

MEDDRŽAVNE TOŽBE PRED SODIŠČEM EU KOT MEHANIZEM VARSTVA TEMELJNIH VREDNOT EU

JURE JAKŠIČ

Okrajno sodišče v Mariboru, Maribor, Slovenija
jurejaksic@gmail.com

Sinopsis Pogodba o Evropski uniji v 2. členu določa, da Evropska unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic. V zadnjih letih se širi spoznanje, da so temeljne vrednote EU, predvsem pravna država in človekove pravice, pod pritiskom. Resna kršitev 2. člena PEU ne zadeva zgolj države, kjer se grožnja manifestira, temveč ima vpliv tudi na ostale države članice, na medsebojno zaupanje med državami članicami in na temeljne pravice njihovih državljanov. Zaradi pomanjkljivosti političnih mehanizmov za zaščito vrednot EU je treba preučiti potencial drugih mehanizmov za njihovo varstvo, predvsem postopke zaradi neizpolnitve obveznosti. V prispevku so predmet analize meddržavne tožbe pred Sodiščem Evropske unije po 259. členu PDEU kot mehanizem varstva temeljnih vrednot EU. Poudarjen je tudi vidik prednosti pred postopkom po 258. členu PDEU.

Ključne besede
meddržavne tožbe,
postopki zaradi
neizpolnitve
obveznosti,
temeljne vrednote
EU,
nazadovanje
pravne države,
varstvo pravne
države

INTER-STATE ACTIONS BEFORE THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AS A TOOL FOR ENFORCEMENT OF FUNDAMENTAL EU VALUES

JURE JAKŠIĆ

District court of Maribor, Maribor, Slovenia
jurejaksic@gmail.com

Abstract Article 2 of the Treaty of the European Union stipulates that the Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights. In recent years, there has been a growing awareness that fundamental values, especially the rule of law and human rights, are under great pressure. A serious violation of Article 2 of the TEU does not only concern Member States where the violation manifests itself but it also affects the other Member States, mutual trust between the Member States and the fundamental rights of their citizens. Due to the shortcomings of political mechanisms for the protection of EU values, it is necessary to examine the potential of legal mechanisms, especially infringement procedures. The paper presents the potential of interstate actions before the Court of the European union under Article 259 TFEU as a mechanism for the protection of the EU fundamental values. Advantages in comparison to proceedings under Article 258 TFEU, which are in the hand of the Commission, are pointed out as well.

Keywords:

inter-state actions,
infringement
procedures,
fundamental EU
values,
the rule of law
backsliding,
protection of the
rule of law

1 Uvod

Pogodba o Evropski uniji¹ (v nadaljevanju PEU) v 2. členu določa, da Evropska unija (v nadaljevanju EU) temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost in enakost med moškimi in ženskami. Kot cilje EU je poleg krepitve miru in blaginje njenih narodov treba umestiti ravno krepitev teh vrednot.²

Za uspešno delovanje EU je pomemben obstoj predvidljivih in pravičnih pravnih pravil, sistem učinkovitih pravnih sredstev ter vzajemno priznavanje nacionalnih odločb. Krhanje pravne države lahko vpliva na gospodarstvo, za katero je ključnega pomena učinkovitost pravosodnega sistema. Resna kršitev 2. člena PEU tako ne zadeva zgolj posamezne države, kjer se grožnja manifestira, temveč ima vpliv tudi na ostale države članice, pa tudi na medsebojno zaupanje med državami in temeljne pravice njihovih državljanov.³

Na začetku evropske integracije se je predpostavljalo, da bodo države članice same poskrbele, da bodo delovale v skladu s temeljnimi vrednotami EU,⁴ a se v zadnjih letih širi spoznanje, da so temeljne vrednote, predvsem pravna država in človekove pravice, pod pritiskom in da jim je treba nameniti posebno pozornost. V nekaterih članicah EU je zaznati »nazadovanje« (nekateri celo govorijo o eroziji) pravne države).⁵ Gre za proces, v katerem izvoljena oblast implementira načrt po sistematični oslavitvi ali izničenju notranjih akterjev nadzora z namenom razkroja demokratične države in utrjevanja dolgoročne vladavine vladajoče politične stranke.⁶ Ponekod je zaznati vse večje pritiske na neodvisnost sodstva, ki je ena od gonilnih sil uresničevanja pravne države. Ti pritiski pogosto sovpadajo z omejevanjem svobode izražanja medijev.⁷

¹ UL C 326, 26. 10. 2012, str. 13.

² Kot to izhaja iz prve točke 3. člena PEU.

³ Določba 3. člena Resolucije Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2020 o tekočih zališanjih v skladu s prvim odstavkom 7. člena, primer Poljske in Madžarske (2020/2513 (RSP)) (UL C 270/2021, 7. 7. 2021, str. 91).

⁴ Avbelj, v: Ravnikar-Šurk, 2020, stran 29.

⁵ Wahl, 2020, stran 1.

⁶ Kochenov, 2018, stran 7. Več o krizi pravne države na Poljskem in Madžarskem glej Sadurski, 2018, in Peirone, 2019.

⁷ Mader, 2019, stran 134.

Pritisk na temeljne vrednote je še močnejši v posledici pandemije COVID 19. Odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je poudaril, da je ob sprejetju slehernega izrednega ukrepa zaradi pandemije, potrebno upoštevati vrednote EU. Države članice so namreč dolžne spoštovati človekove pravice, demokracijo in vladavino prava tudi v težkih časih.⁸

Evropski parlament je prav tako sprejel Resolucijo z dne 17. aprila 2020 o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo COVID-19 in njenimi posledicami.⁹ Poudaril je, da je treba še vedno ravnati v skladu z Listino EU o temeljnih pravicah¹⁰ (v nadaljevanju Listina) in načeli pravne države, kar pomeni, da mora oblast v okviru nujnih ukrepov zagotoviti, da bo vsak posameznik še vedno užival enake pravice in varstvo. Prav tako je poudaril, da morajo biti vsi ukrepi na nacionalni ravni in/ali ravni EU skladni z načelom pravne države, strogo sorazmerni s potrebami v danih razmerah, jasno vezani na sedanjo zdravstveno krizo in časovno omejeni ter jih je treba redno pregledovati.¹¹

EU ima dovršen sistem mehanizmov za uresničevanje svoje zakonodaje (*aquis*), a so še vedno prisotne precejšnje vrzeli glede mehanizmov za varstvo temeljnih vrednot. Ti imajo v praksi omejen obseg in so neučinkoviti, saj so v veliki meri odvisni od politične volje. Vsled pomanjkljivosti političnih mehanizmov za zaščito vrednot EU je treba preučiti potencial drugih mehanizmov, predvsem postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Prispevek umesti meddržavne zadeve pred Sodiščem EU (v nadaljevanju Sodišče EU) po 259. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije¹² (v nadaljevanju PDEU) med možne mehanizme varstva temeljnih vrednot.

V drugem poglavju bo najprej predstavljeno ozadje evropske integracije in njen vrednostni temelj. Tretje poglavje predstavlja krajši oris razvoja človekovih pravic v pravnem sistemu EU. V četrtem in petem poglavju sledi obravnava koncepta temeljnih vrednot EU s poudarkom na pravni državi kot »nadvrednoti«. V šestem poglavju so predstavljeni različni mehanizmi varstva temeljnih vrednot, pri čemer je bistveni poudarek na postopku po 259. členu PDEU. Na koncu je opravljena analiza

⁸ Wahl, 2020.

⁹ 2020/2616 (RSP).

¹⁰ UL C 83, 30. 3. 2010, str. 389.

¹¹ Nekaj nekdanjih šefov držav in vidnejših predstavnikov evropske civilne družbe, med drugimi tudi bivši predsednik Evropske Komisije Jean-Claude Juncker, je naslovalo odprto pismo v katerem pozivajo EU, da ukrepa zoper kršitvami pravne države na Madžarskem. Glej: <https://civico.eu/news/by-surrendering-to-autocracy-in-the-fight-against-covid-19-hungary-poisons-european-ideals/> (obiskano: 16. 9. 2020).

¹² UL C 326, 26. 10. 2012, str. 47.

prednosti in možnosti uporabe 259. člena PDEU na področju varstva temeljnih vrednot EU.

2 Vrednostni temelj EU

Reakcija na grozote II. svetovne vojne, potreba po obnovi porušene Evrope, vse večja soodvisnost evropskih držav ter polarizacija in napetosti med demokratičnim zahodom in komunističnim vzhodom, so pripeljali do močnih teženj po združitvi zahodnoevropskih držav, med drugim tudi v obliki ekonomske integracije in carinske unije. Četudi je primarni namen EU bil v vzpostavitvi notranjega trga, je kot to tudi izpostavlja *Avbelj*, «vrednostni temelj EU», da se za vselej preprečijo grozodejstva, kot jih poznamo iz II. svetovne vojne.¹³ Bolj ko bo med evropskimi narodi dosežena ekonomska blaginja, manjša bo verjetnost nemirov in posledično vojne. Ohranitev miru je bila eden glavnih ciljev ekonomskega povezovanja. Na začetku evropske integracije so bile ključne vrednote mir, blaginja in nadnacionalizem. Ko so se te povečini uresničile, so jih zamenjale vrednote, ki so bile pozneje »uzakonjene« v 2. členu PEU.¹⁴ Četudi je bila EU sprva »skupek kalkulacij posameznih držav članic«, da bodo s povezovanjem uresničile lastne interese,¹⁵ se je že zgodaj začrtal okvir dopustnih načinov za doseglo teh ciljev, saj ti niso smeli mimo okvirjev temeljnih postulatov pravne države, demokracije in človekovih pravic. Ti postulati predstavljajo temeljne vrednote iz 2. člena PEU. To je minimum, ki ga je treba upoštevati pri uresničitvi interesov EU.

3 EU in človekove pravice

Rimska pogodba se je sprva pojmovala kot klasična mednarodna pogodba, ki bi naj zavezovala samo države članice,¹⁶ a je Sodišče EU že zgodaj priznalo, da subjekti prava tedanje Evropske gospodarske skupnosti niso le države članice, temveč tudi njihni državljani.¹⁷ Kljub temu je v začetnih letih delovanja bilo Sodišče EU do človekovih pravic zadržano in jih ni priznavalo kot del prava »skupnosti«, saj te niso bile omenjene v ustanovitvenih pogodbah. Štelo se je, da so zagotovljene z Evropsko

¹³ *Jean Monnet* je kot temeljni namen združevanja postavil cilj, da bi nova vojna med Francijo in Nemčijo postala »ekonomsko nemogoča in politično nepojmljiva«. Več o tem: *Avbelj*, 2006, stran 20.

¹⁴ Glej poročilo o predavanju Weilerja v *Avbelj*, 2010, stran 60.

¹⁵ *Hojnik*, 2014, stran 33.

¹⁶ Zgolj izjemoma so določena upravičenja bila dana aktivnim udeležencem gospodarskega življenja kot delovni sili, ponudnikom storitev in lastnikom kapitala. Glej podrobneje *Acceto et al.*, 2010, stran 53, in *Grilc et al.* v *Cerar et al.*, 2002, stran 59.

¹⁷ *Zadeva 26/62, Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, točka 13.

konvencijo o človekovih pravicah¹⁸ (v nadaljevanju EKČP), katere podpisnice so bile vse članice.¹⁹ Nekaterne države članice so v posledici oblikovanja načela neposrednega učinka in primarnosti prava EU v praksi Sodišča EU začele odražati skrb za človekove pravice, v primeru da bi pravo EU prevladalo nad nacionalnim, tj. odražati skrb nad primarnostjo pravne ureditve, ki ne priznava človekovih pravic.²⁰ Posledično je Sodišče EU spremenilo svoje stališče in utemeljilo uporabo človekovih pravic kot splošnih načel prava skupnosti.²¹ Navdih je črpalo iz ustavnih tradicij, ki so skupne državam članicam.²² Sodišče EU je v zadevi *Nold*²³ poudarilo, da so poleg ustavnih tradicij, skupnih državam članicam, tudi mednarodne pogodbe za varstvo temeljnih pravic vir prava EU. Pozneje se je Sodišče EU začelo sklicevati na posamezne določbe EKČP.²⁴ Nato je prišlo do širjenja pristojnosti EU na politike, ki močneje vplivajo na človekove pravice, kot so pravosodje in notranje zadeve (oblikovalo se je območje svobode, varnosti in pravice), zato sta se Pogodbi spremenili. Maachristka pogodba se je sklicevala na EKČP in skupne ustavne tradicije držav članice kot splošna načela prava EU, medtem ko se je Amsterdamska pogodba sklicevala na načela, na katerih temelji EU. Z Lizbonsko pogodbo so se ta načela preimenovala v vrednote EU.²⁵

Lizbonska pogodba je na področju človekovih pravic prinesla še dve pomembni novosti. Poleg izrecno zapisane obveznosti, da EU pristopi k EKČP, je Listina postala primarno pravo EU.²⁶ Gre za katalog temeljnih pravic v EU, pripravljen po zgledu EKČP, vendar razširjen s številnimi ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi pravicami.²⁷ Z Lizbonsko pogodbo je Listina vključena v »ustavno materijo«, o kateri odloča Sodišče EU.²⁸

¹⁸ Uradni list RS, št. 33/94.

¹⁹ Združene zadeve 36-38, 40/59, *Geitling proti Visoki oblasti*, ECLI:EU:C:1960:36, v Acceto et al., 2010, stran 54.

²⁰ Skrb se je odrazila v sodbi nemškega ustavnega sodišča v zadevi Solange I (Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- & Vorratsstelle für Getreide & Futtermittel, 1974, 2 CMLR).

²¹ Zadeva 29/69, *Erich Stauder proti mestu d'Ulm*, ECLI:EU:C:1969:57, in Acceto et al., 2010, stran 54.

²² Več o tem Brkan, 2010, stran 37.

²³ Zadeva št. 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisiji Evropskih skupnosti*, ECLI:EU:C:1974:51.

²⁴ Na primer na pravico do zasebne lastnine iz Prvega protokola EKČP. Zadeva 44/79, *Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1979:290.

²⁵ Več o razvoju vrednot EU glej <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/146/zascita-vrednot-iz-clena-2-peu-v-eu>.

²⁶ Več o Listini glej Ilešič, 2010, stran 1033.

²⁷ Hojnik, 2010, stran 22.

²⁸ Ibidem.

4 Temeljne vrednote EU

Vrednote iz 2. člena PEU imajo naravo pravnih načel, navsezadnje so se kot načela imenovala pred Lizbonsko pogodbo.²⁹ Sprememba poimenovanja predstavlja odraz konstitucionalizacije evropskega pravnega reda. V 2. členu PEU se odraža splošen normativni referenčni okvir za celotno pravo EU.³⁰ V primeru nespoštovanja vrednot gre za zanikanje evropskega *aquis*, ki je zapisan v samih temeljih EU.³¹ Temeljne vrednote EU nimajo le deklaratorne narave, temveč ustvarjajo konkretne pravne posledice.³² Gre za norme primarnega prava EU, ki določajo podlago, iz katere izhaja avtoriteta evropskih institucij. Vrednote so hierarhično nad preostalim primarnim in sekundarnim pravom EU ter predstavljajo »ustavni« temelj EU», na katerem morajo poleg ostalih načel temeljiti tudi cilji EU, celo tisti, ki so povezani s prvotnim poslanstvom EU – ekonomsko integracijo.³³ Na temeljne vrednote se sklicuje tudi preambula k aktualni različici PEU. Navsezadnje preambula k Listini določa, da EU temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti, načelu demokracije in načelu pravne države. Poudariti je, da določba 2. člena PEU zavezuje vse države članice neodvisno od tega, ali gre za področje uporabe prava EU.³⁴

Države članice so k vrednotam iz 2. člena PEU pristopile prostovoljno in se s tem zavezale, da bodo te vrednote spoštovale. EU tako temelji na osnovni premisi, da vsaka država članica z vsemi ostalimi državami članicami deli navedene vrednote in priznava, da jih druge države članice delijo z njo.³⁵ To izhaja tudi iz 49. člena PEU, ki določa možnost vsake evropske države, da zaprosi za članstvo v njej, zgolj pod pogojem, da spoštuje vrednote iz 2. člena PEU.³⁶ Med državami članicami obstoji vzajemno zaupanje, da ostale članice priznavajo te vrednote, kakor tudi, da spoštujejo pravo EU, s katerim se te vrednote izvajajo.³⁷ Temeljne vrednote EU s

²⁹ Pavčnik opredeli pravna načela kot vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil in način njihovega izvrševanja (Pavčnik, 2007, stran 144).

³⁰ Glej Bogdandy, 2003, stran 10.

³¹ Kochenov in Jakab, 2017, stran 10.

³² Bogdandy, 2003, stran 15.

³³ Weathril, 2016, strani 10–11.

³⁴ Protecting the Rule of Law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements, European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf) (obiskano: 26. 8. 2020).

³⁵ Zadeva C-619/18, *Evropska komisija proti Republiki Poljski*, ECLI:EU:C:2019:531, točka 42, zadeva C-621/18, *Wightman in drugi proti Secretary of State for Exiting the European Union*, ECLI:EU:C:2018:999, točka 63, zadeva C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, točka 30.

³⁶ Drnovšek, 2020, stran 29.

³⁷ Zadeva C-619/18, *Evropska komisija proti Republiki Poljski*, ECLI:EU:C:2019:531, točka 43.

pravno državo na čelu odražajo skupno identiteto in skupne ustavne tradicije vseh držav članic.³⁸ Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) je že leta 2003 v enem od svojih poročil zapisala, da je EU navsezadnje »unija vrednot«.^{39, 40}

5 Pravna država kot »navrednota«

Pravna država predstavlja vezanost vseh subjektov, vključno z državo samo, na pravni red.⁴¹ V pravni državi se uresničuje demokratičnost ureditve in institucionaliziran način vplivanja državljanov na delovanje državne organizacije.⁴² Pomemben element pravne države je omejevanje samovolje oblasti. Načelo pravne države je sestavljeno iz več drugih načel, in sicer načela zakonitosti, legalitete, pravne varnosti, delitve oblasti, nepristranskega in neodvisnega sodišča, enakosti pred zakonom in ima kvaliteto nadnačela.⁴³ Delovanje v skladu s pravno državo je prevladujoč organizacijski model sodobnih ustavnih demokracij in mednarodnih organizacij (vključno z Združenimi narodi in Svetom Evrope).⁴⁴

PEU med posameznimi vrednotami ne vzpostavlja hierarhije. Vendarle je treba poudariti, da so v konceptu pravne države zajete vse preostale vrednote. Golo ravnanje državnih organov v skladu s predpisi še ne pomeni pravne države. Zgolj formalno upoštevanje predpisov ostane brez pomena, če so ti predpisi določeni arbitrarno ter če njihova vsebina odstopa od temeljnih postulatov človekovih pravic. Pravna država se tako odraža tudi kvalitativno, v vsebini predpisov, in jo ne opredeljujejo zgolj formalne in postopkovne zahteve.⁴⁵ *Igličar* izpostavi, da je: »za resnično pravno državo pomembno, da so v zakonih ujeti avtentični splošni

³⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu o nadaljnji krepitvi pravne države v Uniji z dne 3. 4. 2019, COM (2019) 163 final, str. 1, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN> (obiskano: 26. 8. 2020).

³⁹ Commission's Second Annual Report on the Stabilization and Association Process for South East Europe, COM (2003) 139 fin, 26. 3. 2003, stran 3.

⁴⁰ Temeljne vrednote EU je v primarno pravo EU vnesla Lizbonska pogodba, a koncept pravnemu redu EU ni bil tuj. Tradicija posameznih temeljnih vrednot je v Evropi prisotna že od atenske demokracije, rimskega prava, Magne Chartre Libertatum, Deklaracije o pravicah človeka in državljana in EKČP. V evropskih razpravah je bilo govora o vrednotah mnogo prej. Udeleženci federalističnih kongresov v Švici leta 1946 so iskali pozitivne vrednote evropskega duha in jih našli v evropski humanistični dediščini. Gre za kongrese, ki so znani tudi po Churchillovem slavnem govoru o Združenih državah Evrope. Navsezadnje je omeniti tudi izjavo francoskega predsednika Mitterranda iz leta 1991, ko je opisoval pot k nadaljnjemu evropskemu združevanju na temelju enotnih vrednot demokracije, solidarnosti in varstva človekovih pravic. Tudi Laekenska deklaracija iz leta 2001 je omenjala vodilni vlogi Evrope kot »celine humanih vrednot, celine svobode, demokracije in raznolikosti«. Več o razvoju koncepta vrednot EU glej Acceto, 2007, strani 173–175.

⁴¹ Stimson, 2008, stran 322.

⁴² Kaučič in Grad, 2008, strani 74–75.

⁴³ Šturm v Šturm (ur), 2002, strani 54–55.

⁴⁴ Sporočilo Komisije, 2019, stran 1.

⁴⁵ Ibidem.

družbeni interesii.⁴⁶ Temeljne pravice obstajajo že pred državno oblastjo in tako kot materialnopravno načelo določajo mejo, ki jo državna oblast ne sme prestopiti.⁴⁷ Pravna država lahko obstane zgolj, če sobiva z demokratičnim političnim sistemom, v katerem so spoštovane človekove pravice. Kakovost demokracije in pravne države je odvisna od stopnje varstva človekovih pravic.⁴⁸ V temeljnih aktih, ki urejajo človekove pravice, je najti določbe, ki konkretizirajo v teoriji splošno sprejeta obeležja pravne države. Gre predvsem za pravico do poštenega sojenja,⁴⁹ domneve nedolžnosti,⁵⁰ upoštevanja načela zakonitosti,⁵¹ prepovedi *ne bis in idem*⁵² ter pravico do pritožbe.⁵³ V demokraciji ima oblast ljudstvo, ki jo izvršujejo z volitvami, volilna pravica je navsezadnje tudi priznana kot ena izmed temeljnih človekovih pravic.⁵⁴ Tudi ostale vrednote so povezane, če ne že vsebovane v pravni državi in človekovih pravicah. Temeljni akti človekovih pravic namreč varujejo tudi človekovo dostojanstvo,⁵⁵ svobodo⁵⁶ in enakost.⁵⁷ Človekovo dostojanstvo je tudi vrednota iz katere izhajajo ostale človekove pravice.⁵⁸ Zahteva po solidarnostnem ravnanju navsezadnje prispeva k varovanju posameznikovega dostojanstva.

Vrednote EU so tako med seboj neločljivo povezane in naposled vse izhajajo ali se udeležujejo v pravni državi in človekovih pravicah. Pravna država zagotavlja, da lahko države članice in njihovi državljani sodelujejo v duhu medsebojnega zaupanja. Zaupanje v javne institucije, tudi v pravosodni sistem, je ključno za nemoteno delovanje demokratičnih družb. Pravna država je tudi eno od načel, ki usmerjajo zunanje delovanje EU.⁵⁹ Vsak ukrep, ki ga sprejme EU, temelji na PDEU in PEU, ki so ju prostovoljno in demokratično odobrile vse države članice. Pravna država ima osrednjo vlogo pri tem, kako EU deluje. EU temelji na skupni odgovornosti za ohranjanje in uresničevanje načela pravne države, prav tako so njegovi ključni

⁴⁶ Igličar, 1997, stran 123.

⁴⁷ Več o pravni državi glej Pavčnik (ur.), 2009.

⁴⁸ Tudi iz preambule Statuta Sveta Evrope izhaja, da na načelih osebne in politične svobode ter vladavine prava temelji vsa demokracija. Nadalje 3. člen Statuta Sveta Evrope določa, da vsaka članica Sveta Evrope priznava načelo vladavine prava in načelo, da mora vsaka oseba pod njeno jurisdikcijo uživati človekove pravice in temeljne svoboščine (Uradni list RS, št. 23/93).

⁴⁹ Določba 47. člena Listine in prvi odstavek 6. člena EKČP.

⁵⁰ Določba 48. člena Listine in drugi odstavek 6. člena EKČP.

⁵¹ Določba 49. člena Listine in 7. člen EKČP.

⁵² Določba 50. člena Listine in 4. člen Protokola št. 7 k EKČP.

⁵³ Določba 2. člena Protokola št. 7 k EKČP.

⁵⁴ Glej 3. člen Prvega protokola k EKČP.

⁵⁵ Glej 1. člen Listine.

⁵⁶ Glej 6. člen Listine ter 5. člen EKČP.

⁵⁷ Glej 20. člen Listine ter 1. člen Protokola št. 12 k EKČP.

⁵⁸ Teza o človekovem dostojanstvu kot temelju vseh človekovih pravic je predstavljena v Waldron, 2013.

⁵⁹ Sporočilo Komisije, 2019, stran 1.

elementi nemalokrat bili poudarjeni v praksi Sodišča EU.⁶⁰ Pravna država je zatorej nujen (pred)pogoj za učinkovito delovanje EU in njenega pravnega sistema.⁶¹

6 Mehanizmi varstva vrednot EU

Mehanizme EU za uveljavljanje vrednot EU je moč razvrstiti na »mehke« (imenovane tudi »politične«) mehanizme, ki so v rokah političnih institucij in ki z izjemo 7. člena PEU ne ustvarjajo zavezujočih pravnih posledic, in na »pravne« (imenovane tudi »nepolitične«) mehanizme, ki so v rokah Sodišča EU in ustvarjajo pravno zavezujoče posledice. Med mehke mehanizme sodi denimo Cikel evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih, fiskalnih in socialnih politik,⁶² Letni pregled stanja na področju pravosodja v EU,⁶³ Mehanizem za sodelovanje in preverjanje⁶⁴ in podobno.

6.1 Okvir Komisije za pravno državo

Pomemben mehki mehanizem je Okvir Komisije za pravno državo (v nadaljevanju Okvir).⁶⁵ Gre za postopek Komisije, namenjen vzpostavitvi dialoga z državami članicami, za katere obstoji sum nevarnosti sistemskih kršitev načela pravne države. Cilj je preprečiti nastanek sistemske grožnje za pravno državo, ki bi zahtevala sprožitev postopka po 7. členu PEU.⁶⁶ Postopek sestoji iz treh faz: ocene Komisije, priporočila Komisije in spremljanja nadaljnjega ukrepanja države članice po priporočilu Komisije. Komisija najprej zbere in preuči pomembne informacije ter oceni, ali obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države. V primeru pozitivnega odgovora pošlje zadevni državi svoje mnenje, v katerem utemelji razloge za pomisleke, državi pa da možnost odgovora. Če obstajajo objektivni dokazi za sistemska nevarnost za načelo pravne države, Komisija izda priporočilo v zvezi z

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ European Parliament Briefing, 2019, strani 8–9.

⁶² V njegovem okviru se izdajajo priporočila za strukturne reforme, ki spodbujajo rast. Zajema boj proti korupciji, učinkovitost pravosodnih sistemov in reformo javne uprave. Svet EU v primeru ugotovitve resnih izzivov na teh področjih v poročilih za posamezne države sprejme ciljno usmerjena priporočila.

⁶³ Obravnava vrsto kazalnikov za ocenjevanje neodvisnosti, kakovosti in učinkovitosti nacionalnih pravosodnih sistemov.

⁶⁴ Vzpostavljen je bil kot posebni mehanizem za Bolgarijo in Romunijo v času njune pridružitve v letu 2007 z namenom nujenja pomoči pri odpravi pomanjkljivosti na področjih reforme pravosodja. Izsledki tega mehanizma so koristni za spopadanje z izzivi za pravno državo v vseh državah članicah.

⁶⁵ Uveden je s Sporočilom Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o novem okviru EU za krepitev načela pravne države z dne 11. 3. 2014, COM (2014) 158 final, URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0158>.

⁶⁶ Sporočilo Komisije, 2019, stran 1.

načelom pravne države, v katerem državo pozove k odpravi nepravilnosti in ji hkrati poda predloge o načinih in ukrepih za odpravo. Komisija nato spremlja izvajanje priporočila in ocenjuje njihovo uspešnost. V primeru neuspeha oceni možnosti za sprožitev postopka po 7. členu PEU. Okvir pride v poštev preden so izpolnjeni pogoji za 7. člen PEU, tako služi kot zapolnitev vrzeli. Okvir ne vpliva na morebitne sodne postopke zaradi neizpolnitve obveznosti po 258. ali 259. členu PDEU. Okvir je bil sprožen zgolj proti Poljski in tamkajšnje sporne pravosodne reforme leta 2016. Komisija je v zvezi s tem izdala štiri priporočila.⁶⁷ Dialog je sicer usmeril razpravo v odpravo težav, a Poljska ni ukrepala v skladu s priporočili, zato je Komisija začela postopek po prvem odstavku 7. člena PEU.⁶⁸

6.2 Določba 7. člena PEU

Določba 7. člena PEU je politični mehanizem za ukrepanje EU v primeru hudih kršitev temeljnih vrednot EU. Uveden je bil z Amsterdamsko pogodbo in nudi pravno podlago za uresničevanje Kopenhaških kriterijev⁶⁹ tudi po včlanitvi. Združuje dva postopka, preventivnega po prvem odstavku in sankcijskega po drugem in tretjem odstavku. Oba sta med seboj neodvisna, kar pomeni, da se sankcijski lahko sproži brez predhodnega preventivskega, sam preventivski pa nujno ne vodi v sankcijskega. Postopek omogoča, da lahko EU posreduje tudi na področjih, ki so sicer v pristojnosti držav članic, če se vrednote hudo in vztrajno kršijo.

Preventivni mehanizem omogoča, da Svet EU na podlagi obrazloženega predloga ene tretjine držav članic, Evropskega parlamenta ali Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta z večino štirih petin svojih članov ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila vrednote iz 2. člena PEU. Pred takšno ugotovitvijo Svet EU zasliši zadevno državo članico in lahko po istem postopku nanjo naslovi priporočila. Država članica, zoper katero poteka postopek, nima pravice glasovati v tej zadevi. Svet EU nato redno preverja, ali so razlogi, na podlagi katerih je bila sprejeta takšna ugotovitev, še naprej podani.⁷⁰

⁶⁷ To so 2016/1374, 2016/146, 2017/1520 in 2018/103.

⁶⁸ European Parliament Briefing, 2019, str. 9.

⁶⁹ Gre za kriterije, ki jih država mora izpolnjevati, da lahko postane članica EU. Delijo se na politične: stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokracijo, pravna država in človekove pravice; ekonomske: delujoča ekonomija in zmožnost zagotavljanja konkurence in tržnih zakonitosti ter pravne: institucionalna zmogljivost zagotavljanja prava EU in spoštovanje prevzetih obveznosti (sprejel jih je Evropski svet v Kopenhagnu leta 1993).

⁷⁰ Prvi odstavek 7. člena PEU.

Sankcijski mehanizem po drugem odstavku 7. člena PEU omogoča, da Evropski svet, na predlog ene tretjine držav članic ali Evropske komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta, soglasno ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši vrednote iz 2. člena PEU, potem ko je zadevno državo članico pozval naj predloži svoje pripombe. Ob sprejetju takšne ugotovitve lahko Svet EU s kvalificirano večino sklene, da nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe teh pogodb za zadevno državo članico, mirujejo, vključno z glasovalnimi pravicami predstavnika vlade te države članice v Svetu EU.⁷¹ Pri tem Svet EU upošteva morebitne posledice takšnega mirovanja na pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb. Država članica, proti kateri teče ta postopek, ne more o tej zadevi glasovati. Obveznosti zadevne države članice iz prava EU so zanjo še naprej zavezujoče. Svet EU lahko s kvalificirano večino naknadno sklene, da se navedeni ukrepi spremenijo ali preklicajo kot odgovor na spremembe okoliščin, zaradi katerih so bili uvedeni.⁷²

Ker se pri odločanju o postopku po drugem odstavku 7. člena PEU zahteva soglasje vseh članov Evropskega sveta, je tovrstni mehanizem v praksi težko izvedljiv.⁷³ Obstaja možnost, da si »prijateljske« države članice »krijejo hrbet« in se dogovorijo, da ena proti drugi ne bodo glasovale. Odločitev o posledicah 7. člena je vselej politična, saj o njej odloča politični organ, sestavljen iz najvišjih političnih predstavnikov, kar je nedvomno šteti kot bistveno slabost tovrstnega postopka.

Evropski parlament je proti Madžarski sprožil postopek po prvem odstavku 7. člena PEU, medtem ko je proti Poljski isti postopek sprožila Komisija.⁷⁴ V Resoluciji Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2020 o tekočih zaslišanjih v skladu s prvim odstavkom 7. člena, primer Poljske in Madžarske,⁷⁵ je poudarjeno, da poročila Komisije, Združenih narodov, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi ter Sveta Evrope nakazujejo, da se je položaj po sprožitvi postopka po 7. členu PEU poslabšal. Dejstvo, da Svet EU ni uspel učinkovito uporabiti 7. člena bi naj dodatno spodkopalo celovitost skupnih evropskih vrednot, medsebojno zaupanje ter verodostojnost EU kot celote. Resolucija poziva Evropsko komisijo k: »uporabi vseh orodij, ki jih ima na razpolago, za preprečitev kršenja skupnih vrednot, kot so

⁷¹ Tretji odstavek 7. člena PEU.

⁷² Četrti odstavek 7. člena PEU.

⁷³ Kar je poudarila komisarka *Viviane Reding*. Glej European Parliament Briefing, 2019, stran 9.

⁷⁴ Septembra in decembra 2019 sta potekali zaslišanji madžarske vlade pred Svetom EU, zaslihanje poljske vlade pa je potekalo trikrat med junijem in decembrom 2018. Glej v: Evropski poslanci ocenili, da se stanje vladavine prava na Madžarskem in Poljskem slabša, URL: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/256178> (obiskano: 15. 9. 2020).

⁷⁵ 2020/2513 (RSP).

hitri postopki za ugotavljanje kršitev evropske zakonodaje ter predlogi začasnih ukrepov pred Sodiščem EU.⁷⁶ Zaradi možnosti *de facto* veta posamezne države članice v postopku po drugem odstavku 7. člena PEU je težko verjeti, da bi Evropski svet ugotovil prisotnost resne in vztrajne kršitve vrednot EU. Ta določba je praktično neuporabljiva in je celo poimenovana kot »nuklearna izbira«.⁷⁷ Vsled pomanjkljivosti postopkov po 7. členu PEU je potrebna preučitev potenciala drugih mehanizmov za varstvo vrednot EU, predvsem postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

6.3 Meddržavne tožbe na podlagi 259. člena PDEU

6.3.1 Uvodno

Edini pravni mehanizem, ki omogoča sankcioniranje držav zaradi nespoštovanja prava EU preko postopka sodnega odločanja s pravno zavezujočimi odločitvami, je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.⁷⁸ Z njimi se varuje spoštovanje celotnega pravnega reda EU.⁷⁹ Tako Sodišče EU v zadevah zaradi neizpolnitve obveznosti odloča o kršitvah katerekoli določbe prava EU, vključno s Pogodbama, Listino ter sekundarnim pravom.⁸⁰ Tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti lahko proti državi članici vložijo bodisi Komisija (258. člen PDEU) bodisi druga država članica (259. člen PDEU), a je namen tega postopka enak, ne glede na to, kdo vložijo tožbo.⁸¹

⁷⁶ Evropski parlament, Stanje pravne države na Poljskem in Madžarskem se slabša, URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/sl/press-room/20200109IPR69907/stanje-pravne-drzave-na-poljskem-in-madzarskem-se-slabsa> (obiskano: 15. 9. 2020).

⁷⁷ Kochenov, 2017, stran 11.

⁷⁸ Med pravnimi mehanizmi, ki prispevajo k varstvu vrednot EU, je tudi postopek predhodnega odločanja po 267 PDEU. Pa vendar ta ne zadošča za zaščito vrednot EU, saj so posamezniki pogosto soočeni z različnimi ovirami pri uveljavljanju svojih pravic pri nacionalnih sodiščih, sprožitev nacionalnega postopka pa je *conditio sine qua non*, da sploh pride do postopka predhodnega odločanja. Da bi se predhodno odločanje sprožilo, je potreben nastop konkretnega primera, v katerem pride do uporabe konkretne določbe nacionalnega prava. Navsezadnje je odločitev o predložitvi predhodnega vprašanja v rokah nacionalnega sodišča.

⁷⁹ Združene zadeve C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, *Kraljevina Švedska in Association de la presse internationale ASBL (API) proti Evropski komisiji* (C-514/07 P), *Association de la presse internationale ASBL (API) proti Evropski komisiji* (C-528/07 P) in *Evropska komisija proti Association de la presse internationale ASBL (API)* (C-532/07 P), ECLI:EU:C:2010:541, točka 118.

⁸⁰ Več o tem glej Kukovec, 2008, stran 18, in Strle, 2019, strani 41–42.

⁸¹ Posredno so lahko varovani tudi interesi držav članic, kakor tudi drugih interesnih skupin, posameznikov in podobno (torej tudi tistih, ki niso aktivno legitimirani za vložitev tožbe). Več o tem glej Brkan, 2005, stran 18. Meddržavna tožba pred Sodiščem EU ima lahko dvojno funkcijo, poleg primarne, da varuje interese EU, lahko varuje interese posameznih držav članic (praviloma tožnic). Tako Knez, 2009, stran 3.

Določba 259. člena PDEU določa: «Država članica, ki meni, da druga država članica ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, lahko zadevo predloži Sodišču Evropske unije.» Četudi je Komisija osrednji varuh pravnega reda EU in ima primarno vlogo, da aktivno skrbi za spoštovanje prava EU,⁸² je PDEU predvidela možnost, da pravni red EU varujejo tudi države članice in jim je tako priznan status »subsidiarnega tožilca« v primerih, ko se Komisija odloči, da države ne bo tožila. Sodba Sodišča EU v meddržavni zadevi ima enak učinek, kakor sodba izdana v postopku Komisije proti državi članici. Prav tako smiselno veljajo vsa pravila iz postopka Komisije proti državi članici.⁸³ Sodišče EU v je zadevi *Komisija proti Nemčiji*⁸⁴ poudarilo, da primarni namen postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti ni v varovanju zasebnih interesov tožnika, temveč v zagotovitvi skladnega delovanja države članice s pravom EU.⁸⁵

Namen postopka po 259. členu PDEU je zagotoviti možnost državi članici, da pred Sodiščem EU toži »sočlanice«, ki so kršile pravo EU. Za določbo je domneva, da imajo vse države članice skupni cilj in jim je posledično v interesu, da se držijo skupnih pravil za doseg tega cilja.⁸⁶ Da bi država članica vložila tožbo, ni dolžna izkazati, da je zaradi kršitve obveznosti utrpela kakšno škodo ali da s tožbo zasleduje nacionalni interes.⁸⁷

Do sedaj je bilo vloženi zgolj osem meddržavnih tožb, medtem ko je Sodišče EU meritorno odločilo zgolj v šestih zadevah.⁸⁸ Poudariti je, da so ti postopki v praksi redki in še redkeje vodijo v ugotovitev kršitve prava EU.⁸⁹ Postopek je imel do sedaj močno politično konotacijo. V vseh zadevah so bili predhodno prisotni večji diplomatski spori, za rešitev katerih so se države članice naposled zatele k Sodišču EU.⁹⁰ Vse meddržavne tožbe so sprožile države članice, katerih finančni, ekonomski

⁸² Zadeva C-496/99, *Komisija proti CAS Succhi di Frutta*, ECLI:EU:C:2004:236, točka 63.

⁸³ Tudi 260. člen PDEU, ki se nanaša na izvršitev sodb Sodišča EU v postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti, velja v obeh primerih.

⁸⁴ Zadeva C-431/92, *Komisija Evropskih skupnosti proti Zvezni republiki Nemčiji*, ECLI:EU:C:1995:260, točka 121.

⁸⁵ Več o tem glej Butler, 2017, stran 183, in Kochenov, 2015, stran 20.

⁸⁶ Kochenov, 2015, stran 12.

⁸⁷ Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019, stran 5.

⁸⁸ Zadeve C-141/78, *Francija proti Združenemu kraljestvu*, ECLI:EU:C:1979:225; C-388/95, *Belgija proti Španiji*, ECLI:EU:C:2000:244; C-145/04, *Španija proti Združenemu kraljestvu*, ECLI:EU:C:2006:543; C-364/10, *Madžarska proti Slovaški*, ECLI:EU:C:2012:630; C-591/17, *Avstrija proti Nemčiji*, ECLI:EU:C:2019:504; C-457/18, *Slovenija proti Hrvaški*, ECLI:EU:C:2020:65. Zadevi C-58/77, *Republika Irska proti Republiki Franciji*, in C-349/92, *Kraljevina Španija proti Združenemu kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske* sta bili umaknjeni in izbrisani iz zapisnika.

⁸⁹ Trstenjak, 2018, stran 3.

⁹⁰ Šlo je za vprašanja volilne pravice (in posredno suverenosti) v Gibraltarju, prepovedi obiska madžarskega predsednika na Slovaškem, nemške olajšave davka za uporabo avtocest, ki je bila predmet večletne politične debate ter izvršitve arbitražne odločbe o določitvi meje med Slovenijo in Hrvaško.

ali politični interesi so bili prizadeti zaradi ravnanja druge države članice (toženke).⁹¹ Te tožbe niso bile odraz iskrene zaskrbljenosti nad pravnim redom EU, temveč je bil pretežni namen sprožitve postopka uveljavitev nacionalnih interesov.⁹² Pa vendar navedeno ne pomeni, da postopek po 259. členu PDEU nima potenciala, da se v praksi manifestira tudi z zasledovanjem svojega primarnega namena – varovanja pravnega reda EU.

6.3.2 Potek postopka po 259. členu PDEU

Postopek je sestavljen iz treh faz. Država članica zadevo najprej predloži Komisiji, ki v primeru, da se tako odloči, izpelje t. i. pripravljalni postopek. V tem postopku pozove državi članici, da pojasni svoje videnje zadeve in predstavi argumente (gre za kontradiktorni postopek). Če Komisija po izpeljanem pripravljalnem postopku meni, da obstaja podlaga za ugotovitev kršitve prava EU, izda obrazloženo mnenje. Komisija nato naloži toženi državi, naj v določenem roku ravna v skladu z obrazloženim mnenjem, sicer bo zadeva predložena Sodišču EU. Pripravljalni postopek pred Komisijo ohranja politični značaj. Kot izpostavlja *Avbelj*, ima Komisija »dvojno mero diskrecije«. Sprva se lahko odloči, ali bo izdala obrazloženo mnenje in četudi tega izda, še vedno ni zavezana vložiti tožbe, ampak še naprej poskuša doseči politično rešitev, s katero bi bilo zadoščeno tudi zahtevam prava EU.⁹³ Če Komisija sama ne predloži zadeve Sodišču EU ali če v treh mesecih ne izda obrazloženega mnenja, država tožnica predloži zadevo Sodišču EU.⁹⁴

Glede na zahtevo po predhodni predložitvi zadeve Komisiji in njeni možnosti prevzema postopka⁹⁵ je mogoče sklepati, da je namen zakonodajalca EU, da se nastopanje države članice proti državi članici pred Sodiščem EU omeji. Če je le možno, naj postopke zaradi uveljavljanja kršitev prava EU vtožuje Komisija, ki je navsezadnje osrednja varuhinja prava EU. Komisija je sicer politični organ, zato odloča politično, medtem ko je Sodišče EU strokovni organ in odloča pravno strokovno. Ravno zato je omogočeno državi članici, da lahko toži sama, če tožbe ne prevzame Komisija.⁹⁶

⁹¹ Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019, stran 2.

⁹² Kochenov, 2015, stran 11.

⁹³ Avbelj, 2010, stran 12.

⁹⁴ Več o 259. členu PDEU glej Butler, 2019; Kochenov, 2015; Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019; Scheppele, Kochenov, Grabowska-Moroz, 2020.

⁹⁵ Oziroma nadaljevanja postopka po 258. členu PDEU.

⁹⁶ Trstenjak, 2018, stran 3.

6.3.3 Prednosti meddržavnih zadev pred SEU

Izpostavljajo se naslednje prednosti postopka po 259. členu PDEU v primerjavi s postopkom po 258. členu PDEU:⁹⁷

- meddržavna zadeva uživa večjo pozornost medijev in javnosti, posledično se v javnosti razširja ideja o pomenu pravil EU;⁹⁸
- meddržavne zadeve prispevajo h kolektivni zavesti držav članic, da je potrebno skrbeti za vrednote EU, saj države članice, ki vložijo tožbo, dajejo zgled ostalim. Tako lahko prispevajo k reformi človekovih pravic v drugih državah članicah. Vložitev tožbe države članice proti drugi državi članici je tudi opozorilo drugim;
- vložitev tožbe s strani države ima v očeh splošne javnosti večjo težo, saj je v istih očeh Komisija pogosto predstavljena kot birokratski in tehnicistični organ, ki deluje v nasprotju z interesi držav članic, medtem ko dejstvo, da je tožbo vložila država, nakazuje na resničnost in resnost kršitve.

7 Zaključek

Varstvo pravne države, demokracije in človekovih pravic je preveč pomembno, da bi ga države članice prepustile zgolj Komisiji. Države članice imajo pristojnost in celo dolžnost, da v okviru 259. člena PDEU ukrepajo proti drugim državam članicam, ki grobo kršijo pravo EU. Najučinkovitejše je, da se pri tem združijo z drugimi državami članicami in vložijo skupno tožbo.⁹⁹ Izpostavimo lahko prizadevanja nizozemskega parlamenta, ki je decembra 2020 sprejel resolucijo, s katero je zavezal vlado k vložitvi tožbe zoper Poljsko pred Sodiščem EU zaradi nespoštovanja pravne države.¹⁰⁰

EU temelji na ideji medsebojnega zaupanja ena države članice, da druga upošteva pravni red. Če država članica grobo krši temeljne vrednote, pride do krhanja tega zaupanja. Povojni evropski pravni red sloni na ideji, da varstvo človekovih pravic ni nekaj internega za posamezno državo članico, temveč je del kolektivne zavesti.

⁹⁷ Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019, točka 9.

⁹⁸ Spomnimo na medijsko odmevnost zadeve C-457/18, *Slovenija proti Hrvaški*, ECLI:EU:C:2020:65.

⁹⁹ Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019, stran 2.

¹⁰⁰ Dutch MPs urge cabinet to take Poland to EU court for legal system interference, URL: <https://www.dutchnews.nl/news/2020/12/dutch-mps-urge-cabinet-to-take-poland-to-eu-court-for-legal-system-interference/> (obiskano: 5. 1. 2022).

Navsezadnje načelo pravne države ni nekaj, kar bi lahko bilo predmet političnih pogajanj. Gre za *par excellence* koncept, ki predstavlja srž prava kot družbenega fenomena. Države članice so ob kršitvah temeljnih vrednot EU dolžne ukrepati, saj toleranca lahko da drugim državam signal, da ob podobnem početju ne bodo sankcionirane. Navsezadnje je problem kršitve vrednot EU potrebno reševati z vsemi možnimi sredstvi in kot tako sredstvo je nedvomno tudi postopek po 259. členu PDEU.¹⁰¹

Določba 2. člena PEU ni zgolj deklaratorna in programska izjava. Takšno videnje bi izhajalo iz ozke jezikovne razlage določbe. Res je, da iz besedila (zgolj) sledi, da EU temelji na vrednotah in so te skupne vsem državam članicam. Določba namreč od držav izrecno ne zahteva (ni izrecno zapisano), da morajo vrednote tudi spoštovati, a je kljub temu spoštovanje vrednot pravno zavezujoče. Slednje izhaja že iz dejstva, da ima lahko nespoštovanje vrednot konkretne pravne posledice iz 7. člena PEU.¹⁰² Po Kopenhaških kriterijih mora država članica spoštovati vrednote ob pristopu in prav tako tudi po njem.

Vendar je treba upoštevati, da 2. člen PEU ni samostojna pravna podlaga. Državi članici ni moč očitati zgolj kršitev temeljnih vrednot brez sklicevanja na konkretne določbe prava EU, saj to izhaja iz narave določbe, ki je nenazadnje pravno načelo.¹⁰³

Kljub temu se vrednote EU konkretizirajo v specialnejših določbah primarnega in sekundarnega prava EU. Denimo, prvi odstavek 19. člena PEU določa, da države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo EU. Gre za tipičen primer udejstvovanja načela iz 2. člena PEU v pravno pravilo, saj je učinkovito pravno varstvo nedvomno eden izmed elementov pravne države. Podobno se vrednota enakosti udejanja s sekundarnim pravom s področja protidiskriminacije in podobno. Razbrati je, da pravni red EU vsebuje več pravnih pravil, ki konkretnije zrcalijo vrednote EU, ki so nenazadnje vrednostna merila, v skladu s katerimi so ta pravna pravila sprejeta. S kršitvami teh pravil se krha stabilnost vrednot kot načel (»sčasoma se obrabljajo«). Vztrajno kršenje pravil, ki konkretizirajo vrednote, v določenem trenutku preseže tolerančni prag in se prelevi v resno grožnjo sami vrednoti. Menimo, da postopki

¹⁰¹ Ibidem, točka 1. in 9.

¹⁰² Kochenov, 2015, stran 71.

¹⁰³ To izhaja tudi iz sklepnih predlogov generalnega pravobranilca v zadevi C-457/18, *Slovenija proti Hrvaški*, ECLI:EU:C:2019:1067, točka 131.

zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jih države članice vložijo že zaradi posamičnih določb *aquis*, lahko prispevajo k varstvu temeljnih vrednot EU, saj vsaka obsodba države članice, predvsem če ta sodbo upošteva, prispeva k temeljnim vrednotam. Navsezadnje je Listina akt, ki ima zavezujočo naravo primarnega prava EU. Tako je meddržavna tožba možna tudi zaradi kršitve človekovih pravic. Ker je spoštovanje človekovih pravic temeljna vrednota EU, vsak postopek zaradi kršitve Listine prispeva k pravnemu varstvu te vrednote.

Literatura

- Acceto, M. (2007) Sodni federalizem Evropske unije: primerjava z ameriškim in nekdanjim jugoslovanskim modelom (Ljubljana: Uradni list RS).
- Acceto, M., Avbelj, M., Hojnik, J., Smrkolj, M., Vatovec, K. (2010) Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili (Ljubljana: GV založba).
- Avbelj M., (2010) Tožba Slovenije proti Italiji, Pravna praksa, 27 (28), stran 12.
- Avbelj, M. (2006) Vrednostni in ekonomski diskurz v praksi sodišča ES, Pravna praksa, 17 (24), priloga.
- Avbelj, M. (2010) Brez vrlin tudi vrednot ni, Pravna praksa, 12, (28), strani 60–61.
- Bogdandy, A. Von, (2003) Doctrine of Principles, Jean Monnet Working Paper 9/03, URL: <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-01.pdf> (26. 8. 2020).
- Brkan M. (2010) Varstvo temeljnih pravic v EU po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, Pravna praksa, 37 (28), str. 37.
- Butler, G. (2017) The Court of Justice as an inter-state Court, Yearbook of European Law, 1 (36), strani 179–208.
- Cerar, M., Jamnikar, J., in Smrkolj, M., (ur.) (2002) Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili (Ljubljana: Mirovni inštitut).
- Drnovšek, K., (2020) Spoštovanje vrednot EU: primera Poljske in Madžarske, Pravna praksa, št. 6 (38), strani 29–30.
- Dutch MPs urge cabinet to take Poland to EU court for legal system interference, URL: <https://www.dutchnews.nl/news/2020/12/dutch-mps-urge-cabinet-to-take-poland-to-eu-court-for-legal-system-interference/> (5. 1. 2022).
- European Parliament Briefing (2019) Protecting the rule of law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf) (20. 12. 2021).
- Evropski parlament, Stanje pravne države na Poljskem in Madžarskem se slabša, URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/sl/press-room/20200109IPR69907/stanje-pravne-drzave-na-poljskem-in-madzarskem-se-slabsa> (15. 9. 2020).
- Evropski parlament, URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/146/zascita-vrednot-iz-clena-2-peu-v-eu> (4. 1. 2022).
- Hojnik, J. (2010) Prenova sodnega sistema EU po Lizbonski pogodbi, Pravna praksa 26 (28), priloga.
- Hojnik, J., (2014) Od de iure solidarnosti do de facto solidarnosti?, Pravna praksa, 27 (32), strani 33–34.
- Civico Europa, URL: <https://civico.eu/news/by-surrendering-to-autocracy-in-the-fight-against-covid-19-hungary-poisons-european-ideals/> (16. 9. 2020).
- Igličar, A., (1997) Teme iz sociologije prava (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Ilešič Marko, Varstvo človekovih pravic v Evropski uniji po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, Podjetje in delo, št. 6-7, 2010, str. 1033.
- IUS info, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/256178> (15. 9. 2020).
- Kaucič, I., Grad, F. (2008) Ustavna ureditev Slovenije (Ljubljana: GV založba).

- Knez, R. (2009) Iskanje ravnotežja med mednarodnim, evropskim in nacionalnimi sistemi varstva pravic, *Pravna praksa*, 11 (27), strani 11–13.
- Kochenov, D. (2015) Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper 11/15, URL: <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/JMWP-11-Kochenov.pdf> (3. 10. 2021).
- Kochenov, D. (2018) Rule of Law Crisis in the Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasizing Enforcement, Working Paper No. 1, URL: https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf (2. 9. 2020).
- Kochenov, D., Jakab, A. (2017) *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member State's Compliance*, 2017 (London: Oxford University Press).
- Kukovec D. (2008) Postopek Komisije zoper državo članico in kako komuniciramo s Komisijo, da se izognemo tožbi, *Pravna praksa*, 12 (26) strani 18–21.
- Mader, O., (2019) Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law, *Hague Journal on the Rule of Law*, 11 (2019) , strani 133–170.
- Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law from 6. 11. 2019, URL: <https://www.statelawwatch.org/media/documents/news/2019/nov/eu-meijers-cttee-opinion-interstate-procedures-the-rule-of-law.pdf> (6. 1. 2022).
- Pavčnik, M. (2007) *Teorija prava* (Ljubljana: GV založba).
- Pavčnik, M. (ur.) (2009) *Pravna država* (Ljubljana: GV založba).
- Peirone, F. (2019) The Rule of Law in the EU: Between Union and Unity, *Yearbook of European Law & Policy*, 15 (2019), strani 57–98.
- Protecting the Rule of Law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements, European Parliament, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf) (26. 8. 2020).
- Ravnikar-Šurk U. (2020) Vladavina prava in prihodnost Evropske unije, *Pravna praksa*, 46 (38), strani 29–30.
- Sadurski, W. (2018) How democracy dies (in poland): case study of anti-constitutional populist backsliding, *Revista Forumul Judecatorilor (Judiciary Forum Review)*, 1 (2018), strani 104–178.
- Scheppele, K.L., Kochenov, D., Grabowska-Moroz, B. (2020) EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union, *Yearbook of European Law*, 39 (2020), strani 3–121.
- Stimson, S. C. (2008) *Constitutionalism and the Rule of Law, The Oxford Handbook of Political Theory* (London: Oxford University Press).
- Strle, S. (2019) Možni postopki držav proti drugi državi po pravu EU, *Pravna praksa*, št. 5–6 (37), strani 41–42.
- Šturm, L. (ur.) (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: GV založba).
- Trstenjak, V. (2018) Od soldatov, tankov, tožb do arbitraž in diplomacije, *Pravna praksa*, 16-17 (36), str. 3.
- Wahl, T., Rule of Law Developments in Hungary, URL: <https://eucrim.eu/news/rule-law-developments-hungary/> (16. 9. 2020).
- Waldron, J. (2013) Is Dignity Foundation of Human Rights, NYU School of Law, Public Law Research Paper, 12 (73), URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2196074 (2. 1. 2021).
- Weathril, S. (2016) *Law and Values in the European Union* (London: Oxford University Press).

