|  |
| --- |
|  |
| Listina Evropske unije o temeljnih pravicah |
| Splošni pregled o nastanku, vsebini in uporabi |

|  |
| --- |
| **Mag. Mario Plešej, Socialna akademija**Ljubljana, december 2013 |

# Zakaj listina o temeljnih pravicah?

Pravice posameznikov v EU so se vzpostavile ob različnih časih, na različne načine in v različnih oblikah. Zaradi tega se je EU odločila, da vse pravice vključi v enoten dokument, ki odraža spremembe v družbi, družbeni napredek ter znanstveni in tehnološki razvoj.

Ustanovne pogodbe evropskih skupnosti (Evropska skupnost za premog in jeklo, Evropska gospodarska skupnost in Evropska skupnost za atomsko energijo; predhodnice današnje EU) v petdesetih letih prejšnjega stoletja niso vsebovale določil v zvezi s temeljnimi ali človekovimi pravicami. Po neuspeli potrditvi pogodb o tesnejšem obrambnem in političnem povezovanju na evropski ravni (Pogodba o ustanovitvi Evropske politične skupnosti in Pogodba o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti) – slednja je med drugim vsebovala tudi določila o pravicah – so se namreč glavni igralci evropskega povezovanja pri ponovnem poskusu namerno izognili občutljivim političnim vsebinam ter povezovanje osnovali na gospodarskem področju.

Kljub temu je sodišče evropskih skupnosti (predhodnik sedanjega sodišča EU), ki je bilo vzpostavljeno z ustanovnimi pogodbami za namene razsojanja sporov v zvezi z uporabo in razlago prava evropskih skupnosti, z nekaterimi svojimi sodbami (vrhunec predstavlja sodba v primeru *Handelsgesellschaft* iz leta 1970) dejansko vzpostavilo doktrino nenapisanih pravic, po kateri so morale institucije evropskih skupnosti spoštovati temeljne pravice pri svojem delovanju.

Čeprav so politične institucije evropskih skupnosti (komisija, svet in parlament) s skupno izjavo leta 1977 potrdile takšen pristop sodišča in je bila tozadevna izjava priložena tudi Maastrichtski pogodbi o vzpostavitvi EU iz leta 1992, pa je šele v skladu z odločitvijo evropskega sveta (šefi vlad ali držav EU ter predsednik evropske komisije) leta 1999 stekel proces oblikovanja kataloga temeljnih pravic EU, iz katerega se je rodila ta listina.

# Kako je listina nastala?

Junija 1999 je evropski svet v Kölnu sklenil, da je treba temeljne pravice, ki veljajo na ravni EU, uskladiti v listini in jim tako zagotoviti večjo vidnost. Šefi držav ali vlad so sklicali konvencijo, ki naj oblikuje listino in v katero naj vključi splošna načela, določena v Evropski konvenciji o človekovih pravicah iz leta 1950, in načela iz skupnih ustavnih tradicij držav članic EU. Poleg tega naj bi listina vključevala temeljne pravice, ki veljajo za državljane EU, ter ekonomske in socialne pravice, določene v Socialni listini Sveta Evrope ter v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev. Odražala naj bi tudi načela, ki izhajajo iz sodne prakse sodišča EU in Evropskega sodišča za človekove pravice.

Listino je pripravila konvencija, v okviru katere so se z evropskimi institucijami povezali predstavniki nacionalnih parlamentov, pravniki, akademiki in predstavniki civilne družbe. Evropski svet je listino kot politični dokument sprejel in razglasil decembra 2000 v Nici.

Leta 2004 je bila listina z manjšimi popravki vključena v Pogodbo o ustavi za Evropo, ki pa zaradi zavrnitve na referendumu v Franciji in na Nizozemskem ni začela veljati. Zaradi tega so predsedniki zakonodajnih institucij EU (komisija, svet in parlament) decembra 2007 listino slovesno podpisali in razglasili na plenarnem zasedanju evropskega parlamenta v Strasbourgu.

Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 je listina postala tudi pravno zavezujoča, saj 6. člen Pogodbe o Evropski uniji pravi, da EU priznava pravice, svoboščine in načela iz listine, ki ima enako pravno veljavnost kot temeljne pogodbe EU.

# Kakšna je vsebina listine, njena vrednost in uporaba?

***Vsebina***

[Listina Evropske unije o temeljnih pravicah](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:SL:PDF) enotno ureja vse na ravni EU veljavne temeljne pravice: politične, državljanske, gospodarske, socialne in kulturne pravice. V enem dokumentu združuje pravice, ki so bile prej določene v različnih pravnih aktih, med drugim v nacionalnih predpisih in predpisih EU ter mednarodnih konvencijah Sveta Evrope, Združenih narodov in Mednarodne organizacije dela; poleg tega listina vsebuje pravice, utemeljene s sodno prakso sodišča EU, ter druge pravice, ki izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic EU in iz drugih mednarodnih instrumentov. S tem, ko so postale temeljne pravice jasnejše in vidnejše, je bila v EU zagotovljena pravna varnost.

Listina vsebuje preambulo in 54 členov, ki so združeni v sedem naslovov, pod katerimi so opredeljene posamezne pravice ter njihova uporaba:

* **Dostojanstvo:** človekovo dostojanstvo, pravica do življenja, pravica do osebne celovitosti, prepoved mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, prepoved suženjstva in prisilnega dela.
* **Svoboščine:** pravica do svobode in varnosti, spoštovanje zasebnega in družinskega življenja, varstvo osebnih podatkov, pravica sklepanja zakonske zveze in pravica ustvarjanja družine, svoboda misli, vesti in vere, svoboda izražanja in obveščanja, svoboda zbiranja in združevanja, svoboda umetnosti in znanosti, pravica do izobraževanja, svoboda izbire poklica in pravica do dela, svoboda gospodarske pobude, lastninska pravica, pravica do azila, varstvo v primeru odstranitve, izgona ali izročitve.
* **Enakost:** enakost pred zakonom, prepoved diskriminacije, kulturna, verska in jezikovna raznolikost, enakost žensk in moških, pravice otroka, pravice starejših, vključenost invalidov.
* **Solidarnost:** pravica delavcev do obveščenosti in posvetovanja v podjetju, pravica do kolektivnih pogajanj in ukrepov, pravica dostopa do služb za posredovanje zaposlitev, varstvo v primeru neupravičene odpustitve, pošteni in pravični delovni pogoji, prepoved dela otrok in varstvo mladih pri delu, družinsko in poklicno življenje, socialna varnost in socialna pomoč, varovanje zdravja, dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena, varstvo okolja, varstvo potrošnikov.
* **Pravice državljanov:** pravica voliti in biti voljen na volitvah v evropski parlament, pravica voliti in biti voljen na občinskih volitvah, pravica do dobrega upravljanja, pravica dostopa do dokumentov, evropski varuh človekovih pravic, pravica do peticije, svoboda gibanja in prebivanja, diplomatska in konzularna zaščita.
* **Sodno varstvo:** pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, domneva nedolžnosti in pravica do obrambe, načeli zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni, pravica, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat.;
* **Splošne določbe**: področje uporabe, obseg pravic in načel ter njihova razlaga, raven varstva, prepoved zlorabe pravic.

Obsežen in kakovosten komentar k posameznim pravicam iz listine je nastal v okviru evropske mreže neodvisnih strokovnjakov o temeljnih pravicah in je na voljo [tukaj](http://llet-131-198.uab.es/CATEDRA/images/experts/COMMENTARY%20OF%20THE%20CHARTER.pdf).

Poseben protokol o uporabi listine na Poljskem in v Združenem kraljestvu omejuje pravno veljavnost listine v omenjenih državah, zlasti glede pravic, ki se nanašajo na solidarnost. Poleg tega je Poljska k listini podala še enostransko izjavo. [Protokol](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0156:0157:SL:PDF) in [izjava](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0231:0271:SL:PDF) (št. 61) sta priložena [temeljnim pogodbam EU](http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm).

***Vrednost***

S tem ko je listina postala pravno veljaven dokument, zavezuje vse akterje v EU pri izvajanju zakonodaje EU. Uporablja se za institucije in organe EU ob spoštovanju načela subsidiarnosti, le-ti pa pod nobenimi pogoji ne smejo razširiti pooblastil in nalog, ki jih imajo v skladu s temeljnimi pogodbami EU. Listina se prav tako uporablja za države članice EU in lokalne oblasti, če izvajajo zakonodajo EU; ne velja pa za dejavnosti, ki so v izključni pristojnosti držav članic.

Pravice, opredeljene v tej listini, so iztožljive pred nacionalnimi in evropskim sodiščem v zvezi z izvajanjem zakonodaje EU.

Če kakršnakoli pravica ustreza pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, sta pomen in obseg teh pravic enaka, kot določa konvencija, čeprav lahko zakonodaja EU predvideva obširnejše varstvo. Kakršnekoli pravice, ki izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav EU, se morajo razlagati v skladu s temi tradicijami.

EU želi povečati pomen listine in ozavestiti evropske državljane o njej. [Agencija EU za temeljne pravice](http://fra.europa.eu/en) (FRA) s sedežem na Dunaju je npr. ponudila aplikacijo za mobilne telefone z besedilom listine v vseh uradnih jezikih EU, izdala miniknjižico z besedilom listine, uredila zelo uporaben pripomoček, imenovan [*Charterpedia*](http://fra.europa.eu/en/charterpedia), o posameznih pravicah iz listine ter z njimi povezano sodno prakso na evropski in nacionalni ravni ter publikacijami FRA, organizirala natečaj za najboljše kratke videe (zadnji trije videi na [tej povezavi](http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/videos?title=&published_at%5bmin%5d=&published_at%5bmax%5d=&related_content=&page=2)), ki temeljne pravice in njihovo zaščito predstavijo in popularizirajo v umetniškem jeziku.

***Uporaba***

Evropska komisija pripravlja redna [letna poročila](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index_en.htm) o izvajanju listine. Pri predstavitvi poročila leta 2011 je evropska komisarka za pravosodje in temeljne pravice **Viviane Reding** dejala, da je v letu 2010 od državljanov EU prejela več kot 4000 pisem v povezavi s temeljnimi pravicami, a da kar 69 odstotkov zadev ni sodilo v pristojnost EU. V istem obdobju je tudi evropski varuh človekovih pravic ugotavljal, da evropski državljani niso dobro obveščeni o listini, kdaj se uporablja in kdaj ne. Komisarka je naštela nekaj primerov, ko so ob upoštevanju listine izboljšali evropsko zakonodajo:

* uporaba telesnih skenerjev na letališčih, pri čemer naj bi ob upoštevanju listine zagotovili spoštovanje človekovega dostojanstva in zasebnosti ter zdravstveno varnost;
* izgon Romov iz Francije, ki je bil v ospredju pozornosti poleti in jeseni 2010.

Državljani, ki so komisiji pisali v povezavi z listino, so imeli največ vprašanj s področja pravosodja, na primer o pravicah žrtev, delovanju nacionalnih oblasti in pravici do poštenega sojenja in obrambe. Na to področje se je nanašalo 36 odstotkov pisem. Na drugem mestu zanimanja ljudi pa so po navedbah komisije državljanske pravice, na primer svoboda gibanja in prebivanja ter pravica do dobrih administrativnih storitev, na kar se je nanašala četrtina pisem evropskih državljanov.

Glavan ugotovitev poročila iz leta 2012 je, da je po treh letih pravne veljavnosti listine, le-ta postala pomembna referenčna točka ne le za institucije EU pri pripravi zakonodaje, ampak tudi za evropsko in nacionalna sodišča. Pri pripravi zakonodaje je evropska komisija npr. upoštevala listino pri naslednjih zakonodajnih dejavnostih:

* predlog obsežne reforme pravil EU o zaščiti osebnih podatkov,
* proaktivnejši pristop pri pospeševanju napredka glede boljše spolne uravnoteženosti v nadzornih odborih evropskih podjetij, ki nastopajo na borzi,
* koraki glede varovanja postopkovnih pravic in pravic žrtev.

Evropska komisija kot varuhinja temeljnih pogodb EU po potrebi posreduje, da zagotovi učinkovito izvajanje zakonodaje EU v državah članicah v skladu z listino. V letu 2012 je evropska komisija med drugim sprožila naslednje postopke zaradi kršitev:

* evropska komisija je na osnovi evropske direktive o prepovedi diskriminacije na podlagi starosti in 21. člena listine izpodbijala zgodnjo upokojitev okoli 274 sodnikov in tožilcev na Madžarskem zaradi znižanja starosti, pri kateri je obvezna upokojitev, in sicer s 70 na 62 let; takšno razlago komisije je potrdilo tudi sodišče EU;
* na podlagi evropske direktive o prostem gibanju je komisija sprožila postopek, s katerim je uveljavila pravico istospolnih zakoncev ali registriranih partnerjev, da se združijo in naselijo s svojimi sozakonci ali partnerji na Malti.

Avstrijsko ustavno sodišče je lani sprejelo daljnosežno sodbo glede uporabe listine v zvezi s presojo ustavnosti domačih predpisov. Sodišče je namreč razsodilo, da se lahko posamezniki sklicujejo in opirajo na pravice in načela listine EU o temeljnih pravicah, če izpodbijajo ustavnost avstrijskih predpisov.

Tudi sodišče EU se v svojih odločitvah vedno pogosteje sklicuje na listino. Število odločitev, ki v utemeljitvi navaja listino, se je skoraj podvojilo, in sicer iz 43 v letu 2011 na 87 v letu 2012. Tudi nacionalna sodišča, kadar so se s preliminarnimi vprašanji obračala na sodišče EU, so se pogosteje sklicevala na listino, in sicer se je število povečalo za 65 odstotkov, iz 27 leta 2011 na 41 leta 2012.

Pogostejše sklicevanje na listino je pomemben korak na poti k bolj koherentnemu sistemu zaščite temeljnih pravic, ki zagotavlja enako raven pravic in zaščite v vseh državah članicah, kadarkoli gre za izvajanje zakonodaje EU.

Zaščita temeljnih pravic bo še večja s pristopom EU k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Pogajanja o tem so se že zaključila.

***Viri***

Evropska komisija. 2013. *EU Charter of Fundamental Rights*. Dostopno na <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/> (31. 12. 2013).

—. 2013. Annual Report. Dostopno na <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index_en.htm> (31. 12. 2013).

Evropska unija. 2013. *Listina temeljnih pravic*. Dostopno na <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_sl.htm> (31. 12. 2013).

Evropski parlament. 2013. *Listina EU o temeljnih pravicah*. Dostopno na <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/0003fbe4e5/Listina-EU-o-temeljnih-pravicah.html> (31. 12. 2013).

EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. 2006. *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Dostopno na <http://llet-131-198.uab.es/CATEDRA/images/experts/COMMENTARY%20OF%20THE%20CHARTER.pdf> (31. 12. 2013).

*Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. Uradni list Evropske unije št. C 326 z dne 26. 10. 2012, str. 391. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:SL:PDF> (31. 12. 2013).

Ministrstvo za zunanje zadeve. 2013. *Listina EU o temeljnih pravicah*. Dostopno na <http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/zunanja_in_varnostna_politika_eu/lizbonska_pogodba/listina_eu_o_temeljnih_pravicah/> (31. 12. 2013).

Planet Siol.net. 2011. Evropejci napačno razumejo Listino EU o temeljnih pravicah. Dostopno na <http://www.siol.net/novice/svet/2011/03/evropejci_napacno_razumejo_listino_eu_o_temeljnih_pravicah.aspx> (31. 12. 2013).

Wikipedia. 2013. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Dostopno na <http://en.wikipedia.org/wiki/Charter_of_Fundamental_Rights_of_the_European_Union> (31. 12. 2013).