



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE SUDA 2/13 (puni sastav)
18. prosinca 2014.

Sadržaj

I –	Zahtjev za mišljenje	4
II –	Institucionalni okvir i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda	5
A –	Vijeće Europe	5
B –	Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda	5
1.	Odjeljak I. EKLJP-a, naslovljen „Prava i slobode“, i njegove materijalne odredbe	6
2.	Odjeljak II. EKLJP-a i nadzorni mehanizmi	6
a)	ESLJP	7
b)	Funkcioniranje Odbora ministara u provedbi njegovih ovlasti nadzora izvršenja presuda ESLJP-a	8
3.	Odjeljak III. EKLJP-a, naslovljen „Razne odredbe“	8
4.	Protokoli uz EKLJP	9
III –	Odnosi između Unije i EKLJP-a	9
IV –	Postupak pristupanja	11
V –	Nacrt sporazuma	11
A –	Odredbe koje uređuju pristupanje u užem smislu	11
B –	Ostale odredbe	13
VI –	Ocjene Komisije u njezinom zahtjevu za mišljenje	15
A –	Dopuštenost	15
B –	Meritum	15
1.	Članak 1. točka (a) Protokola EU (br. 8)	16
2.	Članak 1. točka (b) Protokola EU (br. 8)	16

3. Članak 6. stavak 2. druga rečenica UEU-a i članak 2. prva rečenica Protokola EU (br. 8)	18
4. Članak 1. točka (b) i članak 2. prva rečenica Protokola EU (br. 8)	18
5. Članak 2. druga rečenica Protokola EU (br. 8)	22
6. Članak 3. Protokola EU (br. 8).....	22
VII – Sažetak glavnih očitovanja iznesenih pred Sudom	22
A – Dopuštenost zahtjeva za mišljenje	23
B – Meritum	24
1. Članak 1. točka (a) Protokola EU (br. 8)	24
2. Članak 1. točka (b) Protokola EU (br. 8)	24
3. Članak 6. stavak 2. UEU-a i članak 2. prva rečenica Protokola EU (br. 8)	25
4. Članak 1. točka (b) i članak 2. prva rečenica Protokola EU (br. 8)	25
5. Članak 2. druga rečenica Protokola EU (br. 8)	28
6. Članak 3. Protokola EU (br. 8).....	28
VIII – Stajalište Suda	28
A – Dopuštenost	28
B – Meritum	29
1. Uvodna razmatranja	29
2. Sukladnost predviđenog sporazuma s primarnim pravom Unije	31
a) Posebne značajke i autonomija prava Unije.....	32
b) Članak 344. UFEU-a	34
c) Mehanizam suprotivnika zahtjeva	35
d) Postupak prethodnog uključivanja Suda	37
e) Posebne značajke prava Unije u odnosu na sudski nadzor u području ZVSP-a	38

„Mišljenje na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a – Nacrt međunarodnog sporazuma –
Pristupanje Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda –
Sukladnost tog nacrta s UEU-om i UFEU-om“

U postupku donošenja mišljenja 2/13,

povodom zahtjeva za mišljenje na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a, koji je 4. srpnja 2013. podnijela Europska komisija,

SUD (puni sastav)

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano (izvjestitelj), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda i S. Rodin, predsjednici vijeća, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça i F. Biltgen, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnici: A. Calot Escobar i M.-A. Gaudissart, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. i 6. svibnja 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Europsku komisiju, L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger i B. Smulders, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, M. Jacobs i C. Pochet, u svojstvu agenata,
- za bugarsku vladu, E. Petranova i D. Drambozova, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, E. Ruffer i J. Králová, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, C. Thorning i M. Wolff, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, T. Henze i J. Kemper, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, K. Kraavi-Käerdi, u svojstvu agenta,
- za Irsku, E. Creedon, A. Joyce i E. McPhillips, u svojstvu agenata, uz asistenciju E. Regan, SC, i C. Toland, *BL*, kao i C. Daly, *Advisory Council*,
- za grčku vladu, A. Samoni-Rantou i E.-M. Mamouna kao i K. Boskovits, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, M. A. Sampol Pucurull i N. Díaz Abad, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, E. Belliard i N. Rouam kao i G. de Bergues i D. Colas, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Albenzio, *avvocato dello Stato*,
- za ciparsku vladu, K. Lykourgos, K. Kompos i N. Kyriakou, u svojstvu agenata,
- za latvijsku vladu, I. Kalniņš i D. Pelše, u svojstvu agenata,
- za litavsku vladu, D. Kriauciūnas kao i R. Krasuckaitė i A. Svinkūnaitė, u svojstvu agenata,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,

- za austrijsku vladu, A. Posch i C. Pesendorfer, u svojstvu agenata,
 - za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
 - za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes i M. L. Duarte, u svojstvu agenata,
 - za rumunjsku vladu, R. H. Radu i V. Angelescu kao i A.-G. Văcaru, u svojstvu agenata,
 - za slovačku vladu, B. Ricziová, u svojstvu agenta,
 - za finsku vladu, J. Heliskoski i H. Leppo, u svojstvu agenata,
 - za švedsku vladu, A. Falk i M. Rhodin, u svojstvu agenata,
 - za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Behzadi-Spencer, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Beard, QC,
 - za Europski parlament, R. Passos i P. Schonard kao i E. Waldherr, u svojstvu agenata,
 - za Vijeće Europske unije, H. Legal i F. Naert kao i T. Blanchet i P. Plaza García, u svojstvu agenata,
- saslušavši nezavisnu odvjetnicu,
- donosi sljedeće

Mišljenje

I – Zahtjev za mišljenje

1. Zahtjev za mišljenje koji je Sudu Europske unije podnijela Europska komisija glasi kako slijedi:
„Je li nacrt sporazuma o pristupanju Europske unije Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda[, potpisanoj u Rimu 4. studenoga 1950., u daljnjem tekstu: EKLJP] u skladu s Ugovorima?“
2. Komisija je kao priloge svojem zahtjevu Sudu dostavila:
 - revidirani nacrt sporazuma o pristupanju Europske unije Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: nacrt sporazuma);
 - nacrt izjave Europske unije koju treba dati prilikom potpisivanja sporazuma o pristupanju (u daljnjem tekstu: nacrt izjave);
 - nacrt pravila koje treba dodati pravilima Odbora ministara za nadzor i izvršenje presuda i uvjeta mirnog rješavanja sporova u predmetima u kojima je Europska unija stranka (u daljnjem tekstu: nacrt pravila 18);
 - nacrt memoranduma o razumijevanju između Europske unije i X [države nečlanice Europske unije], i
 - nacrt eksplanatornog izvješća uz sporazum o pristupanju Europske unije Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: „nacrt eksplanatornog izvješća“, i, zajedno s ostalim gore navedenim instrumentima, „nacrti instrumenata pristupanja“ ili „planirani sporazum“).

II – Institucionalni okvir i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

A – Vijeće Europe

3. Međunarodnim sporazumom potpisanim u Londonu 5. svibnja 1949., koji je stupio na snagu 3. kolovoza 1949. (u daljnjem tekstu: Statut Vijeća Europe), skupina od deset europskih država osnovala je Vijeće Europe kako bi ostvarila veće jedinstvo između svojih članica radi očuvanja i promicanja ideala i načela koji su njihova zajednička baština i poticala ekonomski i socijalni napredak u Europi. Trenutno je 47 europskih država članicama Vijeća Europe, među kojima je 28 država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: države članice).
 4. U skladu s tim statutom, organi Vijeća Europe su Odbor predstavnika vlada (u daljnjem tekstu: Odbor ministara) i Parlamentarna skupština (u daljnjem tekstu: Skupština), a pomaže im Tajništvo Vijeća Europe.
 5. U skladu s člankom 14. Statuta Vijeća Europe, svaka članica u Odboru ministara ima jednog predstavnika, a svaki predstavnik raspolaže jednim glasom.
 6. U skladu s člankom 15. točkom (a) Statuta Vijeća Europe, „[n]a preporuku [Skupštine], ili na vlastiti poticaj, Odbor ministara razmatra poduzimanje mjera potrebnih za ostvarivanje cilja Vijeća Europe, uključujući sklapanje konvencija i sporazuma te usvajanje od vlada zajedničke politike glede pojedinih pitanja. [...]“. Točka (b) prva rečenica u istom članku navodi da „[u] odgovarajućim slučajevima zaključci Odbora ministara mogu imati oblik preporuke vladama članica“.
 7. Članak 20. Statuta Vijeća Europe uređuje kvorume potrebne za usvajanje odluka Odbora ministara. On glasi kako slijedi:
 - „a) Jednoglasnošću predstavnika koji glasuju, a koji čine većinu predstavnika koji imaju pravo zasjedati u Odboru ministara, donose se rezolucije Odbora koje se odnose na sljedeća važna pitanja:
 - i) preporuke iz članka 15. b);
 - [...]
 - v) preporuke za izmjenu članaka [...] 15. [i] 20. [...]; i
 - vi) sva druga pitanja za koja Odbor, rezolucijom donijetom u skladu sa stavkom d) ovoga članka, odluči da zbog svoje važnosti zahtijevaju jednoglasnost.
 - [...]
 - d) Za sve ostale rezolucije Odbora [...] traži se dvotrećinska većina danih glasova, a koji čine većinu glasova predstavnika koji imaju pravo zasjedati u Odboru.“
8. U skladu s člankom 25. tog statuta, Skupština se sastoji od predstavnika svake članice, koje izabire ili imenuje njezin parlament između svojih članova prema postupku koji sam odredi. Svaka članica raspolaže brojem mjesta kako je utvrđeno u članku 26. tog statuta. Najveći broj mjesta je 18.
- ### B – Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
9. EKLJP je višestrani međunarodni sporazum sklopljen u okviru Vijeća Europe koji je stupio na snagu 3. rujna 1953. Sve članice Vijeća Europe su i visoke ugovorne stranke te konvencije (u daljnjem tekstu: ugovorne stranke).

10. EKLJP se sastoji od triju odjeljaka.

1. 1. Odjeljak I. EKLJP-a, naslovljen „Prava i slobode“, i njegove materijalne odredbe

11. Odjeljak I. EKLJP-a definira prava i slobode koje ugovorne stranke, u skladu s člankom 1., „osiguravaju svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom“. Za tu obvezu nije predviđena nikakva iznimka, osim one iz članka 15. EKLJP-a, tj. „[u] vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda“. Osobito se ni u kojem slučaju ne može odstupiti od obveza propisanih u članku 2. (pravo na život, osim u slučaju smrti zbog nužne obrane), članku 3. (zabrana mučenja), članku 4. stavku 1. (zabrana ropstva) i članku 7. (nema kazne bez zakona).

12. Članak 6. EKLJP-a, naslovljen „Pravo na pošteno suđenje“, propisuje:

„1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

2. Svatko optužen za kazneno djelo smatrat će se nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom.

3. Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje sljedeća prava:

- a) da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega;
- b) da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane;
- c) da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kad to nalažu interesi pravde;
- d) da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisustvo i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe;
- e) besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu.“

13. Članak 13. EKLJP-a, naslovljen „Pravo na djelotvoran pravni lijek“, glasi kako slijedi:

„Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u [EKLJP-u] povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.“

2. 2. Odjeljak II. EKLJP-a i nadzorni mehanizmi

14. Odjeljak II. EKLJP-a uređuje mehanizme nadzora poštovanja obveza ugovornih stanaka u skladu s člankom 1. Tako su dio tog odjeljka, među ostalim, članak 19. EKLJP-a, koji ustanovljava Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), i članak 46., koji Odboru ministara dodjeljuje ovlasti u području nadzora izvršenja presuda tog suda.

a) ESLJP

15. U skladu s člancima 20. i 22. EKLJP-a, suce ESLJP-a, čiji je broj jednak broju ugovornih stranaka, u ime svake ugovorne stranke bira Skupština, s liste od tri kandidata koje predlaže ugovorna stranka.
16. Članak 32. EKLJP-a dodjeljuje ESLJP-u nadležnost tumačenja i primjene te konvencije pod uvjetima propisanima, među ostalim, u člancima 33. i 34.
17. Na temelju članka 33. EKLJP-a, svaka ugovorna stranka može se u okviru međudržavnih sporova obratiti Sudu povodom svake navodne povrede odredaba Konvencije i dodatnih protokola od strane druge ugovorne stranke (ili više njih).
18. U skladu s člankom 34. prvom rečenicom EKLJP-a, ESLJP „može primati zahtjeve bilo koje fizičke osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca koji tvrde da su žrtve povrede prava priznatih u ovoj Konvenciji ili dodatnim protokolima što ih je počinila jedna [ugovorna stranka].“
19. EKLJP dopuštenost pojedinačnog zahtjeva podvrgava osobito sljedećim četirima uvjetima. Kao prvo, na temelju članka 34. te konvencije, podnositelj zahtjeva mora tvrditi da je žrtva povrede prava priznatih u toj konvenciji ili njezinim protokolima. Kao drugo, u skladu s člankom 35. stavkom 1. te konvencije, podnositelj zahtjeva mora iscrpiti sva „domaća“pravna sredstva, tj. ona koja postoje u pravnom poretku ugovorne stranke protiv koje se podnosi zahtjev. Taj uvjet dopuštenosti odražava načelo prema kojem nadzorni mehanizam uspostavljen EKLJP-om ima podredni karakter u odnosu na mehanizme zaštite ljudskih prava koji postoje unutar ugovornih stranaka (ESLJP, Akdivar i dr. protiv Turske, t. 65. i 66., br. 21893/93, 16. rujna 1996. kao i Burden protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 13378/05, t. 42., 29. travnja 2008.). Kao treće, na temelju iste odredbe, zahtjev se mora podnijeti u roku od šest mjeseci od dana donošenja konačne unutarnje odluke. Kao četvrto, na temelju članka 35. stavka 2. točke (b) te konvencije, dopuštenost zahtjeva podvrgnuta je uvjetu da on nije „u osnovi isti kao neki predmet što ga je [ESLJP] već ispitivao ili koji je već podvrgnut nekom drugom međunarodnom postupku istrage ili rješavanja“, osim ako ne sadrži nove relevantne činjenice.
20. Postupak pred ESLJP-om završava bilo odlukom ili presudom, kojima ESLJP utvrđuje da je zahtjev nedopušten ili da EKLJP nije bio povrijeđen, bilo presudom kojom se utvrđuje povreda te konvencije. Ta je presuda deklaratorna i ne utječe na valjanost akata ugovorne stranke o kojima je riječ.
21. U skladu s člankom 44. stavkom 1. EKLJP-a, presuda ESLJP-a koju je donijelo veliko vijeće je konačna. Iz članka 43. i članka 44. stavka 2. te konvencije proizlazi da je presuda vijeća konačna kad stranke izjave da neće uložiti zahtjev za podnošenje slučaja velikom vijeću ili kad odbor velikoga vijeća odbije zahtjev o podnošenju ili ako tri mjeseca nakon dana donošenja presude nije uložena zahtjev za podnošenje slučaja velikom vijeću.
22. U skladu s člankom 46. stavkom 1. EKLJP-a, ugovorne stranke se obvezuju da će se podvrgnuti konačnoj presudi Suda u svakom sporu u kojem su stranke. U skladu s tom odredbom, ugovorna stranka je obvezna, s jedne strane, u odnosu na podnositelja zahtjeva poduzeti sve pojedinačne mjere primjenjive na temelju svojeg unutarnjeg prava kako bi uklonila posljedice povrede utvrđene u presudi ESLJP-a (restitutio in integrum). Ako unutarnje pravo ugovorne stranke o kojoj je riječ omogućuje samo djelomično uklanjanje posljedica te povrede, članak 41. te konvencije predviđa da će ESLJP podnositelju zahtjeva dodijeliti „pravednu naknadu“. S druge strane, ugovorna stranka obvezna je usvojiti mjere opće naravi, poput izmjene svojeg unutarnjeg prava, izmjene sudske prakse ili drugih vrsta mjera, kako bi spriječila nove povrede analogne onima koje je utvrdio taj sud ili okončala postojeće povrede u tom pravu.

b) Funkcioniranje Odbora ministara u provedbi njegovih ovlasti nadzora izvršenja presuda ESLJP-a

23. Članak 46. stavak 2. EKLJP-a zadužuje Odbor ministara za nadzor izvršenja konačnih presuda ESLJP-a. Također, na temelju članka 39. stavka 4. te konvencije, Odbor ministara nadzire izvršenje uvjeta prijateljskog rješenja spora, kako su navedeni u odluci iz stavka 1. tog članka.
24. Na temelju tih ovlasti Odbor ministara u biti ispituje je li ugovorna stranka poduzela sve potrebne mjere radi usklađivanja s konačnom presudom ESLJP-a ili, prema potrebi, radi izvršenja uvjeta prijateljskog rješenja. Provedbu tih ovlasti uređuju „Pravila Odbora ministara za nadzor izvršenja presuda i uvjeta prijateljskih rješenja“ (u daljnjem tekstu: Pravila za nadzor izvršenja).
25. U skladu s Pravilom 17. Pravila za nadzor izvršenja, Odbor ministara usvaja „završnu rezoluciju“ ako zaključi da je ugovorna stranka poduzela sve potrebne mjere radi usklađivanja s konačnom presudom ESLJP-a ili, prema potrebi, radi izvršenja uvjeta prijateljskog rješenja. U skladu s Pravilom 16. tih pravila, Odbor ministara može usvojiti „privremene rezolucije“ kako bi, među ostalim, „izvijestio o razvoju izvršenja ili, prema potrebi, izrazio svoje mišljenje i/ili oblikovao prijedloge u pogledu izvršenja“. Za usvajanje tih dviju vrsta rezolucija potreban je kvorum predviđen člankom 20. točkom (d) Statuta Vijeća Europe.
26. U skladu s člankom 46. stavcima 3. i 4. EKLJP-a, ako Odbor ministara smatra da je nadzor nad izvršenjem konačne presude otežan nekim pitanjem tumačenja vezanim uz tu presudu, Odbor može, s jedne strane, odlukom usvojenom dvotrećinskom većinom predstavnika ovlaštenih sudjelovati u radu Odbora predmet uputiti Sudu da odluči o tom pitanju. S druge strane, ako Odbor ministara smatra da se neka ugovorna stranka odbija podvrgnuti konačnoj presudi u sporu u kojemu je stranka, Odbor može uputiti Sudu pitanje je li ta stranka propustila ispuniti svoje obveze iz stavka 1. tog članka. Ako Sud utvrdi povredu te obveze, vratit će slučaj Odboru ministara kako bi on razmotrio mjere koje treba poduzeti. Ako nije utvrđena nikakva povreda, slučaj se vraća Odboru ministara koji će zaključiti ispitivanje slučaja, u skladu sa stavkom 5. tog članka.
27. EKLJP daje Odboru ministara i neke druge ovlasti. Tako u skladu s člankom 26. stavkom 2. te konvencije Odbor ministara može na zahtjev plenarne sjednice Suda jednoglasnom odlukom tog odbora i za određeno razdoblje smanjiti broj sudaca u vijećima sa sedam na pet i na temelju članka 47. te konvencije od ESLJP-a tražiti savjetodavno mišljenje o pravnim pitanjima glede tumačenja Konvencije i dodatnih protokola.
28. Napokon, u skladu s člankom 50. EKLJP-a, troškove ESLJP-a snosi Vijeće Europe.
3. 3. Odjeljak III. EKLJP-a, naslovljen „Razne odredbe“
29. U skladu s člankom 53. EKLJP-a, ništa u toj konvenciji neće se tumačiti kao da ograničava ili ukida bilo koje ljudsko pravo i temeljnu slobodu koji su priznati zakonima neke ugovorne stranke ili bilo kojim drugim sporazumom kojega je ona stranka.
30. U skladu s člankom 55. EKLJP-a, ugovorne stranke sporazumne su da, osim u slučaju posebnog sporazuma, spor proizašao iz tumačenja ili primjene te konvencije neće podvrgnuti rješavanju putem nekog drugog sredstva osim onih koja su predviđena tom konvencijom.
31. U skladu s člankom 57. stavkom 1. EKLJP-a, svaka ugovorna stranka prilikom potpisivanja te konvencije ili polaganja isprave o njezinoj ratifikaciji „može staviti rezervu na određenu odredbu ove Konvencije ako neki zakon koji je u tom trenutku na snazi na njezinom području nije u skladu s tom odredbom“, a „rezerve opće naravi“ su zabranjene.

4. Protokoli uz EKLJP

32. EKLJP je dopunjen s četrnaest protokola.

33. Prva skupina protokola, koja sadrži Protokol uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Protokol) kao i protokole br. 4, 6, 7, 12 i 13, dopunjuje sadržaj EKLJP-a uspostavljajući dodatna temeljna prava. Sve su države članice ugovorne stranke Protokola i Protokola br. 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda o ukidanju smrtne kazne (u daljnjem tekstu: Protokol br. 6). Nasuprot tome, kada je riječ o ostalim protokolima, samo su neke države članice ugovorne stranke pojedinih od njih.

34. Druga skupina protokola, koja uključuje protokole br. 2, 3, 5, 8 do 11 i 14, sadrži samo izmjene EKLJP-a i ti protokoli nemaju samostalan sadržaj. Usto, većina tih protokola je stavljena izvan snage ili je postala bespredmetna.

35. Među protokolima te druge skupine najvažniji za potrebe ovog zahtjeva za mišljenje jest Protokol br. 14 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda o izmjeni nadzornog sustava Konvencije, usvojen 13. svibnja 2004. i stupio na snagu 1. lipnja 2010. Člankom 17. tog protokola članak 59. stavak 2. EKLJP-a izmijenjen je kako bi se predvidjelo sâmo načelo pristupanja Unije toj konvenciji. Ta odredba sada glasi kako slijedi:

„Europska unija može pristupiti [EKLJP-u].“

36. Napokon, dva dodatna protokola otvorena su za potpisivanje i još nisu na snazi. Riječ je o Protokolu br. 15 o izmjeni Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji izmjenjuje EKLJP u relativno manje važnim aspektima, i Protokolu br. 16 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanom 2. listopada 2013. (u daljnjem tekstu: Protokol br. 16), koji u članku 1. stavku 1. za najviše sudove ugovornih stranaka predviđa mogućnost upućivanja ESLJP-u zahtjevâ za savjetodavna mišljenja o načelnim pitanjima tumačenja ili primjene prava i sloboda utvrđenih Konvencijom ili njezinim protokolima.

III – Odnosi između Unije i EKLJP-a

37. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, temeljna prava sastavni su dio općih pravnih načela Unije. U tom smislu, Sud se vodi zajedničkim ustavnim tradicijama država članica kao i smjericama iz međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava u kojima su države članice sudjelovale ili im pristupile (presude Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, t. 4. i Nold/Komisija, 4/73, EU:C:1974:51, t. 13.). U tom je smislu Sud pojasnio da EKLJP ima posebno značenje (vidjeti osobito presude ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, t. 41. i Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 283.). Članak F stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (koji je nakon izmjene postao članak 6. stavak 2. bivšeg UEU-a) kodificirao je tu sudsku praksu.

38. U točkama 34. i 35. svojeg mišljenja 2/94 (EU:C:1996:140) Sud je smatrao da prema tada važećem pravu Zajednice Europska zajednica nije bila ovlaštena pristupiti EKLJP-u. Naime, to bi pristupanje povuklo sa sobom značajnu izmjenu postojećeg sustava zaštite ljudskih prava u Zajednici, s obzirom na to da bi podrazumijevalo uključivanje Zajednice u drukčiji međunarodni institucionalni sustav i uvrštavanje svih odredaba te konvencije u pravni poredak Zajednice. Takva izmjena uređenja zaštite ljudskih prava u Zajednici, čije bi institucionalne implikacije također bile značajne kako za Zajednicu tako i za države članice, bila bi od ustavnog značaja te bi po svojoj prirodi stoga prekoračila granice iz članka 235. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 308. UEZ-a), odredbe koja se sada nalazi u članku 352. stavku 1. UFEU-a, što bi se moglo ostvariti samo izmjenom tog ugovora.

39. U međuvremenu su Europski parlament, Vijeće Europske unije i Komisija 7. prosinca 2000. u Nici proglasili Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL C 364, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104., u daljnjem tekstu: Povelja). Ta povelja, koja u to vrijeme nije bila obvezujući pravni instrument, ima za glavni cilj, kako to proizlazi iz njezine preambule, potvrditi „prava koja proizlaze osobito iz ustavnih tradicija i međunarodnih obveza zajedničkih državama članicama, iz Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora Zajednice, iz [EKLJP-a], iz socijalnih povelja koje su usvojile Zajednica i Vijeće Europe te iz prakse [Suda] i [ESLJP-a]“ (vidjeti u tom smislu presudu Parlament/Vijeće, C-540/03, EU:C:2006:429, t. 38.).

40. Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009., izmijenio je članak 6. UEU-a. Ta odredba, kako je izmijenjena, a koja je sada članak 6. UEU-a, glasi kako slijedi:

„1. Unija priznaje prava, slobode i načela određena [Poveljom], 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 [EKLJP-u]. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.

3. Temeljna prava, kako su zajamčena [EKLJP-om] i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.“

41. U tom smislu članak 218. stavak 6. drugi podstavak točka (a) podtočka (ii) UFEU-a propisuje da Vijeće uz prethodnu suglasnost Parlamenta donosi odluku o sklapanju sporazuma o pristupanju Unije EKLJP-u (u daljnjem tekstu: sporazum o pristupanju). Nadalje, stavak 8. tog članka pojašnjava da Vijeće u tu svrhu odlučuje jednoglasno i da njegova odluka stupa na snagu nakon što je odobre države članice u skladu sa svojim odgovarajućim ustavnim odredbama.

42. Među protokolima uz UEU i UFEU, koji su u skladu s člankom 51. UFEU-a njihov sastavni dio, treba spomenuti 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 (u daljnjem tekstu: Protokol EU (br. 8)). Taj se protokol sastoji od triju članaka koji glase kako slijedi: „Članak 1. [Sporazum o pristupanju predviđen] u članku 6. stavku 2. [UEU-a] predviđa očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije, osobito u odnosu na:

(a) posebne aranžmane za moguće sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima [EKLJP-a];

(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. 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 [EKLJP], ponajprije u odnosu na njezine Protokole, mjere koje države članice poduzimaju kojima odstupaju od [EKLJP-a] u skladu s njezinim člankom 15. i rezerve koje su države članice stavile na neke odredbe [EKLJP-a] u skladu s njezinim člankom 57. Članak 3.

Ništa iz sporazuma iz članka 1. ne utječe na članak 344. [UFEU-a].“

43. Izjava o članku 6. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji, priložena Završnom aktu Međuvladine konferencije koja je donijela Ugovor iz Lisabona, glasi kako slijedi:

„Konferencija je suglasna da se pristupanje Unije [EKLJP-u] treba urediti na takav način da se očuvaju posebne značajke prava Unije. S tim u vezi Konferencija primjećuje da postoji redovit dijalog između [Suda] i [ESLJP-a]; taj bi se dijalog mogao ojačati kad Unija pristupi toj Konvenciji.“

44. Članka 52. stavak 3. Povelje propisuje:

„U onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima [EKLJP-om], značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.“

45. Napokon, u skladu s člankom 53. Povelje:

„Nijedna odredba ove Povelje ne smije se tumačiti kao ograničavanje ili nepovoljno utjecanje na ljudska prava i temeljne slobode, na način na koji ih u njihovim područjima primjene priznaju pravo Unije i međunarodno pravo te međunarodni sporazumi čije su stranke Unija ili sve države članice, uključujući [EKLJP], te ustavi država članica.“

IV – Postupak pristupanja

46. Na preporuku Komisije od 17. ožujka 2010. Vijeće je 4. lipnja 2010. usvojilo odluku o odobravanju otvaranja pregovora o sporazumu o pristupanju i odredilo Komisiju kao pregovarača.
47. Dopunski prilog mandatu za pregovaranje Vijeća od 26. i 27. travnja 2012. nabraja načela koja trebaju biti predmet unutarnjih pravila Unije i čije je usvajanje potrebno kako bi se dao učinak pristupanju Unije EKLJP-u (u daljnjem tekstu: unutarnja pravila). Prema tom dokumentu, unutarnja pravila odnosit će se, među ostalim, na zastupanje Unije pred ESLJP-om, na pokretanje mehanizma suprotivnika zahtjeva pred tim sudom i na pravila koordinacije za potrebe vođenja postupka pred tim sudom od strane protivnika ili suprotivnika zahtjeva, na izbor triju kandidata za mjesto suca na ESLJP-u, na sustav prethodnog uključivanja Suda kao i na slučajeve u kojima će Unija usvojiti stajalište i slučajeve u kojima će države članice zadržati svoju slobodu izražavanja i djelovanja u okviru ESLJP-a i Odbora ministara.
48. Pregovori su 5. travnja 2013. doveli do sporazuma na razini pregovarača o nacrtima instrumenata za pristupanje. Pregovarači su se usuglasili da svi ti tekstovi čine cjelinu i da su svi jednako potrebni kako bi se omogućilo pristupanje Unije EKLJP-u.

V – Nacrt sporazuma

49. Nacrt sporazuma sadrži odredbe koje se smatraju nužnima kako bi Unija mogla pristupiti EKLJP-u. Prva skupina tih odredaba odnosi se na pristupanje u užem smislu i uvodi postupovne mehanizme potrebne za učinkovito pristupanje. Druga skupina odredaba, koja je čisto tehničke naravi, predviđa, s jedne strane, izmjene te konvencije koje se nameću s obzirom na činjenicu da je ona sastavljena tako da se primjenjuje na države članice Vijeća Europe, a Unija nije ni država ni članica te međunarodne organizacije. S druge strane, predviđene su odredbe o drugim instrumentima u vezi s EKLJP-om te završne odredbe o stupanju na snagu i priopćavanju akata o ratifikaciji ili pristupanju.

A – Odredbe koje uređuju pristupanje u užem smislu

50. Uzimajući u obzir članak 59. stavak 2. EKLJP-a, članak 1. stavak 1. nacrta sporazuma propisuje da tim sporazumom Unija pristupa EKLJP-u, Protokolu i Protokolu br. 6, tj. dvama protokolima kojih su sve države članice već stranke.

51. Članak 1. stavak 2. nacrtu sporazuma izmjenjuje članak 59. stavak 2. EKLJP-a kako bi se, s jedne strane, omogućilo naknadno pristupanje Unije drugim protokolima, a to pristupanje i dalje ostaje uređeno, mutatis mutandis, relevantnim odredbama svakog protokola i, s druge strane, pojašnilo da je sporazum o pristupanju „sastavni dio [EKLJP-a]“.
52. U skladu s člankom 2. stavkom 1. nacrtu sporazuma, Unija u trenutku potpisivanja ili izražavanja suglasnosti da je obvezuju odredbe sporazuma o pristupanju u skladu s njegovim člankom 10. može staviti rezerve na EKLJP i Protokol, u skladu s njezinim člankom 57. Nasuprot tome, članak 4. Protokola br. 6 propisuje da se na taj protokol ne mogu staviti rezerve. Osim toga, članak 2. stavak 2. nacrtu sporazuma umeće u taj članak 57. novu rečenicu, u skladu s kojom Unija „u trenutku pristupanja [EKLJP-u] može staviti rezervu u odnosu na određenu odredbu Konvencije, ako odredba [prava Unije] koja je u tom trenutku na snazi nije u skladu s tom odredbom“. Nadalje, članak 11. nacrtu sporazuma naglašava da rezerve nisu dopuštene na odredbe tog sporazuma.
53. Prema članku 1. stavku 3. nacrtu sporazuma, pristupanje EKLJP-u i njegovim protokolima, s jedne strane, Uniji nameće obveze samo u pogledu akata, mjera i propusta njezinih institucija, tijela, ureda i agencija ili osoba koje djeluju u njihovo ime. S druge strane, nijedna odredba te konvencije ili njezinih protokola ne može Uniji nametnuti obvezu poduzimanja neke radnje ili poduzimanja neke mjere za koje ona ne bi imala nadležnost na temelju prava Unije.
54. Obratno, članak 1. stavak 4. prva rečenica nacrtu sporazuma jasno određuje da se, za potrebe EKLJP-a, njegovih protokola i samog sporazuma o pristupanju, jedan akt, mjera ili propust tijela države članice ili osoba koje djeluju u njezino ime pripisuju toj državi, čak i kad taj akt, mjera ili propust nastane kada država provodi pravo Unije, uključujući odluke donesene na temelju UEU-a i UFEU-a. Druga rečenica tog stavka precizira da to ne isključuje mogućnost da Unija kao suprotivnik zahtjeva bude odgovorna za povredu koja proizlazi iz takvog akta, mjere ili propusta, u skladu s, među ostalim, člankom 3. nacrtu sporazuma.
55. Navedeni članak 3. uspostavlja mehanizam suprotivnika zahtjeva. U tu svrhu njegov stavak 1. izmjenjuje članak 36. EKLJP-a dodajući mu stavak 4. koji predviđa, s jedne strane, da Unija ili država članica može postati suprotivnik zahtjeva u postupku pred ESLJP-m pod uvjetima predviđenima, u biti, u stavcima 2. do 8. tog članka 3. i da je, s druge strane, suprotivnik zahtjeva stranka u postupku.
56. Članak 3. stavci 2. do 8. nacrtu sporazuma glasi kako slijedi:

„2. Kad je zahtjev usmjeren protiv jedne ili više država članica Europske unije, Unija može postati suprotivnik zahtjeva u postupku u vezi s navodnom povredom kako ju je priopćio [ESLJP] ako je razvidno da taj navod osporava usklađenost odredbe prava [Unije], uključujući odluke donesene na temelju [UEU-a] i [UFEU-a], s predmetnim pravima zajamčenima [EKLJP-om] ili protokolima kojima je [Unija] pristupila, osobito ako se ta povreda mogla izbjeći samo nepoštovanjem obveze koja proizlazi iz prava [Unije].

3. Kad je zahtjev usmjeren protiv [Unije], [države članice] mogu postati suprotivnici zahtjeva u postupku u vezi s navodnom povredom kako ju je priopćio [ESLJP] ako je razvidno da taj navod osporava usklađenost odredbe [UEU-a], [UFEU-a] ili bilo koje druge odredbe iste pravne snage u skladu s tim instrumentima s predmetnim pravima zajamčenima [EKLJP-om] ili protokolima kojima je [Unija] pristupila, osobito ako se ta povreda mogla izbjeći samo nepoštovanjem obveze koja proizlazi iz tih instrumenata.

4. Kad je zahtjev usmjeren i priopćen istodobno i [Uniji] i jednoj ili više država članica, svojstvo protivnika zahtjeva može se promijeniti u svojstvo suprotivnika zahtjeva ako se ispune uvjeti predviđeni u stavku 2. ili u stavku 3. ovog članka.

5. [Ugovorna stranka] postaje suprotivnik zahtjeva bilo prihvaćanjem poziva [ESLJP-a] bilo na temelju odluke [ESLJP-a] povodom zahtjeva same [ugovorne stranke]. Kad [ESLJP] poziva [ugovornu stranku] da postane suprotivnik zahtjeva i kad odlučuje o zahtjevu u tom smislu, on se savjetuje sa svim strankama u postupku. Kad [ESLJP] odlučuje o takvom zahtjevu, ocjenjuje je li, s obzirom na argumente koje je iznijela [ugovorna stranka] o kojoj je riječ, vjerojatno da su ispunjeni uvjeti predviđeni u stavku 2. ili u stavku 3. ovog članka.
6. Kad je [Unija] suprotivnik zahtjeva u postupku i kad [Sud] još nije ispitao sukladnost odredbe prava [Unije] s predmetnim pravima zajamčenima [EKLJP-om] ili protokolima kojima je [Unija] pristupila, u skladu sa stavkom 2. ovog članka, [Sudu] se odobrava potrebno vrijeme kako bi proveo takvo ispitivanje, a zatim strankama kako bi [ESLJP-u] podnijele svoja očitovanja. [Unija] osigurava da se to ispitivanje provede brzo, tako da se postupak pred [ESLJP-om] nerazumno ne odugovlači. Odredbe ovog stavka ne utječu na ovlasti [ESLJP-a].
7. Ako je utvrđena povreda u odnosu na koju je [ugovorna stranka] suprotivnik zahtjeva u postupku, protivnik i suprotivnik zahtjeva zajedno su odgovorni za tu povredu, osim ako [ESLJP] na temelju argumenata koje su iznijeli protivnik i suprotivnik zahtjeva te nakon što je saslušao stajalište podnositelja zahtjeva, ne odluči da je samo jedan od njih odgovoran.
8. Ovaj se članak primjenjuje na zahtjeve podnesene od dana stupanja na snagu ovog [sporazuma o pristupanju].“
57. Napokon, članak 5. nacrtu sporazuma precizira da se postupci pred Sudom ne mogu smatrati međunarodnim postupcima istrage ili rješavanja u smislu članka 35. stavka 2. točke (b) EKLJP-a ili sredstvima rješavanja sporova u smislu članka 55. te konvencije.
- B – Ostale odredbe
58. Kao prvo, jedna skupina odredaba prije svega ima za cilj prilagoditi odredbe EKLJP-a ili njegovih protokola koje upućuju na ugovorne stranke kao na „države“ ili upućuju na elemente obuhvaćene pojmom države.
59. Tako članak 1. stavak 5. nacrtu sporazuma sadrži odredbu o tumačenju prema kojoj pojmove „država“, „države“, „države stranke“, „nacionalno pravo“, „državna uprava“, „nacionalni zakoni“, „nacionalni sud“, „domaće“, „nacionalna sigurnost“, „gospodarska dobrobit zemlje“, „teritorijalni integritet“, „život nacije“ koji se nalaze u različitim odredbama EKLJP-a i nekih njegovih protokola treba nakon pristupanja tumačiti tako da se primjenjuju, mutatis mutandis, i na Uniju kao ugovornu stranku.
60. Što se konkretno tiče teritorijalnih aspekata, u skladu s člankom 1. stavkom 6. nacrtu sporazuma, izraz „svaka osoba pod njezinom jurisdikcijom“ iz članka 1. EKLJP-a tumači se u odnosu na Uniju tako da znači osobe koje se nalaze na područjima država članica na koje se primjenjuju UEU i UFEU. Ako se taj izraz odnosi na osobe koje se ne nalaze na području države članice, tumači se tako da znači osobe koje bi, da je navodna povreda bila pripisiva ugovornoj stranici koja je država, bile obuhvaćene jurisdikcijom te ugovorne stranke. Usto, stavak 7. tog članka propisuje da u odnosu na Uniju pojmovi „država“, „područje“ i „državno područje“, koji se nalaze u različitim odredbama EKLJP-a i nekim njegovim protokolima, znače područja država članica na koje se primjenjuju UEU i UFEU.
61. Nadalje, članak 1. stavak 8. nacrtu sporazuma izmjenjuje članak 59. stavak 5. EKLJP-a tako da će ubuduće glavni tajnik Vijeća Europe i Uniji notificirati stupanje na snagu te konvencije, imena ugovornih stranaka koje su je ratificirale ili joj pristupile i polaganja svih isprava o ratifikaciji ili pristupanju do kojih naknadno dođe.

62. Napokon, članak 4. nacrtu sporazuma izmjenjuje prvu rečenicu članka 29. stavka 2. EKLJP-a i naslov članka 33. te konvencije tako što pojmove „međudržavni zahtjevi“ i „međudržavni sporovi“ zamjenjuje pojmovima „zahtjevi među strankama“, odnosno „sporovi među strankama“.
63. Kao drugo, određene izmjene EKLJP-a smatrane su potrebnima zbog okolnosti da Unija nije članica Vijeća Europe.
64. U tom smislu članak 6. stavak 1. nacrtu sporazuma predviđa da izaslanstvo Europskog parlamenta ima pravo sudjelovati, s pravom glasa, na zasjedanjima Skupštine kad ona izvršava svoje funkcije u vezi s izborom sudaca ESLJP-a. To će izaslanstvo imati jednak broj zastupnika kao i izaslanstvo države članice Vijeća Europe s najvećim brojem zastupnika. Prema stavku 2. tog članka, „[d]etalje o sudjelovanju zastupnika Europskog parlamenta u zasjedanjima [Skupštine] i njezinih relevantnih tijela utvrđuje [Skupština] u suradnji s Europskim parlamentom“.
65. Što se tiče Odbora ministara, prije svega, članak 7. stavak 1. nacrtu sporazuma izmjenjuje članak 54. EKLJP-a dodajući mu novi stavak 1., u skladu s kojim „[p]rotokole [toj konvenciji] usvaja Odbor ministara“. Nadalje, prema stavku 2. tog članka, Unija ima pravo sudjelovati s pravom glasa na sjednicama Odbora ministara kad on donosi odluke na temelju određenih odredaba EKLJP-a, tj. članka 26. stavka 2. (smanjenje broja sudaca u vijećima), članka 39. stavka 4. (nadzor izvršenja prijateljskog rješenja), članka 46. stavaka 2. do 5. (izvršenje presuda ESLJP-a), članka 47. (zahtjev za savjetodavna mišljenja) i članka 54. stavka 1. (ovlasti Odbora ministara). Nadalje, stavak 3. tog članka 7. predviđa da se prije usvajanja bilo kakvog teksta u vezi s EKLJP-om ili jednim od njegovih protokola kojih je Unija postala stranka, u vezi s odlukama Odbora ministara na temelju odredaba navedenih u stavku 2. tog članka ili u vezi s odabirom kandidata za izbor sudaca od strane Skupštine, provodi savjetovanje s Unijom u okviru Odbora, koji mora pomno uzeti u obzir stajalište Unije. Napokon, članak 7. stavak 4. prva rečenica nacrtu sporazuma propisuje načelo prema kojem korištenje pravom glasa Unije i njezinih država članica ne utječe na djelotvorno izvršenje od strane Odbora ministara njegovih funkcija nadzora u skladu s člancima 39. i 46. EKLJP-a (izvršenje prijateljskog rješenja i presuda ESLJP-a). Konkretno, navedeni stavak 4. točka (a), koji navodi da „u predmetima u kojima Odbor ministara nadzire poštovanje obveza bilo same [Unije] bilo [Unije] i jedne ili više njezinih država članica zajedno, iz Ugovora [Unije] proizlazi da [Unija] i njezine države članice izražavaju svoja stajališta i glasuju usklađeno“, dalje propisuje da se pravila o nadzoru izvršavanja presuda i uvjeta prijateljskog rješenja „usvajaju tako da se Odboru ministara u tim okolnostima omogući djelotvorno izvršavanje njegovih funkcija“. Nasuprot tome, u skladu s istim stavkom 4. točkom (b), „[u] predmetima različitim od onih [iz točke (a)], kad Odbor ministara nadzire poštovanje obveza ugovorne stranke osim [Unije], [države članice] slobodne su, u skladu s Ugovorima [Unije], izražavati svoje stajalište i koristiti se svojim pravom glasa“.
66. Upravo kao odgovor na taj članak 7. stavak 4. točku (a) pregovarači su se dogovorili da se Pravilima za nadzor izvršenja doda Pravilo 18 naslovljeno „Presude i prijateljska rješenja u predmetima u kojima je Europska unija stranka“. To novo Pravilo 18 glasi kako slijedi:

„1. Odluke Odbora ministara donesene u skladu s Pravilom br. 17 (Završna rezolucija) ovih Pravila smatraju se usvojenima ako je njima u prilog glasovalo četiri petine zastupnika koji sudjeluju u glasovanju i većina od dvije trećine zastupnika s pravom zasjedanja u Odboru ministara.

2. Odluke Odbora ministara donesene u skladu s Pravilom br. 10 (Odluka o obraćanju [ESLJP-u] radi tumačenja presude) i Pravilom br. 11 (Postupak zbog povrede obveze) ovih Pravila smatraju se usvojenima ako je njima u prilog glasovala jedna četvrtina zastupnika s pravom zasjedanja u Odboru ministara.

3. Odluke o postupovnim pitanjima i kojima se zahtijevaju informacije smatraju se usvojenima ako je njima u prilog glasovala jedna petina zastupnika s pravom zasjedanja u Odboru ministara.

4. Za izmjene ovog pravila potreban je konsenzus svih [ugovornih stranaka EKLJP-a].“
67. Što se tiče sudjelovanja u troškovima u vezi s EKLJP-om, članak 8. nacrtu sporazuma propisuje da Unija u proračun Vijeća Europe uplaćuje godišnji doprinos namijenjen troškovima funkcioniranja te konvencije, a koji se pridodaje doprinosima ostalih ugovornih stranaka.
68. Kao treće, nacrt sporazuma predviđa odredbu o odnosima EKLJP-a s drugim sporazumima sklopljenima u Vijeću Europe koji su povezani s tom konvencijom. Tako se u skladu s člankom 9. stavkom 1. nacrtu sporazuma Unija obvezuje poštovati, u granicama svojih nadležnosti, članke 1. do 6. Europskog sporazuma o osobama koje sudjeluju u postupcima pred Europskim sudom za ljudska prava, sklopljenog u Strasbourgu 5. ožujka 1996., članke 1. do 19. Općeg sporazuma o privilegijama i imunitetima Vijeća Europe, sklopljenog u Parizu 2. rujna 1949., članke 2. do 6. Dodatnog protokola uz Opći sporazum o privilegijama i imunitetima Vijeća Europe, sklopljenog u Strasbourgu 6. studenoga 1952., i članke 1. do 6. Šestog dodatnog protokola uz Opći sporazum o privilegijama i imunitetima Vijeća Europe, potpisanog u Strasbourgu 5. ožujka 1996. Nadalje, članak 9. stavak 2. nacrtu sporazuma predviđa da se za potrebe primjene svakog od tih instrumenata ugovorne stranke tog sporazuma obvezuju tretirati Uniju kao ugovornu stranku. Stavci 3. i 4. tog članka predviđaju savjetovanje s Unijom prilikom izmjene tih instrumenata, odnosno priopćavanje Uniji događaja poput potpisivanja, polaganja, dana stupanja na snagu ili svih drugih za njih relevantnih akata.
69. Napokon, članci 10. i 12. nacrtu sporazuma, naslovljeni „Potpisivanje i stupanje na snagu“, odnosno „Priopćavanje“, sadrže završne odredbe.
70. Usto treba precizirati da u skladu s točkom (a) nacrtu izjave „[u] trenutku pristupanja [EKLJP-u], [Unija] će osigurati [...] da zatraži priznanje statusa suprotivnika zahtjeva u postupku pred [ESLJP-om] ili da prihvati poziv [ESLJP-a] u tom smislu, kad su ispunjeni uvjeti iz članka 3. stavka 2. sporazuma o pristupanju [...]“.

VI – Ocjene Komisije u njezinom zahtjevu za mišljenje

A – Dopuštenost

71. Prema mišljenju Komisije, njezin zahtjev za mišljenje dopušten je s obzirom na to da, s jedne strane, Sud raspolaze s dovoljno podataka za ispitivanje usklađenosti nacrtu sporazuma s Ugovorima i da su, s druge strane, s obzirom na to da su nacrti instrumenata za pristupanje bili predmet sporazuma na razini pregovarača, dovoljno unapredovali da se mogu smatrati „predviđenim sporazumom“ u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a. Usto okolnost da se još moraju usvojiti unutarnja pravila ne bi smjela imati utjecaja na dopuštenost zahtjeva za mišljenje, s obzirom na to da se ta pravila mogu usvojiti tek nakon sklapanja sporazuma o pristupanju.

B – Meritum

72. Što se tiče merituma, Komisija analizira sukladnost nacrtu sporazuma s različitim zahtjevima propisanim kako u članku 6. stavku 2. UFEU-a tako i u Protokolu EU (br. 8). Nadalje, ona također navodi argumente kako bi dokazala da predviđeni sporazum poštuje autonomiju pravnog poretka Unije kada je riječ o težnji za ostvarenje njezinih vlastitih ciljeva. Naime, prema mišljenju Komisije, treba izbjeći da se ESLJP ili Odbor ministara može pozvati da, prilikom izvršavanja svojih nadležnosti na temelju EKLJP-a, a kada se pred njih iznese spor o tumačenju ili primjeni jedne ili više odredaba EKLJP-a ili sporazuma o pristupanju, pojmovi iz tih instrumenata tumače na način koji bi ih naveo da odlučuju o nadležnostima Unije i njezinih država članica.
73. Na kraju svoje analize Komisija zaključuje da je taj sporazum u skladu s Ugovorima.

1. 1. Članak 1. točka (a) Protokola EU (br. 8)
74. Prema mišljenju Komisije, cilj zahtjeva propisanog u članku 1. točki (a) Protokola EU (br. 8), kojim se žele očuvati posebne značajke Unije i prava Unije u odnosu na posebne aranžmane za moguće sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima EKLJP-a, jest osigurati da Unija poput svih ostalih ugovornih stranaka sudjeluje u nadzornim tijelima te konvencije, tj. u ESLJP-u, Skupštini i Odboru ministara.
75. Prema mišljenju Komisije, nacrt sporazuma osigurava to sudjelovanje u tim nadzornim tijelima.
76. Naime, što se tiče ESLJP-a, neće biti potrebna nikakva izmjena EKLJP-a kako bi se omogućilo postojanje sudačkog mjesta izabranog u ime Unije jer članak 22. te konvencije predviđa da se suci biraju u ime svake ugovorne stranke. Što se tiče izbora sudaca ESLJP-a od strane Skupštine, članak 6. stavak 1. nacrta sporazuma propisuje da izaslanstvo Europskog parlamenta sudjeluje, s pravom glasa, na zasjedanjima Skupštine koja se održavaju u tu svrhu. U pogledu Odbora ministara, članak 7. stavak 2. nacrta sporazuma predviđa da Unija ima pravo sudjelovati, s pravom glasa, na sjednicama Odbora kad on donosi odluke u izvršavanju nadležnosti koje su mu dodijeljene na temelju EKLJP-a. U tom pogledu Unija ima pravo glasa kao i 47 drugih ugovornih stranaka.
77. Komisija podsjeća da obveza lojalne suradnje Uniji i državama članicama nalaže da usklađeno djeluju kad izražavaju stajališta ili glasuju u pogledu izvršenja presude ESLJP-a donesene protiv Unije ili protiv države članice kojom se utvrđuje povreda EKLJP-a u postupku u kojem je Unija bila suprotivnik zahtjeva. Prema mišljenju Komisije, iz toga slijedi da će nakon pristupanja Unija i države članice zajedno imati 29 glasova od ukupno 48 glasova u Odboru ministara te će one tako imati veliku većinu u Odboru. Stoga, kako bi se očuvala kako učinkovitost nadzornog mehanizma tako i suštinska jednakost među ugovornim strankama, članak 7. stavak 4. točka (a) druga rečenica nacrta sporazuma propisuje da se Pravila za nadzor izvršenja usvajaju na način koji Odboru ministara omogućava učinkovito izvršavanje svoje funkcije. U tu svrhu u nacrtu Pravila 18 predviđena su posebna pravila glasovanja. Prema stavku 4. tog nacrta, za eventualnu izmjenu tih pravila potreban je konsenzus svih ugovornih stranaka.
78. Napokon, kad Odbor ministara usvaja instrumente ili tekstove koji nemaju obvezujuće pravne učinke na temelju svojih općih nadležnosti koje ima na temelju članka 15. Statuta Vijeća Europe, ne bi bilo moguće da Unija, koja nije članica te međunarodne organizacije sudjeluje, s pravom glasa, u usvajanju tih odluka. Članak 7. stavak 3. nacrta sporazuma stoga zahtijeva da se s Unijom savjetuje prije usvajanja tih tekstova ili instrumenata i ta odredba precizira da Odbor pomno uzima u obzir stajalište Unije.
2. 2. Članak 1. točka (b) Protokola EU (br. 8)
79. Što se tiče zahtjeva propisanog u članku 1. točki (b) Protokola EU (br. 8), koji ima za cilj očuvati posebne značajke Unije i prava Unije u odnosu na mehanizme potrebne za jamčenje da se zahtjevi država nečlanica i pojedinačni zahtjevi ispravno usmjere protiv država članica i/ili Unije, ovisno o slučaju, Komisija navodi da je, ako je navodna povreda EKLJP-a iznesena pred ESLJP-om povodom akta ili propusta ugovorne stranke povezana s drugom pravnom odredbom, sukladnost te odredbe s tom konvencijom dovedena u pitanje, tako da se nadzor tijela EKLJP-a nužno odnosi na tu odredbu. Međutim, za razliku od situacije svih drugih ugovornih stranaka koje su u isto vrijeme odgovorne za akt i za odredbu koja je temelj tog akta, kad je navodna povreda iznesena pred ESLJP-om povodom akta države članice povezana s odredbom obuhvaćenom pravom Unije, ta država kao ugovorna stranka o kojoj ovisi ta odredba ne bi bila stranka u postupku pred ESLJP-om. To vrijedi i za države članice, promatrane zajedno, kad je navodna povreda iznesena pred ESLJP-om povodom akta ili propusta institucije, tijela, ureda i agencije Unije povezana s odredbom Ugovorâ za koju su odgovorne samo države članice.

80. Kako bi se izbjeglo da u tim dvjema situacijama ugovorna stranka koja je usvojila odredbu o kojoj je riječ ne može ni sudjelovati u postupku pred ESLJP-om ni, kada je to potrebno, biti vezana obvezama na temelju članka 46. stavka 1. EKLJP-a u pogledu eventualne izmjene ili stavljanja izvan snage te odredbe, nacrt sporazuma predviđa posebna postupovna pravila koja uvode mehanizam suprotivnika zahtjeva. Konkretno, članak 3. nacrta sporazuma dopušta, s jedne strane, Uniji da postane suprotivnik zahtjeva u slučaju navodne povrede koja dovodi u pitanje sukladnost odredbe prava Unije s EKLJP-om i, s druge strane, državama članicama da postanu suprotivnici zahtjeva u slučaju navodne povrede koja dovodi u pitanje sukladnost odredbe sadržane u Ugovorima s tom konvencijom.
81. Komisija ističe da na temelju novog stavka 4. članka 36. EKLJP-a, koji se dodaje člankom 3. stavkom 1. nacrta sporazuma, druga rečenica tog stavka 4. predviđa da je „[s]uprotivnik zahtjeva stranka u postupku“. Stoga će on imati sva postupovna prava koja imaju stranke i neće ga se, prema tome, smatrati samo trećom strankom koja intervenira. Usto, u slučaju kad presuda ESLJP-a utvrdi povredu konvencije, dovodeći tako u pitanje također odredbu prava Unije, suprotivnik zahtjeva će biti taj koji će morati ispraviti tu povredu kako bi se podvrgnuo toj presudi, bilo izmjenom te odredbe bilo njezinim stavljanjem izvan snage.
82. Prema mišljenju Komisije, odredbe spomenute u trima prethodnim točkama ovog mišljenja čuvaju autonomnost pravnog poretka Unije u pogledu odluka koje bi ESLJP mogao biti pozvan donijeti u odnosu na Uniju i njezine države članice. Kao prvo, u skladu s člankom 3. stavkom 5. nacrta sporazuma, svojstvo suprotivnika zahtjeva steći će se bilo prihvaćanjem poziva ESLJP-a u tu svrhu bilo odlukom ESLJP-a utemeljenom na uvjerljivosti argumenata na koje se u zahtjevu poziva ugovorna stranka o kojoj je riječ. Stoga, ESLJP neće biti pozvan tumačiti, kao prethodno pitanje, pravo Unije u pogledu toga je li sukladnost jedne od odredaba tog prava s EKLJP-om dovedena u pitanje tvrdnjom o njegovoj povredi. Kao drugo, stavak 7. tog članka 3. propisuje pravilo o zajedničkoj odgovornosti protivnika i suprotivnika zahtjeva za svaku povredu te konvencije u okviru postupka u kojem je ugovorna stranka suprotivnik zahtjeva. Prema tome, u takvim će slučajevima ESLJP samo utvrditi tu povredu. Nasuprot tome, ESLJP neće biti pozvan izravno se izjasniti o naravi i veličini doprinosa kako Unije tako i države članice o kojoj je riječ u toj povredi ni, prema tome, neizravno o njezinim odgovarajućim obvezama u pogledu izvršenja presude i, među ostalim, pojedinačnih i općih mjera koje će trebati poduzeti kao osiguranje tog izvršenja. Usto će, prema tom stavku 7., in fine, ESLJP moći isključivo na temelju argumenata koje eventualno zajednički podnesu protivnik i suprotivnik zahtjeva odlučiti da se samo jedan od njih treba smatrati odgovornim.
83. Nadalje, Komisija ocjenjuje da nacrt sporazuma također jamči da presuda ESLJP-a, donesena u predmetu u kojem je Unija suprotivnik zahtjeva, ne može utjecati na nadležnosti Unije. Naime, takva presuda ne može Uniji stvoriti obveze koje nadilaze one obveze koje ona ima na temelju nadležnosti koje su joj dodijeljene Ugovorima.
84. Konkretno, prema mišljenju Komisije, potrebno je da se Unija automatski uključi u postupak kao suprotivnik zahtjeva svaki put kad tvrdnja o povredi EKLJP-a aktom države članice kojim se provodi odredba prava Unije dovodi u pitanje sukladnost te odredbe s tom konvencijom. Prema mišljenju Komisije, nacrt sporazuma omogućit će ostvarenje takvog cilja. Naime, Komisija ističe da u skladu s člankom 3. stavkom 5. nacrta sporazuma, kad ESLJP odlučuje o zahtjevu ugovorne stranke za priznanje svojstva suprotivnika zahtjeva, on ocjenjuje je li s obzirom na argumente koje je iznijela ta stranka vjerojatno da su uvjeti predviđeni u stavicima 2. i 3. tog članka, ovisno o slučaju, ispunjeni. Osim toga, ta su razmatranja također primjenjiva, mutatis mutandis, na države članice kad tvrdnja o povredi EKLJP-a aktom Unije dovodi u pitanje sukladnost Ugovorâ s tom konvencijom. U tom smislu Komisija ipak dodaje da u takvom slučaju poštovanje obveze lojalne suradnje zahtijeva da države članice pred ESLJP-om zastupa jedinstveni agent, što je zahtjev koji bi se morao nalaziti u unutarnjim pravilima.

3. 3. Članak 6. stavak 2. druga rečenica UEU-a i članak 2. prva rečenica Protokola EU (br. 8)
85. Što se tiče zahtjeva propisanog u članku 6. stavku 2. drugoj rečenici UEU-a i članku 2. prvoj rečenici Protokola EU (br. 8), prema kojem pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima, Komisija zaključuje da pristupanje stvara obvezu za Uniju da poštuje prava zajamčena EKLJP-om. Međutim, s jedne strane, ako ta obveza sadrži obvezu suzdržavanja od donošenja mjere koja bi povrijedila ta prava, Unija svojim pristupanjem toj konvenciji samo prihvaća ograničenja izvršavanja nadležnosti koje su joj Ugovorima dodijelile države članice. S druge strane, ako ta obveza Unije sadrži obvezu usvajanja posebnih mjera, članak 1. stavak 3. druga rečenica nacrtu sporazuma predviđa da nijedna od odredaba te konvencije ili njezinih protokola ne može nametnuti Uniji obvezu poduzimanja akta ili usvajanja mjere za koje ne bi imala nadležnost na temelju prava Unije. Posljedično, obveze koje Unija preuzme prilikom pristupanja neće ni na koji način utjecati na njezine nadležnosti.
86. Također, nacrt sporazuma ne utječe na nadležnosti Unije time što predviđa, s jedne strane, pristupanje Unije ne samo EKLJP-u nego i Protokolu i Protokolu br. 6 kao i, s druge strane, mogućnost pristupanja drugim postojećim protokolima. Naime, prije svega, Komisija ocjenjuje da je Unija na temelju članka 6. stavka 2. UEU-a nadležna pristupiti svim postojećim protokolima, neovisno o tome jesu li sve države članice njihove stranke ili nisu. U suprotnom slučaju pravilo propisano u članku 2. drugoj rečenici Protokola EU (br. 8), prema kojem se sporazumom o pristupanju osigurava da se pristupanjem Unije ne utječe na položaj država članica u odnosu na protokole, bilo bi besmisleno. Usto, ti protokoli samo su akcesorni instrumenti uz EKLJP. Tako Unija ima nadležnost, prema potrebi, sklopiti nove protokole ili im naknadno pristupiti, pod uvjetom da su oni također akcesorni u odnosu na tu konvenciju.
4. 4. Članak 1. točka (b) i članak 2. prva rečenica Protokola EU (br. 8)
87. Prema mišljenju Komisije, na ovlasti institucija Unije osim Suda pristupanje ne utječe. Naime, te će institucije biti pozvane izvršavati svoje nadležnosti u odnosu na EKLJP i njegova nadzorna tijela na isti način kao što su to pozvane činiti u odnosu na svaki drugi međunarodni sporazum i tijela koja su stvorena ili kojima su dane ovlasti odlučivanja takvim sporazumom. Konkretno, iz članka 335. UFEU-a i točke 94. presude Reynolds Tobacco i dr./Komisija (C-131/03 P, EU:C:2006:541) proizlazi da Uniju pred sudovima koji nisu sudovi država članica zastupa Komisija. U konkretnom slučaju, Komisija će biti ta koja će biti pozvana zastupati Uniju pred ESLJP-om, dok će u skladu s načelom lojalne suradnje među institucijama, kad se u postupku pred tim sudom osporava odredba prava Unije sadržana u aktu institucije koja nije Komisija, ovlasti te druge institucije biti očuvane njezinim sudjelovanjem u pripremi postupovnih akata koje treba uputiti ESLJP-u. Nadalje, kad Odbor ministara treba donijeti akte koji imaju pravne učinke, postupak iz članka 218. stavka 9. UFEU-a primijenit će se ipso iure.
88. Što se tiče Suda i općenito očuvanja posebnih značajki Unije i prava Unije u odnosu na sustav sudske zaštite, ocjena Komisije u tom pogledu odnosi se u biti na tri pitanja – na iscrpljenje domaćih pravnih sredstava, na djelotvornost sudske zaštite, osobito u odnosu na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: ZVSP) i na ovlasti Suda u skladu s člancima 258., 260. i 263. UFEU-a. Što se tiče prvih dvaju pitanja, ona se postavljaju u pogledu članka 6., 13. i 35. stavka 1. EKLJP-a, prema kojima, s jedne strane, svi akti ugovornih stranaka moraju moći biti predmet djelotvornog pravnog sredstva pred domaćim tijelima i, s druge strane, bezuspješno iscrpljenje tih pravnih sredstava uvjet je dopuštenosti pojedinačnog zahtjeva podnesenog ESLJP-u.
89. Što se tiče, kao prvo, prethodnog iscrpljenja domaćih pravnih sredstava, Komisija tvrdi da nacrt sporazuma jamči da se pravna sredstva pred sudovima Unije moraju iscrpiti prije nego što ESLJP može valjano odlučivati o zahtjevu u pogledu akta Unije. Naime, prema njezinom mišljenju, s jedne strane, članak 1. stavak 5. druga alineja nacrtu sporazuma precizira da pojam „domaći“ iz članka 35. stavka 1. EKLJP-a treba razumjeti tako da upućuje također, mutatis mutandis, na unutarnji pravni poredak Unije. S druge strane, članak 5. nacrtu sporazuma jasno propisuje da postupke pred sudovima

Unije ne treba tumačiti tako da predstavljaju međunarodne postupke istrage ili rješavanja. Prema tome, obraćanje tim sudovima neće zahtjev učiniti nedopuštenim u smislu članka 35. stavka 2. točke (b) EKLJP-a.

90. Nadalje, kako bi se uveo postupak prethodnog uključivanja Suda, Komisija ističe postojanje mogućnosti da sud države članice utvrdi da akt ili propust te države članice povređuje temeljno pravo zajamčeno na razini Unije, a koje odgovara pravu zajamčenom EKLJP-om, i da je ta povreda u vezi s odredbom sekundarnog prava Unije. U takvom slučaju taj nacionalni sud nema pravo sam utvrditi, kao prethodno pitanje, nevaljanost akta Unije koji sadrži tu odredbu i ne primijeniti tu odredbu, jer jedino Sud u okviru prethodnog postupka može proglasiti nevaljanost tog akta (presuda Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, t. 11. do 20.). Ako se nakon toga pred ESLJP-om u pogledu istog akta ili istog propusta istakne povreda istog temeljnog prava, kako je zajamčeno tom konvencijom, i ako prema tome ta tvrdnja ospori sukladnost odredbe prava Unije o kojoj je riječ, Unija će postati suprotivnik zahtjeva i njezine će institucije, uključujući Sud, biti vezane presudom ESLJP-a koji će utvrditi povredu te konvencije. Ta situacija mogla bi se dogoditi čak i ako Sud još nije imao mogućnost ispitati valjanost tog akta Unije s obzirom na temeljno pravo o kojem je riječ, a čija se povreda ističe pred ESLJP-om. U tom kontekstu, obraćanje Sudu na temelju članka 267. prvog stavka točke (b) UFEU-a neće se moći smatrati domaćim pravnom sredstvom koje je podnositelj zahtjeva morao iscrpiti prije nego što obraćanje ESLJP-u postane dopušteno, s obzirom na to da stranke nemaju kontrolu nad tim obraćanjem i da stoga njegov propust ne može uzrokovati nedopuštenost zahtjeva pred ESLJP-om. Takav zaključak nameće se tim više što je nadležnost Suda da prema potrebi utvrdi nevaljanost akta Unije jedna od njegovih ovlasti. Prema mišljenju Komisije, kako bi se one očuvale, potrebno je predvidjeti da u okviru postupka pred ESLJP-om u kojem je Unija suprotivnik zahtjeva Sud ima mogućnost ispitati sukladnost odredbe prava Unije s EKLJP-om. Ta mogućnost mora usto postojati prije nego što ESLJP odluči o osnovanosti tvrdnje koja je pred njim iznesena i prema tome prije nego odluči, kao o prethodnom pitanju, o sukladnosti te odredbe s temeljnim pravom o kojem je riječ. Usto, takva potreba prethodnog ispitivanja odredbe o kojoj je riječ od strane Suda također proizlazi iz podredne naravi nadzornog mehanizma te konvencije u odnosu na sustave zaštite ljudskih prava koji postoje na razini ugovornih stranaka.
91. Kao odgovor na te potrebe, članak 3. stavak 6. prva rečenica nacрта sporazuma predviđa da se u takvim situacijama Sudu odobrava potrebno vrijeme u okviru postupka prethodnog uključivanja Suda kako bi ispitao odredbu o kojoj je riječ. Prema drugoj rečenici tog stavka, to se ispitivanje mora obaviti brzo, tako da se postupak pred ESLJP-om ne odugovlači nerazumno. ESLJP neće biti vezan ocjenom Suda, kao što to proizlazi iz posljednje rečenice te odredbe.
92. Doduše, Komisija dodaje da se taj članak 3. stavak 6. mora dopuniti unutarnjim pravilima Unije koja uređuju postupak prethodnog uključivanja Suda. Prema mišljenju Komisije, nacrt sporazuma ne sadrži ta pravila. Ipak, ta se pravila ne moraju nalaziti u međunarodnom sporazumu, nego se moraju samostalno donijeti na razini Unije jer je njihova svrha urediti postupak koji je za Uniju unutarnji. Usto nije potrebno a ni prikladno unijeti te postupovne odredbe u Ugovore. Naime, one će, s jedne strane, institucijama Unije kao i državama članicama nametnuti obvezu ostvarivanja pristupanja Unije EKLJP-u i, s druge strane, zabraniti da se tim pristupanjem može utjecati na nadležnosti Unije. U tom smislu Komisija smatra da je prikladnije da odredbe koje utvrđuju sâmo načelo postupka prethodnog uključivanja Suda i utvrđuju nadležna tijela za njegovo pokretanje kao i standarde s obzirom na koje se ispitivanje sukladnosti mora provesti budu obuhvaćene odlukom Vijeća o sklapanju sporazuma o pristupanju, na temelju članka 218. stavka 6. točke (a) podtočke (ii) UFEU-a. Što se tiče sadržaja unutarnjih odredaba koje uređuju postupak prethodnog uključivanja Suda, prije svega, ovlast pokretanja tog postupka zahtjevom upućenim Sudu trebaju imati Komisija i država članica protiv koje je usmjeren zahtjev pred ESLJP-om. Nadalje, Sud se mora moći izjasniti prije nego što Unija i država članica o kojoj je riječ zauzmu stajalište pred ESLJP-om. Nadalje, budući da će postupak imati određene strukturne sličnosti s postupkom povodom zahtjeva za prethodnu odluku, pravila o pravu

sudjelovanja u tom postupku moraju biti slična onima koja se nalaze u članku 23. Statuta Suda Europske unije. Napokon, zahtjevi brzine moći će se zadovoljiti primjenom ubrzanog postupka iz članka 23.a tog Statuta.

93. Kao drugo, što se tiče djelotvornosti sudske zaštite, prema mišljenju Komisije, važno je da se za potrebe pripisivanja akta Uniji ili državi članici, u svrhu utvrđivanja njihove odgovornosti na temelju EKLJP-a, primjenjuju isti kriteriji pripisivanja kao oni koji se primjenjuju unutar Unije. Prema mišljenju Komisije, članak 1. stavak 4. prva rečenica nacrta sporazuma odgovara na taj zahtjev propisujući da se za potrebe te konvencije mjera države članice pripisuje toj državi čak i ako ta mjera nastane kad ta država provodi pravo Unije, uključujući odluke donesene na temelju UEU-a i UFEU-a. Stoga je osigurana djelotvornost pravnog sredstva s obzirom na to da je u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a na sudovima te države članice da zajamče sudsku zaštitu u pogledu akata te države.
94. Međutim, postavljaju se posebna pitanja u pogledu djelotvorne sudske zaštite u odnosu na područje ZVSP-a jer pravo Unije u tom smislu ima dvije posebne značajke.
95. Kao prvo, što se tiče pripisivanja akata, provedbu ZVSP-a vođenjem vojnih operacija osiguravaju države članice u skladu s člankom 24. stavkom 1. prvim podstavkom četvrtom rečenicom UEU-a, člankom 28. stavkom 1. UEU-a, člankom 29. UEU-a i člankom 42. stavkom 3. UEU-a. Komisija ističe da, kako bi se uzela u obzir ta značajka, članak 1. stavak 4. nacrta sporazuma predviđa da se čak i u pogledu operacija koje se vode u okviru ZVSP-a akti država članica pripisuju državi članici o kojoj je riječ, a ne Uniji. To pojašnjenje trebalo bi omogućiti da se isključi mogućnost primjene sudske prakse ESLJP-a na odnose između Unije i njezinih država članica kojom je ESLJP odlučivao o odgovornosti međunarodne organizacije u pogledu akata koje je poduzela ugovorna stranka kako bi provela odluku te organizacije (odluka ESLJP-a, Behrami i Behrami protiv Francuske i Saramati protiv Francuske, Njemačke i Norveške, br. 71412/01 i 78166/01, t. 122., 2. svibnja 2007., i presuda ESLJP-a, Al-Jedda protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 27021/08, t. 76., 7. srpnja 2011.). Naime, kao što je uostalom pojašnjeno u stavku 24. nacrta eksplanatornog izvješća, u predmetima koji su doveli do te sudske prakse nije postojalo nikakvo posebno pravilo o pripisivanju akata poput onog predviđenog u tom članku 1. stavku 4. nacrta sporazuma.
96. Kao drugo, što se tiče djelotvornosti nadzora suca Unije u području ZVSP-a, taj je nadzor ograničen kako člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom posljednjom rečenicom UEU-a tako i člankom 275. drugim stavkom UFEU-a. Iz tih odredaba u biti proizlazi da Sud nije nadležan u pogledu odredaba o ZVSP-u ni u pogledu akata donesenih na temelju njih. Nadležan je samo za nadzor poštovanja članka 40. UEU-a i odlučivanje o tužbama podnesenima pod uvjetima iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, koje se odnose na nadzor zakonitosti odluka koje predviđaju „mjere ograničavanja“ protiv fizičkih ili pravnih osoba, a koje je donijelo Vijeće na temelju Glave V. Poglavlja 2. UEU-a. Stoga se može postaviti pitanje predviđa li Unija djelotvorna interna pravna sredstva u području ZVSP-a.
97. Komisija u tom smislu podsjeća da, kako bi zahtjev pred ESLJP-om bio dopušten, podnositelj zahtjeva mora tvrditi da je žrtva povrede prava priznatih EKLJP-om i njegovim protokolima i da se prema tome sporni akt ili propust izravno odnosi na njega.
98. S jedne strane, što se tiče akata države članice u području ZVSP-a, ako se oni izravno odnose na osobu i stoga mogu biti predmet zahtjeva pred ESLJP-om, sudska zaštita u pogledu tih akata jest na sudovima država članica. Kad se iznimno takav akt temelji na odredbi odluke Vijeća donesene na temelju članka 28. stavka 1. UEU-a, sukladnost te odredbe s EKLJP-om moći će se osporavati. Prema mišljenju Komisije, u tom slučaju odluka Vijeća sama predstavlja „mjeru ograničavanja“ u smislu članka 275. drugog stavka UFEU-a tako da, čak iako ta odredba nadležnost Suda izričito priznaje samo za odlučivanje o tužbama za poništenje u postupcima „pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom [UFEU-a]“, takve odredbe ipak će moći biti predmet zahtjeva za

prethodnu odluku, prema potrebi u pogledu njihove valjanosti. U tom smislu Komisija se poziva osobito na presudu *Segi i dr./Vijeće* (C-355/04 P, EU:C:2007:116), u kojoj je Sud, unatoč činjenici da članak 35. stavak 1. UFEU-a, kako je izmijenjen Ugovorom iz Nice, isključuje „zajednička stajališta“ iz nadležnosti Suda za odlučivanje u prethodnom postupku, priznao mogućnost da mu se nacionalni sudovi obrate s prethodnim pitanjem o zajedničkom stajalištu koje je zbog svojeg sadržaja, koji sam za sebe ima pravne učinke prema trećima, imalo opseg koji prelazi onaj opseg koji je UFEU-om određen za tu vrstu akta. Usto, u takvim bi se okolnostima također morao primijeniti postupak prethodnog uključivanja Suda.

99. S druge strane, što se tiče akata institucija Unije u području ZVSP-a, treba razlikovati akte koji proizvode obvezujuće pravne učinke i akte koji nemaju takve učinke. Ako se aktima koji proizvode obvezujuće pravne učinke mogu povrijediti temeljna prava, oni predstavljaju „mjere ograničavanja“ u smislu članka 275. drugog stavka UFEU-a i stoga mogu biti predmet tužbe za poništenje pred sućem Unije. Nasuprot tome, akti koji ne proizvode takve učinke po svojoj naravi ne mogu biti predmet ni tužbe za poništenje ni zahtjeva za prethodnu odluku. Jedino pravno sredstvo protiv tih akata raspoloživo unutar Unije je tužba zbog odgovornosti na temelju članka 340. UFEU-a jer ta tužba prema mišljenju Komisije nije isključena člankom 275. prvim stavkom UFEU-a.
100. Stoga Komisija smatra da je zajednički učinak članka 1. stavka 4. nacrtu sporazuma, članka 19. stavka 1. prvog podstavka UFEU-a i članaka 275. i 340. UFEU-a da svi akti i mjere Unije i država članica u području ZVSP-a, povodom kojih osoba može tvrditi da je žrtva povrede prava priznatih EKLJP-om, mogu biti predmet djelotvornog pravnog sredstva pred sudskim tijelima Unije ili država članica.
101. Kao treće, prema mišljenju Komisije, ne utječe ni na ovlasti Suda na temelju članaka 258., 260. i 263. UFEU-a. Naime, njegov članak 5. sadrži odredbu o tumačenju u skladu s kojom se „[p]ostupci pred [Sudom] ne mogu tumačiti tako da predstavljaju [...] sredstva rješavanja sporova u smislu članka 55. [EKLJP-a]“. Prema tome, izričito je zadržana mogućnost da se sporovi o tumačenju i primjeni te konvencije, odnosno temeljnih prava kako su utvrđena na razini Unije i osobito u Povelji iznesu pred Sud.
102. Što se konkretno tiče tužbi zbog povrede obveze, Komisija podsjeća da iz članka 1. stavka 3. nacrtu sporazuma proizlazi da se na temelju prava Unije državama članicama ne stvara nikakva obveza u pogledu EKLJP-a i njegovih protokola. Posljedično, tužba zbog povrede obveze neće prema svojoj definiciji moći kao predmet imati povredu obveza države članice koje ima na temelju EKLJP-a. Ipak, upućivanje na članak 55. te konvencije koje se nalazi u članku 5. nacrtu sporazuma imat će koristan učinak s obzirom na zahtjev nepostojanja utjecaja pristupanja na ovlasti Suda. Naime, države članice bit će vezane temeljnim pravima utvrđenima na razini Unije kad provode pravo Unije, na temelju članka 51. stavka 1. Povelje. Ako će se zabrana propisana u članku 55. EKLJP-a moći shvatiti tako da se odnosi i na sporove među ugovornim strankama o tumačenju ili primjeni odredaba međunarodnog sporazuma – poput, u pogledu država članica, Ugovorâ i Povelje – koje imaju isti sadržaj kao odredbe Konvencije, članak 5. nacrtu sporazuma imat će za učinak da se na takvo tumačenje neće moći pozivati protiv Unije.
103. ESLJP je uostalom pojasnio da Komisijino izvršavanje ovlasti na temelju članka 258. UFEU-a ne predstavlja međunarodne postupke istrage i rješavanja u smislu članka 35. stavka 2. točke (b) EKLJP-a (presuda ESLJP-a, *Karoussiotis protiv Portugala*, br. 23205/08, t. 75. i 76., 1. veljače 2011.).
104. Komisija pojašnjava da nije potrebno da nacrt sporazuma predviđa poseban prigovor nedopuštenosti koji se primjenjuje na zahtjeve pred ESLJP-om na temelju članka 33. EKLJP-a koje je podnijela Unija protiv države članice ili, obrnuto, država članica protiv Unije, povodom spora o tumačenju ili primjeni te konvencije, s obzirom na to da bi takvi zahtjevi biti očito u suprotnosti s pravom Unije. Naime, ne samo da bi oni značili zaobilaženje članka 258. UFEU-a nego bi i odluka o podnošenju takvog zahtjeva

mogla biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a. Usto bi zahtjev koji je država članica podnijela protiv Unije predstavljao zaobilaženje članka 263. UFEU-a ili, ovisno o slučaju, članka 265. UFEU-a, što bi pravo Unije sankcioniralo postupkom zbog povrede.

5. 5. Članak 2. druga rečenica Protokola EU (br. 8)

105. Što se tiče zahtjeva propisanog u članku 2. drugoj rečenici Protokola EU (br. 8), prema kojem pristupanje ne smije utjecati na položaj država članica u odnosu na EKLJP, ponajprije u odnosu na njegove protokole, mjere koje države članice poduzimaju kojima odstupaju od EKLJP-a u skladu s njegovim člankom 15. i rezerve koje su države članice stavile na neke odredbe te konvencije u skladu s njezinim člankom 57., Komisija ističe da je, u skladu s člankom 1. stavkom 3. prvom rečenicom nacrta sporazuma, opseg obveza Unije ograničen, *ratione personae*, jedino na Uniju kao subjekta međunarodnog javnog prava različitog od država članica. Prema tome, pristupanje Unije EKLJP-u ne utječe na položaj države članice koja je u skladu s člankom 57. EKLJP-a stavila rezervu na odredbu EKLJP-a ili na neki od njegovih protokola kojima Unija pristupa, koja je poduzela mjere kojima odstupaju od te konvencije u skladu s njezinim člankom 15. ili koja nije stranka nekog od protokola kojima bi Unija mogla pristupiti u budućnosti. Iz toga također slijedi da, čak iako su na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a sporazumi koje sklapa Unija obvezujući za institucije Unije i države članice, nacrt sporazuma na temelju prava Unije državama članicama ne stvara nikakvu obvezu u pogledu konvencije i njezinih protokola.

6. 6. Članak 3. Protokola EU (br. 8)

106. Na kraju, što se tiče zahtjeva propisanog u članku 3. Protokola EU (br. 8), prema kojem pristupanje ne smije utjecati na članak 344. UFEU-a, Komisija ističe da je druga posljedica činjenice da, u skladu s člankom 1. stavkom 3. nacrta sporazuma, pristupanje Unije EKLJP-u na temelju prava Unije ne stvara državama članicama nikakvu obvezu u pogledu EKLJP-a i njegovih protokola ta da eventualni spor između država članica o tumačenju ili primjeni te konvencije ne predstavlja *stricto sensu* spor o tumačenju ili primjeni Ugovorâ na koji se odnosi zabrana propisana člankom 344. UFEU-a.

107. Međutim, upućivanje na članak 55. EKLJP-a koje se nalazi u članku 5. nacrta sporazuma proizvest će koristan učinak i u pogledu tog zahtjeva. Naime, ako se zabrana propisana tim člankom 55. može shvatiti tako da se odnosi i na sporove među ugovornim strankama o tumačenju ili primjeni odredaba međunarodnog instrumenta, poput, u odnosu na države članice, Ugovorâ i Povelje, koje imaju isti sadržaj kao odredbe te konvencije, članak 5. nacrta sporazuma imat će učinak da se protiv država članica neće moći pozvati na takvo tumačenje. U tom smislu Komisija dodaje da nije potrebno pravilo koje predviđa nedopuštenost zahtjeva koji pred ESLJP podnese jedna država članica protiv druge države članice povodom spora o tumačenju ili primjeni odredaba prava Unije koje su istog sadržaja kao odredbe EKLJP-a, a osobito odredaba Povelje. Naime, samo podnošenje takvog zahtjeva već bi predstavljalo povredu članka 344. UFEU-a i na razini Unije bi se sankcioniralo postupcima iz članka 258. do 260. UFEU-a.

VII – Sažetak glavnih očitovanja iznesenih pred Sudom

108. U okviru ovog zahtjeva za mišljenje Sudu su svoja pisana ili usmena očitovanja na raspravi iznijele belgijska, bugarska, češka, danska, njemačka, estonska vlada, Irska, grčka, španjolska, francuska, talijanska, ciparska, latvijska, litavska, mađarska, nizozemska, austrijska, poljska, portugalska, rumunjska, slovačka, finska, švedska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine kao i Parlament i Vijeće.

109. Sve gore navedene države članice i institucije u biti zaključuju da je nacrt sporazuma u skladu s Ugovorima i u velikoj se mjeri priklanjaju ocjeni Komisije. Međutim, u više točaka njihove se ocjene razlikuju od Komisijine.

A – Dopuštenost zahtjeva za mišljenje

110. Što se tiče dopuštenosti zahtjeva za mišljenje, u biti nije sporno da je predmet zahtjeva doista „predviđeni sporazum“ u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a i da Sud raspolaze svim potrebnim informacijama za ocjenu sukladnosti tog nacrtu s Ugovorima, kako to zahtijeva Sud (mišljenje 2/94, EU:C:1996:140, t. 20. i 21.).
111. Nasuprot tome, u pogledu Komisijine ocjene unutarnjih pravila oblikovana su vrlo različita stajališta.
112. Doduše, prema mišljenjima bugarske i danske vlade, Irske, francuske, mađarske, portugalske, finske, švedske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine kao i prema mišljenju Parlamenta i Vijeća, okolnost da ta pravila još nisu usvojena ne utječe na dopuštenost zahtjeva. To vrijedi tim više što, s jedne strane, kako navode estonska i latvijska vlada, takva pravila imaju posljedice samo za Uniju i ne mogu utjecati na međunarodne aspekte nacrtu sporazuma i, s druge strane, kako to u biti ističu poljska i švedska vlada, što takva pravila također moraju biti u skladu s Ugovorima i takvu sukladnost, prema mišljenju ciparske, švedske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine, može, prema potrebi, provjeriti Sud u skladu s člankom 263. UFEU-a.
113. Međutim, Komisija se morala suzdržati od otvaranja rasprave o tim pravilima pred Sudom u okviru ovog postupka za donošenje mišljenja. Naime, Sud se ne može izjasniti o tim unutarnjim pravilima bilo, prema grčkoj i nizozemskoj vladi, zbog njihove hipotetske naravi bilo, prema mišljenju francuske, ciparske i litavske vlade kao i Vijeća, zbog nedovoljnih podataka o njihovom sadržaju bilo, prema mišljenju češke, estonske, francuske, ciparske, litavske, nizozemske, portugalske, slovačke i švedske vlade, uzimajući u obzir da su ona vanjska u odnosu na međunarodni sporazum o kojem je riječ, a koji jedini može biti predmet zahtjeva za mišljenje u smislu članka 218. stavka 11. UFEU-a. Usto, ako bi se Sud izjasnio o sadržaju pravila koje zakonodavac Unije još nije donio, prema mišljenju estonske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine kao i Vijeća, zadirao bi u nadležnosti tog zakonodavca u suprotnosti s člankom 13. UFEU-a ili, prema mišljenju estonske vlade, u suprotnosti s načelom podjele nadležnosti iz članka 5. stavaka 1. i 2. UFEU-a.
114. Iz toga slijedi da je zahtjev za mišljenje dopušten samo u dijelu u kojem se odnosi na predviđeni sporazum, dok je u pogledu unutarnjih pravila bilo, prema mišljenju francuske i ciparske vlade, Sud nenadležan bilo, prema mišljenju češke, estonske i francuske vlade, taj zahtjev nedopušten bilo, prema mišljenju litavske vlade, nema mjesta izjašnjenju Suda.
115. Ako bi, nasuprot tome, u svrhu ocjene sukladnosti nacrtu sporazuma s Ugovorima bilo potrebno ispitivanje unutarnjih pravila – pitanje o kojem prema mišljenju grčke vlade treba odlučiti Sud – tada, prema mišljenju poljske vlade, Sud mora uvjetovati svoje mišljenje o sukladnosti tog nacrtu s Ugovorima time da su i sama unutarnja pravila u skladu s njima ili, prema mišljenju rumunjske vlade, s nacrtom izjave ili, prema mišljenju estonske vlade i Vijeća, postupak treba prekinuti dok ta pravila ne postanu dostupna ili, prema mišljenju grčke vlade, i Vijeća zahtjev treba proglasiti nedopuštenim u cijelosti ili, prema mišljenju španjolske vlade, u odnosu na aspekte nacrtu sporazuma koji se još moraju utanačiti u tim unutarnjim pravilima, tj. aspekte o pitanjima zastupanja Unije pred ESLJP-om, o prethodnom uključivanju Suda, o postupcima za utvrđivanje popisa od tri kandidata za sudačko mjesto i o sudjelovanju Unije u Skupštini ili u Odboru ministara kao i o novim pravilima o glasovanju sadržanima u nacrtu Pravila 18.
116. Podredno, za slučaj da se Sud odluči izjasniti o unutarnjim pravilima, podnesena su očitovanja u pogledu glavnih pravila među tim unutarnjim pravilima.

B – Meritum

1. 1. Članak 1. točka (a) Protokola EU (br. 8)
117. Sve države članice i institucije koje su podnijele očitovanja slažu se o biti ocjene Komisije o tome da će nacrt sporazuma očuvati posebne značajke Unije i njezinog prava u odnosu na posebne aranžmane za sudjelovanje Unije u nadzornim tijelima EKLJP-a.
2. 2. Članak 1. točka (b) Protokola EU (br. 8)
118. Te države članice i institucije također smatraju da mehanizam suprotivnika zahtjeva u bitnome omogućuje očuvanje posebnih značajki Unije i njezinog prava osiguravajući da postupci od strane država nečlanica Unije i pojedini zahtjevi budu odgovarajuće upućeni državama članicama i/ili Uniji, ovisno o slučaju.
119. Međutim, određene države članice smatraju da ocjenu Komisije treba prilagoditi ili precizirati.
120. Prije svega, prema mišljenju austrijske vlade, mehanizam suprotivnika zahtjeva mora se moći pokrenuti ne samo kad se povreda EKLJP-a „mogla izbjeći samo nepoštovanjem obveze koja proizlazi iz prava Unije“ nego i onda kad je ta povreda pripisiva državi članici u okviru provedbe prava Unije, i to čak i onda ako to pravo toj državi članici priznaje određen stupanj autonomije. Naime, ako je navodna povreda povezana s aktom za prenošenje direktive, Uniji može biti u interesu pred ESLJP-om braniti zakonitost te direktive, i to čak i ako ta direktiva državi članici o kojoj je riječ ne nameće obvezu usvajanja tog akta, nego ga samo dopušta. Usto može biti teško unaprijed znati opseg margine slobode koju država članice imaju u okviru prenošenja direktive.
121. Nadalje, bugarska vlada smatra da fakultativna narav mehanizma suprotivnika zahtjeva ostavlja mogućem suprotivniku zahtjeva mogućnost da izbjegne svoje odgovornosti koje proizlaze iz članka 46. EKLJP-a. U tom smislu austrijska vlada dodaje da sukladnost tog mehanizma sa zahtjevima iz članka 1. točke (b) Protokola EU (br. 8) ovisi o postojanju unutarnje odredbe u pravu Unije koja obvezuje institucije Unije, u slučaju zahtjeva protiv jedne ili više država članica, da zahtijevaju da se Uniji prizna svojstvo suprotivnika zahtjeva u slučaju tvrdnje o povredi te konvencije koja osporava sukladnost prava Unije s tom konvencijom. Iako je takva unutarnja obveza već predviđena u nacrtu izjave, točki (a), ipak je potrebno da se ta obveza uredi na pravno obvezujući način, tako da nepodnošenje tog zahtjeva ili odbijanje sudjelovanja u postupku na poziv ESLJP-a na temelju članka 3. stavka 5. nacrta sporazuma predstavlja propust djelovanja u smislu članka 265. UFEU-a. Usto, prema mišljenju rumunjske vlade, iz tog nacrta izjave proizlazi da se, iako je intervencija Unije kao suprotivnika zahtjeva predviđena nacrtom sporazuma kao mogućnost, Unija obvezuje uspostaviti pravila na unutarnjoj razini koja omogućuju da se odredi koja je navodna povreda odredaba te konvencije u vezi s pravom Unije kao i manevarski prostor kojim raspolaže država članica o kojoj je riječ.
122. Usto, prema mišljenju francuske vlade, kako bi se izbjeglo da ESLJP može biti pozvan izjasniti se o pitanjima o pravu Unije, poput podjele odgovornosti u okviru povrede utvrđene u postupku u kojem je jedna ugovorna stranka suprotivnik zahtjeva, članak 3. stavak 7. nacrta sporazuma mora se definitivno tumačiti tako da ESLJP može odlučivati o podjeli odgovornosti između protivnika i suprotivnika zahtjeva samo na temelju argumenata koje su oni podnijeli u okviru spojenog zahtjeva.
123. Napokon, vlada Ujedinjene Kraljevine precizira da se, suprotno Komisijinom prijedlogu prema kojem je na suprotivniku zahtjeva, u skladu s člankom 46. stavkom 1. EKLJP-a, da ispravi povredu EKLJP-a kako bi se podvrgnuo presudi ESLJP-a, u stvarnosti ta obveza mora razdvojiti. Naime, ako bi se ta presuda donijela istodobno i protiv Unije i protiv jedne ili više njezinih država članica, ona sama za sebe ne bi nekoj instituciji Unije, osobito Komisiji, dala ovlast djelovanja radi osiguranja ispravnog izvršenja te presude, već bi se ono trebalo provesti putem uobičajenog zakonodavnog postupka Unije.

3. 3. Članak 6. stavak 2. UEU-a i članak 2. prva rečenica Protokola EU (br. 8)
124. Države članice koje su podnijele očitovanja Sudu u velikoj se mjeri slažu s ocjenom Komisije u pogledu zahtjeva prema kojem pristupanje EKLJP-u ne utječe na nadležnosti Unije, osim u pogledu pitanja nadležnosti Unije da pristupi protokolima različitim od onih kojima Unija pristupa na temelju članka 1. nacrtu sporazuma, tj. Protokolu i Protokolu br. 6.
125. Konkretno, prema mišljenju njemačke vlade, razmatranja sadržana u zahtjevu za mišljenje u pogledu mogućeg pristupanja protokolima različitim od Protokola i Protokola br. 6 nedopuštena su jer u tom smislu ne postoji nikakav „predviđeni sporazum“.
126. Što se tiče merituma, slovačka vlada smatra da je Unija trenutno nadležna pristupiti jedino dvama protokolima spomenutima u prethodnoj točki, dok danska vlada smatra da Unija nije nadležna pristupiti postojećim protokolima kojih još nisu stranke sve države članice.
127. Nasuprot tome, latvijska, nizozemska i poljska vlada smatraju da Unija u teoriji može biti nadležna za pristupanje i tim potonjim protokolima. Međutim, ta okolnost nije odlučujuća. Naime, prema mišljenju nizozemske vlade, uzimajući u obzir postupak predviđen u članku 218. stavku 6. drugom podstavku točki (a) podtočki (ii) i stavku 8. drugom podstavku UFEU-a, koji predviđa jednoglasnost za sklapanje sporazuma u smislu tog članka kao i odobravanje tog sporazuma od strane svih država članica u skladu s njihovim odgovarajućim ustavnim odredbama, malo je vjerojatno da Unija može dobiti odobrenje država članica za pristupanje protokolima kojih one nisu stranke. U svakom slučaju, Unija trenutno ne bi mogla pristupiti drugim protokolima od onih spomenutih u članku 1. nacrtu sporazuma bez, prema mišljenju latvijske vlade, u tom smislu odobrenja posebnog mandata od strane Vijeća ili, prema mišljenju poljske vlade, neovisno o volji država članica. Napokon, njemačka vlada dodaje da se ta nadležnost mora izvršavati uz poštovanje članka 2. druge rečenice Protokola EU (br. 8), prema kojem sporazum o pristupanju ne smije utjecati na položaj država članica u odnosu na EKLJP i ponajprije njegove protokole. Kad bi se odmah pristupilo protokolima kojih sve države članice nisu stranke, to bi povrijedilo tu odredbu ili, prema mišljenju grčke vlade, načelo lojalne suradnje.
4. 4. Članak 1. točka (b) i članak 2. prva rečenica Protokola EU (br. 8)
128. Što se tiče pitanja djelotvornosti pravnih sredstava predviđenih Ugovorima u području ZVSP-a i, što se konkretno tiče ocjene Komisije o pripisivanju akata donesenih u okviru te politike, vlada Ujedinjene Kraljevine smatra tu ocjenu nepotrebnom jer ESLJP nije nikada primijenio svoju sudsku praksu o pripisivanju akata ugovornih stranaka međunarodnim organizacijama na Uniju. U svakom slučaju, prema mišljenju njemačke vlade, pravilo predviđeno u članku 1. stavku 4. nacrtu sporazuma, kako je pojašnjeno u stavcima 22. do 26. nacrtu eksplanatornog izvješća, treba vrijediti samo za potrebe pristupanja Unije EKLJP-u i ne smije utjecati na opća načela međunarodnog prava u području pripisivanja akata međunarodnim organizacijama.
129. Različitija od toga su stajališta država članica u pogledu ograničenja nadležnosti Suda u području ZVSP-a predviđena Ugovorima.
130. Prije svega, prema grčkoj vladi i vladi Ujedinjene Kraljevine, nije potrebno da Sud tumači članak 275. UFEU-a i izjašnjava se o svojoj eventualnoj nadležnosti za, među ostalim, zahtjeve za prethodnu odluku u tom području.
131. U svakom slučaju, vlada Ujedinjene Kraljevine dodaje da široko tumačenje tog članka koje zastupa Komisija, prema kojem se nadležnost Suda na temelju članka 267. UFEU-a proširuje i na akte iz ZVSP-a, neispravno je i temelji se na presudama *Gestoras Pro Amnistía* i *dr./Vijeće (C-354/04 P, EU:C:2007:115)* i *Segi* i *dr./Vijeće (EU:C:2007:116)*, tj. sudskoj praksi koja prethodi Ugovoru iz Lisabona. Međutim, kako to podsjećaju i španjolska i finska vlada, taj je ugovor člankom 275. UFEU-a upravo ograničio nadzor valjanosti akata iz ZVSP-a jedino na tužbe za poništenje i time isključio

zahtjeve za prethodnu odluku o valjanosti. Prema mišljenju tih dviju vlada, članak 275. UFEU-a treba tumačiti usko, ne samo zbog okolnosti da je, kako to ističu francuska i poljska vlada kao i Vijeće, u tom području nenadležnost Suda načelo, a njegova nadležnost iznimka, nego i, kako to ističu španjolska i poljska vlada, zbog okolnosti u skladu s kojom široko tumačenje koje proširuje nadležnosti Suda u području ZVSP-a nije u skladu sa zahtjevima članka 2. Protokola EU (br. 8). Usto nizozemska vlada ističe da takvo široko tumačenje stvara nesigurnost u pogledu uvjeta dopuštenosti tužbi za poništenje takvih akata. Naime, sudovi Unije nadležni su jedino za izjašnjavanje, na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, o odlukama koje predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih i pravnih osoba, a koje je donijelo Vijeće na temelju Glave V. Poglavlja 2. UFEU-a. Prema mišljenju francuske vlade, široko tumačenje pojma „mjera ograničavanja“ ima posljedice na tumačenje uvjeta dopuštenosti tužbi za poništenje i tužbi na temelju prigovora nezakonitosti iz članka 277. UFEU-a. Napokon, prema mišljenju te vlade i Vijeća, to se proširenje može također primijeniti i na postupak prethodnog uključivanja Suda. Taj se postupak u stvarnosti može pokrenuti samo kad se pred ESLJP-om ističe povreda EKLJP-a u vezi s mjerom ograničavanja, osim ako se ne bi proširile nadležnosti Suda.

132. Nadalje, francuska vlada i Vijeće smatraju da Komisijino razlikovanje mjera s obvezujućim učincima i mjera bez obvezujućih učinaka nije utemeljeno s obzirom na to da je jedino što je bitno jest je li riječ o „mjeri ograničavanja“ u smislu članka 275. UFEU-a. Pojam „mjera ograničavanja“ ne može ovisiti samo o činjenici da mjera može povrijediti temeljna prava pojedinaca jer takva definicija nadilazi tekst članka 215. stavka 2. UFEU-a i oduzima članku 275. prvom stavku UFEU-a koristan učinak.
133. Posljedično, prema mišljenju Vijeća, iako je Sud nadležan za odlučivanje o prigovoru nezakonitosti u skladu s člankom 277. UFEU-a, on, prema mišljenju poljske vlade, suprotno tome nije nadležan za odlučivanje o valjanosti mjera koje nisu mjere ograničavanja putem prethodnog postupka ni, prema mišljenju francuske vlade i Vijeća, za odlučivanje o zahtjevima zbog izvanugovorne odgovornosti kojima se traži naknada štete pretrpljene zbog akta ili mjere u području ZVSP-a. Prema mišljenju francuske i nizozemske vlade te Vijeća, pojam mjera ograničavanja obuhvaća samo „odluke o sankciji“ donesene protiv fizičkih ili pravnih osoba s ciljem ograničavanja njihovog pristupa na područje država članica kao i zamrzavanje njihovih sredstava i ekonomskih resursa, što se stoga također odnosi kako na temeljne akte na temelju članka 31. stavka 1. UFEU-a tako i na provedbene akte donesene na temelju stavka 2. tog članka.
134. U tom smislu francuska vlada precizira da se presuda Segi i dr./Vijeće (EU:C:2007:116), koja se odnosi na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku u okviru bivšeg „trećeg stupa“ ne može primijeniti na ovaj slučaj jer članak 275. UFEU-a, za razliku od bivšeg članka 35. stavka 1. UFEU-a, Sudu ne daje nikakvu nadležnost u pogledu prethodnog postupka.
135. Napokon, prema mišljenju francuske vlade, činjenica da to tumačenje članka 275. UFEU-a može pojedincima uskratiti djelotvornu sudsku zaštitu protiv određenih akata iz ZVSP-a ne može biti dovoljno kako bi se Sudu dodijelila nadležnost koja nije predviđena Ugovorima. Prema mišljenju francuske, poljske, finske i švedske vlade, to je upravo zbog toga da se izbjegne da Unija bude sustavno osuđivana zbog povrede članaka 6. i 13. EKLJP-a, za koje članak 1. stavak 4. nacrta sporazuma i stavci 23. i 24. nacrta eksplanatornog izvješća preciziraju da je na državama članicama da zajamče zaštitu prava na suđenje i prava na djelotvorno pravno sredstvo, i to tim više jer, prema mišljenju Vijeća, Unija ne uživa nikakav imunitet od suđenja u skladu s Protokolom (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije priloženima UFEU-u, UFEU-u i UEZAE-a, pa se protiv nje pred nacionalnim sudovima može podnijeti tužba za naknadu štete. Usto, prema mišljenju Vijeća, pitanje je li sustav sudske zaštite u području ZVSP-a u skladu s navedenim člancima 6. i 13. relevantno je samo u pogledu akata u području ZVSP-a pripisivih Uniji, a koji se odnose kako na vojne tako i na civilne operacije, s obzirom na to da je na sudovima država članica da osiguraju djelotvornost takve zaštite u pogledu tih akata pripisivih državama članicama.

136. Što se tiče postupka prethodnog uključivanja Suda, on je, prije svega, kako ističe vlada Ujedinjene Kraljevine, nepotreban kako bi se nacrt sporazuma smatrao sukladnim s Ugovorima, s obzirom na to da odluke ESLJP-a, imajući u vidu njihovu deklaratornu narav, nemaju nikakav učinak na valjanost prava Unije. U svakom slučaju, prema mišljenju bugarske vlade, nije potrebno pokrenuti taj postupak kad se Sud već izjasnio o valjanosti akta o kojem je riječ u odnosu na odgovarajuće temeljno pravo u Povelji, uzimajući u obzir kako članak 52. stavak 3. Povelje tako i presumpciju jednake zaštite koja u sudskoj praksi ESLJP-a vrijedi za pravo Unije (presuda ESLJP-a, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi protiv Irske*, br. 45036/98, t. 155., 30. lipnja 2005.).
137. Nadalje, prema mišljenju češke vlade, Irske, grčke i španjolske vlade te vlade Ujedinjene Kraljevine, iako postupak prethodnog uključivanja Sudu dodjeljuje dodatne funkcije u odnosu na one koje su mu već povjerene Ugovorima, to ipak ne znači da nacrt sporazuma proširuje nadležnosti Suda, s obzirom na to da te dodatne funkcije ne iskrivljuju trenutne nadležnosti Suda (mišljenje 1/92, EU:C:1992:189, t. 32.; 1/00, EU:C:2002:231, t. 21., 23. i 26. te 1/09, EU:C:2011:123, t. 75.). Nadalje, prema mišljenju danske i mađarske vlade, mogućnost da se Sud izjasni u okviru postupka prethodnog uključivanja prirodno i nužno proizlazi iz samih Ugovora, a osobito iz članka 6. stavka 2. UFEU-a. Stoga, dok prema mišljenju francuske i austrijske vlade nije potrebna izmjena Ugovora, prema mišljenju danske, njemačke i austrijske vlade dovoljna je odluka Vijeća donesena na temelju članka 218. stavka 8. UFEU-a kako bi se ta nova funkcija dodijelila Sudu jer tu odluku moraju odobriti sve države članice u skladu sa svojim odgovarajućim ustavnim odredbama. Međutim, u tom smislu Parlament također ističe da je, budući da odluke Vijeća o sklapanju međunarodnih sporazuma načelno samo daju pravnu snagu sporazumu koji je sklopila Unija, dvojbena mogu li takve odluke imati vlastiti normativni sadržaj, i to tim više što nisu „podložne izmjenama od strane Parlamenta“.
138. U pogledu poštovanja ovlasti institucija, a bez zaključka da je postupak prethodnog uključivanja Suda u suprotnosti sa zahtjevima Protokola EU (br. 8), poljska vlada ističe da bi priznavanje Komisiji prava da se obrati Sudu sa zahtjevima za odluku u pogledu valjanosti i tumačenja odredaba pravnih akata Unije, izvan članaka 263. i 267. UFEU-a, moglo dovesti do iskrivljavanja nadležnosti institucija, kako Komisije tako i samog Suda, i do izbjegavanja uvjeta dopuštenosti propisanih tim odredbama. Na primjer, na temelju članka 263. šestog stavka UFEU-a tužbu za poništenje akta Unije institucija mora podnijeti u roku od dva mjeseca od objavljivanja akta ili obavješćivanja tužitelja o njemu. Međutim, u slučaju kad Komisija ne bi podnijela tužbu za poništenje u tom roku, ona bi mogla postići poništenje akta putem postupka prethodnog uključivanja i dakle izbjeći poštovanje tog roka. Također, nadležnosti Suda mogle bi doživjeti značajne izmjene, s obzirom na to da će, iako trenutno članak 267. UFEU-a jedino sudovima država članica daje mogućnost podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku, nakon pristupanja Sud tumačiti pravo Unije i na zahtjev Komisije. Međutim, Sud, kao ni ostale institucije Unije, nema opće nadležnosti već je nadležan samo za predmete koji su pred njime pokrenuti. Prema tome, mogućnost za Sud da odlučuje o pitanjima koje je uputila Komisija mora imati poseban temelj u Ugovoru, što trenutno nije slučaj.
139. Nadalje, prema mišljenju nizozemske i austrijske vlade, čak iako postupak prethodnog uključivanja Suda mora uzeti u obzir zahtjeve brzine, taj postupak mora biti potpuniji od trenutnog hitnog prethodnog postupka predviđenog člankom 23.a Statuta Suda i sve države članice moraju imati mogućnost podnijeti pisana očitovanja. U svakom slučaju, prema mišljenju nizozemske vlade, taj postupak ne treba urediti posebnim odredbama odluke Vijeća o sklapanju sporazuma o pristupanju, već izravno Statutom Suda i Poslovníkom Suda.
140. Napokon, Vijeće navodi da opseg nadležnosti Suda da prije ESLJP-a odlučuje o poštovanju temeljnih prava u aktima izravno ili neizravno pripisivih Uniji u području ZVSP-a mora biti jednak kao opseg njegove unutarnje nadležnosti u tom području. Stoga će Sud biti pozvan prethodno se izjasniti u postupcima protiv jedne ili više država članica u kojima je Unija suprotivnik zahtjeva, u odnosu na akt države članice za provedbu akta Unije donesenog u području ZVSP-a kad su ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 275. UFEU-a. Ako bi Sud odlučio da su granice propisane člankom 40. UFEU-a doista prekoračene i da se akt o kojem je riječ nije morao donijeti na temelju poglavlja UFEU-a o

ZVSP-u, tada bi bio nadležan izjasniti se i o tumačenju i valjanosti predmetnog akta jer tu ne bi bila riječ o aktu iz područja ZVSP-a. Činjenica da akte Unije u području ZVSP-a koji izravno ne utječu na osobe ne mogu poništiti sudska tijela u sklopu sustava sudske zaštite Unije ne znači da taj sustav povređuje EKLJP.

5. 5. Članak 2. druga rečenica Protokola EU (br. 8)

141. Pojedine države članice ističu da pristupanje Unije EKLJP-u i eventualno njegovim protokolima koje još nisu ratificirale sve države članice, suprotno onome što tvrdi Komisija, ipak stvara obveze za države članice na temelju članka 216. UFEU-a. Iako, prema mišljenju njemačke vlade, to znači da je pristupanje tim protokolima u suprotnosti s drugom rečenicom članka 2. Protokola EU (br. 8), češka vlada iznosi suprotan zaključak, s obzirom na to da je, prema njezinom mišljenju, temelj tih obveza članak 216. stavak 2. UFEU-a, a ne sam EKLJP. U svakom slučaju, češka vlada smatra da se pristupanje tim protokolima može provesti samo putem postupka predviđenog u članku 218. UFEU-a, što će omogućiti da se prema potrebi pribavi mišljenje Suda.

142. Nadalje, prema mišljenju poljske vlade, pod pretpostavkom da Unija ima nadležnost sklopiti protokole koje još nisu ratificirale sve države članice, ne može se isključiti da u slučaju pristupanja jednom od protokola država članica koja nije ratificirala taj protokol u Vijeću izrazi svoju suglasnost da bude vezana posredstvom Unije i posljedično na taj način „odobri“ odluku da bude vezana tim protokolom. Ta država će tada biti vezana tim protokolom samo u području nadležnosti Unije. Međutim, to rješenje otvara sumnje, osobito s obzirom na potrebu usklađene, transparentne i ujednačene primjene prava. Te su sumnje još i veće u pogledu protokolâ o pitanjima iz podijeljenih područja.

6. 6. Članak 3. Protokola EU (br. 8)

143. U pogledu poštovanja članka 344. UFEU-a, iako grčka vlada smatra da nije korisno predvidjeti nedopuštenost zahtjeva među državama članicama pred ESLJP-om s obzirom na to da je takav zahtjev već zabranjen člankom 344. UFEU-a, francuska vlada međutim ističe da ipak treba postojati mogućnost da država članica bude onaj treći koji intervenira u potporu jednom od svojih državljana u postupku između njega i druge države članice koji se vodi pred tim sudom, čak i kad potonja država članica djeluje u okviru provedbe prava Unije.

VIII – Stajalište Suda

A – Dopuštenost

144. Određene države članice koje su sudjelovale u ovom postupku izrazile su sumnje u pogledu dopuštenosti Komisijinog zahtjeva za mišljenje u dijelu u kojem on sadrži ocjenu o unutarnjim pravilima.

145. U tom smislu treba podsjetiti da u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a, država članica, Parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima. Cilj te odredbe jest spriječiti komplikacije koje bi proizašle iz sudskog osporavanja spojivosti s Ugovorom međunarodnih sporazuma koji obvezuju Uniju (vidjeti mišljenje 2/94, EU:C:1996:140, t. 3.; 1/08, EU:C:2009:739, t. 107. te 1/09, EU:C:2011:123, t. 47.).

146. Naime, sudska odluka kojom se, nakon sklapanja međunarodnog sporazuma koji obvezuje Uniju, eventualno utvrđuje da je taj sporazum s obzirom na svoj sadržaj ili primijenjeni postupak za njegovo sklapanje nespojiv s odredbama Ugovorâ zacijelo bi stvorila, ne samo na unutarnjem planu Unije nego i na planu međunarodnih odnosa, ozbiljne poteškoće i uzrokovala štetu svim zainteresiranim strankama, uključujući treće države (vidjeti mišljenje 3/94, EU:C:1995:436, t. 17. i 1/09, EU:C:2011:123, t. 48.).

147. Kako bi se Sudu omogućilo izjašnjavanje o sukladnosti odredaba predviđenog sporazuma s odredbama Ugovora, potrebno je da Sud raspolaže dovoljnim informacijama o samom sadržaju tog sporazuma (vidjeti mišljenje 2/94, EU:C:1996:140, t. 20. do 22. i 1/09, EU:C:2011:123, t. 49.).
148. U ovom slučaju Komisija je Sudu dostavila nacрте instrumenata pristupanja o kojima su pregovarači već postigli načelan dogovor. Svi ti instrumenti daju dovoljno potpun i precizan okvir o detaljima prema kojima se treba provesti predviđeno pristupanje i stoga Sudu omogućuju da ocijeni sukladnost tih nacрта s Ugovorima.
149. Nasuprot tome, što se tiče unutarnjih pravila, budući da ona još nisu donesena, njihov sadržaj je hipotetski i u svakom slučaju njihova narav unutarnjeg prava Unije isključuje mogućnost da budu predmet ovog postupka za donošenje mišljenja, koji se može odnositi samo na međunarodne sporazume koje Unija planira sklopiti.
150. Usto, provjera koju je Sud pozvan provesti u okviru postupka za donošenje mišljenja – i koja se može provesti neovisno o budućem sadržaju unutarnjih pravila koje treba donijeti – strogo je ograničena Ugovorima, tako da se, bez zadiranja u nadležnosti ostalih institucija zaduženih za utvrđivanje unutarnjih pravila potrebnih za provedbu sporazuma o pristupanju, Sud mora ograničiti na ispitivanje njegove sukladnosti s Ugovorima i uvjeriti se ne samo da taj sporazum ne krši nikakvu odredbu primarnog prava nego i da sadrži sve odredbe koje su, prema potrebi, propisane tim primarnim pravom.
151. Iz toga slijedi da ocjene u pogledu tih unutarnjih pravila koje su iznijele Komisija i države članice i druge institucije koje su Sudu podnijele očitovanja nisu relevantne za ispitivanje ovog zahtjeva za mišljenje i stoga ne mogu dovesti u pitanje njegovu dopuštenost.
152. Stoga je ovaj zahtjev za mišljenje dopušten.

B – Meritum

1. 1. Uvodna razmatranja

153. Prije početka ispitivanja zahtjeva Komisije najprije treba navesti da, za razliku od stanja prava Zajednice na snazi na dan kada je Sud donio svoje mišljenje 2/94 (EU:C:1996:140), od trenutka stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona pristupanje Unije EKLJP-u ima poseban pravni temelj u članku 6. UEU-a.
154. Međutim, to pristupanje je i dalje obilježeno važnim posebnostima.
155. Naime, od usvajanja EKLJP-a jedino su države mogle biti njegove stranke, što objašnjava da do danas ta konvencija obvezuje samo države. To usto potkrepljuje okolnost da je, kako bi se omogućilo pristupanje Unije, izmijenjen članak 59. EKLJP-a, a i sam predviđeni sporazum sadrži niz izmjena te konvencije kako bi se u okviru sustava koji uspostavlja sama ta konvencija omogućilo to pristupanje.
156. Te izmjene opravdavaju se upravo okolnošću da se Unija, za razliku od svih ostalih ugovornih stranaka, s gledišta međunarodnog prava, zbog same svoje naravi ne može smatrati državom.
157. Naime, kao što je to Sud više puta utvrdio, osnivački ugovori Unije su, za razliku od običnih međunarodnih ugovora, uspostavili novi pravni poredak s vlastitim institucijama u čiju su korist države članice ograničile, u sve širim područjima, svoja suverena prava i čiji su subjekti ne samo te države nego i njihovi državljani (vidjeti osobito presude Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, str. 23. i Costa, 6/64, EU:C:1964:66, str. 1158. kao i mišljenje 1/09, EU:C:2011:123, t. 65.).

158. Međutim, okolnost da Unija ima pravni poredak nove vrste, posebne naravi, ustavni okvir i vlastita temeljna načela, osobito razvijenu institucionalnu strukturu te skup pravnih pravila koja osiguravaju njezino funkcioniranje utječe na postupak i uvjete pristupanja EKLJP-u.
159. Upravo s obzirom na tu okolnost Ugovori podvrgavaju to pristupanje poštovanju različitih uvjeta.
160. Tako, prije svega, nakon propisivanja da Unija pristupa EKLJP-u, članak 6. stavak 2. UEU-a u svojoj drugoj rečenici odmah naglašava da „[t]o pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima“.
161. Nadalje, Protokol EU (br. 8), koji ima jednaku pravnu snagu kao Ugovori, predviđa, među ostalim, da sporazum o pristupanju predviđa očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije i osigurava da pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije ni na ovlasti njezinih institucija ni na položaj država članica u odnosu na EKLJP kao ni na članak 344. UFEU-a.
162. Napokon, Izjavom o članku 6. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji, Međuvladina konferencija koja je donijela Ugovor iz Lisabona suglasna je da se pristupanje treba urediti na takav način da se očuvaju posebne značajke prava Unije.
163. S obzirom osobito na te odredbe, na Sudu je da u okviru zadaće koja mu je povjerena člankom 19. stavkom 1. prvim podstavkom UEU-a nadzire da pravni detalji prema kojima se planira pristupanje Unije EKLJP-u budu u skladu s navedenim odredbama i općenito s temeljnom ustavnom poveljom Unije, a to su Ugovori (presuda *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, t. 23.).
164. Kako bi se proveo taj nadzor, treba navesti da, kako to proizlazi iz točaka 160. do 162. ovog mišljenja, konkretan cilj uvjeta kojima Ugovori podvrgavaju pristupanje jest osigurati da ono ne utječe na posebne značajke Unije i njezinog prava.
165. U tom smislu treba podsjetiti da su među tim značajkama one koje se odnose na ustavno ustrojstvo Unije, a koje se odražava u načelu dodjeljivanja nadležnosti iz članka 4. stavka 1. i članka 5. stavaka 1. i 2. UEU-a kao i u ustavnom okviru definiranom u člancima 13. i 19. UEU-a.
166. Tome se pridodaju posebne značajke u vezi sa samom naravi prava Unije. Konkretno, kao što je Sud naveo u više navrata, pravo Unije obilježava činjenica da je ono autonoman izvor prava uspostavljen Ugovorima, da je nadređeno u odnosu na pravo država članica (vidjeti u tom smislu presude *Costa*, EU:C:1964:66, str. 1159. i 1160. kao i *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, t. 3.; mišljenje 1/91, EU:C:1991:490, t. 21.; 1/09, EU:C:2011:123, t. 65. i presudu *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, t. 59.) kao i izravan učinak niza odredaba primjenjivih na njihove državljane i njih same (presuda *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, str. 23. i mišljenje 1/09, EU:C:2011:123, t. 65.).
167. Te bitne značajke prava Unije dovele su do strukturirane mreže načela, pravila i međuzavisnih pravnih odnosa koji uzajamno povezuju samu Uniju i njezine države članice kao i države članice međusobno, koje sada sudjeluju, kako to podsjeća članak 1. drugi stavak UEU-a, u „procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe“.
168. Takva pravna konstrukcija počiva na temeljnoj pretpostavci prema kojoj svaka država članica dijeli sa svim drugim državama članicama i priznaje da i one s njom dijele niz zajedničkih vrijednosti na kojima se temelji Unija, kako je navedeno u članku 2. UEU-a. Ta pretpostavka podrazumijeva i opravdava postojanje uzajamnog povjerenja među državama članicama u priznavanju tih vrijednosti i stoga u poštovanju prava Unije koje ih provodi.
169. Nadalje, u središtu te pravne konstrukcije temeljna su prava, kako ih priznaje Povelja – koja na temelju članka 6. stavka 1. UEU-a ima istu pravnu snagu kao Ugovori – pri čemu je poštovanje tih prava uvjet zakonitosti akata Unije, tako da se u Uniji ne mogu prihvatiti mjere nespojive s tim pravima (vidjeti

presude ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, t. 41.; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, t. 14.; Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, t. 73. kao i Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, EU:C:2008:461, t. 283. i 284.).

170. Autonomija koju uživa pravo Unije u odnosu na prava država članica kao i u odnosu na međunarodno pravo nalaže da se tumačenje tih temeljnih prava osigura u okviru strukture i ciljeva Unije (vidjeti u tom smislu presudu Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, t. 4. i Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, EU:C:2008:461, t. 281. do 285.).
 171. Što se tiče strukture Unije, treba naglasiti da se poštovanje Povelje nalaže ne samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije nego i državama članicama kad provode pravo Unije (vidjeti u tom smislu presudu Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17. do 21.).
 172. Težnja za postizanjem ciljeva Unije, kako su navedeni u članku 3. UFEU-a, povjerena je nizu temeljnih odredaba, poput odredaba koje uređuju slobodu kretanja robe, usluga, kapitala i osoba, građanstvo Unije, područje slobode, sigurnosti i pravde kao i politiku tržišnog natjecanja. Te odredbe, koje su u okviru vlastitog sustava Unije, strukturirane su tako da pridonose, svaka u svojem posebnom području i s posebnim značajkama, ostvarenju procesa integracije koja je razlog postojanja same Unije.
 173. Također, na državama članicama je, osobito na temelju načela lojalne suradnje propisane u članku 4. stavku 3. prvom podstavku UFEU-a, da na svojim državnim područjima osiguraju primjenu i poštovanje prava Unije. Usto, na temelju drugog podstavka tog stavka, države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije (mišljenje 1/09, EU:C:2011:123, t. 68. i navedena sudska praksa).
 174. Kako bi se zajamčilo očuvanje posebnih značajki i autonomije tog pravnog poretka, Ugovori su uspostavili pravosudni sustav namijenjen osiguranju usklađenosti i jedinstva u tumačenju prava Unije.
 175. U okviru tog sustava na nacionalnim sudovima i na Sudu jest da zajamče punu primjenu prava Unije u svim državama članicama kao i sudska zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz tog prava (mišljenje 1/09, EU:C:2011:123, t. 68. i navedena sudska praksa).
 176. Konkretno, zaglavni kamen tako zamišljenog pravosudnog sustava uspostavljen je postupkom povodom zahtjeva za prethodnu odluku predviđenog u članku 267. UFEU-a, koji uspostavljanjem dijaloga između sudova, točnije između Suda i sudova država članica, ima za cilj osigurati jedinstveno tumačenje prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu van Gend & Loos, EU:C:1963:1, str. 23.), omogućujući tako osiguranje njegove usklađenosti, njegova punog učinka i njegove autonomije kao i u konačnici posebne naravi prava uspostavljenog Ugovorima (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/09, EU:C:2011:123, t. 67. i 83.).
 177. Stoga se u skladu s tim ustavnim okvirom, navedenim u točkama 155. do 176. ovog mišljenja, temeljna prava, kako su priznata osobito Poveljom, moraju tumačiti i primjenjivati u Uniji.
2. 2. Sukladnost predviđenog sporazuma s primarnim pravom Unije
178. Kako bi se zauzelo stajalište o zahtjevu Komisije za mišljenje, treba provjeriti može li predviđeni sporazum utjecati na prethodno navedene posebne značajke prava Unije i, kako to sama Komisija ističe, na autonomiju tog prava u tumačenju i primjeni temeljnih prava – kako su priznata pravom Unije i osobito Poveljom – te ispitati osiguravaju li institucionalni i postupovni mehanizmi predviđeni tim sporazumom poštovanje uvjeta kojima su Ugovori podvrgnuli pristupanje Unije EKLJP-u.

a) Posebne značajke i autonomija prava Unije

179. Treba podsjetiti da u skladu s člankom 6. stavkom 3. UFEU-a temeljna prava, kako su zajamčena EKLJP-om, čine dio prava Unije kao opća načela. Međutim, s obzirom da Unija nije pristupila toj konvenciji, ona nije pravni instrument formalno ugrađen u pravni poredak Unije (vidjeti u tom smislu presude Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, t. 60. i Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, t. 44.).
180. Nasuprot tome, zbog pristupanja bi EKLJP, poput svakog drugog međunarodnog sporazuma koji je sklopila Unija, na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a, obvezivao institucije Unije i države članice i stoga činio sastavni dio prava Unije (presuda Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, t. 5.; mišljenje 1/91, EU:C:1991:490, t. 37.; presude IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, t. 36. kao i Air Transport Association of America i dr., C-366/10, EU:C:2011:864, t. 73.).
181. Stoga bi Unija, kao i svaka druga ugovorna stranka, bila podvrgnuta vanjskom nadzoru čiji je cilj poštovanje prava i sloboda koje bi se Unija obvezala poštovati u skladu s člankom 1. EKLJP-a. U tom kontekstu Unija i njezine institucije, uključujući Sud, bile bi podvrgnute nadzornim mehanizmima predviđenima tom konvencijom i osobito odlukama i presudama ESLJP-a.
182. U tom smislu, Sud je već doduše pojasnio da međunarodni sporazum koji predviđa osnivanje suda zaduženog za tumačenje njegovih odredaba i čije odluke obvezuju institucije, uključujući Sud, načelno nije nespojiv s pravom Unije, što je još i više slučaj kad je, kao u ovom slučaju, sklapanje takvog sporazuma predviđeno samim Ugovorima. Naime, nadležnost Unije u području međunarodnih odnosa i njezina ovlast za sklapanje međunarodnih sporazuma nužno sadrži mogućnost podvrgavanja odlukama suda osnovanog ili određenog na temelju takvih sporazuma u pogledu tumačenja i primjene njihovih odredaba (vidjeti mišljenje 1/91, EU:C:1991:490, t. 40. i 70. kao i 1/09, EU:C:2011:123, t. 74.).
183. Međutim, Sud je također pojasnio da međunarodni sporazum može utjecati na njegove vlastite nadležnosti samo ako su ispunjeni bitni uvjeti za očuvanje njihove naravi i ako se prema tome ne utječe na autonomiju pravnog poretka Unije (vidjeti mišljenje 1/00, EU:C:2002:231, t. 21., 23. i 26. kao i 1/09, EU:C:2011:123, t. 76.; vidjeti također u tom smislu presudu Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, EU:C:2008:461, t. 282.).
184. Konkretno, uključivanje tijela kojima EKLJP povjerava nadležnosti odlučivanja, kako je propisano u predviđenom sporazumu, ne može imati za učinak da Uniji i njezinim institucijama nametne određeno tumačenje pravnih pravila u izvršavanju njihovih unutarnjih nadležnosti (vidjeti mišljenje 1/91, EU:C:1991:490, t. 30. do 35. kao i 1/00, EU:C:2002:231, t. 13.).
185. Doduše, samom pojmu vanjskog nadzora svojstveno je da, s jedne strane, tumačenje EKLJP-a od strane ESLJP-a obvezuje, na temelju međunarodnog prava, Uniju i njezine institucije, uključujući Sud, i da, s druge strane, tumačenje prava priznatog tom konvencijom od strane Suda ne obvezuje nadzorne mehanizme predviđene tom konvencijom, a osobito ne ESLJP, kako je predviđeno u članku 3. stavku 6. nacrtu sporazuma i pojašnjeno u stavku 68. nacrtu eksplanatornog izvješća.
186. Međutim, isto ne može vrijediti za tumačenje koje Sud daje o pravu Unije, uključujući Povelju. Konkretno, ocjene Suda o materijalnom području primjene prava Unije za potrebe, među ostalim, utvrđivanja je li država članica obvezna poštovati temeljna prava Unije ne bi smjele moći biti dovedene u pitanje od strane ESLJP-a.
187. U tom smislu treba kao prvo podsjetiti da članak 53. Povelje predviđa da se nijedna odredba te povelje ne smije tumačiti kao ograničavanje ili nepovoljno utjecanje na ljudska prava i temeljne slobode, na način na koji ih u njihovim područjima primjene priznaju pravo Unije i međunarodno pravo te međunarodni sporazumi čije su stranke Unija ili sve države članice, uključujući EKLJP, te ustavi država članica.

188. Sud je tumačio tu odredbu tako da primjena nacionalnih standarda zaštite ljudskih prava ne smije ugroziti razinu zaštite predviđenu Poveljom ni nadređenost, jedinstvo i učinkovitost prava Unije (presuda Melloni, EU:C:2013:107, t. 60.).
189. Budući da članak 53. EKLJP-a u biti zadržava mogućnost za ugovorne stranke da predvide više standarde zaštite temeljnih prava od onih zajamčenih tom konvencijom, treba osigurati usklađenost između te odredbe i članka 53. Povelje, kako ga tumači Sud, kako bi mogućnost dana državama članicama na temelju članka 53. EKLJP-a u pogledu prava priznatih Poveljom koja odgovaraju pravima zajamčenima tom konvencijom ostala ograničena na ono što je potrebno da bi se izbjeglo ugrožavanje razine zaštite predviđene Poveljom kao i nadređenosti, jedinstva i učinkovitosti prava Unije.
190. Međutim, nijedna odredba predviđenog sporazuma ne osigurava takvu usklađenost.
191. Kao drugo, treba podsjetiti da načelo uzajamnog povjerenja među državama članicama u pravu Unije ima temeljno značenje s obzirom na to da omogućuje stvaranje i održavanje prostora bez unutarnjih granica. To načelo svakoj od tih država nalaže, osobito u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde, da smatra, osim u iznimnim okolnostima, da sve ostale države članice poštuju pravo Unije i konkretno temeljna prava priznata tim pravom (vidjeti u tom smislu presude N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 78. do 80. i Melloni, EU:C:2013:107, t. 37. i 63.).
192. Stoga, kad provode pravo Unije, države članice mogu, na temelju tog prava, biti obvezne pretpostaviti da druge države članice poštuju temeljna prava, tako da od druge države članice ne samo da ne mogu zahtijevati višu nacionalnu razinu zaštite temeljnih prava od one koju osigurava pravo Unije nego ni, osim u iznimnim slučajevima, provjeriti je li ta druga država članica u konkretnom slučaju doista poštovala temeljna prava koja jamči Unija.
193. Međutim, pristup zauzet u okviru predviđenog sporazuma, koji se sastoji od izjednačavanja Unije s državom i davanja Uniji uloge u svakom aspektu istovjetne onoj svake druge ugovorne stranke ne poštuje upravo intrinzičnu narav Unije, a osobito ne uzima u obzir okolnost da su države članice zbog svoje pripadnosti Uniji prihvatile da su njihovi međusobni odnosi, u pogledu područja koja su predmet prenošenja nadležnosti s država članica na Uniju, uređena pravom Unije uz isključenje, ako to pravo tako zahtijeva, svakog drugog prava.
194. U mjeri u kojoj EKLJP, time što nalaže da se Unija i države članice smatraju ugovornim strankama ne samo u svojim odnosima s ugovornim strankama koje nisu države članice Unije nego i u svojim uzajamnim odnosima, uključujući kad te odnose uređuje pravo Unije, zahtijeva da jedna država članica provjerava poštovanje temeljnih prava od strane druge države članice, iako pravo Unije nameće uzajamno povjerenje među tim državama članicama, pristupanje može ugroziti ravnotežu na kojoj je Unija utemeljena te autonomiju prava Unije.
195. Međutim, u predviđenom sporazumu nije propisano ništa što bi spriječilo takav razvoj događaja.
196. Kao treće, treba naglasiti da Protokol br. 16 najvišim sudovima država članica dopušta da ESLJP-u upute zahtjeve za savjetodavna mišljenja o načelnim pitanjima tumačenja ili primjene prava i sloboda zajamčenih EKLJP-om i njegovim protokolima, dok, s druge strane, pravo Unije zahtijeva da ti sudovi u tu svrhu Sudu podnesu zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a.
197. Iako je doduše točno da predviđeni sporazum ne predviđa pristupanje Unije kao takve Protokolu br. 16 i da je taj protokol potpisan 2. listopada 2013., tj. nakon postignutog dogovora na razini pregovarača o nacrtima instrumenata za pristupanje, tj. 5. travnja 2013., činjenica je da bi, s obzirom na to da će EKLJP činiti sastavni dio prava Unije, mehanizam uspostavljen tim protokolom mogao utjecati, osobito kad se osporavaju prava zajamčena Poveljom koja odgovaraju onima priznatima EKLJP-om, na autonomiju i djelotvornost prethodnog postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a.

198. Konkretno, nije isključeno da zahtjev za savjetodavno mišljenje koji na temelju Protokola br. 16 podnese sud države članice koja je pristupila tom protokolu može pokrenuti postupak prethodnog uključivanja Suda, stvarajući tako opasnost zaobilaženja prethodnog postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a koji je, kako je navedeno u točki 176. ovog mišljenja, zaglavni kamen pravosudnog sustava uspostavljenog Ugovorima.
199. Međutim, time što ne predviđa ništa o odnosu između mehanizma uspostavljenog Protokolom br. 16 i prethodnog postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a, predviđeni sporazum može utjecati na autonomiju i djelotvornost prethodnog postupka.
200. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, treba utvrditi da pristupanje Unije EKLJP-u kako je predviđeno nacrtom sporazuma može utjecati na posebne značajke prava Unije i njegovu autonomiju.

b) Članak 344. UFEU-a

201. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, međunarodni sporazum ne može utjecati na nadležnosti utvrđene Ugovorima i prema tome na autonomiju pravosudnog sustava Unije čije poštovanje osigurava Sud. To je načelo osobito propisano u članku 344. UFEU-a prema kojem se države članice obvezuju da sporove o tumačenju ili primjeni Ugovorâ neće rješavati ni na koji drugi način osim onog koji je njima predviđen (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/91, EU:C:1991:490, t. 35. i 1/00, EU:C:2002:231, t. 11. i 12.; presude Komisija/Irska, C-459/03, EU:C:2006:345, t. 123. i 136. i Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, EU:C:2008:461, t. 282.).
202. Usto, obvezu država članica da se služe postupcima za rješavanje sporova uspostavljenima pravom Unije – a osobito da poštuju nadležnosti Suda koje su temeljna značajka sustava Unije – treba shvatiti kao poseban odraz njihove općenite obveze lojalnosti koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Irska, EU:C:2006:345, t. 169.), s obzirom na to da se na temelju te odredbe podrazumijeva da se ta obveza primjenjuje i u uzajamnim odnosima između država članica i Unije.
203. Upravo zato članak 3. Protokola EU (br. 8) izričito predviđa da sporazum o pristupanju ne smije utjecati na članak 344. UFEU-a.
204. Međutim, kako je pojašnjeno u točki 180. ovog mišljenja, EKLJP će zbog pristupanja činiti sastavni dio prava Unije. Posljedično, kad se to pravo osporava, Sud je isključivo nadležan za rješavanje svakog spora između država članica te između država članica i Unije u pogledu poštovanja te konvencije.
205. Međutim, za razliku od međunarodne konvencije o kojoj je bilo riječi u predmetu koji je doveo do presude Komisija/Irska (U:C:2006:345, t. 124. i 125.), koja je izričito predviđala da sustav rješavanja sporova iz prava Unije načelno ima prednost pred sustavom uspostavljenim tom konvencijom, postupak rješavanja sporova predviđen člankom 33. EKLJP-a može se primijeniti na svaku ugovornu stranku, pa stoga i na sporove između država članica i između država članica i Unije kad se osporava pravo Unije.
206. U tom smislu, za razliku od onoga što se tvrdi u određenim očitovanjima podnesenima Sudu u okviru ovog postupka, okolnost da članak 5. nacrta sporazuma predviđa da se postupci pred Sudom ne smiju smatrati sredstvima rješavanja sporova kojih su se ugovorne stranke odrekle u smislu članka 55. EKLJP-a ne može biti dovoljna kako bi se očuvala isključiva nadležnost Suda.
207. Naime, članak 5. nacrta sporazuma samo smanjuje opseg obveze predviđene tim člankom 55., ali ostavlja mogućnost da se Unija ili države članice obrate ESLJP-u, na temelju članka 33. EKLJP-a, sa zahtjevom koji se odnosi na navodnu povredu EKLJP-a koju je počinila država članica ili Unija, u vezi s pravom Unije.

208. Već samo postojanje takve mogućnosti negativno utječe na zahtjev propisan člankom 344. UFEU-a.
209. To vrijedi utoliko više što bi, ako bi Unija ili države članice doista iznijele međusobni spor pred ESLJP, pred njim na temelju članka 33. EKLJP-a o tome bio pokrenut postupak.
210. Međutim, za razliku od odredaba Ugovorâ koje uređuju različite unutarnje sudske postupke Unije, koji teže vlastitim ciljevima, članak 344. UFEU-a upravo ima za cilj očuvati isključivu narav načina rješavanja tih sporova unutar Unije i s tim u vezi osobito sudske nadležnosti Suda te se stoga protivi svakom prethodnom ili naknadnom vanjskom nadzoru.
211. Usto, sam članak 1. točka (b) Protokola EU (br. 8) odnosi se jedino na mehanizme potrebne za osiguranje toga da zahtjevi država nečlanica pred ESLJP-om budu odgovarajuće upućeni državama članicama i/ili Uniji, ovisno o slučaju.
212. Posljedično, činjenica da države članice ili Unija imaju mogućnost podnijeti zahtjeve ESLJP-u može sama po sebi utjecati na cilj članka 344. UFEU-a, a usto je i protivna samoj naravi prava Unije koje zahtijeva, kako je navedeno u točki 193. ovog mišljenja, da odnose među državama članicama uređuje to pravo uz isključenje, ako je to zahtjev tog prava, svakog drugog prava.
213. U tim bi okolnostima samo izričito isključenje nadležnosti ESLJP-a koja proizlazi iz članka 33. EKLJP-a za sporove između država članica ili između država članica i Unije, u pogledu primjene EKLJP-a u materijalnom području primjene prava Unije, bilo u skladu s člankom 344. UFEU-a.
214. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, treba utvrditi da predviđeni sporazum može utjecati na članak 344. UFEU-a.

c) Mehanizam suprotivnika zahtjeva

215. Mehanizam suprotivnika zahtjeva uveden je, kako to proizlazi iz stavka 39. nacrtâ eksplanatornog izvješća, kako „bi se izbjegla svaka pravna praznina u sustavu [EKLJP-a] u vezi sa sudjelovanjem, odgovornošću i učincima presude“, što je pravna praznina koja, uzimajući u obzir posebne značajke Unije, može nastati uslijed pristupanja Unije toj konvenciji.
216. Nadalje, taj mehanizam također ima za cilj osigurati, u skladu s onime što se zahtijeva člankom 1. točkom (b) Protokola EU (br. 8), da se zahtjevi država nečlanica i pojedinačni zahtjevi odgovarajuće upute državama članicama i/ili Uniji, ovisno o slučaju.
217. Ti se ciljevi međutim moraju nastojati ostvariti na način da su u skladu sa zahtjevom očuvanja posebnih značajki prava Unije, kako to zahtijeva članak 1. tog protokola.
218. Kao prvo, članak 3. stavak 5. nacrtâ sporazuma predviđa da ugovorna stranka postaje suprotivnik zahtjeva bilo prihvaćanjem poziva ESLJP-a bilo na temelju odluke tog suda na zahtjev same ugovorne stranke.
219. Kad ESLJP poziva ugovornu stranku da postane suprotivnik zahtjeva, taj poziv nije obvezujuć, kako je izričito navedeno u stavku 53. nacrtâ eksplanatornog izvješća.
220. Ta neobvezatnost odražava ne samo, kako to navodi taj stavak 53., činjenicu da izvorni zahtjev nije podnesen protiv potencijalnog suprotivnika zahtjeva i da nijedna ugovorna stranka ne može biti obvezna postati stranka u postupku u kojem zahtjev kojim se pokreće postupak nije bio usmjeren protiv nje, nego i nadasve činjenicu da Unija i države članice moraju zadržati slobodu ocjenjivanja toga jesu li ispunjeni materijalni uvjeti predviđeni za provedbu mehanizma suprotivnika zahtjeva.

221. Naime, budući da se ti uvjeti u biti odnose na odredbe prava Unije o podjeli nadležnosti između Unije i njezinih država članica te o kriterijima pripisivosti akta ili propusta koji može predstavljati povredu EKLJP-a, odluka o tome jesu li ti uvjeti u određenom predmetu ispunjeni nužno pretpostavlja ocjenu prava Unije.
222. Iako nacrt sporazuma uzima u obzir ta razmatranja u pogledu načina na koje ESLJP može pozvati ugovornu stranku da postane suprotivnik zahtjeva, isto ne vrijedi za slučaj zahtjeva ugovorne stranke u tu svrhu.
223. Naime, kako to predviđa članak 3. stavak 5. nacrta sporazuma, kad Unija ili države članice traže intervenciju u postupak pred ESLJP-om kao suprotivnici zahtjeva, moraju iznijeti argumente koji omogućuju utvrđivanje da su ispunjeni uvjeti za njihovo sudjelovanje u postupku, a ESLJP odlučuje o tom zahtjevu s obzirom na uvjerljivost tih argumenata.
224. Doduše, takvim nadzorom ESLJP provjerava, s obzirom na te argumente, je li vjerojatno da su ispunjeni uvjeti propisani stavcima 2. i 3. tog članka 3. i taj se nadzor ne odnosi na osnovanost tih argumenata. Međutim, činjenica je da bi tim nadzorom ESLJP mogao biti potaknut ocjenjivati odredbe prava Unije koje uređuju podjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica te mjerila pripisivosti njihovih akata i propusta kako bi u tom smislu donio konačnu odluku koja bi bila obvezujuća kako za države članice tako i za Uniju.
225. Takvim nadzorom moglo bi se uplitati u podjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica.
226. Kao drugo, članak 3. stavak 7. nacrta sporazuma predviđa da ako je utvrđena povreda u pogledu koje je ugovorna stranka suprotivnik zahtjeva u postupku, protivnik i suprotivnik zahtjeva zajedno su odgovorni za tu povredu.
227. Međutim, ta odredba ne isključuje to da se država članica može, zajedno s Unijom, smatrati odgovornom za povredu odredbe EKLJP-a na koju je ta ista država članica stavila rezervu u skladu s člankom 57. te konvencije.
228. Takva posljedica tog članka 3. stavka 7. u suprotnosti je s člankom 2. Protokola EU (br. 8), prema kojem sporazum o pristupanju osigurava da ništa u njemu ne utječe na položaj država članica u odnosu na EKLJP, ponajprije u odnosu na rezerve na tu konvenciju.
229. Kao treće, članak 3. stavak 7. nacrta sporazuma predviđa, in fine, iznimku od općeg pravila prema kojem su protivnik i suprotivnik zahtjeva zajedno odgovorni za utvrđenu povredu. Naime, ESLJP na temelju argumenata koje su iznijeli protivnik i suprotivnik zahtjeva te nakon što je saslušao stajalište podnositelja zahtjeva može odlučiti da je samo jedan od njih odgovoran za tu povredu.
230. Odluka o podjeli odgovornosti za akt ili propust za koji je ESLJP utvrdio da povređuju EKLJP između Unije i njezinih država članica također počiva na ocjeni odredaba prava Unije koje uređuju podjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica te pripisivost tog akta ili tog propusta.
231. Posljedično, dopustiti ESLJP-u donošenje takve odluke također bi stvorilo opasnost od nepovoljnog utjecaja na podjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica.
232. Taj zaključak nije doveden u pitanje okolnošću da bi ESLJP morao odlučivati jedino na temelju argumenata koje su iznijeli protivnik i suprotivnik zahtjeva.
233. Naime, za razliku od onoga što tvrde određene države članice koje su sudjelovale u ovom postupku i Komisija, iz teksta članka 3. stavka 7. nacrta sporazuma i iz stavka 62. nacrta eksplanatornog izvješća nije jasno vidljivo da se iznošenje argumenata suprotivnika i protivnika zahtjeva mora izvršiti zajedno.

234. U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da se zahtjev za podjelu odgovornosti temelji na dogovoru između suprotivnika i protivnika zahtjeva, ta okolnost ne bi sama za sebe bila dovoljna za isključenje svakog utjecaja na autonomiju prava Unije. Naime, pitanje podjele odgovornosti mora se riješiti isključivo na temelju relevantnih odredaba prava Unije, prema potrebi pod nadzorom Suda koji ima isključivu nadležnost osigurati da dogovor između suprotivnika i protivnika zahtjeva poštuje te odredbe. Dopustiti ESLJP-u da potvrdi mogući dogovor između Unije i njezinih država članica o podjeli odgovornosti značilo bi dopustiti tom sudu da zamijeni Sud u rješavanju pitanja koje je u isključivoj nadležnosti Suda.

235. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, treba utvrditi da načini funkcioniranja mehanizma suprotivnika zahtjeva propisani predviđenim sporazumom ne osiguravaju očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije.

d) Postupak prethodnog uključivanja Suda

236. Potreba za postupkom prethodnog uključivanja Suda doduše je povezana, kako to proizlazi iz stavka 65. nacrta eksplanatornog izvješća, s poštovanjem podredne naravi koja obilježava nadzorni mehanizam uspostavljen EKLJP-om, kako je navedeno u točki 20. ovog mišljenja. Međutim, također treba navesti da se taj postupak nameće i radi osiguranja dobrog funkcioniranja pravosudnog sustava Unije.

237. U tom smislu je potreba prethodnog uključivanja Suda u postupak pred ESLJP-om u kojem je riječ o pravu Unije odgovor na zahtjev očuvanja nadležnosti Unije i ovlasti njezinih institucija, osobito Suda, kako to zahtjeva članak 2. Protokola EU (br. 8).

238. Tako je u tu svrhu, kao prvo, potrebno da na pitanje je li se Sud već izjasnio o istom pravnom pitanju kao onom koje je predmet postupka pred ESLJP-om odgovori isključivo nadležna institucija Unije, čija bi odluka trebala obvezivati ESLJP.

239. Naime, dopustiti ESLJP-u odlučivanje o takvom pitanju značilo bi dodijeliti mu nadležnost tumačenja sudske prakse Suda.

240. Međutim, ni članak 3. stavak 6. nacrta sporazuma ni stavci 65. i 66. nacrta eksplanatornog izvješća ne sadrže elemente koji dopuštaju zaključak da je takva mogućnost isključena.

241. Posljedično, postupak prethodnog uključivanja morao bi biti uređen tako da se u svakom postupku koji je u tijeku pred ESLJP-om Uniji upućuju potpune i sustavne informacije kako bi nadležna institucija Unije mogla ocijeniti je li se Sud već izjasnio o pitanju koje je predmet tog postupka te ako to ne bi bio slučaj, postići provođenje tog postupka.

242. Kao drugo, treba navesti da postupak opisan u članku 3. stavku 6. nacrta sporazuma ima za cilj omogućiti Sudu ispitivanje sukladnosti odredbe prava Unije o kojoj je riječ s predmetnim pravima zajamčenima EKLJP-om ili protokolima kojima je Unija pristupila. Stavak 66. nacrta eksplanatornog izvješća navodi da izraz „ispitati sukladnost odredbe“ u biti znači odlučiti o valjanosti odredbe sekundarnog prava ili o tumačenju odredbe primarnog prava.

243. Iz toga slijedi da predviđeni sporazum isključuje mogućnost obraćanja Sudu kako bi se on izjasnio o pitanju tumačenja sekundarnog prava putem postupka prethodnog uključivanja.

244. Međutim, treba utvrditi da bi, kao što je i prethodno tumačenje primarnog prava potrebno kako bi se Sudu omogućilo izjašnjavanje o sukladnosti tog prava s obvezama Unije koje proizlaze iz njezinog pristupanja EKLJP-u, u istu svrhu i sekundarno pravo moralo moći biti predmet takvog tumačenja.

245. Naime, tumačenje odredbe prava Unije, uključujući sekundarno pravo, u načelu zahtijeva odluku Suda onda kada ta odredba otvara više mogućih tumačenja.
246. Međutim, ako Sudu ne bi bilo dopušteno dati konačno tumačenje sekundarnog prava i ako bi ESLJP prilikom svojeg ispitivanja sukladnosti tog prava s EKLJP-om izabrao vlastito tumačenje među onima koja su moguća, načelo isključive nadležnosti Suda za konačno tumačenje prava Unije bilo bi zacijelo povrijeđeno.
247. Posljedično, ograničenje opsega postupka prethodnog uključivanja u odnosu na sekundarno pravo isključivo na pitanja valjanosti utječe na nadležnosti Unije i ovlasti Suda jer mu ne dopušta davanje konačnog tumačenja sekundarnog prava s obzirom na prava zajamčena EKLJP-om.
248. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, treba utvrditi da načini funkcioniranja postupka prethodnog uključivanja Suda propisani predviđenim sporazumom ne osiguravaju očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije.
- e) Posebne značajke prava Unije u odnosu na sudski nadzor u području ZVSP-a
249. Iz članka 24. stavka 1. drugog podstavka UEU-a proizlazi da Sud nema nadležnost u odnosu na odredbe Ugovorâ koji uređuju ZVSP, izuzev nadležnosti za praćenje usklađenosti s člankom 40. UEU-a i ispitivanja zakonitosti određenih odluka kako je predviđeno člankom 275. drugim stavkom UFEU-a.
250. U skladu s potonjom odredbom, Sud je nadležan za odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojilo na temelju glave V. poglavlja 2. UEU-a.
251. Unatoč sustavnom tumačenju tih odredaba koje je Komisija provela u svojem zahtjevu za mišljenje, a koje su određene države članice koje su podnijele očitovanja Sudu osporile, koje u biti ima za cilj dovoljno široko odrediti opseg sudskog nadzora Suda u tom području kako bi obuhvatio sve situacije koje mogu biti predmet zahtjeva pred ESLJP-om, treba navesti da Sud još nije imao mogućnost precizirati opseg granica svoje nadležnosti koja u području ZVSP-a proizlazi iz tih odredaba.
252. Međutim, za potrebe zauzimanja stajališta o ovom zahtjevu za mišljenje dovoljno je utvrditi da su u trenutnom stanju prava Unije određeni akti, doneseni u okviru ZVSP-a, izvan sudskog nadzora Suda.
253. Takva situacija svojstvena je uređenju nadležnosti Suda prema Ugovorimâ i kao takva može se opravdati samo s obzirom na samo pravo Unije.
254. Međutim, zbog pristupanja kako je propisano predviđenim sporazumom ESLJP bi bio ovlašten izjasniti se o sukladnosti s EKLJP-om određenih akata, radnji ili propusta u okviru ZVSP-a te, među ostalim, onih čiju zakonitost s obzirom na temeljna prava Sud nije nadležan nadzirati.
255. Takva situacija značila bi povjeriti sudski nadzor tih akata, radnji ili propusta Unije, makar to bio ograničeni nadzor poštovanja samo prava zajamčenih EKLJP-om, isključivo tijelu koje je vanjsko u odnosu na Uniju.
256. Međutim, Sud je već imao priliku utvrditi da se nadležnost provođenja sudskog nadzora akata, radnji ili propusta Unije, uključujući s obzirom na temeljna prava, ne može dodijeliti isključivo međunarodnom sudu koji je izvan institucionalnog i pravosudnog okvira Unije (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/09, EU:C:2011:123, t. 78., 80. i 89.).

257. Zbog toga se, iako je to posljedica trenutnog uređenja nadležnosti Suda, predviđenim sporazumom ipak ne poštuju posebne značajke prava Unije u odnosu na sudski nadzor akata, radnji i propusta Unije u području ZVSP-a.

258. S obzirom na sve prethodno navedeno, treba utvrditi da predviđeni sporazum, zato što:

- može utjecati na posebne značajke i autonomiju prava Unije jer ne osigurava usklađenost između članka 53. EKLJP-a i članka 53. Povelje, ne sprečava opasnost od utjecaja na načelo uzajamnog povjerenja među državama članicama u pravu Unije i ne predviđa nikakav odnos između mehanizma uspostavljenog Protokolom br. 16 i prethodnog postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a;
- može utjecati na članak 344. UFEU-a jer ne isključuje mogućnost da se sporovi između država članica ili između država članica i Unije, u pogledu primjene EKLJP-a u materijalnom području primjene prava Unije, iznesu pred ESLJP;
- ne predviđa načine funkcioniranja mehanizma suprotivnika zahtjeva i postupka prethodnog uključivanja Suda koji omogućuju očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije i
- ne poštuje posebne značajke prava Unije u odnosu na sudski nadzor akata, radnji i propusta Unije u području ZVSP-a jer sudski nadzor određenih tih akata, radnji ili propusta povjerava isključivo tijelu koje je vanjsko u odnosu na Uniju,

nije u skladu s člankom 6. stavkom 2. UEU-a ni s Protokolom EU (br. 8).

Slijedom navedenog, Sud (puni sastav) izdaje sljedeće mišljenje:

Sporazum o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda nije u skladu s člankom 6. stavkom 2. UEU-a ni s Protokolom EU (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.

Potpisi