



Sodišče je odločilo o osnutku sporazuma o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter je ugotovilo težave glede združljivosti s pravim Unije

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) je večstranski mednarodni sporazum, sklenjen v okviru Sveta Evrope.¹ Veljati je začela 3. septembra 1953. Vse članice Sveta Evrope so visoke pogodbenice te konvencije.

Sodišče je v mnenju leta 1996² že odločilo, da v tedaj veljavnem stanju prava Skupnosti Evropska skupnost ni imela pristojnosti za pristop k EKČP.

Od takrat so Evropski parlament, Svet Evropske unije in Komisija leta 2000 razglasili Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina), ki ji je Lizbonska pogodba, ki je začela veljati 1. decembra 2009, podelila enako pravno veljavnost kot Pogodbama. S to pogodbo je bil spremenjen tudi člen 6 Pogodbe EU, ki sedaj določa po eni strani, da so temeljne pravice, kakor jih zagotavlja EKČP in kakor izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, kot splošna načela del prava Unije, in po drugi strani, da Unija pristopi k EKČP.³ V zvezi z zadnjenavedenim pa Protokol št. 8⁴ določa, da mora sporazum o pristopu izpolnjevati nekatere pogoje, katerih namen je izraziti potrebo po ohranitvi posebnih značilnosti Unije in prava Unije ter zagotoviti, da pristop ne vpliva na pristojnosti Unije in njenih institucij.

Na priporočilo Komisije je Svet 4. junija 2010 sprejel sklep, s katerim je odobril začetek pogajanj o sporazumu o pristopu. Za pogajalko je bila določena Komisija. Pogajanja so 5. aprila 2013 privedla do dogovora o osnutkih pristopnih listin. V teh okoliščinah se je Komisija 4. julija 2013 obrnila na Sodišče, da bi v skladu s členom 218(11) PDEU pridobila njegovo mnenje o združljivosti osnutka sporazuma s pravom Unije.⁵

Sodišče je v mnenju, ki ga je izdalo danes, najprej spomnilo, da je bila z Lizbonsko pogodbo razrešena težava v zvezi s pravno podlago za pristop Unije k EKČP, nato pa je poudarilo, da je treba, ker Unije ni mogoče šteti za državo, pri tem pristopu upoštevati posebne značilnosti Unije, kar se pravzaprav zahteva s pogoji, ki sta jih Pogodbi določili za pristop.

Po tem pojasnilu je Sodišče najprej navedlo, da bi EKČP kot vsak drug mednarodni sporazum, ki ga sklene Unija, s pristopom zavezovala institucije Unije in države članice ter bi tako postala sestavni del prava Unije. V tem okviru bi za Unijo kot za vse druge pogodbenice veljal zunanji nadzor, katerega predmet bi bilo spoštovanje pravic in svoboščin iz EKČP. Za Unijo in njene

¹ Svet Evrope je bil ustanovljen z mednarodnim sporazumom, ki je bil podpisan v Londonu 5. maja 1949 in je začel veljati 3. avgusta 1949, da bi se dosegla tesnejša povezava med njegovimi članicami. Njegov namen je ohranitev in nadaljnje uresničevanje idealov in načel skupne dediščine njegovih članic ter zaradi spodbujanja gospodarskega in družbenega razvoja v Evropi. Trenutno je 47 evropskih držav članic Sveta Evrope, med njimi tudi 28 držav članic Evropske unije.

² Mnenje Sodišča z dne 28. marca 1996 ([2/94](#)).

³ Člen 6(2) Pogodbe EU.

⁴ Protokol (št. 8) o členu 6(2) Pogodbe o Evropski uniji o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

⁵ V tem postopku je interveniralo 24 držav članic.

institucije bi tako veljal nadzorni mehanizem, predviden s to konvencijo, ter zlasti sklepi in sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP).

Sodišče je ugotovilo, da je sicer res, da že pojem zunanjega nadzora vključuje to, da bi po eni strani razlaga EKČP, ki jo poda ESČP, zavezovala Unijo in vse njene institucije in da po drugi strani razlaga pravice, priznane z EKČP, ki jo poda Sodišče, ne bi zavezovala ESČP. Vendar je poudarilo, da enako ne more veljati za razlago prava Unije, vključno z Listino, ki jo poda Sodišče.

Sodišče je v zvezi s tem med drugim poudarilo, da ker se z EKČP pogodbenicam daje možnost, da določijo višje standarde varstva, kot so tisti, ki jih zagotavlja ta konvencija, je treba zagotoviti **usklajenost med EKČP in Listino**. Kadar pravice, priznane z Listino, ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, mora namreč možnost, ki jo EKČP daje državam članicam, ostati omejena na to, kar je nujno za to, da se ne ogrozi ravni varstva, ki je določena v Listini, ter primarnosti, enotnosti in učinkovitosti prava Unije. Sodišče je ugotovilo, da **nobena določba osnutka sporazuma ni namenjena zagotovitvi te usklajenosti**.

Sodišče je menilo, da se s pristopom, ki je uporabljen v okviru osnutka sporazuma, in sicer da se Unija izenači z državo in da se ji nameni vloga, ki je povsem identična vlogi katere koli druge pogodbenice, ne upoštevata ravno bistvo narave Unije. S tem pristopom se ne upošteva dejstva, da so se države članice – kar zadeva področja, ki so predmet prenosa pristojnosti na Unijo – strinjale, da razmerja med njimi ureja pravo Unije in nobeno drugo pravo.

Če bi **EKČP** določala, da se Unija in države članice štejejo za pogodbenice ne le v svojih odnosih s pogodbenicami, ki niso članice Unije, temveč tudi v svojih medsebojnih odnosih, **bi od vsake države članice zahtevala, da preveri, ali druge države članice spoštujejo temeljne pravice, čeprav se s pravom Unije nalaga vzajemno zaupanje med temi državami članicami. V teh okoliščinah bi se s pristopom lahko ogrozila ravnotežje, na katerem temelji Unija, in avtonomija prava Unije**. V predvidenem sporazumu pa ni določeno nič, da bi se to preprečilo.

Sodišče je poudarilo, da se s **Protokolom št. 16 k EKČP**, podpisanim 2. oktobra 2013, najvišjim sodiščem držav članic omogoča, da zaprosijo ESČP za svetovalna mnenja o načelnih vprašanjih, ki se nanašajo na razlago ali uporabo pravic in svoboščin, ki so zagotovljene z EKČP ali njenimi protokoli. Ker bi ESČP v primeru pristopa postala sestavni del prava Unije, **bi se z mehanizmom, ki se uvaja s tem protokolom lahko poseglo v avtonomijo in učinkovitost postopka predhodnega odločanja** iz Pogodbe DEU, zlasti kadar pravice, ki so zagotovljene z Listino, ustrezajo pravicam, priznanim z EKČP. Ni namreč izključeno, da bi se v okviru predloga za izdajo svetovalnega mnenja, ki bi ga na podlagi Protokola št. 16 vložilo sodišče države članice, lahko uporabil postopek tako imenovane „predhodne vključitve“ Sodišča,⁶ s čimer se ustvarja tveganje za izognitev postopku predhodnega odločanja. Sodišče pa je menilo, da v predvidenem sporazumu ni določeno nič glede razmerja med tema mehanizmoma.

Dalje je Sodišče poudarilo, da Pogodba DEU določa, da se države članice obvezujejo, **da bodo spore glede razlage in uporabe Pogodb reševale le na načine, določene v Pogodbah**.⁷ Zato je Sodišče, kadar gre za pravo Unije, izključno pristojno za vse spore med državami članicami ter med njimi in Unijo glede spoštovanja EKČP. Dejstvo, da osnutek sporazuma določa, da se postopki pred Sodiščem ne smejo šteti za sredstva za reševanje sporov, ki so se jim pogodbenice odrekle v skladu z EKČP, ne more zadostovati za ohranitev izključne pristojnosti Sodišča. Z osnutkom sporazuma se namreč ohranja **možnost, da Unija ali države članice pri ESČP vložijo pritožbo, katere predmet je zatrjevana kršitev te konvencije, ki naj bi jo v povezavi s pravom Unije storila država članica ali Unija**. Že obstoj take možnosti **vpliva na zahtevo iz člena 344 PDEU**. V teh okoliščinah je osnutek sporazuma lahko združljiv s Pogodbo DEU le, če bi bila izrecno izključena pristojnost ESČP za spore med državami članicami ali med njimi in Unijo glede uporabe EKČP v okviru prava Unije.

⁶ Ta postopek je določen v samem osnutku sporazuma, njegov namen pa je omogočiti Sodišču, da sodeluje v zadevah, ki so predložene ESČP in v katerih je pod vprašaj postavljeno pravo Unije, ki pa ga Sodišče še ni razložilo.

⁷ Člen 344 Pogodbe DEU.

Poleg tega je v osnutku sporazuma cilj **mehanizma sotožene stranke** zagotoviti, da so pravna sredstva, ki jih države nečlanice vložijo pri ESČP, in pravna sredstva posameznikov ustrezno naslovljena zoper države članice in/ali Unijo. V osnutku sporazuma je določeno, da pogodbenica postane sotožena stranka bodisi s sprejetjem vabila ESČP bodisi z njegovim sklepom na podlagi zahteve pogodbenice. Kadar Unija ali države članice zahtevajo udeležbo v zadevi pred ESČP kot sotožene stranke, morajo dokazati, da so pogoji za njihovo udeležbo v postopku izpolnjeni, ESČP pa o tej zahtevi odloči glede na njeno sklepčnost. Vendar bi morale ESČP pri tem nadzoru vseeno presojati pravila prava Unije o razdelitvi pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami ter merila za pripis njihovih aktov ali opustitev. ESČP bi lahko glede tega sprejelo dokončno odločbo, ki bi bila zavezujoča tako za države članice kot za Unijo. Če bi se ESČP dopustilo, da sprejme tako odločbo, **bi nastalo tveganje za poseganje v razdelitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami.**

Dalje, Sodišče je odločilo o postopku predhodne vključitve Sodišča.⁸ V zvezi s tem je na prvem mestu poudarilo, da lahko na vprašanje, ali je Sodišče že odločilo o istem pravnem vprašanju, kot je tisto, ki je predmet postopka pred ESČP, odgovori izključno pristojna institucija Unije, pri čemer mora odločba te institucije zavezovati ESČP. Če bi se ESČP dovolilo, da odloči o takem vprašanju, bi to namreč pomenilo, da se mu podeli pristojnost za razlago sodne prakse Sodišča. Zato bi bilo treba ta postopek oblikovati tako, da se v vseh zadevah, ki jih ESČP obravnava, Uniji sistematično posredujejo celovite informacije, zato da bo pristojna institucija lahko presodila, ali je Sodišče že odločilo o zadevnem vprašanju, in če ni, da bo začela ta postopek. Na drugem mestu je Sodišče izpostavilo, da **osnutek sporazuma izključuje možnost obrniti se na Sodišče, da bi to** v okviru tega postopka **odločilo o vprašanju razlage sekundarnega prava. Taka omejitev obsega tega postopka** le na vprašanja veljavnosti **posega v pristojnosti Unije in Sodišča.**

Nazadnje je Sodišče preučilo posebne značilnosti prava Unije v zvezi s **sodnim nadzorom na področju skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).** V zvezi s tem je poudarilo, da so v trenutnem stanju prava Unije nekateri akti, sprejeti v okviru SZVP, izvzeti iz sodnega nadzora Sodišča. Tak položaj je neločljivo povezan z ureditvijo pristojnosti Sodišča, ki je določena s Pogodbama, in se zato lahko kot tak utemelji le glede na samo pravo Unije. Vendar **bi bilo ESČP zaradi pristopa, kot je določen z osnutkom sporazuma, pristojno, da odloča o združljivosti nekaterih dejanj, delovanja ali opustitev iz okvira SZVP** – zlasti tistih, katerih zakonitosti Sodišče ni pristojno nadzirati glede na temeljne pravice – **z EKČP.** S takim položajem bi se, kar zadeva spoštovanje pravic, zagotovljenih z EKČP, **izključni sodni nadzor** teh dejanj, delovanja ali opustitev Unije **podelil organu zunaj Unije.** Zato se z osnutkom sporazuma **ne spoštujejo posebne značilnosti prava Unije v zvezi s sodnim nadzorom** dejanj, delovanj in opustitev Unije **na področju SZVP.**

Sodišče je ob upoštevanju ugotovljenih težav sklenilo, da osnutek sporazuma o pristopu Evropske unije k EKČP ni združljiv z določbami prava Unije.

OBVESTILO: Država članica, Evropski parlament, Svet ali Komisija lahko pridobijo mnenje Sodišča glede združljivosti predvidenega sporazuma s Pogodbama. Kadar je mnenje Sodišča odklonilno, lahko predvideni sporazum začne veljati le, če se spremeni ali če se spremenita Pogodbi.

Neuradni dokument za medije, ki ne zavezuje Sodišča.

[Celotno besedilo](#) mnenja je objavljeno na spletni strani CURIA.

Kontaktna oseba: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Posnetki z razglasitve mnenja so dostopni na „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106

⁸ Glej opombo št. 6.