

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SODNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION  
EUROOPA LIIDU KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION  
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE  
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH  
SUD EUROPSKE UNIJE  
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA  
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS  
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE  
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA  
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE  
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE  
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE  
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

## MIŠLJENJE SUDA 2/94

28. ožujka 1996.

Pristupanje Zajednice Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Zahtjevom Vijeća Europske unije, podnesenim tajništvu Suda 26. travnja 1994., od Suda je zatraženo donošenje mišljenja na temelju članka 228. stavka 6. Ugovora o EZ-u, sukladno kojem:

„Vijeće, Komisija ili država članica mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li predviđeni sporazum u skladu s odredbama ovog Ugovora. Ako je mišljenje Suda negativno, predviđeni sporazum može stupiti na snagu samo pod uvjetima određenima člankom N Ugovora o Europskoj uniji.“

### Obrazloženje zahtjeva

#### I – Sadržaj zahtjeva za donošenje mišljenja

1. Vijeće, koje zastupaju J.-C. Piris, glavni direktor pravne službe, J.-P. Jacqué, direktor u pravnoj službi, i A. Lo Monaco, članica pravne službe, u svojstvu agenata, traži mišljenje Suda o sljedećem pitanju:

„Je li pristupanje Europske zajednice Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: Konvencija) u skladu s Ugovorom o osnivanju Europske zajednice?“

2. Vijeće pojašnjava da se temeljna odluka o otvaranju pregovora ne može donijeti prije no što Sud ispita je li predviđeno pristupanje u skladu s Ugovorom.

U svojim usmenim očitovanjima Vijeće tvrdi da je zahtjev dopušten, iako priznaje da još ne postoji tekst predviđenog sporazuma. Vijeće drži da nije zloupotrijebilo postupak, već je suočeno s temeljnim pitanjima koja se tiču pravnog i institucionalnog poretka. Usto, Konvencija kojoj bi Zajednica pristupila poznata je, a pitanja koja to pristupanje nameće dovoljno su jasna da omogućće Sudu donošenje mišljenja.

3. Iznoseći predmet i svrhu predviđenog sporazuma, Vijeće zauzima stajalište o doseg pristupanja, sudjelovanju Zajednice u nadzornim tijelima i izmjenama koje treba unijeti u Konvenciju i protokole.

4. Glede doseg pristupanja, Vijeće pojašnjava da svaka Zajednica Konvenciji treba pristupiti u okviru svojih ovlasti i u granicama područja primjene svojega prava. Pristupanje se treba odnositi na Konvenciju i na protokole koji su na snazi i koje su ratificirale sve države članice Zajednice. To pristupanje ne smije imati nikakav učinak na rezerve koje su stavile države članice stranke Konvencije, koje nastavljaju važiti u područjima koja pripadaju u nacionalne ovlasti. Zajednica je suglasna da se podvrgne pojedinačnom i međudržavnom mehanizmu pravne zaštite; međutim, radi poštovanja isključive nadležnosti koja je za ta pitanja dodijeljena Sudu člankom 219. Ugovora o EZ-u, treba isključiti tužbu između Zajednice i država članica.

5. Kad je riječ o sudjelovanju Zajednice u nadzornim tijelima, osobito budućem Jedinstvenom sudu za ljudska prava, moguća su različita rješenja: nepostojanje suca Zajednice, imenovanje stalnog suca s jednakim položajem kao i ostali suci, imenovanje suca s posebnim položajem, čije bi pravo glasa bilo ograničeno na predmete koji se odnose na pravo Zajednice. Taj sudac ne bi istodobno mogao biti član Suda. Postupak imenovanja tog suca bio bi utvrđen Konvencijom, a određivanje kandidata koje bi Zajednica predložila ostalo bi unutarne pitanje. Sudjelovanje Zajednice u Odboru ministara ne bi bilo predviđeno, a predmetni će odbor u budućem sudskom mehanizmu ionako izgubiti funkciju.

6. Trebalo bi pristupiti izmjeni Konvencije i protokola koji su trenutačno otvoreni samo za pristupanje država članica Vijeća Europe. Međutim, Zajednica ne predviđa pristupanje Vijeću Europe. Bilo bi potrebno izmijeniti i tehničke odredbe te omogućiti državama članicama Vijeća Europe uključivanje u nadzorne mehanizme Konvencije. U slučaju pristupanja, Zajednica bi bila vezana samo u granicama svojih ovlasti. Potrebno je predvidjeti mehanizam pomoću kojeg Zajednica i države članice mogu razjasniti pitanje raspodjele ovlasti pred instancama Konvencije.

7. U okviru pitanja usklađenosti pristupanja s Ugovorom, Vijeće analizira ovlast Zajednice za sklapanje predviđenog sporazuma i spojivost pravnog sustava Konvencije s člancima 164. i 219. Ugovora.

8. Vijeće priznaje da Ugovor Zajednici ne dodjeljuje posebno pravo djelovanja u području ljudskih prava. Zaštita tih prava ostvaruje se putem općih načela prava Zajednice. Potreba te zaštite, potvrđena sudskom praksom, priznata je člankom F Ugovora o Europskoj uniji. Vijeće drži da zaštita ljudskih prava proizlazi iz horizontalnog načela koje je sastavni dio ciljeva Zajednice. U nedostatku posebnog članka, kao osnova za pristupanje može služiti članak 235. Ugovora o EZ-u, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti za njegovu primjenu.

9. Vijeće se pita i dovodi li se pristupanjem Zajednice Konvenciji, osobito sudskim mehanizmima, u pitanje isključiva sudska nadležnost koja je Sudu dodijeljena člancima 164. i 219. Ugovora i autonomnost pravnog poretka Zajednice.

10. Vijeće ističe nepostojanje izravnog učinka presuda Europskog suda za ljudska prava; taj sud, naime, ne može ukinuti ni izmijeniti odredbu nacionalnog prava, već samo naložiti ugovornoj stranci obvezu rezultata. Međutim, Sud bi u donošenju svojih odluka trebao poštovati presude tog suda. Uvjetovanjem podnošenja pojedinačnih zahtjeva iscrpljenošću svih domaćih pravnih sredstava unutarnji bi sudovi Zajednice, a osobito Sud, bili pozvani odlučiti o spojivosti akta Zajednice s Konvencijom. U mišljenju 1/91 od 14. prosinca 1991. (Zbornik, str. I-6079.) Sud je prihvatio podvrgavanje Zajednice sudskom mehanizmu uspostavljenom međunarodnim sporazumom, pod uvjetom da taj sud samo tumači i primjenjuje taj sporazum i ne dovodi u pitanje autonomnost pravnog poretka Zajednice. Vijeće se pita odnosi li se to samo na slučaj kad se presude tog suda tiču samo međunarodnog sporazuma ili i na slučaj kad se možda odnose i na spojivost prava Zajednice sa sporazumom.

## II – Postupak

1. U skladu s člankom 107. stavkom 1. Poslovnika Suda, zahtjev za donošenje mišljenja dostavljen je Komisiji Europskih zajednica i državama članicama. Pisana očitovanja podnijele su belgijska vlada, koju je zastupao J. Devadder, upravni direktor u Ministarstvu vanjskih poslova, unutarnje trgovine i razvojne suradnje, u svojstvu agenta, danska vlada, koju su zastupali L. Mikaelson, veleposlanik, i P. Biering, voditelj službe, pravni savjetnici u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenata, njemačka vlada, koju su zastupali E. Röder, Ministerialrat u Saveznom ministarstvu gospodarstva, i A. Dittrich, Regierungsdirektor u Saveznom ministarstvu pravosuđa, u svojstvu agenata, grčka vlada, koju su zastupali V. Rotis, počasni predsjednik Državnog vijeća, S. Zisimopoulos, pravni savjetnik u stalnom predstavništvu Helenske Republike, i N. Dafniou, tajnica u specijaliziranoj službi Ministarstva vanjskih poslova za pravna pitanja Zajednice, u svojstvu agenata, španjolska vlada, koju su zastupali A. Navarro González, glavni direktor pravne i institucionalne koordinacije Zajednice i R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, iz službe za pravna pitanja Zajednice, u svojstvu agenata, francuska vlada, koju su zastupali E. Belliard, zamjenica direktora Uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, C. de Salins, pomoćnica direktora u istoj upravi, i C. Chavance, tajnik za vanjske poslove u istoj upravi, u svojstvu agenata, nizozemska vlada, koju je zastupao A. Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, portugalska vlada, koju su zastupali L. Fernandes, direktor pravne službe Opće uprave za poslove Zajednice Ministarstva vanjskih poslova, i M. L. Duarte, savjetnica u istoj upravi, u svojstvu agenata, vlada Ujedinjene Kraljevine, koju je zastupao J. Collins iz pravnog odjela Ministarstva financija, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Richardsa i D. Andersona, barristers, i Komisija, koju su zastupali J. Amphoux,

glavni pravni savjetnik, J. Pipkorn, pravni savjetnik, i R. Gosalbo-Bono, član pravne službe, u svojstvu agenata.

2. Nakon pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske Europskoj uniji, i njima je dostavljen zahtjev za donošenje mišljenja. Pisana očitovanja podnijele su austrijska vlada, koju je zastupao K. Berchtold, docent na sveučilištu, u svojstvu agenta, i finska vlada, koju je zastupao H. Rotkirch, voditelj službe u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta.

3. Europskom parlamentu, koji su zastupali G. Garzón Clariana, pravni savjetnik, i E. Perillo, član pravne službe, u svojstvu agenata, na njegov zahtjev odobreno je podnošenje očitovanja.

4. Belgijska vlada, koju je zastupao J. Devadder, danska vlada, koju su zastupali L. Mikaelsen i P. Biering, njemačka vlada, koju je zastupao A. Dittrich, grčka vlada, koju su zastupale A. Samoni-Rantou, zamjenica posebnog pravnog savjetnika u specijaliziranoj službi Ministarstva vanjskih poslova za pravna pitanja Zajednice, u svojstvu agenta, i N. Dafniou, španjolska vlada, koju je zastupala R. Silva de Lapuerta, francuska vlada, koju su zastupali J.-F. Dobelle, zamjenik direktora Uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i C. Chavance, irska vlada, koju su zastupali D. Gleeson, SC, u svojstvu agenta, i M. Buckley, talijanska vlada, koju je zastupao profesor U. Leanza, voditelj službe za diplomatske sporove, ugovore i pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, nizozemska vlada, koju je zastupao M. Fiestra, zamjenik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, portugalska vlada, koju su zastupali L. Fernandes i M. L. Duarte, finska vlada, koju je zastupao H. Rotkirch, švedska vlada, koju je zastupala L. Nordling, savjetnica u pravnoj upravi za europske poslove Ministarstva vanjskih poslova, vlada Ujedinjene Kraljevine, koju je zastupao J. E. Collins, uz asistenciju S. Richardsa i D. Andersona, Vijeće Europske unije, koje su zastupali J.-C. Piris, J.-P. Jacqué i A. Lo Monaco, Komisija, koju su zastupali J. Pipkorn i R. Gosalbo-Bono, te Europski parlament, koji su zastupali G. Garzón Clariana i E. Perillo saslušani su na raspravi 7. studenoga 1995.

### **III – Povijesni pregled pitanja poštovanja ljudskih prava od strane Zajednice**

1. Ugovor o EZ-u, kao ni ugovori o EZUČ-u ili Euratomu, ne pozivaju se posebno na temeljna prava, osim spominjanja „očuvanja mira i slobode“ u posljednjoj uvodnoj izjavi preambule.

2. Sud je poštovanje temeljnih prava podržao putem općih načela prava Zajednice, pozivajući se na zajedničke ustavne tradicije i međunarodne instrumente, osobito Konvenciju.

3. Vodeći se tom sudskom praksom, Jedinstveni europski akt u svojoj se preambuli poziva na poštovanje temeljnih prava priznatih ustavima i zakonima država članica, Konvencijom i Europskom socijalnom poveljom.

4. Člankom F stavkom 2. Ugovora o Europskoj uniji propisano je da „Unija poštuje temeljna prava koja su zajamčena Konvencijom ... i koja proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, kao opća načela prava Zajednice“. Članak J.1 stavak 2. alineja 5. tog ugovora poziva se na poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Članak K.2 stavak 1. istog ugovora izričito se poziva na poštovanje Konvencije u okviru suradnje u području pravosuđa i unutarnjih poslova.

5. Na poštovanje temeljnih prava pozivaju se i političke izjave država članica i institucija Zajednice. Neke su od njih, primjerice, Zajednička izjava Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o temeljnim pravima od 5. travnja 1977. (Recueil des traités 1995, str. 877.), Zajednička izjava Europskog parlamenta, Vijeća, predstavnika država članica koji se sastaju u Vijeću i Komisije protiv rasizma i ksenofobije od 11. lipnja 1986. (Recueil des traités 1995, str. 889.), Rezolucija Vijeća i predstavnika vlada država članica koji se sastaju u Vijeću od 29. svibnja 1990. o borbi protiv rasizma i ksenofobije (SL C 157, str. 1.), Rezolucija Vijeća i predstavnika vlada država članica koji se sastaju u Vijeću o ljudskim pravima, demokraciji i razvoju od 28. studenoga 1991. (Bulletin des Communautés européennes br. 11/91, t.2.3.1.) te zaključci Vijeća i država članica od 18. studenoga 1992. o provedbi te rezolucije. Vrijedi spomenuti i izjave različitih Europskih vijeća, poput izjave o europskom identitetu od 14. prosinca 1973. (Bulletin des Communautés européennes br. 12/73, t. 2501.), izjave o demokraciji od 8. travnja 1978., izjave o međunarodnoj ulozi Zajednice od 2. i 3. prosinca 1988. (Bulletin des Communautés européennes br. 12/88, t. 1.1.10.), izjave o ljudskim pravima od 29. lipnja 1991. (Bulletin des Communautés européennes br. 6/91, Prilog V) i izjave o ljudskim pravima od 11. prosinca 1993. povodom 45. godišnjice Opće deklaracije o ljudskim pravima (Bulletin des Communautés européennes br.12/93, t. 1.4.12.).

6. U izvještaju od 4. veljače 1976., dostavljenom Europskom parlamentu i Vijeću, naslovljenom „Zaštita temeljnih prava prilikom stvaranja i razvoja prava Zajednice“ (Bulletin des Communautés européennes, dodatak 5/76), Komisija je isključila potrebu pristupanja Zajednice kao takve Konvenciji.

7. Komisija je Vijeću pristupanje prvi put formalno predložila u „Memorandumu o pristupanju Europskih zajednica Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“ od 4. travnja 1979. (Bulletin des Communautés européennes, dodatak 2/79).

8. Taj prijedlog Komisija je ponovila u svojoj Obavijesti o pristupanju Zajednice Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od 19. studenoga 1990.

9. Dana 26. listopada 1993. Komisija je objavila radni dokument naslovljen „Pristupanje Zajednice Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i pravni

poredak Zajednice“, u kojem analizira, među ostalim, pitanja pravne osnove pristupanja i isključive nadležnosti Suda.

10. Europski parlament u više se navrata izjasnio u korist pristupanju, posljednje u Rezoluciji od 18. siječnja 1994. o pristupanju Zajednice Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, donesenoj na temelju izvještaja Odbora za pravna pitanja i prava građana. (SL C 44, str. 32.).

#### **IV – Dopuštenost zahtjeva za donošenje mišljenja**

1. Irska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine ističu da je zahtjev za donošenje mišljenja nedopušten. S druge strane, danska, finska i švedska vlada postavljaju pitanje eventualne preuranjenosti zahtjeva.

U svojim usmenim očitovanjima irska vlada ističe da ne postoji poseban prijedlog sporazuma o pristupanju o kojem bi Sud mogao dati svoje mišljenje. Postoje mnogi tehnički problemi za koje su moguća različita rješenja. Još nije odlučeno o određivanju stranaka koje bi vodile pregovore.

Vlada Ujedinjene Kraljevine drži da ne postoji „predviđen“ sporazum u smislu članka 228. stavka 6. Ugovora. Obraćanje Sudu moguće je tek nakon detaljnih pregovora o nacrtu sporazuma. Točno je da je u mišljenju 1/78 od 4. listopada 1979. (Zbornik, str. 2871.) zahtjev smatran dopuštenim unatoč činjenici da su se pregovori tek trebali odvijati. Međutim, u trenutku tog zahtjeva postojao je nacrt sporazuma; pregovori su se odvijali u tijeku postupka, a Sud je prije donošenja mišljenja bio obaviješten o posljednjem stanju tekstova. S druge strane, u ovom postupku ne postoji nikakav nacrt sporazuma te prije donošenja mišljenja nisu predviđeni nikakvi pregovori. Zahtjev za donošenje mišljenja 1/78 bio je relevantan, s obzirom na to da je bilo sporno pitanje pravne osnove sporazuma. U ovom slučaju postoji konsenzus o jedinoj mogućoj pravnoj osnovi, to jest članku 235. Ugovora.

Uz te temeljne probleme koje je iznijelo Vijeće, vlada Ujedinjene Kraljevine navodi i druge teškoće. Postavlja pitanje dosjega pristupanja u slučaju postojanja rezervi koje su stavile države članice, prava tih država da u svakom trenutku odstupe od određenih odredaba Konvencije, rizika diskrepancije između obveza država članica i Zajednice, problema sudjelovanja Zajednice u tijelima Konvencije, osobito budućem jedinstvenom sudu, raspodjele ovlasti između Zajednice i država članica, teškoće pristupanja Zajednice Konvenciji bez prethodnog pristupanja Vijeću Europe, sudbine ugovora o EZUČ-u i Euratomu. S obzirom na mnogobrojnost i težinu tih problema, Sud u ovom trenutku ne može dati valjano mišljenje.

Članak 235. Ugovora, koji je jedina moguća pravna osnova, zahtijeva jednoglasnu odluku Vijeća. Činjenica da takve jednoglasnosti nema potvrđuje hipotetsku i nestvarnu prirodu zahtjeva za donošenje mišljenja. Također, u okviru zahtjeva za

prethodnu odluku Sud je uvijek odbijao odlučivati o općenitim ili hipotetskim pitanjima.

Danska vlada ističe da nedostaje dogovoreni nacrt sporazuma. Štoviše, u okviru Vijeća nije postignut nikakav dogovor o otvaranju pregovora.

Finska vlada upozorava da se, sukladno članku 107. stavku 2. Poslovnika i sudskoj praksi Suda, mišljenje može odnositi na spojivost predviđenog sporazuma s odredbama Ugovora i ovlast Zajednice za sklapanje takvog sporazuma. U ovom slučaju dopuštenost zahtjeva za donošenje mišljenja ovisi o pitanju čine li dokumenti koji su tom zahtjevu priloženi ili su u njemu navedeni cjelinu iz koje se predviđeni sporazum može razaznati s dovoljnom preciznošću da Sud može donijeti svoje mišljenje.

Švedska vlada u svojim usmenim očitovanjima također ističe da ne postoji nacrt teksta sporazuma ni odluka Vijeća o otvaranju pregovora. Čak i kad bi Sud dopustio zahtjev za donošenje mišljenja, bio bi neizbježan naknadni zahtjev, nakon otvaranja pravnih i tehničkih pitanja u tijeku pregovora.

2. Komisija, Parlament i belgijska, njemačka, francuska, talijanska i portugalska vlada stava su da je zahtjev za donošenje mišljenja dopušten, s obzirom na to da se odnosi na predviđeni sporazum u smislu članka 228. stavka 6. Ugovora.

Komisija upozorava na izmjenu formulacije članka 228. Raniji tekst članka 228. stavka 1. podstavka 2. Ugovora o EEZ-u, na temelju kojeg je bilo moguće ishoditi prethodno mišljenje Suda o spojivosti predviđenog sporazuma, priključen je prvom podstavku koji se odnosi na sklapanje sporazuma između Zajednice i država nečlanica ili međunarodne organizacije. Novi tekst članka 228. stavka 6. Ugovora o EZ-u govori samo o predviđenom sporazumu, a ne više o mišljenju koje prethodi sklapanju određenog sporazuma. U gore spomenutom mišljenju 1/78 Sud je već dao široko tumačenje pojma predviđenog sporazuma; može se smatrati da je novim tekstom ta sudska praksa potvrđena. Kao i u slučaju gore navedenog zahtjeva za donošenje mišljenja 1/78, Sudu je upućeno pitanje koje se odnosi na ovlast te nema bojazni da će biti potrebno ponovno mu se obratiti u tijeku eventualnih pregovora.

Parlament ističe da je cilj članka 228., kao što to proizlazi iz mišljenja 1/75 od 11. studenoga 1975. (Zbornik, str. 1355.), spriječiti sporove o spojivosti međunarodnih sporazuma s Ugovorom. U ovom slučaju radi se o ispitivanju spojivosti pravnog poretka uspostavljenog Konvencijom s pravnim poretkom Zajednice. Konkretno pravno pitanje odnosi se na spojivost isključive nadležnosti Suda, s jedne strane, i podvrgavanja vanjskoj sudskoj instanci u odnosu na pravni poredak Zajednice, s druge strane. Sud je u gore navedenom mišljenju 1/78 priznao da je u interesu svih država o kojima je riječ, uključujući države nečlanice, da pitanje ovlasti bude riješeno od samog otvaranja pregovora.



Belgijska vlada također se poziva na presedan mišljenja 1/78 i novu formulaciju članka 228. stavka 6. Ugovora. Ističe tri točke. Države članice ocijenile su da je spojivost pristupanja s pravom Zajednice potrebno utvrditi prije otvaranja pregovora. Sud je u gore navedenom mišljenju 1/78 i mišljenju 1/92 od 10. travnja 1992. (Zbornik, str. I-2821.) zauzeo stav da je zahtjev za donošenje mišljenja dopušten ako je predmet predviđenog sporazuma poznat i ako podnositelj zahtjeva ima interes za odgovor, čak i ako još nisu određeni svi detalji sadržaja predviđenog sporazuma. Traženjem od institucije koja podnosi zahtjev za donošenje mišljenja da u trenutku obraćanja Sudu nema nikakvih dvojbi o spojivosti predviđenog sporazuma s pravom Zajednice članak 228. stavak 6. Ugovora izgubio bi smisao.

Njemačka vlada u svojim usmenim očitovanjima navodi da je zahtjev dopušten s obzirom na to da je u trenutku njegova podnošenja rasprava o pristupanju došla do takvog stadija da se traženje mišljenja činilo potrebnim i opravdanim. Poznati su i Konvencija koja je predmet pristupanja i prilagodbe koje takvo pristupanje zahtjeva. U skladu sa stavom Suda iz gore navedenog mišljenja 1/78, u interesu je svih država članica da se pitanje ovlasti Zajednice za pristupanje Konvenciji riješi prije pregovora.

Francuska vlada u svojim usmenim očitovanjima priznaje da Sud ne raspolaže nacrtom sporazuma, da postoje mnoge neizvjesnosti kad je riječ o sadržaju pregovora te da u ovom trenutku u Vijeću ne postoji konsenzus o primjerenosti pristupanja. Sud zahtjev za donošenje mišljenja ipak treba dopustiti, s obzirom na to da su pravna pitanja spojivosti pristupanja s Ugovorom jasna i njihova je relevantnost neosporiva.

Talijanska se vlada u svojim usmenim očitovanjima poziva na članak 107. stavak 2. Poslovnika, iz kojeg proizlazi da se zahtjev može odnositi na spojivost predviđenog sporazuma s odredbama Ugovora i ovlast Zajednice za sklapanje takvog sporazuma. Ako se zahtjev, kao u ovom slučaju, odnosi na ovlast, ne traži se postojanje dovoljno određenog teksta sporazuma. Čak i kad bi se zahtjev odnosio i na spojivost pristupanja s materijalnim normama Ugovora, Sud ga ne bi mogao odbiti, s obzirom na to da Konvencija kojoj se namjerava pristupiti postoji i da su njezini opći aspekti poznati.

Portugalska vlada u svojim usmenim očitovanjima također ističe da su poznati i rezultat pregovora koje treba voditi i sadržaj Konvencije kojoj Zajednica predlaže pristupiti.

## **V – Pravna osnova predviđenog pristupanja**

1. Austrijska vlada podsjeća na sudsku praksu vezanu uz vanjske ovlasti Zajednice te potom navodi da poštovanje ljudskih prava čini dio izvršavanja svih ovlasti Zajednice. Osiguranje prava zaštićenih Konvencijom temelji se na ovlastima na osnovi kojih institucije Zajednice djeluju u svakom području o kojem je riječ.



Takva horizontalna interna primjena prava zajamčenih Konvencijom istodobno predstavlja osnovu za vanjsku ovlast Zajednice za pristupanje Konvenciji.

2. Komisija, Parlament i belgijska, danska, njemačka, grčka, talijanska, finska i švedska vlada kao i, podredno, austrijska vlada navode da, u nedostatku posebnih odredaba, pravnu osnovu za pristupanje predstavlja članak 235. Ugovora. Uvjeti za primjenu članka 235., to jest nužnost djelovanja Zajednice, ostvarenje jednog od ciljeva Zajednice te poveznica s funkcioniranjem zajedničkog tržišta, su ispunjeni.

Komisija se poziva na svoj gore navedeni radni dokument od 26. listopada 1993. u kojem je poštovanje ljudskih prava okvalificirala kao opći cilj koji čini dio ciljeva Zajednice.

Iz presude od 8. travnja 1976., Defrenne (43/75, Zbornik, str. 455.), proizlazi da se ciljevi, u smislu članka 235. Ugovora, mogu pobliže odrediti u preambuli Ugovora. Preambula Jedinostvenog europskog akta poziva se na poštovanje ljudskih prava i Konvenciju.

Parlament također drži da zaštita ljudskih prava pripada u ciljeve Zajednice. Priznavanje građanstva Unije predstavlja novi pravni element u prilog toj tvrdnji. Naime, na temelju odredaba članka B alineje 3. Ugovora o Europskoj uniji i članka 8. Ugovora o EZ-u, Zajednica je građaninu Unije dužna osigurati zaštitu njegovih temeljnih prava ekvivalentnu onoj koju kao državljanin svoje države uživa u odnosu na postupanja države. Parlament ističe nužnost podvrgavanja Zajednice, uključujući Sud, međunarodnom sudskom nadzoru istovjetnom onome kojemu su podvrgnute države članice i njihovi vrhovni sudovi. Parlament drži da izbor članka 235. Ugovora treba dopuniti naznakom članka 228. stavka 3. podstavka 2. Ugovora, koji sklapanje određenih međunarodnih sporazuma uvjetuje pozitivnim mišljenjem Parlamenta. Zahtijevanje takvog mišljenja opravdava se s ratio legis te odredbe, koja se sastoji u tome da Parlament u svojoj suzakonodavnoj funkciji ne bude obvezan, na temelju međunarodnog sporazuma, s naslova međunarodnih obveza Zajednice, izmijeniti akt donesen u postupku suodlučivanja.

Belgijska, njemačka, grčka, talijanska, austrijska, finska i švedska vlada ističu da je zaštita ljudskih prava opće horizontalno načelo koje obvezuje Zajednicu u izvršavanju svih njezinih aktivnosti te da je ta zaštita ključna za dobro funkcioniranje zajedničkog tržišta.

Prema mišljenju tih vlada, Sud tu zaštitu ostvaruje putem općih načela prava Zajednice vodeći se zajedničkim ustavnim tradicijama i međunarodnim instrumentima, osobito Konvencijom. Preambula Jedinostvenog europskog akta, preambula Ugovora o Europskoj uniji kao i članci F stavak 2., J.1 i K.2 tog ugovora priznaju poštovanje ljudskih prava i, u tom okviru, ulogu Konvencije.

Grčka vlada poziva se također na članak 130. U stavak 2. Ugovora o EZ-u, koji spominje cilj poštovanja ljudskih prava u razvojnoj suradnji.

Austrijska vlada pojašnjava da se pri određivanju ciljeva Zajednice treba pozvati i na preambulu Ugovora koja govori o očuvanju mira i slobode; taj cilj obuhvaća prava zajamčena Konvencijom.

Finska vlada smatra da je zaštita ljudskih prava u trenutačnom razvojnom stadiju Zajednice njezin stvaran cilj.

Prema mišljenju svih tih vlada, pristupanje Konvenciji i vanjski sudski nadzor potrebni su radi zaštite pojedinaca od toga da institucije Zajednice krše Konvenciju.

Belgijska vlada naglašava nužnost izbjegavanja različitog tumačenja sudske prakse Zajednice i one tijela Konvencije. Ističe da sustav pravnih sredstava u pravu Zajednice, koji isključuje tužbu pojedinca za poništenje akta koji se na njega ne odnosi izravno i osobno, pruža manju razinu zaštite od sustava Konvencije.

Talijanska vlada u svojim usmenim očitovanjima ističe da su se sve države članice, kad je riječ o njihovim ovlastima, dobrovoljno podvrgnule mehanizmima međunarodnog nadzora zaštite ljudskih prava. Prijenos državnih ovlasti na Zajednicu zahtijeva njezino podvrgavanje istom međunarodnom nadzoru, kako bi se uspostavila ravnoteža kojoj su izvorno težile države članice.

Austrijska vlada poziva se na nužnost ujednačenog tumačenja Konvencije, postupno produbljivanje integracije koju predviđa Ugovor o Europskoj uniji, što je područje u kojem je zaštita ljudskih prava od osobite važnosti, te na službeničke sporove Zajednice.

Finska vlada pojašnjava da je pristupanje potrebno radi jačanja socijalnog aspekta Ugovora. Nove osnove za ovlast koje predviđa Jedinostveni europski akt i priznavanje načela supsidijarnosti ipak su ograničili područje primjene članka 235. Ugovora. Primjena te odredbe ovisi o strukturi i sadržaju sporazuma o pristupanju.

3. Španjolska, francuska, irska i portugalska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine ističu da ni Ugovor o EZ-u ni Ugovor o Europskoj uniji ne sadrže odredbu koja Zajednici dodjeljuje posebne ovlasti u području ljudskih prava i koja bi mogla služiti kao pravna osnova za predviđeno pristupanje. Članak F stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji samo daje ustavni značaj postojećoj sudskoj praksi u području zaštite ljudskih prava te predviđa tu zaštitu samo putem općih načela prava Zajednice.

Francuska i portugalska vlada dodaju da članak J.1 stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji, koji se odnosi na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, jednako kao i

članak K.2 stavak 1. tog Ugovora, koji se odnosi na pravosuđe i unutarnje poslove, a koji ne pripadaju u nadležnost Suda, imaju značaj programa te ne dodjeljuju Zajednici posebne ovlasti. Francuska vlada odbacuje i članak 130.U Ugovora o EZ-u.

Španjolska, francuska, irska i portugalska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine također se protive mogućoj primjeni članka 235. Ugovora. Naime, poštovanje ljudskih prava ne pripada u ciljeve Zajednice iz članka 2. i 3. Ugovora. Vlada Ujedinjene Kraljevine dodaje da pozivanje na članak F stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji ne može opravdati primjenu članka 235.

Te vlade osporavaju da je predviđeno pristupanje nužno zbog pravne praznine ili pomanjkanja zaštite ljudskih prava. Sud je Konvenciju u biti inkorporirao u pravni poredak Zajednice te u potpunosti uključio u korpus prava Zajednice. Francuska vlada nabroja temeljna prava priznata Konvencijom, poštovanje kojih osigurava Sud.

Portugalska vlada dodaje da je rizik različitog tumačenja odredaba Konvencije od strane Suda i Europskog suda za ljudska prava samo teoretski te se može obrazložiti posebnim ciljevima Zajednice koji se odnose na gospodarsku i političku integraciju. Ta vlada navodi mogućnost postavljanja prethodnog pitanja od strane Suda Europskom sudu za ljudska prava, a o tumačenju Konvencije.

Prema mišljenju tih vlada, u pravu Zajednice postoji cjelovit sustav pravnih sredstava za pojedince. Pristupanje nije potrebno u kontekstu funkcioniranja zajedničkog tržišta.

4. Danska vlada iznosi argumente za i protiv pristupanja. Ističe postojanje praznine u zaštiti ljudskih prava u javnoj službi Zajednice, iako priznaje da ta praznina nije sadržajne nego postupovne prirode. Poštovanje Konvencije određenom vrstom samoograničavanja koje je razvio Sud razlikuje se od poštovanja na temelju međunarodne obveze, iako je ta razlika samo teoretska. Prednost pristupanja bila bi pretežno političke naravi, s obzirom na to da bi se njime naglasila važnost poštovanja ljudskih prava. Pristupanje bi Zajednici omogućilo da sama osigura svoju obranu u slučaju da pravo Zajednice bude pobijano pred tijelima predviđenima Konvencijom. Vlada u tom pogledu ističe da se sporovi uglavnom odnose na kombinaciju propisa Zajednice i nacionalnih propisa, u kojem se slučaju načelno pobijaju nacionalni propisi; u takvoj bi situaciji institucije, osobito Komisija, mogle pomoći nacionalnoj vladi pred tijelima Konvencije.

Nasuprot toj prednosti političke prirode, danska vlada ističe praktične i pravne probleme. Pristupanje je trenutačno moguće samo za države; nejasan je položaj ostalih ugovornih stranaka; pristupanje Zajednice prouzročilo bi probleme s odstupanjima koja su odobrena državama članicama i rezervama koje su one stavile; pristupanje vjerojatno ne bi obuhvaćalo cijelu Konvenciju; trebalo bi

uspostaviti mehanizam za određivanje subjekta odgovornog za kršenje Konvencije, s obzirom na to da će pobijani akt a priori biti nacionalni; postavlja se također pitanje zastupanja Zajednice u nadzornim tijelima Konvencije, osobito budućem jedinstvenom sudu. Imajući u vidu težinu tih problema, danska vlada predlaže sklapanje sporazuma između Zajednice i ugovornih stranaka Konvencije na temelju kojeg se Sud može obratiti Europskom sudu za ljudska prava s prethodnim pitanjem koje se tiče ljudskih prava i koji će ovlastiti Europski sud za ljudska prava da od Suda zatraži donošenje prethodne odluke o pravu Zajednice.

## **VI – Pitanje spojivosti pristupanja s člancima 164. i 219. Ugovora**

1. Komisija i Parlament te belgijska, danska, njemačka, grčka, talijanska, austrijska, finska i švedska vlada navode da predviđeno pristupanje, osobito podvrgavanje Zajednice sudskom mehanizmu Konvencije, nije protivno člancima 164. i 219. Ugovora.

Komisija ističe da se, za razliku od Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, ciljevi Konvencije i Ugovora u području ljudskih prava podudaraju. Konvencija uspostavlja klasičan međunarodnopravni nadzorni mehanizam te presude Europskog suda za ljudska prava nemaju izravan učinak u unutarnjem pravnom poretku. Točno je da Konvencija sadrži posebnost u vidu pojedinačnog zahtjeva. Međutim, radi se ipak samo o načinu nadzora, uz zahtjeve koje na raspolaganju imaju ugovorne stranke; bilo bi proturječno dopustiti taj nadzorni mehanizam, a uskratiti pojedinačni zahtjev. Europski sud za ljudska prava ne odlučuje o pitanju raspodjele ovlasti između Zajednice i država članica, što je uređeno isključivo pravnim poretkom Zajednice. Slijedom navedenog, isključena je mogućnost postupka između Zajednice i država članica.

Ne može se tvrditi ni da nadzorni mehanizam Konvencije, koji se odnosi na sve ovlasti Zajednice, dovodi u pitanje autonomnost pravnog poretka Zajednice. Naime, Konvencija određuje samo minimalne standarde. Nadzorni mehanizam nema izravan učinak u pravnom poretku Zajednice. Naposljetku, s obzirom na to da se taj mehanizam ne smatra protivnim ustavnim načelima država članica, ne može se smatrati ni nespojivim s načelima prava Zajednice.

Parlament podsjeća na gore navedeno mišljenje 1/91, u kojem je Sud priznao mogućnost podvrgavanja Zajednice odlukama međunarodnog suda. Podvrgavanje Zajednice jurisdikciji suda nadležnog za ljudska prava u skladu je s evolucijom sustava Zajednice, koji više nije usmjeren na gospodarske subjekte već na građanina Unije. Vanjskim nadzorom ljudskih prava autonomija pravnog poretka Zajednice nije ugrožena ništa više od one država članica. Parlament se poziva na svoju gore navedenu Rezoluciju od 18. siječnja 1994. u kojoj je naglasio važnost izravne tužbe pred međunarodnim sudom za provjeru spojivosti akta Zajednice s ljudskim pravima i istaknuo da predviđeno pristupanje ne dovodi u pitanje ovlasti Suda u pitanjima prava Zajednice.

Prema mišljenju belgijske vlade, Sud mora odlučiti postaju li temeljna prava inkorporirana u pravni sustav Zajednice, a preuzeta iz Konvencije, pravo Zajednice ili zadržavaju svoju specifičnu prirodu. O tom odgovoru ovisit će hoće li predviđeno pristupanje imati utjecaj na autonomnost prava Zajednice.

Ta vlada najprije ističe da prava i slobode iz Konvencije u okviru općih načela prava Zajednice imaju poseban status. Naime, Konvencija uspostavlja samo minimalnu razinu zaštite te ne utječe na produblјivanje te zaštite na drugim osnovama koje Sud priznaje, to jest na osnovi pravnog poretka Zajednice i zajedničkih ustavnih tradicija. Kad se poziva na Konvenciju, Sud uzima u obzir tumačenje tijela Konvencije, naglašavajući time posebno mjesto koje prava zajamčena Konvencijom imaju u pravnom poretku Zajednice. Slijedom navedenog, autonomnost pravnog poretka Zajednice, u smislu gore navedenih mišljenja 1/91 i 1/92, od sada je samo relativna.

Belgijska vlada nadalje navodi da se predviđenim sporazumom čuva autonomnost pravnog poretka Zajednice. U skladu s mogućnošću pruženom člankom 62. Konvencije, bila bi isključena svaka mogućnost tužbe između Zajednice i njezinih država članica, što je u skladu s člankom 219. Ugovora. Kako bi se izbjegao bilo kakav vanjski utjecaj na raspodjelu ovlasti između Zajednice i njezinih država članica, potonje bi, u slučaju pojedinačnog zahtjeva, mogle zauzeti stajalište o subjektu odgovornom za navodno kršenje; mehanizam koji treba uspostaviti vodio bi se Prilogom IX. Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora od 10. prosinca 1982.

Naglašava također da apsolutna autonomnost pravnog poretka Zajednice u području prava i sloboda zajamčenih Konvencijom nije poželjna. Naime, ako je zaštita ljudskih prava u poretku Zajednice slabija od one koju pruža Konvencija, ne može se isključiti rizik da tijela Konvencije priznaju svoju nadležnost za odlučivanje o spoјivosti s Konvencijom, ako već ne akata Zajednice, onda barem nacionalnih provedbenih akata.

Čak i kad bi Sud odlučio da su primjenjivi kriteriji iz gore navedenih mišljenja 1/91 i 1/92 koji se odnose na autonomnost pravnog poretka Zajednice, predviđeni sporazum svejedno bi se mogao ostvariti.

Belgijska vlada u tom pogledu ističe da ne postoji nikakva osobna i funkcionalna poveznica između Suda i tijela Konvencije. Europski sud za ljudska prava stranku o kojoj je riječ može samo obvezati na postupanje u skladu s njegovim presudama i nema mogućnost ukinuti ili staviti izvan snage pobijani nacionalni akt. Kad je riječ o učincima presuda ovog suda, vlada razlikuje dva slučaja. Ako je odredba Konvencije dovoljno precizna i potpuna, njezino poštovanje ostvarit će se samim priznavanjem njezine izravne primjenjivosti. Ako prekršena odredba nije izravno primjenjiva, na državi je da poduzme potrebne mjere kako bi se ispravilo stanje nastalo kršenjem. Autonomnost pravnog poretka Zajednice ni u kojem slučaju ne bi bila dovedena u pitanje.

Prema mišljenju danske, njemačke, grčke, talijanske, austrijske i finske vlade, Sud je u gore navedenom mišljenju 1/91 priznao da se Zajednica može podvrgnuti nadležnosti suda uspostavljenog međunarodnim sporazumom, u svrhu tumačenja i primjene tog sporazuma, pod uvjetom da autonomnost pravnog poretka Zajednice nije dovedena u pitanje. U tom pogledu, Sud je osobito naglasio potrebu poštovanja neovisnosti sudova Zajednice i isključive nadležnosti Suda za tumačenje prava Zajednice.

Danska vlada ističe da je u Sporazumu o Europskom gospodarskom prostoru problem bila činjenica da je to pravo istovjetno pravu Zajednice. U ovom slučaju institucije Zajednice, uključujući Sud, uzimale bi u obzir sudsku praksu tijela Konvencije samo kad je riječ o ljudskim pravima. Ta vlada nadalje navodi, bez namjere davanja konačnog suda o spornom pitanju, da sudska praksa Konvencije već i danas utječe na sudsku praksu Suda, što govori u prilog spojitosti pristupanja s Ugovorom.

Njemačka vlada također navodi da pitanje raspodjele ovlasti između Zajednice i država članica ostaje u nadležnosti Suda, s obzirom na to da Europski sud za ljudska prava ne odlučuje o unutarnjem pravu država članica. Sud osigurava temeljna prava istodobnim pozivanjem na ustavne tradicije država članica i Konvencije i tako pruža veću razinu zaštite u odnosu na onu koju pruža Konvencija. Slijedom toga, ne može se tvrditi da je različitim tumačenjem istovjetnih odredaba autonomnost prava Zajednice dovedena u pitanje, imajući u vidu njihove različite ciljeve. Jedina obveza koju Konvencija nameće Zajednici, to jest minimalna razina poštovanja, ostaje unutar granica postavljenih u gore navedenom mišljenju 1/91. Njemačka vlada ističe i da ne postoji osobna poveznica između dviju sudskih instanci.

Grčka vlada ocjenjuje da bi eventualno uključivanje Europskog suda za ljudska prava u pravni poredak Zajednice bilo ograničeno na tumačenje prava zajamčenih Konvencijom. Poštovanje autonomnosti pravnog poretka Zajednice ne priječi bilo kakvo vanjsko uključivanje, ali traži očuvanje temeljnih načela i institucionalne ravnoteže prava Zajednice. Uzimanje u obzir posebnosti prava Zajednice od Europskog suda za ljudska prava treba osigurati sudjelovanjem suca Zajednice koji istodobno nije član Suda.

Talijanska vlada u svojim usmenim očitovanjima ističe da sporazum o pristupanju, kad je riječ o poštovanju pravnog poretka Zajednice, mora poštovati kriterije koje je Sud utvrdio u gore navedenim mišljenjima 1/91 i 1/92. Ta vlada u tom pogledu tvrdi da presude Europskog suda za ljudska prava u unutarnjim pravnim porecima nemaju izravan učinak te ne mogu dovesti do proglašenja unutarnjih akata nezakonitima.

Austrijska vlada naglašava razliku u odnosu na Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru. Pristupanje ne bi stvorilo normativni korpus sastavljen samo od pravila koja već čine dio pravnog poretka Zajednice i koji je potrebno

uključiti u taj poredak. Europski sud za ljudska prava ne bi bio nadležan za odlučivanje o pitanjima prava Zajednice koja su u tom pogledu izjednačena s pravima država stranaka Konvencije.

Švedska vlada ocjenjuje da nespojivost pristupanja s člancima 164. i 219. Ugovora može postojati samo u slučaju rizika nepoštovanja obvezujućeg karaktera odluka Suda i, slijedom toga, povrede autonomnosti pravnog poretka Zajednice. Kako bi se izbjegao taj rizik, švedska vlada predlaže zasebnim sporazumom iz konvencijskog mehanizma rješavanja sporova isključiti sporove između država članica ili između država članica i Zajednice. Iznosi i koncept postavljanja Sudu prethodnog pitanja o pravu Zajednice od Europskog suda za ljudska prava.

Finska vlada ne spori da predviđeno pristupanje i podvrgavanje institucija Zajednice nadležnosti Europskog suda za ljudska prava može imati učinke na to kako Sud tumači odredbe prava Zajednice ako se one dotiču ljudskih prava. Kad bi se primijenila načela koja je Sud utvrdio u gore navedenom mišljenju 1/91, svejedno bi trebalo priznati da ljudska prava, zaštićena putem općih načela prava Zajednice, ne pripadaju u gospodarsku i trgovinsku srž tog prava te da pristupanje ne ugrožava njegovu autonomnost.

2. Španjolska, francuska, irska i portugalska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine navode da pristupanje Zajednice Konvenciji nije spojivo s Ugovorom, osobito s člancima 164. i 219. Pozivajući se na gore navedena mišljenja 1/91 i 1/92, vlade naglašavaju da predviđeno pristupanje dovodi u pitanje autonomnost pravnog poretka Zajednice i isključivu nadležnost Suda.

Španjolska vlada s tim u vezi upućuje na članke 24. i 25. Konvencije, koji uređuju međudržavne sporove i pojedinačne zahtjeve, članak 45., kojim se Europskom sudu za ljudska prava dodjeljuje ovlast odlučivanja o tumačenju i primjeni Konvencije, članke 32. i 46., kojima se odlukama tijela Konvencije priznaje obvezujući karakter, članak 52., koji se odnosi na konačnost presuda Europskog suda za ljudska prava, članak 53., kojim se ugovorne stranke obvezuju na postupanje u skladu s presudama, te članak 54., kojim se Odboru ministara dodjeljuje nadzorna funkcija u izvršenju presuda. Članak 62. Konvencije, kojim su svi sporovi između ugovornih stranaka o tumačenju ili primjeni Konvencije podvrgnuti njome predviđenim načinima rješavanja, nije nespojiv s člankom 219. Ugovora; bilo bi potrebno predvidjeti rezervu ili poseban sporazum radi isključivanja sporova između država članica ili između država članica i Zajednice. Suprotno kriterijima utvrđenima u gore navedenim mišljenjima 1/91 i 1/92, ovlast nadzornih tijela Konvencije ne bi bila samo njezino tumačenje već i ispitivanje zakonitosti prava Zajednice u odnosu na Konvenciju, što bi imalo utjecaj na sudsku praksu Suda.

Francuska vlada pojašnjava da pravni poredak Zajednice ima autonomno i posebno sudsko uređenje. U takvoj situaciji ne postoji i ne može se uspostaviti



nikakvo pravno sredstvo s ciljem odlučivanja o pitanjima ljudskih prava izvan priznavanja određenog prava kao općeg načela Suda.

Francuska vlada ističe i problem prethodne iscrpljenosti domaćih pravnih sredstava. U pravnom poretku Zajednice pravna sredstva koja stoje na raspolaganju pojedincima su ograničena te se obraćanja Sudu većinom svode na prethodni postupak. Treba se zapitati bi li tijela Konvencije prisilila Zajednicu da proširi pristup prethodnom postupku i bi li eventualno mogla odbiti uzeti u obzir taj postupak pri ocjeni je li ispunjen uvjet iscrpljenosti domaćih pravnih sredstava. Stoga bi bilo lakše izmijeniti članak 173. stavak 2. Ugovora, čime bi se pojedincima omogućilo pobijanje akata Zajednice kojima su dovedena u pitanje njihova temeljna prava.

Francuska vlada naglašava rizik podvrgavanja sporova vezanih uz pravo Zajednice nadležnosti tijela Konvencije sastavljenih od državljana država članica Vijeća Europe koje nisu i članice Zajednice. Upozorava i na teškoće vezane uz sudjelovanje sudaca Zajednice u nadzornim tijelima Konvencije. U takvim okolnostima pristupanje se može provesti samo nakon izmjene Ugovora, uključujući Protokol o Statutu Suda.

Irska vlada u svojim usmenim očitovanjima ističe da se pristupanjem Zajednice Konvenciji dovodi u pitanje isključiva nadležnost Suda iz članka 164. i 219. Ugovora za rješavanje svih sporova o primjeni i tumačenju Ugovora.

Portugalska vlada ističe također da su nadzorna tijela Konvencije nadležna za primjenu i tumačenje odredaba s horizontalnim učinkom; ta nadležnost neizbježno se kosi s primjenom i tumačenjem prava Zajednice. Točno je da se na temelju članka 62. Konvencije može isključiti međudržavni zahtjev predviđen člankom 24. Konvencije, a kako bi se poštovao članak 219. Ugovora. Međutim, ratio legis tog članka ne može se ograničiti na sporove između država članica, već se sastoji u tome da se nijedan način sudskog rješavanja sporova, osim onog koji primjenjuje Sud, ne smije uplitati u tumačenje i primjenu Ugovora. Naime, Europski sud za ljudska prava bio bi primoran tumačiti pravo Zajednice i odlučivati o njezinoj nadležnosti. Bilo bi teško uspostaviti učinkovit mehanizam koji bi Zajednici i državama članicama omogućavao da riješe pitanja nadležnosti. U svrhu utvrđivanja jesu li iscrpljena sva domaća pravna sredstva, Europski sud za ljudska prava mogao bi odlučivati i o nadležnosti Suda; slijedom toga, bio bi primoran odlučiti je li pojedinac mogao zahtijevati poništenje akta Zajednice koji se na njega odnosi izravno i pojedinačno.

Španjolska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine upozoravaju također na pravne učinke odluka Europskog suda za ljudska prava i budućeg jedinstvenog suda. Osobito ističu da taj sud ima ovlast dosuđivanja pravične naknade oštećenoj strani koja može biti u novčanom obliku. U slučaju pristupanja, Sud bi se u području primjene Konvencije odrekao svojeg vrhovnog autoriteta za tumačenje prava Zajednice. Suprotno kriterijima predviđenima u gore navedenom mišljenju 1/91,

Europski sud za ljudska prava ne bi bio ograničen samo na tumačenje i primjenu međunarodnog sporazuma. On bi ulazio i u pitanja tumačenja i primjene prava Zajednice te bio primoran odlučivati o nadležnostima Zajednice i država članica.

3. Nizozemska vlada, bez jasnog zauzimanja stava, samo navodi probleme koje je potrebno analizirati prije donošenja odluke o primjerenosti pristupanja. Postavlja ponajprije pitanje spojitosti odnosa Suda i tijela Konvencije s člankom 164. Ugovora, pitanje položaja država članica, ugovornih stranaka Konvencije i članica Zajednice, kad je riječ o poštovanju njihovih obveza koje proizlaze iz Ugovorâ Zajednice i Konvencije, te teškoća određivanja odgovornosti Zajednice i država članica kad je riječ o poštovanju Konvencije.

### **Stav Suda**

O dopuštenosti zahtjeva za donošenje mišljenja

1. Irska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine, ali i danska i švedska vlada tvrde da je zahtjev za donošenje mišljenja nedopušten ili da je u najmanju ruku preuranjen. Navode da ne postoji sporazum dovoljno preciznog sadržaja da bi Sud mogao ispitati spojitost pristupanja s Ugovorom. Prema mišljenju tih vlada, ne može se govoriti o predviđenom sporazumu dok Vijeće još nije donijelo temeljnu odluku o otvaranju pregovora o sporazumu.

2. U tom pogledu treba reći da, na temelju članka 228. stavka 6. Ugovora, Vijeće, Komisija ili država članica mogu zatražiti mišljenje Suda o spojitosti predviđenog sporazuma s odredbama Ugovora.

3. Cilj je te odredbe, kako je to Sud već ustvrdio, posljednje u mišljenju 3/94 od 13. prosinca 1995. (još neobjavljenom u Zborniku, t. 16.), spriječiti komplikacije koje bi proizišle iz sudskog osporavanja spojitosti s Ugovorom međunarodnih sporazuma koji obvezuju Zajednicu.

4. Sud je u tom mišljenju (t. 17.) također istaknuo da bi sudska odluka kojom se eventualno utvrđuje da je takav sporazum zbog svojeg sadržaja ili postupka donošenja nespojiv s odredbama Ugovora uzrokovala ozbiljne teškoće, kako unutar Zajednice tako i u kontekstu međunarodnih odnosa, te bi mogla nanijeti štetu svim zainteresiranim strankama, uključujući države nečlanice.

5. Kako bi se te komplikacije izbjegle, Ugovorom je predviđen izniman postupak prethodnog obraćanja Sudu, kojim se prije sklapanja sporazuma provjerava njegova spojitost s Ugovorom.

6. Radi se o posebnom postupku suradnje između Suda, s jedne strane, i drugih institucija Zajednice i država članica, s druge strane, u kojem Sud, u skladu s člankom 164. Ugovora, osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora, u stadiju koji prethodi sklapanju sporazuma koji može dovesti do osporavanja zakonitosti akta Zajednice o njegovu sklapanju, provedbi ili primjeni.

7. Kad je riječ o postojanju nacrtu sporazuma, treba ustvrditi da u ovom slučaju ni u trenutku obraćanja Sudu ni u trenutku donošenja njegova mišljenja pregovori još nisu započeli niti je određen precizan sadržaj sporazuma kojim Zajednica namjerava pristupiti Konvenciji.

8. Prilikom ocjene u kojoj mjeri to nepostojanje preciznog sadržaja utječe na dopuštenost zahtjeva treba razlikovati predmet tog zahtjeva.

9. Kako to proizlazi iz očitovanja koja su podnijele vlade država članica i institucije Zajednice, pristupanje Zajednice Konvenciji postavlja dva temeljna pitanja, to jest pitanje ovlasti Zajednice za sklapanje takvog sporazuma i pitanje spojivosti s odredbama Ugovora, osobito onima o nadležnosti Suda.

10. Kad je riječ o pitanju ovlasti, treba podsjetiti da je u mišljenju 1/78 od 4. listopada 1979. (Zbornik, str. 2871., t. 35.) Sud zaključio da je, kad je potrebno odlučiti o tom pitanju, u interesu institucija Zajednice i zainteresiranih država, uključujući države nečlanice, da ono bude razjašnjeno od samog otvaranja pregovora, i prije no što budu dogovorene osnovne točke sporazuma.

11. Jedini uvjet koji je Sud u tom mišljenju postavio jest da predmet predviđenog sporazuma mora biti poznat prije početka pregovora.

12. U ovom zahtjevu za donošenje mišljenja predmet predviđenog sporazuma nedvojbeno je poznat. Naime, neovisno o načinima pristupanja Zajednice Konvenciji, potpuno su poznati općenit predmet te Konvencije, materija koju ona uređuje i institucionalni doseg takvog pristupanja za Zajednicu.

13. Dopuštenost zahtjeva za donošenje mišljenja ne može se osporavati tvrdnjom da Vijeće još nije donijelo odluku o otvaranju pregovora te da slijedom toga sporazum nije predviđen, u smislu članka 228. stavka 6. Ugovora.

14. Naime, iako takva odluka nije donesena, pristupanje Zajednice Konvenciji bilo je predmet raznih Komisijinih studija i prijedloga te se nalazilo na dnevnom redu Vijeća u trenutku obraćanja Sudu. Činjenica da je Vijeće pokrenulo postupak iz članka 228. stavka 6. Ugovora pretpostavlja da je predvidjelo mogućnost pregovaranja i sklapanja takvog sporazuma. Zahtjev za donošenje mišljenja stoga je rezultat opravdanog nastojanja Vijeća da, prije donošenja odluke o otvaranju pregovora, bude upoznato s točnim opsegom svojih ovlasti.

15. Nadalje, valja istaknuti da je doseg zahtjeva za donošenje mišljenja, u dijelu u kojem se on odnosi na pitanje ovlasti Zajednice, dovoljno jasan te da formalna odluka Vijeća o otvaranju pregovora nije bila nužna za detaljnije određivanje predmeta tog zahtjeva.

16. Naposljetku, radi korisnog učinka postupka iz članka 228. stavka 6. Ugovora, pitanje o ovlasti treba biti moguće uputiti Sudu već i prije formalnog početka pregovora, a ne tek nakon njihova otvaranja (mišljenje 1/78, t. 35.).

17. U takvim okolnostima, s obzirom na to da je pitanje ovlasti Zajednice za pristupanje postavljeno kao prethodno pitanje na razini Vijeća, u interesu je Zajednice, država članica i drugih država potpisnica Konvencije da ono bude riješeno prije otvaranja pregovora.

18. Iz navedenog proizlazi da je zahtjev za donošenje mišljenja dopušten u dijelu u kojem se odnosi na ovlast Zajednice za sklapanje sporazuma poput ovdje predviđenog sporazuma.

19. Međutim, rečeno ne vrijedi i za pitanje spojitosti sporazuma s Ugovorom.

20. Naime, kako bi se dao detaljan odgovor na pitanje spojitosti pristupanja Zajednice Konvenciji s odredbama Ugovora, osobito njegovim člancima 164. i 219. o nadležnosti Suda, Sud mora raspolagati dostatnim informacijama o predviđenim načinima podvrgavanja Zajednice postojećim i budućim nadzornim sudskim mehanizmima uspostavljenima Konvencijom.

21. Međutim, treba ustvrditi da Sudu nisu dane nikakve detaljnije informacije o predviđenim rješenjima za konkretno uređenje tog podvrgavanja Zajednice međunarodnom sudu.

22. Slijedom navedenog, Sud nije u mogućnosti donijeti mišljenje o spojitosti pristupanja Konvenciji s odredbama Ugovora.

O ovlasti Zajednice za pristupanje Konvenciji

23. Iz članka 3.B Ugovora, sukladno kojem Zajednica djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene i ciljeva koji su joj postavljeni Ugovorom, proizlazi da ona raspolaže samo dodijeljenim ovlastima.

24. To načelo dodijeljenih ovlasti mora se poštovati kako glede unutarnjeg tako i glede međunarodnog djelovanja Zajednice.

25. Zajednica uobičajeno djeluje na temelju posebnih ovlasti koje, kako je to Sud zaključio, ne moraju nužno izričito proizlaziti iz posebnih odredaba Ugovora, već se mogu i implicitno zaključiti iz njegovih odredaba.

26. Slijedom toga, u području međunarodnih odnosa Zajednice o kojima je riječ u ovom zahtjevu za donošenje mišljenja ustaljena je sudska praksa da ovlast Zajednice za preuzimanje međunarodnih obveza ne mora izričito proizlaziti iz odredaba Ugovora, već se može i implicitno zaključiti. Sud je, među ostalim, zaključio da je svaki put kad je pravo Zajednice njezinim institucijama dodijelilo ovlasti na unutarnjem planu radi ostvarenja određenog cilja, Zajednica imala ovlast preuzimanja međunarodnih obveza potrebnih za ostvarenje tog cilja, čak i u nedostatku izričite odredbe u tom smislu (vidjeti mišljenje 2/91 od 19. ožujka 1993., Zbornik, str. I-1061., t. 7.).

27. Valja ustvrditi da nijedna odredba Ugovora institucijama Zajednice ne dodjeljuje općenitu ovlast propisivanja pravila u području ljudskih prava niti ovlast sklapanja međunarodnih konvencija u tom području.

28. U nedostatku izričitih ili implicitnih ovlasti u tom smislu, valja ispitati može li članak 235. Ugovora služiti kao pravna osnova pristupanja.

29. Cilj je članka 235. popuniti prazninu nastalu zbog nepostojanja posebnih odredaba Ugovora kojima se Zajednici izričito ili implicitno dodjeljuju ovlasti za djelovanje, ako su te ovlasti ipak potrebne kako bi Zajednica mogla izvršavati svoje dužnosti u svrhu postizanja nekog od ciljeva određenih Ugovorom.

30. Ta odredba, kao sastavni dio institucionalnog poretka koji se temelji na načelu dodijeljenih ovlasti, ne može služiti kao osnova za proširenje područja primjene ovlasti Zajednice izvan općeg okvira uspostavljenog odredbama Ugovora kao cjeline, a osobito onima kojima se utvrđuju zadaće i aktivnosti Zajednice. U svakom slučaju, članak 235. ne može biti osnova za donošenje odredaba čija bi krajnja posljedica bila izmjena Ugovora, uz zaobilaženje postupka koji je njime za to predviđen.

31. Pri ispitivanju je li pristupanje Zajednice Konvenciji moguće utemeljiti na članku 235., valja voditi računa o svemu prethodno navedenom.

32. Najprije treba podsjetiti da je važnost poštovanja ljudskih prava istaknuta u raznim izjavama država članica i institucija Zajednice (navedenima u t. III.5. dijela o činjeničnom stanju). Spomenuta je i u preambuli Jedinog europskog akta te u preambuli i člancima F stavku 2., J.1 stavku 2. podstavku 5. i K.2 stavku 1. Ugovora o Europskoj uniji. Člankom F precizirano je da Unija poštuje temeljna prava, posebice ona zajamčena Konvencijom. Člankom 130 U stavkom 2. Ugovora predviđeno je da politika Zajednice u području razvojne suradnje doprinosi cilju poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda.

33. Valja istaknuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, temeljna prava čine sastavni dio općih pravnih načela čije poštovanje osigurava Sud. U tom pogledu Sud se vodi zajedničkim ustavnim tradicijama država članica kao i smjernicama iz međunarodnih instrumenata koji se tiču zaštite ljudskih prava, a u kojima su države članice sudjelovale ili su im pristupile. U tom pogledu Sud je istaknuo da je Konvencija od posebnog značenja (vidjeti osobito presudu od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, Zbornik, str. I-2925., t. 41.).

34. Iako je, dakle, poštovanje ljudskih prava preduvjet zakonitosti akata Zajednice, valja ustvrditi da pristupanje Konvenciji povlači za sobom značajnu izmjenu trenutačnog uređenja zaštite ljudskih prava u Zajednici, s obzirom na to da podrazumijeva uključivanje Zajednice u drukčiji međunarodni institucionalni sustav i uvrštavanje svih odredaba Konvencije u pravni poredak Zajednice.

35. Takva izmjena uređenja zaštite ljudskih prava u Zajednici, čije bi institucionalne implikacije bile značajne kako za Zajednicu tako i za države članice, bila bi od ustavnog značaja te bi po svojoj prirodi stoga prelazila granice iz članka 235. Bilo bi je moguće provesti samo uz izmjenu Ugovora.

36. Imajući u vidu sve gore izneseno, valja utvrditi da u trenutačnom stanju prava Zajednice, Zajednica nema ovlasti za pristupanje Konvenciji.

Slijedom navedenog,

## SUD

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet i G. Hirsch, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (izvjestitelj), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón i M. Wathelet, suci,

saslušavši mišljenje G. Tesaura, prvog nezavisnog odvjetnika, C. O. Lenza, F. G. Jacobsa, A. La Pergole, G. Cosmasa, P. Légera, M. B. Elmera, N. Fennellyja i D. Ruiz-Jaraba Colomera, nezavisnih odvjetnika,

donosi sljedeće mišljenje:

U trenutačnom stanju prava Zajednice, Zajednica nema ovlasti za pristupanje Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissechet

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

U Luxembourggu 28. ožujka 1996.

Tajnik

Predsjednik

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias