

Uporaba Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v horizontalnih razmerjih

*Petra Weingerl**

POVZETEK

V zadnjem desetletju, odkar je Listina Evropske unije o temeljnih pravicah pravno zavezujoča, se Sodišče Evropske unije v sodni praksi vse pogosteje sklicuje na temeljne pravice. Kljub temu pa v zvezi z vprašanjem uporabe Listine še vedno ostajajo odprta določena vprašanja, ki jih mora razrešiti Sodišče Evropske unije s svojo razlago. Ta prispevek obravnava vprašanje uporabe Listine v horizontalnih razmerjih, torej vprašanje uporabe Listine *ratione personae*. V sodbi v zadevi Bauer je Sodišče Evropske unije razjasnilo to tematiko. Potrdilo je, da imajo določbe Listine načeloma lahko horizontalni neposredni učinek, torej se lahko uporabljajo v sporih med posamezniki, če so za to izpolnjeni pogoji. Še vedno pa ostajajo odprta določena vprašanja v zvezi s horizontalno uporabo temeljnih pravic, na primer pomen neposrednega učinka za horizontalnost in vprašanje uporabe Listine v primerih, ki prese-gajo nepravilno implementacijo določb direktiv.

Ključne besede: Listina Evropske unije o temeljnih pravicah; zasebnopravna razmerja; primarno pravo; neposredni učinek; posamezniki; pogodbeni svoboda; varstvo šibkejši stranke.

Uvod

Evropska unija (v nadaljevanju EU) v preteklosti ni imela svojega kataloga temeljnih pravic. Kljub temu je Sodišče EU skozi pretekle desetletja postajalo vse pomembnejši varuh temeljnih pravic v EU,¹ ki jih je prepoznalo in zavarovalo kot del splošnih načel prava

* MJur, DPhil (Oxford), docentka na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru.

¹ Gerards, 2015.

EU.² Vir teh splošnih načel so skupne ustavne tradicije držav članic in mednarodne pogodbe za varstvo človekovih pravic, katerih podpisnice so države članice (najpomembnejša je Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP)).³ Danes so temeljne pravice varovane tudi z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina EU),⁴ ki je bila razglašena 7. decembra 2000 v Nici, a takrat še ni imela zavezujoče pravne narave. Zavezujočo naravo je dobila šele z Lizbonsko pogodbo, ki je stopila v veljavo v decembru 2009. Člen 6 Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU) določa, da ima Listina EU enako pravno veljavnost kot Pogodbi, torej je danes del primarne prava EU. V zadnjem desetletju, odkar je Listina EU pravno zavezujoča, se Sodišče EU v sodni praksi vse pogosteje sklicuje na temeljne pravice. Kljub temu pa v zvezi z vprašanjem uporabe Listine EU še vedno ostajajo odprta določena vprašanja, ki jih mora razrešiti Sodišče EU s svojo razlago. Ta prispevek obravnava vprašanje uporabe Listina v horizontalnih razmerjih, torej vprašanje uporabe Listine EU *ratione personae*.

PEU v 19. členu določa, da morajo države članice vzpostaviti pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo EU. Pravice, ki jih za posameznike ustvarja pravo EU, so namreč v prvi vrsti dolžna varovati prav nacionalna sodišča, ne glede na njihov položaj v nacionalnem pravnem sistemu, s tem pa so odgovorna za pravilno uporabo in razlago prava EU v konkretnih primerih. Tako igrajo nacionalna sodišča izjemno pomembno vlogo v procesu evropske integracije na splošno. To se kaže na več načinov, na primer v odločanju o pravicah in obveznostih, ki za posameznike izhajajo iz prava EU, in v sodelovanju v procesu pravne integracije znotraj EU prek mehanizma za predhodno odločanje, v okviru katerega nacionalno sodišče na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU) povpraša Sodišče EU glede pravilne razlage prava EU.⁵ Če nacionalna sodišča niso večča uporabe prava EU ali ga nepravilno uporabljajo, to pomeni, da posameznikom niso

² SEU *Stauder proti mestu d'Ulme – Sozialamt*, C-29/69, 12. 11. 1969; SEU *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, 17. 12. 1970.

³ SEU *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, 17. 12. 1970; SEU *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroshandlung proti Komisiji*, C-4/73, 14. 5. 1974; Skupna izjava Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije 1977; danes je to urejeno v tretjem odstavku 6. člena PEU.

⁴ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. UL C 202, 7. 6. 2016, str. 389–405.

⁵ Mayoral in Jaremba, 2016.

zagotovljene pravice, ki jim jih daje pravo EU, kar je v nasprotju z načelom pravne države. Načelo pravne države, steber vsake sodobne ustavne demokracije, je eno od temeljnih načel, ki izvira iz skupne ustavne tradicije vseh držav članic EU, in kot tako ena glavnih vrednot, na katerih temelji EU.⁶

Uporaba prava EU za nacionalne sodnike predstavlja velik izziv, saj gre za transnacionalni pravni red *sui generis*, ki prevlada v koliziji z nacionalnimi pravnimi pravili (načelo primarnosti prava EU).⁷ Sodišče EU je razvilo več temeljnih načel, na primer načelo primarnosti, načelo neposredne uporabe, načelo neposrednega učinka in načelo lojalne ali skladne razlage, ki nacionalnim sodnikom pomagajo pri uveljavljanju prava EU, ko so soočeni z neskladno nacionalno zakonodajo. Kot je izpostavilo Ustavno sodišče, so ta temeljna načela prava EU »notranja ustavnopravna načela«, ki zavezujejo tudi Ustavno sodišče, kar izhaja neposredno iz Ustave (3.a člen).⁸

Posebej velik izziv uporaba prava EU predstavlja za nacionalne sodnike na zasebnopravnem (civilnopravnem) področju, ki ga pravniki tradicionalno razumejo kot posebno vejo prava, ki naj bi bila zgolj v manjši meri izpostavljena vplivom evropske integracije. Kot je poudarila Daniela Caruso pred več kot dvajsetimi leti, si države članice prizadevajo ohraniti civilno sodno odločanje v okviru svojega nadzora in zaščititi celovito in avtonomno strukturo svojih civilnih kodeksov pred motečim vplivom evropske integracije.⁹ Nekateri avtorji to imenujejo nacionalizem na področju zasebnega prava.¹⁰ Sodnik Ilešič, dolgoletni slovenski sodnik na Sodišču EU, je glede posebne narave civilnega prava kmalu po slovenski osamosvojitvi zapisal, da »civilnopravna pravila močno prodrejo v zavest ljudi glede urejanja njihovih medsebojnih razmerij (kar velja tudi za razmerja med gospodarskimi subjekti), in prepogoste spremembe teh norm niso primerne.«¹¹ Čeprav pravo EU ne pozna tradicionalne delitve na javno in zasebno pravo,¹² ima EU zgolj omejene pristojnosti za urejanje vprašanj, ki tradicionalno spadajo na zasebnopravno področje.¹³ Kljub vsemu pa tudi

⁶ PEU, 2. člen; preambula k Pogodbi in Listini EU. To je tudi razlog, da je v skladu z 49. členom PEU spoštovanje načela pravne države predpogoj za članstvo v EU.

⁷ Glej Weingerl, 2019, str. 3.

⁸ USRS U-I-146/12, 17. 12. 2013.

⁹ Caruso, 1997, str. 3.

¹⁰ Comparato, 2014.

¹¹ Ilešič, 1994.

¹² Več o tem glej Maduro, 2010; Micklitz, 2014; Reich, 2010.

¹³ Kot tradicionalna področja zasebnega prava ta prispevek razume obligacijsko pravo, stvarno pravo in družinsko pravo.

nacionalno zasebno pravo ni ostalo imuno na t. i. evropeizacijo,¹⁴ saj se je v zadnjih dveh desetletjih obseg norm prava EU, ki vplivajo na vsebino in ustroj nacionalnega zasebnega prava, močno povečal.¹⁵ Proces evropeizacije zasebnega prava v slovenski pravni red prinaša številne elemente, ki sicer niso značilni za zasebno pravo, npr. ustavnopravni in vrednostni diskurz.¹⁶ V prvi vrsti se ta diskurz nanaša na učinkovanje prava EU v horizontalnih razmerjih, npr. glede učinkovanja temeljnih pravic v razmerjih med posamezniki, ki je predmet tega prispevka.

Med tem ko javno pravo ureja vertikalne odnose med državo in posamezniki, zasebno pravo ureja horizontalna razmerja med (vsaj načeloma) enakovrednimi posamezniki. Temeljne pravice pa so tradicionalno razumljene kot del javnega prava, kot omejitve državne moči, kot take pa neskladne z avtonomijo zasebnega prava. Tradicionalno imajo torej temeljne pravice vlogo ščita posameznikov pred posegi nosilcev javne oblasti, torej v vertikalnih pravnih razmerjih. A že nekaj časa niso več razumljene zgolj kot pravice, ki varujejo posameznike le nasproti nosilcem javne oblasti, temveč imajo učinek tudi na zasebnopravna razmerja.¹⁷ V pravni teoriji je vse od uveljavitve Lizbonske pogodbe, s katero je Listina EU postala pravno zavezujoča, odprto vprašanje, na kakšen način njene določbe učinkujejo na razmerja med posamezniki. V sodbi v zadevi *Bauer* je Sodišče EU razjasnilo to tematiko. Potrdilo je, da imajo določbe Listine EU načeloma lahko horizontalni neposredni učinek, torej se lahko uporabljajo v sporih med posamezniki, če so za to izpolnjeni pogoji, konkretno pa je to odločilo za pravico do plačanja letnega dopusta iz

¹⁴T. i. evropeizacija zasebnega prava poteka na dveh frontah – na zakonodajni in sodni. Na zakonodajni ravni poteka živahna evropeizacija zasebnega prava skozi sekundarne akte EU, predvsem direktive. K zakonodajni in sodni evropeizaciji je treba dodati še evropeizacijo zasebnega prava skozi mehko pravo oziroma *soft law* in skozi akademske projekte, kot so na primer načela evropskega pogodbenega prava (*Principles of European Contract Law – PECL*), načela evropskega odškodninskega prava (*Principles of European Tort Law – PETL*) in Osnutek skupnega referenčnega okvira (*Draft Common Frame of Reference*). Glej Weingerl, 2014.

¹⁵Evropeizacija zasebnega prava se kaže predvsem v evropeizaciji pravnih virov, s tem pa v vse večjem obsegu pravnih virov, ki jih morajo nacionalni sodniki uporabljati pri svojem delu. Vendar pa uporaba prava EU za nacionalnega sodnika ne pomeni zgolj identifikacije pravnih virov, ki so sprejeti na ravni EU, ter njihova formalna aplikacija na dejanski stan v konkretnem primeru (takšna »formalistična« metoda se tradicionalno pripisuje kontinentalnim sodnikom). Glej npr. Smits, 2004; Nicola, 2016. Evropeizacija sodne prakse nacionalnih sodišč nujno pomeni tudi evropeizacijo pravne kulture, s tem pa prilagoditev ali celo metamorfozo sodniškega odločanja (z uporabo primernih tehnik interpretacije in podprto s pravilno pravno argumentacijo). Evropeizacija je namreč tudi kulturni fenomen, ki spreminja naš odnos do prava in do njegovega razvoja. Glej npr. Bell, 1995; Igljučar, 2008; Reding, 2010, e-vir.

¹⁶Glej npr. Avbelj, 2006, str. 20.

¹⁷Glej npr. Trstenjak in Weingerl (ur.), 2016.

drugega odstavka 31. člena Listine EU. Gre za pomemben korak tako glede razjasnitve vprašanja učinkovanja Listine EU v horizontalnih razmerjih kot tudi z vidika varstva socialnih pravic v EU, kar bo vplivalo tudi na sodno prakso slovenskih sodišč. Še vedno pa ostajajo odprta določena vprašanja v zvezi s horizontalno uporabo temeljnih pravic, na primer pomen neposrednega učinka za horizontalnost in vprašanje uporabe Listine EU v primerih, ki presegajo nepravilno implementacijo določb direktiv. V nadaljevanju bo najprej predstavljena razlaga 51. člena Listine EU, ki ureja uporabo Listine *ratione personae*, nato pa bodo osvetljene še odprte dileme v zvezi z uporabo Listine v razmerjih med posamezniki.

Uporaba Listine EU v zasebnopravnih razmerjih

Uporabe Listine EU *ratione personae*

Ključna določba Listine EU, ki ureja področje njene uporabe *ratione personae*, je 51. člen. Ta v prvem odstavku ureja uporabo Listine za institucije in organe EU ter za države članice. Tako določa, da se določbe Listine EU uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti. Institucije in organi EU morajo torej vedno spoštovati njene določbe. Države članice pa so zavezane z Listino EU samo, *ko izvajajo pravo Unije*. Člen 51 hkrati tudi izrecno poudarja razmejitev pristojnosti v EU skladno z načelom podeljene pristojnosti (5. člen PEU). To je skladno s prvim odstavkom 6. člena PEU, v skladu s katerim se z določbami Listine EU na nikakršen način ne širijo pristojnosti Unije, določene v Pogodbah. Ravno tako Listina EU v skladu s svojim drugim odstavkom 51. člena ne razširja področja uporabe prava Unije čez pristojnosti Unije ter ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije niti ne spreminja pristojnosti in nalog, opredeljenih v Pogodbah.¹⁸ Temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, se tako uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa v drugih položajih.¹⁹

¹⁸ Glej SEU *Dereci in drugi*, C-256/11, 15. 11. 2011, tč. 71.

¹⁹ SEU *Åkerberg Fransson*, C-617/10, 26. 2. 2013, tč. 19.

Ker je ta določba vsebinsko skopa, je naloga Sodišča EU, da skladno z razlagalnim monopolom glede razlage prava EU s svojo razlago naslovi odprta vprašanja. Ta prispevek obravnava dve ključni dilemi v zvezi s prvim odstavkom 51. člena Listine EU. Prvič, kdaj države članice »izvajajo pravo Unije«? Drugič, ali se določbe Listine EU uporabljajo tudi za zasebne subjekte in pod katerimi pogoji?

Prvo vprašanje je v kontekstu horizontalne uporabe Listine EU pomembno zato, ker se v sodni praksi Sodišča EU vprašanje neposrednega učinkovanja temeljnih pravic na razmerja med posamezniki pojavlja v okviru nepravilno implementiranih direktiv v nacionalni pravni red. Direktive so sekundarni pravni akt EU, ki se ne uporabljajo neposredno, temveč so za vsako državo članico, na katero so naslovljene, zavezujoče glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepuščajo nacionalnim organom izbiro oblike in metod.²⁰ V primeru nepravilne implementacije je Sodišče EU določbam direktive, ki so po vsebini pravno popolne norme,²¹ priznalo vertikalni neposredni učinek.²² Vendar pa določbe direktiv ne morejo imeti horizontalnega neposrednega učinka.²³ Prav zato je vprašanje horizontalnosti temeljnih pravic izjemno aktualno ravno v kontekstu neimplementiranih oziroma nepravilno implementiranih direktiv.

(i) Izvajanje prava EU

Sodišče EU je imelo prvo priložnost, da pojasni, kdaj države članice »izvajajo pravo Unije«, v zadevi *Åkerberg Fransson*,²⁴ ki se nanaša na razlago načela *ne bis in idem* v pravu Unije. Bolj konkretno, Sodišče EU se je ukvarjalo z vprašanjem, ali je treba načelo *ne bis in idem* iz 50. člena Listine EU razlagati tako, da nasprotuje temu, da se zaradi davčne zatajitve sproži kazenski pregon zoper obdolženca, kadar je ta že bil kaznovan z davčno globo za ista dejanja navajanja neresničnih podatkov.²⁵

²⁰ PDEU, 288. člen.

²¹ Skladno s sodno prakso Sodišča EU je določba prava Unije »pravno popolna« norma, če izpolnjuje naslednje kumulativne pogoje: vsebuje pozitivno ali negativno obveznost za države članice, je jasna, je nepogojna, ne potrebuje nobenih izvedbenih ukrepov in državam članicam ne pušča nobene diskrecijske pravice. Glej SEU *Yvonne van Duyn proti Home Office*, C-41/74, 4. 12. 1974.

²² Začenši s SEU *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Netherlands Inland Revenue Administration*, C-26/62, 5. 2. 1963.

²³ SEU *Državno tožilstvo proti Tullio Ratti*, C-148/78, 5. 4. 1979.

²⁴ SEU *Åkerberg Fransson*, C-617/10, 26. 2. 2013.

²⁵ *Ibid.*, tč. 32.

Sodišče EU je pogoj »izvajanja prava Unije« razlagalo tako, da je treba, kadar *nacionalna ureditev spada na področje uporabe prava Unije*, spoštovati temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina EU.²⁶ Dejstvo, da se uporabi pravo Unije, torej vključuje uporabo temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina EU.²⁷ Posledično pa Sodišče EU ne more presojati nacionalne ureditve, ki ne spada v okvir prava Unije,²⁸ kar je skladno s temeljnim načelom prenosa pristojnosti. Posamezniki pa v slednjem primeru načeloma ne ostanejo brez varstva temeljnih pravic. Sodišče EU v svoji sodni praksi izpostavlja, da v primeru, da se Listina EU ne bi uporabila, ker položaj ne spada na področje uporabe prava Unije, mora nacionalno sodišče preučiti skladnost nacionalne ureditve v luči določb EKČP.²⁹ Vse države članice so namreč pogodbenice EKČP.

Temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, se torej uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije.³⁰ Kaj pomeni, da nek položaj ureja pravo Unije? V tem kontekstu je Sodišče EU opozorilo, »da zgolj to, da nacionalni ukrepi spadajo /.../ na področje, na katerem ima Unija pristojnosti, teh ukrepov ne umešti na področje uporabe prava Unije in torej ne povzroči uporabe Listine.«³¹ EU mora na določenem področju torej izvajati svojo pristojnost, da lahko govorimo o tem, da nek položaj ureja pravo Unije. Zvezo med določbami prava Unije, katerih razlago zahteva predložitveno sodišče, in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu, ki je predložen Sodišču EU, mora pojasniti predložitveno sodišče na podlagi 94. člena Poslovnika Sodišča.³²

Glede nepravilno implementiranih direktiv lahko ugotovimo, da področje, ki je veljavno urejeno z neko direktivo na ravni EU, spada na področje uporabe Unije, s tem pa je izpolnjen tudi pogoj, da gre za »izvajanje prava Unije« skladno z 51. členom Listine EU. Država članica bo torej v sporu, ki spada na področje, ki je urejeno na ravni EU, načeloma zavezana uporabiti Listino EU. Kadar pa se bo država članice odločila, da bo v primeru, ko je neko področje z direktivo predmet le minimalne harmonizacije, zagotavljala višjo raven varstva, kot pa je predvidena z direktivo, take pravice

²⁶ *Ibid.*, tč. 21.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, tč. 19.

²⁹ SEU *Dereci in drugi*, C-256/11, 15. 11. 2011, tč. 72.

³⁰ SEU *Association de médiation sociale*, C-176/12, 15. 1. 2014, tč. 42.

³¹ SEU *TSN*, C-609/17 in C-610/17, 19. 11. 2019, tč. 46; SEU *Julián Hernández in drugi*, C-198/13, 10. 7. 2014, tč. 36.

³² SEU *TSN*, C-609/17 in C-610/17, 19. 11. 2019, tč. 52.

spadajo na področje pristojnosti držav članic in torej ne spadajo na področje uporabe te direktive.³³ Posledično takšna nacionalna ureditev v obsegu, ki presega zahteve direktive, ne spada na področje uporabe Listine EU.³⁴ V vsakem primeru pa ostaja odprto vprašanje, ali bo država članica zavezana uporabiti Listino EU tudi v primerih, ko gre za zasebnopravna razmerja.

(ii) Uporaba Listine EU v zasebnopravnih razmerjih

Prvi odstavek 51. člena Listine EU ureja uporabo Listine EU zgolj za institucije in organe EU ter države članice, med tem ko vprašanja, ali se Listina EU lahko uporabi za zasebne subjekte, ne ureja. Vendar pa to ne pomeni, da se ne more uporabiti v horizontalnih razmerjih, torej v razmerjih med zasebnimi subjekti. Sodišče EU je v zvezi s tem v zadevi *Bauer* poudarilo, da samo zato, ker prvi odstavek 51. člena Listine EU izrecno ne obravnava vprašanja, ali so zasebni subjekti morda neposredno zavezani k spoštovanju nekaterih določb Listine EU, tega člena ni mogoče razlagati, kot da tako možnost povsem izključuje.³⁵ Pri tem se je navezalo na načelno možnost uporabe določb primarnega prava EU v horizontalnih razmerjih. Poudarilo je, da to, »da se nekatere določbe primarnega prava nanašajo zlasti na države članice, še ne izključuje možnosti, da se te lahko uporabljajo tudi v razmerjih med posamezniki.«³⁶ Tako je Sodišče EU že za več določb Pogodbe ugotovilo, da imajo tako vertikalni kot horizontalni neposredni učinek, torej se lahko nanje posamezniki neposredno sklicujejo pred nacionalnimi sodišči tudi proti drugim posameznikom.³⁷ Podobno je v zadevi *Mangold* ugotovilo tudi v zvezi s splošnimi pravnimi načeli prava EU.³⁸

V zadevi *Mangold* je Sodišče EU odločilo, da je načelo prepovedi diskriminacije zaradi starosti splošno načelo prava EU. Dis-

³³ *Ibid.*, tč. 46; SEU *Julián Hernández in drugi*, C-198/13, 10. 7. 2014, tč. 36.

³⁴ SEU *TSN*, C-609/17 in C-610/17, 19. 11. 2019, tč. 46.

³⁵ SEU *Stadt Wuppertal in Volker Willmeroth als Inhaber der TWI Technische Wartung und Instandsetzung Volker Willmeroth e. K. proti Marii Elisabeth Bauer in Martini Broßonn*, C-569/16 in C-570/16, 6. 11. 2018, tč. 87.

³⁶ *Ibid.*, tč. 88; SEU *Vera Egenberger proti Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C-414/16, 17. 4. 2018, tč. 77.

³⁷ Glej npr. SEU *Yvonne van Duyn proti Home Office*, C-41/74, 4. 12. 1974; SEU *Union royale belge des sociétés de football association ASBL in drugi proti Bosman in drugi*, C-415/93, 15. 12. 1995; SEU *Roman Angonese proti Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, C-281/98, 6. 6. 2002.

³⁸ SEU *Werner Mangold proti Rüdigerju Helmu*, C-144/04, 22. 11. 2005. Glej tudi SEU *Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG.*, C-555/07, 19. 1. 2010, ki že upošteva Listino EU kot zavezujoč katalog temeljnih pravic v EU.

kriminacija na podlagi starosti je sicer prepovedana z 21. členom Listine EU, vendar takrat Listina še ni imela zavezujoče pravne narave. Po uveljavitvi Listine EU kot primarnega pravnega vira je Sodišče EU v zadevi *Egenberger* poudarilo, da se lahko s prepovedjo iz prvega odstavka 21. člena Listine EU posameznikom podeli pravica, na katero se lahko sklicujejo v okviru spora z drugim posameznikom,³⁹ ne da bi prvi odstavek 51. člena Listine EU pomenil oviro za to.⁴⁰ V zadevi *Bauer* pa je to vprašanje še dodatno razjasnilo.⁴¹

Vsebinsko gre v zadevi *Bauer* za združeni zadevi, v katerih je Sodišče EU odločilo, da lahko dediči pokojnega delavca od nekdanjega delodajalca zahtevajo denarno nadomestilo za plačani letni dopust, ki ga ta delavec pred smrtjo ni izrabil.⁴² V prvi zadevi je bil pokojni zaposlen v mestni upravi, v drugi zadevi pa pri zasebnem delodajalcu. Pravica do plačanega letnega dopusta je določena s 7. členom Direktive 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa (v nadaljevanju Direktive 2003/88/ES)⁴³ in z drugim odstavkom 31. člena Listine EU. Sodišče EU je že v zadevi *Bollacke*⁴⁴ razsodilo, da pravica delavca do plačanega letnega dopusta z njegovo smrtjo ne ugasne. Ta temeljna pravica obsega tudi pravico do plačila med dopustom in s tem povezano pravico do denarnega nadomestila za letni dopust, ki ob prenehanju delovnega razmerja ni bil izrabljen. Ker je ta finančni del premoženjske narave, je Sodišče EU odločilo, da postane del premoženja zadevnega delavca, zato se zaradi njegove smrti ne more retroaktivno izvzeti iz njegovega premoženja.

Ustavni vidik zadeve oziroma vprašanje horizontalnega neposrednega učinka drugega odstavka 31. člena Listine EU se postavi zato, ker država članica (konkretno Nemčija) v svoj pravni red ni pravilno prenesla 7. člena Direktive 2003/88/ES. V takem primeru mora nacionalno sodišče skladno z načelom primarnosti EU nacionalno zakonodajo razlagati skladno s pravom EU (»v duhu

³⁹ SEU *Vera Egenberger proti Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C-414/16, 17. 4. 2018, tč. 76; SEU *IR proti JQ*, C-68/17, 11. 9. 2018.

⁴⁰ SEU *Stadt Wuppertal in Volker Willmeroth als Inhaber der TWI Technische Wartung und Instandsetzung Volker Willmeroth e. K. proti Marii Elisabeth Bauer in Martini Broßonn*, C-569/16 in C-570/16, 6. 11. 2018.

⁴¹ Za komentar sodbe glej Frantziou, 2019a, str. 306. Glej tudi SEU *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV proti Tetsujiju Shimizuju*, C-684/16, 6. 11. 2018.

⁴² Povzeto po Weingerl, 2018, str. 21.

⁴³ Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa. UL L 299, 18. 11. 2003, str. 9–19.

⁴⁴ SEU *Bollacke v K + K Klaas & Kock B. V. & Co. KG*, C-118/13, 12. 6. 2014.

direktive»). Ker pa v konkretnem primeru takšna razlaga ni bi bila možna, saj bi pripeljala do *contra legem* razlage nacionalne zakonodaje, se pojavi vprašanje, ali se lahko delavec (oziroma njegovi dediči) pred nacionalnim sodiščem neposredno sklicuje na pravico do plačanega letnega dopusta, ki jo ureja tudi drugi odstavek 31. člena Listine EU, kar bi pripeljalo do neuporabe sporne nacionalne določbe.

Do tega vprašanja pride, ker določbe direktive same po sebi ne morejo imeti horizontalnega neposrednega učinka, temveč zgolj vertikalnega. To pa posledično privede do arbitrarnega razlikovanja v praksi, saj delavec, ki je zaposlen pri organu javne oblasti, in delavec, ki je zaposlen pri zasebniku, nista enako varovana, do razlikovanja pa pride zgolj zaradi statusa njunih delodajalcev – pa čeprav gre v obeh primerih za delovnopravno razmerje. To arbitrarno razlikovanje je Sodišče EU v zadevi *Bauer* vsaj delno preseglo v kontekstu socialnega prava EU. Odločilo je, da se lahko posameznik v primeru, ko določena neimplementirana določba direktive zgolj potrjuje temeljno pravico, ki izvira iz različnih mednarodnih instrumentov in je kot temeljno načelo socialnega prava Unije zavezujočega značaja, sklicuje neposredno na relevantno določbo Listine EU, ki ureja to temeljno pravico. Na temeljno pravico iz Listine EU se je možno neposredno sklicevati v primeru, ko gre za kombinacijo neimplementirane določbe direktive in temeljne pravice, ki jo ureja določba Listine EU, ki ima neposredni učinek.

Podobno formulo je Sodišče EU razvilo že v zadevi *Mangold* glede prepovedi diskriminacije na podlagi starosti. Takrat Listina EU še ni imela obvezujoče pravne moči. Sodišče EU je odločilo, da predmetna neimplementirana določba direktive zgolj izvaja splošno načelo prava EU, tj. prepoved diskriminacije na podlagi starosti, splošno pravno načelo prava EU pa lahko učinkuje tudi v razmerjih med posamezniki. Torej sporna določba direktive nima horizontalnega neposrednega učinka, temveč ima tak učinek splošno pravno načelo EU, ki ga ta določba izvaja. To formulo je sedaj Sodišče EU ponovilo tudi v kontekstu temeljnih pravic, ki jih ureja Listina EU. To je vsekakor pomemben korak h konstitucionalizaciji zasebnopravnih razmerjih in bo vplival tako na prakso nacionalnih sodišč kot tudi na vsebino zasebnopravnih razmerjih, vendar ta zanimiva vprašanja presegajo obseg tega prispevka.

Pomen neposrednega učinka za uporabo Listine v horizontalnih razmerjih

Glede na dosedanjo sodno prakso Sodišča EU se je na temeljno pravico iz Listine EU torej mogoče neposredno sklicevati v primeru, ko je urejena z določbo, ki ima neposredni učinek. Posledično se v takem primeru neskladna nacionalna zakonodaja ne uporabi, kar je izraz načela primarnosti prava EU.⁴⁵

Načelo primarnosti prava Unije pa ne zahteva, da se ne uporabi nacionalna zakonodaja, ki je neskladna z določbo prava Unije, ki nima neposrednega učinka.⁴⁶ To načelo namreč ne sme pripeljati do spodkopavanja osrednjega razlikovanja med določbami prava Unije z neposrednim učinkom in določbami prava Unije brez tega učinka. Sodišče EU namreč s svojo razlago ne dopušča enotne ureditve uporabe vseh določb prava Unije s strani nacionalnih sodišč. Zato se postavi vprašanje, kakšne so možnosti za uporabo temeljnih pravic iz Listine EU v primeru, da relevantna določba Listine EU nima neposrednega učinka.

Odgovor na to vprašanje prav tako izvira iz načela primarnosti prava Unije. Nacionalna sodišča so pri uporabi nacionalnega prava to pravo dolžna razlagati, kolikor je mogoče, ob upoštevanju besedila in namena zadevne direktive, da bi se dosegel v njej določeni cilj in s tem skladnost s tretjim odstavkom 288. člena PDEU.⁴⁷ Gre za načelo skladne razlage. Prav tako morajo nacionalna sodišča v skladu z načelom skladne razlage ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in ob uporabi načinov razlage, ki jih priznava nacionalno pravo, narediti vse, kar je v njihovi pristojnosti, da zagotovijo polni učinek zadevne direktive in dosežejo rešitev v skladu z njenim ciljem.⁴⁸ Kot je razsodilo Sodišče, obveznost skladne razlage med drugim vključuje obveznost nacionalnih sodišč, da po potrebi spremenijo ustaljeno sodno prakso, če ta temelji na razlagi nacionalnega prava, ki ni združljiva s cilji direktive.⁴⁹ Tak učinek določb prava EU na zasebnopravna razmerja je poimenovan tudi kot posredni učinek.

⁴⁵ Glej npr. *SEU Winner Wetten*, C-409/06, 8. 9. 2010, tč. 55; *SEU Dominguez*, C-282/10, 24. 1. 2012, tč. 41; *SEU Stadt Wuppertal in Volker Willmeroth als Inhaber der TWI Technische Wartung und Instandsetzung Volker Willmeroth e. K. proti Marii Elisabeth Bauer in Martini Broßonn*, C-569/16 in C-570/16, 6. 11. 2018, tč. 75.

⁴⁶ Glej *SEU Association de médiation sociale*, C-176/12, 15. 1. 2014, tč. 46–48.

⁴⁷ *SEU Dominguez*, C-282/10, 24. 1. 2012, tč. 24.

⁴⁸ *Ibid.*, tč. 27.

⁴⁹ *SEU Vera Egenberger proti Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C-414/16, 17. 4. 2018, tč. 72–73.

Sodišče EU je to vprašanje prvič izrecno presojalo v zadevi *Association de médiation sociale*, v kateri je odločilo, da 27. člen Listine EU, ki ureja pravico delavcev do obveščeniosti in posvetovanja v podjetju, sam po sebi ne zadostuje za to, da se posameznikom podeli pravica, na katero bi se bilo mogoče sklicevati kot tako, saj ne izpolnjuje pogojev za neposredni učinek.⁵⁰ Člen 27 Listine EU, naslovljen »Pravica delavcev do obveščeniosti in posvetovanja v podjetju«, določa, da se morajo delavcem na različnih ravneh zagotoviti informacije in možnost posvetovanja v primerih in pod pogoji, določenimi s pravom Unije ter z nacionalnimi zakonodajami in običaji, za njegovo polno učinkovanje zahteva konkretizacija z določbami prava Unije ali nacionalnega prava.⁵¹ Druge določbe Listine EU, ki prav tako potrebujejo konkretizacijo z določbami prava EU ali nacionalnega prava so pravica sklepanja zakonske zveze in pravica ustvarjanja družine (9. člen), pravica do ugovora vesti (drugi odstavek 10. člena), svoboda ustanavljanja izobraževalnih zavodov (tretji odstavek 14. člena), pravica do preventivnega zdravstvenega varstva in do zdravniške oskrbe (35. člen), svoboda gospodarske pobude (16. člen), pravica do kolektivnih pogajanj in ukrepov (28. člen), pravica do varstva pred neupravičeno odpustitvijo (30. člen), pravica dostopa do dajatev socialne varnosti in socialnih služb (34. člen). Skladno z veljavno sodno prakso Sodišča EU mora biti nacionalna zakonodaja na področju uporabe prava EU skladna s temi določbami, vendar v primeru konflikta ne bo prišlo do neuporabe teh določb, saj ne izpolnjuje pogojev za neposredni učinek. Če bi posamezniku zaradi tega nastala škoda, je v primeru, da izpolni pogoje skladno z doktrino *Francoovich*, upravičen do odškodnine zaradi kršitve prava EU s strani države članice.⁵²

Sklepno o odprtih dilemah

V dosedANJI sodni praksi Sodišča EU je prišlo do vprašanja horizontalne uporabe Listine EU v primerih, ko določena direktiva ni bila pravilno prenesena v nacionalni pravni red in se zato

⁵⁰ Frantziou, 2014. SEU *Association de médiation sociale*, C-176/12, 15. 1. 2014. Vendar pa Sodišče EU možnosti, da bi se Listina lahko uporabila v zasebnopravnih razmerjih, na načelni ravni ni izključilo.

⁵¹ SEU *Association de médiation sociale*, C-176/12, 15. 1. 2014, tč. 45.

⁵² SEU *Andrea Francoovich*, C-6/90 in C-9/90, 19. 11. 1991.

posamezniki niso mogli sklicevati na pravice, ki so jim skladno z direktivo pripadale. Gre torej za situacije, v katerih je ravnanje posameznika neskladno z Listino EU zaradi neskladne nacionalne zakonodaje. Torej je srž problema še vedno vertikalne narave, saj nastane zaradi tega, ker država članica ne izpolni svoje obveznosti po Pogodbi. V prihodnosti bo moralo Sodišče EU razjasniti tudi vprašanje horizontalne uporabe Listine EU v primerih, ko podlaga za neskladno ravnanje posameznika ne bo neskladna nacionalna zakonodaja, temveč bo temeljne pravice kršilo ravnanje posameznika *per se*.

Naslednje odprto vprašanje v zvezi s horizontalno uporabo Listine EU je vprašanje vezanosti horizontalnosti na neposredni učinek, ki je po dosednji sodni praksi pogoj za horizontalno uporabo določbe Listine.⁵³ V pravni teoriji se pojavljajo pozivi, naj se opusti razmišljanje o horizontalnosti v okvirih neposrednega učinka in naj se razvije avtonomni temelj za horizontalno učinkovanje temeljnih pravic.⁵⁴ Takšen temelj lahko najdemo v konceptu politične enakosti.⁵⁵ Na tej podlagi bi se Listina EU uporabila v tistih zasebnopravnih razmerjih, v katerih bi bilo to potrebno za to, da se zagotovi pogodbeni svoboda in dejanska enakost med strankama.⁵⁶ Takšna zasebnopravna razmerja so razmerja med delodajalcem in njegovim zaposlenim ter med prodajalcem in potrošnikom. Poleg pogodbene svobode naj bi se na tak način prispevalo tudi k uresničevanju načela učinkovitosti, saj naj bi stranke, ki uživajo tako formalno kot dejansko enakost v pogodbenih razmerjih, izbrale najučinkovitejšo pogodbeno rešitev.⁵⁷ Takšna koncepcija horizontalne uporabe Listine EU je skladna z vprašanjem socialne pravičnosti v zasebnem pravu.⁵⁸ Ker Sodišče EU v postopku predhodnega odločanja ne razvija splošne teorije uporabe Listine EU v horizontalnih razmerjih, temveč zgolj odgovarja na vprašanja, ki mu jih postavijo predložitvena sodišča, bo nadaljnji razvoj na tem

⁵³ Glej tudi Sarmiento, 2019, e-vir.

⁵⁴ Glej npr. Frantziou, 2019b; Leczykiewicz, 2013, str. 479.

⁵⁵ Frantziou, 2019b.

⁵⁶ Leczykiewicz, 2013, str. 482. Leczykiewicz predlaga dve teoriji horizontalne uporabe Listine EU, eno na podlagi regulativnega značaja zasebnega ravnanja in drugo, ki se bolj osredotoča na ekonomsko neravnovesje med pogodbenimi strankami. Meni, da bi bilo vsako nadaljnja razširitev uporabe Listine EU, in sicer na vse pogodbene razmerja, vključno s tistimi, kjer je bila pogodbeni svoboda pravilno izvršena, mogoče utemeljiti le s paternalizmom (*ibid.*, str. 492).

⁵⁷ *Ibid.*, str. 492.

⁵⁸ *Ibid.*, str. 494 in nasl. Glede socialne pravičnosti v kontekstu evropskega zasebnega prava glej npr. Collins, 2011; Colombi Ciacchi, 2006.

področju odvisen predvsem od aktivnosti nacionalnih sodišč. Vendar pa je v luči obsežne sodne prakse Sodišča EU v zvezi z neposrednim učinkom določb primarnega in sekundarnega prava EU težko pričakovati, da bi Sodišče EU kmalu odstopilo od uveljavljenih temeljnih načel, ki urejajo odnos med pravom EU in nacionalnim pravom.

LITERATURA IN VIRI

- Avbelj, M. (2006). Vrednostni in ekonomski diskurz v praksi Sodišča ES. *Pravna praksa*, let. 25, št. 17, str. V–VIII.
- Bell, J. (1995). English Law and French Law – Not So Different? *Current Legal Problems*, let. 48, št. 2, str. 63–101.
- Caruso, D. (1997). The Missing View of the Cathedral: The Private Law Paradigm of European Legal Integration. *European Law Journal*, let. 3, št. 1, str. 3–32.
- Collins, H. (2011). The Constitutionalization of European Private Law as a Path to Social Justice? V: *The Many of Social Justice in European Private Law / Micklitz, H.-W. (ur.)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, str. 133–166.
- Colombi Ciacchi, A. (2006). The Constitutionalization of European Contract Law: Judicial Convergence and Social Justice. *European Review of Contract Law*, let. 2, št. 2, str. 167–180.
- Comparato, G. (2014). *Nationalism and Private Law in Europe*. Oxford: Hart Publishing.
- Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določeni vidikih organizacije delovnega časa. UL L 299, 18. 11. 2003, str. 9–19.
- Frantziou, E. (2014). Case C-176/12 Association de Médiation Sociale: Some Reflections on the Horizontal Effect of the Charter and the Reach of Fundamental Employment Rights in the European Union. *European Constitutional Law Review*, let. 10, št. 2, str. 332–348.
- Frantziou, E. (2019a). (Most of) The Charter of Fundamental Rights Is Horizontally Applicable: ECJ 6 November 2018, Joined Cases C-569/16 and C-570/16, *Bauer et al.* *European Constitutional Law Review*, let. 15, št. 2, str. 306–323.
- Frantziou, E. (2019b). *The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Gerards, J. (2015). Who Decides on Fundamental Rights Issues in Europe? Towards a mechanism to Coordinate the Roles of the National Courts, the ECJ and the ECtHR. V: *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument: Five Years Old and Growing / de Vries, S., et al. (ur.)*. Oxford: Hart Publishing, str. 47–74.
- Igličar, A. (2008). Pravna kultura kot sestavina pravne države. *Zbornik znanstvenih razprav*, let. 68, str. 65–106.
- Ilešič, M. (1994). Slovensko civilno pravo de iure condendo. *Podjetje in delo*, št. 5–6, str. 510–515.
- Leczykiewicz, D. (2013). Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Review*, let. 38, št. 4, str. 479–497.
- Maduro, M. P. (2010). *The Chameleon State: EU Law and the Blurring of the Private/Public Distinction in the Market*. Florence: European University Institute.
- Mayoral, A. J., Jaremba, U. (2016). Perspectives on Europeanization of national judiciaries: old and new questions. *iCourts Working Paper Series*, št. 59.
- Micklitz, H. W. (2014). Rethinking the public/private divide. V: *Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking / Maduro, M. P., et al.* Cambridge: Cambridge University Press, str. 271–306.
- Nicola, F. G. (2016). National Legal Traditions at Work in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. *American Journal of Comparative Law*, let. 64, št. 4, str. 865–889.
- Reding, V. (2010). A European Law Institute: An Important Milestone for an Ever Closer Union of Law, Rights and Justice. *Speech European University Institute*, 10. 4. 2010. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-154_en.pdf, 8. 1. 2019.
- Reich, N. (2010). The public/private divide in European law. V: *European Private Law after the Common Frame of Reference / Micklitz, H. W., Cafaggi, F. (ur.)*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, str. 56–89.
- Sarmiento, D. (2019). Book Review: *The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union*, by E. Frantziou, OUP, 2019. The EU Law Live Blog. URL: <https://eulawlive.com/2019/11/14/book-review-the-horizontal-effect-of-fundamental-rights-in-the-european-union-by-e-frantziou-oup-2019/>, 18. 11. 2019.
- SEU *Åkerberg Fransson*, C-617/10, Sodišče, 26. 2. 2013, ECLI:EU:C:2013:105.
- SEU *Andrea Francovich*, C-6/90 in C-9/90, 19. 11. 1991, ECLI:EU:C:1991:428.
- SEU *Association de médiation sociale*, C-176/12, Sodišče, 15. 1. 2014, ECLI:EU:C:2014:2.
- SEU *Bollacke v K + K Klaas & Kock B.V. & Co. KG*, C-118/13, Sodišče, 12. 6. 2014, EU:C:2014:1755.
- SEU *Državno tožilstvo proti Tullio Ratti*, C-148/78, Sodišče, 5. 4. 1979, ECLI:EU:C:1979:110.
- SEU *Dereci in drugi*, C-256/11, Sodišče, 15. 11. 2011, EU:C:2011:734.
- SEU *Dominguez*, C-282/10, Sodišče, 24. 1. 2012, EU:C:2012:33.
- SEU *Internationale Handelshesellschaft*, C-11/70, Sodišče, 17. 12. 1970, ECLI:EU:C:1970:114.

- SEU *IR proti JQ*, C-68/17, Sodišče, 11. 9. 2018, ECLI:EU:C:2018:696.
- SEU *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung proti Komisiji*, C-4/73, Sodišče, 14. 5. 1974, ECLI:EU:C:1974:51.
- SEU *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Netherlands Inland Revenue Administration*, C-26/62, Sodišče, 5. 2. 1963, ECLI:EU:C:1963:1.
- SEU *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV proti Tetsujiju Shimizuju*, C-684/16, Sodišče, 6. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:874.
- SEU *Julián Hernández in drugi*, C-198/13, Sodišče, 10. 7. 2014, EU:C:2014: 2055.
- SEU *Roman Angonese proti Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, C-281/98, Sodišče, 6. 6. 2002, ECLI:EU:C:2000:296.
- SEU *Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG.*, C-555/07, Sodišče, 19. 1. 2010, ECLI:EU:C:2010:21.
- SEU *Stadt Wuppertal in Volker Willmeroth als Inhaber der TWI Technische Wartung und Instandsetzung Volker Willmeroth e. K. proti Marii Elisabeth Bauer in Martini Broßonn*, C-569/16 in C-570/16, Sodišče, 6. 11. 2018, ECLI:EU:C:2018:871.
- SEU *Stauder proti mestu d'Ulm – Sozialamt*, C-29/69, Sodišče, 12. 11. 1969, ECLI:EU:C:1969:57.
- SEU *TSN*, C-609/17 in C-610/17, Sodišče, 19. 11. 2019, EU:C:2019:459.
- SEU *Union royale belge des sociétés de football association ASBL in drugi proti Bosman in drugi*, C-415/93, Sodišče, 15. 12. 1995, ECLI:EU:C:1995:463.
- SEU *Vera Egenberger proti Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C-414/16, Sodišče, 17. 4. 2018, ECLI:EU:C:2018:257.
- SEU *Werner Mangold proti Rüdigerju Helmu*, C-144/04, Sodišče, 22. 11. 2005, ECLI:EU:C:2005:709.
- SEU *Winner Wetten*, C-409/06, Sodišče, 8. 9. 2010, EU:C:2010:503.
- SEU *Yvonne van Duyn proti Home Office*, C-41/74, Sodišče, 4. 12. 1974, ECLI:EU:C:1974:133.
- Smits, M. (2004). The Europeanisation of national legal systems: some consequences for legal thinking in civil law countries. V: *Epistemology and Methodology of Comparative Law* / Van Hoecke, M. (ur.). Oxford: Hart Publishing, str. 229–245.
- Trstenjak, V. Weingerl, P. (ur.) (2016). The influence of human rights and basic rights in private law. Cham: Springer.
- USRS Odločba U-I-146/12, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 17. 12. 2013, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.146.12.
- Weingerl, P. (2014). Sodišče EU kot motor evropeizacije zasebnega prava: *ignorantia iuris Europae nocet*. Pravna praksa, let. 33, št. 38, str. ii–viii.
- Weingerl, P. (2018). Listina EU o temeljnih pravicah in zasebnopravna razmerja. Pravna praksa, let. 37, št. 48, str. 21.
- Weingerl, P. (2019). Sodniki naj ponotranjijo pravo EU. Pravna praksa, let. 28, št. 30/31, str. 3.