata, kako so razdeljene pristojnosti sodišč, kakšno varovanje temeljnih pravic in svoboščin nudita in kako se bo njun odnos razvijal v prihodnje.

## 1.2. PODMENA DIPLOMSKE NALOGE

Pri raziskovanju razmerja med Evropsko unijo in Svetom Evrope sem izhajala iz naslednje podmene:

*»Evropska unija in Svet Evrope sta na področju varovanja človekovih pravic tesno povezana, vendar je njuno razmerje še zmeraj nejasno in ga bo potrebno v prihodnje natančneje opredeliti, še posebej v primeru, da Evropska unija sprejme svojo ustavo, ki bo vključevala tudi poglavje o človekovih pravicah.«*

## 1.3. STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Diplomska naloga je razdeljena v tri glavne dele:

1. v prvem delu je predstavljena Evropska unija, njene institucije in uprava, s poudarkom na sodni veji in sodnih postopkih. Poleg tega je podrobneje predstavljena Listina o temeljnih pravicah, akt Evropske unije, ki zagotavlja temeljne človekove pravice in svoboščine njenim državljanom .

2. v drugem delu je predstavljen Svet Evrope in njegove institucije, sodno vejo in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.
3. v tretjem delu je prikazan glavni del moje raziskave, ki zajema obravnavo odnosov med sodišči EU in SE. Razdeljen je na dva sklopa. V prvem je prikazano sedanje stanje in razmerja med obema integracijama s poudarkom na sodnih sistemih in varovanju človekovih pravic, v drugem pa so prikazane različne možnosti razvoja medsebojnih razmerij med EU in SE na obravnavanem področju. .

#### **1.4. UPORABLJENA METODOLOGIJA**

Metoda, ki prevladuje v diplomski nalogi, je analiza vsebine različnih pisnih virov. Pri tej metodi gre za analizo literature, ki je relevantna za mojo raziskavo. Zajeta je literatura o Evropski uniji in njenih institucijah, Svetu Evrope in njegovih institucijah ter pravni akti teh organizacij. Ker moja raziskava obravnava sodišča in se ukvarja s pravnimi akti, je posebna pozornost namenjena študiju izbranih pravnih virov, še posebej temeljnih dokumentov, ki v obeh evropskih integracijah urejajo področje varovanja človekovih pravic.. Tako podrobneje analiziram Listino o temeljnih pravicah Evropske unije in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah ter ustave ter pravne akte držav članic Evropske unije z vidika zagotavljanja temeljnih pravic in svoboščin.



## **2. EVROPSKA UNIJA**

Poglavje je namenjeno predstavitvi zgodovine ideje o združeni Evropi in institucij Evropske unije. Posebna pozornost je namenjena razdelavi sodne veje oblasti v EU, njenim institucijam in načinom dela. Podrobneje bo predstavljena Listina o temeljnih pravicah Evropske unije, ki je temeljni dokument EU s področja varovanja človekovih pravic in zato posebnega pomena z vidika razumevanja razmerja med Evropsko unijo in Svetom Evrope.

### **2.1. ZGODOVINA IN NASTANEK EVROPSKE UNIJE**

Evropska skupnost, Evropska unija, Združene države Evrope, in še bi našli besedne zveze, ki so se pojavljale ob ideji o tesnejši povezanosti evropskih držav. Ideja, ki se je oblikovala in kalila stoletja, je konec druge svetovne vojne vendarle doživela svojo uresničitvev. Besede zunanjega ministra Roberta Schumana: »vsa francosko - nemška proizvodnja premoga in železa pod skupno Visoko oblastjo, znotraj okvirov organizacije, odprte za participacijo ostalih evropskih držav«, ko je skupaj z Jean Monnetom predstavil svetu neverjeten plan, ki je vključeval tesno sodelovanje starih sovražnic, in za vedno spremenil podobo evropskega kontinenta, so se uresničile. (glej Dinan, 1999: 9).

Zakaj je trajalo par stoletij, da je ideja o združeni Evropi doživela svojo uresničitvev? Novejša zgodovina Evrope je zgodovina vojn, boja med različnimi nacionalni interesi, ki niso trpeli odvisnosti od neke druge države in propadlih poskusov povezovanja (npr. Društvo narodov, 1919), ki so bili vsi zatrti v vojni vseh vojn, 2. svetovni vojni. Toda ta zadnja velika vojna katastrofa je pripomogla k temu, da so narodi Evrope uvideli, da bodo le skozi sodelovanje lahko ustvarili novo uspešno prihodnost za evropski kontinent (glej Dinan, 1999: 1 - 6).

Evropska unija, kot jo poznamo danes, se je začela graditi z ustanovitvijo Evropske skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju ESPJ), v Parizu, aprila, leta 1951. Države podpisnice so bile: Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska. Nadaljevalo se je s sporazumom med državami ESPJ in Združenim kraljestvom o ustanovitvi Zahodno evropske unije (Western European Union), oktobra 1954 ter z Rimskim sporazumom, marca 1957, s katerim sta bili ustanovljeni Evropska gospodarska skupnost (v nadaljevanju EGS) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (v nadaljevanju ESJE). In ravno ustanovitev EGS-a je bistveni temelj, na katerem danes stoji Evropska unija (glej Nugent, 1999: 23 - 98).

Glavno preobrazbo je Evropska unija doživela z Maastrichtsko in Amsterdamsko pogodbo, leta 1992 in 1997. Maastrichtska pogodba je bolj znana kot Pogodba o ustanovitvi Evropske unije in temelji na treh stebrih: evropskih skupnostih (ESPJ, EGS in ESJE), skupni zunanji in varnostni politiki ter skupni notranji in pravosodni politiki. Pogodba o Evropski uniji II, ki je bila podpisana na amsterdamskem srečanju, pa je predstavila štiri temeljne cilje nove Evropske unije, in sicer:

1. zaposlovanje in državljske pravice so postavljene v jedro integracijskega procesa;
2. odstrani se zadnje ovire štirim svoboščinam in začne se graditi na Schengenskem sporazumu;
3. Evropa bi morala igrati bolj aktivno vlogo pri reševanju svetovnih zadev;
4. Evropska unija mora izboljšati učinkovitost lastnih institucij;

(glej Nugent, 1999: 76 - 90).

Danes ima Evropska unija 15 članic: Združeno kraljestvo, Francijo, Nemčijo, Belgijo, Luksemburg, Italijo, Nizozemsko, Španijo, Grčijo, Avstrijo, Dansko, Irsko, Portugalsko, Finsko in Švedsko. Širitve so potekale v letih 1973 (Združeno kraljestvo, Danska, Irsko), 1981 (Grčija), 1986 (Španija, Portugalska) in 1995 (Avstrija, Finska in Švedska) (glej Nugent, 1999: 23 - 35).

## 2.2. INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, podpisana v Parizu, 18. aprila 1951, v 7. členu navaja naslednje institucije Skupnosti: Visoka oblast (High Authority), za katero uporabljamo termin Komisija, Skupna skupščina (Common Assembly), katero so leta 1962 preimenovali v Evropski parlament, Svet ministrov (Special Council of Ministers), bolj uporabljen termin zanj je Svet EU, Sodišče Evropskih skupnosti (Court of Justice) in Računsko sodišče (Court of Auditors). Računsko sodišče štejemo med glavne institucije šele od Maastrichtske pogodbe dalje.

Naloga in struktura institucij so se skozi leta in s podpisi novih pogodb dopolnjevale in spreminjale, a institucije, navedene v prvi pogodbi, ki predstavlja začetek Evropske unije, so ostale iste. Edina sprememba, ki se je pojavila pri poglavitnih institucijah Evropske unije je nastanek Evropskega sveta (European Council), ki je bil uradno ustanovljen leta 1974 na sestanku v Parizu, potem ko so se šefi držav ali vlad že srečali nekajkrat v preteklih letih (glej Nugent, 1999: 177).

Tako danes, obstaja šest glavnih institucij Evropske unije: Komisija, Svet EU, Evropski svet, Evropski parlament, Sodišče Evropskih skupnosti (v nadaljevanju Sodišče ES) in Računsko sodišče. Poleg teh obstajajo še: Odbor za gospodarske in socialne zadeve (Economic and Social Committee), Odbor regij (Committee of the Regions), Evropska centralna banka (European Central Bank), Evropska investicijska banka (European Investment Bank) in Varuh človekovih pravic (Ombudsman) (internet EU: Domača stran).

**Svet Evropske unije** (včasih mu rečejo tudi Svet ministrov) je najpomembnejša institucija v procesu sprejemanja odločitev Unije. Sestavljajo ga ministri držav članic, ki so odgovorni za področje, ki se obravnava na srečanju: zunanje zadeve, kmetijstvo, gospodarstvo in tako naprej. Posebno vlogo ima Svet zunanjih ministrov, imenovan tudi Svet za splošne zadeve. Kljub

številnim sestavam Svet deluje kot enotna institucija. Predstavlja države članice in sprejema zakonodajo Unije (uredbe, direktive, odločbe), zakonodajno funkcijo pa si od Maastrichtske pogodbe dalje v precejšnji meri deli z Evropskim parlamentom. Skupaj z njim in seveda z Računskim sodiščem tudi nadzira proračun Unije. Poleg tega potrjuje mednarodne pogodbe in sporazume, ki jih sicer sklene Evropska komisija, odgovoren pa je tudi za usklajevanje gospodarske politike držav članic (glej Nugent, 1999: 143 - 176).

Predsedstvo Sveta EU rotira na šest mesecev (januarja in julija). Minister države, ki vodi Svet, praviloma daje glavne politične pobude in zagotavlja dinamiko evropske politike. Predsedstvo je odgovorno tudi za tekoče zadeve Sveta, kot na primer vodenje ministrskih srečanj, priprava dnevnih redov sej in drugo. (glej Nugent, 1999: 143 - 176).

V pomoč Svetu EU pri opravljanju njegovih nalog delujeta dva organa, in sicer Generalni sekretariat (General Secretariat of the Council) in COREPER— Odbor stalnih predstavnikov (Permanent Representatives Committee). Generalni sekretariat je administrativno telo Sveta EU: Njegovo delo je priprava materialov za zasedanje, upravljanje z arhivom, pravno svetovanje Svetu, dostava dokumentacije zainteresiranim strankam, prevajanje in zagotavljanje kontinuitete ob menjavi predsedstva. COREPER je pomembno delovno telo. Odgovorno je za fazo, ki vsebuje preliminarna pogajanja, nudi pomoč Svetu EU pri zadevah v obravnavi in deluje kot operativno delovno telo pred vsakim ministrskim srečanjem. Poznamo dva COREPER-ja, COREPER I, sestavljen iz pomočnikov stalnih predstavnikov in COREPER II, sestavljen iz stalnih predstavnikov (glej Ješovnik, 1999).

**Evropski svet** imenujemo redna polletna zasedanja predsednikov držav ali vlad držav članic Evropske unije. Sestane se najmanj dvakrat letno v predsedujoči državi. Ustanovljen je bil leta 1974, uraden status pa je dobil s Pogodbo o Evropski uniji (Maastricht, 1992). Naloga Evropskega sveta je dajati smernice Evropski komisiji in Svetu EU, poskrbeti, da se Evropska unija pravočasno in primerno odzove na spremenjene okoliščine v svetu, dajati

politične pobude in reševati sporna vprašanja, ki jih ni mogel razrešiti Svet EU. Tukaj se tudi usklajujejo posamezna stališča v okvirih skupne zunanje in varnostne politike (glej Ješovnik, 1999).

**Evropska komisija** zastopa interese Evropske unije kot celote in pri tem nastopa kot neodvisna, strokovna institucija. Pripravlja predloge zakonodajnih aktov, ima izvršilno funkcijo, skrbi za izvajanje proračunske politike, predstavlja Evropsko Unijo navzven, tudi kot pogajalka z državami nečlanicami. Pri svojem delu je v položaju, kjer mora upoštevati interese Sveta EU, Evropskega parlamenta, držav članic, industrijskih združenj, regionalnih in lokalnih skupnosti in številnih drugih interesnih skupin. Je varuhinja pogodb Evropske unije in deluje kot javna uprava Evropske unije (glej Ješovnik, 1999).

Komisijo sestavlja 20 neodvisnih članov, in sicer po dva člana iz Francije, Nemčije, Italije, Španije in Združenega kraljestva in po 1 član iz ostalih držav. Komisijo vodi predsednik skupaj z dvema podpredsednikoma. Od Maastrichtske pogodbe (1992) dalje je Komisija voljena v petletni mandat z možnostjo reelekcije. Komisijo potrjuje države članice in Evropski parlament. Pred letom 1992 je imela štiriletni mandat, vendar so nato njen mandat uskladili z mandatom Evropskega parlamenta. Predsednika Komisije predlagajo države članice s skupnim dogovorom, potrditi ga mora Evropski parlament (internet EU: Slovar).

V pomoč delovanju Komisije je uprava, ki je sestavljena iz generalnih direktoriatov (directorates – general) in posebnih oddelkov, ki se nahaja v Bruslju in Luksemburgu (glej Nugent, 1999: 108 – 112).

Komisija zaseda vsaj enkrat tedensko. Na teh srečanjih obravnavajo vse zadeve, ki so v kakršnikoli zvezi z evropsko integracijo in notranjim trgom ali položajem Evropske unije v svetu. Sklepe sprejema z večinskim glasovanjem (glej Ješovnik, 1999).

**Evropski parlament** je do naziva, ki ga nosi danes prišel postopoma, leta 1952 je bila ustanovljena Skupna skupščina ESPJ, ki je leta 1958 po ustanovitvi EGS in ESJE spremenila ime v Evropsko parlamentarno skupščino. Nato se je leta 1962 preimenovala v Evropski parlament, vendar pa je bil na naziv uradno potrjen šele leta 1986 s sporazumom o Enotni evropski listini. Tako kot naziv Evropskega parlamenta se je spreminjalo tudi število njegovih poslancev, od 78 poslancev na začetku njegovega delovanja do današnjih 626 poslancev. Ti so voljeni po vseh državah članicah na neposrednih splošnih volitvah vsakih pet let, v večini primerov po proporcionalnem volilnem sistemu, izjema je le Velika Britanija. Volitve potekajo po nacionalnih volilnih predpisih in po vnaprej določenih nacionalnih kvotah (glej Ješovnik, 1999).

Parlamentarci se sestajajo vsak mesec na enotedenskih plenarnih sejah v Strasbourgu. Delo parlamentarnih odborov poteka v Bruslju, v Luksemburgu pa deluje Sekretariat parlamenta, ki opravlja vse administrativno delo (glej Ješovnik, 1999).

Moč in pomembnost Evropskega parlamenta je razdeljena neenakomerno, v nekaterih primerih ima velika pooblastila, npr. pri zadevah povezanih z oblikovanjem in nadziranjem enotnega trga, v določenih primerih pa je njegova vloga zgolj simbolična, npr. na področju skupne zunanje in varnostne politike ali na področju pravosodja in notranjih zadev. Razlika izhaja iz delitve problemov in obravnavanih zadev Evropske unije na nacionalne in naddržavne. Vendar vloga Evropskega parlamenta vse bolj narašča pri zadevah, ki spadajo med zadeve naddržavnega urejanja (glej Ješovnik, 1999).

Evropski parlament izvaja štiri funkcije: zakonodajno, proračunsko, politično in nadzorno. Obravnava predloge Komisije in sodeluje s Svetom v zakonodajnem procesu, v nekaterih primerih celo kot enakopravni zakonodajalec. S Svetom si deli proračunsko funkcijo, potrditev letnega proračuna, sprejem proračuna s strani predsednika Parlamenta in nadzor nad izvajanjem proračuna. Izvaja nadzor nad aktivnostmi Evropske unije: potrditev ustanovitve Komisije, ustna in pisna vprašanja poslancev Komisiji ali

Svetu. Poleg tega tudi imenuje Varuha človekovih pravic in obravnava njegova poročila. Ima tudi možnost ustanovitve začasnih preiskovalnih komisij (glej Ješovnik, 1999).

### **Računsko sodišče (Court of Auditors)**

Naloga Računskega sodišča je nadzor nad financami EU in zagotavljanje tehtne porabe proračunskih sredstev. S svojim delom sodišče skuša izboljšati upravljanje finančnih sredstev EU na vseh nivojih. Gre za revizijo računov in implementacijo proračuna EU, izboljšanje finančnega upravljanja in poročanje prebivalcem EU o upravljanju z javnimi sredstvi. (internet EU: Računsko sodišče). Pri svojem delu je računsko sodišče neodvisno od ostalih institucij EU in držav članic, kar naj bi zagotavljalo objektivnost njegovega dela. Računsko sodišče lahko sproži revizijo proti komur koli, ki dobiva sredstva iz proračuna EU (internet EU: Računsko sodišče).

Računsko sodišče je s Pogodbo (Treaty Amending Certain Financial Provisions of the Treaties), ki je stopila v veljavo leta 1977, nadomestilo do takrat delujoča revizijska telesa (revizijsko upravo EGS in revizijsko upravo ESPJ in ESJE). Maastrichtska pogodba pa je določila Računsko sodišče za polnopravno institucijo EU (glej Nugent , 1999: 298 – 302)

Računsko sodišče je sestavljeno iz 15 članov, katerih mandat traja šest let, z možnostjo ponovitve. Člani naj bi imeli prakso in izkušnje na področju nadzora javnih financ v lastni državi. Države članice predlagajo po enega kandidata, v soglasno potrditev Svetu EU. Ta se o njihovem imenovanju posvetuje z Evropskim parlamentom, ki lahko zavrne kandidata (npr. leta 1989 je EP zavrnil dva kandidata, ena država je zaradi tega zamenjala kandidata). Računsko sodišče izvoli izmed svojih članov Predsednika za triletni mandat, z možnostjo ponovitve (glej Dinan, 1999: 315 – 317).

**Odbor za gospodarske in socialne zadeve** (v nadaljevanju OGS) je bil ustanovljen s pogodbo o Evropski gospodarski skupnosti, leta 1957, da bi predstavljal interese različnih gospodarskih in socialnih skupin. Ima 222 članov

delojemalcev, delodajalcev in predstavnikov različnih interesov (kmetje, rokodelci, učitelji, znanstveniki,...), ki jih na predlog nacionalnih vlad imenuje v Svet EU za štiriletni mandat z možnostjo reelekcije (internet EU: Slovar). Na dve leti izvolijo predsednika in dva podpredsednika in svet, ki je sestavljen iz 30 članov (predsednik, 2 podpredsednika in 9 članov iz vsake skupine) (glej Ješovnik, 1999).

Namen Odbora za gospodarske in socialne zadeve je svetovati Svetu, Evropskemu parlamentu in Komisiji pri socialnih in gospodarskih zadevah (glej Dinan, 1999: 317). Odbor ima več možnosti sodelovanja: obvezno mnenje OGS, neobvezno posvetovanje in podajanje predlogov na lastno pobudo (glej Ješovnik, 1999).

**Odbor regij** je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo, sestavljen je iz 222 članov s štiriletnim mandatom z možnostjo ponovitve mandata, ki jih imenuje Svet po predlogu nacionalnih držav (internet EU: Slovar). Na dve leti volijo predsednika in podpredsednika in svet, ki ima 3 člane iz večjih držav članic in po 2 iz manjših. Svet nadzoruje in planira delo Odbora (glej Nugent, 1999: 287).

Odbor regij svetuje Komisiji in Svetu EU v zadevah, ki se tičejo lokalnih in regionalnih interesov, npr. izobraževanje, kultura, zdravstvo, socialna in gospodarska kohezija. Amsterdamska pogodba je področje svetovanja Odbora regij še povečala, poleg tega pa lahko na lastno posreduje svoja mnenja Evropskemu parlamentu (internet EU: Slovar).

**Evropska centralna banka** deluje v okviru Evropskega sistema centralnih bank (European System of Central Banks), ki je skupni organ Evropske unije za vodenje denarne politike EU. Sestavljen je iz Evropske centralne banke in nacionalnih centralnih bank držav članic, ki ne smejo prejemati navodil vlad ali ostalih institucij Evropske unije, saj se skuša vzpostaviti popolna neodvisnost Evropske centralne banke. Poseben status v Evropskem sistemu centralnih bank imajo nacionalne banke držav članic, ki niso prevzele skupne evropske valute, evra. Ohranjajo lastno nacionalno monetarno politiko in se



ne udeležujejo odločanja o skupni monetarni politiki na področju evra (glej Ješovnik, 1999).

Naloge Evropske centralne banke so dnevno nadzorovanje monetarne politike enotne evropske valute, določanje osnovnih obrestnih mer in stanja obveznih rezerv. Poleg tega je izključno pristojna za izdajo bankovcev in kovancev evra. (glej Grilc in Ilešič, 2001: 195)

**Evropska investicijska banka** je avtonomno javno finančno telo znotraj Evropske unije, ustanovljeno leta 1958 z Rimskim sporazumom. Glavna naloga Evropske investicijske banke je spodbujanje gospodarskega razvoja v Evropski uniji, s ponujanjem posojil privatnemu in javnemu sektorju ter zagotavljanjem posojil s strani drugih finančnih institucij. Večina kreditov, ki jih daje Evropska investicijska banka, je namenjenih državam članicam Evropske unije (glej Dinan, 1999: 323 - 325).

**Varuh človekovih pravic Evropske unije (Ombudsman)** je od Maastrichtske pogodbe dalje vključen v pogodbeno določila (glej Grilc in Ilešič, 2001: 178 – 179). Institucija varuha človekovih pravic je omenjena tudi v Listini o temeljnih pravicah Evropske unije. Najdemo ga v 43. členu, ki pravi, da ima vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico, da se glede nepravilnosti pri delovanju institucij in organov Skupnosti obrne na varuha človekovih pravic Unije, razen glede Sodišča ES in Sodišča prve stopnje v njuni pravosodni funkciji. Državljan Unije in pravne osebe naslavlajo na varuha peticije in pritožbe glede kršitev s strani institucij in organov Unije. Poleg tega lahko varuh na lastno pobudo ali na pobudo poslanca Evropskega parlamenta opravi preiskavo o navedenih kršitvah. Predmet nadzora varuha so le institucije EU, ne pa tudi organi držav članic. Od Amsterdamske pogodbe dalje spada v pristojnost varuha tudi tretji steber EU - skupna notranja in pravosodna politika (glej Grilc in Ilešič, 2001: 178 – 179).

Varuh človekovih pravic Unije je lahko le državljan EU in oseba, ki izpolnjuje zahtevane pogoje, določene v Rimski pogodbi. Varuha izvoli Evropski

parlament, njegov mandat se pokriva z mandatom Evropskega parlamenta in traja pet let (glej Grilc in Ilešič, 2001: 178 – 179).

### 2.3. UPRAVA EVROPSKE UNIJE

Pri upravi Evropske unije se ne bom spuščala v razlaganje uprave same, koliko je zaposlenih, kakšne pogoje zaposlitve imajo, kakšne so prednosti in slabosti, temveč se bom osredotočila na Pogodbe EU, Listino o temeljnih pravicah in ostale dokumente, ki prikazujejo pravice državljanov v odnosu do uprave. V ospredju prikaza so principi in načela delovanja, na katerih temelji upravni prostor Evropske unije in pri čemer pomembno vlogo igra tudi Sodišče ES in njegove sodne odločitve.

Pravice, določbe in načela, ki zadevajo upravni prostor Evropske unije in po katerih se uprava ravna, se zagotavljajo iz treh različnih virov:

1. pogodb Evropske unije,
2. sekundarne zakonodaje institucij EU in
3. »case law« Sodišča Evropskih skupnosti (glej Sigma paper 27: 18).

Pogodbe EU kot temeljni zakonodajni akti ne zagotavljajo modela uprave, ki naj bi se oblikovala v državah članicah EU ali v sami EU. Obstajajo pa v pogodbah posamezni členi, ki govorijo o določenih pravicah, ki jih imajo uporabniki uprave, vendar kaj konkretnjšega v njih ne najdemo. Rimska pogodba v 173. členu navaja pravico do sodne preiskave upravnih odločitev institucij EU in v 190. členu obveznost navajanja razlogov za upravne odločitve, ki jih sprejme EU. Kasnejša Maastrichtska pogodba v 209.a. členu spodbuja sodelovanje med upravami držav članic, ki naj bi pomagalo pri uveljavljanju skupnih principov in standardov s strani nacionalnih administracij (glej Sigma paper 27: 17).

Pomembno je omeniti, da je tudi v Listini o temeljnih pravicah moč najti člen, ki se nanaša na upravo. To je 41. člen, ki zagotavlja pravico do dobrega upravljanja. Gre za pravico, da institucije in organi Unije zadeve posameznika obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. Pravica vključuje:

- pravico vsake osebe, da pred sprejetjem kakršnegakoli posamičnega ukrepa v njeno škodo pove svoje mnenje;
- pravico vsake osebe do dostopa do spisa, ki se nanaša nanjo, ob spoštovanju zakonitih interesov zaupnosti ter strokovne in poslovne tajnosti;
- obveznost uprave, da navede razloge za svoje odločitve.

Vsakdo ima pravico, da mu Skupnost v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna zakonodajam držav članic, povrne kakršnokoli škodo, ki jo pri upravljanju svojih dolžnosti povzročijo institucije ali uslužbenci Skupnosti. Na organe in institucije Unije se lahko vsakdo obrne v enem od jezikov pogodb in ima pravico do odgovora v istem jeziku (glej Listina).

Pravice, ki jih navaja Listina so deloma zagotavljale že pogodbe EU. Nadalje je pomemben vir širitve pravic v zvezi z upravo sekundarna zakonodaja, ki jo sprejemajo institucije EU. Uredbe in direktive so pravni akti EU, ki zavezujejo države članice k njihovem izvajanju in s tem nanašajo direktne posledice upravnim sistemom držav članic. Nacionalni upravni sistemi in nacionalna sodišča so zavezana k izvajanju pogodb EU kot tudi uredb in direktiv EU (glej Sigma paper 27: 14 - 18).

Poseben prispevek k razvoju, interpretaciji in uveljavljanju pravic pa je v okviru svoje sodne prakse dalo Sodišče Evropskih skupnosti, Sodišče Evropskih skupnosti s svojimi sodbami (case law) igra pomembno vlogo pri varovanju pravic uporabnikov uprave EU. Med preteklimi primeri Sodišča ES tako lahko najdemo tožbe zaradi opustitve dejanj (»molk organa«). Posameznik lahko vložiti tako tožbo, če je organ EU opustil izdati akt obvezne narave, ki bi moral biti naslovljen prav na tožnika (glej Ilešič, 1996: 61 – 63).

Poleg sodb, s katerimi širi področje varovanja pravic, ima Sodišče ES še dodatno funkcijo, s katero vpliva na upravni prostor EU. Gre za njegovo nalogo pri interpretaciji besedil pogodb EU in ostalih zakonodajnih aktov. V primeru, da nacionalno sodišče države članice naleti na akt, katerega

določba bi lahko bila nerazumljiva, lahko naslovi vprašanje o interpretaciji tega akta na Sodišče ES, ki nato izda predhodno sodbo. S takšno svojo vlogo Sodišče ES igra pomembno vlogo pri oblikovanju skupnih načel, na katerih deluje upravni prostor Evropske unije (glej Sigma paper 27: 17 - 18).

Uredbe in direktive EU so skoraj vedno usmerjene na neko določeno področje in tako zadevajo en del uprave, so za razliko od njih sodbe Sodišča ES bolj splošne po svoji naravi in dajejo načelom, ki jih sodbe navajajo, možnost za razvoj v splošna načela upravnega prostora EU (glej Sigma paper 27: 17). Načela, ki so se izoblikovala deloma skozi sodbe Sodišča ES in deloma skozi načela, ki so skupna državam članicam in po katerih se morajo uprave držav članic ravnati, so: zanesljivost in predvidljivost, odprtost in transparentnost, odgovornost ter učinkovitost in uspešnost. Znotraj teh sklopov najdemo različne principe, ki se nahajajo tudi v pravnih aktih EU, npr. enakost pred sodiščem, nediskriminacija,... (glej Sigma paper 27: 8).

Sistem varovanja pravic, ki jih zagotavlja Listina o temeljnih pravicah, je sistem varovanja državljanov Evropske unije pred delovanjem držav članic in institucij EU. Nacionalne države in institucije EU pa delujejo skozi upravo, tako da je varovanje državljanov pred državami članicami in institucijami EU v bistvu, varovanje državljanov pred odločitvami, ki jih sprejemajo nacionalne uprave in uprava Evropske unije.

## 2.4. SODNA VEJA V EVROPSKI UNIJI

To poglavje bo podrobneje predstavilo institucije sodnega nadzora v Evropski uniji, delovanje sodnega sistema ter sodne postopke. Za razumevanje sodnega sistema EU je nujno predstaviti strukturo pravnih virov in ostalih dejavnikov, ki sodelujejo pri ustvarjanju pravnega sistema EU.

### 2.4.1. Institucije sodne veje v Evropski uniji

#### Sodišče Evropskih skupnosti (Court of Justice)

Naloga Sodišča Evropskih skupnosti je skrb za pravilno in dosledno izvajanje zakonodaje Evropske unije v državah članicah in v institucijah EU, hkrati pa je pristojno za pravilno razlago (interpretacijo) evropske zakonodaje. Sodišče je končni razsodnik v sporih, ki izhajajo iz ustanovitvenih pogodb ali sekundarne zakonodaje. Sodišče je s svojimi sodbami okrepilo status prava EU. Tako so bile prelomne nekatere njegove odločitve v 1960ih in 1970ih kot na primer. primer *Van Gend en Loos*<sup>1</sup> (1963), ki so bistveno prispevale k oblikovanju močnega pravnega in sodnega sistema. Tudi nadaljnje odločitve in vsaka odločitev, ki jo danes sprejme sodišče pripomorejo k vse večji in vse bolj prepoznavni vlogi Sodišča in h krepitvi pravnega reda Evropske unije (glej Nugent, 1999: 242 - 278).

Primer, ki predstavlja primarnost EU prava nad nacionalnim pravom držav članic in hkrati kaže na odgovornost držav članic do izvajanja prava EU, je primer *Francovich in Bonifaci vs. Italy* (1992). V tej zadevi je Sodišče dosodilo, da posameznikom pripada nadomestilo, če so oškodovani s strani države članice, ki ni upoštevala oz. izvajala predpisano direktivo v določenem času in je zaradi tega bila povzročena določena škoda stranki, ki je sprožila sodni postopek (glej Nugent, 1999: 242 - 278).

---

<sup>1</sup> Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen (1963); Danska »Tariefcommissie« je na Sodišče ES naslovila vprašanje ali ima člen 12 Pogodbe o EGS direktni učinek znotraj ozemlja držav članic ES. Sodišče je dosodilo, da je Pogodba o EGS več kot le dogovor, ki vzpostavi obojestranske odgovornosti med dogovorjenimi strankami. Ta zadeva je ena izmed prvih primerov interpretacije Sodišča ES (gre za predhodne odločitve) (glej Craig in de Burca, 1998: 164 – 165).

Sodišče ES je kompleksna institucija, ki združuje funkcije mednarodnega, ustavnega, upravnega in delovnega sodišča, z nekaterimi dodatnimi pristojnostmi (glej Ješovnik, 1999).

Sestava, organizacija, lokacija, postopek, pristojnosti in naloge Sodišča Evropskih skupnosti so določene v členih 220 – 245 (prejšnji členi 164 – 188) Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (Rim, 1957). Sodišče se nahaja v Luksemburgu (glej Dinan, 1999: 301 - 311).

Število zaposlenih na Sodišču se je z vsako širitvijo večalo, tako da ima danes Sodišče 15 sodnikov in 8 pravobranilcev. (Dinan, 1999: 301 - 311) Uveljavilo se je pravilo, da ima vsaka država članica enega sodnika, kljub temu, da to ni določeno v Pogodbi o EGS (Dinan, 1999: 307). V primeru, če bi bilo število sodnikov parno, se mora določiti še dodatnega sodnika, saj mora imeti Sodišče vedno neparno število sodnikov, da lahko v vsakem primeru odloča večinsko. Sodniki imajo mandat za šest let, ki je obnovljiv. Do menjav sodnikov prihaja na vsaka tri leta, ko zamenjajo polovico sodnikov, da bi tako zagotovili kontinuiteto dela Sodišča, saj bi povsem nova sestava sodišča predstavljala veliko težavo za njegovo normalno delo. Sodnike imenujejo vlade držav članic s soglasjem držav članic Evropske unije (Ješovnik, 1999). Sodniki so predstavniki višjega sodstva, pravniki in akademiki. Sodniki med seboj izvolijo predsednika Sodišča za tri letni mandat, ki se lahko ponovi. Predsednik vodi delo Sodišča in predseduje na zaslišanjih in posvetovanjih (glej Dinan, 1999: 301 - 311).

S širitvijo Evropske unije in z večjo prepoznavnostjo Sodišča se je večal tudi obseg dela Sodišča (v 1960ih je Sodišče povprečno rešilo 50 primerov na leto, v 1990ih pa kar 400 do 500 primerov letno), zato so se odločili za reorganizacijo Sodišča in ustanovili senate. Sodišče ima danes 6 senatov, ki so sestavljeni iz treh sodnikov. Pred te senate so postavljene zadeve, v katerih so dejstva bolj ali manj nesporna ali so podobni primeri že bili obravnavani s strani Sodišča v preteklosti in se torej lahko sodniki zgledujejo po njih. Primeri, ki vsebujejo kompleksne zadeve, ali se nanašajo

na nova pravna določila, a kljub temu ni potrebe, da bi bili predstavljeni pred celotnim Sodiščem, so obravnavani pred petčlanskim senatom (Nugent, 1999). Na zahtevo države članice ali institucije EU pa lahko sodišče zaseda plenarno, kar pomeni, da ga sestavlja 11 sodnikov, sklepčno pa je z 9 sodniki. Sodišče lahko zaseda tudi v celotni sestavi vseh 15 sodnikov in je sklepčno z 11 sodniki. Zadeve, pri katerih sodišče zaseda v celoti, so natančno določene z različnimi pogodbami. Lahko pa se tudi Sodišče ES odloči obravnavati primer pred celotnim sodiščem, v kolikor to v svojem poročilu predlaga pravobranilec. Takšen predlog pravobranilec poda, ko gre za izjemno pomembne primere (Protokol Statuta Sodišč Evropskih skupnosti, člena 16 in 17).

Pravobranilce (Advocates General), ki jih je običajno osem, imenujejo v šestletni mandat, z možnostjo ponovitve mandata in tako kot sodnike polovico pravobranilcev zamenjajo na tri leta. Ker vsaka država članica ne more imeti svojega predstavnika, se med manjšimi državami članicami menjavajo pravobranilci po sistemu rotacije, pet velikih držav članic pa ima svoje pravobranilce (glej Ješovnik, 1999). Naloga pravobranilcev je, da predložijo Sodišču povsem neodvisno in nepristransko poročilo v zadevi, o kateri naj bi Sodišče razsojalo. Pravobranilec deluje v vlogi zastopnika javnega interesa ali interesov Evropske unije (glej Grilc in Ilešič, 2001: 189, 227). Ko je pravobranilec dodeljen primeru, ga mora temeljito preučiti, pri tem upoštevati celotno relevantno zakonodajo EU in nato predstaviti svoje zaključke o primeru Sodišču. Ta predstavitev vsebuje ključne točke primera, zakonodajo EU, ki se neposredno nanaša na primer in predlog rešitve problema (glej Nugent, 1999: 242 - 278). Sodišča to mnenje v ničemer ne zavezuje, vendar pa ni neobičajno, da Sodišče iz mnenja pravobranilca povzame bolj ali manj dobesedno cele odstavke, saj so nemalokrat ta mnenja obširnejša od sodne odločbe. Mnenja niso del sodne odločbe, so le poročilo pravobranilca, so pa je objavljeno prav tako javno objavljeno v Poročilih Evropskega sodišča (glej Grilc in Ilešič, 2001: 187 - 191).

Pri delu Sodišču ES pomagajo naslednji organi:



- Register Sodišča (Registry of the Court of Justice), ki skrbi za dokumentacijo primerov in vzdrževanje registra (prijave, prošnje ipd.);
- Oddelek za tolmačenje, ki ima oddelek za simultano prevajanje na obravnavah (Interpretation Division), ter oddelek za prevajanje (Translation), ki je sestavljen iz 11 jezikovnih sekcij, kjer vsaka prevaja specifično pravno dokumentacijo iz vseh jezikov v svoj jezik. Zaposleni so pravni strokovnjaki z izvrstnim znanjem več uradnih jezikov Unije;
- Administracija (Administration), ki je sestavljena več organizacijskih enot: Splošna služba (Interior Division), ki opravlja administrativna dela samo za Sodišče Evropskih skupnosti, tako da s svojo tehnično pomočjo skrbi za tekoče delo institucij, , Oddelek za računalništvo in novo tehnologijo (The Computer and the New Technologies Division), ki zagotavlja informacijsko podporo;
- Oddelek za tisk in informiranje (Press and Information) skrbi za publiciranje in zagotavlja dosegljivost sodnih primerov preko publikacij, tedenskega koledarja aktivnosti Sodišča, rednih tedenskih poročil o delu Sodišča, letnega poročila in informacijskega središča;
- Knjižnica (Library) ima veliko zbirko tiskanega gradiva v zvezi z delom Sodišč Evropskih skupnosti, ki je dosegljivo predvsem zaposlenim v institucijah EU, medtem ko lahko zunanji uporabniki knjižnico uporabljajo le s posebnim dovoljenjem;
- Služba za raziskave in dokumentacijo (Research and Documentation Service) pomaga sodiščema pri njunem pravnem delu in zagotavlja dokumentacijo o sodnih primerih zainteresiranim strankam (internet EU: Sodišča EU).

### **Postopek pred Sodiščem Evropskih skupnosti**

Postopek pred Sodiščem je podoben kot postopki pred nacionalnimi sodišči. Ne glede na vrsto primera, je primer vedno predstavljen v pisni obliki. V večini primerov tudi v ustni obliki, ki poteka na zasedanju sodišča. Razlike v

načinu delovanja se pojavijo med sodnimi postopki (Direct Actions) in zahtevki za predhodne odločitve (internet EU: Sodišča EU).

➤ **Sodni postopek;**

Sodni postopek je sestavljen iz več delov, ki jih predstavljam v nadaljevanju.

**1. Pisni del:** pisni postopek se prične z vložitvijo vloge registrarju. Vlagatelj mora navesti problem spora in razloge, na katerih utemeljuje vlogo. Podati mora zahtevek, npr. razveljavitev akta ali plačilo odškodnine in naravo dokazov, na katere se opira (glej Grilc in Ilešič, 2001: 221 – 231). Zahtevek je dostavljen toženi stranki, ki ima en mesec časa, da pripravi obrambo. Tožnik lahko poda odgovor in obtoženec protiodgovor (repliko), za kar imata vsak po en mesec časa. Časovne omejitve morajo biti strogo spoštovane, razen če izjeme posebej odobri predsednik Sodišča (internet EU: Sodišča EU - predstavitev). V pisnem delu sodišče odloči o dopustnosti in utemeljenosti tožbe. Tožeče stranke zato v vlogah razdelijo navedbe na dva dela, lahko pa od sodišča zahtevajo, da najprej odloči o dopustnosti zadeve. V primeru pozitivne odločitve se postopek nadaljuje (glej Grilc in Ilešič, 2001: 221 – 231).

**2. Preiskovalni in pripravljalni del:** Po vložitvi vloge se zadeva preda predsedniku enega od senatov, ta določi sodnika-poročevalca, prvi pravobranilec pa določi pravobranilca za zadevo. Sodnik-poročevalec poda poročilo o zadevi, pravobranilec pa poda svoje mnenje. Na podlagi teh dveh dokumentov se sodišče odloči, katera dejstva bo preverjalo in kateri dokazi se bodo izvajali. V tej fazi se tudi odloči ali se bo zadeva obravnavala pred senatom ali pred celotnim sodiščem. Preiskava lahko vključuje osebno navzočnost strank, zaslišanje prič, zahtevo za posredovanje informacij ali dokumentov, ustno pričanje, izvedensko mnenje in posamezna preiskovalna dejanja. Formalna preiskava ali pripravljalne poizvedbe so redke, saj v večini primerov se sodišče odloči, da bo sodnik-poročevalec zastavil pisna vprašanja pred zaslišanjem ali zahteval izročitev dokumentov pred ogledom. Stranke

lahko vedno zahtevajo vso dokumentacijo v zvezi z njihovo zadevo (glej Grilc in Ilešič, 2001: 221 – 231).

3. ***Ustni del z mnenjem pravobranilca:*** predsednik Sodišča določi datum javne obravnave. Pred obravnavo izda sodnik-poročevalec poročilo za obravnavo, ki vsebuje dejstva in povzema argumente strank. Poročilo služi kot osnovna informacija sodnikom. Ustni del postopka je omejen na navedbe odvetnikov, vprašanja sodišča, kratke odgovore in mnenje pravobranilca. Vsaka stranka lahko odgovori na navedbe nasprotnika, sodniki in pravobranilec pa lahko strankam zastavljajo vprašanja. Nekaj tednov po obravnavi pravobranilec predstavi svoje mnenje. V mnenju pravobranilec povzame dejansko stanje in pravno problematiko, predstavi in tehta argumente strank, morebitna stališča Komisije, držav članic in drugih institucij EU. Predstavi še svoje argumente. Mnenje izdelata na podlagi lastnega pogleda na zadevo, znanja in vesti, za svoja stališča ni nikomur odgovoren. Vendar velja poudariti, da tudi njegovo mnenje ne zavezuje sodišča (glej Grilc in Ilešič, 2001: 221 – 231).
4. ***Sojenje in objava sodbe:*** Sodišče se umakne na tajno posvetovanje, ki se ga udeležijo le sodniki. Tajnost posvetovanja je nujna, saj ločena stališča niso dovoljena. Če so sodniki v mnenjih razdeljeni, prevlada pri glasovanju večinsko načelo. Sodba mora vsebovati navedbo razlogov za sprejeto odločitev in imena sodnikov, ki so se posvetovali. Pristnost sodbe potrdita predsednik sodišča in registrar. Izrek sodbe se prebere na naslednji javni obravnavi in se objavi v vseh jezikih (glej Grilc in Ilešič, 2001: 221 – 231).

➤ ***Postopek pri predhodnih (preliminarnih) odločitvah;***

Pri tem postopku gre za reševanje t.i. predhodnih vprašanj, ki jih v zvezi z razlago pogodb EU ali v zvezi z veljavnostjo ali razlago sekundarne zakonodaje zastavljajo Sodišču ES sodišča držav članic. Postopek gre skozi tri faze: v prvi fazi sodnik sodišča države članice spozna, da gre za problem prava Skupnosti in formulira vprašanje; druga faza poteka kot obravnava pred Sodiščem ES; -v tretji fazi pa sodišče države članice, ki je zastavilo vprašanje, odloči v kontekstu tistih odgovorov, ki jih prejme od Sodišče ES (glej Grilc in Ilešič, 2001: 221 – 231). Register da zahtevo sodišča države članice prevesti v vse jezike EU, in jo posreduje strankam, državam članicam, Komisiji in če je potrebno še Svetu EU. Zahteva je objavljena v Poročilih Evropskega sodišča, kjer so navedena imena vpletenih strank in vsebina problema. Stranke, države članice in Komisija imajo na voljo dva meseca, da podajo Sodišču svoje pripombe. Preostanek sodnega postopka je identičen kot pri navadnem sodnem postopku. Vsi, ki želijo podati svoje argumente, jih podajo ustno na zaslišanju. Ko pravobranilec predstavi svoje mnenje in ko sodniki sprejmejo sodbo, je izrek sodbe prebran na javni obravnavi ter poslan nacionalnemu sodišču, ki je zastavilo vprašanje (internet EU: Sodišča EU).

Sodbe so sprejete z večinskim glasovanjem, ni ločenih stališč, sodbo podpišejo vsi sodniki, ki so sodelovali pri procesu. Sodba je prebrana na javni obravnavi (glej Grilc in Ilešič, 2001: 228 – 229). Sodbe Sodišča in mnenja pravobranilca so objavljene v Poročilih Evropskega sodišča (European Court Reports) v vseh uradnih jezikih Evropske unije (glej Ilešič, 1996: 34).

Jezik, v katerem poteka primer, je lahko eden od 11 uradnih jezikov EU ali irščina. Načeloma se lahko odloči tožnik. Ko je obtoženec država članica ali prebivalec države članice, je jezik obravnave uraden jezik te države članice. Če ima država članica več uradnih jezikov, se tožnik odloči, kateri jezik mu bolj ustreza. Pri predhodnih odločitvah se uporablja jezik nacionalnega sodišča, ki je naslovilo vprašanje na Sodišče (internet EU: Sodišča EU).

Postopek na Sodišču je zelo dolgotrajen, v povprečju poteka več kot dve leti. In ker je postopek tako dolg in drag, je Evropska unija ustanovila poseben

sklad, ki pomaga posameznikom in majhnim podjetjem, ki nimajo dovolj lastnih sredstev, premostiti finančne težave (Ješovnik, 1999). Senat odloči, komu bo pomagal s to finančno pomočjo (internet EU: Sodišča EU).

Oblike sodnih postopkov so različne in jih lahko razdelimo na:

*1. tožbe zaradi neizpolnjevanja obveznosti držav članic (failure to fulfil an obligation)*

Pred Sodiščem ES lahko postopek zaradi kršitve obveznosti iz Pogodbe EU sproži Evropska komisija ali druga država članica. Tožena stranka je vedno država članica, ki se ji očita, da ni izpolnila obveznosti: npr. neizpolnjevanje določb Pogodbe EU, država članica ni pravočasno uresničila direktivo, ki je naslovljena nanjo ipd. V obeh primerih, se pravi, če toži Komisija ali država članica, mora Komisija najprej predložiti obrazloženo mnenje o kršitvi, o katerem se lahko prizadete države članice izjasnijo. Če država članica, ki se ji očita kršitev, ne ravna v skladu z mnenjem v roku, ki ga določi Komisija, ali pa če Komisija ne izda mnenja v roku 3 mesecev, je mogoče vložiti tožbo pred Sodiščem ES. Če Sodišče ugotovi, da tožena država ni izpolnila svojih obveznosti, lahko le ugotovi kršitev, ne more pa je neposredno odpraviti. Država članica je dolžna ravnati v skladu z odločitvijo Sodišča, Komisija pa lahko pred Sodiščem zahteva od države plačilo določene denarne kazni ali pavšalnega zneska. Sankcije so predvsem ugotovitvene narave in ne zagotavljajo neposrednega sodnega varstva prizadetim subjektom (glej Ilešič, 1996: 61 – 63).

*2. tožba za razveljavitev akta (application for annulment)*

Možnost za vložitev tožbe v tovrstnih sporih imajo države članice, Svet EU in Komisija, od leta 1993 v posebnih primerih tudi Evropski parlament. V določenem obsegu imajo to možnost tudi posamezniki (fizične in pravne osebe), vendar lahko vložijo tožbo le proti aktu, ki je naslovljen nanje. Tožba je lahko podana zaradi: nepristojnosti organa, bistvene kršitve zahtev postopka, kršitve Pogodbe EU ali katerekoli pravne norme, ki se nanaša na njeno uporabo (kršitev materialnega prava) ter zlorabe pooblastil. Tožbo za razveljavitev akta organa EU je treba vložiti v dveh mesecih od njegove objave, če ni bil objavljen, pa od njegove vročitve tožniku. Če gre za akt, ki

se ne vroča, začne rok teči, ko je tožnik zvedel za obstoj akta. Če Sodišče ugotovi, da je tožba utemeljena, izpodbijani akt razveljavi (glej Ilešič, 1996: 61 – 63).

### *3. tožba zaradi opustitve dejanj (»molk organa« - failure to act)*

Gre za nadzor nad tem, da organi EU res ukrepajo, kadar so dolžni ukrepati. Države članice in organi EU imajo pravico vložiti tožbo zoper Svet ministrov ali Komisijo, kadar eden od organov ne ukrepa, pa je to v nasprotju z ustanovitveno pogodbo. Posameznik lahko vloži tožbo zaradi molka organa le tedaj, če je organ EU opustil izdati akt obvezne narave, ki bi moral biti naslovljen prav na tožnika. Če Sodišče ugotovi, da na strani toženega organa obstaja dolžnost ukrepanja, ugotovi kršitev in pozove toženi organ, da ukrene potrebno. Nadaljnjih sankcij ni, Sodišče ne more s svojo odločbo nadomestiti manjkajoči akt, lahko le nakaže, kakšno vrsto akta bi bilo potrebno izdati (glej Ilešič, 1996: 61 – 63).

### *4. odškodninske obveznosti Skupnosti (action to establish liability)*

Pri neizpolnjevanju pogodbenih dolžnosti mora Komisija, v skladu z splošnimi principi zakonov držav članic, povrniti stroške povzročene s strani institucij EU ali njenih uslužbencev pri izvajanju njihovih nalog (glej Nugent, 1999: 262 - 272).

### *5. reševanje predhodnih odločitev (reference for a preliminary ruling)*

Pri zahtevi po predhodni odločitvi gre za drugačen postopek pred sodiščem, saj tu ne gre za stranke, ki so prišle s sporom pred Sodišče, temveč nacionalno sodišče predloži prošnjo za predhodno odločitev v neki zadevi. Tako lahko zahteva in v nekaterih primerih mora postaviti nacionalno sodišče prošnjo za sodbo pri vprašanjih, ki zadevajo interpretacijo aktov institucij EU. Interpretacije Sodišča morajo biti sprejete in upoštevane s strani nacionalnega sodišča, ki je vložilo zahtevek (glej Nugent, 1999: 262 - 272).

### *6. pritožbe na odločbe Sodišča prve stopnje in preizkus sodbe Sodišča ES (appeals)*

Vse odločitve Sodišča prve stopnje so lahko predmet pritožbe na Sodišču Evropskih skupnosti. Pritožbeni razlog je kršitev prava Skupnosti in ne

vsebina primera. Obstajajo tri področja za pritožbe: Sodišče prva stopnje ni imelo pristojnosti, kršilo je proceduralna pravila ali pa je kršilo pravo EU (glej Nugent, 1999: 262 - 272).

Obstaja tudi možnost, da se poda vloga za revizijo odločitve Sodišča ES je, če se odkrijejo nova dejstva, ki bi lahko vplivala na odločbo, pa so bila ta dejstva Sodišču in stranki, ki zahteva revizijo, v času sojenja neznan. Revizija ni pritožba, temveč izreden preizkus, ki naj bi omogočil poseg v sodbo, če se ugotovijo nova dejstva. Sodišče ES svoje sklepe izenači s sodbami, če imajo enak učinek kot sodba (glej Grilc in Ilešič, 2001: 346 – 347).

#### *7. zahteva za mnenje (the seeking of an opinion)*

Komisija, Svet EU ali država članica lahko zahtevajo mnenje Sodišča o tem ali je bodoča mednarodna pogodba skladna s predpisi pogodb EU. Če mednarodni pogodba ni v skladu s pogodbami EU, se je ne more sprejeti, razen če se jo ustrezno ne prilagodi predpisom pogodb EU (glej Nugent, 1999: 262 - 272).

#### **Sodišče prve stopnje (Court of First Instance)**

Enotna evropska listina je dala Sodišču Evropskih skupnosti možnost, da hitreje in učinkoviteje opravlja svoje vsak dan večje delo. Svet EU je bil pooblaščen, da na zahtevo Sodišča ES ustanovi, Sodišče prve stopnje. Sodišče prve stopnje je bilo ustanovljeno leta 1988 in novembra 1989 je pričelo z delom (glej Nugent, 1999: 275 - 276). Z ustanovitvijo Sodišča prve stopnje je bil v Evropski uniji vzpostavljen dvostopenjski sodni sistem (internet EU: Sodišča EU).

Sodišče prve stopnje je ravno tako sestavljeno iz 15 sodnikov, ki so imenovani s strani nacionalnih vlad s soglasjem držav članic Evropske unije. Vsaka država članica ima po enega sodnika, ki so imenovani v šestletni mandat, z možnostjo reelekcije. Sodniki izmed sebe izvolijo predsednika, ki skrbi za vodenje dela in oddelkov Sodišča prve stopnje. Njegov mandat traja tri leta in ima možnost reelekcije (glej Dinan, 1999: 312 - 315).

Sodniki delujejo v 5 senatih, ki imajo od 3 do 5 članov. V primeru, da gre za zapleten pravni problem, pomembno zadevo ali pa posebne okoliščine, lahko sodniki plenarno zasedajo. Sodišče prve stopnje za razliko od Sodišča Evropskih skupnosti ne pozna funkcije pravobranilca. To funkcijo lahko, če je nujno potrebno, opravlja eden od sodnikov, ki ga za to določijo. V tem primeru seveda ta sodnik ne sme hkrati opravljati še funkcijo sodnika (glej Ješovnik, 1999).

Službe, ki pomagajo pri delu Sodišča prve stopnje, si le ta večinoma deli s Sodiščem Evropskih skupnosti (glej Sodišče Evropskih skupnosti – institucije), razen Registra, ki sta ločena. Sodniki Sodišča prve stopnje na šest let imenujejo registrarja (internet EU: Sodišča EU).

Pristojnost Sodišča prve stopnje je bilo prvotno omejena na tri področja: spori med Skupnostjo in njenimi zaposlenimi, postopki sproženi proti Komisiji v zvezi z ESPJ pogodbo in nekateri aspekti pravil konkurenčnosti. Leta 1993 je Svet ministrov za splošne zadeve razširil pristojnosti Sodišča prve stopnje na postopke sprožene s strani fizičnih in pravnih oseb, z nekaj izjemami. Sodišče prve stopnje se ne ukvarja s postopki, ki neposredno vključujejo nacionalne vlade, temveč le s postopki zasebnih tožnikov (glej Nugent, 1999: 275 - 276).

Sodni postopki fizičnih in pravnih oseb, ki jih opravlja Sodišče prve stopnje:

1. zadeve, ki vključujejo kmetijstvo, državno pomoč, konkurenčnost, tržno politiko, regionalno politiko, transport, pravila zaposlovanja;
2. tožbe za razveljavitev aktov institucij EU;
3. tožbe zaradi opustitve dejanj (»molk organa«) institucij EU;
4. postopki za povrnitev stroškov povzročenih zaradi neprimernih aktov s strani institucij EU (odškodninske obveznosti Skupnosti);
5. postopki na področju pogodbenih obveznosti (contractual liability) oziroma spori, ki zadevajo javne ali privatne pogodbe sklenjene z EU;
6. postopki, ki zadevajo upravo oziroma spori med EU in njenimi uradniki in ostalimi uslužbenci (internet EU: Sodišča EU).



Vse odločbe Sodišča prve stopnje so lahko predmet pritožbe pred Sodiščem Evropskih skupnosti. Ustanovitev Sodišča prve stopnje je močno pripomogla k zaščiti posameznikov in podjetij, ter jim omogočila možnost pritožbe na prvostopenjsko sodišče z možnostjo nadaljnjega sojenja pred Sodiščem Evropskih skupnosti, če to dovoljuje primer (internet EU: Sodišča EU).

#### 2.4.2. Viri prava Evropske unije

Pravni red EU je sestavljen iz primarnih pravnih virov (pogodb) in sekundarnih pravnih virov (EU zakonodaje, sodnih interpretacij, mednarodnega prava in splošnih pravnih načel) (glej Nugent, 1999: 242 - 278). Pod primarnimi pravnimi viri razumemo tista pravila, ki se ne opirajo na noben predhodni ali hierarhično višji zapis, pod sekundarnimi pa tista, ki temeljijo na primarnih virih (glej Ilešič, 1996: 25).

**Pogodbe**, ki so del pravne ureditve Evropske unije, so po Amsterdamski pogodbi naslednje: tri ustanovitvene pogodbe (ESPJ, EGS in ESJE) s popravki, ki so jih bile deležne tekom let, Evropska enotna listina (Single European Akt), Maastrichtska pogodba in Amsterdamska pogodba. Vendar določeni deli teh pogodb niso del skupne pravne ureditve oz. ne spadajo v pristojnost razsojanja Sodišč Evropske unije (npr. deli, ki se nanašajo na skupne notranje in pravosodne politike - III. steber). Te pogodbe predstavljajo primarne pravne vire in jih nekateri predstavljajo kot ustavo Evropske unije (glej Nugent, 1999: 242 - 278).

**EU zakonodaja.** Zakoni, ki jih sprejmejo različne institucije Evropske unije, so sestavni del sekundarnih pravnih virov. Gre za prenos splošnih načel, ki so zapisana v pogodbah v specifična pravila, ki jih sprejmejo Svet EU, Evropski parlament in Svet EU ali Komisija. Poznamo naslednje tipe zakonodaje: uredbe (regulations), direktive (directives), odločbe (decisions) ter priporočila in mnenja (recommendations and opinions) (glej Nugent, 1999: 242 - 278).

Uredbe so splošno uporabne, v celoti obvezne ter neposredno uporabne v vseh državah članicah, ker nadomeščajo pravo držav članic z evropskim pravom in so najbolj učinkovit pravni instrument Evropske unije. Direktive zavezujejo le države članice, na katere so naslovljene. Te države - so z njimi zavezane - k doseganju začrtanih skupnih ciljev, kako pa dosežejo te cilje, je prepuščeno njim samim. Odločbe so individualni upravni akti, ki so naslovljeni na posamezne subjekte, npr. na posamično državo članico, vse države članice, podjetja ali posameznike, veljati pa začnejo, ko so dostavljene naslovníku. Priporočila in mnenja nimajo obvezne veljave in niso predmet sodnega preizkusa. Priporočila predlagajo določeno smer obnašanja, mnenja pa ocenjujejo trenutni položaj ali dejstva v Evropski uniji (glej Ješovnik, 1999).

**Sodne interpretacije (obrazložitve).** Ker precedenčno pravo (case law) igra veliko vlogo v določenih državah članicah Evropske unije, je pustilo svoj pečat tudi v pravu Evropske unije, in kot tako potrebuje posebno obrazložitev, da bi bilo razumljeno in uporabljeno pravilno. (glej Nugent, 1999: 243 - 259) Načeloma sodbe sodišča formalno nimajo veljave precedenta in so obvezne le v zadevi, v kateri so bile izdane. Vendar je njihov pomen in učinek v praksi dolgoročnejši in kot take odločitve Sodišča Evropskih skupnosti predstavljajo najpomembnejši instrument za dograjevanje pravnega sistema Evropske unije (glej Ilešič, 1996: 33).

**Mednarodno pravo** je pravo, ki ureja pravna razmerja med državami in odnose v mednarodni skupnosti (glej Slovar slovenskega knjižnega jezika) in kot tako vključuje tudi Evropsko unijo in njene države članice. Evropska unija kot samostojna internacionalna struktura prevzema pristojnosti držav članic, tako da pravila mednarodnega prava, ki zavezujejo države članice, sedaj zavezujejo tudi Evropsko unijo. Mednarodne pogodbe, katerih del je tudi Evropska unija, predstavljajo drug del mednarodnega prava, nekateri pa jih vključujejo med ustavni del Evropske unije (glej Nugent, 1999: 242 - 278). Gre za primere, ko Sodišče določeno prakso v mednarodnih organizacijah vzame kot podlago za svojo odločitev o podobnem primeru, ki nastane znotraj Skupnosti ali pa za primere, ko pride do veljave neko načelo, veljavno v

mednarodnem pravu, ki Skupnost in njene organe, pa tudi organe držav članic omejuje pri izvajanju njihove suverenosti (glej Ilešič, 1996: 32).

**Splošna pravna načela** se uporabljajo pri primerih, pri katerih se zdi to potrebno. Pogodbe (ESPJ, EGS in ESJE) navajajo, da sodišče lahko poleg pisanih zakonov uporablja tudi druge vire, kot so splošna pravna načela. Katera pa so ta načela, je odvisno od države do države, Sodišči Evropske unije uporabljajo npr. proporcionalnost, nediskriminatornost, legalnost, spoštovanje proceduralnih pravic... (glej Nugent, 1999: 242 - 278).

Ko govorimo o evropskem pravnem sistemu, se večkrat omenja »avtonomen pravni sistem«, s čimer želijo avtorji poudariti, da gre za pravila, katerih veljavnost je neodvisna od pravnih redov držav članic. Koncept avtonomnosti pomeni, da pravila, ki jih sprejmejo organi Skupnosti, svoje veljavnosti ne črpajo iz morebitne naknadne odobritve zakonodajnih ali izvršilnih organov držav članic, temveč se naslanjajo na originalne zakonodajne pristojnosti skupnih organov. To pomeni, da se veljavnost predpisa, ki ga v okviru svojih pooblastil sprejme kateri od organov EU, avtomatično razteza čez celotno ozemlje vseh držav članic in pomeni »najvišji zakon držav članic«. Tak predpis zahteva prilagoditev vseh neskladnih pravil nacionalnih pravnih redov držav članic EU. Pri zagotavljanju avtonomnosti evropskega pravnega reda se uporabljata še dva načela in sicer primarnost in neposredna uporabnost (glej Ilešič, 1996: 36 - 38).

Pravilo primarnosti prava EU pravi, da pravila, ki so sprejeta na ravni Skupnosti, prevladajo nad pravili, ki jih vsebujejo pravni redi držav članic. Načelo primarnosti ima za direktno posledico omejitev suverenosti, kar pa predstavlja problem, do katerega se države članice različno opredeljujejo. Države članice, ki so že prej dajale prednost mednarodnim pogodbam pred notranjo zakonodajo (Francija, Nizozemska), so konceptu primarnosti bolj naklonjene kot druge (glej Ilešič, 1996: 36 - 39). Primarnost prava Evropske unije, pa je zelo pomembna, če želimo da Evropska unija deluje, saj s tem dobi pravo EU na področju v njeni pristojnosti prednost pred nacionalnimi zakoni držav članic (glej Nugent, 1999: 260 - 261). Primarnost

oziroma prevlado določb pravnega reda EU nad pravnimi redi držav članic je v praksi možno izvesti le, če je naddržavnim normam priznana tudi neposredna uporabnost v državah članicah (glej Ilešič, 1996: 40).

Pri neposredni uporabnosti gre za predpise, ki ne potrebujejo nobenega vmesnega akta, ki bi jih šele pretvoril v pravna pravila notranjih pravnih redov, temveč že sama neposredno ustvarjajo pravice in obveznosti za pripadnike držav članic, ki jih le ti lahko uveljavljajo pred sodišči in organi nacionalnih držav. Pri tem moramo ločiti med predpisi, ki so sposobni neposredno učinkovati ter tistimi, ki potrebujejo še nadaljnjo obdelavo. Neposredna uporabnost se določilom ustanovitvenih pogodb priznava, če so po svoji vsebini in naravi sposobna povzročati neposredne učinke na pravna razmerja med državami članicami in njihovimi pripadniki. Za neposredno uporabnost mora določba vsebovati naslednje elemente: jasno obveznost države članice, vsebina norme mora povzročiti direktne učinke, obstajati mora potreba po nadaljnji normativni akciji organa EU ali države članice, norma mora biti nepogojena, državam članicam ne sme biti prepuščena nikakršna diskrecija glede izvrševanja obveznosti te norme. Neposredno uporabnost sekundarnih pravnih virov določa Rimska pogodba v 189. členu. Neposredno učinkovanje mednarodnih pogodb pa je odvisno od narave konkretne mednarodne pogodbe (glej Ilešič, 1996: 36 – 45).

Nugent in nekateri drugi avtorji ločijo med neposredno uporabnostjo (direct applicability) in neposrednim učinkovanjem (direct effect) prava. Neposredna uporabnost prava pomeni, da ta pravna pravila ne potrebujejo potrditve s strani nacionalnih institucij držav članic. Pri neposrednem učinkovanju pa gre za pravila, ki jih določa pravni sistem EU, katera morajo nacionalna sodišča držav članic sprejeti in podpreti (Nugent, 1999: 242 – 278).

## 2.5. LISTINA O TEMELJNIH PRAVICAH

Poskusi za povečanje zaščite temeljnih pravic se na evropskem kontinentu pojavljajo preteklih 200 let in sicer od Deklaracije o človekovih in državljanskih pravicah francoskega parlamenta (1789) naprej. Ta deklaracija še danes predstavlja temelj večine ustav sodobnih držav, vključno z državami članicami Evropske unije. Države članice EU so pristopile tudi k številnim mednarodnim konvencijam, ki govore o zaščiti človekovih pravic, med drugim tudi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. A kljub tako bleščeči preteklosti in močni prisotnosti temeljnih pravic v nacionalnih zakonodajah je Evropska unija kot institucija izjema, saj pri pregledu pogodb EU in ostale zakonodaje v njenih začetni letih ne najdemo zapisov, ki bi nudili zaščito temeljnim pravicam (internet EU: Slovar EU pravnih aktov).

Določene razloge zakaj v pogodbah EU manjka poglavje o temeljnih pravicah v Evropski uniji, je mogoče razkriti z analizo njenega zgodovinskega razvoja. Leta 1952 so ustanovitvene države članice (6) podpisale Pogodbo o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti. To je bil čas velikih upov za evropsko integracijo in v tej luči je bil oblikovan dokument »Draft Treaty Embodying the Statute of European Community«. V tem dokumentu se je posebna pozornost namenila zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki bi bile vanj vikorporirane iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ker pa francoski parlament ni ratificiral Pogodbe o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti, je z njo propadel tudi predlog za Evropsko politično unijo, na katero je bil vezan ta dokument. Ko je bila leta 1957 ustanovljena Evropska gospodarska skupnost, pa ideje o politični skupnosti in človekovih pravicah niso bile nikjer omenjene.

Druga možna razlaga izhaja iz narave pogodb, ki so bile v večini osredotočene na gospodarsko sodelovanje in se ustanoviteljem ni zdelo, da bodo s svojim delovanjem vstopili na področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. A s hitro rastjo institucij v EGS in večanjem števila držav članic

so se procesi hitro razširili z ekonomskih in tržnih sfer na področja kot so varstvo okolja, zaščita potrošnikov, kultura, zdravstvo in druga (glej Craig in de Burca, 1998: 296 - 301).

Zaradi pomanjkanja obravnave človekovih pravic v pogodbah, se sprva tudi Sodišče ni ukvarjalo z njimi. Vsi predlagani primeri so bili zavrnjeni s strani Sodišča Evropskih skupnosti z razlago, da gre za zadeve v pristojnosti nacionalnih sodišč. Ker pa ima Sodišče Evropskih skupnosti primarnost nad nacionalnimi sodišči, je bilo nekako le vprašanje časa, kdaj bo svojo pristojnost vsaj deloma razširilo tudi na področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tako je leta 1969 Sodišče Evropskih skupnosti vzpostavilo precedenčni primer za področje človekovih pravic. Primer *Stauder*<sup>2</sup> (1969) je bil prvi korak, katerega je Sodišče Evropskih skupnosti naredilo v smeri temeljnih principov zakonodaje skupnosti, ki zadevajo spoštovanje temeljnih pravic (internet EU: Slovar EU pravnih aktov).

Sodišče Evropskih skupnosti je svojo obravnavo primerov, ki so se navezovali na vprašanje varovanja človekovih pravic gradilo na podlagi nekaterih posameznih določil iz pogodb, ki se nanašajo na človekove pravice, in sicer: prepoved diskriminacije na podlagi nacionalnosti (12. člen Pogodbe EGS); prepoved različnega obravnavanja ljudi na podlagi spola, rase, narodnosti, vere ali prepričanaj, starosti ali spolne usmerjenosti (13. člen Pogodbe EGS); enakopravno ravnanje blaga in oseb v relaciji z štirimi osnovnimi pravicami (28. člen pogodbe EGS); pravica do peticije (21. člen pogodbe EGS in 48.2. člen pogodbe ESPJ); zaščita poslovnih in poklicnih skrivnosti (287. člen pogodbe EGS, 194. člen pogodbe ESJE ter 47.2 in 47.4. člen pogodbe ESPJ).

Obenem so tudi Evropski parlament, Svet EU in Komisija 5. aprila 1977 sprejeli Skupno deklaracijo o temeljnih pravicah, v kateri so poudarili pomembnost, da se le te izvajajo in jih organi upoštevajo v skladu z njihovimi pristojnostmi in v skladu s cilji Skupnosti. Leto kasneje so šefi

---

<sup>2</sup> *Stauder v. City of Ulm* (1969); Šlo je za tožbo o kršenju nemškega ustavnega prava. Je prvi primer, katerega Sodišče ni zavrnilo, ni pa tudi pozitivno razsodilo, temveč je pogledalo, kako se odločba, čez katero se je pritožil tožnik, izvaja v drugih državah članicah (glej Craig in de Burca, 1998: 300 – 301).

držav ali vlad držav članic sprejeli Deklaracijo o demokraciji, v kateri so podprli Deklaracijo iz leta 1977. To so bili procesi, ki so skupaj s 50. obletnico Splošne deklaracije o človekovih pravicah, pripeljali do sklepa, da se prične delo na osnutku za Listino o temeljnih pravicah, ki ga je sprejel Svet, 3. in 4. junija 1999 (internet EU: Slovar EU pravnih aktov).

**Listina o temeljnih pravicah** je stopila v veljavo decembra 2000. Podlaga Listini so Pogodbe skupnosti, mednarodne konvencije, npr. Evropska konvencija o človekovih pravicah iz leta 1950, Evropska socialna listina iz leta 1989, ustave držav članic in številne deklaracije Evropskega parlamenta. Delo je potekalo v posebnem telesu, imenovanem Konvencija (Convention), ki je bilo sestavljeno iz 62 članov: predstavnikov šefov držav ali vlad, predsednika Evropske komisije, članov Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov ter 4 predstavnikov Sodišča Evropskih skupnosti. Svet Evrope in Evropsko sodišče za človekove pravice pa sta imela status opazovalca. Na Evropskem svetu v Tampere, 15. in 16. oktobra 1999, so sprejeli sklep o sestavi Konvencije, delovnih metodah in splošnih ureditvah delovanja konvencije. Med nastajanjem Listine so svoje mnenje lahko podali tudi Odbor za gospodarske in socialne zadeve, Odbor regij, Varuh človekovih pravic in katerakoli druga skupina, telo ali strokovnjak, ki so to želeli. Na podlagi osnutka Listine je na zasedanju Evropskega sveta, decembra 2000, le-ta predlagal Evropskemu parlamentu in Komisiji, da skupaj razglasita Listino o temeljnih pravicah Evropske unije (internet EU: Slovar EU pravnih aktov).

Listina je sestavljena iz preambule in sedmih poglavij s 54 členi.

1. poglavje govori o dostojanstvu: zajema člene od 1 do 5, ki se zaporedoma nanašajo na človekovo dostojanstvo, pravico do življenja, pravico do osebne integritete, prepoved mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja ter prepoved suženjstva in prisilnega dela;
2. poglavje obravnava svoboščine: zajema člene od 6 do 19, ki se zaporedoma nanašajo na pravico do svobode in varnosti, pravico do zasebnega in družinskega življenja, varstvo osebnih podatkov, pravico do sklepanja zakonske zveze in pravico do zasnovanja družine, svobodo

misli, vesti in vere, svobodo izražanja in obveščanja, svobodo zbiranja in združevanja, svobodo umetnosti in znanosti, pravico do izobraževanja, pravico do izbire dela in pravico do dela, podjetništvo, lastninsko pravica, pravico do azila ter varstvo v primeru odstranitve, izgona ali izročitve;

3. poglavje govori o enakosti: člani od 20 do 26 zaporedoma zagotavljajo enakost pred zakonom, nediskriminacijo, kulturno, versko in jezikovno raznolikost, enakost med moškimi in ženskami, otrokove pravice, pravice starejših in vključevanje invalidov;
4. poglavje govori o solidarnosti: zajema člene od 27 do 38, ki se zaporedoma nanašajo na pravico delavcev do obveščanja in posvetovanja v podjetju, pravico do kolektivnih pogajanj in kolektivnih ukrepov, pravico dostopa do storitev za zaposlitev, varstvo v primeru nepravilne odpustitve, poštene in pravične delovne pogoje, prepoved otroškega dela in varstvo mladih pri delu, družinsko in poklicno življenje, socialno varnost in socialna pomoč, zdravstveno varstvo, dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena, varstvo okolja in varstvo potrošnika;
5. poglavje obravnava državljanske pravice: člani od 39 do 46 zaporedoma zagotavljajo pravico voliti in biti voljen na volitvah za Evropski parlament, pravico voliti in biti voljen na občinskih volitvah, pravico do dobrega upravljanja, pravico dostopa do dokumentov, Varuha človekovih pravic, pravico do peticije, svobodo gibanja in prebivanja ter diplomatsko in konzularno zaščito;
6. poglavje obravnava pravosodje: ima štiri člene, od 47 do 50, ki zagotavljajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sojenja, domnevo nedolžnosti in pravico do obrambe, načelo zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni, pravico, da se za isto kaznivo dejanje ne sodi ali kaznuje dvakrat;
7. poglavje razlaga splošne določbe: v 51. členu je opredeljeno področje uporabe, v 52. členu obseg zagotovljenih pravic, v 53. členu raven varstva in v 54. členu prepoved zlorabe pravic (glej Listina o temeljnih pravicah).



### **3. SVET EVROPE**

Zaradi boljšega razumevanja obravnavane teme je potrebno narediti pregled institucij Sveta Evrope in njegove zgodovine. Enako kot pri Evropski uniji bo tudi tu posebej izpostavljen del o sodnem sistemu ter temeljni dokument s področja varstva človekovih pravic pri Svetu Evrope, to je Evropska konvencija o človekovih pravicah.

#### **3.1. ZGODOVINA IN NASTANEK SVETA EVROPE**

Prva in druga svetovna vojna sta do temeljev pretresli svetovno javnost, najbolj prizadeto pa je bilo področje Evrope, tako da ni nič čudnega, da so si vsi voditelji držav prizadevali, da se grozote v podobi svetovnih vojn ne bi več ponovile. Po drugi svetovni vojni so se pojavile nove institucije, npr. Združeni narodi in Nato, ki so imele v svojih ustanovnih listinah posebej poudarjene dele besedil, ki so pozivali k spoštovanju človekovih temeljnih pravic, njegovega dostojanstva, poudarjali vrednost človeškega življenja, opozarjali na enake pravice moških in žensk ter velikih in majhnih narodov (glej Robertson in Merrills, 1993: 1 - 5).

Z Londonsko pogodbo, ki so jo podpisali 5. maja 1949, je 10 držav ustanovilo mednarodno organizacijo imenovano Svet Evrope. Svet Evrope je prva organizacija t.i. evropskega gibanja, ki si prizadeva za politično združitev evropskih držav s podobno družbeno-politično ureditvijo. Ta cilj naj bi dosegli z ekonomskim, socialnim, kulturnim in znanstvenim sodelovanjem, ne pa tudi z vojaškim sodelovanjem. Sedež Sveta Evrope je v Strasbourgu, imenovan tudi Evropska palača (Palais de l'Europe) (zloženka SE 1).

Države ustanoviteljice so bile: Belgija, Danska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska in Združeno kraljestvo. Avgusta 1949 sta se pridružili še Grčija in Turčija. Svet Evrope se je

postopoma širil , tako da ima danes že 45 članic. Članice so: Albanija, Andora, Armenija, Avstrija, Azerbajdžan, Belgija, Bolgarija, Bosna in Hercegovina, Ciper, Češka republika, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Gruzija, Hrvaška, Irska, Islandija, Italija, Latvija, Liechtenstein, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Moldavija, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Rusija, San Marino, Slovaška, Slovenija, Srbija in Črna Gora, Španija, Švedska, Švica, »Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija«, Turčija, Ukrajina, Združeno kraljestvo. Status države opazovalke v medvladnih telesih Sveta Evrope imajo Japonska, Kanada, Mehika, Sveti sedež in Združene države (internet SE: Domača stran slo.).

Članica Sveta Evrope lahko postane vsaka evropska država, ki sprejema načelo vladavine prava in jamči človekove pravice in temeljne svoboščine vsakomur, ki je pod njeno oblastjo (zloženka SE 1).

Cilji Sveta Evrope so:

- varovanje človekovih pravic, pluralistične demokracije in pravne države,
- ozaveščanje ljudi in spodbujanje razvoja evropske kulturne prepoznavnosti (identitete) in raznolikosti,
- iskanje rešitev za probleme, s katerimi se sooča evropska družba (manjšine, sovražstvo do tujcev, nestrpnost, varstvo okolja, kloniranje ljudi, aids, mamila, organiziran kriminal, ...),

pomoč pri uveljavljanju trdne demokracije v Evropi s podporo političnim, zakonodajnim in ustavnim reformam (internet SE: Institucije).

### 3.2. INSTITUCIJE SVETA EVROPE

**Odbor ministrov** (The Committee of Ministers) je odločevalsko telo Sveta Evrope. Sestavljeno je iz zunanjih ministrov držav članic ali stalnih diplomatskih predstavnikov v Strasbourghu. Je vladno telo, ki razpravlja o problemih, ki zadevajo evropsko skupnost in kolektivni forum, ki poda svoje

mnenje o določenih problemih. V sodelovanju s Parlamentarno skupščino je varuh temeljnih vrednot Sveta Evrope in spremlja izvajanje obveznosti držav članic (internet SE: Institucije).

Od leta 1951 države članice imenujejo stalne predstavnike (Permanent Representatives), ki so nastanjeni v Strasbourgu in so stalno v stiku z organizacijo. Ti predstavniki so ponavadi višji diplomati z nazivom ambasador ali konzul. Leta 1952 je Odbor ministrov odločil, da lahko ministri imenujejo svoje namestnike (Deputies), ki imajo odločevalske pravice ministra. V večini primerov je namestnik ministra tudi stalni predstavnik. Urad namestnikov ministrov (Bureau of the Ministers Deputies) je bil ustanovljen leta 1975 za pomoč namestnikom ministrov pri njihovem delu. Ima 6 članov: predsednika, dva bivša predsednika in tri bodoče predsednike. Sestane se dvakrat na mesec in opravlja vodstvene in protokolarne funkcije, vključno s pripravami za srečanja Odbora ministrov (internet SE: Odbor ministrov).

Poleg stalnih predstavnikov in namestnikov ministrov deluje v okviru Odbora ministrov tudi Sekretariat Odbora ministrov (Secretariat of the Committee of Ministers), ki ima 25 članov in so hkrati člani Generalnega sekretariata. Sekretariat pripravi vse potrebno za srečanja ministrov in namestnikov ministrov (internet SE: Odbor ministrov).

Predsedstvo Odbora ministrov se menjava na šest mesecev po abecednem redu (tradicionalno v maju in novembru). Odbor ministrov se na ministrskem nivoju sestane dvakrat letno, v maju in novembru. Sestanki so namenjeni političnemu dialogu o evropskem sodelovanju in političnih zadevah. Ministri lahko razpravljajo o vseh skupnih zadevah, razen nacionalni varnosti, saj to področje ne spada v delokrog Sveta Evrope. Namestniki ministrov se sestajajo na skupnih sestankih enkrat na teden (od septembra 1999, vsako sredo), poleg tega pa se srečujejo večkrat tedensko v odborih (Committees), poročevalskih skupinah (Rappoteur Groups) in delovnih skupinah (Working Parties). Namestniki ministrov opravljajo večino splošnih dnevnih zadev Odbora ministrov (internet SE: Odbor ministrov).

Odbor ministrov izvaja administrativno, sodno ali kvazi sodno in nadzorno funkcijo. V sklopu administrativne funkcije ima Odbor ministrov nalogo imenovanja članov nekaterih institucij, npr. Komisije, Sodišča (glej Robertson in Merrills, 1993: 323 - 343). Naloge in aktivnosti Odbora ministrov zajemajo:

- politični dialog,
- sodelovanje s Parlamentarno skupščino,
- sodelovanje s Kongresom lokalnih in regionalnih oblasti,
- sprejem novih članic,
- nadzor spoštovanja obveznosti s strani držav članic,
- sklepanje konvencij in sporazumov,
- sprejem priporočil za države članice,
- sprejem proračuna,
- sprejem in nadzor programa aktivnosti (the Programme of Activities),
- izvajanje sodelovanja in programov za pomoč,
- nadzor nad izvajanjem sodb Evropskega sodišča za človekove pravice: Odbor ministrov potrди vsako sodbo s sprejemom resolucije (internet SE: Odbor ministrov).

Pri glasovanju v Odboru ministrov ima vsaka država članica en glas (zloženska SE 4).

**Parlamentarna skupščina** (The Parliamentary Assembly) Sveta Evrope je prvič zasedala 10. avgusta 1949 in jo lahko štejemo za najstarejšo mednarodno parlamentarno skupščino s pluralistično sestavo demokratično izvoljenih članov parlamenta, ki je bila ustanovljena na podlagi medvladne pogodbe. Je parlamentarni organ, ki ga sestavlja več posameznih predstavnikov iz vsake države članice, s predsednikom, ki ga izvolijo izmed njih vsako leto za največ tri zasedanja. Število predstavnikov v Parlamentarni skupščini je določeno na podlagi števila prebivalcev države članice. Število niha od 2 predstavnikov do 18, tako ima Skupščina 306 članov (ker pa ima vsak predstavnik svojega namestnika, je končno število 612). Na njenih zasedanjih sodeluje še 7 posebnih gostov in 18 opazovalcev. Država članica se sama odloči o načinu imenovanja predstavnikov pod pogojem, da jih voli parlament izmed svojih

članov ali jih kako drugače imenuje izmed članov parlamenta. Razmerje političnih strank v delegaciji države članice mora odražati razmerje v nacionalnem parlamentu. Zasedanja Parlamentarne skupščine so razdeljena na štiri dele, trajajo pa približno en teden. Potekajo v januarju/februarju, aprilu/maju, juniju/juliju in septembru/oktobru (zloženska SE 4: 2 - 6).

V pomoč delu Parlamentarne skupščine so: Biro Skupščine, ki ga sestavljajo predsednik, 18 podpredsednikov in vsi predsedniki ali predstavniki političnih skupin. Naloge Biroja so priprava dnevnega reda Skupščine, pošiljanje dokumentov odborom, organiziranje vsakodnevnih dejavnosti, odnosi z drugimi mednarodnimi telesi, odobritev sestankov Skupščine, itd. Stalni odbor Parlamentarne skupščine je sestavljen iz Biroja, predsednikov splošnih odborov in članov, ki jih imenuje Skupščina. Skliče se ga vsaj dvakrat letno, njegova naloga je delovati v imenu Skupščine, ko ta ne zaseda. Izmed svojih članov imenuje Forum za usklajevanje dejavnosti med Odborom ministrov in Parlamentarno skupščino ter vzdržuje dobre odnose med njima. Sekretariat si Parlamentarna skupščina deli z Odborom ministrov, ima pa na voljo posebno enoto, katero vodi sekretar, ki ga izvoli Skupščina za obdobje 5 let. Sekretariat se deli na kabinet predsednika, osrednji oddelek in oddelek za medparlamentarne odnose, ki vključuje enoto za medparlamentarno sodelovanje in več operativnih oddelkov (zloženska SE 4: 7 - 8).

Parlamentarna skupščina ima 10 odborov, število članov odborov pa je različno, in sicer od 49 do 80. Plenarne razprave v Parlamentarni skupščini potekajo javno, odbori pa se sestajajo večinoma za zaprtimi vrati (zloženska SE 4: 9 - 10).

Parlamentarna skupščina sprejema 4 vrste besedil:

- priporočila vsebujejo predloge naslovljene na Odbor ministrov, izvajanje priporočil pa je v pristojnosti vlad držav članic;
- resolucije, ki zajemajo odločitve Skupščine o vprašanjih, za katera ima pooblastila, da jih uveljavi ali izražanje pogledov o zadevah, za katere je pristojna Skupščina;

- mnenja o vprašanjih, ki ji jih zastavi Odbor ministrov, npr. o vključitvi novih članic, osnutkih konvencij, proračunu, izvajanju Evropske socialne listine ali dejavnosti Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti v Evropi;
- odredbe, ki so v glavnem navodila Parlamentarne skupščine enemu ali več njenim odborom (zloženska SE 4: 15).

Priporočila ali osnutek mnenja Odboru ministrov, vključitev predloga v uradni seznam ali sprejem nujnega postopka Skupščine, potrebujejo dvotretinjsko večino. Osnutek resolucije ali vsaka druga odločitev potrebuje večino glasov. V nekaterih primerih mora Parlamentarna skupščina imeti prisotno več kot polovico članov za sprejetje odločitve. Razprave in odločanje o določenih vprašanjih pa lahko potekajo ne glede na število prisotnih članov, razen če ti niso pred zasedanjem prosili predsednika za ugotovitev prisotnih (zloženska SE 4: 14).

**Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope** (The Congress of Local and Regional Authorities of Europe) je bil ustanovljen leta 1994 kot svetovalno telo, ki je nadomestilo prejšnjo Stalno konferenco lokalnih in regionalnih skupnosti. Ideja o sodelovanju oz. udeležbi lokalnih skupnosti pri odločevanju v Svetu Evrope je bila podana že leta 1957, z leti pa se je to sodelovanje razširilo še na regionalne skupnosti. Tako danes Kongres pomaga novim državam članicam pri praktičnem uresničevanju njihovih prizadevanj za vzpostavitev učinkovite lokalne in regionalne samouprave (zloženska SE 1).

Kongres je glasnik evropskih regij in občin, tako da:

- je forum, na katerem se lahko izvoljeni predstavniki lokalnih in regionalnih skupnosti pogovorijo o svojih težavah, združujejo svoje znanje in izkušnje ter vladam povedo svoje stališče;
- svetuje Odboru ministrov in Parlamentarni skupščini Sveta Evrope v vseh pogledih lokalne in regionalne politike;
- tesno sodeluje z državnimi in nevladnimi organizacijami, ki zastopajo lokalne in regionalne vlade;
- organizira razgovore in konference za obveščanje širše javnosti, saj je njeno vključevanje izredno pomembno za uspešno demokracijo;

- pripravlja redna poročila o stanju lokalne in regionalne demokracije v vsaki posamezni državi članici in v državah kandidatkah ter pri tem posebno skrbno spremlja izvajanje načel Evropske listine o lokalni samoupravi (zloženka SE 1).

Cilji Kongresa vključujejo:

- pospeševanje učinkovite organiziranosti lokalnih in regionalnih vlad v vseh državah članicah, posebej v novih demokracijah;
- pregledovanje stanja lokalne in regionalne demokracije v državah članicah in državah kandidatkah;
- razvijanje pobud, ki državljanom omogočajo učinkovito sodelovanje v lokalni in regionalni demokraciji;
- zastopanje interesov lokalnih in regionalnih vlad pri oblikovanju evropske politike;
- spodbujanje regionalnega in čezmejnega sodelovanja za mir, strpnost in trajnostni razvoj;
- spremljanje lokalnih in regionalnih volitev (zloženka SE 1).

Kongres lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope je razdeljen na dva zbora: Zbor lokalnih skupnosti in Zbor regij. Ta dvodomna skupščina ima 301 rednega člana in 301 nadomestnega člana, ki so vsi izvoljeni predstavniki lokalnih in regionalnih skupnosti v državah članicah Sveta Evrope. Zbora izmenoma izvolita predsednika Kongresa za dveletni mandat. Kongres zaseda enkrat letno, v času med plenarnimi zasedanji Kongresa, pa deluje Stalni odbor, v katerem so predstavniki delegacij vseh držav članic. Kongres deluje v štirih odborih: institucionalnem odboru, odboru za kulturo in izobraževanje, odboru za trajnostni razvoj in odboru za socialno usklajenost. Kongres ima izvršilnega direktorja, ki je odgovoren za vsa tekoča opravila, pri tem pa mu pomaga sekretariat (zloženka SE 1).

**Generalni sekretar** (The Secretary General) je odgovoren za strateško vodenje delovnega programa Sveta Evrope in proračuna. Nadzoruje tekoče upravljanje organizacije in Sekretariata. Vsako leto pripravi medvladni delovni program, ki ga potrdi Odbor ministrov, Za njegovo izvajanje je

odgovoren generalni skupaj s Sekretariatom. Generalni sekretar je voljen za obdobje petih let (zloženska SE1). Generalni sekretar je z namestnikom generalnega sekretarja in ostalim potrebnim osebjem, del Sekretariata Sveta Evrope. Generalnega sekretarja in njegovega namestnika imenuje Parlamentarna skupščina na predlog Odbora ministrov. Preostalo osebje Sekretariata pa imenuje generalni sekretar (internet SE: Generalni sekretar).



### 3.3. SODNA VEJA V SVETU EVROPE

V poglavju o sodni veji Sveta Evrope bodo predstavljene institucije sodnega nadzora. Za razliko od Evropske unije pa bo tu vključena institucija, ki danes ne obstaja več, in sicer Evropsko komisija za človekove pravice. Menim, da jo je potrebno predstaviti, saj je s svojim delovanjem pustila pomemben pečat pri sodnem nadzoru v Svetu Evrope. Poleg institucij bosta posebej predstavljena sodni sistem in sodni postopek pred sodišči Sveta Evrope.

#### 3.3.1. Institucije sodne veje v Svetu Evrope

**Evropska komisija za človekove pravice** (The European Commission of Human Rights) je ustanova, ki je delovala od leta 1954 do 1998 v sklopu oz. kot del Evropskega sodišča za človekove pravice. Sistem sodnega nadzora je v teh letih deloval z dvema ustanovama, Evropsko komisijo za človekove pravice in Evropskim sodiščem za človekove pravice (zloženka SE 1).

Glavna funkcija Komisije je bila preiskava morebitnih kršitev Konvencije in če je bilo mogoče, sklenitev prijateljske poravnave. Če to ni bilo mogoče, je Komisija pripravila poročilo, v katerem je podala mnenje o tem ali je do kršitve sploh prišlo (glej Robertson in Merrills, 1993: 250 - 293). Komisija je imela vlogo nekakšnega filtra, saj je skušala razrešiti ali pa vsaj pripraviti preliminarno mnenje o kršitvah Konvencije (zloženka SE 1).

Z vsemi širitvami, ki jih je opravil Svet Evrope in z vse večjo prepoznavnostjo Evropskega sodišča za človekove pravice je pričelo število sodnih primerov naraščati. Posledično se pokazala nujnost reorganizacije sodnega sistema Sveta Evrope. S Protokolom št.11 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ki je začel veljati 1. novembra 1998, je bilo ustanovljeno enotno stalno sodišče namesto prejšnjih dveh ustanov. Cilj te reorganizacije je bil povečati učinkovitost sredstev za varstvo pravic, skrajšati postopke, saj je v določenih primerih trajalo tudi do 5 let, da se

je primer razrešil, narediti sistem lažje dostopen za posameznike in ohraniti visoko kakovost varstva človekovih pravic (zloženka SE 1).

### **Evropsko sodišče za človekove pravice (The European Court of Human Rights)**

Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju Sodišče) deluje že od leta 1959, a v obliki kot ga poznamo danes od leta 1998. Prej je delovalo skupaj z Evropsko komisijo za človekove pravice in je predvsem izrekalo sodbe o zadevah, ki mu jih je v obravnavo predložila Komisija ali posamezna vlada. S Protokolom št.11 pa se je oblikovalo enotno sodišče za človekove pravice, brez posrednikov, tako da imajo danes posamezniki neposreden dostop do Evropskega sodišča za človekove pravice, njegova sodna pristojnost pa je obvezna za vse države pogodbenice (zloženka SE 1).

Sodišče, ki ima sedež v Strasbourgu, ima enako število sodnikov, kot je držav članic. Sodnike izvoli Parlamentarna skupščina s seznama treh kandidatov, ki jih imenuje vsaka država članica. Izvoljeni so v šestletni mandat, z možnostjo ponovitve mandata, vendar pa je polovici sodnikov, ki so bili izvoljeni na prvih volitvah (januarja 1998) mandat potekel ob izteku prvega triletnega obdobja. Ti sodniki so bili določeni z žrebom, ki ga je izpeljal generalni sekretar Sveta Evrope takoj, ko so bili izvoljeni. Polovica sodnikov se je zamenjala po treh letih zato, da bi ohranili kontinuiteto in normalno delovanje Sodišča. Tisti, ki so izvoljeni za sodnike, morajo imeti visok moralni ugled in izpolnjevati zahtevane pogoje za opravljanje visokih pravosodnih funkcij ali pa biti splošno priznani pravni strokovnjaki. Sodniki so v svojem delovanju popolnoma neodvisni in ne zastopajo držav, ki so jih predlagale. Ne smejo opravljati nobenih funkcij, ki so v nasprotju z njihovo neodvisnostjo, nepristranskostjo ali katerimi drugimi zahtevami tega dela, ki ima značaj polne zaposlitve (glej Konvencija).

Plenarno Sodišče izvoli predsednika, dva podpredsednika in dva predsednika sekcij za dobo treh let, z možnostjo reelekcije. Ustanavlja senate, voli

predsednike senatov, sprejme poslovnik Sodišča in voli tajnike in namestnike. Predsednik Sodišča vodi delo in administracijo Sodišča, zastopa Sodišče in skrbi za dobre odnose z ostalimi institucijami Sveta Evrope (glej Konvencija).

Sodišče je razdeljeno na štiri sekcije (Sections), ki so ustanovljene za tri leta in spoštujejo različnost zakonodaj držav članic. Dvema Sekcijama predsedujeta podpredsednika Sodišča, dvema pa predsednika sekcij. Njim v pomoč ki so podpredsedniki sekcij, ki jih po potrebi tudi nadomeščajo. Znotraj sekcij se za enoletno obdobje ustanovijo odbori treh sodnikov. Veliki senat je sestavljen iz 17 sodnikov in vsaj treh nadomestnih sodnikov. Vključuje predsednika, podpredsednike in predsednike sekcij Sodišča in druge sodnike, izbrane v skladu s poslovnikom Sodišča ter sodnika, ki ga izbere država članica vpletena v spor. Senat ima 7 članov in deluje po sistemu rotacije. Vključuje predsednika sekcije in izbranega sodnika s strani države članice v sporu. Odbori so sestavljeni iz treh sodnikov, ki pripadajo isti sekciji. O številu odborov se predsednik Sodišča odloči po posvetu s predsedniki sekcij (glej Konvencija).

Kadar je podana pritožba v skladu z 33. členom Konvencije (mednarodne zadeve), mora senat, ki zaseda v zadevi, določiti enega ali več svojih sodnikov za sodnika poročevalca. Ta poda poročilo o sprejemljivosti zadeve, ko pogodbene stranke predajo vse pisne pripombe. Poleg tega pomaga senatu in predsedniku pri njunih nalogah. Sodnik poročevalec je imenovan tudi v zadevah podanih po 34. členu Konvencije (posamezne zahteve za obravnavo) ali v zadevah, ki so podane pred veliki senat, po 30. ali 43. členu Konvencije (odstop sodne pristojnosti velikemu senatu; predložitev velikemu senatu) (internet SE: Pravilnik ESČP).

Plenarno sodišče imenuje registrarja. Kandidati morajo imeti visok moralni ugled, pravno in menedžersko znanje, znanje tujih jezikov ter izkušnje potrebne za to funkcijo. Registrar je imenovan za pet let, z možnostjo ponovitve mandata. Registrar pomaga sodišču pri njegovih funkcijah in je odgovoren za organizacijo dela in dejavnosti Registra (internet SE: Pravilnik ESČP).

## Postopek pred Evropskim sodiščem za človekove pravice:

- 1. Pritožba države ali posameznika:** Katerakoli država članica (pritožba države) ali posameznik (pritožba posameznika), ki trdi, da je žrtev kršitve Konvencije, lahko poda direktno na sodišče pritožbo o kršenju pravic, ki jih zagotavlja Konvencija s strani države članice. Postopek pred sodiščem je javen. Zaslišanja, ki so zelo redka, so javna, razen če senat ali veliki senat ne določi drugače na podlagi posebnih okoliščin. Izpiski in ostale listine, ki jih stranke predajo sodnem registru so načeloma dostopne javnosti. Posamezniki lahko podajo pritožbo sami, vendar pa Sodišče svetuje pravno zastopstvo, v primeru, ko je pritožba razglašena za sprejemljivo, pa je celo zahtevano. Uradna jezika sodišča sta angleščina in francoščina, pritožbe pa so lahko podane v kateremkoli uradnem jeziku držav članic. Ko je pritožba razglašena za sprejemljivo, se mora v nadaljnjem postopku uporabljati eden od uradnih jezikov sodišča, razen če predsednik senata ali velikega senata dovoli uporabo jezika, v katerem je bila podana pritožba (internet SE: Pravilnik ESČP).
- 2. Preverjanje sprejemljivosti:** Vsaka pritožba posameznika je dodeljena eni sekciji, njen predsednik dodeli sodnika poročevalca. Po preliminarnem pregledu primera se sodnik poročevalec odloči ali bo pritožba obravnavana pred tri članskim odborom ali pred senatom. Odbor lahko odloči, da je pritožba nesprejemljiva. Če jo zavrne, je s tem zadeva končana. Pritožbe posameznikov, za katere odbor določi, da so sprejemljive ali pa so dodeljene senatu, in vse državne pritožbe, so obravnavane pred senatom. Senat odloča o sprejemljivosti in dejstvih posebej ali, kadar je potrebno, skupaj. Senat lahko kadarkoli odstopi primer velikemu senatu v primeru, ko pritožba zadeva resna vprašanja o interpretaciji Konvencije ali v primeru, ko je možnost ločitve od obstoječega sodnega primera (case-law). Če stranke temu nasprotujejo, imajo za pritožbo mesec dni časa. V primeru odstopa zadeve velikemu senatu, zadeva poteka po istem postopku kot pred

senatom. Prva faza postopka je navadno pisna, čeprav se senat lahko odloči tudi za javno zaslišanje. V tem primeru so obravnavane tudi teme, ki so v odnosu z argumenti, dokazi. Odločitve o sprejemljivosti so sprejete z večinskim glasovanjem in so dostopne javnosti (internet SE: Pravilnik ESČP).

**3. Ugotovitev dejstev:** Ko se senat odloči, da bo sprejel pritožbo, lahko predlaga strankam, da predložijo dodatne dokaze, pripombe ali zahtevo po pravičnem zadoščenju. Sodišče s svojo sodbo, če je to potrebno, zagotovi oškodovani stranki pravično zadoščenje. Kakšno je pravično zadoščenje zavisi od značilnosti primera. V več primerih je sodišče ugotovilo, da je že ugotovitev kršitve sama po sebi pravično zadoščenje, v drugih pa, da zadošča že simbolični znesek denarja, v nekaterih primerih pa je sodišče uspešnim pritožnikom priznalo znatne odškodnine (glej Gomien, 1991: 159 - 160). Če v sprejemnem postopku ni bilo zaslišanja, se senat lahko odloči za zaslišanje o ugotovitvi dejstev. Predsednik senata lahko v interesu pravičnega sodnega postopka povabi ali na podlagi prošnje dovoli katerikoli državi članici, ki ni stranka v zadevi ali katerikoli osebi, ki ni tožnik, da poda pisne pripombe ali v posebnih primerih, da spregovori na zaslišanju. Država članica, katere državljan je tožnik v zadevi, ima pravico posredovati. Med potekom postopka o ugotovitvi dokazov se lahko nadaljujejo pogajanja o prijateljski poravnavi, ki potekajo preko registra. Ta pogajanja so zaupna. Če se uspe doseči prijateljski dogovor, je s tem zadeva končana, če ne, se postopek nadaljuje (internet SE: Pravilnik ESČP).

**4. Poročilo s pravnim mnenjem o domnevni kršitvi:** Senati sprejemajo sodbe z večinskim glasovanjem. Vsak sodnik, ki je sodeloval pri zadevi, ima pravico podati mnenje strinjanja ali nestrinjanja. V treh mesecih po sodbi senata ima vsaka stranka pravico zahtevati, da se zadeva prenese pred veliki senat v primeru, da se nanaša na resna vprašanja o interpretaciji Konvencije ali sporna vprašanja o zadevi splošne pomembnosti. Te zahteve se pregledajo v velikem senatu petih

sodnikov, ki je sestavljen iz predsednika Sodišča, predsednikov sekcij, z izjemo predsednika sekcije, kateri pripada senat, ki je obravnaval zadevo in sodnika, izbranega po sistemu rotacije med sodniki, ki niso člani senata, ki je obravnaval zadevo. Sodba senata je dokončna po preteku treh mesecev ali prej, če stranke nimajo želje po prenosu zadeve pred veliki senat ali če je zavrnjena prošnja za prenos pred veliki senat. Če je prošnja za prenos zadeve pred veliki senat sprejeta, veliki senat poda svojo odločitev o zadevi v obliki sodbe. Veliki senat se odloča z večinskim glasovanjem in njegove sodbe so dokončne. Vse dokončne sodbe Sodišča so zavezujoče za vpletene države članice. Spremljanje izvajanja sodnih odločitev, s katerimi je bila ugotovljena kršitev, je naloga Odbora ministrov, ki zagotavlja, da države sprejmejo vse splošne ukrepe, ki so potrebni, da se preprečijo nadaljnje kršitve (sprememba zakonodaje, sodne prakse, drugih predpisov ali ravnanja v praksi) (internet SE: Pravilnik ESČP).

- 5. Svetovalna mnenja:** Sodišče lahko na prošnjo Odbora ministrov poda svetovalna mnenja o pravnih vprašanjih, ki se tičejo interpretacije Konvencije in Protokolov. Svetovalna mnenja podaja veliki senat in so sprejeta z večinskim glasovanjem. Vsak sodnik pa lahko poleg svetovalnega mnenja priloži svoje ločeno mnenje (internet SE: Pravilnik ESČP).

Pravna pomoč je na voljo vsem, ki vložijo vlogo po 34. členu Konvencije. Predsednik senata na zahtevo vlagatelja ali na lastno pobudo odobri pravno pomoč za zastopanje. Pravno pomoč odobri le, če ugotovi, da je to potrebno za pravilen postopek pred Sodiščem in da vlagatelj nima dovolj sredstev, da bi pokrili vse ali del s tem nastalih stroškov. Vlagatelj mora izpolniti obrazec izjave o premoženjskem stanju, kjer mora navesti svoje prihodke, drugo premoženje, finančne obveznosti do oseb, ki jih vzdržuje ali druge finančne obveznosti. Izjavo overi pristojna davčna uprava (Svet Evrope, članek: Vloga).

**Komisar za človekove pravice** (Commissioner for Human Rights) je nova institucija Sveta Evrope, ustanovljena leta 1999 z namenom pospeševanja, ozaveščanja in uveljavljanja spoštovanja človekovih pravic v državah članicah ter zagotavljanja skladnosti delovanja držav članic z dokumenti Sveta Evrope (konvencijami, priporočili, resolucijami). Vloga komisarja je predvsem usmerjena v pomoč državam članicam in institucijam Sveta Evrope pri zagotavljanju človekovih pravic in v preprečevanje kršitev Le-teh. Poleg tega opravlja še naslednje naloge:

- uradne obiske in informativne obiske zaradi ugotavljanja pomanjkljivosti pri izvrševanju zakonodaje s strani držav članic in promocije uresničevanja človekovih pravic (internet SE: Komisar za človekove pravice);
- organiziranje seminarjev in konferenc z namenom širitve obveščenosti in zavedanja človekovih pravic in vzdrževanja sodelovanja z drugimi institucijami, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami (internet SE: Komisar za človekove pravice) in
- podajanje poročil, priporočil ali mnenj o določeni zadevi Odboru ministrov ali Parlamentarni skupščini na lastno pobudo ali v sodelovanju z drugimi institucijami (zloženka SE 1).

Komisarja izvoli z večino Parlamentarna skupščina izmed treh kandidatov, ki jih predlaga Odbor ministrov. Komisar je izvoljen v šestletni mandat, brez možnosti reelekcije. Kandidati morajo biti državljani držav članic Sveta Evrope in imeti ustrezno strokovno znanje na področju človekovih pravic (internet SE: Komisar za človekove pravice).

Komisar lahko ukrepa na podlagi ustreznih informacij vlad, nacionalnih parlamentov, varuhov človekovih pravic ali podobnih ustanov in organizacij. Vendar komisar nima zakonskih pooblastil, temveč lahko le svetuje in obvešča o varstvu človekovih pravic in tako preprečuje kršitve (zloženka SE 1).

### 3.3.2. Nadzor oz. delovanje sodnega sistema Sveta Evrope

Na Evropsko sodišče v Strasbourgu se lahko pritoži vsakdo, ki svoje pravice ni uspel uveljaviti pred domačimi sodišči. Predhodno mora izčrpati vsa domača pravna sredstva, kar pri nas, v Republiki Sloveniji, konkretno pomeni, da mora prizadeta oseba na koncu vložiti še ustavno pritožbo. Šele, če mu Ustavno sodišče ne ugotovi in če je tožnik vsaj vsebinsko zatrjeval kršitve tistih pravic, ki mu jih zagotavlja Evropska konvencija o človekovih pravicah in Evropsko sodišče, lahko v roku šestih mesecev od dne, ko je bila njemu ali njegovemu odvetniku vročena negativna odločba o ustavni pritožbi, z enostavnim pismom naslovljenim na Evropsko sodišče prične postopek pred Evropskim sodiščem. V tem pismu mora vlagatelj jedrnato opisati vsebino domnevne kršitve pravice zagotovljene v Konvenciji. Pritožba na Evropsko sodišče je v resnici pritožba zoper negativno odločbo slovenskega Ustavnega sodišča (glej Zupančič, 2000: 1 - 2). Obstaja pa izjema pri tem pravilu. V primeru, da gre za nerazumno dolge sodne postopke na nacionalnih sodiščih, lahko tožnik poda tožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice brez, da bi njegov primer šel skozi zahtevana nacionalna sodišča.



### 3.4. EVROPSKA KONVENCIJA O ČLOVEKOVIH PRAVICAH

Evropsko konvencijo o človekovih pravicah (The European Convention on Human Rights) so podpisali zunanji ministri držav članic Sveta Evrope, 4. novembra 1950. Njihov cilj je bil položiti temelje za novo Evropo, za katero so upali, da jo bodo zgradili na ruševinah kontinenta, ki je bil opustošen v vojni nepojmljivih razsežnosti. Danes, več kot 50 let kasneje, je Evropska konvencija o človekovih pravicah le eden izmed mnogih dokumentov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, a zagotovo eden izmed najbolj izpopolnjenih in upoštevanih (glej Robertson in Merrills, 1993: 1 - 5).

Besedilo Evropske konvencije o človekovih pravicah je danes v marsičem pravno že nekoliko preseženo in zastarelo, črpa pa ideje in vrednote iz dveh predpostavk. Prva, kot pravi Boštjan M. Zupančič, plitvejša predpostavka, iz katere so črpali sestavljavci besedila, sta vera in upanje, da je vladavina prava učinkovit preprečevalec nacističnih, fašističnih in sploh vseh totalitarnih zlorab državne oblasti. Vera v vladavino prava pomeni, da sodna veja oblasti pridobi moč arbitra v sporih na najvišjih ravneh oblasti, česar le-ta nikoli v evropski tradiciji, kljub Deklaraciji o človekovih pravicah, francoskega parlamenta iz leta 1789, ni imela. Druga predpostavka, pravi Zupančič, je manj zavedna in ravno zato globlja. Večina meni, da Konvencija izhaja iz globin naravnega prava, iz takih moralnih izhodišč, ki v evropski tradiciji ne morejo biti predmet spora. Gre za bistvo Konvencije, ki leži v obveznosti odločb Evropskega sodišča. Gre za razumevanje sodišča, ki je vezano na natančna, logična in tisoče let stara pravila pravne razlage, in to pojasnjuje, zakaj se države tem sodbam brez ugovora podrejajo (glej Zupančič, 2000: 1 - 2). In ravno tu se kaže glavni pomen Konvencije, ne gre za širino vključenih pravic, temveč za zaščitni sistem, ki je edini stalni in neodvisni nadzorni mehanizem v Evropi, ki zagotavlja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (zloženka SE 3).

Evropska konvencija o človekovih pravicah ima svoj vzor v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah (Universal Declaration of Human Rights) Združenih

narodov iz leta 1948. Svet Evrope je v svoji želji spoštovanja človekovih pravic in zagotavljanja temeljnih svoboščin ustanovil in kasneje izpopolnjeval, aparat varovanja členov Konvencije. Za te namene so vzpostavili tri institucije: Evropsko komisijo za človekove pravice (1954), Evropsko sodišče za človekove pravice (1959) in Odbor ministrov Sveta Evrope (internet SE: Zgodovinsko ozadje ESČP). Gre za meddržavno pogodbo, s katero si države članice Sveta Evrope prizadevajo zagotoviti določene človekove pravice in temeljne svoboščine za vse ljudi pod njihovo jurisdikcijo. Države pogodbenice morajo zagotoviti, da lahko vsakdo pod njihovo jurisdikcijo, ne glede na raso, narodnost, etnično poreklo, vero in druge razločke uživa človekove pravice in temeljne svoboščine zavarovane s Konvencijo (zloženska SE 3).

Evropska konvencija o človekovih pravicah ima 3 dele in 59 členov. Prvi, uvodni člen govori o obveznosti spoštovanja človekovih pravic.

1. del se nanaša na pravice in svoboščine, katere so se pogodbene države zavezale da bodo zagotavljale vsakomur, ki sodi pod njihovo pristojnost: zajema člene od 2 do 18, ki zaporedoma zagotavljajo pravico do življenja, prepoved mučenja, prepoved suženjstva in prisilnega dela, pravico do svobode in varnosti, pravico do poštenega sojenja, ni kazni brez zakona, pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, svobodo mišljenja, vesti in vere, svobodo govora, svobodo zbiranja in združevanja, pravico do poroke, pravico do učinkovitega pravnega sredstva, prepoved diskriminacije, začasno omejitev pravic v primeru izrednega stanja, omejitev politične dejavnosti tujcev, prepoved zlorabe pravic ter omejitev uporabe restrikcij pravic;
2. del razlaga pristojnosti in ureditev Evropskega sodišča o človekovih pravicah in je usklajen s Protokolom št.11: zajema člene od 19 do 51, ki zaporedoma obravnavajo ustanovitev sodišča, število sodnikov, kriterije za opravljanje funkcij, volitev sodnikov, trajanje mandata, odpoklic, sodno pisarno in pravne sodelavce, plenarno sodišče, odbore, senate in veliki senat, izjave odborov o nesprejemljivosti, odločitve senatov o sprejemljivosti in o temelju zadev, odstop sodne pristojnosti velikemu

senatu, pooblastila velikega senata, pristojnosti sodišča, meddržavne zadeve, posamezne zahteve za obravnavo, kriterije sprejemljivosti, posredovanje tretje strani, izbris zahtev za obravnavo, preiskavo zadeve in postopek prijateljske poravnave, prijateljsko poravnavo, javno zaslišanje in dostop do dokumentov, pravično zadoščenje, sodbe senatov, predložitve velikemu senatu, dokončne sodbe, utemeljitve sodb in sklepov, obveznosti in izvršitev sodb, svetovalna mnenja, svetovalno pristojnost sodišča, obrazložitve za svetovalno mnenje, stroške delovanja Sodišča ter privilegije in imunitete sodnikov;

3. del se nanaša na obrazložitve raznih določb: zajema člene od 52 do 59, ki se zaporedoma nanašajo na poizvedbe Generalnega sekretarja, varstvo obstoječih človekovih pravic, pooblastila Odbora ministrov, izključitev drugih sredstev za reševanje sporov, ozemeljsko dejavnost konvencije, pridržke, odpoved ter podpis in ratifikacijo (glej Konvencija).

Konvencija je skozi leta doživela nekaj novitet v obliki Protokolov, do danes jih je bilo 13. Protokoli št. 1, 4, 6, 7 in 12 so razširili spekter pravic in svoboščin, ki jih zagotavlja Konvencija (pravica do izobrazbe, do svobodnih volitev, svoboda gibanja, prepoved izгона državljanov, ukinitve smrtne kazni, proceduralna jamstva v primeru izгона tujcev, pravica do pritožbe v kazenskih zadevah, enakost zakonov in druge (glej Konvencija)). Protokol št. 2 je dal Sodišču pravico za podajanje svetovalnih mnenj. Protokol št. 9 je omogočil posameznikom, da podajo svoj primer pred Sodišče. Protokol št. 11 je opravil reorganizacijo sodnega sistema (enotno Sodišče). Ostali Protokoli obravnavajo organiziranost in postopke v institucijah Konvencije (internet SE: Zgodovinsko ozadje ESČP). Maja 2002 je bil predstavljen Protokol št. 13, ki še ni pravnomočen, vpeljuje pa prepoved smrtne kazni v času vojne (Poročilo Generalnega sekretarja SE).

## **4. EVROPSKA UNIJA VS. SVET EVROPE**

Zadnji del moje diplomske naloge je tudi najpomembnejši del, saj bom tu razvila mojo raziskavo. V predhodnih poglavjih sem prikazala institucije organizacij, ki jih bo v tem delu primerjala. Poleg tega sem prikazala delo sodišč in temeljne dokumente, ki bodo glavni del moje raziskave. Raziskava bo predstavljena v dveh delih in sicer v prvem delu, poimenovanem prikaz sedanjega stanja, bo predstavljena trenutna situacija problema, ki ga raziskujem, v drugem delu, poimenovanem prihodnost odnosov, pa bo prikazano, v kakšno smer se bi lahko razvijali odnosi med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju varovanja človekovih pravic pred kršitvami s strani oblastnih institucij znotraj EU. Izhodišče za prikaz prihodnjega razvoja je sprememba pravnega statusa Listine o temeljnih pravicah EU.

### **4.1. DANES: PRIKAZ SEDANJEGA STANJA ODNOSOV MED EU IN SE**

Trenutno Evropska unija zajema področje 15 evropskih držav, Svet Evrope pa ima kar 45 članic. V EU spadajo Združeno kraljestvo, Francija, Nemčija, Belgija, Luksemburg, Italija, Nizozemska, Španija, Grčija, Avstrija, Danska, Irska, Portugalska, Finska in Švedska (Nugent, 1999), medtem ko so poleg teh članice Sveta Evrope še naslednje države: Albanija, Andora, Armenija, Azerbajdžan, Bolgarija, Bosna in Hercegovina, Ciper, Češka republika, Estonija, Gruzija, Hrvaška, Islandija, Latvija, Liechtenstein, Litva, Madžarska, Malta, Moldavija, Norveška, Poljska, Romunija, Rusija, San Marino, Slovaška, Slovenija, Srbija in Črna Gora, Švica, »Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija«, Turčija in Ukrajina (internet SE: Domača stran slo.).

Zakaj je to za primerjavo pomembno? Ni le pomembno, ampak je nujno, saj so vse države članice Evropske unije tudi države članice Sveta Evrope. In kot take morajo spoštovati pravice, ki jih zagotavlja Evropska konvencija o

človekovih pravicah ter spoštovati Pogodbe in ostale pravne akte Evropske unije (zloženka SE 1; glej Nugent, 1999: 23 - 35).

Število držav članic obeh institucij ima pomembno vlogo tudi pri delovanju sodišč. Evropsko sodišče za človekove pravice je v letu 2001 prejelo 13.858 pritožb (internet SE: Zgodovinsko ozadje ESČP), med tem ko je Sodišče Evropskih skupnosti v letu 1998 prejelo 485 primerov, Sodišče prve stopnje pa še 238 primerov (internet SE: Predlogi, esej). Gre za razliko v številu držav članic, ki je kar precejšnja, vendar pa gre tudi za razliko v pristojnostih sodišč. Evropsko sodišče za človekove pravice prejema pritožbe glede kršenja pravic, ki jih zagotavlja Evropska konvencija o človekovih pravicah, saj je bilo Evropsko sodišče za človekove pravice ustanovljeno v sklopu varovanja pravic iz Konvencije (zloženka SE 1). Sodišča Evropskih skupnosti pa prejemajo pritožbe glede kršitev Pogodb in ostalih pravnih aktov Evropske unije ter vprašanj, ki se nanašajo na interpretacijo le teh (internet EU: Slovar).

Razlika pri delovanju sodišč se pokaže tudi pri postopku podajanja pritožbe na določeno sodišče. Evropsko sodišče za človekove pravice zahteva delovanje na nacionalni ravni. Gre za sistem, ki deluje najprej znotraj sodišč nacionalne države, vključno, če vzamemo primer Republike Slovenije, z Ustavnim sodiščem. Šele ko so vse te možnosti izčrpane, se lahko posameznik obrne na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu (zloženka SE 3). Evropsko sodišče za človekove pravice deluje kot dopolnilo nacionalnim sistemom varovanja in je predvideno, da obravnava iste primere kot pomožen, a sekundaren mehanizem (glej Pernice). Sodišče Evropskih skupnosti pa razsoja o primerih, ki so podani direktno pred to sodišče. Gre za spore med državami članicami ali njimi in institucijami Evropske unije, posamezniki in institucijami ali državami članicami. Poleg teh primerov pa sprejema tudi zahteve nacionalnih sodišč po preliminarnih odločitvah (glej Craig in de Burca, 1998: 78 - 95). Bistvena razlika od Evropskega sodišča za človekove pravice je v tem, da ni nujno vpletati nacionalnih sodišč.

EU ima dvostopenjski sistem sodišč, Sodišče prve stopnje in Sodišče Evropskih skupnosti (Craig in de Burca, 1998: 78 - 95), medtem ko ima Svet Evrope le enostopenjski sistem sodišč, torej le Evropsko sodišče za človekove pravice. Z odpravo Komisije za človekove pravice je bilo v okviru SE odpravljen dvostopenjski sistem sodstva.

Velike razlike so tudi med Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in Listino o temeljnih pravicah. Konvencija je stara že več kot 50 let in ima izpopolnjen celovit sistem varovanja pravic, ki jih zagotavlja (zloženka SE 1), druga pa je stara nekaj let in tudi ni pravno zavezujoča (glej McCrudden, 2001).

Ravno različen pravni status obeh dokumentov si moramo podrobneje pogledati. Evropska konvencija o človekovih pravicah je bila sprejeta leta 1950 in je začela veljati leta 1953. Konvencija je s svojim nastankom zahtevala varovalni sistem za pravice, ki jih zagotavlja, zato je Svet Evrope ustanovil Evropsko komisijo za človekove pravice (1954) in Evropsko sodišče za človekove pravice (1959). Poleg teh institucij deluje še Odbor ministrov, ki nadzoruje izvajanje sodnih odločitev (internet SE: Zgodovinsko ozadje ESČP). Dokončne sodbe Sodišča so zavezujoče za vse države, na katere se nanašajo (zloženka SE 1).

Listina o temeljnih pravicah se je porodila iz ugotovitve, da ima Evropska unija v vseh svojih Pogodbah in ostalih pravno zavezujočih aktih le za vzorec človekovih pravic in temeljnih svoboščin (internet EU: Slovar EU pravnih aktov). Listina je stopila v veljavo decembra 2000 (internet EU: Slovar EU pravnih aktov) in ni pravno zavezujoča, vendar pa ima pravne namene (legal effects), saj je bila sprejeta, »kot« da bi bila pravno zavezujoča (glej McCrudden, 2001). Ob nastanku Listine njeni ustvarjalci niso predvideli nastanek nobene dodatne institucije, ki bi varovala pravice, ki so zapisane v Listini (člen 51/1, 51/2). Glede na to, da Listina ni pravno zavezujoča, ima le funkcijo naštevanja in predstavljanja pravic, njihovo uresničevanje pa je odvisno od zavezanosti držav članic Evropske unije varovanju teh pravic. Poleg tega avtor poudarja, da je nujno pustiti proste roke Sodiščema

Evropskih skupnosti, ki s svojimi sodbami igrata pomembno vlogo pri razvijanju novih pravic in njihovem zagotavljanju (glej McCrudden, 2001). Listina o temeljnih pravicah Evropske unije je sprejeta, da deluje kot protagonist, igra vlogo primarnega instrumenta varovanja in ima svoje, neodvisno področje delovanja (glej Pernice).

Evropska unija ima v svojih ustanovnih pogodbah (ESPJ, EGS in ESJE) omenjene nekatere pravice, ki se večinoma nanašajo na gospodarstvo. Vendar pa se je v preteklih letih nabralo kar nekaj primerov kršenja pravic, večina pa jih je bila zavrnjena z obrazložitvijo, da gre za primere, za katere Sodišče ni pristojno. V primeru *Stork* (1959), v katerem se je veletrgovec premoga pritožil čez odločitev Visoke oblasti (High Authority) pri nadzorovanju (governing) prodaje premoga, je Sodišče zavrnilo argument, da je odločitev kršila temeljne pravice, ki so bile zaščitene pod nemškim pravom. Sodišče je trdilo: »da Visoka oblast nima pooblastil za preiskavo pritožbe, ki trdi, da je Visoka oblast, s tem ko je sprejela svojo odločitev, kršila nemško ustavno pravo«. Problem, ki ga je tožnik v primeru *Stork* izpostavil je, da je zakonodaja ES poteptala načela, ki imajo pomembno vlogo v nacionalni zakonodaji, posebej načela ustavne narave (glej Craig in de Burca, 1998: 299 – 303).

Do podobnih zavrnitev s strani Sodišča je prišlo tudi v kasnejših primerih, npr. *Geitling*<sup>3</sup> (1960) in *Sgarlata*<sup>4</sup> (1966). Preteklo je kar nekaj let, da je Sodišče postavilo precedenčni primer, s katerim je naredilo prvi korak v smeri spoštovanja človekovih pravic. V primeru *Stauder* (1969) je Sodišče prvič pozitivno reagiralo na pritožbo, da je izvršba Skupnosti kršila njegovo pravico do dostojanstva. Tožnik se je pritožil čez namen Skupnosti, da zmanjša presežek masla tako, da bi prejemniki socialne pomoči lahko dobivali subvencionirano maslo od nacionalnih trgovcev. Šlo je za pritožbo pred nemškim nacionalnim sodiščem, kjer je pritožnik navajal, da »s tem, ko zahtevajo, da prejemniki subvencioniranega masla podajo svoje ime in naslov,

---

<sup>3</sup> *Geitling v. High Authority* (1960); Tožba podana s strani veletrgovcev premoga, ki so se pritožili, da jim je odločba High Authority preprečila direktno prodajo premoga. Šlo naj bi za kršenje temeljnih pravic, ki jih zagotavlja nemško ustavno pravo, tožbo je Sodišče ES zavrnilo. (podobna zadeva kot primer *Stork*) (glej Craig in de Burca, 1998: 299).

<sup>4</sup> *Sgarlata and others v. Commission* (1966); Šlo je za tožbo, ki je zahtevala, da Sodišče ovrže določbe pogodb ES, ker ne temeljijo na temeljnih principih, ki so skupni vsem državam članicam. Sodišče je negativno odločilo (glej Craig in de Burca, 1998: 299 – 300).

kršijo pravice, ki jih zagotavlja nemško ustavno pravo«. Sodišče ni zavrnilo pritožbe, vendar tudi ni dosodilo, da je Skupnost kršila te pravice, temveč je pogledalo, kako se izvajajo določila te odločbe Komisije v drugih državah članicah ter določilo, da ni potrebno identificiranje prejemnika subvencioniranega masla (glej Craig in de Burca, 1998: 299 - 303).

Od kar je bila sprejeta Listina o temeljnih pravicah, je bilo kar nekaj primerov, ko so različni pravobranilci pri svoji obrambi navedli Listino. Trdili so na primer, da se ne sme spregledati Listine, ko se odloča o naravi in področju temeljnih pravic zakonodaje EU (glej Beneyto, 2001).

Konvencija o človekovih pravicah pa je od samega začetka imela in ima še danes izpopolnjen sistem varovanja pravic. Dokončne sodbe so zavezujoče za države, na katere se nanašajo, poleg tega pa Odbor ministrov zagotavlja, da države sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se preprečijo nadaljnje kršitve (sprememba zakonodaje, sodne prakse, drugih predpisov ali ravnanja v praksi). Prepriča se tudi ali je bila pritožniku res izplačana dosojena odškodnina in ali so bili v določenih primerih sprejeti drugi konkretni ukrepi, ki zagotavljajo popolno odškodovanje (obnovitveni postopki, odprava sklepa o prepovedi ali zaplembi, izbris policijske evidence ali podelitev dovoljenja za bivanje) (zloženka SE 1).

Razlika, na katero moramo biti pozorni pri primerjavi Evropske unije in Sveta Evrope, so pravice, ki jih zagotavljajo v svojih pravnih aktih (poudarek na Listini o temeljnih pravicah in Evropski konvenciji o človekovih pravicah ter Protokolih Sveta Evrope).

Listina o temeljnih pravicah je, kar se tiče varovanja pravic in prepovedi kršenja pravic zelo obsežna. Celotna Listina ima 54 členov, od tega členi od 1 do 50 naštevajo pravice, členi od 51 do 54 pa vsebujejo splošne določbe Listine. Evropska konvencija o človekovih pravicah ima vsega 18 členov, ki govorijo o pravicah, členi od 19 do 51 obravnavajo sestavo Sodišča in ostale podrobnosti glede sodnega sistema, členi od 52 do 59 pa navajajo splošne določbe Konvencije. Konvencija ima poleg glavnega besedila še dodatne



protokole, ki jih sprejemajo države članice, ko vidijo potrebo za to. Do danes je bilo sprejetih 13 protokolov, od tega le protokoli št. 1, 4, 6, 7, 12 in 13 navajajo nove pravice. Pri protokolih pa se pojavi problem, saj nekatere države članice še niso ratificirale določenih protokolov. Protokol št. 4, ki zagotavlja svobodo gibanja in prepoveduje skupinski izgon tujcev, nista ratificirali Španija in Združeno kraljestvo, Protokol št. 6, ki ukinja smrtno kazen, niso ratificirale Belgija, Danska in Združeno kraljestvo, Protokol št. 7, ki se ukvarja s pravicami tujcev in pravicami v kazenskih zadevah, še vedno niso ratificirale Belgija, Nemčija, Irska, Nizozemska, Portugalska, Španija in Združeno kraljestvo (glej Alston in Weiler, 1999).

Pravice, katere moramo posebej izpostaviti, so socialne pravice, saj jih Listina zagotavlja v členu 34, skupaj z nekaterimi drugimi pravicami, ki so vezane na socialno dobrobit ljudi (npr. zdravstveno varstvo). Svet Evrope pa ima za te pravice poseben dokument, Evropsko socialno listino iz leta 1961, pri kateri pa se zopet pojavi problem držav članic, ki te Listine še niso ratificirale (le 28 držav članic je Listino ratificiralo). Poleg tega pa moramo izpostaviti, da Evropska socialna listina nima varovalnega sistema kot ga ima Konvencija, saj je Evropsko sodišče za človekove pravice pristojno le za varovanje pravic, ki jih zagotavlja Konvencija (zloženka SE 1).

Ker na področju uveljavljanja in varovanja človekovih pravic pomembno vlogo igrajo nacionalne države z njihovimi upravami, ne samo z vidika izvajanja domačih nalog temveč tudi z vidika izvajanja skupnih evropskih zadev, je za primerjavo zanimivo pogledati, kako imajo države članice EU v svojih nacionalnih zakonih in ustavah poskrbljeno za temeljne pravice (tabela 4.1).

Tabela 4.1: Temeljne pravice v državah članicah (Ustave Sveta)

<b>DRŽAVE ČLANICE EU</b>	<b>TEMELJNE PRAVICE IN SVOBOŠČINE</b>
Avstrija	ustava, člen 7
Belgija	ustava, člen 8 - 32
Danska	(ni podatka)
Finska	ustava, člen 6 - 23
Francija	Deklaracija o človekovih in državljanskih pravicah, 1789

Grčija	ustava, člen 4 - 25
Irska	ustava, člen 40 – 44
Italija	ustava, člen 13 – 28
Luksembourg	ustava, člen 9 – 31
Nemčija	ustava, člen 1 – 19
Nizozemska	ustava, člen 1 – 23
Portugalska	ustava, člen 24 – 47
Španija	ustava, člen 14 – 38
Švedska	Zakon o državni ureditvi (ustava), 12 poglavje, člen 6 (ombudsman)
Združeno kraljestvo	Human Right Act 1998

V zvezi z nacionalnim zagotavljanjem človekovih pravic velja izpostaviti 53. člen Listine o temeljnih pravicah, ki se nanaša na varstvo obstoječih pravic. V 53. členu je zapisano, da nobene določbe te Listine ni mogoče razlagati kot omejitev ali odpravo katerekoli človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih je mogoče uveljavljati po zakonih Unije ali mednarodnih zakonih, mednarodnih pogodbah, katerih članica je Unija ali države članice, vključno z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah ter ustavah držav članic«. Tudi Amsterdamska pogodba zavezuje Unijo k »spoštovanju temeljnih pravic, kot to zagotavlja Evropska konvencija...« (glej Alston in Weiler, 1999). Podobno (skoraj dobesedno isto) zagotovilo za varstvo obstoječih pravic vsebuje tudi Konvencija v svojem 53. členu.

## 4.2. PRIHODNOST: PRIKAZ PRIHODNJEGA RAZVOJA

V tem delu bom predstavila različne možnosti razvoja odnosov med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju človekovih pravic v primeru, da se spremeni pravni status Listine o temeljnih pravicah Evropske unije. Razmišljanja so povzeta po različnih avtorjih, ki se ukvarjajo z nastalim problemom. Oblikovala bom dve temeljni tezi, znotraj teh se nahajajo različne interpretacije in predlogi avtorjev. V zaključnem delu jih bom med seboj primerjala in predstavila možnosti za uspešno sodelovanje obeh organizacij.

### 1. teza: Pristop (accession) Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah;

Leta 1978 je Komisija EU podala predlog za začetek postopka, ki bi pripeljal do pristopa EU k Konvenciji. Predlog je imel velik pomen tako na simbolični ravni kot zaradi praktičnih razlogov. Poslal bi sporočilo Skupnosti, da je s svojimi dejanji odgovorna Konvenciji in če institucije Skupnosti ter njena uprava, vključno s Sodiščem Evropskih skupnosti, ne bodo pazile na to, obstaja možnost, da bo obsojena pred Sodiščem v Strasbourgu. Predloga niso podprli ne Svet EU, ne države članice. Poskus obuditve predloga za pristop EU k Konvenciji je propadel tudi leta 1990, ki je predlog podala Komisija (glej Alston in Weiler, 1999). Sodišče Evropskih skupnosti je leta 1996 podalo Mnenje 2/94 (Opinion 2/94), v katerem je med drugim izrazilo svoje negativne zaključke o pristopu EU k Konvenciji. »Pristop k Konvenciji bi imel za posledico precejšnje spremembe v sistemu varovanja človekovih pravic Skupnosti. Dodatna posledica bi bil pristop Skupnosti k posebnemu mednarodnemu institucionalnemu sistemu, kot tudi integracija vseh ukrepov Konvencije v zakonodajo Skupnosti. Taka modifikacija sistema za varovanje človekovih pravic Skupnosti, z enakimi temeljnimi institucionalnimi posledicami za Skupnost in države članice, bi imela ustaven pomen in bi šla čez pooblastila člena 235 (zdaj člen 308). Lahko bi se ga izvršilo le kot amandma k Pogodbi.« Sodišče ES je pri sprejemanju mnenja upoštevalo, kakšne

posledice bi EU doživela, kako bi se EU morala prilagoditi ter posledice, ki bi jih utrpele institucije EU in zakonodaja EU. Sodišče ES je menilo, da bi pristop EU k Konvenciji prinesel več slabega kot dobrega (glej Weiler in Fries, 1999).

Posledice, ki se lahko pojavijo zaradi pristopa h Konvenciji;

1. Možnost, da bi morala Evropska unija spremeniti Listino o temeljnih pravicah tako, da bi se omejila na tiste ukrepe, ki jih zagotavlja Konvencija, in izpustila razširjene ukrepe glede enakopravnosti in solidarnosti (členi 20 – 38 Listine), ki jih Listina trenutno zagotavlja. To možnost je potrebno podrobno obravnavati, saj bi lahko Svet leta 2004, ko bodo obravnavali status Listine, sam spremenil Listino zaradi zagotavljanja boljšega pogajalskega izhodišča v pogajanjih s Svetom Evrope (glej McCrudden, 2001).
2. Pojavi se vprašanje, kako po pristopu zagotoviti, da zakonodaja Skupnosti ostane nedotaknjena, hkrati pa zagotoviti, da se Konvencija dosledno izvaja? Ena od možnosti, ki jo ponuja McCrudden, je uporaba svetovalnega mnenja (advisory opinion). Ta mehanizem je Evropskemu sodišču za človekove pravice že znan. Svetovalno mnenje bi lahko kombinirali s postopkom priprave preliminarnega mnenja. V praksi bi to izgledalo tako, da bi Sodišče Evropskih skupnosti podalo vprašanje glede Konvencije Evropskemu sodišču za človekove pravice, ki bi nato podalo svetovalno mnenje Sodišču Evropskih skupnosti, le to bi ga nato priložilo k svoji sodbi (apply) (glej McCrudden, 2001). Podoben mehanizem pozna tudi Sodišče Evropskih skupnosti, le da je tu Sodišče ES tisto, ki poda mnenje, oziroma v tem primeru gre za postopek o predhodnih odločitvah. Nacionalno sodišče države članice na Sodišče ES naslovi vprašanje o interpretaciji Pogodb EU ali ostalih pravnih akti EU, Sodišče ES odloči o vprašanju in pošlje odločitev nazaj nacionalnemu sodišču. Nacionalno sodišče, ki je postavilo vprašanje,

mora odločitev Sodišča ES upoštevati pri nadaljnjem izvajanju določb pogodb ali drugih pravnih aktov (glej Nugent, 1999: 262 – 272)

3. Problem, ki se pojavi in je zelo občutljiv, a malo obdelan, je vprašanje, kateri sodniki Evropskega sodišča za človekove pravice naj bi zasedali pri procesih, ki vključujejo Evropsko unijo, in še posebej, ali naj sodniki, ki niso predstavniki držav članic EU, zasedajo pri primerih, ki izhajajo iz uporabe EU zakonodaje. To vprašanje ostaja odprto za diskusijo (glej McCrudden, 2001). Pri tem vprašanju Delovna skupina II »Incorporation of the Charter / Accession to the ECHR« podaja mogoč odgovor. Raje kot da bi Evropska unija s pristopom k Konvenciji postala članica Sveta Evrope in s tem postala glavni politični igralec v SE, bi EU in njen pravni sistem le sodelovala v specifičnem sistemu varovanja človekovih pravic Evropskega sodišča za človekove pravice. Tako bi bil na Evropskem sodišču za človekove pravice izvoljen en sodnik za celotno Evropsko unijo, ki bi prispeval svoje znanje o pravnem sistemu EU. Poleg tega bi predstavnik EU sodeloval pri Odboru ministrov SE in njegovi funkciji nadziranja izvajanja odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice, ne pa tudi pri funkcijah Odbora, ki niso v zvezi z Evropskim sodiščem za človekove pravice (glej Poročilo Delovne skupine II).
4. Nekateri avtorji omenjajo problem, ki se lahko izrazi v proceduralnih problemih pri zagotavljanju zakonske neodvisnosti, dokler bosta ta dva sodišča ohranjala ločeno sodno pristojnost. Težko je napovedati, kaj bi se zgodilo v konkretnem primeru oziroma ali bi Konvencija dobila višjo vrednost samo zato, ker Listina ni omenjena v Konvenciji. Načeloma namreč ni hierarhije med sodišči EU in SE, saj ne pripadata istemu sodnemu sistemu, tako da, tudi če bi Konvencija bila vključena v pravno zavezujoče akte sodnega sistema EU, 52/3. člen Listine zagotavlja, da ukrepi Listine prevladajo in da je njihova vsebina enaka ustreznim ukrepom Konvencije (glej Pernice). Tudi Delovna skupina II pravi, da Evropsko sodišče za človekove pravice ne bi moglo prevzeti statusa superiornega sodišča, temveč bi imelo status posebnega

sodišča, ki izvaja zunanjo kontrolo nad internacionalnim pravnim sistemom in obveznostmi EU. Sodišče Evropskih skupnosti bi imelo tak odnos do Evropskega sodišča za človekove pravice kot ga imajo trenutno nacionalna ustavna ali vrhovna sodišča držav članic Sveta Evrope (glej Poročilo Delovne skupine II).

5. Pristop EU k Konvenciji bo zahteval revizijo Pogodb in Konvencije, ki trenutno sprejema le države, ne pa tudi organizacije kot pogodbene članice (glej Liisberg, 2001). Po drugi strani bi morala Evropska unija postati pravna oseba, kar bi lahko imelo za posledico ustavo. Idejo o ustavi Evropske unije pa Evropska unija resno preučuje (glej Beneyto, 2001), saj trenutno zaseda ustavna konvencija, ki pripravlja predlog bodoče ustave EU.

Odbor za človekove pravice (Steering Committee for Human Rights) je v imenu Sveta Evrope izdelal študijo o pravnih in tehničnih vprašanjih, ki bi jih moral obravnavati SE v primeru priključitve EU k Konvenciji. Ugotovili so, da bi bile potrebne pravne in tehnične prilagoditve s strani SE, posebej v primeru amandmajev k Konvenciji, s katerimi bi bila priključitev možna. Priključitev je s pravnih in tehničnih vidikov izvedljiva. Izpostavili pa so določena vprašanja, ki bi pri tem nastala, in sicer: pravila pri sprejemanju novih članic (59. člen), nadzor izvajanja sodb (46. člen) in terminologija, ki se jo uporablja v besedilu Konvencije in Protokolov. Predstavili so tri glavne prilagoditve, ki bi zajemale amandmaje k besedilu Konvencije, dodatne ukrepe za razjasnitev vsebine konceptov in izrazov, ki jih uporablja Evropsko sodišče za človekove pravice ter njihovo prilagoditev EU in na koncu še administrativne in tehnične prilagoditve, ki ne zadevajo besedila Konvencije (glej Poročilo Generalnega sekretarja SE).

Delovna skupina II Evropske unije je v svojem končnem poročilu oktobra 2002 navedla dodatne razloge za pristop. Glavni politični in pravni argumenti, ki govorijo v prid pristopu so:

- pristop k Konvenciji bi prinesel močan politični znak povezanosti med EU in »širšo Evropo«, ki je zastopana v Svetu Evrope in njegovim pan - Evropskim sistemom človekovih pravic;
- pristop k Konvenciji bi ponudil državljanom možnost varovanja njihovih pravic pred delovanjem Evropske unije in njene uprave enako, kot trenutno nudi varovanje pred državami članicami in njihovimi upravami. Nastane pa problem pri članstvu v Evropski uniji. To že sedaj zahteva prenos pristojnosti na določenih področjih s strani držav članic na organe EU, sedaj pa bi bilo pogojeno še s članstvom v Svetu Evrope (tako bi morala država, ki želi postati članica EU najprej še sprejeti vse zahteve s strani Sveta Evrope);
- pristop bi bil idealen mehanizem za usklajen razvoj precedenčnega prava obeh evropskih sodišč na področju človekovih pravic

(glej Poročilo Delovne skupine II).

Kljub negativnim mnenjem in temeljitim spremembam, ki jih navajajo različni avtorji in institucije, pa možnost pristopa Evropske unije k Konvenciji še vedno ostaja odprta. Delovna skupina »Charter/accession Working Group of the EU Convention« je 22. 10. 2002 izdala svoje končno poročilo, v katerem navaja, da vsi člani Delovne skupine ali močno podpirajo ali pa so pripravljeni dati pozitivno mnenje za kreiranje ustavnega pooblastila, ki bi dovoljeval pristop EU k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (glej Poročilo Generalnega sekretarja SE).

## 2. teza: Sprememba pravnega statusa Listine o temeljnih pravicah;

Ker trenutni pravni status Listine ni popolnoma jasen, načeloma ni pravno zavezujoča, a je sprejeta, »kot« da bi bila, je debata o pravnem statusu Listine v zelo občutljivi fazi. Oblikovala sta se dva bloka. Prvi blok zagovarja stališče, da bi Listina dobila formalno pravni status, medtem ko drugi temu nasprotuje. Ena od možnosti za rešitev tega problema, ki jo avtorji navajajo, je, da se Sodišče Evropskih skupnosti samo odloči, kakšno težo, če sploh, bo imela Listina.

*a) Listino ratificirajo kot pravno zavezujoč akt:*

1. Ali bi pravno zavezujoča Listina lahko ogrozila suverenost (supremacy) zakonodaje Skupnosti? Kaj bi se zgodilo, če bi ukrep Skupnosti, npr. uredbo, posameznik izpodbijal pred nacionalnim sodiščem, češ, da je v nasprotju z ustavnimi načeli človekovih pravic? Nacionalno sodišče bi moralo najprej ugotoviti ali ukrep krši ustrezno pravico iz Listine in če jo, bi moralo primer predati Sodišču Evropskih skupnosti. Le to bi lahko presodilo, da je ukrep Skupnosti neveljaven ali nezdržljiv z zakonodajo Skupnosti. Če Sodišče ne bi zavrglo ukrepa, bi se proces nadaljeval na nacionalnem sodišču. Ali bi se lahko posameznik (tožnik) skliceval na 53. člen Listine in zahteval, da zakonodaja Skupnosti priznava, da nič ne sme omejevati ali nasprotovati ukrepom varovanja pravic po nacionalnih ustavah? Tako bi nacionalna sodišča lahko odločila, da so ukrepi Skupnosti neprimerni na ozemlju v njihovi pristojnosti. V primeru, da bi ukrepi nasprotovali nacionalnim ustavnim načelom človekovih pravic, bi bil s tem ponujen višji nivo zaščite kot nivo varstva pravic, ki ga zagotavlja Listina. Avtor Liisberg trdi, da že sama analiza teksta Listine takšno možnost ovrže, saj 53. člen pravi, da Sodišče nima pooblastil norme nacionalnih ustav postavljati nad zakonodajo Skupnosti (glej Liisberg, 2001).
2. Pri oblikovanju Listine se je pojavilo vprašanje, kako bo Listina vplivala na ostale organizacije in sisteme, še posebej na Konvencijo in njej pripadajoče institucije (glej McCrudden, 2001). Možnost, da bi države članice Evropske unije izstopile iz Sveta Evrope, je sicer malo verjetna, a za vsak primer pogledjmo, kakšne bi bile finančne posledice. V tabeli 4.2 so podatki o proračunu Sveta Evrope za leto 2003 in pripadajoče vsote v procentih in evrih, ki jih bodo morale države članice Sveta Evrope plačati. Tabela 4.3 pa kaže države članice Evropske unije, ki so tudi članice Sveta Evrope in njihove prispevke v Svetu Evrope, ki znašajo kar 72% celotnega proračuna. Za zanimivost pogledjmo še tabelo s finančnim prispevkom Svetu Evrope bodočih držav članic Evropske unije (Ciper, Češka republika, Estonija, Litva, Latvija,



Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija), kar prikazuje tabela 4.4. Gre še za dodatnih skoraj 5% proračuna Sveta Evrope, kar skupaj s sedanjimi državami EU nanese kar 77% celotnega proračuna SE. Poleg finančnih posledic pa bi Svet Evrope z izstopom držav EU utrpel tudi politične posledice. Države članice EU so v večini države zahodne Evrope, z dolgotrajno demokratično tradicijo in s stabilnimi političnimi sistemi. Med državami članicami SE pa so države, ki si še vedno niso opomogle od tranzicije iz socialističnega sistema. Problem teh držav (države srednje in vzhodne Evrope) se pojavlja tudi v zvezi z vprašanjem zagotavljanja človekovih pravic in v primeru izstopa držav članic EU se pojavlja strah, da bi standarde Evropskega sodišča za človekove pravice morali prilagoditi tem državam (glej McCrudden, 2001).

Tabela 4.2: Proračun Sveta Evrope za leta 2003 (internet SE: Press)

<b>DRŽAVE ČLANICE</b>	<b>prispevek v %</b>	<b>vsota plačilna v eurih</b>
Albanija	0,1200	210.588,00
Andora	0,0550	96.519,50
Armenija	0,1200	210.588,00
Austrija	1,9260	3.379.937,40
Azerbajdžan	0,2078	364.668,22
Belgija	2,3109	4.055.398,41
Bosna in Hercegovina	0,1242	217.958,58
Bolgarija	0,2799	491.196,51
Ciper	0,1200	210.588,00
Češka republika	0,6793	1.192.103,57
Danska	1,5835	2.778.884,15
Estonija	0,1200	210.588,00
Finska	1,1994	2.104.827,06
Francija	12,4920	21.922.210,80
Gruzija	0,1391	244.106,59
Grčija	1,2572	2.206.260,28
Hrvaška	0,2694	472.770,06
Irska	0,8666	1.520.796,34
Islandija	0,1200	210.588,00
Italija	12,4920	21.922.210,80
Latvija	0,1200	210.588,00
Liechtenstein	0,0529	92.834,21
Litva	0,1706	299.385,94

Luksembourg	0,1718	301.491,82
Madžarska	0,6207	1.089.266,43
Malta	0,1200	210.588,00
Moldovija	0,1200	210.588,00
Nemčija	12,4920	21.922.210,80
Nizozemska	3,6568	6.417.318,32
Norveška	1,4223	2.495.994,27
Poljska	2,1701	3.808.308,49
Portugalska	1,1584	2.032.876,16
Romunija	0,7959	1.396.724,91
Rusija	12,4920	21.922.210,80
San Marino	0,0259	45.451,91
Slovaška	0,2854	500.848,46
Slovenija	0,2128	373.442,72
Španija	5,8474	10.261.602,26
Švedska	2,2256	3.905.705,44
Švica	2,3398	4.106.115,02
"Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija"	0,1200	210.588,00
Turčija	3,0616	5.372.801,84
Ukrajina	1,3437	2.358.059,13
Združeno kraljestvo	12,4920	21.922.210,80
<b>Skupaj:</b>	<b>100,0000</b>	<b>175.490.000,00</b>

Tabela 4.3: Prispevki proračunu Sveta Evrope s strani držav članic Evropske unije (internet SE: Press)

<b>DRŽAVE ČLANICE EU</b>	<b>prispevki %</b>	<b>vsota plačana v evrih</b>
Austrija	1,9260	3.379.937,40
Belgija	2,3109	4.055.398,41
Danska	1,5835	2.778.884,15
Finska	1,1994	2.104.827,06
Francija	12,4920	21.922.210,80
Grčija	1,2572	2.206.260,28
Irska	0,8666	1.520.796,34
Italija	12,4920	21.922.210,80
Luksembourg	0,1718	301.491,82
Nemčija	12,4920	21.922.210,80
Nizozemska	3,6568	6.417.318,32
Portugalska	1,1584	2.032.876,16
Španija	5,8474	10.261.602,26
Švedska	2,2256	3.905.705,44
Združeno kraljestvo	12,4920	21.922.210,80
<b>Skupaj:</b>	<b>72,1716</b>	<b>126.653.940,84</b>

Tabela 4.4: Prispevki v proračun Sveta Evrope bodočih držav članic Evropske unije (internet SE: Press)

<b>BODOČE ČLANICE EU</b>	<b>prispevki %</b>	<b>vsota plačana v evrih</b>
Ciper	0,1200	210.588,00
Češka republika	0,6793	1.192.103,57
Estonija	0,1200	210.588,00
Latvija	0,1200	210.588,00
Litva	0,1706	299.385,94
Madžarska	0,6207	1.089.266,43
Malta	0,1200	210.588,00
Poljska	2,1701	3.808.308,49
Slovaška	0,2854	500.848,46
Slovenija	0,2128	373.442,72
<b>Skupaj:</b>	<b>4,6189</b>	<b>8.105.707,61</b>

*b) Listino vključijo v že obstoječe pogodbe EU:*

Ta ideja je zelo razširjena, tako da večina avtorjev, ki jih navajam skozi diplomsko delo, vsaj omenja to možnost, nekateri pa jo tudi podrobneje razdelajo. Pernice na primer trdi, da bi le z vključitvijo v Pogodbe EU, Listina dobila viden status popolnoma zavezujočega zakonodajnega teksta (glej Pernice). A kot pri vseh drugih možnostih, se tudi pri tej pojavljajo določene ovire. Pri vključevanju v obstoječe Pogodbe EU se pojavi problem neskladnosti in nezdržljivosti nekaterih določil Listine z obstoječimi Pogodbami EU. Močnejša kot bo narava in status Listine, večje bo število ukrepov Pogodb EU, ki bodo morali biti podrobno obravnavani. Ni samo vprašanje določil Listine, ki bodo povzročale probleme, temveč se bodo pojavljala vprašanja v zvezi s specifičnimi ukrepi Listine, ki podvajajo oziroma odražajo določene pravice, ki so omenjene v Pogodbah. Možnost popolne integracije Listine v Pogodbe tako postavlja potrebo po prilagoditvi, ureditvi in izboljšavi aktov, ki postanejo z integracijo problematični (glej de Burca, 2001). V primeru vključitve Listine v Pogodbe je Komisija EU podala naslednje zahteve: vrednotenje vsebine Listine, večja pravna varnost in poudarjene državljske pravice (internet SE: Commission Press Room).

Naslednji problem, ki se pojavi v zvezi z vključitvijo Listine v Pogodbe, je ali priključiti celotno Listino Pogodbam kot dodatek, amandma (appendix) ali pa pomembne pravice vključiti v Pogodbe. Prva možnost je najbolj pripravna, če želi EU pravno zavezujočo Listino brez sprejemanja ustave EU, druga možnost pa izraža željo po poenostavitvi in učvrstitvi Pogodb z možnostjo, da se odstrani 53. člen (raven varstva: nobena določba te listine se ne sme razlagati kot omejevanje ali kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih priznavajo pravo Unije in mednarodno pravo ter mednarodni sporazumi, katerih podpisnice so Unija, Skupnost ali vse države članice, vključno z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter ustavami držav članic). Gre za zaskrbljenost s strani držav članic, da bi s tem, ko bi temeljne človekove pravice iz Listine vključili v Pogodbe EU, nadomestili določila nacionalnih zakonov o temeljnih pravicah držav članic (glej Liisberg, 2001).

*c) Listino oziroma pravice, ki jih Listina zagotavlja vključijo v ustavo EU:*

Večina svetovnih držav ima ustavo. Ustava je instrument, s katerim je definiran politični sistem, to je odnosi med različnimi deli, določena pravila za sprejemanje zavezujočih odločitev in splošna določila. Ustava EU kot ustava organizacije držav, kateri so bile podeljene specifične naloge in funkcije, mora odgovoriti na ista vprašanja kot nacionalne ustave. Ustava EU naj bi izhajala iz pravil in temeljnih vrednot, katerim so zavezane oblasti. Ta pravila najdemo v Pogodbah in ostalih pravnih aktih, ki so jih sprejele institucije EU (internet EU: Slovar EU pravnih aktov).

Vključitev Listine v bodočo ustavo EU ni le pomemben korak v procesu nastajanja ustave EU, temveč gre za potrditev njenih temeljev. Pritegnila naj bi državljane EU k procesu sprejemanja ustave in omogočila večje zavedanje njihovih pravic in odgovornosti v integrirani Evropi. Temeljne človekove pravice so poleg delitve oblasti eden od dveh temeljnih elementov, ki tradicionalno sestavljajo ustavo (glej Pernice).

Gre za preureditev ustavnih pravic, ustav in ustavnih sodišč držav članic v evropske ustavne pravice, evropsko ustavo in evropsko ustavno sodišče (glej Beneyto, 2001). Tu se nakažejo problemi, ki se pojavijo ob tej ideji. Postavi se vprašanje v zvezi s statusom Evropskega sodišča za človekove pravice znotraj takšnega sodnega sistema Ustavno sodišče E bi lahko bilo na novoustanovljeno in če vzamemo za zgled ureditev v državah članicah, njihova ustavna sodišča in sodne sisteme, spoznamo, da gre za večstopenjski sodni sistem. Če bi EU uvedla novo sodišče, v podobi ustavnega sodišča, moramo pogledati kakšne posledice bi pri tem utrpel odnos s Evropskim sodiščem za človekove pravice, ali bi prevzel vlogo kot jo ima s sedanjimi državami članicami EU ali bi EU ohranila izpolnjevanje dolžnosti iz Konvencije, katerim je po Listini (53. člen) in Amsterdamski pogodbi zavezana.

Za nadaljnjo analizo sodnih sistemov držav članic EU v spodnji tabeli podajam prikaz, kako imajo države članice EU zakonsko urejen sodni sistem, ali imajo ustavna sodišča navedena v ustavah ali v dodatnih aktih (tabela 4.5).

Tabela 4.5: Ustavna sodišča držav članic EU (Ustave Sveta)

<b>DRŽAVE ČLANICE EU</b>	<b>USTAVNO SODIŠČE</b>
Avstrija	ustava, člen 137 – 148
Belgija	ustava, sodstvo 6. del
Danska	ustava, sodstvo 6. del
Finska	ustava, sodstvo 9. del
Francija	ustava, sodstvo 8. in 9. del
Grčija	ustava, sodstvo 5. del
Irska	ustava, sodstvo člen 34 –37
Italija	ustava, sodstvo 4. del
Luksembourg	ustava, člen 95
Nemčija	ustava, sodstvo 9. del
Nizozemska	ustava, sodstvo 6. del (člen 120)
Portugalska	ustava, člen 221 –224
Španija	ustava, člen 159 – 165
Švedska	Zakon o državni ureditvi (ustava), sodstvo 11. poglavje
Združeno kraljestvo	(ni podatka)

Ideja o sprejemanju ustave EU je odprla stare rane na področju pristojnosti EU in nacionalne države. Potrebno bo z večjo natančnostjo določiti, kdo je odgovoren za katere zadeve in pod kakšnimi pogoji v sistemu EU. Trend, ki se pojavlja, je, da se je intenzivnost vpletenosti EU zmanjšala, razširil pa se je spekter področij pristojnosti EU. Intenzivnost vpletenosti EU trenutno od področja do področja močno niha. Da bi imeli čimbolj sistematičen pregled nad tem problemom, bodo morale biti točno določene zadeve, pri katerih ima EU direktno pristojnost in zadeve, ki potekajo preko nacionalnih držav, pri katerih gre za indirektno pristojnost EU. Te zadeve morajo biti ločene na zadeve, ki potrebujejo koordinacijo in multilateralni nadzor s strani nacionalnih držav in na zadeve, ki rabijo podporo institucij EU in sodelovanje med državami članicami. V pomoč bi bilo, če bi se vgradila »negativna klavzula« za zadeve, ki so v direktni pristojnosti držav članic in, pri katerih se EU ne sme vmešavati (glej Beneyto, 2001).

Ideja o ustavi EU je porodila vprašanje o državljanstvu Evropske unije. Le to ne more biti primerjano z državljanstvom ZDA, saj se v EU pojavi pojem »dvojnega državljanstva«. Gre za odgovornost državljanov pod okriljem nacionalnih držav kot tudi Evropske unije. »Dvojno državljanstvo« je razlog za posebni status, ki ga bo imela ustava EU. Ta bo morala ostati odprta, saj to zahteva narava EU, ki je stalno se spreminjajoča (širitve, spremembe in prenosi pristojnosti itd.) tvorba. Listina bo, če ne zaradi drugih pravic, zaradi člena, ki govori o državljanstvu Unije, občutila posledice sprejema ustave EU (glej Beneyto, 2001).

Listina v obliki kot jo poznamo danes, ne more biti vključena v ustavo EU. Potrebna bo prilagoditev in reorganizacija Listine, poleg tega pa bodo potrebne obsežne spremembe v Pogodbah EU, in sicer od preambul do določenih členov (glej Pernice). Delovna skupina II je predlagala različne načine vključitve Listine v ustavo:

- tekst Listine bi postavili na začetek ustave, v poseben naslov ali poglavje ustave;

- navedba Listine v enem od členov ustave, ki bi lahko bila kombinirana s posebnim amandmajem ustave, ki bi vseboval Listino ali pa z ločenim pravnim aktom (npr. Protokolom);
- »indirektna« navedba Listine, kar bi omogočalo, da bi Listina ostala pravno zavezujoča, a brez statusa ustavnega besedila (glej Poročilo Delovne skupine II).

Z vključitvijo Listine v ustavo EU bodo pravice iz Listine dobile pomembne funkcije, ki bodo odražale dimenzije teh pravic:

- prevzele bodo funkcijo omejevanja pristojnosti institucij EU in njihovih ukrepov, gre za principa subsidiarnosti in proporcionalnosti;
- kot izraz splošnih načel bodo dale politikam EU usmeritev in legalnost, da si bodo prizadevali za doseganje pogojev, pod katerimi bo vsaka oseba uživala svoje svoboščine, lastnino in socialne pravice v ravnotežju do ostalih;
- dale bodo smernice in vodstvo pri interpretaciji ostalih ukrepov zakonodaje EU, tako da bodo pomembna referenca za sodišča kot tudi za državljane, upravne organe in »evropske odvetnike« pri zagotavljanju teh norm v družbi;
- pri varovanju odnosa med EU in njenimi državljani bodo nudile državljanom informacije o njihovem pravnem in političnem statusu, njihovih individualnih pravicah in svoboščinah, njihovi participaciji v procesih, ki oblikujejo in kontrolirajo politike in odločitve Evropske unije (glej Pernice).

Dejstvo, da je Listina omenjena med štirimi glavnimi temami Deklaracije o prihodnosti EU (Declaration on the Future of the European Union), kaže na to, da še vedno obstaja želja po pravno zavezujoči Listini (glej Beneyto, 2001).

Poleg ostalih razlogov za spremembo pravnega statusa Listine, obstaja še političen razlog, ki podpira možnost, da bo Listina integrirana v Pogodbe in postala pravno zavezujoč akt. Čeprav formalna adaptacija Listine kot pravno zavezujočega akta ne pripomore veliko k učinkovitemu varovanju pravic, ki že

obstajajo v EU, pa bi nasprotovanje vključitvi Listine v Pogodbe ali ustavo EU dajalo napačen znak s strani držav članic o njihovem odnosu do spoštovanja, vsodbujanja in varovanja temeljnih pravic. Jasno je, da se bo potrditev Listine in predvsem vključitev Listine v Pogodbe ali v ustavo oziroma ustavno listino (European Constitutional Charter) izkazala za pomembno potezo z vidika procesa vključevanja pravnih načel EU v nastajanje ustave EU (glej Beneyto, 2001).

Okrepljeni pravni status Listine v kakršnikoli obliki bo posledično pripeljal politike EU bližje državljanom in jim dal zagotovilo, da bo evropska uprava pri svojem delu spoštovala človekove pravice. Državljeni bodo lahko zahtevali spoštovanje svojih pravic v skladu s politikami EU in nacionalnimi politikami tudi v tem smislu, da bodo na nacionalna sodišča vplivale odločitve in norme EU (glej Beneyto, 2001).

#### **4.2.1. Povzetek**

V povzetku tega dela moje raziskave, sem nameravala ideje in predloge razdeliti po avtorjih, a se je to izkazalo za nemogoče. Ravno tako kot je moja raziskava sestavljena iz različnih predlogov različnih avtorjev, tako je tudi večina del, katere sem uporabila pri moji raziskavi, sestavljena iz različnih idej in predlogov ali avtorjev samih, na podlagi njihovih izkušenj in znanja ali pa iz navajanja razmišljanj drugih avtorjev. Tako bom predloge o rešitvi tega problema in posledice, ki jih ti predlogi povzročijo, predstavila v dveh glavnih sklopih.

V prvem sklopu se prihodnost Evropske unije tesno prepleta s Svetom Evrope, saj gre za pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Avtorji navajajo različne probleme, ki bi se pri tem pojavili, vendar izstopa problem, ki se navezuje na samo sodelovanje sodišč. Gre za pristojnosti sodišč, kakšen bo sodni sistem takrat, ko bo Evropska unija članica Sveta Evrope. Ali pa, kot predlaga Delovna skupina II, bi se lahko pristop izvedel tako, da Evropska unija ne bi bila uradno članica Sveta



Evrope. Kakšne spremembe bodo doživeli sodni postopki na obeh sodiščih, kakšna bo zastopanost sodnikov, res samo en sodnik za celotno Evropsko unijo, danes še ni jasno. Kako se bo zagotovilo izvajanje Konvencije in kako Listine, glede na to, da če poleg Konvencije upoštevamo še protokole, gre za skoraj v celoti iste pravice. Ali McCrudden s svojim predlogom o svetovalnem mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice kaže pravo pot, upoštevajoč dejstvo, da gre za podoben postopek kot na Sodišču Evropskih skupnosti (postopek o predhodni rešitvi).

Nadaljnji problemi, ki se pojavijo pri pristopu EU k Konvenciji, so prilagoditve in reorganizacije pogodb. Vse od Listine o temeljnih pravicah, Evropske konvencije o človekovih pravicah oziroma predpisov Sveta Evrope pri sprejemanju novih članic do ustanovnih pogodb EU in vseh ostalih aktov, bi morali biti podrobno pregledani, da ne bi prišlo do križanj pristojnosti. Svet Evrope bi moral prilagoditi svoja določila o sprejemanju novih članov, če hoče sprejeti EU, saj trenutno sprejema le države in ne organizacij.

V drugem sklopu pa se Evropska unija sama sooči z reševanjem pomanjkanja varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Gre za spremembo pravnega statusa Listine o temeljnih pravicah. Zakaj se sploh spuščati v ta projekt? Zakaj sploh sprejeti dokument kot je Listina, če ni namena narediti ga pravno zavezujočega. Kako spremeniti pravni status Listine, jo le ratificirati kot pravno zavezujoč akt, jo vključiti v obstoječe pogodbe ali pa jo vključiti v nov projekt, ki se imenuje ustava Evropske unije. Še največ problemov nastane pri ideji o vključevanju v ustavo. Že pri sami ideji o ustavi se pojavijo številni problemi, kako, zakaj, kdaj, ampak pogledjmo ustavo v zvezi z Listino. Kot pri priključitvi EU h Konvenciji tudi tu naletimo na problem s sodišči. Med drugim je predlagana tudi možnost, da se na Sodišču Evropskih skupnosti oblikuje nov postopek za obravnavo tožb o kršenju človekovih pravic (glej Poročilo Delovne skupine II), pa tudi ideja o ustavnem sodišču EU niti ni tako neverjetna. S tem pa še ni konec institucionalnih sprememb, saj bi se te odrazile tudi na Svetu Evrope. Če se države članice Evropske unije odločijo izstopiti iz Sveta Evrope, bi po vsej verjetnosti propadla cela organizacija.

Tudi v tem primeru se pojavijo problemi v zvezi s spremembami pogodb in ostalih pravnih aktov Evropske unije. Z vključitvijo Listine v pogodbe ali v ustavo bi najprej morali razčistiti 53. člen (se nanaša na raven varovanja človekovih pravic, ki jih zagotavljajo pogodbe katerih podpisnica je EU ali njene države članice ali pa ustave držav članic). Pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami so občutljiva tema, ki pa bi s spremembo pravnega statusa Listine dobila nove dimenzije.

Listina taka kot je danes nima prave teže, saj ni pravno zavezujoča, državljani Unije niti ne vedo ali se na pravice, ki jih zagotavlja lahko sklicujejo. Do spremembe mora priti, na kakšen način in s kakšnimi posledicami pa bo razvidno v prihodnosti.

Prihodnost razmerja med EU in SE je odvisna od odločitve EU in njenega videnja lastne prihodnosti in ali bo dala prednost sodelovanju z organizacijami izven EU ali pa se bo osredotočila le na EU in njeno širitev.

## 5. ZAKLJUČEK

Naša država se nahaja na zgodovinskem prelomu, ki ga imamo kot posamezniki priložnost doživeti enkrat v življenju, če sploh. Čez čas se bo izkazalo ali smo prav ravnali, ko smo na referendumu za vstop v Evropsko unijo obkrožili da. Danes pa je edino, kar lahko naredimo to, da se potrudimo po naših močeh in se pripravimo ter z znanjem vstopimo v prihodnost.

Organizaciji, kot sta Evropska unija in Sveta Evrope, sta entiteti, katerih obsežnosti si posameznik ne more predstavljati. Kompleksnost in obsežnost institucij, posledice odločitev za milijone ljudi, so zadeve, ki se jih bomo morali začeti zavedati. Pri tem velja opozoriti, da čeprav ima Evropska unija le 15 držav članic, Svet Evrope pa kar 45, pa je Evropska unija kompleksneje zastavljena, saj gre za vsestransko sodelovanje, za skupnost, ki stremi k enotnosti.

Razumevanje delovanja organov teh dveh organizacij je bistveno za kakršnokoli raziskavo ali pa le bivanje in sodelovanje znotraj njih. Institucije obeh organizacij so se skozi desetletja delovanja spreminjale, reorganizirale, da bi tako izboljšale svoje upravljanje in delovanje. Evropski parlament igra vsak dan vse večjo vlogo v življenju državljanov Unije, prav tako tudi Komisija, Svet EU in ostale institucije EU.

Za mojo raziskavo je bilo bistvenega pomena, da se bolje spoznam z delovanjem sodnih sistemov Evropske unije in Sveta Evrope. Katere so institucije, v čem se razlikujejo, kakšni so postopki pred sodišči, kakšni primeri, katere razsojajo. Bistvena razlika je ravno pri primerih, ki pridejo na sodišča. Sodišče Evropskih skupnosti sprejema primere o kršitvah dolžnosti držav članic EU, organov EU, med sabo se tožijo države, organi, pa tudi posamezniki. Evropsko sodišče za človekove pravice pa že s svojim imenom da vedeti, kaj se pri njih dogaja. Gre za sojenja o zadevah kršitev pravic, ki jih zagotavlja Evropska konvencija o človekovih pravicah. Primer

kršenja pravic pred sodišče prinesejo posamezniki, ki so prej v lastni državi izčrpali vse pravne možnosti. To je glavna razlika med sodiščema, na enem potrebuješ nacionalni pravni sistem, da lahko predložiš tožbo, pri drugem pa lahko sodbo podaš direktno na sodišče. Sodni postopki so seveda različni zaradi vsebin pravic, ki omogočajo pritožbo na sodišču, sam potek procesa pa je dokaj podoben.

Pomembna za mojo raziskavo sta bila dokumenta, ki zagotavljata človekove pravice in temeljne svoboščine, Listina o temeljnih pravicah in Evropska konvencija o človekovih pravicah. Zakaj ta dva dokumenta? Če sem želela primerjati sodna sistema, sem se morala osredotočiti na področje pravic, ki ga oba pokrivata. No, Evropska unija pokriva področje varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin le bežno, saj tudi z Listino to ni mogoče, ker le ta ni pravno zavezujoča.

Zadnji del moje raziskave je vseboval primerjavo obeh sistemov. Pristojnosti, pravice, ki jih zagotavljata, območje, ki ga pokrivata, dokumenti, na katerih določbah delujeta. Da bi naredila primerjavo bolj zanimivo in raziskavo bolj razgibano, sem se odločila pogledati v prihodnost. Kakšne spremembe bi nastopile, če se spremeni pravni status Listine, kakšne posledice bi čutili državljani Evropske unije, če bi Evropska unija pristopila k Konvenciji, kakšne posledice bi utrpel Svet Evrope, če se države članice EU odločijo za izstop.

Kakšni so rezultati raziskave? Gre za hipotetični razmislek, ki kaže, da Svet Evrope lahko v najslabšem primeru tudi propade, če se Evropska unija odloči za ločeno varovanje človekovih pravic. Po drugi strani lahko Listina o temeljnih pravicah odide v pozabo, če Evropska unija pristopi k Konvenciji. Število sprememb, ki bodo potrebne v primeru pristopa EU k Konvenciji ali pa ob spremembi pravnega statusa Listine v pogodbah EU, so številne. Seveda gre le za hipotetični razmislek, saj bo šele prihodnost pokazala, v kakšno smer se bosta instituciji razvijali, kako sodelovali ali ne sodelovali. Lahko pa z malo večjo zanesljivostjo rečem, da je ideja o ustavi EU začela dobivati pomembne zagovornike, saj trenutno v okviru ustavne konvencije in institucij

EU ter držav članic in bodočih članic poteka resna razprava o vsebini bodoče evropske ustave.

Podmena, ki sem jo postavila na začetku raziskave, *»Evropska unija in Svet Evrope sta na področju varovanja človekovih pravic tesno povezana, vendar je njuno razmerje še zmeraj nejasno in ga bo potrebno v prihodnje natančneje opredeliti, še posebej v primeru, da Evropska unija sprejme svojo ustavo, ki bo vključevala tudi poglavje o človekovih pravicah.«* se je izkazala za točno.

Prepletenost varovanja človekovih pravic s strani Evropske unije in Sveta Evrope se kaže skozi zgodovinski razvoj organizacij. Obe organizaciji sta bili ustanovljeni z namenom, da bi preprečili nadaljnje vojne ter da bi povezali evropski kontinent. Evropska unija je poskusila z gospodarskim sodelovanjem, ki se je kasneje razvilo v vsestransko sodelovanje držav članic. Svet Evrope pa je že na začetku pričel s sodelovanjem držav članic pri konkretnem zagotavljanju človekovih temeljnih pravic in svoboščin. Nadaljnja povezanost se pokaže pri nastanku Listine o temeljnih pravicah EU. Ustvarjalci Listine so imeli za vzor prav Evropsko konvencijo o človekovih pravicah SE. Pomembno za preverjanje podmene je seveda članstvo organizacij. Vse države članice Evropske unije so tudi članice Sveta Evrope. Tudi prihodnost Evropske unije je povezana s Svetom Evrope, saj je vseeno, kako se bo EU odločila v prihodnosti, ali bo sodelovala s SE ali ne, posledice se bodo čutile ravno na področju varovanja človekovih pravic. Če bosta organizaciji sodelovali, se zna zgoditi, da bosta sodna sistema tesno povezana na način, kot so sedaj nacionalni sodni sistemi držav članic SE povezani z Evropskim sodiščem za človekove pravice. Če organizaciji ne bosta sodelovali, so lahko posledice usodne za Svet Evrope in preostale države članice SE, ki niso članice EU. V tem primeru bi se centralna in vzhodna Evropa znašli v organizaciji brez podpore držav zahodne Evrope, ki so mnogo bolj razvite, imajo finančno premoč ter imajo stabilne politične sisteme.

## 6. LITERATURA IN VIRI

- Alston, Philip, J.H.H. Weiler (1999): An »Ever Closer Union« in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. Dosegljivo na: <http://www.eiop.or.at/erpa/jeanmonnet.htm>; 10.03.2003.
- Beneyto, Jose Maria (2001): What is the European Constitution? The Declaration on the Future of the union and Setting Up a Common Constitutional Order. Dosegljivo na: <http://www.europa.eu.int/search/s97.vts>; 26.04.2003.
- Binder, Darcy S. (1995): The European Court of Justice and the Protection of Fundamental Rights in the European Community: New Developments and Future Possibilities in Expanding Fundamental Rights Review to Member State Action. Dosegljivo na: <http://www.eiop.or.at/erpa/jeanmonnet.htm>; 10.03.2003.
- Craig, Paul, Grainne de Burca (1998): EU Law. 2nd edition. Oxford University Press: Oxford.
- De Burca, Grainne (2001): Human Rights: The Charter and Beyond. Dosegljivo na: <http://www.eiop.or.at/erpa/jeanmonnet.htm>; 10.03.2003.
- Dinan, Desmond (1999): Ever Closer Union. 2nd edition. Macmillan Press LTD: Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London.
- Evropska konvencija o človekovih pravicah. Dosegljivo na: <http://www.idcse.nuk.si/>; 30.03.2003.
- Flanz, Gisbert H.: Constitutions of the Countries of the World. Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York.
- Gomien, Donna (1991): Kratek vodič po Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Publishing and Documentation Service, Strasbourg, Svet Evrope.
- Grilc, Peter, Tomaž Ilešič (2001): Pravo Evropske unije. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Ilešič, Mirko (1996): Pravo Evropske skupnosti. Pravna fakulteta v Mariboru, Rogina, d.o.o., Radizel.

- Internet EU: Commission Press Room: Fundamental rights in the European Union: Commission stresses added value of future Charter (13.09.2000): Dosegljivo na:  
[www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/00/99](http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/00/99); 26.04.2003.
- Internet EU: Domača stran; dosegljivo na:  
[http://www.europa.eu.int/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/index_en.htm); 01.03.2003.
- Internet EU: Računsko sodišče; dosegljivo na:  
<http://www.eca.eu.int/EN/coa.htm>; 15.03.2003.
- Internet EU: Slovar EU pravnih aktov; dosegljivo na:  
<http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>; 16.03.2003.
- Internet EU: Slovar; dosegljivo na:  
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm>;  
04.03.2003.
- Internet EU: sodišča EU – predstavitev; dosegljivo na:  
<http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/index.htm>; 05.03.2003.
- Internet EU: Sodišča EU; dosegljivo na:  
<http://curia.eu.int/en/index.htm>; 14.03.2003.
- Internet SE: Domača stran v slovenščini; dosegljivo na :  
<http://www.idcse.nuk.si/>; 25.03.2003.
- Internet SE: Evropsko sodišče za človekove pravice; dosegljivo na:  
<http://www.echr.coe.int/>; 25.03.2003.
- Internet SE: Generalni sekretar; dosegljivo na:  
[http://www.coe.int/T/E/Secretary\\_General/](http://www.coe.int/T/E/Secretary_General/); 26.03.2003.
- Internet SE: Institucije; dosegljivo na:  
<http://www.coe.int/portalT.asp>; 25.03.2003.
- Internet SE: Komisar za človekove pravice; dosegljivo na:  
<http://www.commissioner.coe.int/>; 27.03.2003.
- Internet SE: Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope; dosegljivo na: <http://www.coe.fr/cplre/indexe.htm>; 27.03.2003.
- Internet SE: Odbor ministrov; dosegljivo na:  
[http://www.coe.int/T/E/Committee\\_of\\_Ministers/Home/](http://www.coe.int/T/E/Committee_of_Ministers/Home/); 25.03.2003.
- Internet SE: Parlamentarna skupščina; dosegljivo na:  
<http://assembly.coe.int/>; 25.03.2003.

- Internet SE: Pravilnik ESČP; dosegljivo na:  
<http://www.echr.coe.int/Eng/EDocs/HistoricalBackground.htm>;  
30.03.2003.
- Internet SE: Press, tabela: Proračun SE; dosegljivo na:  
[http://www.press.coe.int/cp/2002/603a\(21.gif](http://www.press.coe.int/cp/2002/603a(21.gif); 26.04.2003.
- Internet SE: Zgodovinsko ozadje ESČP; dosegljivo na:  
<http://www.echr.coe.int/Eng/EDocs/HistoricalBackground.htm>;  
30.03,2003.
- Ješovnik, Peter (1999): Vodič po Evropski uniji. Dosegljivo na:  
[http://www.evropska-unija.si/Evropska\\_unija/Vodic/vodic.htm](http://www.evropska-unija.si/Evropska_unija/Vodic/vodic.htm); avtor:  
Mag. Peter Ješovnik, Visoka šola za management, Koper, 1999;  
01.03.2003.
- Ješovnik, Peter (1999): Vodič po Evropski uniji. Dosegljivo na:  
[http://www.evropska-unija.si/Evropska\\_unija/Vodic/pravo\\_sodisce.htm](http://www.evropska-unija.si/Evropska_unija/Vodic/pravo_sodisce.htm); avtor: Mag. Peter  
Ješovnik, Visoka šola za management, Koper, 1999; Sodišče EU;  
08.03.2003.
- Liisberg, Jonas Bering (2001): Does the EU Charter of Fundamental  
Rights Threaten the Supremacy of Community Law? Article 53 of the  
Charter: a fountain of law or just an inkblot? Dosegljivo na:  
<http://www.eiop.or.at/erpa/jeanmonnet.htm>; 10.03.2003.
- Listina o temeljnih pravicah Evropske unije (slovenski prevod).  
Dosegljivo na : <http://www.gov.si/svez/>; 30.05.2003.
- Listina o temeljnih pravicah. Dosegljivo na:  
<http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>; 16.03.2003.
- McCrudden, Christopher (2001): The Future of the Charter of  
Fundamental Rights. Dosegljivo na:  
<http://www.eiop.or.at/erpa/jeanmonnet.htm>; 10.03.2003.
- Nugent, Neill (1999): The Government and Politics of the European  
Union. 4th edition. Macmillan Press LTD: Houndmills, Basingstoke,  
Hampshire and London.
- Pernice, Ingolf ( ): The Charter of Fundamental Rights in the  
Constitution of the European Union. Dosegljivo na:  
<http://www.europa.eu.int/search/s97.vts>; 26.04.2003.



- Pogodbe Evropske unije: Evropska skupnost za premog in jeklo, Evropska skupnost za atomsko energijo, Evropska gospodarska skupnost, Amsterdamska pogodba; dosegljivo na:  
[http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/search\\_treaties.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_treaties.html);  
02.03.2003. <http://www.gov.si/svez/>; 30.05.2003.
- Poročilo Delovne skupina II: Final report of Working group II »Incorporation of the Charter / accession to the ECHR«. Dosegljivo na : <http://www.register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/oo35en2.pdf>;  
21.05.2003.
- Poročilo Generalnega sekretarja SE: Report by the Secretary General for the period January – December 2002: Relations between the Council of Europe and the European Union. Information documents SG/Inf(2003)16 – 15 April 2003. Dosegljivo na: [www.coe.int/sg/e/](http://www.coe.int/sg/e/).
- Protokol Statuta Sodišč Evropskih skupnosti; dosegljivo na:  
<http://curia.eu.int/en/instit/txtdocfr/index.htm>; 15.03.2003.
- Robertson, A.H., J.G. Merrills (1993): Human Rights in Europe. 3rd edition. Manchester University Press: Manchester.
- Sigma Papers: No. 27: European Principles for Public Administration. Dosegljivo na: [ccnm/sigma/puma\(99\)44/rev1](http://ccnm/sigma/puma(99)44/rev1);
- Slovar slovenskega knjižnega jezika, elektronska izdaja, verzija 1.0. Institut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU in avtorji. DZS d.d., Založništvo literature. Računalniška priprava, Amebis, d.o.o.
- Svet Evrope, članek (oktober 2000): Kdaj in kako podate vlogo na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu? Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK v Ljubljani: DELO, d.d., Tiskarsko središče.
- Svet Evrope: Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (usklajena s protokolom številka 11) s protokolom in protokoli številka 4, 6, 7 (oktober 2000). Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK v Ljubljani: DELO, d.d., Tiskarsko središče.
- The Future of the Judicial system of the European Union (proposals and reflections). Dosegljivo na:  
<http://curia.eu.int/en/instit/txtdocfr/autrestxts/ave.pdf>;  
25.04.2003.

- Weiler, J.H.H., Sybilla C. Fries (1999): A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competences. Dosegljivo na: <http://www.eiop.or.at/erpa/jeanmonnet.htm>; 10.03.2003.
- Zloženska SE 1: Svet Evrope, 800 milijonov Evropejcev (2001). Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK v Ljubljani in Urad Republike Slovenije za mladino: Simčič, Ljubljana.
- Zloženska SE 2: Svet Evrope (1999). Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK v Ljubljani: Slovenija.
- Zloženska SE 3: Svet Evrope in človekove pravice (2000). Generalni direktorat za človekove pravice in Sekcija za stike z javnostmi: Slovenija.
- Zloženska SE 4: Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (1998). Council of Europe Publishing: Tiskarna Državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana. (popravki, 20.09.2002, Ljubljana).
- Zupančič, Boštjan M. (oktober 2000): »Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ob njeni 50. obletnici«. Str. 1 – 2. Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK v Ljubljani: DELO, d.d., Tiskarsko središče.