



Zbornik sudske prakse

STAJALIŠTE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 13. lipnja 2014.¹

Postupak za mišljenje 2/13

pokrenut na zahtjev Europske komisije

„Sklapanje međunarodnih sporazuma od strane Unije – Pristupanje Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) – Očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije – Očuvanje nadležnosti Unije i ovlasti njezinih institucija – Sudjelovanje Unije u tijelima osnovanima međunarodnim sporazumom – Priznanje sudske nadležnosti Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) – Djelotvorna pravna zaštita u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike“

Sadržaj

I – Uvod	3
II – Dosadašnje odvijanje procesa pristupanja	4
III – Komisijin zahtjev za mišljenje	4
IV – Pravni okvir	5
V – Dopuštenost zahtjeva za mišljenje	6
VI – Sadržajna ocjena	7
Uvodna napomena	7
A – Očuvanje nadležnosti Unije	9
1. Pristupanje ne sužava ovlasti Unije	10
2. Pristupanje ne proširuje ovlasti Unije	10
3. Nema potrebe za novim ovlastima za Uniju zbog pristupanja	12
a) Postupak prethodnog uključivanja	13

¹ – Izvorni jezik: njemački

b) Obveza izvršenja presuda ESLJP-a	14
c) Pravna zaštita u području ZVSP-a	15
4. Privremeni zaključak	19
B – Očuvanje ovlasti institucija Unije	19
1. Ovlasti Suda Europske unije	20
a) Sudski monopol sudova Unije (članak 344. UFEU-a)	20
b) Ovlasti sudova Unije u pogledu tumačenja prava Unije i ispitivanja zakonitosti pravnih akata Unije	22
c) Učinci Dodatnog protokola br. 16 uz EKLJP na ovlasti Suda	24
d) Privremeni zaključak	25
2. Ovlasti ostalih institucija Unije	25
a) Općenito	25
b) Institucionalni sustav Unije za određivanje sankcija za ponašanja protivna pravu tržišnog natjecanja	26
i) Institucionalna uloga Komisije kao tijela nadležnog za tržišno natjecanje	26
ii) Načelo ne bis in idem	27
iii) Načelo razumnog trajanja postupka	27
iv) Zaključak	28
C – Očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije	28
1. Priznanje sudske nadležnosti ESLJP-a	28
a) Općenito	29
b) Posebne mjere u nacrtu sporazuma za osiguranje autonomije pravnog poretka Unije	30
i) Utvrđivanje odgovornosti u odnosu između Unije i njezinih država članica (članak 3. stavak 7. nacrta sporazuma)	30
ii) Ocjena pitanja je li prethodno uključivanje Suda Europske unije potrebno	31
iii) Diskrepancija između opsega ovlasti ESLJP-a i ovlasti Suda Europske unije u okviru ZVSP-a	32
c) Privremeni zaključak	34
2. Načela izravnog učinka i nadređenosti prava Unije	34
3. Mehanizmi pravilnog određivanja protivnika zahtjeva u postupcima pred ESLJP-om	35

a) Jamstvo učinkovitog nadzora u kontrolnom sustavu EKLJP-a	36
b) Jamstvo učinkovite obrane prava Unije pred ESLJP-om	38
i) Nedostatak dovoljnih informacija o postupcima u tijeku pred ESLJP-om	38
ii) Ovlašt ESLJP-a za ispitivanje plauzibilnosti u vezi sa zahtjevima za odobrenje uključivanja kao suprotivnik zahtjeva	39
c) Zaključak	40
4. Privremeni zaključak	40
D – Potrebne mjere za sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima EKLJP-a	40
1. Sudjelovanje Unije u ESLJP-u	40
2. Sudjelovanje Unije u Odboru ministara Vijeća Europe	41
3. Privremeni zaključak	42
E – Uzimanje u obzir položaja država članica u odnosu na EKLJP	42
1. Položaj država članica u odnosu na Dodatne protokole uz EKLJP	42
2. Položaj država članica u odnosu na članak 15. EKLJP-a	43
3. Položaj država članica u odnosu na njihove međunarodnopravne rezerve na EKLJP ...	44
a) Načelo zajedničke odgovornosti protivnika i suprotivnika zahtjeva	44
b) EKLJP kao sastavni dio prava Unije s učinkom nadređenosti	44
4. Položaj država članica u okviru mehanizma suprotivnika zahtjeva	45
5. Privremeni zaključak	46
Završna napomena	46
VII – Zaključak	47

I – Uvod

1. Planirano pristupanje Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda² (EKLJP) treba dovesti do veće djelotvornosti i veće usklađenosti u poštovanju temeljnih prava u Europi. No, prije svega, Unija će se tim pristupanjem sama podvrgnuti vanjskom nadzoru u pogledu poštovanja standarda temeljnih prava, što se već dugo zahtijeva s više strana. Na taj način Unija će u konačnici dopustiti da se na nju primjenjuju ista pravila poštovanja kojih ona također uvijek iznova zahtijeva od svojih sadašnjih i budućih država članica.

2 — Potpisana u Rimu 4. studenoga 1950.

2. Planirano pristupanje EKLJP-u iznimno je važan projekt ne samo zbog snažne političke poruke nego i zbog ustavnopravne dimenzije. Tim projektom europske institucije bave se uvijek iznova već desetljećima, a i Sud se već po drugi put bavi pravnim aspektima tog projekta³.

3. Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona u članku 6. stavku 2. UEU-a⁴ utvrđeno je da Unija ne raspolaže samo ovlašću pristupanja EKLJP-u nego i da su joj države članice nametnule obvezu poći tim putem. Cilj pristupanja EKLJP-u od tada u pravu Unije ima ustavno značenje.

4. No, kao što je to često slučaj, vrug je u detaljima. Pod kojim uvjetima Unija smije pristupiti EKLJP-u i kako se može osigurati da takvo pristupanje ne utječe na posebnosti prava Unije, nadležnosti Unije i ovlasti njezinih tijela? To su u osnovi pravna pitanja s kojima se Sud mora suočiti u ovom postupku za mišljenje povodom zahtjeva Europske unije. Radit će se stoga o temeljitom ispitivanju „sitno pisanog teksta“ planiranog pristupanja u pogledu njegove spojivosti s osnivačkim ugovorima Unije. Temelj je za to ispitivanje „revidirani nacrt sporazuma o pristupanju“ kakav su u srpnju 2013. u Strasbourgu pregovarači predložili Upravnom odboru za ljudska prava kao nadležnom tijelu Vijeća Europe.

II – Dosadašnje odvijanje procesa pristupanja

5. Na preporuku Komisije od 17. ožujka 2010., Vijeće Europske unije dalo je 4. lipnja 2010. ovlast za pregovaranje o pristupanju Unije EKLJP-u, odredilo Komisiju kao pregovarača i dalo joj smjernice za pregovore.

6. Pregovori o pristupanju vode se u institucionalnom okviru Vijeća Europe, točnije u dvjema sukcesivnim radnim skupinama koje je ovlastio Odbor ministara Vijeća Europe. U pregovorima uz Komisiju sudjeluju i zainteresirane države članice Vijeća Europe od kojih neke pripadaju Uniji, a neke ne.

7. U lipnju 2013. Upravnom odboru za ljudska prava Vijeća Europe podneseno je završno izvješće o pregovorima⁵, kojem je uz revidirani nacrt sporazuma o pristupanju⁶ priloženo još nekoliko nacrtava pravnih akata, točnije nacrt izjave Europske unije za trenutak potpisivanja Sporazuma o pristupanju, nacrt pravila za dopunu Pravila Odbora ministara, nacrt memoranduma o razumijevanju između Europske unije i ugovorne stranke X kao i nacrt eksplanatornog izvješća uz Sporazum o pristupanju⁷. Pregovarači su se sporazumjeli da ti tekstovi čine zajednički paket i da su svi jednako važni za pristupanje Unije EKLJP-u⁸.

III – Komisijin zahtjev za mišljenje

8. S obzirom na ustavnopravnu dimenziju planiranog pristupanja Unije EKLJP-u i radi jamčenja pravne sigurnosti, Komisija je zahtjevom od 4. srpnja 2013., u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a, od Suda zatražila donošenje mišljenja o sljedećem pitanju:

„Je li nacrt sporazuma o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u skladu s Ugovorima?“

3 — Prilikom prvog bavljenja tom temom Sud je, kao što je to poznato, 28. ožujka 1996. utvrdio da tadašnja Europska zajednica ne raspolaže ovlašću za pristupanje EKLJP-u (mišljenje 2/94, EU:C:1996:140, t. 36. i izreka).

4 — Ta se odredba ugleda na članak I-9. stavak 2. neuspjelog Ugovora o Ustavu za Europu (potpisan u Rimu 29. listopada 2004., SL 2004, C 310, str. 1.).

5 — Završno izvješće za Upravni odbor za ljudska prava (*Rapport final au CDDH*), Dok. br. 47+1(2013)008 rev2, podnesen u Strasbourgu 10. lipnja 2013.; u daljnjem tekstu: završno izvješće

6 — U daljnjem tekstu: nacrt sporazuma

7 — U daljnjem tekstu: eksplanatorno izvješće

8 — Točka 9. završnog izvješća

9. Komisijinu zahtjevu za mišljenje uz nacrt sporazuma priloženi su i svi ostali nacrti pravnih akata navedeni u točki 7. Međutim, ti tekstovi dostupni su, na žalost, samo na francuskom i engleskom jeziku.

10. O Komisijinu zahtjevu za mišljenje pred Sudom je proveden pisani postupak i 5. i 6. svibnja 2014. rasprava. U pisanom postupku uz Komisiju kao podnositelja zahtjeva sudjelovali su i Vijeće Europske unije i Europski parlament kao i Bugarska, Češka Republika, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske. Osim Bugarske i Poljske, ti sudionici u postupku dali su i usmena očitovanja, a Belgija i Italija bile su također zastupane na raspravi.

IV – Pravni okvir

11. Pravni okvir za pristupanje Unije EKLJP-u čine članak 6. UEU-a, Protokol (br. 8) uz UEU i UFEU (Protokol (br. 8))⁹ te Izjava o članku 6. stavku 2. UEU-a¹⁰ (Izjava br. 2).

12. Članak 6. UEU-a propisuje sljedeće:

„1. Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima od 7. prosinca 2000., kako je prilagođena u Strasbourgu 12. prosinca 2007., koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.

Odredbama Povelje ni na koji se način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.

Prava, slobode i načela Povelje tumače se u skladu s općim odredbama glave VII. Povelje kojima se uređuje njezino tumačenje i primjena, uzimajući u obzir objašnjenja iz Povelje kojima se određuju izvori tih odredaba.

2. Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.

3. Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.“

13. Protokol (br. 8) glasi kako slijedi:

„Članak 1.

Sporazum koji se odnosi na pristupanje Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu ‚Europska konvencija‘) predviđeno u članku 6. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji predviđa očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije, osobito u odnosu na:

- (a) posebne aranžmane za moguće sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima Europske konvencije;
- (b) mehanizme koji su potrebni kako bi se osiguralo da postupci od strane država nečlanica Unije i pojedine tužbe budu odgovarajuće upućene državama članicama i/ili Uniji.

9 — 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

10 — Izjava br. 2 priložena Završnom aktu Međuvladine konferencije koja je donijela Ugovor iz Lisabona, potpisan 13. prosinca 2007.

Članak 2.

Sporazumom iz članka 1. osigurava se da pristupanje Unije ne utječe na nadležnosti Unije ili ovlasti njezinih institucija. Njime se osigurava da ništa u njemu ne utječe na položaj država članica u odnosu na Europsku konvenciju, ponajprije u odnosu na njezine Protokole, mjere koje države članice poduzimaju kojima odstupaju od Europske konvencije u skladu s njezinim člankom 15. i rezerve koje su države članice stavile na neke odredbe Europske konvencije u skladu s njezinim člankom 57.

Članak 3.

Ništa iz sporazuma iz članka 1. ne utječe na članak 344. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.“

14. Usto, u Izjavi br. 2 Međuvladina konferencija koja je donijela Ugovor iz Lisabona istaknula je sljedeće:

„Konferencija je suglasna da se pristupanje Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda treba urediti na takav način da se očuvaju posebne značajke prava Unije. S tim u vezi Konferencija primjećuje da postoji redovit dijalog između Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava; taj bi se dijalog mogao ojačati kad Unija pristupi toj Konvenciji.“

15. Dodatno se upućuje na članak 52. stavak 3. Povelje o temeljnim pravima:

„U onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.“

V – Dopuštenost zahtjeva za mišljenje

16. Određeni sudionici u postupku izrazili su pojedinačne sumnje o dopuštenosti zahtjeva za mišljenje. Njihova kritika odnosi se na Komisijine izjave o planiranim mjerama implementacije unutar Unije za pristupanje EKLJP-u. Dok neki sudionici u postupku prigovaraju što Komisija uopće daje izjave o toj tematici, drugima te izjave ne idu dovoljno daleko.

17. U skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a, država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li predviđeni međunarodni sporazum u skladu s Ugovorima. Postupak za mišljenje ima za cilj izbjeći komplikacije koje bi mogle nastati ako bi Sud naknadno utvrdio nespojivost međunarodnih sporazuma koji obvezuju Uniju s njezinim primarnim pravom¹¹.

18. U skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a, dopušteni predmet postupka za mišljenje je „predviđeni sporazum“, što pretpostavlja da Sudu na raspolaganju stoji dovoljno podataka o sadržaju tog sporazuma¹².

19. U ovom slučaju Komisija je Sudu podnijela cjelovit tekst nacрта sporazuma i njegovih popratnih dokumenata. Iz svih tih dokumenata može se jasno i nedvojbeno vidjeti koji su uvjeti pod kojima treba provesti pristupanje Unije EKLJP-u, a osobito pod kojim se uvjetima Unija namjerava podvrgnuti mehanizmu sudskog nadzora EKLJP-a¹³. Ti su podaci dovoljni za ocjenu spojivosti planiranog pristupanja EKLJP-u s Ugovorima.

11 — Mišljenje 2/94 (EU:C:1996:140, t. 3.), mišljenje 1/08 (EU:C:2009:739, t. 107.) i mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 47.)

12 — Mišljenje 2/94 (EU:C:1996:140, t. 20. do 22.) i mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 49.)

13 — Vidjeti u tom smislu i mišljenje 2/94 (EU:C:1996:140, t. 20.).

20. Činjenica da Komisija u ovom postupku uz planirani sporazum o pristupanju Sudu nije podnijela nacрте mjera implementacije unutar Unije ne čini ovaj zahtjev za mišljenje nedopuštenim. Naime, predmet postupka za mišljenje jedino je planirani sporazum o pristupanju kao takav, a ne eventualno potrebne mjere implementacije unutar Unije. Za razumijevanje sadržaja i dosega nacрте sporazuma i njegovih popratnih dokumenata nisu potrebni podaci o namjeravanim mjerama implementacije unutar Unije.

21. Ni okolnost da se sudionici u postupku trenutačno ne slažu oko toga koji pravni oblik i sadržaj trebaju imati mjere implementacije unutar Unije ne sprečava Sud u ispitivanju spojivosti nacрте sporazuma s Ugovorima. Naime, ako Sud već u prošlosti nije tražio da tijela o kojima je riječ postignu konačan dogovor u pogledu konkretnog sadržaja planiranog međunarodnog sporazuma¹⁴, to više ni u ovom slučaju ne može dopuštenost zahtjeva za mišljenje učiniti ovisnim o dogovoru tijela o kojima je riječ u pogledu točnog oblika eventualnih mjera implementacije unutar Unije.

22. Ako se uzme u obzir načelo institucionalne ravnoteže, koje zahtijeva da svako tijelo izvršava svoje ovlasti poštujući ovlasti drugih tijela¹⁵ (usporediti i članak 13. stavak 2. UEU-a), u ovom postupku za mišljenje ne može, uostalom, biti zadaća Suda da nadležnim tijelima u trenutačnom stadiju pruži opsežne i detaljne sadržajne upute za mjere implementacije unutar Unije za planirani sporazum o pristupanju.

23. Ako bi se u okviru sadržajnog ispitivanja nacрте sporazuma utvrdilo da je za njegovo stupanje na snagu apsolutno nužno usvajanje određenih mjera implementacije unutar Unije, Sud to u svojem odgovoru na Komisijin zahtjev za mišljenje može navesti kao uvjet sukladnosti planiranog sporazuma o pristupanju s Ugovorima.

24. Sve u svemu, Komisijin zahtjev za mišljenje ipak je dopušten, bez obzira na eventualne sporove sudionika u postupku o konkretnom sadržaju mjera implementacije unutar Unije koje tek treba donijeti.

VI – Sadržajna ocjena

Uvodna napomena

25. Planiranim pristupanjem Unije EKLJP-u nastaje posebna, ako ne i jedinstvena situacija u kojoj se međunarodna nadnacionalna organizacija – Europska unija – podvrgava nadzoru druge međunarodne organizacije – Vijeća Europe – u odnosu na poštovanje elementarnih standarda temeljnih prava. To ima za posljedicu činjenicu da će se za nadzor poštovanja temeljnih prava u područjima uređenima pravom Unije ubuduće obraćati ne samo nacionalnim sudovima i sudovima Unije nego i Europskom sudu za ljudska prava (ESLJP).

26. Kako bi se pristupanje Unije EKLJP-u provelo u skladu s važećim primarnim pravom Unije, pregovaračka izaslanstva preuzela su niz odredaba u nacrt sporazuma. Za razliku od onoga što se katkad pretpostavlja, Unija time neće biti stavljena u povoljniji položaj u odnosu na druge ugovorne stranke EKLJP-a, nego se s odredbama o kojima je riječ treba uzeti u obzir posebna situacija Unije i njezinih država članica koju obilježava, među ostalim, to da u stvarima Europske unije često dolazi do složene interakcije između akata i nadležnosti Unije i država članica, pri čemu su osobito države članice općenito uključene u provedbu prava Unije.

14 — Mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 55.)

15 — Presude Parlament/Vijeće (C-70/88, EU:C:1990:217, t. 22.) i Parlament/Vijeće (C-133/06, EU:C:2008:257, t. 57.) kao i mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 55.)

27. Jasno je da o toj posebnoj i složenoj situaciji zaštite temeljnih prava treba voditi računa uz pomoć prikladnih mjera. Osobito treba primijeniti tri novosti predviđene u nacrtu sporazuma, koje se odnose na utvrđivanje odgovornosti Unije, mehanizam suprotivnika zahtjeva i postupak prethodnog uključivanja našeg Suda.

28. Najprije, što se tiče *odgovornosti Unije* za eventualne povrede EKLJP-a, članak 1. stavak 3. prva rečenica nacrta sporazuma pojašnjava da Uniji njezinim pristupanjem EKLJP-u nastaju samo obveze u vezi s aktima, mjerama ili propustima njezinih vlastitih institucija, tijela, ureda i agencija te osoba koje djeluju u njihovo ime. Članak 1. stavak 3. druga rečenica nacrta sporazuma dodaje da nijedna odredba EKLJP-a ili njegovih dodatnih protokola ne nameće Uniji obvezu poduzimanja akta ili donošenja mjere za koju ona prema pravu Unije ne bi bila nadležna. Zaključno se u članku 1. stavku 4. prvoj rečenici nacrta sporazuma pojašnjava da se akti, mjere ili propusti tijela države članice ili osoba koje djeluju u njezino ime pripisuju toj državi i onda kada do djelovanja, mjera ili propusta dolazi prilikom provođenja prava Unije, uključujući odluke na temelju UEU-a i UFEU-a. Ipak, Unija može prema članku 1. stavku 4. drugoj rečenici nacrta sporazuma u takvim slučajevima biti odgovorna za eventualne povrede EKLJP-a kao suprotivnik zahtjeva zajedno s jednom državom članicom o kojoj je riječ ili više njih.

29. Novi *mehanizam suprotivnika zahtjeva*, propisan u članku 3. nacrta sporazuma, koji se katkad naziva i mehanizam „dodatnog protivnika zahtjeva“, omogućuje da u određenim slučajevima i Unija i jedna njezina država članica ili više njih mogu zajedno biti protivnici zahtjeva i tako ravnopravne *stranke* u postupku pred ESLJP-om, čak i ako je podnositelj zahtjeva podnio zahtjev samo protiv Unije odnosno samo protiv jedne njezine države članice ili više njih. Prema članku 1. stavku 4. drugoj rečenici nacrta sporazuma, to osobito vrijedi u slučajevima kada do akata, mjera ili propusta tijela država članica dolazi prilikom provedbe prava Unije.

30. Usko je povezan s mehanizmom suprotivnika zahtjeva i *postupak prethodnog uključivanja*, u skladu s člankom 3. stavkom 6. nacrta sporazuma. Taj postupak, koji se katkad naziva i „postupak prethodnog unutarnjeg nadzora“, našem Sudu treba omogućiti, u slučaju pravnog spora koji je nastao pred nacionalnim sudom, ali nikada nije bio predmet prethodnog postupka u skladu s člankom 267. UFEU-a¹⁶, odlučivanje o sukladnosti prava Unije s EKLJP-om, prije nego što ESLJP donese odluku u tom predmetu.

31. U ovom postupku za mišljenje treba razmotriti jesu li te i druge novosti koje predviđa nacrt sporazuma prikladne kako bi se osiguralo pristupanje Unije EKLJP-u sukladno Ugovorima. U tom je smislu prikladno, po uzoru na strukturu Komisijina zahtjeva za mišljenje, razmotriti, jedan po jedan, različite pravne zahtjeve kojima primarno pravo Unije podvrgava sporazum o pristupanju. Pritom će u različitim kontekstima biti relevantne kako odredbe o odgovornosti Unije tako i mehanizam suprotivnika zahtjeva i postupak prethodnog uključivanja. U nastavku osobito treba ispitati:

- ostaju li nadležnosti Unije sačuvane (Dio A)¹⁷,
- ostaju li ovlasti tijela Unije netaknute (Dio B)¹⁸,
- ostaju li posebne značajke Unije i prava Unije zadržane (Dio C)¹⁹,

16 — Razlog za to u određenim slučajevima može biti povreda obveze suda posljednje instancije da uputi zahtjev za prethodnu odluku u smislu članka 267. stavka 3. UFEU-a. No, razlog također može biti jedna od triju iznimaka od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku, koje je naš Sud priznao u svojoj sudskoj praksi CILFIT (vidjeti temeljnu presudu Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335).

17 — Točke 33. do 104. ovog stajališta

18 — Točke 105. do 156. ovog stajališta

19 — Točke 157. do 236. ovog stajališta

- jesu li usvojene potrebne odredbe za sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima EKLJP-a (Dio D)²⁰ i
- je li odgovarajuće uzeta u obzir posebna situacija država članica u pogledu EKLJP-a (Dio E)²¹.

32. Posebnu pozornost također zaslužuje pitanje je li priznanje sudske ovlasti ESLJP-a spojivo s autonomijom prava Unije²² te zadovoljava li sudski nadzor djelovanja Unije u okviru njezine zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) zahtjeve djelotvorne pravne zaštite u smislu članaka 6. i 13. EKLJP-a²³.

A – Očuvanje nadležnosti Unije

33. U skladu s člankom 6. stavkom 2. drugom rečenicom UEU-a, pristupanje Unije EKLJP-u ne smije utjecati na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.

34. U toj odredbi dolazi do izražaja temeljna briga država članica, koja se provlači kao misao vodilja kroz Ugovor iz Lisabona: izgradnja zaštite temeljnih prava na europskoj razini – bilo kroz Povelju o temeljnim pravima ili pristupanje EKLJP-u – ne smije dovesti ni do kakvih poremećaja u fino uravnoteženom sustavu ovlasti na kojem je Europska unija utemeljena i koji obilježava njezin odnos s državama članicama²⁴.

35. Naposlijetku, člankom 6. stavkom 2. drugom rečenicom UEU-a treba se osigurati da pristupanjem Unije EKLJP-u ne dođe do zaobilazanja postupka izmjena Ugovora (članak 48. UEU-a) i time zadiranja u „ustavnu povelju“ Unije²⁵.

36. Potreba odobravanja planiranog sporazuma o pristupanju u svim državama članicama Unije (vidjeti članak 218. stavak 8. drugi podstavak posljednji dio rečenice UFEU-a) ni na koji način ne znači da bi njegove odredbe mogle odstupiti od primarnog prava Unije. Naprotiv, Unija smije sklopiti međunarodni sporazum poput planiranog sporazuma o pristupanju samo ako je on u skladu s Ugovorima. Ako to nije slučaj, prije sklapanja međunarodnog sporazuma potrebna je izričita izmjena Ugovora na razini Unije²⁶. Prešutna povreda primarnog prava Unije (*treaty override*) institucijama Unije ni u kojem slučaju nije dopuštena²⁷, čak i ako bi države članice Unije za to dale zeleno svjetlo u okviru pregovora i odobravanja međunarodnog sporazuma.

37. U tim okolnostima u ovom postupku za mišljenje treba ispitati uzrokuje li planirani sporazum o pristupanju suženje ovlasti Unije (vidjeti odmah u nastavku Dio 1.) ili njihovo proširenje (vidjeti dolje Dio 2.) suprotno UEU-u ili UFEU-u; također treba razmotriti mogu li obveze koje bi Unija preuzela sklapanjem sporazuma o pristupanju učiniti potrebnom dodjelu novih ovlasti Uniji (vidjeti dolje Dio 3.).

20 — Točke 237. do 248. ovog stajališta

21 — Točke 249. do 279. ovog stajališta

22 — Vidjeti u tom smislu t. 162. do 196. kao i, konkretno za ZVSP, t. 185. do 194. ovog stajališta.

23 — Vidjeti u tom smislu t. 82. do 103. ovog stajališta.

24 — Vidjeti u tom smislu članak 6. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i članak 51. stavak 2. Povelje o temeljnim pravima, u kojima je na kraju preuzet sadržaj članka I-9. stavka 2. druge rečenice i članka II-111. stavka 2. Ugovora o Ustavu za Europu.

25 — U istom smislu mišljenje 2/94 (EU:C:1996:140, t. 35., posljednja rečenica)

26 — To načelo izraženo je, među ostalim, u članku 218. stavku 11. drugoj rečenici UFEU-a.

27 — U tom smislu i presuda Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 285.), prema kojoj obveze na temelju međunarodnog sporazuma ne mogu utjecati na ustavna načela Ugovora.

1. Pristupanje ne sužava ovlasti Unije

38. Najprije se, prema članku 6. stavku 2. drugoj rečenici UEU-a, mora osigurati da se njezinim pristupanjem EKLJP-u ne suze ovlasti Unije. To naglašava i članak 2. prva rečenica Protokola (br. 8), prema kojem u sporazumu o pristupanju treba osigurati da pristupanje EKLJP-u „ne utječe“ na nadležnosti Unije.

39. Iz nacrtu sporazuma kao i iz popratnih dokumenata koje Sud ima na raspolaganju u okviru ovog postupka za mišljenje ne može se izvesti ništa što bi moglo upućivati na suženje nadležnosti Unije prilikom njezina pristupanja EKLJP-u. Takav zaključak ne može se izvesti ni iz očitovanja sudionika u postupku.

40. Međunarodnopravno obvezivanje EKLJP-om Uniji će bez sumnje nametnuti ograničenja u izvršavanju svojih postojećih ovlasti. Naime, EKLJP će kao međunarodni sporazum koji je sklopila Unija prilikom pristupanja stvoriti obvezujuće učinke za institucije Unije (članak 216. stavak 2. UFEU-a).

41. Međutim, takva ograničenja izvršavanja nadležnosti proizlaze iz same naravi svake odredbe kojom se jamče temeljna prava. Naime, to je najkarakterističnija funkcija temeljnih prava – odrediti granice djelovanja državnih i međunarodnih institucija radi zaštite pojedinaca. Obveza pristupanja EKLJP-u sadržana u članku 6. stavku 2. prvoj rečenici UEU-a izgubila bi smisao ako Unija ne bi smjela prihvatiti ograničenja izvršavanja svojih ovlasti koja proizlaze iz EKLJP-a.

42. Unija ionako već sada, tj. prije službenog pristupanja, primjenjuje kriterije zaštite temeljnih prava koji proizlaze iz EKLJP-a, tako da ograničenja izvršavanja ovlasti institucija Unije koja mogu u budućnosti nastati zbog članstva u EKLJP-u, gledano strogo sadržajno, već dugo vrijede (vidjeti osobito članak 6. stavak 3. UEU-a i članak 52. stavak 3. prvu rečenicu Povelje o temeljnim pravima)²⁸.

43. Sve u svemu, ne treba stoga zbog planiranog pristupanja Unije EKLJP-u strahovati od suženja njezinih nadležnosti u smislu članka 6. stavka 2. druge rečenice UEU-a i članka 2. prve rečenice Protokola (br. 8).

2. Pristupanje ne proširuje ovlasti Unije

44. Nadalje, treba razmotriti može li planirano pristupanje EKLJP-u na neki način prouzročiti proširenje postojećih ovlasti Unije. To bi, prema članku 6. stavku 2. drugoj rečenici UEU-a, također bilo zabranjeno.

45. Cilj zabrane proširenja ovlasti Unije, kako je propisana u članku 6. stavku 2. drugoj rečenici UEU-a, u konačnici je zaštita načela dodijeljenih ovlasti. Kao što je poznato, to načelo nalaže da Unija djeluje samo u okviru granica koje su joj dodijelile države članice u Ugovorima radi postizanja ondje utvrđenih ciljeva (članak 5. stavak 1. prva rečenica i stavak 2. prva rečenica UEU-a) te da države članice zadržavaju nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji (članak 4. stavak 1. UEU-a i članak 5. stavak 2. druga rečenica UEU-a).

28 — U istom smislu već ranija sudska praksa našeg Suda: vidjeti, među mnogima, presude Hauer (44/79, EU:C:1979:290, t. 15. i 17.), Johnston (222/84, EU:C:1986:206, t. 18.) te Kadi i Al Barakat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 283.).

46. Već u svojem prvom mišljenju o pristupanju EKLJP-u Sud je utvrdio da nijedna odredba tadašnjeg Ugovora o EZ-u institucijama Unije ne daje opću ovlast usvajanja odredaba u području ljudskih prava ili sklapanja međunarodnih ugovora u tom području²⁹. Po tom pitanju ni naknadnim izmjenama primarnog prava, sve do Ugovora iz Lisabona, ništa se nije promijenilo. Unija i dalje nema opću ovlast u području temeljnih i ljudskih prava. U skladu s time, ni pristupanjem EKLJP-u ne smije steći takvu ovlast³⁰.

47. Eventualni strahovi da bi planiranim pristupanjem EKLJP-u moglo doći do takvog proširenja ovlasti Unije ipak su neutemeljeni. Naprotiv, mnoge formulacije u nacrtu sporazuma i priloženim popratnim dokumentima upućuju na to da su autori tog teksta težili tomu da i te sumnje odmah otklone.

48. Osobito se u članku 1. stavku 3. drugoj rečenici i članku 1. stavku 4. nacrtu sporazuma jamči da u slučaju pristupanja Unije EKLJP-u ostaje sačuvano razgraničenje nadležnosti i odgovornosti između Unije i njezinih država članica utvrđeno u primarnom pravu Unije.

49. S jedne strane, članak 1. stavak 3. druga rečenica nacrtu sporazuma naglašava da nijedna odredba EKLJP-a ili njegovih dodatnih protokola Uniji ne nameće obvezu poduzeti akt ili usvojiti mjeru za koje ona prema pravu Unije ne bi bila nadležna. Tom odredbom osigurava se da Unija na temelju svojeg članstva u EKLJP-u ne mora poduzeti ništa za što bi joj prema pravu Unije nedostajala ovlast.

50. S druge strane, iz članka 1. stavka 4. nacrtu sporazuma proizlazi da se Uniji ne mogu pripisati akti, mjere ili propusti njezinih država članica, čak i ako države članice provode pravo Unije.

51. Katkad se postavlja pitanje bi li sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima EKLJP-a, predviđeno u nacrtu sporazuma, moglo prouzročiti proširenje ovlasti Unije. To ipak nije slučaj. Sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima EKLJP-a ne dovodi do toga da bi Unija na bilo koji način morala djelovati izvan nadležnosti koje su joj dodijeljene UEU-om i UFEU-om. Naprotiv, njezina uključenost u tijelima u Strasbourgu – bilo sudjelovanje u određenim odlukama Parlamentarne skupštine i Odbora ministara, bilo imenovanje kandidata za suce ESLJP-a – u primarnom pravu Unije čak je izričito predviđena (vidjeti u tom smislu članak 1. točku (a) Protokola (br. 8)).

52. Što se konkretno tiče nadzora izvršenja konačnih presuda ESLJP-a (članak 46. stavci 2. do 5. EKLJP-a) i provedbe prijateljskog rješenja (članak 39. stavak 4. EKLJP-a) Odbora ministara, sudjelovanje Unije u tom tijelu ne može se ograničiti samo na one slučajeve koji se odnose na nju samu ili na njezine države članice pri provedbi prava Unije. Naprotiv, upravo je to svrha unutarnjeg nadzora, kako je uspostavljen EKLJP-om, da se svaka ugovorna stranka EKLJP-a bavi nadzorom slučajeva koji ulaze u područje odgovornosti jedne druge države ugovornice ili više njih. Opće sudjelovanje Unije u tom sustavu uzajamnog nadzora odgovara duhu vanjskog nadzora koji EKLJP uzima za temelj i stoga je izravno obuhvaćeno obvezom pristupanja EKLJP-u iz članka 6. stavka 2. prve rečenice UEU-a.

53. Zaključno treba primijetiti da planirani sporazum o pristupanju također ne prejudicira pitanje ima li Unija i u kojim okolnostima nadležnost pristupiti drugim međunarodnim sporazumima za zaštitu temeljnih i ljudskih prava, uključujući postojeće ili buduće dodatne protokole uz EKLJP. Naime, planiranom izmjenom članka 59. stavka 2. EKLJP-a³¹ nacrt sporazuma otvara, gledano isključivo s

29 — Mišljenje 2/94 (EU:C:1996:140, t. 27.)

30 — Točka 2. Rezolucije Europskog parlamenta od 19. svibnja 2010. o institucionalnim aspektima pristupanja Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Dok. P7_TA(2010)0184 (2009/2241/INI), u daljnjem tekstu: Rezolucija Parlamenta iz 2010.

31 — Vidjeti u tom smislu članak 1. stavak 2. prvi podstavak nacrtu sporazuma.

gledišta Vijeća Europe – međunarodnopravno – mogućnost pristupanja ostalim dodatnim protokolima EKLJP-a, a ne samo prvom i šestom, kojima Unija već sada treba pristupiti. No, za ostvarenje takvog pristupanja potrebni su zasebni pristupni instrumenti³², za čiju ratifikaciju unutar Unije opet vrijedi postupak prema članku 218. stavku 8. drugom podstavku drugoj rečenici UFEU-a.

54. Moglo bi se opravdano zapitati neće li Unija čim pristupi EKLJP-u na temelju „doktrine AETR“³³ steći isključivu nadležnost za sklapanje daljnjih međunarodnih sporazuma u području temeljnih i ljudskih prava. U svakom će slučaju EKLJP pristupanjem postati sastavni dio pravnog poretka Unije³⁴. Bilo bi, dakle, teoretski zamislivo argumentirati da Unija zbog svojeg pristupanja EKLJP-u stječe novu isključivu vanjsku nadležnost u skladu s posljednjim slučajem predviđenim u članku 216. stavku 1. UFEU-a u vezi s člankom 3. stavkom 2. UFEU-a – vanjsku nadležnost koja joj dopušta sklapanje budućih međunarodnih sporazuma samo ako bi se takvim sporazumima moglo utjecati na odredbe EKLJP-a kao dio „zajedničkih odredaba“ koje vrijede unutar Unije ili izmijeniti njihovo područje primjene. Međutim, prema mojem mišljenju, članak 6. stavak 2. druga rečenica UFEU-a kao *lex specialis* sprečava takav „učinak AETR“ jer prema toj odredbi pristupanje EKLJP-u ne mijenja nadležnosti Unije utvrđene u Ugovorima – dakle, njezine nadležnosti koje *postoje prije* pristupanja.

55. Sve u svemu, u tim okolnostima ne može biti govora o tome da bi planirano pristupanje EKLJP-u prouzročilo bilo kakvo proširenje ovlasti Unije.

3. Nema potrebe za novim ovlastima za Uniju zbog pristupanja

56. Zaključno treba razjasniti zahtijeva li pristupanje EKLJP-u da države članice prenesu Uniji dodatne ovlasti.

57. U trenutačnom stanju stvari na to se pitanje zasigurno ne može jednom zauvijek dati konačan i obvezujući odgovor. Naime, ne može se isključiti da ESLJP u budućnosti neće protumačiti neku odredbu EKLJP-a na način koji bi zahtijevao izmjenu primarnog prava Unije.

58. Doduše, takav scenarij manje je vjerojatan zbog toga što se, s jedne strane, Unija ugleda u kriterije zaštite temeljnih prava koji proizlaze iz EKLJP-a (vidjeti osobito članak 6. stavak 3. UFEU-a i članak 52. stavak 3. prvu rečenicu Povelje o temeljnim pravima) i, s druge strane, što članak 1. stavak 3. druga rečenica nacrtu sporazuma precizira da EKLJP Uniji ne nameće obveze za čije bi joj ispunjenje prema pravu Unije nedostajale ovlasti.

59. Ipak, zadaća je našeg Suda u ovom postupku za mišljenje osigurati da Unija svojim pristupanjem EKLJP-u ne preuzme svjesno međunarodnopravne obveze ispunjenje kojih trenutačno očito ne može osigurati zbog postojećeg institucionalnog ustrojstva.

60. S tim u vezi, tri aspekta planiranog pristupanja Unije EKLJP-u zaslužuju temeljitiju analizu: kao prvo, postupak prethodnog uključivanja (vidjeti odmah u nastavku Dio a), kao drugo, obveza izvršenja presuda ESLJP-a kojima je utvrđena povreda EKLJP-a (vidjeti dolje Dio b) i, kao treće, problematika pravne zaštite u području ZVSP-a (vidjeti dolje Dio c).

32 — Vidjeti i t. 17. eksplanatornog izvješća.

33 — Doktrina AETR proistječe iz presude Komisija/Vijeće (22/70, EU:C:1971:32, t. 15. do 19.); sažetak novijeg datuma nalazi se, primjerice, u mišljenju 1/03 (EU:C:2006:81, t. 114. do 133.).

34 — Presude Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, t. 5.), IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 36.) i Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 73.)

a) Postupak prethodnog uključivanja

61. Postupak prethodnog uključivanja predviđen je u članku 3. stavku 6. nacrtu sporazuma. Prema njemu, ESLJP pod određenim pretpostavkama u postupku koji se pred njim vodi daje našem Sudu mogućnost da se izjasni o sukladnosti odredbe prava Unije s EKLJP-om.

62. To na razini Unije znači da ona mora raspolagati potrebnim ovlastima za uvođenje takvog postupka prethodnog uključivanja. Unija bi bila spriječena sklopiti sporazum o pristupanju ako bi se utvrdilo da joj na unutarnjem planu nedostaju pravne pretpostavke za ostvarenje postupka prethodnog uključivanja.

63. Tijekom javne rasprave o pristupanju Unije EKLJP-u izražene su određene sumnje o tome može li se postupak prethodnog uključivanja uspostaviti prije prethodne izmjene osnivačkih ugovora. Točnije, u ovom postupku za mišljenje Poljska je smatrala da uspostava postupka prethodnog uključivanja, s obzirom na trenutačno stanje stvari, nije spojiva s Ugovorima.

64. Točno je da postupak prethodnog uključivanja ne pripada sudskom postupku izričito predviđenom u UEU-u i UFEU-u čije je vođenje povjereno instituciji Suda Europske unije (članak 19. stavak 1. prva rečenica UEU-a). Ipak, ta okolnost sama za sebe još ne opravdava zaključak da se primarno pravo, s obzirom na trenutačno stanje stvari, protivi uspostavi postupka prethodnog uključivanja.

65. Naime, naš je Sud priznao da mu se međunarodnim sporazumom sklopljenim s trećim zemljama mogu čak dodijeliti nove nadležnosti, pod uvjetom da se time ne iskrivljava zadaća Suda kako je utvrđena u UEU-u i UFEU-u³⁵.

66. U pogledu prethodnog uključivanja predviđenog u članku 3. stavku 6. nacrtu sporazuma, već je dvojbeno je li tu uopće riječ o *novoj nadležnosti* Suda. Naime, može se posve zastupati mišljenje da je kod prethodnog uključivanja Suda u postupak pred ESLJP-om u tijeku riječ samo o novom načinu izvršavanja već postojećih sudskih ovlasti suca Unije prema članku 19. stavku 1. drugoj rečenici i stavku 3. UEU-a.

67. Međutim, čak i ako bi se željelo pretpostaviti da se postupkom prethodnog uključivanja stvara nova nadležnost našeg Suda, u svakom slučaju nije riječ o nadležnosti koja bi *iskrivljavala bit* zadaće Suda predviđene u Ugovorima. Upravo suprotno, postupak prethodnog uključivanja pridonosi tomu da Sud zadaću koja mu je od početka povjerena može bolje ispunjavati te da usto njegov monopol nad nadzorom zakonitosti akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije – koji u svakom slučaju postoji u području zajedničkih politika – ostane sačuvan³⁶.

68. Bit je zadaće Suda osigurati poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora (članak 19. stavak 1. druga rečenica UEU-a). U tu svrhu osobito ima obvezu tumačenja prava Unije (članak 267. stavak 1. točke (a) i (b) UFEU-a) i ispitivanja zakonitosti akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije (članak 263. stavak 1. UFEU-a i članak 267. stavak 1. točka (b) UFEU-a).

69. Ista funkcija – tumačenje prava Unije i ispitivanje zakonitosti akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije – u biti je za Sud predviđena i u postupku prethodnog uključivanja u smislu članka 3. stavka 6. nacrtu sporazuma.

35 — Mišljenje 1/92 (EU:C:1992:189, t. 32.) i mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 75.)

36 — U istom smislu mišljenje 1/00 (EU:C:2002:231, t. 24.)

70. Postupovni okvir u kojem će Sud izvršavati tu funkciju u slučaju takvog prethodnog uključivanja zasigurno može biti drukčiji od onoga za tužbu za poništenje ili prethodni postupak (članak 263. UFEU-a i članak 267. UFEU-a). Osobito mogu postojati razlike u pogledu aktivne legitimacije, odvijanja postupka, eventualnih rokova koje treba poštovati i učinaka odluke Suda.

71. Tim razlikama samima za sebe ne mijenja se bit nadležnosti Suda ni drugih institucija Unije eventualno uključenih u postupak prethodnog uključivanja; ni u kojem se slučaju na tu bit ne utječe u tolikoj mjeri da bi bilo opravdano nacrt sporazuma proglasiti nespojivim s Ugovorima³⁷.

72. Naprotiv, postupak prethodnog uključivanja, kao što je to Sud sam naglasio, pripada nužnim pretpostavkama pristupanja Unije EKLJP-u³⁸. Uspostava takvog postupka služi očuvanju posebnih značajki Unije i prava Unije te ovlasti Suda (članak 1. i članak 2. prva rečenica Protokola (br. 8))³⁹.

73. Stoga je takav postupak nužan sastavni dio mjera koje zahtijeva to pristupanje, za čije ostvarenje članak 6. stavak 2. prva rečenica UFEU-a i Protokol (br. 8) Uniju ne samo da ovlašćuju nego i obvezuju. Osim toga, u članku 1. točki (a) Protokola (br. 8) izričito se predviđa uspostavljanje takvih „posebnih aranžmana za moguće sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima“ EKLJP-a.

74. Za konkretnu organizaciju postupka prethodnog uključivanja na razini Unije bit će potrebna dopuna Statuta Suda, no koja nema narav „izmjene ustava“ i stoga se može usvojiti u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom (članak 281. stavak 2. UFEU-a) a da nije potreban formalni postupak izmjene Ugovora (članak 48. UFEU-a)⁴⁰.

75. Prema mojem mišljenju, u odluci Vijeća o odobravanju planiranog sporazuma o pristupanju ne bi bilo dovoljno jednostavno preuzeti odgovarajuće postupovne odredbe jer bi se time zaobišao redovni zakonodavni postupak predviđen u članku 281. stavku 2. UFEU-a i usto postupovne odredbe koje treba donijeti ne bi imale isti učinak i istu pravnu snagu kao odredbe Statuta.

76. Tek kad se potrebne odredbe – osobito one o aktivnoj legitimaciji, odvijanju postupka i učinku odluke Suda – unesu u Statut Suda, postupak prethodnog uključivanja bit će potpuno operativan i, u skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a u vezi s člankom 281. stavkom 1. UFEU-a i člankom 51. UFEU-a, moći će se ubrojiti u „slučajeve predviđene Ugovorima“ o kojima Sud odlučuje.

b) Obveza izvršenja presuda ESLJP-a

77. Obveza izvršenja presuda ESLJP-a u kojima je utvrđena povreda EKLJP-a institucija, tijela, ureda i agencija Unije, utvrđena u članku 46. stavku 1. EKLJP-a, također ne zahtijeva prenošenje novih nadležnosti na Uniju.

37 — Vidjeti u tom smislu i mišljenje 1/00 (EU:C:2002:231, t. 14. u vezi s t. 18. i 23.).

38 — Dokument o analizi Suda Europske unije o određenim aspektima pristupanja Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, podnesen 5. svibnja 2010., dostupan na internetskoj stranici Suda Europske unije na http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (posljednji put posjećena 12. svibnja 2014.), osobito t. 9., 11. i 12.; u istom smislu Zajedničko priopćenje predsjednika Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije nastavno na sastanak tih dvaju sudova u siječnju 2011., objavljeno 24. siječnja 2011., dostupno na internetskoj stranici Suda Europske unije na http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (posljednji put posjećena 12. svibnja 2014.), osobito točka 2., posljednji stavak.

39 — Vidjeti u tom smislu dolje, t. 121. do 135. i t. 180. do 184. ovog stajališta.

40 — Nove odredbe Statuta Suda moralo bi se prema potrebi dopuniti određenim dodatnim detaljnim odredbama u Poslovniku Suda.

78. Takve presude ESLJP-a deklaratorne su naravi, a EKLJP svojim ugovornim strankama ne propisuje konkretno kako trebaju izvršiti presude koje su im upućene, nego im u tu svrhu ostavlja određeni diskrecijski prostor⁴¹.

79. Povredu EKLJP-a koju je utvrdio ESLJP trebat će na razini Unije u pravilu ukloniti tako da se sporni pravni akt Unijine institucije stavi izvan snage ili izmijeni. Unija nedvojbeno raspolaže potrebnim ovlastima za takav *actus contrarius*; to su iste one koje su služile kao temelj za usvajanje tog pravnog akta. Usto postoji ovlast sudova Unije da pod pretpostavkama predviđenima Ugovorima ponište odnosno proglašavaju nevaljanim pravne akte Unije (članak 263. UFEU-a i članak 267. UFEU-a).

80. Također je moguće da presuda ESLJP-a najprije zahtijeva usvajanje pravnog akta ili daje povod za dodjelu naknade štete. Institucije Unije moći će takvu obvezu u okviru ovlasti koje su im dodijeljene Ugovorima bez problema ispuniti, osobito jer članak 1. stavak 3. druga rečenica nacrtu sporazuma precizira da EKLJP Uniju ne obvezuje ni na što za što bi joj prema Ugovorima nedostajala nadležnost.

81. Ako bi povreda EKLJP-a koju je utvrdio ESLJP bila posljedica pravomoćne odluke nekog od Unijinih sudova, u određenim slučajevima moglo bi biti potrebno ponovno otvoriti sudski postupak koji je doveo do te odluke. Za to potrebna dopuna članka 44. Statuta Suda⁴² može se provesti na temelju članka 281. stavka 2. UFEU-a, bez straha od iskrivljenja zadaća sudova Unije. Utoliko odgovarajuće vrijedi gore navedeno u pogledu postupka prethodnog uključivanja⁴³.

c) Pravna zaštita u području ZVSP-a

82. Znatno je spornije od dvaju prethodno razmotrenih aspekata pitanje jesu li trenutačne nadležnosti Unije – točnije, nadležnosti institucije Suda Europske unije (članak 19. stavak 1. prva rečenica UEU-a) – dovoljne za jamčenje razine pravne zaštite u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike koja zadovoljava zahtjeve iz članaka 6. i 13. EKLJP-a⁴⁴.

83. Naime, s jedne strane, pristupanje EKLJP-u nedvojbeno će imati za posljedicu da će Unija morati poštovati jamstva temeljnih prava koja proizlaze iz EKLJP-a – a time i obvezu djelotvorne pravne zaštite u skladu s člancima 6. i 13. EKLJP-a – u svim svojim područjima djelatnosti, uključujući ZVSP⁴⁵. Unija se ne bi mogla osloboditi tih obveza stavljanjem rezerve prilikom potpisivanja sporazuma o pristupanju ili prilikom polaganja dokumenta o ratifikaciji jer prema članku 57. stavku 1. drugoj rečenici EKLJP-a „nije dozvoljeno stavljanje rezervi opće naravi“⁴⁶, a usto ni članak 11. nacrtu sporazuma ne dopušta nikakve rezerve na sporazum o pristupanju.

41 — Vidjeti u tom smislu i t. 11. Deklaracije ugovornih stranaka EKLJP-a povodom njihove konferencije na najvišoj razini o budućnosti Europskog suda za ljudska prava (Deklaracija iz Brightona), usvojenu u Brightonu u travnju 2012., dostupnu na francuskom i engleskom jeziku na internetskoj stranici Vijeća Europe na <http://hub.coe.int/de/20120419-brighton-declaration/> (posljednji put posjećeno 14. svibnja 2014.).

42 — Vidjeti u tom smislu preporuku br. R (2000) 2 ugovornim strankama o preispitivanju ili ponovnom otvaranju određenih postupaka na unutardržavnoj razini koju je Odbor ministara Vijeća Europe usvojio 19. siječnja 2000. nastavno na presude Europskog suda za ljudska prava. Kao uzorak mogli bi služiti, primjerice, razlozi za ponovno otvaranje postupka koje poznaje njemačko pravo o članku 580. točki 8. Zakona o građanskom postupku (Zivilprozessordnung) i članku 359. točki 6. Zakona o kaznenom postupku (Strafprozessordnung).

43 — Vidjeti t. 64. do 74. ovog stajališta.

44 — U pogledu srodne problematike protive li se posebne značajke ZVSP-a Unijinu priznanju sudske nadležnosti ESLJP-a vidjeti dolje t. 185. do 195. ovog stajališta.

45 — U skladu s t. 23. eksplanatornog izvješća, odgovornost Unije vrijedi neovisno o kontekstu u kojem nastaju akti, mjere ili propusti njezinih institucija, tijela, ureda i agencija i ona izričito uključuje stvari koje se odnose na ZVSP; vidjeti dodatno članak 3. stavak 2. nacrtu sporazuma, koji pod odgovornost Unije uključuje i njezine odluke usvojene na temelju UEU-a.

46 — Strasburški suci u svakom pojedinačnom slučaju vrlo temeljito ispituju je li rezerva koju je stavila ugovorna stranka dopuštena i osobito je li dovoljno precizno formulirana; vidjeti ESLJP, presuda od 4. ožujka 2014., Grande Stevens i dr./Italija (zahtjev br. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 i 18698/10, t. 204. do 211.).

84. No, s druge strane, unutar Unije vrijedi načelo da Sud Europske unije nije nadležan ni za odredbe primarnog prava o ZVSP-u ni za pravne akte usvojene na temelju tih odredaba (članak 24. stavak 1. drugi podstavak šesta rečenica UEU-a i članak 275. stavak 1. UFEU-a). Samo vrlo iznimno u području ZVSP-u, u skladu s člankom 275. stavkom 2. UFEU-a, postoji nadležnost sudova Unije; ona obuhvaća, s jedne strane, nadzor poštovanja tzv. klauzule o nedodirljivosti (članak 40. UEU-a) i, s druge strane, tužbe pojedinaca za poništenje (članak 263. stavak 4. UFEU-a) protiv mjera ograničavanja koje je Vijeće usvojilo u okviru ZVSP-a.

85. Može li se pravna zaštita u području ZVSP-a, zajamčena u pravnom poretku Unije, s obzirom na navedena ograničenja sudske nadležnosti sudova Unije, smatrati djelotvornom pravnom zaštitom u smislu članaka 6. i 13. EKLJP-a? Ili bi Unija pristupanjem EKLJP-u, kako je predviđen u nacrtu sporazuma, u odnosu na pravnu zaštitu u području ZVSP-a preuzela međunarodnopravne obveze za čije ispunjenje njezinim institucijama – konkretno Sudu Europske unije – nedostaje potrebnih ovlasti? Ako bi Sud utvrdio da je potonje slučaj, ne samo da bi Unija bila spriječena u pristupanju EKLJP-u nego bi se unutar Unije otkrila i praznina u sustavu pravne zaštite koja bi već sada – među ostalim, zbog obveze homogenosti iz članka 52. stavka 3. prve rečenice Povelje o temeljnim pravima – bila vrlo problematična.

86. Komisija⁴⁷ predlaže da se na eventualne dvojbe u pogledu djelotvornosti pravne zaštite pojedinaca u području ZVSP-a odgovori osobito širokim tumačenjem druge mogućnosti iz članka 275. stavka 2. UFEU-a. Ona bi željela da se ta odredba shvati tako da Sud Europske unije nije nadležan samo za tužbe pojedinaca za poništenje mjera ograničavanja nego da se usto smije baviti i tužbama za naknadu štete te odgovarati na zahtjeve nacionalnih sudova za prethodnu odluku u području ZVSP-a. Usto zagovara primjenu mogućnosti pravne zaštite pojedinaca u području ZVSP-a tako da su obuhvaćeni ne samo akti u smislu članka 263. stavka 1. UFEU-a, koji proizvode obvezujuće pravne učinke, nego i jednostavni faktični akti, dakle akti bez pravnih učinaka.

87. Komisija je na raspravi dodala da nadzor poštovanja članka 40. UEU-a, predviđen u prvoj mogućnosti u članku 275. stavku 2. UFEU-a, sudovima Unije omogućuje osiguranje odgovarajuće pravne zaštite u području ZVSP-a.

88. Slično kao i mnogi sudionici u postupku⁴⁸, izražavam ozbiljnu sumnju u to je li Komisijino shvaćanje dviju mogućnosti iz članka 275. stavka 2. UFEU-a prikladan pravni put kako bi se pojedincima u području ZVSP-a zajamčila djelotvorna pravna zaštita u smislu članaka 6. i 13. EKLJP-a.

89. S jedne strane, Komisija svojim tumačenjem pogrešno shvaća odnos između pravila i iznimke koji je u osnovi članka 275. UFEU-a; preokreće načelo nenadležnosti sudova Unije u području ZVSP-a, kako je utvrđeno u članku 24. stavku 1. drugom podstavku šestoj rečenici UEU-a i članku 275. stavku 1. UFEU-a, u njegovu suprotnost. S druge strane, tako shvaćenom nadležnošću Suda za prethodni postupak i tužbe za naknadu štete u okviru ZVSP-a povređuje jasan izričaj druge mogućnosti iz članka 275. stavka 2. UFEU-a, koja predviđa samo jednu nadležnost za tužbe pojedinaca za poništenje mjera ograničavanja u skladu s člankom 263. stavkom 3. UFEU-a, a ne za druge tužbene predmete ili vrste tužbi i osobito ne za zahtjeve nacionalnih sudova za prethodnu odluku u smislu članka 267. UFEU-a.

47 — Na sličan način izjasnila se i manjina država članica koje sudjeluju u ovom postupku za mišljenje.

48 — U svojim pisanim i usmenim očitovanjima Komisiji osobito su se protivile Francuska, Ujedinjena Kraljevina i Vijeće.

90. Povijest nastanka članka 275. UFEU-a potvrđuje da ne treba slijediti Komisijino mišljenje⁴⁹. Izvorno je tu odredbu trebalo preuzeti u Ustav za Europu kao članak III-376. Njezin izričaj proistječe iz rada Europske konvencije, koji se pak odražavao u članku III-282. Nacrta ugovora o Ustavu za Europu⁵⁰. Kako pokazuju materijali Europske konvencije, u to se vrijeme temeljito raspravljalo o općoj organizaciji nadležnosti sudova Unije u području ZVSP-a, no pokazalo se da se ne može postići konsenzus o prijedlozima u tom smjeru⁵¹. Na kraju su se Konvencija i naknadne dvije vladine konferencije o Ustavnom ugovoru i Ugovoru iz Lisabona pretežno držale modela međuvladine organizacije ZVSP-a u kojem je sudovima Unije trebalo dodijeliti samo usko određene ovlasti.

91. Usto, tumačenje članka 275. UFEU-a kako ga zamišlja Komisija dovelo bi do proširenja nadležnosti Unije koje nije u skladu s člankom 6. stavkom 1. drugim podstavkom i stavkom 2. drugom rečenicom UEU-a, točnije, proširenja sudskih ovlasti institucije Suda Europske unije⁵².

92. Iz sudske prakse *Les Verts*, *Kadi*, *Gestoras Pro Amnistía i Segi*⁵³, koju navodi Komisija, također se ne može izvesti ništa što bi moglo poduprijeti njezino stajalište. U tim je predmetima Sud, doduše, istaknuo da je Unija zajednica koja se temelji na pravu – a s današnjega gledišta: unija koja se temelji na pravu. Polazeći od tih temeljnih utvrđenja, Sud je podsjetio da i države članice Unije i njezine institucije podliježu kontroli sukladnosti svojih akata s Ugovorima kao osnovnom ustavnom poveljom⁵⁴. No, iz tih temeljnih utvrđenja ni na koji način nije zaključio da takoreći *praeter legem* treba priznati nove, u primarnom pravu nepredviđene pravne lijekove ili vrste postupaka pred sudovima Unije.

93. Istina je da se Sud u tim predmetima izjasnio za tumačenje primarnog prava kojim se najbolje mogao zajamčiti praktičan učinak vrsta postupaka izričito predviđenih u Ugovorima. Tako je, primjerice, u presudi *Les Verts* priznao da je tužba za poništenje u skladu s člankom 173. Ugovora o EEZ-u dopuštena i protiv akata Parlamenta s učincima prema trećima⁵⁵. Slično je u presudama *Gestoras Pro Amnistía i Segi* područje primjene prethodnog postupka prema članku 35. stavku 1. UEU-a⁵⁶ za tadašnji „treći stup“ protumačio tako da se taj postupak može primijeniti na sve mjere Vijeća koje trebaju proizvesti pravne učinke prema trećima.

49 — Općenito o mogućnosti uzimanja u obzir povijesti nastanka prilikom tumačenja odredaba Ugovora vidjeti presude *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135.), *Komisija/Parlament i Vijeće* (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 36.) i *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50., 59. i 70.) kao i moje mišljenje u tim predmetima (EU:C:2013:21, t. 32.).

50 — Usvojen od strane Europske konvencije 13. lipnja 2003. i 10. srpnja 2003. i predan predsjedniku Europskog vijeća u Rimu 18. srpnja 2003.

51 — Tajništvo Europske konvencije, dopunsko izvješće o pitanju sudskog nadzora zajedničke vanjske i sigurnosne politike (dokument CONV 689/1/03 od 16. travnja 2003., t. 5. i t. 7. slovo c) kao i nota o upućivanju Predsjedništva u pogledu članaka o Sudu i Općem sudu (dokument CONV 734/03 od 2. svibnja 2003., vidjeti ondje osobito objašnjenja o planiranom članku 240.a).

52 — Vidjeti u tom smislu presudu *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 97.) i moje mišljenje u tom predmetu (EU:C:2013:21, t. 112. i 113.).

53 — Presude *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166), *Gestoras Pro Amnistía i dr./Vijeće* (C-354/04 P, EU:C:2007:115), *Segi i dr./Vijeće* (C-355/04 P, EU:C:2007:116) te *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija* (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461)

54 — Presude *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, t. 23.), *Gestoras Pro Amnistía i dr./Vijeće* (C-354/04 P, EU:C:2007:115, t. 51.) i *Segi i dr./Vijeće* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, t. 51.); u istom smislu presude *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija* (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 281.), E i F (C-550/09, EU:C:2010:382, t. 44.), *Poljska/Komisija* (C-336/09 P, EU:C:2012:386, t. 36.) i *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 91.).

55 — Presuda *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, t. 25.)

56 — Ugovor o Europskoj uniji u verziji prema Ugovoru iz Amsterdama

94. No, za problematiku koju ovdje treba razmotriti čini mi se informativnijom okolnost da je Sud u presudama *Gestoras Pro Amnistía* i *Segi* u tadašnjem „trećem stupu“ izričito odbio priznati vrste tužbi koje nisu izričito bile predviđene u UFEU-u u verziji prema Ugovoru iz Amsterdama. U tom je kontekstu osobito odbio priznati dopuštenost tužbi za naknadu štete⁵⁷. To se bez daljnjega može prenijeti i na predmetno pitanje o pravnoj zaštiti u bivšem „drugom stupu“, tj. u području ZVSP-a, gdje su nadležnosti sudova Unije tradicionalno još ograničenije⁵⁸.

95. U tim okolnostima shvaćanje članka 275. UFEU-a koje je iznijela Komisija nije uvjerljivo. Sasvim neovisno o neuvjerljivosti Komisijinih argumenata stoji da njezino osobito široko tumačenje nadležnosti sudova Unije nije uopće potrebno kako bi se pojedincima zajamčila djelotvorna pravna zaštita. Naime, sasvim pravilan zaključak da i države članice Unije i njezine institucije podliježu kontroli sukladnosti svojih akata s Ugovorima kao osnovnom ustavnom poveljom ne mora u svakom slučaju nužno dovesti do potvrde nadležnosti sudova Unije.

96. Naime, kako pokazuje članak 19. stavak 1. UFEU-a, sustav pravne zaštite u Ugovorima počiva na dvama stupovima, od kojih se jedan temelji na sudovima Unije, a drugi na nacionalnim sudovima⁵⁹. Dakle, ne postoji – kao i inače u području ZVSP-a – mogućnost izravne tužbe prema sudovima Unije, pa su nadležni i ostaju nadležni nacionalni sudovi. To u konačnici proizlazi iz načela dodijeljenih ovlasti prema kojem države članice zadržavaju nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji (članak 4. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 5. stavkom 1. prvom rečenicom i stavkom 2. UFEU-a)⁶⁰.

97. Usto, države članice, u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UFEU-a, imaju izričitu obvezu osigurati pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u području ZVSP-a – jednom od područja obuhvaćenih pravom Unije⁶¹.

98. Više aspekata ZVSP-a zahtijeva da ih provode državna tijela (članak 26. stavak 3. UFEU-a, članak 42. stavak 3. UFEU-a i članak 44. stavak 1. UFEU-a). U tim je slučajevima put pojedinca prema nacionalnim sudovima, ako bi želio sudsko ispitivanje akata, mjera ili propusta u okviru ZVSP-a koji na bilo koji način na njega utječu, ionako predodređen⁶².

99. No, čak i kad se ZVSP provodi preko vlastitih institucija, tijela, ureda i agencija Unije tako da se to izravno i osobno odnosi na pojedinca, pojedincu put prema nacionalnim sudovima nije zapriječen pod uvjetom da ne može iznimno ostvariti pravnu zaštitu na temelju druge mogućnosti iz članka 275. stavka 2. UFEU-a izravno pred sudovima Unije. Naime, ako ne postoji nadležnost Suda Europske unije na temelju Ugovorâ, prema članku 274. UFEU-a čak ni sporovi u kojima je Unija jedna od stranaka nisu izuzeti iz nadležnosti nacionalnih sudova. S obzirom na odredbu propisanu u članku 24. stavku 1. drugom podstavku šestoj rečenici UFEU-a i članku 275. UFEU-a, to bi mogao biti uobičajen slučaj u području ZVSP-a.

57 — Presude *Gestoras Pro Amnistía* i dr./Vijeće (C-354/04 P, EU:C:2007:115, t. 46. do 48.) i *Segi* i dr./Vijeće (C-355/04 P, EU:C:2007:116, t. 46. do 48.)

58 — U istom smislu – iako se odnose na pravno stanje prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona – presude *Gestoras Pro Amnistía* i dr./Vijeće (C-354/04 P, EU:C:2007:115, t. 50.) i *Segi* i dr./Vijeće (C-355/04 P, EU:C:2007:116, t. 50.)

59 — Mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 66.) i presuda *Inuit Tapiriit Kanatami* i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 90.)

60 — U tom smislu i – iako se odnosi još na pravno stanje prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona – mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija, *Gestoras Pro Amnistía* i dr./Vijeće (C-354/04 P i C-355/04 P, EU:C:2006:667, osobito t. 99. i 104.)

61 — U istom smislu već presude *Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 41.), *Gestoras Pro Amnistía* i dr./Vijeće (C-354/04 P, EU:C:2007:115, t. 56.), *Segi* i dr./Vijeće (C-355/04 P, EU:C:2007:116, t. 56.) i *Inuit Tapiriit Kanatami* i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 100. i 101.)

62 — U skladu s time i članak 1. stavak 4. prva rečenica nacrtâ sporazuma predviđa pripisivanje akata, mjera i propusta nacionalnih tijela u provedbi prava Unije državama članicama.

100. Ako se nacionalni sudovi takvim pravnim sporovima bave u okviru ZVSP-a, obvezni su primijeniti pravo Unije. Pritom trebaju, ovisno o slučaju, ispitati akte institucija, tijela, ureda i agencija Unije u okviru ZVSP-a u pogledu njihove sukladnosti s nadređenim pravom Unije i ne primijeniti ih u konkretnom pravnom sporu ako utvrde nesukladnost⁶³. Naime, za razliku od područja zajedničkih politika, Ugovori u području ZVSP-a, kako je to već spomenuto⁶⁴, u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom šestom rečenicom UEU-a i člankom 275. stavkom 1. UFEU-a, upravo *ne* predviđaju ovlast prethodnog odlučivanja Suda. Posljedično, Sud u okviru ZVSP-a ne može zahtijevati svoj monopol nadzora zakonitosti akata institucija, tijela, ureda i agencija Unije koji mu se inače priznaje. Prema mojem mišljenju, njegova ustaljena sudska praksa, koja potječe iz presude Foto-Frost⁶⁵, u skladu s time ne može se prenijeti na područje ZVSP-a. Za razliku od nadnacionalno strukturiranih područja prava Unije, u području ZVSP-a ne postoji načelo prema kojem bi samo sudovi Unije smjeli preispitivati zakonitost akata institucija Unije.

101. Nedostatak ovlasti za prethodni postupak i monopola odlučivanja našeg Suda o zakonitosti akata institucija u smislu presude Foto-Frost u pitanjima iz područja ZVSP-a s gledišta integracijske politike bez sumnje je vrijedan žaljenja jer se na taj način ne mogu osigurati ujednačeno tumačenje i primjena prava Unije u okviru ZVSP-a. No, to je logična posljedica odluke autora Ugovora da se ZVSP i dalje u bitnome organizira među vladama, a da se nadnacionalni element, koji je svojstven svakoj nadležnosti našeg Suda, ograniči na usko određene iznimke, koje su taksativno nabrojene u članku 275. stavku 2. UFEU-a.

102. Djelotvorna pravna zaštita pojedinaca, kako je zahtijevaju članci 6. i 13. EKLJP-a, može se osigurati i bez ovlasti za prethodni postupak i monopola odlučivanja našeg Suda o zakonitosti akata institucija.

103. Sve u svemu, u vezi s područjem ZVSP-a stoga treba utvrditi da se planirano pristupanje Unije EKLJP-u može provesti bez stvaranja novih nadležnosti za Sud Europske unije jer se u pitanjima iz područja ZVSP-a djelotvorna pravna zaštita pojedinaca osigurava dijelom preko sudova Unije (članak 275. stavak 2. UFEU-a), a dijelom preko nacionalnih sudova (članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a i članak 274. UFEU-a).

4. Privremeni zaključak

104. S obzirom na sve navedeno, ne treba strahovati da bi nacrt sporazuma mogao izmijeniti nadležnosti Unije utvrđene u Ugovorima. Osim toga, za implementaciju planiranog sporazuma o pristupanju unutar Unije neće biti potrebno prenošenje novih ovlasti na Uniju.

B – Očuvanje ovlasti institucija Unije

105. Iz članka 2. prve rečenice i članka 3. Protokola (br. 8) također proizlazi da pristupanje EKLJP-u ne smije utjecati na ovlasti institucija Unije. Taj zahtjev treba u prvom redu razmotriti u odnosu na ovlasti Suda Europske unije (članak 19. stavak 1. prva rečenica UEU-a) (vidjeti u tom smislu odmah u nastavku Dio 1.). Radi potpunosti, nakon toga kratko ću obraditi ovlasti ostalih institucija Unije (vidjeti dolje Dio 2.), a Unijin pravni sustav određivanja financijskih sankcija u području prava tržišnog natjecanja zaslužuje osobitu pozornost (vidjeti dolje Dio 2., točku b).

63 — U tom smislu i – iako u nešto drukčijem kontekstu – mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija, Gestoras Pro Amnistía i dr./Vijeće (C-354/04 P i C-355/04 P, EU:C:2006:667, t. 121. do 132.)

64 — Vidjeti gore t. 88. do 95. ovog stajališta.

65 — Presuda Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, t. 15. do 20.)

1. Ovlasti Suda Europske unije

106. Uloga Suda Europske unije, koji ima obvezu osigurati poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora (članak 19. stavak 1. UFEU-a), ima temeljno značenje za pravni poredak uspostavljen Ugovorima⁶⁶. U odnosu na planirano pristupanje Unije EKLJP-u dva aspekta zaslužuju razmatranje: s jedne strane, sudski monopol sudova Unije (vidjeti u tom smislu u nastavku Dio a) i, s druge strane, njihove ovlasti u odnosu na tumačenje prava Unije i ispitivanje zakonitosti pravnih akata Unije (vidjeti u tom smislu dolje Dio b). Usto treba kratko razmotriti Dodatni protokol br. 16 uz EKLJP (vidjeti dolje Dio c).

a) Sudski monopol sudova Unije (članak 344. UFEU-a)

107. U članku 344. UFEU-a države članice Unije obvezale su se „da sporove o tumačenju ili primjeni Ugovorâ neće rješavati ni na koji drugi način osim onog koji je njime predviđen“. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ta odredba znači da Sud Europske unije ima isključivu nadležnost za odlučivanje o svim pravnim sporovima između država članica, ako se tiču prava Unije⁶⁷ (vidjeti u tom smislu članak 259. UFEU-a). Isto mora osobito vrijediti za pravne sporove između Unije i jedne njezine države članice ili više njih (vidjeti osobito članak 258. UFEU-a, članak 263. stavak 2. UFEU-a, članak 265. stavak 1. UFEU-a i članak 268. UFEU-a). Drugim riječima, države članice radi rješavanja svojih sporova o pravu Unije dale su sudovima Unije sudski monopol, koji je u primarnom pravu utvrđen u članku 344. UFEU-a.

108. Kako bi se zaštitila ta temeljna funkcija sudova Unije, članak 3. Protokola (br . 8) propisuje da nijedna odredba planiranog sporazuma o pristupanju na smije utjecati na članak 344. UFEU-a.

109. U tom je kontekstu osobito potrebno razmotriti postupak povodom međudržavnih sporova predviđen u članku 33. EKLJP-a⁶⁸, prema kojem se svaka ugovorna stranka EKLJP-a može obratiti Sudu povodom svake navodne povrede odredaba EKLJP-a i dodatnih protokola druge ugovorne stranke⁶⁹. Tu odredbu treba razmotriti u vezi s člankom 55. EKLJP-a, prema kojem su ugovorne stranke u bitnome sporazumne da sporove o tumačenju i primjeni EKLJP-a neće podvrgnuti rješavanju putem nekog drugog sredstva osim onih koja su predviđena EKLJP-om.

110. Između obveze država članica koja proizlazi iz članka 344. UFEU-a da se u sporovima o pravu Unije obraćaju jedino našem Sudu i obveze utvrđene u članku 55. EKLJP-a da države svoje međudržavne sporove u odnosu na EKLJP iznose pred ESLJP-om očito postoji napet odnos. Naime, pristupanjem Unije EKLJP će, kao što je to već spomenuto, postati sastavni dio njezina pravnog poretka⁷⁰ (vidjeti i članak 216. stavak 2. UFEU-a). Suprotno iznenađujućem mišljenju Komisije, stoga je vrlo moguće da nakon tog pristupanja u području primjene prava Unije dođe do pravnih sporova između država članica Unije ili između država članica i Unije o tumačenju i primjeni EKLJP-a.

111. Ako bi radi rješavanja takvog spora trebalo pribjeći provedbi postupka povodom međudržavnih sporova pred ESLJP-om u skladu s člankom 33. EKLJP-a, to bi bilo nepoštovanje isključive nadležnosti našeg Suda i time povreda članka 344. UFEU-a.

66 — U tom smislu mišljenje 1/91 (EU:C:1991:490, t. 46.) i presuda Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, t. 169.), gdje je u kontekstu uloge Suda riječ o „temeljima Zajednice“ odnosno „temeljnomo obilježju sudskog sustava Zajednice“; slično presuda Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 285. i 304.).

67 — Mišljenje 1/91 (EU:C:1991:490, t. 46.) i presuda Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, t. 123. i 169.)

68 — Članak 4. stavak 2. nacrtâ sporazuma predviđa da se taj postupak nakon pristupanja Unije EKLJP-u preimenuje u „postupak povodom zahtjeva među ugovornim strankama“. Radi jednostavnosti, u nastavku ću ipak zadržati pojam „postupak povodom međudržavnih sporova“.

69 — U praksi su takvi postupci rijetki.

70 — Presude Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, t. 5.), IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 36.) i Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 73.)

112. Prilikom pregovora o planiranom pristupanju Unije EKLJP-u taj je problem u potpunosti prepoznat. Radi njegova rješenja u nacrt sporazuma unesen je članak 5., prema kojem postupci pred Sudom Europske unije „nisu postupci za rješavanje sporova u smislu članka 55. EKLJP-a“. U eksplanatornom izvješću ta je odredba precizirana na način „da članak 55. EKLJP-a ne zabranjuje primjenu odredbe predviđene u članku 344. UFEU-a“⁷¹.

113. Stoga članak 5. nacrta sporazuma, prema tumačenju koje mu daje eksplanatorno izvješće, rješava mogući sukob između članka 55. EKLJP-a i članka 344. UFEU-a u tom smislu da Unija i njezine države članice i dalje smiju iznositi eventualne međusobne pravne sporove o tumačenju i primjeni EKLJP-a pred sudove Unije i da nisu obvezne pokrenuti postupak povodom međudržavnih sporova pred ESLJP-om predviđen člankom 33. EKLJP-a.

114. Ipak, ni u nacrtu sporazuma ni u njegovim popratnim dokumentima nije stvarno isključeno da države članice Unije svoj međusobni spor prema pravu Unije o tumačenju i primjeni EKLJP-a unatoč tome iznesu pred ESLJP u skladu s postupkom povodom međudržavnih sporova, iako to prema članku 55. EKLJP-a u vezi s člankom 5. nacrta sporazuma međunarodnopravno ne bi bile obvezne.

115. Ako bi se htjelo osigurati da u pravnim sporovima prema pravu Unije u pogledu EKLJP-a ni u kojim okolnostima ne dođe do takvog nepoštovanja isključive nadležnosti našeg Suda od država članica Unije, planirani sporazum o pristupanju morao bi – primjerice po uzoru na članak 282. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora⁷² – sadržavati odredbu koja prelazi okvir članka 5. nacrta sporazuma, kojom ne samo da se ne utječe na članak 344. UFEU-a nego mu se daje prednost pred člankom 33. EKLJP-a. U postupcima povodom međudržavnih sporova koji bi ipak bili pokrenuti pred ESLJP-om mogao bi se podnijeti prigovor nedopuštenosti. Također, ESLJP bi prije svoje odluke u postupku o međudržavnom sporu između država članica Unije koji je pred njim u tijeku – barem u dvojbena slučajevima – morao biti obvezan dati priliku našem Sudu za zauzimanje stajališta u postupku prethodnog uključivanja o tome je li predmet postupka spor prema pravu Unije u smislu članka 344. UFEU-a ili nije.

116. Takva dalekosežna odredba, koja usto ne odgovara uobičajenoj praksi u međunarodnim sporazumima, ipak mi se ne čini nužnom kako bi se osigurao koristan učinak članka 344. UFEU-a i time očuvao sudski monopol našeg Suda.

117. Štoviše, ako bi se u ovom slučaju htjelo uspostaviti izričitu odredbu radi nedopuštenosti postupaka povodom međudržavnih sporova pred ESLJP-om i radi davanja prednosti članku 344. UFEU-a kao pretpostavke za spojivost planiranog sporazuma o pristupanju s primarnim pravom Unije, to bi implicitno značilo da su mnogi međunarodni sporazumi koje je Unija u prošlosti sklopila zahvaćeni nedostatkom jer u njima nije predviđena takva klauzula.

118. Prema mojem mišljenju, za osiguranje korisnog učinka članka 344. UFEU-a dovoljna je mogućnost da se protiv država članica koje svoje sporove prema pravu Unije iznose pred druge međunarodne instancije, a ne pred Sud Europske unije, provede postupak zbog povrede Ugovora (članci 258. do 260. UFEU-a)⁷³, u okviru kojega se prema potrebi mogu odrediti i privremene mjere (članak 279. UFEU-a)⁷⁴.

119. Sve u svemu, stoga sam mišljenja da nacrt sporazuma ne stvara pravne dvojbe u odnosu na članak 344. UFEU-a u vezi s člankom 3. Protokola (br. 8).

71 — Točka 74. posljednja rečenica eksplanatornog izvješća

72 — Potpisana 10. prosinca 1982. u Montego Bayu (SL 1998, L 179, str. 1.)

73 — To se dogodilo u predmetu Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345).

74 — Privremenim mjerama naš bi Sud državu članicu o kojoj je riječ mogao obvezati da u postupku pred ESLJP-om izjavi da ne namjerava ustrajati u svojem zahtjevu podnesenom ESLJP-u (članak 37. točka a) EKLJP-a). Ako bi naš Sud kasnije odbio tužbu zbog povrede Ugovora kao neosnovanu, ESLJP bi mogao odlučiti da vrati zahtjev na svoj popis slučajeva (članak 37. stavak 2. EKLJP-a).

120. Ako bi Sud ipak smatrao potrebnim jače osigurati koristan učinak članka 344. UFEU-a nego što je to trenutačno slučaj u nacrtu sporazuma, spojivost planiranog pristupanja Unije EKLJP-u s Ugovorima mogao bi učiniti ovisnim o izjavi Unije i njezinih država članica koju bi trebale dati prilikom pristupanja Unije. U toj izjavi Unija i države članice morale bi u odnosu na ostale ugovorne stranke EKLJP-a na međunarodnopravno obvezujući način izraziti namjeru da među sobom neće pred ESLJP-om pokretati postupak u skladu s člankom 33. EKLJP-a zbog eventualnih povreda EKLJP-a, pod uvjetom da se predmet spora odnosi na područje primjene prava Unije⁷⁵.

b) Ovlasti sudova Unije u pogledu tumačenja prava Unije i ispitivanja zakonitosti pravnih akata Unije

121. Osim gore razmotrenog sudskog monopola u skladu s člankom 344. UFEU-a, sudovima Unije u sudskom sustavu Europske unije pripada zadaća krajnje obvezujućeg tumačenja prava Unije i monopol⁷⁶ ispitivanja zakonitosti akata institucija, tijela, ureda i agencija Unije⁷⁷.

122. I nakon planiranog pristupanja Unije EKLJP-u u tom se pogledu u načelu ništa neće promijeniti. Naime, presude ESLJP-a kojima je utvrđena povreda EKLJP-a strogo su deklaratorne naravi i ugovornim strankama o kojima je riječ ostavljaju određeni diskrecijski prostor pri njihovu izvršenju (članak 46. stavak 1. EKLJP-a)⁷⁸. Osim toga, ESLJP u svojim presudama ne izražava mišljenje o obvezujućem tumačenju ili valjanosti pravnih odredaba ugovornih stranaka o kojima je riječ⁷⁹. Naprotiv, ograničava se na tumačenje EKLJP-a i utvrđivanje eventualnih povreda temeljnih prava koja se njime jamče.

123. Ipak, ESLJP u svojim presudama ne može izbjeći razmatranje unutarnjeg prava ugovornih stranaka o kojima je riječ, u mjeri u kojoj je to potrebno radi zauzimanja stajališta o navodnoj povredi temeljnih prava zajamčenih EKLJP-om. ESLJP neizbježno polazi od određenog shvaćanja sadržaja i dosega unutarnjih pravnih odredaba. Samo tako može, primjerice, razumno ispitati zadovoljavaju li pravni lijekovi predviđeni u unutarnjem pravnom poretku zahtjeve prava na „djelotvoran pravni lijek“ (članak 13. EKLJP-a) te jesu li intervencije u određena temeljna prava EKLJP-a u unutarnjim pravnim porecima „propisane zakonom“ (članak 5. stavak 1., članak 8. stavak 2., članak 9. stavak 2., članak 10. stavak 2. i članak 11. stavak 2. EKLJP-a)⁸⁰. U tom je smislu i pravo Unije, uključujući odgovarajuću sudsku praksu našeg Suda, u prošlosti već bilo predmet razmatranja u odlukama ESLJP-a⁸¹.

124. Kako bi osigurao da u takvim prilikama ovlasti sudova Unije ostanu očuvane i da se istodobno zadovolji načelo supsidijarnosti unutar nadzornog sustava EKLJP-a, članak 3. stavak 6. nacrtu sporazuma predviđa postupak prethodnog uključivanja. Prema toj odredbi, Sudu Europske unije u postupku koji je u tijeku pred ESLJP-om, a u kojem je Unija suprotivnik zahtjeva, treba dati potrebno vrijeme za ispitivanje sukladnosti odredbe prava Unije s EKLJP-om, ako još nije proveo takvo ispitivanje.

75 — U tom smislu t. 8. Rezolucije Parlamenta iz 2010. (navedena gore u bilj. 30.)

76 — O tom monopolu vidjeti mišljenje 1/00 (EU:C:2002:231, t. 24.) i presudu Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, t. 15. do 20.).

77 — Drukčije je samo u odnosu na ZVSP (vidjeti u tom smislu članak 24. stavak 1. drugi podstavak šestu rečenicu UEU-a i članak 275. UFEU-a kao i moja objašnjenja gore u t. 85. do 101. ovog stajališta)

78 — Vidjeti gore t. 78. ovog stajališta.

79 — Eksplanatorno izvješće, t. 62. posljednja rečenica; vidjeti također ESLJP, presuda od 24. travnja 1990., Kruslin/Francuska (zahtjev br. 11801/85, serija A, br. 176-A, § 29) i odluka od 20. siječnja 2009., W/Nizozemska (zahtjev br. 20689/08).

80 — Vidjeti, primjerice, ESLJP, presuda od 7. lipnja 2007., Smirnov/Rusija (zahtjev br. 71362/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-VII, t. 45.) kao i presude od 15. veljače 2011., Harju/Finska (zahtjev br. 56716/09, t. 40. i 44.) i Heino/Finska (zahtjev br. 56720/09, t. 45.).

81 — Vidjeti, primjerice, ESLJP, presude od 15. studenoga 1996., Cantoni/Francuska (zahtjev br. 17862/91, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V), od 18. veljače 1999., Matthews/Ujedinjena Kraljevina (zahtjev br. 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I), od 30. lipnja 2005., Bosphorus/Irska (zahtjev br. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI) i od 21. siječnja 2011., M. S. S./Belgija i Grčka (zahtjev br. 30696/09, *Recueil des arrêts et décisions* 2011) kao i odluku od 20. siječnja 2009., Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij i dr./Nizozemska (zahtjev br. 13645/05).

125. Kao što je to Sud sam utvrdio u svojem dokumentu o analizi⁸², takav postupak prethodnog uključivanja načelno je prikladan i osim toga nužan kako bi se očuvale nadležnosti sudova Unije s obzirom na pristupanje Unije EKLJP-u.

126. Ipak, preostaje ispitati nisu li pretpostavke prethodnog uključivanja, kako su uređene u članku 3. stavku 6. nacrta sporazuma, previše restriktivne i ne stvaraju li opasnost od utjecanja na nadležnosti sudova Unije. Riječ je o trima pretpostavkama:

- područje primjene postupka prethodnog uključivanja nerazdvojivo je povezano sa svojstvom suprotivnika zahtjeva, tako da prethodno uključivanje našeg Suda *a priori* dolazi u obzir jedino ako je Unija suprotivnik zahtjeva pred ESLJP-om;
- prethodno uključivanje predviđeno je samo za slučaj da naš Sud još nije proveo ispitivanje sukladnosti odredbe prava Unije o kojoj je riječ s EKLJP-om;
- predmet je prethodnog uključivanja spojivost tog prava Unije s temeljnim pravima EKLJP-a povreda kojih se ističe u postupku pred ESLJP-om.

127. Kao prvo, što se tiče povezanosti područja primjene postupka prethodnog uključivanja i svojstva Unije kao suprotivnika zahtjeva, ona se čini prikladnom kako bi se očuvale nadležnosti sudova Unije. Doduše, iz te povezanosti *a contrario* slijedi da prethodno uključivanje našeg Suda nije moguće ako je zahtjev pred ESLJP-om podnesen protiv Unije koja je sama protivnik zahtjeva ili pak ako Unija u postupku pred ESLJP-om uopće nije stranka – ni kao protivnik ni kao suprotivnik zahtjeva. Ni u jednom od tih dvaju slučajeva nedostatak mogućnosti prethodnog uključivanja ipak ne dovodi do opasnosti od utjecaja na nadležnosti sudova Unije.

128. Naime, ako je sama Unija protivnik zahtjeva, zahtjev da moraju biti iscrpljena sva pravna sredstva unutar Unije (članak 35. stavak 1. EKLJP-a) osigurava da spor ne može doći do ESLJP-a prije nego što su sudovi Unije u okviru svojih nadležnosti imali priliku baviti se tumačenjem i zakonitošću odredbe prava Unije o kojoj je riječ. Naprotiv, ako Unija nije ni protivnik ni suprotivnik zahtjeva – a time ni stranka postupka pred ESLJP-om – ionako se ne treba brinuti o utjecaju na nadležnosti sudova Unije jer presuda koju treba donijeti ESLJP, čak i ako bi sadržavala objašnjenja o pravu Unije, za Uniju nije obvezujuća (vidjeti članak 46. stavak 1. EKLJP-a).

129. Kao drugo, nadležnosti sudova Unije jednako tako ne ugrožava ni ograničavanje prethodnog uključivanja na slučajeve u kojima se ti sudovi još nisu očitovali o sukladnosti odredbe prava Unije o kojoj je riječ s EKLJP-om. Naime, ako su sudovi Unije u pravomoćnoj odluci već jedanput zauzeli stajalište o konkretnom pravnom pitanju koje kasnije postane predmet zahtjeva pred ESLJP-om, oni su već izvršili svoju nadležnost⁸³. U slučaju takvog *acte éclairé*, ni od sudova posljednje instancije država članica Unije ne bi se očekivalo da se obrate našem Sudu. Isto mora vrijediti za odnos između ESLJP-a i sudova Unije.

130. Naprotiv, kao treće, problematično je u članku 3. stavku 6. nacrta sporazuma navedeno ograničenje predmeta prethodnog uključivanja na pitanja *sukladnosti* (francuski: *compatibilité*, engleski: *compatibility*, njemački *Vereinbarkeit*) prava Unije s povredama temeljnih prava EKLJP-a istaknutima u postupku pred ESLJP-om. Naime, kako je gore spomenuto⁸⁴, ovlasti sudova Unije ni na koji se način ne iscrpljuju u ispitivanju zakonitosti odredaba prava Unije, nego se u velikoj mjeri

82 — Naveden gore u bilj. 38.

83 — O pitanju u čijoj je nadležnosti odlučivanje jesu li sudovi Unije već jedanput ispitali pitanje sukladnosti sporne odredbe prava Unije s EKLJP-om vidjeti dolje t. 180. do 184. ovog stajališta.

84 — Točka 121. ovog stajališta

proširuju i na njihovo tumačenje. Upravo u vezi s pitanjima temeljnih prava, toj nadležnosti sudova Unije za tumačenje pripada osobito značenje jer se u većini slučajeva već tumačenjem može osigurati da odredba prava Unije o kojoj je riječ ne stoji u sukobu s temeljnim pravima⁸⁵. To vrijedi kako za odredbe primarnog tako i za odredbe sekundarnog prava Unije.

131. Za razliku od onoga za što se čini da je Komisijino mišljenje⁸⁶, bilo bi značajno nepoštovanje ovlasti sudova Unije ako bi se predmet prethodnog uključivanja ograničio na pitanja zakonitosti ili valjanosti, kao da naš Sud ima samo mogućnost odabrati crno ili bijelo.

132. Srećom, upućivanje na „ispitivanje sukladnosti“ u članku 3. stavku 6. nacрта sporazuma kao takvo dovoljno je otvoreno kako bi se i uključila pitanja tumačenja prava Unije i omogućilo prethodno uključivanje našeg Suda radi osiguranja tumačenja odredaba prava Unije u skladu s EKLJP-om.

133. Međutim, kao što to proizlazi iz eksplanatornog izvješća, prilikom „ispitivanja sukladnosti“ u smislu članka 3. stavka 6. nacрта sporazuma u slučaju sekundarnog prava Unije treba biti riječi samo o tome da naš Sud odlučuje o „valjanosti“ odredaba pravnih akata institucija, tijela, ureda i agencija Unije⁸⁷.

134. U pogledu tog izjednačavanja pitanja „valjanosti“ sekundarnog prava i „sukladnosti“ u eksplanatornom izvješću nastaju znatne sumnje u to je li materijalno područje primjene prethodnog uključivanja, kako je definirano u članku 3. stavku 6. nacрта sporazuma, doista dovoljno kako bi se očuvale nadležnosti sudova Unije. Doduše, neki sudionici u postupku nastojali su umanjiti važnost eksplanatornog izvješća za tumačenje članka 3. stavka 6. nacрта sporazuma. No to gledište nije uvjerljivo jer je eksplanatorno izvješće dio ispregovaranog zajedničkog paketa za pristupanje Unije EKLJP-u i, u skladu s voljom autora, treba mu pripisati istu važnost kao i samom sporazumu⁸⁸.

135. Navedene sumnje o doseg u postupka prethodnog uključivanja mogu se u konačnici ukloniti samo pojašnjenjem o tome da ispitivanje sukladnosti prava Unije s EKLJP-om, za što našem Sudu prema članku 3. stavku 6. nacрта sporazuma treba dati priliku kroz prethodno uključivanje, uključuje ne samo pitanja tumačenja u slučaju primarnog prava Unije nego i u slučaju sekundarnog prava. Takvo pojašnjenje čini mi se nužnim za jamčenje pravne sigurnosti. Prema mojem mišljenju, sukladnost nacрта sporazuma s Ugovorima trebalo bi stoga potvrditi samo pod uvjetom takvog pojašnjenja.

c) Učinci Dodatnog protokola br. 16 uz EKLJP na ovlasti Suda

136. Na kraju treba kratko obraditi Dodatni protokol br. 16 uz EKLJP. Njegovi mogući učinci na ovlasti našeg Suda u usmenom dijelu ovog postupka za mišljenje površno su raspravljeni sa sudionicima u postupku na temelju pitanja članova Suda.

137. Taj Dodatni protokol br. 16, koji je do sada⁸⁹ potpisalo samo sedam država članica Unije i još ga nijedna od njih nije ratificirala, predviđa uspostavu dobrovoljnog „prethodnog postupka“ u sustavu EKLJP-a, kojim određeni najviši sudovi ugovornih stranaka EKLJP-a mogu od ESLJP-a zahtijevati neobvezujuće mišljenje o tumačenju EKLJP-a.

85 — U tom smislu vidjeti, među mnogima, presude Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, osobito t. 28. i 32. do 35.), Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr. (C-305/05, EU:C:2007:383, osobito t. 28.) i Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, osobito t. 68.); slično i presuda NS (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, osobito t. 99., 100. i 106.).

86 — Komisija je na raspravi pred Sudom ustrajala na stajalištu da je sasvim dovoljno područje primjene prethodnog uključivanja u vezi s pravnim aktima sekundarnog prava Unije ograničiti na pitanja valjanosti.

87 — Eksplanatorno izvješće, t. 66.

88 — Točka 9. završnog izvješća

89 — Stanje 6. svibnja 2014.

138. Najprije treba utvrditi da Dodatni protokol br. 16 kao takav nije predmet ovog postupka za mišljenje jer ne pripada pravnim tekstovima kojima Unija u skladu s nacrtom sporazuma treba pristupiti.

139. Ipak, ne treba isključiti da bi se Dodatnim protokolom br. 16 moglo neposredno utjecati na ulogu našeg Suda, čak i ako ga nije ratificirala sama Unija i ako mu pripadaju samo neke njezine države članice. Naime, kao što je to već spomenuto, EKLJP kao takav pristupanjem Unije postaje sastavni dio njezina pravnog poretka, tako da će naš Sud biti nadležan za njegovo tumačenje u sklopu prethodnog postupka (članak 267. UFEU-a)⁹⁰. No, njegova uloga prilikom tumačenja EKLJP-a unutar Unije mogla bi biti ugrožena time što bi se najviši sudovi država članica koje su ratificirale Dodatni protokol br. 16 uz EKLJP za pitanja o tumačenju EKLJP-a mogli na temelju njegovih odredaba htjeti radije obratiti ESLJP-u nego našem Sudu.

140. No, u konačnici taj fenomen nije posljedica pristupanja Unije EKLJP-u. Čak i bez planiranog pristupanja Unije, sudovi država članica koje su ratificirale Dodatni protokol br. 16 mogu se s pitanjima o tumačenju EKLJP-a u vezi s temeljnim pravima obratiti ESLJP-u, umjesto da se obrate našem Sudu s materijalno istim pitanjima o tumačenju Povelje o temeljnim pravima.

141. Za rješenje tog problema dovoljno je upućivanje na članak 267. stavak 3. UFEU-a, koji sudovima posljednje instancije država članica propisuje obvezu upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku našem Sudu. Članak 267. stavak 3. UFEU-a nadređen je unutarnjem pravu država pa tako i eventualnim međunarodnim sporazumima koje su ratificirale pojedine države članice Unije, poput Dodatnog protokola br. 16. uz EKLJP. Iz toga slijedi da se sudovi posljednje instancije država članica – ako trebaju odlučiti o pravnom sporu iz područja primjene prava Unije – s pitanjima o temeljnim pravima prije svega trebaju obratiti našem Sudu i prije svega poštovati njegovu odluku.

d) Privremeni zaključak

142. U konačnici ostaje za zaključiti da nacrt sporazuma ne utječe na ovlasti Suda Europske unije na način koji ne bi bio u skladu s člankom 2. prvom rečenicom Protokola (br. 8), pod uvjetom da je područje primjene postupka prethodnog uključivanja pojašnjeno na način kako je navedeno u točki 135.

2. Ovlasti ostalih institucija Unije

143. Što se tiče ovlasti ostalih institucija Unije, osobito Parlamenta, Europskog vijeća, Vijeća i Komisije, nije vidljivo u kojoj bi se mjeri pristupanjem Unije EKLJP-u na njih moglo utjecati. U postupku za mišljenje pred Sudom nisu proizišla nikakva uporišta za moguće ugrožavanje tih ovlasti.

a) Općenito

144. Općenito treba primijetiti da će nakon pristupanja Unije EKLJP-u sve njezine institucije prilikom izvršavanja svojih ovlasti trebati poštovati ljudska prava i temeljne slobode zajamčene EKLJP-om. Međutim, to je, kao što je to već spomenuto na drugome mjestu⁹¹, nužna i namjeravana posljedica pristupanja EKLJP-u koju se ne smije pogrešno shvatiti kao utjecaj na ovlasti u smislu članka 2. prve rečenice Protokola (br. 8).

90 — Presude Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, t. 6.) i Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, t. 39.)

91 — Vidjeti gore t. 40. do 42. ovog stajališta.

145. Ako institucije Unije i države članice koje sudjeluju u ovom postupku za mišljenje raspravljaju o tome tko će u budućnosti trebati utvrditi stajalište Unije u tijelima EKLJP-a odnosno Vijeća Europe i tko će ondje zastupati Uniju, riječ je o problemima koje će trebati riješiti prilikom konkretne organizacije mjera implementacije planiranog sporazuma o pristupanju unutar Unije. Naime, eventualni utjecaj na ovlasti jedne ili druge institucije u tom kontekstu neće proizlaziti iz samog sporazuma o pristupanju, nego jedino iz mjera implementacije. U skladu s time, ocjena s time povezanih pravnih pitanja mora se ostaviti za buduće sudske postupke⁹² i ne može – takoreći preventivno – postati predmet ovog postupka za mišljenje u kojem bi ta pitanja imala isključivo hipotetski karakter.

b) Institucionalni sustav Unije za određivanje sankcija za ponašanja protivna pravu tržišnog natjecanja

146. Na raspravi pred Sudom sa sudionicima u postupku kratko je razmotreno pitanje čini li planirano pristupanje Unije EKLJP-u potrebnim izmjenu postojećih nadležnosti institucija Unije ili druge sustavne prilagodbe u području prava tržišnog natjecanja u Uniji – točnije, prilikom određivanja financijskih sankcija za ponašanja protivna članku 101. i 102. UFEU-a. Pritom je, kao prvo, razmotrena institucionalna uloga Europske komisije kao tijela nadležnog za tržišno natjecanje, kao drugo, načelo *ne bis in idem* i, kao treće, načelo razumnog trajanja postupka.

i) Institucionalna uloga Komisije kao tijela nadležnog za tržišno natjecanje

147. Kad se članci 101. i 102. UFEU-a primjenjuju na razini Unije, Komisija ima funkciju tijela nadležnog za tržišno natjecanje i raspolaže ovlašću, bez prethodnog uključivanja nekog suda, poduzetnicima i udruženjima poduzetnika odrediti znatne financijske sankcije (novčane kazne i periodične penale) (vidjeti članak 103. stavak 2. točku (a) UFEU-a, članak 105. UFEU-a te članke 23. i 24. Uredbe (EZ) br. 1/2003⁹³). Toj institucionalnoj ulozi Komisije⁹⁴ u sustavu osnivačkih ugovora pripada osobito značenje koje je usko povezano s temeljnom zadaćom osiguranja funkcioniranja europskog unutarnjeg tržišta.

148. Postoje pojedine tvrdnje da je takav sustav, koji se temelji na određivanju upravnih sankcija nadležnog tijela, problematičan s obzirom na jamstvo poštenog suđenja u kaznenom postupku u skladu s člankom 6. EKLJP-a.

149. U trenutačnom stanju sudske prakse ESLJP-a takve sumnje ipak su neutemeljene. Naime, kako je ESLJP pojasnio, upravne sankcije, pa i u području tržišnog natjecanja, ulaze u područje primjene kaznenopravnih postupovnih jamstava prema članku 6. EKLJP-a. No, one ne pripadaju „tvrdoj jezgri“ kaznenog prava – moglo bi se također reći: one su samo *kvazikaznenopravne*⁹⁵ – što ima za posljedicu da se kaznenopravna jamstva utvrđena u članku 6. EKLJP-a ne moraju nužno strogo primijeniti⁹⁶.

92 — Kao ilustrativni primjer vidjeti rješenje Vijeće/Komisija (C-73/13, EU:C:2013:299), u kojem se – iako doduše ne u okviru EKLJP-a – otvaraju takva pravna pitanja.

93 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL 2003, L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.).

94 — Radi potpunosti navodi se da Komisija ne raspolaže isključivom nadležnošću za provedbu članaka 101. i 102. UFEU-a. Međutim, ako je provedba predviđena na nacionalnoj razini, mnoge su države članice također osnovale tijela nadležna za tržišno natjecanje, čije zadaće i ovlasti slične onima Komisije.

95 — Vidjeti u tom smislu moje mišljenje ETI i dr. (C-280/06, EU:C:2007:404, t. 71.), Toshiba Corporation i dr. (C-17/10, EU:C:2011:552, t. 48.) i Schenker i dr. (C-681/11, EU:C:2013:126, t. 40.). Sudovi Unije u ustaljenoj sudskoj praksi u europskom pravu tržišnog natjecanja primjenjuju kaznenopravna načela (o presumpciji nevinosti vidjeti presudu Hüls/Komisija, C-199/92 P, EU:C:1999:358, t. 149. i 150., a o zabrani dvostrukog kažnjavanja – *ne bis in idem* – presudu Toshiba Corporation i dr., C-17/10, EU:C:2012:72, t. 94.).

96 — ESLJP, presuda od 23. studenoga 2006., Jussila/Finska (zahtjev br. 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIV, t. 43.); u istom smislu ESLJP, presuda od 27. rujna 2011., Menarini Diagnostics/Italija (zahtjev br. 43509/08, t. 62.); vidjeti i Sud EFTA-e, presuda od 18. travnja 2012., Posten Norge/Nadzorno tijelo EFTA-e (E-15/10, *EFTA Court Reports* 2012., str. 246., t. 87. i 88.) kao i presudu našeg Suda Schindler Holding i dr./Komisija (C-501/11 P, EU:C:2013:522, t. 33. do 35.).

150. Nedavno je ESLJP izričito priznao da nadležno tijelo smije odrediti novčane kazne za ponašanja protivna zabrani kartela ako se poduzetnik o kojem je riječ protiv svake njemu upućene kartelnopravne odluke o novčanoj kazni može obratiti sudskom tijelu neograničene nadležnosti (njemački: *vollumfängliche Prüfungsbefugnis*, francuski: *pleine juridiction*, engleski: *full jurisdiction*). U sustavu pravne zaštite Europske unije ta je pretpostavka ispunjena, što se može zaključiti kako iz sudske prakse našeg Suda⁹⁷ tako i iz sudske prakse ESLJP-a⁹⁸.

151. U skladu s time, planirano pristupanje Unije EKLJP-u s obzirom na članak 6. EKLJP-a ne zahtijeva nikakve institucionalne izmjene sustava određivanja financijskih sankcija u području tržišnog natjecanja.

ii) Načelo *ne bis in idem*

152. Ni u pogledu zabrane dvostrukog kažnjavanja (*ne bis in idem*) u skladu s člankom 4. stavkom 1. Dodatnog protokola br. 7 uz EKLJP planirano pristupanje Unije EKLJP-u ne zahtijeva izmjenu sustava provedbe članaka 101. i 102. UFEU-a u pravu Unije. Naime, nacrt sporazuma ne odnosi se ni na Dodatni protokol br. 7 uz EKLJP. Stoga Unija pristupanjem EKLJP-u neće preuzeti nikakve međunarodnopravne obveze u pogledu načela *ne bis in idem*. Posljedično, s obzirom na trenutačno planirano pristupanje EKLJP-u, u području *ne bis in idem* ne bi bilo potrebno nikakvo postupanje, čak i ako bi se – suprotno mojem mišljenju⁹⁹ – htjelo poći od toga da se koncepcija tog pravnog načela u Unijinu pravu tržišnog natjecanja trenutačno (još) na poklapa potpuno s onom od koje EKLJP polazi u kaznenim stvarima.

iii) Načelo razumnog trajanja postupka

153. Što se, naposljetku, tiče načela razumnog trajanja postupka, koje se također može izvesti iz članka 6. EKLJP-a, njegovo je važenje u pravu Unije opće priznato (vidjeti članak 41. stavak 1. i članak 47. stavak 2. Povelje o temeljnim pravima) i naš je Sud – osobito u području tržišnog natjecanja – često bio pozivan ispitivati njegovo poštovanje.

154. Puka činjenica da se u više pojedinačnih slučajeva morala utvrditi povreda tog načela Komisije kao tijela nadležnog za tržišno natjecanje¹⁰⁰ odnosno Općeg suda kao prve sudske nadzorne instancije¹⁰¹ sama za sebe još ne dopušta zaključak da bi s obzirom na planirano pristupanje EKLJP-u trebalo poduzeti institucionalne izmjene unutar Unije.

155. Više mi se čini presudnom činjenica da institucije Unije poduzimaju sve potrebne mjere kako bi unaprijed spriječile povrede načela razumnog trajanja postupka i u slučaju njegove povrede odredile učinkovite sankcije. Ne vidim konkretnih naznaka da bi takvih mjera nedostajalo¹⁰².

97 — Presude *Otis i dr.* (C-199/11, EU:C:2012:684, osobito t. 63.), *Chalkor/Komisija* (C-386/10 P, EU:C:2011:815, osobito t. 67.) i *Schindler Holding i dr./Komisija* (C-501/11 P, EU:C:2013:522, osobito t. 33. do 38.) kao i dodatno moje mišljenje u tom predmetu (EU:C:2013:248, t. 27. do 30.)

98 — ESLJP, presuda *Menarini Diagnostics/Italija* (navedena gore u bilj. 96., t. 57. do 67.) o nacionalnom sustavu provedbe kartelnog prava koji jako slični onome koji vrijedi na razini Unije.

99 — Mišljenje *Toshiba Corporation i dr.* (C-17/10, EU:C:2011:552, t. 111. do 124.)

100 — Presude *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisija* (C-105/04 P, EU:C:2006:592, t. 35. do 62.) i *Technische Unie/Komisija* (C-113/04 P, EU:C:2006:593, t. 40. do 72.); vidjeti i moje mišljenje *Solvay/Komisija* (C-109/10 P, EU:C:2011:256, t. 305. do 310.) i *Solvay/Komisija* (C-110/10 P, EU:C:2011:257, t. 146. do 151.).

101 — Presude *Baustahlgewebe/Komisija* (C-185/95 P, EU:C:1998:608, t. 26. do 47.), *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Komisija* (C-385/07 P, EU:C:2009:456, t. 183. do 188.), *Gascogne Sack Deutschland/Komisija* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, t. 97. do 102.) i *FLSmidth/Komisija* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, t. 118. do 123.)

102 — Vidjeti u tom smislu osobito nedavne presude *Gascogne Sack Deutschland/Komisija* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, t. 89. do 96.) i *FLSmidth/Komisija* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, t. 116. i 117.).

iv) Zaključak

156. U skladu sa stajalištem Komisije i Vijeća, dolazim stoga do konačnog zaključka da se planirano pristupanje Unije EKLJP-u može provesti bez izmjene postojećih nadležnosti institucija Unije ili drugih sustavnih prilagodbi u području prava tržišnog natjecanja.

C – Očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije

157. Nadalje, u sporazumu o pristupanju prema članku 1. Protokola (br. 8) treba predvidjeti „očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije“. Temeljna želja „da se očuvaju posebne značajke prava Unije“ usto dolazi do izražaja i u prvoj rečenici Izjave br. 2.

158. Posebnim značajkama spomenutima u Protokolu (br. 8) i Izjavi br. 2 osobito se misli na dvije stvari: s jedne strane, pristupanjem Unije EKLJP-u ne smije se utjecati na autonomiju njezina pravnog poretka. S druge strane, u okviru tog pristupanja moraju se poštovati posebnosti Unije kao sustava s više razina.

159. U pogledu autonomije pravnog poretka Unije treba navesti da je osnivačkim ugovorima Europske unije stvoren novi pravni poredak *sui generis* – drugim riječima: *autonoman pravni poredak*. Njegova zaštita već je više od 50 godina uporište sudske prakse našeg Suda¹⁰³ i u međuvremenu je dobio opće priznanje. Ta autonomija nije svojstvena samo za odnos između prava Unije i prava država članica nego zahtijeva poštovanje i u odnosu s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama: ako Unija sklopi međunarodni sporazum, treba osigurati da se time ne utječe na pravni poredak Unije¹⁰⁴.

160. Posebnostima Unije kao *sustava s više razina* u ovdje relevantnom kontekstu pripada prije svega to da su nadležnosti i odgovornosti unutar Unije na temelju mnogih odredaba u primarnom i sekundarnom pravu podijeljene između nacionalnih i Unijinih tijela.

161. U nastavku će trebati razmotriti poštuje li nacrt sporazuma te posebne značajke Unije i prava Unije. Polazeći od članka 1. Protokola (br. 8), pritom će trebati uzeti u obzir konkretno sljedeća tri aspekta:

- Unijino priznanje sudske nadležnosti ESLJP-a (Dio 1.)¹⁰⁵,
- načela izravnog učinka i nadređenosti prava Unije (Dio 2.)¹⁰⁶ i
- mehanizme za pravilno određivanje protivnika zahtjeva u postupcima pred ESLJP-om (Dio 3.)¹⁰⁷.

1. Priznanje sudske nadležnosti ESLJP-a

162. U vezi s posebnim značajkama Unije i prava Unije (članak 1. Protokola (br. 8)), kao prvo treba razmotriti može li se na njih utjecati planiranim Unijinim priznanjem sudske nadležnosti ESLJP-a. Iznenadujuće je da Komisija tom pitanju, koje je od temeljnog značenja za pravnu ocjenu nacrtu sporazuma, u svojem zahtjevu za mišljenje nije posvetila ni slova. To je pitanje na raspravi pred Sudom ipak detaljno raspravljeno sa sudionicima u postupku.

103 — Vidjeti temeljne presude van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), Costa (6/64, EU:C:1964:66) i Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, t. 3.) kao i iz novijeg doba mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 65.).

104 — Mišljenje 1/91 (EU:C:1991:490, t. 30.), mišljenje 1/92 (EU:C:1992:189, t. 18.), mišljenje 1/00 (EU:C:2002:231, t. 11.) i mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 67.)

105 — Točke 162. do 196. ovog stajališta

106 — Točke 197. do 207. ovog stajališta

107 — Točke 208. do 235. ovog stajališta

a) Općenito

163. U nacrtu sporazuma nigdje nije izričito utvrđeno da će Unija biti podvrgnuta sudskoj nadležnosti ESLJP-a. Ipak, taj nacrt nužno podrazumijeva da Unija, kao i sve druge ugovorne stranke EKLJP-a, svojim pristupanjem EKLJP-u priznaje sudsku nadležnost ESLJP-a¹⁰⁸.

164. Slažući se s mnogim sudionicima u postupku, dodajem da će taj element vanjskog sudskog nadzora poštovanja osnovnih standarda temeljnih prava činiti najvažniju razliku u usporedbi s trenutačnom pravnom situacijom i općenito se smatra stvarnom dodanom vrijednošću planiranog pristupanja Unije EKLJP-u¹⁰⁹. Pritom Unijino priznanje sudske nadležnosti ESLJP-a ne bi trebalo smatrati jednostavnim podvrgavanjem¹¹⁰, nego prilikom za intenziviranje već postojećeg dijaloga o pitanjima temeljnih prava između našeg Suda i ESLJP-a kao dvaju istinskih europskih sudova (vidjeti u tom smislu i drugu rečenicu Izjave br. 2). U idealnom slučaju ta će suradnja dovesti do jačanja zaštite temeljnih prava u Europi, a time i pridonijeti ostvarenju temeljnih vrijednosti Unije (članak 2. UEU-a).

165. Kao što to jasno proizlazi iz članka 1. točke (a) Protokola (br. 8), s njegovim izričitim upućivanjem na „posebne aranžmane za moguće sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima“ EKLJP-a, i autori Ugovora iz Lisabona polaze od Unijina priznanja sudske nadležnosti ESLJP-a, pod uvjetom da su u sporazumu o pristupanju za to predviđene mjere opreza za očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije.

166. U istom je smislu naš Sud već odlučio da načelno nije nespojivo s pravom Unije ako se ona sklapanjem međunarodnog sporazuma podvrgne odlukama međunarodnog suda kojem je povjereno tumačenje i primjena odredaba tog istog sporazuma¹¹¹.

167. S obzirom na već postojeću znatnu konvergenciju između odluka ESLJP-a i sudova Unije u pitanjima temeljnih prava, formalno priznanje sudske nadležnosti ESLJP-a kao posljedica pristupanja Unije EKLJP-u u velikoj većini slučajeva ne bi smjelo dovesti do praktičnih problema. No, treba istaknuti da pristupanjem EKLJP-u Unija mora biti spremna priznati i one odluke ESLJP-a iz kojih proizlazi nesukladnost važećeg prava Unije s EKLJP-om ili u kojima je utvrđeno da je Unija u pojedinačnom slučaju povrijedila EKLJP¹¹².

168. U usmenom dijelu ovog postupka za mišljenje detaljno je razmotreno pitanje bi li naš Sud trebao pridržati pravo nepriznavanja presuda ESLJP-a ako su one u sukobu s ustavnim identitetom Unije – jednom vrstom *ordre public* u pravu Unije – ili ako počivaju na očitom prekoračenju ovlasti sudaca iz Strasbourga, tj. ako su donesene *ultra vires*.

169. Prema mojem mišljenju, u trenutačnom stanju stvari ne postoji nikakav razlog da naš Sud proglasi takvu ustavnopravno motiviranu sudsku rezervu.

170. Točno je da se iz sudske prakse nekih ustavnih sudova država članica Unije u pogledu odnosa između prava Unije i nacionalnog prava mogu izvesti takve rezerve¹¹³. No, ne čini mi se uvjerljivim isti način postupanja prenijeti na odnos između prava Unije i EKLJP-a te na odnos između našeg Suda i ESLJP-a, bez obzira na to smatraju li se te rezerve načelno legitimnima ili ne. Naime, EKLJP-om se ne

108 — Vidjeti i t. 26. eksplanatornog izvješća, gdje se ističe da će odluke ESLJP-a u postupcima o pojedinačnim zahtjevima kao i o zahtjevima država u kojima je Unija stranka biti obvezujuće u odnosu na institucije Unije uključujući naš Sud.

109 — Vidjeti gore t. 1. ovog stajališta.

110 — Vidjeti u tom smislu i Rezoluciju Parlamenta iz 2010. (t. 1. zadnja alineja), prema kojoj jedan sud nije nadređen drugome, nego su oba specijalizirana za različita područja.

111 — Mišljenje 1/91 (EU:C:1991:490, t. 40. i 70.) i mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 74.)

112 — U tom smislu i t. 3. i 26. Deklaracije iz Brightona

113 — U tom kontekstu najpoznatije su zacijelo rezerve njemačkog Bundesverfassungsgerichta, koje se mogu opisati pojmovima „nadzor *ultra vires*“ i „nadzor identiteta“ (vidjeti u tom smislu Bundesverfassungsgericht, presude *BVerfGE* 89, 155 o Ugovoru iz Maastrichta i *BVerfGE* 123, 267 o Ugovoru iz Lisabona) kao i teoriju „controlimiti“ koju je razvio talijanski ustavni sud (temeljna u tom smislu: Corte costituzionale, presuda br. 170 od 8. lipnja 1984., Granital).

stvara nadnacionalni pravni poredak usporediv s pravom Unije koji bi sam za sebe mogao zahtijevati nadređenost i izravni učinak u unutarnjim pravnim porecima ugovornih stranaka. Osim toga, ugovornim strankama EKLJP-a pri izvršavanju presuda ESLJP-a obično ostaje očito veći diskrecijski prostor nego što u pravilu pripada državama članicama Unije u pogledu sudske prakse sudova Unije.

171. Ako bi se u budućnosti ipak jedanput dogodio malo vjerojatan slučaj da presuda ESLJP-a prouzroči sumnje u pogledu svoje spojivosti s temeljnim načelima pravnog poretka Unije ili strukturnim obilježjima institucionalnog ustrojstva Unije, Sud, ali i politička tijela kao i države članice, imali bi obvezu tražiti prikladna rješenja¹¹⁴. Pritom bi se spektar raspoloživih opcija protezao od izmjene prava Unije – uključujući primarno pravo – pa sve do otkazivanja članstva Unije u strasburškom sustavu (članak 58. EKLJP-a)¹¹⁵.

b) Posebne mjere u nacrtu sporazuma za osiguranje autonomije pravnog poretka Unije

172. Radi očuvanja autonomije pravnog poretka Unije, prema sudskoj praksi našeg Suda, u međunarodnom sporazumu treba osobito osigurati da se ne utječe na nadležnosti Unije i njezinih institucija i da međunarodni sud ne daje tumačenje prava Unije koje obvezuje Uniju i njezine institucije¹¹⁶.

173. Prvi od tih dvaju aspekata, tj. očuvanje nadležnosti Unije i njezinih institucija, već sam razmotrila gore u vezi s člankom 6. stavkom 2. drugom rečenicom UEU-a i člankom 2. prvom rečenicom Protokola (br. 8)¹¹⁷. Nasuprot tomu, u odnosu na drugi navedeni aspekt ostaje ispitati je li u nacrtu sporazuma osigurano da ESLJP neće ni izravno ni neizravno dati tumačenje prava Unije koje obvezuje Uniju i njezine institucije.

174. U planiranom sporazumu o pristupanju odredbama o pripisivanju akata, mjera i propusta (članak 1. stavak 3. prva rečenica i stavak 4. prva rečenica nacarta sporazuma) te mehanizmom suprotivnika zahtjeva i postupka prethodnog uključivanja (članak 3. nacarta sporazuma) načelno su predviđene mjere koje su prikladne kako bi se osiguralo da ESLJP ni za institucije ni za države članice Unije neće dati obvezujuće tumačenje prava Unije. Međutim, jesu li te mjere dovoljne da se zajamči učinkovita zaštita autonomije prava Unije ovisi o ocjeni njihova konkretnog uređenja. U tom smislu čini mi se da nacrt sporazuma otvara tri problema, kojima ću se posvetiti u nastavku.

i) Utvrđivanje odgovornosti u odnosu između Unije i njezinih država članica (članak 3. stavak 7. nacarta sporazuma)

175. Prvi problem koji se postavlja u pogledu autonomije prava Unije odnosi se na utvrđivanje odgovornosti u odnosu između Unije i njezinih država članica, ako su one kao protivnici odnosno suprotivnici zahtjeva zajedno stranke u istom postupku pred ESLJP-om, a on u svojoj presudi utvrdi povredu EKLJP-a.

114 — Kao što je to Sud objasnio u presudi Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 285.), obveze na temelju međunarodnog sporazuma ne mogu utjecati na ustavna načela Ugovora.

115 — Na mogućnost otkazivanja upozorila je i Komisija na raspravi pred Sudom.

116 — Mišljenje 1/00 (EU:C:2002:231, t. 11. do 13.); vidjeti i mišljenje 1/91 (EU:C:1991:490, t. 41. do 46. i 61. do 65.) i mišljenje 1/92 (EU:C:1992:189, t. 32. i 41.).

117 — Vidjeti u tom smislu gore t. 33. do 104. i 105. do 156. ovog stajališta.

176. Doduše, članak 3. stavak 7. prvi dio rečenice nacrtu sporazuma kao pravilo predviđa da protivnik i suprotivnik zahtjeva zajedno snose odgovornost za povredu EKLJP-a koju utvrdi ESLJP. Na taj je način ESLJP oslobođen dužnosti na temelju prava Unije utvrditi tko u skladu s člankom 46. stavkom 1. EKLJP-a treba odgovarati za povredu EKLJP-a: Unija ili jedna njezina država članica odnosno više njih. U velikoj većini slučajeva to bi pravilo moglo dovesti do toga da ESLJP ne mora dati obvezujuće tumačenje nadležnosti ili odgovornosti Unije i njezinih država članica koje postoje prema pravu Unije¹¹⁸.

177. Međutim, članak 3. stavak 7. drugi dio rečenice nacrtu sporazuma ESLJP-u također otvara mogućnost odlučivanja da za utvrđenu povredu EKLJP-a treba odgovarati ili samo protivnik ili samo suprotivnik zahtjeva. Takav zaključak zahtijeva točno razgraničenje nadležnosti i odgovornosti protivnika i suprotivnika zahtjeva, što pretpostavlja da ESLJP barem posredno zauzme stajalište o odredbama prava Unije.

178. Treba priznati da nacrt sporazuma mogućnost odstupanja od načela zajedničke odgovornosti, predviđenu u članku 3. stavku 7. drugom dijelu rečenice, ograničava na slučajeve u kojima su protivnik i suprotivnik zahtjeva pred ESLJP-om iznijeli odgovarajuće argumente. Čak i ako formulacija te klauzule nije lišena nejasnoća¹¹⁹, njome se vjerojatno misli na to da ESLJP jedino u skladu s *podudarajućim* argumentima protivnika i suprotivnika zahtjeva smije odstupiti od načela njihove zajedničke odgovornosti za povrede EKLJP-a.

179. Međutim, veza s argumentima protivnika i suprotivnika zahtjeva sadržana u članku 3. stavku 7. drugom dijelu rečenice nacrtu sporazuma ne mijenja okolnost da ESLJP pri primjeni te klauzule na način koji obvezuje institucije i države članice zauzima stajalište o razgraničenju njihovih nadležnosti i odgovornosti kako one proizlaze iz prava Unije. ESLJP to ipak nije pozvan učiniti, čak i ako bi institucije ili države članice Unije suglasnim stajalištima trebale za to izraziti svoju suglasnost. Naime, iz načela autonomije prava Unije proizlazi da za obvezujuće tumačenje odredaba prava Unije može biti nadležan jedino Sud Europske unije. Stoga je članak 3. stavak 7. drugi dio rečenice nacrtu sporazuma u sukobu s načelom autonomije prava Unije.

ii) Ocjena pitanja je li prethodno uključivanje Suda Europske unije potrebno

180. Drugi problem koji se postavlja u pogledu autonomije prava Unije odnosi se na ocjenu potrebe pokretanja postupka prethodnog uključivanja našeg Suda u konkretnom slučaju.

181. U skladu s člankom 3. stavkom 6. nacrtu sporazuma, Sudu Europske unije prethodnim uključivanjem treba dati potrebno vrijeme za ispitivanje sukladnosti odredbe prava Unije s EKLJP-om, pod uvjetom da takvo ispitivanje još nije proveo. Stoga pitanje je li se Sud već jedanput izjasnio o sukladnosti odredbe prava Unije s EKLJP-om u konkretnom pojedinačnom slučaju ima presudno značenje za pokretanje postupka prethodnog uključivanja.

118 — U tom smislu i t. 62. eksplanatornog izvješća

119 — Eksplanatorno izvješće ne sadrži nikakva pojašnjenja koja bi mogla otkloniti te nejasnoće. Konkretno, u t. 62. također se upućuje jedino na argumente koje su iznijeli protivnik zahtjeva i jedan suprotivnik zahtjeva ili više njih.

182. Ocjena tog pitanja u mnogim slučajevima svakako ne bi smjela stvoriti posebne probleme jer iz sudske prakse našeg Suda neće biti teško zaključiti je li u prošlosti već jedanput zauzeto stajalište o sukladnosti neke odredbe prava Unije s EKLJP-om. No, mogli bi se javiti sasvim granični slučajevi u kojima, unatoč tome što se Sud već bavio tom odredbom prava Unije, ostaje nejasno je li se u dovoljnoj mjeri izjasnio o njezinoj sukladnosti s temeljnim pravom iz EKLJP-a povreda kojeg se sada ističe pred ESLJP-om¹²⁰ te je li tu sukladnost sasvim općenito razmotrio *s istih pravnih aspekata* koji su sada pred ESLJP-om postali relevantni¹²¹.

183. S autonomijom prava Unije bilo bi nespojivo i u takvim graničnim slučajevima odluku o potrebi prethodnog uključivanja našeg Suda ostaviti samo u rukama ESLJP-a. Naime, u konačnici jedino naš Sud može dati pouzdane informacije o tome je li se već jedanput bavio konkretnim pravnim pitanjem sukladnosti određene odredbe prava Unije s jednim temeljnim pravom iz EKLJP-a ili više njih koje se pojavilo pred ESLJP-om.

184. Kako bi se poštovalo načelo autonomije pravnog poretka Unije i očuvale sudske ovlasti našeg Suda, mora se stoga osigurati da ESLJP u slučaju dvojbe uvijek provede postupak prethodnog uključivanja u skladu s člankom 3. stavkom 6. nacrtu sporazuma. Od prethodnog uključivanja našeg Suda ESLJP smije odustati samo ako je očito da su se sudovi Unije već bavili konkretnim pravnim pitanjem koje se pojavilo zbog zahtjeva podnesenog ESLJP-u¹²². Međunarodnopravno obvezujuće pojašnjenje u tom smislu prema mojem je mišljenju nužno kako bi se osiguralo da se mehanizmom prethodnog uključivanja ne dira u autonomiju pravnog poretka Unije.

iii) Diskrepancija između opsega ovlasti ESLJP-a i ovlasti Suda Europske unije u okviru ZVSP-a

185. Treći problem koji se može javiti u pogledu autonomije prava Unije odnosi se na zaštitu temeljnih prava i sudski nadzor pravnih akata Unije u okviru ZVSP-a¹²³.

186. Nema dvojbe da u okviru ZVSP-a postoji određena diskrepancija između nadležnosti Suda Europske unije (članak 19. stavak 1. prva rečenica UFEU-a) i nadležnosti ESLJP-a. To je, među ostalim, priznalo Vijeće u usmenom dijelu ovog postupka za mišljenje.

187. Tako će ESLJP-u nakon pristupanja Unije EKLJP-u u svim područjima prava Unije, dakle i u području ZVSP-a, pripasti zadaća ispitivanja zahtjeva osoba i država te utvrđivanja eventualnih povreda EKLJP-a za koje Unija, u skladu s člankom 1. stavkom 3. prvom rečenicom nacrtu sporazuma, može biti odgovorna kao protivnik zahtjeva ili u skladu s člankom 1. stavkom 4. drugom rečenicom tog nacrtu kao suprotivnik zahtjeva¹²⁴.

188. Nasuprot tome, sudovi Unije raspolažu, kao što je to već spomenuto, samo ograničenim ovlastima u području ZVSP-a (članak 24. stavak 1. drugi podstavak šesta rečenica UFEU-a u vezi s člankom 275. UFEU-a) i u biti sudovi država članica Unije imaju obvezu brinuti se o djelotvornoj pravnoj zaštiti u području ZVSP-a (članak 19. stavak 1. drugi podstavak UFEU-a u vezi s člankom 274. UFEU-a). I postupak prethodnog uključivanja (članak 3. stavak 6. nacrtu sporazuma) može se očito primijeniti

120 — Zamislivo je da je Sud, doduše, već ispitao sukladnost pravnog akta Unije s *jednim* temeljnim pravom iz EKLJP-a (npr. iz članka 8. EKLJP-a), no ne i u odnosu na *drugo* temeljno pravo (npr. iz članka 6. stavka 1. EKLJP-a), čija je navodna povreda sada predmet zahtjeva pred ESLJP-om.

121 — Primjerice, naš se Sud iz potpuno različitih perspektiva dva puta bavio valjanošću Direktive o „zadržavanju podataka“, i to prvi put samo u odnosu na njezin pravni temelj, a tek drugi put u odnosu na određena temeljna prava (vidjeti, s jedne strane, presudu Irska/Parlament i Vijeće, C-301/06, EU:C:2009:68 i, s druge strane, presudu Digital Rights Ireland i Seitlinger i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238).

122 — U konačnici tu je riječ o problemima usporedivima s onima koji nastaju kod pitanja o oslobađanju nacionalnih sudova posljednje instancije od njihove obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu u skladu s člankom 267. stavkom 3. UFEU-a (vidjeti temeljnu presudu Cilfit i dr., 283/81, EU:C:1982:335) i trebalo bi ih riješiti na sličan način.

123 — O srodnoj problematici omogućuju li posebne značajke ZVSP-a jamčenje djelotvorne pravne zaštite u tom području politike vidjeti gore t. 82. do 103. ovog stajališta.

124 — Vidjeti u tom smislu također gore t. 83. ovog stajališta.

samo u mjeri u kojoj je Sud Europske unije prema osnivačkim ugovorima uopće nadležan tumačiti pravo Unije u području ZVSP-a i ispitivati zakonitost akata institucija Unije, inače bi došlo do proširivanja njegovih ovlasti koje nije u skladu s člankom 4. stavkom 1. UEU-a, člankom 5. stavkom 1. prvom rečenicom i stavkom 2. UEU-a kao i člankom 6. stavkom 2. drugom rečenicom UEU-a.

189. Smije li Unija u tim okolnostima priznati sudsku nadležnost ESLJP-a? Je li s autonomijom prava Unije spojivo ako ESLJP može ispitivati akte, mjere i propuste institucija Unije u okviru ZVSP-a u pogledu njihove sukladnosti s EKLJP-om, dok sudovima Unije – ne dovodeći u pitanje iznimke propisane u članku 275. stavku 2. UFEU-a – nedostaje ovlast da sami provedu takvo ispitivanje? Je li prihvatljivo da Unija u okviru ZVSP-a kao protivnik ili suprotivnik zahtjeva međunarodnopravno odgovara za eventualne povrede EKLJP-a, a da na unutarnjem planu ne raspolaže vlastitim – nadnacionalnim – sudovima koji bi imali ovlast sankcionirati takve povrede i pridonijeti provedbi EKLJP-a?

190. Ta su pitanja sasvim nove vrste. Naime, koliko je vidljivo, problematika autonomije prava Unije pri sklapanju međunarodnih sporazuma javljala se do sada uvijek samo u slučajevima u kojima se moglo strahovati od sukoba ovlasti između sudova Unije i međunarodnog suda, a ne u slučaju u kojem ovlasti sudova Unije ostaju iza ovlasti međunarodnog suda.

191. Prema mojem mišljenju, načelo autonomije prava Unije ne sprečava Uniju da prizna sudsku nadležnost međunarodnog suda čije nadležnosti u određenom području – ovdje u području vanjske i sigurnosne politike – dosežu dalje od nadležnosti institucije Suda Europske unije.

192. Točno je da prema ustaljenoj sudskoj praksi načelo autonomije prava Unije pri sklapanju međunarodnih sporazuma zahtijeva da se osigura da se ne utječe na nadležnosti Unije i njezinih institucija i da međunarodni sud ne daje tumačenje prava Unije koje obvezuje Uniju i njezine institucije¹²⁵. No, time se u konačnici samo trebaju izbjeći mogući sukobi između sudske prakse sudova Unije, s jedne strane, i sudske prakse međunarodnog suda, s druge strane, i očuvati posebna nadnacionalna struktura Unije¹²⁶.

193. Nasuprot tome, sukobi sudske prakse i opasnosti za nadnacionalnu strukturu Unije ne mogu se *a priori* javiti ako su se autori osnivačkih ugovora Europske unije u određenom području – kao ovdje u području ZVSP-a – svjesno odrekli nadnacionalne strukture te ujednačenog i autonomnog tumačenja prava Unije od strane vlastite sudske institucije Unije. Nedostatak dovoljnih mjera opreza *unutar Unije* koje bi same mogle zaštititi autonomiju prava Unije teško se može navesti kao razlog protiv priznanja sudske nadležnosti sudske institucije međunarodne organizacije. Usto se ni djelotvornost pravne zaštite pojedinaca u takvoj situaciji priznanjem međunarodnog suda ne oslabljuje, nego pojačava.

194. U odnosu na planirano pristupanje Unije EKLJP-u sve to vrijedi još i više jer su autori Ugovora iz Lisabona institucijama Unije člankom 6. stavkom 2. UEU-a svjesno dali ovlast i zadaću ostvarenja te namjere a da prije toga ZVSP *nisu* opskrbili nadnacionalnom strukturom i osobito općom sudskom nadležnošću sudova Unije. Sami autori Ugovora iz Lisabona nisu, dakle, prema svemu sudeći, vidjeli nikakvo proturječje između strogo ograničene sudske nadležnosti sudova Unije u području ZVSP-a, s jedne strane, i priznanja sudske nadležnosti ESLJP-a prilikom pristupanja Unije EKLJP-u, s druge strane.

125 — Vidjeti gore t. 172 ovog stajališta.

126 — Tako osobito, u odnosu na osnivanje Europskog gospodarskog prostora, mišljenje 1/91 (EU:C:1991:490, t. 34. i 35., 41. do 46. i 61. do 65.) i mišljenje 1/92 (EU:C:1992:189, t. 32. i 41.).

195. Kao što je to već spomenuto, sve to nije na štetu učinkovitosti primjene EKLJP-a i pravne zaštite pojedinaca u području ZVSP-a. U toj su se mjeri autori Ugovora iz Lisabona oslonili na nacionalne sudove kao drugi stup sustava pravne zaštite Europske unije. Ti nacionalni sudovi imaju obvezu sankcionirati eventualne povrede EKLJP-a u okviru ZVSP-a i pridonijeti provedbi EKLJP-a (članak 19. stavak 1. drugi podstavak UFEU-a u vezi s člankom 274. UFEU-a), pod uvjetom da iznimno ne postoji nadležnost sudova Unije prema članku 275. stavku 2. UFEU-a¹²⁷.

c) Privremeni zaključak

196. S Ugovorima nije nespojivo da Unija pristupanjem EKLJP-u prizna sudsku nadležnost ESLJP-a, pod uvjetom da se u nacrt sporazuma unesu potrebna pojašnjenja u pogledu ocjene potrebe prethodnog uključivanja našeg Suda (članak 3. stavak 6. nacrta) i u pogledu utvrđivanja odgovornosti protivnika i suprotivnika zahtjeva (članak 3. stavak 7. nacrta). Okolnost da bi se ESLJP mogao baviti pitanjima iz područja ZVSP-a, za koja je izuzeta nadležnost sudova Unije, također ne utječe na sukladnost nacrta sporazuma s Ugovorima.

2. Načela izravnog učinka i nadređenosti prava Unije

197. Bitnim obilježjima koja odlikuju pravni poredak Unije kao nov i autonoman pravni poredak pripadaju i njegova nadređenost pravu država članica i izravan učinak mnogobrojnih odredaba prava Unije¹²⁸. Stoga kao drugo u okviru članka 1. Protokola (br. 8) treba ispitati može li planirano pristupanje Unije EKLJP-u utjecati na izravan učinak i nadređenost prava Unije.

198. Što se, najprije, tiče *izravnog učinka prava Unije*, pristupanje Unije EKLJP-u ne bi smjelo stvoriti nikakve posebne probleme. Stupanjem na snagu planiranog sporazuma o pristupanju EKLJP postaje sastavni dio pravnog poretka Unije¹²⁹. U tom će svojstvu EKLJP općenito imati izravan učinak poput prava Unije. Naime, odredbe EKLJP-a, u kojima su utvrđena klasična temeljna prava ili postupovne odredbe za pojedinačne zahtjeve pred ESLJP-om, sadržajno su bezuvjetne i dovoljno precizne kako bi se građani Unije i, ovisno o slučaju, poduzetnici na njih mogli pozvati.

199. Za EKLJP će pristupanjem Unije – u slučajevima uređenima pravom Unije – također vrijediti *nadređenost prava Unije* nacionalnom pravu država članica. To proizlazi iz članka 216. stavka 2. UFEU-a, prema kojem su sporazumi koje sklapa Unija obvezujući za države članice¹³⁰.

200. Međutim, teže je ocijeniti buduću pravnu snagu EKLJP-a u hijerarhiji normi pravnog poretka Unije.

201. Naime, s jedne strane, EKLJP će kao međunarodni sporazum koji je sklopila Unija imati pravnu snagu između primarnog prava i ostalog sekundarnog prava: EKLJP će tako imati prednost pred ostalim sekundarnim pravom jer obvezuje institucije Unije (članak 216. stavak 2. UFEU-a). Međutim, istodobno će biti podređen primarnom pravu jer o planiranom sporazumu o pristupanju pregovara Komisija i odobrava ga Vijeće, tako da je kao akt institucija Unije podvrgnut nadzoru zakonitosti Suda (vidjeti članak 263. stavak 1. UFEU-a, članak 267. stavak 1. UFEU-a kao i prije toga članak 218. stavak 11. UFEU-a). U tome ništa ne može promijeniti ni okolnost da je za taj sporazum o pristupanju potrebno odobrenje država članica u skladu s njihovim ustavnim odredbama (članak 218. stavak 8. drugi podstavak posljednji dio rečenice UFEU-a).

127 — Vidjeti gore t. 96. do 103. ovog stajališta.

128 — Mišljenje 1/91 (EU:C:1991:490, t. 21.) i mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 65.)

129 — Presude Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, t. 5.), IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 36.) i Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 73.)

130 — O u tom kontekstu, ovisno o slučaju, potrebnom uzimanju u obzir posebne situacije država članica u odnosu na EKLJP vidjeti dolje t. 249. do 277. ovog stajališta.

202. S druge strane, ne bi se poštovalo osobito značenje EKLJP-a za pravni poredak Unije ako bi se iz „međupoložaja“ tog planiranog međunarodnog sporazuma između primarnog i ostalog sekundarnog prava Unije htjelo zaključiti da bi osnivački ugovori ubuduće mogli zahtijevati neograničenu „nadređenost“ nad EKLJP-om.

203. Naime, treba imati na umu da obveza poštovanja kriterija zaštite temeljnih prava koji proizlaze iz EKLJP-a u Uniji ima ustavnu pravnu snagu. S jedne strane, to proizlazi iz članka 6. stavka 3. UEU-a, prema kojem temeljna prava, kako su zajamčena EKLJP-om, čine opća načela prava Unije. S druge strane, za tumačenje i primjenu Povelje o temeljnim pravima, koja ima istu pravnu snagu kao obvezujuće primarno pravo (članak 6. stavak 1. prvi podstavak drugi dio rečenice UEU-a), vrijedi da EKLJP na temelju obveze homogenosti iz članka 52. stavka 3. prve rečenice Povelje treba smatrati minimalnim standardom za zaštitu temeljnih prava na razini Unije.

204. U tim okolnostima, eventualni sukob između temeljnog prava iz EKLJP-a i odredbe primarnog prava Unije ne može se riješiti jednostavnim upućivanjem na formalno manju pravnu snagu EKLJP-a u odnosu na osnivačke ugovore Unije¹³¹. Naprotiv, iz članka 6. stavka 3. UEU-a i članka 52. stavka 3. prve rečenice Povelje o temeljnim pravima proizlazi da temeljna prava iz EKLJP-a treba uzeti u obzir pri tumačenju i primjeni primarnog prava Unije i da uvijek treba pažljivo tražiti ravnotežu između tih temeljnih prava i odredaba primarnog prava o kojima je riječ.

205. Planiranim pristupanjem Unije EKLJP-u u pogledu te obveze fine ravnoteže, koja se već sada može izvesti iz članka 6. stavka 3. UEU-a i članka 52. stavka 3. prve rečenice Povelje o temeljnim pravima, ništa se znatno neće promijeniti.

206. Moguće je da ESLJP ravnotežu između zahtjeva zaštite temeljnih prava, s jedne strane, i zahtjeva od javnog interesa ili i gospodarskih interesa, s druge strane, neće uvijek definirati na potpuno jednak način kao što je to dosad bio slučaj u sudskoj praksi našeg Suda¹³². U toj mjeri, zbog buduće vezanosti institucija Unije za sudsku praksu ESLJP-a nakon pristupanja Unije EKLJP-u, može u potpunosti doći do određenog pomicanja naglaska, primjerice u odnosu između temeljnih prava i temeljnih sloboda europskog unutarnjeg tržišta. Taj razvoj ipak bi bio neizbježna posljedica pristupanja Unije EKLJP-u i priznanja sudske nadležnosti ESLJP-a, kako ih autori Ugovora iz Lisabona pretpostavljaju u članku 6. stavku 2. prvoj rečenici UEU-a i u članku 1. točki (a) Protokola (br. 8)¹³³.

207. Sve u svemu, stoga ni izravnom učinku ni nadređenosti prava Unije ne prijete opasnost ako Unija pristupi EKLJP-u kako je predviđeno u nacrtu sporazuma.

3. Mehanizmi pravilnog određivanja protivnika zahtjeva u postupcima pred ESLJP-om

208. Kao treće, zaključno treba obraditi zahtjeve iz članka 1. točke (b) Protokola (br. 8). Ta odredba propisuje da se posebne značajke Unije i prava Unije moraju očuvati „u odnosu na mehanizme koji su potrebni kako bi se osiguralo da postupci od strane država nečlanica Unije i pojedine tužbe budu odgovarajuće upućene državama članicama i/ili Uniji“.

131 — U tom smislu i presuda Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 285. i 304.), prema kojoj se među ustavna načela Unije ubraja načelo da svi akti Unije moraju poštovati ljudska prava, a zaštita temeljnih prava pripada temeljima Unije.

132 — Ilustrativni primjeri o ovoj problematici nalaze se, primjerice, u presudama Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), Omega (C-36/02, EU:C:2004:614), International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union („Viking“, C-438/05, EU:C:2007:772), Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85) i Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238).

133 — O priznanju sudske nadležnosti ESLJP-a vidjeti također gore, osobito t. 163. do 171. ovog stajališta.

209. Za razliku od onoga što bi se površnom analizom osobito njemačke verzije članka 1. točke (b) Protokola (br. 8) moglo naslutiti, u tom kontekstu manje je riječ o *upućivanju* (*Übermittlung*) zahtjeva u pravom smislu te riječi, a više o pravilnom utvrđivanju odgovornog protivnika zahtjeva. Kako pokazuju druge jezične verzije te odredbe, među ostalim, francuska i engleska¹³⁴, treba osigurati da su zahtjevi podneseni ESLJP-u, ovisno o slučaju, na pravilan način usmjereni protiv država članica i/ili Unije, tj. jednostavnije rečeno, da su *usmjereni protiv jednog pravilnog protivnika zahtjeva ili više njih*.

210. U pozadini je tog zahtjeva, utvrđenog u članku 1. točki (b) Protokola (br. 8), okolnost da u stvarima Europske unije često dolazi do složene interakcije između djelovanja i nadležnosti Unije i država članica, pri čemu su osobito države članice općenito uključene u provedbu prava Unije. Stoga za sustav EKLJP-a nastaje neuobičajena miješana situacija u kojoj jedna ugovorna stranka EKLJP-a ili više njih usvaja propise (države članice Unije primarno pravo, a institucije Unije sekundarno pravo Unije) koje jedna druga ugovorna stranka EKLJP-a ili više njih implementira (katkad sama Unija, no često nacionalna tijela)¹³⁵. To u odnosu na pravo Unije može dovesti do problema pri pravilnom određivanju protivnika zahtjeva u postupku pred ESLJP-om.

211. Zahtjev propisivanja „potrebnih mehanizama“ za pravilan odabir protivnika zahtjeva, koji članak 1. točka (b) Protokola (br. 8) utvrđuje kao pretpostavku pristupanja Unije EKLJP-u, mora se analizirati u tom kontekstu. On polazi od dvaju postavljenih ciljeva: s jedne strane, takve mjere ESLJP-u jamče učinkovit nadzor u postupku povodom pojedinačnih zahtjeva (članak 34. EKLJP-a), ako bi se pravo Unije primijenilo na pojedince na način navodno protivan EKLJP-u; jednako tako druge ugovorne stranke EKLJP-a mogu učinkovitije ispunjavati svoje nadzorne zadaće putem postupka povodom međudržavnih sporova (članak 33. EKLJP-a)¹³⁶. S druge strane, osigurava se da Unija i njezine države članice mogu pravo Unije učinkovito obraniti protiv eventualnih prigovora da nije u skladu s EKLJP-om.

212. Ostvarivanju obaju ciljeva služe odredbe u nacrtu sporazuma o pripisivanju akata, mjera i propusta Unije i njezinih država članica (vidjeti članak 1. stavak 3. prvu rečenicu i članak 1. stavak 4. prvu rečenicu tog nacрта), zajedno s mehanizmom suprotivnika zahtjeva (vidjeti članak 3. nacрта).

a) Jamstvo učinkovitog nadzora u kontrolnom sustavu EKLJP-a

213. Što se tiče prvog od dvaju ciljeva iz članka 1. točke (b) Protokola (br. 8), tj. jamstva učinkovitog nadzora u kontrolnom sustavu EKLJP-a, pravila o pripisivanju iz nacрта sporazuma osiguravaju da ne bude dvojbe o tome protiv kojih protivnika zahtjeva pojedinci ili ugovorne stranke EKLJP-a moraju usmjeriti svoje zahtjeve kojima ističu povredu EKLJP-a u pravu Unije ili zbog njegove provedbe.

214. Prema navedenim pravilima o pripisivanju, Unija je odgovorna samo za akte, mjere ili propuste vlastitih institucija, tijela, ureda i agencija, uključujući osobe koje djeluju u njihovo ime (članak 1. stavak 3. prva rečenica nacрта sporazuma); naprotiv, akte, mjere ili propuste nacionalnih tijela treba pripisati samo državama članicama, čak i onda kada bi nastali pri provedbi prava Unije (članak 1. stavak 4. prva rečenica nacрта sporazuma).

215. Mehanizam suprotivnika zahtjeva istodobno se brine o učinkovitom izvršenju presuda ESLJP-a u kojima je utvrđena povreda EKLJP-a u pravu Unije ili zbog njegove povrede (članak 46. stavak 1. EKLJP-a).

134 — Francuski: „pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient *dirigés correctement* contre...“, engleski: „to ensure that proceedings by non-Member States and individual applications are *correctly addressed* to...“ (moje isticanje).

135 — Eksplanatorno izvješće, t. 38.

136 — Vidjeti također t. 39. eksplanatornog izvješća u kojoj je riječ o izbjegavanju pravnih praznina u sustavu EKLJP-a u pogledu sudjelovanja, odgovornosti i vezanosti presudama (francuski: „éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l’opposabilité“).

- Uniji je, prema članku 3. stavku 2. nacрта sporazuma, namijenjena uloga suprotivnika zahtjeva ako podnositelj zahtjeva tvrdnjom o povredi EKLJP-a nacionalnih tijela u konačnici dovodi u pitanje sukladnost prava Unije s EKLJP-om¹³⁷, osobito ako se navodna povreda EKLJP-a nacionalnih tijela mogla spriječiti samo nepoštovanjem određene obveze koja proizlazi iz prava Unije.
- Naprotiv, za države članice Unije, prema članku 3. stavku 3. nacрта sporazuma, predviđena je uloga suprotivnika zahtjeva ako podnositelj zahtjeva tvrdnjom o povredi EKLJP-a institucija, tijela, ureda i agencija Unije u konačnici dovodi u pitanje sukladnost UEU-a, UFEU-a ili drugih odredaba primarnog prava s EKLJP-om¹³⁸, osobito ako se navodna povreda EKLJP-a mogla spriječiti samo nepoštovanjem određene obveze koja proizlazi iz primarnog prava Unije.

216. Jednostavnije rečeno, protivnik zahtjeva svaki put postaje onaj komu treba pripisati inkriminirani akt, mjeru ili propust, dok uloga suprotivnika zahtjeva pripada onomu u čijoj je moći, ovisno o slučaju, izvršiti izmjenu odredaba prava Unije povezanih s tim aktom, mjerom ili propustom¹³⁹: u slučaju sekundarnog prava samoj Uniji, a u slučaju primarnog prava Unije njezinim državama članicama.

217. Međutim, moglo bi biti problematično što prema nacrtu sporazuma nijedna ugovorna stranka EKLJP-a nije *obvezna* preuzeti ulogu suprotivnika zahtjeva u određenom postupku pred ESLJP-om¹⁴⁰. Stoga je teoretski zamislivo da se ugovorna stranka EKLJP-a – bilo Unija bilo država članica Unije – odrekne toga da na vlastitu inicijativu podnese molbu da joj se odobri uloga suprotivnika zahtjeva ili da prihvati poziv ESLJP-a na uključivanje u spor kao suprotivnik zahtjeva, čak i ako su za to ispunjene pretpostavke prema članku 3. stavku 2. odnosno stavku 3. nacрта sporazuma. U takvom slučaju postoji opasnost da se presuda ESLJP-a u kojoj je utvrđena povreda EKLJP-a koja proizlazi iz prava Unije ne može pouzdano izvršiti jer onaj tko ima obvezu, prema potrebi, izmijeniti pravo Unije zbog nesudjelovanja u postupku kao suprotivnik zahtjeva nije vezan presudom ESLJP-a.

218. Površnom analizom taj bi se problem najbolje riješio tako da je sudjelovanje kao suprotivnik zahtjeva u postupku pred ESLJP-om obvezno kako za Uniju tako i za njezine države članice kad god su za to ispunjene materijalne pretpostavke u skladu s člankom 3. stavkom 2. odnosno stavkom 3. nacрта sporazuma. Takva automatizacija mehanizma suprotivnika zahtjeva – primjerice pozivom na ESLJP – mogla bi ipak doći u sukob s autonomijom pravnog poretka Unije¹⁴¹ jer tada tijela unutar Unije (na razini Unije ili na razini država članica) više ne bi u okviru vlastite odgovornosti imala mogućnost krajnje obvezujuće ocjene utječe li se na pravo Unije te je li ga potrebno braniti pred ESLJP-om.

219. Pregovarači su vodili računa o tim suprotstavljenim interesima tako što su predvidjeli davanje jednostrane izjave Unije prilikom potpisivanja sporazuma o pristupanju¹⁴². U planiranoj izjavi Unija se obvezuje, među ostalim, da će osigurati da u postupku pred ESLJP-om podnese molbu da joj se odobri uloga suprotivnika zahtjeva ili da prihvati poziv ESLJP-a na uključivanje u spor ako su ispunjene pretpostavke iz članka 3. stavka 2. sporazuma o pristupanju. Time je, s jedne strane, očuvana autonomija prava Unije i, s druge strane, osigurano da Unija kao suprotivnik zahtjeva bude vezana svim eventualnim presudama ESLJP-a za čije su izvršenje potrebni akti institucija, tijela, ureda ili agencija Unije.

137 — Kao ilustrativni primjer vidjeti ESLJP, presuda od 30. lipnja 2005., Bosphorus/Irska (zahtjev br. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI) i odluka od 20. siječnja 2009., Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij u. a./Nizozemska (zahtjev br. 13645/05).

138 — I taj se problem u prošlosti već pojavio; vidjeti ESLJP, presuda od 18. veljače 1999., Matthews/Ujedinjena Kraljevina (zahtjev br. 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I).

139 — U tom smislu i t. 56. posljednja rečenica eksplanatornog izvješća

140 — Eksplanatorno izvješće, t. 53.

141 — O načelu autonomije vidjeti općenito t. 159. ovog stajališta.

142 — Prilog II. završnom izvješću

220. Istina je da u nacrtu sporazuma i njegovim popratnim dokumentima nije predviđena usporediva obvezujuća izjava država članica Unije ako bi se nekad pred ESLJP-om otvorilo pitanje sukladnosti primarnog prava Unije s EKLJP-om. S gledišta prava Unije takva obveza država članica ipak nije nužno potrebna jer će one već na temelju svoje obveze lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UEU-a) biti obvezne kao suprotivnici zahtjeva sudjelovati u svim postupcima pred ESLJP-om za koje su ispunjene pretpostavke iz članka 3. stavka 3. nacrta sporazuma. To osobito vrijedi ako institucija Unije poziva države članice da od ESLJP-a zatraže da im odobri ulogu suprotivnika zahtjeva.

b) Jamstvo učinkovite obrane prava Unije pred ESLJP-om

221. Što se tiče drugog od dvaju ciljeva iz članka 1. točke (b) Protokola (br. 8), tj. jamstva učinkovite obrane prava Unije pred ESLJP-om, za njegovo je ostvarenje potrebno da Unija i njezine države članice imaju stvarnu mogućnost uključiti se u postupak pred ESLJP-om ako to smatraju potrebnim.

i) Nedostatak dovoljnih informacija o postupcima u tijeku pred ESLJP-om

222. Učinkovita obrana prava Unije najprije pretpostavlja da je Unija pouzdano obaviještena o svim postupcima pred ESLJP-om protiv jedne svoje države članice ili više njih u kojima, prema članku 3. stavku 2. nacrta sporazuma, dolazi u obzir njezino sudjelovanje kao suprotivnika zahtjeva. Isto tako države članice Unije moraju biti upoznate sa svim postupcima pred ESLJP-om protiv Unije u kojima bi, prema članku 3. stavku 3. nacrta sporazuma, mogle sudjelovati kao suprotivnici zahtjeva.

223. Prema eksplanatornom izvješću uz nacrt sporazuma, čini se da su pregovarači pošli od toga da bi postojeći sustav objave svih predmeta pred ESLJP-om o kojima je protivnik zahtjeva o kojem je riječ obaviješten morao osigurati širenje potrebnih informacija¹⁴³.

224. U tom smislu treba primijetiti da ESLJP trenutačno – suprotno Komisijinim tvrdnjama na raspravi – *ne* objavljuje sustavno sve predmete u tijeku, a ni one o kojima je protivnik zahtjeva o kojem je riječ već obaviješten. ESLJP osobito ne raspolaze, za razliku od našeg Suda, koji na raspolaganju ima *Službeni list Europske unije*, nikakvom službenom i redovitom publikacijom u kojoj bi se takvi predmeti navodili uz naznaku predmeta spora. Ni u tražilici ESLJP-a („HUDOC“) koja je slobodno dostupna na internetu ne nalazi se, za razliku od internetske stranice našeg Suda, nikakav pregled svih zahtjeva koji su u tijeku i priopćeni. Također, koliko je vidljivo, nije predviđeno da ESLJP Uniji automatski upućuje sve zahtjeve o kojima obavještava jednu njezinu državu članicu ili više njih, kao što nije predviđeno ni da bi se državama članicama Unije sustavno slali svi zahtjevi koji su priopćeni Uniji.

225. U tim okolnostima trenutačno se ne može smatrati da bi sustav priopćavanja i objavljivanja podnesenih zahtjeva koji prakticira ESLJP bio prikladan za pouzdano obavještavanje mogućih suprotivnika zahtjeva o postojanju svih postupaka u kojima bi mogli podnijeti zahtjev za uključivanje u postupak u skladu s člankom 3. stavkom 5. prvom rečenicom nacrta sporazuma.

226. Neki sudionici u postupku smatraju da su države članice i institucije Unije zbog svoje obveze lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UEU-a) na temelju prava Unije obvezne uzajamno se obavještavati o svim zahtjevima koje im je ESLJP priopćio, pri čemu bi ta obveza prema potrebi bila još konkretizirana u mjerama implementacije za sporazum o pristupanju usvojenima unutar Unije.

143 — Eksplanatorno izvješće, t. 52. posljednja rečenica

227. Ne dijelim to mišljenje. Mogućnost isticanja postupovnih prava mogućih suprotivnika zahtjeva pred ESLJP-om ne smije ovisiti o tome da oni neizravno – preko drugih sudionika u postupku – doznaju o postojanju postupka o zahtjevu s elementima prava Unije. Kako bi se zajamčio puni koristan učinak mogućnosti sudjelovanja Unije odnosno njezinih država članica u skladu s člankom 3. stavkom 2., stavkom 3. i stavkom 5. nacрта sporazuma i njima omogućila obrana prava Unije pred ESLJP-om u najboljim mogućim uvjetima, zadaća samog ESLJP-a mora biti da Uniju automatski izvijesti o svim zahtjevima koje je priopćio jednoj državi članici ili više njih kao i da sve države članice Unije izvijesti o svim zahtjevima koji su priopćeni Uniji. U doba elektroničkih komunikacija i računalnog vođenja akata ta se obveza ne može smatrati prekomjernim administrativnim teretom za ESLJP. Za usporedbu, i naš Sud sve praktično važne informacije sam priopćava svima onima koji bi, ovisno o slučaju, mogli imati pravo na sudjelovanje u postupku¹⁴⁴ i ni u kojem slučaju to ne prepušta tužitelju ili tuženiku u postupku koji se pred njim vodi.

228. Nedostatak sustavnog izvješćivanja Unije i njezinih država članica o zahtjevima koje je ESLJP priopćio glavnom protivniku zahtjeva ne može se nadomjestiti time što ESLJP prema članku 3. stavku 5. prvoj rečenici nacрта sporazuma u određenim postupcima može poslati poziv za uključivanje u spor kao suprotivnik zahtjeva. Naime, prema toj odredbi ESLJP nije obvezan sustavno slati takve pozive, nego zadržava diskreciju u odabiru predmeta u kojima smatra takav poziv potrebnim.

ii) Ovlast ESLJP-a za ispitivanje plauzibilnosti u vezi sa zahtjevima za odobrenje uključivanja kao suprotivnik zahtjeva

229. Osim toga, učinkovita obrana prava Unije pretpostavlja da Unija smije sudjelovati u svim postupcima pred ESLJP-om u kojima je prema njezinu mišljenju otvoreno pitanje sukladnosti prava Unije s EKLJP-om. Također državama članicama mora biti otvorena mogućnost sudjelovanja u svim postupcima pred ESLJP-om u kojima je riječ o sukladnosti prava Unije s EKLJP-om.

230. No, iz članka 3. stavka 5. treće rečenice nacрта sporazuma proizlazi da ESLJP treba imati ovlast zahtjeve Unije i njezinih država članica za odobrenje uključivanja kao suprotivnik zahtjeva sadržajno podvrgnuti ispitivanju plauzibilnosti. Time se ESLJP-u daje diskrecijska ovlast u pogledu odobrenja uključivanja suprotivnikâ zahtjeva. Doduše, neki sudionici u postupku nastojali su umanjiti važnost te diskrecijske ovlasti. No, sudionici u postupku općenito se nisu mogli složiti koliki bi opseg trebala imati ta diskrecijska ovlast ESLJP-a¹⁴⁵. To pokazuje da mogućnosti sudjelovanja mogućih suprotivnika zahtjeva na temelju predviđenog ispitivanja plauzibilnosti sa sobom nosi znatne nesigurnosti.

231. Mišljenja sam da to ispitivanje plauzibilnosti može ugroziti cilj učinkovite obrane prava Unije pred ESLJP-om, od kojega polazi članak 1. točka (b) Protokola (br. 8). Naime, čak i ako se može očekivati da će ESLJP općenito prihvaćati zahtjeve za odobrenje uključivanja kao suprotivnik zahtjeva, ipak se ne može isključiti da bi u određenim slučajevima mogao negirati plauzibilnost razloga iznesenih u korist takvog zahtjeva. Tada bi Unija odnosno njezine države članice bile isključene iz sudjelovanja u postupku pred ESLJP-om iako bi smatrale potrebnim u tom postupku braniti pravo Unije.

232. Takva situacija usto ne bi bila spojiva ni s autonomijom pravnog poretka Unije. Ta autonomija pretpostavlja da Unija odnosno njezine države članice na vlastitu odgovornost i bez ikakvih prava uključivanja subjekata izvan sustava Unije odlučuju utječe li neki predmet na pravo Unije i smatraju li stoga da je potrebno sudjelovanje kao suprotivnik zahtjeva.

144 — U tu se svrhu o svakom postupku u tijeku pred sudovima Unije već u ranijem stadiju postupka objavljuje priopćenje na internetskoj stranici našeg Suda i u *Službenom listu Europske unije*.

145 — Dok su neki sudionici u postupku smatrali da ESLJP prema članku 3. stavku 5. trećoj rečenici nacрта sporazuma smije samo provjeriti je li zahtjev obrazložen, drugi su zastupali mišljenje da ESLJP usto smije sadržajno ispitati je li navedeno obrazloženje *prima facie* uvjerljivo.

233. Taj očiti nedostatak u uređenju mehanizma suprotivnika zahtjeva, kako je predviđen u nacrtu sporazuma, ne može se nadomjestiti time da ugovorne stranke EKLJP-a u skladu s člankom 36. stavkom 2. EKLJP-a imaju mogućnost u postupku u tijeku pred ESLJP-om sudjelovati kao „treći“. Naime, i takvo odobrenje uključivanja trećih prema toj odredbi nije automatski, nego je u diskreciji ESLJP-a („može“).

234. S tim u vezi može biti zanimljivo napraviti usporedbu s postupovnim odredbama koje vrijede za naš Sud. One institucijama Unije i državama članicama uključenima u zakonodavni postupak daju pravo da bez ikakva dokazivanja opravdanog interesa sudjeluju u svim postupcima u tijeku a da to pravo nije ograničeno nikakvom ocjenom ili bilo kakvim ispitivanjem plauzibilnosti od Suda¹⁴⁶. U tome dolazi do izražaja posebna odgovornost tih institucija Unije i država članica za pravni poredak Unije.

c) Zaključak

235. Planirani mehanizam suprotivnika zahtjeva, kako je predviđen u članku 3. nacrtu sporazuma, može se smatrati sukladnim članku 1. točki (b) Protokola (br. 8) samo ako je osigurano da se moguće suprotivnike zahtjeva sustavno i bez iznimke obavijesti o postojanju svih postupaka u kojima bi mogli postaviti zahtjev za odobrenje uključivanja u skladu s člankom 3. stavkom 5. prvom rečenicom nacrtu sporazuma i da eventualni zahtjevi za odobrenje uključivanja prema članku 3. stavku 5. trećoj rečenici tog nacrtu nisu podvrgnuti nikakvom ESLJP-ovom ispitivanju plauzibilnosti

4. Privremeni zaključak

236. Zaključno treba utvrditi da se nacrt sporazuma može smatrati spojivim s posebnim značajkama Unije i prava Unije samo ako se izmijeni na način opisan gore u točkama 179., 184. i 235.

D – Potrebne mjere za sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima EKLJP-a

237. Članak 1. točka (a) Protokola (br. 8) usto zahtijeva da planirani nacrt sporazuma očuva posebne značajke Unije i prava Unije „u odnosu na posebne aranžmane za moguće sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima“ EKLJP-a.

238. Planiranim pristupanjem EKLJP-u Unija će sudjelovati u oba nadzorna tijela Konvencije: u ESLJP-u kao sudskom i u Odboru ministara Vijeća Europe kao političkom nadzornom tijelu.

1. Sudjelovanje Unije u ESLJP-u

239. Što se, najprije, tiče sudjelovanja Unije u ESLJP-u, planirani mehanizam suprotivnika zahtjeva i postupak prethodnog uključivanja, oba predviđena u članku 3. nacrtu sporazuma, predstavljaju poseban aranžman u smislu članka 1. točke (a) Protokola (br. 8). Kao što sam to već navela na drugome mjestu, taj je aranžman u načelu prikladan da se očuvaju posebne značajke Unije i prava Unije s obzirom na pristupanje EKLJP-u. Potrebne su samo određene pojedinačne izmjene, dopune i pojašnjenja o funkcioniranju tih mehanizama¹⁴⁷.

146 — O sudjelovanju u prethodnom postupku vidjeti članak 23. Statuta Suda Europske unije; o sudjelovanju u postupcima o izravnim tužbama i o žalbama vidjeti članak 40. stavak 1. Statuta i članak 131. stavak 2. Poslovnika Suda.

147 — Vidjeti u tom smislu gore osobito t. 135., 179., 184. i 235. ovog stajališta.

240. Da će Unija osim toga preko izaslanstva Europskog parlamenta imati pravo sudjelovati u izboru sudaca ESLJP-a u Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe (članak 6. nacrtu sporazuma i članak 22. EKLJP-a) samo je po sebi razumljivo. Isto vrijedi za pravo Unije da predloži vlastite kandidate za mjesto suca ESLJP-a. S tim u vezi nisu potrebne posebne mjere opreza za očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije. Naprotiv, s obzirom na članak 1. točku (a) Protokola (br. 8), dovoljno je da Unija, kako je predviđeno u nacrtu sporazuma, sudjeluje u izboru sudaca ESLJP-a kao ravnopravna ugovorna stranka EKLJP-a i da sudac imenovan na njezin prijedlog sudjeluje u sudovanju ESLJP-a kao njegov ravnopravni član¹⁴⁸.

2. Sudjelovanje Unije u Odboru ministara Vijeća Europe

241. Nadalje, što se tiče sudjelovanja Unije u radu Odbora ministara Vijeća Europe, u članku 7. nacrtu sporazuma u vezi s planiranim „Pravilom br. 18“¹⁴⁹ sadržani su određeni posebni aranžmani o potrebnim većinama za usvajanje odluka tog tijela, ako u pogledu predmeta u kojima je Unija stranka to tijelo obavlja svoju zadaću nadzora izvršenja konačnih presuda ESLJP-a (članak 46. stavci 2. do 5. EKLJP-a) i izvršenja prijateljskog rješenja (članak 39. stavak 4. EKLJP-a).

242. Osobito se ističe da su, u skladu sa stavkom 2. Pravila br. 18, za konačno odlučivanje Odbora ministara o obraćanju ESLJP-u dovoljni glasovi četvrtine predstavnika ovlaštenih za sudjelovanje na sjednici. Stoga već i takva „hipermanjina“ u Odboru ministara može uzrokovati pokretanje postupaka pred ESLJP-om zbog povrede obveze i postupaka za tumačenje presuda.

243. Razlog za taj posebni aranžman jest to da Unija i njezine države članice na temelju obveze lojalne suradnje koja proizlazi iz prava Unije (članak 4. stavak 3. UEU-a) zajedno glasuju u Odboru ministara ako je riječ o mogućim povredama EKLJP-a u vezi s pravom Unije¹⁵⁰. Kako bi se Odboru ministara ipak omogućio učinkovit vanjski nadzor akata, mjera i propusta Unije i njezinih država članica, pravila o glasovanju morala su biti tako oblikovana da Unija ne može sama za sebe spriječiti usvajanje odluke¹⁵¹.

244. Treba priznati da navedeni posebni aranžmani imaju za posljedicu to da je ugovornim strankama Vijeća Europe koje nisu države članice Unije u radu Odbora ministara dana posebna težina kada je riječ o nadzoru obveza Unije iz EKLJP-a. Posebni aranžmani mogu dovesti do toga da Unija i njezine države članice – iako bi bile u većini ako se gledaju samo brojevi – pri nadzoru presuda i prijateljskih rješenja u kojima je Unija stranka budu „nadglasane“. Budući da je Odbor ministara političko tijelo, usto se ne može isključiti da će ugovorne stranke koje ne pripadaju Uniji u slučaju spora pri glasovanju postupati bez potrebnog uzimanja u obzir posebnih značajki Unije i prava Unije.

245. Međutim, u naravi je sustava kolektivnog jamstva s učinkovitim vanjskim nadzorom¹⁵² da ugovorne stranke Vijeća Europe koje ne pripadaju Uniji mogu prouzročiti takve odluke protiv volje Unije i njezinih država članica ako su mišljenja da Unija nije ispunila svoje obveze iz presude ESLJP-a ili pred njim sklopljenog prijateljskog rješenja. Bez planiranih posebnih aranžmana Unija i njezine države članice imale bi u Odboru ministara pravo veta u vlastitim stvarima, što bi sustav vanjskog nadzora u konačnici dovelo do apsurdna.

148 — Točka 77. eksplanatornog izvješća

149 — Tu novu postupovnu odredbu, naslovljenu „Presude i prijateljska rješenja u predmetima u kojima je Europska unija stranka“, treba dodati „Pravilima Odbora ministara za nadzor izvršenja presuda i provedbe prijateljskih rješenja“ (vidjeti Prilog III. završnom izvješću).

150 — Točka 82. eksplanatornog izvješća

151 — Točke 84. do 92. eksplanatornog izvješća

152 — Važnost učinkovitog i poštenog nadzora Odbora ministara naglašena je i u t. 27. Deklaracije iz Brightona.

246. Opasnost utjecaja na posebne značajke Unije i prava Unije ipak se čini neznatna jer Odbor ministara ne odlučuje sam konačno o tome je li Unija pravilno izvršila protiv nje usmjerenu presudu ili prijateljsko rješenje koje je sklopila. Naime, eventualna politički motivirana odluka usvojena u Odboru ministara dovodi samo do toga da će se ESLJP (ponovno) baviti sudskim ispitivanjem predmeta.

247. Stoga se aranžmani o radu Odbora ministara sveukupno čine prikladnima kako bi se poštovale posebne značajke Unije s obzirom na njezino sudjelovanje u tijelima EKLJP-a. Ne otvaraju nikakve dvojbe u pogledu svoje sukladnosti s Ugovorima.

3. Privremeni zaključak

248. Sve u svemu, stoga ne postoje (ne dovodeći u pitanje moje napomene gore u točkama 135., 179., 184. i 235. kao i dolje u točki 265. ovog stajališta) nikakva uporišta za zaključak da aranžmani o sudjelovanju Unije u nadzornim tijelima EKLJP-a sadržani u nacrtu sporazuma ne bi poštovali posebne značajke Unije i prava Unije ili da na drugi način ne bi bili u skladu s Ugovorima.

E – Uzimanje u obzir položaja država članica u odnosu na EKLJP

249. Zaključno, prema članku 2. drugoj rečenici Protokola (br. 8) treba osigurati da planirani sporazum o pristupanju ne utječe na „položaj država članica“ Unije u odnosu na EKLJP, i to osobito u trima aspektima:

- kao prvo, u odnosu na Dodatne protokole uz EKLJP (vidjeti odmah u nastavku Dio 1.),
- kao drugo, u odnosu na eventualne izvanredne mjere koje države članice Unije poduzimaju u skladu s člankom 15. EKLJP-a (vidjeti dolje Dio 2.) i
- kao treće, u odnosu na eventualne rezerve koje su države članice Unije stavile u skladu s člankom 57. EKLJP-a (vidjeti dolje Dio 3.).

250. Usto će trebati kratko obraditi moguću opasnost za položaj država članica u odnosu na EKLJP u vezi s mehanizmom suprotivnika zahtjeva (vidjeti dolje Dio 4.).

1. Položaj država članica u odnosu na Dodatne protokole uz EKLJP

251. Što se, najprije, tiče položaja država članica Unije u odnosu na Dodatne protokole EKLJP-a, treba podsjetiti da nisu nužno sve države članice ratificirale sve te pravne tekstove¹⁵³. U skladu s time, članak 2. druga rečenica Protokola (br. 8) ima za cilj osigurati da pristupanje Unije EKLJP-u ne dovede neizravno do vezanosti država članica za Dodatne protokole uz EKLJP kojih same (još) nisu ugovorne stranke.

252. Međutim, planirani sporazum o pristupanju ionako će uzrokovati pristupanje Unije samo prvom i šestom Dodatnom protokolu uz EKLJP. Tih dvaju protokola već su sve države članice Unije stranke. U tom smislu stoga uopće ne postoji „položaj država članica“ na koji bi se moglo utjecati planiranim pristupanjem Unije EKLJP-u.

153 — Dodatne protokole br. 4, 7, 12 i 13 uz EKLJP još nisu ratificirale sve države članice Unije.

253. U ovom postupku za mišljenje ne mora se razjasniti bi li kasnije eventualno pristupanje Unije ostalim dodatnim protokolima uz EKLJP kojih možda nisu sve države članice Unije stranke bilo u skladu sa zahtjevima primarnog prava iz članka 2. druge rečenice Protokola (br. 8) jer je u ovom trenutku riječ o hipotetskom pitanju koje nije predmet trenutnog procesa pristupanja. Bez obzira na to, države članice, s obzirom na poseban zahtjev ratifikacije u skladu s člankom 218. stavkom 8. drugim podstavkom posljednjim dijelom rečenice UFEU-a, same moraju prilikom svakog budućeg pristupanja Unije dodatnom protokolu uz EKLJP paziti na usklađenost između međunarodnih obveza koje treba ispuniti Unija i svojih vlastitih obveza.

254. Radi potpunosti, treba podsjetiti na to da se pravo Unije *u materijalnom aspektu* već dugo inspirira dodatnim protokolima uz EKLJP, iako im nisu pristupile sve države članice Unije. S jedne strane, ti dodatni protokoli uzeti su u obzir u Povelji o temeljnim pravima¹⁵⁴, a s druge strane, mogu imati ulogu kada treba odrediti sadržaj općih načela prava Unije¹⁵⁵ (vidjeti i članak 6. stavak 3. UFEU-a). Ne treba isključiti da takva strogo sadržajna upućivanja prava Unije i sudova Unije na dodatne protokole uz EKLJP utječu na položaj država članica – primjerice na njihove obveze pri provedbi prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje o temeljnim pravima. No, pritom je riječ o fenomenu koji postoji već u trenutnom stanju prava Unije, a ne primjerice o posljedici planiranog pristupanja Unije EKLJP-u.

255. Stoga iz planiranog pristupanja Unije EKLJP-u ne proizlaze općenito nikakve promjene položaja država članica u odnosu na dodatne protokole uz EKLJP koje članak 2. druga rečenica Protokola (br. 8) treba spriječiti.

2. Položaj država članica u odnosu na članak 15. EKLJP-a

256. Nadalje, što se tiče klauzule o izvanrednom stanju iz članka 15. EKLJP-a, ona dopušta ugovornim strankama EKLJP-a da „u vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda“ u određenim granicama poduzmu „mjere“ koje derogiraju njihove obveze iz EKLJP-a.

257. U pogledu te mogućnosti poduzimanja izvanrednih mjera pristupanjem Unije EKLJP-u ništa se neće promijeniti. Nijedna odredba nacrta sporazuma ne ograničava mogućnost država članica da primijene članak 15. EKLJP-a. Ni okolnost da će EKLJP pristupanjem Unije postati sastavni dio pravnog poretka Unije i, u skladu s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a, biti jednako nadređen nacionalnom pravu kao i pravo Unije¹⁵⁶ ne utječe na primjenu izvanrednih mjera država članica. Naime, kao i ostale odredbe EKLJP-a, i članak 15. bit će ugrađen u pravo Unije. Osim toga, pravo Unije u članku 347. UFEU-a sadrži klauzulu o izvanrednom stanju koja je usporediva s onom iz članka 15. EKLJP-a i državama članicama dopušta u biti iste mjere kao one koje su dopuštene prema EKLJP-u.

258. Stoga ne postoji razlog za zabrinutost da bi planirano pristupanje Unije EKLJP-u moglo na bilo koji način utjecati na položaj država članica u odnosu na članak 15. EKLJP-a.

154 — Vidjeti osobito Objašnjenja koja se odnose na članke 19., 50. i 52. Povelje o temeljnim pravima (SL 2007, C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.).

155 — Vidjeti, primjerice – o općem pravnom načelu *ne bis in idem* – presude Limburgse Vinyl Maatschappij i dr./Komisija (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, t. 59.) i Showa Denko/Komisija (C-289/04 P, EU:C:2006:431, t. 50.).

156 — Vidjeti gore t. 198. ovog stajališta.

3. Položaj država članica u odnosu na njihove međunarodnopravne rezerve na EKLJP

259. Ostaje ispitati može li nacrt sporazuma utjecati na položaj država članica ako su u skladu s člankom 57. EKLJP-a stavile međunarodnopravne rezerve na neku odredbu Konvencije. Ta se problematika može raspraviti s dva aspekta: s jedne strane, u odnosu na načelo zajedničke odgovornosti protivnika i suprotivnika zahtjeva kako je predviđeno nacrtom sporazuma (vidjeti dolje Dio a) i, s druge strane, u pogledu nadređenosti prava Unije nacionalnom pravu koju će EKLJP uživati nakon pristupanja Unije (vidjeti dolje Dio b).

a) Načelo zajedničke odgovornosti protivnika i suprotivnika zahtjeva

260. Jedan je od ciljeva odredbe u članku 2. drugoj rečenici Protokola (br. 8) spriječiti da zbog pristupanja Unije EKLJP-u ESLJP osudi državu članicu Unije zbog povrede odredbe EKLJP-a, iako je sama kao njegova ugovorna stranka stavila međunarodnopravnu rezervu upravo na tu odredbu.

261. Za razliku od onoga za što se čini da je mišljenje Komisije, odredbe u članku 1. stavcima 3. i 4. nacrta sporazuma ni u kojem slučaju ne isključuju opasnost takvog ESLJP-ova osuđivanja.

262. Doduše, u članku 1. stavku 3. nacrta sporazuma pojašnjeno je da Unija svojim pristupanjem EKLJP-u preuzima obveze iz EKLJP-a samo u odnosu na akte, mjere i propuste svojih vlastitih institucija, tijela, ureda i agencija te u odnosu na osobe koje djeluju u njihovo ime. Usto, iz članka 1. stavka 4. nacrta sporazuma proizlazi da akte, mjere i propuste nacionalnih tijela treba pripisati samo državama članicama Unije, čak i onda kada bi nastali pri provedbi prava Unije.

263. Međutim, središnjim elementima nacrta sporazuma pripada već više puta spomenuti mehanizam suprotivnika zahtjeva i s time povezano pravilo o zajedničkoj odgovornosti Unije i jedne države članice ili više njih za eventualne povrede EKLJP-a pri provedbi prava Unije (članak 3. stavak 7. nacrta sporazuma).

264. S obzirom na tu odredbu, može doći do slučajeva da su jedna država članica ili više njih kao suprotivnici zahtjeva (vidjeti članak 3. stavak 3. nacrta sporazuma) zajedno s Unijom u presudi ESLJP-a proglašeni odgovornima za povredu temeljnog prava iz EKLJP-a, iako su države članice o kojima je riječ same u svojstvu ugovornih stranaka EKLJP-a stavile međunarodnopravnu rezervu na odredbu EKLJP-a o kojoj je riječ. U tom bi slučaju pristupanje Unije EKLJP-u i s time povezano pravilo zajedničke odgovornosti moglo imati za posljedicu proširenje odgovornosti država članica o kojima je riječ izvan međunarodnopravnih obveza koje su same preuzele kao ugovorne stranke EKLJP-a.

265. Takvo uređenje u nacrtu sporazuma u očitoj je suprotnosti s člankom 2. drugom rečenicom Protokola (br. 8), prema kojem prilikom pristupanja Unije EKLJP-u ne smije doći ni do kakvog utjecaja na položaj država članica u odnosu na EKLJP. U tim okolnostima Unija može sklopiti planirani sporazum o pristupanju samo ako je u njemu odgovarajuće pojašnjeno da načelo zajedničke odgovornosti protivnika i suprotivnika zahtjeva ne dovodi u pitanje eventualne rezerve ugovornih stranaka u smislu članka 57. EKLJP-a.

b) EKLJP kao sastavni dio prava Unije s učinkom nadređenosti

266. Osim toga, nije sporno da će pristupanje Unije EKLJP-u i unutar Unije u usporedbi s trenutačnom pravnom situacijom uzrokovati jaču povezanost država članica s EKLJP-om. Naime, kao što je to već više puta spomenuto, EKLJP će nakon pristupanja postati sastavni dio pravnog poretka Unije i, u skladu s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a, kao i pravo Unije, biti nadređen nacionalnom

pravu¹⁵⁷.

267. Doduše, u većini slučajeva to ne bi smjelo imati gotovo nikakve praktične posljedice jer pravo Unije i neovisno o pristupanju Unije EKLJP-u (članak 6. stavak 2. UEU-a) jamči mnoga temeljna prava koja nude barem jednaku, ako ne i višu razinu zaštite od EKLJP-a – bilo u okviru Povelje o temeljnim pravima (članak 6. stavak 1. UEU-a) bilo u obliku općih pravnih načela (članak 6. stavak 3. UEU-a). Tim temeljnim pravima Unije države članice ionako su vezane bez ograničenja pri provedbi prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, neovisno o tome jesu li kao ugovorne stranke EKLJP-a stavile međunarodnopravne rezerve na usporedive odredbe EKLJP-a ili njegovih dodatnih protokola.

268. Ako bi se ipak pojavio malo vjerojatan slučaj da se određeno temeljno pravo priznaje jedino u EKLJP-u i ne može se istodobno izvesti iz Povelje o temeljnim pravima ili iz općih načela prava Unije, tada bi – pri provedbi prava Unije – vezanost država članica tim temeljnim pravom proizlazila iz članka 216. stavka 2. UFEU-a. U takvom bi slučaju, dakle, država članica mogla na temelju prava Unije u budućnosti biti vezana odredbom EKLJP-a na koju je sama možda stavila rezervu u svojstvu ugovorne stranke EKLJP-a.

269. Kod tih eventualnih posljedica članka 216. stavka 2. UFEU-a na pravni položaj država članica ipak je riječ o problematici koja se tiče isključivo prava Unije i koja ne može biti predmet planiranog sporazuma o pristupanju, nego se mora riješiti samo na razini Unije u okviru autonomije prava Unije¹⁵⁸. Za potrebe ovog postupka za mišljenje dovoljno je utvrditi da članak 2. druga rečenica Protokola (br. 8) ni na koji način ne zahtijeva da se s tim u vezi u nacrt sporazuma unese odredba o odnosu između Unije i njezinih država članica. Naprotiv, takva odredba u nacrtu sporazuma nužno bi bila u sukobu s autonomijom prava Unije.

4. Položaj država članica u okviru mehanizma suprotivnika zahtjeva

270. Na kraju treba navesti da nabrojanje aspekata u članku 2. drugoj rečenici Protokola (br. 8) u kojima treba očuvati položaj država članica u odnosu na EKLJP nema taksativni karakter (primijetiti izraz „ponajprije“). Stoga mogu postojati i drugi pravni problemi u vezi s planiranim pristupanjem Unije EKLJP-u koji nisu izričito spomenuti, a koji bi mogli utjecati na položaj država članica.

271. S tim u vezi preporučljivo je još jednom kratko razmotriti mehanizam suprotivnika zahtjeva koji je predviđen u članku 3. nacrta sporazuma.

272. Kao što je to već spomenuto, nacrt sporazuma ne predviđa nikakav automatizam za sudjelovanje Unije ili njezinih država članica kao suprotivnika zahtjeva u postupcima pred ESLJP-om¹⁵⁹. Za slučaj, doduše malo vjerojatan, da Unija kao suprotivnik zahtjeva ne bi sudjelovala u postupku o zahtjevu koji je usmjeren protiv jedne države članice ili više njih, iako bi za to postojale pretpostavke prema članku 3. stavku 2. nacrta sporazuma, ESLJP ne bi mogao prisiliti Uniju na sudjelovanje u postupku. Naprotiv, morao bi se ograničiti na to da samo za jednu državu članicu ili više njih koje su protivnici zahtjeva utvrdi odgovornost za eventualnu povredu EKLJP-a (članak 46. stavak 1. EKLJP-a), čak i ako bi ta povreda nastala pri provedbi prava Unije.

273. Utječe li taj preostali rizik za države članice da moraju, ovisno o slučaju, same odgovarati za povrede EKLJP-a koje proizlaze iz prava Unije na položaj država članica u odnosu na EKLJP u smislu članka 2. druge rečenice Protokola (br. 8)? Smatram da ne.

157 — Vidjeti gore t. 198. ovog stajališta.

158 — Ako bi se o toj problematici zauzelo opširno stajalište, to bi prešlo okvir ovog postupka za mišljenje. Na ovome mjestu može se samo navesti da je zamislivo, no ni u kojem slučaju nužno, na razini Unije pri tumačenju i primjeni članka 216. stavka 2. UFEU-a uzeti u obzir pravnu zamisao izraženu u članku 2. drugoj rečenici Protokola (br. 8) i tako u slučaju potrebe ograničiti vezanost država članica za EKLJP, koji je Unija ratificirala bez rezervi.

159 — Vidjeti gore t. 217. do 219. ovog stajališta.

274. S jedne strane, taj rizik odgovornosti za države članice postoji već i sada, bez pristupanja Unije EKLJP-u. Naime, već je sada prihvaćeno da se države članice Unije u trenutačnom stanju stvari ne mogu prenošenjem suverenih prava na Uniju osloboditi svojih međunarodnopravnih odgovornosti u okviru EKLJP-a. U skladu s time, već su sada mogući postupci pred ESLJP-om o zahtjevima protiv država članica koji imaju za cilj utvrditi odgovornost tih država članica za navodne povrede EKLJP-a koje bi proizlazile iz prenošenja suverenih prava na Uniju. ESLJP se bavi takvim prigovorima, no još i danas primjenjuje ograničeni kriterij ispitivanja, kako je izražen u sudskoj praksi Bosphorus¹⁶⁰. Čak i ako bi ESLJP nakon pristupanja Unije EKLJP-u primjenjivao stroži kriterij ispitivanja od onoga u sudskoj praksi Bosphorus, to ne bi ništa znatno promijenilo u oduvijek postojećoj obvezi država članica da poštuju EKLJP, bez mogućnosti oslobađanja te obveze prenošenjem suverenih prava na međunarodna tijela.

275. S druge strane, namjeravana jednostrana izjava Unije, čiji je tekst kao dio popratnih dokumenata uz nacrt sporazuma podnesen Sudu, uz istodobno uzimanje u obzir autonomije prava Unije nudi odgovarajuće jamstvo da Unija države članice pred ESLJP-om ne ostavlja „na cjedilu“ ako su ispunjene pretpostavke za njihovo sudjelovanje kao suprotivnika zahtjeva prema članku 3. stavku 2. nacrta sporazuma.

276. Sve u svemu, okolnost da se Uniju ne poziva automatski na uključivanje kao suprotivnik zahtjeva za sve zahtjeve usmjerene protiv njezinih država članica u odnosu na pravo Unije, nego da smije autonomno odlučivati o svojem sudjelovanju u postupku pred ESLJP-om, ne dovodi stoga ni do kakve bitne promjene položaja država članica u odnosu na EKLJP. Osobito ne može biti riječi ni o kakvom *pogoršanju* njihova položaja u usporedbi sa stanjem prije pristupanja Unije EKLJP-u.

5. Privremeni zaključak

277. Zaključno, stoga ne postoji nikakav razlog za bojazan da bi nacrt sporazuma mogao utjecati na položaj država članica u odnosu na EKLJP u smislu članka 2. druge rečenice Protokola (br. 8), pod uvjetom da se unesu pojašnjenja spomenuta gore u točki 265.

Završna napomena

278. Ispitivanje nacrta sporazuma s obzirom na pravne kriterije sadržane u članku 6. stavku 2. UEU-a i u Protokolu (br. 8) kao i s obzirom na Izjavu br. 2 nije otkrilo ništa što bi moglo ozbiljno dovesti u pitanje spojivost planiranog pristupanja Unije EKLJP-u s Ugovorima. U nacrtu sporazuma potrebne su samo relativno male izmjene odnosno dopune koje bi se morale moći provesti bez velikog napora.

279. U tim okolnostima ne čini mi se svrhovito nacrt sporazuma u trenutačnom tekstu proglasiti nespojivim s Ugovorima. Naprotiv, Sud bi, po uzoru na svoje drugo mišljenje o Europskom gospodarskom prostoru¹⁶¹, trebao presuditi da je nacrt sporazuma spojiv s Ugovorima, pod uvjetom da se unesu izmjene, dopune i pojašnjenja koje sam spomenula.

160 — ESLJP, presuda od 30. lipnja 2005., Bosphorus/Irska (zahtjev br. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI)

161 — Mišljenje 1/92 (EU:C:1992:189, t. 1. izreke)

VII – Zaključak

280. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da svoje mišljenje izrazi na sljedeći način:

Revidirani nacrt sporazuma o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, podnesen 10. lipnja 2013. u Strasbourgu, spojiv je s Ugovorima, pod uvjetom da se na međunarodnopravno obvezujući način osigura:

- da se Uniju i njezine države članice s obzirom na njihove eventualne zahtjeve za sudjelovanje u postupku kao suprotivnik zahtjeva u skladu s člankom 3. stavkom 5. nacrta sporazuma sustavno i bez iznimke obavijesti o svim zahtjevima podnesenima ESLJP-u, ako su i čim su dostavljeni protivniku zahtjeva,
- da zahtjevi Unije i njezinih država članica za odobrenje uključivanja kao suprotivnika zahtjeva u skladu s člankom 3. stavkom 5. nacrta sporazuma nisu podvrgnuti nikakvom ispitivanju plauzibilnosti od ESLJP-a,
- da prethodno uključivanje Suda Europske unije u skladu s člankom 3. stavkom 6. nacrta sporazuma obuhvaća sva pravna pitanja o tumačenju primarnog i sekundarnog prava Unije u skladu s EKLJP-om,
- da se od provedbe postupka prethodnog uključivanja u skladu s člankom 3. stavkom 6. nacrta sporazuma smije odustati samo ako je očito da se Sud Europske unije već bavio konkretnim pravnim pitanjem koje je predmet zahtjeva podnesenog ESLJP-u,
- da načelo zajedničke odgovornosti protivnika i suprotivnika zahtjeva u skladu s člankom 3. stavkom 7. nacrta sporazuma ne utječe na eventualne rezerve ugovornih stranaka u smislu članka 57. EKLJP-a i
- da ESLJP inače ni u kojim okolnostima ne smije odstupiti od načela zajedničke odgovornosti protivnika i suprotivnika zahtjeva propisanog u članku 3. stavku 7. nacrta sporazuma za povrede EKLJP-a koje je utvrdio.