



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Odnos med sistemi varstva človekovih pravic Sveta Evrope, Evropske unije in
Združenih narodov
Maja Tomaševič

Article information:

To cite this document:

Tomaševič, M. (2010). Odnos med sistemi varstva človekovih pravic Sveta
Evrope, Evropske unije in Združenih narodov, Dignitas, št. 47/48, str. 183-204.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/47/48-9>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on
publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0
International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Odnos med sistemi varstva človekovih pravic Sveta Evrope, Evropske unije in Združenih narodov¹

Maja Tomašević

1. Uvod

Človekove pravice so od sredine prejšnjega stoletja predmet mednarodnopravnega varstva s strani različnih mednarodnih organizacij. Prvi so na varstvo človekovih pravic opozorili Združeni narodi. Svet Evrope je svoje delovanje posvetil ravno človekovim pravicam in zato ustvaril najpopularnejši in najučinkovitejši sistem. Evropska unija, ki se je iz ekonomske skupnosti postopoma preoblikovala v entiteto *sui generis*, je od začetnega nepriznavanja človekovih pravic razvila svoj sistem do te mere, da je pred dobrega pol leta svoje članice zavezala z najmodernejšim dokumentom za varstvo človekovih pravic. Prispevek obravnava odnos omenjenih sistemov varstva človekovih pravic in se skozi ta odnos dotika tudi medsebojnega odnosa mednarodnih organizacij, kot tudi odnosa med mednarodnim pravnim redom in pravnim redom Evropske unije ter reakcije Sveta Evrope na kršitve človekovih pravic s strani mednarodnih organizacij. Poudarek prispevka je dan sodni praksi in analizi le-te.

2. Razvoj mednarodnega varstva človekovih pravic

Najpomembnejša značilnost razvoja varstva človekovih pravic v 20. stoletju je prizadevanje za njihovo mednarodnopravno varstvo, ki je človeka postavilo v središče mednarodnega pravnega sistema.²

¹ Prispevek je pripravljen na podlagi diplomskega dela avtorice Sistemi človekovih pravic (naacionalni, evropski, mednarodni) in odnos med njimi.

² Bedi, *The Development of Human Rights Law by the Judges of the International Court of Justice*,

Čeprav imajo ta prizadevanja svoje korenine že v 19. stoletju in se nadaljujejo po prvi svetovni vojni, je najpomembnejši dejavnik pri tem druga svetovna vojna. Vzrok za to je treba iskati v sistematičnih kršitvah človekovih pravic, ki so bile karakteristika fašizma in nacizma in so se popolnoma razširile med drugo svetovno vojno.³ Poleg tega se je v tem času ustvarilo mnenje, da bi se z izboljšanjem stanja na področju človekovih pravic lahko ustvarili stabilnejši mednarodni odnosi.⁴ Zato bi lahko rekli, da je odziv mednarodne skupnosti na velike kršitve človekovih pravic na sredini 20. stoletja ustvaril moderno mednarodno pravo človekovih pravic.⁵

Formalno se je proces internacionalizacije človekovih pravic začel z Ustanovno listino (UL) Združenih narodov (ZN), ki med cilje našteva razvijanje in spodbujanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse ljudi, ne glede na raso, spol, jezik ali vero. Prizadevanja za mednarodno varstvo človekovih pravic so se nadaljevala z Univerzalno deklaracijo o človekovih pravicah (UD), ki jo je razglasila Generalna skupščina (GS) ZN leta 1948. Čeprav deklaracija ni formalnopravno zavezujoča, je imela in ima ogromen moralni in politični pomen. Zato so bile njene določbe zelo hitro potrjene s številnimi pravno zavezujočimi pogodbami s področja človekovih pravic, tako v okviru ZN kot tudi v drugih mednarodnih organizacijah, predvsem regionalnih.

Za razvoj človekovih pravic v Evropi je posebej pomembna Evropska konvencija za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), ki je začela veljati leta 1953. EKČP, kronološko prvi zavezujoči dokument človekovih pravic v Evropi, je zgradila najpopularnejši in najučinkovitejši, po številnih kritikah tudi najboljši sistem varstva človekovih pravic za posameznike. To ne preseneča, saj je Svet Evrope (SE), za razliko od Evropske unije (EU) in ZN svoje celotno delovanje posvetil varstvu človekovih pravic.

Evropska unija je nastala predvsem kot ekonomska unija in se v preteklosti ni preveč ukvarjala z varstvom človekovih pravic, saj je le-to prepuščala Svetu Evrope in državam članicam. S časom so njeni organi dojeli, da so človekove pravice temeljna sestavina vsa-

2007, str. 75.

³ Glej Lampe, Pravo človekovih pravic: sistem človekovih pravic v mednarodnem, evropskem in ustavnem pravu, 2010, str. 73.

⁴ Müllerson, Fifty Years of the United Nations: Peace and Human Rights in the UN Agenda, v: Blackburn, Busuttilli (ur.) Human Rights for the 21st Century, 1997, str. 145.

⁵ Glej Bohte Mednarodno varstvo temeljnih pravic, v: Pavčnik, Polajnar-Pavčnik, Wedam-Lukić (ur.) Temeljne pravice, 1997, str. 442.

ke organizirane skupnosti in da v evropskih integracijah ne bo napredka brez njihovega spoštovanja.⁶ Zato so človekove pravice postopoma dobivale vedno večji pomen. To je povezano tako s težnjo Unije, da preraste okvire gospodarske skupnosti, kot tudi z željo po okrepitvi legitimnosti svojega obstoja in delovanja.⁷ Ključno vlogo pri tem je imelo Sodišče EU (SEU), saj je bil ravno njegov sodni aktivizem odločilen dejavnik institucionalnih sprememb in konstitucionalnega razvoja človekovih pravic v EU.⁸ V Evropski uniji je 1. decembra 2009 začela veljati tudi Listina temeljnih pravic Evropske unije (Listina).⁹

Mednarodne organizacije imajo pri zaščiti človekovih pravic dvojno funkcijo. Prva je, da s splošnimi dokumenti zavezujejo države k implementaciji in zagotavljanju pravnega varstva človekovih pravic, druga funkcija pa je vzpostavljanje nadnacionalnega nadzora nad spoštovanjem le-teh.¹⁰ Bistvo slednjega je ravno v tem, da se nadzoruje, koliko državna oblast krši oz. dopušča kršitve človekovih pravic na svojem območju. Pri tem je takoj treba poudariti, da ta nadzor ni absoluten, saj je vsaka resnejša mednarodna intervencija omejena z državno suverenostjo in je zato zaščita večinoma možna le posredno – z ustvarjanjem političnega pritiska ter z vključevanjem mednarodne javnosti, kar državo posredno pripelje do tega, da spremeni svojo prakso.¹¹

Čeprav je sedanja ureditev varstva človekovih pravic korektna, le-ta ni sistematično urejena, saj so lahko iste pravice v različnih virih različno urejene in nadzorovane s strani organov različnih organizacij, kar utegne biti še posebej problematično, če različni organi isto pravico razlagajo drugače.¹² Poleg tega je potrebno izpostaviti tudi problem pristojnosti za reševanje sporov, ki utegnejo nastati kot posledica kršitve človekovih pravic, ter nejasnega

⁶ Sadiković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, 2001, str. 168.

⁷ Ribičič, *Vpliv sodišča Evropskih skupnosti na varstvo človekovih pravic v domačem ustavnem sistemu*, PiD, št. 6/7 (2005), str. 966–979.

⁸ Teršek, *Listina Unije: Razvoj varstva temeljnih človekovih pravic in svoboščin v pravnem redu EU*, PP, št. 10/11 (2005), str. 23–26.

⁹ Listina temeljnih pravic je prvi pravno zavezujoč dokument, ki ureja človekove pravice v Evropski uniji. V primerjavi z drugimi mednarodnimi dokumenti človekovih pravic je Listina najmodernejša in najboljširnejša, saj združuje pravice iz nacionalnih pravnih sistemov in mednarodnih konvencij, sklicujoč se pri tem na SE in ZN. Listina je sestavni del Lizbonske pogodbe, vendar je bil sprejet poseben protokol o uporabi Listine na Poljskem in v ZK, ki izključuje pravno veljavnost Listine v teh dveh državah.

¹⁰ Glej Lampe, 2010, str. 77–78.

¹¹ Glej Baškić-Muftić, *Sistem ljudskih prava*, 2002, str. 274–277.

¹² Knez, *Iskanje ravnotežja med mednarodnim, evropskim in nacionalnimi sistemi varstva pravic*, PP, št. 11 (2009), str. 11–13.

medsebojnega odnosa mednarodnih organizacij, kar se tiče človekovih pravic in tudi sicer.

3. Odnos sistema SE in EU

Dve najpomembnejši evropski mednarodni organizaciji sta nastali v približno istem času kot proizvoda iste ideje, duha in želje,¹³ toda jasno je, da gre za dve zelo različni organizaciji, ki sta se različno tudi razvijali. Ko ju primerjamo, ugotovimo, da gre pri prvi za klasično mednarodno organizacijo, ki je imela in ima največ uspeha na področju človekovih pravic in za katero bi se lahko reklo, da je že dosegla svoj vrhunec. Druga je veliko trdnejša skupnost, za katero je značilna velika gospodarska moč in vedno večji vpliv na vseh področjih. Kar pa je treba najbolj poudariti, je to, da se pomembnejši premiki znotraj SE in EU dejansko pogosteje dogajajo s pomočjo razlage obstoječih aktov kot s sprejemanjem novih ali spreminjanjem obstoječih.¹⁴ Obe evropski sodišči namreč s pomočjo pogumne razlage premikata mednarodne standarde, predvsem glede vprašanj, pri katerih bi se soglasje držav težko doseglo. Razlika pa je, da si je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) vedno prizadevalo in si še danes prizadeva določiti minimalno raven zagotavljanja človekovih pravic, EU pa s svojimi akti vse pogosteje določa enotno ureditev, ki naj bi na enak način veljala v vseh državah članicah.¹⁵

SE za razliko od EU ni nikoli želel biti inštrument zблиževanja nacionalnih politik, EU pa je vse do pred kratkim priznavala vodilno poslanstvo na področju človekovih pravic SE in se vedno znova sklicevala tako na EKČP kot tudi na sodbe ESČP. Za razliko od EKČP, ki se je ukvarjala v glavnem s klasičnimi političnimi in državljanskimi pravicami, so bile človekove pravice v Uniji bolj ekonomske in socialne narave.¹⁶

3.1. Razvoj varstva človekovih pravic v evropski uniji

Za razliko od SE, ki se je od začetka delovanja posvetila človekovim pravicam, je bil razvoj varstva človekovih pravic v Evropski

¹³ Glej Joris, Vandenberghe, *The Council of Europe and the European Union: Natural Partners or Uneasy Bedfellows?* 15 *Columbia Journal of European Law* 1, Winter 2008/2009.

¹⁴ Ribičič, *Ustava za Evropo in varstvo človekovih pravic*, PP, št. 44 (2007), priloga, str. II-V.

¹⁵ Glej Ribičič, *Evropsko pravo človekovih pravic: izbrana poglavja*, 2007, str. 233.

¹⁶ Sadiković, 2001, str. 162.

uniji zelo postopen. Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo in Evropske skupnosti za atomsko energijo ne vsebujeta določb o človekovih pravicah, saj je bil njun namen predvsem ureditev ekonomskih odnosov na področju premoga in jekla oz. jedrske energije. V prvih letih delovanja je tudi Sodišče EU zavračalo priznanje človekovih pravic. Tudi tistih, ki so skupne vsem državam članicam, saj bi mu le-to v času utrjevanja svoje pozicije v pravnem redu Unije in izgrajevanja avtoritete lahko stalo na poti.¹⁷ Ker pa so imeli akti in delovanje EU vedno večji vpliv na države članice in tudi posameznike, se je razvila bojazen, da bodo akti EU, zlasti zaradi primarnosti in neposrednega učinka, kršili človekove pravice.¹⁸ Zato, in tudi ker je Unija s časom postajala vse bolj trdna skupnost in se je želela približati državam članicam in njihovim državljanom, je začelo SEU rahlo priznavati človekove pravice kot splošna načela prava EU; v prvi fazi predvsem ekonomske pravice.¹⁹

Prvo izrecno sklicevanje SEU na človekove pravice je bilo v zadevi ***Stauder (1969)***,²⁰ ko je Sodišče zapisalo, da je predpise EU potrebno razlagati tako, da ne nasprotujejo temeljnim človekovim pravicam, ki so del splošnih načel prava EU.²¹ Čeprav je Sodišče v tej zadevi odločilo, da ureditev EU ni kršila človekovih pravic, je priznalo, da so človekove pravice lahko predmet sodnega varstva pred organi EU.²² S tem je SEU priznalo človekove pravice kot del splošnih načel Unije. Kljub temu pa je iz tedanje sodne prakse razvidno, da je SEU še vedno dajalo prednost pravu EU. Najboljši primer tega je zadeva ***Internationale Handelsgesellschaft (1970)***.²³ Nemško sodišče je na SEU vložilo zahtevo za predhodno odločanje, ker je menilo, da akt EU krši pravice, ki jih zagotavlja nemška ustava. Sodišče EU je na te očitke odgovorilo, da nacionalnim ustavnim določbam ni mogoče priznati prednosti pred pogodbami EU, ki so neodvisni pravni viri, ne da bi s tem postavili pod vprašaj pravni temelj Unije. K temu je dodalo, da je

¹⁷ Mahnič, Evropska konvencija o človekovih pravicah v pravu EU, PP, št. 18/19 (2000), priloga, str. I-IV.

¹⁸ Glej Craig, De Búrca, EU Law: Text, Cases, and Materials, 2008, str. 381.

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Case 29/69, Erich Stauder v City of Ulm.

²¹ Murgel, Človekove pravice v pravnem redu Evropske unije - Listina temeljnih pravic EU, P, št. 6-8 (2001), str. 376.

²² Grilc, Podobnik, Accetto Pravna ureditev EU in človekove pravice, v: Türk, Accetto, Cerar, Jamnikar, Smrkolj (ur.), Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili, 2002, str. 71.

²³ C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

spoštovanje temeljnih pravic sestavni del splošnih načel prava EU, ki jih varuje Sodišče ter da jih ni mogoče presoјati v luči nacionalnega prava, temveč le v luči celotnega pravnega sistema Unije.²⁴ Tej sodbi so sledile ostre reakcije nacionalnih sodišč. Prvi razlog je bil ta, da je SEU dalo prednost pravu Unije nad človekovimi pravicami, drugi in še pomembnejši pa vprašanje skupnih standardov varstva človekovih pravic na ravni EU. Slednje je bilo problematično predvsem zaradi dejstva, da na ravni EU za varstvo človekovih pravic sploh ni bilo formalnopravne podlage. Seveda je na tem mestu treba poudariti, da so bile ustavne tradicije, čeprav v tem času le šestih držav članic EU, zelo različne in je bilo na ravni EU zelo težko opredeliti posamezne pravice.²⁵ Zato je bila bojazen, da bo prišlo do nihanja in zniževanja standardov varstva človekovih pravic, še bolj upravičena.

Zaradi nezadovoljstva s to odločitvijo je frankfurtsko upravno sodišče predlagalo Zveznemu Ustavnemu sodišču Nemčije (ZUSN), da sporna pravila Unije razglasi za neustavna. ZUSN tega sicer ni izrecno storilo, je pa s petimi glasovi proti dvema v zadevi **Solange 1(1974)**²⁶ odločilo, da bo dovolilo ustavnosodno presojo aktov EU s strani nemških sodišč, dokler ne bo pravo Unije vsebovalo kataloga temeljnih pravic na taki ravni, kot so temeljne pravice, določene z nemško ustavo.²⁷ To je v praksi pomenilo, da nemška sodišča ne bi bila dolžna uporabljati tistih predpisov EU, ki nasprotujejo nemški ustavi, dokler EU ne sprejeme dokumenta o človekovih pravicah, ter da je za oceno pristojnosti aktov EU, ki so domnevno v nasprotju s temeljnimi pravicami, pristojno nemško sodišče in ne Sodišče EU.²⁸ Podobno je reagiralo tudi italijansko ustavno sodišče, ko je v zadevi **Frontini (1974)**²⁹ odločilo, da organi EU nimajo pravice kršiti temeljnih načel italijanske ustave in človekovih pravic. Francosko Vrhovno sodišče je leta 1975 v zadevi **Cafés Jacques**³⁰ sicer priznalo primarnost prava EU, francoski *Conseil d'Etat* v zadevi **Cohn-Bendit (1978)**³¹ pa je ravnal

²⁴ Prav tam, 3. odstavek.

²⁵ Glej Meehan (Un)Chartered Waters: The Legal Background to Fundamental Rights Protection in the EU, v Feus (ur.) The EU Charter of Fundamental Rights: text and commentaries, 2000, str. 85.

²⁶ Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ZUSN.

²⁷ Teršek, PP, str. 23–26.

²⁸ Murgel, P, str. 376.

²⁹ Frontini v. Ministero delle Finanze, Ustavno sodišče Italije, 1974.

³⁰ Administration des Douanes v Société "Cafés Jacques Vabre" et SARL Weigel et cie, Vrhovno sodišče Francije, 1975.

³¹ Minister of the Interior v. Cohn-Bendit, Državni svet Francije, 1978.

drugače in zavrnil sklicevanje posameznika na direktivo EU, ker je bila le-ta v nasprotju s francosko upravno odločbo.

Do dejanske razveljavitve akta Unije zaradi kršitev človekovih pravic kljub vsemu ni nikdar prišlo.³² Vseeno pa so opisane »grožnje« nacionalnih sodišč pripomogle k temu, da je Sodišče EU začelo spreminjati odnos do človekovih pravic. V sodbi **Nold (1974)**³³ je znova priznalo človekove pravice kot del splošnih pravnih načel, ki jih samo varuje, ter opredelilo, kaj šteje za viro prava človekovih pravic: pravice, zaščitene v ustavah držav članic, ter tiste, vsebovane v številnih mednarodnih pogodbah, ki veljajo za te države, zlasti EKČP.³⁴ Tudi kasneje je SEU v številnih sodbah – npr. **Rutili (1975)**³⁵ – navajalo EKČP in se sklicevalo na človekove pravice kot temeljno načelo.³⁶

Ker sta EU in SEU spremenili svoj odnos do človekovih pravic, je prišlo do spremembe tudi pri nacionalnih sodiščih. ZUSN je v zadevi **Solange II (1986)**³⁷ je presodilo, da je v pravnem redu EU vzpostavljena tolikšna stopnja varstva človekovih pravic, da se ga lahko primerja s standardi, predvidenimi z nemško ustavo. Zato je nacionalnim sodiščem prepovedalo sodno presojo aktov Unije, dokler bo njen pravni red zagotavljal obstoječo stopnjo varstva človekovih pravic.³⁸ Podobno sta, od zaved **Nicolo**³⁹ in **Granital**⁴⁰, prakso začeli spreminjati tudi francosko in italijansko sodišče. Kljub temu pa je vse do danes varovanje nacionalnih standardov človekovih pravic ostalo eden od potencialnih zadržkov držav članic pri uveljavljanju primarnosti prava EU.⁴¹

3.2. Odnos ESČP in EU ter odnos SEU in EKČP

Februarja 1999 je ESČP prvič presojalo skladnost primarnega akta Unije z EKČP, in sicer v zadevi **Matthews**.⁴² Gospe Matthews, Britanki, ki je živel v Gibraltarju, je bila leta 1994 zavr-

³² Teršek, PP, str. 23–26.

³³ C-4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities.

³⁴ Prav tam, 12. odstavek.

³⁵ C-36/75, Roland Rutili v Minister for the Interior.

³⁶ Teršek, PP, str. 23–26.

³⁷ Re the Application of Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II), ZUSN, 1986.

³⁸ Prav tam.

³⁹ Nicole, Državni svet Francije, 1989.

⁴⁰ Granital S.p.a. v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, Ustavno sodišče Italije, 1984.

⁴¹ Glej Avbelj, Pravo Evropske unije in nacionalna ustavna sodišča, P, št. 4/6 (2008), str. 225–239; Sadurski, "Solange, chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union, European University Institute Working Papers (Law), 2006/40.

⁴² Matthews v. The United Kingdom (24833/94).

njena zahteva za registracijo za volitve v Evropski parlament (EP) z obrazložitvijo, da je volilna pravica omejena na območje Združenega Kraljestva (ZK) in da ne velja za čezmorske in odvisne teritorije. Zato se je pritožila na ESČP in izpodbijala akt EU iz leta 1976, ki se je nanašal na splošne in neposredne volitve v EP in je državljane Gibraltarja izključil iz volilne pravice. ESČP je izreklo, da ni pristojno presojeti aktov EU, ker EU ni pogodbenica EKČP; lahko presoja le izpolnjevanje obveznosti držav članic EU. Poleg tega je ESČP poudarilo, da pravica do članstva v mednarodnih organizacijah ni absolutna in jo države pogodbenice EKČP uživajo le pod pogojem, da varujejo človekove pravice.⁴³ Tako je ESČP, z ugotovitvijo, da je ZK ravnalo v nasprotju z EKČP, posredno preverjalo tudi pravo EU. Sodišče v tej zadevi ni sprejelo le pristojnosti presojeti akt, temveč je presodilo, da je ZK s tem, ko je implementiralo akt Unije, kršilo konvencijo.⁴⁴ Se je pa ESČP izognilo odgovoru na vprašanje, kdo je in na kak način pooblaščen za reševanje morebitnih sporov, ki utegnejo nastati zaradi domnevnih kršitev EKČP s strani držav, kadar delujejo kot članice mednarodnih organizacij.⁴⁵ Zadeva Matthews je pokazala pomanjkljivosti obeh ločenih sistemov zaščite človekovih pravic v Evropi, ESČP pa se je s to sodbo postavilo na vrh piramide organov za zaščito človekovih pravic.⁴⁶

Naslednja zanimiva zadeva je bila *Senator Lines*,⁴⁷ vendar je ostala brez epiloga, vsaj kar se tiče prej izpostavljene pomanjkljivosti. Evropska komisija (EK) je leta 1998 naložila več ladijskim družbam v Uniji denarno kazen zaradi kršitve predpisov o konkurenci. Ena izmed oškodovanih družb (Senator Lines) je pred ESČP tožila vseh petnajst držav in v tožbi trdila, da ji je bila kršena pravica biti zaslišan, pravica do obrambe ter domneva nedolžnosti.⁴⁸ Ključen moment te zadeve je, da je bila družba oškodovana le na podlagi aktov Unije in da državam pri tem ni bilo treba sprejeti nobenih dodatnih ukrepov. Glavni argument toženca je bil, da se države članice s tem, ko prenesejo del pri-

⁴³ Prav tam, 33. odstavek.

⁴⁴ Garlicki, Cooperation of Courts: The Role of Supranational Jurisdictions in Europe, International Journal of Constitutional Law, July-October, 2008.

⁴⁵ Knežević-Predić, Some Messages of the Matthews Case: The European System of Judicial Protection of Human Rights - One, Two or..., Evropski sistem zaščite ljudskih prava: iskustva i novi izazovi, 2005, str. 49.

⁴⁶ Prav tam, str. 42.

⁴⁷ Senator Lines GmbH v. 15 States of the European Union (56672/00).

⁴⁸ Dovžan, Notranja in zunanja perspektiva varstva temeljnih pravic v Evropski uniji, Dignitas, št. 21/22 (2004), str. 40.

stojnosti na EU, ne smejo izogniti pravosodnemu sistemu nadzora konvencije. Večina toženih držav je seveda sprožila vprašanje pristojnosti, istočasno pa so zatrjevali, da pravni red EU vselej zagotavlja enako raven zaščite človekovih pravic. Evropsko sodišče za človekove pravice se sploh ni spustilo v obravnavo zadeve, saj je zaradi ukinitve globe tožbo razglasilo kot nedopustno.⁴⁹ Pri tej sodbi je treba opozoriti, da sodišče v Strazbourgu zahteve ni zavrglo zaradi nepristojnosti in je težko špekulirati, kako bi ESČP ravnalo, če globa ne bi bila razveljavljena.⁵⁰ Iz sodb *Matthews in Senator Lines* je razvidno, da je ESČP, kljub temu da ne more neposredno nadzorovati aktov EU, vse bolj pripravljeno sprejeti pritožbo zoper države članice, ko izvajajo akte Unije, saj vztraja, da se odgovornost držav na podlagi EKČP nadaljuje tudi po prenosu pristojnosti na EU.⁵¹

Zadeva ***Schmidberger (2003)***⁵² je bila prva zadeva, v kateri sta se pred SEU neposredno spopadli človekove pravice s temeljnimi svoboščinami Unije. Avstrijski upravni organ je okoljevarstvenemu združenju odobril zborovanje na avtocesti, zaradi česar je bil del avtoceste zaprt več kot 30 ur. Nemško prevozniško podjetje Schmidberger, ki prevažata blago iz Italije v Nemčijo po omenjeni avtocesti in ki zaradi zapore precej časa ni moglo uporabljati avtoceste, je prek avstrijskega sodišča zahtevalo, naj mu Avstrija za to plača odškodnino. Pritožnik se je skliceval na pravo Unije – prost pretok blaga – eno štirih temeljnih svoboščin. Avstrija je predlagala zavrnitev tožbe z argumenti, da gre za svobodo izražanja in zbiranja, torej za človekove pravice, ki so v demokratični družbi nedotakljive. Poleg tega pa je bila odločitev, da se zborovanje ne prepove, sprejeta po skrbni oceni dejanskega stanja, prepoved je bila vnaprej javno napovedana in med zborovanjem ni prišlo do večjih zastojev v prometu. Avstrijsko sodišče je na SEU naslovilo zahtevo za predhodno odločanje.

Zadeva Schmidberger ima velik pomen za razvoj varstva človekovih pravic, saj gre za prvi direkten spopad človekovih pravic in temeljnih svoboščin Unije. Sodišče EU v sodbi najprej znova poudari, da v Uniji niso dovoljeni ukrepi, ki niso združljivi s spoštova-

⁴⁹ Garlicki, 2008.

⁵⁰ Prav tam.

⁵¹ Balfour, *Eliminating Conflicting Interpretations of the European Convention on Human Rights by the European Court of Justice and the European Court of Human Rights: the PDIQ System as a Preventative Solution*, 2 *Intercultural Human Rights Law Review* 183, 2007.

⁵² C-112/00, Eugen Schmidberger, *Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich*.

njem človekovih pravic ter da je varstvo temeljnih pravic zakonit interes, ki načeloma utemeljuje omejitve obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.⁵³ Potem Sodišče pove še, da je potrebno v takšnih primerih, glede na vse okoliščine posameznega primera, oceniti, ali je bilo med navedenimi interesi upoštevano pravično ravnotežje oz. ali so omejitve Unije sorazmerne zasledovanemu cilju – varstvu človekovih pravic.⁵⁴ Končno Sodišče poudari, da je človekove pravice, konkretno pravico do svobode izražanja in zbiranja, treba presojati v luči standardov Unije in ne posameznih držav. To pomeni, da bi lahko presodilo tudi, da avstrijsko pojmovanje zadevne človekove pravice ni v skladu s standardi Unije.⁵⁵ V konkretnem primeru se to ni zgodilo, saj je Sodišče na koncu presodilo, da glede na okoliščine te zadeve pristojnim nacionalnim organom ni mogoče očitati, da so kršili pravo Unije, kar bi imelo za posledico odgovornost zadevne države članice.⁵⁶

Pregled sodne prakse s področja odnosa EKČP do pravnega reda Unije bom zaključila s primerom ***Bosphorus (2005)***⁵⁷, ki zadeva posledice gospodarskega embarga, ki ga je Varnostni svet (VS) ZN uvedel zoper Zvezno Republiko Jugoslavijo v začetku leta 1990. EU je resolucijo VS izvajala z uredbo. Bosphorus, turški letalski prevoznik je za dobo štirih let najel dve letali Jugoslovanskega aerotransporta. Eno izmed letal je bilo na letališču v Dublinu zadržano s strani irskih organov na podlagi omenjene uredbe. Podjetje Bosphorus se je pritožilo zaradi kršitve temeljnih pravic. Irsko sodišče je v zvezi s tem na Sodišče EU naslovalo predhodno vprašanje. Zanimivo in pomembno je, da se SEU v tej zadevi ni izreklo za nepristojno, temveč se je ukvarjalo z analizo sorazmernosti omejitve in ugotovilo, da je bil zaseg letala upravičen glede na cilj splošnega interesa, tako imenovanega pomena za mednarodno skupnost. Kasneje, po izčrpanju vseh notranjih pravnih sredstev, se je družba Bosphorus pritožila na ESČP.

Evropsko sodišče za človekove pravice je obravnavalo ukrepe Unije in ne neposredno resolucijo VS. Povedalo je, da je v konkretnem primeru EU zagotovila zaščito, ki je enakovredna sistemu ESČP.⁵⁸ Toda glavni pomen sodbe v primeru Bosphorus je obra-

⁵³ Prav tam, 73–74. odstavek.

⁵⁴ Prav tam, 81–82. odstavek.

⁵⁵ Avbelj, *European Common Market and Human Rights*, 2008, str. 67.

⁵⁶ C-112/00, Eugen Schmidberger, 94. odstavek.

⁵⁷ Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland (45036/98).

⁵⁸ Prav tam, 125. odstavek.

zložitev ESČP, da so ukrepi, ki jih je sprejela država, v skladu s pravnimi obveznostmi, ki izhajajo iz članstva v mednarodnih organizacijah, upravičeni, dokler ta organizacija ščiti človekove pravice na način, ki je vsaj enakovreden načinu, predvidenem s konvencijo.⁵⁹ S tem je ESČP ustanovilo domnevo o enakovredni zaščiti,⁶⁰ in čeprav je šlo v konkretnem primeru za odnos EU in ESČP, se nanaša ta domneva tudi na druge mednarodne organizacije, v katerih sodelujejo države pogodbenice EKČP.⁶¹

Kot je razvidno iz predstavljenih primerov, uživamo državljani EU danes dvojno dediščino sodnega varstva človekovih pravic. Na eni strani je tu EKČP, ki spodbuja univerzalno uveljavljanje temeljnih pravic in je skupaj s sodbami ESČP ustvarila relativno enoten evropski prostor temeljnih pravic in svoboščin. Na drugi je SEU, ki je na podlagi EKČP razvilo obsežno judikaturu.⁶² Glede na razvoj varstva človekovih pravic v Uniji in na nenehno sklicevanje na EKČP in sodbe ESČP s strani SEU si je težko predstavljati, da se bodo človekove pravice v EU razvijale v drugi smeri. Ena izmed podlag za to trditev je dejstvo, da so vse države članice EU tudi članice SE. Drugi in formalno še pomembnejši razlog je določba Listine temeljnih pravic, da Listina ne sme omejevati standardov, zagotovljenih z ustavami in EKČP, čeprav lahko zagotavlja višje standarde. Listina torej lahko le nadgradi sistem EKČP in se od njega ne sme oddaljevati, vsaj ne v negativnem smislu. Tak razvoj je rezultat tudi dobrega sodelovanja in odnosov obeh sodišč, ki temelji na neformalni vljudnosti in sodelovanju, razmerju, ki je dobro delovalo tako za sodišča kot za varstvo človekovih pravic.⁶³ Delegaciji se enkrat ali dvakrat letno tudi srečujeta v Luksemburgu ali Strasbourgu, z namenom izmenjave informacij in mnenj.⁶⁴ V Strasbourgu so podprli tudi sprejetje Listine temeljnih pravic EU in ugotovili, da je bil to neizogiben proces ter da je tudi v interesu SE, da Listina ustrezno upošteva EKČP.⁶⁵

⁵⁹ Prav tam, 122. odstavek.

⁶⁰ Callewaert, *The European Convention on Human Rights and European Union Law: a Long Way to Harmony*, *European Human Rights Law Review*, št. 6 (2009), str. 121.

⁶¹ Londras, Kingston, *Rights, Security, and Conflicting International Obligations: Exploring Inter-jurisdictional Judicial Dialogues in Europe*, *American Journal of Comparative Law*, 359, Spring 2010.

⁶² Dovžan, 2004, str. 31.

⁶³ Glej Balfour, 2007.

⁶⁴ Glej Callewaert, 2009, str. 116.

⁶⁵ Krüger, *The European Union Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: An Overview*, v: Peers, Ward (ur.), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, 2004, str. Xviii.

3.3. Pristop EU k EKČP

Kljub dobremu sodelovanju ima sedanja ureditev nekaj pomanjkljivosti in vsebuje nekaj protislovij. Največja pomanjkljivost je v tem, da akti in delovanje EU niso podrejeni nikakršni zunanji sodni kontroli. To je problematično zato, ker EU nad svojim delovanjem ne priznava zunanjega nadzora, čeprav ima iz dneva v dan večji vpliv na vseh področjih in imajo njeni akti in dejanja velikokrat enak učinek, kot akti in dejanja držav. Druga posledica tega je, da morajo zaradi implementacije zavezujočih aktov EU odgovarjati države članice, ki se dejansko znajdejo med dvema ognjema – na eni strani je zavezanost k implementaciji oz. dolžnost neposredne uporabe aktov EU, na drugi pa obveznost, ki izhaja iz EKČP, ščititi človekove pravice. EU bi zato morala, če že ima in želi imeti moč, da lahko države članice zaveže k implementaciji in neposredni uporabi svojih aktov, prevzeti tudi odgovornost za morebitne kršitve človekovih pravic. Kot najpogosteje izpostavljeno protislovje sedanje situacije je dejstvo, da predstavlja ratifikacija EKČP nujen pogoj za pristop države k EU, medtem ko je celotno pravo EU povsem zunaj kontrolnega mehanizma ESČP.⁶⁶

Ideja pristopa EU k EKČP se je prvič pojavila že leta 1978, ko je pristop predlagala Evropska komisija, toda predlog ni bil sprejet s strani Sveta in držav članic.⁶⁷ Pristop je bil znova predlagan v letih v letih 1990 in 1993. Kljub temu in tudi dejstvu, da je bilo SEU z leti vse bolj pripravljeno sprejeti tako EKČP kot tudi sodno prakso ESČP, so, kar se tiče formalnega pristopa EU k EKČP, mnogi oklevali in se spraševali, če bi bil pristop v skladu z naravo pravnega sistema EU. Predvsem jih je skrbelo, kaj bi bilo z izključno pristojnostjo SEU, če bi imelo besedo pri zadevah iz prava EU tudi ESČP.⁶⁸ Poleg tega je bilo potrebno izpolniti tudi formalne pogoje za pristop. EU do pred kratkim ni imela pristojnosti pristopiti k EKČP, Lizbonska pogodba pa ji, poleg pravne osebnosti, izrecno določa tudi pristop k EKČP. Po drugi strani je obstajala ovira tudi pri SE, saj je članstvo v tej organizaciji oz. pristop h konvenciji odprt le za države. Tudi ta formalna ovira je odpravljena s protokolom št. 14, ki omogoča pristop EU k EKČP in je danes pristop le vprašanje časa in dogovora. Uradna pogajanja za pristop EU k

⁶⁶ Dovžan, 2004, str. 85.

⁶⁷ Alston, Weiler, An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, Jean Monnet Working Paper 1/99.

⁶⁸ Callewaert, 2009, str. 112.

EKČP so se začela 7. julija 2010 in še potekajo. Za podrobnosti bo treba počakati konec pogajanj, saj uradnih informacij glede dose-
danjih rezultatov pogajanj še ni.

Glavni razlog za pristop EU k EKČP je dejstvo, da se morajo
sodbam ESČP podrejšati vse države članice, ne pa organi EU, če-
prav imajo njihova dejanja velikokrat enak učinek kot dejanja na-
cionalnih organov, in še več, države so lahko odgovorne zaradi
spoštovanja in implementacije aktov Unije. Zato bi pred ESČP mo-
rali odgovarjati tudi organi EU.⁶⁹ Ne zdi se prav, da je Unija edini
pravni prostor v Evropi, ki ni podvržen zunanji kontroli ESČP.⁷⁰
Unija bi imela korist tudi od tega, da se SEU specializira na podro-
čju varstva človekovih pravic v Uniji,⁷¹ kot tudi od možnosti, da se
sama zagovarja pred SE pri vseh vprašanjih, ki vplivajo na njene
interese in ki so v njeni pristojnosti.⁷² Pristop bi najbrž pripeljal
tudi do medsebojne kontrole in tekmovalnosti, kar bi pripomoglo
k večji učinkovitosti zaščite človekovih pravic.⁷³ Pozitivne strani
tega pristopa so vsekakor te, da bo s pristopom zagotovljena eno-
tnost razlage temeljnih pravic v EU in tistih, ki jih vsebuje EKČP.
Poleg tega bi bilo v zadevah, kot je Bosphorus ali Senator Lines,
možno vložiti tožbo neposredno proti Uniji.⁷⁴

Kot glavni argument proti pristopu EU k EKČP je skrb, da bo
s pristopom EU k EKČP vzpostavljena nezaželena hierarhija med
ESČP in SEU, kar bi lahko ogrozilo avtonomijo prava EU. Ti argu-
menti ne prepričajo, saj bi v nasprotnem primeru nacionalni siste-
mi že zdavnaj izgubili svojo avtonomnost.⁷⁵

4. Odnos sistema EU in ZN

Evropska unija ni podpisnica UL in seveda ni članica ZN, so
pa vse države članice EU tudi članice ZN. Organizaciji korektno
sodelujeta na številnih področjih, saj ima EU predstavništvo pri
ZN, pogosto izvaja resolucije ZN in tudi podpira ukrepe ZN, da
prepričajo vlade, naj vzpostavijo nacionalne institucije človeko-

⁶⁹ Čampa, Vključitev Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in Listine o temeljnih pravicah v Ustavno pogodbo EU, P, št. 1-3 (2004). str. 97.

⁷⁰ Janis, Kay, Bradley, European Human Rights Law; text and materials, 2008, str. 887.

⁷¹ Dovžan, 2004, str. 83.

⁷² Joris, Vandenberghe, 2008/2009.

⁷³ Logar, Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v pravu Evropske unije, Dignitas, št. 17/18 (2003), str. 230.

⁷⁴ Brkan, Odprta vprašanja varstva temeljnih pravic v Lizbonski pogodbi, I. konferenca slovenskih pravnikov iz sveta in Slovenije, 2010, str. 157.

⁷⁵ Dovžan, 2004, str. 84.

vih pravic; podpirala jih je tudi v času, ko sama ni imela sistema varstva človekovih pravic.⁷⁶ Do ključnega vprašanja odnosov dveh organizacij pride, ko je Sodišče EU soočeno z neposrednimi spori med človekovimi pravicami in ukrepi za izvajanje resolucij na podlagi VII poglavja UL. Države članice EU, sicer vse tudi članice ZN, so se namreč v številnih primerih odločile za izvajanje resolucij ZN z ukepi EU, tako zaradi učinkovitosti kot tudi želje po izognitvi enostranskim ukrepom, ki bi lahko ogrozili skupni trg.⁷⁷ Izvajanje resolucij s strani EU ne prikazuje le pomena in odnosa Unije do teh ukrepov, temveč se skozi primere kršitev človekovih pravic posameznika na podlagi ukrepov, sprejetih na podlagi resolucij ZN, najbolje kaže odnos EU do človekovih pravic in tudi odnos in položaj teh organizacij v mednarodnem pravnem redu. Najpomembnejši in najboljši primer tega odnosa je zadeva **Kadi (2005)**.⁷⁸

Ozadje primera je bilo, da je VS ZN oktobra 1999 sprejel resolucijo, ki je med ostalim od držav zahtevala, da zamrznejo sredstva posameznikom in subjektom, povezanim z Bin Lадnom, Al Kaido in talibani, ter za namene te resolucije ustanovil sankcijski odbor, katerega ena izmed nalog je bila vodenje ažurnega seznama teh oseb. Ker je bil za učinkovito izvedbo te resolucije potreben tudi ukrep Unije, je Svet sprejel vrsto uredb, na podlagi katerih so bila osebam s seznama zamrznjena sredstva v Uniji. Na seznamu je bil tudi Al-Qadi Yasin (Kadi), premožni gospod iz Savdske Arabije, ki se je pritožil na Sodišče prve stopnje (SPS) zaradi kršitve pravice do zaslišanja, spoštovanja lastnine in učinkovitega sodnega varstva ter zahteval razveljavitev določb uredbe, ki ga zadevajo, saj so mu bila sredstva zamrznjena avtomatično in brez pravice, da se o tem izreče.

SPS je obrazložitev začelo s sklicevanjem na načelo primarnosti mednarodnega prava v skladu z UL ZN in zapisalo, da načeloma ni pristojno izpodbijati njihove zakonitosti glede na pravo EU, temveč jih je dolžno razlagati in uporabiti tako, *da bo to združljivo z obveznostmi držav članic iz Ustanovne listine Združenih narodov*.⁷⁹ S tem se je SPS podredilo VS⁸⁰ in zavrnilo dualistično pojmo-

⁷⁶ Alston, Weiler, 1999.

⁷⁷ De Londras, Kingston, 2010.

⁷⁸ T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities.

⁷⁹ T-315/01, Kadi, 225. odstavek.

⁸⁰ De Londras, Kingston, 2010.

vanje EU v mednarodnem pravnem redu.⁸¹ Potem je SPS ugotovilo tudi, da bi bil posredni nadzor resolucij mogoč le, če gre za *ius cogens*⁸², saj obstaja omejitev načela obveznega učinka resolucij VS, in sicer, da morajo spoštovati zavezujoče temeljne določbe *ius cogens*. Sodišče prve stopnje je dalje presojalo vse tožbene razloge in tožbo v celoti zavrnilo. Kadi se je nato pritožil na SEU, ki je svojo analizo začelo iz drugega zornega kota kot SPS.

SEU ni začelo s 103. členom UL in primarnostjo mednarodnega prava,⁸³ temveč je izhajalo iz tega, da je spoštovanje temeljnih pravic, ki so sestavni del splošnih pravnih načel Unije, pogoj za zakonitost aktov in da v Uniji niso dopustni ukrepi, ki niso združljivi s spoštovanjem človekovih pravic.⁸⁴ Nato se je Sodišče EU spustilo v presojo zakonitosti omenjene uredbe in s tem posredno tudi resolucije VS ter na ta način dalo vedeti, da mednarodno pravo dojema kot horizontalno ločeno v smislu, da pravo EU obstaja hkrati, a ločeno od drugih pravnih sistemov kot ločen pravni red,⁸⁵ in tako nedvomno izbralo dualizem ter poudarilo prednost sistema EU.⁸⁶ SEU je bilo mnenja, da pravice posameznika, zlasti pravica do izjave in pravica do učinkovitega sodnega sredstva, niso bile spoštovane, in je zato uredbo razveljavilo.⁸⁷ Toda SEU je posebej poudarilo, da se njegov nadzor zakonitosti nanaša zgolj na akt Unije in ne na resolucijo⁸⁸ ter da sodba ne bo omajala prednosti te resolucije na ravni mednarodnega prava.⁸⁹ Zavedajoč se, da bi razveljavitev uredbe s takojšnjim učinkom lahko resno in nepovratno vplivala na učinkovitost restriktivnih ukrepov in da bi imele osebe s seznama priložnost premakniti sredstva iz nadzora EU,⁹⁰ je Sodišče za razveljavitev uredbe odredilo trimesečni rok in s tem omogočilo EU institucijam, da uredbo spremenijo.⁹¹

⁸¹ De Búrca, The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi, Jean Monnet Working Paper 1/09, str. 25.

⁸² T-315/01, Kadi, 230. odstavek.

⁸³ Tzanou, Case-note on Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council of European Union & Commission of European Communities, German Law Journal, February 1, 2009.

⁸⁴ Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, 284. odstavek.

⁸⁵ Knez, 2009, str. 11-13.

⁸⁶ De Búrca, 2009, str. 26.

⁸⁷ Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Kadi, 344. odstavek.

⁸⁸ Prav tam, 286. odstavek.

⁸⁹ Prav tam, 284. odstavek.

⁹⁰ Weema, Kadi v. Council: Putting the United Nations in Its Place, Tulane Journal of International and Comparative Law, Spring 2009.

⁹¹ Della Cananea, Global Security And Procedural Due Process of Law Between the United Nations

Sodba, označena tudi kot *Marbury v. Madison Evropske unije*,⁹² ima seveda velik pomen za lastni pravni red EU. Na tem mestu je potrebno poudariti, da je s to sodbo storjen velik korak naprej na področju varstva človekovih pravic v Evropski uniji. Poleg tega je to še en premik od ekonomske unije k načelom svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavini prava.⁹³ Seveda pa je jasno, da SEU ni varovalo le človekovih pravic, temveč tudi svoj položaj,⁹⁴ tako da je njegovo sporočilo o odnosu prava EU do mednarodnega prava in, kar je bistveno, o avtonomiji evropskega pravnega reda, zelo jasno.⁹⁵

Čeprav je bila sodba deležna številnih pozitivnih komentarjev, predvsem s strani aktivistov za človekove pravice ter strokovnjakov in akterjev, ki želijo krepitev avtonomnosti pravnega reda EU,⁹⁶ je bila tudi predmet kritik. Nekateri mednarodni pravniki so ji očitali, da štiti le pravice določenih posameznikov in posveča premalo pozornosti produktivnemu razvoju globalnega upravljanja na splošno.⁹⁷ Glavna skrb je bila v tem, da bo imel posredni nadzor resolucij VS destabilizacijski učinek za mednarodni pravni sistem⁹⁸ ter da bi lahko tak pristop Sodišča spodkopal samo podobo, ki jo EU skuša ustvariti kot mednarodni akter in zavezanec mednarodnega pravnega reda.⁹⁹

5. Odnos sistema SE in ZN

Odnos ZN in SE je najbolj razviden iz zanimivega primera ***Behrami – Saramati (2007)***,¹⁰⁰ v katerem je moralo ESČP preučiti, ali so države podpisnice EKČP (v tem primeru Francija, Nemčija in Nizozemska) odgovorne za dejanja svojih državljanov, storjenih v času opravljanja službe kot del Začasne administrativne mi-

and the European Union: Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council, Columbia Journal of European Law, Summer, 2009.

⁹²Weema, 2009.

⁹³De Londras, Kingston, 2010.

⁹⁴Payandeh, Sauer, European Union: Un Sanctions and EU Fundamental Rights, International Journal of Constitutional Law, April, 2009.

⁹⁵De Búrca, 2009.

⁹⁶Prav tam, str. 2.

⁹⁷Halberstam, Stein, The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order, Public Law and Legal Theory Working Paper Series no.134, December 2008, str. 54.

⁹⁸Prav tam, str. 54–55.

⁹⁹De Búrca, 2009.

¹⁰⁰Joined Cases Agim Behrami and Bekir Behrami against France (71412/01) and Ruzhdi Saramati against France, Germany and Norway (78166/01).

sije na Kosovu (UNMIK) in Kosovskih sil (KFOR) na Kosovu leta 1999. Behrami, oče dveh fantov albanskega rodu na Kosovu, se je na EKČP pritožil zaradi kršitve pravice do življenja, ker mu je en sin umrl, drugi pa je bil hudo poškodovan z neeksplozivno mino na območju, kjer so se igrali in kjer je KFOR opravljal deminiranje. Saramati je bil tudi kosovski Albanec, ki je bil leta 2001 aretiran s strani UNMIKA zaradi suma poskusa umora in nezakonitega posedovanja orožja in ob tem nekajkrat pridržan z obrazložitvijo, da je njegovo pridržanje potrebno za vzdrževanje varnega in stabilnega okolja (ker so imeli informacije o njegovi domnevni povezanosti z oboroženimi silami). Pritožil se je, da so mu bile kršene pravice do svobode, varnosti in učinkovitega pravnega sredstva. Oba pritožnika sta trdila, da so za dejanja krive sile ZN, v primeru Behrami Francija, v primeru Saramati pa Norveška, Francija in Nemčija.

Sodba je bila predvsem osredotočena na vprašanje, ali je ESČP pristojno presojati dejanja toženih držav, ko opravljajo naloge v imenu ZN, ali bolj splošno, ali je pristojno presojati odnos med EKČP in delovanjem ZN na podlagi VII poglavja UL.¹⁰¹ ESČP je pri presoji upoštevalo dejstva, da je velika večina držav postala članica ZN pred pristopom EKČP ter da so danes vse države pogodbenice tudi članice ZN, kot tudi dejstvo, da je dejansko eden izmed ciljev EKČP kolektivno uveljavljanje pravic iz UD.¹⁰² Sodišče je tudi samo primerjalo predloženo zadevo s primerom Bosphorus in ugotovilo, da so okoliščine tega primera bistveno drugačne, saj so v zadevi Bosphorus akt izvajali organi države na svojem ozemlju, v tem primeru pa dejanja KFOR in UNMIK ne moremo pripisati toženi državi, ker niso bili na ozemlju države in tudi niso bila storjena na podlagi odločitve njenih organov. Ker so postopki VS v skladu s VII. poglavjem UL temeljnega pomena za misijo ZN za zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti in ker je učinkovitost le-teh odvisna od podpore držav,¹⁰³ ker so bili ti postopki izvedeni neposredno s strani ZN in ne delovanja držav, se je ESČP razglasilo kot nepristojno – *rationae personae*.¹⁰⁴

Ta sodba je bila predmet številnih kritik. ESČP so najpogosteje očitali, da se je želelo izogniti odprtemu konfliktu z VS ZN,¹⁰⁵ saj

¹⁰¹ Prav tam, 146. odstavek.

¹⁰² Prav tam, 147. odstavek.

¹⁰³ Prav tam, 151. odstavek.

¹⁰⁴ Prav tam, 152. odstavek.

¹⁰⁵ De Búrca, 2009, str. 18.

se je izreklo za nepristojno, čeprav so tožniki trdili, da se kot posledica 103. člena UL kršijo določbe EKČP,¹⁰⁶ ter da je z drugimi besedami reklo, da obveznosti na podlagi VII. poglavja UL izničijo pravice iz EKČP.¹⁰⁷

6. Sklep

Na podlagi obravnavanih sodb najprej ugotavljam, da obe evropski sodišči, če jima okoliščine primera dopustijo posredno presojo aktov ali dejanj drugih organizacij, ravnata zelo previdno. Da ne bi prišlo do neposrednega konflikta med organizacijami, ESČP s pomočjo *passarela* konceptov, najbolje prikazanega v zadevi *Matthews*, naloži odgovornost državi; SEU pa, ko ugotovi, da gre za kršitev človekovih pravic, razveljavi uredbo, poudarjajoč, da s tem ne posega v resolucijo ZN (Kadi). To je povsem logično, saj se tako EU kot SE najbrž zelo dobro zavedata omejitev svojih pristojnosti in posledic, ki utegnejo nastati, če bi si dovolile večje posege v avtonomijo drugih organizacij.

Iz sodb ESČP je razvidna določena mera poguma v odnosu do EU, ko poudari, da morajo za upravičenost članstva držav v mednarodnih organizacijah slednje zagotavljati enakovredno zaščito človekovih pravic, kot jo zagotavlja EKČP. Toda tudi v tem primeru, vsaj formalno, leti očitek državam in ESČP vsakič znova ponovi, da ni pristojno za presojo dejanj in aktov Unije. Tega poguma pa ni videti v odnosu do ZN. Ko presoja kršitev človekovih pravic s strani ZN, se enostavno umakne pred resolucijo VS in zanemari vse pravice, ki jih samo varuje. Drugačna slika je v odnosu SEU do ZN, saj si v Luksemburgu upajo dati prednost človekovim pravicam pred resolucijo ZN (Kadi). Če sodbo Kadi analiziram le v smislu notranjega prava EU, moram ugotoviti, da je od šestdesetih let prejšnjega stoletja in zavračanja človekovih pravic Unija popolnoma spremenila svoj odnos in ga do danes še razvija v pozitivnem smislu. Toda iz primera Kadi veje tudi zelo jasno sporočilo, da bo SEU varovalo avtonomni pravni red EU v odnosu do mednarodnega prava in se na tej poti ne bo umaknilo niti ZN.

Naj se za trenutek posvetim še primerjavi odnosa EU in SE do ZN, ki je razviden predvsem iz zadev Kadi in Behrami. Čeprav je

¹⁰⁶ De Londras, Kingston, 2010.

¹⁰⁷ Bell, *Reassessing Multiple Attribution: the International Law Commission and the Behrami and Saramati Decision*, 42 *New York University Journal of International Law and Politics* 501, Winter 2010.

bila odločitev ESČP v zadevi Behrami kritizirana kot umik in dajanje prednosti ZN, Kadi pa kot nekaj, kar daje prednost človekovim pravicam in se upira ZN, je ob tem treba močno poudariti, da so okoliščine teh primerov bistveno drugačne. Oba primera, kljub temu da sta si zelo podobna (vključujeta izzive za zakonitost ukrepov, pooblaščenih ali odobrenih s strani VS ZN in konflikt med pravnimi normami evropskega sistema in resolucij VS), sta si dejansko zelo različna. Bistveno je, da je šlo v zadevi Kadi za ukrep same Unije, za kar je seveda pristojno SEU, v primeru Behrami pa tožene države niso bile pristojne niti teritorialno niti personalno in je s tem pristojnost ESČP omejena.

Zanimivo bi bilo videti, kako bi ravnalo ESČP, če bi v dejansko podobnem primeru presoјalo akte ali dejanja Unije ali kake druge mednarodne organizacije. Priložnost za to je sicer bila zadeva Senator Lines, toda pravega epiloga tega primera nismo dočakali. Je pa zanimivo, da se sodišče v tem primeru ni izreklo za nepristojno, kar odraža pripravljenost ESČP sprejeti pristojnost za takšne zadeve. Tudi zaradi tega menim, da bi ESČP v primeru katere koli druge organizacije nadaljevalo z zagovarjanjem domneve o enakovredni zaščiti in enostavno izpostavljalo, da države niso prisiljene biti članice drugih mednarodnih organizacij ter s tem še naprej varovalo svoj položaj na vrhu piramide zaščitnikov človekovih pravic. Še bolj zanimivo pa bi bilo videti, kako bi SEU ravnalo, če bi presoјalo zadevo Behrami/Saramati. Če bi dualizem in politiko iz primera Kadi razvijalo še naprej, bi najbrž sprejelo pristojnost.

Naj zaključim z ugotovitvijo, da pri mednarodnem varstvu človekovih pravic danes obstajata dva problema. Prvi je neobstoj zunanjega mehanizma, ki bi nadzoroval morebitne kršitve človekovih pravic s strani Evropske unije. Verjamem, da je rešitev tega problema v pristopu EU k EKČP in da se bo to zgodilo v bližji prihodnosti. Drugi in bolj kompleksen problem je neobstoj mehanizma za presojo dejanj sil, kadar delujejo v svojstvu mednarodnih organizacij. Komisija za mednarodno pravo ZN že vrsto let pripravlja osnutke mednarodnih pravil v zvezi s presojo mednarodno kaznivih dejanj, storjenih s strani mednarodnih organizacij.¹⁰⁸ Ker gre za zelo kompleksno vprašanje, ki bi z morebitno presojo katerega izmed evropskih sodišč odprlo veliko problemov, med ostalim tudi ogrozilo delovanje organizacij in sodelovanje držav

¹⁰⁸ Glej Bell, n.d.

v njih, je najbolje počakati na kodifikacijo akta, ki bo uredil to področje. Do takrat pa se je zaradi ohranjanja dobrih odnosov med organizacijami in njihovega nemotenega delovanja, kot tudi zaradi kompleksnosti samega problema, najbolje držati ob strani in se, če do tega pride, razglasiti za nepristojnega.

SEZNAM UPORABLJENIH VIROV IN LITERATURE

Monografske publikacije

- Avbelj, Matej, *European common market and human rights*, Inštitut dr. Jožeta Pučnika, Ljubljana, 2008.
- Baškić-Muftić, Jasna, *Sistem ljudskih prava*, Magistrat, Sarajevo, 2002.
- Bedi, Shiv R.S., *The development of Human Rights Law by the Judges of the International Court of Justice*, Oxford, Portland: Hart, 2007.
- Blackburn, Robert; Busuttilli, James J., *Human Rights for the 21st Century*, London, Washington, 1997.
- Craig, Paul; De Búrca, Gráinne, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 4th Edition, Oxford University Press, 2008.
- Feus, Kim, *The EU Charter of Fundamental Rights: text and commentaries*, Federal Trust, London, 2000.
- Janis, Mark W.; Kay, Richard S.; Bradley, Anthony W.; *European Human Rights Law; text and materials*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2008.
- Lampe, Rok, *Pravo človekovih pravic: sistem človekovih pravic v mednarodnem, evropskem in ustavnem pravu*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2010.
- Pavčnik, Marijan; Polajnar-Pavčnik, Ada; Wedam-Lukić, Dragica, *Temeljne pravice*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1997.
- Peers, Steve; Ward, Angela, *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004.
- Ribičič, Ciril, *Evropsko pravo človekovih pravic: izbrana poglavja*, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2007.
- Sadiković, Čazim, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Magistrat, Sarajevo, 2001.
- Turk, Danilo; Accetto, Matej; Cerar, Miro; Jamnikar, Jon; Smrkolj, Maja, *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, Ljubljana, 2002.

Članki

- Alston, Philip; Weiler J.H.H., *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights*, Jean Monnet Working Paper 1/99, URL: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/99/990101.html> (2. 6. 2010).
- Avbelj, Matej, *Pravo Evropske unije in nacionalna ustavna sodišča*, *Pravnik*, št.4/6 (2008), str. 225–239.
- Balfour, Adam D.J., *Eliminating Conflicting Interpretation of the European Convention on Human Rights by the European Court of Justice and the European Court of Human Rights: the PIDQ System as a Prevetative Solution*, 2 *International Human Rights Law Review* 183, 2007.
- Bell, Caitlin A., *Reassessing Multiple Attribution: the International Law Commission and the Behrami and Saramati Decision*, 42 *New York University Journal of International Law and Politics* 501, Winter 2010.
- Brkan, Maja, *Odporna vprašanja varstva temeljnih pravic v Lizbonski pogodbi*, I. konferenca slovenskih pravnikov iz sveta in Slovenije, Ljubljana, 2010, str. 156-159.
- De Búrca, Gráinne, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, Jean Monnet Working Paper 1/09, URL: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/09/090101.html> (2. 6. 2010).
- Callewaert, Johan, *The European Convention on Human Rights and European Union Law: a Long Way to Harmony*, *European Human Rights Law Review*, št. 6 (2009).
- Della Cananea, Giacinto, *Global Security And Procedural Due Process of Law Between the United Nations and the European Union: Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council*, 15 *Columbia Journal of European Law* 511, Summer, 2009.

- Čampa, Margit, *Vključitev Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in Listine o temeljnih pravicah v Ustavno pogodbo EU*, Pravniki, št. 1-3 (2004), str. 93-99.
- Dovžan, Gašper, *Notranja in zunanja perspektiva varstva temeljnih pravic v Evropski uniji*, Dignitas, št. 21/22 (2004), str. 22-95.
- Garlicki, Lech, *Cooperation of Courts: The Role of Supranational Jurisdictions in Europe*, 6 International Journal of Constitutional Law 509, July-October, 2008.
- Halberstam, Daniel; Stein, Eric, *The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*, Public Law and Legal Theory Working Paper Series no. 134, December 2008. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1312082 (5. 9. 2010).
- Joris, Tony; Vandenberghe, Jan, *The Council of Europe and the European Union: Natural Partners or Uneasy Bedfellows?* 15 Columbia Journal of European Law 1, Winter 2008/2009.
- Knez, Rajko, *Iskanje ravnotežja med mednarodnim, evropskim in nacionalnimi sistemi varstva pravic*, Pravna praksa, št. 11 (2009), str. 11-13.
- Knežević-Predić, Vesna, *Some Messages of the Matthews Case: The European System of Judicial Protection of Human Rights – One, Two or... Evropski sistem zaščite ljudskih prava: iskustva i novi izazovi*, Centar za publikacije pravnog fakulteta u Nišu, 2005, str. 37-50.
- Logar, Anže, *Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v pravu Evropske unije*, Dignitas, št. 17/18 (2003), str. 220-242.
- De Londras, Fiona; Kingston, Suzanne, *Rights, Security, and Conflicting International Obligations: Exploring Inter-jurisdictional Judicial Dialogues in Europe*, 58 American Journal of Comparative Law, 359, Spring 2010.
- Mahníč, Petra, *Evropska konvencija o človekovih pravicah v pravu EU*, Pravna praksa, št. 18/19 (2000), priloga, str. I-IV.
- Murgel, Jasna, *Človekove pravice v pravnem redu Evropske unije – Listina temeljnih pravic EU*, Pravniki, št. 6-8 (2001), str. 369-385.
- Payandeh, Mehrdad; Sauer, Heiko, *European Union: Un Sanctions and EU Fundamental Rights*, 7 International Journal of Constitutional Law 306, April, 2009.
- Ribičič, Ciril, *Ustava za Evropo in varstvo človekovih pravic*, Pravna praksa, št. 44 (2007), priloga, str. II-V.
- Ribičič, Ciril, *Vpliv sodišča Evropskih skupnosti na varstvo človekovih pravic v domačem ustavnem sistemu*, Podjetje in delo, št. 6/7 (2005), str. 966-979.
- Teršek, Andraž, *Listina Unije: Razvoj varstva temeljnih človekovih pravic in svoboščin v pravnem redu EU*, Pravna praksa, št. 10/11 (2005), str. 23-26.
- Tzanou, Maria, *Case-note on Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council of European Union & Commission of European Communities*, 10 German Law Journal 123, February 1, 2009.
- Weema, Christopher, *Kadi v. Council: Putting the United Nations in Its Place*, 17 Tulane Journal of International and Comparative Law 351, Spring 2009.

Sodne odločbe

Sodbe Sodišča EU

- C-29/69, Erich Stauder v City of Ulm, 12. november 1969.
- C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 17. december 1970.
- C-4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities, 14. maj 1974.
- C-36/75, Roland Rutili v Minister for the Interior, 28 oktober 1975.
- C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich, 12. junij 2003.
- T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, 21. september 2005.
- Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities.

Sodbe ESČP

- Matthews v. The United Kingdom (24833/94), 18. februar 1999.
- Senator Lines GmbH v. 15 States of the European Union (56672/00), 2002.

Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland (45036/98), 30. junij 2005.
Joined Cases Agim Behrami and Bekir Behrami against France (71412/01) and Ruzhdi Saramati against France, Germany and Norway (78166/01), 2. maj 2007.
Sodbe nacionalnih sodišč
Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Zvezno Ustavno sodišče Nemčije, 1974.
Frontini v. Ministero delle Finanze, Ustavno sodišče Italije, 1974.
Administration des Douanes v Société "Cafés Jacques Vabre" et SARL Weigel et cie, Vrhovno sodišče Francije, 1975.
Minister of the Interior v. Cohn-Bendit, Council of State, 1978.
Re the Application of Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II), Zvezno Ustavno sodišče Nemčije, 1986.
Nicole, Council of State, 1989.
Granital S.p.a. v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, Ustavno sodišče Italije, 1984.