

Prihodnost varovanja človekovih pravic v Evropski uniji

*Matej Avbelj**

POVZETEK

Deset let po uveljavitvi Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ta prispevek naslavlja vprašanje prihodnosti varovanja človekovih pravic v tej supranacionalni organizaciji. Iskanje odgovora se sestoji iz dveh delov. Prispevek najprej analizira razvoj človekovih pravic v Uniji skozi pet zgodovinskih faz, ki jih v drugem delu podvrže teoretični normativni oceni v luči prevladujočih teorij evropske integracije. Z izbiro teorije zveze kot najbolj prepričljive teorije o pravni in politični naravi integracije prispevek predlaga uravnotežen pristop, ki spoštuje pluralna ustavna razmerja znotraj integracije in ki poudarek s formalnega vidika varovanja človekovih pravic premakne predvsem na njihovo dejansko zaščito.

Ključne besede: Listina Evropske unije o temeljnih pravicah; teorija zveze; ustavni pluralizem; pristop Evropske unije h Evropski konvenciji o človekovih pravicah; prihodnost Evropske unije.

Uvod

Minilo je deset let od uveljavitve Lizbonske pogodbe, s katero je tudi Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina EU),¹ kot njen konstitutivni del, pridobila zavezujočo pravno naravo. Listina EU je bila sicer slovesno razglašena že leta 2000, vendar je bil v prvem desetletju njen pomen samo

* Redni profesor na Fakulteti za državne in evropske študije ter na Evropski pravni fakulteti, Nova univerza. Rektor Nove univerze. Ta prispevek je bil pripravljen v okviru raziskovalnih projektov Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije z naslovom *Integralna teorija prihodnosti Evropske unije* (<https://eufuture.nova-uni.si/>) in naslovom *Holistični pristop k spoštovanju človekovih pravic v gospodarstvu: normativna reforma slovenskega in mednarodnega pravnega reda* (Št. JP-1790).

¹ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. UL C 202, 7. 6. 2016, str. 389–405.

simbolen. V tem prispevku se sprašujemo, kakšna je prihodnost varovanja človekovih pravic v Evropski uniji (v nadaljevanju EU). Odgovor na to vprašanje je nujno dvoplasten. Da bi lahko razpravljali o prihodnosti, moramo najprej poznati preteklost. Zato si bomo v prvem delu tega prispevka pogledali zgodovinski razvoj človekovih pravic v EU. To nam bo omogočilo razumevanje sodobnih odprtih vprašanj in izzivov, ki jih varovanje človekovih pravic prinaša za EU v prihodnje. Na izzive prihodnosti, tudi in predvsem tiste, povezane z varovanjem človekovih pravic, pa ni mogoče odgovoriti brez jasne teoretične opredelitve tega, kaj je EU danes in kar naj bi bila v prihodnje. Prav zato bo razprava v tem prispevku v drugem delu ponudila pregled najbolj vplivnih teoretičnih vizij EU. Na premisi tiste teoretične vizije, ki se nam zdi najbolj prepričljiva, bomo izoblikovali tudi nekaj predlogov za izboljšanje stanja varovanja človekovih pravic v EU v letih, ki prihajajo.

Razvoj človekovih pravic v EU

Razvoj človekovih pravic v EU v smislu oblikovanja pravno zavezujočih standardov ravnanja institucij Unije in organov držav članic je napredoval skozi pet različnih faz.² Na samem začetku procesa evropske integracije prve tri evropske ekonomske skupnosti niso vsebovale nobenih določb, namenjenih varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Razlogi za to so bili trije. Prvič, človekove pravice so bile podrobno urejene in zaščitene z ustavami držav članic. Drugič, delitev dela s poprej ustanovljeno mednarodno organizacijo Svet Evrope, ki je bila, za razliko od ekonomske orientacije Evropskih skupnosti, specializirana za varovanje človekovih pravic. Tretjič, obstajalo je pričakovanje, da se zaradi ozke ekonomske usmerjenosti Skupnosti, ki je bila sprva pristojna samo na področju premoga in jekla, ta niti ne bo znašla v okoliščinah, ko bi lahko kršila človekove pravice.³ V tej luči je Sodišče EU tudi izdalo sodbo v zadevi *Stork*, kjer je zavrnilo stališče pritožnika, da je treba ukrep tedanje Visoke oblasti presoјati tudi v luči varovanja človekovih pravic.⁴

Vendar pa se je pričakovanje, da bodo Evropske skupnosti lah-

² Ta razprava se v nadaljevanju naslanja na Avbelj, 2018b.

³ Glej tudi Weiler, 1991a.

⁴ SEU *Stork & Cie proti Visoki oblasti*, C-1/58, 4. 2. 1959.

ko izvzete iz prava človekovih pravic, kmalu izkazalo za zmotno. Ker je Sodišče EU že zelo zgodaj preobrazilo njihovo pravno naravo iz mednarodne v *sui generis*,⁵ je v ta namen razvilo tudi nova temeljna pravna načela o značaju pravnega reda EU, v skladu s katerimi je pravo EU avtonomno,⁶ primarno,⁷ neposredno uporabno⁸ in neposredno učinkovito.⁹ Kot tako torej velja neposredno na ozemlju držav članic, nanj se lahko sklicujejo tudi posamezniki, v primeru konflikta pa ima prednost pri uporabi pred nacionalnimi predpisi. Prav zaradi zahtev načela primarnosti pa se je že zelo kmalu pokazala kvalitativna razlika med tedanjim pravom Skupnosti in nacionalnim pravom. Prvo, ki sploh ni vsebovalo določb o človekovih pravicah, naj bi imelo prednost pred drugim, ki je bilo, sploh na ustavni ravni, s človekovimi pravicami prežeto. S tem kvalitativnim razkorakom se je precej hitro moralo konkretno soočiti tudi Sodišče EU samo.

Italijansko in nemško ustavno sodišče sta namreč v svoji sodni praksi začela pogojevati primarnost prava EU v svojih državah članicah z upoštevanjem določenih bistvenih vrednot in načel nacionalne ustave (t. i. doktrina *controlimiti*),¹⁰ med katerimi so bile tudi človekove pravice. Nemško ustavno sodišče je bilo pri tem še posebej decidirano, saj je v svoji sodbi, znani kot *So lange I*, izrecno sporočilo, da vse dokler Skupnost, konkretno njen Parlament, ne bo sprejela svojega kataloga temeljnih pravic, ki bo primerljiv s tistim v nemški ustavi, toliko časa bo pristojno za presojo skladnosti prava EU z nacionalnimi standardi varstva človekovih pravic.¹¹ Ker bi to pomenilo veliko nevarnost za enovito in učinkovito uporabo prava EU v vseh državah članicah, je Sodišče EU spremenilo svojo dotedanjo sodno prakso, tako da je sedaj izrecno pripoznalo pravno podlago za varovanje človekovih pravic v EU. V odsotnosti neposrednega pravnega temelja v ustanovnih pogodbah je Sodišče EU to pravno podlago našlo v nepisanih splošnih načelih prava EU, katerih vsebina se napaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic ter mednarodnih pogodb o varovanju človekovih

⁵Weiler, 1991b.

⁶SEU *Van Gend & Loos*, C-26/62, 5. 2. 1963; SEU *Costa proti E.N.E.L.*, C-6/64, 15. 7. 1964.

⁷SEU *Costa proti E.N.E.L.*, C-6/64, 15. 7. 1964.

⁸SEU *Van Gend & Loos*, C-26/62, 5. 2. 1963.

⁹SEU *Van Duyn proti Home Office*, C-41/74, 4. 12. 1974.

¹⁰Cartabia, 1990.

¹¹BVerfGE, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, 2 BvG 52/71, 29. 5. 1974.

pravic, pri katerih so te sodelovale.¹² Varovanje človekovih pravic brez izrecne pisne pravne podlage, a v obliki splošnih pravnih načel EU, torej predstavlja drugo fazo v razvoju varstva človekovih pravic v EU.

Če je druga faza šele vzpostavila varstvo človekovih pravic v EU, pa je Sodišče EU v tretji fazi že jasno opredelilo avtonomno vsebino človekovih pravic v EU ter razširilo njihov personalni zavezujoči obseg. Nacionalna ustavna sodišča so namreč terjala razvoj človekovih pravic v EU, zato da bi bile z njimi zavezane institucije Unije, Sodišče EU pa je ta personalni domet relativno hitro razširilo tudi na države članice, kadar z nacionalnimi implementacijskimi oziroma izvršilnimi ukrepi izvajajo pravo EU (doktrina *Wachauf*)¹³ oziroma kadar se poslužijo kakšne od izjem, ki jih pravo EU dopušča od svojih štirih ekonomskih svoboščin (doktrina *ERT*).¹⁴ V takih primerih so tudi države članice, in ne le institucije EU, zavezane s spoštovanjem človekovih pravic po njihovem lastnem standardu varstva v EU, ki ni nujno enak standardu varstva istoimenske človekove pravice v državi članici. Vztrajanje Sodišča EU pri tem, da so tudi človekove pravice, čeprav so v EU prišle iz ustavnih tradicij držav članic, avtonomni pojem prava EU, ki ima v primeru konflikta z nacionalnimi standardi varovanja človekovih pravic, ki so lahko celo višji ali vsaj preprosto drugačni, prednost pred njimi, je sprožilo na eni strani številne akademske razprave o primernem standardu varstva človekovih pravic v EU¹⁵ ter na drugi strani konkretna vprašanja o razmejitvi pristojnosti med EU in državami članicami na tem področju.¹⁶ V celokupnem kontekstu zadeve pa je postalo tudi vse bolj jasno, da obstoj človekovih pravic v EU v obliki nepisanih pravnih standardov postaja vse bolj problematičen tudi z vidika načel pravne varnosti, pravne predvidljivosti in zaupanja v pravo.

Prav zato je četrta faza razvoja varstva človekovih pravic v EU rezultirala v njihovi kodifikaciji. Do nje je prišlo postopoma. Že na začetku sodnega razvoja človekovih pravic v EU so Sodišče EU deklaratorno podprle ostale institucije EU.¹⁷ Sledila je omemba

¹² Glej SEU *Stauder proti mestu d'Ulm – Sozialamt*, C-29/69, 12. 11. 1969; SEU *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, 17. 12. 1970; SEU *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisiji*, C-4/73, 14. 5. 1974.

¹³ SEU *Wachauf*, C-5/88, 13. 7. 1989.

¹⁴ SEU *ERT proti DEP*, C-260/89, 18. 6. 1991.

¹⁵ Za pregled glej Avbelj, 2004.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Te so vključevale: *Declaration on European Identity* (1973); *a Joint Declaration on Fundamental*

človekovih pravic kot cilja in vrednostne podlage EU v spremembah ustanovnih pogodb leta 1993 in 1997. Vrhunec procesa kodifikacije pa je bil dosežen s sprejetjem Listine EU, ki je bila slovesno razglašena leta 2000. V naslednjem desetletju je Listina EU skozi, sprva sramežljivo, sklicevanje generalnih pravobranilcev nanjo ter kasneje tudi z izrecnimi omembami v sodni praksi Sodišča EU polagoma dobivala tudi vse bolj zavezujoč pravni značaj.¹⁸ Ta ji je bil dokončno priznan z Lizbonsko pogodbo pred natanko desetiimi leti. Istočasno sta v tej četrti fazi kodifikacijo človekovih pravic v EU spremljala tudi razvoj politike človekovih pravic (*human rights policy*)¹⁹ ter krepitev institucij za nesodno varstvo človekovih pravic (*Ombudsman*) in neodvisnih institucij za sistematično analizo (ne)spoštovanja človekovih pravic s strani institucij EU ali v državah članicah (FRA).

Četrta faza v razvoju sistema varstva človekovih pravic v EU je bila tako kulminacija večdesetletnih prizadevanj Sodišča EU, pritiskov nacionalnih ustavnih sodišč in končno tudi pripravljenoosti držav članic, da EU opremijo tudi s pristojnostmi o človekovih pravicah, torej s področjem, ki so ga pred tem in relativno dolgo ljubosumno čuvale za lastne ustavne ureditve. V četrti fazi je, kot to izrecno izhaja tudi iz 6. člena Pogodbe o EU (v nadaljevanju PEU), EU vzpostavila kar tri pravne temelje za varovanje človekovih pravic. Prvi pravni temelj je sodna praksa Sodišča EU, katere posledica je, da človekove pravice veljajo in zavezujejo kot splošna načela prava EU.²⁰ Drugi pravni temelj je Listina EU, ki ima enako pravno veljavnost kot PEU in Pogodba o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU).²¹ Tretji pravni temelj pa je Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP), h kateri bi morala EU pristopiti v skladu z drugim odstavkom 6. člena PEU. Z vidika varovanja človekovih pravic posameznika ima ta v evropskem ustavnem prostoru v kontekstu četrte faze razvoja sistema varstva človekovih pravic v EU na voljo kar tri sisteme za varovanje svojih pravic: nacionalnega, supranacionalnega, pa še mednarodnega, in znotraj supranacionalnega kar tri pravne teme-

Rights (1977); a 1984 draft European Union Treaty by the European Parliament (1984); *Resolution on Fundamental Rights and a Declaration of Fundamental Rights and Freedoms* (1989). Za pregled glej Ferraro, Carmona, 2015, str. 6–7.

¹⁸ Sánchez, 2012.

¹⁹ Za kritiko odsotnosti politike človekovih pravic glej Alston, Weiler, 1999.

²⁰ PEU, tretji odstavek 6. člena.

²¹ *Ibid.*, prvi odstavek 6. člena.

lje. Kot smo opozarjali drugje, velik obseg formalnega varovanja človekovih pravic še ne pomeni tudi njihove visoke stopnje zaščite v praksi. Lahko gre, nasprotno, tudi za inflacijo človekovih pravic.²² Prav slednje – torej razkorak med normativnim in dejanskim – pa je tisto, kar je zaznamovalo peto fazo razvoja človekovih pravic v EU.

Prav zaradi tega razkoraka, verjetno v nasprotju s pričakovanji, četrta faza še ni pomenila konca razvoja človekovih pravic v EU. Nasprotno, z njihovo kodifikacijo so se šele pojavili pravi izzivi. Ti so bili tako notranji kot zunanji oziroma kombinacija obeh. Omeniti velja vsaj tri, ki zaznamujejo peto fazo v razvoju človekovih pravic v EU. Prvič, sistem varstva človekovih pravic v EU je v začetku 2000-ih ostal nepopoln, ker EU ni bila članica EKČP. Slednja, skupaj s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), zadnjih sedem desetletij predstavlja minimalni skupni vseevropski pravni in vrednostni standard spoštovanja človekovih pravic. Čeprav je s sodno prakso Sodišča EU, potrjeno v izjavnih delih ustanovnih pogodb, EKČP merilo presoje spoštovanja človekovih pravic v EU, pa je takšno zgolj zaradi enostranske in prostovoljne zavezanosti EU z njo. Ker EU ni članica EKČP, nima niti aktivne niti pasivne legitimacije pred ESČP. Formalnopravno, tudi potem ko so bila znotraj Unije izčrpana vsa druga pravna sredstva, posameznik zoper zatrjevane kršitve svojih konvencijskih pravic s strani institucij Unije na ESČP tako ne more vložiti tožbe proti EU, temveč le proti njenim državam članicam, ki so na nek način solidarno odgovorne za kršitev konvencijskih pravic s strani institucij Unije.²³

Da bi to stanje, ki je nezadovoljivo tako s formalnopravnega kakor tudi logičnega in pravovarstvenega vidika posameznikov, odpravili, je EU že dvakrat poskusila pristopiti k EKČP. Prvič se je to zgodilo v 90-ih letih prejšnjega stoletja, ko je Sodišče EU odločilo, da pristop ni mogoč zaradi manjkajoče pravne podlage.²⁴ Tudi v odgovor na to mnenje Sodišča EU so države članice v novo sprejeto Lizbonsko pogodbo leta 2009 izrecno zapisale, da Unija pristopi k EKČP.²⁵ Kljub izrecni pravni podlagi ter dejstvu, da je na strani Sveta Evrope bil sprejet ustrezen protokol, ki omogoča pri-

²² Avbelj, 2018b.

²³ ESČP *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi proti Irski*, št. 45036/98, veliki senat, 30. 6. 2005; ESČP *Matthews proti Združenemu kraljestvu*, št. 24833/94, veliki senat, 18. 2. 1999.

²⁴ SEU *Avis rendu en vertu de l'article 228 du traité CE*, mnenje 2/94, 28. 3. 1996.

²⁵ PEU, 6. člen.

stop k EKČP tudi EU, čeprav ta ni država,²⁶ pa tudi v drugo ni šlo. Dolgo pripravljani in do zadnjih podrobnosti usklajeni sporazum med EU in Svetom Evrope o pristopu prve k EKČP je Sodišče EU namreč razglasilo za neskladen s pravom EU.²⁷ Čeprav je odtlej minilo že več kot pet let, se na tem področju odtlej ni nič bistvenega premaknilo,²⁸ tako da EU še naprej ni formalno zavezana z EKČP, prav tako pa ostaja neuresničena določba drugega odstavka 6. člena PEU.

Pristop EU k EKČP je mednarodnopravni izziv EU na področju človekovih pravic, ki pa ostaja tak zaradi notranjepravnih razlogov. Nekoliko drugačen, bolj mednarodnopraven, izziv za varovanje človekovih pravic v EU v sodobnem času pa predstavlja diskrepanca med na eni strani naraščajočo močjo mednarodnega prava neposredno nalagati obveznosti posameznikom oziroma jih celo sankcionirati ter na drugi strani podhranjenostjo mednarodnega prava z vidika varovanja človekovih pravic. Tak primer, ki se je odvil na premisah prava EU, je bila zadeva *Kadi*.²⁹ V tem primeru je Varnostni svet Združenih narodov v svoji resoluciji s ciljnim sankcijami gospodu Kadiju, ne da bi bil ta o tem sploh obveščen, kaj šele zaslišan ali da bi mu bilo zagotovljeno sodno varstvo, naložil zamrznitev vsega njegovega premoženja. EU pa je to resolucijo prek organov držav članic izvršila z uredbo Sveta. Tako se je primerila dejansko obstoječa situacija, da se je znotraj prava EU in opisanega trojnega sistema ustavnega varstva človekovih pravic v Evropi znašel posameznik, ki so mu bile kršene najbolj elementarne človekove pravice, pa zaradi domnevne nadrejenosti mednarodnega prava in potrebe po njegovem spoštovanju temu posamezniku niti države članice niti EU celo desetletje niso zagotovile potrebnega pravnega varstva.³⁰

Tretji izziv v peti fazi razvoja človekovih pravic v EU pa je povsem notranjepravni. Označuje ga proces t. i. ustavnega nazadovanja.³¹ Kot posledica sprva ekonomske nato pa še varnostne krize na ravni EU ter kot odziv na slabo upravljanje držav s strani predhodnih vlad so v določenih državah članicah EU na volitvah zma-

²⁶ Protokol št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni sistem Konvencije (MPKVCP).

²⁷ SEU *Mnenje, izdano na podlagi člena 218(11) PDEU*, mnenje 2/13, 18. 12. 2014.

²⁸ Evropski parlament (2019).

²⁹ SEU *Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji*, C-402/05 P, C-415/05 P, 3. 9. 2008, ECLI:EU:C:2008:461.

³⁰ Avbelj, Fontanelli, Martinico, 2014.

³¹ Müller, 2014; Sadurski, 2017, str. 419; Halmaj, 2017.

gale sile, ki so se na oblasti utrdile s populističnimi ukrepi, nezdrumljivimi s temeljnimi načeli vladavine prava in demokracije.³² Od leta 2010, kamor lahko datiramo začetek tega procesa, se je njegov negativni učinek samo še krepil, EU pa se je iz pravnih, institucionalnih, predvsem pa iz političnih razlogov nanj prepočasi in premalo aktivno odzvala.³³ Tako je zašla v situacijo, ko normativno pričakovanje in zahteva iz 2. člena PEU, v skladu s katerim

»Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških«,³⁴

v praksi nista bila spoštovana. Čeprav so se države članice, med njimi zlasti tiste, ki so pristopile v času največje širitve Unije v letu 2004, zavezale, da bodo te standarde spoštovale kot pogoj svojega članstva v EU, pa zdaj – 15 let kasneje – te standarde ne le ne spoštujejo, temveč jih sistematsko ogrožajo in kršijo. V kolikor bi tako ravnanje, še posebej v odsotnosti učinkovitih mehanizmov za njegovo sankcioniranje (tako pravnih, političnih kot ekonomskih), postalo vse bolj sprejemljivo za večje število držav članic EU, bi to seveda pomenilo postopen, vendar gotov zaton sistema varstva človekovih pravic v EU, ne glede na vse visoko leteče in lepo zveneče formalne podlage za njihovo varovanje v najrazličnejših pravnih dokumentih in praksi Sodišča EU. Takšen razvoj dogodkov bi bil seveda negativen, vendar ne enako negativen z vidika vseh teoretičnih pojmovanj evropske integracije.

Teorije o pravni naravi EU

Teorije so načrti, s pomočjo katerih umemo in razumemo družbene pojave in jih skozi naša normativna hotenja tudi sooblikujemo in spreminjamo v praksi.³⁵ Ker je EU še vedno relativno recen-

³² Müller, 2016.

³³ Za podrobnejšo kritiko glej Avbelj, Letnar Černič, 2020 – v tisku, zlasti 1. poglavje.

³⁴ PEU, 2. člen.

³⁵ Tako razumevanje sovпада s filozofijo družbenega konstruktivizma Berger, Luckmann, 1971. Glej tudi Cover, 1983.

ten pojav, je njena pravna narava odprta, nedorečena, podvržena boju za institucionalizacijo različnih teorij, ki so tako bolj izpostavljene in vidne. V najširšem smislu teorije o naravi EU, torej o tem, kaj EU je oziroma kaj naj bi bila, lahko razdelimo med dve skrajni teoretični točki. Na eni strani so teorije o mednarodnopravni naravi EU, na drugi pa teorije o državnosti EU.³⁶

V skladu s prvimi je EU mednarodna organizacija, ki se je z leti sicer precej poglobila in kvalitativno nadgradila, toda v svoji zasnovi in bistvu še naprej ostaja le mednarodna organizacija.³⁷ Zanj, v skladu z normativno plitvejšo naravo mednarodnega prava, tako veljajo nižje ali pa vsaj drugačne zahteve za varovanje človekovih pravic, kot to velja za državo. Država v mednarodnem pravu je v prvi vrsti zavezana s svojimi standardi varstva človekovih pravic, ki običajno močno presegajo tiste iz mednarodnega prava, saj ti zadnji določajo le osnovne standarde varovanja človekovih pravic. Če je EU le mednarodna organizacija, to pomeni, da imajo njene države članice veliko maneverskega prostora, ki se največkrat izraža v obliki polja proste presoje, za razvoj lastnih načinov, pa tudi vsebinskih standardov varovanja človekovih pravic. Namen razvoja človekovih pravic v EU kot mednarodni organizaciji tako ni nadomestiti sistem varstva človekovih pravic v državah članicah, temveč le opredeliti skupne standarde varstva na evropski ravni, katerih obstoj je zlasti funkcionalne narave. Potemtakem varovanje človekovih pravic v EU obstaja z namenom zagotoviti nemoteno izvajanje pristojnosti EU, predvsem delovanje skupnega trga.

Z drugimi besedami, ko bi bila EU le mednarodna organizacija, bi v njej imele človekove pravice samo funkcionalen, instrumentalen značaj. Njihovo varovanje ne bi bilo niti zamišljeno niti izvajano samo na sebi in zaradi pomena človekovih pravic kot takih, temveč samo kot zagotovilo, da države članice ne bodo ovirale delovanja Unije zaradi odsotnosti varstva človekovih pravic na supranacionalni ravni.³⁸ Korelat te teorije o mednarodnopravni naravi EU pa je tudi zaključek, da v primeru morebitnih kršitev temeljnih človekovih pravic v državah članicah preganjanje in odpravljanje teh ni primarna naloga EU, saj to tudi ni njena mednarodnopravna vloga, poleg tega pa bi države članice v EU kot goli medna-

³⁶ Za podrobnejšo razpravo glej Avbelj, 2010.

³⁷ De Witte, 1994.

³⁸ Coppel, O'Neill, 1992.

rodni organizaciji ohranile pravico varovati človekove pravice na svojem ozemlju drugače kot v EU kot celoti, na svoj izbrani način, sledeč načelu državne suverenosti in celo načelu nevmešavanja v notranje zadeve.

Tovrstna teoretična stališča so v akademskih krogih prava EU sicer redka in vse redkejša. Pravo EU in s tem pravna narava EU kot celote je s teleološko razlago Sodišča EU od zadeve *Van Gend en Loos*, ko je to pravni red Unije razglasilo za nov pravni red mednarodnega prava, kasneje v zadevi *Costa* pa je skrivnostno odpadla še sintagma »mednarodnega prava«,³⁹ namensko ločeno od mednarodnega prava. Teorije o mednarodnopravni naravi EU so tako dandanes neprepričljive že na opisni ter analitični ravni, ker EU na način, na katerega obstaja in deluje, daleč presega klasične mednarodne organizacije. Prav tako pa so mednarodnopravne teorije neprivlačne z normativnega vidika. O tem priča zlasti ravnanje držav članic EU, v katerih poteka omenjeni proces ustavnega nazadovanja, ki se v svojih poskusih opravičevanja odstopanja od temeljnih vrednot Unije pogosto vsaj posredno zatekajo pod okrilje lastne državne suverenosti, sugerirajoč da je EU vendarle samo mednarodna organizacija z izrazito omejenimi pristojnostmi na področju varovanja človekovih pravic. Še posebej v državah članicah, ki prav gotovo imajo pravico biti drugačne, celo na področju temeljnih vrednot.⁴⁰

Povsem nasprotno stališče od pravkar predstavljenega pa, seveda, zavzemajo tisti, ki na EU gledajo kot na federalno državo, ki, če še ni nastala, pa je vsaj v nastajanju.⁴¹ Državne teorije o pravni naravi EU se tesno naslanjajo na, včasih pa tudi preprosto neposredno projicirajo na EU, federalni sistem varstva človekovih pravic. Zanj je značilno, da slednjič ne moreta obstajati dva ločena sistema varstva človekovih pravic, eden normativno plitvejši na ravni federalne države kot celote ter drugi normativno bogatejši in z veliko mero avtonomije na ravni federaliziranih zveznih držav članic federacije. V federalni državi, kot se je to zgodilo v ZDA na podlagi sodne doktrine inkorporacije *Bill of Rights*,⁴² federalni standardi varovanja človekovih pravic ne zavezujejo, kot je bilo sprva zamišljeno, samo institucij federalne države, temveč tudi or-

³⁹ SEU *Costa proti E.N.E.L.*, C-6/64, 15. 7. 1964.

⁴⁰ Za ostro kritiko tega stališča glej Avbelj, 2018c, e-vir.

⁴¹ Mancini, 1998; Morgan, 2005.

⁴² Daykin, 1970.

gane zveznih držav. Federalni standardi varovanja človekovih pravic tako postanejo merilo ravnanja zveznih držav, kriterij veljavnosti njihovih predpisov in posamičnih pravnih aktov.

Tovrstni predlog je v kontekstu EU leta 2012 predlagala raziskovalna skupina pod vodstvom Armina von Bogdandyja. Njegov srž je bil v tem, da bi se določbe Listine EU lahko uporabile tudi zoper države članice in to tudi onkraj področja uporabnosti Listine ter v izključno internih nacionalnih zadevah v primerih, ko bi države članice EU ogrožale samo jedro človekovih pravic posameznikov. Ti bi se v taki situaciji v svojstvu državljanov EU lahko bodisi prek nacionalnih sodišč ali celo neposredno obrnili na Sodišče EU.⁴³ Raziskovalna skupina je svoj predlog poimenovala obrnjeni *So lange*, ker bi v skladu z njim na področju varovanja človekovih pravic države članice zunaj dometa prava EU ostale avtonomne in izven kontrole Sodišča EU, vse dokler ne bi ogrožale samega jedra človekovih pravic, kot so te zavarovane v pravu EU.⁴⁴ Predlog, ki je bil zasnovan v luči iskanja *ad hoc* rešitev na najbolj akutne probleme ustavnega nazadovanja leta 2012, v akademski skupnosti ni bil sprejet s splošnim odobravanjem in posledično tudi ni prišlo do njegovega uresničenja v praksi. Zadržki so šli tako v smeri prevelikega širjenja pristojnosti EU, kar bi utegnilo še bolj zaostriti že tako ali tako krhko ravnotežje med EU in državami članicami, kakor tudi v smeri opozoril o previsokih, zato pa tudi sociološko neutemeljenih in celo naivnih pričakovanjih, da je mogoče sistemsko krizo (ne)varovanja človekovih pravic v državah, ki vsesplošno ustavno nazadujejo, rešiti s pomočjo sodišč, vključno z nacionalnimi, ki so tako ali tako, kadar proces ustavnega nazadovanja napreduje dovolj daleč, del problema in ne rešitve.⁴⁵

Kakorkoli že, dejstvo ostaja, da niti teorije o EU kot mednarodni organizaciji niti teorije o EU kot državi ne uspejo v celoti natančno opisati ali prepričljivo pojasniti delovanja evropske integracije.⁴⁶ Ta je v zadnjih letih namreč rezultirala v subjektu, katerega pravna in politična narava je več od mednarodne organizacije in manj od federalne države. Zaradi ujetosti v tradicijo binarnega logičnega razmišljanja, ki je še posebej značilna za pravo in pravnike,⁴⁷ je nezmožnost subsumpcije prakse EU pod eno od dveh koncep-

⁴³ Von Bogdandy, *et al.*, 2012.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Avbelj, 2017b.

⁴⁶ Avbelj, 2011.

⁴⁷ Glenn, 2014.

tualnih alternativ povzročilo epistemološko luknjo.⁴⁸ Gre za vrzel v znanju oziroma vedenju, ki je bila zapolnjena tako, da so EU preprosto razglasili kot svojevrstno entiteto (*sui generis*). Tudi tak pristop pa je, po definiciji, nezadovoljiv, ker ne zmore pozitivno opredeliti, kaj EU je, temveč samo pojasni, kaj ni. Torej niti država niti mednarodna organizacija.

Pri zapolnjevanju te epistemološke vrzeli se je skozi desetletja vendarle razvilo več t. i. vmesnih teorij, ki so želele osmisлити *sui generis* naravo EU ter jo predvsem napolniti z bolj oprijemljivo ter predvsem prepričljivo vsebino. Dolgo časa je prevladovala teorija supranacionalizma, ki je imela ekonomski,⁴⁹ funkcionalni,⁵⁰ regulatorni⁵¹ in še posebej pravni značaj,⁵² ni pa zmogla razviti prepričljivega političnega narativa, ki bi za EU zagotavljal potrebno vezivno tkivo za njen dolgoročen obstoj in vzdržen razvoj, tudi ko se, pa čeprav samo začasno, izčrpa izhodna legitimnost. Slednjič je supranacionalizem zaradi svoje prevelike amorfnosti⁵³ ugasnil, nadomestil pa ga je ustavni pristop. Ta je bil, kot smo podrobno razložili na drugem mestu,⁵⁴ precej razgiban, notranje diferenciran, tako da pravzaprav ni bilo mogoče govoriti o eni sami ideji ustavnosti znotraj EU, ki se je, odzivajoč se na konkretne izzive časa, po potrebi in tudi hitro prilagajala ter spreminjala. Kljub temu pa ostaja dejstvo, da je tudi EU konstitucionalizem slednjič ostal ujetnik binarnega konceptualnega pristopa in da so številni zagovorniki ustavne narave EU to naravo razvijali, vzorjuoč se po federalni državi.⁵⁵ V tej meri si ta novi EU konstitucionalizem, ki pa je bil pogosto le preobleka starega, zasluži enako kritiko, kot smo jo že izpostavili pri predstavljanju teorij o EU kot državi.

Še najbolj teoretično prepričljiv pristop znotraj EU konstitucionalizma pa je bil in ostaja t. i. ustavni pluralizem.⁵⁶ Čeprav je bil tudi ta ujetnik binarnega okvira in vpliva teorije in prakse državnosti,⁵⁷ pa se je z izrecnim normativnim hotenjem po pluralizaciji konvencionalne teorije o ustavnosti, kolikor se le da, izvil iz tega prime-

⁴⁸ Avbelj, 2007; tudi Avbelj, 2017c.

⁴⁹ Joerges, 1994.

⁵⁰ Ipsen, 1987.

⁵¹ Majone, 2002.

⁵² Pescatore, 1970; Pescatore, 1974.

⁵³ Weiler, 1981, str. 268.

⁵⁴ Avbelj, 2008.

⁵⁵ Avbelj, Komarek, 2012.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Podrobneje glej Avbelj, 2018a, zlasti 2. poglavje.

ža.⁵⁸ Na njegovih premisah, resda bolj pluralističnih kot ustavnih, smo zato tudi sami razvili teorijo EU kot zveze.⁵⁹ V skladu z njo EU res ni država niti mednarodna organizacija, prav tako pa ni federacija ali konfederacija. Gre za posebno obliko federalne ureditve, vzeto iz prvotnega, inkluzivnega pojmovanja federalizma kot celega niza strukturalnih odnosov med zvezno ravni in državami, ki se ne izčrpa s konfederacijo kot subjektom mednarodnega prava in federacijo v pomenu federalne države. Zveza, nasprotno, zaseda prav mesto v sredini med federalno državo in konfederacijo ter se sestoji iz treh, in ne le dveh oblastvenih nivojev. Sestavljajo jo: koncentrični krog držav članic, koncentrični krog EU v smislu njenega institucionalno-oblastvenega aparata ter tretji koncentrični krog, ki zajema EU kot celoto, pri čemer ne izčrpa, drugače kot v federalni državi, obeh drugih koncentričnih krogov.⁶⁰

Za tako pravno in politično entiteto, kot je zveza, je značilno, da njeno delovanje terja veliko pravnega in političnega napora, saj ne temelji na hierarhični strukturi, temveč so razmerja v njej horizontalna in s tem prirejena. To pomeni, da sistem ne deluje in tudi ne more delovati na prisili, ampak zgolj na podlagi načela lojalnega sodelovanja. V skladu z njim morajo države članice storiti vse potrebno, da se pravo EU spoštuje, oziroma se morajo vzdržati vseh ravnanj, ki bi lahko ogrozila doseganje ciljev prava EU; na drugi strani pa mora EU spoštovati enakopravnost vseh držav članic in še posebej njihove ustavne identitete.⁶¹ Čeprav je teorija zveze, kot smo podrobneje že pojasnili drugje, najbolj prepričljiva v opisnem, analitičnem in normativnem smislu izmed vseh konkurirajočih si teorij, pa ostaja dejstvo, da lahko, vsaj na prvi pogled, izkazuje precejšnjo šibkost v krizi, kot je ustavno nazadovanje, ko ne gre samo za to, da država članica odstopa od prava EU na nekem ozkem področju, temveč krši njegove temeljne vrednote, kar v samem bistvu pomeni zanikanje načela lojalnega sodelovanja, na katerem celoten pluralističen kompleks zveze sploh lahko temelji. Kako ravnati v takem primeru, je največji ustavno-pravni izziv za teorijo zveze, od razreševanje katerega sta odvisna tudi naš pogled in pričakovanje na varovanje človekovih pravic EU v prihodnje.

⁵⁸ Glej Avbelj, Davies, 2018.

⁵⁹ Avbelj, 2011.

⁶⁰ Glej tudi Avbelj, 2017a.

⁶¹ PEU, 4. člen.

Prihodnost varovanja človekovih pravic v EU

V luči teorije zveze jasno izhaja, da z vidika varovanja človekovih pravic znotraj procesa evropske integracije obstajata dva sistema varstva človekovih pravic ter zato dvojna in deljena odgovornost. Države članice primarno odgovarjajo za stanje človekovih pravic na svojem ozemlju v okviru vseh pristojnosti, ki niso bile prenesene na EU. Ker je kontekst države še vedno tisti, v katerem posameznik največkrat prihaja v neposreden stik z organi oblasti, je tudi tveganje za kršitev človekovih pravic s strani državnih organov večje kot v primeru ravnanj institucij EU. Težišče varovanja človekovih pravic, s tem pa tudi naša teoretična pozornost in kritično motrenje, tako ostajata na nacionalni ravni. Ta, jasno, ne more biti, ker to preprosto ni, samozadostna in mora slediti najmanj minimalnim standardom varstva človekovih pravic, ki jih že leta vzdržno in še naprej, kljub številnim težavam v zadnjih letih, prepričljivo razvija in brani ESČP.

Na drugi strani pa mora EU, kot doslej, razviti tudi lasten, avtonomen sistem varstva človekovih pravic, ki naj predvsem poskrbi, da v personalnem svojstvu zavezuje in nadzoruje ravnanje institucij EU. Te so, za razliko od nacionalnih institucij, bolj oddaljene od demokratičnega in političnega nadzora, njihovo delovanje je lahko manj transparentno, zato tudi bolj kompleksno, kar zvišuje tveganja za kršitev človekovih pravic tudi z njihove strani. Pri tem se mora EU zavedati tudi omejitev, ki jih s seboj prinaša načelo prenesenih pristojnosti, ter se vzdržati uporabe mehanizmov EU varstva človekovih pravic, ki bi lahko pomenili ravnanje *ultra vires*. To ni pomembno le zaradi spoštovanja ustavnopravnega razmerja med EU in državami članicami, temveč tudi zato, ker bo vsakršna potencialna kršitev pristojnosti EU z mehanizmi varstva človekovih pravic uporabljena, ali celo zlorabljena, s strani ustavno navedujoče države članice v opravičilo, češ nam očitata kršitev vladavine prava, sami pa s prekoračenjem pristojnosti počnete enako.

Prevelik zanos, tudi če gre za varovanje človekovih pravic, je tako lahko tudi kontraproduktiven. V tem smislu gre zato pozdraviti nedavno sodbo Sodišča EU v zadevi *IN, JM proti Belgiji*,⁶² v kateri je to nekoliko priškrnilo svojo dosedanje sodno prakso v zvezi s področjem uporabe Listine EU, ki se je poprej raztezala

⁶² SEU *IN in JM proti Belgische Staat*, C-469/18 in C-470/18, 24. 10. 2019; za kritiko glej Sarmiento, 2019, e-vir.

onkraj njenega lastnega besedila. V zadevi *Åkerberg Fransson*⁶³ je Sodišče EU namreč odločilo, da se Listina EU uporablja tudi za države članice ne samo, ko te v svojstvu izvršilnih organov izvajajo pravo EU, temveč kadarkoli države članice delujejo na področju uporabe prava EU.⁶⁴ V zadevi *IN, JM* pa Sodišče EU področje uporabe prava EU razloži nekoliko ožje, tako da iz njega izloči popolnoma interne primere iz nacionalne pristojnosti, ki pa bi se lahko v enaki meri s podobnimi posledicami v državi članici odvili na področju, za katerega EU sicer je pristojna.

V enaki meri kot pregovorno skrito preseganje pristojnosti Unije (*competence creep*)⁶⁵ pa je, seveda, škodljivo tudi odlašanje EU s pristopom k EKČP. Čeprav to v praksi najbrž ne bo prineslo nikakršnih večjih sprememb v delovanju EU, ker je ta že sedaj po lastnem pravu, sicer enostransko, zavezana s Konvencijo, pa bi pristop gotovo imel močan legitimacijski učinek. Ustavno naza-dujoče države članice v takem primeru namreč ne bi mogle uporabiti argumenta, da jih zaradi kršitve temeljnih človekovih pravic preganja Unija, ki pa niti sama formalnopravno po mednarodnem pravu ni pripravljena pristopiti k spoštovanju minimalnih standardov človekovih pravic, kot jih varuje EKČP. Z drugimi besedami, EU bi morala čim prej v interesu lastne legitimnosti na področju varovanja človekovih pravic, upošteva je pravne zadržke svojega sodišča, ponovno zagnati proces pristopa k EKČP.

Po drugi strani pa je za prihodnost varovanja človekovih pravic v EU treba poudariti predvsem pomen zasuka od ukvarjanja s formalnimi temelji varovanja človekovih pravic k njihovemu dejanskemu varstvu v praksi, v konkretnih, če je le mogoče najbolj akutnih primerih. Doslej, kot smo že pokazali v zgoraj grajanem procesu inflacije človekovih pravic v EU, to ni bilo tako. Da utegne biti v prihodnosti drugače, kaže prepričljiva novejša sodna praksa Sodišča EU, v katerem je to, ne da bi kakorkoli prekoračilo svoje pristojnosti in pristojnosti Unije, uporabilo obstoječe, a doslej spregledane, pravne podlage v Lizbonski pogodbi in jih uporabilo na najbolj eklatantnih in sistemsko ogrožajočih primerih kršitve vladavine prava in ustavne demokracije.

S tem v zvezi gre omeniti zlasti sodno prakso Sodišča EU v zvezi z zadnjimi poljskimi očitnimi poskusi poseganja v neodvisnost

⁶³ SEU *Åkerberg Fransson*, C-617/10, 26. 2. 2013.

⁶⁴ *Ibid.*, tč. 19–22.

⁶⁵ Garben, 2019.

sodstva in sodnikov. Če je bil podoben madžarski ukrep v preteklosti obravnavan še na premisah diskriminacije na podlagi starosti v kontekstu delovanja skupnega trga,⁶⁶ pa je v dveh poljskih primerih Sodišče EU zadevo poimenovalo in presojalo po tem, za kar je res šlo. Za napad na neodvisnost sodstva.⁶⁷ Slednjo je na podlagi precedensa, razvitega na primeru portugalskega primera v zadevi *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, identificiralo ne le kot temeljno vrednoto pravnega reda EU in pravico posameznika (v kontekstu poštenega sojenja), temveč tudi kot izvršljiv pravni temelj iz prvega odstavka 19. člena PEU, ki določa, da države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije.⁶⁸ Na tej podlagi nacionalno poseganje v neodvisnost sodstva, krnjenje njegove integritete, ki rezultira v njegovi neučinkovitosti, in to ne le v stroškovnem smislu neekonomičnosti, ampak tudi v smislu poštenosti sojenja, ni več le nacionalni ustavnopravni problem, ampak tudi pristojnost EU, ker neučinkovito nacionalno sodstvo prav tako onemogoča učinkovito delovanje sodnega sistema Unije kot celote.

Slednje so zaznala tudi nacionalna sodišča drugih držav članic, razumevajoč, da EU kot zveza temelji na načelu lojalnega sodelovanja, katerega temeljna predpostavka je obstoj vzajemnega zaupanja med državami članicami, njihovimi pravnimi in pravosodnimi sistemi, in so tudi že v konkretnih primerih⁶⁹ skozi postopek s predhodnim odločanjem prispevala k vzpostavitvi sistema, ki stimulira dobre (pravo)sodne prakse na eni strani ter odvrča in preprečuje slabe prakse, še posebej pa zlorabe oblasti skozi pravosodje, na drugi strani. Skratka EU kot zveza, ustavna struktura utemeljena na horizontalnem odnosu sodelujočih pravnih redov, predpostavlja in zahteva ohranitev pluralizma pravnih redov, ki pa so skozi kompleksen sistem pravnih strukturnih povezav povezani v skupno celoto, ki naj zagotavlja čim višji standard varovanja človekovih pravic v Uniji.

Ta je na formalni ravni, kot so pokazali ta in drugi prispevki v tej posebni izdaji revije *Dignitas*, praktično dovršen. Unija sama ima tri formalne pravne temelje za varovanje človekovih pravic

⁶⁶ SEU *Evropska komisija proti Madžarski*, C-286/12, 6. 11. 2012.

⁶⁷ SEU *Evropska komisija proti Republiki Poljski*, C-619/18, 24. 6. 2019; SEU *A. K. in drugi proti Krajowa Rada Sądownictwa in drugi*, C-585/18, C-624/18 in C-625/18, še nerešena.

⁶⁸ SEU *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, 27. 2. 2018.

⁶⁹ SEU *LM*, C-216/18 PPU, 25. 7. 2018.

posameznikov, prav tako pa ima vsak posameznik v Uniji tri sisteme varstva človekovih pravic, na katere se lahko obrne. Človekovih pravic na papirju je tako dovolj, morda celo preveč, tisto, kar moramo zahtevati od EU ter njenih držav članic v prihodnje, je tudi njihova dejanska zaščita v praksi. To velja še posebej za primere najbolj eklatantnih kršitev človekovih pravic, ki lahko ogrozijo ne le pravice posameznikov ampak sistem EU kot celote. Praksa Sodišča EU v odnosu do Poljske, in hkratna samoomejitev pri morebitni preveč ekspanzivni razlagi Listine EU, kaže, da se to sodišče tega izziva zaveda tako da, kljub ne preveč obetavnim ustavnopravnim razmeram v številnih novih in starih državah članicah EU, lahko morda na prihodnost varovanja človekovih pravic v EU kot zvezi gledamo z optimizmom.

LITERATURA IN VIRI

- Alston, P., Weiler, J. H. H. (1999). An »Ever Closer Union« in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. Harvard Jean Monnet Working Paper, št. 1. Cambridge (MA): Harvard Law School.
- Avbelj, M. (2004). European Court of Justice and the Question of Value Choices. Jean Monnet Working Paper, št. 6. New York: NYU School of Law.
- Avbelj, M. (2007). The Perplexing Novelty of European Integration. University College Dublin Law Review, Symposium Edition, str. 65–74.
- Avbelj, M. (2008). Questioning EU Constitutionalisms. German Law Journal, let. 9, št. 1, str. 1–26.
- Avbelj, M. (2010). Theory of European Bund. Florence: European University Institute.
- Avbelj, M. (2011). Theory of European Union. European Law Review, let. 36, št. 6, str. 818–836.
- Avbelj, M. (2017a). Evropska unija kot nedržavna federacija. V: Prenova Evrope / Hribar, T. (ur.). Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, str. 79–89.
- Avbelj, M. (2017b). Pluralism and Systemic Defiance in the European Union. V: The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance / Jakab, A., Kochenov, D. (ur.). Oxford: Oxford University Press, str. 44–64.
- Avbelj, M. (2017c). The European union and its epistemic gap. V: Evropska unija in vrednote / Juhant, J., Pevec Rozman, M. (ur.). Ljubljana: Teološka fakulteta, str. 81–87.
- Avbelj, M. (2018a). European Union under Transnational Law: A Pluralist Appraisal. Oxford: Hart Publishing.
- Avbelj, M. (2018b). Human Rights Inflation in the European Union. V: The Fragmented Landscape of Fundamental Rights Protection in Europe / Violini, L., Baraggia, A. (ur.). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Avbelj, M. (2018c). There is No Such Thing As a Particular »Center and Eastern European Constitutionalism«. Verfassungsblog. URL: <https://verfassungsblog.de/there-is-no-such-thing-as-a-particular-center-and-eastern-european-constitutionalism/>, 17. 11. 2019.
- Avbelj, M., Davies, G. (2018). Introduction. V: Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law / Avbelj, M., Davies, G. (ur.). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Avbelj, M., Fontanelli, F., Martinico, G. (2014). Kadi on Trial: A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial. New York: Routledge.
- Avbelj, M., Komarek, J. (ur.). (2012). Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond. Oxford: Hart Publishing.
- Avbelj, M., Letnar Črnič, J. (2020). The Impact of European Institutions on the Rule of Law and Democracy: Slovenia and Beyond. Oxford: Hart Publishing – v tisku.
- Berger, P. L., Luckmann, T. (1971). The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge. London: Penguin Books.
- BVerfGE, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, 2 BvG 52/71, 29. 5. 1974.
- Cartabia, M. (1990). The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Community. Michigan Journal of International Law, let. 12, št. 1, str. 173–203.
- Coppel, J., O'Neill, A. (1992). The European Court of Justice: Taking Rights Seriously? Common Market Law Review, let. 29, št. 4, str. 669–692.
- Cover, R. M. (1983). The Supreme Court 1982 Term. Foreword: Nomos and Narrative. Harvard Law Review, let. 97, št. 4, str. 4–68.
- Daykin, F. W. (1970). The Constitutional Doctrine of Incorporation Re-examined. University of San Francisco Law Review, let. 5, št. 1.
- De Witte, B. (1994). Rules of Change in International Law: How Special is The European Community?, Netherlands Yearbook of International Law, let. 25, str. 299–333.
- ESČP *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi proti Irski*, št. 45036/98, Evropsko sodišče za človekove pravice, veliki senat, 30. 6. 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0630JUD004503698.
- ESČP *Matthews proti Združenemu kraljestvu*, št. 24833/94, Evropsko sodišče za človekove pravice, veliki senat, 18. 2. 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0218JUD002483394.
- Evropski parlament (2019). Legislative Train 10.2019. 7 Area of Justice and Fundamental Rights. URL: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-completion-of-eu-accession-to-the-echr>, 17. 11. 2019.
- Ferraro, F., Carmona, J. (2015). Fundamental Rights in the European Union: The Role of the Charter after the Lisbon Treaty. European Parliament: EPRS.

- Garben, S. (2019). Competence Creep Revisited. *Journal of Common Market Studies*, let. 57, št. 2, str. 205–222.
- Glenn, P. (2014). *Transnational Legal Thought: Plato, Europe and Beyond*. V: *Transnational Law, Rethinking European Law and Legal Thinking* / Maduro, M., et al. (ur.). Cambridge: Cambridge University Press, str. 61–77.
- Halmaj, G. (2017). Second-Grade Constitutionalism? The Cases of Hungary and Poland. *CSF-SSSUP Working Paper*, št. 1.
- Ipsen, H.-P. (1987). *Europäische Verfassung – Nationale Verfassung*. *Europarecht*, let. 22, str. 195–213.
- Joerges, C. (1994). European Economic Law, the Nation-State and the Maastricht Treaty. V: *Europe after Maastricht: an Ever Closer Union* / Dehousse, R. (ur.). Munich: Law Books in Europe, str. 29–62.
- Majone, G. (2002). Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. *European Law Journal*, let. 8, št. 3, str. 319–339.
- Mancini, G. F. (1998). Europe: The Case for Statehood. *European Law Journal*, let. 4, št. 1, str. 29–42.
- Morgan, G. (2005). *The Idea of a European Superstate*. Princeton in Oxford: Princeton University Press.
- Müller, J.-W. (2014). Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU's Newest Member States. *Foreign Affairs*.
- Müller, J.-W. (2016). *What is Populism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Pescatore, P. (1970). L'apport du droit communautaire au droit international public. *Cahiers de Droit Européen*, št. 5, str. 501–525.
- Pescatore, P. (1974). *The Law of Integration*. Leiden: Sijthoff.
- Protokol št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni sistem Konvencije (MPKVCP). Zakon o ratifikaciji Protokola št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni sistem Konvencije. Uradni list RS, št. 49/05, Mednarodne pogodbe, št. 7/05.
- Sadurski, W. (2017). That *Other* Anniversary. *European Constitutional Law Review*, let. 13, št. 3, str. 417–427.
- Sánchez, S. I. (2012). The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's approach to fundamental rights. *Common Market Law Review*, let. 49, št. 5, str. 1565–1611.
- Sarmiento, D. (2019). The Scope of Application of the Charter of Fundamental Rights is Redefined Once Again – A Comment on IN and IM/Belgium. *The EULawLive Blog*. URL: <https://eulawlive.com/2019/10/25/the-scope-of-application-of-the-charter-of-fundamental-rights-is-redefined-once-again-a-comment-on-in-and-im-belgium/>, 17. 11. 2019.
- SEU A. K. in drugi proti Krajowa Rada Sądownictwa in drugi, C-585/18, C-624/18 in C-625/18, še nerešena.
- SEU Åkerberg Fransson, C-617/10, Sodišče, 26. 2. 2013, ECLI:EU:C:2013:105.
- SEU Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, Sodišče, 27. 2. 2018, ECLI:EU:C:2018:117.
- SEU Avis rendu en vertu de l'article 228 du traité CE, mnenje 2/94, Sodišče, 28. 3. 1996, ECLI:EU:C:1996:140.
- SEU Costa proti E.N.E.L., C-6/64, Sodišče, 15. 7. 1964, ECLI:EU:C:1964:66.
- SEU ERT proti DEP, C-260/89, Sodišče, 18. 6. 1991, ECLI:EU:C:1991:254.
- SEU Evropska komisija proti Madžarski, C-286/12, Sodišče, 6. 11. 2012, ECLI:EU:C:2012:687.
- SEU Evropska komisija proti Republiki Poljski, C-619/18, Sodišče, 24. 6. 2019, ECLI:EU:C:2019:531.
- SEU IN in JM proti Belgische Staat, C-469/18 in C-470/18, Sodišče, 24. 10. 2019, ECLI:EU:C:2019:895.
- SEU Internationale Handelshesellschaft, C-11/70, Sodišče, 17. 12. 1970, ECLI:EU:C:1970:114.
- SEU LM, C-216/18 PPU, Sodišče, 25. 7. 2018, ECLI:EU:C:2018:586.
- SEU Mnenje, izdano na podlagi člena 218(11) PDEU, mnenje 2/13, Sodišče, 18. 12. 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.
- SEU J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung proti Komisiji, C-4/73, Sodišče, 14. 5. 1974, ECLI:EU:C:1974:51.
- SEU Stauder proti mestu d'Ulm – Sozialamt, C-29/69, Sodišče, 12. 11. 1969, ECLI:EU:C:1969:57.
- SEU Stork & Cie proti Visoki oblasti, C-1/58, Sodišče, 4. 2. 1959, ECLI:EU:C:1959:4.
- SEU Wachauf, C-5/88, Sodišče, 13. 7. 1989, ECLI:EU:C:1989:321.
- SEU Van Duyn proti Home Office, C-41/74, Sodišče, 4. 12. 1974, ECLI:EU:C:1974:133.
- SEU Van Gend & Loos, C-26/62, Sodišče, 5. 2. 1963, ECLI:EU:C:1963:1.
- Von Bogdandy, A., et al. (2012). Reverse Solange – Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States. *Common Market Law Review*, let. 49, št. 2, str. 489–519.

- Weiler, J. H. H. (1981). The Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law*, let. 1, št. 1, str. 267–306.
- Weiler, J. H. H. (1991a). Methods of Protection: Towards a second and third generation of protection. V: *European Union: The Human Rights Challenge. Human Rights and the European Community: Methods of Protection* / Cassese, A., *et al.* (ur.). Baden-Baden: Nomos, str. 555–642.
- Weiler, J. H. H. (1991b). The Transformation of Europe. *Yale Law Journal*, let. 100, št. 8, str. 2403–2483.