



Sud daje mišljenje o nacrtu sporazuma o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i utvrđuje probleme sukladnosti s pravom Unije

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) višestrani je međunarodni sporazum sklopljen u Vijeću Europe¹. Stupila je na snagu 3. rujna 1953. Sve članice Vijeća Europe ugovorne su stranke te konvencije.

Mišljenjem iz 1996.² Sud je već zaključio da s obzirom na stanje prava Zajednice tada na snazi Europska zajednica nije bila ovlaštena pristupiti EKLJP-u.

U međuvremenu su Europski parlament, Vijeće Europske unije i Komisija proglasili 2000. Povelju Europske unije o ljudskim pravima (Povelja), kojoj je Ugovor iz Lisabona, stupio na snagu 1. prosinca 2009., dao istu pravnu snagu kao Ugovori. Taj je ugovor također izmijenio članak 6. Ugovora o EU-u koji sada predviđa, s jedne strane, da temeljna prava, kako su zajamčena EKLJP-om i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije i, s druge strane, da Unija pristupa EKLJP-u³. Što se tiče potonjeg, Protokol (br. 8)⁴ ipak propisuje da sporazum o pristupanju mora ispuniti određene uvjete, osobito s ciljem odražavanja potrebe očuvanja posebnih značajki Unije i prava Unije i osiguranja da pristupanje Unije ne utječe na nadležnosti Unije ili ovlasti njezinih institucija.

Na preporuku Komisije Vijeće je 4. lipnja 2010. usvojilo odluku o odobravanju otvaranja pregovora za sporazum o pristupanju. Komisija je određena kao pregovarač. Pregovori su 5. travnja 2013. rezultirali dogovorom o nacrtima instrumenata za pristupanje. U tom kontekstu Komisija se 4. srpnja 2013. obratila Sudu kako bi pribavila njegovo mišljenje o sukladnosti nacrta sporazuma s pravom Unije, u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a⁵.

U svojem mišljenju objavljenom jučer Sud je podsjetio da je problem nedostatka pravnog temelja za pristupanje Unije EKLJP-u riješen Ugovorom iz Lisabona te je istaknuo da, s obzirom na to da se Uniju ne može smatrati državom, to pristupanje mora uzeti u obzir posebne značajke Unije, što upravo zahtijevaju uvjeti kojima su sami Ugovori podvrgnuli pristupanje.

Nakon toga Sud najprije navodi da će zbog pristupanja EKLJP, kao i svaki drugi međunarodni sporazum koji sklapa Unija, obvezivati institucije Unije i države članice i stoga činiti sastavni dio prava Unije. U tom slučaju Unija, kao i svaka druga ugovorna stranka, bit će podvrgnuta vanjskom nadzoru u pogledu poštovanja prava i sloboda predviđenih EKLJP-om. Unija i njezine institucije

¹ Vijeće Europe osnovano je međunarodnim sporazumom potpisanim u Londonu 5. svibnja 1949. koji je stupio na snagu 3. kolovoza s ciljem uspostave većeg jedinstva među svojim članicama. Njegov cilj je očuvanje i promicanje ideala i načela koji su njihova zajednička baština i poticanje ekonomskog i socijalnog napretka u Europi. Trenutno je 47 europskih država članicama Vijeća Europe, a među njima je 28 država članicama Europske unije.

² Mišljenje Suda od 28. ožujka 1996. (2/94).

³ Članak 6. stavak 2. UFEU-a.

⁴ Protokol (br. 8) koji se odnosi na članak 6. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

⁵ U tom su postupku intervenirale 24 države članice.

tako će biti podvrgnute nadzornim mehanizmima predviđenima tom konvencijom i osobito odlukama i presudama Europskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Sud navodi da je doduše samom pojmu vanjskog nadzora svojstveno to da će, s jedne strane, tumačenje EKLJP-a koje pruži ESLJP obvezivati Uniju i sve njezine institucije i to da, s druge strane, tumačenje prava priznatog EKLJP-om koje pruži Sud neće obvezivati ESLJP. Međutim, objašnjava da to ne može biti slučaj s tumačenjem prava Unije i osobito Povelje koje daje sam Sud.

U tom smislu Sud osobito ističe da, budući da EKLJP ugovornim strankama daje mogućnost predviđanja viših standarda zaštite od onih zajamčenih Konvencijom, treba osigurati **usklađenost između EKLJP-a i Povelje**. Naime, kad prava priznata Poveljom odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, mogućnost koju EKLJP daje državama članicama treba ostati ograničena na ono što je nužno kako bi se izbjeglo ugrožavanje razine zaštite predviđene Poveljom te nadređenost, jedinstvo i učinkovitost prava Unije. Sud zaključuje da **nije predviđena nijedna odredba u nacrtu sporazuma kako bi se osigurala takva usklađenost**.

Sud smatra da pristup usvojen u nacrtu sporazuma, tj. da se Uniju izjednači s državom i prizna joj se uloga u svakom aspektu istovjetna ulozi svake druge ugovorne stranke, ne poštuje upravo bitnu narav Unije. Konkretno, taj pristup ne uzima u obzir činjenicu da su države članice, u pogledu područja u kojima su nadležnosti prenesene na Uniju, pristale na to da njihove odnose uređuje pravo Unije, uz isključenje svakog drugog prava. Nalažući da se Uniju i države članice smatra ugovornim strankama ne samo u svojim odnosima sa strankama koje nisu članice Unije nego i u svojim međusobnim odnosima, **EKLJP bi zahtijevao da svaka država članica provjerava poštovanje temeljnih prava od strane drugih država članica, iako pravo Unije nalaže uzajamno povjerenje među državama članicama. S obzirom na to, pristupanje može ugroziti ravnotežu na kojoj se temelji Unija i autonomiju prava Unije**. Međutim, u predviđenom sporazumu nije ništa propisano kako bi se spriječio takav razvoj događaja.

Sud ističe da **Protokol br. 16 uz EKLJP**, koji je potpisan 2. listopada 2013., najvišim sudovima država članica dopušta da ESLJP-u upute zahtjeve za savjetodavna mišljenja o načelnim pitanjima o tumačenju ili primjeni prava i sloboda zajamčenih EKLJP-om ili njegovim protokolima. Budući da će u slučaju pristupanja EKLJP činiti sastavni dio prava Unije, **mehanizam uspostavljen tim protokolom mogao bi utjecati na autonomiju i učinkovitost prethodnog postupka** predviđenog UFEU-om, osobito kad prava zajamčena Poveljom odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om. Naime, nije isključeno da bi zahtjev za savjetodavno mišljenje koji na temelju Protokola br. 16 podnese nacionalni sud mogao pokrenuti postupak tzv. „prethodnog uključivanja“ Suda⁶, stvarajući tako opasnost od izbjegavanja prethodnog postupka. Sud u tom smislu smatra da nacrt sporazuma ne predviđa ništa u pogledu odnosa između tih dvaju mehanizama.

Nadalje, Sud podsjeća da UFEU predviđa da se države članice obvezuju da **sporove o tumačenju ili primjeni Ugovorâ neće rješavati ni na koji drugi način osim onog koji je njima predviđen**⁷. Stoga je, kad je riječ o pravu Unije, Sud isključivo nadležan za odlučivanje o svakom sporu između država članica te između država članica i Unije u pogledu poštovanja EKLJP-a. Činjenica da se prema nacrtu sporazuma postupci pred Sudom ne smatraju načinima rješavanja sporova kojih su se ugovorne stranke odrekle u smislu EKLJP-a ne može biti dovoljna kako bi se očuvala isključiva nadležnost Suda. Naime, nacrt sporazuma ostavlja **mogućnost da se Unija ili države članice obrate ESLJP-u sa zahtjevom koji se odnosi na navodnu povredu EKLJP-a od strane države članice ili Unije u vezi s pravom Unije**. Samo postojanje takve mogućnosti već **utječe na zahtjeve iz UFEU-a**. S obzirom na to, nacrt sporazuma mogao bi biti sukladan s UFEU-om samo ako bi nadležnost ESLJP-a bila izričito isključena za sporove između država članica međusobno ili između država članica i Unije u pogledu primjene EKLJP-a u okviru prava Unije.

⁶ Taj je postupak predviđen samim nacrtom sporazuma i ima za cilj omogućiti Sudu uključivanje u postupke koji se vode pred ESLJP-om i u kojima je riječ o pravu Unije koje Sud još nije tumačio.

⁷ Članak 344. UFEU-a.

Nadalje, u nacrtu sporazuma **mehanizam suprotivnika zahtjeva** ima za cilj osigurati da se zahtjevi koje države nečlanice podnesu ESLJP-u te pojedinačni zahtjevi odgovarajuće usmjere protiv država članica i/ili Unije, ovisno o slučaju. Nacrt sporazuma predviđa da ugovorna stranka postaje suprotivnik zahtjeva bilo prihvaćanjem poziva ESLJP-a bilo na temelju odluke ESLJP-a na zahtjev same ugovorne stranke. Kad Unija ili države članice zahtijevaju intervenciju kao suprotivnici zahtjeva u postupak pred ESLJP-om, moraju dokazati da su uvjeti za njihovo sudjelovanje ispunjeni, pri čemu ESLJP o tom zahtjevu odlučuje s obzirom na uvjerljivost pruženih argumenata. Takvim bi nadzorom ESLJP bio naveden ocjenjivati odredbe prava Unije koje uređuju podjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica te kriterije pripisivosti njihovih akata ili propusta. U tom bi smislu ESLJP mogao usvojiti konačnu odluku koja bi obvezivala kako države članice tako i Uniju. Dopustiti ESLJP-u usvajanje takve odluke **stvorilo bi opasnost od utjecaja na podjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica**.

Također, Sud se izjašnjava o **postupku prethodnog uključivanja Suda**⁸. Kao prvo navodi da u tu svrhu pitanje je li se Sud već izjasnio o istom pravnom pitanju kao što je ono koje je predmet postupka pred ESLJP-om može riješiti samo nadležna institucija Unije, a odluka te institucije mora obvezivati ESLJP. Naime, dopustiti ESLJP-u da odlučuje o takvom pitanju značilo bi dodijeliti mu nadležnost za tumačenje sudske prakse Suda. Posljedično, taj postupak mora se urediti tako da se za svaki predmet u tijeku pred ESLJP-om Uniji upute potpune i sustavne informacije kako bi nadležna institucija mogla ocijeniti je li se Sud već izjasnio o pitanju o kojem je riječ i, ako nije, postići pokretanje tog postupka. Kao drugo, Sud navodi da **nacrt sporazuma isključuje mogućnost obraćanja Sudu kako bi se on izjasnio o pitanju tumačenja sekundarnog prava** putem tog postupka. **Takvo ograničenje dosega tog postupka** samo na pitanja valjanosti **utječe na nadležnosti Unije i ovlasti Suda**.

Napokon, Sud analizira posebne značajke prava Unije u pogledu **sudskog nadzora u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP)**. U tom pogledu ističe da u trenutačnom stanju prava Unije određeni akti usvojeni u okviru ZVSP-a nisu podvrgnuti sudskom nadzoru Suda. Takva situacija svojstvena je uređenju nadležnosti Suda predviđenom Ugovorima i kao takva može se opravdati samo s obzirom na pravo Unije. Međutim, zbog pristupanja kako je predviđeno nacrtom sporazuma **ESLJP bi bio ovlašten izjasniti se o sukladnosti određenih akata, radnji ili propusta iz područja ZVSP-a s EKLJP-om**, osobito onih za koje Sud nije nadležan izvršavati svoj nadzor zakonitosti s obzirom na temeljna prava. Takva situacija značila bi, u pogledu poštovanja prava zajamčenih EKLJP-om, **povjeriti isključivi sudski nadzor** tih akata, radnji ili propusta Unije **tijelu koje je vanjsko u odnosu na Uniju**. Posljedično, nacrt sporazuma **ne poštuje posebne značajke prava Unije u pogledu sudskog nadzora** akata, radnji ili propusta Unije **u području ZVSP-a**.

S obzirom na utvrđene probleme, **Sud zaključuje da nacrt sporazuma o pristupanju Europske unije EKLJP-u nije u skladu s odredbama prava Unije**.

NAPOMENA: Država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima. Ako je mišljenje Suda negativno, predviđeni sporazum može stupiti na snagu samo ako se izmijeni ili ako se revidiraju Ugovori.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjeloviti tekst](#) mišljenja objavljuje se na stranici CURIA.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 3708

Snimke s objave mišljenja nalaze se na "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

⁸ Vidjeti bilješku br. 6.