



ZUZENBIDE KONSTITUZIONALA

EUROPAR BATASUNENKO OINARRIZKO ESKUBIDEEN APLIKAZIO EREMUA ESTATU KIDEETAN, BEREZIKI ASKATASUN, SEGURTASUN ETA JUSTIZIA ESPARRUAN

Juan Ignacio UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA¹

**AURKIBIDEA: I. Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Sistema (EBOE).-
II. EBOEen aplikazio-esparru nazionala.-III. Akerberg auziko epaiaren
ekarpenak.-IV. EBOEak eta Askatasun, Segurtasun eta Justizia Eremua (ASJE).**

I. Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Sistema (EBOE)

Europar Batasuneko esparru geografikoaren barruan, hiru ordenamendu juridiko mota daude: nazioarteko ordenamendu juridikoa, Europar Batasuneko ordenamendu juridikoa eta estatu kideetako ordenamendu juridikoak (bakoitzak dagokion kontrol-sistema juridikzionala dauka). Eta ildo horretan, Batasuneko estatu kide bakoitzaren lurraldean, oinarrizko eskubideak aitortzeko eta bermatzeko hiru sistema existitzen dira, bata bestearen gainean. Lehenik eta behin, konstituzio nazionalak finkatutako sistema, hau da, *oinarrizko eskubide nazionalen* sistema, edo beste modu batera esateko, babes-estandar nazionalen arabera aitortutako eta babestutako oinarrizko eskubideak. Bigarrenik, Estatuaren barruan, era berean, nazioarteko ordenamendu juridikoak aitortutako eskubide-sistema dago indarrean. Sistema hori dagokion estatuak sinatu eta berretsi dituen *giza eskubideei* buruzko nazioarteko itun guztiek osatzen dute. Ordenamendu horren barruan, Giza Eskubideak eta Oinarrizko Askatasunak Babesteko Europako Hitzarmena (GEBH) bereziki nabarmentzen da, jakina denez². Eta biekin lotuta, Europar Batasuneko Zuzenbidea³ sortzeak eta finkatzeak, azkenean, oinarrizko eskubideak aitortzeko eta bermatzeko hirugarren sistema bat eratu du: Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen sistema. Europako erkidegoko sistema da, eta Batasuneko erakundeen eta organoen jardueran *vis-à-vis* ezartzeaz gain, estatu kideen jardueran ere ezartzen da, azken horiek Batasuneko Zuzenbidearen aplikazio-eremuan jarduten dutenean⁴. Ikus dezagun.

¹ Lan hau Europako batasun politikoaren eta ekonomikoaren azterketari buruz GIC IT675-13 ikerketa-taldeak gauzaturiko ikerketa-proiektuaren eta UFI 11/05 prestakuntza eta ikerketa unitatearen esparruan egin da, eta EHUKo Jean Monnet katedraren (Europar Batasuneko ERASMUS+ programa, erref.: 553187-EPP-1-2014-1-ES-EPPJMO-CHAIR) baitan.

² Europar Batasuneko estatu kide bakoitza Europako Kontseiluaren parte delako eta Estrasburgoko Giza Eskubideen Auzitegiaren Hitzarmena eta jurisdikzioa errespetatu behar dituelako gertatzen da hori. Eta gainera, kontuan hartu behar da, aipatutako Hitzarmenak Europar Batasunaren esparruan izan duen eta aurrerantzean ere izango duen pisuagatik, Europar Batasunaren Ituneko (EBI) 6. artikuluko 2. eta 3. zenbakien edukiari edo Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutuneko (EBOEG) 52.3 eta 53. artikuluetako edukiari erreparatu ikus daitekeen bezala.

³ Printzipioz, kontrakorik adierazi ezean, Zuzenbide edo ordenamendu «Komunitarioa» eta «Europar Batasuneko» Zuzenbide edo ordenamendua esamoldeak bereizi gabe erabiliko ditut.

⁴ Oinarrizko Eskubideen hiru sistema hauen bizikidetzaz ikus: L.M. DíEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Thomson-Civitas, Madrid, 2013, 4. arg., 153 eta hur. orr.; R. ALONSO GARCÍA, *Sistema jurídico de la Unión Europea*, Civitas / Thomson Reuters, Madrid, 2014, 376 orr.; autore berak:





Jakina denez, Europar Batasunak 2000. urteko abendura arte ez zeukan oinarrizko eskubideen inguruko gutun propiorik. Aipatutako datan, *Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutuna* (EBOE Gutuna) deiturikoa aldarrikatu zen, Frantziako Niza hirian, baina adierazpen gisa bakarrik, eragin juridiko arautzaile edo loteslerik gabe. Eragin edo nahitaezkotasun juridiko hori 2009. urteko abenduaren hasieran eskuratu zuen, Lisboako Ituna (2007an onartua) indarrean jarri zenean. Itun horrek itun eratzzaileak erreformatu zituen (Europar Batasunaren Ituna edo EBI, eta Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Ituna edo EBFI, aurretik, Europako Erkidegoko Ituna edo EEI zena). Erreformatu ondoren, EBOE Gutunak «itunen balio juridiko bera» zeukala jaso zen EBIn (EBIko 6.1 artikulua berria⁵).

Hala ere, esan beharra dago, nahiz eta itunek hasieran ez aipatu eta Gutuna duela gutxikoa izan, Batasunak aurretik ere oinarrizko eskubideak babesteko sistema propio bat aitortzen zuela. Europako Erkidegoetako Justizia Auzitegiak edo EEJAK (gaur egun, Europar Batasuneko Justizia Auzitegia edo EBJA) emandako jurisprudentzian oinarrituta eratutako sistema bat da. Hain zuzen ere, duela berrogei urte baino gehiagotik, Zuzenbide Komunitarioak oinarrizko eskubideak nahitaez babestu behar dituela eta eskubide horiek «*Zuzenbide Komunitarioko printzipio orokor*» gisa ulertu behar direla adierazi du auzitegi horrek. Estatu kideen «tradizio konstituzional komunitarioa» eta estatu kideak parte diren giza eskubideak babesteko nazioarteko itunetan oinarrituz identifikatuko ditu printzipio horiek Europako Erkidegoetako Justizia Auzitegiak. Aipatzekoa da oinarrizko eskubideekiko loturaren ideia horrek, oinarrizko eskubideak EBk aitortutako printzipio orokor gisa ulertzeak, indarrean jarraitzen duela gaur egun, Europar Batasunaren Ituneko 6.3 artikulua jasotzen jarraitzen duen bezala⁶. Eta hori guztia, EBOE Gutuna loteslea den eta Europar Batasunak Giza Eskubideen Europako Hitzarmenera (GEBH) atxikitzeko agindu duen arren (EBIko 6.2 artikuluari jarraiki⁷).

El Juez Nacional en la Encrucijada Europea de los Derechos Fundamentales, Civitas, Madrid, 2014; S. MUÑOZ MACHADO, “Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, 50, 195 eta hur.

⁵ Europar Batasuneko artikulua erreformatu honen arabera: “Batasunak 2000ko abenduaren 7ko Europar Batasunaren Oinarrizko Eskubideen Gutunean ezarritako eskubideak, askatasunak eta printzipioak aitortzen ditu, 2007ko abenduaren 12an Estrasburgon onartu zen bezala, Tratatuaren balio juridiko berbera izango duelarik.

Gutuneko xedapenek ez dituzte inola ere zabalduko Tratatuaren Batasunari aitortzen zaizkion eskumenak.

Gutunean ezarritako eskubideak, askatasunak eta printzipioak Tratatuaren interpretazioa eta aplikazioa arautzen duen Gutuneko VII. tituluko xedapen orokorrekin bat ulertuko dira. Behar bezala eduki behar dira kontuan Gutunean adierazten diren azalpenak, xedapen horien iturriak adierazten dituzte eta.”

⁶ “Giza Eskubideak eta Oinarrizko Askatasunak Babesteko Europako Hitzarmenak bermatzen dituen oinarrizko eskubideak eta estatu kideen konstituzio- tradizio erkideetatik datozenak Batasunaren Zuzenbidearen osagai izango dira, printzipio orokor direnez”.

⁷ “Batasuna Giza Eskubideak eta Oinarrizko Askatasunak Babesteko Europako Hitzarmenari [GEEH] atxikiko zaio. // Atxikitze horrek ez ditu aldaraziko Tratatuaren zehazten diren Batasunaren eskumenak.”

Badirudi, oraingoz behintzat, manamendu honen konkrezioak itxaron egin beharko duela, Batasuneko Justizi Auzitegiak emandako 2/2013 Irizpenak (2014ko abenduaren 18an, Europar Batasuna GEEHera atxikitzeko hitzarmen proiektuari buruz emanikoa) dioenaren arabera. JA Irizpen honek hitzarmen edo akordio proiektu hori Batasuneko Hitzarmenaren xedatutakoaren aurkakoa dela erabakitzen du. Gaiari buruz, beste batzuen artean: H. LABAYLE y F. SUDRE, “L’avis 2/13 de la Cour de justice sur l’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme: pavane pour une adhésion défunte?”, *Revue Française de Droit Administratif*, 1,



II. EBOEen aplikazio-esparru nazionala

Noiz erabiltzen da EBOE Sistema? Noiz aplikatzen dira edo noiz errespetatu behar dira eskubide horiek? Hasierako interpretazioaren arabera, erkidegoko eta EBko ordenamenduan aitortutako oinarrizko eskubideek *erkidegoko erakundeen eta organoen* aurrean bakarrik zeukaten ahalmen juridikoki loteslea (Europako esparrua edo ekintza-eremua). Baina geroago, Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak xedatu zuen oinarrizko eskubide horiek estatu kideen jarduera ere lotzen zutela, hauek, estatuak, Batasuneko Zuzenbidea aplikatzen zutenean. Hala, EBOE horien barneko jarduera-esparrua edo nazionala sortu zen edo aitortu zen.

Europar Batasuneko oinarrizko eskubideak esparru nazionalan ere errespetatu beharra (hau da, erkidegoko erakundeen jardueraz gain Estatuak botereen jarduera ere lotzea, estatuak Zuzenbide Komunitarioa aplikatuz jarduten zutenean) «inauguratu» zuen Europako Erkidegoetako Justizia Auzitegiaren jurisprudentzia *Wachauf* (1989) epaitik⁸ eta haren ondorengo jurisprudentzietatik aurrera hasi zen zehazten⁹. Aurrerantzean, Europako Erkidegoetako Justizia Auzitegiak kasu mota bakarrean egingo zion uko jarduera nazionalak EBko oinarrizko eskubideekin bat zetozen «kontrolatzeari»: estatuaren jardura hori Europako Zuzenbidearen aplikazio-esparrutik kanpoko baten¹⁰, hau da, Europako Zuzenbideak araututako egoeretatik kanpoko¹¹. EBko Oinarrizko Eskubideen Gutuneko 51. artikulua ere (Gutunaren aplikazio-esparruari buruzkoa) espresuki formalizatu edo jaso zuen aplikazio-eremu hori, Gutunean aitortutako EBko oinarrizko eskubideek bai Batasuna bai estatuak lotzen dituela xedatzen duen aipatutako orientazio jurisprudentziala idatziz aitortuta eta berretsita. (“Batasunaren zuzenbidea aplikatzen dutenean bakarrik”).

Artikulu honen arabera: “Gutun honetako xedapenak Batasuneko instituzio, organo eta organismoen zuzentzen zaizkie, subsidiarioritasun-printzipioa errespetatuz, baita estatu kideei ere, baina Batasunaren zuzenbidea aplikatzen dutenean bakarrik. Horrenbestez, estatuak eskubideak errespetatu, printzipioak bete eta horien aplikazioa sustatuko dute, betiere, bakoitzak dituen eskumenen arabera eta Tratatuak Batasunari esleitzen dizkioten eskumenen muga barruan.”

Dena den, EBOEen eraginkortasun nazionalaren aitortzak beste arazo batekin topo egin zuen berehala: Batasuneko Zuzenbidearen «aplikazio-esparru nazional» hori, eta beraz, EBOEen errespetua, zehazki nola osatzen den identifikatzea. Zer barne-jardura barne hartzen du eta zer ez? Eskubide horien mende gelditzen den jardura-esfera nazionalaren hedadura edo zabaltasuna zehazki mugatzearekin lotutako arazo bat da. Eta denbora bada Luxemburgoko Auzitegia honi buruz jarraibideak ematen ari dela.

2015, 3-20 orr.; J.A. GONZÁLEZ VEGA, “La ‘teoría del *big bang*’ o la creciente distancia entre Luxemburgo y Estrasburgo (Comentarios al Dictamen 2/13 del tribunal de Justicia, de 18 de diciembre de 2014 sobre la adhesión de la Unión Europea al Convenio europeo de Derechos Humanos)”, *La Ley*, febrero 2015; R. ALONSO GARCÍA, “Sobre la adhesión de la UE al CEDH (o sobre cómo del dicho al hecho, hay un gran trecho)”, *REDE*, 2015, 53, 1-9 orr.

⁸ 1989ko uztailak 13an emaniko JAE (C-5/88).

⁹ JA Epaiak: *ERT*, C-260/89, 1991ko ekainaren 18koa; *Familiapress*, C-368/95, 1997ko maiatzaren 26koa; *Schmidberger*, C-112/00, 2003ko ekainak 12koa; eta abar.

¹⁰ JA Epaiak (JAE): *Perfili*, C-177/94, 1996ko otsailaren 1ekoa; *Maurin*, C-144/95, 1996ko ekainaren 13koa; *Kremzow*, C-299/95, 1997ko maiatzaren 29koa; o *Annibaldi*, C-309/96, 1997ko abenduaren 18koa.

¹¹ Ikus Justizi Auzitegiaren honako ebazpenak: *Akerberg Fransson* Epaiak, C-617/10, 2013ko otsailaren 26koa, 19. par.; *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio* Justizi Auzitegiaren Autoa (JAA), C-258/13, 2013ko azaroaren 28koa, 19. par.; edo *Torralbo Marcos* JAE, C-265/13, 2014ko martxoaren 27koa, 29. par.



Ildo horretan, esan beharra dago Justizia Auzitegiak Lisboako erreforma indarrean jarri (2009) baino lehenago ezarritako jurisprudentziak –eta beraz, Gutunak barne-eremuan eragin juridiko loteslea izan baino lehenagokoak (EBIko 6.1 eta Gutuneko 51.1 artikulua)– Batasuneko Zuzenbidearen (barne) «aplikazio-esparru» kontzeptuaren ikuspegi zabala zuela, Batasuneko Zuzenbidearen jarduera-eremuaren ideiarekin ia erabat identifikatzen baitzuen. Hau da, estatu kideak EBOEak errespetatzera behartuta leudeke Batasuneko Zuzenbidea «exekutatzeko» dutenean –esamoldearen zentzu hertsian– (estatuak Batasuneko «eragile edo agente» huts gisa jokatzeko du egoera horretan)¹², baina baita «derogatu»¹³ edo «salbuetsi»¹⁴ nahi dutenean ere, Batasuneko Zuzenbideak hala baimentzen badu, eta oro har, jarduera nazionalaren eta Batasuneko Zuzenbidearen arteko lotura edo konexio-elementu bat (nahikoa) existitzen bada (ahaztu gabe, gainera, Justizia Auzitegiak aipatutako konexioa eskuzabaltasunez interpretatzeko joera daukala)¹⁵¹⁶.

Baina EBOE Gutuna indarrean jartzeak (2009) gai horren inguruko zalantzak sortu ditu. Izan ere, Gutuneko 51. artikuluan jasota dagoenez, estatu kideek Gutuneko xedapenak «Batasuneko Zuzenbidea aplikatzen dutenean *bakarrik*»¹⁷ errespetatu beharko dituzte. Zalantza da artikulua aipatzen duen esparrua aurrez EBOEak zaintzen dituen Justizia Auzitegiaren jurisprudentziak erabilitakoa baino murriztagoa den, Zuzenbide Komunitarioko printzipio orokorrei (eta/edo Batasuneko) dagokienez. “Bakarrik” esamolde horrek aplikazioa zentzu hertsian ulertu behar dela esan nahi du?

Zalantza sortu arren, Justizia Auzitegiaren jurisprudentziak¹⁸ eta doktrinaren zati handienak¹⁹, EBOEen aplikazio-esparruaren ikuspegi zabal edo hedatua izaten jarraitzen

¹² *Wachauf* JAE, C-5/88, 1989ko uztailaren 13koa.

¹³ Supostu klaiskoa *ERT* Justizi Auzitegiaren Epaiak da, C-260/89, 1991ko ekainaren 18koa.

¹⁴ Adibidez, JAE hauek: *Familiapress*, C-368/95, 1997ko maiatzaren 26koa; *Schmidberger*, C-112/00, 2003ko ekainaren 12koa; *Omega*, C-36/02, 2004ko urriaren 14koa.

¹⁵ Adibidez, *Booker Aquaculture* JAE, C-20/00 y C-64/00, 2003ko uztailaren 10ekoa.

¹⁶ *Cfr., ex plurimis*, R. ALONSO GARCÍA, *Sistema jurídico de la Unión Europea, op. cit.*, 376 orr.; autore berak: *El Juez Nacional en la Encrucijada Europea de los Derechos Fundamentales, op. cit.*, 33 eta hur. orr.; A. MANGAS MARTÍN, “Comentario al artículo 51”, irakasle berak zuzenduriko liburu honetan: *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbo, 2008, 816 eta hur. orr.; X. GROUSSOT, L. PECH y G.T. PETURSSON, *The scope of application EU Fundamental Rights on Member States’ action: In search of certainty in EU adjudication*, E. Stein Working Paper (<http://www.ericsteinpapers.eu>), 1/2011, 4 eta hur.; A. ROSAS y L. ARMATI, *EU Constitutional Law. An Introduction*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2012, 164 eta hur. *Vid.* baita ere, adibidez: A. WARD, “Article 51 – Field of Application”, en S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER y A. WARD (Eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Hart, 2014, 1413 eta hur.

¹⁷ Enfasi erantsia.

¹⁸ Adibidez honako JA Epaiak: *Küçükdeveci*, C-555/07, 2010eko urtarrilaren 19koa, 22 eta hur. par.; *Tsakouridis*, C-145/09, 2010eko azaroaren 23koa, 50-52 par.; edo *Akerberg Fransson*, C-617/10, 2013ko otsailaren 26koa. Ikusi, era berean, ildo horretan, esaterako, E. Sharpston abokatu nagusiak, 2010eko irailaren 30ean, *Ruiç Zambrano auxzian* (C-34/09), aurkeztutako Konklusioak, 156. par. eta hur.; edo Yves Bot abokatu nagusiak, 2011ko apirilaren 5ean, *Ivana Scattolon auxzian* (C-108/10), aurkeztutakoak, 110. par. eta ondorengoak. Ez dirudi, gainera, azken abokatu nagusi horrek 118. eta 119. zenbakietan gogorarazten duen bezala (*ibid.*), Gutuna idatzi zutenek aukeraturako formularen xedea Justizia Auzitegiak hasieran, jurisprudentzia bidez, zehaztu zuen Batasuneko Zuzenbideko printzipio orokorren aplikazio-esparrua mugatzea zenik. Europar Batasunaren Ituneko 6.1 artikuluko azken lerrokadaren eta Gutuneko 52.7 artikulua araberako Gutuneko 51.1 artikulua interpretatzeko kontuan hartu behar diren azalpenek horixe bera egiaztatuko lukete.

¹⁹ Beste batzuen artean: K. LENAERTS y J.A. GUTIÉRREZ-FONS, “The constitutional allocation of powers and general principles of EU law”, *CMLR*, 47, 2010, 1629 eta hur., berez. 1657 eta hur.; A. EGGER, “EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States



dute; EBOEei Batasuneko Zuzenbidearen printzipio orokor gisa aitortzen zaienaren parekoa, hain zuzen. Horrek guztiak ez du eragozten, egia da, oraindik ere arazo jakin batzuk sortzea, kasuaren arabera, jarduera nazionalaren eta Batasuneko Zuzenbidearen artean nahikoa lotura dagoen neurtzerakoan.

Gainerakoan, nabarmentzekoa da epaile nazional batek arduratu behar duela EBOEen zaintza jurisdikzionalaz; izan ere, epaile nazionalak arduratzen dira Europako Zuzenbidea maila nazionalean kasu konkretuan nola aplikatzen den jurisdikzionalki kontrolatzeaz²⁰(EBko erakundeen eta organoen jarduera EBOEekin bat datorren kontrolatzeko eskumena daukan epailea, berriz, EBko Justizia Auzitegia da). Eta epaile horrek kontrolatu beharko du Estatuko botere publikoak, EBri buruzko Europako arauak aplikatzen dituenean, hau da, bere jarduera Batasuneko Zuzenbidearen aplikazio-esparruaren barruan dagoenean, EBOEak errespetatzen dituen edo ez. Eta zaintza lan hori Justizia Auzitegiarekiko «lankidetzaharreman» baten bidez egin beharko da. Lankidetzaharreman hori judizio aurreko arazoan (“cuestión prejudicial”) bidez zehaztuko da. Eta hortik dator judizio aurreko auzi edo arazo honek EBOEen berme judizialaren arloan betetzen duen eginkizun erabakigarriaren funtsa²¹.

Revisited”, *Yearbook of European Law*, 25, 2006, 515 eta hur. orr.; X. GROUSSOT, L. PECH y G.T. PETURSSON, *The scope of application EU Fundamental Rights ...*, *op. cit.*, 16 eta hur.; J. KOKOTT y Ch. SOBOTTA, “The Character of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon”, *EU Working Papers*, AEL 6/2010; A. von BOGDANDY *et alii*, “Cómo proteger los derechos fundamentales europeos frente a los Estados miembros”, in A. von BOGDANDY, J.I. UGARTEMENDIA, A. SAIZ ARNAIZ y M. MORALES (Koords.), *La tutela jurisdiccional de los derechos. Del constitucionalismo histórico al constitucionalismo de la integración*, IVAP/MPI, Oñati, 2012, berez. 145 eta hur.; S. IGLESIAS SÁNCHEZ, “La confirmación del ámbito de aplicación de la Carta y su interrelación con el estándar de protección”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, 46, 1157 eta hur.; D. SARMIENTO, “Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the new framework of Fundamental Rights protection in Europe”, *Common Market Law Review*, 2013, 50, 1267-1304 orr.; M AZPITARTE SÁNCHEZ, “Los Derechos Fundamentales de la Unión en busca de un nuevo equilibrio...”, *op. cit.*, berez. 247 eta hur.

²⁰ Luxenburgoko Justizia Auzitegiak, aspaldi, jurisdikzio-organo nazionalen bidez ordenamendu komunitarioak partikularrei onartzen dizkien eskubideen babes juridikoa bermatzeko betebeharra finkatu zuen (*Reve* epaia, 1976ko abenduak 16, C-33/76; ikus, halaber, *Alassini eta beste* epaia, 2010eko martxoak 18, C-317/08tik C-320/08ra, 47. zenbakia). Betebehar horren ondorio zuzena esparru komunitarioan benetako babes judiziala izateko eskubidearen aitortza komunitarioa da (*Johnston*, 1986ko maiatzak 15, C-222/84; edo *Heylens*, 1987ko urriak 15, C-222/86); gaur egun, EBOE Gutuneko 47. artikuluan eskubide lotesle gisa aitortuta dago.

²¹ Azken horri dagokionez, Justizia Auzitegiak, *Steffensen auziari* (C-276/01) buruzko 2003ko apirilaren 10eko Epaiko 70. zenbakiarekin lotuta, “desde el momento en que una normativa nacional entra en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia, cuando conoce de un asunto planteado con carácter prejudicial, debe proporcionar todos los elementos de interpretación necesarios para la apreciación, por el órgano jurisdiccional nacional, de la conformidad de dicha normativa con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia, tal como están expresados, en particular, en el CEDH”, behin eta berriz ezarritako jurisprudentzia gogoratzea komeni da (horri buruzko aurretiko jurisprudentzia aipatzen da: *Kremzow*, C-299/95, 1997ko maiatzaren 29ko Epaia, 15. par.; eta *Roquette frères*, C-94/00, 2002ko urriaren 22ko Epaia, 25. par.); ikus, halaber, Justizia Auzitegiaren *Schmidberger auziari* (C-112/00) buruzko Epaia, 2003ko ekainaren 12koa, 75. par. Eta komeni da, era berean, kontuan hartzea, aldiz, Justizia Auzitegiak ez daukala Zuzenbide Komunitarioaren barruan sartzen ez diren araudien gaineko eskumenik, auzigaiak Zuzenbide Komunitarioarekin inolako loturarik ez badu (Justiziako Auzitegiko *Noël* Autoan, C-333/09, 2009ko azaroak 27, 11. par. eta hor aipatutako jurisprudentzia; era berean, Yves Bot abokatu nagusiak *I. Scattolon* auzian, 2011ko apirilaren 5ean, aurkeztutako Konklusioak, 112. par.). Ikus, era berean, esaterako, dagoeneko aipatu dugun *Akerberg* auziko Justizia Auzitegiaren Epaia, 19. par. eta ondorengoak.





III. Akerberg auziko epaiaren ekarpenak

EBOEen aplikazio-esparruaren mugeri buruzko eztabaida honetako azken ekarpena, oraingoz, dagoeneko aipatu dugun Justizia Auzitegiaren *Akerberg* auziko epaiak, 2013ko otsailaren 26koak, ekarri du. Kasu horretan, Justizia Auzitegiak Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutunaren aplikazio-esparruaren inguruko bere doktrina gehixeago zehaztu zuen, asuntu zehatz honetan arau-hauste beragatik «penalki» bi aldiz ez auzipetu edo zigortzearen oinarrizko eskubideari (*non bis in idem* printzipioa) dagokionez –Gutuneko 50. artikuluan aitortua²². Epaiaren abiapuntua Suediako auzitegi baten judizio aurreko arazo bat izan zen; hark planteatzen zuen posible ote zen zerga arloko arau-haustea egiteagatik akzio penal bat ezartzea gertaera berberengatik (BEZ arloko zerga-adierazpen faltsuak) zerga-gainordain bat ezarri zaion pertsona bati.

Kasuko abokatu nagusiaren ustez, «"Batasuneko Zuzenbidearen aplikazioa" egoeraren barruan ez dagoen kasu» baten aurrean gaude. Izan ere, kasu horretan, Batasuneko Zuzenbidearen eta Estatuaren ahalmen publikoa gauzatzearen (zigortzailea) arteko lotura maila «oso ahula» da, «nolanahi ere, ez da nahikoa Batasunak Batasunaren barruan oinarrizko eskubide zehatz horren bermea bere gain hartzeko interes garbi bat dagoela oinarritzeko»²³. Horregatik, bere ondorioen arabera, Justizia Auzitegiak kasu horretan ez zuen Batasuneko Zuzenbidea Gutuneko 51.1 artikulua araberako aplikatu beharrezkotzat jo behar²⁴.

Horren aurrean, ordea, Justizia Auzitegiak bere doktrina berretsi zuen: estatuek «Batasuneko Zuzenbidea aplikatzen dutenean», Gutuna eta bertan jasotzen diren eskubideetatik eratorritako exijentziak lotesleak direla beraien jardueran, aipatutako 51.1 artikuluan islatzen den bezala. Eta ondorioz:

*“puesto que los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser respetados cuando una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, no existe ningún supuesto comprendido en el Derecho de la Unión en el que no se apliquen dichos derechos fundamentales. La aplicabilidad del Derecho de la Unión implica la aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta”*²⁵.

Doktrina errepasatu ondoren, Hans Akerberg jaunari ezarritako zerga-gainordainak eta haren aurka abiatutako akzio penala, neurri batean, BEZ arloko adierazpen-betebeharrak ez betetzearen ondorio zirela adieraziko du, eta beraz, «2006/112 Zuzentarauko 2., 250.1 eta 273. artikuluen (lehen, Seigarren Zuzentarauko 2. eta 22. artikulua) aplikazio bat direla, baita Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko

²² 50. artikulua: “Arau-hauste berberengatik zigor- zuzenbidearen arabera bi aldiz epaitua edo kondenatua ez izateko eskubidea Inor ere ezin izango da arau-hauste batengatik zigor-zuzenbidearen arabera epaitu edo kondenatu, baldin eta lehenago, Batasunaren barruko lurraldean, arau-hauste horregatik berarengatik absolbitua edo kondenatua izan bada legearen arabera emandako zigor-epai irmo baten bidez”.

²³ CRUZ VILLALÓN Abokatu Orokorrak (AO) *Akerberg* asuntoan (C-617/10) emaniko Konklusioetan, 2012ko ekainaren 12an, 57. par.

²⁴ Konklusioetako 64. paragrafoa.

²⁵ Epaiaren 21. par.



Ituneko 325. artikulua ere, eta beraz, Batasuneko Zuzenbidearena, Gutuneko 51. artikuluko 1. zenbakiari dagokionez»²⁶.

Hortik ondorioztatzen da EBOEen aplikazio-esparrua ez dela Batasuneko Zuzenbidea exekutatu edo barne hartu (“transponitu”) behar den kasuetara mugatzen. Modu osoagoan eta zabalagoan esanda, Batasuneko Zuzenbidetik eratorritako obligazio bat betetzea jokoan dagoen kasu guztiak biltzen ditu²⁷.

Dena den, *Akerberg auzia* Europako Zuzenbidearen aplikazio-esparruan sartzen dela identifikatu ondoren, Auzitegiak nabarmendu duenez, “cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro deba controlar la conformidad con los derechos fundamentales de una disposición o de una medida nacional por la que se aplica el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, en una situación en la que la acción de los Estados miembros no esté totalmente determinada por el Derecho de la Unión, las autoridades y tribunales nacionales siguen estando facultados para aplicar estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales, siempre que esa aplicación no afecte al nivel de protección previsto por la Carta, según su interpretación por el Tribunal de Justicia, ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, sentencia de 26 de febrero de 2013, *Melloni*, C-399/11, Rec. p. I-0000, apartado 60)”²⁸.

Adierazitakoak esan nahi du EBOEen barneko edo nazio mailako aplikazio-esparruan hainbat intentsitate maila sor daitezkeela, botere publiko nazionalaren eskubide horiekiko loturari dagokionez. Batasuneko Zuzenbidea aplikatzeko (1) jarduera nazionala Zuzenbide horren erabat mende dagoen, edo, aldiz, (2) botere publiko nazionalak Batasuneko Zuzenbidea aplikatzeko jarduera-marjina bat duen da baldintzatzaile nagusia.

Akerberg auzian gertatzen den bezala, estatuaren jarduera «Batasuneko Zuzenbidearen erabat mende ez badago», orduan, agintaritza eta auzitegi nazionalak oinarritzko eskubideak babesteko irizpide edo estandar nazionalak erabiltzen jarrai dezakete (Estatuko Sistema Konstituzionalean finkatutakoak). Hori bai, betiere erabilera horrek Gutunean aurreikusitako babes mailari eragiten ez dion bitartean, Justizia Auzitegiaren interpretazioaren arabera, ezta Batasuneko Zuzenbidearen nagusitasun, batasun eta eraginkortasunari ere. Baina, aldiz, estatuaren jokabidea Batasuneko Zuzenbidearen erabat mendekoa bada, EBOEak erabat erabili eta errespetatu beharko dira (nahiz eta horrek, *Melloni auzian* gertatzen zen bezala, Estatuaren barruan jokoan dagoen oinarritzko eskubidea babesteko estandarra txikitzea eragin²⁹).

²⁶ Epaiaren 27. par. Zehazki, Kontseiluak 2006ko azaroaren 28an onartutako balio erantsiaren gaineko sistema komunari buruzko 2006/112/EE Zuzentarauari buruz ari da (DO 347. L., 1. or.). Horretatik erortzen denez, estatu kide bakoitzak bere lurraldean BEZa erabat jasotzen dela bermatzeko eta iruzurraren kontra borrokatzeko beharrezkoak diren neurri legislatibo eta administratibo guztiak ezartzeko betebeharra dauka. Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Ituneko 325. artikulua, bestetik, estatu kideei Batasuneko interes finantzarioei eragiten dieten legez kanpoko jardueren kontra disuasio-neurri eraginkorrak erabiliz borrokatzea exijitzen die.

²⁷ Cfr. M. AZPITARTE SÁNCHEZ, “Los Derechos Fundamentales de la Unión en busca de un nuevo equilibrio...”, *op. cit.*, 248. orr.

²⁸ 29. par. (enfasi erantsia). Aipatutako *Melloni auziko* Justizia Auzitegiaren Epaiako 60. lerrokan (aipatzekoa da epai hori *Akerberg* auziko epaiaren data berean eman zela), eskumen horiek berak (baldintzatuak) existitzen direla adierazi zuen Auzitegiak «Batasuneko Zuzenbideko egintza bat gauzatzeko neurri nazionalak behar direnean».

²⁹ *Melloni* Justizi Auzitegiaren Epaiak Espainiar Konstituzio Auzitegiak 86/2011 (ekainaren 9ko) KA Autoaren bidez planteiatzen duen lehen judizio aurreko auzi edo arazoari emandako erantzuna da, babespen helegite baten prozesuan sortzen den judizio aurreko auzia. Konstituzio Auzitegiak Babespen helegite hau 26/2014 otsailaren 13ko KAE bidez erabaki zuen, *Melloni* JA Epaiak aurrez xedatutakoa inplizituki kontuan izanik.



IV. EBOEak eta Askatasun, Segurtasun eta Justizia Eremua (ASJE)

EBOEak babestaren eta haien aplikazio-esparrua identifikatzearen auziak garrantzi berezia hartzen du Askatasun, Segurtasun eta Justizia Eremua (ASJE) deiturikoan. Izan ere, esparru horri dagozkion politikek eta jarduerak eragin handia daukate, potentzialki ari gairela behintzat, oinarritzko eskubideetan.

Jakina denez, Lisboako erreformak (2007), EBOE Gutunari indar loteslea emateaz gain (EBIko 6.1 artikulua), Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Ituneko (EBFI) 67.1 artikulua, ASJEn kasu zehatzean, errespetatzeko betebeharrak hori baieztatu edo berrestea eragin du –eta hori ere esanguratsua da–. Hain zuzen, aipatutako artikuluan xedatutakoaren arabera, Ituneko V. tituluko lehenengo, ASJEn buruzkoa, “Batasuna askatasun-, segurtasun- eta justizia- esparrua da, *oinarritzko eskubideen errespetuaren itzalpean* eta estatu kideen sistema eta tradizio juridikoen errespetuaren itzalpean”³⁰.

Orain labur-labur adierazita, ASJE Batasuneko kanpoko mugetako kontrolei, asiloari eta immigrazioari, arlo zibil eta penaleko lankidetzak judizialari eta elkarlan polizialari buruzko politikekin lotutako arau-jarduerak esparru bat da (Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Ituneko 67. artikulutik 89.era). Eta ASJEn arloan EBOEak errespetatzeko betebeharrak, alde batetik, Europako erakundeak jarduerak gidatuko du, aipatutako esparruan eta politiketan aritzen direnean³¹ (Justizia Auzitegiari dagokio errespetu hori kontrolatzea, esan dugun bezala). Baina betebeharrak horrek, era berean, estatuek ASJEn buruzko Europako araudia aplikatzen dutenean egiten duten jarduerak –dela aplikazio administratiboa, dela normatiboa, dela jurisdikzionala– zuzenduko edo eraenduko du³² (errespetu hori, kasu honetan, organo judizial nazionalak bermatu behar dute, baina Justizia Auzitegiarekin elkarlanean, judizio aurreko arazoaren bitartez).

³⁰ Enfasi erantsia. Eskubideen errespetu hori ASJEn arloko politikak erregulatzeko hasierako arauen atarian aldarrikatzeak daukan balio sinbolikoarekin batera, xedapen honetan, halaber, «nolabaiteko eragin subliminalki legitimatzailea» dago, «eskubideen murrizketa eta modulazio nabarmen batzuei "itxura hobea" emateko, batez ere, Batasuneko estatu kideetan presente dauden hirugarren herrialdeetako nazionalen eskubideen kasuan, baina baita Batasuneko herritarren eskubide batzuen kasuan ere». (F.J. DONAIRE VILLA, “Los derechos en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, en J. GOIZUETA VÉRTIZ y M. CIENFUEGOS MATEO, *La eficacia de los derechos fundamentales de la UE*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, 321 orr.).

³¹ Pentsa dezagun, adibidez, honako hauen onarpen-jardueretan: Bisei buruzko Kodea (Europako Legebiltzarraren eta Kontseiluaren 810/2009/EE Erregelamendua, 2009ko uztailearen 13koa); Schengen Muga Kodea finkatzen duen Erregelamendua (Europako Legebiltzarraren eta Kontseiluaren 562/2006/EE Erregelamendua, 2006ko martxoaren 15koa); Babesaren onuradun gisa onesteko eskakizunei buruzko Zuzentaraua (Europako Legebiltzarraren eta Kontseiluaren 2011/95/EB Zuzentaraua, 2011ko abenduaren 13koa) edo Estatu kide arduraduna nor den zehazteari buruzko Erregelamendua (EB 604/2013 Erregelamendua); 2008/115/EE Zuzentaraua edo Etorkinak itzultzeari buruzko Zuzentaraua; 650/2012/EB Erregelamendua, *mortis causa* ondorengotzen arlokoa; 2002/584/JAI Esparru Erabakia, Europako atxilotze-aginduari eta estatu kideen arteko entrega-prozedurei buruzkoa («euroagindua»), DM 2009/299/JAIren bidez aldatua; edo Europako Legebiltzarraren eta Kontseiluaren 2006/24/EE Zuzentaraua, 2006ko martxoaren 15koa, sarbide publikoko edo komunikazio-sare publikoen bidezko komunikazio elektronikoko zerbitzuak ematearekin lotuta sortutako edo tratatutako datuak gordetzeari buruzkoa (zuzentarau hori balio gabetzat jo zen, Europar Batasuneko Justizia Auzitegiak 2014ko apirilaren 8an emandako epai baten bidez, *Digital Rights Ireland auzia*, C-293/12 eta C-594/12, EBOE Gutunean aitortutako datu pertsonalen babesari dagokionez proportzionaltasun-printzipioa hausteagatik).

³² Pentsa dezagun, adibidez, Europako immigrazioari buruzko araudia garatzen duten honako testuetako arau-xedapenetan: Atzerritartasunari buruzko 4/2000 Lege Organikoa eta Kode



Dagoeneko aipatu dugu EBOEak ASJeri dagozkion arlo eta jardueri dagokienez bereziki sentsibleak direla. Eta orain, aztertzen ari garen gaia kontuan hartuta, honako hau adieraztea interesatzen zaigu: ASJeren intzidentzia hori agerikoa dela EBOEen aplikazio-esparru nazionalan, hau da, estatuak Europako instituzioek horren inguruan onartutako arauak aplikatzen dituztenean. Horren adierazle ona litzateke Justizia Auzitegiak, azken bost urteetan eman dituen EBOEen babesarekin lotutako epaien kopuru handia, Batasuneko Zuzenbidea aplikatzeaz (eta beraz, EBOEak kasu zehatzetan babesteaz) arduratzen den epaile nazionalak planteatutako judizio aurreko arazoei erantzunez. Horien artean, adibidez, honako epai hauek daude: *Melloni* –dagoeneko aipatua–, *Radu*³³ edo *Jeremy*³⁴, euroagindurekin lotuta babes judizial eraginkorra izateko oinarrizko eskubideari eta prozedura-bermei buruzkoak; *Zoran Spasic*³⁵ edo dagoeneko aipatutako *Akerberg Fransson, non bis in idem* printzipioa errespetatzeari buruzkoak; *Tsakouridis*³⁶ edo *Dano*³⁷, mugen kontrolaren arloan, eta Batasuneko herritarren libreki zirkulatzeko eta bertan bizitzeko eskubideari buruzkoak; *Cimade eta Gisti*³⁸, edo *Saciri eta beste*³⁹, duintasunari dagozkionak, asilo-eskatzaileen harrera-baldintzekin loturik; edo *A B C* epaia⁴⁰, duintasunari eta bizitza pribatua eta familiarrari buruzkoa, errefuxiatu-estatutua emateko bete behar diren baldintzekin lotuta. *Mukarubega auziko* epaia⁴¹, defentsa eskubideari eta interes propioei eragiten dien erabaki bat eman aurretik entzuna izateko eskubideari dagokiona; *A. Achughbaban*⁴² edo *Zaiizoune*⁴³, legez kanpoko etorkinei egoera jakin batzuetan zigorrak jartzeari buruzkoak, etab.

Ondorio nahiko argi bat atera daiteke: Estatuko esparru juridikoa Europar Batasunak aitortutako oinarrizko eskubideen aplikazio-esparru bat ere bada. Gero eta gehiago, gero eta modu zabalagoan, eta Estatuko subiranotasunerako oso garrantzitsuak diren esparruetan.

Penalaren 10/1995 Lege Organikoa (dagozkien erreformak, Herri-segurtasunari buruzko 4/2015 Lege Organikoaren eta Kode Penala erreformatzeko 1/2015 Lege Organikoaren bitartez egindakoak, kontuan hartuta) edo Atzerritarren Barneratzeko Zentroei buruzko 162/2014 Errege Dekretua. Edo pentsa dezagun Europar Batasunean zigor arloko ebazpenak elkarri onartzeari buruzko 23/2014 Legean, azaroaren 20koan (ebazpen penalak elkarri aitortzearen inguruko EBko arauen Espainiako transposizio bateratua da); edo Europar Batasunean zigor-aurrekariaren informazioa trukatzeari eta zigor-arloko ebazpen judizialak aintzat hartzeari buruzko 7/2014 Lege Organikoa, azaroaren 12koan (dagozkion Europako araudiaren transposizioa).

³³ 2013ko urtarrilaren 29koa (C-396/11).

³⁴ 2013ko maiatzaren 30ekoa (C-168/13-PPU).

³⁵ 2014ko maiatzaren 27koa (C-129/14 PPU).

³⁶ 2010eko azaroaren 23koa (C-145/09).

³⁷ 2014ko azaroaren 11koa (C-333/13).

³⁸ 2012ko irailaren 27koa (C-179/11).

³⁹ 2014ko otsailaren 27koa (C-79/13).

⁴⁰ 2014ko abenduaren 2koa (C-148/13 eta 150/13).

⁴¹ 2014ko azaroaren 5ekoa (C-166/13).

⁴² 2011ko abenduaren 6koa (C-329/11).

⁴³ 2015eko apirilaren 23koa (C-38 /14).