Концептуални разлики во заштитата на основните права во Европската унија по Договорот од Лисабон

Доц. д-р Христина Рунчева Тасев*

UDC: 341.231.14-21.254(4-672)
1.02 Прегледна научна статија

1. ВОВЕД

Примената на правото на Европската унија е нужно поврзана со механизмот на заштита на човековите слободи и права на граѓаните. Сепак, заштитата на основните права се јави како предизвик за економски ориентираната *sui generis* творба, чиишто приоритети беа насочени во економската соработка на нејзините земјите-членки. Оттука, стапувањето на сила на Договорот од Лисабон отвори нова ера за Европската унија во насока на создавање на нов, посебен инструмент, Повелба за основни права, со кој првпат се пристапи кон посебна заштита на овој значаен сет прашања. Со тоа е напуштен „традиционалниот систем, според кој основните права се сметаа за дел од општите правни начела на правото на Заедницата (сега Унија)“[1].

Оваа нова ера придонесе Унијата првпат во историјата да се стекне со посебен *Bill of rights*, а областа на слобода, безбедност и правдата (претходно „Правда и внатрешни работи“) беше зајакната со механизми за заштита на човековите права на граѓаните на ЕУ. Во таа насока, станаа видливи концептуалните разлики во поглед на заштита на човековите права пред и по усвојувањето на Договорот од Лисабон. Член 6 од Договорот за ЕУ, согласно измените со Договорот од Лисабон, идентификува нов трикратен пристап кон системот за заштита на основни права на ЕУ: (i) Повелбата за основни права има ист статус како и договорите, (ii) предвидува пристап на ЕУ како потписничка на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП); и (iii) реафирмација на општите начела на правото на Унијата како извор на основни права во Европската унија, како и земање предвид на ЕКЧП (и други меѓународни инструменти за заштита на човекови права) и уставни традиции на државите-членки во Унијата[2].

Усвојувањето на Повелбата води кон јасно нагласени концептуални разлики во поглед на заштита на основните човекови права на граѓаните на Унијата по усвојувањето на Договорот од Лисабон. Имено, заштитата на правата со помош на општите правни начела е заменета со општ правен акт, Повелба. Од друга страна, пристапувањето кон ЕКЧП од страна на Унијата води кон развој на специфична врска помеѓу двата општи правни акти, Повелбата (што претставува своевиден *sui generis* акт) и ЕКЧП (меѓународен договор). Пристапувањето на ЕУ како *sui generis* ентитет кон ЕКЧП како меѓународен договор води до отворање на ново поглавје во зајакнатата заштита на правата во Унијата.

Во периодот пред донесувањето на Повелбата, заштитата на основните права на граѓаните на Унијата се заснова на индиректна заштита со помош на основачките договори што не содржат експлицитни одредби за заштита на човековите права, судската практика на ЕСП во Луксембург и заедничките уставни традиции на земјите-членки. Во процесот на градење механизми за заштита на основните права, носечка улога има ЕСП, што со помош на своето работење создава екстензивна судска практика, што подоцна служи како основа за создавање каталог на права што се вклучени во Повелбата за основни права на ЕУ денес.

Она што го прави единствен овој систем на заштита на основните права во ЕУ е фактот што првпат во еден континентален правен систем, јуриспруденцијата на ЕСП служи како основа за создавање на општ правен акт, а воедно и правно-обврзувачки инструмент, Повелбата за основни права на ЕУ. Иако за континентал-

[1] Rosas, A. and Armati, L. (2012). *EU Constitutional Law, An Introduction*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon, стр. 168.

* Авторката е доцентка на научната област применети политички науки при Правниот факултет „Јустинијан Први“, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

[2] Ibid., стр. 161.

ниот правен систем е вообичаено врз основа на општ правен акт да се создава богата јуриспруденција, во овој случај, процесот се одвива во спротивна насока: Правно-обврзувачката Повелба на Унијата се разви од екстензивното *case law* на ЕСП и општите правни начела. Овој прецедент во континенталниот правен систем служи како основа за создавање на Повелбата. Иако таа е усвоена на седми декември 2000 година, на почетокот нема правно-обврзувачки карактер, но заради политичката „тежина“ редовно е цитирана од ЕСП како извор на правна заштита на основните права. Со стапувањето на сила на Договорот од Лисабон, Повелбата добива правно-задолжителен карактер, а граѓаните на Унијата се најдоа под трикратна заштита на човековите права, и тоа од: Повелбата, Европската конвенција за човекови права и националните законодавства, што имаат комплементарен карактер во обезбедувањето на повеќекратна заштита. Повелбата има ограничено дејство во заштитата на човековите права, односно со неа се опфатени институциите и земјите-членки на Унијата кога го имплементираат правото на ЕУ. Сепак, како општ правен акт, Повелбата има широк опсег на примена заради фактот што се повикува и на примена на меѓународни договори и уставни традиции на земјите-членки, вклучително и ЕКЧП, но дозволува и поширока заштита на правата што соодветствуваат со оние гарантирани од ЕКЧП, доколку Унијата смета дека е потребно[3].

2. ОД ОПШТИ ПРАВНИ НАЧЕЛА ДО ПРАВНО-ОБВРЗУВАЧКИ АКТ

Согласно модерната правна и политичка мисла, улогата на основните права е да поставaт граници на примената на политичката власт, но истовремено заштитата на човековите права отсекогаш претставувала симбол на независноста и суверенитетот на државите. Ова е една од клучните причини за долгогодишната расправа на надлежните власти за тоа дали на Унијата ѝ е потребен каталог на човекови права и доколку е потребен, тогаш каква треба да биде неговата содржина и неговиот облик, со оглед на недоволно јасно определената правна природа на Унијата.

Раѓањето на Повелбата и нејзината правна природа, според Танел Керикмај (Tanel Kerikmae), може да се објасни со две заемно поврзани значајни амбиции – првата е на некој начин амбивалентниот уставен развој на Европската унија, а втората, зголемувањето на бројот на предметите за човекови права пред Европскиот суд на правдата (ЕСП), што настојуваше да го реши потенцијалниот конфликт помеѓу догматскиот пристап кон заеднички пазар и динамиката наметната од ЕУ, што се разви во насока на граѓаните на Унијата. Оттука, Повелбата претставува компромис помеѓу желбите и реално можните механизми што можат да се воведат во оваа област[4].

Имено, договорите со кои е основана Европската унија, потпишани кон средината на минатиот век, не содржат одредби што се однесуваат на заштита на основните човекови права. Механизмот за заштита на овие права е развиван низ долгогодишното дејствување на Европскиот суд на правдата, што преку своите пресуди врши мониторинг на работењето на институциите на Унијата и земјите-членки во поглед на тоа колку се почитуваат човековите права кога постапуваат во области што се опфатени со правото на Заедницата. ЕСП се најде пред еден од најголемите предизвици како да ја вклучи заштитата на основните човекови права во правниот поредок на Европската унија заради зголемениот притисок од уставните судови на земјите-членки. Имено, тие одбиваа да постапуваат доколку со актите на Заедницата беа повредени основните права гарантирани со националните устави, а со тоа беше загрозено и начелото на супрематија на правниот поредок на Унијата. Затоа, ЕСП почнува да ги признава основните права како општи правни начела на правото на Унијата, независни од правните начела гарантирани во уставите на земјите-членки на Унијата.

Вака развиениот „судски активизам“ ЕСП го развил преку екстензивното толкување на основните акти на Заедницата, со цел да обезбеди заштита на основните човекови права, како замена за потребниот каталог на човекови права. Со помош на судскиот активизам на ЕСП, основните права стануваат признати како општи правни начела на правото на Европската унија, независни од начелата што се уставно гарантирани во земјите-членки на Унијата. Имено, признавањето на човековите права како правни начела на Унијата претставува долг процес што се развива постепено. ЕСП во првите години од своето дејствување ги одбива случаите во кои странките се повикуваат на правата и на темелните начела признаени од правните системи на земјите-членки на Унијата[5], со образложение дека не се дел од правниот поредок на Заедницата. Сепак,

---

3 Види повеќе кај Повелба за фундаменталните права на Европската унија член 52(2) и (3), Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union (2010-C 83/01) EN 30.3.2010 Official Journal of the European Union C 83/1.

4 Kerikmae, T. (2014) "EU Charter: Its Nature, Innovative Character, and Horizontal Effect" in Kerikmae, T. (ed.) *Protecting Human Rights in the EU. Controversies and Challenges of the Charter of Fundamental Rights.* New York: Springer, стр. 5.

5 Во случаите како *Stork v. High Authority* (1959) ECR 17, *Geitling v. High Authority* (1960) ECR 423 и сл., ЕСП се произнесува како ненадлежен да понуди заштита за човековите права и истакнува дека тие прашања се покриени со домашното законодавство.

кон крајот на шеесеттите години на минатиот век, ЕСП почна да се повикува на основните права во својата јуриспруденција, иако тие не беа институционализирани во основачките договори на Унијата[6].

Со тоа, Европскиот суд го напушти т.н. пристап на „ригидно читање на зборовите од Договорот[7]" и пристапи кон заштита на основните права преку создавање на општи правни начела, развивани од различните уставни и судски традиции на земјите-членки на Европската унија. Иако во хиерархиската поставеност на правниот систем на Европската унија местото и статусот на општите правни начела не е прецизно дефинирано, јасно е дека тие не можат да ги дерогираат одредбите на договорите, но можат да ги пополнат празнините во делот на заштита на основните права. Создавањето на сопствен систем за заштита на основните права за граѓаните на Унијата значи градење систем што станува комплементарен, а не конкурентен на националните системи на земјите-членки за заштита на човековите права.

Развојот на заштитата на основните човекови права се одвива преку судските предмети пред ЕСП. Така, во случајот *Stauder*[8] од 1969 година, Судот првпат одговара позитивно на аргумент заснован на правото на достоинство, а во одлуката се потврдува постоењето на темелните права во правото на Заедницата. Во одлуката на случајот *Stauder* стои: „конкретната одредба не содржи ништо што би ги прекршило темелните права содржани во општите начела на правото на Заедницата и заштитени од Судот". Покрај тоа, одредбата прецизира дека заштитата на фундаменталните права „инспирирана од уставните традиции на земјитечленки" мора да биде обезбедена во рамките на структурата и целите на Заедницата. На овој случај се надоврзува познатиот предмет *Internationale Handegesellsschaft*[9], каде што Германскиот уставен суд поднесе тужба против супрематијата на мерка на Европската заедница, што е во спротивност со германските уставни права и начела на пропорционалност и економска слобода. По одлуката во случајот *Handegesellsschaf*, ЕСП почна да ја нагласува автономијата на „општите правни начела", што се поврзани со правната култура и традициите на земјитечленки[10].

Следниот каментемелник во признавањето на човековите права од страна на Европската унија е случајот *Nold v. Commission*[11] од кој произлегуваат два заклучока. Прво, тоа е обврската на Судот да црпи инспирација од уставните традиции на земјитечленки, а вториот заклучок се однесува на понатамошно проширување на изворите на инспирација на Судот со меѓународни договори за заштита на човековите права, што се потпишани од земјитечленки и „обезбедуваат насоки што треба да се следат во рамките на правото на Заедницата".[12] Во поглед на меѓународните договори, во овој случај Европскиот суд на правдата не се повикува директно на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), туку таа се смета за „посебен извор на инспирација за општите начела на правото на ЕУ[13]" и не претставува правно-обврзувачки извор на правото на Заедницата. Сепак, многубројни се случаите во тој период во кои ЕСП се повикува на судската практика на Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

Повеќе од четириесет години ЕСП и уставните судови на земјите-членки на Унијата коегзистираа во креативна двосмисленост; секој од нив сметајќи дека го има последниот збор во судските пресуди[14]. Така, според ЕСП, правото на Унијата има супрематија врз правото на земјите-членки, вклучително и врз нивните устави, додека според уставните судови супрематијата им припаѓа на уставите на секоја од земјите-членки на Унијата. Иако во Повелбата е истакнато дека ќе бидат земени предвид сите претходни случаи разгледани пред ЕСП, сепак таа има поголем легитимитет поради тоа што е ратификувана од страна на сите земји-членки на Унијата. Повелбата за основни човекови права во ЕУ може да се опише како исход од паневропскиот политички консензус што треба да ги врами активизмот на законодавците на ЕУ и судиите во Унијата, според судијата Коен Ленаертс[15].

Судскиот активизам на ЕСП води кон создавање, а подоцна и кон јакнење на механизмите за заштита на човековите права на граѓаните во Унијата. Клучната улога на ЕСП се состои во тоа што овој суд го координираше процесот на интеракција помеѓу независните правни системи на земјите-членки и правниот систем

---

6 Stone Sweet, A. (2000). *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe.* Oxford University Press, стр. 153.

7 Williams, A. (2004) "The Invention of Human Rights in the Community", in *EU Human Rights Policies, A Study in Irony*, Oxford University Press, New York, стр. 146.

8 Case 29/69 *Stauder v. City of Ulm* (1969) ECR 419.

9 Case 29/69 *Internationale Handegesellsschaft Internationale Handegesellsschaft r v. City of Ulm* (1969) ECR 419.

10 Рунчева, Х. (2011). *Заштита на темелните права во Европската унија: Правно-обврзувачката Повелба на ЕУ*. Скопје: Евродијалог, стр. 90.

11 Case 4/73 *Nold v. Commission* (1974) ECR 491.

12 Ibidem.

13 Craig, Paul and Burca, De Grainne (2008). *EU Law-Text, Cases, Materials*. 4th ed. New York: Oxford University Press, стр. 382.

14 Види повеќе кај Gunnar, Beck. "The Problem of Kompetenz-Kompetenz: A Conflict between Right and Right in Which there is no Praetor", *European Law Review* (2005), стр. 42.

15 Koen Lenaerts and José Antonio Gutiérrez-Fons, "The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice", in Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward (eds), The EU Charter of Fundamental Rights, Hart Publishing, (2014) стр. 156.

на Европската унија, што претставува исклучително комплексен процес. ЕСП ги користи општите правни начела за формално признание на заштитата на основните права, за која претходно не постојат експлицитни гаранции или како метод за толкување на правата гарантирани од уставите или од меѓународните договори.

Подоцна, општите правни начела се кодифицирани во Повелбата за основните права на Унијата. Во првите години по усвојувањето на Повелбата, таа имаше само политичка тежина, односно служеше само како декларација за промоција на човековите права. Дури и кога земјите-членки на Унијата заедно со институциите на Европската унија се заложија задолжително да се применува Повелбата при примена на правото на Унијата, таа немаше правно-обврзувачко дејство. Ратификацијата на Договорот од Лисабон во декември 2009 година го промени статусот на Повелбата, што доби правно-обврзувачки карактер. Со тоа, судската практика беше трансформирана во правен акт, со правно-обврзувачко дејство во однос на Европската унија, нејзините институции и земјите-членки. На овој начин беше создаден преседан кај континенталниот правен систем, каде што првпат во историјата откако е формирана Европската унија судската практика на Европскиот суд за човекови права и општите правни начела, интегрирани во правниот систем на Унијата со помош на ЕСП, се трансформираа во општ правен акт, Повелбата за основни човекови права на Европската унија.

3. ПРИМЕНА НА ПОВЕЛБАТА

Со стапувањето на сила на Договорот од Лисабон на први декември 2009 година, Повелбата за основните права во Европската унија доби правно-обврзувачки карактер. Нејзините одредби се однесуваат на институциите на Унијата и земјите-членки, но само кога го имплементираат правото на Европската унија. Со усвојувањето на Повелбата, земјите-членки на Унијата се обидоа да стават крај на нагласениот судски активизам на ЕСП при екстензивното толкување на правото на Унијата за да се заштитат основните права, а воедно и да го превенираат судскиот волунтаризам и арбитрарноста кај континенталниот правен систем.

Од усвојувањето на овој правно-обврзувачки акт, Европската комисија изготви пет годишни извештаи за примена на Повелбата за основните права во Европската унија. Како што е истакнато во првиот извештај на Комисијата[16], „Повелбата не претставува само текст што содржи апстрактни начела и вредности. Треба да се практикува секогаш кога постапуваат институциите и телата на Европската унија или при примена на правото на Унијата на друг начин, така што луѓето можат ефикасно да уживаат во нивните основни права".

Сепак, нереални се очекувањата дека Повелбата како инструмент на Унијата може да има монопол над заштитата на правата на граѓаните. Напротив, нивната заштита е обезбедена со помош на комплексниот систем составен од инструментите на Советот на Европа, уставите на земјите-членки и општите правни начела на правото на Унијата. Од правен аспект, Повелбата има ограничено дејство, бидејќи се однесува на институциите на Унијата и земјите-членки, но само кога го имплементираат правото на Европската унија, но нејзината политичка тежина придонесува да се надминат границите на оваа примена, па честопати служи како основа што служи да ги поттикне надлежните правосудни органи на национално рамниште да развијат свест за постоењето на европски систем за заштита на основните права и да ја применуваат и кога не се правно обврзани за тоа.

Според познатиот теоретичар Вајлер, на Унијата веќе не ѝ требаат права на нејзините листи, ниту, пак, повеќе листи на права. Она што ѝ е најмногу потребно се програми и агенции за да заживеат правата, а не само едноставни забрани што можат да ги спроведат судовите[17].

Во насока на успешна примена на Повелбата, Унијата презема низа програми и мерки, создава механизми и институции што имаат цел да ги заштитат човековите права, но и да ги направат колку што е можно повидливи за граѓаните на Европската унија. Доколку се осврнеме на извештајот „Учејќи од примери: Агендата за човекови права на ЕУ за 2000 година"[18], каде што беа поставени повеќе насоки и критериуми за тоа како треба се обезбеди соодветна заштита на човековите права во Унијата, видливо е дека Европската унија денес ги има реализирано најголемиот дел од тие препораки. Комесарот за човекови права, специјален известувач за човекови права, кој е задолжен за известување на високиот претставник за надворешна и безбедносна политика, зајакнато дејствување на Европскиот суд на правдата, основање агенција за основни права на ЕУ, се само дел од инструментите предвидени во агендата, што денес имаат своја реализација во изградениот европски систем за заштита на основните права, што неопходно мора да биде дополнет со култура за негување на овие права од страна на граѓаните и институциите на ЕУ.

---

[16] 2010 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, COM(2011) 160 final, available at: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_en.pdf.

[17] J. H. H. Weiler. "Editorial: Does the European Union truly need a Charter of Rights?", 6 *European Law Journal* (2000) 2, стр. 95.

[18] "Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000". Agenda of the Comité des Sages and Final Project Report (1998).

Дополнително, Стратегијата за ефективна имплементација на Повелбата[19] ѝ наложува обврска на Европската комисија да објавува годишни извештаи за примена на Повелбата, што имаат две основни цели. Прво, да се прикаже напредокот во заштитата на човековите права на транспарентен, континуиран и конзистентен начин, односно да се прикаже што е направено, а што останува да се преземе во поглед на ефективна примена на Повелбата; и второ, да овозможи еднаш годишно да се разменат мислења со Европскиот парламент и Советот во врска со оваа проблематика. Воедно, Стратегијата содржи и листа на основни човекови права (Fundamental Rights "Check-List"), според која може да се изврши проверка на актите дали се усогласени со стандардите на Повелбата.

Во таа насока, примената на Повелбата најдобро се следи преку индикаторите истакнати во годишните извештаи на Европската комисија. Од досега објавените пет годишни извештаи за примена на Повелбата за основните права во Европската унија можат да се извлечат неколку констатации.

Прво, по усвојувањето на Повелбата, Унијата почна многу повеќе да ги имплементира одредбите за заштита на основните човекови права во актите создавани низ законодавниот процес. Имено, уште во 2001 година, кога Повелбата нема правно-обврзувачки карактер, во Меморандумот за примена на Повелбата[20] на Европската комисија истакнато е дека секој предлог легислативен акт или друг нацрт-инструмент пред да биде усвоен од Комисијата, како дел од редовниот процес на одлучување, ќе биде прегледан дали е усогласен со Повелбата. Оние законодавни предлози, пак, што имаат специфична врска со основните права, задолжително мораат да содржат формален исказ за усогласеност со Повелбата. Кога законодавниот предлог-акт е финализиран во Европската комисија, тој може да се најде пред Европскиот парламент или Советот, кои имаат право да поднесат амандмани доколку сметаат дека тој не е во согласност со Повелбата за основни права на Европската унија.

Проактивната улога на Европскиот парламент во поглед на зајакната примена на Повелбата е видлива и во фактот што Деловникот за работа на оваа институција е дополнет со правилото 38[21], што се однесува на почитување на Повелбата во сите активности преземени од Парламентот. Воедно, ова правило содржи и можност Комитетот надлежен за одредена предметна материја, политичка група или најмалку 40 пратеници кои сметаат дека предлог-законот или некој негов дел не се во согласност со Повелбата, да побараат мислење од комитетот надлежен за толкување на Повелбата. Согласно Анекс VI на Деловникот за работа на Европскиот парламент, Комитетот за граѓански слободи, правда и внатрешни работи е телото што е задолжено за имплементација на Повелбата и може да издаде мислење, во недостиг на постоење на посебен комитет за толкување на Повелбата[22].

Во последниот извештај на Европскиот парламент за состојбата со основните права во Европската унија во 2015 година[23], што се очекува да биде усвоен како резолуција, побарано е Комисијата да биде поригорозна и да почне постапки против земјите-членки што не ја применуваат Повелбата кога го имплементираат законодавството на Унијата. Воедно, во Извештајот уште еднаш е нагласена потребата од подигнување на свеста за постоење на Повелбата и побарано е таа да се почитува во текот на целиот законодавен процес во Унијата.

Дополнително, формирана е Работна група за основни права, граѓански права и слободно движење на лица (FREMP) како постојано работно тело што има цел да ги обработува прашањата поврзани со Повелбата и преговорите за пристапување на Унијата кон Европската конвенција за човекови права[24]. Во оваа насока, секретаријатот на Советот усвои и насоки за методолошки чекори, за да се провери компатибилноста на основните права со подготвителните тела на Советот.

Оттука, јасно е видлива тенденцијата да се зајакне процесот на примена на Повелбата во сите фази на процесот на вистинско создавање во Европската унија, иако сите иницијативи не завршуваат со очекуваниот успех и со очекуваните резултати.

Второ, Повелбата има значајно влијание во работата на судовите на две рамништа: влијае врз работата на Европскиот суд за правдата во Луксембург, што сè посериозно ја зема Повелбата кога предмет на разгледување е законодавството на Европската унија, и второто рамниште е зголемениот тренд на примена на Повелбата во судовите на земјите-членки.

Судската практика на Европскиот суд на правдата во Луксембург бележи неколку клучни случаи што

[19] COM(2010) 573 final, стр. 12, достапно на: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0573&from=EN.

[20] SEC (2001)380/3.

[21] European Parliament, Rules of Procedure, July 2014. http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.EN.pdf.

[22] Види повеќе кај Palmisano, Giuseppe (ed.) "Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument", Brill Nijhof, Leiden (2014), стр. 115.

[23] European Parliament, Report on the situation of fundamental rights in the European Union in 2015 (2016/2009 (INI)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0345+0+DOC+PDF+V0//EN.

[24] Види повеќе кај: http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-fundamental-rights-citizens-rights-free-movement-persons/.

се однесуваат на толкување на Повелбата за основни права на Европската унија. Имено, член 52 од Повелбата[25] се однесува на ограничувањата на основните права, што, доколку се применат, мораат да бидат законски засновани и да ја почитуваат суштината на правата и слободите што ги ограничуваат. Воедно, ограничувањата мораат да го почитуваат начелото на пропорционалност, односно ограничувања на правата се допуштени само доколку се неопходни и ја остваруваат целта за заеднички интерес признат од Унијата или потребата да се заштитат правата и слободите на другите. На повредата на овој член се поставени и трите клучни случаи на ЕСП од стапувањето во сила на Повелбата до денес.

Во 2010 година, Судот ја поништи мерката на Европската унија во областа на земјоделска политика заради заштита на лични податоци во случајот *Schecke*[26]. Имено, оспорена е *ex-post* објава на личните податоци на лицата кои добиле финансиска помош и нејзиниот износ во областа на земјоделската политика. Иако даночните обврзници во едно демократско општество имаат право да бидат информирани за користењето на јавните фондови, Судот смета дека е неопходен баланс помеѓу правото на транспарентност, од една страна, и правото на заштита на личните податоци на физичките лица, од друга страна[27]. Во услови на непостоење на европско законодавство за критериуми што се однесуваат на личните податоци, Судот оценил дека Советот и Комисијата ги надминале границите на начелото на пропорционалност, односно ограничувањата на правата на правните лица, според член 7 и 8 на Повелбата, мораат да се применуваат само кога е неопходно.

Во *вториот* случај пред Европскиот суд на правдата *Tech-Achats*[28] делумно е поништена мерката на Европската унија што се однесува на осигурителни услуги заради дискриминација помеѓу мажи и жени, заради повреда на член 21 и 23 од Повелбата. Со овие одредби се забранува каква било родова дискриминација и се гарантира еднаквост помеѓу мажите и жените во сите области. Директивата 2004/113 на Европската унија гарантира еднаков третман на мажите и жените, но притоа дава неограничен период за транзиција на државите-членки за примена на член 5(2). Имено, овој член предвидува специфичен исклучок во делот на осигурување и други финансиски услуги, каде што државите-членки можат, без определено временско ограничување, да не го применуваат правилото за исплата на унисекс-премии, што, според Судот, е спротивно на гарантираниот еднаков третман на мажите и на жените и постои сериозен ризик ЕУ да дозволи повредата на еднаквиот третман на мажите и жените да трае неограничено. За таа цел, Судот на правдата на Европската унија го поништи член 5(2) од Директивата во својата одлука *Tech-Achats* и донесе пресуда што ги обврзува земјите-членки да исплаќаат еднакви премии без оглед на полот на корисникот.

Третиот клучен случај од судската практика на ЕСП е *Digital Rights Ireland*[29], во кој Судот ја поништи Директивата за зачувување податоци (Data Retention Directive) заради повреда на начелото на пропорционалност при ограничување на основните права на приватност и заштита на податоци, согласно член 7 и 8 од Повелбата за основни права. Имено, целта на Директивата за зачувување податоци беше хармонизација на одредбите од законодавствата на земјите-членки на Унијата во делот на зачувување на одредени податоци генерирани или процесирани од провајдери на јавно достапни услуги за електронска комуникација или комуникациски мрежи. Директивата требаше да овозможи достапност на податоците во случај кога е неопходно за спречување, истрага, откривање и гонење сторители на тешки кривични дела, а особено за тероризам и за организиран криминал. За таа цел, неопходно беше провајдерите да ги зачуваат податоците (сообраќајот на податоци, локацијата, како и податоци неопходни за идентификација на корисниците), но притоа Директивата не дозволува зачувување на содржината на комуникацијата.

Европскиот суд на правдата оцени дека Директивата врши сериозна повреда на приватниот живот и на личните податоци, како едни од основните човекови права, преку зачувувањето податоци и можноста надлежните власти на земјите-членки на Унијата да имаат пристап до нив. Судот смета дека со усвојувањето на Директивата за зачувување податоци, законодавството на ЕУ го повредило начелото на пропорционалност и повредена е тајноста на податоците. Иако Директивата јасно ги предвидува целите за зачувувањето податоци во насока на борба против тешки кривични дела, сепак постои можност за повреда на основните човекови права, бидејќи нејзината примена не е ограничена само во случај на неопходност.

Важноста на оваа пресуда е видлива во трите сегменти во кои се детектираат пропустите на законодавството на Европската унија. Прво, Судот смета дека Директивата има прешироко опфат, односно ги опфаќа сите поединци, сите средства за комуникација и сообраќај на податоци без диференцијација, огра-

25 Види повеќе кај http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/52-scope-and-interpretation-rights-and-principles.

26 Joined Cases C-92/09 и C-93/09.

27 Ferraro, Franceska and Carmona, Jesus. (2015) “Fundamental Rights in the European Union – The role of the Charter after the Lisbon Treaty”. EPRS. PE.554.168, стр. 19.

28 Case C-236/09.

29 Joined cases C-293/12 and C-594/12.

ничување или исклучок во светлината на крајната цел за борба против тешки кривични дела. Второ, Судот смета дека Директивата не содржи ниту еден објективен критериум со кој ќе осигури дека надлежните власти на земјите-членки можат да пристапат до податоците и притоа да ја ограничат нивната употреба само за спречување, откривање или гонење на тешки дела. Напротив, Директивата содржи општа формулација на „тешки кривични дела" согласно дефинициите кај секоја земја-членка и нејзиното законодавство. Воедно, Директивата не содржи суштински или процедурални услови под кои надлежните власти можат да пристапат и да ги користат податоците, а пристапот до нив не зависи од претходно разгледување од Судот или од независно административно тело. Трето, во поглед на периодот за зачувување податоци, Директивата предвидува најмалку шест месеци, без да направи разлика помеѓу категориите на податоци на основа на засегнатите лица или можната корисност на податоците во врска со целта, без да бидат наведени објективните критериуми врз основа на кои периодот на зачувување мора да биде определен со цел да се осигури дека пристапот до податоци ограничен на она што е најнеопходно[30].

4. ПОВЕЛБАТА ЗА ОСНОВНИ ПРАВА НА ЕУ И ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Со Договорот од Лисабон (член 6), Унијата се здоби со правен субјективитет и притоа пристапи кон Европската конвенција за заштита на човековите права како страна-потписничка. Со тоа, граѓаните на државите-членки на Унијата станаа предмет на трикратна заштита од: Повелбата, Европската конвенција и националното законодавство. Овој плурален и комплексен механизам за заштита на човековите права или, како што го нарекува Fabbrini[31], „архитектура на повеќе нивоа за заштита на човековите права", во кој трите системи се преплетуваат и во определени случаи се преклопуваат, донесе нови предизвици за Европската унија. Имено, Европскиот суд на правдата е институцијата што го премости јазот помеѓу правните системи на земјите-членки и правниот систем на Европската унија во делот на заштита на основните човекови права преку неговата судска практика. Во услови кога Унијата немаше правно-обврзувачки акт за заштита на човекови права, ЕСП ја имаше улогата да ги заштити со помош на Европската конвенција за човекови права, како примарен извор, притоа редовно цитирајќи ги судските пресуди на Европскиот суд во Стразбур и користејќи ја неговата богата јуриспруденција.

Сепак, повеќекратната заштита на човековите права во Европската унија не доведе до создавање на единствен систем и единствен концепт со кој надлежните институции ќе изградат меѓусебни релации за да обезбедат непречена заштита на субјектите.

Еден од позитивните промери на соработка помеѓу судовите во Луксембург и Стразбур е случајот *Bosphorus*[32]. Имено, пред Европскиот суд за човекови права во Стразбур е поднесено барање за да се утврди можна повреда на Европската конвенција, но овој случај веќе бил разгледан од Европскиот суд на правдата во Луксембург на барање на Ирскиот врховен суд. Судот во Стразбур бил задоволен од третманот на случајот од страна на Европскиот суд на правдата, со оглед на пресудата и добиеното мислење од генералниот адвокат. Оттука, Судот во Стразбур одлучил дека нема потреба да се преиспита прашањето за повреда и ја прифатил одлуката на судот во Луксембург.

За разлика од овој позитивен пример на интерконекција помеѓу судовите во Стразбур и Луксембург, постојат случаи каде што плурализмот во заштитата на основните права доведува до правна несигурност и различни судски одлуки. Така, во случајот *Matthews v UK*, Европскиот суд за човекови права го признал правото на жителите на Гибралтар да учествуваат на изборите за Европскиот парламент, на кои согласно Британскиот договор за пристапување кон ЕУ, тоа не им било дозволено. Со цел жителите на Гибралтар да земат учество во демократскиот живот на Европската заедница, ЕСЧП не само што им дозволил да учествуваат на изборите туку побарал и измени на Британскиот акт за европски избори, што не го признава ова право. Подоцна, кралството Шпанија поднело жалба пред Европскиот суд на правдата за истиот предмет. Судот утврдил дека Велика Британија ја прекршила ЕКЧП, но при отстранувањето на повредата Велика Британија прекршила обврска на Европската заедница, што подоцна морало да ја коригира. Во случајов видлив е позитивен судир на надлежности, иако Повелбата и ЕКЧП имаат различни механизми за спроведување и различни јуриздикции. Како исход од овој предмет, во подоцнежните случаи ЕСЧП го определува односот помеѓу ЕКЧП и правниот поредок на ЕУ со пресумпција дека заштитата на основните права овозможена од правниот систем на Заедницата се смета за еквивалентна со заштитата обезбедена од ЕКЧП.

Една од клучните разлики помеѓу Повелбата и Конвенцијата е опсегот на примена на двата инструмента.

30 Ferraro, Franceska and Carmona, Jesus. (2015) "Fundamental Rights in the European Union – The role of the Charter after the Lisbon Treaty". EPRS. PE.554.168, стр. 21.

31 Види повеќе кај Fabbrini, Federico (2014) *Fundamental Rights in Europe: Challenges and Transformations in Comparative Perspective*, Oxford University Press, стр. 1.

32 Case C-84/95, Bosphorus, [1996] ECR I-3953.

Имено, Повелбата не е „инструмент за сите намени за човекови права“[33] во Унијата, туку има значајно ограничен опсег на примена, односно се применува од институциите и земјите-членки само кога го спроведуваат правото на Европската унија. Притоа, ЕСП, кој е одговорен за примената на Повелбата, не е суд што ги штити човековите права *per se*, бидејќи првично беше создаден да го води процесот на економска интеграција на земјите-членки на Унијата, а подоцна неговата надлежност е проширена со обврските за заштита на човековите права. Сепак, Повелбата не е едноставна репродукција на ЕКЧП, иако голем број на правата кореспондираат со оние на Конвенцијата[34]. Таа претставува поширок каталог на права содржани во еден документ. Во споредба со ЕКЧП, Повелбата содржи голем број на судски извршни права, но и социјални и економски права што не се содржани во ЕКЧП, што се должи и на поновиот датум на нејзино усвојување.

Во таа насока, член 52(3) од Повелбата истакнува дека доколку Повелбата содржи права што соодветствуваат со правата гарантирани со Конвенцијата, значењето и опсегот на тие права ќе бидат исти како и за оние утврдени со Конвенцијата. Притоа, ваквата одредба не претставува пречка за правото на Унијата да предвиди поширока заштита[35].

Ваквата правна рамка има цел да го намали донесувањето на различни одлуки од двата суда во делот на заштита на човековите права, имајќи го предвид широкиот правен простор во кој може да дојде до позитивен судир на надлежности. Во оваа насока се упатени и многубројните критики кон Судот во Луксембург, што се смета дека не е доволно отворен и подготвен да ја прифати правната практика на ЕСЧП во своето работење, пред сѐ заради својот „континентален судски пристап“ воспоставен при неговото основање, при што тој избра да задржи голем дел од овој „оригинален пристап, што вклучува заедничка пресуда и конвенционален, безличен и минималистички стил на судско аргументирање во повеќето случаи“.[36] Европскиот суд на правдата ретко ги заснова своите пресуди на пресуди од други судови или на соодветната судска практика на регионалните и меѓународните тела при толкување и воспоставувањето стандарди за човековите права според Повелбата. Одлуките на ЕСП за предмети од сферата на човековите права досега се, со исклучок на ретко повикување на судската практика на Европскиот суд за човекови права, јасно одвоени од другите релевантни извори на правото и јуриспруденцијата што се однесува на човековите права.

Во таа насока, и една од клучните придобивки од пристапувањето на Европската унија кон ЕКЧП, како страна-потписничка, претставува можноста да се отиде чекор понапред во процесот на европска интеграција и да се испрати силна порака за кохерентност при одлучувањето на двата система за заштита на човековите права, на Европската унија и Советот на Европа.

Во Европа, „процесот на интеграција сѐ уште не е финализиран“. Многу од предизвиците создадени од преклопувањето и од интеракцијата помеѓу повеќето нивоа на заштита на човековите права сѐ уште се отворени. На крајот, дали и како овие предизвици некогаш ќе бидат адресирани зависи од идниините политички трансформации на „европската архитектура на повеќе нивоа за човекови права“[37].

5. ЗАКЛУЧОЦИ

Усвојувањето на Повелбата за основните права во Европската унија јасно ги истакна концептуалните разлики во заштитата на правата на граѓаните на Унијата споредено со периодот пред усвојувањето на Договорот од Лисабон. Имено, заштитата на правата со помош на општите правни начела беше заменета со општ правен акт, Повелба. Од друга страна, пристапувањето на Унијата кон ЕКЧП доведе до развој на специфична врска помеѓу двата општи правни акти, Повелбата (што претставува своевиден *sui generis* акт) и ЕКЧП (меѓународен договор).

Она што го прави единствен овој систем на заштита на основните права во Европската унија е фактот што првпат во еден континентален правен систем, јуриспруденцијата на ЕСП послужи како основа за создавање на општ правен акт, а воедно и правно-обврзувачки инструмент, Повелбата за ос-

[33] Jacobs, G. Francis 2006, "The European Convention on Human Rights, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice- The impact of European Union accession to the European Convention on Human Rights", *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, стр. 293. http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/jacobs.pdf.

[34] Види повеќе за ова кај Ferraro, Franceska and Carmona, Jesus. (2015) "Fundamental Rights in the European Union- The role of the Charter after the Lisbon Treaty". EPRS. PE.554.168, стр. 14.

[35] Официјалните објаснувања (Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights of the European Union) на Повелбата даваат преглед на тоа кои членови од Повелбата кореспондираат со оние на ЕКЧП, но се предвиден е поширок опсег на заштита отколку оној во ЕКЧП. Тие се достапни на http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf.

[36] Gráinne de Búrca (2013), "After the EE Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?", Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 20, 2013, стр. 176.

[37] Види повеќе кај Fabbrini, Federico (2014) *Fundamental Rights in Europe: Challenges and Transformations in Comparative Perspective*, Oxford University Press, стр. 262.

новни права на ЕУ. Иако за континенталниот правен систем е вообичаено врз основа на општ правен акт да се создава богата јуриспруденција, во овој случај, процесот се одвиваше во спротивна насока: Правно-обврзувачката Повелба на Унијата се разви од екстензивното *case law* на ЕСП и општите правни начела.

Сепак, нереални се очекувањата дека Повелбата како инструмент на Унијата може да има монопол над заштитата на правата на граѓаните во Европската унија. Напротив, нивната заштита е обезбедена со помош на комплексниот систем составен од инструментите на Советот на Европа, уставите на земјите-членки и општите правни начела на правото на Унијата. Од правен аспект, Повелбата има ограничено дејство, бидејќи се однесува на институциите на Унијата и земјите-членки, но само кога го имплементираат правото на Европската унија, но нејзината политичка тежина придонесува да се надминат границите на оваа примена, па честопати служи како основа за да ги поттикне надлежните правосудни органи на национално рамниште да развијат свест за постоењето на европски систем за заштита на основните права и да ја применуваат и кога не се правно обврзани за тоа.

Оттука, може да се заклучи дека, по усвојувањето на Повелбата нејзиното влијание во Унијата е видливо во два сегменти. *Прво*, во фактот што Унијата почна многу повеќе да ги имплементира одредбите за заштита на основните човекови права во актите создавани низ законодавниот процес. *Второ*, Повелбата има значајно влијание во работата на судовите на две рамништа: влијае врз работата на Европскиот суд за правдата во Луксембург, што сè посериозно ја зема Повелбата кога предмет на разгледување е законодавството на Европската унија, и второто рамниште е зголемениот тренд на примена на Повелбата во судовите на земјите-членки, за што зборуваат бројните примери на судска практика.

Воедно, со Договорот од Лисабон (член 6), Унијата се здоби со правен субјективитет и притоа пристапи кон Европската конвенција за заштита на човековите права како страна-потписничка. Со тоа, граѓаните на државите-членки на Унијата станаа предмет на трикратна заштита од: Повелбата, Европската конвенција и националното законодавство. Овој плурален и комплексен механизам за заштита на човековите права донесе нови предизвици за Европската унија. Имено, покрај тоа што Повелбата постави правна рамка која има цел да го намали донесувањето на различни одлуки од двата суда во делот на заштита на човековите права, сепак широкиот правен простор во кој делуваат може честопати да доведе до позитивен судир на надлежности. Очекувањата се дека во иднина ќе биде остварена една од клучните придобивки од пристапувањето на Европската унија кон ЕКЧП, односно можноста да се отиде чекор понапред во процесот на европска интеграција и да се испрати силна порака за кохерентност при одлучувањето на двата система за заштита на човековите права, на Европската унија и Советот на Европа.

Doz. Dr. Hristina Runcheva Tasev

Konzeptuelle Unterschiede im Schutz der Grundrechte in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon

(Zusammenfassung)

Das Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die mit dem Vertrag von Lissabon nicht nur ein rechtsverbindlicher Akt, sondern auch eine Grundlage für die Vorbereitung der Gesetzgebung in der Union und ein Garant für die Geltendmachung der Menschenrechte vor den Gerichten geworden ist, darzustellen.

Dabei wird herausgestellt, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hier zum ersten Mal als Grundlage für die Schaffung eines allgemeinen Rechtsakts der Union diente. Der Beitrag behandelt weiter die konzeptionellen Unterschiede beim Menschenrechtsschutz vor und nach dem Vertrag von Lissabon. Die Autorin analysiert die Charta der Grundrechte unter zwei Aspekten.

- Zum einen gibt sie einen umfassenden Überblick über deren Umsetzung in den ersten sechs Jahren ihrer Anwendung, wobei sie die häufigsten, von Gerichten behandelten Fragen bezüglich der Grundrechte der Bürger hervorhebt. Dies anhand der vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg entschiedenen Fälle Schecke (Joined Cases C-92/09 and C-93/09), Tech-Achats (Case C-236/09) und Digital Rights Ireland (Joined cases C-293/12 and C-594/12).
- Zum anderen stellt sie dar, dass die Union mit dem Vertrag von Lissabon (Artikel 6) Rechtssubjektivität erlangt und durch diesen der Europäischen Konvention als Unterzeichner beigetreten ist. Deshalb besteht nun ein dreifacher Schutz für die Unionsbürger. nämlich durch die Charta, durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und durch die nationale Gesetzgebung. Diesbezüglich gibt die Autorin einen Überblick über die Vorteile und die Herausforderungen dieses pluralen und komplexen Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte, in dem sich diese drei Systeme überschneiden und in bestimmten Fällen auch überlappen.

Schlüsselworte: *Menschenrechte, Charta der Grundrechte der EU, Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte, allgemeine Rechtsgrundsätze, Vertrag von Lissabon.*