



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

3 | 2004

Ustavno sodstvo v okviru Evropske unije

O vlogi ustavnih sodišč držav članic Evropske unije

Role of Constitutional Courts in Member States of the European Union

Luzius Wildhaber

Translator: Andraž Teršek



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1642>

DOI: 10.4000/revus.1642

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2004

Number of pages: 25-32

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Luzius Wildhaber, « O vlogi ustavnih sodišč držav članic Evropske unije », *Revus* [Spletna izdaja],

3 | 2004, Datum spletne objave: 04 mars 2013, ogled: 25 avril 2019. URL : [http://](http://journals.openedition.org/revus/1642)

journals.openedition.org/revus/1642 ; DOI : 10.4000/revus.1642

All rights reserved

O VLOGI USTAVNIH SODIŠČ DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE *

LUZIUS WILDHABER,

PREDSEDNIK EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE V STRASBOURGU

Četudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) morda ni ustavno sodišče v pravem pomenu besede, ima resnično številne skupne značilnosti z ustavnimi sodišči po vsej evropski celini, nenazadnje ne le upoštevajoč dejstvo, da tudi nanj vpliva širitev Evropske unije, temveč tudi zato, ker narašča število tistih držav podpisnic Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), v katerih je pravo EU postalo del nacionalnega pravnega sistema, podrejenega njegovi presoji s strani Konvencije, zaradi česar prihaja do povečanega števila pritožb, ki potencialno vključujejo elemente prava EU.

Med leti so evropska ustavna sodišča vselej kazala posebno zavezanost k učinkovitemu varstvu temeljnih pravic v Evropi, vključno v razmerju do prava Skupnosti. Vsi se spominjamo pomembne vloge, ki so jo pred številnimi leti odigrala nekatera nacionalna sodišča pri priganjanju Evropske skupnosti k

* Prispevek je bil predstavljen na mednarodni konferenci o položaju ustavnih sodišč po vključitvi v Evropsko unijo, ki sta jo med 30. septembrom in 2. oktobrom organizirala Ustavno sodišče Republike Slovenije in Komisija za demokracijo skozi pravo Sveta Evrope (Beneška komisija). Prevod prispevka objavljamo z dovoljenjem avtorja.

vzpostavitvi njenega lastnega varstva temeljnih pravic. Vsi imamo še vedno v spominu reflektivni proces (*reflection process*), ki ga je po celini sprožila odločba nemškega ustavnega sodišča *Solange*. V odločbi izraženo zaskrbljenost je upoštevalo Sodišče Evropskih skupnosti (SES), ki je od takrat naprej s pomočjo sodne prakse (*case law*) vzpostavilo impresivno paleto pravic, ki so sedaj postopoma prevzete s strani zakonodajnih organov EU. Nedavne dogodke, kakršna sta sprejema Listine temeljnih pravic in Ustavne pogodbe, je sedaj tudi treba upoštevati v tem reflektivnem procesu.

In vendarle, tudi ob neobstoju pravno zavezujoče Listine temeljnih pravic je dejstvo, da imamo, vsaj kar zadeva temeljne pravice, že sedaj tri različne tipe pravnih virov, ki sobivajo v Evropi: nacionalni pravni viri, vključno s temeljnimi pravicami, vsebovanimi v ustavah držav članic; mednarodni pravni viri, kot je EKČP; in končno pravni viri EU, vključno s sodnim pravom (*case-law*) SES. S tega zornega kota bi bil začetek veljavnosti Listine temeljnih pravic samo dodatna – četudi nadvse pomembna – komponenta že obstoječih virov prava EU.

Imamo tudi tri različne tipe jurisdikcije pri uporabljanju teh treh različnih virov prava: domača sodišča držav članic, dve sodišči EU (s sedežem v Luksemburgu) in ESČP. Posledica tega dejstva je, da nobena jurisdikcija v Evropi danes ni razbremenjena dolžnosti uresničevanja ali varovanja temeljnih pravic, kar že samo po sebi predstavlja velik dosežek evropske pravne in moralne kulture. Vendarle pa ostaja vprašanje, katere temeljne pravice vse te jurisdikcije urešničujejo, in ali imajo tudi vse enak pomen?

To, kar dela nastalo situacijo posebej zapleteno, je dejstvo, da omenjeni trije različni pravni viri niso izolirani v smislu, da bi vsako sodišče moralo upoštevati zgolj temeljne pravice njemu lastnega pravnega sistema. Nasprotno, v večini primerov bodo morali biti različni pravni viri kombinirani, saj obstoječi pravni sistemi ne le sobivajo, temveč tudi prekrivajo drug drugega. Povedano še posebej velja za domača sodišča držav članic, ki bodo morala v primerih, ki bodo vključevali pravo EU, hkratno upoštevati vse tri različne vire prava: njihovo lastno nacionalno pravo, EKČP in pravo EU. V tem smislu lahko za nacionalna sodišča rečemo, da igrajo osrednjo vlogo pri evropskem varstvu človekovih pravic. V pravu EU so pogosto imenovana »sodišča skupnosti običajne pristojnosti« (*Community courts of ordinary jurisdiction*).¹ Pravzaprav je temu treba dodati, da so v enakem obsegu tudi »konvencijska sodišča običajne pristojnosti« (*Convention courts of ordinary jurisdiction*), ker so prva zadolžena za uresničevanje Konvencije, ki kot bistveno vzpostavlja zahtevo, da mora biti

¹ *Juges communautaires de droit commun; ordentliche Gemeinschaftsgerichte.*

vsaka pritožba, ki naj jo v obravnavo sprejeme strasbourško sodišče, pred tem ustrezno vložena že pred domačimi sodišči države toženke.

Vse to, seveda, vodi v dokaj visoko stopnjo kompleksnosti. A ne razumite me napačno. Ne postavljam pod vprašaj sobivanja teh različnih pravnih sistemov, od katerih ima vsak svoj lastni sistem temeljnih pravic. Toliko manj oporekam legitimnosti takšnega sobivanja, saj ga štejem za bistveni del naše pravne tradicije, ki sama po sebi odraža pomemben vidik evropske kulturne zgodovine in različnosti. In vendarle ostaja dejstvo, da sobivanje vseh teh prekrivajočih se pravnih virov postavlja vsaj dva velika izziva za prihodnost: enega, kar zadeva učinkovitost varstva človekovih pravic, drugega – ki je povezan s prvim – pa kar zadeva potrebe po ohranitvi pravne gotovosti.

Da bo jasno, na kaj mislim, ko govorim o učinkovitosti, mi dovolite, da vam povem zgodbo gospoda Koue Poirreza, s čigar primerom smo se nedavno morali soočiti v Strasbourgu.² Šlo je za fizično invalidnega pritožnika, državljana države Slonokoščena obala, ki ga je kot odraslega posvojil francoski državljan, ki pa s tem ni pridobil francoskega državljanstva. Zaprošil je za prejemke na temelju invalidnosti, a je bila njegova prošnja zavrnjena zaradi njegovega državljanstva Slonokoščene obale. Na temelju njegove pritožbe je sodišče zaprosilo SES, da odloči o predhodnem vprašanju v zvezi s skladnostjo relevantnega francoskega prava in prava Skupnosti, upoštevajoč dejstvo da je bil pritožnik neposredni potomec državljana Evropske unije. SES je ugotovilo, da prava Skupnosti ni mogoče uporabiti na dejstva primera: četudi je bil pritožnikov posvojitveni oče resnično državljan države članice Evropske skupnosti, ni izpolnjeval pogojev za priznanje statusa migrantskega delavca, ker je vselej živel in delal v Franciji. Na podlagi moči te luksemburške sodbe so vsa francoska sodišča, ki so se sukcesivno soočila s pritožbo, zavrnila pritožnikovo prošnjo za dodelitev invalidske premije. Pritožnik se je obrnil na strasbourško sodišče, ki je s sodbo z dne 30. septembra 2003, t. j. več kot 13 let po vložitvi pritožbe, odločilo, da je bil pritožnik žrtev diskriminacije na temelju nacionalnosti, v nasprotju s 14. členom Konvencije in v kombinaciji s 1. členom Protokola št. 1, in je z naslova pravičnega zadoščenja pritožniku prisodilo 20.000 evrov za utrpeljeno škodo.

Kaj se lahko naučimo iz tega primera? Dejansko gre za več spoznanj. Prvič, primer kaže na komplementarnost zadevnih treh pravnih sistemov, pa tudi na kompleksnost njihovega medsebojnega vpliva: francosko pravo je vsebovalo element diskriminacije, ki ga pravo Skupnosti ni moglo popraviti, ker tega prava ni bilo mogoče uporabiti v konkretnem primeru; upoštevajoč slednje je bilo

² Koua Poirrez v. France, 30. 9. 2003.

mogoče nastale okoliščine popraviti samo v Strasbourg. Četudi bi bilo pravo Skupnosti uporabljeno, rešitev predhodnega vprašanja s strani SES ne bi preprečila, da pritožnik končne domače sodbe ne bi napadel pred strasbourškim sodiščem. To je naslednji pomemben element, ki izvira iz tega primera.³

Primer Kohue Poirreza nadalje ponovno izpostavlja problem trajanja sodnih postopkov v Evropi. Kot rečeno, je moral pritožnik čakati več kot 13 let, preden je končno uveljavil pravico v Strasbourg. Ali je to lahko razlog za razmislek o prihodnji odpravi enega izmed igralcev, vključenih v tovrstne postopke, z namenom njihovega skrajšanja v korist pritožnikov? Odgovor je negativen, ker ima vsak izmed teh igralcev – nacionalna sodišča, SES in strasbourško sodišče – ključno vlogo. Ob tem pa je res, da SES ni imelo druge možnosti kot odločiti, da prava Skupnosti ni mogoče uporabiti od dejstvih konkretnega primera, ne bi bilo treba veliko, da bi uporabili pravo Skupnosti in da bi SES odločilo v zvezi z obstojem elementa diskriminacije v francoskem pravu kot o nečem, kar je v nasprotju s pravom Skupnosti. Zadoščalo bi, na primer, če bi bil pritožnikov posvojitveni oče nemški ali italijanski državljani in ne francoski.

Kaj je torej treba storiti v zvezi s takšnimi zamudami? Del rešitve mora nedvomno priti s strani nacionalnih sodišč. V tem oziru je dokaj presenetljivo, če domače sodišče na lastno pobudo posreduje SES predhodno vprašanje glede uporabe prava Skupnosti – ki v konkretnem primeru ni bilo uporabljivo – ne upošteva pa vpliva EKČP, ki v tem primeru ni bila samo uporabljiva, temveč je bila celo kršena. Če bi domača sodišča na lastno pobudo uporabila Konvencijo, pritožniku morda ne bi bilo treba čakati več kot 13 let, preden je prejel odškodnino, do katere je bil upravičen.

Gledano dolgoročno, zatoorej, se ne bomo mogli izogniti potrebi po soočenju s tovrstnimi primeri s širšega zornega kota in tudi ne pluralnosti treh pravnih sistemov v smislu njihove komplementarnosti in soodvisnosti. To bi nam moralo omogočiti poenostavitev in načrtanje večjega števila postopkovnih korakov, namenjenih posameznikom, ki želijo uveljaviti svoje pravice.

Kot sem nakazal, bo drugi veliki izziv v prihajajočih letih ohranitev pravne gotovosti in harmonije med vsemi temi različnimi pravnimi viri temeljnih pravic, in sicer s pomočjo koordiniranega in usklajenega pristopa, izdelanega, da bi se izognili zmešnjavi in relativizmu na tem občutljivem, a hkrati zelo pomembnem področju. Iz tega implicitno izhaja, da je med tem, ko bi moralo biti slehernemu pravnemu sistemu dovoljeno imeti lasten sistem temeljnih pravic in stopenj njihovega varstva, prilagojen posebnostim države ali sistema samega,

³ Glej tudi *Pafitis and Others v. Greece*, 26. 2. 1998.

prav tako bistvenega pomena imeti koherenten pristop do tistih pravic, ki so skupne večini teh pravnih sistemov, posebej pravic, določenih z EKČP. Prav zato, ker so slednje skupne vsem evropskim pravnim sistemom, zanje lahko rečemo, da tvorijo *ius commune* temeljnih pravic v Evropi.

Na tem mestu se moramo zavedati dejstva, da bodo morda iste osebe morale uveljavljati iste pravice v okviru različnih pravnih sistemov. Spomnite se gospoda Koue Poirreza, ki je izpostavil dejansko isto pravico – pravico ne biti diskriminiran – najprej v okviru francoskega prava, potem v okviru prava Skupnosti in končno v okviru Konvencije, vselej z drugačnim izidom. Pritožniki bodo težko razumeli – in to upravičeno – zakaj je, če so tako »temeljne«, pomen in vsebina istih temeljnih pravic različna glede na posamezni pravni sistem. Vzemimo samo nekaj drugih primerov: dejansko se bo zdelo težko upravičiti, zakaj bi imela pravica do svobode in varnosti drugačen učinek glede na to, ali je bila oseba aretirana v skladu z evropskim zapornim nalogom, ali zakaj se obtoženec v protimonopolnem postopku ne bi mogel sklicevati na iste procesne pravice zgolj zaradi razloga, ker so bili tuji poslovni partnerji udeleženi v protipravnosti, o kateri teče spor.

K sreči je bilo v tem oziru že veliko storjenega, nenazadnje zahvaljujoč odličnemu sodelovanju med ustavnimi sodišči držav članic, Sodiščem Evropskih skupnosti in Evropskim sodiščem za človekove pravice.

Konvencija ima resnično veliko skupnega z evropskimi ustavami. Strasbourško sodišče je Konvencijo že večkrat opredelilo kot »ustavni instrument evropskega javnega reda«.⁴ Leta 1998 je Sodišče dejalo, da se preambula Konvencije nanaša na »skupno dediščino političnih tradicij, idealov, svobode in vladavine prava,« katerih »prvo utelešenje so pogosto prav nacionalne ustave.«⁵ Prek temeljnih pravic, ki jih določajo, nacionalne ustave resnično delijo iste temeljne demokratične ideale kot Konvencija, katere bistvo je – kot ponavljajoče poudarja Sodišče – spoštovanje človekovega dostojanstva in človekove svobode.⁶

V nekaterih državah pogodbenicah, kot npr. v Avstriji, na Nizozemskem ali v San Marinu, je bil Konvenciji podeljen ustavni rang, medtem ko se v večini drugih držav Konvencija v hierarhiji norm nahaja nekje med ustavo in navadnimi zakoni. V tem oziru Konvencija ne vsebuje določb o kakršnemkoli posebnem statusu v domačem pravnem redu držav pogodbenic, pomembno je le to, da pravni sistem deluje in proizvaja rezultate v skladu s Konvencijo. Z beseda-

⁴ *Loizidou v. Turkey* (prel. obj.), 23. 3. 1995, § 75; *Bankovic (de.)*, 12. 12. 2001, § 80.

⁵ *Communist Party v. Turkey*, 30. 1. 1998, § 28.

⁶ *Pretty v. UK*, 29. 4. 2002, § 65.

mi Sodišča, 1. člen Konvencije, ki državam pogodbenicam nalaga varstvo pravic in svoboščin, določenih s Konvencijo, »se ne razlikuje med vrsto pravila ali ukrepa in ne izvzema nobenega dela jurisdikcije držav pogodbenic nadzoru Konvencije. Države pogodbenice morajo izkazati spoštovanje Konvencije z ozirom na njihovo celotno jurisdikcijo, ki je pogosto v prvi vrsti izvrševana na temelju ustave.«⁷

K sreči pravi konflikti med Konvencijo in ustavno normo ostajajo dokaj redki, saj so ustavna sodišča nagnjena k razlagi ustave v skladu s Konvencijo. Več kot to, večina ustavnih standardov presega standarde, ki imajo, kot dobro vemo, namen ustvariti minimalno stopnjo varstva in ne enotne stopnje. Lahko bi navedel številne primere, v katerih se je strasbourško sodišče v znatnem obsegu zgledovalo po domači ustavni jurisprudenci. To je bilo npr. posebej očitno v primeru *Pretty proti Združenemu kraljestvu*, v katerem je pritožnica, ki je bila paralizirana in je trpela za degenerativno in neozdravljivo boleznijo, zatrjevala, da zavrnitev podelitve imunitete pred kazenskim pregonom njenega moža s strani direktorja javnega pregona, če bi ji mož pomagal pri samomoru, in prepoved pomoči pri samomoru, določena v domačem pravu, kršita njene pravice iz 2., 3., 8., 9. in 14. člena Konvencije. Pri ugotovitvi, da omenjeni členi niso bili kršeni, se je Sodišče v veliki meri oprlo na razloge, na temelju katerih je Lordska zbornica (*House of Lords*) prišla do istega zaključka.

Razberemo lahko torej dobršno mero komplementarnosti med Konvencijo in ustavami držav pogodbenic. Nisem pa še niti izpostavil bistvene vloge ustavnosodne presoje pri ohranjanju prihodnosti sistema Konvencije. Ni skrivnost, da strasbourško sodišče ni bilo niti usposobljeno niti opremljeno za ukvarjanje z pritožbami vseh 800 milijonov potencialnih pritožnikov, ki živijo v državah pogodbenicah. Zato lahko le izrazim odločen poziv domačim sodiščem – in posebej ustavnim sodiščem – naj zavarujejo konvencijske pravice na domači ravni, če je le mogoče celo na lastno pobudo, tako da pritožnikom njihovih pravic ne bo treba uveljavljati v Strasbourgu. Nikomur, ne pritožnikom ne oblastnim organom, ne koristijo odločitve, sprejete pet ali deset let po relevantnih dejstvih. Pri tem imam v mislih angleški rek *Justice delayed is indeed justice denied*.

V tem kontekstu naj omenim, da je Sodišče s pomočjo sodne prakse (*case-law*) nedavno potrdilo subsidiarno naravo Konvencije in da so bila v kontekstu nedavnega sprejema Protokola št. 14, ki reformira sistem Konvencije, sprejeta številna priporočila s strani Odbora ministrov Sveta Evrope, ki so namenjena

⁷ *Communist Party v. Turkey*, § 29.

dvigu zavesti javnih oblasti o njihovih obveznostih v razmerju do sodb Sodišča, ki odkrivajo in poudarjajo sistemske kršitve.

Zdaj se zdi, da so se razprave o razmerju med Konvencijo in nacionalnimi ustavami nedavno okrepile, sledeč sprejemu Listine temeljnih pravic in ustavne pogodbe o Evropski uniji. Postavljajo se vprašanja o dometu teh instrumentov, v luči začetka njihove veljavnosti. Seveda sam nisem v položaju za podajanje celostnega odgovora na ta vprašanja. Želel pa bi podati kratke ocene z zornega kota strasbourškega sodišča, izhajajoč iz pojma »dodane vrednosti« in pravne gotovosti.

Dovolite mi, da najprej povem, da nimam težav s pritrjevanjem tistim, ki menijo, da Listina temeljnih pravic predstavlja dodano vrednost Evropske unije. V Strasbourgu smo vselej menili, da je v luči 'očetovske vloge' (*founding role*) temeljnih pravic, katerih spoštovanje je bistveni element nujne legitimnosti slehernega javnega ravnanja, povsem normalno za EU, na katero je bil sedaj prenešen precejšen obseg državnih pristojnosti s strani držav članic, da formalno sprejme lasten katalog temeljnih pravic. Ob tem je jasno, da Listina vsebuje širšo različnost pravic kot Konvencija, četudi nekatere med njimi, predstavljene kot nove, niso nič drugega kot zakonodajni prevod utrjenega strasbourškega sodnega prava, drugim pa manjka ustrezna justiciabilnost.

A to vendarle ne predstavlja problema, saj Konvencija sama državam pogodbenicam omogoča sprejem višjih standardov od konvencijskih. Mnogo pomembnejše je to, da pravna gotovost z ozirom na te pravice, ki si jih Listina izposoja od Konvencije, ni ogrožena. V tem smislu imamo razloge za (previdni) optimizem.

Kot prvo, iz besedila splošnih določb, še posebej iz tretjega odstavka 52. člena (Člen II-112 § 3 v Ustavni pogodbi) Listine, jasno izhaja, da namen Listine ni tekmovanje s ali ogrožanje Konvencije, temveč na njenem temelju formalno vpeljati lasten sistem pravic kot minimalnih standardov, ki odslej veljajo tudi v okviru prava EU. Tako Listina, četudi se to lahko zdi paradoksalno, na nek način utrjuje Konvencijo in njeno vlogo kot *ius commune* temeljnih pravic v Evropi.

Seveda bo od tega odvisno, kako se bo Listino razlagalo v praksi. Tudi glede tega sem upravičeno optimističen, upoštevajoč odlično jurisprudenco Sodišča Evropskih skupnosti, ki bi mu na tem mestu rad izrekel spoštovanje, saj izkazuje zelo velik občutek odgovornosti in zavezanosti za vzdrževanje najvišje možne ravni harmonije med Evropsko konvencijo človekovih pravic in pravom EU.

Samo po sebi pa to še ne zagotavlja popolne usklajenosti s Konvencijo. Tega mi ni treba pojasnjevati ustavnim sodnikom: najboljši nameni in prizadevanja

domačih sodišč – najsi bodo še tako potrebni – niso nadomestek za učinkovit nadzor s strani strasbourškega sodišča! Odzivajoč se na paralelizem, ki ga je Leakenova deklaracija⁸ vzpostavila med Listino in pristopom EU h Konvenciji, drugi odstavek 7. člena Ustavne pogodbe sedaj omogoča, da naj bi EU končno naredila ta korak.

Ne želim predolgo vztrajati pri potrebi po pristopu, ki je bila sedaj sprejeta kot nujnost. Naj v tem oziru omenim le še en vidik, ki do sedaj ni pritegnil veliko pozornosti, postaja pa vse bolj pomemben: sodelovanje EU v strasbourških postopkih. V obstoječem sistemu je to sodelovanje lahko zagotovljeno le na temelju sodelovanja *ad hoc* s podelitvijo statusa *amica curiae* Evropski komisiji. Tako je bilo na primer v zadevi *Bospor proti Irski*, ki ga je pred dnevi obravnaval veliki senat in v kateri se je postavilo vprašanje odgovornosti Irske na temelju Konvencije za zajetje letala, sledeč predpisom EU, ki so bile sprejete v luči bojkotiranja ekonomskih interesov nekdanje Jugoslavije.

Ob tem, ko domače pravo držav pogodbenic in pravo EU postajata vse bolj podobna, obstaja precejšnja verjetnost, da bo vedno večje število primerov proti državi vključevalo elemente prava EU. Ne le, da bi morali biti ti primeri primer-no prerekali, vključujoč usposobljene in pooblašcene predstavnike EU z *locus standi* v postopku pred Sodiščem, temveč tožena država tudi ne bi smela biti prepuščena sami sebi, ko gre za implementacijo tistih delov strasbourških sodb, ki imajo za posledico spremembe zakonodaje EU. Zaradi tega bi morala biti EU postavljena v vlogo toženke skupaj s toženo državo članico, to pa je mogoče doseči le s pomočjo pristopa. Gre torej za določeno neučakanost, da se bo pristop EU h Konvenciji končno uresničil.

PREVEDEL ANDRAŽ TERŠEK

⁸ December 2002.