

LJUDSKA PRAVA U EUROPSKOJ UNIJI U PRAKSI EUROPSKOG SUDA U LUKSEMBURGU*

Prof. dr. sc. Vesna Crnić-Grotić**

Mr. sc. Nataša Sgardelli Car***

UDK 341.24(4)EU

342.7(4)EU

339.923:061.1>(4)EU

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: veljača 2010.

Autorice u članku opisuju i analiziraju praksu Europskog suda u Luksemburgu o zaštiti ljudskih prava od strane institucija Unije. Iako u početku nezainteresiran za zaštitu ljudskih prava, Europski sud postupno je razvio vrlo bogatu praksu i utvrdio načela zaštite ljudskih prava kojih se svi u EU-u moraju pridržavati. Usvajanjem Povelje o temeljnim pravima iz 2000. godine, kojom su se institucije EU-a obvezale poštovati ljudska prava, ta su načela formulirana kao obveza institucija. Usvajanjem Lisabonskog ugovora, zajedno s izmjenama Europske konvencije za ljudska prava, počela je i nova faza zaštite ljudskih prava u kojoj će EU postati stranka te Konvencije, a njezine će akte ispitivati Europski sud za ljudska prava u Strasbourg. U članku se prikazuje i dosadašnja interakcija tih dvaju sudova koja će uskoro dobiti i svoj institucionalni okvir.

Ključne riječi: ljudska prava, Europska unija, temeljna prava, Europska konvencija za ljudska prava

U veljači 2010. godine u Interlakenu u Švicarskoj održana je Ministarska konferencija Odbora ministara Vijeća Europe povodom švicarskog predsjedanja tom organizacijom. Glavna tema sjednice bio je Europski sud za ljudska prava i njegova reforma, a kao glavne zadatke europski su ministri izdvojili potrebu

* Članak je nastao u sklopu rada na projektu MZOŠ-a *Ljudska prava i manjinska prava u europskom pravnom prostoru*, broj 115-1152437-2490.

** Dr. sc. Vesna Crnić-Grotić, profesorica Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, Rijeka

*** Mr. sc. Nataša Sgardelli Car, Janka Polića Kamova 46, Rijeka

bržeg rješavanja zaostalih predmeta i bolje implementacije sudskih presuda.¹ Tom prigodom Ruska Federacija predala je ratifikacijske isprave za 14. Protokol uz Europsku konvenciju za ljudska prava i temeljne slobode (dalje u tekstu: Europska konvencija), čime je prekinuto dugo čekanje svih ostalih članica Vijeća da taj ugovor, važan za reformu Suda, može stupiti na snagu. Stupa na snagu 1. lipnja 2010. godine, a s tim i promjene u postupku pred Sudom, kao što je uvođenje suca pojedinca, odbacivanje tužbe zbog male važnosti spora i sl.²

Stupanjem na snagu 14. Protokola izmijenit će se i Europska konvencija, odnosno njezin članak 59. u koji se umeće novi stavak 2.:

“2. Europska unija može pristupiti ovoj Konvenciji.”³

Skoru mogućnost da Konvenciji pristupi i Europska unija na istoj je Konferenciji u Interlakenu najavio glavni tajnik Vijeća Europe:

“Čekajući pristupanje Europske unije Europskoj konvenciji za ljudska prava, što će također značajno ojačati zaštitu ljudskih prava na našem kontinentu, pozivam europske vlade da ponovno potvrde svoju odanost našim temeljnim vrijednostima. Pozivam ih da podrže reformu Suda i osiguraju poštovanje Konvencije i njezine prakse”.⁴

Uvjeti za to ostvareni su i stupanjem na snagu jednog drugog dugo očekivanog instrumenta, Lisabonskog ugovora. Taj Ugovor, potpisan 2007. godine, nastao je nakon propasti Europskog ustava i dopunjuje i mijenja postojeće ugovore o Europskoj uniji i Europskoj zajednici.⁵ Stupio je na snagu 1. prosinca 2009., nakon što je prošao proces ratifikacije u svim državama članicama EU-a.

Pristupanje EU-a sustavu Konvencije bila bi jedna od najvećih reformi EU-a kada je u pitanju zaštita ljudskih prava nakon usvajanja Povelje o temeljnim pravima EU-a koja je nastala na zasjedanju Europskog vijeća u Nici 2000. godine kao

¹ Reform of European Court of Human Rights: joint declaration reached in Interlaken, Council of Europe Press Release 145/2010, www.coe.int.

² Protokol 14. bio je potpisan 2004. godine, a Hrvatska ga je prihvatila 27. siječnja 2006. i objavila u Narodnim novinama - Međunarodni ugovori, br. 1/2006.

³ Članak 17. Protokola br. 14.

⁴ *Op. cit.*, bilj. 1.

⁵ Ugovor je dopuna Ugovora o Europskoj uniji (UEU, Maastricht, 1992.) i Ugovora o osnivanju Europske zajednice (UEZ, Rim, 1957.). Njime je UEZ preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Tekst je dostupan na mrežnim stranicama EU-a: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm. Na te je promjene promptno i kompetentno reagirala skupina autora i objavila zbirku radova *Reforma Europske unije*, ur. Rodin, S., Čapeta, T. i Goldner Lang, I., Narodne novine, Zagreb, 2009.

pravno neobvezujući katalog ljudskih prava koje će štiti i poštovati tijela i organi tadašnje Europske zajednice. Povelju su, nešto izmijenjenu, svečano proglasili predsjednici triju glavnih tijela EU-a (Vijeća, Komisije i Parlamenta) u Strasbourgu dan prije potpisivanja Lisabonskog ugovora 12. prosinca 2007. godine.⁶

LJUDSKA PRAVA U LISABONSKOM UGOVORU

Članak 6. Lisabonskog ugovora ponavlja obvezu EU-a glede zaštite ljudskih prava:

“(1) Unija priznaje prava, slobode i načela postavljena u Povelji o temeljnim pravima Europske unije od 7. prosinca 2000., i izmijenjena u Strasbourgu, 12. prosinca 2007., koja ima istu pravnu vrijednost kao Ugovori.

Odredbe Povelje neće ni na koji način širiti ovlasti Unije određene Ugovorima.

Prava, slobode i načela Povelje tumačit će se u skladu s općim odredbama Glave VII. Povelje o njezinu tumačenju i primjeni, vodeći računa o objašnjenjima danima u Povelji, koja navode izvore tih odredaba.

(2) Unija će pristupiti Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. To pristupanje neće utjecati na ovlasti Unije definirane Ugovorima.

(3) Temeljna prava, zajamčena Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama te kako proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, predstavljaju opća načela prava Unije.”

Ova odredba Lisabonskog ugovora postavlja tri glavna stupa na kojima će se temeljiti zaštita ljudskih prava u EU-u: Povelja temeljnih prava, Europska konvencija o ljudskim pravima te ustavne tradicije zemalja članica.⁷ Ostaje, za sada, otvoreno pitanje što znači formulacija iz stavka 1. da će Povelja imati istu pravnu vrijednost kao Ugovori.⁸ Poznato je da je pravni domašaj Povelje i

⁶ Njezin je tekst objavljen u istom broju službenog glasila EU Official Journal. Tekst dostupan na mrežnim stranicama EU-a: http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm.

⁷ Pernice, I., *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, u: Griller, S. i Ziller, J. (ur.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, 2008. str. 235 - 256.

⁸ Ward, A., *Fundamental Rights Protection Post Lisbon: the Impact of Incorporation of the EU Charter of Fundamental Rights*, *The Law of the Lisbon Treaty*, Royal Irish Academy, <http://www.icel.ie/userfiles/file/conferences/lisbon/Ward.doc>.

do sada znao biti kontroverzan u odnosu na temeljne ugovore⁹, kako je to bilo vidljivo u recentnijim presudama Europskog suda u predmetima *Viking Line* i *Laval* glede prava na štrajk.¹⁰ Naime, Sud je trebao odlučiti kako tumačiti Povelju koja jamči pravo na štrajk i traži od država članica i Unije da to pravo promiču, dok Ugovori, uključujući i UFEU, ne dopuštaju Uniji da uređuje pitanje štrajka. Sud je utvrdio da je riječ o temeljnom pravu Unije te da se ono mora koristiti na način koji će biti u skladu s pravima zajamčenima Ugovorima, a primjenjujući test proporcionalnosti.

Time bi bio zaključen jedan razvojni put od potpunog negiranja nadležnosti Zajednice da regulira ili čak i utječe na ljudska prava pa do predaje Unije i njezinih tijela pod nadležnost suda izvan Unije, tj. Europskom sudu za ljudska prava.

U ovom ćemo radu prikazati taj razvojni put te izložiti i promjene koje će nastupiti s pristupanjem Unije Europskoj konvenciji. Budući da je poznat utjecaj Europskog suda na razvoj *acquis communautaire*, uključujući i dijela prava o ljudskim pravima¹¹, naglasak će biti stavljen na praksu Europskog suda u Luksemburgu, ali i njegovu vezu s onim za ljudska prava u Strasbourg.

TEMELJNI UGOVORI I LJUDSKA PRAVA

Tri temeljna ugovora o osnivanju europskih zajednica nisu sadržavala posebne odredbe o nadležnosti za zaštitu ljudskih prava, iako su početni prijedlozi nacrti za stvaranje Europske političke zajednice i Europske obrambene zajednice upućivali na tu mogućnost.¹² Daljnjim pregovorima, koji su doveli do potpisivanja Ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik, Ugovora o Europ-

⁹ Selanec, G., *Povelja temeljnih prava*, u: *op. cit.*, bilj. 5, str. 200. Ovaj autor smatra da su neke nekonzistentnosti između Povelje i ugovora posljedica nesuglasnosti država članica.

¹⁰ Predmet C-438/05 International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union protiv Viking Line ABP i dr., presuda od 11. prosinca 2007. Predmet C-341/05 Laval un Partneri Ltd protiv Svenska Byggnadsarbetareförbundet i dr., presuda od 18. prosinca 2007.

¹¹ Usp. tvrdnju suca Europskog suda da je "za građane koji traže svoja prava teško utvrditi koja temeljna prava Zajednica štiti jer se ona baziraju na sudskoj praksi Suda." Colneric, N., *Protection of Fundamental Rights through the Court of Justice of the European Communities*, Working Paper 2, 2004, <http://denning.law.ox.ac.uk/iecl/pdfs/working2colneric.pdf>.

¹² Van Wanroij, M., *Protection of Fundamental Rights within the European Communities*, Oregon Review of International Law, volume 4, 2002., str. 15.

skoj ekonomskoj zajednici i Ugovora o EURATOM-u, pozornost je usmjerena na gospodarsku obnovu Europe.¹³ Vjerovalo se da će pitanja temeljnih prava uređivati Vijeće Europe, europska politička organizacija osnovana 1949. godine u Strasbourgu, a da će postupak gospodarske integracije utvrđivati tri osnivačka ugovora zajednica koji neće dovesti do povrede temeljnih prava.

No, nije prošlo mnogo vremena, a pred Sudom u Luksemburgu¹⁴ pojavili su se tužbeni zahtjevi kojima su tužitelji osporavali akte Zajednice zbog povreda temeljnih prava sadržanih u nacionalnim zakonodavstvima pojedinih država članica. U toj prvoj fazi razvoja temeljnih prava, međutim, Europski sud nije smatrao da bi za takve tužbe bio nadležan. Važna su dva slučaja: *Stork*¹⁵ i *Geitling*¹⁶, u kojima je Sud zauzeo stajalište da ne može analizirati odredbe ugovora na temelju nacionalnih prava država članica, već ih može i mora analizirati isključivo temeljem odredbi Ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik. Prema stajalištu Suda, taj Ugovor ne sadržava bilo kakvo načelo koje bi jamčilo ostvarenje prava za koja su tužitelji smatrali da su im prekršena:

¹³ Ugovorom o Europskoj zajednici za ugljen i čelik, sklopljenim 18. travnja 1951., stvorena je Europska zajednica za ugljen i čelik. Ugovor je stupio na snagu 25. srpnja 1952. Potpisnice su bile Njemačka, Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg i Nizozemska. Ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici sklopljenim 25. ožujka 1957. stvorena je Europska ekonomska zajednica. Ugovor je stupio na snagu 1. siječnja 1958. Ugovorom o Europskoj zajednici za atomsku energiju sklopljenim 25. ožujka 1957. stvorena je Europska zajednica za atomsku energiju. Ugovor je stupio na snagu 1. siječnja 1958.

¹⁴ Sudska vlast u EZ-u/EU-u mijenjala je nazive i nadležnosti od Suda Europske zajednice za ugljen i čelik osnovanog 1952. do današnjeg Europskog suda (pravde). U našem radu upotrebljavat ćemo naziv Europski sud (od engl. naziva *European Court of Justice*) ili Sud u Luksemburgu, kao zajednički naziv za sve, osim kad bude nužno razlikovati pojedine od tih sudova. U svakom slučaju, osim sjedišta Suda, nepromjenljiva ostaje i njegova glavna zadaća, a to je "osiguranje poštovanja prava tumačenjem i primjenom Ugovora." V. npr. službene mrežne stranice http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/.

¹⁵ Slučaj 1/58, Friedrich Stork & Cie protiv Visoke vlasti, 1959 E. C. R. English Special Edition, 17. Presude suda dostupne su na mrežnoj stranici http://eur-lex.europa.eu/RECH_jurisprudence.do. Prema mišljenju Andrewa Williama Europski je sud u slučaju *Stork* ograničio doseg svojih ovlasti. Svaka interpretacija odredbi Ugovora izbjegnuta je, a dana je prednost krutom čitanju odredaba ugovora i ustanovljavanju vrlo ograničene jurisdikcije Europskoga suda. Williams, A., *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, OUP, 2004., str. 146.

¹⁶ Spojeni slučajevi 36-38 i 40/59, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH i ostali protiv Visoke vlasti, 1960 E. C. R. English Special Edition, presuda od 12. veljače 1960., EN1960/00017.

“... Nije na Sudu, čija je funkcija suditi o zakonitosti odluka usvojenih od strane Visoke vlasti, ... osigurati da odredbe unutarnjeg prava, čak ustavne odredbe na snazi u jednoj ili drugoj državi članici budu poštovane... Stoga Sud ne može ni tumačiti ni primijeniti članak 14. njemačkog Ustava ispitujući zakonitost odluke Visoke vlasti... Nadalje, pravo Zajednice, prema Ugovoru o osnivanju Zajednice za ugljen i čelik, ne sadržava bilo kakvo opće načelo koje izričito ili na drugi način jamči ostvarenje prekršenih prava.”¹⁷

Daljnji razvoj europskog prava obilježen je važnom presudom *Van Gend an Loos*, razdjelnikom u shvaćanju Suda o pravnoj prirodi toga prava i prihvaćenjem načela nadređenosti prava zajednice u odnosu na nacionalno pravo, kao i doktrine neposrednog učinka.¹⁸ U području zaštite temeljnih prava Sud postupno prihvaća doktrinu da su temeljna prava priznata kao opća pravna načela te da s te osnove obvezuju Zajednice i njihova tijela.¹⁹

¹⁷ *Loc. cit.* Sličan rezervirani stav glede zaštite temeljnih prava i o svojoj ograničenoj jurisdikciji Europski sud zauzeo je i u slučajevima koji su se pojavili pred njim sredinom šezdesetih godina dvadesetog stoljeća, ali temeljem odredaba Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici. Kritiku takva pristupa v. kod Betten, L. i Grief, N., *EU Law and Human Rights*, Addison Wesley Longman Ltd., London, 1998., str. 216.

¹⁸ *Van Gend en Loos* protiv *Nederlandse Administratie der Belastingen*, slučaj broj 26/62, 1963., E. C. R. 1. U ovom slučaju privatno trgovačko društvo pozvalo se na pravo Zajednice u postupku koji se vodio pred nizozemskim sudom. Povodom zahtjeva za odlučivanje o prethodnom pitanju Europski je sud trebao odlučiti ima li propis o kojem je riječ u konkretnom slučaju neposredni učinak. Iako su vlade Nizozemske i Belgije tvrdile da Europski sud nije nadležan rješavati pitanje iz područja ustavnog prava Nizozemske, on je istaknuo da se bavi odlučivanjem o pitanju “unutar konteksta prava Zajednice” te u konačnici odlučio da propis o kojemu je riječ ima neposredan učinak. Ta presuda potvrđuje da Ugovor o Europskoj zajednici dodjeljuje prava pojedincima na koja se oni mogu neposredno pozvati pred nacionalnim sudom, tj. načelo da nacionalni sudovi moraju primjenjivati pravo Zajednice kao pravo svoje zemlje.

¹⁹ V. Vukas, B., *Opća načela prava kao izvor prava europskih zajednica*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, sv. 42, 3/1992, str. 253 - 266. Dijelom je Sud bio potaknut potrebom da uvjeri skeptične države članice da će svojim odlukama pridonijeti jamstvu temeljnih prava i pružiti visoku razinu zaštite temeljnih prava pojedincima unutar Europske zajednice. Osobitu je zabrinutost pokazivao njemački Ustavni sud, što je kulminiralo u slučaju *Solange I* (BVerfGE 37, str. 271.) iz 1974. godine, kada je taj Sud upozorio da će ispitivati usklađenost propisa EZ-a s njemačkim ustavnim propisima tako dugo (njem. *so lange*) dok EZ nema svoj katalog temeljnih prava. Od tog je stava odustao tek 1986. godine (predmet *Solange II*) utvrdivši da je taj uvjet ispunjen. V. npr. Colneric, N., *op. cit.*, bilj. 11.

Prvi slučaj u kojem je Europski sud obznanio tu doktrinu bio je *Stauder protiv Grada Ulma*.²⁰ Sud je ustvrdio da pravo Zajednice ne smije ugroziti temeljna prava pojedinaca sadržana u općim načelima prava Zajednice, koja Sud štiti. Europski sud u ovom je slučaju odlučio prihvatiti temeljna prava i načelo nediskriminacije kao sastavni dio prava Zajednice, interpretirajući mnogo šire svoje ovlasti i jurisdikciju u odnosu na prvu fazu razvoja. Opća načela prava Zajednice Sud je pronašao u zajedničkim pravilima nacionalnih prava država članica.²¹ No, u predmetu *Internationale Handelsgesellschaft*²² Sud je pojasnio vezu između općih načela i nacionalnih prava:

“Ustvari, poštovanje temeljnih prava sastavni je dio općih pravnih načela koja Sud štiti. Zaštita takvih prava, premda je nadahnutu zajedničkim ustavnim tradicijama država članica, mora se osigurati u okvirima strukture i ciljeva Zajednice.”²³

U presudi u slučaju *Nold* 1974. godine Sud proširuje vrelo “svojeg nadahnuća” i na međunarodne ugovore za zaštitu ljudskih prava u čijoj su izradi

²⁰ Slučaj broj 29-69, *Stauder protiv Grada Ulma - Sozialamt*. Slučaj se odnosio na program Zajednice da se korisnicima socijalne pomoći osigura jeftin maslac, a sporan je bio zahtjev njemačkih vlasti da se korisnici te privilegije moraju legitimirati, čime im je narušeno pravo na privatnost.

²¹ Usp. mišljenje pravobranitelja Roemera od 4. veljače 1955., <http://web.lexis-nexis.com/professional/>. Bondon Krogsgaard, L., *Fundamental Rights in the European Community after Maastricht*, Legal Issues of European Integration, 1993., str. 101. koji smatra da je upravo strah Europskog suda da će načelo nadređenosti prava Zajednice biti ugroženo doveo do uvođenja temeljnih prava u pravo Zajednice.

²² Slučaj 11-70 *Internationale Handelsgesellschaft MBH protiv Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Slučaj se odnosio na zajedničku poljoprivrednu politiku. Tužitelji su tvrdili da predviđen sustav nije valjan jer je suprotan osnovnim ljudskim pravima. Jedno od načela na koje su se pozvali bilo je načelo razmjernosti. To načelo razvilo se u doktrini njemačkog ustavnog prava, a temeljem njega državne vlasti mogu građanima nametati samo one obveze koje su nužne za ostvarenje javnog cilja o kojemu je riječ. Tu je doktrinu Europski sud prihvatio kao samostalno opće načelo prava Zajednice.

²³ *Ibid.*, paragraf 4. Prema mišljenju Hartleya Europski sud nikada neće priznati da primjenjuje nacionalno pravo kao takvo. On smatra da je to razlog zbog kojeg je i u presudi istaknuo misao da je pojam o temeljnim pravima Zajednice samo “nadahnut” filozofskim koncepcijama na kojima se temelje nacionalne odredbe. Hartley, T., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Open Society Institute/Constitutional and Legal Policy Institute (COLPI), 1999., str. 141.

sudjelovale zemlje članice ili su njihove potpisnice, pa bi u njima Sud trebao pronaći smjernice za tumačenje temeljnih ljudskih prava:²⁴

“Kako je Sud već naglašavao, temeljna prava integralni su dio općih načela prava, čije poštovanje Sud osigurava.

U očuvanju tih prava Sud nalazi nadahnuće u zajedničkim ustavnim tradicijama država članica i stoga ne može podržati mjere koje su nespojive s temeljnim pravima priznatima i zaštićenima ustavima tih država.

Na sličan način međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava, na kojima su države članice surađivale u izradi ili su njihove potpisnice, mogu dati smjernice koje se moraju pratiti u okviru prava Zajednice.”²⁵

U praksi najčešće nije dovoljno da su države članice samo “surađivale u izradi” međunarodnog ugovora da bi on mogao upućivati na određeni smjer zaštite ljudskih prava Europskog suda pravde, već je potrebno i ratificirati međunarodni ugovor.²⁶

Iz presude *Nold* Europskog suda proizlazi da ljudska prava nisu bezuvjetno prihvaćena, već su podložna ograničenjima. U Europskoj zajednici odredbe prava Zajednice mogle bi predstavljati ograničenje temeljnim pravima ako bi to ograničenje bilo u javnom interesu, radi postizanja ciljeva Zajednice, te ako bi upletanje Zajednice i cilj koji se treba postići bili proporcionalni, a bit prava ostala zajamčena.²⁷

²⁴ Slučaj *Nold* protiv Komisije broj 4/73 odnosio se na odluku Komisije na temelju Ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik koja je predviđala da kupci na veliko ne mogu kupovati ugljen iz Rhura neposredno od zastupnika za prodaju ako ne pristanu kupiti određenu minimalnu količinu. *Nold* je bio kupac ugljena na veliko iz Rhura, koji nije mogao udovoljiti tom zahtjevu i stoga je morao kupovati preko posrednika. On je tvrdio da ta odluka predstavlja povredu njegovih temeljnih prava, a dijelom zato što predstavlja povredu njegova prava da slobodno obavlja gospodarsku djelatnost. Stoga je pokrenuo postupak pred Europskim sudom za poništavanje odluke na temelju čl. 33. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik.

²⁵ *Ibid.*, st. 13.

²⁶ Usp. članak 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. da samo ugovori koji su na snazi za određenu državu stvaraju prava i obveze (načelo *pacta sunt servanda*).

²⁷ Kyriakou, T., *The impact of the EU Charter of Fundamental Rights on the EU system of protection of rights: much ado about nothing?*, Web Journal of Current Legal Issues Ltd., The Durham Research Postgraduate Conference, 2001., <http://webjcli.ncl.ac.uk/2001/issue5/kyriakou5.html>, 12. lipnja 2007.

Tom je presudom završena sljedeća faza razvoja prakse Europskog suda o temeljnim pravima i njome su temeljna prava priznata kao integralni dio "europskog identiteta" i pravna obveza tijela Europskih zajednica. Sud je ovlašten ispitivati ne samo akte Zajednice, nego i nacionalne propise kada djeluju na području prava Zajednice, kao kad implementiraju propise Zajednice.²⁸ Sud je trebao poduzeti još jedan korak, odnosno posebno spomenuti ugovor koji je dio pravnog sustava svih država članica, pa je stoga taj međunarodni ugovor poseban po svojem značenju. To je Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, potpisana u Vijeću Europe 1950. godine.²⁹ Vrlo brzo to su priznala glavna tijela Zajednice. Naime, 27. travnja 1977. Parlament, Vijeće i Komisija europskih zajednica potpisali su zajedničku Deklaraciju o temeljnim pravima kojom daju primarno značenje zaštiti temeljnih prava koja proizlaze iz ustava država članica i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.³⁰ Istom Deklaracijom jamči se poštovanje temeljnih prava i ubuduće. U Deklaraciji se navodi da je Zajednica stvorena na pravnim temeljima i da djeluje u skladu s pravom, a navedeno predstavlja pravne izvore.

PRIMJENA EUROPSKE KONVENCIJE PRED EUROPSKIM SUDOM

Priznavanje obveznosti pravila Europske konvencije o ljudskim pravima uskoro se pojavilo i u praksi Suda i označava sljedeću fazu u razvoju pristupa

²⁸ Sud će to izrijekom potvrditi u slučaju Wachauf (Slučaj 5/88) i ERT (C-260/89).

²⁹ Novi izvor nadahnuća - međunarodni ugovori na čijoj su izradi države članice surađivale - nije unesen slučajno u izrijeku presude. Naime, Francuska je ratificirala Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda samo tjedan dana prije nego li je Sud objavio presudu u slučaju Nold. Binder, D., *The European Court of Justice and the Protection of Fundamental Rights in the European Community: New Developments and Future Possibilities in Expanding Fundamental Rights Review to Member State Action*, 1995., <http://www.jeanmonnet-program.org/papers/95/9504ind.html>. Vidi i Mendelsohn, M. H., *The European Court of Justice and Human Rights*, 1 Yearbook of European Law 125, 1981., str. 133. Francuska je potpisala Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda 4. studenoga 1950., a ratificirala ju je 3. svibnja 1974.

³⁰ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission /* Concerning the protection of fundamental rights and the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms */. Tekst dostupan na adresi: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977Y0427\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977Y0427(01):EN:HTML).

Suda temeljnim pravima. Već 1975. godine presuda u slučaju *Hauer protiv Rheinland-Pfaltz* pozvala se izrijeком na Konvenciju, odnosno, na Protokol I uz Konvenciju.³¹ Spor se odnosio na uredbu Zajednice kojom je nametnuta privremena zabrana novog sađenja vinove loze. Sud je prihvatio pravo vlasništva kao temeljno pravo koje štiti Sud, našavši svoje “nadahnuće” u prvom Protokolu uz Konvenciju i zaključio kako taj ugovor, kao i ustavi država članica, predviđaju mogućnost ograničenja toga prava.³² Prema shvaćanju Suda, i Zajednica može ograničavati pravo vlasništva zabranom nove sadnje. Važno je da je zabrana u skladu s ciljevima koji su od općeg interesa i koje slijedi sama Zajednica, a ne utječe na samu osnovu prava vlasništva.³³

Važnost presude je iznimna jer je to prvi put da je Sud primijenio Konvenciju, nakon čega je uslijedio sve veći broj sličnih slučajeva. Međutim, Sud je presudom u slučaju *Hauer* zašao u područje koje kontrolira jedan drugi, specijaliziraniji i kompetentniji sud, odnosno Europski sud za ljudska prava. Upravo je taj Sud međunarodno nadležan za primjenu i tumačenje Europske konvencije, dok Europski sud u Luksemburgu, odnosno Zajednica nije čak bila ni stranka Konvencije. Nadalje, Europski sud je Konvenciju i prava koje ona štiti tumačio u kontekstu gospodarskih sloboda i zajedničkog tržišta, a ne u kontekstu zaštite i promocije ljudskih prava. To je uskoro dovelo i do različitih rješidbi činjenično istih predmeta.³⁴

Sud je, dakle, nakon presude *Hauer* bio u prilici ispitivati velik broj navodnih kršenja temeljnih prava od strane Zajednice, pozivajući se i na odredbe Europske konvencije. Primjeri koje navodimo mogu nam pomoći u razumijevanju prakse Suda. U predmetu *Prais protiv Komisije* Sud je ispitivao krši li održavanje ispita za prijam u službu Zajednice na dan židovskog vjerskog blagdana pravo na slobodu

³¹ Slučaj broj 44/79 *Hauer protiv Rheinland-Pfaltz*.

³² Članak 1. prvog Protokola odnosi se na pravo “mirnog uživanja vlasništva”. Stavak 2. nabraja razloge za ograničenje “u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni”.

³³ Zabrana nove sadnje vinove loze za određeno razdoblje, propisana Uredbom 1162/76, opravdana je ciljem općeg interesa Zajednice (trenutačno smanjenje proizvodnje viškova na dulje razdoblje i prestrukturiranje europske vinske industrije). Stoga nije došlo do povrede prava vlasništva. U istom smislu pravo vlasništva kao i pravo na slobodno obavljanje djelatnosti i trgovine mora biti analizirano u svjetlu socijalne funkcije djelatnosti kojima se pruža zaštita. Ograničenje je opravdano i u konkretnom slučaju nije došlo do povrede temeljnih prava, zaključio je Sud.

³⁴ V. dalje.

vjeroispovijesti u skladu s člankom 9. Konvencije.³⁵ U presudi *Pecastaing protiv Belgije* Europski sud odlučivao je o pitanju je li u skladu s člankom 6. postupak u kojem se odlučuje o izgonu državljana država članica s područja države članice čiji državljani nisu, ali u kojoj borave ili su podnijeli zahtjev za privremeni ili stalni boravak s obzirom na to da žalba nije odgađala izgon s područja države foruma.³⁶ U slučaju *Heintz van Landewyck, Federation Belgo-Luxembourgeoise des Industries du Tabac (Fédétab) protiv Komisije*³⁷ Europski sud zaključio je da je Komisija obvezna poštovati procesna jamstva sadržana u pravu Zajednice, ali da se ona ne može smatrati sudom u smislu odredbe članka 6. navedene Konvencije. U predmetu *Marguerite Johnston protiv Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*³⁸ Sud je raspravljao o pravu na učinkovitu sudsku zaštitu u kontekstu načela ravnopravnosti žena i muškaraca i zaključio kako to pravo predstavlja:

“... opće načelo prava zajedničko ustavnim tradicijama država članica. To je načelo sadržano i u člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od 4. studenoga 1950. Kao što su to priznali Europski parlament, Vijeće i Komisija u svojoj zajedničkoj deklaraciji od 5. travnja 1977. (Official Journal C 103, str. 1.), a Sud priznao u svojim odlukama, načela na kojima se temelji ta Konvencija moraju se uzeti u obzir u pravu Zajednice.”³⁹

Jamstva iz članka 7. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja se odnose na kaznene postupke također su bila predmet rasprava pred Sudom. U talijanskom predmetu *Kazneni postupak protiv X* Sud je morao dati

³⁵ Slučaj broj 130/75. U ovom slučaju žena židovske vjeroispovijesti, koja je željela postati službenicom Zajednice, pokrenula je postupak pred Europskim sudom za poništavanje odluke o održavanju ispita na židovski blagdan i poništavanje rezultata natječaja te tražila naknadu štete. Sud je zauzeo stajalište da tijelo za imenovanje nije obvezno izbjeći održavanje ispita na vjerski blagdan ako nije bilo obaviješteno o toj činjenici prije nego li je datum održavanja ispita utvrđen.

³⁶ Slučaj broj 98/79, u kojem se od Europskog suda zahtijevalo tumačenje Smjernice Vijeća br. 64/221/EEC od 25. veljače 1964. Europski sud zaključio je da Smjernica zadovoljava uvjete o pravičnom suđenju iz članka 6.

³⁷ Slučaj broj 209-215/78 i 218/78, *Heintz van Landewyck, Federation Belgo-Luxembourgeoise des Industries du Tabac (Fédétab) protiv Komisije*. Članak 6. bio je predmet tumačenja i u slučaju T-7/89, *SA Hercules Chemicals NV (The Polypropylene Cartel) protiv Komisije*, kao i u slučaju broj 323/82, *Intermills protiv Komisije* [1984] ECR 3809, te mnogim drugim.

³⁸ Slučaj 222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*.

³⁹ *Loc. cit.*

mišljenje o kaznenoj odgovornosti temeljem zakona usvojenog radi provedbe smjernice i zaključio da je načelo zakonitosti sadržano u tom članku temeljno načelo Zajednice:

“... načelo da se odredbe kaznenog prava ne mogu široko primjenjivati na štetu optuženika, što je povezano s načelom zakonitosti u odnosu na zločin i kaznu, odnosno u širem smislu s načelom pravne sigurnosti, zabranjuje pokretanje kaznenog postupka zbog ponašanja koje zakonom nije jasno definirano kao kažnjivo.”⁴⁰

Članak 8., odnosno pravo na zaštitu privatnosti, raspravljao je Sud u kontekstu Pravilnika o osoblju koji predviđa da se svaka osoba mora podvrgnuti liječničkom pregledu prije nego li se zaposli kao službenik Zajednice. U slučaju *A protiv Komisije*⁴¹ sud prvoga stupnja zaključio je da taj zahtjev nije u suprotnosti s Konvencijom. Međutim, testiranje kandidata na AIDS u predmetu *X protiv Komisije*⁴² Europski sud je smatrao napadom protiv fizičkog integriteta kandidata nespojivog s člankom 8. Konvencije jer se takvo testiranje može provesti samo uz njegov pristanak.

Europski sud raspravljao je o pravu na slobodu okupljanja i udruživanja zaštićenog člankom 11. Konvencije u predmetu *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association protiv Bosmana* u kontekstu zabrane slobodnog kretanja profesionalnih sportaša i zaključio da ono predstavlja jedno od temeljnih prava

⁴⁰ Slučaj broj C-1116/92, kazneni postupak protiv X, slučaj broj C-74/95. Direktiva se odnosila na zaštitu radnika koji rade na aparatima s ekranima (Council Directive 90/270/EEC od 29. svibnja 1990.). Sud je naglasio dužnost nacionalnih sudova da poštuju to načelo kada tumače nacionalne propise čija je svrha implementacija Direktive. U predmetu *Kraljica protiv Kent Kirka*, slučaj broj 63/83 (1984.), Sud je istu vrijednost temeljenog načela priznao i načelu o zabrani retroaktivne primjene kaznenog prava. Kao i u ranijim slučajevima, Sud je grešku pripisao nacionalnim vlastima u primjeni prava Zajednice, a ne samoj Zajednici. Opširnije v. Chalmers, D. i Tomkins, A., *European Union Public Law*, Cambridge U. P., 2006., str. 262 - 263. Stever, T., *Protecting Human Rights in the European Union: An Argument for Treaty Reform*, Fordham International Law Journal, 1997.

⁴¹ Slučaj broj T-10/93, A protiv Komisije.

⁴² Slučaj broj T-121/89 i T-13/90, X protiv Komisije. Tužitelj je tvrdio da je došlo do povrede temeljnih načela sadržanih u Konvenciji za zaštitu prava i temeljnih sloboda, a temeljem članka 8. Konvencije smatrao je da svi imaju pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života te da se ne može napraviti test na AIDS bez njegova znanja ili odobrenja. Tvrdio je i da vlast u konkretnom slučaju nije ovlaštena tražiti od potencijalnih službenika da se podvrgnu tom testu, a da takav postupak nije predviđen Pravilnikom o osoblju, odnosno Uvjetima zaposlenika kao mjera potrebna radi zaštite zdravlja.

koje je potvrđeno i u preambuli Jedinственog europskog akta i u članku F(2) UEU-a i zaštićeno pravnim poretkom Zajednice.⁴³

Raspravljjanje prava na slobodu informacija u skladu s člankom 10. Konvencije dalo je Sudu priliku da dalje razvije poimanje temeljnih prava. U predmetu *Elliniki Radiofonia Tileorasi - Anonimi Etairia protiv Dimotiki Etairia Pliroforissis* (dalje u tekstu: Slučaj ERT) grčka nacionalna radijska i TV kuća, koja je uživala monopolistički položaj temeljem grčkog zakona, smatrala je da je oštećena davanjem dozvole konkurentskoj lokalnoj stanici u Solunu protiv koje je pokrenula sudski postupak. Tuženici su se pozivali na članak 10. Konvencije, kao i na slobodu kretanja i poduzetništva u temeljnom ugovoru. Vlada se, s druge strane, pozivala na odredbe Ugovora o EZ-u koje su dopuštale državama članicama određena ograničenja temeljnih sloboda (članak 45. i 55. UEZ-a).⁴⁴

Sud je potvrdio status prava na slobodu informiranja kao temeljnog prava Zajednice u skladu sa svojom ranijom praksom, ali se nije smatrao nadležnim da tumači suglasnost nacionalnih propisa "koji ne pripadaju u područje prava Zajednice" s pravom Zajednice ili Konvencijom.⁴⁵ No, ako nacionalno pravo pripada u područje prava EZ-a "i zahtjev za prethodno pitanje je upućen Sudu, on mora pružiti nacionalnom sudu sve kriterije tumačenja koji su mu potrebni kako bi se utvrdilo jesu li ta pravila u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje Sud osigurava i koja proizlaze osobito iz Konvencije".⁴⁶ U skladu s tim, Sud

⁴³ Slučaj broj C-415/93. Međutim, "pravila koja bi mogla ograničiti slobodu kretanja profesionalnih sportaša, što ih postavljaju sportska udruženja, ne mogu se smatrati potrebnima za osiguranje te slobode ovih udruženja, klubova ili njihovih igrača, niti se ona mogu smatrati njihovim nužnim rezultatom."

⁴⁴ Radio-televizijska kompanija *Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia* osnovana je Zakonom broj 1730/1987 Službenih novina Grčke, a njezin cilj bio je doprinijeti informiranju, kulturi i zabavi Grka bez ostvarivanja profita. Država je jamčila ERT-u ekskluzivnu franšizu za radio i televiziju. U čl. 16. navedenoga Zakona bila je propisana zabrana djelatnosti za bilo koju pravnu ili fizičku osobu koja bi obavljala istu djelatnost na koju ERT ima ekskluzivno pravo, bez njezine prethodne suglasnosti. Opširnije Binder, D., *The European Court of Justice and the Protection of Fundamental Rights in the European Community: New Developments and Future Possibilities in Expanding Fundamental Rights Review to Member State Action*, 1995., <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9504ind.html>, 25. svibnja 2007.

⁴⁵ Slučaj 260/89 ERT v. Dimotiki (DEP), 1991. Opširnije Benjamin, A. P. T., *On the Right to Freedom of Expression in the European Union*, Columbia Journal of European Law, 1998., Eur. L. 69, str. 89.

⁴⁶ Paragraf 42. iste presude. Zanimljivo je da je Sud u Strasbourgu došao do istog zaključka u sličnom predmetu, ali primjenjujući članak 10. Konvencije. Informationsverein Lentia

je zaključio da se svako ograničenje koje je moguće temeljem prava Zajednice “mora tumačiti u svjetlu općih načela prava, a posebno temeljnih prava”.⁴⁷ Tom je odlukom Sud nastavio graditi svoju odlučnost da poštovanje temeljnih ljudskih prava nametne i samim državama članicama, barem u dijelu koji se dotiče europskog prava, a time da ojača europski identitet.⁴⁸

U jednom broju slučajeva, međutim, došlo je, barem na prvi pogled, do različitih tumačenja pojedinih članaka Konvencije od strane sudova u Luksemburgu i Strasbourgu. No, s druge strane, to i nije bilo sasvim neočekivano uzmemo li u obzir različite kontekste njihova djelovanja.

Irski spor koji se odnosio na širenje obavijesti o mogućnosti obavljanja pobačaja izvan Irske, s obzirom na to da je pobačaj u toj zemlji zabranjen, dobra je ilustracija nesklada između odluka dvaju sudova zbog različitog konteksta u kojem su odluke donesene. U slučajevima *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. (SPUC) protiv Grogan*⁴⁹ Europskoga suda i *Open Door i Dublin Well Woman* Europskoga suda za ljudska prava⁵⁰ tumačilo se pravo na slobodu izražavanja sadržano u članku 10. Europske konvencije. Naime, studentska udruga dijelila je obavijesti ženama koje su željele pobaciti u drugim zemljama, ali im je to zabranjeno na zahtjev SPUC-a, odnosno Društva za zaštitu života nerođene djece.

U slučaju *Grogan* Europskog suda tuženici su smatrali da pravo na širenje informacija mogu izvesti iz prava Zajednice jer pravo na širenje informacija proizlazi iz slobode pružanja usluge koja je zajamčena Ugovorom o EEZ-u. Ta sloboda sadržava u sebi i pružanje medicinskih usluga u drugim državama člani-

i drugi protiv Austrije, zahtjev br. 13914/88; 15041/89; 15717/89; 15779/89; 17207/90, presuda od 24. studenoga 1993.

⁴⁷ Paragraf 43. Slijedom takva tumačenja Sud je zaključio da se Grčka nije mogla pozvati na ograničenja iz UEZ-a jer Europski sud nije prihvatio argument da je grčki monopol opravdan iz razloga javne politike. Javna politika u području televizijskog emitiranja ograničena je slobodom izražavanja, a institucije Zajednice trebaju poštovati tu slobodu.

⁴⁸ Prema jednoj analizi učinjenoj 1998. godine Sud je raspravljao o pravima i slobodama pokrivenima Konvencijom u 79 slučajeva uglavnom na temelju čl. 177. UEZ-a, dakle, u postupku davanja prethodnog mišljenja. Guild, E. i Lesieur, G., *The European Court of Justice on the European Convention on Human Rights - Who said what, when?*, Kluwer Law International, 1998., str. 21.

⁴⁹ Slučaj C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) LTD. protiv Grogan*, presuda od 4. listopada 1991.

⁵⁰ V. dalje.

cama u skladu s člankom 60. istog Ugovora.⁵¹ No, za Sud je ključno bilo pitanje sudjeluju li tuženici na bilo koji način u pružanju usluge, odnosno je li riječ o povredi prava Zajednice, jer Sud nije nadležan da odlučuje o povredi nacionalnog prava.⁵² Budući da studenti nisu surađivali u samom pružanju usluge, već su isključivo širili informacije o njoj, a kako samo pravo na pobačaj ne predstavlja zajamčeno temeljno pravo koje bi Sud štutio, Sud je zaključio da je zabrana isključivo nacionalna te Sud nema nadležnost da o tome prosuđuje.⁵³

Povezani se slučaj pojavio pred Europskim sudom za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) na inicijativu udruga kojima je bilo zabranjeno širiti obavijesti o mogućnostima pobačaja u inozemstvu, pa im je time narušeno pravo iz članka 10. Konvencije.⁵⁴ U svojoj je presudi ESLJP primijenio uobičajene kriterije za dopuštena ograničenja prava iz toga članka i utvrdio da je zabrana bila propisana zakonom i da je imala zakonit cilj - zaštitu morala. No, treći se kriterij odnosi na nužnost te zabrane u demokratskom društvu, a tu je Sud smatrao da Irska nije imala pravo uvesti tako strogu i široku zabranu⁵⁵ te da je povrijedila pravo tužitelja iz članka 10.⁵⁶

⁵¹ Ključni element "usluge" prema tom članku je naknada za obavljenu uslugu. Za Sud je bilo nebitno pitanje "moralnosti" takve usluge, na čemu je inzistiralo Društvo.

⁵² V. ranije navedenu odluku u slučaju ERT.

⁵³ Stephen Weatherill ustvrdio je da je Europski sud u slučaju Grogan bio spreman prihvatiti da odredbe o prekidu trudnoće predstavljaju ekonomsku djelatnost, ali ne i da se to može odnositi na studentske udruge jer njihov interes u širenju informacija nije bio gospodarske naravi. Stoga nije postojala gospodarska veza s pružateljem usluga, pa je pitanje ostalo izvan područja primjene prava Zajednice. Weatherill, S., *The EU Charter of Fundamental Rights and the Internal Market*, Somerville College, University of Oxford, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa Francisco Lucas Pires Working Papers Series on European Constitutionalism, Working Paper, broj 3, 2003., str. 145.

⁵⁴ Podnositelji zahtjeva bili su Open Door Counselling Ltd, Dublin Well Woman Centre Ltd, Bonnie Maher i Ann Downes koje su radile kao kvalificirane savjetnice za Dublin Well Woman Centre Ltd, gospodin X i gospođa Maeve Geraghty. Dva zahtjeva broj 14234/88 od 19. kolovoza i zahtjev broj 14235/88 od 15. rujna 1988. prihvatila je Komisija za ljudska prava i uputila Sudu na tumačenje.

⁵⁵ Sud je zaključio kako ni sam irski zakon ne kažnjava obavljanje pobačaja izvan zemlje. Naprotiv, u predmetu koji se ticao prava na pobačaj silovane maloljetnice irski Vrhovni sud dopustio je pobačaj zbog zaštite zdravlja trudnice upravo u vrijeme kad je ESLJP donosio svoju odluku (*Attorney General protiv X*, 1992.).

⁵⁶ Open Door Counseling, predmet broj 64/1991/316/387-388, presuda od 29. listopada 1992. Sud je nastojao izbjeći raspravu o pravu na pobačaj i inzistirao je da se sloboda izražavanja odnosi i primjenjuje i na informaciju ili ideju koja vrijeđa, šokira ili smeta

Vidimo, dakle, da dva suda nisu primjenjivala isto pravo, ali njihove različite odluke ipak nisu doprinosile pravnoj sigurnosti.⁵⁷

Slično se dogodilo i u povodu zahtjeva njemačke kompanije *Hoechst AG*, a u vezi s pretragom njihovih poslovnih prostorija temeljem istrage koju je provodila Komisija EZ-a. Tužitelj je tvrdio da je Komisija tom pretragom prekršila pravo na zaštitu privatnosti doma iz članka 8. Konvencije i da su ovlasti koje Komisiji daje članak 14. Uredbe br. 17 preširoke. Prema mišljenju Europskog suda, međutim, pretraga nije bila protivna općim načelima prava, odnosno temeljnim pravima, jer se pravo na zaštitu doma iz članka 8. Konvencije ne odnosi i na poslovni prostor. Stoga Sud zaključuje:

“18. Ne može se doći do drukčijeg zaključka na temelju članka 8. Konvencije, koji u 1. stavku propisuje »Svatko ima pravo na poštovanje svojega privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.« Domašaj zaštite toga članka odnosi se na razvoj osobne slobode čovjeka i ne može se proširiti na poslovne prostore. Nadalje, treba utvrditi nedostatak sudske prakse Europskoga suda za ljudska prava na tom pravnom području.”⁵⁸

državu ili jedan dio populacije. To je zahtjev “pluralizma, tolerancije i širokumnosti”, bez kojih ne postoji demokratsko društvo. Sve presude i druge objavljene odluke Suda u Strasbourgu mogu se pretraživati na mrežnim stranicama Suda: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionid=50566485&skin=hudoc-en>.

⁵⁷ V. Thompson, A., *International Protection of Women's Right: An Analysis of Open Door Counseling Ltd. and Dublin Well Woman Centre v. Ireland*, 12 Boston University International Law Journal, 1994., str. 371. - 406. Zanimljiv je i slučaj Kremzow u kojem je osobi osuđenoj za ubojstvo uskraćeno pravo osobnog prisustvovanja raspravi pred Vrhovnim sudom u žalbenom postupku. Sud u Strasbourgu utvrdio je povredu njegova prava na pravično suđenje (Kremzow v. Austrija, presuda od 21. rujna 1993.), a Sud u Luksemburgu zaključio je kako cio predmet pripada isključivo nacionalnom pravu te Sud nema nadležnosti da ispituje njegovu zakonitost. Slučaj broj C-299/95, Kremzow protiv Austrije, opširnije u: Eiselein, Erin McAlpin, *Kremzow v. Republik Österreich: A Case for Excluding Human Rights Issues from the Jurisdiction of the European Court of Justice*, Denver Journal of International Law and Policy, 1999., <http://heinonline.org>.

⁵⁸ Hoechst AG protiv Komisije, slučaj br. 46/87 i 227/88, presuda od 21. rujna 1989. Sud je to zaključio u nedostatku drukčije prakse Suda u Strasbourgu i ispitivanjem nacionalne prakse država članica. Zaključio je kako se ti prostori tretiraju drukčije od privatnih stanova kad su u pitanju mjere upletanja javnih vlasti, što ne znači da i ti prostori nisu zaštićeni od arbitrarnog ili nerazmjernog upletanja.

Taj je slučaj bio rijetka prilika za Sud da se izjasni o Konvenciji prije Suda u Strasbourg. ⁵⁹ No, kad je tu priliku dobio taj drugi sud, on je presudio suprotno, odnosno zaključio da se članak 8. može primijeniti i u odnosu na poslovne prostorije. U predmetu *Niemietz* Okružni sud u Münchenu izdao je nalog za pretres odvjetničkog ureda tužitelja u sklopu istrage u kaznenom postupku protiv druge osobe. ⁶⁰ Tužitelj se pozvao na članak 8. i pravo na zaštitu doma, dok je vlada držala, a u skladu s odlukama Europskog suda, da se taj članak ne odnosi na poslovne prostorije. No, Europski sud za ljudska prava smatrao je da "shvaćanje pojma 'privatan život' ne bi trebalo isključiti aktivnosti profesionalne ili poslovne prirode jer, konačno, većina ljudi u svojem radnom životu ima značajnu, ako ne i najveću mogućnost stvaranja odnosa s vanjskim svijetom." ⁶¹ Sud je na to dodao i tumačenje riječi "dom" i zaključio da ona u Njemačkoj obuhvaća i poslovne prostorije, kao što to proizlazi i iz francuske riječi *domicile*. ⁶² Konačno, Sud je ispitao jesu li zadovoljeni uvjeti za ograničavanje prava na privatnost te zaključio da su tužitelju povrijeđena prava iz članka 8. Konvencije. ⁶³

Umjesto rivalstva dvaju važnih regionalnih sudova, nakon ove presude uslijedilo je određeno uvažavanje i usklađivanje. Konačno, sve su države članice EZ-a bile i stranke Konvencije. Ako bi se nastavilo s različitim tumačenjima, države bi bile dovedene u određeno stanje neizvjesnosti i nesigurnosti. Kada se pred Europskim sudom pojavio sličan predmet nekoliko godina poslije, 2002., Sud se pozvao na praksu Suda u Strasbourg kao relevantnu:

⁵⁹ Ista je stajališta Sud potvrdio i u presudi od 17. listopada 1989. u slučaju 85/87 Dow Benelux protiv Komisije te u spojenim slučajevima 97 do 99/87 Dow Chemical Ibérica i dr. protiv Komisije.

⁶⁰ Istraga je pokušavala utvrditi identitet te druge osobe, a odvjetnički ured bio je obuhvaćen istragom zbog okolnosti da su pismena na ime te osobe stizala u ured g. Niemietza.

⁶¹ *Niemietz protiv Njemačke*, zahtjev br. 13710/88, presuda od 16. prosinca 1992., para. 29. Sud je naveo i dio presude iz predmeta *Hoechst AG* Europskog suda. Opširnije Snyder, W., *Due Process in the European Economic Community: Rights of Businesses During Commission Inspections*, University of Toledo Law Review Summer, vol. 22., 1991., str. 955.

⁶² *Ibid.*, para. 30. Engleski i francuski jezik službeni su jezici Konvencije i Suda u Strasbourg.

⁶³ Sud upotrebljava standardni test koji obuhvaća kriterij zakonitosti, legitimnog cilja te nužnosti u demokratskom društvu, odnosno razmjernosti. Korištene mjere u tolikoj su mjeri ugrozile profesionalnu tajnost podataka u odvjetničkom uredu da su bile nerazmjerne svrsi pretrage.

“Za potrebe određivanja cilja članka 8. u odnosu na zaštitu poslovnih prava mora se uzeti u obzir sudska praksa Europskog suda za ljudska prava kasnija od presude *Hoechst*.”⁶⁴

Moglo bi se reći da je Sud prihvatio mjerodavnost tumačenja strasburškog Suda kada su u pitanju prava zaštićena Konvencijom, čime je obilježena još jedna faza u razvoju zaštite ljudskih prava u okviru EZ-a. Danas se može tvrditi da je to ustaljena praksa Europskog suda u velikom broju slučajeva.⁶⁵ S druge strane, i Sud za ljudska prava sve je češće posezao za praksom Europskog suda i, općenito, europskog prava, nastojeći postići harmoniju između dvaju sustava.

Međutim, problem je i dalje bio u ispitivanju sukladnosti akata Zajednice s Konvencijom jer EZ nije bio stranka Konvencije.⁶⁶ U predmetu *Matthews* protiv Ujedinjenog Kraljevstva sud u Strasbourgu potvrdio je da on nema takvu nadležnost.⁶⁷

U tom je predmetu tužiteljica tvrdila da joj je Aktom Zajednice o izborima predstavnika Europskog parlamenta iz 1976. povrijeđeno pravo na slobodne izbore iz članka 3. prvog Protokola jer je Dodatak II toga Akta izuzimao Gibraltarsku iz njegova domašaja. Tužiteljica je, naime, bila stanovnica Gibraltara, pa joj nije bilo dopušteno da sudjeluje u izborima. Europski sud za ljudska prava zaključio je da se akti zajednica ne mogu ispitivati jer ne čine dio Konvencije. Ali, Sud je nadalje istaknuo:

“U ovom slučaju povreda Konvencije proizlazi iz dodatka Akta iz 1976. godine, kojemu je pristupila i Velika Britanija, zajedno s proširenjem na ovlasti Europskog parlamenta prema Ugovoru iz Maastrichta... (Sve to)

⁶⁴ Slučaj C-94/00, *Roquette Frères SA* protiv *Directeur général de la concurrence, la consommation et de la répression des fraudes*, presuda od 22. listopada 2002. Wetzel, J. R., *Improving Fundamental Rights Protection in the European Union: Resolving the Conflicts and Confusion Between the Luxembourg and Strasbourg Courts*, *Fordham Law Review*, 2003., str. 295.

⁶⁵ V. velik popis slučajeva kod Callewaert, J., *The European Convention on Human Rights and European Union Law: a Long Way to Harmony*, *European Human Rights Law Review*, br. 6, 2009., str. 768 - 783, osobito bilj. 4 - 8.

⁶⁶ U tom je smislu znakovito savjetodavno mišljenje Europskog suda 2/94 o razlozima zbog kojih EZ ne može biti stranka Konvencije. *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Opinion 2/94* [1996] ECR I-1759.

⁶⁷ *Matthews* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev br. 24833/94, presuda od 18. veljače 1999.

predstavlja međunarodne instrumente u koje se Velika Britanija slobodno upustila. Akt iz 1976. godine zaista ne može biti ispitan pred Europskim sudom za ljudska prava zato što nije »normalan« akt Zajednice, već predstavlja ugovor unutar pravnog poretka Zajednice. Maastrichtski ugovor također nije akt Zajednice, već ugovor na temelju kojega je došlo do revizije Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici. Ujedinjeno Kraljevstvo zajedno sa svim drugim strankama Maastrichtskog ugovora odgovorno je *ratione materiae*, po članku 1. Konvencije i posebno po članku 3. Protokola br. 1, za posljedice toga Ugovora.⁶⁸

To znači da, iako ESLJP nije nadležan ispitivati sukladnost akata Zajednice s Konvencijom, države članice odgovorne su za sklapanje ugovora kojima se ljudska prava ne jamče u dovoljnoj mjeri.

To mišljenje Suda bilo je na tragu ranije odluke u predmetu *M & Co.* iz 1990. godine i koncepta jednake (ekvivalentne) zaštite.⁶⁹ Tada je Komisija za ljudska prava smatrala da "prijenos ovlasti na međunarodnu organizaciju nije nespojiv s Konvencijom pod uvjetom da temeljna prava u toj organizaciji imaju jednaku zaštitu." To znači da su i države članice odgovorne za poštovanje ljudskih prava unutar EZ-a.

Koncept "jednake zaštite" razrađen je u presudi u predmetu *Bosphor protiv Irske* iz 2005. godine.⁷⁰ Spor se odnosio na naknadu štete nastalu temeljem odluke Vijeća sigurnosti UN-a koja je nalagala svim članicama UN-a provedbu sankcija protiv tadašnje SR Jugoslavije, uključujući i zapljenu na svojem području svih zrakoplova "u kojima je većinski ili nadzorni interes pripadao osobi ili poduzeću iz SRJ".⁷¹ EZ je tu rezoluciju implementirao Uredbom Vijeća

⁶⁸ *Ibid.* Članak 1. Konvencije propisuje dužnost stranaka da osiguraju poštovanje ljudskih prava svim osobama pod svojom jurisdikcijom. Predmet *Matthews* dobio je i zanimljiv nastavak u sporu između Španjolske i UK-a pred Europskim sudom (slučaj C-145/04). Radi izvršenja presude *Matthews* Velika Britanija usvojila je Zakon o Europskom parlamentu 2003. godine, ali je Španjolska protiv nje pokrenula parnicu tvrdeći da time daje pravo glasa osobama koje nisu njezini državljani. Sud je odbio zahtjev, ističući da se pravo Zajednice mora tumačiti u skladu s presudom u predmetu *Matthews*.

⁶⁹ *M & Co. protiv Njemačke*, slučaj 13258/87.

⁷⁰ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi protiv Irske*, zahtjev br. 45036/98, presuda od 30. lipnja 2005. Tužitelj je bio turski avioprijevoznik koji je koristio dva zrakoplova iznajmljena od bivše jugoslavenske kompanije JAT-a i registrirana u Turskoj, od kojih je jedan bio zaplijenjen u Irskoj.

⁷¹ Rezolucija 820/1993. Rezoluciju je Vijeće sigurnosti donijelo temeljem Glave VII Povelje UN-a, što je čini pravno obvezujućom za sve članice.

(EEZ) br. 990/93, a Irska je, postupajući u skladu s njom, tužitelju zaplijenila zrakoplov s obrazloženjem da je zrakoplov, iako u najmu tužitelja, vlasništvo jugoslavenske kompanije JAT-a. U postupku pred Europskim sudom tužitelj nije uspio dokazati da je mjera zapljene zrakoplova bila protupravna jer je Europski sud smatrao da je Zajednica bila dužna provoditi sankcije čiji je “cilj od takvog temeljnog interesa za međunarodnu zajednicu” kao što je zaustavljanje rata u Bosni i Hercegovini.⁷²

Sud u Strasbourgu ispitao je vrlo detaljno pravni okvir u kojem je Irska, kao članica UN-a i EZ-a, djelovala, uključujući i praksu Europskog suda glede zaštite temeljnih prava. Zaključio je kako se Konvencija mora tumačiti na način koji neće sprječavati države članke da ispunjavaju svoje međunarodne obveze i nastavio:

“Nije dakle suprotno Konvenciji pridruživanje međunarodnim organizacijama i preuzimanje drugih obveza, ako te organizacije nude zaštitu ljudskih prava jednaku Konvenciji.”⁷³

Ako odnosna međunarodna organizacija pruža “jednaku zaštitu”, pretpostavlja se da država neće kršiti ljudska prava kada implementira obveze koje proizlaze iz njezina članstva u njoj. No, ta pretpostavka nije neoboriva, odnosno u svakom se konkretnom slučaju može dokazivati da zaštita nije adekvatna ili da je država prekoračila ovlaštenja koja joj je dala organizacija, pa je zaštita prava i sloboda iz Konvencije bila “očito manjkava” (engl. *manifestly deficient*):

“U tom slučaju interes međunarodne suradnje nadmašit će uloga Konvencije kao ‘ustavnog instrumenta europskoga javnog poretka’ u području ljudskih prava.”⁷⁴

⁷² Slučaj C-84/95 Bosphorus, presuda od 30. srpnja 1996. Uredba je bila povučena 1996. godine. Presuda je, inače, izazvala velike rasprave u EZ-u oko pitanja autonomnosti njezina pravnog sustava, ali i oko problema nadzora odluka međunarodnih organizacija. U predmetima Kadi i Jusuf 2005. godine ponovila se priča oko obvezne implementacije mjera Vijeća sigurnosti, ovaj put u kontekstu borbe protiv terorizma i Al-Kaide. Prema stajalištu Prvostupanjskog suda, osobe koje su se našle na popisima terorista ili njihovih pomagača Vijeća sigurnosti nisu imale nikakve mogućnosti sudskog ispitivanja utemeljenosti takvih popisa. Slučaj T-306/01 Yusuf and Al Barakaat International Foundation, presuda od 21. rujna 2005. Međutim, Europski sud podsjetio je na zadaću Suda da štiti temeljna prava u Zajednici, pa ni odluke VS-a UN-a na temelju Glave VII Povelje ne mogu biti izuzete od ispitivanja. Spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation, presuda od 3. rujna 2008., para. 5.

⁷³ *Ibid.*, para. 108.

⁷⁴ *Ibid.*, para. 156.

Sud je, dakle, u svoj stalni rječnik uveo dva nova standarda - jednaka zaštita i očito manjkava zaštita - kod procjenjivanja štite li se ljudska prava adekvatno u okviru međunarodne organizacije.⁷⁵ Moglo bi se reći da je Sud takvim pristupom pokazao svoju odlučnost da može ispitivati i akte EZ-a i njihovu usklađenost s Konvencijom i u tom smislu pratio praksu Europskog suda. No, s druge strane, Sud u Strasbourgu ustrajao je na konceptu da njegova nadležnost *ratione personae* postoji samo u odnosu na stranke Konvencije, a ne i u odnosu na međunarodne organizacije kada je riječ o pitanjima koja pripadaju u isključivu nadležnost međunarodne organizacije i njezinih organa jer, prema općem međunarodnom pravu⁷⁶, organizacije imaju pravnu osobnost različitu i nezavisnu od država članica ili država u kojima imaju sjedište.⁷⁷ Također je u skladu s međunarodnim pravom da se organizaciji priznaju imuniteti i povlastice u odnosu na sudsku ili drugu vlast države domaćina. Ako država nije sudjelovala u stvaranju ili provedbi sporne odluke odnosno organizacije, ne postoji ni njezina odgovornost za kršenje Konvencije.⁷⁸

ZAKLJUČAK

Dva su suda sada krenula putem harmonizacije svoje prakse, a sve u cilju pružanja maksimalne zaštite Europljanima.⁷⁹ Njihova zadaća uvelike je bila

⁷⁵ Zanimljiva je opaska Callewaerta da Sud do 2009. nije utvrdio ni jednu "očitu manjkavost", ali da to i nije čudno s obzirom na posvećenost Europskog suda zaštititi ljudskih prava. S druge strane, pita se isti autor, znači li to da će se manje očite manjkavosti tolerirati. *Op. cit.*, bilj. 65.

⁷⁶ Usp. Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda u Haagu u sporu o naknadi štete (Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations), od 11. travnja 1949., <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=isun&case=4&k=41>.

⁷⁷ Vidi sljedeće odluke o dopustivosti: Boivin protiv 34 države članice Vijeća Europe, zahtjev br. 73250/01, Information Note No. 111; Connolly protiv 15 država članica EU-a, zahtjev br. 73274/01; Galić protiv Nizozemske, zahtjev br. 22617/07; Blagojević protiv Nizozemske, zahtjev br. 49032/07, Information Note No. 120.

⁷⁸ U predmetu Lopez Cifuentes protiv Španjolske (br. 18754/06) tužba je bila podnesena protiv države u kojoj je organizacija imala sjedište jer je navodno dopustila kršenje Konvencije na svojem području u radnopravnom sporu između zaposlenika i organizacije. Sud je zaključio da je organizacija djelovala u okviru svojih isključivih ovlasti.

⁷⁹ Sudovi imaju redovite bilateralne sastanke već godinama. Usp. Di Federico, G., *Fundamental Rights in Europe: The Difficult Co-Existence of National, Supranational and International*

olakšana i usvajanjem Europske povelje o temeljnim pravima 2000. godine, koja je najvećim dijelom preuzela prava i slobode iz Konvencije.⁸⁰ Daljnji i konačan korak obvezivanja EU-a imperativom zaštite ljudskih prava bit će upravo vezivanje same Unije Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Uz Lisabonski ugovor potpisan je i Protokol uz članak 6. st. 2. koji se odnosi na dva bitna pitanja koja se moraju riješiti u vezi s pristupanjem Unije Konvenciji:

- 1) pitanje sudjelovanja Unije u nadzornim tijelima Konvencije
- 2) mehanizam osiguravanja da će postupci koje pokreću države nečlanice ili pojedinci biti pravilno upućeni protiv članice ili Unije.⁸¹

Drugim riječima, poseban ugovor morat će riješiti tehnička pitanja kao što su način izbora “nacionalnog” suca Unije koji će se morati razlikovati od sudaca iz država članica.⁸² Nadalje, poznato je da se pred ESLJP-om mogu voditi dvije vrste postupaka - pokrenutih na zahtjev druge države stranke ili pojedinca, odnosno postupci u skladu s člankom 33. i 34. Konvencije.⁸³ Tim će se propisima također morati ustrojiti određeni mehanizam kompetentan da odredi je li neki zahtjev valjano podnesen protiv Unije ili države članice, u skladu s pravilima o određivanju nadležnosti *ratione personae* ESLJP-a.⁸⁴ Kao i u odnosu na druge stranke Konvencije, tužitelji će morati prethodno iscrpiti sve “nacionalne pravne lijekove” i druge uvjete za valjanost zahtjeva. Znači li to da će se u slučaju tužbe protiv Unije pojedinci najprije morati obraćati sudu u Luksemburgu? Neće li to značajno utjecati na duljinu i složenost postupaka?

Kao što vidimo, prije pristupanja Unije Konvenciji treba urediti još niz otvorenih pitanja i tek je učinjen prvi, iako veliki, korak. No, Unija je i do sada

al Systems of Protection, Društvena istraživanja - časopis Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, godina II., 2007., br. 2, str. 53 - 63, na str. 58.

⁸⁰ V. gore, bilj. 6.

⁸¹ Protocol Relating to Article 6(2) of the Treaty on European Union on the Accession of the Union to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Official Journal of the European Union, C 306/155 (v. bilj. 5).

⁸² Prema Europskoj konvenciji, države predlažu, a Parlamentarna skupština Vijeća Europe bira suce. U slučaju Unije s 27 članica taj bi postupak mogao biti kompliciran.

⁸³ Sudeći prema gore navedenom, ne predviđa se mogućnost da bi i država članica pokrenula postupak protiv Unije.

⁸⁴ Prema Konvenciji, ova se pitanja odlučuju u postupku određivanja dopuštenosti zahtjeva, a prema XIV. Protokolu o tome će odluku donositi sudac pojedinac.

dokazala da je u stanju svladati sve prepreke radi daljnjeg jačanja i poboljšanja uvjeta za svoje građane.

Summary

Vesna Crnić-Grotić*
Nataša Sgardelli Car**

THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT IN LUXEMBOURG REGARDING HUMAN RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION

In this paper the authors describe and analyze the case law of the European Court in Luxembourg regarding the protection of human rights by European Union institutions. Although initially the European Court showed no particular interest in the protection of human rights, with time it developed a very rich case law and determined the principles for the protection of human rights which must be respected in all EU countries. With the adoption of the 2000 Charter of Fundamental Rights, which made it binding on the EU institutions to respect human rights, these principles themselves became obligatory. Following the adoption of the Lisbon Treaty, and the amendments to the European Convention on Human Rights, a new phase of the protection of human rights began in which the EU was to become party to the Convention, and its acts would be investigated by the European Court for Human Rights in Strasbourg. The article discusses the interaction between the two courts that will be soon acquiring an institutional framework.

Key words: human rights, European Union, fundamental rights, European Convention on Human Rights

* Vesna Crnić-Grotić, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Hahlić 6, Rijeka

** Nataša Sgardelli Car, LL. M., Janka Polića Kamova 46, Rijeka

Zusammenfassung

Vesna Crnić-Grotić*
Nataša Sgardelli Car**

**DIE MENSCHENRECHTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION
IN DER RECHTSPRECHUNG DES EUROPÄISCHEN
GERICHTSHOFES IN LUXEMBURG**

Die Autorinnen beschreiben und analysieren die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg über den Schutz der Menschenrechte durch die Institutionen der Europäischen Union. Nachdem der EuGH anfangs dem Schutz der Menschenrechte keine Beachtung schenkte, entwickelte er mit der Zeit eine umfangreiche Rechtsprechung und legte somit die Grundsätze für den Schutz der Menschenrechte fest, die für alle in der EU verbindlich sind. Durch die Verabschiedung der Grundrechtscharta im Jahre 2000, in der die EU-Institutionen die Achtung der Menschenrechte als verbindlich anerkennen, wurden diese Grundsätze als Verpflichtung der Institutionen formuliert. Mit dem Lissabon-Vertrag und den Änderungen in der Europäischen Menschenrechtskonvention beginnt eine neue Phase im Schutz der Menschenrechte, in der die EU der EMRK beitreten und ihre Akte der Prüfung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg unterworfen werden sollten. Der Beitrag stellt auch die bisherige Interaktion zwischen diesen beiden Gerichtshöfen dar, die bald auch einen institutionellen Rahmen erhalten soll.

Schlüsselwörter: Menschenrechte, Europäische Union, Grundrechte, Europäische Menschenrechtskonvention

** Dr. Vesna Crnić-Grotić, Professorin an der Juristischen Fakultät in Rijeka, Hahlić 6, Rijeka

** Nataša Sgardelli Car, LL. M., Janka Polića Kamova 46, Rijeka