

**UNIVERZA V LJUBLJANI**

**FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Magistrsko delo**

**KONVERGENČNO RAZMERJE MED  
EVROPSKO UNIJO IN SVETOM EVROPE NA  
PODROČJU VARSTVA ČLOVEKOVIH PRAVIC**

**Janez Lampe**

**Ljubljana, maj 2012**



**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA UPRAVO**

MAGISTRSKO DELO

**KONVERGENČNO RAZMERJE MED**  
**EVROPSKO UNIJO IN SVETOM EVROPE**  
**NA PODROČJU VARSTVA ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Kandidat: Janez Lampe

Vpisna številka: 04037266

Študijski program: Magistrski študijski program Uprava druga stopnja

Mentor: izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, maj 2012







## **IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA**

Podpisani »JANEZ LAMPE«, študent z vpisno številko »04037266«, sem avtor magistrskega dela z naslovom:

»Konvergenčno razmerje med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju varstva človekovih pravic« .

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal 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 oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko pomeni za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Magistrsko delo je lektorirala: »Ivanka Jelen«

Ljubljana, 7. maja 2012

Podpis avtorja: \_\_\_\_\_









## **POVZETEK**

Kot odgovor na povojno stanje v evropskem prostoru sta nastali dve pomembni organizaciji, ki se vse od takrat razvijata in pomembno oblikujeta evropski prostor: Svet Evrope in Evropska skupnost. Temelj sedanje Evrope predstavlja predvsem želja zagotoviti in varovati človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so bile postavljene leta 1948 s Splošno deklaracijo o človekovih pravicah. Odločilno in glavno vlogo pri oblikovanju varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter s tem oblikovanjem pravnega reda v Evropi imata prav Svet Evrope in Evropska unija. Vprašanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin urejajo države članice vsaka zase, vendar pri razvoju teh pravic igra vse bolj pomembno vlogo komplementaren in zvezen proces obeh mednarodnih organizacij. Magistrsko delo obravnava konvergenčni proces zблиževanja in soustvarjanja koherentnega sistema za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin med Svetom Evrope in Evropsko unijo. Delo obravnava, raziskuje in dokazuje dinamiko razvoja teh pravic pri obeh organizacijah, ki nista simetrični in sta se v začetku razvijali vsak sebi, v zadnjih desetletjih pa predstavljata motor konvergenčnega procesa in vzpostavljata osnovno strukturo ter hierarhijo med pravnimi akti, med Svetom Evrope, Evropsko unijo in državami članicami, preHITEVajoč celo politične in zakonodajne ter ustavne procese.

### **KLJUČNE BESEDE**

človekove pravice in temeljne svoboščine, Evropska unija, Svet Evrope, Lizbonska pogodba, Listina unije o temeljnih pravicah, pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, konvergenčno razmerje, Sodišče Evropske unije, Evropsko sodišče za človekove pravice.

## **SUMMARY**

### **CONVERGENCE RELATIONSHIP BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE COUNCIL OF EUROPE IN THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS**

In response to post-war situation in Europe two important organizations emerged, which since then have grown and formed a major European space: Council of Europe and the European Union. The cornerstone of new Europe is a wish to provide and protect human rights and fundamental freedoms, which were devised in 1948 by the Universal Declaration of Human Rights. Crucial and central role in the development and protection of human rights and fundamental freedoms, and thereby creating a legal order in Europe, have Council of Europe and European Union. The issue of human rights and fundamental freedoms governed by Member States individually, but in the development of these rights an increasingly important role complementary process is played by both international organizations. Master's thesis deals with the convergence process of co-creating a coherent system for the protection of human rights and fundamental freedoms by the Council of Europe and the European Union. Work addresses, explores and demonstrates the dynamics of development of these rights in both organizations, which are not symmetrical, but with different histories of development. In recent decades they are an engine of the convergence process and establish a basic structure and hierarchy of legal acts of the Council of Europe, the European Union and Member States, even overtaking political and legislative and constitutional processes.

#### **KEYWORDS**

human rights and fundamental freedoms, European Union, Council of Europe, Lisbon Treaty, Charter of Fundamental Rights of the European Union, The EU's accession to the European Convention on Human Rights, Process of Convergence, Court of justice of the European Union, European Court on Human Rights

# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA.....	III
POVZETEK.....	V
SUMMARY.....	VI
KAZALO.....	VII
KAZALO PONAZORITEV .....	VIII
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....	IX
<b>1 UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE .....</b>	<b>11</b>
2.1 Nastanek in razvoj.....	12
2.1.1 Metodološki vidik razvoja človekovih pravic in svoboščin .....	14
2.1.2 Vsebinsko-razvojni vidik oblikovanja človekovih pravic .....	20
2.2 Človekove pravice v Evropskem prostoru.....	31
2.3 Ustavna ureditev človekovih pravic in svoboščin v Republiki Sloveniji .....	40
<b>3 ČLOVEKOVE PRAVICE IN SVET EVROPE.....</b>	<b>47</b>
3.1 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin .....	50
3.2 Evropska socialna listina .....	54
3.3 Evropsko sodišče za človekove pravice .....	58
<b>4 ČLOVEKOVE PRAVICE IN EVROPSKA UNIJA .....</b>	<b>60</b>
4.1 Listina unije o temeljnih pravicah.....	73
4.2 Sodišče Evropske unije .....	76
<b>5 KONVERGENČNI PROCES .....</b>	<b>79</b>
5.1 Lizbonska pogodba.....	82
5.1.1 Evropska konvencija o človekovih pravicah in Evropska socialna listina kot izvor Listine Unije o temeljnih pravicah. ....	85
5.1.2 Listina Unije o temeljnih pravicah kot usmeritev k varstvu človekovih pravic v okviru Sveta Evrope. ....	86
5.1.3 Listina Unije o temeljnih pravicah po Lizbonski pogodbi kot sistemski premik k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.....	88
5.1.4 Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah .....	90
5.2 Judikature kot pomemben pravni temelj.....	92
5.2.1 Judikature Sodišča Evropske unije v odnosu do aktov Sveta Evrope.....	97
5.2.2 Judikature Evropskega sodišča za človekove pravice v odnosu do aktov Evropske unije .....	99
5.3 Sodelovanje med Svetom Evrope in Evropsko unijo s poudarkom na področju človekovih pravic.....	101
<b>6 ZAKLJUČEK.....</b>	<b>104</b>
LITERATURA.....	107
VIRI .....	112

## **KAZALO PONAŽORITEV**

Slika 1: Konvergenčni proces med EU in SE na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin .....	116
Tabela 1: Relevantnejši dokumenti in dejanja .....	117

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

DOP	Deklaracija o otrokovih pravicah
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
ESL	Evropska socialna listina
EU	Evropska unija
LP	Lizbonska pogodba
LUTP	Listina Unije o temeljnih pravicah
MPDPP	Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah
MPESKP	Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah
OEEC (OECD)	Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj
OZN	Organizacija združenih narodov
SDČP	Splošna deklaracija človekovih pravic
SE	Svet Evrope
SES	Sodišče Evropskih skupnosti
SEU	Sodišče Evropske unije
ZEU	Zahodnoevropska unija





# 1 UVOD

Razvojna stopnja človeštva v drugi polovici dvajsetega stoletja predvsem pa boleče izkušnje druge svetovne vojne so nas na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin pripeljale do pomembnih korakov. V preambuli Splošne deklaracije o človekovih pravicah, ki je bila sprejeta leta 1948, je kot temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu postavljeno priznavanje prirojenega človeškega dostojanstva vseh članov človeške družbe in njihovih enakih in neodtujljivih pravic. Gre za ugotovitev in postavitev univerzalnih ciljev ter metod, s katerimi države članice Združenih narodov skrbijo za uresničevanje zastavljenih ciljev. O pomembnosti področja človekovih pravic in svoboščin priča tudi dejstvo, da predstavljajo človekove pravice in temeljne svoboščine drugo najpomembnejšo ustavno materijo vseh modernih demokratičnih držav.

Pri obravnavanju vprašanja varstva človekovih pravic v evropskem prostoru imata med organizacijami in pravnimi redi najpomembnejšo vlogo Evropska unija in Svet Evrope. Tako lahko pojmujeemo evropsko pravo kot pravo Evropske unije in pravo Sveta Evrope in kot tako pomeni nekakšen dualizem dveh različnih pravnih sistemov, ki sta se razvijala relativno avtonomno in sta si »bolj ali manj tuja«. Z izrazom evropsko pravo pojmujeemo normativno dejavnost mednarodnih organizacij in pravnih redov, ki urejajo razmerja na geografskem področju celinske Evrope (Tulkens, Callewaert v: Lah, 2009, str. 5).

Kljub temu da vprašanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin urejajo države članice vsaka zase, pa v evropskem prostoru pri teh vprašanjih ne moremo mimo Sveta Evrope in njegovega temeljnega poslanstva na področju varstva človekovih pravic in svoboščin. To področje pomembno urejata Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in Evropska socialna listina. Vse države članice Evropske unije so tudi članice Sveta Evrope in podpisnice konvencije. Z vidika urejanja področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerjih med Evropsko unijo in državami članicami so pri predmetu raziskave ključnega pomena obstoječa razmerja držav članic v odnosu do Sveta Evrope ter nacionalne in druge ureditve, ki temeljijo na tovrstnih mednarodnih aktih. Prvo pomembno dejstvo je, da je omenjena konvencija neposredno uporabna v državah podpisnicah ter da konvencija v državah podpisnicah prebivalcem zagotavlja vse človekove pravice in temeljne svoboščine, ki izhajajo iz konvencije, ne glede na pravne ureditve držav podpisnic.

Eno ključnih dejstev pri tem raziskovalnem delu, v katerem sem obravnaval konvergenčno razmerje (približevanje) med Evropsko unijo in Svetom Evrope ter na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin na podlagi različnih dokumentov in sodne prakse sodišč obeh organizacij, je sprejetje in uveljavitev Lizbonske pogodbe v decembru 2009. Z Lizbonsko pogodbo se je Evropska unija odločila in zavezala, da bo pristopila k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zato je ta dokument z vidika obravnavane tematike bistvenega pomena. Vrste drugih dokumentov in sodne prakse

sodišč obeh organizacij pričajo o vse tesnejšem sodelovanju in izčiščevanju vlog na področju človekovih pravic in svoboščin.

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe za države članice Evropske unije je dobila pravno veljavo Listina Unije o temeljnih pravicah, ki je bila sprejeta kot priloga k Niški pogodbi leta 2001. S tem dejanjem je Evropska unija stopila na pot zagotavljanja lastnih primarnih pravnih aktov na področju urejanja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe se je institucionalna ureditev Evropske unije približala ciljem, ki jih je zasledovala Ustava o Evropski uniji. Poleg tega da Evropska unija z institucionalnega vidika postaja vse bolj operativna, močna in suverena mednarodna organizacija oz. (kon)federacija, vzpostavlja pomembno manjkajočo ustavno kategorijo prav s sprejemanjem lastnih primarnih aktov na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki velja za drugo najpomembnejše ustavno področje. To dejstvo z ustavnopravnega vidika pomeni dvig Evropske unije na novo višjo raven. Razvoj Evropske unije od mednarodne organizacije do zvezne države je v veliki meri odvisen od vzpostavitve in zagotavljanja varstva človekovih pravic.

### **Predmet raziskovalnega dela in hipoteze**

Z raziskovalnim delom sem se osredotočil na obravnavo konvergenčnega razmerja med Svetom Evrope in Evropsko unijo na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pri svojem delu sem izhajal iz predpostavke, da smo na področju varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v evropskem prostoru priča zahtevnemu in postopnemu procesu zbliževanja dveh pomembnih organizacij Sveta Evrope in Evropske unije. To je dolgotrajen proces prilagajanja in razvijanja področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kot tak ponuja možnosti raziskovanja iz več zornih kotov.

Evropska unija je nastajala in se razvijala skozi daljše časovno razdobje na podlagi dveh pomembnih načel: načela postopnosti in kompromisnosti. Sprejetje Listine o temeljnih pravicah EU ter pristop k EKČP je mogoče razumeti tudi kot zasledovanje omenjenih dveh načel, ki sta EU zagotavljala nenehen razvoj in rast. Ta korak pa je pomemben tudi s političnega gledišča, saj to dejstvo ustvarja novo podlago, ki zagotavlja kontinuiteto in nadaljnji razvoj tega pomembnega dela ustavne materije. V prvi fazi to ustreza potrebam evropskega prostora, dolgoročno pa razvoj človekovih pravic in svoboščin v evropskem prostoru pomeni prispevek k razvoju obravnavanih pravic in svoboščin za celo človeštvo.

## **Raziskovalna izhodišča**

Prvi pomemben dejavnik pri izdelavi magistrskega dela je bil vprašanje legitimnosti in legitimacijske verige, ki jo izkazujeta obe obravnavani mednarodni organizaciji. Drugo pomembno izhodišče je bilo vprašanje pravnih podlag, predvsem primarnih pravnih aktov, ki zagotavljajo varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v eni in drugi organizaciji. Tretji temelj pri raziskovanju je bilo delo na področju analize judikatur Evropskega sodišča za varstvo človekovih pravic in judikatur Sodišča Evropske unije ter doslej uveljavljene pravne prakse obeh sodišč. V pričujočem raziskovalnem delu je imela poseben pomen raziskava judikatur prav zaradi anglosaksonske prakse precedenčnega prava, ki je navzoče v severnoevropskem pravnem prostoru. Obsežen del raziskovalnega dela je temeljil na analizi sodb Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča Evropske unije. Prav analiza sodnih praks je bila namreč ključna z vidika ugotavljanja postopnosti in razvoja konvergenčnega procesa med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Konvergenčni proces med Evropsko unijo in Svetom Evrope je na obravnavanem področju pomemben zato, ker pomeni soustvarjanje in okvir za nadaljnji razvoj sistema varstva človekovih pravic v obeh obravnavanih organizacijah. Lahko bi govorili tudi o neki obliki medsebojne konkurence. Poleg vidika soustvarjanja pa magistrsko delo predstavlja tudi določen prispevek v smeri obravnavanja konvergenčnega procesa kot nadgradnje področja suverenih pravic Evropske unije na področju razvoja EU od gospodarske mednarodne organizacije do (kon)federacije ter posledično manjšanje vloge nacionalnih parlamentov in moči nacionalnih oblasti. Poleg omenjene sodne prakse je (glede na dvojno državljanstvo prebivalcev Evropske unije) urejanje področja človekovih pravic in svoboščin znotraj Evropske unije pomembno tudi z vidika sprejemanja novih splošnih pravnih aktov, ki bodo v prihodnje urejali področje človekovih pravic in svoboščin. Obravnavano področje je dinamično in v stalnem razvoju. Sprejetje Lizbonske pogodbe, ki je začela veljati 1. decembra 2009, je prineslo na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin dve pomembni novosti: s šestim členom Lizbonske pogodbe EU priznava pravice in svoboščine in načela iz Listine unije o temeljnih pravicah; v drugi točki istega člena pa je EU na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin naredila še drug pomemben korak in sprejela odločitev, da EU pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

## **Časovni okvir**

Z raziskovalnim delom sem se glede na predmet raziskovanja osredotočil na časovno obdobje od konca druge svetovne vojne do danes. Sprejetje Bruseljske pogodbe, ustanovitev Sveta Evrope in Evropske skupnosti za premog in jeklo, katere glavni prožilec so bile strahote druge svetovne vojne, pomenijo prve pomembnejše korake v razvoju človekovih pravic in temeljnih svoboščin po drugi svetovni vojni. Ustanovitev Sveta Evrope in vzporeden nastanek ter nenehen razvoj evropskih skupnosti, ki so prerasle v Evropsko

unijo, prinašajo evropskemu prostoru in posledično svetu temelj, na podlagi katerega je mogoče graditi nadaljnji razvoj teh pravic in svoboščin. Dodatno pa lahko konvergenčni proces, ki teče med tema pomembnima mednarodnima organizacijama, pomeni dodatno motivacijo za nadaljnji razvoj človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ob dejstvu, da je med omenjenima organizacijama mogoče zaznati tudi neko medsebojno tekmovalnost in boj za prevlado na obravnavanem področju.

Pomemben napredek v razvoju človekovih pravic in temeljnih svoboščin se je začel v povojnem obdobju. V skupino pomembnejših dokumentov, ki urejajo področje varstva človekovih pravic, sodijo Splošna deklaracija človekovih pravic, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter Evropska socialna listina. Prvi dokument je bil sprejet v okviru Združenih narodov, druga dva je sprejel Svet Evrope, ki je pomemben nosilec razvoja človekovih pravic na evropskih tleh.

Evropski prostor je že v povojnem obdobju zaznamoval nastanek in razvoj Evropske skupnosti, vzpostavljene in osredotočene na razvoj gospodarskega sodelovanja med državami članicami, in se od njenega nastanka leta 1952 stalno razvija. Od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti za premog in jeklo pa do danes, ko imamo aktivno in pasivno volilno pravico in poleg nacionalnega državljanstva tudi državljanstvo Evropske unije, je Evropska unija naredila velik razvojni korak na področju institucionalne ureditve in na področju varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V času globalizacije in zblíževanja na različnih ravneh je povezovalni proces znotraj Evropske unije še toliko bolj pričakovan. Države članice del svojih suverenih pravic prenašajo na evropske inštitucije in s tem se krepi moč in obseg suverenih pravic Evropske unije.

Evropska unija se je postopoma razvijala v gospodarsko, ekonomsko in politično kompleksno in močno organizacijo. Na drugi strani pa je temeljni cilj Sveta Evrope zagotoviti spoštovanje minimalnih standardov varstva človekovih pravic. Evropska unija se vseskozi zaveda pomembnosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Veliko avtorjev zatrjuje, da je bila prav skrb za varstvo človekovih pravic in svoboščin eden izmed pomembnih razlogov za nastanek prve evropske skupnosti za premog in jeklo, s ciljem, da bi se z vzpostavitvijo medsebojne ekonomske odvisnosti krepilo sodelovanje in vezi, ki bodo večja garancija za medsebojen mir, rast in razvoj.

## **Hipoteze**

Glede na dosedanji razvoj področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sem si pri raziskovalnem delu postavil cilj, da z znanstveno metodo – analizo primarnih in sekundarnih virov potrdim pravilnost postavljenih hipotez.

Hipoteza 1:

***Od ustanovitve Sveta Evrope preko nastanka evropskih skupnosti do ustanovitve Evropske unije teče na področju razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin komplementaren in zvezen proces.***

Prva hipoteza zajema vprašanje dokazovanja obstoja dveh dlje časa trajajočih procesov razvoja sistemov varstva človekovih pravic in svoboščin Sveta Evrope in Evropske unije. Pri delu je bil dan poudarek na raziskovanju in ugotavljanju oblike in smeri razvoja pri posamezni organizaciji. Na tem področju je bistven prispevek analiza judikatov ter analiza primarnih pravnih aktov in drugih zgodovinskih dokumentov.

Hipoteza 2:

***Med Svetom Evrope in Evropsko unijo teče na področju varstva človekovih pravic konvergenčni proces zbliževanja in soustvarjanja koherentnega sistema varstva človekovih pravic.***

Pri prvi hipotezi je poudarek na ugotavljanju dinamike in smeri razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin med organizacijama. Druga hipoteza pomeni korak naprej pri raziskovanju združevanja, zbliževanja in ustvarjanja enotnega sistema varstva človekovih pravic in svoboščin. Za stopnjevanje hipotez sem se odločil tudi z vidika merjenja sedanje stopnje konvergenčnosti, upoštevajoč dejstvo, da bi lahko z raziskovalnim delom potrdil prvo hipotezo, medtem ko bi lahko druga hipoteza ostala zaradi možne nizke stopnje konvergenčnosti nepotrjena.

Pravilnost hipotez je utemeljena na podlagi analize dokumentov in strokovnih člankov povezanih z Listino unije o temeljnih pravicah kot agregata s poudarkom na Evropski konvenciji o človekovih pravicah in Evropski socialni listini. Proces pristopanja Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah ter vzporeden proces nastajanja Listine unije o temeljnih pravicah z začetkom v obliki priloge k pogodbi iz Nice je temeljni element pri ugotavljanju oblike in stanja konvergenčnega procesa in pri potrjevanju druge hipoteze.

### **Namen in cilj raziskovalnega dela**

Človekove pravice in temeljne svoboščine so temelj demokracije. Namen raziskovalnega dela je bila želja, da bi pričujoče delo prispevalo k znanstveni in javni razpravi o nadaljnjem razvoju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Konvergenčni proces med Evropsko unijo in Svetom Evrope na tem področju je pomemben zaradi sodelovanja, iskanja koherentnih rešitev in harmonizacije tega vprašanja v konstruktivnem dialogu. Monnetovi znani načeli postopnosti in kompromisov znižujeta transparentnost in demokratičnost razvoja EU. Moj namen je bil celostna obdelati razvoj varstva človekovih pravic in svoboščin v evropskem prostoru po drugi svetovni vojni s ciljem dvigniti stopnjo transparentnosti in demokratičnosti obravnavanega konvergenčnega procesa.

Urejeno in homogeno področje človekovih pravic in svoboščin (ki je lahko posledica konvergenčnega procesa med Evropsko unijo in Svetom Evrope) pomeni temelj za vzpostavitev trajnega miru in gospodarskega razvoja ter varnost članic EU in njenih državljanov. Od močne in notranje urejene Evropske unije bodo imele koristi tudi države

in prebivalci ostalega sveta, saj bo Evropska unija na področju zagotavljanja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin dober zgled za preostali svet.

Cilj raziskovalnega dela je bil potrditev uvodnih hipotez in s tem konvergenčnega procesa med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki kaže na konstruktivno obliko sodelovanja dveh mednarodnih organizacij pri zagotavljanju višje stopnje in višje kakovosti varstva človekovih pravic in svoboščin. Rezultati dela dajejo osnovo za nadaljnje raziskovanje in razvoj sistema varstva človekovih pravic in svoboščin ter nov doprinos k vzpostavljanju višje stopnje legitimnosti in legitimacijske verige Evropske unije na tem pomembnem ustavnem področju.

Prav področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomeni tudi eno ključnih osnov pri vzpostavitvi Evropske unije kot moderne demokratične zveze držav. Tako sem si med cilje raziskovalnega dela postavil tudi izziv, da v sklopu končanja podiplomskega študija pripravim izhodišče za nadaljnje delo na področju raziskovanja stopnje demokratičnosti razvoja Evropske unije pri doseganju političnih ciljev z izrazito uporabo Monnetovih načel postopnosti in kompromisov od nastanka Evropske skupnosti za premog in jeklo do danes.

### **Prispevek k znanosti**

Iz literature in drugih virov je mogoče razbrati, da je obravnavano področje konvergenčnega procesa med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin zelo dinamično in aktualno. Glede na visoko dinamiko razvoja na tem področju ni veliko strokovne literature, ki bi se izhajajoč iz dejanskega stanja obsežno in poglobljeno ukvarjala z vprašanjem razvoja varstva človekovih pravic in svoboščin z vidika konvergenčnega procesa in je to področje manj znanstveno obdelano. Deloma je mogoče to razliko pripisati tudi veliki dinamiki razvoja področij institucionalne ureditve in področja varstva človekovih pravic in svoboščin v Evropski uniji.

Prav zato so bile zame pomemben vir za opredelitev raziskovanega področja analize judikatur Evropskega sodišča za varstvo človekovih pravic, judikatur Sodišča Evropske unije in vrsta ključnih primarnih pravnih aktov s poudarkom na duhu Lizbonske pogodbe. S pomočjo teh raziskovalnih izhodišč lahko bolje razumemo sedanjo ureditev varstva človekovih pravic v obeh mednarodnih organizacij. Na podlagi analize razvoja varstva človekovih pravic skozi čas je bilo mogoče ugotoviti smeri in dinamiko razvoja in posledično podati oceno o razvoju tega pomembnega področja v prihodnje. Institucionalno ustavno področje vzpostavlja okvir in ogrodje, obravnavano področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin določa vsebino, postavlja skupne vrednote, zagotavlja minimalne standarde in opredeli kakovost bivanja.

Rezultati raziskovanja so bili zaključki in ugotovitve, ki lahko pripomorejo k strokovni in morda tudi politični javni razpravi. Rezultatov konvergenčnega procesa je namreč lahko več. Med drugim odpira tudi politično vprašanje vpliva tega procesa na spremenjeno

politično podobo Evropske unije in položaja njenih članic znotraj nje. To je lahko doprinos k višji stopnji demokratičnosti procesa razvoja varstva človekovih pravic in svoboščin. Konvergenčni proces se lahko razvije v smer Evropske unije kot mednarodne gospodarske organizacije, ki bo zagotavljanje varstva človekovih pravic in svoboščin prepuščala jurisdikciji Sveta Evrope, lahko v smer Evropske unije kot supranacionalne zveze držav, ki bo sama poleg pravic iz EKČP zagotavljala tudi varstvo človekovih pravic in svoboščin primerljivo statusu držav članic EU in podpisnic EKČP. Tretja oblika kaže sedanje stanje, ki ga lahko vidimo kot prehodno.

Izsledki raziskovalnega dela nakazujejo potrebo po nadaljnjem raziskovanju konvergenčnega procesa na tem področju med Evropsko unijo, Svetom Evrope in tudi Združenimi narodi. Skozi raziskovanje se je izkazalo, da je sistem varstva človekovih pravic Združenih narodov na vsebinski ravni močno razvit, vendar je sistem uveljavljanja človekovih pravic manj učinkovit kot izvajanje človekovih pravic in svoboščin na področju Evropske Unije. Pristop EU h Konvenciji o pravicah invalidov decembra 2010 nakazuje prve korake EU in ZN tudi v to smer. Če temu dejstvu dodamo, da ima EU z razliko od ZN in SE do posameznih držav vzpostavljen najbolj neposreden pravni sistem, se tu nakazuje enkratna priložnost za vzpostavitev vsebinsko kakovostnega sistema varstva človekovih pravic in, kar je za državljane še bolj pomembno, operativnega in učinkovitega sistema.

### **Uporaba rezultatov raziskovanja**

Glede na namen in cilje raziskovalnega dela si želim, da bi magistrsko delo podalo prispevek in spodbudo k nadaljnji krepitvi vloge in pomena človekovih pravic v ustavnih ureditvah držav in spodbudo mednarodnim organizacijam, da bi področje uveljavljanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin razumele kot stalen in nikoli dokončan proces v nerazvitem in razvijajočem se svetu.

Vsebina magistrskega dela izhaja iz konvergenčnega procesa na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter upošteva dejstvo, da je to ključen element ustavne materije modernih demokratičnih držav ter hkrati odprto vprašanje človekovih pravic in svoboščin kot manjkajočega ustavnega elementa Evropske unije, ki bi ji de facto spremenil status mednarodne organizacije v (kon)federacijo. Te obravnavane vsebine odpirajo vprašanje razumevanja komplementarnosti vlog Evropske unije in Sveta Evrope: konvergenčno razmerje med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju človekovih pravic tudi v odnosu do nastajanja Evropske unije kot države. Poleg tega pa raziskovalno delo opozarja na vprašanje odnosa med demokratičnim deficitom in prenosom dela suverenosti nacionalnih parlamentov na področja urejanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin na Evropsko unijo in lahko daje izhodišča za nadaljnje raziskovanje in opredelitev stališč politike in stroke pri oblikovanju suverenosti in odnosa do pristojnosti Evropske unije na tem področju.

## Metode raziskovanja

Pri raziskovalnem delu je bilo glede na predmet raziskovanja ter glede na obliko literature in virov uporabljenih več znanstvenoraziskovalnih metod. Upoštevano je bilo načelo čim večje objektivnosti, zanesljivosti virov in rezultatov, natančnosti, sistematičnosti in splošnosti v smislu abstrakcije z osredotočanjem na pomembne ugotovitve. To je podlaga za oblikovanje jasnih ugotovitev, za zagotavljanje povezanosti različnih spoznanj in podkrepitev izsledkov z dokazi o izvajanju v praksi. Proces raziskovalnega dela je odvisen od znanja pa tudi vztrajnosti raziskovalca in njegovega čustvenega odnosa do predmeta raziskovanja. Prav zato je pričujoče raziskovalno delo na področju družbenih vprašanj, temeljnih človekovih pravic in svoboščin prežeto z vztrajnostjo, zanimanjem in veseljem. Predvsem zaradi raznolikosti virov splošnih in individualnih pravnih aktov je bilo s ciljem iskanja potrditve uvodnih hipotez uporabljenih več znanstvenoraziskovalnih metod.

Z analizo sem razčlenjeval sestavljene kompleksnejše vsebine na preprostejše sklope in jih v nadaljevanju proučeval v odnosu do celote. V tem raziskovalnem primeru, ko sem raziskoval razvoj organizacij, nekaterih vsebin in družbenih sprememb v daljšem časovnem obdobju, kjer sem dal pomembno pozornost različni literaturi ter verodostojnim listinam, pravnim aktom ter nekaterim drugim zapisom in dokumentom, sem v veliki meri uporabil metodo analize dokumentov in drugih virov. Metoda sinteze pa mi je predvsem v zaključnem delu raziskovalnega dela omogočala sestavljanje ugotovitev in različnih splošnih pa tudi individualnih pravnih aktov v celoto, kar je predstavljalo osnovo za potrditev uvodnih hipotez in dovolj trdno osnovo za postavitev teze o smeri razvoja varstva človekovih pravic z vidika konvergenčnega procesa med Evropsko unijo in Svetom Evrope. V točkah, kjer se znanstveno delo nanaša na potrebo po opisovanju in predstavitvi posameznih vsebinskih enot in opisovanju osnovnih ugotovitev, sem uporabil metodo deskripcije.

Pri raziskovanju o vplivih splošnih predpisov na konkretno mikro raven ter pri raziskovanju vpliva splošnih predpisov na prihodnost sem uporabil deduktivno raziskovalno metodo. Metoda deskripcije je gotovo najbolj uporabna metoda v primerih, ko poskušamo opisati dejansko stanje izhajajoč iz splošnih predpisov in teoretičnih konceptov. Z deduktivnim pristopom sem izkustvo pojasnjeval skozi teorijo. Induktivno-deduktivna metoda je bila koristna pri raziskovanju potrjenih pa tudi pri odkrivanju novih spoznanj in zakonitosti v odnosu do potrjevanja postavljenih hipotez. Tako sem v znanstvenem delu uporabil obe metodi (indukcije in dedukcije). Indukcijo predvsem v delu prehajanja od individualnih pravnih aktov (judikatur) proti splošnejšim zaključkom, dedukcijo pa sem uporabil pri raziskovanju in iskanju ugotovitev v obrnjeni smeri, od splošnih pravnih aktov proti individualnim aktom. Potreba po upoštevanju in prevzemanju tujih izsledkov je narekovala, da sem poleg navedenih znanstvenoraziskovalnih metod uporabil tudi metodo kompilacije in v delu primerjalno metodo podobnih dejstev. Glavni raziskovalni viri so predstavljali primarni in sekundarni viri: različna znanstvena literatura, splošni in individualni pravni akti, strokovni, spletni in drugi viri.



## Struktura dela

V uvodu sem opisal predmet raziskovanja, opisal sedanje stanje ter vprašanje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin z vidika konvergenčnega procesa med Evropsko unijo in Svetom Evrope umestil v čas in prostor. Definiral sem dve osnovni hipotezi in ju v nadaljevanju opisal in utemeljil. Sestavni del uvoda je opredelitev namena in ciljev raziskovalnega dela vključno z oceno dosedanjega raziskovalnega dela na tem področju in z opisom pričakovanega prispevka raziskovalnega dela k znanosti in stroki. Pomemben element uvodnega dela je bila predstavitev uporabljenih znanstveno raziskovalnih metod ter predmet raziskovanja, kjer sem izpostavil opta vprašanja.

Osrednji del magistrskega dela obravnava in predstavlja osnovna relevantna spoznanja, dejstva, dokaze in ocene na obravnavanem področju, ki sem jih vzela za osnovo za oblikovanje ugotovitev in zaključkov v odnosu do postavljenih hipotez. Vsebina osrednjega dela je bila razdeljena na vsebinska poglavja, ki so relevantna v odnosu do iskanja ugotovitev in zaključkov. Vsako osnovno poglavje je bilo tako z metodo analize, metodo dedukcije, z individualnimi pravnimi akti in z znanstveno metodo indukcije sistematično obdelano skozi časovno dimenzijo in razvoj varstva človekovih pravic in svoboščin v obeh mednarodnih organizacijah. Osnovni del vsakega vsebinskega poglavja je tudi del, v katerem sem rezultate raziskovalnega dela obravnaval v odnosu do postavljenih hipotez in tako z uporabo metode sinteze gradil celoto.

Poglavje o pomenu in razvoju človekovih pravic in temeljnih svoboščin vključno z njihovo umestitvijo v prostor in čas je eno bolj obsežnih. V tem poglavju sem obravnaval tudi vprašanje človekovih pravic kot ključne ustavne materije modernih demokratičnih držav. Časovni okvir razvoj človekovih pravic sem omejil na povojno obdobje do danes in tako obravnaval razvoj varstva človekovih pravic in svoboščin v Evropi in v Republiki Sloveniji. Pri obravnavanju razvoja na področju Evrope sem večjo pozornost namenil predvsem obravnavi Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter Evropski socialni listini. Za območje Republike Slovenije sem se časovno omejil na obdobje od njene ustanovitve do danes in se osredotočil na vprašanje ustavne ureditve varstva človekovih pravic in svoboščin.

Znanstvenoraziskovalno delo sem v nadaljevanju usmeril na natančnejšo analizo varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin na področju dela Sveta Evrope in na področju dela Evropske unije. Ker se magistrsko delo nanaša na raziskovanje konvergenčnega procesa med Svetom Evrope in Evropsko unijo, je strukturirano tako, da sem najprej natančno obdelal vse relevantne vire s področja dela Sveta Evrope, v naslednjem poglavju pa vse tiste relevantne vire, ki predstavljajo in urejajo odnos Evropske unije do tega vprašanja. Struktura magistrskega dela zato v nadaljevanju prikaže rezultate raziskovalnega dela s področja preučevanja literature in drugih virov, ki opisujejo vlogo in delo Sveta Evrope. Pomembnejši dokumenti, ki so razvidni iz strukture dela in sem jih posebej izpostavil, so: Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Evropska socialna listina ter relevantni judikati Evropskega sodišča za človekove pravice.

V drugem delu sem podal izsledke vezane na vprašanje varstva človekovih pravic in svoboščin s strani Evropske unije. Posebej sem zato izpostavil in vsebinsko obdelal Listino unije o temeljnih pravicah (LUTP) kot formalni korak in točko usmeritve EU k varovanju človekovih pravic in svoboščin. Za raziskovanje odnosa EU do obravnavanega vprašanja je bila ključnega pomena obravnava pomembnejših judikatur Sodišča Evropskih skupnosti s poudarkom na zaključkih.

Za raziskovalno področje pomeni Lizbonska pogodba glede na svojo aktualnost in velikost prispevka k procesu konvergence med Svetom Evrope in Evropsko unijo enega ključnih in izhodiščnih dokumentov. Glede na to sem v posebnem poglavju predstavil Lizbonsko pogodbo iz več gledišč:

1. V luči LUTP kot rezultatu Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah in Evropske socialne listine.
2. Kot LUTP z usmeritvijo k varstvu človekovih pravic v okviru Sveta Evrope.
3. Tretji vidik Lizbonske pogodbe sem izpostavil v odnosu do LUTP po Lizbonski pogodbi kot sistemski premik k Evropski konvenciji o temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah.
4. Četrto podpoglavje pa je namenjeno vprašanju pristopa Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.

Poleg literature sem s pomočjo znanstvenoraziskovalnih metod, predvsem indukcije in sinteze, kot zelo pomemben vir uporabil relevantne judikature Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča za človekove pravice. Bistveni prispevek k potrditvi uvodnih hipotez in prispevek k znanosti kaže ta del magistrskega dela. Sodna praksa je namreč po eni strani konkretizacija splošnih določb v praksi s pomembnimi obrazložitvami. Študij različnih relevantnih sodb, predvsem pa njihova medsebojna primerjava skozi čas, dokazuje pravilnost postavljenih hipotez in smer dosedanjega razvoja področja varstva človekovih pravic in svoboščin v odnosu do osnovnega vprašanja – raziskovanja konvergenčnega razmerja. Pred zaključnim delom sem v posebnem poglavju podal izsledke raziskave glede drugih vrst in oblik sodelovanja med Svetom Evrope in Evropsko unijo. Zaključek vsebuje strnjene ugotovitve osrednjih poglavij in je rezultat uporabe navedenih znanstvenih raziskovalnih metod.

## 2 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE

Človekove pravice so največkrat opredeljene kot skupek pravic in svoboščin, ki pripadajo vsakemu človeku že same po sebi. Takšna definicija človekovih pravic je posledica uresničevanja načel univerzalnosti in enakopravnosti. Za tovrstne človekove pravice je značilno to, da odsevajo dejanski odnos človeka do osnovnih etičnih vprašanj in rezultirajo v sistemu splošno sprejetih in uveljavljenih etičnih ali naravnih pravic, ki so podprte z objektivnimi argumenti, posledično kot pravice, ki so urejene v okviru nacionalnih zakonodaj ali na mednarodni ravni. Potrebno je tudi poudariti, da pojmovanje človekovih pravic ni enoznačno niti po obsegu niti po vrsti pravic.

»V pravu enostavno ni pravice brez korelativne dolžnosti (tu gre seveda za pravno dolžnost in ne npr. moralno ali religiozno ali kako drugo dolžnost). Zato se seveda moramo vprašati, kako to, da se dandanes marsikje tako izrazito poudarjajo le človekove pravice, ne pa tudi človekove dolžnosti. Ali slednje sploh obstajajo?« (Cerar, 2007, str. 2). V nadaljevanju avtor ugotavlja razlog za takšno (enostransko) poudarjanje človekovih pravic in pravi, da pomenita doktrina in praksa človekovih pravic predvsem zmago nad temačnimi obdobji naše zgodovine, ko je oblast svojim podložnikom nalagala predvsem dolžnosti in ni priznavala skorajda nobenih pravic, še najmanj človekovih pravic. Poleg tega je večji poudarek pravic kot dolžnosti tudi kot protiutež in obramba stalni skušnjavi oblasti, da tako ali drugače pretirano poseže v svobodo posameznikov.

Tako bi lahko človekove pravice definirali tudi kot pravice, ki so prirojene naši naravi in pomenijo konsenz o minimumu pravic, ki daje človeku status človeškega bitja. »Človekove pravice – tiste temeljne, neodtujljive, naravne – naj bi bile uveljavljene zmeraj in povsod. Kot da ne bi bilo zgodovine. Vsakemu individuumu naj bi glede na specifičnost družbenih, gospodarskih, političnih pravnih sistemov oziroma ureditev zagotavljale svobodnost, pravičnost, gotovost« (Sruk, 1988, str. 259).

Človekove pravice so temeljne pravice, ki varujejo (naj)pomembnejše človekove dobrine. Po drugi strani zakonsko zagotovljene človekove pravice posamezniku zagotavljajo življenje, dostojanstvo, osebno integriteto, lastnino, varstvo v pravnih postopkih ter različne oblike svobode: svoboda mišljenja, gibanja, veroizpovedi, političnega opredeljevanja. Podobno se pravno zagotavlja tudi pravice do različnih oblik participacije pri oblasti z aktivno in pasivno volilno pravico, osnovno šolstvo, varnost, osnovno zdravstveno varstvo in druge podobne javne storitve (Cerar, 2007).

## 2.1 NASTANEK IN RAZVOJ

Razvoj človekovih pravic je nastajal postopoma, v intervalih, v različnih družbenih in kulturnih okoljih in skozi daljše časovno obdobje. Izoblikoval se je kompleksen proces in obsežna materija, ki jo je mogoče znanstveno raziskovati in opisati z uporabo različnih analitičnih metod in pristopov. V prvi fazi je mogoče raziskovalni pristop deliti na obravnavo ob uporabi različnih teoretičnih izhodišč in klasifikacij ali pa na raziskovalni pristop s poudarkom na vsebinsko-razvojni komponenti področja človekovih pravic, kjer predstavlja raziskovalno osnovo časovnica ter vsebinska delitev človekovih pravic na karakteristična vsebinska področja.

Če govorimo, da je na področju varstva človekovih pravic središnji dokument dvajsetega stoletja Splošna deklaracija človekovih pravic, pa je najstarejši najden dokument Neosumerski kodeks Ur-Nammu iz leta 2050 pr. Kr., ki je zaščitil določene pravice ljudi in definiral različne vrste prekrškov, obliko ter višino kazni vključno z denarnimi kaznimi. Nekaj stoletij pozneje (1780 pr. Kr.) je prav tako na področju Mezopotamije nastal drugi, nekoliko bolj poznan Hamurabijev zakonik. Hamurabijev zakonik pomeni korak naprej pri razvoju varstva človekovih pravic, ker je poleg definicije različnih kaznivih dejanj in prestopkov ter kazni za kršitelje definiral tudi pravice žensk, pravice moških, pravice otrok in tudi pravice sužnjev. Hamurabijev zakonik tako skupno obsega kar 282 različnih določil. Prav tako so družbe človekove pravice uveljavljale ob pomoči in skozi različne verske dokumente od Biblije, starodavnih indijskih dokumentov, Konfucijevih analov, kot tudi Korana (Perenič, 1988, str. 19).

Iz šestega stoletja pred Kristusom izhaja prav tako pomemben dokument s področja varstva človekovih pravic – Cyrusov cilindar, ki je nastal kot rezultat perzijske zmage nad Babilonci, ko so perzijski vojaki pod vodstvom kralja Cyrusa Velikega zasedli babilonski imperij. Na glinenem cilindru je zapisana pravica verske svobode prebivalcev imperija. Ukinili so tudi suženjstvo in za delavce uvedli plačilo. Enake pravice so bile zagotovljene ne glede na etnično ali versko pripadnost. Obema spoloma so bile dane enake pravice in zagotovljeno varstvo pravice do svobode in varnosti, svobode gibanja, lastninska pravica ter ekonomske in socialne pravice.

Grški misleci so pri obravnavanju človekovih pravic pomembno mesto dajali skupnosti, državi (polisu). Prav tako so v svojih delih iskali odgovor na vprašanje, kakšen bi bil primeren odnos med posameznikom in skupnostjo in tako opozarjali na pomen človekove relativne avtonomnosti ter na nujnost popolnega podrejanja skupnosti. Trdili so, da je prav politično organizirana skupnost tista, ki lahko edina zagotovi svobodno življenje posameznika. Takšna skupnost naj bi bila tudi edina, ki je sposobna razvijati posameznika v smeri moralne popolnosti in zadostiti njegovim potrebam na področju iskanja sreče (Perenič, 1988, str. 19).

Rimska filozofija in rimsko pravo, pomemben pravnih temelj današnje evropske kulture, sta močno zaznamovala celotno obdobje in pomembno sooblikovala srednji vek in

današnje moderno misel. Iz rimskega obdobja pomembneje izstopa filozof, pravnik in humanist Ciceron (106–43 pr. Kr.), ki je izhajajoč iz grške filozofije zagovarjal splošno dobro ter se zavzemal za republiško ureditev in njena demokratična načela. V svojem delu *O zakonih* (lat. *De legibus*) je postavil temelje naravnega prava in s tem tudi današnjega razumevanja človekovih pravic. Po Ciceronovo človek ni svoboden, če ne sodeluje v političnem procesu odločanja o skupnih zadevah. Ciceronovim delom je v antični zgodovini potrebno dodati še *Razprave* grškega stoičnega filozofa Epikteta iz Hierapolis (55–135). Epiktet je zagovarjal idejo o univerzalnem bratstvu in o svobodi nasploh. Pri svojih razmišljanjih je izhajal iz spoznanj Diogena in Sokratove dediščine ter drugih filozofov, ki jih je vodila ljubezen do splošne blaginje (Lampe, 2010, str. 55).

Podobno kot so bile tudi vojne grozote pri osvajanju Babilona povod, da je kralj Cyrus sprejel in definiral varstvo nekaterih človekovih pravic, tako so bile vojne grozote, trpljenje in posledično slaba vest pomemben motiv, da je Ashoka Veliki, kot vodja dinastije Maurja po okupaciji Kalinge leta 265 pr. Kr. uveljavljal politiko nenasilja in zaščite človekovih pravic. Med njegovimi glavnimi cilji je bilo iskanje rešitev, ki vodijo človeka k osebni sreči. V svojih ukazih je prepovedal mučenje živali. Tako je vzpostavil državo blaginje, zagotovil brezplačen študij na univerzah, odprl splošne bolnišnice za ljudi in tudi za živali. Zavzemal se je za strpnost do različnih skupin in drugačnih mnenj, za spoštovanje staršev in vzgojiteljev, za humano ravnanje s služabniki in za darežljivost pomoči potrebnim. Tako se na podlagi zahtev po strpnosti in enakosti že kažejo osnove za mnogo kasneje uveljavljeno enakopravnost (egalite).

Podobno so tudi v srednjem veku posledice križarskih vojn privedle do nadaljnjega razvoja človekovih pravic. V tem primeru ne toliko zaradi moralnega in etičnega kot ekonomskega vzgona. Križarske vojne so močno pripomogle k sprejetju Velike listine svoboščin (*Magne Charte Libertatum*), ki je bila sprejeta leta 1215. Drage križarske vojne so plemstvo, ki je financiralo bojne odprave, napeljalo na potrebo po zagotovitvi večjega vpliva in prvih korakih v smeri uvedbe načela delitve oblasti. Deloma pa razlog za uspeh baronov v odnosu do kralja pripisujejo tudi dejstvu, da je ravno v tistem času prestol nasledil mladoletni Henrik III. Z Veliko listino pravic je določene pravice pridobil ozek krog ljudi – plemstvo. *Magna Charta* tako ni ključnega pomena z vidika zagotavljanja univerzalnih pravic za vse, pač pa pomeni osnovo za nadaljnjo borbo za širjenje človekovih pravic (Perenič, 1988, str. 20).

Pri raziskovalnem delu sem obravnavo zgodovinskega razvoja človekovih pravic od začetkov do razvoja človekovih pravic v evropskem prostoru, ki so natančneje obdelana v naslednjih poglavjih, raziskoval in predstavil z dveh različnih metodoloških gledišč. Najprej z vidika metodološke obravnave človekovih pravic, teoretičnih razlikovanj in delitev človekovih pravic v drugem delu pa sem za obravnavo zgodovinskega razvoja človekovih pravic uporabil drug raziskovalni pristop s poudarkom na vsebinsko-razvojni komponenti človekovih pravic in svoboščin. Za vsebinsko-razvojni raziskovalni pristop je značilna delitev človekovih pravic na državljanske in politične pravice, na ekonomske, socialne in kulturne pravice ter obravnava razvoja področja človekovih pravic po treh razvojnih generacijah, kot jih je definiral češki pravnik Karel Vasak (eDnevnik, 2012).

Podobno vsebinsko delitev na državljanske in politične pravice na eni strani in ekonomske, socialne in kulturne pravice na drugi strani je izvedla tudi Generalna skupščina Združenih narodov, ki je leta 1966 na podlagi Splošne deklaracije človekovih pravic oblikovala dva mednarodna pakta, ki sta ločeno urejala ti dve področji: Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah.

### **2.1.1 METODOLOŠKI VIDIK RAZVOJA ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN**

Za obravnavo področja človekovih pravic ob uporabi teoretičnih izhodišč in klasifikacij je najpogosteje uporabljena metoda delitev na pravice in dolžnosti. Za dolžnosti je značilno, da od naslovnika terjajo neko obveznost, odgovornost, aktivnost, potrebno jo je sprejeti, upoštevati in opraviti, medtem ko je za pravice značilno, da naslovniku omogočajo ali dovoljujejo, da nekaj določenega je, da nekaj stori ali da nekaj ima v skladu s sistemom veljavnih predpisov in pravil. Dajejo mu določeno svobodo in mu zagotavljajo in omogočajo izpolnitev določenih pričakovanj in standardov (Sruk, 1988, str. 257).

Poleg delitve na pravice in dolžnosti je za tovrstni pristop značilna še obravnavo in delitev področja človekovih pravic na naravne pravice in pravno urejene pravice (legal rights), na negativne in pozitivne pravice ter na posameznikove in skupinske oz. skupnostne pravice. Za slednjo delitev oz. skupinske pravice je sicer značilno, da niso univerzalne in zato ne zadostijo univerzalnemu načelu človekovih pravic. Glede na predmet raziskovanja je ključnega pomena predvsem delitev na naravne pravice, ki so osnova za razvoj človekovih pravic in svoboščin, in zakonsko urejene pravice (legal rights).

#### **2.1.1.1 Naravne pravice**

Za naravne pravice je značilno, da niso podvržene predpisom ali drugim posebnim prepričanjem ali političnim ureditvam. Naravne pravice tako razumemo kot moralno univerzalne, medtem ko je za pravno urejene (zakonske) pravice značilna relativnost v odnosu do kulturnega in političnega okolja. Naravnim pravicam zato rečemo tudi moralne ali neodtujljive. Na drugi strani pa se za pravno definirane pravice uporabljata tudi izraza državljanske ali zakonske pravice. Za naravne pravice je značilno, da so univerzalne in obče človeške. Naravne pravice in naravno pravo se ne omejuje na nacionalnost ali raso, ker so vsi ljudje pred naravo enaki. Za naravno pravo velja, da je nadpozitivno, primarno in izvirno. V primerjavi s pozitivnim pravom je naravno pravo popolno, idealno in filozofsko gledano absolutno. Nekatera načela naravnega prava so deloma vključena v pozitivno pravo. Pozitivno pravo je lahko v določenih segmentih v odnosu do naravnega prava bolj ali manj soglasno, lahko pa tudi v popolnem nasprotju. Razvoj človekovih pravic je pripeljal do tega, da se danes naravno pravo vse bolj ujema s človekovimi pravicami, ki so univerzalne vrednote. Teorija naravnega prava in utemeljevanje naravnih

pravic pomeni tudi odgovor na zlorabo oblasti in nestrinjanje z odločitvami absolutnih monarhov in njihovih izvirnih (podedovanih) kraljevskih pravic (Jambrek, 1988, str. 36).

Združeni narodi so v preambuli Ustanovne listine kot osnovno in temeljno načelo definirali varstvo temeljnih človekovih pravic, dostojanstvo in vrednost človeške osebnosti, enakopravnost moških in žensk, pa tudi enakopravnost narodov ne glede na njihovo velikost. To poslanstvo in prepričanje so Združeni narodi še bolj izrecno in natančno potrdili v Splošni deklaraciji človekovih pravic v prvem členu, z izjavo, da se vsi ljudje rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice in tako priznali oziroma potrdili veliko starejše prepričanje, da je potrebno šteti določene pravice in določene človekove potrebe za neodtujljive, temeljne ali naravne. Izvoru tega prepričanja lahko sledimo daleč nazaj v zgodovino do grških sofistov in Aristotelovih razprav. Takšno pojmovanje se navezuje tudi na Hobbesovo t. i. naravno stanje in na Lockeovo in Spencerjevo razumevanje naravnega stanja ter Rousseaujevo vračanje k naravi (Jambrek, 1988, str. 36).

Angleški filozof John Locke (1663–1704) je kot naravne pravice identificiral: življenje, svobodo in pravico do lastnine in trdil, da tovrstne pravice ne morejo biti predmet pogajanj ali prezrte s strani družbenega sporazuma (predpisa). Locke pri utemeljevanju človekovih pravic izhaja iz »naravnega stanja«, v katerem so vsi ljudje svobodni in enakopravni. Neposredno na njegovo razmišljanje so se sklicevali tudi pisci ameriških ustavnih dokumentov – Deklaracije o neodvisnosti ter tudi Ustave ZDA. Locke državo razlaga preko družbene pogodbe med ljudmi in oblastjo, na katero so ljudje prenesli del svojih osebnostnih pravic s ciljem, da jih država bolj učinkovito varuje, kot se lahko vsak sam. Istočasno Locke dopušča pravico do upora posameznika proti državi tudi potem, ko je družbeno pogodbo z državo že sklenil. Locke ugotavlja, da so človekove pravice zaščitene le prek državne oblasti, ki mora biti razdeljena na zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. Nova družbena in tudi moralno utemeljena skupnost naj bi bila osnovana na osnovi družbene pogodbe. Rousseau je glede državljanstva menil, da to povzroči v človeku zelo pomembno spremembo, da človek pri svojem ravnanju zamenja nagon za občutek pravičnosti in moralnost. Rousseau je v svojem delu Družbena pogodba (*Du contrat social*) zagovarjal pravno ureditev družbe, v kateri bi bili zagotovljeni svoboda in enakost kot temeljna elementa človekove osebnosti. Izhaja namreč iz predpostavke, da ima oblast svoj izvor in temelj v ljudeh, da izhaja od ljudi in da je suveren ljudstvo (Lampe, 2010, str. 63–65).

Med temeljne človekove potrebe kot del neodtujljivih pravic avtorja Lasswell in Kaplan uvrščata osem različnih karakterističnih skupin vrednot:

- Samozavedanje ali osveščenost, ki temelji na intuiciji, razpolaganju s kakovostnimi informacijami, znanju in veščinah.
- Kakovost ali blagostanje, ki ima kot pogoj zagotovljeno določeno stopnjo varnosti v širšem pomenu besede ter zdravje, ki omogoča kakovost bivanja.
- Čustva, ki zagotavljajo zmožnost ljubiti in biti ljubljen, prijateljstvo.

- Spoštovanje, ki je rezultat zdravega ponosa, dostojanstvo ter priznanje in ugled s strani okolja.
- Pravičnost, ki jo sestavljajo vrednote poštenja, dobrote in plemenitosti.
- Bogastvo predvsem v smislu biti sestavni del procesa, ki posamezniku omogoča, da delo rezultira v dohodku, premoženju ali uslugah.
- Moč na način, da ima posameznik pravico do participacije v sistemu odločanja o splošnih (posledično tudi individualnih) stvareh.
- Sposobnost, ki posameznika uvršča in sprejema v krog, kjer lahko s svojo učinkovitostjo, kakovostjo in inovativnostjo (so)deluje v delovnem ali ustvarjalnem procesu, umetnosti, obrti, trgovini ali stroki.

Dominguez je osem vrednot, kot sta jih definirala Lasswell in Kaplan združil in izrazil v štirih načinih njihovega uživanja: varnost, rast, enakost možnosti – enakopravnost in kazalci svobode (Jambrek, 1988, str. 37).

Utemeljitev in obstoj naravnih pravic sta pomembno sooblikovala razvoj varstva človekovih pravic. Naravno pravo je imelo širok pomemben vpliv tudi na odpravo suženjstva leta 1865, ko je bila v Ameriki med državljsko vojno sprejeta ustava, s katero so suženjstvo odpravili. Naravno pravo je imelo pomemben vpliv tudi na nastanek prve delovnopravne zakonodaje, na pravico do združevanja in nastanek sindikatov, nastanek prvih humanitarnih organizacij in nastanek Društva narodov (1919) kot odgovor na grozote prve svetovne vojne, da bi zagotavljali mir na mednarodni ravni. Tako so postopoma naravne pravice vse bolj pridobivale na pomenu in postajale vse bolj pomemben del ustavnih dokumentov (eDnevnik, 2012).

### **2.1.1.2 Zakonsko zagotovljene pravice**

Pravno zagotovljene ali zakonske pravice so rezultat določenega družbenega konsenza, politike, ki je z uporabo pravnega jezika formaliziran v obliki predpisov. Zakonske pravice so tako tiste pravice, ki so v skladu s pravili tako vzpostavljenega pravnega sistema. Pravni dokumenti so na področju zagotavljanja človekovih pravic imeli velik vpliv na razvoj teh pravic. Glede na takratne velike razlike in nihanja obsega pravic skozi čas se prvi dokumenti med seboj tudi močno razlikujejo. V smislu modernega pojmovanja človekovih pravic večina avtorjev kot prvi pomembnejši zakonodajni dokument navaja Veliko listino svoboščin (Magno Charta) iz leta 1215, (Perenič, 1988, str. 20), s katero je plemstvo angleškemu kralju omejilo dotlej absolutno oblast in tudi kralju predpisalo določene pravne postopke ter dotedanjo svobodno voljo kralja vključili v pravni sistem, ki je predvideval, da je mogoče voljo kralja v nekaterih primerih tudi omejiti oz. ga prisiliti k spoštovanju predpisov (Lampe, 2010, str. 56). Poleg tesne povezanosti varstva človekovih pravic z vprašanjem legitimacijske verige, ki je značilna za današnji čas in EU, je mogoče v tistem delu zgodovine (srednji vek) takratno obliko varstva človekovih pravic razumeti kot pomemben vsebinski temelj in zahtevo za uvedbo načela delitve oblasti.



»S tem velikim zgodovinskim dokumentom pa ni bila začrtana zgolj prihodnja smer razvoja človekovih pravic, temveč tudi ustavnosti oziroma konstitucionalizma nasploh. [...] To so pozneje tudi razsvetljenski misleci večkrat uporabljali kot temelj svojih idej ne samo o omejitvi, temveč tudi o delitvi oblasti na zakonodajno, sodno in izvršno« (Lampe, 2010, str. 56).

Iz leta 1320 izhaja drug pomemben dokument, ki zakonsko ureja nekatere človekove pravice – Arbroathska deklaracija o razglasitvi neodvisnosti in suverenosti Škotske. Prvič je izražena volilna pravica, kot suverena pravica ljudstva (Fraser, 1995, str. 113). Tretji pomemben mejnik predstavlja angleška Listina pravic (Bill of Rights) iz leta 1689, ki je uvedla parlamentarno demokracijo, opredeli razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, davčno politiko prenesla na parlament in – kar je z vidika varstva človekovih pravic posebej pomembno – uvedla pravico do peticije in v povezavi s poslansko imuniteto v parlamentu uvedla svobodo govora. V prvi fazi gre torej vnovič za zagotavljanje pravic privilegirane delu ljudstva. Uvedba svobode govora v parlamentu je z vidika človekovih pravic pomembno zato, ker se je ta pravica sčasoma razširila na svobodo tiska in postopno naprej (Lampe, 2010, str. 62).

Prav tako je bil istega leta na Škotskem sprejet Zahtevak za pravice (Claim of right), ki je eden izmed ključnih škotskih ustavnih dokumentov. Na podlagi politično filozofske misli Thomasa Hobbesa in pomena človekovih pravic Johna Locka so prebivalci Virginije sprejeli svojo listino pravic Virginian Declaration of Rights, 1776), ki je bila podlaga ameriški Deklaraciji o neodvisnosti na zvezni ravni ter francoski Deklaraciji o pravicah človeka in državljana (Lampe, 2010, str. 65 in Perenič, 1988, str. 24). Deklaracijo o neodvisnosti Združenih držav so leta 1776 sprejeli delegati trinajstih kolonij. Na Kontinentalnem kongresu so sprejeli deklaracijo in v odnosu do Velike Britanije razglasili neodvisnost kolonij. Z vidika varstva človekovih pravic in svoboščin je poleg izraza suverenosti in pravice do neodvisnosti posebej pomembna preambula, v kateri se sklicujejo na naravni zakon, ki daje ljudem sposobnost, da se odločijo za politično neodvisnost. Posebej je pomembno drugo poglavje poimenovano tudi »pravica do revolucije«, kjer ugotavljajo, da so določene resnice o človeku samoumevne, da smo vsi ljudje enako ustvarjeni in obdarjeni od Stvarnika z določenimi neodtujljivimi pravicami in da so med njimi tudi pravica do življenja, pravica svobode in pravica do iskanja sreče. V nadaljevanju zagotavljajo, da ima ljudstvo pravico in tudi dolžnost (ko oblast več časa izvaja zlorabo in uzurpacijo ter se ne potrudi odpraviti teh kršitev), da odstrani takšno vlado in si postavi nove čuvaje svoje varnosti. Ko oblast krši pravice ljudi, imajo ti pravico, da takšno oblast spremenijo ali odpravijo (Declaration of independence, 1776).

Avtor deklaracije Thomas Jefferson se je pri pisanju deklaracije pri teoretičnih izhodiščih opiral na razmišljanja in ugotovitve Locka in druge razsvetljenske ideje, zgledoval pa se je tudi po institutu slovenske pravne zgodovine – ustoličenju karantanskih knezov (Lampe, 2010, str. 68). Deklaracija o neodvisnosti ima tako svoje osnove v teoretičnem modelu družbene pogodbe in naravnih neodtujljivih pravicah. Takšen koncept je imel pri ljudstvu široko podporo in je postal ideal svobodne in demokratične ureditve. Tovrstno pojmovanje človekovih pravic in družbene ureditve je predstavljal temelj republiškem prevratu v

Franciji kot tudi podlago za legitimiteto upora zoper kolonialno oblast v Srednji in Južni Ameriki in pozneje drugod po svetu (Lampe, 2010, str. 67).

Eden od rezultatov francoske revolucije (1789-1799) je bilo tudi sprejetje Deklaracije o pravicah človeka in državljana (fr. La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen), ki je določila del pravic posameznikov in nekatere kolektivne pravice ljudi. Deklaracija je napisana v duhu naravnega prava in kot izhodišča poudarja naravne pravice, za katere se domneva, da so univerzalne in časovno ter krajevno niso omejene. Geslo revolucije in same deklaracije – svoboda, bratstvo in enakost – je postalo vodilno načelo boja za človekove pravice. Kot izvirne naravne pravice deklaracija navaja: pravico do življenja, pravico do svobode in pravico do lastnine, varnosti in upora proti zatiranju (Lampe, 2010, str. 70). Čeprav je bila ena izmed pomembnih zahtev in pričakovanj revolucije tudi enakopravnost, so s tem dokumentom ženske v odnosu do moških ostale diskriminirane, v nasprotju z duhom revolucije je prišla v uporabo kruta oblika usmrtitev z giljotino. Lampe meni, da ima deklaracija (predvsem izvedba) pridih stanovske (meščanske) listine in ni toliko jamstvo pravic celotnega francoskega prebivalstva. Poleg naravnih in neodtujljivih pravic (svobode, lastnine, varnosti in upora proti zatiranju) je za deklaracijo zanimiva tudi uvedba domneve nedolžnosti v kazenskem procesu, opredelitev svobode izražanja in svobode tiska ter verske svobode.

Po sprejetju ameriške ustave leta 1787 je leta 1791 začela veljati ameriška Listina pravic (ang. Bill of Rights) v obliki ustavnih dopolnil. Listina pravic zagotavlja pravico do veroizpovedi, tiska, združevanja, posedovanja orožja, varuje državljane pred samovoljnimi preiskavami in omejuje moč zvezne vlade ter ščiti naravne pravice ljudi. Podobno kot drugod tudi v ZDA niso bile omenjene pravice splošne, pač pa omejene na neko privilegirano skupino ljudi. Izhodišče naravnih pravic o tem, da so vsi ljudje že ob rojstvu obdarjeni z enakimi in neodtujljivimi pravicami, tudi v ZDA ni veljalo za vse (staroselce, afriške in druge priseljence), pač pa le za moškega belca (Lampe, 2010, str. 68–69).

K dinamiki varovanja človekovih pravic v evropskem prostoru in posledično na vsem svetu prispeva tudi sprejetje Ženevske deklaracije o pravicah otroka (fra. Declaration des Droits de l'Enfant, dite Declaration de Geneve) na peti seji Zveze narodov septembra leta 1924 v Ženevi. Leta 1948 je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela Splošno deklaracijo človekovih pravic. Konvencije s kasneje sprejetimi protokoli sestavljajo hrbtenico mednarodnega humanitarnega prava pri vodenju oboroženih spopadov. Gre za edine mednarodno-pravne akte, pogodbe, ki so univerzalno sprejete, kar pomeni, da so njihove pogodbenice vse države tega sveta.

S področja zakonskega urejanja človekovih pravic in konvergenčni pogled raziskovalnega dela posebnega pomena je Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jo je sprejel Svet Evrope leta 1950, veljati pa je začela leta 1953. Po sprejetju Splošne deklaracije o človekovih pravicah je s strani Generalne skupščine Združenih narodov leta 1959 bila sprejeta Deklaracije o otrokovih pravicah (DOP). V uvodnem delu se Deklaracija o otrokovih pravicah sklicuje na temeljne pravice, ki jih je opredelila že Splošna deklaracija človekovih pravic kot tudi Ženevska deklaracija o

otrokovih pravicah (1924) in dodaja, da so otroci zaradi njihove telesne in duševne nezrelosti upravičeni do posebne skrbi, varstva, pravne zaščite pred rojstvom in tudi po rojstvu (DOP, preambula).

Glede na takratno blokovsko delitev sveta in različno pojmovanje vloge oblasti v odnosu do ljudi so Združeni narodi začeli pomembno in težko delo pri sprejemanju in uveljavljanju pravno zavezujočih mednarodnih pogodb na področju varstva človekovih pravic in svoboščin. Tako je leta 1966 sledilo sprejetje dveh mednarodnih paktov (Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah in Mednarodnega pakta o ekonomskih in socialnih pravicah), ki sta ob znatnem prizadevanju mednarodne skupnosti začela veljati deset let pozneje (MZZ, 2012).

Generalna skupščina Združenih narodov je na mednarodni ravni znova poudarila in utemeljila pomen človekovih, posebej pa otrokovih pravic leta 1989 s sprejetjem Konvencije o otrokovih pravicah, ki je začela veljati leto za tem. Vzporedno z akti Združenih narodov so nastajali mednarodni pravni akti Evropske unije (Direktiva o rasni enakosti, Direktiva o enakosti pri zaposlovanju) in Sveta Evrope (Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic, Evropska socialna listina, Evropska konvencija o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja), ki pa jih bom obravnaval v poznejših poglavjih. Aktualnost raziskovalnega dela je posebej vezana na Evropsko unijo in sprejetje Lizbonske pogodbe (ta je začela veljati 1. decembra 2009), s katero je postala pravno zavezujoča tudi Listina Unije o temeljnih pravicah. Pri nadaljnjem raziskovanju sem zato poseben poudarek namenil tema dokumentoma.

### **2.1.1.3 Delitev na pozitivne in negativne pravice**

Pri klasificiranju človekovih pravic lahko uporabimo tudi delitev na pozitivne in negativne pravice v odnosu do države. Za pozitivne pravice je značilno, da dovoljujejo ali zahtevajo določeno ravnanje, dejanje, medtem ko je za negativne pravice značilno, da dovoljujejo ali zahtevajo neaktivno vlogo, samoomejevanje. Ko gre za pozitivne pravice, se od nosilca pravice oz. dolžnosti pričakuje proaktivno vlogo in določeno aktivnost z namenom, da bo s tem ravnanjem obvaroval ali zagotovil predpisane pravice. V nasprotnem primeru, ko govorimo o negativnih pravicah, se od udeležencev (največkrat je to država) v korist imetnika pravice in varstva človekovih pravic pričakuje, da se bodo določenih ravnanj vzdržali in samo omejili. Njihova aktivnost bi namreč pomenila kršitev človekovih pravic.

V razmerju do države so negativne pravice tiste, ko državljan ne pričakuje, da bo država zanj storila nekaj pozitivnega, ampak lahko zahteva, da se država določenih dejanj vzdrži (da ga ne zapre, da ga ne muči, cenzurira ali neupravičeno zaslišuje ali zalezuje). Za pozitivne pravice pa veljajo tiste pravice, na osnovi katerih državljan pričakuje in zahteva, da država izpolni neko svojo dolžnost, ko mu ponuja določene usluge ali dobrine od različnih javnih storitev (osnovne zdravstvene storitve ali izvajanje osnovnega šolstva). V

odnosu do vprašanja prioritete med pozitivnimi ali negativnimi pravicami Jambrek izpostavlja vprašanje povezanosti različnih področij človekovih pravic, od političnih, socialnih, ekonomskih do kulturnih in drugih. Negativne pravice se tako ujemajo s političnimi pravicami in svoboščinami, ki človeka varujejo pred posegi državnih organov, pozitivne pravice pa dajejo ljudem pravico pričakovati in zahtevati od oblasti, da zanje nekaj pozitivnega storijo. Problematika vzajemne pogojenosti področij človekovih pravic v obliki vprašanja: ali je politična demokracija pogoj družbenega in ekonomskega razvoja ali pa je pomembnejši (Marxov in Webrov) obratni vrstni red, ko gre ekonomski razvoj tudi na račun političnih svoboščin, se tako poraja kot izziv (Jambrek, 1988, str. 41).

### **2.1.2 VSEBINSKO-RAZVOJNI VIDIK OBLIKOVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Razvoj varstva človekovih pravic je mogoče raziskovati in predstaviti tudi z vsebinsko-razvojnega vidika. Tovrsten pristop je za razliko od metodološke obravnave dober zato, ker v prvi vrsti omogoča obravnavo vsebinskega razvoja človekovih pravic skozi čas. Tako kot je za metodološki pristop značilnejša obravnava materije s poudarkom na kategorizaciji, ki temelji na pravno-formalnih načelih, je za obravnavo človekovih pravic z vsebinsko-razvojnega vidika značilna analitična obravnava vsebin človekovih pravic upoštevajoč kulturno, zgodovinsko in filozofsko okolje.

Rezultat vsebinsko-razvojnega raziskovalnega pristopa je vsebinska delitev človekovih pravic na državljanske in politične pravice ter na ekonomske, socialne in kulturne pravice. Poleg delitve na omenjeni glavni kategoriji pri obravnavi vsebinskega razvoja varstva človekovih pravic in svoboščin pogosto uporabijo tudi metoda kategorizacije vsebine človekovih pravic na tri generacije, kot jih je definiral Karel Vasak.

Poleg omenjenih dveh kategorizacij je mogoče področje varstva človekovih pravic analizirati in predstaviti tudi z delitvijo na:

- pravice do dejavne udeležbe v človeških skupnostih,
- pravice do sodelovanja v različnih procesih odločanja in
- pravice do ustreznih dobrin.

Za prvo skupino so značilne pravice do svobodnega in miroljubnega zbiranja in združevanja, pravica do sindikalnega organiziranja, pravica do dela in udeležbe na kulturnih prireditvah. V drugi sklop, kjer je poudarjena pravica do sodelovanja v različnih procesih odločanja na političnem, ekonomskem in kulturnem področju, sodijo pravice do sodelovanja pri opravljanju javnih zadev. Konkretnije gre za pravice do sooblikovanja javnih služb, do aktivne in pasivne volilne pravice v zadnjem času pa tudi pravice do udeležbe pri upravljanju podjetij in kulturnih ustanov. V tretjo skupino pravic do ustreznih dobrin pa spadajo ekonomske, družbene in kulturne pravice (Jambrek, 1988, str. 53).

### 2.1.2.1 Tri generacije človekovih pravic

Češki pravnik Karel Vasak je v sklopu dela na Mednarodnem inštitutu za človekove pravice v Strasbourgu leta 1979 predstavil predlog delitve človekovih pravic na tri karakteristične razvojne skupine oziroma generacije. Osnovno delitev pa je objavil v UNESCO-vi reviji Courier v članku Trideset let naporov (ang. A 30-year struggle) leta 1977 (glej Vasak, 1977, str. 29). Ena od osnov za delitev človekovih pravic na tri generacije je tudi glavni povzetek Deklaracije o pravicah človeka in državljana, ki je bil izražen v glavnem sloganu francoske revolucije (1789–1799): svoboda, enakost in bratstvo (fra. liberté, égalité, fraternité) Medtem ko v grobem predstavlja skupen imenovalec prve generacije človekovih pravic in svoboščin prva beseda slogana francoske revolucije – svoboda (fr. liberté) in druge generacije enakost (fr. égalité), je mogoče skupen imenovalec tretje generacije človekovih pravic in svoboščin v večini povzeti v tretji besedi znanega slogana – bratstvo (fr. fraternité). Natančneje tretjo generacijo pravic opišemo, kolikor pojem bratstvo razširimo še na nekatere sopomenke v smeri solidarnostne pravice, kot jih je definiral Vasak (primerjaj Dann, 2010, str. 86).

Skozi metodološki pristop obravnavanja človekovih pravic v obliki treh različnih generacij je razviden napredek in širitev teh pravic ter njihov zgodovinski razvoj. Poleg tega ne gre za zaporedno menjavanje generacij, pač pa za sistem nadgrajevanja. Tretja generacija pravic tako zajema tudi drugo in prvo generacijo.

Prva generacija človekovih pravic obsega segment negativnih pravic. Torej državljanskih in političnih pravic, katerim je skupni imenovalec predvsem svoboda. Prva generacija človekovih pravic je glede na razvoj človekovih pravic in svoboščin v glavnini časovno vezana na sedemnajsto in osemnajsto stoletje. V prvo generacijo človekovih pravic štejemo državljanske in politične pravice in svoboščine, ki so bile sad meščanskih revolucij. Pravicam prve generacije pravimo tudi klasične pravice in svoboščine. Posamezniku državljanu dajejo določeno moč v odnosu do glavne oblasti in mu omogočajo predvsem to, da se brani pred samovoljo in arbitrarnostjo glavnih oblasti. V sklop pravic prve generacije med drugimi uvrščamo: pravico do varnosti in zasebne lastnine, volilno pravico, pravico do poštenega sojenja, svobodo govora in versko svobodo. V prvo generacijo zato uvrščamo dokumente, kot so: ameriška Listina pravic, francoska Deklaracija o pravicah človeka in državljana pa tudi večji del Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je leta 1948 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov in kasneje, leta 1966, sprejeti Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah.

Druga generacija človekovih pravic sledi predvsem načelu enakosti in zajema pozitivne pravice, kjer se od države pričakuje pozitivna aktivnost v smeri zagotavljanja teh pravic. Njihov poudarjen razvoj in obsežnejše uresničevanje pa je značilno predvsem za obdobje po prvi svetovni vojni, širše dvajseto in enaindvajseto stoletje. Gre za vsebinsko področje človekovih pravic in svoboščin, ki so po naravi socialne, ekonomske in kulturne. Pravice druge generacije zagotavljajo ljudem različnih družbenih skupin enake pravice in obravnavo. Za razliko od pravic in svoboščin prve generacije, ki so večinoma t. i.

negativne pravice, gre pri pravicah druge generacije za t. i. pozitivne pravice, ki jih mora zagotavljati država s svojimi storitvami. Pozitivne pravice so pravice ali garancije do določenih stvari, ki jih zagotavlja država, medtem ko negativne pravice predstavljajo pravice in svoboščine pred posegom države, kot je npr. pravica ne biti mučen.

Te pravice in svoboščine so univerzalne in samoumevne in pridobljene z rojstvom (naravne in neodtujljive pravice) in povezane z državo blaginje, kjer ima tudi država do državljanov določene obveznosti (družbena pogodba). Tako v drugo generacijo pravic uvrščamo: pravico do socialne varnosti, pravico do dela, zavarovanja in pomoč v primeru brezposelnosti, pravico do stanovanja in zdravstvenega varstva. Glede na vsebino Splošne deklaracije človekovih pravic večji del deklaracije uvrščamo v prvo generacijo pravic. Glede na to, da nekatere določbe SDČP urejajo tudi ekonomsko-socialna vprašanja, del določb (22.–27. člen SDČP) uvrščamo tudi v t. i. drugo generacijo človekovih pravic in svoboščin. Dvaindvajseti člen SDČP tako deklaratorno navaja, da ima vsak državljan pravico do socialne varnosti in pravico do uživanja ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic.

V triindvajsetem členu so urejene pravice v povezavi z delom od proste izbire zaposlitve in primerne delovnega okolja pravica do varstva pred brezposelnostjo. Prepovedana je diskriminacija v povezavi z delom, zahtevano pošteno plačilo ter zagotovljena sindikalna svoboda. Sledi pravica do počitka in omejenost delovnega časa ter pravica do plačanega dopusta (23. in 24. člen SDČP). Pravica do ustrezne življenjske ravni, ki posamezniku in njegovi družini zagotavlja zdravje in blaginjo skupaj s hrano, obleko, stanovanjem, zdravniško oskrbo in socialnimi storitvami, kot so varstvo v primeru brezposelnosti, bolezni ali delovne nezmožnosti, v primeru vdovstva ali starosti in varstva v drugih primerih, ko posameznik ne more pridobivati življenjskih sredstev zaradi okoliščin, ki niso odvisne od njegove volje. Med pravice druge generacije iz Splošne deklaracije človekovih pravic uvrščamo še pravico do brezplačnega osnovnega izobraževanja in enakih možnosti dostopa do višjega šolanja s poudarkom na utrjevanju spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ter pravico do sodelovanja v kulturnem življenju in umetnosti s pravico do sodelovanja pri napredkih v znanosti vključno s pravico do varstva materialnih in avtorskih pravic (25.–27. člen SDČP).

Z analizo SDČP z vidika uvrstitve dokumenta v sistem generacij človekovih pravic in svoboščin sem konkretiziral vrste pravic in svoboščin, ki jih pripisujemo drugi generaciji (ekonomske, socialne in kulturne pravice). Na primeru tega dokumenta, ki je po vsebini sicer zelo širok in univerzalen, sem pokazal, da je potrebno pri tovrstnem pristopu vsebino kategorizirati na ravni posameznih določb. Večji del SDČP glede na vsebino uvrščamo v skupino pravic in svoboščin prve generacije, zgoraj navedene in opisane določbe uvrščamo v drugo generacijo pravic in svoboščin.

Tretja generacija človekovih pravic je v fazi razprav in v vedno vnovičnem iskanju konsenza okrog nove družbene pogodbe. Vasak je tretjo generacijo človekovih pravic poimenoval solidarnostne pravice. Pravice in svoboščine tretje generacije po njegovem obsegajo pravico do razvoja, pravico do zdravega in ekološko uravnoveženega okolja,

pravico do miru in pravico do lastništva skupne dediščine človeštva. Vasak v nadaljevanju glede uresničevanja teh pravic ugotavlja, da je tovrsten nabor pravic pogojen z določenim konceptom življenja in je potemtakem mogoče te pravice zagotavljati le ob predpogoju skupnega prizadevanja ne le države ali državljanov, pač pa tako posameznikov in države, kot tudi drugih organizacij ter javnih in zasebnih ustanov (Vasak, 1977, str. 29).

Dodatno se odpirajo nova področja varstva človekovih pravic in svoboščin tretje generacije ob novih pojavih, ki so večkrat vezani na hiter tehnološki razvoj in tehnični napredek. Gre predvsem za vprašanja pravic in svoboščin v odnosu do integritete človekovega telesa in duha ter pravice različnih skupin in medgeneracijske enakopravnosti in vzdržnosti. V zadnjem času se pravice tretje generacije navaja tudi kot skupnostne pravice. Pravice, ki so predvsem v korist določeni skupini ali državi. V tem smislu obstaja tudi določen kritičen pogled, ob dejstvu, da so sicer človekove pravice in svoboščine individualne pravice.

### **2.1.2.2 Državlanske in politične pravice**

Politične in državljanske pravice predstavljajo prvo generacijo človekovih pravic in svoboščin, kot jih je definiral Vasak. Torej skupino negativnih pravic, ki nosilec moči nalagajo, da se vzdržijo ravnanj, ki bi pomenila kršitev človekovih pravic in svoboščin. V primerjavi z ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi pravicami gre za starejše pravice, ki so povezane z nastankom prvega dokumenta (Magne Charte) iz leta 1215. Prve pravne akte s področja varstva človekovih pravic tako večinoma uvrščamo v kategorijo državljskih (civilnih) in političnih pravic.

Med prve na zakonski način urejene državljanske in politične pravice štejemo Veliko listino svoboščin (Magno Charta), ki je mejnik tako z vidika omejevanja dotedanje diskrecijske oblasti kralja in prenosa negativnih pravic na svobodno ljudstvo (plemstvo) kot tudi pomemben korak v smeri delitve oblasti (vzpostavljanje samostojne sodne veje oblasti). Z vidika državljskih in političnih pravic je pomemben predvsem prvi vidik, saj se je z Magno Charto začel pomemben proces delegiranja oblasti od kralja na plemstvo in postopoma skozi stoletja navzdol do vseh ljudi brez vsakršne diskriminacije.

Angleška Listina pravic (ang. Bill of rights, 1689) in skoraj sto let pozneje osamosvajanje Amerike izpod kolonialnih angleških oblasti je pomembno vplivalo na razvoj varstva človekovih pravic in svoboščin. Leta 1775 je v Ameriki prišlo do nasprotovanja visokim angleškim davkom in upora proti drugim zahtevam kolonialne Anglije in začetka ameriške vojne za neodvisnost (1775–1783). Leto za tem, ko se je vojna začela, so delegati trinajstih kolonij sprejeli Deklaracijo o neodvisnosti Združenih držav, ki ji je leta 1787 sledilo sprejetje ameriške ustave. Vsa ta dogajanja so vplivala tudi na premike v Evropi. Sledila je francoska revolucija (1789–1799), ki je prinesla sprejetje Deklaracije o pravicah človeka in državljana (1789). Gre za pomembno točko v zgodovini, ko so naravne pravice dobile konkretnije pravne temelje. Kot izvirne naravne pravice so v deklaraciji izpostavili:

pravico do življenja, pravico do svobode in pravico do premoženja. Glede na ugotovitev, da je bil z Magno Charto del oblasti prenesen s kralja na plemstvo, se je s francosko revolucijo in s spremembo monarhične ureditve v republiško proces delegiranja oblasti navzdol na ljudi pomembno nadaljeval.

V skupino aktov, ki so urejali državljanske in politične pravice sodi tudi ameriška Listina pravic (ang. Bill of Rights). Eljati je začela leta 1791 in zagotovila pravico do veroizpovedi, tiska, združevanja, posedovanja orožja in zavarovala državljane pred samovoljnimi preiskavami. Dodatno je omejila moč zvezne vlade in zaščitila naravne pravice ljudi. Državljske in politične pravice imajo svoj izvor predvsem v meščanskih revolucijah sedemnajstega in osemnajstega stoletja. Gre za nabor klasičnih osnovnih in državljanskih ter političnih pravic in svoboščin, ki so posamezniku dale določeno moč v odnosu do glavnih oblasti ter za ustvarjanje pogojev participacije v družbenem in političnem življenju, in sicer brez diskriminacije ali prisile. Po večini gre za uresničevanje in zagotavljanje t. i. negativnih pravic in svoboščin, kjer se ravnanje in določene pravice države omejuje in te omejitve pomenijo določen obseg pravic za posameznika. Državljske in politične pravice so posameznika zavarovale predvsem pred samovoljo in arbitrarnostjo glavnih oblasti. Državljske pravice zagotavljajo posamezniku fizično integriteto in varnost ter prepovedujejo vsakovrstno obliko diskriminacije. Prav tako posamezniku zagotavljajo pravico svobode vesti, svobodo govora, versko svobodo in svobodo tiska ter združevanja. Področje političnih pravic ureja procesne pravice, kot so pravice pripornikov in obsojencev, pravico do poštenega sojenja, pravico do pritožbe in pravnih sredstev.

Razlikovanje med državljanskimi in političnimi pravicami ter na drugi strani ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi je mogoče opaziti tudi v civilno-družbenem organiziranju. Tako poznamo svetovni pojav formalnih in neformalnih organizacij in gibanj civilne družbe v podporo državljanskim pravicam. Eno opaznejših gibanj med letoma 1955 in 1975 je bilo politično gibanje za enakost vseh pred zakonom. V sklop državljanskih in političnih pravic uvrščamo množico različnih mednarodnih dokumentov. Glede na predmet raziskovanja ter pomembnost dokumentov, ki so močno vplivali na poznejši razvoj varstva človekovih pravic in svoboščin v svetovnem merilu predstavljamo poglobljeno značilnosti in poudarke, ki izhajajo iz prvega dela Splošne deklaracije človekovih pravic in Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah.

## **Splošna deklaracija človekovih pravic**

Splošna deklaracija človekovih pravic (SDČP) pomeni velik in pomemben zgodovinski doprinos k uveljavljanju človekovih pravic in svoboščin. O aktualnosti in pomembnosti dokumenta, ki ima pri raziskovanju človekovih pravic prav poseben pomen, govori tudi dejstvo, da je to največkrat preveden dokument, ki je dostopen v 360 jezikih. Dokument je imel močan vpliv na oblikovanje ustav novih osamosvojenih držav in razvoj novih demokracij. Po vojnih grozotah druge svetovne vojne je bila SDČP prva globalna izjava o tem, da je dostojanstvo človeka in enakost vseh ljudi prirojeno. Generalni sekretar je ob



praznovanju šestdesete obletnice leta 2007 poudaril, da gre za dokument, ki je tudi danes enako pomemben, kot je bil ob sprejemanju, ob dejstvu, da zagotovljene pravice še vedno niso stvarnost vseh ljudi. (UNIS, 2012).

Organizacija združenih narodov je Ustanovno listino združenih narodov sprejela 26. junija 1945, veljati pa je začela po ratifikaciji večjih vnaprej določenih držav 26. oktobra 1945. Splošno deklaracijo človekovih pravic je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov na svojem zasedanju 10. decembra 1948. V njej so opisane in predstavljene osnovne človekove pravice, vzroki in temelji za njihovo varstvo ter smernice za nadaljnje delo v smeri varstva človekovih pravic in svoboščin (Jambrek in drugi, 1988, III. del knjige).

»Poglavitni, središčni dokument našega stoletja je Splošna deklaracija o človekovih pravicah, ki jo je sprejela Generalna skupščina OZN dne 10. 12. 1948. Dopolnjujeta jo pozneje sprejeti pogodbi: Mednarodna pogodba o državljanskih in političnih pravicah ter Mednarodna pogodba o gospodarskih, socialnih in kulturnih pravicah.« (Sruk, 1988, str. 260).

Čeprav so imeli različni dokumenti s področja varstva človekovih pravic in svoboščin od Magne Charte naprej vpliv tudi na mednarodnem področju, pomeni sprejetje Splošne deklaracije pomemben mejnik. Mednarodni dokumenti pomenijo standarde varstva pravic, po katerih so se dolžne ravnati sodobne demokratične države. Splošna deklaracija človekovih pravic sama po sebi ni zavezujoč dokument, je pa osnova dvema drugima dokumentoma, ki sta postala pravno zavezujoča: Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah in Mednarodni pakt o ekonomskih in socialnih pravicah. Sprejeta sta bila leta 1966, veljati pa sta začela deset let kasneje. Prvi pravno ureja področje klasičnega pojmovanja človekovih pravic in svoboščin, drugi pa področje socialnih pravic. Pri sprejemanju mednarodnih paktov je bila pomembna polemika na področju različnega pojmovanja in vrednotenja (Jambrek, 1988, str. 44). Zahodnemu svetu, ki je v večji meri zagovarjal klasične pravice, državljanske in politične pravice je kot protiutež nasprotoval vzhodni svet socialističnih in neuvrščenih držav, ki so zagovarjali potrebnost in prioriteto ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic. Drugo jedro spora različnih mnenj je bilo vprašanje soglasja do kakšne mere lahko mednarodni dokumenti posegajo v suverene pravice držav članic Organizacije združenih narodov (Ribičič, 2007a, str. 70, 74).

Splošna deklaracija človekovih pravic se v svoji preambuli sklicuje na dostojanstvo človeka, ki mu je prirojeno. Dostojanstvo človeka in pripadajoče neodtujljive pravice pa pomenijo temelj svobode, pravičnosti in miru. V preambuli je posebej poudarjen tudi pomen varstva človekovih pravic v službi razvijanja prijateljskih odnosov med narodi in državami. Posebej je poudarjen pomen dostojanstva, enakopravnosti spolov ter prizadevanja za družbeni napredek in ustvarjanje boljših življenjskih pogojev. Iz preambule izhajajo obveza držav članic Organizacije združenih narodov, da si bodo prizadevale pospeševati razvoj varstva in spoštovanja človekovih pravic in svoboščin.

Glede na čas nastanka deklaracije in glede na glavni nagib –posledice grozot druge svetovne vojne – so v preambuli posebej izpostavljena teptanje človekovih pravic in

barbarska dejanja, ki žalijo človeško vest, ker zanikajo smisel človeške družbe, v kateri imajo vsi ljudje pravico govora, versko svobodo in pravico do življenja v varnem okolju, v miru, brez strahu in pomanjkanja. V tretjem odstavku preambule pa je poudarjena pomembnost pravne države in prava kot sredstva za učinkovito zavarovanje človekovih pravic. Prav učinkovitost pravne zaščite in moč prava pa človeka varuje in preprečuje, da ne bi bil prisiljen zatekati se k uporabi zoper nasilje in tiranijo nad njim. Drugi del preambule je usmerjen v preventivno delovanje in poudarja pomen razvijanja prijateljskih in dobro sosedskih odnosov med državami in narodi. Posebej je izpostavljen pomen varstva dostojanstva in prizadevanja za širši družbeni napredek in razvoj družbe kot celote (Jambrek in drugi, 1988, str. 433).

Pravice in svoboščine, ki izhajajo iz Splošne deklaracije človekovih pravic, je mogoče klasificirati na tri osnovne skupine:

- osnovne človekove pravice in svoboščine,
- politične in državljanske pravice in
- ekonomske, socialne in kulturne pravice.

Splošna deklaracija človekovih pravic vsebuje katalog pravic in svoboščin, ki naj bi jih države vnesle v svoj pravni red. Iz avtorjeve klasifikacije izhaja, da v skupino osnovnih človekovih pravic in svoboščin uvršča pravice iz prvih določb SDČP. Pravica do življenja, prostosti in osebne varnosti, pravica do svobode, dostojanstva in enakopravnosti, prepoved suženjstva, mučenja in nečloveškega ravnanja, prepoved diskriminacije, pravica do enakosti pred zakonom, pravnega varstva in do pravičnega sojenja ter pravica do okolja, v katerem je mogoče uresničevanje človekovih pravic in svoboščin, kot jih definira SDČP (Lampe, 2010, str. 85–88).

V svojem prvem členu deklaracija povzema, da gre za skupen ideal vseh narodov, ki gradi na izhodišču, da so vsi ljudje, ki se rodijo, svobodni, da vsem pripada človeško dostojanstvo in enake pravice. V drugem členu deklaracija prepoveduje vsakovrstno diskriminacijo glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno pripadnost, premoženje, rojstvo ali kakršnokoli drugo okoliščino. V nadaljevanju deklaracija zagotavlja osnovne pravice, pravico do življenja in prostosti, prepoved suženjstva, mučenja in ponižujočega ravnanja, enakost pred zakonom in pravno sposobnost, pravico do pravnega sredstva zoper dejanja, ki kršijo temeljne pravice, pravico do poštenega sojenja vključno z domnevo nedolžnosti, pravico do zasebnosti. V predzadnjem členu pa je zapisana tudi ena dolžnost, da ima vsakdo dolžnost do skupnosti, v kateri je edino mogoč svoboden in popoln razvoj njegove osebnosti (SDČP).

S sprejetjem deklaracije so človekove pravice pridobile pomembno mesto tudi na mednarodni ravni. Dejansko so postale del mednarodnih odnosov, medtem ko so bile pred tem prepuščene posameznim državam. V prvi polovici 20. stoletja lahko, bolj kot o človekovih pravicah na splošno, govorimo o državljskih in političnih pravicah. Različne države so v tem času svojim državljanom priznavale različne stopnje državljskih in političnih pravic. Tako lahko govorimo o vzpostavitvi nekega demokratičnega standarda, ki

se je izoblikoval po prvi svetovni vojni in pospešil razvoj državljskih in političnih pravic, vendar so ta razvoj sredi dvajsetega stoletja ustavili totalitarizmi nacizem, fašizem in komunizem.

### **Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah**

Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (MPDPP) je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela leta 1966. Glede na to, da je bila Splošna deklaracija o človekovih pravicah (SDČP) sprejeta leta 1948, pomeni, da se je v mednarodno pravni zavezujoči obliki Splošna deklaracija v obliki dveh mednarodnih pravnih aktov konkretizirala šele po osemnajstih letih oziroma po osemindvajsetih letih, ko sta mednarodna pakta (MPDPP in MPESKP) deset let po njunem sprejetju dejansko tudi začela veljati.

Preambula MPDPP je v svoji dikciji podobna preambuli MPESKP, ki izhaja iz spoznanja, da človekove pravice in svoboščine izvirajo iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebnosti, ter da pomenijo temelj pravičnosti, miru in svobode na svetu. Poleg prirojenega dostojanstva države podpisnice v preambuli izhajajo iz spoznanja, da je po SDČP mogoče doseči ideal svobodnega človeškega bitja, ki uživa državljske in politične svoboščine in je takšen človek prost strahu in revščine, le tedaj, če so ustvarjeni pogoji, ki omogočajo vsakomur, da uživa svoje državljske in politične pravice ter svoje ekonomske, socialne in kulturne pravice. V zaključnem delu preambule sledi ugotovitev dejstva, da ima človek poleg pravic tudi obveznosti in dolžnosti do soljudi in družbe in skupnosti, ki ji pripada ter da se je vsak posameznik dolžan zavzemati za napredek in spoštovanje pravic, ki jih ta pakt prinaša (MPDPP, preambula).

V nadaljevanju utrjuje in določa prepoved vsakovrstnih diskriminacij. Posebej je izpostavljena zahteva po vzpostavitvi sistema, ki bo v vsakem primeru omogočal nepristransko sodno varstvo, vključno s pravico do pritožbe. Četrty člen ureja človekove pravice in svoboščine v času, ko je ogrožen obstoj države z jasno navedbo, da tudi v času izrednih razmer opustitev varstva določenih pravic ni dopustna. Tako tudi v času izrednih razmer ni dopustna diskriminacija, ki bi temeljila na rasi, barvi kože, veri, jeziku, spolu. Ne glede na razmere je vedno varovana tudi pravica do življenja, prepovedano je mučenje in nečloveško ravnanje, prepovedana je tudi zaporna kazen, kolikor prihaja do kršitev pogodbenih obveznosti, zahtevano je načelo zakonitosti v kazenskem postopku ter pravica do svobode misli, vesti in veroizpovedi. V nadaljevanju MPDPP ureja pravico do življenja in smrtno kazen, prepoved mučenja, ponižujočega in nečloveškega ravnanja ali kaznovanja. Zagotovljena je pravica do prostosti in osebne varnosti, posebej so opredeljene tudi pravice prijetih in priprtih ljudi vključno s pravico do odškodnine v primeru nezakonitega ravnanja. V štirinajstem členu MPDPP je določena domneva nedolžnosti, prepoved ponovnega sojenja o isti stvari in zahtevana enakost vseh pred sodišči vključno z zagotovljenimi minimalnimi jamstvi za vsakogar, ki je obdolžen storitve kaznivega dejanja. V petnajstem členu je definirano načelo zakonitosti, ki predpostavlja, da je mogoče o

kaznivem dejanju govoriti, kolikor predhodno obstaja ustrezen predpis, ki takšno dejanje natančno opisuje in prepoveduje. V drugem odstavku sledi obrazložitev načela zakonitosti, ki predvideva, da je kljub načelu zakonitosti mogoče preganjati kazniva dejanja tudi po splošnih pravnih načelih, ki jih priznava mednarodna skupnost. MPDPP ureja pravico do zasebnosti, pisemsko tajnost ter varstvo človekove integritete s prepovedjo nezakonitega napada na čast in dobro ime. Posebej je izpostavljeno varstvo otrokovih pravic, ki mu jih mora zagotavljati družina, družba in država. Pakt v petindvajsetem členu ureja aktivno in pasivno volilno pravico ter pravico sodelovanja pri upravljanju javnih zadev ter pravice manjšin. Ker gre za razmeroma konkreten in operativen akt, je zadnji del določb predpisa namenjenih sistemski in procesni ureditvi, ki omogoča uresničevanje vsebinskih (materialnih) določb mednarodnega pakta. Tako je bil za potrebe uresničevanja ciljev ustanovljen Odbor za človekove pravice in predpisan način imenovanja članov od držav podpisnic (MPDPP).

Mednarodnima protokoloma MPDPP in MPESKP je sledilo še sprejetje dveh fakultativnih (izbirnih) protokolov okrog vsebin, ki niso uživale potrebnega konsenza. Prvega je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela tri dni po sprejetju omenjenih dveh protokolov, drugega pa leta 1989. S Prvim fakultativnim protokolom k Mednarodnemu paktu o državljskih in političnih pravicah so predlagatelji in države podpisnice v smeri konkretizacije in operacionalizacije MPDPP svojim državljanom omogočili, da se lahko v primeru kršenja pravic iz MPDPP s svojo vlogo obrnejo tudi na Odbor za človekove pravice. Proceduralno je določeno, da mora posameznik, ki so mu bile kršene pravice, pred oddajo vloge na Odbor za človekove pravice najprej izčrpati vsa pravna sredstva v svoji državi (Fakultativni protokol k MPDPP). Drugi fakultativni protokol k Mednarodnemu paktu o državljskih in političnih pravicah se nanaša na odpravo smrtne kazni, ki jo protokol povezuje z doprinosom k dostojanstvu človeka in napredku človekovih pravic. Gre za napredek pri uživanju pravice do življenja. Države podpisnice so se zavezale, da na njihovem ozemlju, ki sodi pod njihovo jurisdikcijo, ne sme biti nihče usmrčen. Edina izjema, ki jo protokol dopušča, je usmrtitev najhujših vojnih zločincev v času vojne.

Na zadnjem srečanju slovenskih pravnikov v Portorožu je dr. Danilo Türk, predsednik države in priznan mednarodni pravnik, kot posebno pomemben mehanizem Organizacije združenih narodov izpostavil prav Odbor za človekove pravice. Ta organ, ki je sestavljen iz osemnajstih strokovnjakov, po njegovem deluje s pomočjo treh instrumentov. Prvi instrument je stalen nadzor v obliki obravnavanja periodičnih poročil držav podpisnic. Drugi instrument je obravnava individualnih pritožb državljanov vseh tistih držav, ki so poleg MPDPP podpisale tudi prvi fakultativni protokol k MPDPP. Takšnih pogodbenih strank (držav) naj bi bilo v tem času okrog 120, kar pomeni, da gre za široko sprejet instrument OZN, ki daje pravico državljanom oziroma osebam pod jurisdikcijo pogodbenih strank, da potem, ko so izčrpale domača pravna sredstva, zahtevajo tudi mnenje Odbora za človekove pravice. Odbor za človekove pravice nima značaja sodbe, pač pa gre za dokument v obliki mnenja, ki učinkuje na podlagi svoje vsebine in svoje moralne moči, pa tudi svoje pravne pričljivosti.

Tretji instrument pa je agregat individualnih aktov – mnenj, ki jih Odbor za človekove pravice sprejema na podlagi vlog posameznikov, ki so jim bile kršene pravice. Na podlagi teh mnenj odbor pripravlja splošne komentarje k posameznim členom Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. Komentarji odbora k posameznim členom pomenijo pomemben in relevanten vir za razumevanje vsebine človekovih pravic in za oblikovanje sodne prakse kot tudi zakonodaje (Türk, 2010).

### **2.1.2.3 Ekonomske, socialne in kulturne pravice**

Ekonomske, socialne in kulturne pravice glede na njihovo vlogo pri razvoju varstva človekovih pravic ter glede na čas razvoja ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic uvrščamo v drugo generacijo človekovih pravic in svoboščin, ki sledijo predvsem načelu enakosti (fr. égalité) (Vasak, 1977, str. 29). Časovno gledano gre v primerjavi z državljanskimi in političnimi pravicami za mlajše pravice. Poudarjen razvoj ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic ter posledično njihovo uresničevanje je značilno predvsem za obdobje po prvi svetovni vojni. S širšega gledišča se glavnina razvoja te kategorije človekovih pravic umešča v dvajseto in enaindvajseto stoletje.

Izhajajoč iz modernega pojmovanja človekovih pravic v to kategorijo tako štejemo del določb Splošne deklaracije človekovih pravic, ki urejajo nekatere ekonomske, socialne in kulturne pravice (glej pogl.: Državljanske in politične pravice, Splošna deklaracija o človekovih pravicah). Sprejetje SDČP je sledilo sprejetju Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki je začel veljati leta 1976. Ekonomske, socialne in kulturne človekove pravice pomenijo korak naprej v odnosu do človeka, do zagotavljanja enakosti ter ekonomskega in bivanjskega minimalnega standarda vsem članom družbe. Pomembnejše skupine teh pravic so: pravica do hrane, pravica do stanovanja in pravica do osnovnega zdravstvenega varstva. Podrobneje v ekonomsko, socialno in kulturno kategorijo človekovih pravic uvrščamo: pravico do zaščite javne morale, zdravstveno varstvo, pravico do uživanja spoznanj in rezultatov znanosti, pravico do prejemkov za socialno varnost, do ustrezne prehrane, socialne in zdravstvene pomoči, pravice do socialnega varstva, pravice do znanstvenega napredka in kulturnega razvoja, spoštovanje in zaščita družine, pravice do ustvarjanja družine in dostopa do izobrazbe, pravice do zasebne lastnine in svobodne izbire zaposlitve, pravice do dela ter pravice do ustreznega življenjskega standarda.

Poleg Splošne deklaracije človekovih pravic ter Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah so za področje evropskega prostora znotraj kategorije ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic velikega pomena nekatere določbe Evropske konvencije o človekovih pravicah, predvsem pa Evropska socialna listina, ki jo Svet Evrope sprejel leta 1961 v Torinu.

## **Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah**

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP) je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela leta 1966, veljati pa je začel deset let pozneje, v začetku leta 1976. Zanimivo pa je dejstvo, da je Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (MPDPP) konkretnjši in bolj zavezujoč za države, kljub temu da je začel veljati pozneje kot Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (MPDPP) je doživel tudi večjo konkretizacijo v drugih mednarodnih aktih in nacionalnih ustavnih in drugih dokumentih, kakor to velja za področje socialnih pravic, ki so še vedno v začetnih razvojnih fazah.

Pakt tudi odseva stanje v nekem času in prostoru. Pripravljen je bil namreč v petdesetih in šestdesetih letih dvajsetega stoletja, ko so bila vprašanja podjarmljenosti ljudstev tretjega sveta zelo aktualna. Prav tako so bile žive težnje po omejitvi delovnega časa, počitku, humanih delovnih razmerah, prepovedi prisilnega dela, poštenem plačilu za opravljeno delo ter zagotovitvi socialnega in zdravstvenega varstva (Lampe, 2010, str. 499).

Medtem ko MPDPP daje poudarek dostojanstvu človeka, se MPESKP osredotoča na socialni napredek. Socialni napredek je neposredno povezan z uspešnostjo družbe pri ustvarjanju splošne blaginje in z gospodarskim napredkom. Glede na stopnjo in dinamiko gospodarskega razvoja v zadnjem času lahko pričakujemo, da bodo ekonomske in socialne pravice vse bolj pridobivale na pomenu. Še vedno je namreč mednarodni nadzor nad uresničevanjem ekonomskih in socialnih pravic, za razliko od varstva državljskih in političnih pravic, močno omejen. Za preambulo MPESKP je značilno, da izhaja iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebi. Za vsakogar velja, da mu je potrebno omogočiti uživanje njegove ekonomske, socialne in kulturne pravice ob predhodni ali vzporedni zagotovitvi državljskih in političnih svoboščin (te so del vzporednega pakta MPDPP) prosto strahu in revščine. Zanimivost MPESKP in MPDPP je tudi v tem, da imata oba pakta uvodni določbi enaki, kar gre, glede na bipolarno razdelitev držav v času sprejemanja obeh paktov, verjetno pripisati pragmatičnemu pristopu, da takratne ključne cilje mednarodne skupnosti zapišejo v oba dokumenta. Prvi člen obeh paktov tako ureja pravico vseh narodov do samoodločbe (Ribičič, 2007a, str. 74 –75).

Države podpisnice pakta(-ov) so se tako v prvem členu zavezale spoštovati pravico narodov, da si svobodno določajo svoj politični status in zagotavljajo svoj ekonomski, socialni in kulturni razvoj. Pomemben ekonomski temelj in podlago za uresničevanje ekonomskih in socialnih ter kulturnih pravic so snovalci dokumenta in države podpisnice videli v naravnem bogastvu in namenskem izkoriščanju naravnih virov v ta namen. V šestem in sedmem členu MPESKP se podpisnice zavezujejo priznati pravico do svobodno izbranega dela vključno z varstvom te pravice. V tej povezavi je poudarjena tudi pravica do ustreznega izobraževanja, ki je v funkciji pravice do dela ter ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja. Dokument prav tako postavlja druge okvire delavskih pravic od zagotavljanja ustreznih delovnih pogojev, pravice do pravičnega zaslužka, možnosti napredovanja, pravice do počitka, plačanega dopusta do omejitve delovnega časa. V nadaljevanju pakt ureja pravico do sindikalnega delovanja, pravico do stavke, pravico do

socialnega zavarovanja. Poleg delavskih pravic ali pravic iz dela MPESKP poudarja pomen družine, ki mora biti deležna posebnega varstva, ter o pravici do življenjskega standarda, ki se nanaša na delavca in njegovo celotno družino in ureja pravico do ustrezne hrane, obleke in stanovanja in kar je v času recesij še posebno zanimivo, pravico do stalnega izboljševanja razmer. Trinajsti člen govori o pravici do izobraževanja, uvaja obvezno brezplačno osnovno šolstvo ter pravico staršev, da svoje otroke vzgajajo v skladu s svojim verskim prepričanjem in moralnimi normami. Z Mednarodnim paktom o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah je bil posebej poudarjen pomen izobraževanja. Poleg prvega člena, ki izpostavlja pravico narodov do samoodločbe, je velik poudarek dan prav izobraževanju. Podpisnice so se v štirinajstem členu namreč zavezale, da bodo v zvezi z osnovnim izobraževanjem v dveh letih po pristopu k paktu sprejele natančen program ukrepov, ki bodo zagotovili obvezno in brezplačno osnovno šolstvo za vse (6.–14. člen MPESKP).

## **2.2 ČLOVEKOVE PRAVICE V EVROPSKEM PROSTORU**

Človekove pravice kot pravna kategorija izvirajo iz Evrope. Na podlagi večstoletne zgodovine razvoja človekovih pravic in svoboščin na evropskih tleh je bilo zato vseskozi legitimno pričakovanje, da bodo te pravice v evropskem prostoru zaživele tudi v praksi. Žal so filozofska razmišljanja o človekovih pravicah na tej celini, od koder izvira tudi francoska Deklaracija o pravicah človeka in državljana, pridobila na pomenu šele po koncu druge svetovne vojne. Vojna na Balkanu pa je konec dvajsetega stoletja znova zaznamovala to celino kot obdobje popolnega nespoštovanja človekovih pravic (Kuhelj, 2003a, str. 10).

Pomemben del razvoja varstva človekovih pravic in svoboščin vezanih na kršitve v vojnem času sega v obdobje pred prvo svetovno vojno, deloma v obdobje med obema vojnama, nekateri pomembni dokumenti s področja mednarodnega humanitarnega prava pa so bili sprejeti po drugi svetovni vojni. V sklopu mednarodnega humanitarnega prava je bila leta 1864 v Ženevi sprejeta prva od štirih ženevskih konvencij, ki veljajo v času oboroženih spopadov, katerih cilj je zaščititi ljudi, ki ne sodelujejo v izvajanju vojaških operacij, kot so: ranjenci, vojni ujetnik, civilisti ter zdravstveno in versko osebje. Prva Ženevska konvencija je tako sledila želji, da se zaradi trpljenja ranjencev tudi v vojnem času nevtralni organizaciji (Rdečemu križu) omogoči kar se da neovirano humanitarno delovanje, zagotovi minimalne pravice in zaščito ranjencev. Druga, ki je bila sprejeta leta 1906, je dodatno izboljšala in uredila položaj ranjencev na morju. Tretja, ki je bila sprejeta leta 1929, je uredila položaj vojnih ujetnikov, četrta iz leta 1949 pa ureja zaščito civilistov v času vojne. V osemdesetih letih je sledilo še sprejetje treh protokolov.

Leta 1899 so bile na mirovni konferenci sprejete tri pomembne Haaške konvencije (o mirnem reševanju sporov, o predpisih in običajih vojskovanja na kopnem in načel vojskovanja na morju v odnosu do Ženevske konvencije iz leta 1864) ter tri deklaracije: o

prepovedi uporabe zračnih balonov za odmetavanje eksplozivnih teles, prepovedi plinskih granat ter mehkih krogel. Prvi Haaški mirovni konferenci je sledila druga leta 1907 na kateri so sprejeli kar deset novih konvencij ter deklaracijo o podaljšanju uporabe balonov v vojaške namene.

Leta 1925 je bil podpisan Ženevski protokol k Haaški konvenciji (uveljavljen leta 1928), ki je na podlagi grozot prve svetovne vojne dosledno prepovedal uporabo vseh kemičnih in bioloških orožij – Protokol o prepovedi uporabe dušljivih, strupenih ali drugih plinov in bakterioloških načinov bojevanja. Sledilo je sprejetje še mnogih drugih konvencij, deklaracij in protokolov. Med zadnjimi konvencija o uporabi kasetnih bomb leta 2008 (ICRC, 2010).

Mednarodna organizacija Društvo narodov (predhodnica današnje OZN) je bila ustanovljena takoj po prvi svetovni vojni, leta 1919, z namenom, da bi zagotovili mednarodni mir. Eden od rezultatov je bil sprejem Ženevske deklaracije o pravicah otroka (fr. Declaration des Droits de l'Enfant, dite Declaration de Geneve), ki je bila sprejeta na peti seji Društva narodov leta 1924. Deklaracija je pomembna zato, ker je eden prvih dokumentov moderne dobe, ki posebej ureja pravice otrok in pomeni osnovo, na katero se sklicujejo pomembni mednarodni dokumenti (Konvencija o otrokovih pravicah), ki so bili sprejeti kasneje. Ženevska deklaracija vsebuje pet točk, ki zahtevajo, da mora biti otroku zagotovljen normalen telesni in duševni razvoj, lačnemu je treba dati hrano, bolnemu zdravljenje. Zagotoviti mu je potrebno možnost samostojnega preživljanja in ga obvarovati vsakršnega izkoriščanja. Peti člen navaja, da je otroka potrebno vzgojiti v spoznanju, da je del družbe in da naj posveča svoje najboljše sile službi do svojega bližnjega (Maklecov, 1927, str. 3). V času po drugi svetovni vojni je med državami zahodne Evrope prišlo do večje enotnosti v smeri zaščite skupne demokratične dediščine, pravne države in ohranjanja človekovih pravic. Za uresničitev tega namena so zahodne Evropske države maja 1949 ustanovile Svet Evrope. Takoj naslednje leto pa so države članice v Rimu sprejele Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Kuhelj, 2003a, str. 11–12).

Z raziskovalnega vidika je bila pomembna ugotovitev o skorajda sočasnih procesih razvoja teh pravic v svetovnem in v evropskem prostoru po drugi svetovni vojni. Prvi korak je bil narejen z ustanovitvijo Organizacije združenih narodov 26. oktobra 1945, ko je začela veljati Ustanovna listina združenih narodov. Sledil je pomemben vsebinski korak, ko je Generalna skupščina Združenih narodov na svojem zasedanju 10. decembra 1948 sprejela Splošno deklaracijo človekovih pravic, ki sicer ni bila pravno zavezujoča za države podpisnice. Njene cilje sta v mednarodnopravni zavezujoči obliki konkretizirala šele Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah ter Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki sta bila sprejeta leta 1966, veljati pa sta začela šele deset let pozneje, leta 1976.

Povojno dogajanje v Evropi je bilo zaradi posledic grozot druge svetovne vojne, ekonomske in gospodarske krize ter grožnje novega totalitarizma komunističnih držav pod vodstvom Sovjetske zveze zelo dinamično in nestabilno. Sovjetska zveza je svojo



odločenost in posledično svojo grožnjo utrdila z zasedbo zahodnega Berlina in širitvijo komunizma na države Balkana, srednje in vzhodne Evrope. Za razumevanje povojnega razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin je bilo ključno razumevanje okoliščin vojnega in povojnega časa. Takratna Evropa je bila zaznamovana z grozotami vojne, gospodarstvo je bilo uničeno. S krepitvijo komunizma se je pojavila nova velika grožnja dotedanjim vrednotam zahodnih evropskih držav: osebni svobodi, slogu življenja, človekovim pravicam in demokraciji.

Churchill je v telegramu, ki ga je maja leta 1945 poslal ameriškemu predsedniku Trumanu, izrazil veliko zaskrbljenost nad položajem v Evropi. Amerika je namreč takrat svoje vojaške sile iz Evrope selila na Pacifik, evropske vojaške sile so bile šibke in dodatno so morali nadzorovati Nemčijo, Rusi so si sporazum iz Jalte razlagali po svoje. Churchilla je skrbel odnos Rusov do Poljske in močna krepitev njihovega vpliva na Balkanu. Predvsem je bil Churchill zaskrbljen nad kombinacijo moči Rusov in teritorija pod njihovim vplivom, nad komunističnimi tehnikami na teh in tudi drugih območjih ter nad njihovo zelo veliko vojaško močjo na terenu, z oceno, da lahko Rusi v takšnih pogojih v letu ali dveh sestavijo od 200 do 300 aktivnih vojaških divizij (Churchill v: NATO, 2010a).

Podobno tudi Grilc in Ilešič v svoji knjigi močno poudarjata vlogo Churchilla in njegov znameniti govor 19. septembra 1946 v Zürichu, kjer se je na tamkajšnji univerzi zavzel za vzpostavitev strukture, v kateri bi živeli v miru in varnosti, in predlagal ustanovitev Združenih držav Evrope. Posebej je poudaril pomen vzpostavitve vnovičnega partnerstva med Francijo in Nemčijo. Churchill se je v svojem govoru zavzel za vzpostavitev regionalne strukture in ustanovitev Sveta Evrope, do katere je prišlo leta 1949. Leto kasneje pa je Francija, tudi na podlagi Churchillove pobude, prevzela iniciativo in leta 1950 predlagala ustanovitev Evropske skupnosti za premog in jeklo. V smislu ekonomskega in gospodarskega povezovanja v tistem obdobju ni mogoče spregledati vpliva in doprinosa Marshallovega načrta (15. julija 1947), ki je s Splošnim sporazumom o carinah in trgovini (GATT) liberaliziral trg. K sporazumu, ki je zagotavljal finančno pomoč Evropi, je pristopilo šestnajst evropskih držav. Posledično je v zvezi z uresničevanjem in izvajanjem Marshallovega načrta nastala Organizacija za ekonomsko sodelovanje v Evropi – OEEC (Grilc in Ilešič, 2001, str. 13–15).

Podobno kot Grilc in Ilešič tudi Toplakova ugotavlja, da sta si Evropo razdelili dve velesili. Z ene strani Rusija, ki je ustvarjala »socialistični raj«, in z druge strani ZDA, ki so z Marshallovim načrtom leta 1947 in s pobudo za ustanovitev OEEC v odnosu do šestnajstih evropskih držav pridobile pomembne političen vpliv na zahodno Evropo in zahodnjeevropski integracijski projekt (Toplak, 2003, str. 114).

Povezovanje zahodnih demokratičnih držav s ciljem ohranjanja miru in demokratičnih vrednot je temeljilo na povezovanju na različnih področjih, od zagotavljanja recipročne vojaške pomoči in solidarnosti med državami podpisnicami pogodbe za primer vojaškega napada s strani tretjih držav, da vzpostavljanja tesnejšega ekonomskega, socialnega in kulturnega sodelovanja. Z vidika raziskovalnega vprašanja o konvergenčnem procesu na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin med Evropsko unijo in Svetom

Evrope je bila pomembna ugotovitev o obstoju skupnega izhodišča večine procesov, ki so imeli za svoj cilj v prvi vrsti mir in blaginjo, natančneje okrepitev moči in vloge človekovih pravic in svoboščin. Glavni motor renesanse človekovih pravic in svoboščin v Evropi je bila žal spet vojna, njene grozote in posledice ter takojšnja nova grožnja v obliki totalitarnega komunizma. Nastopilo je dinamično obdobje številnih gospodarskih in socialnih težav in intenziven vzporeden proces oblikovanja novih oblik povezovanja in sodelovanja. V tem okviru je potrebno upoštevati tudi Monnetovo izjavo iz medvojnega časa, o tem, da v Evropi ne bo miru, kolikor bodo države obnovljene na osnovi nacionalne suverenosti, ter da njihova majhnost onemogoča socialni razvoj in blaginjo.

Poudarek raziskave dokumentov, ki so vezani na vlogo Evropske skupnosti in Sveta Evrope pri raziskovanju skupnih izhodišč, se osredotočam na vlogo in pomen Bruseljske pogodbe, ki pomeni pomemben korak povezovanja v tri glavne vsebinske smeri. Posebej sem vzel pod drobnogled povezovanja na obrambnem – vojaškem področju, ustanovitev Sveta Evrope. Za natančnejše razumevanje je bila potrebna razširitev področja raziskovanja na vlogo Evropskega gibanja iz leta 1947, ki je bilo formalno ustanovljeno s preimenovanjem predhodnega združenja – Skupnega mednarodnega odbora za enotno Evropo, in sicer na kongresu 1948 v Haagu. Tako tudi ni bilo mogoče mimo vloge Raziskovalnega odbora za oblikovanje evropske ustave (Comité d'études sur une constitution européenne), ki ga je ustanovil Skupni mednarodni odbor, ter kasneje oblikovane ad-hoc skupščine za pripravo Pogodbe o ustanovitvi Evropske politične skupnosti, ki jo je bila imenovala Skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo.

V prvi vrsti je šlo za angleško-francosko navezo z vodilno vlogo Churchilla, ki je tudi predsedoval kongresu Skupnega mednarodnega odbora za enotno Evropo v Haagu leta 1948 (na kongresu preimenovan v Evropsko gibanje). Šlo je za pomembne zgodovinske premike in vlogo Evropskega gibanja, da krepí idejo evropske enotnosti in povezovanja. Kongresa se je udeležilo več kot 800 delegatov iz evropskih držav ter Kanade in Združenih držav Amerike. Francoz Sandys je bil izvoljen za predsednika, mesta častnih predsednikov pa so zasedli: Blum, Churchill, De Gasperi in Spaak. Prvi pomemben uspeh Gibanja je bila ustanovitev Sveta Evrope leta 1949. Da je šlo za ožjo skupino voditeljev, ki so iste cilje želeli doseči skozi različne organizacijske oblike, govori dejstvo, da je Spaak, ki je predsedoval Raziskovalnemu odbora za oblikovanje evropske ustave, kasneje predsedoval tudi ad-hoc skupščini, ki jo je ESPJ zadolžila za pripravo predloga pogodbe o Evropski politični skupnosti. Predhodno je bil Spaak tudi prvi predsednik Sveta Evrope in kot velik zagovornik federalizacije je ob prvem razočaranju leta 1951 odstopil z mesta predsednika, potem ko je skupščina zavrnila njegov predlog o sklicu konference o ustanovitvi Evropske politične skupnosti. Pomembno je tudi dejstvo, da je bil Svet Evrope prvotno mišljen kot povojni forum za evropsko integracijo (De Búrca, 2010, str. 13–14).

## **Pogodbo o ekonomskem, socialnem in kulturnem sodelovanju ter kolektivni samoobrambi – Bruseljska pogodba**

Pri razvoju različnih oblik mednarodnega sodelovanja, vključno z razvojem mednarodnega varstva človekovih pravic in svoboščin po drugi svetovni vojni, je potrebno upoštevati pomemben mejnik – Pogodbo o ekonomskem, socialnem in kulturnem sodelovanju ter kolektivni samoobrambi (ang. Treaty of Economic, Social, and Cultural Collaboration and Collective Self-defense - TESCCCS), poznano tudi pod imenom Bruseljska pogodba. Nekateri jo poimenujejo tudi Pogodba o Zahodnoevropski uniji. Bruseljska pogodba je glede na predmet raziskovanja pomembna iz več vidikov. Kot prvo je potrebno omeniti, da je bila sprejeta v pomembnem povojnem obdobju, 17. marca 1948, kar je devet mesecev pred sprejetjem Splošne deklaracije človekovih pravic OZN. Pomembno je bila dopolnjena leta 1954 in prenehala v letu 2010. Drugo pomembno dejstvo je, da je bila pogodba podpisana dobro leto pred ustanovitvijo Sveta Evrope. Tretji pomemben podatek je, da gre pri podpisnicah Bruseljske pogodbe in pri ustanovnih članicah Sveta Evrope dejansko za iste države (Belgija, Francija, Luksemburg, Nizozemska in Združeno kraljestvo) z razliko Danske, Italije, Švedske in Norveške. Za raziskovalno delo je pomembna ugotovitev, da pomeni Bruseljska pogodba tako iz časovne kot tudi vsebinske analize izhodišče za kasnejši razvoj mednarodnega povezovanja na področju varstva človekovih pravic in na drugih dveh področjih, ki sta prav tako posredno vzpostavljali okolje, ki je omogočalo višjo stopnjo varstva človekovih pravic in svoboščin: na ekonomsko-gospodarskem in na kolektivni vojaški obrambi. Tako je sledilo mednarodno povezovanje na gospodarskem področju z ustanovitvijo Evropske skupnosti za premog in jeklo ter mednarodno vojaško povezovanje v smeri vzpostavitve kolektivne samoobrambe. Vojaško obrambno povezovanje se je manifestiralo v podpisu Severnoatlantske pogodbe aprila 1949 v Washingtonu. K podpisu so poleg Združenih držav Amerike in Kanade ter držav podpisnic Bruseljske pogodbe pristopile še: Danska, Islandija, Italija, Norveška in Portugalska (Western European Union, 2011 in TESCCCS, 1948).

Sprejetje Bruseljske pogodbe je sledil proces ustanovitve treh različnih evropskih skupnosti. Evropske skupnosti za premog in jeklo, Evropske obrambne skupnosti in Evropske politične skupnosti. Prva je bila uspešno ustanovljena leta 1952. Ustanovitev Evropske obrambne skupnosti je po uspešnem podpisu ustanovitvene pogodbe 27. maja 1952 zastala leta 1954 ob zavrnitvi ratifikacije pogodbe v francoskem parlamentu. Ob zavrnitvi ratifikacije Pogodbe o ustanovitve Evropske obrambne skupnosti je bil leta 1954 prekinjen tudi proces ustanavljanja Evropske politične skupnosti. Na obrambnem področju in na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin so se države članice Evropske skupnosti za premog in jeklo tako odločile za »outsourcing«. Za zagotavljanje obrambnih ciljev so se navezale na Severnoatlantsko zavezništvo, za zagotavljanje ožjega dela političnih pravic – človekovih pravic in temeljnih svoboščin – pa na Svet Evrope.

Za uresničitev ciljev iz Severnoatlantske pogodbe (Washingtonske pogodbe) je bila formirana organizacija s primerno politično in vojaško organiziranostjo – Severnoatlantsko zavezništvo (North Atlantic Treaty Organisation – NATO). Zahodnoevropska unija oz. podpisniki Bruseljske pogodbe so se decembra 1950 po imenovanju generala

Eisenhowerja za prvega vrhovnega poveljnika zavezniških obrambnih sil odločili za združitev njihovega dela obrambne organizacije v okviru NATO. Tako je NATO postal osrednja Severnoatlantska in Zahodnoevropska varnostna organizacija (Western European Union, 2011).

Iz delovanja Zahodnoevropske unije izhaja, da se je kljub širini, ki jo je definirala Bruseljska pogodba tudi na področju ekonomskega in gospodarskega povezovanja in na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, osredotočila na zagotavljanje in krepitev razvoja kolektivne obrambe in mirovnih operacij.

Prvi člen Bruseljske pogodbe vabi pogodbenice k povezovanju in koordinaciji njihovih gospodarskih aktivnosti s ciljem dvigniti učinkovitost ter odpraviti ovire med različnimi gospodarskimi politikami ob boljši koordinaciji proizvodnih kapacitet in razvojem trgovinske menjave. Drugi odstavek prvega člena pa predvideva, da bo pri izvajanju ciljev iz prvega odstavka pomagal Posvetovalni svet ter drugi organi. Posvetovalni svet so države pogodbenice ustanovile s to isto pogodbo (7. člen) na način, ki Posvetovalnemu svetu omogoča operativnost in nenehno izvajanje funkcij, za katere je odgovoren. V drugem členu so se države pogodbenice zavezale, do bodo neposredno ter preko posebnih agencij spodbujale dvig življenjskega standarda svojih državljanov ter razvoj socialnih in drugih storitev države. Zavezale so se tudi, da se bodo posvetovale z namenom pripraviti enotna, praktična in hitro uresničljiva priporočila za področje socialnih storitev. Z zadnjim odstavkom drugega člena so svojo namero konkretizirali z namenom o čim prejšnji pripravi in sklenitvi skupne konvencije na področju socialnega varstva. V nadaljevanju pogodba zavezuje države podpisnice k promociji in vzpostavitvi boljšega razumevanja osnovnih načel, ki pomenijo temelje naše skupne civilizacije, ter k vzpostavitvi boljšega medkulturnega sodelovanja. Četrty člen se nanaša na vojaško sodelovanje in medsebojno pomoč. Kolikor je katera od držav pogodbenic vojaško napadena, druge države pogodbenice, v skladu z 51. členom Ustanovne listine Združenih narodov, napadeni pogodbenici dajejo vso vojaško in drugo pomoč, ki jo imajo na voljo. Peti člen zahteva, da v takšnem primeru nemudoma obvestijo tudi Varnostni svet OZN, ki ima oblast takšno skupno akcijo tudi dokončati (TESCCCS, 1. – 4. člen).

Bruseljska pogodba je dogovor članic o pomembnih temeljnih vprašanjih, kot je varstvo človekovih pravic in načelo vladavine prava (rule of law). Proces pogajanj, ki so tekla pred sprejetjem pogodbe, je bil predstavljen z navedbo, da je osnovna ideja sporazuma varstvo človekovih pravic in svoboščin. S sprejemanjem tovrstne oblike kolektivne vojaške zaščite in z vzpostavljanjem drugih oblik tesnejšega sodelovanja države podpisnice resnično ščitijo poenoten način življenja v obsegu in okvirih, ki jih državljani posameznih držav podpisnic dopuščajo.

Ameriški predsednik Truman je prizadevanja zahodnoevropskih držav po poenotenju in mednarodnem urejanju vprašanj človekovih pravic in svoboščin, vzpostavitvi boljšega in učinkovitejšega evropskega gospodarstva ter izrazu reciprocitete pri vojaški pomoči v primeru napada na katero od pogodbenic, opisal kot pomemben korak v smeri enotne Evrope s ciljem zaščite in obvarovanja te civilizacije (Adamski et al., 2006, str. 18).

Glede na predmet raziskovanja tega magistrskega dela na področju konvergenčnega procesa med Svetom Evrope in Evropsko unijo na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin so za razumevanje celotnega okvira ključnega pomena tudi izsledki in ugotovitve povezane s procesom in cilji Bruseljske pogodbe. Dejstvo je, da je vsebinski okvir treh pomembnih mednarodnih organizacij: Sveta Evrope, Evropske unije in NATA v Bruseljski pogodbi. Države pogodbenice Bruseljske pogodbe so v tej pogodbi opredelile osnove za tri vsebinska področja mednarodnega povezovanja. Danes se srečujemo z znanstvenim vprašanjem konvergenčnega procesa med mednarodnima organizacijama, ki imata skupne vsebinske in časovne korenine in skorajda iste ustanovne države članice. Glede na raziskovalni cilj ter argumentacijo izhodišč za razvoj človekovih pravic po drugi svetovni vojni v Evropi in v svetu je pomemben podatek o velikem poudarku na človekovih pravicah in vzpostavitvi učinkovitega mednarodnega sistema varstva teh pravic ter vzporedni skrbi za vzpostavitev dveh dodatnih stebrov, ki sta v posredni funkciji varstva človekovih pravic in svoboščin. To sta gospodarski razvoj in gospodarsko sodelovanje z vzpostavljanjem ekonomske soodvisnosti in posledično zagotavljanje virov, ki omogočajo izvajanje potrebnih javnih storitev in funkcij, ki so potrebne za izvajanje človekovih pravic, ter vojaška obramba prostora, kjer te pravice in svoboščine gojijo.

### **Trije vsebinski temelji Bruseljske pogodbe**

Od Bruseljske pogodbe dalje je razvoj varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin osredotočen na vzpostavljanje treh ločenih stebrov, ki so sloneli na viziji in ciljnih zahodnoevropskih demokratičnih držav. Bruseljsko pogodbo lahko, glede na časovno sosledje nastajanja pomembnih mednarodnih organizacij in dokumentov ter glede na njeno vsebino, razdelimo v tri glavne vsebinske sklope. Bruseljsko pogodbo je mogoče razumeti tudi kot središčni in izhodiščni dokument razvoja treh glavnih temeljev modernega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin: sistem neposrednega učinkovitega mednarodnega varstva človekovih pravic in svoboščin, mednarodno sodelovanje na ekonomskem in gospodarskem področju ter mednarodno sodelovanje na področju kolektivne vojaške obrambe.

Prvi steber oziroma vsebinski sklop Bruseljske pogodbe pomeni zavezanost nadaljnji promociji, spoštovanju in razvoju človekovih pravic. V uvodnem delu pogodbe v prvem in drugem odstavku tako države podpisnice potrjujejo svoje prepričanje v temeljne človekove pravice, v dostojanstvo in vrednost človeka ter v druge ideale, ki so razglašeni v Ustanovni listini Združenih narodov. V nadaljevanju pa izražajo odločenost h krepitvi in ohranjanju demokratičnih principov, osebne in politične svobode ter ustavnih tradicij in načela zakonitosti, ki so njihova skupna dediščina. Drugi sklop se nanaša na zagotavljanje enega izmed temeljev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s krepitvijo ekonomskega in gospodarskega sodelovanja in razvoja. V tretjem in četrtem odstavku se podpisnice zavezujejo h krepitvi gospodarskih, socialnih in kulturnih vezi z vzpostavitvijo zavzetega medsebojnega sodelovanja in usklajevanja svojih prizadevanj na način, ki bo zahodni Evropi omogočil, da bo postala trden temelj gospodarske obnove. Tretji segment

sodelovanja pa je na področju skupne samoobrambe in principa recipročnosti in solidarnosti v primeru vojaškega napada na katero od držav podpisnic pogodbe. Peti odstavek pogodbe tako navaja, da si bodo države podpisnice pogodbe medsebojno pomagale v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov s ciljem ohraniti mednarodni mir in varnost ter da bodo nasprotovale politiki nasilja in agresije. V nadaljevanju uvodni del pogodbe navaja, da bodo podpisnice sprejele vse potrebne ukrepe proti Nemčiji v primeru vnovičnega vzpostavljanja agresorske politike (TESCCCS, uvodni del).

Prvi vsebinski sklop Bruseljske pogodbe se je v nadaljevanju konkretiziral z ustanovitvijo Sveta Evrope in s sprejemom Evropske deklaracije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah vključno z ustanovitvijo Evropskega sodišča za človekove pravice z namenom učinkovitega, poenotenega in neodvisnega uresničevanja teh pravic. Drug steber, ki dolgoročno zagotavlja mir in spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, je vzpostavitev ekonomskih in gospodarskih povezav med različnimi narodi. Z ekonomskimi in gospodarskimi povezavami se vzpostavi ekonomska soodvisnost in pragmatičen sistem samoobvladovanja, saj se države zavedajo, da sicer ekonomsko izgubijo tudi same (naša podjetja, naša država). Cilji drugega stebra (vzpostavitve ekonomskih in gospodarskih povezav) so se v evropskem prostoru bolje konkretizirali s podpisom pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo leta 1951 v Parizu. Veljati je začela 23. julija 1952. Leta 1957 je sledilo sprejetje Rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti ter o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo.

Tretji steber v smeri zaščite varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je vojaška zaščita držav podpisnic Bruseljske pogodbe pred vojaškimi posegi tretjih držav. Bruseljska pogodba je temeljni dokument vojaškega povezovanja držav podpisnic pogodbe v sodelovanju in solidarnostnem sistemu vojaške pomoči državi sopolisnici v primeru vojaškega napada nanjo. Pogodbo o ekonomskem, socialnem in kulturnem sodelovanju ter kolektivni samoobrambi tako najdemo tudi med temeljnimi dokumenti Zveze NATO. Organizacija severnoatlantskega zavezništva je bila ustanovljena dobro leto po podpisu Bruseljske pogodbe, in sicer na podlagi Severnoatlantske pogodbe. Severnoatlantska pogodba je bila podpisana 4. aprila 1949, za sedež NATA pa je bil izbran Bruselj. Med državami ustanoviteljicami NATA so bile spet dejansko iste države kot pri ustanovitvi Sveta Evrope. Za razliko od zahodneevropskih držav ustanoviteljic Sveta Evrope so med ustanoviteljicami NATA še Združene države Amerike, Kanada, Islandija in Portugalska brez Švedske in Irske. Države zahodne Evrope so bile prve nosilke mednarodnega vojaškega povezovanja in kolektivne samoobrambe. Med temi tremi stebri, ki izhajajo iz Bruseljske pogodbe, je bila postavljena razmeroma jasna vsebinska razmejitev. Tako alineja D prvega člena Statuta Sveta Evrope določa, da vprašanja, ki se nanašajo na obrambo držav, niso v pristojnosti Sveta Evrope (1. člen, Statut SE).

Ameriški predsednik Truman je ocenil, da so začeti procesi povezovanja zahodnoevropskih držav na različnih ravneh (vključno z vojaškim sodelovanjem) vredni podpore Združenih držav Amerike in tako so na srečanjih obrambnih ministrov držav pogodbenic Bruseljske

pogodbe od junija 1948 naprej sodelovali tudi ameriški vojaški strokovnjaki (Adamski et al., 2006, str. 18).

Z vidika vprašanja povojnega razvoja človekovih pravic in svoboščin ter vzpostavitve učinkovitega sistema varstva omenjenih pravic v Evropi in v Svetu je pomembna ugotovitev, da ima tudi mednarodno povezovanje na področju vojaške kolektivne obrambe svoje korenine v Evropi. Posledično je bilo vzpostavljeno sodelovanje z Ameriko, Kanado in drugimi ter ustanovljena Zveza NATO.

### **Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi – OVSE**

V sklopu pojmovanja vojaškega in drugega sodelovanja, da bi zagotovili varno okolje, ki omogoča varovanje človekovih pravic in svoboščin, je v sklopu razvoja človekovih pravic in svoboščin v Evropskem prostoru potrebno omeniti ustanovitev Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), v kateri sodeluje petinpetdeset evropskih držav ter nekaj držav iz srednje Azije in Severne Amerike. Med cilji OVSE-ja niso toliko izpostavljena vprašanja vojaške obrambe kot vzpostavljanje in zagotavljanje okolja, ki omogoča uresničevanje človekovih pravic: preventivna diplomacija, graditev medsebojnega zaupanja, demokratizacija, nadzor volitev, ekonomska in okoljska varnost, nadzor nad oboroževanjem. Korenine OVSE-ja segajo v leto 1972, ko se je v sklopu Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi začel proces združevanja za krepitev varnosti in medsebojnega zaupanja, boljšega sodelovanja ter preventivnega delovanja na diplomatskem področju. V tem smislu se OVSE tudi razlikuje od zveze NATO, ki temelji predvsem na načelih kolektivne obrambe. Z letom 1975 je bil proces pripeljan do določenega konsenza, ki je postal osnova za sprejem Helsinške sklepne listine (NATO, 2010b).

### **Evropska unija**

Evropska unija in predhodne evropske gospodarske skupnosti (za razliko od Sveta Evrope) do prvih načelnih premikov z Maastrichtsko pogodbo (pog. o EU) leta 1992 niso neposredno urejale področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Leta 2001 pa je bila kot priloga k pogodbi iz Nice sprejeta Listina Unije o temeljnih pravicah (LUTP), ki za države članice ni bila pravno zavezujoča. Z Lizbonsko pogodbo, ki je bila sprejeta leta 2007 (veljati je začela decembra 2009), pa je LUTP postala pravno zavezujoča tudi za države članice EU. Evropske skupnosti se do leta 1992 niso v nobenem dokumentu sklicevale na človekove pravice in svoboščine. Prav tako tudi nobena od ustanovnih pogodb ne vsebuje določb o človekovih pravicah. Nasprotno, vsi dokumenti evropskih skupnosti so med cilji navajali gospodarske cilje usmerjene na povezovanje trgov različnih držav. Pomanjkanje lastnih pravnih virov je Sodišče Evropske unije (prej. Sodišče evropskih skupnosti) pri svojem delu reševalo tako, da se je v sodnih primerih, ki so imeli

tudi elemente kršenja človekovih pravic in svoboščin, sklicevalo na mednarodne pravne vire s tega področja ter na ustavno-pravne tradicije držav članic.

### **2.3 USTAVNA UREDITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Konvergenčni proces med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju človekovih pravic je povezan z vzporednim procesom prenašanja suverenih pravic držav članic na mednarodni organizaciji. Brez predhodnega prenosa suverenih pravic na obravnavane skupnosti tudi o pojavu konvergenčnega procesa ni mogoče govoriti. V tem pogledu je sestavni del raziskovanja tudi obravnava nacionalnih sistemov varstva človekovih pravic.

Slovenska ustavna ureditev temelji na varstvu človekovih pravic, kar je jasno poudarjeno v preambuli Ustave ter v petem členu Ustave, s katerim se Slovenija zavezuje, da varuje človekove pravice in svoboščine na svojem ozemlju. V povezavi z varstvom je ključnega pomena učinkovitost državnega sistema, ki omogoča izvrševanje varstva človekovih pravic in svoboščin. Tako je operativni, izvedbeni del varstva človekovih pravic v skladu s petnajstim členom Ustave zagotovljen z vzpostavljenim sodnim varstvom na civilnopravnem, kazenskem, upravnem in ustavnopravnem področju. Prav tako je s 120. členom Ustave zagotovljeno sodno varstvo v odnosu do odločitev in dejanj upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. Poleg relativno velikega obsega zagotovljenih človekovih pravic in svoboščin in vzpostavljenega sodnega varstva teh pravic, je slovenska ustavna ureditev v smeri zagotavljanja višje stopnje varstva vpeljala institut Varuha človekovih pravic. Gre za izvensodni institut varstva človekovih pravic in svoboščin v odnosu do državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Obseg in naravo dela, kot tudi delovno področje, je določil 159. člen Ustave RS. Zakon o varuhu človekovih pravic je področje dela, pravice in dolžnosti še natančneje konkretiziral in operacionaliziral delo inštitucije Varuha (Mavčič, 1992, str. 148–149).

#### **Ustavno sodišče kot varuh ustavnosti in zakonitosti človekovih pravic in svoboščin**

Najvišji organ varstva človekovih pravic in svoboščin v Sloveniji je Ustavno sodišče Republike Slovenije. Ustavno sodišče v Sloveniji je bilo znotraj federalne ureditve ustanovljeno z Ustavo iz leta 1963. Pomembnejše spremembe in pristojnosti Ustavnega sodišča so bile uvedene s sprejemom Ustave Republike Slovenije leta 1991. Ustavno sodišče je z novo Ustavo dobilo več pristojnosti. Zakon o Ustavnem sodišču v prvem členu daje Ustavnemu sodišču pristojnost razveljavitve neustavnega zakona ter pravico in dolžnost odločanja o ustavni pritožbi zoper kršitev ustavnih pravic in svoboščin. Postalo je najvišji in edini sodni organ, ki izvaja sodno presojo ustavnosti, varuje ustavnost in zakonitost ter človekove pravice in temeljne svoboščine. Z uvedbo sodne presoje



ustavnosti z Ustavo iz leta 1963 je tedanje Ustavno sodišče dobilo pristojnost varstva temeljnih človekovih pravic in svoboščin. V praksi pa se je uveljavil način, da je takratno Ustavno sodišče vse vloge posameznikov v glavnem zavračalo in jih usmerjalo na redna sodišča. Ustavna pritožba se je kot pravno sredstvo dejansko uveljavilo s sprejetjem Ustave leta 1991 ter z Zakonom o Ustavnem sodišču, ki je tudi v praksi uveljavil pravno sredstvo ustavne pritožbe. Avtor Mavčič gre pri oceni ureditve človekovih pravic v Sloveniji še dlje in pravi, da slovenska Ustava zagotavlja široko varstvo zoper različne vrste neenakosti in diskriminacije, celo širše kot na primer EKČP (Mavčič, 1992, str. 148–151).

Slovenija daje velik pomen varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tako v Sloveniji poleg vsebinskega urejanja človekovih pravic na najvišji ustavni ravni poznamo tudi pravni institut ustavne pritožbe, ki pomeni operacionalizacijo varstva teh pravic na visoki ravni. Ustavno pritožbo lahko namreč vložijo vsakdo, ki so mu bile z nekim posamičnim aktom kršene v Ustavi RS zagotovljene človekove pravice ali svoboščine s strani državnega organa, organa lokalnih skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. Avtorica sistem presoje ustavnosti ocenjuje kot eno bistvenih pridobitev na področju varstva človekovih pravic in svoboščin v povojnem obdobju (Kuhelj, 2003a, str. 19–20).

Slovenija ima področje varstva človekovih pravic in svoboščin urejeno zgledno. Pomemben del preambule Ustave se sklicuje na človekove pravice in jih opredeljuje kot najpomembnejše izhodišče. Enako tudi predtem sprejeta Temeljna ustavna listina z izpostavljenostjo pravico narodov do samoodločbe. Prav tako tudi v normativnem delu Ustave človekove pravice zavzemajo osrednje mesto s posebnim poglavjem Človekove pravice in temeljne svoboščine. Človekove pravice in svoboščine so najpomembnejša sestavina Ustave, po obsegu, položaju in po pomenu (Ribičič, 2007a, str. 230).

Podobno kakor Sodišče EU in Evropsko sodišče za človekove pravice ima tudi Ustavno sodišče RS pomembno vlogo na področju razvoja varstva človekovih pravic in svoboščin. Ribičič tako posebej izpostavlja sedem pomembnejših odločitev z razlago ustavnih določil, ki gredo izrazito v smer varstva in razvoja človekovih pravic in svoboščin in omejujejo samovoljo državne oblasti in njenih nosilcev. V prvi zadevi št. U-I-37/76 je šlo za zaščito enakopravnosti žensk pri zaposlovanju in sodbo, ki jo je sprejelo Ustavno sodišče še v okviru Jugoslavije leta 1977. S primerom št. U-I-283/94 pa je Ustavno sodišče podprlo pozitivno diskriminacijo italijanske in madžarske narodne skupnosti v smeri dvojne volilne pravice. Tretjo odločbo št. U-I-246/02 o vračanju stalnega prebivališča izbrisanim Ribičič ocenjuje za najpomembnejšo, saj je Ustavno sodišče v tej zvezi preprečilo izvedbo referendumu, ki bi bil podlaga za odvzem njihovega državljanstva. Kot četrto pomembno odločitev, ki je vplivala na razvoj varstva človekovih pravic v Sloveniji Ribičič navaja sklep o zavrženju v zadevi št. U-I-216/07 in dodaja, da bi moral biti tajni sporazum med obveščevalnima vojaškima službama Slovenije in Izraela sklenjen v obliki mednarodne pogodbe, javen in ratificiran v državnem zboru. Podobno je sodišče odločilo v primeru, ko je šlo za prelete oboroženih NATO-vih letal pri posegu v Srbiji in na Kosovu, z ugotovitvijo, da bi moral takšno dovoljenje objaviti in podpisati predsednik države. Ribičič je izpostavili še odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/03 v povezavi z vprašanjem prisilnega pridržanja, št. U-I-60/06 v povezavi s sodniškimi plačili in izhajajoč iz načela delitve oblasti potrebo

po primerljivosti plač s poslanskimi in ministrskimi ter odločbo št. Up-406/05 v povezavi z domnevnim posegom v čast in dobro ime. Glede ustavne demokracije in odnosa med večino in manjšino pa avtor ob povzemanju odločbe Ustavnega sodišča U-I-111/04 navaja, da je v Sloveniji vzpostavljena ustavna demokracija, katere bistvo je v tem, da vrednote, ki jih varuje Ustava, prevladajo tudi nad demokratično sprejetimi odločitvami večine (Ribičič, 2009, str. 168–181).

## **Ustavno-pravni dokumenti Republike Slovenije in človekove pravice**

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki je bila sprejeta 25. junija 1991, je glede na vprašanje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomembna z več vidikov. Prvič zato, ker izhaja iz temeljne in trajne pravice slovenskega naroda do samoodločbe, kot je bilo kasneje zapisano v preambuli Ustave Republike Slovenije. V uvodnem delu Temeljna ustavna listina med argumenti za sprejem listine navaja tudi dejstvo, da SFRJ ne deluje kot pravno urejena država in se v njej hudo kršijo človekove pravice. Temeljna ustavna listina je z vidika varstva človekovih pravic in svoboščin pomembna tudi zato, ker takoj v tretjem členu navaja, da Republika Slovenija zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju Republike Slovenije brez sleherne diskriminacije v skladu z veljavno ustavno ureditvijo Republike Slovenije in veljavnimi mednarodnimi pogodbami (Ur. list RS, št. 1/91- I). Drugi in najpomembnejši ustavno-pravni dokument s področja urejanja varstva človekovih pravic in svoboščin v Republiki Sloveniji je slovenska Ustava.

## **Ustava Republike Slovenije**

V normativnem delu Ustave človekove pravice zavzemajo osrednje mesto s posebnim poglavjem Človekove pravice in temeljne svoboščine, ki je uvrščeno neposredno za poglavjem s splošnimi določbami. Posebno mesto varstva človekovih pravic je razvidno tudi iz omembe v preambuli Ustave RS. Dodatnih dvainpetdeset določb, ki urejajo področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, najdemo v drugih dveh poglavjih: splošnih določbah in gospodarskih in socialnih razmerjih. Po obsegu, pomenu in položaju so človekove pravice najpomembnejša sestavina Ustave. Čeprav je bila Ustava RS doslej spremenjena štirikrat, posega v varstvo človekovih pravic in svoboščin ni bilo. V tem smislu tudi nekateri drugi avtorji (npr. Kocjančič, 2007) natančno obdelujejo t. i. evropski 3a člen in vprašanje postopnega prenašanja suverenih pravic na druge mednarodne organizacije (Ribičič, 2007a, str. 230).

Državni zbor RS je leta 2003 s sprejetjem Ustavnega zakona o spremembah 1. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave RS ustvaril ustavno podlago za izvedbo prenosa izvrševanja dela svojih suverenih pravic na mednarodne organizacije. V tem členu je zakonodajalec predvidel tudi možnost, da se pred tovrstnim dejanjem izvede referendum. V tretjem odstavku je urejeno razmerje med pravom mednarodne organizacije in domačim pravom,

kjer je uveljavljeno načelo avtonomnosti, primarnosti in neposredne uporabnosti prava mednarodne organizacije. V četrtem odstavku pa je opredeljen odnos med državnim zborom in vlado v odnosu do mednarodne organizacije. Z vidika raziskovalnega dela in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je posebej pomembno, da je ustavodajalec v ustavnem zakonu zapisal, da lahko Slovenija prenese del suverenih pravic samo na tiste mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države (Kocjančič, 2007, str. 92).

Po besedah predsednika Türka in njegovega predavanja v okviru srečanja Dnevo slovenskih pravnikov 2010 v Portorožu je področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v slovenski Ustavi pomembno zaznamoval Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. Svoje razmišljanje je oprl na dejstvo, da je bila v tistem času Slovenija naslednica nekdanje Jugoslavije, ki je bila pogodbeni stranka tega pakta in je pri svoji zakonodaji in pri svoji obravnavi seveda do neke mere upoštevala vsebino pakta, ki je novejši dokument EKČP, v posameznih delih tudi natančnejši. Pomemben doprinos pomeni tudi jurisprudenca Odbora za človekove pravice, ki je na podlagi tega pakta dala nekatere rešitve, ki so s stališča varstva človekovih pravic močnejše od tistih, ki so jih dali organi Sveta Evrope. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah je bil pravnemu sistemu Slovenije znan mednarodni instrument in je s svojo vsebino vplival na besedilo naših določb ustave o človekovih pravicah (Türk, 2010).

### **Mednarodne pogodbe in načela mednarodnega prava v Sloveniji**

Slovenija je bila vseskozi vpeta v kulturo zahodnih modernih demokratičnih držav in je sledila njihovim dobrim praksam in ustavnim ureditvam ter načelom mednarodnega prava. Pomemben korak naprej na področju varstva pravic in temeljnih svoboščin je Slovenija naredila z osamosvojitvijo in sprejetjem sedanje Ustave decembra leta 1991. V tem smislu je učinkovitost varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju med nacionalnim in mednarodnim varstvom potrebno gledati tudi skozi Harrisovo trditev: »Mednarodno varstvo človekovih pravic je toliko bolj učinkovito, kolikor bolj je vključeno v nacionalno pravo.« (Harris, 2009, str. 23).

Na isti problem šibke legitimacijske verige med državljani in institucijami EU ter na (pre)šibko vlogo nacionalnih parlamentov, vendar iz drugega zornega kota, opozarja Kocjančič in navaja, da so možnosti za okrepitev vloge nacionalnih parlamentov tako normativno ko tudi dejansko omejene. Nacionalni parlamenti imajo zelo omejene možnosti vplivanja na zakonodajne postopke EU. Po liberalni pravni in politični teoriji, ki temelji na suverenosti ljudstva in načelu delitve oblasti, pa bi lahko z okrepitvijo elementov federalizma okrepili večjo demokratičnost in legitimnost EU (Kocjančič, 2005b, 431–432).

Urad varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji med pomembnejše mednarodnopravne akte s področja človekovih pravic uvršča:

- Splošno deklaracijo človekovih pravic,
- Mednarodni pakt o ekonomskih in socialnih pravicah,
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah,
- Konvencijo o otrokovih pravicah in
- Deklaracijo o otrokovih pravicah.

Iz skupine dokumentov Evropske unije izpostavlja:

- Direktivo o rasni enakosti in
- Direktivo o enakosti pri zaposlovanju.

Iz skupine mednarodnih pogodb Sveta Evrope pa izpostavlja:

- Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- Evropsko konvencijo o uresničevanju otrokovih pravic,
- Evropsko socialno listino in
- Evropsko konvencijo o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.

Pri tem Urad varuha za človekove pravice Republike Slovenije navaja, da se urad in druge institucije v Sloveniji pri svojih odločitvah in delu sklicujejo neposredno na omenjene akte (Varuh človekovih pravic, 2011).

Izvajanje določb mednarodnih pogodb na nacionalnih sodiščih pomeni konkretizacijo vsebinskih določil in istočasno priznava pravno hierarhijo med pravnimi sistemi, v sledečih primerih med Evropskim sodiščem za človekove pravice in Ustavnim sodiščem. O pravni moči sistema EKČP in stopnji njegove legitimnosti priča že dejstvo, da je Ustavno sodišče v postopkih ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov kot pravno podlago večkrat uporabilo Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in to že pred njeno ratifikacijo oziroma uveljavitvijo 28. junija 1994. Slovenija je poleg osnovne konvencije ratificirala tudi Prvi, Četrty, Šesti, Sedmi in Trinajsti protokol, ki so k EKČP dodali nove pravice.

Mavčič navaja množico primerov Ustavnega sodišča, ko se je pri svojem delu oprlo na sistem varstva človekovih pravic Sveta Evrope. Posebej je poudaril tudi zadeve, kjer se je Ustavno sodišče oprlo na EKČP še preden je ta začela veljati: odločba št. U-I-46/92, sklep št. U-I-98/91 in sklep št. U-I-69/92. Prav tako se je pri svojem delu opiralo tudi na sodno prakso ESČP (glej sklep št. U-I-60/92, sklep št. U-I-48/92).

Po ratifikaciji EKČP oziroma začetka veljavnosti je postala EKČP v skladu z osmim členom Ustave del notranjega prava z neposredno veljavnostjo. Tako je postala uporaba EKČP Ustavnega sodišča del vsakdanje uporabe. Po eni strani se na mednarodno pogodbo sklicujejo vlagatelji vlog, po drugi strani pa je EKČP postala nepogrešljiva temeljna sestavina pri oblikovanju pravne podlage odločitev Ustavnega sodišča. V Sloveniji imamo

po uveljavitvi EKČP več sodnih primerov ustavnih pritožb, ko se je Ustavno sodišče pomembneje oprlo na EKČP in sodno praksa Evropskega sodišča za človekove pravice. Med pomembnejše sodi odločba Ustavnega sodišča št. Up-106/98, s katero je sodišče sprejelo mnenje, da gladovna stavka ni pravno utemeljen razlog, na podlagi katerega bi bila mogoča sprememba odločitve organa, ki jo je sprejel na zakonit način. Ob upoštevanju 2. člena EKČP pa je v nadaljevanju navedlo, da je potrebno upoštevati tudi načelo sorazmernosti v odnosu do pravice do življenja.

Med relevantnejše odločbe, ki so rezultat ustavnih pritožb, sodijo tudi: odločba št. Up-75/95 in odločba št. Up-119/95 v povezavi z vprašanjem sojenja v razumnem roku in petim členom EKČP, odločba št. Up-185/95 v zadevi povezani z odreditvijo pripora zaradi suma begosumnosti. V povezavi z uporabo šestega člena EKČP so bile sprejete naslednje relevantne odločbe: odločba št. Up-19/93 v povezavi z domnevo nedolžnosti, odločba št. Up-115/95 v zvezi s pravico do pravnega varstva in institutom pritožbe na odločitev prvostopenjskega organa. O pravici do sodnega varstva v odnosu do šestega člena EKČP je Ustavno sodišče odločalo v zadevi Up-277/96, medtem, ko je v zadevi Up-179/95 razsojalo o pravici do poštenega sojenja. Poleg uporabe EKČP in sodne prakse ESČP v procesih odločanja o ustavnih pritožbah je slovensko Ustavno sodišče EKČP in povezane judikature uporabilo tudi pri ocenjevanju ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (Mavčič, 1992, str. 153–176).

Vloga EKČP v Sloveniji pa ni pomembna zgolj z vidika uporabe določil EKČP od naših sodišč, pač pa tudi v smeri kršitev teh pravic s strani Slovenije. Tako je potrebno omeniti zadevo Rehbock (ESČP, zadeva Rehbock proti Sloveniji 28. novembra 2000), ko je bila Slovenija prvič obtožena po EKČP in sicer nečloveškega ravnanja v smislu pripora, nedopustnega pretepanja in nepravčasne odločitve ter nedopustnega nadzora nad dopisovanjem pritožnika – kršitve 3. in 8. člena EKČP. Sledila je druga obtožba v zadevi Matko (ESČP, zadeva Matko proti Sloveniji, 2. Novembra 2006), kjer je tožnik podobno kot Nemeč Rehbock dokazal kršitev 3. člena EKČP zaradi nasilnega ravnanja policistov. Ribičič glede uporabe določb EKČP in sodne prakse ESČP v našem pravnem sistemu v nadaljevanju navaja primer ustavne pritožbe (Up-518/03), kjer je Ustavno sodišče na podlagi sklicevanja pritožnika na 6. člen EKČP razveljavilo sodbe okrožnega, višjega in vrhovnega sodišča in zadevo vrnilo v novo odločanje (Ribičič, 2007a, str. 179–182).

Ob močni vlogi Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah pri razvoju človekovih pravic in svoboščin v Sloveniji je potrebno dodati tudi prispevek Organizacije združenih narodov, natančneje vpliv Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP). Omenjeni pakt je bil pravnemu sistemu Slovenije znan mednarodni instrument, saj je bila Jugoslavija podpisnica te pogodbe. Po besedah Türka je s svojo vsebino pomembno vplival na besedilo naših določb ustave o človekovih pravicah. Poleg neposrednega vpliva na formulacijo določb Ustave je MPDPP na razvoj varstva človekovih pravic in svoboščin vplival z obveznimi periodičnimi poročili, ki jih Slovenija daje Odboru za človekove pravice in na katera Odbor za človekove pravice podaja svoja mnenja. Tretji oblika vplivanja MPDPP na razvoj varstva človekovih pravic in svoboščin v Sloveniji pa je povezana z individualnimi pritožbami. Mednarodni pakt o

državljskih in političnih pravicah je v svojem dodatnem, fakultativnem protokolu vzpostavil mehanizem individualnih pritožb in s tem odprl pot do mednarodne obravnave konkretnih primerov in posledično priporočil, ki jih odbor v zvezi s takimi konkretnimi primeri lahko daje (Türk, 2010).

### 3 ČLOVEKOVE PRAVICE IN SVET EVROPE

Svet Evrope je mednarodna organizacija, ki jo sestavlja 47 držav iz evropske regije. Ustanovljena je bila 5. maja 1949 z Londonskim sporazumom. Članica Sveta Evrope lahko postane vsaka evropska država pod pogojem, da sprejema načelo vladavine prava in jamči človekove pravice in temeljne svoboščine vsakomur, ki je pod njeno oblastjo. Poleg statuta na primer avtorja Benoit Rohmer in Klebs (2006, str. 35) med dokumente Sveta Evrope z ustavno veljavnostjo uvrščata tudi nekatere konvencije med drugim tudi EKČP in to zato, ker so države članice Sveta dolžne sprejeti te dokumente ob včlanitvi in jih brez odlašanja ratificirati. Poslanstvo Sveta Evrope je določeno v prvem odstavku prvega člena njegovega statuta, dopolnjeno z vsebino obveznih konvencij. Cilj sveta Evrope je vzpostavitev tesnejše povezanosti med njegovimi članicami, varovanje in nadaljnji razvoj idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina, ter pospeševanje njihovega gospodarskega in družbenega napredka. Italija je vztrajala pri preambuli, ki se je sklicevala na velika načela, na katerih temeljijo zahodne demokracije, in je za cilj določila Evropsko unijo. Ker se je takšen korak Skandinavcem zdel preveč drzen, je obveljal predlog Britancev, ki so predlagali bolj nedoločno in ohlapno dikcijo v obliki težnje po bolj povezani zvezi (closer union) evropskih narodov (Massigli v: Benoit Rohmer in Klebs, 2006, str. 28).

Z vidika hipotez raziskovalnega dela je to dejstvo pomembno zato, ker upoštevajoč Bruseljsko pogodbo (1948) navedbe Massiglija potrjujejo naravnost in velikost takratne potrebe po mednarodnem združevanju na različnih področjih: vojaškem, gospodarskem in na področju zaščite človekovih pravic in svoboščin. Tako tudi ustanovni akt Sveta Evrope (Londonska pogodba) v prvem členu med cilji omenja najprej zavarovanje demokratičnih idealov in načel. Mednarodno sodelovanje je pomenilo pomemben doprinos k preprečevanju novih konfliktov in ustvarjanje razmer, v katerih bi lahko države plodno sodelovale. Namen zahodnoevropskih držav ni bil doseči zagotavljanje človekovih pravic in svoboščin zgolj na deklaratorni ravni, zato so si poleg zavarovanja teh načel in idealov postavili cilj, da jih tudi uresničijo.

Da je bila prav zavezanost za uresničevanje pomembno poudarjena, dokazuje tretji člen Londonske pogodbe, ki govori o pogojih članstva in zahteva, da je država članica pravna država, da spoštuje človekove pravice. Pozneje je bila dodana še zahteva, da ima država pristopnica uvedeno pluralno demokracijo. Svet Evrope zato večkrat imenujejo tudi klub demokracij ali domovino demokracije. V odnosu do vprašanja konvergenčnega procesa med Svetom Evrope in Evropsko unijo na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je potrebno poudariti, da je v skladu s Statutom Sveta Evrope ena od nalog Sveta pospeševanje ekonomskega in socialnega razvoja njegovih držav članic. Eden izmed ciljev je bil zagotoviti gnotne in politične pogoje za krepitev demokratičnih načel ter socialnih in kulturnih povezav. Benoit ugotavlja, da je pomembnost tega cilja izpodrinilo

varovanje liberalne demokracije kmalu za tem, ko so se vzpostavile organizacije z izrazito ekonomskimi cilji, kot je na primer OECD. Ustanovljena je bila po vojni predvsem z namenom razdeljevanja ameriške pomoči in pozneje Evropske skupnosti (Benoit Rohmer in Klebs, 2006, str. 28–29).

Nastanku Sveta Evrope je botrovala želja in zaveza boljšega in učinkovitejšega ščitenja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v povojnem obdobju. Grozotam druge svetovne vojne in gospodarsko obubožani Evropi je grozila nova vojaška supersila in komunizem, kot nov totalitarizem in grožnja svobodi, človekovim pravicam in dotedanjim demokratičnim vrednotam. Odgovor na takšno stanje, ki so ga zahodnoevropske demokratične države formalizirale s sprejetjem Pogodbe o ekonomskem, socialnem in kulturnem sodelovanju ter kolektivni samoobrambi (Belgijska pogodba), se je za tem konkretiziral v povezovanju držav pogodbenic na mednarodni ravni na treh vsebinskih področjih: vzpostavitvi učinkovitega mednarodnega sistema varstva človekovih pravic in svoboščin, vzpostavitvi boljšega medsebojnega gospodarskega sodelovanja in tržne menjave ter vzpostavitvi skupne vojaške kolektivne samoobrambe.

Glede na dejstvo, da je bilo v Evropi delo na področju mednarodnega povezovanja v smeri zaščite človekovih pravic in temeljnih svoboščin v polnem zamahu, in deloma tudi zato, ker Organizacija združenih narodov s sprejemom SDČP ni odgovorila na vse potrebe in cilje evropskega prostora, je komaj šest mesecev kasneje, 5. maja 1949, deset držav zahodne Evrope (Belgija, Danska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska, Združeno kraljestvo) ustanovilo mednarodno organizacijo za zaščito človekovih pravic Svet Evrope. Leto po svoji ustanovitvi, leta 1950, je Svet Evrope sprejel ključni in enega najpomembnejših mednarodnih dokumentov s področja varstva človekovih pravic in svoboščin – Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (EKČP) (Svet Evrope, 2011).

Druga svetovna vojna z obsežnim kršenjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomeni na tem področju pomemben mejnik. Svet Evrope je naredil pomemben korak s sprejetjem Evropske konvencije človekovih pravic (1950) ter Evropske socialne listine, ki so jo sprejeli leta 1961 v Torinu. Ustanovitev Evropske skupnosti za premog in jeklo ter nadaljnji razvoj Evropske unije pa pomeni drug velik korak in pomemben prispevek k razvoju varstva človekovih pravic in trajnostnemu miru.

Cilji evropskega združevanja v različnih združenjih, kot so Svet Evrope, ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti, ki je potem prerasla v Evropsko unijo, kot tudi Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, so bili vedno usmerjeni v varstvo človekovih pravic in svoboščin. Svet Evrope, kot nosilec pravnega sistema varstva človekovih pravic v evropskem prostoru, se od svoje ustanovitve leta 1949 zavzema za kodifikacijo in varstvo človekovih pravic in svoboščin. V preambuli ustanovitvenega dokumenta Sveta Evrope so države podpisnice zagotovile svojo naklonjenost duhovnim in moralnim vrednotam, ki so skupna dediščina teh sodelujočih narodov in nabor izvirnih načel osebne in politične svobode ter spoštovanja zakonov, na katerih temelji demokracija. V prvem členu Statuta (ustanovitvenega dokumenta) so države podpisnice



načela iz preambule konkretizirale. Izpostavili so potrebo po višji stopnji enakosti med državami podpisnicami z namenom, da na takšni osnovi zagotovijo boljšo zaščito in uresničevanje idej in načel, kot so skupen življenjski prostor in večji ekonomski in socialni napredek. Tretji člen Statuta tako podpisnice zavezuje k spoštovanju zakonov in načela, da mora vsaka oseba pod jurisdikcijo teh držav uživati človekove pravice in temeljne svoboščine (Lampe, 2010, str. 103–104).

Svetu Evrope (SE) kot najstarejši evropski mednarodni organizaciji s področja varstva človekovih pravic je potrebno priznati ključno vlogo pri promociji in uveljavljanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter posebej izpostavljene demokracije in demokratičnih ureditev, ki sestavljajo pomemben okvir za zagotavljanje teh pravic. Najpomembnejši argument za takšno trditev je dejstvo, da je Svet Evrope sprejel Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Izmed vseh dokumentov SE je bil največji uspeh prav sprejetje omenjene konvencije, ki opisuje človekove pravice in svoboščine, in kar je najpomembneje, z EKČP je SE zapisanim pravicam in svoboščinam dodal še sistemsko rešitev v korist varstva teh pravic. Učinkovito in kvalitetno varstvo človekovih pravic je bilo z EKČP doseženo z ustanovitvijo Evropske komisije za človekove pravice (ustanovljena leta 1954) in predvsem Evropskega sodišča za človekove pravice (ustanovljeno leta 1959), ki skrbi za uresničevanje vsebinskih določil konvencije in kaznovanje kršiteljev. Evropsko sodišče za človekove pravice poleg doprinosa k učinkovitosti in kakovosti varstva človekovih pravic pomeni posebno prelomnico na področju varstva človekovih pravic tudi zato, ker EKČP državam podpisnicam na področju varstva človekovih pravic in svoboščin s prvim členom priznava mednarodnopravno subjektiviteto. Gre za prvi člen EKČP, ki od držav podpisnic zahteva, da te pravice v okviru svojih pristojnosti (jurisdikcije) zagotavljajo vsakomur in ne le lastnim državljanom (1. člen EKČP).

Velik doprinos k varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin s strani Sveta Evrope izhaja iz dejstva, da je ta mednarodna organizacija poleg EKČP v letih od 1950 do danes sprejela še enaintrideset drugih pogodb s področja človekovih pravic. Večji del teh pogodb predstavljajo različni protokoli k EKČP, s katerimi se je optimiralo in nadgrajevalo delovanje SE in Mednarodnega sodišča za človekove pravice v korist varstva človekovih pravic. Poleg omenjenih protokolov je SE dal pomemben prispevek s sprejetjem Evropske socialne listine, ki je bila sprejeta proti koncu leta 1961, veljati pa je začela leta 1965. Glede na spremembe in nove potrebe okolja je Svet Evrope Evropsko socialno listino revidiral in jo pomembneje dopolnil leta 1996. Revidirana ESL je začela veljati leta 1999. Poleg vmesnih protokolov k EKČP je SE leta 1987 sprejel Evropsko konvencijo o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, ki je začela veljati dve leti po njenem sprejetju. Leta 1992 je bila sprejeta Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih, veljati pa je začela leta 1998. V letu 1995 je sledilo sprejetje Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin. V začetku leta 2008 je začela veljati Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, ki je bila sprejeta leta 2005 (Council of Europe, 2012).

Ljudje ne morejo biti svobodni in se ne morejo zavedati svojih pravic, če nimajo pravice vedeti. V tem času je v postopku ratifikacije prvi mednarodno zavezujoč akt na svetu s področja zagotavljanja pravic dostopa do javnih informacij. Svet Evrope je junija 2009 sprejel Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov. Do takrat, da začne veljati, je potrebno, da konvencijo ratificira najmanj deset držav članic. Doslej so konvencijo ratificirale Norveška, Madžarska, Črna Gora, Bosna in Hercegovina in Švedska. Prav tako sta v tem času na začetku ratifikacijskega postopka še dve konvenciji: o preprečevanju nasilja nad ženskami ter konvencija o zaščiti pred zdravstvenimi proizvodi, ki ogrožajo splošno zdravstveno stanje (Council of Europe, 2012).

Eno izmed pomembnih spoznanj in izhodišč EKČP v duhu tistega časa, ko je prišlo do blokavske delitve med vzhodnimi komunističnimi ter zahodnimi demokratičnimi državami, je bilo spoznanje, da je mogoče pravičnost in mir najbolje zavarovati z dejansko politično demokracijo ter s skupnim razumevanjem in upoštevanjem človekovih pravic in svoboščin. Drug pomemben cilj držav podpisnic EKČP je bil doseči večjo enotnost ter najti način, kako doseči večjo enotnost, pa tudi ohranjanje in nadaljnje uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Preambula, EKČP). Politični rezultat druge svetovne vojne in povojnega obdobja se je kazal v močnem napredovanju in porastu komunističnih ureditev. Ta napredek komunističnih ureditev je bil za zahodne razvite demokracije in njihove dotedanje vrednote in način življenja grožnja, zato je mogoče ustanovitev Sveta Evrope in vloge EKČP razumeti tudi kot odgovor na spremenjen politični položaj, kot protiutež, manifestacijo in promocijo tradicionalnih evropskih vrednot, ki so bile prav tako privzete v dokumenta Organizacije združenih narodov Splošno deklaracijo človekovih pravic in pozneje v Protokol o državljskih in političnih pravicah.

### **3.1 EVROPSKA KONVENCIJA O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN**

Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) več avtorjev označuje za enega izmed temeljnih in učinkovitih dokumentov v svetovni povojni zgodovini. Splošna deklaracija človekovih pravic (SDČP), ki prav tako pomeni velik in pomemben zgodovinski doprinos k uveljavljanju človekovih pravic, je bila sicer sprejeta dve leti prej (1948), vendar nima statusa mednarodno-pravnega zavezujočega dokumenta. Mednarodna pakta, ki ju je OZN sprejela leta 1966, pa sta začela veljati šele leta 1976. Pomembna je tudi razlika glede učinkovitosti moči ukrepov, ki jih izrekata ena in druga mednarodna organizacija. Sodišče za človekove pravice izreka sodbe in določa višino odškodnin za povzročeno nematerialno škodo, Odbor za človekove pravice pri OZN pa izreka mnenja.

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin je bila sprejeta 4. novembra 1950 v Odboru ministrov Sveta Evrope, veljati je začela 3. novembra 1953, ko jo je ratificiralo prvih deset držav pristopnic. V Sloveniji je začela veljati 28. junija 1994.

Svet Evrope se je glede na nove potrebe in razmere EKČP dopolnjeval in spreminjal s sprejemanjem protokolov. Ena vrsta protokolov spreminja dotedanjo formulacijo EKČP in začnejo veljati, ko jih ratificirajo vse države članice (npr. Protokola št. XI in XV). Druga vrsta protokolov dotedanje besedilo dopolnjuje, zato je za uveljavitev potreben manjši kvorum držav podpisnic in je določen z nominalnim številom ratifikacij. Doslej je Svet Evrope dopolnil ali spremenil EKČP s sprejetjem štirinajstih različnih protokolov. Zadnji štirinajsti protokol, ki dviguje učinkovitost delovanja Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), je bil v ratifikacijo posredovan leta 2004. Do decembra 2006 pa so ga ratificirale že vse države članice razen Rusije. V preambuli EKČP je kot izhodišče naveden tudi pomen SDČP in v njej določenih pravic in svoboščin. Kot cilj EKČP pa je posebej izpostavljena zagotovitev širšega varstva in nadaljnji razvoj človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Preambula človekove pravice in svoboščine definira kot podlago za pravičnost in mir v svetu in dodaja pomen resnične politične demokracije (Ribičič, 2007a, str. 124).

Razlikujemo dva tipa protokolov. Po sprejemu Protokola št. XI se je spremenila struktura in vsebina EKČP, ki jo je sedaj mogoče deliti na tri vsebinska področja. V prvem delu so urejene posamezne človekove pravice in svoboščine, v drugem organizacija, sestava, pristojnosti, način dela in odločanje Evropskega sodišča za človekove pravice, v tretjem pa je urejeno uresničevanje določil EKČP, veljavnost, pridržki, odpovedi, podpis in ratifikacija. Kuhljeva ugotavlja, da je prav zaradi takšne strukture in splošne veljavnosti znotraj Evropskega prostora ter zaradi dejstva, da pravno obvezuje in nadzoruje države podpisnice, EKČP najbolj učinkovita pogodba o človekovih pravicah na svetu. To dodatno podkrepi še z dejstvom, da je poleg vloge ESČP potrebno dodati še pomen Odbora ministrov, ki nadzorujejo izvrševanje odločb Sodišča, generalnega sekretarja Sveta Evrope ter Direktorata za človekove pravice. Področje človekovih pravic je z uveljavitvijo EKČP izgubilo izključno nacionalni pomen in postalo izrazito mednarodno-pravno področje. Konvencijo Slovenija uporablja neposredno in z njo morajo biti usklajeni vsi zakoni in predpisi. Ustavno sodišče lahko predpis, ki je neskladen z EKČP, tudi razveljavi. Konvencija ima torej v Sloveniji višji status kot zakoni in nižjega kot slovenska ustava (Kuhelj, 2003a, str. 1–17).

Prvi člen EKČP določa, da je vsaka država dolžna zagotavljati pravice in svoboščine iz konvencije vsem, ki sodijo pod njeno jurisdikcijo. Prvi člen ni nosilec konkretnih pravic. Drugi člen zagotavlja konkretno pravico: pravico do življenja, ki je pozneje dodatno urejena z izjemami, kdaj lahko pride do odvzema življenja. Izjema se nanaša na uporabo sile v primerih, ko gre za obrambo pred terorističnimi dejanji, ki bi imela za posledico še večjo škodo. To je ena najpomembnejših pravic, ki jo ni mogoče derogirati niti v času izrednih razmer. Ta člen in posledično sodna praksa sta aktualna zaradi več razlogov: vprašanja prepovedi smrtne kazni in ruskega članstva v Svetu Evrope, vprašanja splava in vprašanja evtanazije. Tretji člen prepoveduje mučenje in nečloveško ravnanje in poniževanje. Do kršitev te pravice lahko prihaja predvsem pri odvzemu prostosti, zadržanju ali pri prestajanju kazni ter prisilnem zadržanju v psihiatričnih ustanovah. Slovenija je bila obsojena kršitve tretjega člena v dveh primerih (Rehbock v. Slovenija in Matko v. Slovenija). S četrtem delom EKČP prepoveduje suženjstvo in prisilno delo. V zvezi

s to pravico je bolj aktualna predvsem prepoved prisilnega dela. Evropsko sodišče je v primeru Siliadin v. Francija obsodilo Francijo zaradi kršitve pozitivne dolžnosti, ki ji jo nalaga četrti člen EKČP v smislu skrbnosti, kontrol in zagotavljanja pogojev, da do tovrstnih kršitev ne bi prihajalo niti med ljudmi in ne zgolj na relaciji država- državljan. Peti člen zagotavlja pravico do svobode in varnosti predvsem v odnosu do postopkov, ki so predpisani z zakonom vključno z odvzemom prostosti, pravico do sojenja v razumnem roku, pravico do odločitve sodišča glede zakonitosti odvzema prostosti ter pravico do odškodnine v primeru nezakonitega odvzema prostosti.

Poleg lastne pravne ureditve Slovenija štiti in zagotavlja varstvo človekovih pravic tudi na podlagi mednarodnih pogodb. Slovenija je članstvo v Svetu Evrope pridobila leta 1993. Leto kasneje, konec maja 1994, je Državni zbor ratificiral Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Zakon o ratifikaciji EKČP in s tem pravna veljavnost EKČP pa je nastopila z uveljavitvijo zakona konec junija 1994. V Sloveniji se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe vključno z določili EKČP uporabljajo neposredno (Ustava RS, 8. člen). Osmi člen tudi določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi usklajeni s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava. V primeru neskladja med mednarodno pogodbo, ki je v neposredni veljavi, in notranjim pravom odloča Ustavno sodišče. To lahko v primeru, da ugotovi neskladje s ciljem prilagoditve, notranji predpis deloma ali pa v celoti razveljavi. Tako se v Sloveniji EKČP kot tudi ostale mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno in se po svoji pravni moči in statusu uvrščajo v vmesno področje, ki je nižje od Ustave in višje od zakonov (Kuhelj, 2003a, str. 14).

EKČP je bila sprejeta leta 1950 v Svetu Evrope, ki je takrat združeval deset zahodnoevropskih držav članic. Glaven namen sprejetja EKČP je bilo preprečiti množične kršitve pravic in svoboščin, ki so se dogajale med drugo svetovno vojno in neposredno po njej. Z razliko od nekaterih drugih mnenj (Adamski et al., 2006, str. 18; 4. člen Bruseljske pogodbe) Ribičič navaja, da takrat ni bilo znano, da bo prav varstvo človekovih pravic postalo v prihodnosti glavno torišče delovanja Sveta Evrope. Danes je nedvomno tako in to po zaslugi EKČP, ki ni ostala zgolj deklaratoren dokument namenjen kritiki držav sovjetskega bloka, ter po zaslugi Sodišča za človekove pravice, ustanovljenega leta 1959. Na sodišče za človekove pravice se obrača vse več ljudi. Število zadev, ki v Strasbourgu čakajo na obravnavo, je v letu 2007 preseglo 100.000 (Ribičič, 2007b, str. 66; 71).

Predsednik Republike Slovenije dr. Danilo Türk je na Dnevih pravnikov v Portorožu dejal, da so človekove pravice in svoboščine v stalnem razvoju in zagotavljanju vse višje stopnje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kar je jasno razvidno iz raziskovalnega dela. S tega gledišča je bila relevantna umestitev EKČP (kam: v slovenski pravni red), saj tako zagotavlja visoko stopnjo varovanja človekovih pravic in svoboščin v odnosu do drugih mednarodnih pogodb. Türk tako učinkovitost EKČP pri varovanju človekovih pravic in svoboščin primerja z odnosom do Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP).

Posebej je izpostavil sodni primer Karakurta, ki je dokazoval diskriminacijo ter neenakost pred zakonom. Diskriminacijo je dokazoval na kadrovski odločitvi, ko je bil pri kandidaturi izbran protikandidat iz Poljske izključno zato, ker je bila za razliko od njegove države Poljska takrat že članica Evropskega ekonomskega območja, od koder so lahko državljani članic kandidirali za funkcijo v organu. Sledili so sodni postopki v Avstriji in potem pred Evropskim sodiščem za človekove pravice. Sodišča so glede na pravno ureditev v Avstriji, glede na EKČP ter judikature Evropskega sodišča za človekove pravice ugotavljala, da ni bilo nedopustne diskriminacije. Medtem je Odbor za človekove pravice, ki je od gospoda Karakurta prejel nekoliko dopolnjeno zahtevo z navedeno kršitvijo pravice do enakosti pred zakonom sprejel bolj razširjeno razlago k vprašanju, kaj sodi med nedopustno. Ta razlaga je vsebovala tudi element, po katerem je vsaka neenakopravna obravnava v zakonih, ne glede na to, kaj je predmet zakonskega urejanja, že lahko tudi diskriminacija, torej že neskladno z načelom enakosti pred zakonom in torej dejanje diskriminacije.

Na podlagi opisanega sodnega primera je Türk dodal mnenje, da je v mednarodni praksi spoznano in sprejeto, da je tisto, za kar se zavzema Odbor za človekove pravice, nekoliko močnejša zaščita pred različnimi vrstami diskriminacije od onega, kar obstaja v sistemu Evropske konvencije za človekove pravice. Glede zahteve Karakurta je Odbor za človekove pravice obravnaval različne vidike in čeprav je po Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah razlikovanje med državljani in tujci celo izrecno dopustno, se je odbor v tem konkretnem primeru odločil, da je šlo za kršitev šestindvajsetega člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah in državi kršiteljici naložil, da mora takšno prakso popraviti. Odbor nima sodne pristojnosti. Izdaja mnenja in ta mnenja imajo svojo težo zaradi svoje pravne argumentacije in svoje moralne pomembnosti. Pomembna premisa pri sprejemanju mnenja o ugotovljeni kršitvi MPDPP je bilo dejstvo, da v tem primeru ni šlo za razmerje med državljanom in tujcem pač pa med dvema tujcema z različnim statusom. Ena država je bila članica Evropskega ekonomskega območja, druga pa ne (Türk, 2010).

Iz navedenega lahko potegnemo sklep, da Odbor za človekove pravice stremi za višjo stopnjo zaščite pred različnimi vrstami diskriminacije, kot jo zagotavlja EKČP. Posebej pa je potrebno poudariti, da višja stopnja še ne pomeni višje stopnje učinkovitosti. Medtem ko Odbor za človekove pravice sprejema mnenja, so določitve ESČP izražene v obliki sodb, ki so zavezujoče. Poleg tega pa ESČP določa tudi odškodnine za povzročeno nematerialno škodo.

## 3.2 EVROPSKA SOCIALNA LISTINA

Pri obravnavanju stopnje varstva človekovih pravic in svoboščin v evropskem prostoru in primerjave na področju varstva teh pravic med Svetom Evrope in Evropsko unijo je potrebno omeniti tudi vlogo in pomen Evropske socialne listine (ESL), ki jo Svet Evrope sprejel leta 1961 v Torinu. Veljati je začela leta 1965. Glede na spremembe in nove potrebe okolja je Svet Evrope Evropsko socialno listino revidiral in jo pomembneje dopolnil leta 1996. Nova listina tako zajema pravice listine iz leta 1961 in tudi vsebino dodatnega protokola iz leta 1988. Tako dopolnjeno ESL je Slovenija ratificirala leta 1999. Tudi na tem polu človekovih pravic in svoboščin (poleg državljanskih in političnih pravic) je prav evropski prostor postavljal ključne mejnike pri razvoju in uveljavljanju socialnih, ekonomskih in kulturnih pravic. Generalna skupščina Združenih narodov je s primerljivim dokumentom, ki je vzpostavljala sistem varstva ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, sledila šele leta 1966. Takrat je bil na globalnem področju v okviru ZN sprejet Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP), ki je začel veljati šele leta 1976.

Kot izhaja iz preambule Evropske socialne listine, so se države članice Sveta Evrope dogovorile, da bodo svojim prebivalcem zagotovile socialne pravice navedene v listini in tako izboljšale njihov življenjski standard in socialno blaginjo. Na ministrski konferenci o človekovih pravicah v Rimu leta 1990 je bila poudarjena potreba po ohranjanju nedeljive narave vseh človekovih pravic, pa naj bodo državljanske, politične, gospodarske, socialne ali kulturne. S tem poudarkom so želeli dati nov zagon pri uveljavljanju in uresničevanju pravic iz ESL.

Slovenija je spremenjeno in dopolnjeno Evropsko socialno listino ratificirala leta 1999 z zakonom o ratifikaciji Evropske socialne listine (Uradni list RS-MP, št. 7/1999). S tem zakonom je Slovenija od skupno enaintridesetih členov listine izvzela tri odstavke (1. in 4. točko 13. člena ter 2. točko 18. člena), ki govorijo o pravici do socialne pomoči tako za svoje državljanke in za državljanke drugih držav pogodbenic v enaki meri. Izvzela je še del osemnajstega člena, s katerim se Slovenija ni želela zavezati, da bo poenostavila obstoječe formalnosti in zmanjšala ali ukinila sodne takse in druge stroške, ki jih plačujejo tuji delavci ali njihovi delodajalci.

Sistem pravic, ki jih nalaga Evropska socialna listina, je poseben. Temeljna in zavezujoča obveznost vsake države podpisnice je, da uresničuje osnovne pravice (core rights), ki izhajajo iz ESL na način, kot jih določa b odstavek A člena ESL:

- pravica do dela (1. člen),
- pravica do organiziranja (5. člen),
- pravica do kolektivnega pogajanja (6. člen),
- pravica otrok in mladostnikov do varstva (7. člen),
- pravica do socialne varnosti (12. člen),

- pravica do socialne in zdravstvene pomoči (13. člen),
- pravica družine do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva (16. člen),
- pravica zdomskih delavcev in njihovih družin do varstva in pomoči (19. člen) in
- pravica do enakih možnosti in enakopravnega obravnavanja v zadevah v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola.

Poleg zavezujočih pravic mora vsaka država na podlagi c odstavka člena A določiti svoj izbor drugih pravic, tako da skupno število členov, ki zavezujejo državo, ni manjše od šestnajst členov ali štiriinšestdeset oštevilčenih odstavkov. Slovenija je iz celote izvzela le zgoraj naštetih tri odstavke (1. in 4. točka 13. člena ter 2. točka 18. člena).

Kot sistem nadzora nad izvajanjem obveznosti iz ESL se uporablja vzpostavljen sistem na podlagi EKČP, vendar je primerljivost učinkovitosti sistema ESL s sistemom EKČP še daleč. Dodatni protokol, ki je bil sprejet, ne ustanavlja posebnega sodišča, kot je ESČP. Obstaja pa poseben organ – odbor za socialne pravice, ki spremlja uresničevanja pravic iz ESL. Odbor sestavlja skupina strokovnjakov s področja delovnega in socialnega prava. Odbor ugotavlja, ali sta nacionalno pravo in praksa držav članic v skladu z listino. Dovoljen je sistem monitoringa: prva oblika se uvaja kot priprava in kontrola poročil držav članic o uresničevanju pravic iz Evropske socialne listine. Druga oblika mednarodnega nadzora nad izvajanjem ESL je podobna nadzoru EKČP, vendar tovrsten nadzor pri ESL ne pozna individualnih, temveč le kolektivne pritožbe. Tako ESL določa predstavniške organizacije, ki so upravičene do vlaganja pritožb: mednarodne organizacije delodajalcev in sindikatov, mednarodne nevladne organizacije s posvetovalnim položajem v Svetu Evrope in reprezentativne nacionalne organizacije delodajalcev in sindikatov (Lampe, 2010, str. 504–508).

Evropska socialna listina povečini ureja delavske pravice, ki izhajajo iz njihovega dela: opravljanje poklica, ki si ga je delavec svobodno izbral, pravični, varni in zdravi pogoji dela, pravično plačilo, ki omogoča dostojno življenje njihovih družin. Tako je socialno varstvo razširjeno z delavca tudi na člane njegove družine. Med zadnjimi členi ESL določa pravico delavcev, da jih med postopki kolektivnega odpuščanja o tem obveščajo in se z njimi posvetujejo.

Definirana je pravica do združevanja na ravni države in na mednarodni ravni z namenom varstva svojih ekonomskih in socialnih interesov. Posebej so z ESL varovane pravice otrok in mladostnikov ter matere z otroki, prav tako tudi pravica do poklicnega usmerjanja in usposabljanja za delo. Otrokom je posebej zagotovljena pravica do ustreznega socialnega, pravnega in ekonomskega varstva. Družina je definirana kot temeljna enota družbe, ki ima za zagotavljanje svojega polnega razvoja pravico do ustreznega socialnega, pravnega in ekonomskega varstva. Sedemindvajseti člen določa še več: osebe z družinskimi obveznostmi, ki so zaposlene ali si želijo zaposlitve, imajo to pravico, ne da bi bile zato izpostavljene razlikovanju, in če je mogoče, brez nasprotja med njihovo zaposlitvijo in družinskimi obveznostmi. Sedemindvajseti člen tako izpostavlja potrebo po družini prijaznih in družbeno odgovornih podjetjih.

Poleg delavskih pravic ESL del pravic zagotavlja tudi vsem ostalim prebivalkam in prebivalcem. Enajsti člen ELS določa, da ima vsak pravico izrabiti vse možnosti, ki mu omogočijo uživanje najvišjega dosegljivega zdravstvenega standarda. Trideseti in enaintrideseti člen vsem ljudem zagotavljata pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo ter pravico do nastanitve. V nadaljevanju so definirane pravice skupin ljudi, ki so potrebne posebnega varstva. Tako je socialna in zdravstvena pomoč zagotovljena tudi revežem – ljudem brez zadostnih sredstev. Vsem starejšim ELS zagotavlja pravico do socialnega varstva. Invalidnim osebam je potrebno omogočati uresničevanje njihove lastne pravice do samostojnosti, vključitve v družbo in sodelovanja v življenju skupnosti.

Del določb je namenjen imigrantski delovni sili. Osemnajsti člen tako določa, da imajo državljani katere koli pogodbenice pravico do vključitve v kakršno koli pridobitno dejavnost na ozemlju katere koli druge pogodbenice enakopravno z državljani te države. Izjema so omejitve, ki temeljijo na obvezujočih ekonomskih ali socialnih razlogih. ELS določa, da imajo zdomski delavci, ki so državljani pogodbenic, ter njihove družine pravico do varstva in pomoči na ozemlju katere koli druge pogodbenice. Poudarjena je tudi prepoved spolne diskriminacije in v povezavi z zaposlitvijo pravica do enakih možnosti.

Z vidika krepitev delavskih pravic ELS daje delavcem pravico do obveščenosti in vključenosti v procese odločanja z obveščanjem in posvetovanjem, pravico do izboljševanja delovnih pogojev, varstva v primeru prenehanja delovnega razmerja, varstva svojih zahtevkov v primeru plačilne nesposobnosti njihovega delodajalca, pravico do dostojanstva pri delu. Za izpostavljene predstavnike delavcev z namenom ščitenja delavskega organiziranja in delovanja ELS zahteva posebne pravice za to skupino ljudi (Evropska socialna listina, 1999).

Na podlagi Vasakove delitve človekovih pravic na tri generacije, ki se dopolnjujejo in nadgrajujejo, uvrščamo Evropsko socialno listino v drugo generacijo človekovih pravic, ki sledi predvsem načelu enakosti. Gre za vsebinsko področje človekovih pravic in svoboščin, ki so po naravi socialne, ekonomske in kulturne. Kolikor pojem bratstvo (fr. fraternité) razširimo še na nekatere sopomenke v smeri solidarnostnih pravic – pravice do solidarnosti, takšno razširjeno pojmovanje tretje generacije pravic zajema: pravico do zdravega okolja, pravica do naravnih virov, pravico komuniciranja, pravico do participacije in sodelovanja, pravico do medgeneracijske enakopravnosti in vzdržnosti ter do ekonomskega in socialnega razvoja.

Gledano širše zunaj evropskega prostora je mogoče po času in vsebini Evropsko socialno listino, poleg modernega pojmovanja človekovih pravic, primerjati z delom določb Splošne deklaracije človekovih pravic, ki urejajo nekatere ekonomske, socialne in kulturne pravice (glej pogl.: Državljske in politične pravice, Splošna deklaracija o človekovih pravicah). Sprejetju SDČP je sledilo sprejete Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki je začel veljati leta 1976. Kot druga generacija človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomenijo ekonomske, socialne in kulturne človekove pravice korak naprej v odnosu do človeka, do zagotavljanja enakosti in nekega ekonomskega in bivanjskega minimalnega standarda vsem članom družbe.



Pomembnejše skupine teh pravic, kot jih v svoji knjigi definira Lampe, so:

- pravice, ki izhajajo iz pravice do dela in varstvo za primer brezposelnosti,
- pravice do svobodnega sindikalnega delovanja in participacije,
- pravice, ki izhajajo iz pravice do socialne varnosti,
- pravice ogroženih skupin,
- pravice do izobraževanja in
- prepoved diskriminacije.

Pomen ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic ter Evropske socialne listine poudarja tudi Türk in pravi, da izmed vseh pravnih virov in podlag pri odločanju v Svetu Evrope Evropsko sodišče za človekove pravice in Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in svoboščin s svojimi dodatnimi protokoli nista edini akt. Posebej poudarja pomembnost, da bi se v razpravah o zaščiti človekovih pravic večkrat oprli na Evropsko socialno listino, njeno prakso in izkušnje, ki so na tej podlagi nastale. Prevečkrat se v razlaganju človekovih pravic omejujemo na državljanske in politične pravice in premalokrat pogledamo ekonomske in socialne pravice. V povezavi z raziskovalnim vprašanjem o konvergenčnem procesu med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju varstva človekovih pravic in svoboščin je mnenje Türka zanimivo tudi v zadnjem delu, kjer pravi, da se s pristopom EU h konvenciji neskladnost med državljskimi in ekonomskimi pravicami ohranja (Türk, 2010).

Izhajajoč iz povedanega je mogoče sklepati, da je po Türkovem to eno izmed področij, na katerih obravnavan konvergenčni proces škodi razvoju varstva človekovih pravic in svoboščin. Predvsem razvoju ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, ki z uresničevanjem močno zaostajajo in sledijo državljskim in političnim pravicam.

O počasnem uveljavljanju socialnih, ekonomskih in kulturnih pravic s strani držav priča tudi dejstvo, da je do začetka leta 2007 dopolnjeno Evropsko socialno listino ratificiralo 22 držav članic, medtem ko je kar 18 držav članic listino samo podpisalo in je še ni ratificiralo (Ribičič, 2007a, str. 40).

Trenutno je Evropsko socialno listino ratificiralo 43 od 47-ih držav. Zadnja je bila Avstrija z ratifikacijo v maju 2011. Počasno dinamiko ratifikacij je mogoče razlagati kot upiranje držav pri priznavanju socialnih pravic. Dober zgled priznavanja socialnih pravic je Finska, ki je v pogodbo vnesla dodatno zavezo in pravico, da celo nacionalne nevladne organizacije vložijo kolektivne pritožbe proti njej, kolikor bi država kršila določbe iz ESL. Poleg Finske se je trinajst držav, ki so pogodbo ratificirale – med njimi tudi Slovenija, zavezalo in dopustilo institut kolektivne pritožbe od mednarodnih nevladnih organizacij ter s strani mednarodnih in nacionalnih sindikalnih združenj in združenj delodajalcev. Finska je šla dlje od ostalih držav v tem, da je to pravico omogočila tudi drugim nacionalnim nevladnim organizacijam (Council of Europe, 2011).

### 3.3 EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Učinkovitost varstva človekovih pravic je bila po sprejemu EKČP dosežena z institucionalizacijo na mednarodni ravni in ustanovitvijo Evropske komisije za človekove pravice (leta 1954). Največji doprinos k operacionalizaciji in učinkovitosti varstva človekovih pravic pomeni ustanovitev Evropskega sodišča za človekove pravice leta 1959 s sedežem v Strasbourgu.

V sedanji obliki je bilo Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) ustanovljeno z uveljavitvijo 11. protokola h EKČP leta 1998. Z enajstim protokolom so se spremenili nadzorni mehanizmi. Odpravljen je bil dvostopenjski nadzor komisije in sodišča. Štirinajsti protokol k EKČP, ki je začel veljati junija 2010, prinaša sodišču bolj poenostavljene postopke in pospešitev delovanja in postopka pred njim. Sodišče ima toliko članov, kolikor je članic Sveta Evrope. Primarno načelo delovanja sodnikov je, poleg visokega moralnega ugleda in strokovnosti njihova neodvisnost. Temu načelu je podrejen tudi postopek imenovanja. Vsaka država članica predlaga po tri kandidate, izmed njih po enega izvoli parlamentarna skupščina Sveta Evrope. Sodniki delujejo v osebni svojstvu in ne kot predstavniki držav. S štirinajstim protokolom se jim zato podaljšuje tudi mandat, in sicer s sedanjih šest na devet let (Lampe, 2010, str. 107–108).

Leta 1998, ko so uvedli polno zaposlitev sodnikov, se je pričakovano povečal tudi obseg izrečenih sodb in potemtakem stopnja varstva človekovih pravic. Po podatkih sodišča je bilo do leta 1998 izdanih 837 sodb. S sprejetjem enajstega protokola se je učinkovitost sodišča močno povečala. Do konca leta 2006 je sodišče izdalo že 7306 sodb.

Sodišče deluje v senatih glede na fazo ali pomen posamezne zadeve:

- Tričlanski odbor proučuje vloge.
- Sedemčlanski senat praviloma vodi posamezne zadeve in o njih tudi odloča.
- Veliki senat odloča o zadevah, o katerih je predhodno odločitev sprejel sedemčlanski senat, in sicer takrat, ko se postavlja vprašanje o pravilni razlagi konvencije ali kadar bi odločitev pripeljala do protislovja z že izrečeno sodbo. Veliki senat ima tudi vlogo pritožbenega organa.

Z vidika raziskovalnega dela in vloge sodnikov ter njihovih judikatur je potrebno posebej poudariti njihovo pristojnost podajanja t. i. svetovalnih mnenj o pravnih vprašanjih v zvezi z razlago konvencije na zahtevo odbora ministrov Sveta Evrope (Lampe, 2010, str. 109).

Ker z magistrskim delom obravnavam konvergenčni proces med Svetom Evrope in Evropsko unijo na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je pri tako pomembnem procesu smiselno omeniti tudi pravno vprašanje: Ali je Evropsko sodišče za človekove pravice dejansko del Sveta Evrope?

Evropsko sodišče za človekove pravice namreč formalno ni bilo ustanovljeno s Statutom Sveta Evrope, zato ga nekateri ne uvrščajo med organe Sveta Evrope. »ESČP strogo gledano ni del Sveta Evrope, saj je konvencija, na kateri temelji, ločena od Statuta Sveta Evrope« (Pravo SE v: Ribičič, 2007a, str. 120).

Pomen EKČP in posledično ESČP je mogoče razbrati tudi iz dejstva, da nobena država ne more postati članice Sveta Evrope, če predhodno ne ratificira omenjene konvencije in se ne zaveže, da bo spoštovala odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice. Glede prihodnje vloge ESČP upoštevajoč konvergenčni proces med Svetom Evrope in Evropsko unijo Ribičič ugotavlja, da ne glede na čas pristopa EU k EKČP ni mogoče storiti drugače, kot da se ESČP prizna vrhovna sodna oblast in avtoriteta kot suverenemu razlagalcu in varuhu EKČP. V nadaljevanju navaja, da je ESČP najbolj pomemben in najbolj perspektiven organ Sveta Evrope, ki mu teorija priznava, da s svojo sodno prakso ustvarja novo pravo (Ribičič, 2007a, str. 121).

Glede na to, da zakone in ustavne akte sprejema zakonodajna veja oblasti, je potrebno sodni veji oblasti, ki z judikaturami močno vpliva na razvoj pravnih aktov, priznati tudi moč, ki izvira iz pristojnosti podajanja svetovalnih mnenj v smeri razlaganja EKČP. Pomen ESČP izhaja tudi iz ocen drugih dveh priznanih avtorjev: sodnika ESČP Zupančiča in nekdanjega člana Evropske komisije za človekove pravice Pereniča.

Prvi je poudaril ključno vlogo judikatur rekoč, da je besedilo EKČP le vrh ledene gore, preostanek obvezujoče vsebine pa so »debeli metri sodb«, ki natančneje razlagajo, kaj posamezne besede v Ustavi ali EKČP konkretno pomenijo. Perenič je glede vloge in moči ESČP izpostavil mednarodni vidik, saj pravi, da EKČP pomeni poseben način varovanja človekovih pravic in svoboščin, saj potrebo po varstvu lahko sprožijo tako posamezniki kot tudi države. Kot bistveno svetovno novost pa označuje dejstvo, da gre za naddržavno varstvo človekovih pravic in s tem korenit poseg v suverenost nacionalnih držav (Zupančič in Perenič v: Ribičič, 2007a, str. 121).

Judikatura Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) se neposredno uporablja pri odločanju Ustavnega sodišča in vseh drugih sodišč v Sloveniji. Ob dejstvu, da po drugi strani ESČP pri svojem delu črpa pravne podlage tudi iz bogatih ustavnih tradicij držav članic, imamo pred seboj končan proces, v katerem pa nimajo vsi člani enake teže. Evropsko sodišče namreč nima pristojnosti, da bi razveljavilo sporni ukrep države, ki je kršitev izvedla. Evropsko sodišče ima le pristojnost, da pritožniku prizna moralno zadoščenje ter državi naloži plačilo sodnih stroškov in odškodnine v korist pritožnika (Kuhelj, 2003a, str. 14).

## 4 ČLOVEKOVE PRAVICE IN EVROPSKA UNIJA

Razlog nastanka evropskih skupnosti je želja po ustvarjanju močnejših ekonomskih povezav z namenom ekonomske in gospodarske krepitve držav članic, hitrejše povojne obnove in napredka, vzpostavitev blagostanja, ki bo omogočalo uresničevanje človekovih, predvsem ekonomskih in socialnih pravic. Pomembno spodbudo k povezovanju je pomenila grožnja sovjetskega bloka in njihovega totalitarnega režima, ki je pomembno zaznamoval več političnih odločitev vse do Stalinove smrti in do končanja korejske vojne.

Ena izmed pomembnih ugotovitev in poudarek tega raziskovalnega dela je bil na umestitvi in vlogi Bruseljske pogodbe iz marca leta 1948, ki so jo podpisale dejansko iste zahodno-evropske države, ki so kasneje, leta 1949, soustanovile Svet Evrope. Istega leta je bila podpisana Severnoatlantska pogodba, leta 1951/1952 pa so poleg nekaterih novih držav ustanoviteljic sodelovale še pri ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti za premog in jeklo.

Ugotovitve raziskovalnega dela o obstoju konvergenčnega procesa, ki vsebuje tudi višji cilj oblikovanja nadnacionalne zveze, so dodatno podprte z znano Monnetovo izjavo iz leta 1943, ko je izrazil prepričanje, da v Evropi ne bo miru, če se bo ureditev znova oblikovala na podlagi nacionalnih suverenosti. Trdil je, da so evropske države premajhne, da bi lahko svojim narodom zagotavljale potrebno blaginjo in socialni razvoj. Rešitev je videl v tem, da bi se evropske države povezale in oblikovale federacijo držav (Monnet, 2012).

Ambicije in načrti nekaterih vodilnih politikov v povojni Evropi so bile velike in širokopotezne, vendar še brez resnih preizkušenj na ravni nacionalnih parlamentov. Tako so bile prve zasnove glavnih ali bolje rečeno prvih oblikovalcev zgodovine velikopotezne in kratkoročnega tipa, ki se je kmalu pokazal kot neuspešen. De Búrca v svojem delu navaja, da so bile ambicije in zastavljena stopnja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki izhaja iz dokumentov iz zgodnjih 50-ih let, celo večje in bolj drzne, kot pa jih poznamo v današnji ureditvi EU, po uveljavitvi Listine Unije o temeljnih pravicah. Primerjavo med današnjo ureditvijo in takratnim povojnim časom je oprla na resolucije in delo raziskovalnega odbora za oblikovanje evropske ustave (Comité d'études sur une constitution européenne) iz leta 1952 ter določbe iz osnutka Pogodbe o Evropski politični skupnosti iz leta 1952–1953. Raziskovalni odbor so namreč povečini sestavljali isti ljudje, vključno s predsedujočim Spaakom, kot tudi s pozneje ustanovljeno ad-hoc skupščino za pripravo Pogodbe o ustanovitvi Evropske politične skupnosti. V ad-hoc skupščino, ki jo je imenovala s stani Skupnosti za premog in jeklo, so se pridružili še mednarodno pravni strokovnjaki in predstavniki nacionalnih parlamentov (De Búrca, 2010, str. 6).

Pogojev in načinov za zagotavljanje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je več. Če analiziramo našo evropsko zgodovino od polovice prejšnjega stoletja do danes, lahko ugotovimo, da so se osnovali in vzpostavili trije stebri – nosilci: sistem učinkovitega

varstva pravic in reševanja kršitev na individualni ravni (Svet Evrope), obrambna solidarnostna organizacija (NATO) ter ekonomska in gospodarska povezava (EU), glede na dejstvo, da je mogoče številne, predvsem socialne pravice uresničevati ob pogoju ustvarjalne in ekonomsko močne družbe.

Iz raziskovalnega dela izhaja, da je takšno platformo nakazovala že Bruseljska pogodba iz leta 1948. Tudi zasnova in ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti za premog in jeklo in kasneje EU je bila načrtovana že v Bruseljski pogodbi in kot takšna pomeni pomembno vsebinsko izhodišče za razvoj varstva človekovih pravic in svoboščin v povojnem obdobju v Evropi in posledično v svetu. Poleg vsebine njena pomembnost izvira tudi iz časovnice, iz katere je razvidno, da gre za pomemben izhodiščni dokument (glej poglavje: Bruseljska pogodba, 2.2 Človekove pravice v evropskem prostoru).

Izhajajoč iz ugotovitev raziskovalnega dela ter na podlagi prvega člena Bruseljske pogodbe, ki vabi pogodbenice k povezovanju in usklajevanju njihovih gospodarskih aktivnosti za dvig učinkovitosti ter odpravo ovir med različnimi gospodarskimi politikami in k boljši koordinaciji proizvodnih kapacitet ter spodbujanja trgovinske menjave, je mogoče zaključiti, da je bil prvi formalni temelj za ustanovitev prve Evropske skupnosti postavljen z Bruseljsko pogodbo. Željo po konkretizaciji in ne zgolj deklaratorno naravnano Bruseljske pogodbe je mogoče razbrati tudi iz drugega odstavka prvega člena pogodbe, ki določa, da bo pri izvajanju ciljev pomagal Posvetovalni svet, ki je bil ustanovljen s to isto pogodbo (7. člen), ter drugi organi.

Leta 1950 je bil predstavljen načrt za povojno gospodarsko obnovo Nemčije in Francije. Pobudo in predlog je oblikoval francoski pogajalec Jean Monnet. Francoski zunanji minister Robert Schuman je maja 1950 predstavil izoblikovan predlog o uskladitvi obnovitvenega procesa premogovne in jeklarske industrije Francije in Nemčije, katerega namen je bil reševanje politične in gospodarske nestabilnosti povojne Evrope. Leto pozneje so poleg Francije in Nemčije k podpisu pristopile še Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg ter skupaj ustanovile Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ).

### **Evropska obrambna skupnost in Evropska politična skupnost**

Povojna želja in potreba po povezovanju zahodnih evropskih demokratičnih držav je bila velika. Najprej je prišlo do ustanovitve Evropske skupnosti za premog in jeklo s podpisom pogodbe med Francijo in Nemčijo leta 1951. Veljati je začela čez leto dni. Odločenost k nadaljnjem povezovanju dokazuje tudi podpis pogodbe o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti 27. maja 1952. Pobudo je dala leta 1950 Francije, potem pa jo je v postopku ratifikacije pogodbe leta 1954 ustavil prav francoski parlament.

Ustanovitev Evropske politične skupnosti kot kombinacija Evropske politične skupnosti, Evropske obrambne skupnosti in Evropske skupnosti za premog in jeklo je bila predlagana leta 1952. Projekt ustanavljanja Evropske politične skupnosti je bil prekinjen leta 1954, potem ko je francoski parlament zavrnil ratifikacijo pogodbe o ustanovitvi Evropske

obrambne skupnosti. Takrat je postalo jasno, da proces integracije ne bo mogel teči z velikopoteznimi spremembami. Francoska zavrnitev ratifikacije pogodbe je razvoj človekovih pravic in temeljnih svoboščin znotraj EU zavrla za več desetletij. Tako tudi druge temeljne pogodbe, ki so sledile: Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo in Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (1957/1958), niso konkretizirale odnosa EU na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Spremenjen pristop na področju integracijskih procesov s poudarkom na postopnosti in kompromisih (Monnetovi načeli) tako ni bil sad raziskovalnega dela, pač pa logičen in pragmatičen pristop kot posledica francoskega ne. Z vidika dokazovanja konvergenčnega procesa na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je relevantna ocena de Búrcove, da je današnja stopnja varstva človekovih pravic in svoboščin v EU (po uveljavitvi Lizbonske pogodbe) v primerjavi s cilji Pogodbe o ustanovitvi Evropske politične skupnosti nižja. Pogodba o Evropski politični skupnosti naj bi uveljavila močnejšo zaščito obravnavanih pravic in sicer v sklopu novonastale skupnosti (De Búrca, 2010, str. 5–6).

### **Od gospodarske skupnosti proti politični**

Gospodarsko in ekonomsko povezovanje se je stopnjevalo. Tako je leta 1957 sledila ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti (EGS), ki je vzpostavila skupen trg, in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM). Ustanovitvi treh različnih skupnosti je sledila faza povezovanja in združevanja. Tako je prišlo leta 1967 do združitve ESPJ-ja, EGS-ja in EURATOM-a v enotno Evropsko skupnost (ES). Sledile so tri pomembne širitve (1973, 1981 in 1986).

Po zavrnitvi Pogodbe o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti in posledično opustitvi namere za ustanovitev Evropske politične skupnosti leta 1954 je dinamika razvoja človekovih pravic znotraj EU z zelo ambicioznih ciljev padla praktično na nič. Zgoraj omenjene temeljne pogodbe človekovih pravic niso urejale. Postopoma pa se je zavezanost temu cilju pričela kazati skozi sprejemanje dokumentov, ki so na začetku kazali zadržanost do tega vprašanja in bili deklaratorne narave. Razvoj varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin EU je tako od velikopoteznega začetka, ki je ostal zgolj na ravni predloga pogodbe, padel na stranski tir in deklaratorno raven. Obdobje od leta 1954 z aktivnostmi na neformalni in deklaratorni ravni pa do uveljavitve Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 je mogoče opisati kot postopno rast stopnje ureditve varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v EU (glej sliko št. 1).

Z vidika tega razvoja je poleg pomembnih pogodb potrebno omeniti ustanovitev sodišča Evropske unije v Luksemburgu leta 1951 skupaj z Evropsko skupnostjo za premog in jeklo ter posledično judikature, ki so pomembno prispevali k razvoju varstva človekovih pravic in svoboščin (1969: *Steuder v. City of Ulm*, 1970: *International Handelsgesellschaft*, 1974: *Nold v Commission of the European Communities*). Sprejetje Maastrichtske pogodbe (Pogodba o Evropski uniji) leta 1992 pomeni nov korak, ko v drugi točki F člena uvaja

spoštovanje temeljnih pravic, kakršne zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Italijanski raziskovalec in profesor Dellavalle ključno vlogo za vsebinski premik takrat evropskih skupnosti od gospodarsko-ekonomskega sodelovanja proti urejanju človekovih pravic in svoboščin pripisuje Sodišču EU. Sodišče je postopoma spravilo to vprašanje na dnevni red evropskih skupnosti in postopoma do odpiranja vprašanj v odnosu do skupnostnega prava ter EU institucij (Dellavalle, 2009, str. 22).

V odnosu do raziskovalnega vprašanja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je prišlo s sprejetjem Maastrichtske pogodbe do pomembnega koraka naprej. Evropska unija je v svoje temeljne akte varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v skladu s svojo rastjo od ekonomske integracije naprej proti pravno-politični integraciji formalno prvič vključila v Maastrichtsko pogodbo leta 1992. Vse do leta 1992 dokumenti in pogodbe evropskih skupnosti niso niti omenjale človekovih pravic in evropskega državljanstva (Alston, Weiler v: Kuhelj, 2003a, str. 20). V nadaljevanju avtorja dodajata mnenja nekaterih drugih avtorjev, da izvira zaščita človekovih pravic že iz same Pariške pogodbe, s katero je bila ustanovljena prva evropska skupnost za premog in jeklo. Glede na prejšnje odstavke o vlogi in pomenu Bruseljske pogodbe tudi iz raziskovalnega dela izhaja, da je razvoj varstva človekovih pravic in svoboščin večplasten in da mora zajemati več različnih področij. Tako tudi Pariška pogodba (Evropska skupnost za premog in jeklo) prvič začne vzpostavljati enega od nosilnih stebrov varstva človekovih pravic in svoboščin, drugič pa vzpostavlja ekonomsko soodvisnost in povezanost prej večkrat sprtih narodov (Nemčije in Francije). Povezanost in soodvisnost pa sama po sebi dvigujeta stopnjo pragmatičnosti, saj bi morebiten nov spor pomenil ekonomsko izgubo za nosilce kapitala in nosilce moči. Na podlagi te ugotovitve je mogoče zaključiti, da tudi ekonomsko in gospodarsko povezovanje posredno zmanjšuje tveganje in verjetnost kršenja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vrednot demokratičnega sveta.

Pomemben moment v odnosu do raziskovanja konvergenčnega procesa ali natančneje do razvoja varstva človekovih pravic EU je povezan z vprašanjem državljanstva EU. Na pobudo Španije je ideja o evropskem državljanstvu v Parlamentu EU dobila hitro širšo podporo. Tako smo z Maastrichtsko pogodbo naredili ta pomemben korak. Pred tem je Rimska pogodba (1957), ki naj bi okrepila gospodarstvo, uvedla pravico do prostega gibanja oseb znotraj skupnosti. Ideja o skupnem državljanstvu je bila resno predlagana leta 1976 skupaj z idejo o ustanovitvi skupnosti državljanov. Kuhljeva navaja, da je Komisija v svojem poročilu o vprašanju državljanstva ugotovila, da je »državljanstvo vir legitimnosti procesa evropske integracije s krepitvijo udeležbe državljanov v evropskih procesih ter temeljni dejavnik razvijanja občutka pripadnosti EU in evropske identitete«. Prav tako je tesno povezanost državljanstva z zagotavljanjem človekovih pravic podprla z ugotovitvijo, da se bistvo državljanstva ujema z vsebino človekovih pravic ter da je državljanstvo EU mogoče razumeti kot zdravilo s paleto človekovih pravic, ki naj bi posameznika približale EU (Kuhelj, 2003b, str. 224–228).

V tem smislu je mogoče del vzgiba EU na področju vzpostavljanja lastnega sistema človekovih pravic deduktivno logično povezati tudi v zaporedni proces, ki lahko nakazuje, da je proces vzpostavljanja lastnega sistema človekovih pravic le sredstvo za doseganje višjega cilja vzpostavitve nadnacionalne zveze držav EU. Da je torej urejanje človekovih pravic in svoboščin sredstvo za doseganje drugih višjih ciljev. Izhajajoč iz potrebe po višji stopnji legitimitete in »evropske identitete« je EU uvedla institut državljanstva, katerega bistveni sestavni del so poleg obveznosti prav človekove pravice in svoboščine.

Kot protitež oziroma kritičen pogled na obsežno in hitro vzpostavljanje lastnega sistema varstva človekovih pravic in svoboščin je potrebno navesti mnenje mnogih, ki ga je sicer lepo povzel Dovžan. Če bo EU postala odločilni akter na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, lahko utemeljeno pričakujemo, da bi takšna politika zasenčila z nacionalnimi ustavami zajamčene temeljne pravice. Glede na šesti člen Pogodbe o Evropski uniji se s tem posledično odpira vprašanje neodvisnosti nacionalnih pravnih sistemov in ustavnih jamstev (Dovžan, 2004, str. 43).

Po Maastrichtski pogodbi z leta 1992 (Pogodba o Evropski uniji) je bilo za razvoj varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin znotraj Evropske unije pomembno sprejetje Amsterdamske pogodbe (1997). Z Maastrichtsko pogodbo je bil narejen pomemben korak, saj se je EU v drugi točki F člena zavezala, da bo spoštovala temeljne pravice, kakršne zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Pogodba o Evropski uniji, F člen). V odnosu do vprašanja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v EU dinamika in smer razvoja tega ključnega vsebinskega področja izhaja iz nadaljnjih korakov, ki so bili storjeni z Amsterdamsko pogodbo. Z Amsterdamsko pogodbo leta 1997 je EU naredila korak naprej od spoštovanja pravic iz EKČP tako, da je spremenila prvo točko šestega člena (prej F člen), v kateri je nedvoumno in jasno zapisala, da Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam (Amsterdamska pogodba, 6. člen).

Varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin je bilo poleg Sveta Evrope, ki se je s svojim delovanjem usmeril naravnost na področje varstva teh pravic, temeljno izhodišče tudi pri odločitvi o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo kot predhodnici današnje Evropske unije. Posebej je potrebno omeniti poudarek, ki je bil dan ureditvi socialnih pravic konec osemdesetih, saj je unija sledila idejam, da brez ustrezne socialne zaščite ne more biti ustreznega ekonomskega napredka. Vzporedno s širitvijo pristojnosti EU je Unija dajala poudarek tudi varstvu človekovih pravic prve generacije. Evropski parlament je tako leta 1989 na svoj način praznoval 200. obletnico francoske revolucije in sprejel Deklaracijo o temeljnih pravicah in svoboščinah. Poleg splošnih aktov v odnosu do vprašanja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin na področju judikatur poleg Lampeta tudi drugi avtorji izpostavljajo sodbo Sodišča Evropske unije: Karlsson in drugi (Lampe, 2010, str. 124).

Evropska unija je že zelo zgodaj začela kazati interes po močnejšem sodelovanju s Svetom Evrope, čeprav je mogoče do drugega pisma (mednarodnega sporazuma) leta



1996 vodilno vlogo pripisati Svetu Evrope. Za prvo obdobje medsebojnega sodelovanja do leta 1992, ko je bila sprejeta Maastrichtska pogodba, je bilo značilno prizadevanje v smeri boljšega sodelovanja in zagotavljanja koherentnosti obeh pravnih sistemov. Drugo obdobje se je pričelo s sprejetjem Maastrichtske pogodbe, ko je Evropska unija v svoje temeljne akte prvič vnesla tudi omembo varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Odbor ministrov o prihodnosti Sveta Evrope je leta 1974 v Resoluciji št. 74 poudaril pomembnost krepitve medsebojnih odnosov in dopolnjevanja. Tako je med Evropsko unijo in Svetom Evrope sledila izmenjava pisem s statusom podobnim mednarodnim sporazumom. Prva izmenjava je bila leta 1987 in druga leta 1996. Poudarili sta konkretizacijo in velik pomen medsebojnega sodelovanja in dopolnjevanja. Glavno pobudo je mogoče dotlej pripisati Svetu Evrope. Drugo pismo pomeni natančnejši načrt in željo po sodelovanju takratne Evropske skupnosti v dejavnostih Sveta Evrope z največjo stopnjo sodelovanja. Iz njega je razvidna bistveno bolj proaktivna vloga Evropske unije v odnosu do Sveta Evrope (Benoit Rohmer in Klebs, 2006, str. 151–152).

Pri ocenjevanju razvoja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin znotraj EU ni mogoče mimo pomembnega dejstva, da kljub mnogim izrazom potrebe in pripravljenosti, EU še ni pristopila k EKČP. To jo postavlja v nekoliko kontroverzna situacijo, saj je pogoj za vstop držav kandidat v EU pristop k EKČP, EU pa pristopa ni izvedla. Tu ni pomembna moralna konotacija »dvojnih meril«, pač pa pravna posledica nepristopa. Ker EU ni pristopila k EKČP, v primeru kršitve človekovih pravic s strani Evropske unije le-ta ne more biti poklicana na odgovornost pred Evropsko sodišče za človekove pravice. Evropska unija lahko od držav članic in podpisnic konvencije preko svojih pravnih aktov zahteva ravnanje, ki je v nasprotju s konvencijo, in za takšno zahtevo ter posledice ne nosi odgovornosti. Učinkovitost in dinamiko konvergenčnega procesa med Evropsko unijo in Svetom Evrope na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je smiselno oceniti tudi z vidika razmerja med pravnimi redi držav članic in pravnim redom Evropske unije, ki je podvrženo trem temeljnim pravnim načelom: avtonomnosti, primarnosti ali supremacije ter neposredne učinkovitosti. Načelo avtonomnosti daje pravnemu redu Evropske unije določeno mero suverenosti in samostojnosti, da se razvija neodvisno od pravnih sistemov držav članic. To pomeni, da gre za relativno suveren mednarodni subjekt, ki uresničuje svoje interese in zasleduje svoje cilje.

Drugo zelo pomembno načelo z vidika razvoja področja človekovih pravic in svoboščin je načelo primarnosti, ki se je razvilo skozi sodno prakso Sodišča Evropske unije (SEU), in sicer že leta 1964 v zadevi Costa v. ENEL (SEU, zadeva 6/64), ko je sodišče ugotovilo, da prava, ki izvira iz Pogodbe o Evropski skupnosti kot neodvisnega pravnega vira, zaradi njegove posebne in izvirne narave, ni mogoče razveljaviti z domačimi pravnimi določbami, ne glede na njihovo obliko, saj bi bila s tem prizadeta značilnost skupnostnega prava in bi bil tako pod vprašaj postavljen sam pravni temelj, na katerem obstoji Skupnost. Tako je dejansko Sodišče Evropske unije samo ob uporabi splošnejših načel in lastnega preudarka ter posledično sodne prakse zapolnilo pravno vrzel mimo zakonodajnih organov EU in organov držav članic, ki sodelujejo v zakonodajnem procesu EU. Za nadaljnje raziskovanje

se tukaj odpira vprašanje (ne)izvrševanja načela delitve oblasti. Zaradi velikega pomena sodne prakse – judikatur – sem pomemben del raziskovanja namenil tudi temu področju.

Tretje načelo, načelo neposredne učinkovitosti pa se nanaša na načelo primarnosti in pomeni praktično izpeljavo načela primarnosti – njegovo konkretizacijo. To načelo pomeni, da Evropska unija ustvarja pravice za posameznike, ki jih lahko ti na tej podlagi neposredno uveljavljajo nasproti državnim organom (Grilc in Ilešič, 2001, str. 101–107). Sledilo je sprejetje in uveljavitev Amsterdamske pogodbe leta 1997, v kateri je bil šesti člen dopolnjen v smeri izrecnejše in jasnejše definicije varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin: »Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam.«

Pogodba iz Nice leta 2001 je (poleg institucionalne priprave na veliko širitev z novimi desetimi državami članicami) z raziskovalnega vidika pomembna zaradi vsebine, ki jo spreminja prvi člen, ter zaradi spremembe sedmega člena, s katerim se vzpostavlja boljša podlaga za vzpostavitev močnejšega sodnega sistema za varstvo človekovih pravic znotraj EU. Pogodba iz Nice je s sedmin členom in sprejetjem spremenjenega Protokola k Statutu sodišča EU omogočila preoblikovanje in dvig učinkovitosti Sodišča EU. Postopnost razvoja in nadgrajevanja področja varstva človekovih pravic je razvidna iz dejstva, da je bila k Pogodbi iz Nice priložena Listina Unije o temeljnih pravicah. Šlo je za pomembno, čeprav pravno nezavezujočo, vsebinsko dopolnitev.

Tretje pomembno dejstvo, ki govori o postopnem razvoju v smeri širšega urejanja varstva človekovih pravic znotraj EU in prav tako izhaja iz niške pogodbe, je njen prvi člen, ki znova pomembno dopolnjuje 6. člen iz prejšnje Amsterdamske pogodbe. Kar je morda še pomembnejše od samega sklicevanja na določilo iz prejšnje pogodbe in kaže na postopnost in tudi konsistentnost skozi daljše časovno razdobje, je sprejem prve določbe. Države članice so s prvim členom niške pogodbe dvignile kriterije za njihov poseg proti državi kršiteljici. Z Amsterdamsko pogodbo (7. člen) je bilo določeno, da se sistem zaščite proti državi kršiteljici lahko sproži ob hudi in vztrajni kršitvi. Pogodba iz Nice je naredila tukaj korak naprej in zaostri kriterij, tako da je za proženje tega zaščitnega sistema dovolj že jasno tveganje, da bo do kršitve pravic prišlo.

O dinamiki razvoja varstva človekovih pravic in rasti njihovega dejanskega pomena znotraj EU, posledično tudi o obstoju konvergenčnega procesa med EU in SE, pomembno priča ugotovitev o postopnem vzpostavljanju sistema kaznovanja in sankcij za kršitelje človekovih pravic in svoboščin. Po eni strani se skozi čas dvigujejo višine kazni oz. velikost sankcij, po drugi strani pa ta isti primer dokazuje obstoj premosorazmernega procesa zviševanja kriterijev (iz hudih in vztrajnih kršitev na obstoj jasnega tveganja). Kazni oz. sankcije pa gredo od nič (ko področje človekovih pravic znotraj EU ni bilo urejeno) do priporočil o prenehanju preko omejevanja določenih pravic vse do odvzema pravice do glasovanja predstavnikom držav kršiteljic. Glede na postopnost in stalnost razvoja tega področja je mogoče utemeljeno pričakovati, da bo postopoma ta pristojnost in relativno velika moč odločanja in sankcioniranja prenesena iz Evropskega sveta na Sodišče EU.

Nadvse pomemben korak na področju razvoja varstva človekovih pravic in svoboščin znotraj pravnega sistema EU, kot tudi izraz velike politične volje večine političnega telesa EU, je bil storjen leta 2004 ob sprejemanju Pogodbe o ustavi za Evropo in predhodno z Deklaracijo o prihodnosti Evropske unije (Nica, 2000), z Lakensko deklaracijo leta 2001, s katero je bila ustanovljena Konvencija za prihodnost Evrope in je delovala od leta 2002 do 2003. Njen namen je bil vzpostaviti širšo javno evropsko razpravo kot osnovo za pripravo vsebinske in institucionalne prenove EU.

Z vidika raziskovalnega vprašanja obstoja konvergenčnega procesa in posledično dokazovanja konsistentnosti političnega in potemtakem tudi pravnega procesa skozi daljše časovno razdobje je v povezavi s Pogodbo o ustavi za Evropo posebej pomembno dogajanje v povezavi z drugim delom te pogodbe, ki je urejal področje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Po zavrnitvi ratifikacije Pogodbe o ustavi se je dejansko ista vsebina uveljavila skozi Listino unije o temeljnih pravicah kot prilogo k Lizbonski pogodbi in postala pravno zavezujoč primarni pravni vir.

Pestrost razvoja področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v EU se kaže tudi v dejstvu o vzporednem delu različnih institucij EU z različnimi mednarodnimi telesi kot tudi s stalno spreminjajočo se organiziranostjo znotraj EU. Med pomembnejše korake v zadnjem času je potrebno prišteti še ustanovitev Agencije EU za temeljne pravice 2007 s sedežem na Dunaju. Agencija je pravna naslednica Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije, ki je bil ustanovljen leta 1997. Naloge Agencije so predvsem analiza stanja temeljnih človekovih pravic v EU, spodbujanje raziskovalnega dela na tem področju in sodelovanje s civilno družbo, boj proti rasizmu, ksenofobiji in nestrpnosti.

Za področje človekovih pravic in svoboščin je sledil pomemben proces sprejemanja Lizbonske pogodbe, ki je bila podpisana leta 2007, veljati pa je začela konec 2009. S tem je začela veljati tudi Listina Unije o temeljnih pravicah. V povezavi z nadaljevanjem procesa sodelovanja s Svetom Evrope velja omeniti še Stockholmski program predsedovanja EU iz leta 2010 z naslovom: Za več svobode v varnejši Evropi.

## **Različni pogledi Nemčije in Velike Britanije ter vloga Francije**

Strokovnih mnenj za in proti institucionalizaciji ter lastnemu normiranju človekovih pravic in temeljnih svoboščin znotraj EU najdemo v strokovni literaturi veliko. Med argumenti za vzpostavitev lastne pravne podlage v obliki pravno zavezujočega splošnega primarnega predpisa je najprej potrebno izpostaviti odločilno in zgodovinsko vlogo Nemčije.

Nemčija je v program svojega predsedovanja EU v prvi polovici leta 1999 zapisala prioriteten cilj izdelave listine EU o temeljnih pravicah. V sklopu programa predsedovanja Evropska pot v 21. stoletje so zapisali, da mora biti tudi EU pri izvajanju svojih politik za zgled spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ter da morajo imeti odločitve EU za ljudi polni pomen. Listina Unije o temeljnih pravicah EU bo imela častno mesto med pogodbami EU. Izražena je bila tudi namera in želja po visoki stopnji legitimitete takšne listine, saj so bili povabljeni k razpravi in oblikovanju listine evropski in nacionalni parlamenti in posebej je bil poudarjen pomen sodelovanja čim več različnih socialnih skupin (Miller, 2000, str. 18).

Konvergenčni proces in sistem varstva človekovih pravic mora temeljiti na realnih osnovah, kar pomeni, da mora biti na mednarodne institucije delegirana legitimnost od spodaj navzgor ali z neposrednimi volitvami ali posredno preko nacionalnih parlamentov. Kocjančič v povezavi s ključnim pomenom nepretrgane in močne legitimacijske verige ter uresničevanja načela ljudske suverenosti pri delovanju institucij EU poudarja pomen in vlogo nacionalnih parlamentov in meni, da so evropske politične elite že zdavnaj ugotovile, da lahko izločitev nacionalnih parlamentov iz procesa sprejemanja pravnih aktov in politik EU ogrozi legitimnost njenih institucij. Posledično bi prišlo do odpora državljanov do te organizacije. Zavedanje tega tveganja naj bi vodilo tudi do sprejetja Deklaracije o vlogi nacionalnih parlamentov kot priloge k Maastrichtski pogodbi. Pri sprejemanju Amsterdamske pogodbe (1997) pa je bil namesto deklaracije sprejet protokol v vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji (Kocjančič, 2003a, str. 173).

Ključno vlogo Nemčije na tem področju poudarja tudi belgijski profesor Bruno de Witte. Tudi on navaja, da je potrebno zasluge za pomembne ustavno pravne nadgradnje EU okrog leta 2000 priznati predvsem Nemčiji. Še konkretnije Witte povezuje ta nov zagon z dvema govoroma takratnega nemškega zunanjega ministra Fischerja.

V prvem izpostavljenem govoru je Fischer 12. januarja 1999 na zasedanju Evropskega parlamenta pozval parlamentarce k oblikovanju ustave EU. Z vidika raziskovalnega dela moram posebej izpostaviti del govora, v katerem je Fischer dodal, da Nemčija predlaga postopen proces razvoja Evropske listine temeljnih pravic z namenom konsolidacije legitimnosti in identitete Evropske unije. Menil je, da bi moral Evropski parlament skupaj z nacionalnimi parlamenti držav članic ter čim večjim številom drugih socialnih skupin oblikovati listino temeljnih pravic. Resna razprava o oblikovanju ustave EU je dejansko ostala predvsem znotraj nemških meja, po drugi strani pa je Nemčiji uspelo sprožiti proces oblikovanja Listine unije o temeljnih pravicah.

Z drugim govorom, ki ga je imel Fischer 15. maja 2000 na Humboldtski univerzi, je po mnenju De Witteja sprožil vseevropsko razpravo o novi ustavni ureditvi Evropske unije. Po tem drugem govoru je ta proces presenetljivo hitro pozdravilo in podprlo prvih šest držav ustanoviteljic EU. To dejstvo je pomenilo popotnico in močno izhodišče. Tako je bilo z Laekensko deklaracijo leta 2001 ustanovljeno posebno telo – Konvencija o prihodnosti Evrope, katere delo je pomembno prispevalo k oblikovanju Ustave za Evropo. Postopek uveljavitve so v procesu ratifikacije prekinili Francozi z zavrnitvijo na referendumu maja leta 2005 (De Witte, 2012).

Nemčija je kot ključna nosilka razvoja človekovih pravic v tem časovnem obdobju v svojem programu predsedovanja EU (Evropska pot v 21. stoletje) med argumente za nadaljnje uveljavljanje varstva človekovih pravic in svoboščin znotraj EU zapisala, da morajo imeti odločitve Evropskih organov za državljane EU popoln smisel – da morajo biti celostne in opolnomočene. Politike EU pa morajo biti vzor spoštovanja pravic ljudi.

Evropski svet je kljub splošni pripravljenosti 4. junija 1999 na svojem zasedanju v Cologni sprejel politično deklaracijo brez pravno zavezujoče narave. Za raziskovalno delo je med sprejetimi zaključki pomemben sklep številka štiriinštirideset oz. dodatek številka štiri (European Council, 1999, sklep št. 44, aneks št. 4).

V štiriinštirideseti točki je Evropski svet v svojih zaključkih povzel stališče Nemčije, da je potrebno v tej fazi razvoja EU utrditi področje temeljnih človekovih pravic in oblikovati listino tako, da bodo te pravice bolj jasno izražene. Priloga številka štiri – Odločitev Evropskega sveta v zvezi s pripravo evropske listine o temeljnih pravicah – navaja, da je varstvo človekovih pravic in svoboščin temeljni načelo EU in neobhoden člen za njeno legitimiteto. Zavezanost EU k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin potrjuje in opredeljuje sodna praksa Sodišča EU. Sledi ugotovitev, da obstoječa stopnja razvoja EU zahteva vzpostavitev listine EU o temeljnih pravicah z namenom, da državljanom EU jasno pokaže velik pomen človekovih pravic in svoboščin ter da vanjo vključijo pravice, kot jih ureja EKČP. Navaja povzetek ustavnopravnih tradicij držav članic z namenom, da postanejo osnovna načela skupnostnega prava. Ob upoštevanju vizije neodvisnega razvoja človekovih pravic in svoboščin ločeno od prava Sveta Evrope so zapisali, da naj listina vsebuje tudi temeljne pravice, ki bodo zagotovljene zgolj državljanom EU. Torej nove dodatne pravice glede na omenjene dokumente. Ambicija, da postane pravo človekovih pravic in svoboščin EU širše od prava Sveta Evrope, je jasno izražena. Tako se počasi odpirajo tudi vrata proti postopnemu vzpostavljanju osnov za pravno urejanje človekovih pravic tretje generacije: ekonomskih in socialnih pravic, kot jih poznata Evropska socialna listina ter Listina skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev. Zunanji vsebinski okvir nastajajoče listine temeljnih pravic in svoboščin so postavili zelo široko. Poudarili so, da pri oblikovanju Listine unije o temeljnih pravicah ne smejo upoštevati izključno omenjenih dokumentov, temveč mora biti vsebinski okvir postavljen širše. Sklenili so, da je za pripravo listine potrebno oblikovati široko telo, ki bo poleg evropskih institucij in nacionalnih parlamentov pritegnilo tudi predstavnike širše zainteresirane javnosti (European Council, 1999, Annex IV).

Med argumenti proti je bilo mogoče najprej izpostaviti politično in ekonomsko dilemo, ki izhaja iz različnih kulturnih in zgodovinskih razlik pri urejanju prve, druge in tretje generacije človekovih pravic. Zgolj temeljnih človekovih pravic in svoboščin ali tudi socialnih in ekonomskih ter civilnih in tudi političnih pravic? Tako so se pomembni politični nosilci Velike Britanije spraševali, ali sodijo tudi potrošnikove pravice, pravice do varnosti in zdravstvenega varstva, plačanega dopusta, pokojnine, izobraževanja na delovnem mestu, socialnega varstva v takšno listino. V prvi vrsti gre torej za dosedanje razlike na področju varstva človekovih pravic in svoboščin med državami članicami EU (Griffiths v Miller, 2000, str. 15).

Do napetosti v procesu integracije EU (ta je tudi pogoj za dinamiko konvergenčnega procesa na področju varstva človekovih pravic) prihaja tudi na nekoliko višji politični ravni, na makro ravni, kjer se krešeta predvsem dva politična modela: angleški neoliberalni in francoski socialdemokratski – socialni tržni model (Kuhelj, 2006, str. 953).

Podobno so Veliko Britanijo in nekaj drugih držav, ki so bile zadržane do tesnejšega povezovanja (Danska, Irska, Norveška in Švedska), po prvi zavrnitvi širitve izključili z oblikovanjem ožje skupine držav. Nekoliko pretirana pragmatičnost Velike Britanije se kaže tudi v njenem prednjačenju pri že četrtem izpogajanem opt-out-u – uveljavitvi izjem in posebnosti za Veliko Britanijo pri posameznih določbah sicer splošnih aktov EU. Zadnji opt-out Velike Britanije (poleg Poljske in Češke) je bil izpogajan v zvezi z Listino unije o temeljnih pravicah.

Drugi pomemben zadržek je bil izpostavljen v odnosu do vzpostavljanja novih razlik med državami članicami EU in drugimi članicami Sveta Evrope. Tako smo znotraj Sveta Evrope dobili dve skupini držav. Države članice EU z okrepljenim in nadgrajenim varstvom človekovih pravic in svoboščin ter države članice Sveta Evrope, ki niso članice EU, z nižjo stopnjo varstva človekovih pravic in svoboščin. Sistem varstva človekovih pravic in svoboščin, ki ga zagotavlja Svet Evrope, naj bi tako močno trpel. Tretji pomemben zadržek te skupine držav (verjetno ob predpostavki zavrnitve pristopa k EKČP) je osredotočen na dejstvo, da tako Evropska unija na področju varstva človekovih pravic in svoboščin ne bo subjekt zunanjega sodnega nadzora (Schermers v Miller, 2000, str. 15).

## **Stockholmski program: za več svobode v varnejši Evropi**

Stockholmski pet letni program 2010–2014 pomeni enega pomembnih srednjeročnih dokumentov EU na področju pravosodja in notranjih zadev ter nadaljnji razvojni korak na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Stockholmski program je nov korak v razvoju na tem področju, potem ko se je v letu 2009 iztekel t. i. Haaški program.

Z vidika mojega raziskovanja je bil ta dokument pomemben predvsem zato, ker odseva in predstavlja mnenje in politično voljo držav članic EU. Evropski svet namreč predstavljajo voditelji držav članic in ne politiki Evropske unije v ožjem pomenu besede. Proces konvergence kot tudi nasprotovanje in različnost mnenj prihajajo najbolj do izraza prav na tej ravni: med politiki, ki zastopajo v prvi vrsti svoje države in med politiki, ki so bili izvoljeni ali imenovani v institucije EU.

Na podlagi analize Stockholmskega programa je razvidno, da obstaja tudi med voditelji držav članic visoka stopnja soglasja o potrebnosti zagotoviti pravno podlago, ki bo na področju človekovih pravic in svoboščin k njihovem spoštovanju zavezovala tudi inštitucije EU. Izhajajoč iz podrobnejše analize pa je mogoče razbrati, da konsenz, ki bi EU podelil suverenost na področju človekovih pravic, še vedno ni dosežen. Ta pristojnost formalno še naprej ostaja v rokah držav članic na nacionalni ravni ter v okviru Sveta Evrope in drugih mednarodnih organizacij s področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sodbe Sodišča EU, kot tudi sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP, Bosphor, 30. junija 2005) pa že kažejo na postopni prenos »suverenih pravic« na Sodišče EU.

Stockholmski program je tako pomemben z dveh vidikov. Dviga odgovornost inštitucij EU na področju človekovih pravic in svoboščin ter dviguje stopnjo koherentnosti in poenotenja nacionalnih predpisov držav članic ter vzpostavlja višjo stopnjo povezanosti in sodelovanja na tem vsebinskem področju. Tako se vzpostavlja sistem odgovornosti EU in njenih inštitucij do varovanja človekovih pravic in svoboščin. Pravne suverenitete in nadvladnost pristojnosti na tem pomembnem ustavnem področju pa splošni pravni akti Evropski uniji še ne dajejo.

Za raziskovalno delo je zelo pomembna vsebina drugega poglavja. Evropski svet s tako pomembnim dokumentom ugotavlja, da Unija temelji na skupnih vrednotah in spoštovanju temeljnih pravic. Posebej pa zavezuje EU, da Evropska unija čim prej po uveljavitvi Lizbonske pogodbe pristopi k Evropski konvenciji za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Evropska unija je tako predstavljena kot tista, ki bo na tak način s svojimi institucijami dejavno spodbuja temeljne pravice in svoboščine. Glede sodne prakse Sodišča Evropske unije in sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice je bil dosežen konsenz, da se bosta lahko še naprej razvijali usklajeno, s čimer se bo krepilo oblikovanje enotnega evropskega pravnega sistema temeljnih in človekovih pravic na podlagi Evropske konvencije in pravic določenih v Listini unije o temeljnih pravicah.

Evropski svet je na podlagi Stockholmskega programa pozval Komisijo k pripravi predloga o pristopu EU k EKČP. Države članice je pozval k pripravi predpisov, ki bodo skladni z

EKČP in LUTP. Prav tako je Evropski svet pozval inštitucije EU k temu, da naj v večji meri pri svojem delu vključujejo strokovna znanja Agencije EU za temeljne pravice, da naj si še naprej prizadevajo za uresničevanje temeljnih pravic, kot so odprava smrtne kazni, poniževanja, nečloveškega ravnanja in mučenja, ter k podpori v boju proti genocidu in vojnim hudodelstvom ter za nezdružljivost z delovanjem totalitarnih režimov.

Drugič je Stockholmski program za raziskovalno delo pomemben zato, ker dokazuje obstoj politične volje, da bi Evropska unija poleg institucionalnega prava razvila tudi lastno pravo na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Po drugi strani ta ista ugotovitev dokazuje obstoj političnega interesa držav članic, da na Evropsko unijo ne prenesejo tega področja suverenih pravic. Ugotovitev temelji na vsebinski primerjavi različnih verzij delovnih gradiv Stockholmskega programa in končnega dokumenta, ki je bil sprejet. Predvsem gre za pomembno razliko med prvim delovnim gradivom z dne 16. oktobra 2009 št. 14449/09, ki ga je bilo predsedujoča država Švedska posredovala Odboru stalnih predstavnikov (COREPER) in že prvim naslednjim besedilom, kjer so bile upoštevane prve pripombe držav članic. Z vidika raziskovalnega dela je pomembna razlika nastala prav v sklopu drugega poglavja Stockholmskega programa, kjer so predstavljeni pomembni cilji na področju temeljnih človekovih pravic in svoboščin. V prvem predlogu, ki so ga prejeli voditelji držav, se je prvi odstavek poglavja 2.1, ki govori o sodnih praksah Sodišča Evropske unije in sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice in postopnega oblikovanja enotnega evropskega pravnega sistema, ki bo temeljil na EKČP in LUTP, končal s pomembnim stavkom: » ... kot sestavnim delom prava Evropske unije«.

Ta stavek je bil iz prvega osnutka Stockholmskega programa črtan že po prvem krogu usklajevanja med predsedujočo državo Švedsko in Odborom stalnih predstavnikov (COREPER). Seveda ga tudi ni v končnem besedilu programa. Poleg drugega poglavja je z razvojnega vidika varstva človekovih pravic in svoboščin v Evropski uniji pomemben tudi preostali del Stockholmskega programa. Prvo poglavje pomeni nekakšno deklaracijo in ugotovitev, da je Evropa osnovana na temeljnih pravicah. Druga poglavja obravnavajo pravice do prostega gibanja, zaščito drugačnih in najranljivejših skupin, zaščito otrokovih pravic in žrtve kaznivih dejanj, boj proti rasizmu in ksenofobiji ter sodelovanje v demokratičnih procesih Evropske unije. Povzeti je mogoče skrb za nadaljevanje procesov vzpostavljanja večje koherentnosti med nacionalnimi zakonodajami in tesnejše sodelovanje med pravosodnimi organi in organi za odkrivanje in preprečevanje kršenja predpisov. Kot pomemben cilj je bil izražen interes po oblikovanju podlage za vzpostavitev skupnih enotnih minimalnih pravil na kazenskem in civilnopravnem področju, medsebojno sodelovanje in izmenjava izkušenj. Izpostavljeni so cilji in želja po večjem poenotenju in skupni varnostni politiki za vse državljane EU ter poudarek na načelu solidarnosti in partnerstvu na področju problematičnih vprašanj, kot je vprašanje migracije in azilantov. Podobno kot v primeru raziskovalnega vprašanja lahko tudi na nacionalni ravni med državami članicami govorimo o konvergenčnem procesu na področju pravosodja in notranjih zadev.

Stockholmski program Več svobode v varnejši Evropi je za raziskovalno delo pomemben tudi z vidika potrjevanja raziskovalne hipoteze o delovanju procesa konvergence na



področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin med Evropsko unijo in Svetom Evrope. Obstoj konvergenčnega procesa je na primeru Stockholmskega programa mogoče definirati na več ravneh. Prvič gre za splošno ugotovitev, da je Unija osnovana na temeljnih pravicah. Drugič gre za enakovredno obravnavo in navedbo, da se bosta Sodišče Evropske unije in Evropsko sodišče za človekove pravice glede sodne prakse še naprej razvijali usklajeno. S tem se bo krepilo oblikovanje enotnega evropskega pravnega sistema. Torej postaja Sodišče Evropske unije tudi na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin nekakšen enakovreden partner Evropskemu sodišču za človekove pravice. Pri nastajanju enotnega evropskega pravnega sistema pa je s Stockholmskim programom Listina Unije o temeljnih pravicah postavljena ob bok Evropski konvenciji za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (glej Swedish Presidency of the European Union, Draft Stockholm Programme, 2009 in Stockholmski program, 2010).

#### **4.1 LISTINA UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH**

Evropska unija se je pred sprejemanjem Listine unije o temeljnih pravicah – LUTP – večkrat zavezala k spoštovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter k njihovi zaščiti znotraj in zunaj EU. Po drugi strani je jasno, da EU doslej še ni vzpostavila enotnega in celovitega pravnega sistema zaščite omenjenih pravic in svoboščin. Prvič je bil podan predlog po obravnavi kataloga pravic EU leta 1996 na medvladni konferenci. Zaradi pomanjkanje interesa pri članicah je bil umaknjen z dnevnega reda. Amsterdamska pogodba je močnejše opredelila zavezo za pristop k EKČP. Idejo po oblikovanju LUTP je leta 1999 znova odprla Nemčija v času svojega predsedovanja. Še korak dlje je naredil Evropski svet oktobra 1999 in nato decembra 1999 v Helsinkih s postavitvijo delovne skupine – Konvencije in cilja, da se postavijo Listino na dnevni red Evropskega sveta leta 2000 v Nici. Da bo to postopen proces uveljavljanja, je Herzog, predsedujoči pripravljalnega telesa, izrazil že na začetku rekoč, da besedilo ne bo postalo takoj pravno zavezujoče, da pa bo potrebno imeti stalno v mislih cilj, ki predvideva pravno zavezanost v ne preveč oddaljeni prihodnosti (Miller, 2000, uvod, str. 24).

LUTP je bila tako v okviru niške pogodbe leta 2001 sprejeta zgolj kot priloga k pogodbi in do uveljavitve Lizbonske pogodbe ni bila pravno zavezujoč dokument. Tako kot je za razvoj EU značilno Monnetovo načelo postopnosti in kompromisnosti, se je to uveljavilo tudi v povezavi s sprejemanjem LUTP. Proces do pravne uveljavitve LUTP je tako tekel deset let. Od leta 1999, ko je Nemčija v okviru svojega predsedovanja v program jasno zapisala takšen prioritetni cilj, pa do uveljavitve 1. decembra 2009, ko je začela veljati Lizbonska pogodba. Izhajajoč iz modela, ki temeljne pravice povzdiguje v jedro nadnacionalnega pravnega reda, je LUTP potrebna najprej zaradi simbolnega učinkovanja navznoter in navzven. Gledano navznoter naj bi bil z Listino storjen odločilen korak na poti evropskega ustavodajnega procesa. Z Listino naj bi se avtomatsko okrepil ustavni značaj ustanovitvenih pogodb (Dovžan, 2004, str. 50).

Lampe navaja, da si je Evropska unija v zadnjem desetletju močno prizadevala za temeljni akt, ki bi neposredno veljal v Evropski uniji, in sicer zato, da bi se izognili težavam s pristojnostjo in bi tudi Evropsko unijo in njene članice zavezoval k spoštovanju človekovih pravic pod njeno jurisdikcijo ter omogočal sodni nadzor Sodišča Evropske unije. V času sprejemanja so bili izraženi pomisleki predvsem v povezavi s poudarjeno solidarnostjo ob dejstvu, da Listina priznava nove ekonomske in socialne pravice. Zaradi zadržkov sta si Poljska in Združeno kraljestvo dogovorila izvetje in zanj Listina ne velja (Lampe, 2010, str. 125–126).

Listina Unije o temeljnih pravicah (LUTP) je bila tako sprejeta kot priloga k pogodbi iz Nice in ni bila sestavni del pogodbe in ratifikacij, pač pa je do uveljavitve Lizbonske pogodbe 1. decembra leta 2009 veljala zgolj kot politični dokument Evropske unije. Na podlagi 6. člena Lizbonske pogodbe je postala pravno zavezujoča z enako pravno veljavnostjo kot temeljni pogodbi EU skupaj z dopolnitvami. Prvič je bila dopolnjena na medvladni konferenci leta 2004 in vstavljena v drugi del Pogodbe o ustavi za Evropo, ki ni bila sprejeta, drugič pa je bila nekoliko dopolnjena ob sprejemanju Lizbonske pogodbe 12. decembra 2007 v Strasbourgu.

Evropska unija se je načelno zavezala k varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin že z Maastrichtsko pogodbo leta 1992 (Pogodba o Evropski uniji). Drugi pomemben korak na načelni ravni, ki je pripomogel k nadaljnjemu razvoju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin znotraj Evropske unije, je bil narejen s sprejetjem Amsterdamske pogodbe (1997), ki je z dopolnitvijo šestega člena jasno zapisala, da Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, ki so skupna vsem državam članicam (Amsterdamska pogodba, 6. člen)

LUTP sestavlja 54 členov, ki vsebinsko povzemajo Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pravice, ki so opredeljene v pogodbah, mednarodnih konvencijah, stališča EU Parlamenta ter sodno prakso Sodišča EU. Listina ureja politične, državljanske, gospodarske, socialne in kulturne pravice. Poleg človekovih pravic prve in druge generacije pa je s četrtem poglavjem, ki nosi naslov solidarnost, predvsem z zadnjimi določbami o varstvu potrošnikov ter varovanju okolja, posegla tudi na področje človekovih pravic tretje generacije. Preambula LUTP je pomembna tudi zato, ker povzema svoj razvoj in nastanek in pomeni sintezo doslej najbolj uveljavljenih in modernih pravnih aktov s področja varstva temeljnih človekovih pravic na nacionalnih, evropskih, EKČP, socialnih listin, ki sta jih doslej sprejela EU in SE, ter sodnih praks SEU in ESČP. Z vidika konvergenčnega procesa in raziskovalnega vprašanja je pomembna tudi navedba, da morajo sodišča pri razlagi določil LUTP upoštevati tudi pojasnila, ki jih je v času sprejemanja oblikovala Konvencija.

Osrednji normativni del je sestavljen iz šestih poglavij:

- Dostojanstvo,
- Svoboščine,
- Enakost,

- Solidarnost,
- Pravice državljanov in
- Sodno varstvo.

V sedmem poglavju je definirano področje uporabe in obseg pravic. Prvi odstavek 51. člena LUTP določa, da se LUTP uporablja za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije. Temeljno načelo subsidiarnosti je namreč protitež centralizaciji, ki deluje v smeri krepitve vloge federalnih podrejenih enot in razmejuje pristojnosti med federacijo in njenimi enotami.

Grad predstavlja načelo subsidiarnosti kot temeljno vodilo za uporabo in obseg ukrepov Unije, ki niso v njeni izključni pristojnosti. Unija lahko izvede ukrep, kolikor države članice ne bi bile sposobne s svojimi ukrepi zadovoljivo doseči zastavljenih ciljev (Grad et al., 2007, str. 157).

Listina vsebuje izčrpen katalog državljanskih, političnih, kulturnih, ekonomskih in socialnih pravic. Njen glavni namen pa ni zgolj deklaratorne narave, pač pa predstavlja osnovo za postopno vzpostavitev učinkovitega sistema varstva teh pravic. »Bistvo listine je, da v središče prizadevanj za svobodo, varnost in pravičnost postavlja posameznika z njegovimi pravicami in svoboščinami.« Ribičič naprej ugotavlja, da aktualen in celovit dokument, ki v smeri človekove integritete na primer prepoveduje reprodukcijsko kloniranje človeka, varuje osebne podatke, podpira ugovor vesti in prepoveduje vse oblike diskriminacije in podpira versko, kulturno in jezikovno raznolikost. Podobno tudi na področju ekologije (Ribičič, 2007a, str. 241).

Z raziskovalnega vidika je posebej pomemben drugi odstavek tega istega člena, ki določa, da »ta listina ne razširja področja uporabe prava Unije čez pristojnosti Unije niti ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije in ne spreminja pristojnosti in nalog, opredeljenih v pogodbah« (LUTP, 51. člen), ter tretji odstavek 52. člena, ki v izogib pravnim konfliktom med LUTP in EKČP določa, da LUTP »vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin«, ter da sta »vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija (EKČP). Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.« (LUTP, 52. člen).

Za analizo konvergenčnega procesa je posebnega pomena del, ki pavi, da LUTP ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije in ne spreminja pristojnosti in nalog opredeljenih v pogodbah. Pomen tretjega odstavka 52. člena pa je v tem, da EU določbe LUTP po obsegu pravic in njihovi razlagi enači z EKČP. Celo več. Zadnji stavek določbe določa, da gre za spodnji minimum pravic ter da je po LUTP vsaj enak ali pa višji od tistega, ki ga zagotavlja sistem EKČP.

V izogib napačnemu razumevanju in pavšalnemu enačenju obsega in učinkovitosti pravnih sistemov SE in EU s področja varstva človekovih pravic in svoboščin, je pomembno poudariti, da tudi po uveljavitvi LUTP po ugotovitvah Lazarusove in njene raziskovalne

skupine (2011) ostaja šestinštirideset ožjih vsebinskih področij zunaj pravnega sistema EU, medtem, ko jih pravni red Sveta Evrope ureja.

Določena pomanjkljivost LUTP se kaže v odnosu do koherentnosti in enotnosti pravnega sistema EU ob dejstvu, da so si Velika Britanija, Poljska in Češka pri sprejemanju LUTP izpogajale določene izjeme (t. i. opt-out). Druga njena pomanjkljivost je povezana s ciljem vzpostavitve učinkovitega predpisa, ki bi bil primerljiv npr. s konvencijami Sveta Evrope. LUTP je namreč prikrajšana za določbe za njeno izvrševanje in sprejemanje podrejenih predpisov. Tako LUTP v tem času ni del aktivne politike EU, pač pa del t. i. pasivne politike bolj deklaratornega značaja in se jo uresničuje preko drugih predpisov.

## **4.2 SODIŠČE EVROPSKE UNIJE**

Delovanje Sodišča Evropske unije ima za razvoj sistema za varstvo človekovih pravic in svoboščin znotraj EU izjemno pomembno integracijsko vlogo. Njegov pomen se kaže tako v obliki motorja vedno vnovične aktualizacije vprašanja človekovih pravic in svoboščin skozi posamezne sodne primere, posledično pa v razvijajoči se sodni praksi, pa tudi v vlogi podajalca obveznih razlag ter skozi vzpostavitev hierarhije med nacionalnimi pravnimi sistemi in evropskim sistemom v obliki neposredne uporabnosti, avtonomnosti ter primarnosti evropskih pravnih aktov. Njegova vloga se je stopnjevala vse od njegove ustanovitve leta 1952.

Dellavalle je razvoj in delo Sodišča EU od petdesetih do devetdesetih let prejšnjega stoletja razdelil v tri faze. V prvo, za katero je značilno, da je sodišče zavračalo tovrstne zadeve kot nepristojno. Za drugo fazo je značilna predpostavka, da mora skrb za nadzori in spoštovanje človekovih pravic postati naloga sodnega sistema skupnosti. Za tretjo fazo pa je značilna širitev vloge Sodišča EU in utrjevanje njegovih pristojnosti skozi spreminjanje skupnostnega prava v tej smeri. Sodišče je postalo tudi ključen nosilec pri oblikovanju pomembnih pravnih razlag aktov EU z dolgoročnimi posledicami (Dellavalle, 2009, str. 20–22).

Sodišče Evropske unije (prej sodišče Evropskih skupnosti) ima sedež v Luksemburgu in je edina nepolitična inštitucija med organi Evropske unije. Sodišče šteje toliko sodnikov, kolikor držav članic ima EU. Soglasno jih imenujejo vlade držav članic za mandat šestih let. Sodišče glede izvršbe sodbe nima nikakršne kazenskoopravne pristojnosti. Po Maastrichtskem sporazumu pa ima na voljo tudi finančne kazni. Glede na velik pripad zadev je Sodišče EU leta 1988 ustanovilo še Sodišče prve stopnje. Do leta 1980 je do tožb pred Sodiščem EU prišlo povprečno v desetih primerih. Leta 2001 so prejeli povprečno med 70 in 120 tožb letno. Moč sodišča ni le v razsojanju v sporih, pač pa se pojavlja tudi kot oblikovalec pravnih pravil oziroma nekakšen sekundarni zakonodajalec (Grilc in Ilešič, 2001, str. 187–193, 221–229).

Ilešič o drugačnosti in pomenu SEU pravi, da je »Sodišče EU s svojimi pristojnostmi, postopkom in sestavo svetovni unikat. Tudi po vseobsežnem mednarodnem učinku njegovim sodbam ni para.« (Ilešič, 2005, str. 965)

Poleg problemov glede učinkovitosti na operativni ravni Dovžan med pomanjkljivostmi varstva temeljnih pravic v pravu EU v t. i. notranji perspektivi izpostavlja: preslabo kontroliranje posegov v temeljne pravice, pri obrazložitvah svojih odločb ne pokaže dovolj dogmatične globine in preveč ozko obravnava ničnostne tožbe. Upoštevajoč zunanjo perspektivo pa avtor opozarja na: pomanjkanje mehanizma, ki bi preprečeval razhajanja med sodnima praksama SEU in ESČP, na obstoj pravnih praznin ter odsotnost pravnega sredstva za zunanjo kontrolo spoštovanja temeljnih pravic s strani EU (Dovžan, 2004, str. 31–36).

Pomemben vpliv na potek konvergenčnega procesa na področju človekovih pravic med EU in SE imata obe njuni sodišči. Države ustanoviteljice Evropskih skupnosti v pogodbah o njihovi ustanovitvi niso določile razmerja med svojimi pravnimi redi in pravom teh skupnosti, tako da je to razmerje postopoma določilo Sodišče Evropske unije. Sodišče Evropske unije je (SEU) v odnosu med pravom Evropske unije in pravnimi redi držav članic postopoma s svojo sodno prakso razvilo, izoblikovalo in uveljavilo tri načela: načelo avtonomnosti, načelo primarnosti ali supremacije ter načelo neposredne uporabnosti. Izhajajoč iz judikatur SEU izhaja ključno načelo avtonomnosti iz ustanovitvenih pogodb EU in je neodvisno v odnosu do pravnih redov držav članic. Načelo avtonomnosti je ključno zato, ker samo po sebi pomeni osnovo in temelj drugima dvema načeloma: primarnosti in neposredne uporabnosti. V skladu z načelom primarnosti so nacionalna sodišča dolžna v skladu s svojimi vsebinskimi pristojnostmi v celoti uporabljati pravo EU in v primeru kolizije z nacionalnim pravom uporabiti pravo EU. V skladu s tretjim načelom o neposredni uporabnosti začnejo pravna pravila veljati brez intervencije nacionalnih zakonodajnih ali izvršilnih organov. V Sloveniji smo za razliko od drugih držav članic spoštovanje teh treh načel poudarili s tem, da smo jih zapisali v Ustavo RS (tretji odstavek 3.a člena). Druge države so si na tem področju nekaj suverenosti zadržale in se v primeru kolizije med pravom EU in nacionalnim pravom nekoliko bolj sklicujejo na temeljna načela EU in po drugi strani na judikature lastnih ustavnih sodišč (Kocjančič, 2007, str. 96–98).

Bugarič v svojem delu v povezavi z uveljavitvijo načela neposrednega učinka in načela primarnosti (supremacije) prava EU najprej govori o transformaciji EU v supranacionalno zvezo, ki se je približala tipu federalne ureditve in oddaljila od klasične mednarodne organizacije. Pri iskanju vzvodov tega procesa je v nadaljevanju izpostavil določbo Rimske pogodbe št. 177 (234. člen Pogodbe o Evropski skupnosti), ki ureja postopek preliminarnih vprašanj. Z uvedbo preliminarnih vprašanj je SEU s svojimi razlagami uspelo spremeniti način implementacije prava EU (Bugarič, 2005, str. 990 - 991).

Kot protiutež, ki jasno potrjuje prvo raziskovalno hipotezo, navajam Schumanovo definicijo evropske integracije: »Ne bomo zlili države in ustanovili superdržave. Naše države so zgodovinska realnost; psihološko bi bilo nemogoče doseči, da bi izginile. Njihova razlika je celo prednost in nočemo jih niti izenačevati niti postavljati na isto raven. [...]

Evropa ne sme biti vplivno območje, namenjeno izkoriščanju in rezervirano za kakršnokoli dominacijo, politično, vojaško ali ekonomsko. [...] Temeljila bo na demokratični enakopravnosti, preneseni na področje mednarodnih odnosov.« (Toplak, 2003, str. 117–118).

Obstoj konvergenčnega procesa, ki ga je mogoče primerjati s procesom širitve pristojnosti, je značilen tudi za Sodišče EU. Power v knjigi Človekove pravice in Evropska ekonomska skupnost navaja: »Sodišče EU ne le da sedaj uporablja človekove pravice z namenom krepitve nadvlade skupnostnega prava, pač pa tudi za potrebe širitve lastnih pristojnosti. Ob tej ugotovitvi, da je skupnostno pravo nadrejeno nacionalnim pravnim redom, mora Sodišče EU na področju zaščite človekovih pravic zapolniti to vrzel z materijo na nivoju skupnosti.« (Power v Miler, 2000, str. 19).

Kapteyn je poleg ugotovitev o ključni vlogi Sodišča EU v konvergenčnem procesu (on uporablja še močnejši pojem integracije) na podlagi analize njegovega dela definiral štiri karakteristična vsebinska področja: odnos med skupnostnim pravom in nacionalnim pravom, pristojnost Skupnosti za sklepanje sporazumov, sposobnost uvajanja človekovih pravic v pravni sistem EU ter vzpostavitev odgovornosti držav članic v odnosu do posameznikov v primerih, ko gre za kršitve prava EU (Kapteyn, 2008, str. 438).

Poleg judikatur, ki ustvarjajo novo pravno osnovo na področju varstva človekovih pravic in svoboščin (med njimi je vsekakor zadeva Van Gend en Loos iz leta 1963, ko je SEU prvič odločilo, da lahko posamezniki uveljavljajo pravice iz skupnostnega prava tudi pred nacionalnimi sodišči), je v smeri raziskovanja pomembno tudi dejstvo, da Sodišče Evropske unije sodeluje pri drugih pomembnih statusnih in pravnih vprašanjih EU. Tako je Evropski svet leta 1994 zaprosil za mnenje o pristopu EU k EKČP v odnosu do določil ustanovnih pogodb.

V odnosu do raziskovalnega vprašanja je bila pomembna jasna ugotovitev Sodišča EU z dne 26. marca 1996, in sicer, da obstoječe pravo skupnosti brez njegove spremembe ne omogoča pristopa k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (CJEU, 1996).

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je prišlo do velike spremembe za Sodišče EU in za državljane EU. Z uveljavitvijo LUTP se je močno okrepila legitimacijska veriga, ki sodišču z uveljavitvijo primarnega pravnega vira na področju človekovih pravic in svoboščin daje tovrstnim odločitvam višjo stopnjo legitimitete. Prav tako se je z jasnimi normami močno konkretiziralo to pravno področje. Sprejem in konkretizacija določb daje državljanom EU razumljivo pravno podlago, sodišču pa natančnejši pravni okvir in mu zmanjšuje manevrski prostor prostega preudarka sodnikov, ki se je izražal v oblikovanju sodne prakse in v pomembnem delu pomeni pravno podlago za nadaljnje odločitve in razvoj. Do uveljavitve LUTP je bil zaradi močne vloge sodne prakse vsaj deloma na mestu pomislek o deficitu pri izvajanju temeljnega načela delitve oblasti na zakonodajno in sodno.

## 5 KONVERGENČNI PROCES

Konvergenčni proces med Evropsko unijo (Evropskimi skupnostmi) in Svetom Evrope na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je mogoče opredeliti na dveh ravneh: na procesni in na vsebinski. O konvergenci med organizacijama na procesni ravni lahko govorimo od leta 1974 naprej, ko sta obe organizaciji formalno z izmenjavo pism izrazili pomen medsebojnega sodelovanja z željo, da bi postopno vzpostavili konsistentnost obeh pravnih sistemov (Benoit Rohmer in Klebs, 2006, str. 151).

Drugi mejnik konvergenčnega procesa na vsebinski ravni je postavila Evropska unija, ko je po dolgem obdobju urejanja institucionalnega področja leta 1992 z Maastrichtsko pogodbo v svoj pravni red prvič vključila varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vse do leta 1992 dokumenti in pogodbe Evropskih skupnosti niso niti omenjale človekovih pravic in evropskega državljanstva (Alston, Weiler v: Kuhelj, 2003a, str. 20).

Medtem ko ima Svet Evrope skozi svoje celotno obdobje neki stalen navor in relativno premočrtno smer razvoja s posluhom za odprtost in sodelovanje ter potrebno komponento razvijanja in prilagajanja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin in odgovarja na potrebe časa, lahko delo in razvoj Evropske unije na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v grobem opišemo kot bolj pragmatično, vendar strateško dolgoročno skrb, ki se je kazala skozi željo po vsebinski konsistentnosti pravnih sistemov. V svojem delovanju je puščala odprta vrata pri prevzemanju in uveljavljanju drugega dela najpomembnejše ustavne materije modernih demokratičnih držav – človekovih pravic in svoboščin. Glede na večdesetletno intenzivno sodelovanje s Svetom Evrope je v visoki meri zagotovljena konsistentnost obeh pravnih sistemov ter vsebina s področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je zaradi intenzivnega medsebojnega sodelovanja dejansko lastna.

Z raziskovalnega vidika tega magistrskega dela in postavljenih hipotez o obstoju konvergenčnega procesa na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin med Evropsko unijo in Svetom Evrope sta v odnosu do Bruseljske pogodbe ključna dva momenta. Prvič, da imata obe organizaciji skupno formalno izhodišče in, kar je še pomembneje, da sta imeli ustanovitvi obeh omenjenih mednarodnih organizacij ter vojaške povezave isti cilj: zagotovitev varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot bistvo našega načina življenja, ter da z vzpostavljanjem različnih oblik tesnejšega sodelovanja države podpisnice resnično ščitijo bolj poenoten način življenja (glej poglavje: Bruseljska pogodba, 2.2 Človekove pravice v evropskem prostoru).

Po ugotovitvah DeBurdove obstaja na področju stopnje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin med obdobjem zgodnjih petdesetih prejšnjega stoletja (1950–1954) in med današnjim dnom neka razlika. V skladu z njenimi ugotovitvami tudi po uveljavitvi LUTP še vedno nismo dosegli stopnje varstva človekovih pravic in svoboščin, kot sta jih v

zgodnjih petdesetih letih zagotavljala predlog takratne Ustave za Evropo in predlog Pogodbe o Evropski politični skupnosti.

S sliko 1 (glej prilogo) sem grafično ponazoril dinamiko razvoja konvergenčnega procesa med EU in SE na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poudarek je bil v prikazu dveh različnih dinamik razvoja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EU in SE) od ustanovitve Sveta Evrope 1949 do danes. Pri ocenjevanju stopenj posameznih razvojnih korakov sem izhajal iz merila od 1 do 10. Ocena 1 pomeni dejanja in dokumente, ki na neposredno zagotavljanje varstva človekovih pravic in svoboščin nimajo neposrednega vpliva. Praviloma so to dokumenti in dejanja deklaratorne narave brez neposredne uporabnosti in učinkov za prebivalce v konkretnih zadevah.

Z oceno 10 sem ocenil sistem varstva Sveta Evrope, ki je zelo učinkovit in zajema širok obseg zagotovljenih pravic prve in druge generacije in je kot takšen dobra osnova za nadaljnji razvoj tretje generacije človekovih pravic (pravice do zdravega okolja, pravice do razvoja, pravice do pravičnejše delitve naravnih virov ...). Pri ocenjevanju je bil pomemben poudarek tudi na kakovostnem procesnem pravu, ki omogoča učinkovito uveljavljanje zagotovljenih pravic. S takšno oceno je bilo mogoče oceniti pravni sistem Sveta Evrope, ki se je skozi čas enakomerno posodabljal in dopolnjeval na področju materialnega in tudi procesnega prava.

Sistem EU po uveljavitvi Listine unije o temeljnih pravicah sem ocenil s stopnjo 7 glede na dejstvo, da primarno pravo EU v primerjavi s pravnim sistemom SE ne zajema znatnega dela človekovih pravic in svoboščin. Poleg tega je moč LUTP zmanjšana zaradi izpogajanih opt-out-ov Velike Britanije, Poljske in Češke.

Pri ocenjevanju moči in vloge LUTP sem upošteval tudi stališče Raulusove o tem, da je LUTP okrnjen predpis, čeprav ji je priznana moč pogodbe – primarnega prava. Listino unije uvrščamo med pasivne politike, ker ne vsebuje določb, ki bi omogočale njeno implementacijo in izvedbo podrejenih predpisov. Določbe se bodo lahko uresničevale torej le posredno preko drugih aktivnih politik – predpisov (Raulus, 2010, str. 121). Lazarusova je s svojimi kolegi raziskovalci v zadnji študiji evidentirala šestinštirideset ožjih vsebinskih področij, ki jih pravni sistem Sveta Evrope ureja, medtem, ko jih Listina Unije o temeljnih pravicah ne zajema (Lazarus et.al., 2011, str. 182–187).

Pri oblikovanju slike 1 sem poleg poudarka na ugotovitvah DeBurcove in Lazarusove izhajal iz tega, da je stopnja varstva človekovih pravic in svoboščin, ki jih v tem času zagotavlja Svet Evrope, višja, kot jo je zagotavljala ustava za Evropo ter predlog pogodbe o Evropski politični skupnosti (1950–1954). Iz različnih virov jasno izhaja tudi ugotovitev, da je EU po letu 1954 pa do leta 1992 (Maastrichtska pogodba) cilje na področju urejanja človekovih pravic v lastnem pravnem sistemu opustila. Z Maastrichtsko pogodbo je naredila manjši korak naprej s tem, da je med glavna načela zapisala tudi ta cilj. Stopnja varstva človekovih pravic se za posameznika s tem ni spremenila v globalnem in dolgoročnejšem smislu. Podobno tudi Amsterdamska pogodba iz leta 1997. Na prelomu tisočletja je prišlo do konkretnejše dinamike v smer vzpostavljanja lastnega pravnega



sistema ter dvigovanja učinkovitosti (stopnje) varstva človekovih pravic in svoboščin v EU: Nemški program predsedovanja (Evropska pot v 21. stoletje leta 1999), Fischerjevi govori, Deklaracija o prihodnosti Evropske unije (Nica, 2000), Lakenska deklaracija leta 2001, Pogodba iz Nice in Listina Unije o temeljnih pravicah 2001. V vmesnem času je za postopno dvigovanje stopnje varstva človekovih pravic in svoboščin znotraj EU poskrbelo Sodišče EU. Prvič s primerom Stauder vs. mestu Ulm iz leta 1969, ko je sodišče glede na ustavne tradicije držav članic prvič samo sebe razglasilo za pristojno tudi za sodbe s področja človekovih pravic in svoboščin. Sledile so seveda mnoge druge.

Po drugi strani sem v povezavi s sliko 1 za Svet Evrope in obravnavano stopnjo varstva človekovih pravic in svoboščin ugotavljal, da je za Svet Evrope značilna drugačna dinamika stopnje razvoja. Relativno visoko stopnjo, ki je odvisna od obsega zagotovljenih pravic in od učinkovitosti sistema, da te pravice zagotavlja, je Svet Evrope dosegel že s svojo ustanovitvijo in seveda namenskostjo. Pomemben nov korak se je zgodil že leto kasneje 1950 s sprejemom EKČP. Njegova učinkovitost se je potem skozi leta z reformami samega sodišča in s stalno širitvijo nabora pravic postopoma in enakomerno nadgrajevala vse do danes. Pri Evropski uniji je v stopnji razvoja pravic mogoče jasno razbrati veliko večjo dinamiko. V zgodnjih petdesetih letih (do leta 1954) je čutili veliko dinamiko v velikopoteznih predlogih, nato je ob zavrnitvi ratifikacije Pogodbe o Evropski obrambni skupnosti delo s strani Evropske unije na področju človekovih pravic in svoboščin popolnoma zamrlo. V zadnjem desetletju in pol je spet prišlo do točke, ki je skorajda že primerljiva s cilji iz zgodnjih petdesetih. Obstoj konvergenčnega procesa na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je jasno razviden. Še več; iz raziskave dokumentov je razvidno, da se je po popolnem umiku te teme z dnevnega reda po letu 1954 ta duh spet prebudil v zadnjem desetletju in pol. Najprej s pomembnimi judikaturami Sodišča EU. Na prehodu tisočletja z ambicioznimi političnimi cilji Nemčije (predsedovanje EU, prizadevanja ministra Fischerja) pa tudi na politični ravni vse do uveljavitve LUTP. Iz tega izhaja, da je konvergenčni proces na tem področju med Evropsko unijo in Svetom Evrope skorajda v celoti potrebno pripisati Evropski uniji. Prav Evropska unija se s pospešenim urejanjem in vzpostavljanjem lastnega sistema varovanja človekovih pravic in svoboščin približuje pravnemu sistemu Sveta Evrope.

Danes je sodelovanje med Evropsko unijo in Svetom Evrope še pomembnejše, saj se je EU začela zanimati tudi za področja kriminalitete, kot je tihotapljenje drog, organiziran kriminal in terorizem, delovanje proti rasizmu in antisemitizmu, ki jih vsebinsko pokriva že Svet Evrope. To prekrivanje je lahko priložnost za večje uspehe na tem področju, istočasno pa zaradi uporabe različnih meril za težave in nevarnost,. Avtor Benoit – Rohmer se na primeru dejavnosti proti rasizmu in antisemitizmu, ko sta obe organizaciji oblikovali vsaka svojo organizacijo za uresničevanje podobnih ali enakih ciljev (EU z ustanovitvijo opazovalnice na Dunaju, Svet Evrope ima ustanovljen ECRI s podobnimi cilji), sprašuje, ali je takšna podvajanje res potrebna (Benoit Rohmer in Klebs, 2006, str. 153).

## 5.1 LIZBONSKA POGODBA

Potem ko države članice leta 2005 niso uspešno ratificirale Pogodbe za Evropo, ki je vsebovala dejansko vse elemente Lizbonske pogodbe vključno z vsebino Listine Unije o temeljnih pravicah, je EU zaradi nujnosti nekaterih sprememb ob upoštevanju pragmatičnih Monnetovih načel postopnosti in kompromisov pripravila bolj sprejemljivo besedilo, poznan kot Lizbonsko pogodbo. Nova pogodba ni ustava, kot je bilo mišljeno s Pogodbo o ustavi za Evropo. Z Lizbonsko pogodbo so bile spremenjene nekatere določbe Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Ohranjena je bila večina vsebine iz Pogodbe o ustavi za Evropo. Izpuščena so bila v glavnem simbolna določila o zastavi in himni. Prilagojena je bila tudi terminologija. Opuščen je bil termin zakon, predlog zakona. Podpisana je bila 13. decembra 2007 v Lizboni, veljati pa je začela pa je stopila 1. decembra 2009. Glede na prevzem predsedovanja Svetu EU v začetku leta 2008, je Slovenija med svoje prioritete sprejela tudi splošno skrb za promocijo Lizbonske pogodbe in spodbuditev procesa ratifikacije pri državah članicah. Slovenija je kot pozitiven vzgled to storila 29. Januarja 2008. Lizbonska pogodba je Uniji omogočila bolj učinkovito delovanje, večjo stopnjo demokratičnosti ter krepitev vloge v svetu. Evropska unija je po sprejetju Lizbonske pogodbe postala pomembnejši akter na svetovnem prizorišču. Okrepljena je bila zunanja politika EU in vzpostavljena večja povezanost in pozornost na področju diplomacije, varnosti, trgovine, človekoljubne pomoči.

V povezavi z raziskovalnim vprašanjem bi izpostavil dve Accetovi mnenji. Prvo glede krepitev moči institucij EU vis-a-vis predstavniškim telesom držav članic in drugo glede krepitev monopola oblasti (poleg jasnejših zametkov obrambnega povezovanja), kot pomembnega konstitutivnega elementa suverenih držav. Lizbonska pogodba dviguje moč Evropskega parlamenta že s tem, da znižuje potrebno večino za sprejemanje odločitev iz absolutne večine, kot je zahtevala pogodba o Evropski skupnosti na večino oddanih glasov. Podobno se spreminja tudi vloga Komisije s tem, da se manjša število članov, da bo poslej imel Evropski parlament večjo moč pri postavljanju predsednika komisije, in drugič, da uvaja sistem lažjega kaznovanja držav članic, tako da poenostavlja proces in Komisiji ni več potrebno podajati prej obveznega mnenja. Tako lahko Komisija enostavneje preko Sodišča EU dosega izvrševanje sodb, sicer sledi plačilo povprečnine oziroma denarna kazen (Accetto et al., 2010, str. 81, 104 ).

Lizbonska pogodba (LP) na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin s šestim členom pomeni nov pomemben korak v konvergenčnem procesu med Evropsko unijo in Svetom Evrope. Listina unije o temeljnih pravicah je dobila pravno zavezujoč status primarnega prava in podaja zelo konkretne okvire (pogoje) za pristop k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Glavni poudarki Lizbonske pogodbe gredo v smer posodobitve institucij EU, demokratizacije in večje odprtosti EU, dviga učinkovitosti odločanja, močnejše

gospodarske povezanosti na skupni valuti, krepitvi varnostne, obrambne in zunanje politike, tesnejšega sodelovanja na področju pravosodja in boja proti kriminalu. Na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa je bil z Lizbonsko pogodbo (poleg 6. člena) narejen nadaljnji korak tudi na področju zagotavljanja socialnih pravic s posebej izpostavljeno zavezo EU, da bo v okviru svojih politik skrbela za višjo raven zaposlenosti. Posebej je bilo izpostavljeno področje varstva pravic otrok kot tudi obveza za dosledno spoštovanje in razvoj mednarodnega prava.

Konvergenčni proces je tesno povezan in dejansko pogojen z vzporednim procesom prenosa suverenih pravic z držav članic na EU. Nadaljnji korak v procesu prenosa suverenih pravic na EU je bil s tem dejanjem predvsem na simbolni ravni dosežen tudi z ukinitvijo tristebne strukture Evropske unije, ki jo je leta 1992 vpeljala Maastrichtska pogodba. Države članice EU so namreč v odnosu do institucij EU v okviru drugega stebra (Skupna zunanja in varnostna politika) in tretjega stebra (Policijsko in sodno sodelovanje v kazenskih zadevah) ohranile visoko stopnjo suverenosti. Za razumevanje kompleksnosti in dolgotrajnosti konvergenčnega procesa je pomembno tudi dejstvo, da so bile človekove pravice z Maastrichtsko pogodbo uvrščene v drugi steber na področje zunanje politike. V odnosu do raziskovalnega vprašanja predstavljam nekaj pomembnih ugotovitev.

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je bila ukinjena strožja strukturna razmejitev vsebin, prav določbe LP ohranjajo razmerja, kot so bila v zvezi drugim in tretjim stebrom urejena z Maastrichtsko pogodbo. Odločitve še naprej sprejema Evropski Svet, in sicer soglasno (LP, 10c. člen, 1. točka). V povezavi s prvo ugotovitvijo je opazna večfazna dinamika razvoja celotnega sistema EU in način konkretizacije Monnetovih načel postopnosti in kompromisnosti tako, da se z eno pogodbo najprej spreminjajo stvari na simbolni ravni, nekoliko je poenostavljena in relativizirana prej jasna struktura in razdelitev in vse skupaj postavlja bližje skupnemu imenovalcu v smeri agregacije. Vmesne faze so dejanja postopnih korakov, ki vodijo h končni fazi, ki ima za posledico v vzpostavitvi »nove« aktivne politike EU, kar istočasno pomeni dodaten prenos suverenosti držav članic na EU.

V tem pogledu je Lizbonska pogodba zanimiva tudi zato, ker po več kot petdesetih letih, potem ko je Pogodbo o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti leta 1954 zavrnila s Francija, odpira proces vzpostavitve skupne obrambe. Ta ugotovitev znova pomembno dokazuje obstoj konvergenčnega procesa, ki ne teče zgolj na področju varstva človekovih pravic, pač pa na področju uresničevanja ciljev, ki jih je leta 1948 zasledovala že Bruseljska pogodba in kasneje namere o vzpostavitvi treh skupnosti: ekonomsko-gospodarske, obrambne in politične (1951–1952). Ta cilj povezujem s potrebo EU po vzpostavljanju monopola oblasti kot pomembnem konstitutivnem elementu suverenih tvorb.

Z Amsterdamsko pogodbo je bilo oblikovanje obrambne skupnosti opredeljeno kot odprta možnost. Lizbonska pogodba je besedico »lahko« tako nadomestila z veliko bolj nedvoumno dikcijo v smeri vzpostavitve lastne obrambe (Accetto et al. 2010, str. 153).

Deseti člen določa, da pristojnost Unije na področju skupne zunanje in varnostne politike zajema vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki so povezana z varnostjo Unije vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki lahko vodi do skupne obrambe. Operativna sposobnost je oprta na civilna in tudi vojaška sredstva (LP, 10c. člen, 1. Točka, 28a. člen, 1. točka). Ta proces postopnega vzpostavljanja hierarhije in nadvlade EU nad državami članicami je mogoče nazorno razbrati tudi iz devetnajstega člena, ki določa, da takrat, ko EU sprejme določeno stališče do zadeve, ki je na dnevnem redu Varnostnega sveta Združenih narodov (tam EU namreč nima svojega predstavnika), se od držav članic, ki so v Varnostnem svetu, zahteva, da svoje visoke predstavnike zaprosijo, naj predstavijo stališče Unije (LP, 19. člen, 2. odst., 3. pod odst.).

Na področju tretjega stebra – pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah – je EU z Lizbonsko pogodbo prav tako pomembno napredovala. Nekatere pristojnosti pri oblikovanju direktiv je dobil tudi Evropski parlament. Na kazenskem področju je bil postavljen cilj o zagotovitvi medsebojnega priznavanja sodb in sodnih odločb v celotni uniji, medtem ko je EU na civilnopravnem področju dobila pravico sprejemanja ukrepov za približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic (LP, 65. člen, 1. in 2. točka).

Lizbonska pogodba ima prav poseben pomen za razvoj sistema človekovih pravic EU predvsem zaradi 6. člena in priložene Listine Unije o temeljnih pravicah. Vsebinski, ki je v sklopu Pogodbe o ustavi za Evropo leta 2004 predstavljala drugi del, je bila zamenjana predvsem zunanja forma in se je čez pet let v obliki Listine Unije o temeljnih pravicah uveljavila z Lizbonsko pogodbo s pravnim statusom zavezujočega primarnega prava polno upoštevajoč dotedanje sodne prakse Sodišča EU. Tako se pomembno krepil legitimnost odločitev sodišča. Uveljavitev LP predstavlja zgodovinski napredek tudi zato, ker EU po šestdesetih letih svojega obstoja k svoji institucionalni ureditvi dodaja še drugi del, ustavno-pravne materije, ki so značilne za moderne demokratične države. Uveljavitev listine de -facto spreminja EU iz mednarodne ekonomsko-gospodarske organizacije v smeri, ki je bližja (kon)federaciji Evropskih držav.

Ob kompleksnem vprašanju federacija ali konfederacija Grad ugotavlja, da pravnega sistema EU ni mogoče razložiti s kategorijami mednarodnega prava niti z ustavno teorijo o federalizmu. Na EU gleda kot na skupnost sui -generis, ki je, glede na to, da deluje naddržavno, med konfederacijo in federacijo in vsebuje elemente ene in druge (Grad, 2007 et al., str. 144).

Siedentop je že leta 2000 v svojem delu navajal, da je EU kot integracija prerasla okvire skupnosti in ušla nadzoru nacionalnih volivcev, kar argumentira z dejstvom neposrednih volitev v EU parlament, suverenosti prava in Sodišča EU, enotne valute, krepitve skupne zunanje in varnostne politike, oblikovanja EU diplomacije in vojske. To so dejstva, ki po njegovem presegajo elemente konfederalnega in se približujejo federalnemu modelu. Krizo legitimnosti pa pripisuje splošnemu nerazumevanju in nesprejemanju koncepta odločanja v EU (Siedentop v Kuhelj, 2006, str 957).

Z Lizbonsko pogodbo smo nekoliko razširili vlogo Sodišča EU na področju svobode, varnosti in zagotavljanja pravic. Zmanjšali smo tudi demokratični deficit, in sicer tako, da se je nekoliko zvišal vpliv in moč Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov ter zmanjšala vloga Evropskega sveta, ki je sestavljen iz predstavnikov izvršilnih vej oblasti držav članic. V večji meri je zagotovljena tudi participacija državljanov EU pri odločanju in informiranosti. Do neke mere je bila večja stopnja učinkovitosti EU dosežena s poenostavitvijo procesov in delovanja institucij. To prinaša hitrejše in doslednejše odločanje, s čimer bo EU lažje ukrepala na področju boja proti kriminalu, terorizmu in trgovini z ljudmi.

Z vidika raziskovanja dinamike konvergenčnega procesa je pomembna ugotovitev, da z razliko od Ustave za Evropo, ki je področje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin vključevala v svoje osnovno besedilo, Lizbonska pogodba ne kaže takšnega pogumnega odnosa in odločenosti, pač pa se v šestem členu le sklicuje na LUTP in ji podeljuje status pravno zavezujoče oblike. In čeprav je LUTP zagotovljena enaka pravna veljavnost, kot jo imajo druge temeljne pogodbe, so za LUTP značilne posebne omejitve glede ciljev kot tudi glede uporabe. Omejitve najprej določa Lizbonska pogodba v šestem členu. Podobno povzema omejitve sama listina v drugem odstavku enainpetdesetega člena, da LUTP ne širi področja uporabe unijskega prava čez dosedanje okvire niti ne prinaša Uniji novih oblastnih nalog niti ne spreminja pristojnosti in nalog, ki so definirane v dosedanjih pogodbah. Izpostavimo lahko tudi ugotovitev, da LUTP ter druge določbe pogodb, ki se nanašajo na človekove pravice in svoboščine, pomenijo vrednostni sistem (del t. i. pasivne politike) in ne osnove za izvajanje aktivne politike na področju varstva človekovih pravic in svoboščin. To pomeni, da pravice, ki jih določa LUTP po svoji naravi, ostajajo pasivne, kar pomeni, da jih je mogoče uporabiti le v povezavi z drugimi aktivnimi politikami Unije. Tako LUTP ne vsebuje določil, ki bi omogočila prenos vsebine LUTP v aktivne politike, niti ne določa postopkov za njeno uresničevanje preko podrejenih pravnih aktov. LUTP tako ni samozadostna pravna podlaga za njeno aktivno uporabo in sama ne vzpostavlja sistema, ki bi omogočal njeno uporabo. LUTP je v tej fazi mogoče razumeti bolj kot katalog vrednot, ki pa z obstoječo pravno podlago ni neposredno uporaben (Raulus, 2010, str. 121).

### **5.1.1 EVROPSKA KONVENCIJA O ČLOVEKOVIH PRAVICAH IN EVROPSKA SOCIALNA LISTINA KOT IZVOR LISTINE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH.**

Iz analize omenjenih dokumentov in ugotovitev različnih avtorjev izhaja, da je osnovna struktura LUTP posledica združitve oziroma sinteze EKČP in Evropske socialne listine. Tako je nastal prvi dokument, v katerem so na istem mestu združene državljanske in politične pravice z ekonomskimi in socialnimi pravicami. Vsekakor pa je potrebno dodati, da Listina ni zgolj sinteza teh dveh uveljavljenih dokumentov Sveta Evrope. Med posebej izpostavljenimi dodatnimi viri najdemo še Listino unije o temeljnih socialnih pravicah

delavcev, skupnih ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti držav članic ter sodne prakse Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice.

Približno polovica členov je izposojenih iz EKČP in sodne prakse Strasbourga, druga polovica členov pa je sestavljena iz pravic, ki se doslej niso pojavljale skupaj s civilnimi in političnimi pravicami, kot so pravice v odnosu do varstva okolja ali potrošnikov. Glede 51. člena LUTP v smeri prepovedi širitve pristojnosti EU pa Calleweart, kljub jasnemu določilu, izpostavlja posredne učinke, ki jih bo LUTP prinesla. Navaja dva zelo verjetna praktična primera. Najprej primer mednarodna pogajanja o sodelovanju s tretjimi državami na kazensko-pravnem področju, kjer EU ne bo mogla mimo 2. člena LUTP o prepovedi smrtne kazni in dejstva, da nekatere države še vedno izvajajo to kazen. Kot drug primer posrednega učinkovanja LUTP pa je navedel potrebo uskladiti uredbo Evropskega sveta št. 1236/2005, ki ureja področje trgovanja z blagom in ga je mogoče uporabiti za usmrtnice, mučenje in drugo nečloveško ravnanje z drugim in četrtem členom LUTP (Callewaert, 2007, str. 5–6).

Snovalci so Listino pisali z namenom, da bi vnesli načela in pravice, ki jih že določa EKČP vključno z ugotovitvami in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. V listino so vključene tudi pravice in temeljna načela Evropske socialne listine in Listine Unije o temeljnih socialnih pravicah delavcev ter skupna pravna načela držav članic, kar kaže na pomembnost in sistematičnost pristopa. Gre za enoten dokument, ki prvič v zgodovini ureja vse temeljne pravice na enem mestu, medtem ko so bile prej urejane na različnih ravneh in organizacijah. Gre za zbirni vsebinski pravno zavezujoč dokument, ki na enem mestu združuje državljanske, politične, ekonomske in socialne pravice in normativno ureja pravice med državljani EU in institucijami. Velika Britanija in Poljska sta v pogajanjih dosegli, da zanj LUTP ne velja. Prav tako ne velja za dejavnosti, ki so v izključni pristojnosti držav članic (Lampe, 2010, str. 128–129).

### **5.1.2 LISTINA UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH KOT USMERITEV K VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC V OKVIRU SVETA EVROPE.**

Preambula Listine unije o temeljnih pravicah (LUTP) daje Svetu Evrope in Evropskemu sodišču za človekove pravice velik pomen. Listina Unije o temeljnih pravicah v odnosu do Sveta Evrope potrjuje tudi pravice, ki izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti držav članic, Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, socialnih listin, ki sta jih sprejela Unija in Svet Evrope, ter sodne prakse Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice (LUTP, preambula, 5. odst.).

Če sklicevanju Listine Unije o temeljnih pravicah na Svet Evrope in EKČP dodamo še ugotovitvi, da večinski del določb LUTP dejansko povzema EKČP in sodno prakso Strasbourga ter da dvainpetdeseti člen glede enakih pravic določa, da so glavna referenca določbe EKČP, in da so razlage o vsebini ali obsegu enakih pravic po LUTP lahko le enake

ali širše, kot jih določa EKČP pridemo do razmeroma jasnega odnosa in vzpostavljene strukture. Evropska unija na področju človekovih pravic, ki jih ureja in zagotavlja tudi Svet Evrope, priznava Svetu Evrope temeljno pristojnost v smislu vsebinske razlage in obsega, ki določata minimum. Ob upoštevanju pomembne vloge judikatur ESČP, kot tudi judikatur SEU je mogoče razbrati nedvoumno usmeritev k začasnemu varstvu človekovih pravic v tesnem sodelovanju s Svetom Evrope. K razlagi o začasnem sodelovanju me vodi dejstvo, da EU na področju sistema varstva človekovih pravic in svoboščin pušča odprta vrata v smer vzpostavljanja novih pravic oziroma širitve vsebine in obsega pravic, kot so določene v pravnem sistemu Sveta Evrope (LUTP, 53. člen in 52. člen, 3. odst.).

Svet Evrope je vedno stremel k razvoju sistema človekovih pravic v evropskem prostoru in širše. Iz dokumentov je nedvoumno razbrati, da je Svet Evrope pozdravil proces nastajanja LUTP kot nadgradnjo obstoječega sistema varstva teh pravic in istočasno izrazil tveganja v primeru vzpostavljanja avtonomnega sistema. O tesnem sodelovanju in o zavedanju potrebe po skupnem sodelovanju priča dejstvo, da sta bila v pripravljeno telo za oblikovanje listine vključena tudi dva predstavnika Sodišča za človekove pravice sodnika Fischbach in Krüger. Odnos Evropskega sodišča za človekove pravice do vprašanja vzpostavljanja pravnega sistema na področju varstva človekovih pravic znotraj EU sta ob snovanju LUTP izrazila tudi sodnika ESČP Fischbach in Krüger. Glede na konsistentnost, preverjenost in uveljavljenost EKČP sta menila, da gre za skupino pravil, ki je lahko osrednji gradnik takšne nove listine. Še posebej ob dejstvu, da se tudi Sodišče EU pri svojih odločitvah vse pogosteje sklicuje prav na EKČP. Glede odprtih dilem o urejanju civilno-političnih vprašanj ter istočasno tudi socialno-ekonomskih pravic je bila podana podpora k širšemu urejanju (dodatnemu vključevanju socialno-ekonomskih pravic), in sicer z argumentom, da je tako mogoče priti do konsistentnejšega sistema. Istočasno bo takšen korak predstavljal glavno gonilno silo za izboljšanje varstva človekovih pravic v Evropi. Šlo naj bi za edinstveno priložnost za izgradnjo koherentnega sistema v Evropi. Zaradi večje učinkovitosti so predlagali uporabo in krepitev obstoječih preverjenih in delujočih modelov in zavrnilo možnost vpeljave novih procedur. Nasprotno so opozorili, da bi LUTP, ki bi vzpostavljala alternativni evropski sistem za varstvo človekovih pravic in svoboščin, lahko pomenila novo delitev v Evropi med državami članicami EU in drugimi državami v Evropi. Še več, opozorila sta, da bi lahko takšna delitev sama po sebi pomenila, da se lahko vsebina temeljnih človekovih pravic spreminja v odvisnosti od ekonomske moči države, ki te pravice zagotavlja. Pristop EU k EKČP predstavlja priložnost za učinkovito rešitev zagotavljanja konsistentnosti med EKČP in pravom EU. Takšen pristop bi dodatno okrepil varnost državljanov Evropske unije ter zmanjšal tveganje za nasprotujoče si razlage obeh sodišč (Fischbach in Krüger v Miler, 2000, str. 25 –26).

Kritiki z razlagami opozarjajo, da gre EU na področju varstva človekovih pravic in svoboščin v smer vzpostavljanja svojega avtonomnega pravnega sistema. Sistema, ki vnaša v evropski prostor nove delitve in utruje mnenje, da je večji obseg varstva človekovi pravic in svoboščin pogojen z večjo ekonomsko močjo držav. V tako močno integriranem prostoru, kot je Evropa, bi dva sorodna, vendar tudi različna avtonomna sistema prinesla kar nekaj težav in nekonsistentnosti. Takšen razvoj bi vsaj v določenem

delu predstavljal korak nazaj. Seveda tudi za pravni sistem Sveta Evrope in EKČP, ki je bila predstavljala osrednji in učinkovit pravni sistem varstva človekovih pravic in svoboščin v Evropskem prostoru zadnjega pol stoletja.

Poleg strokovnih mnenj, ki gredo v smer opisovanja konvergenčnega procesa v smeri varstva človekovih pravic v okviru Sveta Evrope, je potrebno posebej izpostaviti relevantno odločitev Sodišča EU leta 2008 v zadevi Kadi (SEU, združen primer 402/05 P in 415/05), kjer sodišče pomembno utrjuje primarnost in avtonomnost skupnostnega prava. S to odločitvijo je Sodišče EU postavilo nov pristop. Raulusova govori celo o vzpostavljanju nove doktrine, ki gre v smer, da mora Unija takrat, ko gre za mednarodne obveznosti na področju človekovih pravic, izhajati iz lastnega pravnega sistema temeljnih pravic. Na podlagi tega sodnega primera je mogoče pri nekaterih državah članicah zaznati neko zaskrbljenost, da to pomeni gibanje Sodišča EU v smer vzpostavitve pristojnost za razsojanje v tovrstnih primerih tudi med državami članicami in ne zgolj za odločitve, ki zadevajo institucije EU in kršitve v povezavi z izvajanjem prava EU (Raulus, 2010, str. 113 – 114).

### **5.1.3 LISTINA UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH PO LIZBONSKI POGODBI KOT SISTEMSKI PREMİK K EVROPSKI KONVENCIJI O ČLOVEKOVIH PRAVICAH.**

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe in posledično Listine Unije o temeljnih pravicah (LUTP) primarno pravo EU končno vključuje katalog temeljnih pravic. Potem ko je v povojnem času spodletela namera o ustanovitvi Evropske politične skupnosti, se z uveljavitvijo LUTP uresničuje pomemben del ciljev o oblikovanju enotnejšega in bolj povezanega evropskega prostora. Poleg institucionalne ureditve EU tako Evropska unija v zadnjem desetletju relativno hitro vzpostavlja drugo najpomembnejše ustavno-pravno področje človekovih pravic in svoboščin, kot jih poznajo razvite demokratične države. V sklopu tega procesa je stalno odprto vprašanje legitimnosti, ki pa se vseskozi sproti rešuje. Največkrat tako, da se z novosprejetimi akti »pokriva« ali dodatno utrjuje legitimnost prej sprejetih odločitev Sodišča EU.

Listina Unije o temeljnih pravicah vsekakor pomeni sistemski premik EU k področju vzpostavljanja lastnega sistema varstva človekovih pravic in svoboščin. Ob dejstvu, da se tako s samo vsebino Listine močno naslanja na Evropsko konvencijo o človekovih pravicah lahko tudi s tega vidika govorimo o sistemskem premiku k EKČP. V povezavi s sistemskostjo je potrebno posebej omeniti zadevo Bosphorus proti Irski, v katero sta bili vključeni Sodišče EU in kasneje Strasbourško sodišče. V omenjeni zadevi je namreč slednje menilo, da je sistem varstva človekovih pravic EU »ekvivalenten« sistemu EKČP. ESČP je s tem mnenjem v konkretni zadevi sistemu varstva človekovih pravic EU dalo izjemen status. Po drugi strani pa je sebe postavilo v položaj supervizorja oziroma višje inštanice (ESČP, Bosphorus proti Irski, 30. junija 2005).



Gre torej za sistemski premik k EKČP ter za oblikovanje in vzpostavljanje koherentnega sistema. Uveljavitev LUTP predstavlja pomemben sistemski premik k EKČP. Visoka stopnja koherentnosti je definirana in zagotovljena s prej opisano določbo, ki pravi, da kolikor LUTP vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa LUTP (LUTP, 52. člen, 3. točka).

Na vsebinski ravni lahko tako govorimo o visoki stopnji koherentnosti sistemov varstva človekovih pravic in svoboščin. Razlika med sistemoma ostaja predvsem glede obsega pristojnosti ter omejene možnosti sankcioniranja oziroma izvajanje monopola oblasti, ki je pomemben konstitutivni element vsake državne tvorbe. Uporaba sistema varstva človekovih pravic EU je namreč omejena v okvir kršitev, ki nastajajo pri izvrševanju predpisov EU, in sicer pri EU in pri državah članicah, ko te izvajajo predpise EU.

V omenjeni zadevi Bosphorus proti Irski se je pritožnik namreč skliceval tudi na to, da Sodišče EU ni pristojno za odločanje v zvezi s kršitvami človekovih pravic. Evropsko sodišče za človekove pravice je menilo drugače, in sicer v času, ko LUTP še ni bila uveljavljena kot del primarnega prava EU. V tej povezavi bi lahko govorili tudi o vprašanju morebitne »vinkulacije« suverenih pravic držav pristopnic k EKČP od Sveta Evrope oziroma Evropskega sodišča za človekove pravice na Evropsko unijo oziroma Sodišče EU. V tem smislu je mogoče govoriti o sistemskem premiku iz obeh smeri in zelo pomembni vlogi Sveta Evrope, ki daje svoji sestrski organizaciji ključno podporo pri vzpostavljanju lastnega sistema varstva človekovih pravic in svoboščin. Če ob pristopanju k EKČP upoštevamo še pravni standard, ki ga je Sodišče EU postavilo v zadevi Haegeman proti Belgiji (SEU, 181/73), da so sprejeti mednarodni sporazumi avtomatsko tvorijo sestavni del prava EU, postane takšno razmišljanje še bolj utemeljeno.

Z razliko od drugih ostajajo odprta pomembna vprašanja prav na sistemski ravni. Bolj kot za pravna gre za politična vprašanja vezana na različne vizije razvoja Evropske unije v prihodnje. Odprto ostaja vprašanje implementacije zagotovljenih pravic ob dejstvu, da gre pri LUTP za akt, ki nima izvedbenih določil in določila, ki jasno določajo, da ne gre za širitev pristojnosti EU. Posebno odprto vprašanje so tudi izpogajane omejitve s strani Velike Britanije in Poljske (Dellavalle, 2009, str. 22–23). Podobno pravico si je v postopku ratifikacije rezervirala tudi Češka, ki naj bi jo v dokončno obliko vnesla ob podpisovanju in uveljavitvi naslednje pogodbe.

#### **5.1.4 PRISTOP EVROPSKE UNIJE K EVROPSKI KONVENCIJI O ČLOVEKOVIH PRAVICAH**

Lizbonska pogodba je z uveljavitvijo šestega člena rešila pravno zadrego, na katero je s svojim mnenjem leta 1996 opozorilo Sodišče Evropske unije, in tako odstranila pravno oviro za pristop EU k EKČP. Na drugi strani pa je drugo pravno oviro odstranil Svet Evrope s sprejetjem in uveljavitvijo Protokola št. 14 k EKČP junija 2010, kjer je v sedemnajstem členu definirana podlaga za pristop Evropske unije k EKČP. Pravnih ovir za izvršitev namere, ki je bila prvič izražena že leta 1952, tako ni več. Zaenkrat smo še vedno sredi zaključnega dela pogajanj in izmenjave strokovnih mnenj med obema sodiščema. V končni fazi bo pripravljen pristopni sporazum. Evropska unija bo dejansko pristopila k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin po izvedeni ratifikaciji pristopne pogodbe držav članic Sveta Evrope in s stani Evropske unije.

Intenzivnost in po drugi strani tudi kompleksnost procesa pristopanja k EKČP je razvidna tudi iz dokumentov med odbori Evropskega parlamenta. Mnenje odbora za zunanje zadeve Evropskega parlamenta naslovljeno na Odbor za ustavne zadeve kaže na zahtevnost in obsežnost končnega dela tega procesa prilagajanja. Podobno mnenje z močnim poudarkom na pomembnosti EKČP za razvoj EU in človekovih pravic pa je v svojem mnenju podal Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (glej OZZ - EP, 2010 in ODSPNZ – EP, 2010).

Pot do te točke, ko smo dejansko blizu pristopa EU k EKČP, je bila dolga. Potrebo po tem, da Evropska unija sprejme Konvencijo v svoj pravni red, je večkrat izpostavilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice. Kot argument proti takšnemu koraku pa je bilo izpostavljeno stališče, da sodni praksi Evropskega sodišča ni mogoče pripisati dovolj tehtnega ustavnopravnega pomena, ki bi narekoval sprejem amandmaja k Pogodbi o EU. Takšno ravnanje je še toliko bolj nerazumljivo, ker EU državam kandidatkam pogojuje vstop v EU s predhodno ratifikacijo Konvencije, sama pa ostaja zunaj. Glede na pretekle širitve EU je skupščina Sveta Evrope priporočila Evropski uniji, da prične pogajanja o »nasledstvu EKČP«. Generalna skupščina Sveta Evrope je leta 2000 z Resolucijo št. 1210 povabila Evropsko unijo, naj v svoje pravo sprejme EKČP in tako zagotovi enoten in konsistenten evropski pravni sistem varstva človekovih pravic in svoboščin. Prav tako je Evropsko unijo povabila, naj sebe razglasi za pravno naslednico EKČP in sprejme ustrezne dopolnitve k pogodbam ter pri urejanju socialnih pravic upošteva določila Evropske socialne listine (Kuhelj, 2003a, str. 21–22, glej tudi Council of Europe, 2000).

Z vidika raziskovanja je pomemben ton, ki izhaja iz Protokola k šestemu členu Pogodbe o Evropski uniji o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Iz omenjenega protokola EU izhaja določena mera zadržanosti oziroma pogojevanje za drugačen, privilegirani status. Prvi člen Protokola namreč določa »določbe za ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije«. Posebej so izpostavili potrebo po posebni ureditvi za možnost sodelovanja Unije v nadzornih telesih Evropske konvencije, potrebo po posebni ureditvi – mehanizmih za »pravilno naslavljanje« tožb

držav nečlanic. Prvi odstavek drugega člena pa jasno zahteva zagotovilo, da pristop ne vpliva na pristojnosti Unije in njenih institucij (Lizbonska pogodba, Protokol k 6. členu).

V Evropi obstaja široko soglasje, da je najbolje razvijati področje človekovih pravic in vlogo ESČP v okviru Sveta Evrope tudi za države, ki so članice Evropske unije. Ribičič ugotavlja, da ne glede na to, kdaj bo do tega prišlo, tega ni mogoče storiti drugače, kot da ESČP priznajo vrhovno sodno oblast in avtoriteto kot suverenemu razlagalcu in varuhu EKČP (Ribičič, 2007a, str. 121).

Dovžan v tem pogledu dodaja, da glede na materialnopravne razlike v sodni praksi obeh sodišč ter glede na 52. in 53. člen LUTP odstopanje od EKČP ni mogoče. Triinpetdeseti člen pa govori v prid ugotovitvi, da daje LUTP prednost Konvenciji in zahteva, da je v pravu EU zagotovljeno spoštovanje minimalnih standardov te Konvencije. V nadaljevanju avtor glede vprašanja podreditve Sodišča EU Evropskemu sodišču za človekove pravice navaja trditve nasprotnikov pristopa, da bi bila s pristopom vzpostavljena neželena hierarhija, kar bo ogrozilo avtonomnost prava EU kljub dejstvu, da ima sodni nadzor Strasbourgskega sodišča vedno subsidiaren značaj, da praviloma nima suspenzivnega učinka ter pred izčrpanjem vseh notranjih pravnih sredstev običajno sodno varstvo ni mogoče (Dovžan, 2004, str. 81– 84).

Seveda je moč triinpetdesetega člena LUTP z vidika dinamike konvergenčnega procesa zelo pomembna, zato sem izpostavil mnenje Beringa, ki označuje ta člen kot nepotreben, kot člen, ki nima dejansko nobene pravne veljave, pač pa služi predvsem kot politično orodje v odnosu do držav članic in volivcev. Po pravni moči enači 53. člen LUTP z 53. členom EKČP. Glede uporabe in učinkovitosti 53. člena za argumentacijo proti procesom supremacije prava EU pa je zelo skeptičen. Meni, da na koncu obvelja ugotovitev, da je spoštovanje skupnostnega prava in supremacija mednarodnega prava odvisna od domačega prava in domače sodne prakse in ne od skupnostnega ali mednarodnega prava (Bering Liisberg, 2001, str. 48–49).

Evropska unija še ni država, ki bi preprosto pristopila k EKČP. V tem smislu je na nekatere odprte dileme pristopanja EU k EKČP opozoril tudi Türk v sklopu Dnevov slovenskih pravnikov leta 2010 v Portorožu: »Evropska unija je razvit pravni sistem in kakorkoli smo se že navadili evropsko pravo jemati kot pravo, resnično pravo, nekaj, kar se mednarodnemu pravu nikoli ni posrečilo, to še ni ustvarilo države. Evropska unija ni država in nima organov, ki bi z zadostno legitimnostjo in legalnostjo sprejeli Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, tako kot države to storijo s podpisom in ratifikacijo. Tukaj izenačevanja enostavno že na osnovni ravni pravno definiranih subjektov ni. In tu bo potrebno najti neki pravni mehanizem, neki postopek in neki instrument, ki bo ta pristop v resnici zagotovil.« V nadaljevanju je svoje razmišljanje Türk podkrepil z argumentom, da je na to, da EU ni država v svoji sodbi, spomnilo nemško ustavno sodišče in posebej izpostavilo vprašanje legitimnosti Evropskega parlamenta, ki ga ni mogoče primerjati z nacionalnimi parlamenti. Prav tako je odprto pomembno vprašanje razmejitve odgovornosti za človekove pravice med organi Evropske unije in državami članicami Evropske unije. Türk je v nadaljevanju razmišljal: » ... če so države članice še naprej

suverene države, je v končni analizi pač tako, da one odgovarjajo za stanje človekovih pravic« (Türk, 2010).

Med argumenti za pristop EU k EKČP je največkrat izpostavljen ta, da bi EU v zvezi z (ne)uresničevanjem varstva človekovih pravic in svoboščin pri lastnem delu tako dobila zunanjo neodvisno inštitucijo, ki bi kakovostno skrbela za zagotavljanje teh pravic tudi s strani EU. Žal je bila moč tega argumenta z znamenito sodbo Bosphorus Airlines proti Irski (ESČP, 30.6.2005) močno zmanjšan, saj je Evropsko sodišče za človekove pravice s to sodbo sistemu varstva človekovih pravic EU priznalo visoko (ekvivalentno) stopnjo.

Med argumenti navedenimi v zaključnem poročilu delovne skupine Evropske konvencije iz oktobra 2002, poleg zgoraj omenjene pridobitve neodvisnega zunanjega nadzora inštitucij EU, je med argumenti za pristop EU k EKČP poudarjeno doseganje višje stopnje koherentnosti med obema pravnima sistemoma varstva človekovih pravic v Evropi. Tako bo odpravljena pravna vrzel in bodo državljani EU v odnosu do dejanj EU deležni enakega varstva, kot ga uživajo sedaj v odnosu do lastnih držav. Na ta način bi splošno uveljavljenemu nadzoru podvrgli edini pravni sistem v Evropi, ki je ta čas zunaj pravnega sistema EKČP. Državljanom bi s tem posredovali sporočilo, da tako kot države članice tudi EU ni nad pravnim redom. Prav tako bi pristop EU k EKČP omogočil bolj harmoničen in usklajen razvoj sodnih praks obeh sodišč (glej EC Secretariat, 2002, str. 11–16).

V množici argumentov lahko izpostavim še večkrat omenjeno potrebo po pristopu, ker so k EKČP pred vstopom v EU pristopile tudi vse države članice (razen ustanovne z določenim časovnim zamikom) in ker je to pogoj za članstvo v EU ter zato, ker ima EU v odnosih s tretjimi državami poudarjen pomen človekovih pravic. Nekateri avtorji prihajajo do zaključka, da se bo v prihodnje izkazal kot najpomembnejši argument pristopa EU k EKČP predvsem simbolični pomen tega. Ugotavljajo tudi, da bi bil smiseln predvsem neki drug kriterij: ali bo pristop EU k EKČP okrepil varstvo človekovih pravic v EU (Jacobs, 2005, str. 296).

## **5.2 JUDIKATURE KOT POMEMBEN PRAVNI TEMELJ**

Večinoma vsi avtorji v povezavi s konvergenčnim procesom med EU in SE na področju varstva človekovih pravic in svoboščin navajajo nepogrešljivo vlogo obeh sodišč in njihovih judikatur. Posebej poudarjajo sodno prakso Sodišča EU, ki se je v zadnjem obdobju pri odločanju zelo pogosto naslanjalo na EKČP in na sodno prakso strasbourgskega sodišča.

Velik pomen judikatur je sodnik Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) Zupančič poudaril rekoč, da je besedilo Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) le vrh ledene gore, preostanek obvezujoče vsebine pa predstavljajo »debeli metri sodb«, ki natančneje razlagajo, kaj posamezne besede v Ustavi ali EKČP konkretno pomenijo. Tako kot Splošna deklaracija Združenih narodov, bi bila tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin le

pobožna želja in neobvezno priporočilo, kolikor ESČP v Strasbourgu ne bi imelo moči denarno kaznovati in izvajati moralnega pritiska na države kršiteljice (Zupančič v: Ribičič, 2007a, str. 121). Ribičič je pomen judikatur opisal kot novo pravo. V svojem delu navaja, da je ESČP najbolj pomemben in najbolj perspektiven organ Sveta Evrope, ki mu teorija priznava, da s svojo sodno prakso ustvarja novo pravo (Ribičič, 2007a, str. 121).

»Človekove pravice v EU so bile na začetku sad dela Sodišča Evropske unije,« pravi Lazarusova in s kolegi navaja, da to splošno načelo ostaja osrednji del sistema varstva človekovih pravic v EU. Sodišče EU je bilo v sodelovanju z nacionalnimi sodišči držav članic ključni nosilec. S predhodnimi referenčnimi postopki pa so vzpostavili ključno institucionalno povezavo med domačimi sodišči in Sodiščem EU. Posledično je to sodelovanje med sodišči ustvarilo podlago in okvir za širši razvoj človekovih pravic (Lazarus et al., 2011, str. 160).

Izhajajoč iz raziskovanja konvergenčnega procesa med EU in SE seveda ni mogoče mimo predpogoja prenosa suverenih pravic s strani držav članic na mednarodno skupnost. Posledično se vzpostavlja odnos in končno pravna hierarhija. Pri raziskovanju pravnih sistemov za varstvo človekovih pravic EU in SE sem zato poudaril pomen odločitev nacionalnih pravnih sistemov. Glede na ključno vlogo Nemčije v povezavi z njihovo aktivno vlogo na politični ravni na prelomu tisočletja je potrebno v povezavi z vzpostavljanjem lastnega sistema varstva človekovih pravic EU opozoriti tudi na jasne odločitve Nemškega ustavnega sodišča. Nemško zvezno ustavno sodišče je tako v zadevi Solange I leta 1974 nasprotno od SEU, ki je že utemeljevalo svojo primarnost, odločilo, da sta obe pravni sferi vzporedni in neodvisni. Posledično so takrat menili, da se Zveznemu ustavnemu sodišču, ki izhaja iz ustave, ni potrebno ukvarjati z vprašanjem, ali je njihova odločitev skladna s pravom Skupnosti. Za raziskovalno vprašanje konvergenčnega procesa in iskanja temeljev in vzgibov za snovanje lastnega pravnega sistema EU na področju varstva človekovih pravic ni mogoče mimo pomembne in jasne dikcije nemškega Zveznega ustavnega sodišča v tem primeru. Sodišče je zavzelo zelo načelno držo in konflikt opisalo kot konflikt med sekundarnim pravom Skupnosti in nemško ustavo. Ustava ima z ustavno strukturo poseben pomen, zato je dalo ustavno sodišče prednost nacionalnemu pravu in je sprejelo slep: » ... da dokler proces integracije ne bo tako napredoval, da bo pravo Skupnosti sprejelo katalog temeljnih pravic, o katerih bo odločal parlament in katerih veljavnost bo ustrezna in primerljiva s katalogom temeljnih pravic, kot jih vsebuje ustavno pravo, bo Zvezno ustavno sodišče o sekundarnem pravu odločalo po standardih ustavnega prava.« (Hassemer, 2004, str. 35–36).

Sodba Solange I je pomembna z mnogih vidikov. Takoj je mogoče opaziti proces prenašanja suverenih pravic v povezavi s postopnim vzpostavljanjem načela primarnosti (supremacije) institucij EU nad nacionalnimi pravnimi sistemi. Listina Unije o temeljnih pravicah pomeni katalog pravic, ki ga je nemško Zvezno ustavno sodišče zahtevalo.

Kocjančič opisuje pomen Sodišča EU z besedami »sekundarnega zakonodajalca«, ki je uveljavil tri temeljna načela, s katerimi je opredelil razmerje med Evropsko unijo in

državami članicami. Temeljno načelo avtonomnosti, primarnosti ali supremacije ter načelo neposredne uporabnosti (Kocjančič, 2005a, str. 12–13; Kocjančič, 2005b, str. 421).

Podobno tudi Kuhljeva govori o judikaturah ESČP kot o pomembnem pravnem temelju tudi za države članice. Judikatura Evropskega sodišča za človekove pravice se neposredno uporablja pri odločanju ustavnega in vseh drugih sodišč v Sloveniji. Posledično temu se pravne podlage odločanja ESČP, našega ustavnega sodišča in rednih sodišč prekrivajo. Judikature sestavljajo osnovo oblikovanja standardov in kriterijev, ki so skupni temelj uvajanja poenotenega pojma evropskih človekovih pravic (Kuhelj, 2003a, str. 14, 17).

Poleg pomembnosti judikatur Kuhljeva v povezavi z raziskovalnim vprašanjem konvergenčnega procesa odpira še en pomemben dejavnik – obstoj procesa stalnega posodabljanja in prilagajanje judikatur in razlag v odnosu do sprememb, ki jih prinaša čas sam po sebi.

Družbeni in politični razvoj je hiter in stalen dejavnik. Sodišče (ESČP) je poudarilo, da je potrebno določbe konvencije razlagati s stališča družbenega in političnega razvoja. Zaradi tega je pomembno, da je razlaga dinamična in upošteva vsakokratne družbene dejavnike. Dinamična razlaga pa še ne pomeni uvajanje novih pravic, pač pa prilagajanje in aktualizacijo dotedanjih. Izhajajoč iz te ugotovitve je potrebno dinamično razlago razumeti kot metodo, ki omogoča, da se pravni sistem prilagaja družbenim, političnim in tudi tehnološkim ter drugim spremembam in tako ostaja aktualen in po meri vsakokratnega družbenega časa in okolja. Opisana dinamičnost vodi do ugotovitve, da se odločbe ESČP skozi čas v praktično identičnih primerih (Golder v. Anglija, Handsyside v. Anglija v primerjavi v. Švica) različne (Kuhelj, 2003a, str. 3).

Podobno Harris poudarja obstoj dinamične in razvojne interpretacije konvencije in pri tem navaja zadevo Tyrer proti UK (ESČP, zadeva A26/1978), kjer je sodišče glede svojega najpomembnejšega akta menilo, da je Konvencija živ instrument, ki ga je potrebno razlagati v skladu z današnjimi okoliščinami (Harris, 2009, str. 7).

V tem smislu Jambrek navaja primere povezane z vprašanjem dostopa do državnih upravnih služb ali odpusta državnih uradnikov, ko je Sodišče EU uporabilo določbe EKČP celo na področjih, ki jih sodna praksa Strasbourga ne zajema. Nadalje je Jambrek opozoril tudi na problem širitve Sveta Evrope ob dejstvu, da imajo države članice zelo različne ustavno-pravne tradicije, kot razlog za nastajanje konfliktov med dvema skupnostma človekovih pravic. Najbolj radikalna vsebinska varovalka pa bi bilo oblikovanje ločenih razvojnih smeri v obeh skupnostih. Seveda bi po Jambrekovem to vodilo v konec panevropske zaščite človekovih pravic (Jambrek, 1997, str. 1312).

Podobno kot pri analizi splošnih pravnih aktov in dela zakonodajnih in izvršilnih institucij, je mogoče obstoj in tudi obliko konvergenčnega procesa na področju dela sodišč zelo jasno definirati. Danes je za obe sodišči značilno tesno sodelovanje. Sodišču EU je zaradi pomanjkanja lastnih pravnih virov mogoče pripisati poudarjeno sklicevanje na akte Sveta Evrope. Sodišče EU se danes z vidika stopnje varovanja človekovih pravic in svoboščin pomembno približuje Evropskemu sodišču za človekove pravice. Današnji obstoj varstva

človekovih pravic in svoboščin s strani obeh sodišč je nedvoumen. Za potrditev obstoja konvergenčnega procesa kot tudi njegove dinamike skozi čas je bila potrebna analiza dela obeh sodišč v zgodnjem času njihovega obstoja. Razvoj in dinamiko dela ESČP (stopnjo varstva) je mogoče primerjati z eksponentno funkcijo sorazmerne hitre rasti na začetku, ki dokaj hitro preide v počasnejšo rast. Gre za običajen primer naravnega razvoja organizacije s storitvijo, ki jo okolje potrebuje in ima zagotovljeno večino potrebnih virov za njeno delovanje. Za prvo fazo je značilna relativno hitra vzpostavitev delovanja in zagotovitev osnovnih funkcij. Sledijo faze izpopolnjevanja, prilagajanja in dvigovanja kakovosti. Dinamika razvoja ESČP je povsem primerljiva z dinamiko, ki na Sliki 1 predstavlja dinamiko Sveta Evrope kot celote. Za institucije EU je bila od leta 1954 naprej, ko je bila v Franciji zavrnjena ratifikacija pogodbe o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti, na področju stopnje varstva človekovih pravic in svoboščin, značilna postopna in počasna rast od popolnega umanjkanja naprej.

Dinamika varstva človekovih pravic in svoboščin Sodišča Evropskih skupnosti v prvem obdobju svojega delovanja se po obsegu in po obliki popolnoma ujema z dinamiko, ki sem jo v Sliki 1 predstavil za celotno Evropsko unijo oz. Evropske skupnosti. Še več, za boljše razumevanje velike spremembe, ki pomembno ponazarja obravnavan konvergenčni proces na ravni Sodišča EU, so bile pomembne ugotovitve povezane s judikaturami iz prvega obdobja po ustanovitvi sodišča. Iz obravnavanih judikatur od leta 1959–1965 (SEU, zadeve Stork, Geitling in Sgarlata, ki sem jih natančneje predstavil v nadaljevanju) izhajata dve ugotovitvi: Sodišče Evropskih skupnosti v svojih ustanovnih pogodbah ni prepoznalo načel, na podlagi katerih bi lahko bilo pristojno tudi za varovanje človekovih pravic in svoboščin; predvsem pa ni priznalo ustavnopravnih načel držav članic kot pravnega temelja in vira za lastno odločanje.

Za konvergenčni proces Sodišča Evropskih skupnosti na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je na podlagi analize judikatur v časovnem razdobju zadnjih petdeset let značilen popoln preobrat od popolnega zanikanja pristojnosti do sprejemanja odločitev sklicujoč se na temeljna načela EU, na ustavnopravne tradicije držav članic in druge mednarodne pravne akte. Lahko bi rekli, da se takšen zasuk za isto sodišče preprosto ne spodobi. Časovno obdobje petdesetih let je resda dolgo obdobje. Po drugi strani pa govorimo o sodišču, od katerega pričakujemo konsistentnost in premočrtnost ter zagotavljanje načela enakosti.

Vmesno obdobje pomeni tranzicijski proces, ki je v veliki meri, podobno kot na politični ravni, tekel tudi pri Sodišču Evropske skupnosti, spet pod »pokroviteljstvom« Nemčije. Uvodnemu popolnemu zanikanju pristojnosti je za razliko od drugih inštitucij EU prav Sodišče Evropskih skupnosti v vmesnem obdobju bilo motor konvergenčnega procesa Evropskih skupnosti proti Svetu Evrope oz. višji stopnji lastnega varstva človekovih pravic in svoboščin. V tej zvezi sem pri svojem delu izhajal iz treh sodb: Stauder (SEU, zadeva 29/69), Internationale Handelsgesellschaft (SEU, zadeva 11/70) in zadeve Nold (SEU, zadeva 4/73).

Z vidika obravnavanega konvergenčnega procesa in judikatur je potrebno opozoriti tudi na primere pravnih praks Sodišča za človekove pravice in Sodišča EU, ki se izključujejo in odpirajo pomembna pravna vprašanja. Končni je zelo pomembno vprašanje pristojnosti enega in drugega sodišča. To so istočasno sodni primeri, na katere se sklicujejo kritiki izgradnje avtonomnega sistema varstva človekovih pravic in svoboščin znotraj EU. Eden takšnih sodnih primerov je Hoechst proti Komisiji (SEU, zadeva 46/87 in 227/88), kjer sta sodišči v povezavi s človekovimi pravicami na področju nedotakljivosti stanovanja, v katerem izvajajo tudi poslovna dejavnost, imeli različni mnenji. Podobno v primeru Loizidu proti Turčiji, kjer je prišlo do različnega tolmačenja o pristojnosti in posledično o dolžnosti strank ob upoštevanju, da Turčija izvaja svojo suverenost le na delu Ciprskega otoka. Tako je ESČP v primeru Loizidu Konvencijo pomembno in visoko ovrednotilo in jo opredelilo kot ustavni instrument evropskega javnega reda (odstavek št. 75). Posebej znan primer različne razlage pa je primer Matthews proti Veliki Britaniji v povezavi z zahtevo Evropskega sveta, ki je od Velike Britanije zahteval izključitev prebivalcev Gibraltarja iz volilnega imenika za volitve v Evropski parlament, kar naj bi bila kršitev tretjega člena EKČP (Miler, 2000, str. 21).

Raziskovalno hipotezo o obstoju konvergenčnega procesa med EU in SE na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin potrjuje tudi Lazarusova s svojimi kolegi, kjer gre še korak dlje in govori o konvergenčnem procesu med Sodiščem Evropske unije (SEU) in Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP). Ob odsotnosti formaliziranega odnosa med obema sodiščema, sta sodišči razvili medsebojni pristop s širokim obojestranskim citiranjem in sklicevanjem, ki je vodilo v postopno zblíževanje na mnogih področjih. Svojo ugotovitev so podkrepili z navedbo dveh primerov. Prvič z razlaganjem pravice do zasebnosti na delovnem mestu, ko je Sodišče EU v zadevi Roquette Frères (2000) odstopilo od razlage, ki jo je v zvezi z osmim členom EKČP uporabilo v zadevi Hoechst leta 1989. Tako se je SEU prilagodilo vmesni sodbi in razlagi ESČP, ki je v vmesnem obdobju, leta 1992, v primerljivi zadevi Niemitz razsodilo drugače, kot EKČP v zadevi Hoechst. Ta primer jasno kaže, da se je SEU prilagodilo razlagi ESČP. Kot drug primer medsebojnega odnosa obeh sodišč, ki prav tako kaže na konvergenco, izhaja iz sodnih praks obeh sodišč v zvezi s prepovedjo diskriminacije na podlagi spolne usmerjenosti (Lazarus et. al., 2011, str. 125).

Glede na pomemben prispevek obeh sodišč k obravnavanemu konvergenčnemu procesu sem bil pri analizi zadnjega obdobja pozoren na njihove nove korake. Tako sem izpostavil sodbi, ki kažeta na povišano »samozavest« Sodišča EU v smeri, ki bi jo lahko opisali kot širitev pristojnosti. Sodišče EU je leta 2005 (SEU, zadeva 176/03 in zadeva 440/05) s področja okoljskega kriminala in ladijskega onesnaževanja morja že postavilo jasno mejo, da države članice niso več edine pristojne za preganjanje posameznikov pod njihovo sodno pristojnostjo. Torej se oblast EU po posedovanju monopola moči, kot pomembnega konstitutivnega elementa državnih tvorb bistveno ne razlikuje od oblasti držav članic. Pri EU gre tako za nov proces vzpostavljanja še enega od temeljnih elementov državnosti – monopola oblasti in uresničevanja načela primarnosti pravnih aktov in uporabe moči pri



kaznovanju, moči odvzema določenih pravic in svobode posameznikom z namenom kaznovanja (Besselink, 2008, str. 1–2).

Podobno Power ugotavlja, da Sodišče EU ne uporablja človekovih pravic več samo zato, da vzpostavlja in brani nadrejenost prava unije ampak tudi zato, da širi področje svoje pristojnosti. Po vzpostavitvi načela supremacije skupnostnega prava nad nacionalnim je sledila logična potreba, da Sodišče EU zapolni vrzel, ki je tako nastala med nacionalnimi ureditvami z urejenimi pravnimi sistemi varstva človekovih pravic in svoboščin in sistemom EU, ki področja varstva človekovih pravic in svoboščin (če damo ob stran prispevek Sodišča EU) formalno, do uveljavitve Lizbonske pogodbe, ni urejal (Power v Miller, 2000, str. 19).

Sodišče EU jo je po uveljavitvi Lizbonske pogodbe in Listine Unije o temeljnih pravicah že začelo uporabljati. Uporaba akta predstavlja njegovo uveljavljanje v praksi in dvigovanje njegove moči kot tudi legitimitete. Tako Kapteyn navaja zadevo Unibet proti Justitiekanslern in zadevo Advocaten voor de Wereld (SEU, zadeva 432/05, zadeva 303/05), ko je Sodišče EU po letu 2007 pri svojem delu začelo pogosto uporabljati LUTP, kot temeljnimi pravnimi načeli s področja temeljnih pravic (Kapteyn, 2008, str. 437).

### **5.2.1 JUDIKATURE SODIŠČA EVROPSKE UNIJE V ODNOSU DO AKTOV SVETA EVROPE**

Sodbe so imele pri oblikovanju in utrjevanju pravnega reda EU zelo pomembno vlogo. Pomanjkanje materialnega prava na nekaterih vsebinskih področjih, kot je področje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je Sodišče Evropske unije premoščalo z uporabo modela precedenčnega prava in s sklicevanjem na prejšnje sodbe in sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice.

Sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti s področja varstva človekovih pravic se stalno povečuje, ne le po številu, ampak tudi po vsebini. Sodišče ni več obremenjeno večinoma z vlogami zaposlenih ali z vlogami o sporih s področja pristojnosti. Vse več je raznovrstnih zadev s področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin od kazenskega prava do varstva osebnih podatkov, družinskih razmerij, pa tudi protiterorističnega delovanja z zamrznitvami stvarnega premoženja nekaterim osebam.

Z zgodovinskega in razvojnega vidika je za raziskovalno delo pomemben 45. člen predloga Pogodbe o ustanovitvi Evropske politične skupnosti iz leta 1952. Ta je povzemal takratnega duha o ustanavljanju Evropskih skupnosti kot zveze držav, kot ekonomske, vojaške in politične skupnosti. V obdobju pred letom 1954 je bilo glede na predlog 45. člena v odnosu do EKČP in Evropskega sodišča za človekove pravice med državami članicami doseženo soglasje, da o kršitvah pravic iz EKČP s strani lastnih inštitucij (inštitucij Evropskih skupnosti) odloča lastno sodišče (Sodišče Evropskih skupnosti) in ne Evropsko sodišče za človekove pravice. Omenjeni člen je predvideval, da lahko pravne in

tudi fizične osebe, ki so jim inštitucij Evropskih skupnosti kršile pravice iz EKČP, vložijo zahtevo za varstvo pravic pri sodišču evropskih skupnosti (De Búrca, 2010, str. 17, 33).

Ambicije, da bi Evropske skupnosti izoblikovale samostojen učinkovit sistem varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, so tako kmalu propadle. Ta zgodnja namera je časovno vpeta v obdobje od nastanka Evropske skupnosti, ko je bilo ustanovljeno tudi sodišče (1952), do leta 1954, ko je prišlo s francosko zavrnitvijo ratifikacije Pogodbe o ustanovitvi obrambne skupnosti do ustavitve vseh procesov, razen ekonomsko-gospodarskih. Tudi do ustavitve procesa ustanovitve Evropske politične skupnosti. Obdobje od ustanovitve Sodišča Evropskih skupnosti (1952) pa do leta 1969 (SEU, zadeva Stauder) je v povezavi z varstvom človekovih pravic in svoboščin s strani SES mogoče opisati kot obdobje utemeljevanja vsebinske (stvarne) nepristojnosti SES.

Tako je SES v tem prvem obdobju v povezavi s kršitvijo temeljnih pravic v primeru Stork (SEU, zadeva št. 1/58) zavrnilo pritožbo rekoč, da je za njihovo odločitev ustavno pravna tradicija držav članic (v konkretnem primeru je bila to Nemčija) na področju varstva temeljnih pravic, nerelevantna. V primeru Geitling (SEU, zadeva 40/ 59) je šlo še korak dlje in poleg nerelevantnosti ustavnopravnih načel držav članic pri sklicevanju pritožnika na skupnostno pravo zavrnilo argument, da bi lahko skupnostno pravo ščitilo temeljne pravice. Sodišče je v zadevi Sgarlata in drugi proti Komisiji (SEU, zadeva 40/64) še nekoliko strožje povedalo, da niti ne bo dopustilo (pre)širokega razlaganja temeljnih načel iz ustanovnih pogodb, čeprav bi bila takšna načela oz. razlage skupne pravnim sistemom vseh držav članic (De Búrca, 2010, str. 26–27).

Temu prvemu obdobju, ko je bilo vprašanje varstva človekovih pravic znotraj Evropskih skupnosti potisnjeno na rob in se je Sodišče Evropskih skupnosti razglašalo za nepristojno, je sledilo drugo obdobje. Zanj je značilno oblikovanje pravni načel. Predvsem pod pritiskom nemških pritožnikov ter postopnega procesa supremacije skupnostnega prava nad nacionalnimi je prišlo do prvih sprememb pri tolmačenju pristojnosti Sodišča Evropskih skupnosti. V tej smeri je bila podana obrazložitev sodbe v primeru Flaminio Costa proti ENEL-u (zadeva 6/64), kjer je sodišče naredilo korak naprej v uveljavljanju in vzpostavljanju nove doktrine – načela supremacije in načela neposredne učinkovitosti skupnostnega prava – rekoč, da se lahko posamezniki pred nacionalnimi oblastmi sklicujejo neposredno na določbe skupnostnih pogodb. Poleg pomembnega oblikovanja pravne prakse, ki v določenem delu dejansko nadomešča zakonodajo, je sodišče s svojimi sodbami postopoma vzpostavilo in utrdilo hierarhijo – razmerje med pravom EU in pravom držav članic. Sodišče Evropske unije je postopoma preko posameznih judikatur (poleg omenjene zadeve Costa v. ENEL tudi zadeve Karlsson in drugi, SEU, zadeva 292/97) v odnosu do pravnih redov držav članic izoblikovalo in uveljavilo tri temeljna načela evropskega prava: načelo avtonomnosti, primarnosti ali supremacije ter načelo neposredne učinkovitosti.

Obdobju vzpostavljanja pravne hierarhije med skupnostnim pravom in pravnimi sistemi držav članic je sledilo tretje obdobje, ki pomeni nov začetek in motor razvoja varstva človekovih pravic v Evropski uniji po letu 1954. To se je začelo z odločitvijo sodišča leta

1969 v zadevi Stauder proti mestu Ulm. Različni avtorji so si enotni, da pomeni Judikatura Stauder proti mestu Ulm (SEU, zadeva 29/69) premiso, s katero je Sodišče Evropskih skupnosti prvič jasno obrazložilo, da spada področje varstva človekovih pravic prav tako med načela Skupnosti ter da sodijo temeljne človekove pravice in svoboščine k osrednjemu delu glavnih načel Skupnosti in jih mora kot takšne sodna oblast tudi varovati. Z dodatnima znamenitima sodbama v zadevi International Handelsgesellschaft (SEU, zadeva 11/70) in zadevi Nold proti Komisiji (SEU, zadeva 4/73) je Sodišče Evropskih skupnosti dokončno postavilo pravne temelje, ki so bili premo sorazmerni z odločitvami iz prvega obdobja, ko se je to isto sodišče opredeljevalo za nepristojno. Z omenjenima sodbama je tako dokončno zavzelo stališče, da je spoštovanje človekovih pravic sestavni del osnovnih načel skupnostnega prava sklicujoč se na skupno ustavnopravno tradicijo držav članic ter zadene mednarodne pogodbe s področja varstva človekovih pravic in svoboščin.

Kapteyn v tem pogledu posebej izpostavi tudi sodbo Wachauf (SEU, zadeva 5/88), pri kateri je sodišče jasno povedalo, da poleg presoje morebitnih kršitev lastnih institucij presoja tudi morebitne kršitve pri izvajanju skupnostnih predpisov držav članic. Na primer kršitev temeljnih pravic, kot jih določa 46. člen Pogodbe o evropski skupnosti (Kapteyn, 2008, str. 429–433). S sodbo Karlsson in drugi je sodišče v sedemintrideseti točki potrdilo pomembnost sodne prakse rekoč, da jo je potrebno upoštevati, saj so zahteve, ki izhajajo iz varstva temeljnih pravic v pravnem redu Skupnosti prav tako zavezujoče za države članice pri njihovem izvajanju pravil Skupnosti. Tako kot iz mnogih drugih sodb pa je tudi iz te razviden postopni razvoj vsebin in novih pravnih podlag s sklicevanjem na eno prejšnjih sodb (precedenčno pravo). Tako so se npr. sodniki v sodbi Karlsson in drugi prav pri argumentaciji omenjene sedemintridesete točke oprli na primer Bostock C-2/92 iz leta 1994 (Karlsson in drugi, 13.4.2000, C-292/97).

### **5.2.2 JUDIKATURE EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE V ODNOSU DO AKTOV EVROPSKE UNIJE**

Kot omenjeno v poglavju o sistemskem premiku sistema EU za varstvo človekovih pravic in svoboščin k sistemu Sveta Evrope in obrnjeno, lahko predvsem iz judikatur Evropskega sodišča za človekove pravice razberemo pomembno vlogo na področju oblikovanja jasnejših razmerij in vzpostavljanja jasnejše strukture in hierarhije pristojnosti med obema sodiščema kot tudi v odnosu do držav članic. Na obravnavanem področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je bilo mogoče na podlagi judikatur prepoznati vlogo Evropskega sodišča za človekove pravice kot vrhovno in nekoliko pokroviteljsko vlogo, v prisposobi očetovske nekoliko patriarhalne drže. V odnosu do EU je razbrati nadrejen pa vendar partnerski odnos, medtem ko je do držav članic zaznati očetovski nadrejen odnos. Z zadevo Cantoni je državi članici in drugimi pokazalo svojo nadzorno vlogo, tudi ko gre za lastne »izdelke«. V zadevi Matthews je nekoliko pokazalo svojo partnerko EU, medtem ko jo je v zadevi Bosphorus pred državami članicami posedlo na

častno mesto poleg sebe. V zadevi *Cantoni* je ESČP poseglo na področje nacionalne zakonodaje. Čeprav je šlo za francoski zakon, ki je izvajal direktivo EU, je ta zakon vzelo v presojo in opravilo preizkus skladnosti z EKČP in s tem dejanjem pokazalo na hierarhijo in svojo moč v odnosu do nacionalnih pravnih sistemov (ESČP, zadeva *Cantoni* proti Franciji, 15. novembra 1996).

Znamenit primer *Matthews* proti Veliki Britaniji je glede nekaterih vprašanj znotraj konvergenčnega procesa podal nekaj odgovorov in smernic. Primer se nanaša na ravnanje Velike Britanije, ki v povezavi z izvajanjem določbe prava EU in neizvajanjem svoje suverenosti v Gibraltarju v zvezi z volitvami v Evropski parlament ni priznala volilne pravice. Sledila je pritožba in odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je pritrdilo pritožnici *Denise Matthews* in ugotovilo kršitev tretjega člena Protokola št. 1 k EKČP (ESČP, *Matthews v. The United Kingdom*, 18. februarja 1999). Sodni primer *Matthews* proti Združenemu Kraljestvu (1999) in podoben primer vezan na odprto vprašanje pristojnosti *Loizidu* proti Turčiji (ESČP, *Loizidu* proti Turčiji, 23. marca 1995) sta bila za razvoj sistema varstva pravic v Evropi pomembna zato, ker se je tako utrjeval in strukturiral odnos med SE in EU na ravni primarnosti pravnega sistema EKČP. Podobno kot tudi v sodbi *White in Kennedy* proti Nemčiji (1999) je sodišče podalo jasno mnenje, da prenos dela suverenih pravic na drugo mednarodno organizacijo te še ne odveže dolžnosti spoštovanja določil EKČP.

Podobno kot zadeva *Matthews* proti Združenemu kraljestvu je bila za raziskovanje konvergenčnega procesa pomembna sodba *Pellegrin* proti Franciji, prav tako iz leta 1999, ko se je ESČP pri svoji odločitvi močno oprlo na akte EU in dvignilo legitimiteto aktov EU na tem področju. Iz zadeve *Pellegrin* proti Franciji izhaja, da se je podobno kot Sodišče EU v odnosu do EKČP tudi Evropsko sodišče za človekove pravice pri svoji odločitvi oprlo na akte Evropske unije. V tem konkretnem primeru celo na sodbo SEU in poročilo Evropske komisije, ki je razmejila javne službe na dve kategoriji. Strasbourško sodišče je tako s to sodbo celo spremenilo svoje stališče in kot podlago za odločitev v tem konkretnem primeru uporabilo omenjene akte EU in obsežno sodno prakso Sodišča EU (ESČP, zadeva *Pellegrin* proti Franciji, 8. decembra 1999).

V procesu razvoja sistema varstva človekovih pravic v EU pomeni primer *Bosphorus Airlines* proti Irski poseben mejnik in pomembno potrditev druge raziskovalne hipoteze o zblizevanju in soustvarjanju koherentnega sistema varstva človekovih pravic.

V zadevi, ki sta jo obravnavali obe sodišči, je Evropsko sodišče za človekove pravice podalo pomembno oceno o pravnem sistemu Evropske unije na področju varstva človekovih pravic in svoboščin. Na izpodbijanje pritožnika je ekvivalentnost sistema varstva človekovih pravic in svoboščin EU v odnosu do EKČP dokazovala najprej Komisija (točka 126). Evropsko sodišče za človekove pravice je po mnenju Komisije pritrdilo in sistemu varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin EU v odnosu do ESČP priznalo status ekvivalentnosti (točka 165). Evropsko sodišče za človekove pravice je namreč po prejemu zahtevka, v katerem je letalska družba izpodbijala odločitev Irskega vrhovnega sodišča (ta je temeljila na predhodni presoji Sodišča EU - 84/95), menilo, da njihova

vsebinska presoja ni potrebna, ob dejstvu, da je stopnja varstva temeljnih pravic po pravu EU ekvivalentna s stopnjo varstva po EKČP. Nadalje v točkah 73–75 dodatno navaja pogosto sklicevanje Sodišča EU na določbe konvencije in stališča EU, da je spoštovanje človekovih pravic temeljnega pomena za zakonitost pravnih aktov. Ta sodba je pomembna tudi zato, ker sodišče jasno navaja, da prenos suverenih pravic na drugo mednarodno organizacijo (EU) te države še ne odveže obveznosti do EKČP (ESČP, Bosphorus proti Irski, 30. junija 2005). Besselink se v zvezi s to znamenito sodbo sprašuje, ali to morda pomeni, da poslej države članice, ki bodo v zvezi z varstvom človekovih pravic in svoboščin ravnale v skladu s pravnim sistemom EU, ne bodo več podvržene EKČP (Besselink, 2008, str. 5).

### **5.3 SODELOVANJE MED SVETOM EVROPE IN EVROPSKO UNIJO S Poudarkom na področju človekovih pravic**

Tako kot ugotavljam v različnih točkah raziskovalnega dela, da imata Svet Evrope in Evropska unija (prej Evropske skupnosti) iste korenine, ugotavljam, da gre med njima, poleg »izposoje« osnovnih simbolov, kot sta zastava in himna, za intenzivno, dolgoročno in strateško sodelovanje suverenih partnerjev. Poleg tesnega sodelovanja med obema sodiščema sem se v tem delu osredotočil na druge oblike sodelovanja, kot je bil tudi sporazum o medsebojnem sodelovanju.

Medsebojno sodelovanje med organizacijama je staro skorajda toliko kot organizaciji sami. Prve zelo resne razprave o vprašanju vzpostavitve lastnega pravnega sistema evropskih skupnosti na področju varstva človekovih pravic in svoboščin, vprašanje razmejitve sodne pristojnosti med sodiščema obeh organizacij, vprašanje pristopa k EKČP, so tekle že v okviru dela Raziskovalnega odbora za oblikovanje evropske ustave (Comité d'études sur une constitution européenne) leta 1952. Prav tako je bila že takrat izpostavljena dilema, ali naj nastajajoča evropska skupnost kot osnovo lastnega pravnega sistema na tem področju vzame EKČP ali Splošno deklaracijo človekovih pravic. K temu razmišljanju je nekaj pripomoglo tudi dejstvo, da v tistem času kar šest držav članic Evropske skupnosti za premog in jeklo še ni pristopilo k EKČP (De Búrca, 2010, str. 8–10).

Leta 1974 je odbor ministrov o prihodnosti Sveta Evrope menil (Resolucija št. 74), da je zelo pomembno, da so odnosi z drugimi mednarodnimi organizacijami in še zlasti z Evropskimi skupnostmi utemeljeni na vzajemnem dopolnjevanju. Tako so skupaj s stalnimi predstavniki Evropskih skupnosti ugotavljali področja skupnega interesa, začeli redno spremljati dela drug drugega. Tako je v tej povezavi Svet Evrope v Bruslju ustanovil svoj organ za zvezo. Leta 1985 je odbor ministrov izjavil, da bi z večjim sodelovanjem teh dveh mednarodnih organizacij okrepil evropsko solidarnost (Resolucija št. 85). Prva izmenjava pisem med Svetom Evrope in Evropsko skupnostjo, te imajo značilnost mednarodnih sporazumov, je bila narejena leta 1987 in druga leta 1996. S prvim pismom

so medsebojno sodelovanje konkretizirali. Z drugim pa so sprejeli natančnejši načrt in izrazili željo po sodelovanju Evropske skupnosti v dejavnostih Sveta Evrope z največjo stopnjo sodelovanja (Benoit Rohmer in Klebs, 2006, str. 152).

Eden pomembnih ciljev je zagotavljanje minimalne pravne konsistentnosti v Evropi. Pogoji za izvajanje zblíževalnega konvergenčnega procesa je tudi neka mera konsistentnosti in kompatibilnost obeh organizacij. Da se Svet Evrope in Evropska unija zavedata pomena ustrezne ravni konsistentnosti, ki pušča odprta vrata konvergenčnemu procesu, je razvidno iz mnogih dejanj. Tako sta se Svet Evrope in Evropska unija že junija 1987 v izmenjanih pismih dogovorila, da bo Svet Evrope pri pripravi vsake nove pogodbe skrbno preučil primernost vključitve določbe, ki bi omogočala pristop Evropske unije. Take določbe se vključujejo na prošnjo Evropske unije. Prav tako pa je Evropska unija vključena v pogajanjih, ki so v njeni pristojnosti. Evropska unija lahko z Evropskim Svetom sodeluje v različnih oblikah že sedaj. Konvencije Sveta Evrope s t. i. evropsko klavzulo omogočajo Evropski uniji naslednje oblike sodelovanja: da podpisuje, sprejema, podpisuje dokumente, ki jim sledi postopek ratifikacije in pristop na povabilo odbora ministrov. Redni stiki med predstavniki Sveta Evrope in komisarji EU in med različnimi organi, ki so odgovorni za zunanjo in varnostno politiko, kažejo na vztrajno stopnjevanje stikov. Dopolnjevanje organizacij se kaže tudi na področjih pravosodja in notranjih zadev. V teku so tudi skupni programi krepitve vladavine prava, kjer se združujejo financiranje EU ter izkušnje in delno financiranje s strani Sveta Evrope. Postopoma se je vzpostavil tudi nadzor nad uresničevanjem in izvajanjem varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin obeh organizacij, ki vsaka zase spremljata izpolnjevanje obveznosti. Komisija EU vrši nadzor na podlagi 7. člena Pogodbe o Evropski uniji vključno z možnostjo sankcioniranja v primeru kršitve 6. člena, ki vsebuje tudi spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Evropska unija je že doslej pristopila k nekaterim pogodbam Sveta Evrope, ki so bile opremljene z dodatno t. i. evropsko klavzulo. Ta določa glasovalne pravice EU in njenih članic. Tako EU že sedaj sodeluje pri izvrševanju in upravljanju teh aktov. Do leta 2005 se je EU kot pogodbeni partnerica vezala na devet pogodb Evropskega sveta. Po drugi strani pa so tudi druge konvencije Sveta Evrope, ki jih EU ni sprejela, pomembno sooblikovale pravni red EU. Poleg devetih pogodb je bilo do leta 2005 v pravni red EU vključenih petindvajset različnih konvencij Sveta Evrope. Po drugi strani tudi EU preko Sveta Evrope širi svoje pravo zunaj meja svojih članic, kot npr. Konvencijo o informacijah in pravnem sodelovanju v zvezi s storitvami informacijske družbe. Evropska unija vse bolj postaja del institucionalnih struktur Sveta Evrope. Predstavniki EU pa so sistematično vabljeni na odbore ministrov in druga telesa. Možnosti za medsebojno sodelovanje so zelo velike. Predstavniki EU sodelujejo v pripravljalnih fazah in tako lahko sooblikujejo vsebino, nimajo pa glasovalne pravice in ne morajo nastopati v imenu svojih držav članic. Ker države članice EU pomembnejše zadeve večinoma že prej uskladijo, se EU na tovrstnih sestankih večkrat vede kot polnopravna članica. (De Vel v: Benoit Rohmer in Klebs, 2006, str. 116, 156).

Ker EU ni niti država niti medvladna organizacija, je nekdanji generalni sekretar Sveta Schimmer v memorandumu Ena Evropa – Evropa partnerjev razmišljal o svojevrstnem

institucionalnem partnerstvu, ki bi EU omogočalo, da bi v Svetu Evrope zastopala svoje države članice na tistih področjih, na katerih so svojo oblast prenesle nanjo. O obliki takšnega partnerstva ter o glasovalnih pravicah EU, ki bi lahko glasovala tudi v imenu svojih članic, ter o njenem finančnem prispevku se bo morala EU dogovoriti najprej s svojimi državami članicami (Schwimmer v: Benoit Rohmer in Klebs, 2006, str. 58).

Na področju medsebojnega sodelovanja med EU in SE je Juncker kot obliko izjemnega sodelovanja posebej izpostavil redno sodelovanje med sodniki obeh sodišč s stalno izmenjavo informacij, ki so v obojestranskem interesu. Posebej je izpostavil tudi delo Sveta Evrope, ki že v prve faze nastajanja novih konvencij vključuje tudi EU. Prihodnost pa vidi v še tesnejšem sodelovanju na pravnih kazenskih področjih (trgovina z ljudmi, prekupčevanje, korupcija, organiziran kriminal) s pristopom k EKČP pa skupno oblikovanje platforme v smeri oblikovanja Pan-evropskega pravosodnega sistema. Pomembno mesto skupnega sodelovanja vidi tudi na področju nadzornih mehanizmov Sveta Evrope (Juncker, 2006, str. 5, 8, 9, 13, 16).

Tesno sodelovanje v zadnjem obdobju se izraža tudi v obliki skupnega izvajanja programov za države kandidatke in mlajše pristopnice k Svetu Evrope. Trenutno je aktivnih osemtrideset skupnih programov Sveta Evrope in Evropske Unije, medtem, ko je bilo od leta 1999 s programom Albanija 3 do danes zaključenih že 133 skupnih programov v skupni vrednosti 241 milijonov evrov (glej Council of Europe, 2010).

Tako sta obe strani v Memorandumu o sodelovanju z dne 27. maja 2007 soglašali, da je potrebno na podlagi Skupne deklaracije o sodelovanju in partnerstvu med Svetom Evrope in Evropsko unijo (2001) okrepiti izvajanje skupnih programov. Podobno so v memorandumu pozvali Odbor regij Evropske unije in Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope k še tesnejšemu sodelovanju ob upoštevanju njunega medsebojnega sporazuma z dne 13. aprila 2005 (Council of Europe, 2007, glej tudi European Commission 2010a in 2010b).

## 6 ZAKLJUČEK

Stalno spreminjajoča se pokrajina ne daje vtisa velikih sprememb, razen če se človek ne ozre nazaj in ne ugotovi, da je prehodil dolgo pot. Tako kot Svet Evrope prvotno ni bil mišljen kot varuh človekovih pravic in svoboščin, temveč kot povojni forum za evropsko integracijo, se je takoj po ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo leta 1954 zapletlo pri rojstvu drugih dveh otrok (Evropske obrambne skupnosti in Evropske politične skupnosti), ki bi skupaj sestavljale evropske združene države Evrope. Z uresničitvijo načrtov bi tako že kmalu v povojnem času dobili skupnost z višjo stopnjo varstva človekovih pravic in svoboščin, kot jo dosegamo danes po uveljavitvi Lizbonske pogodbe in Listine Unije o temeljnih pravicah. Poleg tega imata obe organizaciji v Bruseljski pogodbi iz leta 1948 tudi skupno formalno in akcijsko izhodišče in isti cilj: zagotovitev varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Področje raziskovanja med Evropsko unijo in Svetom Evrope me je tako večkrat spomnilo na raziskovanje družinske zgodbe, kjer je bratranec, ki mu je ležalo vodenje debatnega krožka, po sili razmer moral prevzeti vodenje odgovorne naloge zaščite človekovih pravic in svoboščin. Drugi otrok – vojak in tretji otrok – politik nista uspela, medtem ko je imel prvi, ki se je vrgel v železarski posel, nekoliko več sreče in uspel. Njihova medsebojna empatija, pomoč in sodelovanje so bili vseskozi navzoči, prav tako tudi tiha želja po oblikovanju takšne zveze držav, kjer ne bi bilo več vojnih sirot. Grozot, ki so jih tudi sami izkusili.

Magistrsko delo jasno potrjuje obe raziskovalni hipotezi, ki sta zaporedno pogojeni. Od ustanovitve Sveta Evrope in Evropskih skupnosti teče na področju razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin komplementaren in zvezen proces. Potrjena je bila tudi druga hipoteza pogojena s prvo, da teče med Svetom Evrope in Evropsko unijo na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin konvergenčni proces zблиževanja in soustvarjanja koherentnega sistema varstva človekovih pravic. Jasno lahko ugotovimo, da smo zdaj blizu skupnega presečišča dveh pravnih sistemov, ki imata visoko stopnjo koherentnosti. To pa ne pomeni, da se zaradi različne dinamike razvoja obeh sistemov v prihodnje stopnja koherentnosti ne bo spet zmanjševala, saj je verjetno, da se bosta oba pravna sistema razvijala vsak po svoji poti in vsak s svojo dinamiko.

Raziskovalno delo dodatno dokazuje tudi dinamiko razvoja teh pravic pri obeh organizacijah, ki nista simetrični. Medtem ko je za Svet Evrope značilna naravna rast v obliki eksponentialne funkcije s hitro rastjo na začetku, ki dokaj hitro preide v zmerno postopno rast, je za EU po letu 1954 značilna daljša zelo postopna rast z močno povečano dinamiko v zadnjem desetletju. Analiza judikatur obeh sodišč priča o nadvse pomembni vlogi teh dveh inštitucij, ki sta motor in gonilo konvergenčnega procesa ter prehitvejoč politične in posledično zakonodajne procese vzpostavljata osnovno strukturo in hierarhijo med pravnimi akti, med Svetom Evrope, Evropsko unijo in državami članicami.



V povezavi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin se je med ESČP, SEU in pravnimi sistemi držav članic vzpostavil dvoinstančni odnos, pri katerem bi lahko vlogo SEU opisali kot vmesno stopnjo med SE in nacionalnimi pravnimi redi s pristojnostjo zagotavljanja varstva človekovih pravic in svoboščin v pravnem redu EU. Vloga SEU pa se vse bolj izrisuje kot vloga najvišje instance s pristojnostjo presojanja skladnosti primarnih pravnih aktov ter pritožbenega organa v odnosu do pravnega sistema EKČP.

Po drugi strani pa je pravo EU mnogo širše od urejanja človekovih pravic in svoboščin, kakor posledično tudi pristojnosti SEU. Dodatno je LUTP na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin postavila načelo minimalnih standardov v odnosu do EKČP in pušča odprta vrata k širitvi obstoječih človekovih pravic po vsebini in obsegu kot tudi možnost uvajanja novih. To dejstvo, kot tudi razkorak med naravo ene in druge organizacije, me napeljuje k zaključku, da pomeni bližnja prihodnost, ko bo EU pristopila k EKČP, zgolj pomemben mejnik, ki pa vsekakor ne bo zadnji. Pristop EU k EKČP pomeni v prvi vrsti potrebo EU, da si z edinstveno pomočjo Sveta Evrope vzpostavi lasten pravni sistem človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kar je še pomembnejše: da se ob tako visoki stopnji koherentnosti med sistemoma posredno preko Sveta Evrope navzame legitimnosti. Fischer je v povezavi s sprejemanjem LUTP proces opisal kot utrjevanje legitimnosti in identitete Evropske unije. Na podlagi ugotovitev raziskovalnega dela je mogoče z veliko verjetnostjo trditi, da se bo nadaljnji razvoj EU po konsolidaciji področja človekovih pravic nadaljeval v smer krepitve monopola oblasti kot pomembnega konstitutivnega elementa državnih tvorb, skupaj s postopnim vzpostavljanjem enotnejše vojaške obrambne organiziranosti. Končno bo to v obliki evropske vojaške obrambne skupnosti pod pristojnostjo institucij EU. Povzetek predstavlja organizacijo, ki ima vse elemente države, ne glede na različne definicije ali dejstvo, da smo nekoč z referendumskimi vprašanji pristopali k mednarodni ekonomsko-gospodarski organizaciji. Raziskovalnega dela sem vesel zato, ker sem imel priložnost raziskovati tako eminentno temo človekovih pravic in svoboščin v tem privilegiranem času in prostoru uresničevanja več kot polstoletnih želja. Pa ne toliko iz »romantičnega« vzgiba, pač pa zaradi dejstva, da lahko morda moje delo nekaj doprinese prav k varstvu človekovih pravic in svoboščin v prihodnosti.

Poleg odgovornega upravljanja državljanov z državo je za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomembna svoboda kot naravna neodtujljiva pravica vsakega človeka in posledično svoboda vsakega naroda z neodtujljivo pravico do vedno vnovične samoodločbe. Gre za pravico posameznika do osebne svobode. Predvsem pa tukaj izpostavljam pravico naroda, da lahko vsakršno razmerje po lastni presoji dostojanstveno in svobodno zapusti. V tej povezavi je pojem tretje generacije človekovih pravic (poleg pravic zapostavljenih skupin) v duhu bratstva potrebno razumeti tudi kot pravice narodov. Tudi tistih, ki na svoje dneve samostojnosti in neodvisnosti še čakajo. Najbolj grobe kršitve človekovih pravic in svoboščin so vedno izvirale tudi iz nespoštovanja svobode posameznika in svobode narodov. V interesu varstva človekovih pravic in svoboščin zato poudarjam potrebo po odgovornem povezovanju in gradnji sistemov, ko že ob povezovanju na enaki stopnji dogovorijo in pravno uredijo načine in potrebne protokole za izvedbo razdružitve, ki je del naravnih cikličnih procesov. Kot snovalci dveh naprednih in

učinkovitih sistemov varstva človekovih pravic v Evropi imamo to obveznost najprej v odnosu do samega sebe in evropskega prostora in drugič do preostalega sveta, ki nas ima za zgled.

Nadaljnji razvoj pravnih sistemov varstva človekovih pravic in svoboščin bi moral v večji meri izhajati iz načela od spodaj navzgor v smislu vavčerskega sistema, ki prihaja s strani vsakega posameznika in naroda. Pri razvoju sistema varstva človekovih pravic EU zato vidim pomanjkljivost prav na področju legitimacijske verige. Proces pa je mogoče oceniti tudi kot delno prisiljen ali izsiljen, preveč centraliziran, ob premajhnem uresničevanju pomembnega načela subsidiarnosti kot protiuteži centralizacije, ki bi delovala v korist držav članic. V tem smislu sta Monnetovi načeli postopnosti in kompromisov v odnosu do načela transparentnosti in demokratičnosti potrebni tudi kritičnega pogleda, prav tako tudi njegova misel iz medvojnega časa, da v Evropi ne bo miru, kolikor bodo države obnovljene na osnovi nacionalnih suverenosti. Saj njihova majhnost onemogoča blaginjo in socialni razvoj in je zato potrebno, da se konstituirajo v zvezo držav.

Povsem normalno je, da si človek kot raziskovalec pri svojem delu postavlja številna vprašanja. Prav tako je potrebno, da si na vprašanja odgovarja takrat, ko svoje delo in ugotovitve postavlja v širši kontekst, ko svoje delo postavlja ob bok univerzalnejšim resnicam, tako kot jih sam z vso odgovornostjo in resnicoljubnostjo razume. Pri umeščanju svojih spoznanj tako nisem mogel mimo zgodovinskih vprašanj in želje velikih in močnih po širitvi in obvladovanju, vprašanja izjemne družbene vseevropske odgovornosti ali iskanja parcialnejšega interesa, vprašanja kapitala ali človekovih pravic, vprašanja človekovih pravic kot trojanskega konja za dosego tistega, kar z orožjem, vojno in nasiljem dokazano ni mogoče. Stalin je že zdavnaj mrtev. Berlinski zid smo porušili 1989. leta. Kaj je torej resnično gonilo renesanse varstva človekovih pravic in svoboščin pri EU? Ali bom kot državljan EU s pristopom EU k EKČP deležen pomembnih novih pravic?

Ljudje smo po naravi tudi pragmatični in ta lastnost je včasih tudi kvaliteta. Ob pogoju prej omenjene svobode je naša dolžnost, da odgovorno pristopimo h graditvi nečesa boljšega in da damo od sebe najboljše, kar zmoremo ob spoštovanju sosedov, z mislijo na rodove, ki prihajajo. Če bomo hoteli v boljšo družbo, bomo morali verjeti, da je v ljudeh več dobrega kot slabega, da so nameni našega soseda ali države partnerice dobri. Naivnost bi bila slaba, zato je zaupanju potrebno dodati odgovorno delo do lastnine, ki nam je bila zaupana – do svoje države in Evropske unije.

Vesel sem, da sem ob teh spoznanjih lahko naredil korak naprej: da so mnoga vprašanja dobila odgovor in da so se odprla nova; da sem raziskoval področje najvišjih družbenih pravil, ki ustvarjajo bolj ali manj uravnotežen, pošten, svoboden in solidaren prostor življenja v skupnosti. Niti ne spoznanj o institucijah, pač pa pomen vrste in kakovosti odnosov – področja človekovih pravic in svoboščin, ki je primarno. Prizadevati si moramo za ravnovesja sistemov, ki bodo družbi zagotavljali osnovo za višjo stopnjo samouresničevanja vsakega posameznika in njegovo srečo.

## LITERATURA

### SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE:

1. ACCETTO, Matej, AVBELJ, Matej, HOJNIK, Janja, SMRKOLJ, Maja, VATOVEC, Katarina (2010). *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*. GV založba, Ljubljana.
2. ADAMSKI, Janet, TROY JOHNSON, Mary, SCHWEISS, Christina (2006). *Old Europe, new security*. Ashgate Publishing Company, Burlington, USA.
3. BENOÎT-ROHMER, Florence, KLEBES, Heinrich (2006). *Pravo Sveta Evrope*. GV Založba, Ljubljana.
4. GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor (2003). *Ustavna ureditev Slovenije*. GV Založba, Ljubljana.
5. GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, NERAD, Sebastian, RIBIČIČ, Ciril, ZAGORC, Saša (2007). *Ustavno pravo Evropske unije*. Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana.
6. GRILC, Peter, ILEŠIČ, Tomaž (2001). *Pravo Evropske unije (prva knjiga)*. Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, Ljubljana.
7. HARRIS, David John, O'BOYLE, Michael, BATES, Edward, WARBRICK, Colin (2009). *Law of the European Convention on Human Rights*. OUP, Oxford, 2009.
8. KOCJANČIČ, Rudi (2005a). *Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
9. KUHELJ, Alenka (2003a). *Evropski standardi varstva človekovih pravic in njihov vpliv na nacionalno (ustavno) pravo članic Sveta Evrope: analiza osmega, devetega in desetega člena konvencije*. Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana.
10. LAH, Ivo (2009). *Odnos med Svetom Evrope in Evropsko unijo na področju varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin – diplomatska naloga*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
11. LAMPE, Rok (2010). *Pravo človekovih pravic: sistem človekovih pravic v mednarodnem, evropskem in ustavnem pravu*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
12. LAZARUS, Liora, COSTELLO, Cathryn, GHANEA, Nazila, ZIEGLER, Katja, DESAI, Rajendra, HILL-CAWTHORNE, Lawrence, JONES, Benjamin (2011). *The Evolution of Fundamental Rights Charters and Case Law: A Comparison of the United Nations, Council of Europe and European Union Systems - study*. European Parliament, Directorate General for Internal Police, Brussels.
13. RIBIČIČ, Ciril (2007a). *Evropsko pravo človekovih pravic*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
14. TOPLAK, Cirila (2003). *Združene države Evrope: zgodovina evropske ideje*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

## ČLANEK V REVIJI:

15. BUGARIČ, Bojan (2005). Vloga Evropskega sodišča v političnem sistemu Evropske unije, Dnevi slovenskih pravnikov 2005. *Podjetje in delo*. XXXI, št. 6–7, Ljubljana.
16. DOVŽAN, Gašper (2004). Notranja in zunanja perspektiva varstva temeljnih pravic v Evropski uniji. *Dignitas*. 2004, št. 21–22, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, str. 22–95.
17. FRASER, William Hamish (1995). Nacionalnost in identiteta na Škotskem. *Zgodovinski časopis*. Zveza zgodovinskih društev Slovenije, Ljubljana.
18. HASSEMER, Winfried (2004). Položaj ustavnih sodišč po vključitvi v Evropsko unijo – praksa nemškega zveznega ustavnega sodišča. *REVUS, Revija za evropsko ustavnost*. št. 3, Ljubljana.
19. ILEŠIČ, Marko (2005). Vpliv načina odločanja Sodišča Evropskih skupnosti na vsebino njegovih odločitev. *Podjetje in delo*. XXXI, št. 6-7, Ljubljana.
20. JAMBREK, Peter (1997). Aktualna reforma Evropskega sodišča. *Podjetje in delo*. letnik 23, št. 8, Ljubljana, str. 1309–1322.
21. KOCJANČIČ, Rudi (2005b). (De)parlamentarizacija odločanj držav članic v zadevah Evropske unije. *Pravnik*. letnik 60, št. 4, Ljubljana.
22. KUHELJ, Alenka (2006). Pravna ali politična nesprejemljivost ustave EU?. *Javna uprava*, letnik 42, št. 4, Ljubljana.
23. MAKLECOV, Aleksander (1927). Zaščita dece kot problem kriminalne in socialne politike. *Slovenski pravnik*. letnik 41, številka 1/2, str. 3–7.
24. MAVČIČ, Arne (1992). Vpliv Evropske konvencije na judikaturu slovenskega Ustavnega sodišča. *Dignitas*. 1992, št. 2, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, str. 144–179.
25. RIBIČIČ, Ciril (2004b). Uveljavljanje evropskih standardov v praksi slovenskega ustavnega sodišča. *REVUS, Revija za evropsko ustavnost*. št. 3, Ljubljana.
26. RIBIČIČ, Ciril (2009). Veličastnih sedem. *REVUS, Revija za evropsko ustavnost*. št. 11, Ljubljana.
27. VASAK, Karel (1977). Human Rights: A 30-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *The UNESCO Courier: a window open on the world*. XXX, št. 11, Unesco, str. 28-29, 32.

## PRISPEVEK OZIROMA POGLAVJE V KNJIGI, ZBORNIKU

28. DANN, Philipp (2010). Solidarity and the Law of Development Cooperation. V: WOLFRUM, Rüdiger, KOJIMA, Chie, (ur.): *Solidarity: A Structural Principle of International Law*. Springer, London, New York.
29. JACOBS, Francis (2005). The European Convention on Human Rights, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice. V: PERNICE, Ingolf, KOKOTT, Juliane, SAUNDERS, Cheryl, (ur.): *The Future Of The European*

- Judicial System in a Comparative Perspective*. ECLN Conference Berlin 2005. NOMOS Verlag, Baden-Baden, Germany.
30. JAMBREK, Peter (1988). Mednarodna ureditev človekovih pravic. V: JAMBREK, Peter, PERENIČ, Anton, URŠIČ, Marko (ur.): *Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti*. Mladinska knjiga, Ljubljana.
  31. KAPTEYN, P. J. G. (2008). Administration of Justice. V: KAPTEYN, P. J. G., MCDONNELL, A. M., MORTELMANS, K. J. M., TIMMERMANS, C. W. A. (ur.): *The Law of the European Union and the European Communities*. Kluwer Law International, Alphen.
  32. KOCJANČIČ, Rudi (2007). 3. A člen kot evropski člen Ustave Republike Slovenije. V: BAVCON, Ljubo et al. (ur.): *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
  33. KOCJANČIČ, Rudi (1998). Človekove pravice in temeljne svoboščine. V: KOCJANČIČ, Rudi (ur.): *Ustavno pravo Slovenije*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
  34. KOCJANČIČ, Rudi (2003a). Evropska unija med demokratičnostjo in učinkovitostjo. V: KOCJANČIČ, Rudi (ur.): *X. Dnevi slovenske uprave, Portorož 2003*, Fakulteta za Upravo, Ljubljana.
  35. KUHELJ, Alenka (2004). Članstvo v Evropski uniji: suverenost ljudstva ali suverenost elit?. V: PEČAR, Zdravko (ur.): *Zbornik referatov. XI. Dnevi slovenske uprave, Portorož, 2004*, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
  36. KUHELJ, Alenka (2003b). Nacionalno in nadnacionalno državljanstvo v razmerah demokracije. V: KOCJANČIČ, Rudi (ur.): *X. Dnevi slovenske uprave, Portorož 2003*, Fakulteta za Upravo, Ljubljana.
  37. PERENIČ, Anton (1988). Zgodovinski razvoj človekovih pravic. V: JAMBREK, Peter et al. (ur.): *Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti*. Mladinska knjiga, Ljubljana.
  38. RIBIČIČ, Ciril (2007b). Ustava in EKČP. V: BAVCON, Ljubo et al. (ur.): *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
  39. SRUK, Vladimir (1988). Prolegomena k človekovim pravicam in svoboščinam. V: JAMBREK Peter et al. (ur.) *Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti*. Mladinska knjiga, Ljubljana.

#### VIRI Z INTERNETA:

40. BERING LIISBERG, Jonas (2010). *Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?*. Dosegljivo 11. 5. 2010 na: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/01/010401.html>.
41. BESSELINK, Leonard (2008). *The EU and the European Convention of Human Rights after Lisbon: From 'Bosphorus' Sovereign Immunity to Full Scrutiny?* Dosegljivo 21. 3. 2012 na: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1132788](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1132788).

42. CALLEWAERT, Johan (2012). *The Impact of Accession to the European Union on the Application of the European Convention on Human Rights*. Dosegljivo 3. 3. 2012 na: <http://www.kas.de/rspsoe/en/publications/10164/>.
43. CERAR, Miro (2007). *Človekove pravice in dolžnosti*. Dosegljivo 28. 2. 2007 na: <http://www.ius-software.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?Id=10260>.
44. DE BÚRCA, Gráinne (2010). *The road not taken: The EU as a global human rights actor*. New York University School of Law, New York. Dosegljivo 11. 2. 2012 na: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1705690&http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1705690](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1705690&http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1705690).
45. DE WITTE, Bruno (2001). *Apres Nice: Time for a European Constitution?* V: POLLACK, Mark (ur.) *ECSA Review Forum: Analyzing the Treaty of Nice*. Dosegljivo 11. 2. 2012 na: <http://aei.pitt.edu/65/1/NiceTreatyForum.html>.
46. DELLAVALLE, Sergio (2009). *Constitutionalism Beyond the Constitution: The Treaty of Lisbon in the Light of Post-National Public Law*. Jean Monnet Working Paper 03/09, NYU School of Law, New York, 2009. Dosegljivo 12. 12. 2011 na: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/09/090301.html>.
47. E-DNEVNIK (2012). *Človekove pravice in temeljne svoboščine*. Dosegljivo 13. 2. 2012 na: [http://www.ednevnik.si/entry.php?w=jamnik&e\\_id=32431](http://www.ednevnik.si/entry.php?w=jamnik&e_id=32431).
48. JUNCKER, Jena Claude (2006). *Council of Europe – European Union: A sole ambition for the European continent*. Dosegljivo 24. 11. 2011 na: [http://www.coe.int/t/der/docs/RapJuncker\\_E.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/RapJuncker_E.pdf) (2006).
49. MILLER, Vaughne (2000). *Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights*. Dosegljivo 23. 10. 2011 na: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2000/rp00-032.pdf>.
50. MONNET (2012). *Who is Jean Monnet?* Dosegljivo 23. 2. 2012 na: <http://www.jeanmonnet.org.tr/sayfaen.php?op=sayfayap&sid=3>.
51. MZZ, Ministrstvo za zunanje zadeve, (2012). *Najpomembnejši mednarodni dokumenti s področja človekovih pravic*. Dosegljivo 12. 3. 2012 na: [http://www.mzz.gov.si/si/zunanja\\_politika\\_in\\_mednarodno\\_pravo/zunanja\\_politika/clovekove\\_pravice/najpomembnejši\\_mednarodnopravni\\_dokumenti\\_s\\_podrocja\\_clovekovih\\_pravic/](http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/clovekove_pravice/najpomembnejši_mednarodnopravni_dokumenti_s_podrocja_clovekovih_pravic/).
52. NATO (2010a). *The first five years 1949-1954*. Dosegljivo 1. 12. 2010 na: <http://www.nato.int/archives/1st5years/chapters/1.htm>.
53. NATO (2010b). *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*. Dosegljivo 2. 12. 2010 na: <http://nato.gov.si/slo/slovenija-nato/nacionalna-varnost/mednarodne-organizacije/ovse/>.
54. RAULUS, Helena (2010). *The constitutional system of fundamental rights of the European Union* V: MATEI, Lucica. *Normativity, fundamental rights and legal order in the EU*, Editura Economică, Bratislava, 2010. Dosegljivo 21. 10. 2011 na: <http://aei.pitt.edu/14411/>.
55. SVET EVROPE (2011). *Zgodovina*. Dosegljivo 21. 12. 2011 na: [http://www.svetevrope.si/sl/predstavitev\\_sveta\\_evrope/zgodovina/index.html](http://www.svetevrope.si/sl/predstavitev_sveta_evrope/zgodovina/index.html).

56. TÜRK, Danilo (2010). *Predavanje predsednika Republike Slovenije dr. Danila Türka na Dnevih slovenskih pravnikov 2010 v Portorožu*. Dosegljivo 14. 10. 2010 na: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/3931802B2B9AE790C12577CF00438747?OpenDocument>.
57. UNIS – United Nations Information Service (2012). Generalni sekretar - Sporočilo ob dnevu človekovih pravic. Dosegljivo 23. 5. 2012 na: <http://www.unis.unvienna.org/unis/sl/pressrels/2007/unissgsm032.html>.
58. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC (2011). *Mednarodni pravni akti s področja človekovih pravic*. Dosegljivo 24. 3. 2011 na: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/>.
59. WESTERN EUROPEAN UNION (2011). *WEU History*. Dosegljivo 12. 7. 2011 na: <http://www.weu.int/>.

# VIRI

## PREDPISI

60. Deklaracija o otrokovih pravicah (DOP). Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, Del 1, Univerzalni dokumenti. Društvo za združene narode za Republiko Slovenijo, Ljubljana, 1995.
61. Evropska Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), spremenjena in dopolnjena s Protokolom št. 11, z dodatnim Protokolom in Protokoli št. 4, 6, 7, 12 in 13. Ur. list RS (13.6.1994) MP, št. 7-41/1994 (RS 33/1994).
62. Evropska socialna listina (ESL), Ur. list RS, št. 24/1999 (10.4.1999)- MP, št. 7/99
63. Listina Unije o temeljnih pravicah (LUTP), Ur. list EU, št. C310, Zvezek 47, str. 41, 16. 12. 2004.
64. Lizbonska pogodba (LP). Ur. list EU, št. C306, 17.12.2007.
65. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP). Ur. list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92.
66. Mednarodni pakt o političnih in državljanskih pravicah. Ur. list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92.
67. Pogodba o Evropski uniji, Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodba o ustanovitvi evropske skupnosti za atomsko energijo ter njihove spremembe in dopolnitve. Ur. list RS, št. 7/2004.
68. Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Ur. list RS, št. 7/2004, str. 3476.
69. Pogodba o pristopu Slovenije in drugih držav k Evropski uniji. Ur. list RS, št. 3/2004.
70. Pogodba o ustavi za Evropo, Uradni list EU, št. C310, Zvezek 47, 16. 12. 2004.
71. Resolution on respect for human rights in the European Union (1996) Official Journal C 080 , 16/03/1998 P. 0043.
72. Splošna deklaracija človekovih pravic (SDČP). Generalna skupščina Združenih Narodov, 10. 12. 1948 z resolucijo št. 217 A (III).
73. Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 1/91- I in 19/91- I popravek.
74. Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
75. Ustavni zakon o spremembi 1. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 7/2003.
76. Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Ur. list RS, št. 71/1993, 15/1994, 56/2002-ZJU.



VIRI Z INTERNETA:

77. CJEU (1996). *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - Opinion, 2/94*. Dosegljivo 13. 3. 2011 na: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61994V0002&lg=EN](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61994V0002&lg=EN).
78. COUNCIL OF EUROPE (2007). Committee of Ministers. *Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union*. Dosegljivo na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM%282007%2974&Language=lanEnglish> (24. 4. 2010).
79. COUNCIL OF EUROPE (2011). *The European Social Charter - Situation at 20 May 2011*. Dosegljivo 12. 1. 2012 na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp).
80. COUNCIL OF EUROPE (2010). *Joint Programmes between the Council of Europe and The European Union*. Dosegljivo 24. 4. 2010 na: <http://www.jp.coe.int/Default.asp>.
81. COUNCIL OF EUROPE (2000). *Resolution 1210: Charter of fundamental rights of the European Union*. Dosegljivo 11. 1. 2012 na: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta00/ERES1210.htm>.
82. COUNCIL OF EUROPE (2012). *Treaty Office*. Dosegljivo 11. 1. 2012 na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>.
83. Declaration od independence. Dostopno na: [http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html) (1776).
84. Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2010–junij 2011. Ur. list RS, št. 19/2010.
85. EUROPEAN COMMISSION (2010a). *EU's relations with the Council of Europe*. Dosegljivo 22. 4. 2010 na: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/organisations/coe/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/organisations/coe/index_en.htm).
86. EUROPEAN COMMISSION (2010b). Joint Declaration on cooperation and partnership between the Council of Europe and the European Commission. Dosegljivo 24. 4. 2010 na: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/organisations/coe/docs/declaration\\_0687\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/organisations/coe/docs/declaration_0687_en.pdf).
87. EUROPEAN COUNCIL (1999). *Cologne European Council - Presidency conclusions, Press release* 4.6.1999. Dosegljivo 14. 2. 2012 na: <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomrelated?bid=76&grp=1799&lang=en&id=> .
88. ICRC (2012). *International Humanitarian Law - Treaties & Documents*. Dosegljivo 23. 1. 2012 na: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO?OpenView>.
89. ODBOR ZA ZUNANJE ZADEVE - OZZ – EP (2010). *Mnenje o institucionalnih vidikih pristopa Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in*

- temeljnih svoboščin..* Dosegljivo 28. 4. 2010 na: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/globalSearch/documentSearch.do>.
90. ODBOR ZA DRŽAVLJANSKE SVOBOŠČINE, PRAVOSODJE IN NOTRANJE ZADEVE - ODSPPZ – EP (2010). *Mnenje o institucionalnih vidikih pristopa Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.* Dosegljivo 28. 4. 2010 na: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/globalSearch/documentSearch.do>.
91. Swedish Presidency of the European Union. Draft Stockholm Programme (2009). Dosegljivo 10. 5. 2010 na: [http://www.se2009.eu/en/the\\_presidency/about\\_the\\_eu/justice\\_and\\_home\\_affairs/1.1965.html](http://www.se2009.eu/en/the_presidency/about_the_eu/justice_and_home_affairs/1.1965.html).
92. Statut Sveta Evrope. Dosegljivo 4. 1. 2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlImpid=199336>.
93. Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje. Uradni list EU št. C 115, str. 1 – 38, 04. 5. 2010.
94. Treaty of Amsterdam amending The treaty on European union, The treaties establishing the European communities and related acts. Dosegljivo 14. 1. 2011 na: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.
95. Treaty of Economic, Social, and Cultural Collaboration and Collective Self-defense - Brussels Treaty – TESCCCS (1948). Dosegljivo 27. 11. 2010 na: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/we001.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/we001.asp).

#### OSTALI VIRI:

##### SODBE EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE (ESČP)

96. Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland (Eur. Ct. H. R., 30/06/2005, Reports of Judgments and Decisions 2005-VI).
97. Cantoni v. France (Eur. Ct. H. R., 15/11/1996, Reports 1996-V).
98. Loizidou v. Turkey (Preliminary objections) (Eur. Ct. H. R., 23/03/1995, A310).
99. Mattheews v. The United Kingdom (Eur. Ct. H. R., 18/02/1999, Reports of Judgments and Decisions 1999-I).
100. Pellegrin v. France (Eur. Ct. H. R., 8/12/1999, Reports of Judgments and Decisions 1999-VIII).

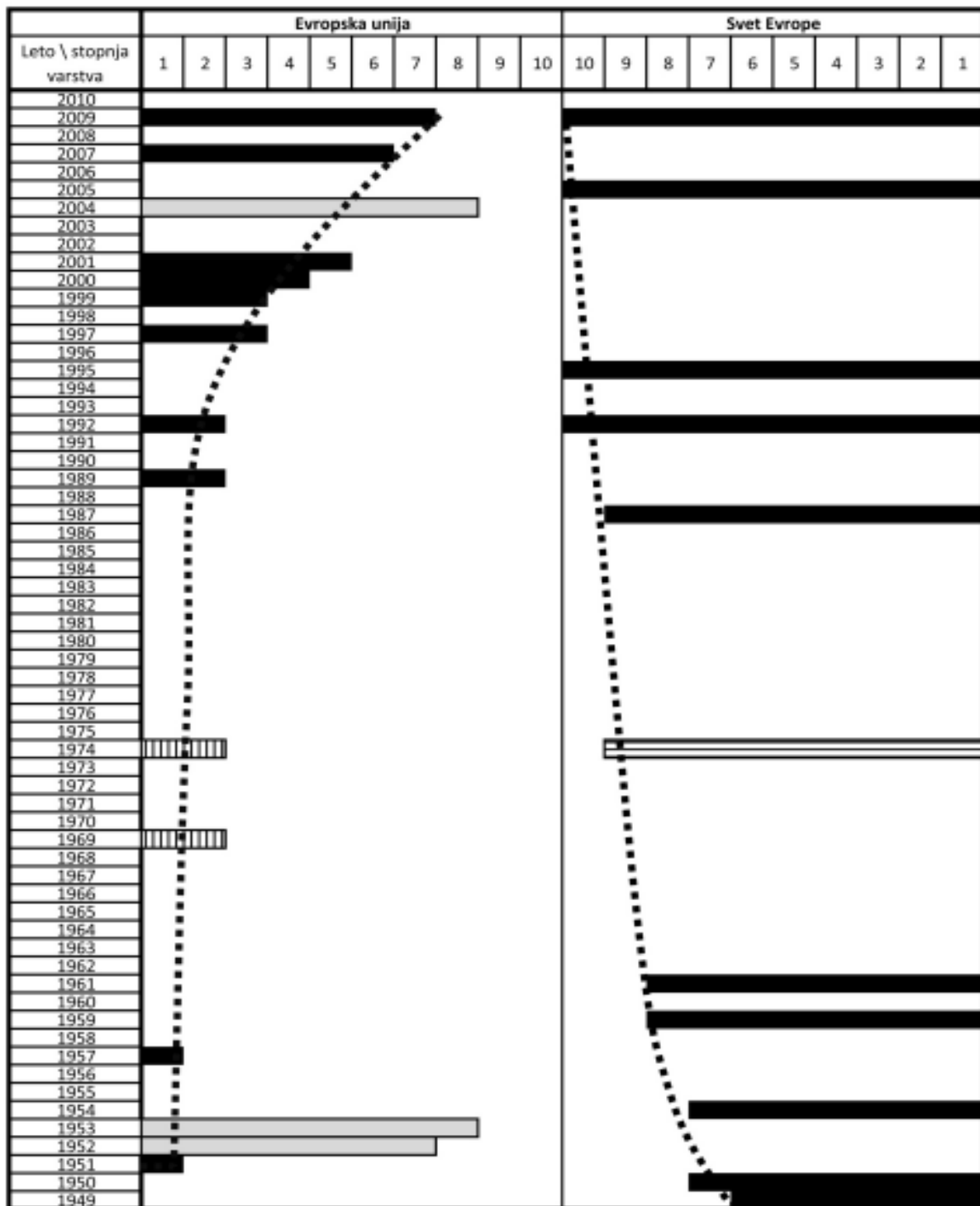
##### SODBE SODIŠČA EVROPSKE UNIJE (SEU)


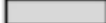



101. Erich Stauder v. City of Ulm (12/11/1969, C-29/69).
102. Hoechst v. Commission (21/09/1989, C-56/87 in 227/88).
103. Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr (17/12/1970, C-11/70).

104. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities (14/05/1973, C-4/73).
105. Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, joined cases C-402/05 P and C-415/05 P.
106. Karlsson and Others (13/4/2000, C-292/97).
107. Kondova (27/09/2001, C-235/99).

## PRILOGE

**Slika 1: Konvergenčni proces med EU in SE na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin**



- Legenda:
-  Sprejem relevantnih dokumentov, ustanovitve
  -  Predlogi dokumentov, ki niso bili uveljavljeni
  -  Relevantne odločitve sodišč - judikati
  -  Relevantni politični dokumenti deklaratorne narave
  -  Trendna črta o stopnji varstva človekovih pravic in svoboščin skozi leta

Vir: tabela 1

**Tabela 1: Relevantnejši dokumenti in dejanja**

Relevantnejši dokumenti in dejanja, ki so bistveno vplivala na razvoj varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin		
Leto	Evropska unija	Svet Evrope
2010		
2009	Uveljavitev Lizbonske pogodbe	Sprejem Konvencije Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov
2007	Ustanovitev Agencije EU za temeljne pravice	
2005		Sprejem Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi
2004	Sprejem Ustave za Evropo	
2001	Pogodba iz Nice, Lakenska deklaracija	
2000	Sodba SEU: Karlsson in drugi	
1999	Program predsedovanja: Evropska pot v 21. stoletje	
1997	Amsterdamska pogodba	
1995		Sprejem Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin
1992	Maastrichtska pogodba (pog. o EU)	Sprejeta Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih
1989	Sprejem Deklaracije o temeljnih pravicah in svoboščinah	
1987		Sprejem Evropske konvencije o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja
1974	Sodba SEU: Nold v. Komisija	Svet Evrope sprejel Resolucijo št. 74
1969	Sodba SEU: Stauder vs. mestu Ulm	
1961		Sprejem Evropske socialne listine
1959		Ustanovitev Sodišča za človekove pravice
1957	Ustanovitev EGS in ESAE	
1954		Ustanovitev Evropske komisije za človekove pravice
1953	Predlog pogodbe o Evropski politični skupnosti	
1952	Predlog evropske ustave (Raziskovalni odbor CECE)	
1951	Ustanovitev ESPJ in Sodišča EU	
1950		Sprejem Evropske konvencije
1949		Ustanovitev Sveta Evrope

Vir: lasten