



Zbirka odločb sodne prakse

STALIŠČE GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeno 13. junija 2014¹

Postopek za izdajo mnenja 2/13,

uveden na predlog Evropske komisije

„Sklenitev mednarodnih sporazumov s strani Unije — Pristop Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) — Ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije — Ohranitev pristojnosti Unije in njenih institucij — Sodelovanje Unije v organih, ki so ustanovljeni z mednarodnim sporazumom — Priznanje jurisdikcije Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) — Učinkovito pravno varstvo na področju skupne zunanje in varnostne politike“

Kazalo

I – Uvod	3
II – Dosedanji potek pristopnega procesa	4
III – Predlog Komisije za izdajo mnenja	5
IV – Pravni okvir	5
V – Dopustnost predloga za izdajo mnenja	6
VI – Vsebinska presoja	8
Uvodna opomba	8
A – Ohranitev pristojnosti Unije	9
1. Pristop ne zmanjšuje pristojnosti Unije	10
2. Pristop ne širi pristojnosti Unije	10
3. Unija zaradi pristopa ne potrebuje novih pristojnosti	12
a) Postopek predhodne vključitve	13

¹ — Jezik izvirnika: nemščina.

b) Dolžnost izvršitve sodb ESČP	14
c) Pravno varstvo na področju SZVP	15
4. Vmesni sklep	19
B – Ohranitev pristojnosti institucij Unije	19
1. Pristojnosti Sodišča Evropske unije	19
a) Monopol sodišč Unije za reševanje sporov (člen 344 PDEU)	20
b) Pristojnosti sodišč Unije glede razlage prava Unije in nadzora nad zakonitostjo pravnih aktov Unije	22
c) Učinki dodatnega protokola št. 16 k EKČP na pristojnosti Sodišča	24
d) Vmesni sklep	25
2. Pristojnosti drugih institucij Unije	25
a) Splošno	25
b) Institucionalni sistem Unije za naložitev sankcij za kršitve konkurenčnega prava ..	26
i) Institucionalna vloga Komisije kot organa, pristojnega za konkurenco	26
ii) Načelo ne bis in idem	27
iii) Načelo razumnega trajanja postopka	27
iv) Sklepne ugotovitve	28
C – Ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije	28
1. Priznanje jurisdikcije ESČP	28
a) Splošni preudarki	29
b) Posebni ukrepi za ohranitev avtonomije pravnega reda Unije v osnutku sporazuma	30
i) Določitev odgovornosti v odnosu med Unijo in njenimi državami članicami (člen 3(7) osnutka sporazuma)	30
ii) Presoja vprašanja, ali je potrebna predhodna vključitev Sodišča Evropske unije	31
iii) Razkorak med obsegom pristojnosti ESČP in pristojnosti Sodišča Evropske unije v okviru SZVP	32
c) Vmesni sklep	33
2. Načeli neposrednega učinka in primarnosti prava Unije	33
3. Mehanizmi za določitev prave tožene stranke v postopku pred ESČP	35
a) Zagotovitev učinkovitega nadzora v nadzornem sistemu EKČP	36

b)	Zagotovitev učinkovite obrambe prava Unije pred ESČP	37
i)	Neobstoj zadostnih informacij o postopkih pred ESČP	37
ii)	Pristojnost ESČP za preučitev sklepčnosti v zvezi z zahtevami za dovolitev udeležbe kot sotožena stranka	38
c)	Sklepne ugotovitve	39
4.	Vmesni sklep	39
D –	Potrebni ukrepi za sodelovanje Unije v nadzornih organih EKČP	40
1.	Sodelovanje Unije v ESČP	40
2.	Sodelovanje Unije v Odboru ministrov Sveta Evrope	40
3.	Vmesni sklep	41
E –	Upoštevanje posebnega položaja držav članic v razmerju do EKČP	41
1.	Poseben položaj držav članic v zvezi z dodatnimi protokoli k EKČP	42
2.	Poseben položaj držav članic v zvezi s členom 15 EKČP	42
3.	Poseben položaj držav članic v zvezi z njihovimi mednarodnopravnimi pridržki glede EKČP	43
a)	Načelo skupne odgovornosti tožene in sotožene stranke	43
b)	EKČP kot sestavni del prava Unije, za katerega velja primarnost	44
4.	Poseben položaj držav članic v okviru mehanizma sotožene stranke	44
5.	Vmesni sklep	45
	Sklepna pripomba	45
VII –	Predlog	46

I – Uvod

1. Predvideni pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin² (v nadaljevanju: EKČP) naj bi pripeljal do večje učinkovitosti in homogenosti pri spoštovanju temeljnih pravic v Evropi. Zlasti pa bo Unija s tem pristopom privolila v zunanji nadzor v zvezi s spoštovanjem osnovnih standardov temeljnih pravic, ki ga je več strani že dolgo zahtevalo. Tako se Unija končno strinja, da tudi zanjo veljajo pravila, katerih spoštovanje ves čas zahteva od svojih sedanjih in prihodnjih držav članic.

2 — Podpisana v Rimu 4. novembra 1950.

2. Projekt pristopa k EKČP ni zelo pomemben samo zaradi izredne politične sporočilnosti, ampak tudi zaradi svojega ustavnopravnega pomena. Ta projekt je desetletja zaposloval evropske institucije, pa tudi Sodišče že drugič obravnava njegove pravne vidike.³

3. Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe je s členom 6(2) PEU⁴ določeno, da je Unija ne le pristojna za pristop k EKČP, ampak tudi, da so jo države članice za to zadolžile. Od tedaj ima cilj pristopa k EKČP v pravo Unije ustavnopravni položaj.

4. Hudič pa tiči, kot se pogosto zgodi, v podrobnostih. Pod kakšnimi pogoji lahko Unija pristopi k EKČP in kako je mogoče zagotoviti, da tak pristop ne bo vplival na posebnosti prava Unije, pristojnosti Unije in njenih institucij? To so poglobljena pravna vprašanja, ki jih mora obravnavati Sodišče v tem postopku za izdajo mnenja na predlog Evropske komisije. Šlo bo torej za to, da se temeljito preveri „drobni tisk“ predvidenega pristopa glede na njegovo združljivost z ustanovitvenima pogodbama Unije. Podlaga za to preučitev je Revidirani osnutek sporazuma o pristopu, ki so ga pogajalci junija 2013 v Strasbourgu predložili usmerjevalnemu odboru za človekove pravice kot pristojnemu organu Sveta Evrope.

II – Dosedanji potek pristopnega procesa

5. Na priporočilo Komisije z dne 17. marca 2010 je Svet Evropske unije 4. junija 2010 sprejel sklep, s katerim je odobril začetek pogajanj o pristopu Unije k EKČP, za pogajalko določil Komisijo in ji začrtal pogajalske smernice.

6. Pogajanja o pristopu so potekala v institucionalnem okviru Sveta Evrope, natančneje v dveh zaporednih delovnih skupinah, ki ju je pooblastil Odbor ministrov Sveta Evrope. V pogajanjih so poleg Komisije sodelovale tudi zainteresirane države pogodbenice Sveta Evrope, med katerimi nekatere so članice Unije, druge pa ne.

7. Usmerjevalnemu odboru za človekove pravice Sveta Evrope je bilo junija 2003 predloženo končno poročilo o pogajanjih,⁵ ki so mu bili poleg revidiranega osnutka sporazuma o pristopu⁶ dodani še nekateri osnutki pravnih aktov, namreč osnutek izjave Evropske unije, ki jo bo dala ob podpisu sporazuma o pristopu, osnutek pravila, ki se doda Pravilom Odbora ministrov, osnutek memoranduma o soglasju med Evropsko unijo in X ter osnutek obrazložitvenega poročila o sporazumu o pristopu.⁷ Pogajalci so se strinjali, da ta besedila tvorijo celoto in da so vsa enako pomembna za pristop Unije k EKČP.⁸

3 — Ko je prvič obravnavalo to tematiko, je Sodišče, kot je znano, 28. marca 1996 ugotovilo, da Evropska skupnost v tistem trenutku ni imela pristojnosti za pristop k EKČP (mnenje 2/94, EU:C:1996:140, točka 36 in izrek).

4 — Ta določba je oblikovana po zgledu člena I-9(2) neuspele Pogodbe o Ustavi za Evropo (podpisane v Rimu 29. oktobra 2004, UL 2004, C 310, str. 1).

5 — Končno poročilo Usmerjevalnemu odboru za človekove pravice (Rapport final au CDDH), dok. št. 47 + 1(2013)008 rev2, predloženo v Strasbourgu 10. junija 2013 (v nadaljevanju: končno poročilo).

6 — V nadaljevanju: osnutek sporazuma.

7 — V nadaljevanju: obrazložitveno poročilo.

8 — Točka 9 končnega poročila.

III – Predlog Komisije za izdajo mnenja

8. Zaradi ustavnopravnega pomena predvidenega pristopa Unije k EKČP in zaradi zagotavljanja pravne varnosti je Komisija z vlogo z dne 4. julija 2013 na podlagi člena 218(11) PDEU zaprosila Sodišče, naj poda mnenje o tem vprašanju:

„Ali je osnutek sporazuma o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin združljiv s Pogodbama?“

9. Podlaga za predlog Komisije za izdajo mnenja so poleg osnutka sporazuma tudi vsi drugi v točki 7 zgoraj naštetih osnutki pravnih aktov. Vendar so ta besedila žal na voljo samo v francoskem in angleškem jeziku.

10. O predlogu Komisije za izdajo mnenja je pred Sodiščem najprej potekal pisni postopek, nato pa je bila 5. in 6. maja 2014 opravljena obravnava. V pisnem postopku so sodelovali Komisija kot predlagateljica, Svet Evropske unije in Evropski parlament ter Bolgarija, Češka republika, Danska, Nemčija, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Francija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska. Razen Bolgarije in Poljske so te udeleženske postopka tudi ustno podale stališča, dodatno pa sta bili na obravnavi zastopani Belgija in Italija.

IV – Pravni okvir

11. Pravni okvir za pristop Unije k EKČP so člen 6 PEU, Protokol št. 8 k PEU in PDEU (v nadaljevanju: Protokol št. 8)⁹ in Izjava o členu 6(2) PEU¹⁰ (v nadaljevanju: Izjava št. 2).

12. Člen 6 PEU določa:

„1. Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah z dne 7. decembra 2000, prilagojene 12. decembra 2007 v Strasbourgu, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi.

Z določbami Listine se na nikakršen način ne širijo pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah.

Pravice, svoboščine in načela Listine se razlagajo v skladu s splošnimi določbami naslova VII Listine o njeni razlagi in uporabi ter ob ustreznem upoštevanju pojasnil iz Listine, ki navajajo vire teh določb.

2. Unija pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ta pristop ne spreminja pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah.

3. Temeljne pravice, kakor jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kakor izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, so kot splošna načela del prava Unije.“

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

10 — Izjava št. 2, priložena Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, podpisano 13. decembra 2007.

13. Protokol št. 8 določa:

„Člen 1

Sporazum o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljnjem besedilu ‚Evropska konvencija‘) iz člena 6(2) Pogodbe o Evropski uniji vsebuje določbe za ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije, zlasti kar zadeva:

- (a) posebne ureditve za možnost sodelovanja Unije v nadzornih organih Evropske konvencije;
- (b) potrebne mehanizme za zagotavljanje, da se pravna sredstva držav nečlanic in posameznikov naslovijo ustrezno zoper države članice in/ali Unijo.

Člen 2

Sporazum iz člena 1 zagotovi, da pristop ne vpliva na pristojnosti Unije in njenih institucij. Sporazum zagotovi, da nobena njegova določba ne vpliva na posebni položaj držav članic v razmerju do Evropske konvencije, zlasti v zvezi z njenimi protokoli, ukrepi, ki so jih sprejele države članice z odstopanjem od Evropske konvencije v skladu z njenim 15. členom, in pridržki k Evropski konvenciji, ki so jih izrazile države članice v skladu z njenim 57. členom.

Člen 3

Nobena določba Sporazuma iz člena 1 ne sme vplivati na člen 344 Pogodbe o delovanju Evropske unije.“

14. V Izjavi št. 2 je Medvladna konferenca, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, poleg tega poudarila:

„Konferenca se dogovori, da se pristop Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin uredi tako, da se ohranijo posebnosti pravnega reda Unije. V zvezi s tem Konferenca ugotavlja, da obstaja redni dialog med Sodiščem Evropske unije in Evropskim sodiščem za človekove pravice; ta dialog bi se s pristopom Evropske unije k tej konvenciji lahko okreпил.“

15. Dodatno je treba opozoriti na člen 52(3) Listine:

„Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.“

V – Dopustnost predloga za izdajo mnenja

16. Nekateri udeleženci postopka so izrazile posamične dvome o dopustnosti predloga za izdajo mnenja. Njihova kritika se nanaša na navedbe Komisije o načrtovanih izvedbenih ukrepih znotraj Unije za pristop k EKČP. Nekaterim udeleženkam postopka se zdi sporno to, da je Komisija sploh izrazila mnenje o tej temi, po mnenju drugih pa se v svojih navedbah ni spustila dovolj globoko.

17. Na podlagi člena 218(11) PDEU lahko Parlament, Svet, Komisija ali država članica pridobijo mnenje Sodišča glede združljivosti predvidenega sporazuma (to je mednarodnega sporazuma) s Pogodbama. Postopek za izdajo mnenja je namenjen temu, da se preprečijo zapleti, ki bi lahko nastali zaradi poznejšega sodnega izpodbijanja združljivosti mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo

Unijo, s primarnim pravom Unije.¹¹

18. V skladu s členom 218(11) PDEU je dopustni predmet postopka za izdajo mnenja „predvideni sporazum“, s čimer se predpostavlja, da ima Sodišče na voljo dovolj podatkov o vsebini tega sporazuma.¹²

19. V obravnavanem primeru je Komisija predložila Sodišču celotno besedilo osnutka sporazuma in njegovih spremljevalnih dokumentov. Iz vseh teh dokumentov je mogoče jasno in nedvoumno razbrati, pod katerimi pogoji naj bi prišlo do pristopa Unije k EKČP, zlasti pod katerimi pogoji naj bi se za Unijo uporabljal mehanizem sodnega nadzora, uveden z EKČP.¹³ Ti podatki zadostujejo za presojo združljivosti predvidenega pristopa k EKČP s Pogodbama.

20. Dejstvo, da Komisija v tem postopku Sodišču ni posredovala osnutkov izvedbenih ukrepov znotraj Unije v zvezi s predvidenim sporazumom o pristopu, ne nasprotuje dopustnosti njenega predloga za izdajo mnenja. Predmet postopka za izdajo mnenja je namreč le predvideni sporazum o pristopu kot tak, ne pa morebitni potrebni izvedbeni ukrepi znotraj Unije. Za razumevanje vsebine in obsega osnutka sporazuma in njegovih spremljevalnih dokumentov podatki o nameravanih izvedbenih ukrepih znotraj Unije niso potrebni.

21. Tudi okoliščina, da se udeleženske postopka trenutno ne strinjajo, katero pravno obliko naj bi imeli izvedbeni ukrepi znotraj Unije in kakšno vsebino jim je treba dati, ne ovira Sodišča pri preučitvi združljivosti osnutka sporazuma s Pogodbama. Kajti če Sodišče že v preteklosti ni zahtevalo dokončnega soglasja zadevnih institucij glede konkretne vsebine predvidenega mednarodnega sporazuma,¹⁴ lahko v obravnavanem primeru še toliko manj pogojuje dopustnost predloga za izdajo mnenja s soglasjem zadevnih institucij glede natančne izoblikovanosti morebitnih izvedbenih ukrepov znotraj Unije.

22. Če se upošteva načelo institucionalnega ravnovesja, ki zahteva, da vsaka institucija izvršuje svoje pristojnosti ob spoštovanju pristojnosti drugih institucij¹⁵ (glej tudi člen 13(2) PEU), tudi ne more biti naloga Sodišča v tem postopku za izdajo mnenja, da v sedanji fazi pristojnim institucijam postavlja izčrpne in natančne vsebinske zahteve o izvedbenih ukrepih znotraj Unije v zvezi s predvidenim sporazumom o pristopu.

23. Če bi se v okviru vsebinske preučitve osnutka sporazuma izkazalo, da je za začetek njegove veljavnosti sprejetje nekaterih izvedbenih ukrepov znotraj Unije nujno, lahko Sodišče v odgovoru na predlog Komisije za izdajo mnenja navede to kot pogoj za združljivost predvidenega sporazuma o pristopu s Pogodbama.

24. Ne glede na morebitna nesoglasja udeleženk postopka o konkretni vsebini izvedbenih ukrepov znotraj Unije, ki jih je treba še sprejeti, pa je glede na navedeno predlog Komisije za izdajo mnenja dopusten.

11 — Mnenje 2/94 (EU:C:1996:140, točka 3), mnenje 1/08 (EU:C:2009:739, točka 107) in mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 47).

12 — Mnenje 2/94 (EU:C:1996:140, točke od 20 do 22) in mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 49).

13 — Glej v zvezi s tem tudi mnenje 2/94 (EU:C:1996:140, točka 20).

14 — Mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 55).

15 — Sodbi Parlament/Svet (C-70/88, EU:C:1990:217, točka 22) in Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točka 57) ter mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 55).

VI – Vsebinska presoja

Uvodna opomba

25. S predvidenim pristopom Unije k EKČP bo nastal poseben, če ne že edinstven položaj, v katerem v zvezi s spoštovanjem osnovnih standardov temeljnih pravic ena mednarodna, nadsacionalna organizacija – Evropska unija – privoli v nadzor druge mednarodne organizacije – Sveta Evrope. Posledica tega je, da bodo odslej na področjih, urejenih s pravom Unije, za spoštovanje temeljnih pravic zavezana skrbeti ne le nacionalna sodišča in sodišča Unije, ampak tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP).

26. Da bi bil pristop Unije k EKČP urejen v skladu z veljavnim primarnim pravom Unije, so pogajalske delegacije v osnutek sporazuma vključile vrsto pravil. Drugače kot se je domnevalo do zdaj, Uniji s tem ne bo priznan ugodnejši položaj v primerjavi z drugimi pogodbenimi strankami EKČP, ampak naj bi se z načrtovanimi pravili upošteval posebni položaj Unije in njenih držav članic. Zanj je med drugim značilno, da pride v zadevah Evropske unije pogosto do večplastnega součinkovanja aktov in pristojnosti Unije ter držav članic, predvsem pa so države članice praviloma vključene v izvajanje prava Unije.

27. Jasno je, da je treba ta posebni in zapleteni položaj upoštevati in sprejeti ustrezne ukrepe za varstvo temeljnih pravic. Poudariti je treba zlasti tri novosti, predvidene v osnutku sporazuma, ki se nanašajo na določitev odgovornosti Unije, mehanizem sotožene stranke in postopek predhodne vključitve Sodišča.

28. Najprej, glede *odgovornosti Unije* za morebitne kršitve EKČP je v členu 1(3), prvi stavek, osnutka sporazuma pojasnjeno, da za Unijo s pristopom k EKČP nastanejo obveznosti le v zvezi z dejanji, ukrepi ali opustitvami njenih institucij, organov, uradov in agencij ter oseb, ki delujejo v njihovem imenu. V členu 1(3), drugi stavek, osnutka sporazuma je dodano, da nobena določba EKČP ali njenih dodatnih protokolov Uniji ne nalaga obveznosti, da stori dejanje ali sprejme ukrep, za katerega ne bi bila pristojna na podlagi prava Unije. Končno, v členu 1(4), prvi stavek, osnutka sporazuma je pojasnjeno, da je za dejanje, ukrep ali opustitev organov države članice ali oseb, ki delujejo v njihovem imenu, odgovorna ta država članica, tudi če se to dejanje, ukrep ali opustitev zgodi oziroma sprejme, ko država izvaja pravo Unije – vključno s pravnimi akti, sprejetimi na podlagi Pogodbe EU in Pogodbe DEU. Vendar je lahko Unija na podlagi člena 1(4), drugi stavek, osnutka sporazuma v takih primerih kot sotožena stranka skupaj z zadevno državo članico oziroma zadevnimi državami članicami odgovorna za morebitne kršitve EKČP.

29. Z novim *mehanizmom sotožene stranke* iz člena 3 osnutka sporazuma – doslej imenovanim tudi mehanizem dodatne tožene stranke – je omogočeno, da so lahko v določenih primerih Unija in tudi ena ali več njenih držav članic skupaj tožene stranke in s tem enakopravne *stranke* v postopku pred ESČP, čeprav je vlagatelj vložil pritožbo samo zoper Unijo oziroma samo zoper eno ali več njenih držav članic. To velja na podlagi člena 1(4), drugi stavek, osnutka sporazuma zlasti v primerih dejanj, ukrepov ali opustitev organov držav članic pri izvajanju prava Unije.

30. Z mehanizmom sotožene stranke je tesno povezan *postopek predhodne vključitve* na podlagi člena 3(6) osnutka sporazuma. Ta postopek, ki se je včasih imenoval tudi postopek predhodnega notranjega nadzora, naj bi Sodišču omogočil, da v pravnem sporu, ki se je začel pred nacionalnim sodiščem in ki ni nikoli bil predmet postopka predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU,¹⁶ odloči o združljivosti prava Unije z EKČP pred odločitvijo ESČP v zadevi.

16 — To bi bilo mogoče v nekaterih primerih pripisati temu, da je sodišče na zadnji stopnji kršilo dolžnost predložitve v smislu člena 267, tretji odstavek, PDEU, prav tako pa lahko temelji na eni od treh izjem od dolžnosti predložitve, ki jih je Sodišče priznalo v svoji sodni praksi CILFIT (glej zlasti sodbo Cilfit in drugi, 283/81, EU:C:1982:335).

31. Ali so te in druge novosti, predvidene z osnutkom sporazuma, primerne za zagotovitev pristopa Unije k EKČP, ki bo skladen s Pogodbama, bo obravnavano v tem postopku za izdajo mnenja. Pri tem je smiselno, da se ob upoštevanju členitve predloga Komisije za izdajo mnenja druga za drugo obravnavajo različne pravne zahteve, določene s primarnim pravom Unije za sporazum o pristopu. Ureditev odgovornosti Unije ter tudi mehanizem sotožene stranke in postopek predhodne vključitve bodo pri tem pomembni v najrazličnejših okoliščinah. V nadaljevanju je treba zlasti preveriti,

- ali se ohranijo pristojnosti Unije (oddelek A),¹⁷
- ali ni vpliva na pristojnosti institucij Unije (oddelek B),¹⁸
- ali se ohranijo posebne značilnosti Unije in prava Unije (oddelek C),¹⁹
- ali so bili sprejeti potrebni ukrepi za sodelovanje Unije v nadzornih organih EKČP (oddelek D)²⁰ in
- ali je bil primerno upoštevan poseben položaj držav članic v razmerju do EKČP (oddelek E).²¹

32. Pri tem si posebno pozornost zasluži tudi vprašanje, ali je priznanje pristojnosti ESČP združljivo z avtonomijo prava Unije²² in ali sodni nadzor delovanja Unije v okviru skupne zunanje in varnostne politike (v nadaljevanju: SZVP) izpolnjuje zahteve po učinkovitem sodnem varstvu v smislu členov 6 in 13 EKČP.²³

A – Ohranitev pristojnosti Unije

33. V skladu s členom 6(2), drugi stavek, PEU pristop Unije k EKČP ne sme spremeniti pristojnosti Unije, opredeljenih v Pogodbah.

34. V tej določbi prihaja do veljave temeljna skrb držav članic, ki se kot rdeča nit vleče prek Lizbonske pogodbe: gradnja varstva temeljnih pravic na evropski ravni – bodisi prek Listine bodisi prek pristopa k EKČP – naj ne bi vodila do izkrivljanj v natančno uravnoteženem sistemu pristojnosti, na katerem temelji Evropska unija in ki je značilen za njen odnos do držav članic.²⁴

35. Nazadnje naj bi bilo s členom 6(2), drugi stavek, PEU zagotovljeno, da s pristopom Unije k EKČP ne bi prišlo do obida postopkov za spremembo Pogodb (člen 48 PEU) in s tem do posega v „ustavno listino“ Unije.²⁵

36. Nujnost, da vse države članice Unije ratificirajo predvideni sporazum o pristopu (glej člen člena 218(8), drugi pododstavek, zadnji stavek, PDEU), nikakor ne pomeni, da bi lahko njegove določbe odstopale od primarnega prava Unije. Nasprotno, Unija sme mednarodni sporazum, kakršen je predvideni sporazum o pristopu, skleniti le, če je skladen in v obsegu v skladu s Pogodbama.

17 — Točke od 33 do 104 tega stališča.

18 — Točke od 105 do 156 tega stališča.

19 — Točke od 157 do 236 tega stališča.

20 — Točke od 237 do 248 tega stališča.

21 — Točke od 249 do 279 tega stališča.

22 — Glej v zvezi s tem točke od 162 do 196 in zlasti v zvezi s SZVP točke od 185 do 194 tega stališča.

23 — Glej točke od 82 do 103 tega stališča.

24 — V zvezi s tem glej člen 6(1), drugi pododstavek, PEU in člen 51(2) Listine, v katerih je na koncu prevzeta vsebina členov I-9(2), drugi stavek, in II-111(2) Pogodbe o Ustavi za Evropo.

25 — V istem smislu mnenje 2/94 (EU:C:1996:140, točka 35, zadnji stavek).

V nasprotnem primeru je pred sklenitvijo mednarodnega sporazuma nujna izrecna sprememba Pogodb na ravni Unije.²⁶ Institucijam Unije nikakor ni dovoljeno tiho odstopanje od primarnega prava Unije (*treaty override*),²⁷ niti če bi bile države članice Unije temu naklonjene v okviru pogajanj in ratifikacije mednarodnega sporazuma.

37. V teh okoliščinah je treba v tem postopku za izdajo mnenja preveriti, ali predvideni sporazum o pristopu krši Pogodbo EU ali Pogodbo DEU in s tem privede do zmanjšanja pristojnosti Unije (glej v zvezi s tem del 1 spodaj) ali širitve njenih pristojnosti (glej v zvezi s tem del 2 spodaj); ugotoviti pa je treba tudi, ali bi bilo treba Uniji zaradi obveznosti, ki bi jih prevzela s sklenitvijo sporazuma o pristopu, nujno priznati nove pristojnosti (glej v zvezi s tem del 3 spodaj).

1. Pristop ne zmanjšuje pristojnosti Unije

38. Najprej je treba na podlagi člena 6(2), drugi stavek, PEU zagotoviti, da se pristojnosti Unije zaradi njenega pristopa k EKČP ne bodo zmanjšale. To je dodatno poudarjeno v členu 2, prvi stavek, Protokola št. 8, v skladu s katerim mora sporazum o pristopu zagotoviti, da pristop k EKČP „ne vpliva“ na pristojnosti Unije.

39. V osnutku sporazuma in spremljevalnih dokumentov, ki jih ima Sodišče na voljo v okviru tega postopka za izdajo mnenja, ni ničesar, kar bi lahko kazalo na zmanjšanje pristojnosti Unije zaradi njenega pristopa k EKČP. Tudi iz stališč udeleženk postopka ni bilo mogoče razbrati tovrstnih opozoril.

40. Brez dvoma bo mednarodnopravna vezanost na EKČP Uniji pri *izvajanju* njenih obstoječih pristojnosti naložila omejitve. Kot eden od mednarodnih sporazumov, ki jih je sklenila Unija, bo imela namreč EKČP s pristopom za institucije Unije zavezujoče učinke (člen 216(2) PDEU).

41. Take omejitve pri izvajanju pristojnosti pa so v naravi vsake ureditve, s katero so zajamčene temeljne pravice. Bistvena funkcija temeljnih pravic je, da zaradi varstva posameznikov začrtajo meje delovanja nacionalnih in mednarodnih institucij. Obveznost iz člena 6(2), prvi stavek, PEU za pristop k EKČP bi izgubila svoj pomen, če Unija ne bi smela sprejeti omejitve, ki za izvajanje njenih pristojnosti izhajajo iz EKČP.

42. Unija tako ali tako že zdaj, torej pred uradnim pristopom uporablja merila za varstvo temeljnih pravic, ki izhajajo iz EKČP, tako da omejitve izvajanja pristojnosti institucij Unije, ki bi lahko v prihodnosti izhajale iz pristopa k EKČP, s povsem vsebinskega vidika že dolgo veljajo (glej zlasti člen 6(3) PEU in člen 52(3), prvi stavek, Listine).²⁸

43. Če povzamem, se torej zaradi predvidenega pristopa Unije k EKČP ni treba bati zmanjšanja njenih pristojnosti v smislu člena 6(2), drugi stavek, PEU in člena 2, prvi stavek, Protokola št. 8.

2. Pristop ne širi pristojnosti Unije

44. Dalje je treba preučiti, ali lahko predvideni pristop k EKČP kot tak povzroči kakršno koli širitev obstoječih pristojnosti Unije. Tudi to bi bilo prepovedano na podlagi člena 6(2), drugi stavek, PEU.

26 — To načelo je med drugim izraženo v členu 218(11), drugi stavek, PDEU.

27 — V tem smislu tudi sodba Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 285), na podlagi katere obveznosti na podlagi mednarodnega sporazuma ne morejo vplivati na ustavna načela iz Pogodb.

28 — V istem smislu že prej sodna praksa Sodišča: glej med drugim sodbe Hauer (44/79, EU:C:1979:290, točki 15 in 17), Johnston (222/84, EU:C:1986:206, točka 18) in Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 283).

45. Navsezadnje je namen prepovedi širitve pristojnosti Unije, kot je določena v členu 6(2), drugi stavek, PEU, ohranitev načela prenosa pristojnosti. Kot je znano, je s tem načelom določeno, da Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah (člen 5(1), prvi stavek, in (2), prvi stavek, PEU), in da države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji (člena 4(1) PEU in 5(2), drugi stavek, PEU).

46. Sodišče je že v svojem prvem mnenju o pristopu k EKČP ugotovilo, da nobena določba tedanje Pogodbe ES institucijam Unije na splošno ne podeljuje pristojnosti, da bi predpisovale pravila na področju človekovih pravic ali sklepale mednarodne konvencije na tem področju.²⁹ Tudi s poznejšimi spremembami primarnega prava Unije se vse do Lizbonske pogodbe ni pri tem nič spremenilo. Unija še naprej nima splošne pristojnosti na področju temeljnih pravic in človekovih pravic. V skladu s tem tudi s pristopom k EKČP ne sme pridobiti take pristojnosti.³⁰

47. Sicer je morebitna bojazen, da bi lahko s predvidenim pristopom k EKČP prišlo do tovrstne širitve pristojnosti Unije, neutemeljena. Številne formulacije v osnutku sporazuma in priloženih spremljevalnih dokumentih bolj kažejo na to, da so si avtorji teh besedil prizadevali že vnaprej razpršiti prav te pomisleke.

48. Zlasti s členom 1(3), drugi stavek, in (4) osnutka sporazuma je zagotovljeno, da se v primeru pristopa Unije k EKČP ohrani razdelitev pristojnosti in odgovornosti med Unijo in njenimi državami članicami, določena v primarnem pravu Unije.

49. Po eni strani je s členom 1(3), drugi stavek, osnutka sporazuma poudarjeno, da nobena določba EKČP ali njenih dodatnih protokolov Uniji ne nalaga obveznosti, da stori dejanje ali sprejme ukrep, za katerega ne bi bila pristojna na podlagi prava Unije. S to določbo je zagotovljeno, da Uniji zaradi pristopa k EKČP ni treba storiti ničesar, za kar po pravu Unije ne bi bila pristojna.

50. Po drugi strani je iz člena 1(4) osnutka sporazuma razvidno, da se Uniji ne sme pripisati dejanj, ukrepov ali opustitev njenih držav članic, tudi če te izvajajo pravo Unije.

51. Včasih se postavlja vprašanje, ali bi lahko sodelovanje Unije v nadzornih organih EKČP, predvideno v osnutku sporazuma, povzročilo širitev pristojnosti Unije. Vendar ni tako. Sodelovanje Unije v nadzornih organih EKČP ne vodi do tega, da bi morala Unija kakor koli ravnati zunaj pristojnosti, ki so ji dodeljene v Pogodbi EU in Pogodbi DEU. Nasprotno, njeno sodelovanje v strasbourških organih – pa naj gre za sodelovanje pri nekaterih sklepih Parlamentarne skupščine in Odbora ministrov ali za imenovanje kandidatov za sodniško funkcijo na ESČP – je celo izrecno predpisano v primarnem pravu Unije (v zvezi s tem glej člen 1(a) Protokola št. 8).

52. Kar zadeva zlasti nadzor Odbora ministrov nad izvrševanjem dokončnih sodb ESČP (člen 46, od (2) do (5), EKČP) in izvajanjem določil prijateljskih poravnav (člen 39(4) EKČP), sodelovanja Unije v tem organu ni mogoče omejiti zgolj na primere, ki se nanašajo nanjo ali njene države članice, kadar izvajajo pravo Unije. Nasprotno, cilj zunanjega nadzora, kot je vzpostavljen z EKČP, je ravno ta, da vsaka pogodbeni stranka EKČP nadzira primere, ki spadajo na področje odgovornosti ene ali več drugih pogodbenih strank. Splošno sodelovanje Unije v tem sistemu vzajemnega nadzora ustreza duhu zunanjega nadzora, na katerem temelji EKČP, in je zato neposredno zaobseženo z obveznostjo pristopa k EKČP iz člena 6(2), prvi stavek, PEU.

29 — Mnenje 2/94 (EU:C:1996:140, točka 27).

30 — Točka 2 Resolucije Evropskega parlamenta z dne 19. maja 2010 o institucionalnih vidikih pristopa Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, dok. P7_TA(2010)0184 (2009/2241/INI), v nadaljevanju: Resolucija Parlamenta iz leta 2010.

53. Na koncu je treba omeniti, da predvideni sporazum o pristopu ne načinja vnaprej vprašanja, ali in pod kakšnimi pogoji je Unija pristojna za pristop k drugim mednarodnim sporazumom za varstvo temeljnih človekovih pravic, vključno z obstoječimi ali prihodnjimi dodatnimi protokoli k EKČP. Kajti s predvideno spremembo člena 59(2) EKČP³¹ se z osnutkom sporazuma Uniji, gledano zgolj s stališča Sveta Evrope – mednarodnopravno – odpira možnost za pristop k drugim dodatnim protokolom k EKČP, ne le k prvemu in šestemu, h katerima naj bi pristopila že zdaj. Za uresničitev takega pristopa pa so potrebni posebni pristopni instrumenti,³² za ratifikacijo katerih pa znotraj Unije spet velja postopek iz člena 218(8), drugi pododstavek, drugi stavek, PDEU.

54. Lahko pa bi se vprašali, ali Unija takoj po pristopu k EKČP na podlagi tako imenovane doktrine AETR³³ ne bo pridobila izključne pristojnosti za sklenitev nadaljnjih mednarodnih sporazumov na področju temeljnih in človekovih pravic. Vsekakor bo s pristopom EKČP postala sestavni del pravnega reda Unije.³⁴ Tako bi bilo mogoče teoretično trditi, da Unija zaradi pristopa k EKČP pridobi novo izključno zunanjo pristojnost na podlagi zadnje možnosti iz člena 216(1) PDEU v povezavi s členom 3(2) PDEU – zunanjo pristojnost, ki edino njej dovoljuje sklenitev prihodnjih mednarodnih sporazumov, če bi taki sporazumi lahko vplivali na določbe EKČP kot del znotraj Unije veljavnih „skupnih pravil“ ali če bi lahko spremenili njihovo področje uporabe. Menim, da člen 6(2), drugi stavek, PEU kot *lex specialis*, v skladu s katerim pristop k EKČP ne spreminja pristojnosti Unije, določenih v Pogodbah – torej njenih pristojnosti, ki so *obstajale pred* pristopom – preprečuje tak učinek AETR.

55. Zato v teh okoliščinah ni mogoče, da bi predvideni pristop k EKČP povzročil kakršno koli širitev obstoječih pristojnosti Unije.

3. Unija zaradi pristopa ne potrebuje novih pristojnosti

56. Na koncu je treba razjasniti, ali morajo zaradi pristopa k EKČP države članice na Unijo prenesti dodatne pristojnosti.

57. Na to vprašanje ob zdajšnjih razmerah zagotovo ni mogoče končno in zavezujoče odgovoriti. Ni namreč mogoče izključiti, da bo ESČP v prihodnosti neko določbo EKČP razlagalo tako, da bi to lahko zahtevalo spremembo primarnega prava Unije.

58. Tak scenarij je sicer malo verjeten, kajti po eni strani se Unija že zdaj zgleduje po merilih za varstvo temeljnih pravic, ki izhajajo iz EKČP (glej zlasti člen 6(3) PEU in člen 52(3), prvi stavek, Listine), po drugi strani pa člen 1(3), drugi stavek, osnutka sporazuma določa, da EKČP Uniji ne nalaga obveznosti, za izpolnitev katerih ne bi bila pristojna po pravu Unije.

59. Vendar je naloga Sodišča v tem postopku za izdajo mnenja zagotoviti, da Unija s predvidenim pristopom k EKČP ne bo zavestno prevzela mednarodnih zavez, za katere je že zdaj jasno, da jih zaradi obstoječe institucionalne ureditve ne more izpolniti.

60. V zvezi s tem si podrobnejšo analizo zaslužijo trije vidiki predvidenega pristopa Unije k EKČP: prvič, postopek predhodne vključitve (glej v zvezi s tem točko (a) spodaj), drugič, dolžnost izvršitve sodb ESČP, v katerih je ugotovljena kršitev EKČP (glej točko (b) spodaj), in tretjič, problematika pravnega varstva na področju SZVP (glej točko (c) spodaj).

31 — V zvezi s tem glej člen 1(2), prvi pododstavek, osnutka sporazuma.

32 — Glej tudi točko 17 obrazložitvenega poročila.

33 — Doktrina AETR izhaja iz sodbe Komisija/Svet (22/70, EU:C:1971:32, točke od 15 do 19); povzetek novejšega datuma je mogoče najti med drugim v mnenju 1/03 (EU:C:2006:81, točke od 114 do 133).

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

a) Postopek predhodne vključitve

61. V členu 3(6) osnutka sporazuma je določen postopek predhodne vključitve. V skladu z njim ESČP v postopku, ki poteka pred njim, pod določenimi pogoji omogoči Sodišču, da se vnaprej izreče o združljivosti določbe prava Unije z EKČP.

62. Na ravni Unije to pomeni, da mora imeti Unija na voljo potrebne pristojnosti za določitev takega postopka predhodne vključitve. Če bi se izkazalo, da Uniji že na notranji ravni manjkajo pravne predpostavke za vzpostavitev postopka predhodne vključitve, bi ji to preprečilo sklenitev sporazuma o pristopu.

63. Dejansko so bili v javni razpravi o pristopu Unije k EKČP izraženi posamični dvomi, ali je mogoče postopek predhodne vključitve uveljaviti brez predhodne spremembe ustanovitvenih pogojev Evropske unije. V tem postopku za izdajo mnenja je namreč Poljska menila, da v zdajšnjem stanju določitev postopka predhodne vključitve s Pogodbama ni združljiva.

64. Res je, da postopek predhodne vključitve ne spada med sodne postopke, ki so izrecno predvideni v Pogodbi EU in Pogodbi DEU in katerih izvedba je zaupana instituciji Sodišču Evropske unije (člen 19(1), prvi stavek, PEU). Ta okoliščina pa sama po sebi ne upravičuje sklepa, da primarno pravo v zdajšnjem stanju nasprotuje uvedbi postopka predhodne vključitve.

65. Sodišče je namreč priznalo, da so lahko z mednarodnim sporazumom, sklenjenim s tretjimi državami, Sodišču dodeljene nove pristojnosti, če ta dodelitev ne izkrivi sodne funkcije Sodišča, kot je bila zasnovana v Pogodbi EU in Pogodbi DEU.³⁵

66. Glede predhodne vključitve, predvidene v členu 3(6) osnutka sporazuma, je vprašljivo že to, ali gre pri tem sploh za *novo pristojnost* Sodišča. Vsekakor je namreč mogoči zastopati stališče, da gre pri predhodni vključitvi Sodišča med postopkom, ki poteka pred ESČP, zgolj za nov način izvajanja obstoječih sodnih pristojnosti sodišča Unije v skladu s členom 19(1), drugi stavek, in (3) PEU.

67. Tudi če bi hoteli šteti, da se s postopkom predhodne vključitve ustvarja nova pristojnost Sodišča, pa ne gre za pristojnost, ki bi *izkrivila bistvo* naloge Sodišča, predvidene v Pogodbah. Nasprotno, postopek predhodne vključitve prispeva k temu, da lahko Sodišče bolje izpolni nalogo, ki mu je od nekdaj zaupana, in da se hkrati ohrani njegov monopol – vsaj na področju politik, prenesenih v pristojnost Skupnosti – za nadzor nad zakonitostjo aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije.³⁶

68. V bistvu je naloga Sodišča, da zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb (člen 19(1), drugi stavek, PEU). V ta namen mora zlasti razlagati pravo Unije (člen 267, prvi odstavek, točki (a) in (b), PDEU) in nadzirati zakonitost aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije (člena 263, prvi odstavek, PDEU in 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU).

69. Ista funkcija – razlaga prava Unije in nadzor nad zakonitostjo aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije – je Sodišču v bistvu namenjena tudi v postopku predhodne vključitve v smislu člena 3(6) osnutka sporazuma.

70. Zagotovo je lahko postopkovni okvir, v katerem bo Sodišče v primeru take predhodne vključitve opravljalo to funkcijo, drugačen od tistega pri ničnostni tožbi ali v postopku predhodnega odločanja (člena 263 PDEU in 267 PDEU). Razlike se lahko pojavijo zlasti glede procesnega upravičenja, poteka postopka, morebitnih rokov, ki jih je treba spoštovati, in učinkov odločbe Sodišča.

35 — Mnenje 1/92 (EU:C:1992:189, točka 32) in mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 75).

36 — V istem smislu mnenje 1/00 (EU:C:2002:231, točka 24).

71. Zgolj s takimi razlikami se ne spremeni bistvo pristojnosti Sodišča in tudi ne drugih institucij Unije, ki bodo morebiti udeležene v postopku predhodne vključitve; nikakor pa vanj ni poseženo v tolikšni meri, da bi bilo upravičeno osnutek sporazuma razglasiti za nezdržljiv s Pogodbama.³⁷

72. Postopek predhodne vključitve namreč spada, kot je poudarilo Sodišče samo, med nujne pogoje za pristop Unije k EKČP.³⁸ Uvedba takega postopka je namenjena ohranitvi posebnih značilnosti Unije in prava Unije ter pristojnosti Sodišča (člena 1 in 2, prvi stavek, Protokola št. 8).³⁹

73. Tako je tak postopek nujen sestavni del ukrepov, ki so potrebni v okviru pristopa in za uresničevanje katerih je s členom 6(2), prvi stavek, PEU in Protokolom št. 8 Unija ne le pooblaščen, ampak je k njim tudi zavezana. V členu 1(a) Protokola št. 8 je poleg tega izrecno predpisano sprejetje „posebne ureditve za možnost sodelovanja Unije v nadzornih organih“ EKČP.

74. Za konkretno izoblikovanje postopka predhodne vključitve znotraj Unije bo potrebna dopolnitev Statuta Sodišča, ki pa ne pomeni „ustavne spremembe“ in jo je mogoče zato izpeljati po rednem zakonodajnem postopku (člen 281, drugi odstavek, PDEU), ne da bi bil za to potreben formalni postopek za spremembo Pogodb (člen 48 PDEU).⁴⁰

75. Po mojem mnenju pa ne bi zadostovalo zgolj prevzeti zadevna postopkovna pravila v sklep Sveta o odobritvi predvidenega sporazuma o pristopu, ker bi se s tem zaobšel redni zakonodajni postopek iz člena 281, drugi odstavek, PDEU in ker postopkovna pravila, ki jih je treba sprejeti, poleg tega ne bi imela enakega učinka in položaja kot določbe Statuta.

76. Šele ko bodo potrebne določbe – zlasti tiste o procesnem upravičenju, poteku postopka in učinkih odločbe Sodišča – vključene v Statut Sodišča, bo postopek predhodne vključitve popolnoma operativen in ga bo mogoče na podlagi člena 19(3)(c) PEU v povezavi s členom 281, prvi odstavek, PDEU in členom 51 PEU šteti k „zadevam, predvidenim v Pogodbah“, o katerih odloča Sodišče.

b) Dolžnost izvršitve sodb ESČP

77. Tudi z dolžnostjo izvršitve sodb ESČP iz člena 46(1) EKČP, s katerimi se ugotovi, da so institucije, organi, uradi ali agencije Unije kršili EKČP, ni zahtevano, da se na Unijo prenesejo nove pristojnosti.

78. Take sodbe ESČP so ugotovitvene in ESČP pogodbenim strankam ne predpiše konkretno, kako morajo izvršiti sodbe, katerih naslovnice so, ampak jim v ta namen pušča polje proste presoje.⁴¹

79. Na ravni znotraj Unije se kršitev EKČP, ki jo je ugotovilo ESČP, praviloma odpravi tako, da se sporni pravni akt institucije Unije odpravi ali spremeni. Unija nedvomno ima pristojnost za tak *actus contrarius*; to je ista pristojnost, ki je bila podlaga za sprejetje tega pravnega akta. K njej spada pristojnost sodišč Unije, da pod pogoji, določenimi v Pogodbah, pravne akte razglasijo za nične oziroma neveljavne (člena 263 PDEU in 267 PDEU).

37 — Glej v tem smislu tudi mnenje 1/00 (EU:C:2002:231, točka 14 v povezavi s točkama 18 in 23).

38 — Razmišljanja Sodišča Evropske unije o nekaterih vidikih pristopa Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, predstavljena 5. maja 2010, dostopna na spletni strani Sodišča Evropske unije pod http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (zadnji obisk 12. maja 2014), zlasti točke 9, 11 in 12; v istem smislu Skupna izjava predsednikov Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča Evropske unije po srečanju obeh sodišč januarja 2011, objavljena 24. januarja 2011, dostopna na spletni strani Sodišča Evropske unije pod http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (zadnji obisk 12. maja 2014), zlasti točka 2, zadnji odstavek.

39 — V zvezi s tem glej spodaj točke od 121 do 135 in točke od 180 do 184 tega stališča.

40 — Nove določbe v Statutu Sodišča bi bilo morebiti treba dopolniti z nekaj dodatnimi podrobnimi določbami v Poslovniku Sodišča.

41 — Glej v zvezi s tem tudi točko 11 Deklaracije držav pogodbenic EKČP ob Konferenci na visoki ravni o prihodnosti Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: Brightonška deklaracija), sprejete aprila 2012 v Brightonu, dostopne v angleškem in francoskem jeziku na spletni strani Sveta Evrope <http://hub.coe.int/de/20120419-brighton-declaration/> (zadnji obisk 14. maja 2014).

80. Prav tako je mogoče, da sodba ESČP najprej zahteva sprejetje pravnega akta Unije ali dodelitev odškodnine. Tudi tako obveznost bodo lahko institucije Unije v okviru pristojnosti, ki so jim priznane s Pogodbama, izpolnile brez težav, zlasti ker člen 1(3), drugi stavek, osnutka sporazuma določa, da EKČP Unije ne zavezuje k ničemur, za kar na podlagi Pogodb ne bi bila pristojna.

81. Če bi ESČP ugotovilo, da kršitev EKČP izhaja iz pravnomočne odločbe sodišča Unije, bi bila lahko v nekaterih primerih potrebna obnova zadevnega sodnega postopka. Dopolnitev člena 44 Statuta Sodišča,⁴² ki je potrebna v ta namen, je mogoče izvesti na podlagi člena 281, drugi odstavek, PDEU, ne da bi se bilo treba bati izkrivljanja nalog sodišč Unije. V tem smislu velja tu smiselno to, kar je bilo navedeno o postopku predhodne vključitve.⁴³

c) Pravno varstvo na področju SZVP

82. Veliko spornejše od obeh zgoraj obravnavanih vidikov je vprašanje, ali sedanje pristojnosti Unije – natančneje povedano pristojnosti institucije Sodišča Evropske unije (člen 19(1), prvi stavek, PEU) – zadostujejo za to, da se na področju skupne zunanje in varnostne politike zagotovi raven pravnega varstva, ki ustreza zahtevam iz členov 6 in 13 EKČP.⁴⁴

83. Po eni strani bo namreč posledica pristopa k EKČP nedvomno to, da bo morala Unija na vseh področjih delovanja, tudi pri SZVP, upoštevati jamstva v zvezi s temeljnimi pravicami – in s tem tudi zahtevo po učinkovitem pravnem varstvu na podlagi členov 6 in 13 EKČP.⁴⁵ Tem obveznostim se Unija ne more izogniti zgolj z mednarodnopravnim pridržkom ob podpisu sporazuma o pristopu ali ob deponiranju ratifikacijskih listin, ker so na podlagi člena 57(1), drugi stavek, EKČP „pridržki splošne narave“ prepovedani⁴⁶ in ker poleg tega s členom 11 osnutka sporazuma niso dovoljeni nikakršni pridržki k sporazumu o pristopu.

84. Po drugi strani pa znotraj Unije velja načelo, da Sodišče Evropske unije ni pristojno niti za določbe primarnega prava o SZVP niti za pravne akte, sprejete na podlagi teh določb (člen 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU in člen 275, prvi odstavek, PDEU). Le izjemoma so sodišča Unije na podlagi člena 275, drugi odstavek, PDEU pristojna za področje SZVP; ta pristojnost obsega po eni strani nadzor nad spoštovanjem tako imenovane klavzule o nedotakljivosti (člen 40 PEU) in po drugi strani ničnostne tožbe posameznikov (člen 263, četrti odstavek, PDEU) zoper omejevalne ukrepe, ki jih je sprejel Svet v okviru SZVP.

85. Ali je glede na navedeno omejitev sodnih pristojnosti sodišč Unije pravno varstvo, ki ga na področju SZVP zagotavlja pravni red Unije, mogoče šteti za učinkovito pravno varstvo v smislu členov 6 in 13 EKČP? Ali pa bi Unija s pristopom k EKČP, kakršen je predviden v osnutku sporazuma, glede pravnega varstva na področju SZVP prevzela mednarodnopravne obveznosti, za

42 — V zvezi s tem glej priporočilo št. R (2000) 2 državam pogodbenicam o preverjanju ali obnovi nekaterih postopkov na nacionalni ravni na podlagi sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, ki ga je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope 19. januarja 2000. Kot model je mogoče na primer uporabiti razloge za obnovo, ki jih pozna nemško pravo v členu 580, točka 8, zakona o civilnem postopku in členu 359, točka 6, zakona o kazenskem postopku.

43 — Glej točke od 64 do 74 tega stališča.

44 — V zvezi s sorodno problematiko, ali posebnosti SZVP nasprotujejo temu, da Unija prizna pristojnost ESČP, glej točke od 185 do 195 tega stališča.

45 — V skladu s točko 23 obrazložitvenega poročila je Unija odgovorna ne glede na okoliščine, v katerih pride do dejanj, ukrepov ali opustitev njenih institucij, organov, uradov in agencij, njena odgovornost pa izrecno vključuje zadeve s področja SZVP; glej tudi člen 3(2) osnutka sporazuma, ki v odgovornost Unije vključuje tudi njene sklepe, sprejete na podlagi Pogodbe EU.

46 — Strasbourško sodišče v posamični zadevi podrobno preveri, ali je pridržek, ki ga je izrazila pogodbeni stranka, dopusten, in zlasti, ali je dovolj natančno oblikovan; glej sodbo ESČP z dne 4. marca 2014, Grande Stevens in drugi proti Italiji (pritožbe št. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 in 18698/10, točke od 204 do 211).

izpolnitev katerih njene institucije – namreč Sodišče Evropske unije – nimajo potrebnih pristojnosti? Če bi Sodišče ugotovilo, da gre za zadnji primer, to ne bi le Uniji preprečilo pristopa k EKČP, ampak bi tudi znotraj Unije nastala praznina v sistemu pravnega varstva, ki bi bila že zdaj – med drugim zaradi zahteve po homogenosti iz člena 52(3), prvi stavek, Listine – skrajno problematična.

86. Komisija⁴⁷ predlaga, da se morebitni pomisleki glede učinkovitosti pravnega varstva posameznikov na področju SZVP premostijo s posebno široko razlago druge možnosti iz člena 275, drugi odstavek, PDEU. Predlaga, naj se ta določba razume tako, da Sodišče Evropske unije ni pristojno le za ničnostne tožbe posameznikov zoper omejevalne ukrepe, ampak sme poleg tega obravnavati odškodninske tožbe in odgovarjati na predloge nacionalnih sodišč za sprejetje predhodne odločbe na področju SZVP. Poleg tega se zavzema za to, da bi se možnosti za pravno varstvo posameznikov na področju SZVP uporabljale tako, da ne bi bili zajeti le akti v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU, ki ustvarjajo zavezujoče pravne učinke, ampak tudi navadni materialni akti, torej akti brez pravnih učinkov.

87. Na obravnavi je Komisija dodala, da nadzor nad spoštovanjem člena 40 PEU, predviden v prvi možnosti iz člena 275, drugi odstavek, PDEU, sodiščem Unije omogoča, da skrbijo za primerno pravno varstvo na področju SZVP.

88. Podobno kot številne udeleženske postopka⁴⁸ resno dvomim, ali pomeni razumevanje obeh možnosti iz člena 275, drugi odstavek, PDEU, kot ga je predlagala Komisija, pravno sprejemljiv način za to, da se posameznikom na področju SZVP zagotovi učinkovito pravno varstvo v smislu členov 6 in 13 EKČP.

89. Po eni strani Komisija s svojo razlago ne upošteva razmerja med pravilom in izjemo, na katerem temelji člen 275 PDEU; načelo nepristojnosti sodišč Unije na področju SZVP, kot je določeno v členu 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU in členu 275, prvi odstavek, PDEU, je spremenila v njegovo nasprotje. Po drugi strani s tem, ko šteje, da je Sodišče na področju SZVP pristojno za postopek predhodnega odločanja in odškodninske tožbe, krši jasno besedilo druge možnosti iz člena 275, drugi odstavek, PDEU, v kateri je omenjena samo pristojnost za ničnostne tožbe posameznikov zoper omejevalne ukrepe na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU, ne pa tudi drugi predmeti tožb ali vrste tožb, zlasti pa ne predlogi za sprejetje predhodne odločbe v smislu člena 267 PDEU.

90. Da stališču Komisije ni mogoče slediti, je potrjeno, če se upošteva zgodovina nastanka člena 275 PDEU.⁴⁹ Prvotno naj bi bila ta določba v Pogodbo o Ustavi za Evropo prevzeta kot člen III-376. Njena formulacija v bistvu izvira iz dela Evropske konvencije, ki pa se je izrazilo v členu III-282 osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo.⁵⁰ Kot je razvidno iz gradiva Evropske konvencije, se je takrat razpravljalo o velikopoteznejši zasnovi pristojnosti sodišč Unije na področju SZVP, vendar se je izkazalo, da o tovrstnih predlogih ne bi bilo mogoče doseči soglasja.⁵¹ Na koncu so se Konvencija in tudi obe medvladni konferenci o Pogodbi o Ustavi za Evropo in Lizbonski pogodbi, ki sta ji sledili, držali modela večinoma medvladne ureditve SZVP, v kateri naj bi se sodiščem Unije priznala le ozko zamejena pristojnost.

47 — Podobno se je opredelila manjšina držav članic, ki so bile udeležene v postopku za izdajo mnenja.

48 — Posebno izrazito so Komisiji v pisnih in ustnih stališčih nasprotovali Francija, Združeno kraljestvo in Svet.

49 — Splošno o možnosti za upoštevanje zgodovine nastanka pri razlagi določb Pogodb glej sodbe Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 135), Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 36) in Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točke 50, 59 in 70) ter moje sklepe predloge v zadnji zadevi (EU:C:2013:21, točka 32).

50 — Evropska konvencija ga je sprejela 13. junija 2003 in 10. julija 2003, predsedniku Evropskega sveta pa je bil predložen v Rimu 18. julija 2003.

51 — Sekretariat Evropske konvencije, dopolnilno poročilo glede sodnega nadzora skupne zunanje in varnostne politike (dokument CONV 689/1/03 z dne 16. aprila 2003, točka 5 in točka 7(c)) in spremni dopis predsedstva o členih, ki se nanašajo na Sodišče in Splošno sodišče (dokument CONV 734/03 z dne 2. maja 2003; glej zlasti pojasnila o predvidenem členu 240a).

91. Poleg tega bi razlaga člena 275 PDEU, kot si jo zamišlja Komisija, pomenila razširitev pristojnosti Unije, ki ne bi bila združljiva s členom 6(1), drugi pododstavek, in (2), drugi stavek, PEU, natančneje povedano razširitev sodne pristojnosti institucije Unije, to je Sodišča Evropske unije.⁵²

92. Iz sodne prakse *Les Verts*, *Kadi*, *Gestoras Pro Amnistía in Segi*,⁵³ ki jo navaja Komisija, prav tako ni mogoče razbrati ničesar, kar bi lahko podprlo stališča, ki jih zastopa ta institucija. Sodišče je v navedenih zadevah sicer res poudarilo, da je Unija skupnost, ki temelji na vladavini prava – danes bi rekli: unija, ki temelji na vladavini prava. Izhajajoč iz te bistvene ugotovitve je Sodišče nato spomnilo, da se ne države članice ne institucije Unije ne morejo izogniti nadzoru skladnosti njihovih aktov s Pogodbama kot ustavnima listinama Unije.⁵⁴ Nikakor pa ni iz te temeljne ugotovitve izpeljalo tega, da bi bilo treba tako rekoč *praeter legem* pred sodišči Unije priznati nova pravna sredstva ali vrste postopkov, ki niso določene v primarnem pravu.

93. Res je, da se je Sodišče v navedenih zadevah izreklo za razlago primarnega prava, s katero bi bila kar najbolj omogočena praktična učinkovitost postopkov, ki so izrecno predvideni v Pogodbah. Tako je na primer v sodbi *Les Verts* priznalo, da je mogoče ničnostno tožbo na podlagi člena 173 Pogodbe EGS vložiti tudi zoper akte Parlamenta s pravnim učinkom za tretje osebe.⁵⁵ Podobno je v sodbah *Gestoras Pro Amnistía in Segi* razlagalo področje uporabe postopka predhodnega odločanja iz člena 35(1) EU⁵⁶ za takratni „tretji steber“ tako, da je mogoče ta postopek uporabiti za vse ukrepe Sveta, ki naj bi ustvarjali pravne učinke za tretje osebe.

94. Še pomembnejša za problematiko, ki jo je treba obravnavati v tej zadevi, pa se mi zdi okoliščina, da je Sodišče v sodbah *Gestoras Pro Amnistía in Segi* v tedanjem „tretjem stebru“ izrecno zavrnilo priznanje vrst tožb, ki niso bile izrecno predvidene v Pogodbi o Evropski uniji, kakor je bila spremenjena z Amsterdamsko pogodbo. V tej zvezi je še posebno zanikalo, da bi imelo kakršno koli pristojnost za obravnavanje odškodninskih tožb.⁵⁷ To je mogoče brez nadaljnega prenesti tudi na vprašanje pravnega varstva v nekdanjem „drugem stebru“, obravnavanem tukaj, namreč na področje SZVP, na katerem so pristojnosti sodišč Unije tradicionalno še manj široke.⁵⁸

95. V teh okoliščinah razumevanje člena 275 PDEU, kakršno je predstavila Komisija, ni prepričljivo. Povsem neodvisno od neupoštevnosti trditev Komisije pa posebej široka razlaga pristojnosti sodišč Unije, ki jo predlaga Komisija, za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva posameznikov na področju SZVP sploh ni potrebna. Ni namreč treba, da povsem pravilna ugotovitev, da se ne države članice ne institucije Unije ne morejo izogniti nadzoru skladnosti njihovih aktov s Pogodbama kot ustavnima listinama Unije, v vsakem primeru nujno vodi k sklepu o pristojnosti sodišč Unije.

52 — Glej sodbo *Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 97) in moje sklepne predloge v tej zadevi (EU:C:2013:21, točki 112 in 113).

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

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

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

56 — Pogodba o Evropski uniji, kakor je bila spremenjena z Amsterdamsko pogodbo.

57 — Sodbi *Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet* (C-354/04 P, EU:C:2007:115, točke od 46 do 48) in *Segi in drugi/Svet* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, točke od 46 do 48).

58 — V istem smislu – pa čeprav le o pravnem položaju pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe – sodbe *Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet* (C-354/04 P, EU:C:2007:115, točka 50) in *Segi in drugi/Svet* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, točka 50).

96. Kot je namreč razvidno iz člena 19(1) PEU, temelji sistem pravnega varstva iz Pogodb na dveh stebrih, od katerih se eden opira na sodišča Unije in drugi na nacionalna sodišča.⁵⁹ Ker torej ne obstaja – kot je to običajno na področju SZVP – možnost vložitve tožbe neposredno pri sodiščih Unije, so in ostajajo pristojna nacionalna sodišča. Navsezadnje to izhaja iz načela prenosa pristojnosti, v skladu s katerim države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji (člen 4(1) PEU v povezavi s členom 5(1), prvi stavek, in (2) PEU).⁶⁰

97. Poleg tega so države članice na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU izrecno zavezane k vzpostavitvi pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področju SZVP, ki je eno od področjih, ki jih ureja pravo Unije.⁶¹

98. Več vidikov SZVP zahteva izvedbo s strani organov držav članic (členi 26(3) PEU, 42(3) PEU in 44(1) PEU). V takih primerih je za posameznika, če želi uveljavljati sodni nadzor nad dejanji, delovanjem ali opustitvami v okviru SZVP, ki nanj kakor koli učinkujejo, pot do nacionalnih sodišč vsekakor načrtana.⁶²

99. Tudi če institucije, organi, uradi ali agencije Unije izvajajo SZVP na način, ki se neposredno in posamično nanaša na posameznika, temu pot do nacionalnih sodišč ni zaprta, razen če lahko izjemoma uveljavlja pravno varstvo neposredno pri sodiščih Unije na podlagi druge možnosti iz člena 275, drugi odstavek, PDEU. Če namreč Sodišče Evropske unije ni pristojno na podlagi Pogodb, na podlagi člena 274 PDEU celo spori, v katerih je ena od strank Unija, niso izvzeti iz pristojnosti sodišč držav članic. Glede na pravilo iz člena 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU bi lahko bil na področju SZVP to običajen primer.

100. Kadar nacionalna sodišča v okviru SZVP obravnavajo tovrstne pravne spore, morajo uporabiti pravo Unije. Pri tem morajo po potrebi preveriti akte institucij, organov, uradov in agencij Unije v okviru SZVP glede na njihovo združljivost s hierarhično višjim pravom Unije in jih v konkretnem sporu ne uporabiti, če ugotovijo, da niso združljivi.⁶³ Kot je že bilo navedeno,⁶⁴ na področju SZVP – drugače kot na področju politik, prenesenih v pristojnost Skupnosti – s Pogodbama, kot je razvidno iz člena 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU, ni predvidena pristojnost za predhodno odločanje Sodišča. Zato Sodišče v okviru SZVP ne more zahtevati monopola, ki mu je sicer priznan za nadzor nad zakonitostjo aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije. Tako po mojem mnenju njegove ustaljene sodne prakse, ki izvira iz sodbe Foto-Frost,⁶⁵ ni mogoče uporabiti za SZVP. Drugače kot na nadnacionalno strukturiranih področjih prava Unije na področju SZVP ne obstaja splošno načelo, na podlagi katerega bi smela zakonitost aktov institucij Unije preverjati le sodišča Unije.

59 — Mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 66) in sodba Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 90).

60 — V tem smislu tudi – čeprav še o pravnem položaju pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe – sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet (C-354/04 P in C-355/04 P, EU:C:2006:667, zlasti točki 99 in 104).

61 — V istem smislu že sodbe Unión de Pequeños Agricultores/Svet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, točka 41), Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet (C-354/04 P, EU:C:2007:115, točka 56), Segi in drugi/Svet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, točka 56) in Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 100 in 101).

62 — V tem smislu tudi člen 1(4), prvi stavek, osnutka sporazuma določa, da so za dejanja, ukrepe in opustitve nacionalnih organov pri izvajanju prava Unije odgovorne države članice.

63 — V tem smislu tudi – čeprav v nekoliko drugačnem kontekstu – sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija, Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet (C-354/04 P in C-355/04 P, EU:C:2006:667, točke od 121 do 132).

64 — Glej zgoraj točke od 88 do 95 tega stališča.

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

101. Nedvomno je z vidika politične integracije neobstoj pristojnosti za predhodno odločanje in monopola Sodišča za odločanje o veljavnosti aktov institucij v smislu sodbe Foto-Frost pri vprašanih SZVP vreden obžalovanja, ker tako ni mogoče zagotoviti enotne razlage in uporabe prava Unije v okviru SZVP. Vendar je to logična posledica odločitve avtorjev Pogodb, da se SZVP tudi vnaprej v bistvenem oblikuje na medvladni ravni in da se nadnacionalni element, ki je tako značilen za vse pristojnosti Sodišča, omeji na ozko zamejene izjeme, taksativno našteje v členu 275, drugi odstavek, PDEU.

102. Učinkovito pravno varstvo posameznikov, kot je zahtevano s členoma 6 in 13 EKČP, je mogoče zagotoviti tudi brez pristojnosti Sodišča za predhodno odločanje in njegovega monopola za odločanje o veljavnosti pravnih aktov institucij.

103. Če povzamem, v zvezi s SZVP je treba ugotoviti, da je pristop Unije k EKČP mogoč brez uvedbe novih pristojnosti Sodišča Evropske unije, ker učinkovito pravno varstvo posameznikov v vprašanih SZVP zagotavljajo delna sodišča Unije (člen 275, drugi odstavek, PDEU), delno pa nacionalna sodišča (člen 19(1), drugi pododstavek, PEU in člen 274 PDEU).

4. Vmesni sklep

104. Glede na navedeno se torej ni treba bati, da bi se z osnutkom sporazuma lahko spremenile pristojnosti Unije, določene v Pogodbah. Poleg tega za izvajanje predvidenega sporazuma o pristopu znotraj Unije ne bo potreben prenos novih pristojnosti na Unijo.

B – *Ohranitev pristojnosti institucij Unije*

105. Iz členov 2, prvi stavek, in 3 Protokola št. 8 je poleg tega razvidno, da pristop k EKČP ne sme vplivati na pristojnosti institucij Unije. To zahtevo je treba najprej obravnavati v zvezi s pristojnostmi Sodišča Evropske unije (člen 19(1), prvi stavek, PEU) (glej v zvezi s tem del 1 spodaj). Zaradi celovitosti bom v nadaljevanju na kratko obravnavala pristojnosti drugih institucij Unije (glej spodaj del 2), pri čemer si posebno pozornost zasluži sistem prava Unije za naložitev finančnih sankcij na področju konkurenčnega prava (glej spodaj del 2, točka (b)).

1. Pristojnosti Sodišča Evropske unije

106. Vloga Sodišča Evropske unije, katerega naloga je zagotovitev upoštevanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb (člen 19(1) PEU), je bistvena za pravni red, vzpostavljen s Pogodbama.⁶⁶ V zvezi s predvidenim pristopom Unije k EKČP si namreč obravnavo zaslužita dva vidika: po eni strani monopol sodišč Unije za reševanje sporov (glej v zvezi s tem v nadaljevanju točko (a)) in po drugi strani njihove pristojnosti v zvezi z razlago prava Unije in nadzorom nad zakonitostjo aktov Unije (glej v zvezi s tem točko (b)). Poleg tega bo treba na kratko obravnavati dodatni protokol št. 16 k EKČP (glej spodaj točko (c)).

66 — V tem smislu mnenje 1/91 (EU:C:1991:490, točka 46) in sodba Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, točka 169), v katerih se v zvezi z vlogo Sodišča omenjajo „temelji Skupnosti“ oziroma „temeljna značilnost sodnega sistema Skupnosti“; podobno sodba Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točki 285 in 304).

a) Monopol sodišč Unije za reševanje sporov (člen 344 PDEU)

107. Države članice Unije so se s členom 344 PDEU obvezale, „da bodo spore glede razlage ali uporabe Pogodb reševale le na načine, določene v Pogodbah“. V skladu z ustaljeno sodno prakso ta določba pomeni, da je Sodišče Evropske unije izključno pristojno za reševanje vseh pravnih sporov, ki nastanejo med državami članicami, če se nanašajo na pravo Unije⁶⁷ (glej v zvezi s tem člen 259 PDEU). Enako mora toliko bolj veljati za pravne spore med Unijo in eno ali več njenimi državami članicami (glej zlasti člene 258 PDEU, 263, drugi odstavek, PDEU, 265, prvi odstavek, PDEU in 268 PDEU). Drugače povedano, države članice so za reševanje svojih sporov s področja prava Unije sodiščem Unije priznale monopol za reševanje sporov, ki je v primarnem pravu določen v členu 344 PDEU.

108. Za varstvo te temeljne funkcije sodišč Unije je v členu 3 Protokola št. 8 določeno, da nobena določba predvidenega sporazuma o pristopu ne sme vplivati na člen 344 PDEU.

109. V zvezi s tem si zlasti zasluži pozornost postopek v zvezi z meddržavnimi zadevami⁶⁸ iz člena 33 EKČP, v skladu s katerim lahko vsaka pogodbeni stranka obvesti ESČP o vsaki domnevni kršitvi določil EKČP in njenih protokolov, ki bi jih po njenem mnenju lahko pripisali drugi pogodbeni stranki.⁶⁹ To zadnjo določbo je treba presoati v povezavi s členom 55 EKČP, v skladu s katerim pogodbene stranke v bistvu soglašajo, da sporov zaradi razlage ali uporabe EKČP ne bodo reševale s sredstvi, ki niso predvidena z EKČP.

110. Očitno obstaja napetost med obveznostjo držav članic iz člena 344 PDEU, da se ob sporih, povezanih s pravom Unije, obrnejo zgolj na Sodišče, in obveznostjo iz člena 55 EKČP, da spore glede EKČP rešujejo pri ESČP. S pristopom Unije bo namreč EKČP, kot je bilo že navedeno, postala sestavni del pravnega reda Unije⁷⁰ (glej tudi člen 216(2) PDEU). V nasprotju s presenetljivim stališčem Komisije lahko torej po tem pristopu na področju uporabe prava Unije med državami članicami Unije ali med državami članicami in Unijo zelo verjetno pride do pravnih sporov o razlagi ali uporabi EKČP.

111. Če bi bil za rešitev takega spora potreben postopek za meddržavne zadeve iz člena 33 EKČP pred ESČP, bi to pomenilo nespoštovanje izključne pristojnosti Sodišča in s tem kršitev člena 344 PDEU.

112. Med pogajanj o predvidenem pristopu Unije k EKČP je bil ta problem vsekakor prepoznan. Za njegovo rešitev je bil v osnutek sporazuma vključen člen 5, v skladu s katerim se postopki pred Sodiščem Evropske unije ne smejo razlagati kot „sredstva za reševanje sporov v smislu člena 55 EKČP“. V obrazložitvenem poročilu je ta določba osnutka sporazuma natančneje pojasnjena tako, „da člen 55 EKČP ne prepoveduje uporabe pravila iz člena 344 PDEU“.⁷¹

113. Člen 5 osnutka sporazuma, kakor je razložen v obrazložitvenem poročilu, reši morebitno kolizijo med členom 55 EKČP in členom 344 PDEU tako, da smejo Unija in njene države članice morebitne medsebojne pravne spore o razlagi in uporabi EKČP še naprej sprožiti pred sodišči Unije in niso dolžne na podlagi člena 33 EKČP začeti postopka za meddržavne zadeve pred ESČP.

67 — Mnenje 1/91 (EU:C:1991:490, točka 46) in sodba Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, točki 123 in 169).

68 — Člen 4(2) osnutka sporazuma določa, da se ta postopek po pristopu Unije k EKČP preimenuje v „zadeve med pogodbenicami“. Zaradi poenostavitve sem kljub temu v nadaljevanju obdržala izraz „meddržavne zadeve“.

69 — Taki postopki so v praksi redki.

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

71 — Točka 74, zadnji stavek, obrazložitvenega poročila.

114. Vendar v osnutku sporazuma in njegovih spremljevalnih dokumentih dejansko ni izključeno, da lahko države članice Unije medsebojni spor s področja prava Unije o razlagi in uporabi EKČP kljub temu kot meddržavno zadevo predložijo ESČP, čeprav k temu ne bi bile mednarodnopravno zavezane na podlagi člena 55 EKČP v povezavi s členom 5 osnutka sporazuma.

115. Če bi hoteli zagotoviti, da v pravnih sporih s področja prava Unije glede EKČP nikakor ne pride do takega nespoštovanja izključne pristojnosti Sodišča s strani držav članic Unije, bi moral predvideni sporazum o pristopu – na primer po zgledu člena 282 Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu⁷² – vsebovati pravilo, ki bi presegalo člen 5 osnutka sporazuma in ki ne samo, da ne bi vplivalo na člen 344 PDEU, ampak bi mu tudi dalo prednost pred členom 33 EKČP. Proti meddržavnim pritožbam, ki bi vendarle bile vložene, bi bilo mogoče potem pred ESČP uveljavljati ugovor nedopustnosti. Polega tega bi moralo biti ESČP zavezano, da pred odločitvijo v postopku za meddržavne zadeve med državami članicami Unije, ki poteka pred njim, vsaj v primerih dvoma Sodišču prek postopka predhodne vključitve omogoči, da zavzame stališče o tem, ali je predmet postopka spor s področja prava Unije v smislu člena 344 PDEU.

116. Zdi se mi, da za zagotovitev polnega učinka člena 344 PDEU in s tem ohranitev monopola Sodišča za reševanje sporov ni nujno tako strogo pravilo, ki poleg tega ne ustreza običajni praksi v mednarodnih sporazumih.

117. Še več, če bi v obravnavanem primeru želeli, da se kot pogoj za združljivost predvidenega sporazuma o pristopu s primarnim pravom Unije določi izrecno pravilo o nedopustnosti meddržavnih pritožb pred ESČP in o prednosti člena 344 PDEU, bi to implicitno pomenilo, da številni mednarodni sporazumi, ki jih je v preteklosti sklenila Unija, vsebujejo tako pomanjkljivost, ker v njih ni določena taka klavzula.

118. Menim, da za zagotovitev polnega učinka člena 344 PDEU zadostuje možnost, da se proti državam članicam, ki svoje spore s področja prava Unije urejajo pred drugimi mednarodnimi instancami, in ne pred Sodiščem Evropske unije, izpelje postopek zaradi neizpolnitve obveznosti (členi od 258 PDEU do 260 PDEU),⁷³ v okviru katerega je po potrebi mogoče sprejeti tudičasne odredbe (člen 279 PDEU).⁷⁴

119. Glede na navedeno zato menim, da osnutek sporazuma ne sproža nobenih pravnih pomislekov glede člena 344 PDEU v povezavi s členom 3 Protokola št. 8.

120. Če bi Sodišče kljub temu štelo, da bi bilo treba polni učinek člena 344 PDEU zagotoviti bolj, kot je trenutno v osnutku sporazuma, bi lahko združljivost predvidenega pristopa Unije k EKČP s Pogodbama pogojevalo z izjavo Unije in njenih držav članic, ki bi jo bilo treba podati ob pristopu Unije. V tej izjavi bi morale Unija in države članice drugim pogodbenim strankam EKČP mednarodnopravno zavezujoče izraziti svojo namero, da med seboj ne bodo sprožile postopkov pred ESČP na podlagi člena 33 EKČP zaradi morebitnih kršitev EKČP, če bi se predmet spora nanašal na področje uporabe prava Unije.⁷⁵

72 — Podpisana 10. decembra 1982 v Montego Bayu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 260).

73 — Za tak primer je šlo v zadevi Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345).

74 — Prekčasne odredbe bi lahko Sodišče zadevno državo članico zavezalo, da v postopku pred ESČP izjavi, da ne namerava vztrajati pri tam vloženi meddržavni pritožbi (člen 37(a) EKČP). Če bi Sodišče pozneje tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti zavrnilo kot neutemeljeno, bi lahko ESČP odločilo, da se meddržavna pritožba ponovno uvrsti na seznam zadev (člen 37(2) EKČP).

75 — V tem smislu točka 8 Resolucije Parlamenta iz leta 2010 (navedena v opombi 30).

b) Pristojnosti sodišč Unije glede razlage prava Unije in nadzora nad zakonitostjo pravnih aktov Unije

121. Neodvisno od pravkar obravnavanega monopola za reševanje sporov na podlagi člena 344 PDEU sta v sodnem sistemu Evropske unije sodiščem Unije dodeljena naloga, da na zadnji stopnji zavezujoče razlagajo pravo Unije, in monopol⁷⁶ za nadzor nad zakonitostjo aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije.⁷⁷

122. Načeloma se tudi po predvidenem pristopu Unije k EKČP v zvezi s tem ne bo nič spremenilo. Sodbe ESČP, v katerih je ugotovljena kršitev EKČP, so namreč povsem ugotovitevne in pogodbenim strankam, na katere se nanašajo, puščajo polje proste presoje glede izvršitve (člen 46(1) EKČP).⁷⁸ Poleg tega se ESČP v svojih sodbah ne izreče o zavezujoči razlagi ali veljavnosti pravnih predpisov zadevnih pogodbenih strank.⁷⁹ Omeji se na razlago EKČP in ugotovitev morebitnih kršitev v njej zajamčenih temeljnih pravic.

123. Vendar se ESČP ne more izogniti temu, da v svojih sodbah ne bi obravnavalo notranjega prava zadevnih pogodbenih strank v obsegu, v kakršnem je to potrebno, da se lahko opredeli o očitku kršitve temeljnih pravic, zagotovljenih z EKČP. ESČP se v svojih sodbah nujno opira na določeno razumevanje vsebine in obsega notranjih pravnih določb. Le tako lahko na primer smiselno preveri, ali pravna sredstva v notranjem pravnem redu izpolnjujejo zahteve pravice do „učinkovitega pravnega sredstva“ (člen 13 EKČP) in ali so posegi v nekatere temeljne pravice iz EKČP v notranjem pravnem redu „predpisani z zakonom“ (členi 5(1), 8(2), 9(2), 10(2) in 11(2) EKČP).⁸⁰ V tem smislu je bilo tudi pravo Unije, vključno s sodno prakso Sodišča v zvezi s tem pravom, v preteklosti že predmet obravnave v odločbah ESČP.⁸¹

124. Za zagotovitev, da se ob takih priložnostih ohranijo pristojnosti sodišč Unije in je hkrati zadoščeno načelu subsidiarnosti v nadzornem sistemu EKČP, je v členu 3(6) osnutka sporazuma predviden postopek predhodne vključitve. V skladu z njim je treba Sodišču Evropske unije v postopku, ki poteka pred ESČP in v katerem je Unija sotožena stranka, priznati potreben čas za preučitev združljivosti določbe prava Unije z EKČP, če te preučitve še ni opravilo.

125. Kot je Sodišče samo ugotovilo v razmišljanjih,⁸² je tak postopek predhodne vključitve načeloma primeren in poleg tega tudi potreben za to, da se glede na pristop Unije k EKČP ohranijo pristojnosti sodišč Unije.

76 — V zvezi s tem monopolom glej mnenje 1/00 (EU:C:2002:231, točka 24) in sodbo Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, točke od 15 do 20).

77 — Drugače je samo pri SZVP (glej v zvezi s tem člen 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU in člen 275 PDEU ter moje ugotovitve v točkah od 85 do 101 tega stališča).

78 — Glej točko 78 tega stališča.

79 — Obrazložitevno poročilo, točka 62, zadnji stavek; glej poleg tega sodbo ESČP z dne 24. aprila 1990 v zadevi Kruslin proti Franciji (pritožba št. 11801/85, Série A, št. 176-A, točka 29) in sklep z dne 20. januarja 2009 v zadevi W proti Nizozemski (pritožba št. 20689/08).

80 — Glej na primer sodbo ESČP z dne 7. junija 2007 v zadevi Smirnov proti Rusiji (pritožba št. 71362/01, Recueil des arrêts et décisions, 2007-VII, točka 45), sodbi z dne 15. februarja 2011 v zadevah Harju proti Finski (pritožba št. 56716/09, točki 40 in 44) in Heino proti Finski (pritožba št. 56720/09, točka 45).

81 — Glej na primer sodbo ESČP z dne 15. novembra 1996 v zadevi Cantoni proti Franciji (pritožba št. 17862/91, Recueil des arrêts et décisions, 1996-V), z dne 18. februarja 1999 v zadevi Matthews proti Združenemu kraljestvu (pritožba št. 24833/94, Recueil des arrêts et décisions, 1999-I), z dne 30. junija 2005 v zadevi Bosphorus proti Irski (pritožba št. 45036/98, Recueil des arrêts et décisions, 2005-VI), z dne 21. januarja 2011 v zadevi M.S.S. proti Belgiji in Grčiji (pritožba št. 30696/09, Recueil des arrêts et décisions, 2011), in sklep z dne 20. januarja 2009 v zadevi Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij in drugi proti Nizozemski (pritožba št. 13645/05).

82 — Navedena v opombi 38.

126. Preveriti pa je še treba, ali pogoji za predhodno vključitev, kot so oblikovani v členu 3(6) osnutka sporazuma, niso preveč omejujoči in bi z njimi lahko bila ogrožena pristojnost sodišč Unije. Ti pogoji so trije:

- področje uporabe postopka predhodne vključitve je neločljivo povezano s statusom sotožene stranke, tako da je vnaprejšnja predhodna vključitev Sodišča mogoča le, če je Unija pred ESČP sotožena stranka;
- predhodna vključitev je predvidena le za primere, v katerih Sodišče še ni preučilo združljivosti sporne določbe prava Unije z EKČP;
- predmet predhodne vključitve je združljivost tega prava Unije s temeljnimi pravicami iz EKČP, katerih kršitev se uveljavlja v postopku pred ESČP.

127. Prvič, glede povezave področja uporabe postopka predhodne vključitve in statusa Unije kot sotožene stranke se zdi, da je ta povezava primerna za ohranitev pristojnosti sodišč Unije. Iz nje sicer *a contrario* izhaja, da predhodna vključitev Sodišča ni mogoča, če je pritožba pred ESČP vložena zoper Unijo samo kot toženo stranko ali če Unija v postopku pred ESČP sploh ni stranka – ne kot tožena in ne kot sotožena stranka. V nobenem od zadnjenavedenih primerov neobstoj možnosti za predhodno vključitev ne povzroči nevarnosti za vpliv na pristojnosti sodišč Unije.

128. Če je namreč Unija sama tožena stranka, bo že z zahtevo po izčrpanju vseh pravnih sredstev znotraj Unije (člen 35(1) EKČP) zagotovljeno, da predmet spora ne more doseči ESČP, preden nimajo sodišča Unije v okviru svojih pristojnosti možnost za obravnavanje razlage in zakonitosti sporne določbe prava Unije. Če pa Unija ni ne tožena stranka ne sotožena stranka – in s tem stranka v postopku pred ESČP – se tako ali tako ni treba bati vpliva na pristojnosti sodišč Unije, ker sodba, ki jo bo ESČP sprejelo v tem primeru, pa čeprav bi vsebovala navedbe o pravu Unije, Unije ne bo zavezovala (glej člen 46(1) EKČP).

129. Drugič, pristojnosti sodišč Unije prav tako niso ogrožene, če se predhodna vključitev omeji na primere, v katerih se ta sodišča še niso izrekla o združljivosti sporne določbe prava Unije z EKČP. Če so namreč sodišča Unije v pravnomočni odločbi že zavzela stališče o konkretnem pravnem vprašanju, ki bo kasneje postalo predmet pritožbe pred ESČP, so svojo pristojnost že izvršila.⁸³ V takem primeru *acte éclairé* se tudi od sodišč zadnje stopnje držav članic ne bi pričakovalo, da se obrnejo na Sodišče. Enako mora veljati za odnos med ESČP in sodišči Unije.

130. Nasprotno pa je, tretjič, problematično, da je predmet predhodne vključitve, naveden v členu 3(6) osnutka sporazuma, omejen na vprašanja *združljivosti* (v francoščini: *compatibilité*, v angleščini: *compatibility*) prava Unije s temeljnimi pravicami iz EKČP, katerih kršitev se zatrjuje v postopku pred ESČP. Kajti kot je bilo navedeno zgoraj,⁸⁴ pristojnosti sodišč Unije nikakor niso omejene na nadzor nad zakonitostjo določb prava Unije, ampak se v veliki meri raztezajo tudi na njihovo razlago. Prav v zvezi z vprašanji temeljnih pravic je ta pristojnost sodišč Unije za razlago še posebno pomembna, saj je v večini primerov mogoče zagotoviti že z razlago, da sporna določba prava Unije ni v nasprotju s temeljnimi pravicami.⁸⁵ To velja za določbe primarnega in sekundarnega prava Unije.

83 — V zvezi z vprašanjem, kdo je pristojen za presojo, ali so sodišča Unije že preverila vprašanje združljivosti sporne določbe prava Unije z EKČP, glej spodaj točke od 180 do 184 tega stališča.

84 — Točka 121 tega stališča.

85 — Glej v tem smislu med drugim sodbe Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, zlasti točke 28 in od 32 do 35), Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, EU:C:2007:383, zlasti točka 28) in Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, zlasti točka 68); podobno tudi sodba NS (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, zlasti točke 99, 100 in 106).

131. V nasprotju s tem, kar se zdi, da meni Komisija,⁸⁶ bi, če bi želeli predmet predhodne vključitve zožiti zgolj na vprašanja zakonitosti ali veljavnosti, šlo za resno nespoštovanje pristojnosti sodišč Unije – kakor da bi Sodišče imelo zgolj možnost izbirati med črnim in belim.

132. K sreči je sklicevanje na „preučitev združljivosti“ v členu 3(6) osnutka sporazuma dovolj široko, da je mogoče vključiti tudi vprašanja razlage prava Unije in omogočiti predhodno vključitev Sodišča za zagotovitev take razlage določb prava Unije, ki je skladna z EKČP.

133. Kot pa je razvidno iz obrazložitvenega poročila, naj bi pri „preučitvi združljivosti“ v smislu člena 3(6) osnutka sporazuma pri sekundarnem pravu Unije šlo zgolj za to, da Sodišče odloči o „veljavnosti“ določb pravnih aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije.⁸⁷

134. Ker so tako v obrazložitvenem poročilu vprašanja o „veljavnosti“ sekundarnega prava izenačena z vprašanji o „združljivosti“, se porajajo resni dvomi, ali stvarno področje uporabe predhodne vključitve, kot je opredeljeno v členu 3(6) osnutka sporazuma, zares zadostuje za ohranitev pristojnosti sodišč Unije. Sicer so nekatere udeleženke postopka skušale zmanjšati pomen, ki ga ima obrazložitveno poročilo za razlago člena 3(6) osnutka sporazuma. To stališče pa ni prepričljivo, ker je obrazložitveno poročilo del na pogajanjih dogovorjenega paketa instrumentov za pristop Unije k EKČP in mu je treba po volji njegovih avtorjev priznati enak pomen kot sporazumu samemu.⁸⁸

135. Končno je mogoče navedene dvome o obsegu postopka predhodne vključitve razpršiti le s pojasnilom, da preučitev združljivosti prava Unije z EKČP, za katero je treba Sodišču na podlagi člena 3(6) osnutka sporazuma dati priložnost prek predhodne vključitve, vključuje vprašanja razlage ne le v primeru primarnega prava Unije, ampak tudi v primeru sekundarnega. Tako pojasnilo se mi zdi nujno za zagotovitev pravne varnosti. Menim, da je zato mogoče združljivost osnutka sporazuma s Pogodbama potrditi le pod pogojem takega pojasnila.

c) Učinki dodatnega protokola št. 16 k EKČP na pristojnosti Sodišča

136. Končno se je treba na kratko dotakniti dodatnega protokola št. 16 k EKČP. V ustnem delu tega postopka za izdajo mnenja so člani Sodišča z udeleženkami postopka na kratko razpravljali o njegovih mogočih učinkih na pristojnosti Sodišča.

137. Z dodatnim protokolom št. 16, ki ga je do zdaj⁸⁹ podpisalo le sedem držav članic Unije, ratificirala pa ga ni še nobena od njih, je v sistemu EKČP predvidena uvedba prostovoljnega „postopka za predhodno svetovalno mnenje“, s katerim lahko nekatera vrhovna sodišča pogodbenih strank EKČP zaprosijo za izdajo nezavezujočega mnenja o razlagi EKČP.

138. Najprej je treba ugotoviti, da dodatni protokol št. 16 ni predmet tega postopka za izdajo mnenja, ker ne spada med pravna besedila, h katerim naj bi Unija pristopila na podlagi osnutka sporazuma.

86 — Komisija je na obravnavi pred Sodiščem vztrajala pri stališču, da povsem zadostuje, če se področje uporabe predhodne vključitve v zvezi s pravnimi akti sekundarnega prava Unije omeji na vprašanja veljavnosti.

87 — Obrazložitveno poročilo, točka 66.

88 — Točka 9 končnega poročila.

89 — Stanje na dan 6. maja 2014.

139. Vendar ni mogoče izključiti, da bi dodatni protokol št. 16 posredno lahko vplival na vlogo Sodišča, čeprav ga Unija ne bo ratificirala in so k njemu pristopile samo nekatere njene države članice. Kajti kot je bilo že omenjeno, bo EKČP s pristopom Unije k EKČP postala sestavni del pravnega reda Unije, tako da bo Sodišče pristojno za njeno razlago prek postopka predhodnega odločanja (člen 267 PDEU).⁹⁰ Njegova vloga pri razlagi EKČP znotraj Unije pa bi vendar lahko bila ogrožena s tem, da bi se lahko vrhovna sodišča držav članic, ki so ratificirale dodatni protokol št. 16 k EKČP, na podlagi njegovih določb v zvezi z razlago EKČP morda raje obrnila na ESČP kot na Sodišče.

140. Končno, ta pojav ni posledica pristopa Unije k EKČP. Tudi brez predvidenega pristopa Unije se lahko sodišča držav članic, ki so ratificirale dodatni protokol št. 16, glede razlage EKČP z vprašanji o temeljnih pravicah obrnejo na ESČP, namesto z vsebinsko enako oblikovanimi vprašanji glede razlage Listine na Sodišče.

141. Za rešitev tega problema zadostuje napotitev na člen 267, tretji odstavek, PDEU, s katerim je določena dolžnost predložitve vprašanj sodišč držav članic, ki odločajo na zadnji stopnji, Sodišču. Člen 267, tretji odstavek, PDEU ima prednost pred notranjim pravom držav in s tem tudi pred mednarodnim sporazumom, kakršen je dodatni protokol št. 16 k EKČP, ki bi ga morebiti ratificirale nekatere države članice Unije. Iz tega je razvidno, da se morajo sodišča držav članic, ki odločajo na zadnji stopnji, z vprašanji o temeljnih pravicah – če morajo rešiti pravni spor s področja uporabe prava Unije – prednostno obrniti na Sodišče in prednostno spoštovati njegove odločitve.

d) Vmesni sklep

142. Če povzamem, je treba ugotoviti, da osnutek sporazuma, če bo področje uporabe postopka predhodne vključitve pojasnjeno tako, kot je navedeno v točki 135, na pristojnosti Sodišča Evropske unije ne vpliva na način, ki ne bi bil združljiv s členom 2, prvi stavek, Protokola št. 8.

2. Pristojnosti drugih institucij Unije

143. V zvezi s pristojnostmi drugih institucij Unij, zlasti Parlamenta, Evropskega sveta, Sveta in Komisije, ni razvidno, koliko bi nanje lahko vplival pristop Unije k EKČP. Iz postopka za izdajo mnenja pred Sodiščem ne izhajajo nikakršni indici, da bi lahko prišlo do vpliva na te pristojnosti.

a) Splošno

144. V splošnem je treba ugotoviti, da bodo zaradi pristopa Unije k EKČP vse njene institucije pri izvajanju svojih vsakokratnih pristojnosti morale spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine, zajamčene v EKČP. Vendar je to, kot je bilo že omenjeno,⁹¹ nujna in načrtovana posledica pristopa k EKČP, ki se ne sme narobe razumeti kot vpliv na pristojnosti v smislu člena 2, prvi stavek, Protokola št. 8.

145. V delu, v katerem institucije Unije in države članice, ki sodelujejo v postopku za izdajo mnenja, razpravljajo o tem, kdo bo moral v prihodnje določati stališče Unije v organih EKČP oziroma Sveta Evrope in kdo jo bo tam zastopal, gre za probleme, ki jih bo treba rešiti s konkretno zasnovo izvedbenih ukrepov znotraj Unije glede predvidenega sporazuma o pristopu. Morebitni vpliv na

90 — Sodbi Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, točka 6) in Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, točka 39).

91 — Glej točke od 40 do 42 tega stališča.

pristojnosti ene ali druge institucije v zvezi s tem namreč ne bo izhajal iz samega sporazuma o pristopu, ampak zgolj iz izvedbenih ukrepov. V skladu s tem mora biti presoja s tem povezanih pravnih vprašanj pridržana za prihodnji sodni postopek⁹² in ne more – pa čeprav le preventivno – postati predmet tega postopka za izdajo mnenja, v katerem bi bila ta vprašanja zgolj hipotetična.

b) Institucionalni sistem Unije za naložitev sankcij za kršitve konkurenčnega prava

146. Na obravnavi pred Sodiščem se je z udeleženkami postopka na kratko razpravljalo o vprašanju, ali je zaradi predvidenega pristopa Unije k EKČP potrebna sprememba obstoječih pristojnosti institucij Unije oziroma ali so potrebne siceršnje systemske prilagoditve na področju konkurenčnega prava Unije – natančneje povedano pri naložitvi finančnih sankcij za kršitve členov 101 PDEU in 102 PDEU. Pri tem so bili obravnavani, prvič, institucionalna vloga Evropske komisije kot organa, pristojnega za konkurenco, drugič, načelo *ne bis in idem*, in tretjič, načelo razumnega trajanja postopka.

i) Institucionalna vloga Komisije kot organa, pristojnega za konkurenco

147. Kadar se člena 101 PDEU in 102 PDEU uporabljata na ravni Unije, opravlja Komisija funkcijo organa, pristojnega za konkurenco, in je pristojna, da brez predhodne vključitve sodišča podjetjem in podjetniškim združenjem naloži znatne finančne sankcije (globe ali periodične denarne kazni) (glej člena 103(2)(a) PDEU in 105 PDEU ter člena 23 in 24 Uredbe (ES) št. 1/2003⁹³). Ta institucionalna vloga Komisije⁹⁴ ima v sistemu ustanovitvenih pogodb poseben pomen, ki je tesno povezan s temeljno nalogo zagotoviti delovanje evropskega notranjega trga.

148. Nekateri trdijo, da je tak sistem, ki temelji na naložitvi upravnih sankcij s strani organa, z vidika zagotovitve poštenega kazenskega postopka na podlagi člena 6 EKČP problematičen.

149. Vendar so pri sedanjem stanju sodne prakse ESČP taki pomisleki neutemeljeni. Kot je namreč pojasnilo ESČP, spadajo sicer upravne sankcije, tudi tiste s področja konkurenčnega prava, na področje uporabe kazenskopravnih postopkovnih garancij iz člena 6 EKČP. Vendar pa ne spadajo v „trdo jedro“ kazenskega prava – lahko bi rekli tudi, da so zgolj *podobne kazenskopravnim*⁹⁵ – posledica česar je, da se postopkovne garancije iz člena 6 EKČP ne uporabljajo nujno v vsej svoji strogosti.⁹⁶

92 — Za ponazoritev glej še nerešeno zadevo Svet/Komisija (C-73/13), v kateri se – čeprav ne v okviru EKČP – postavljajo tovrstna pravna vprašanja.

93 — Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205).

94 — Zaradi celovitosti naj pripomnim, da Komisija nima izključne pristojnosti za uporabo členov 101 PDEU in 102 PDEU. V delu, v katerem pa je predvidena uporaba na nacionalni ravni, so številne države članice prav tako ustanovile organe, pristojne za konkurenco, katerih naloge in pristojnosti so podobne tistim, ki jih ima Komisija.

95 — Glej v zvezi s tem moje sklepne predloge ETI in drugi (C-280/06, EU:C:2007:404, točka 71), Toshiba Corporation in drugi (C-17/10, EU:C:2011:552, točka 48) in Schenker in drugi (C-681/11, EU:C:2013:126, točka 40). Sodišča Unije v ustaljeni sodni praksi uporabljajo kazenskopravna načela v konkurenčnem pravu (v zvezi z domnevo nedolžnosti glej sodbo Hüls/Komisija, C-199/92 P, EU:C:1999:358, točki 149 in 150, v zvezi s prepovedjo dvakratnega kaznovanja – *ne bis in idem* – pa sodbo Toshiba Corporation in drugi, C-17/10, EU:C:2012:72, točka 94).

96 — Sodba ESČP z dne 23. novembra 2006 v zadevi Jussila proti Finski (pritožba št. 73053/01, Recueil des arrêts et décisions, 2006-XIV, točka 43); v istem smislu sodba ESČP z dne 27. septembra 2011 v zadevi Menarini Diagnostics proti Italiji (pritožba št. 43509/08, točka 62); glej tudi Sodišče EFTA, sodbo z dne 18. aprila 2012 v zadevi Posten Norge proti Nadzornemu organu Efte (E-15/10, EFTA Court Reports, 2012, str. 246, točki 87 in 88), ter sodbo Sodišča Schindler Holding in drugi/Komisija (C-501/11 P, EU:C:2013:522, točke od 33 do 35).

150. ESČP je pred kratkim izrecno priznalo, da sme organ naložiti globe za kršitve prepovedi omejevalnih sporazumov, če lahko zadevno podjetje vsako odločbo o naložitvi globe zaradi kršitev konkurenčnega prava, ki je bila sprejeta v zvezi z njim, predloži v preučitev sodnemu organu z neomejeno pristojnostjo (francosko: „pleine juridiction“, angleško: „full jurisdiction“). Kot je mogoče razbrati iz sodne prakse Sodišča⁹⁷ in tudi iz sodne prakse ESČP,⁹⁸ je v sistemu pravnega varstva Evropske unije ta pogoj izpolnjen.

151. V skladu s tem predvideni pristop Unije k EKČP z vidika člena 6 EKČP ne zahteva institucionalnih sprememb v sistemu naložitve finančnih sankcij na področju konkurenčnega prava.

ii) Načelo *ne bis in idem*

152. Tudi glede prepovedi dvakratnega kaznovanja (*ne bis in idem*) iz člena 4(1) dodatnega protokola št. 7 k EKČP iz predvidenega pristopa Unije k EKČP ne izhaja potreba po spremembi sistema prava Unije glede uporabe členov 101 PDEU in 102 PDEU. Osnutek sporazuma se namreč ne razteza na dodatni protokol št. 7 k EKČP. Zato Unija s pristopom k EKČP ne bo prevzela mednarodnih zavez glede načela *ne bis in idem*. Tako bi glede zdaj predvidenega pristopa k EKČP na področju načela *ne bis in idem* ne bilo potrebno nikakršno ukrepanje, tudi če bi – v nasprotju z mojim mnenjem⁹⁹ – izhajali iz tega, da se koncept tega pravnega načela v konkurenčnem pravu Unije trenutno (še) ne prekriva popolnoma s tistim, na katerega se je ESČP oprlo v kazenskih zadevah.

iii) Načelo razumnega trajanja postopka

153. Nazadnje je treba v zvezi z načelom razumnega trajanja postopka, ki ga je mogoče prav tako izpeljati iz člena 6 EKČP, navesti, da je njegova veljavnost v pravu Unije splošno priznana (glej člena 41(1) in 47(2) Listine), in Sodišče je bilo že pogosto – zlasti v konkurenčnih zadevah – pozvano, naj preveri njegovo spoštovanje.

154. Zgolj okoliščina, da je bilo v več posameznih primerih ugotovljeno, da sta Komisija kot organ, pristojen za konkurenco,¹⁰⁰ oziroma Splošno sodišče kot prva stopnja sodnega nadzora¹⁰¹ kršila to načelo, samo po sebi ne dopušča sklepa, da bi bile glede na pričakovani pristop k EKČP znotraj Unije potrebne institucionalne spremembe.

155. Odločilneje se mi zdi, da institucije Unije sprejmejo vse potrebne ukrepe za preprečitev morebitnih kršitev načela razumnega trajanja postopka in da v primeru njegove kršitve predvidijo učinkovite sankcije. Nikakršnih indicev ne vidim, da takih ukrepov ne bi bilo.¹⁰²

97 — Sodbe *Otis* in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684, zlasti točka 63), *Chalkor*/Komisija (C-386/10 P, EU:C:2011:815, zlasti točka 67) in *Schindler Holding* in drugi/Komisija (C-501/11 P, EU:C:2013:522, zlasti točke od 33 do 38) ter dodatno moji sklepni predlogi v tej zadnji zadevi (EU:C:2013:248, točke od 27 do 30).

98 — Sodba ESČP *Menarini Diagnostics* proti Italiji (navedena zgoraj v opombi 96, točke od 57 do 67) v zvezi z nacionalnim sistemom izvajanja konkurenčnega prava, ki je zelo podoben tistemu, ki velja na ravni Unije.

99 — Sklepni predlogi v zadevi *Toshiba Corporation* in drugi (C-17/10, EU:C:2011:552, točke od 111 do 124).

100 — Sodbe *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied*/Komisija (C-105/04 P, EU:C:2006:592, točke od 35 do 62) in *Technische Unie*/Komisija (C-113/04 P, EU:C:2006:593, točke od 40 do 72); glej med drugim moje sklepne predloge v zadevah *Solvay*/Komisija (C-109/10 P, EU:C:2011:256, točke od 305 do 310) in *Solvay*/Komisija (C-110/10 P, EU:C:2011:257, točke od 146 do 151).

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

102 — Glej v zvezi s tem nedavni sodbi *Gascogne Sack Deutschland*/Komisija (C-40/12 P, EU:C:2013:768, točke od 89 do 96) in *FLSmidth*/Komisija (C-238/12 P, EU:C:2014:284, točki 116 in 117).

iv) Sklepne ugotovitve

156. V skladu s Komisijo in Svetom lahko zato sklenem, da je mogoče predvideni pristop Unije k EKČP izpeljati brez spremembe obstoječih pristojnosti institucij Unije ali siceršnjih sistemskih prilagoditev na področju konkurenčnega prava.

C – Ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije

157. Dalje je treba v sporazumu o pristopu na podlagi člena 1 Protokola št. 8 poskrbeti za „ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije“. Temeljna želja, „da se ohranijo posebnosti pravnega reda Unije“, je poleg tega izražena v prvem stavku Izjave št. 2.

158. S posebnostmi iz Protokola št. 8 in Izjave št. 2 je mišljeno predvsem dvoje: po eni strani se s pristopom Unije k EKČP ne sme vplivati na avtonomijo pravnega reda Unije. Po drugi strani je treba v okviru tega pristopa spoštovati posebnosti Unije kot sistema z več ravnmi.

159. V zvezi z avtonomijo pravnega reda Unije je treba pripomniti, da je bil z ustanovitvenima pogodbama Evropske unije vzpostavljen nov pravni red *sui generis* – drugače povedano, *avtonomen pravni red*. Njegovo varstvo je že več kot 50 let eden od temeljev sodne prakse Sodišča¹⁰³ in je v vmesnem času postalo splošno priznано. Ta avtonomija pa ni značilna le za odnos med pravom Unije in pravom držav članic, ampak jo je treba spoštovati tudi v odnosu do tretjih držav in mednarodnih organizacij: če Unija sklene mednarodni sporazum, je treba zagotoviti, da se z njim ne vpliva na avtonomijo pravnega reda Unije.¹⁰⁴

160. K posebnostim Unije kot *sistema z več ravnmi* spada v obravnavanem kontekstu zlasti to, da so znotraj Unije na podlagi številnih določb primarnega in sekundarnega prava pristojnosti in odgovornosti razdeljene med nacionalne organe in organe Unije.

161. V nadaljevanju bo treba preveriti, ali so z osnutkom sporazuma spoštovane te posebne značilnosti Unije in prava Unije. Pri tem bo treba, izhajajoč iz člena 1 Protokola št. 8, upoštevati zlasti te tri vidike:

- priznanje jurisdikcije ESČP s strani Unije (del 1),¹⁰⁵
- načeli neposrednega učinka in primarnosti prava Unije (del 2)¹⁰⁶ in
- mehanizme za določitev prave tožene stranke v postopku pred ESČP (del 3).¹⁰⁷

1. Priznanje jurisdikcije ESČP

162. Najprej je treba v zvezi s posebnimi značilnostmi Unije in prava Unije (člen 1 Protokola št. 8) preveriti, ali je nanje mogoče vplivati s predvidenim priznanjem jurisdikcije ESČP s strani Unije. Presenetljivo je, da Komisija v predlogu za izdajo mnenja temu vprašanju, ki je bistveno za pravno presojo osnutka sporazuma, ni namenila niti besede. Vendar so ga na obravnavi pred Sodiščem izčrpno obravnavale udeleženke postopka.

103 — Glej ključne sodbe van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), Costa (6/64, EU:C:1964:66) in Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, točka 3) ter v novejšem času mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 65).

104 — Mnenje 1/91 (EU:C:1991:490, točka 30), mnenje 1/92 (EU:C:1992:189, točka 18), mnenje 1/00 (EU:C:2002:231, točka 11) in mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 67).

105 — Točke od 162 do 196 tega stališča.

106 — Točke od 197 do 207 tega stališča.

107 — Točke od 208 do 235 tega stališča.

a) Splošni preudarki

163. V osnutku sporazuma ni nikjer izrecno določeno, da bo Unija spadala pod jurisdikcijo ESČP. Vendar se s tem osnutkom nujno razume, da Unija tako kot vse druge pogodbene stranke EKČP s pristopom k EKČP priznava jurisdikcijo ESČP.¹⁰⁸

164. Strinjam se s številnimi udeleženkami postopka in dodajam, da bo ta element zunanega sodnega nadzora nad spoštovanjem osnovnih standardov temeljnih pravic v primerjavi s trenutnim pravnim položajem pomenil največjo razliko in se bo nasploh štel kot dejanska dodana vrednost predvidenega pristopa Unije k EKČP.¹⁰⁹ Pri tem se priznanje jurisdikcije ESČP s strani Unije ne bi smelo šteti kot zgolj podreditev,¹¹⁰ ampak kot priložnost za okrepitev obstoječega dialoga o vprašanih temeljnih pravic med Sodiščem in ESČP kot avtentičnima evropskima sodiščema (glej v tem smislu tudi drugi stavek Izjave št. 2). V idealnem primeru bo to skupno delo vodilo h krepitvi varstva temeljnih pravic v Evropi in bo s tem tudi prispevalo k uresničitvi temeljnih vrednot, na katerih temelji Unija (člen 2 PEU).

165. Kot je iz člena 1(a) Protokola št. 8 z izrecnim sklicevanjem na „posebne ureditve za možnost sodelovanja Unije v nadzornih organih“ EKČP razvidno, so tudi avtorji Lizbonske pogodbe izhajali iz tega, da bo Unija priznala jurisdikcijo ESČP, če bodo v sporazumu o pristopu sprejeti ukrepi za ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije.

166. Sodišče je v istem smislu že razsodilo, da načeloma ni nezdržljivo s pravom Unije, če za Unijo s sklenitvijo mednarodnega sporazuma veljajo odločbe mednarodnega sodišča, ki je pristojno za razlago in uporabo določb prav tega sporazuma.¹¹¹

167. Formalno priznanje jurisdikcije ESČP kot posledica pristopa Unije k EKČP zaradi obstoječe precejšnje konvergence med odločbami ESČP in sodišč Unije o vprašanih temeljnih pravic v veliki večini primerov ne bi smelo voditi do praktičnih težav. Poudariti pa je treba, da mora biti Unija s pristopom k EKČP nujno pripravljena priznati tudi take odločbe ESČP, iz katerih bo izhajala nezdržljivost veljavnega prava Unije z EKČP ali s katerimi se bo ugotovilo, da je Unija v posamičnem primeru kršila EKČP.¹¹²

168. V ustnem delu postopka za izdajo mnenja je bilo izrecno obravnavano vprašanje, ali bi si morale Sodišče pridržati pravico, da odkloni priznanje sodb ESČP, če so v koliziji z ustavno identiteto Unije – z neke vrste *ordre public* v pravu Unije – ali če temeljijo na očitni prekoračitvi pristojnosti strasbourškega sodišča in so torej sprejete *ultra vires*.

169. Menim, da trenutno ni razloga, da bi Sodišče izrazilo tovrsten ustavnopravno motiviran sodni pridržek.

108 — Glej tudi točko 26 obrazložitvenega poročila, v kateri je poudarjeno, da bodo odločbe ESČP v postopkih na podlagi pritožb posameznikov in tudi na podlagi meddržavnih pritožb, v katerih je stranka Unija, za institucije Unije, vključno s Sodiščem, zavezujoče.

109 — Glej točko 1 tega stališča.

110 — Glej tudi Resolucijo Parlamenta iz leta 2010 (in v njej točko 1, zadnja alineja), v skladu s katero eno sodišče drugemu ni nadrejeno, ampak gre pri obeh za specializacijo na različnih področjih.

111 — Mnenje 1/91 (EU:C:1991:490, točki 40 in 70) in mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 74).

112 — V tem smislu tudi točki 3 in 26 Brightonske deklaracije.

170. Zagotovo je mogoče iz sodne prakse nekaterih ustavnih sodišč držav članic najti tovrstne pridržke glede odnosa prava Unije do nacionalnega prava.¹¹³ Manj prepričljivo pa se mi zdi, da bi isti pristop uporabili za odnos med pravom Unije in EKČP ter odnos med Sodiščem in ESČP, in to ne glede na to, ali se ti pridržki načeloma štejejo za legitimne. Z EKČP se namreč ne vzpostavlja nadnacionalni pravni red, primerljiv s pravom Unije, ki bi imel že sam po sebi primarnost in neposredne učinke v notranjih pravnih redih pogodbenih strank. Poleg tega je značilno, da imajo pogodbene stranke EKČP pri izvrševanju sodb ESČP precej širše polje proste presoje, kot je praviloma priznано državam članicam Unije glede sodne prakse sodišč Unije.

171. Če pa bi v prihodnosti vendarle prišlo do malo verjetnega primera, da bi bili s sodbo ESČP sproženi dvomi o njeni združljivosti s temeljnimi načeli pravnega reda Unije ali strukturnimi značilnostmi njene institucionalne ureditve, bodo morali Sodišče in tudi politične institucije ter države članice Unije poiskati primerne rešitve.¹¹⁴ Pri tem se razpon možnosti, ki so na voljo, razteza od spremembe prava Unije – vključno s primarnim pravom Unije – do odpovedi članstva Unije v strasbourškem sistemu (člen 58 EKČP).¹¹⁵

b) Posebni ukrepi za ohranitev avtonomije pravnega reda Unije v osnutku sporazuma

172. V skladu s sodno prakso Sodišča je treba za ohranitev avtonomije pravnega reda Unije v mednarodnem sporazumu zagotoviti zlasti, da ni vpliva na pristojnosti Unije in njenih institucij in da mednarodno sodišče ne sprejme razlage prava Unije, ki bi zavezovala Unijo in njene institucije.¹¹⁶

173. Prvega od teh vidikov, namreč ohranitev pristojnosti Unije in njenih institucij, sem obravnavala že zgoraj v zvezi s členom 6(2), drugi stavek, PEU in členom 2, prvi stavek, Protokola št. 8.¹¹⁷ Glede drugega navedenega vidika pa je treba preveriti, ali je z osnutkom sporazuma zagotovljeno, da ESČP neposredno ali posredno ne bo sprejelo razlage prava Unije, ki bi zavezovala Unijo in njene institucije.

174. Načeloma so v predvidenem sporazumu o pristopu z določbami o pripisu dejanj, ukrepov in opustitev (člen 1(3), prvi stavek, in (4), prvi stavek, osnutka sporazuma) ter mehanizmom sotožene stranke in postopkom predhodne vključitve (člen 3 osnutka sporazuma) sprejeti ukrepi za zagotovitev, da ESČP ne bo sprejelo razlage prava Unije, ki bi zavezovala institucije ali tudi države članice Unije. Ali ti ukrepi zadostujejo za zagotovitev učinkovitega varstva avtonomije prava Unije, je sicer odvisno od presoje njihove konkretne zasnove. V zvezi s tem se mi zdi, da se v osnutku sporazuma pojavljajo trije problemi, ki se jim bom posvetila v nadaljevanju.

i) Določitev odgovornosti v odnosu med Unijo in njenimi državami članicami (člen 3(7) osnutka sporazuma)

175. Prvi problem, ki se poraja v zvezi z avtonomijo prava Unije, se nanaša na določitev odgovornosti v odnosu med Unijo in njenimi državami članicami, če so kot tožene oziroma sotožene stranke skupaj stranke v postopku pred ESČP, to pa v sodbi ugotovi kršitev EKČP.

113 — V zvezi s tem bi bili lahko najbolj znani pridržki nemškega zveznega ustavnega sodišča, ki jih je mogoče opisati z izrazoma „nadzor *ultra vires*“ in „nadzor identitete“ (glej v zvezi s tem Bundesverfassungsgericht, sodbi BVerfGE 89, 155 v zvezi z Maastrichtsko pogodbo in BVerfGE 123, 267 v zvezi z Lizbonsko pogodbo), in teorija *controlimiti*, ki jo je razvilo italijansko ustavno sodišče (temeljno v zvezi s tem: Corte costituzionale, sodba št. 170 z dne 8. junija 1984, Granital).

114 — Kot je Sodišče pojasnilo v sodbi Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 285), obveznosti, ki jih nalaga mednarodni sporazum, ne morejo ogroziti ustavnih načel Pogodb.

115 — Na obravnavi pred Sodiščem je tudi Komisija opozorila na možnost odpovedi.

116 — Mnenje 1/00 (EU:C:2002:231, točke od 11 do 13); glej tudi mnenje 1/91 (EU:C:1991:490, točke od 41 do 46 in od 61 do 65) in mnenje 1/92 (EU:C:1992:189, točki 32 in 41).

117 — Glej točke od 33 do 104 in od 105 do 156 tega stališča.

176. Sicer je v členu 3(7), prvi del stavka, osnutka sporazuma določeno pravilo, da sta tožena in sotožena stranka skupaj odgovorni za kršitev EKČP, ki jo ugotovi ESČP. Tako ESČP ni treba ugotavljati po pravu Unije, kdo mora na podlagi člena 46(1) EKČP odgovarjati za kršitev EKČP: Unija ali njena oziroma njene države članice. V večini primerov bi moralo to pravilo privedi do tega, da ESČP ne more podati zavezujoče razlage o pristojnostih in odgovornostih Unije in njenih držav članic iz prava Unije.¹¹⁸

177. Vendar je s členom 3(7), drugi del stavka, osnutka sporazuma ESČP omogočena odločitev, da za ugotovljeno kršitev EKČP odgovarja samo tožena ali samo sotožena stranka. Za tako ugotovitev je potrebna natančna razmejitev pristojnosti in odgovornosti tožene in sotožene stranke, kar predpostavlja, da ESČP vsaj posredno zavzame stališče o določbah prava Unije.

178. Res je, da je z osnutkom sporazuma možnost odstopanja od načela skupne odgovornosti iz člena 3(7), drugi del stavka, omejena na primere, v katerih sta tožena in sotožena stranka pred ESČP predstavili ustrezne trditve. Čeprav je besedilo klavzule dvoumno,¹¹⁹ se z njo verjetno namerava povedati, da se sme ESČP od načela skupne odgovornosti tožene in sotožene stranke za kršitve EKČP oddaljiti le, če je to v skladu z njenimi *soglasnimi* trditvami.

179. Sklicevanje na trditve tožene in sotožene stranke iz člena 3(7), drugi del stavka, osnutka sporazuma sicer v ničemer ne spremeni okoliščine, da ESČP pri uporabi te klavzule zavezujoče zavzame stališče o razmejitvi pristojnosti in odgovornosti institucij in držav članic Unije, kot izhajajo iz prava Unije. Pri tem pa ESČP vendarle ni poklicano, da tako ravna, tudi če bi mu institucije in države članice Unije morda s soglasnimi stališči za to izrazile svojo privolitev. Iz načela avtonomije prava Unije namreč izhaja, da je za zavezujočo razlago določb prava Unije pristojno zgolj Sodišče Evropske unije. Zato je člen 3(7), drugi del stavka, osnutka sporazuma v koliziji z načelom avtonomije prava Unije.

ii) Presoja vprašanja, ali je potrebna predhodna vključitev Sodišča Evropske unije

180. Drugi problem, ki se pojavlja v zvezi z avtonomijo prava Unije, se nanaša na presojo, ali je v konkretnem primeru nujna uvedba postopka predhodne vključitve Sodišča.

181. Na podlagi člena 3(6) osnutka sporazuma je treba Sodišču Evropske unije prek postopka predhodne vključitve zagotoviti potreben čas za preučitev združljivosti določbe prava Unije z EKČP, če tega še ni storilo. Zato je vprašanje, ali se je Sodišče že izreklo o združljivosti določbe prava Unije z EKČP, v posamičnem primeru odločilno za uvedbo postopka predhodne vključitve.

182. Zagotovo presoja tega vprašanja v številnih primerih ne bi smela povzročiti posebnih težav, ker iz sodne prakse Sodišča ne bo težko razbrati, ali je v preteklosti že sprejelo stališče o združljivosti neke določbe prava Unije z EKČP. Vsekakor pa so mogoči mejni primeri, v katerih, čeprav se je Sodišče že ukvarjalo z zadevno določbo prava Unije, ni jasno, ali se je že dovolj izjasnilo o njeni združljivosti s temeljno pravico iz EKČP, katere kršitev je očitana pred ESČP,¹²⁰ in ali je povsem splošno to združljivost obravnavalo z *enakega pravnega vidika*, kot je zdaj upošteven pred ESČP.¹²¹

118 — V tem smislu tudi točka 62 obrazložitvenega poročila.

119 — Obrazložitev poročila ne vsebuje pojasnil, s katerimi bi bilo mogoče razjasniti te nejasnosti. Zlasti točka 62 se sklicuje samo na trditve, ki sta jih predstavili tožena stranka in sotožena oziroma sotožene stranke.

120 — Zamisliti si je mogoče, da je Sodišče že preverilo združljivost akta prava Unije glede *ene* temeljne pravice iz EKČP (na primer glede člena 8 EKČP), ne pa glede *druge* temeljne pravice (na primer glede člena 6(1) EKČP), katere zatrjevana kršitev je zdaj predmet pritožbe pred ESČP.

121 — Sodišče je na primer s popolnoma različnega vidika dvakrat obravnavalo veljavnost Direktive o „hrambi podatkov“, in sicer prvič zgolj glede njene pravne podlage, šele drugič pa glede nekaterih temeljnih pravic (glej po eni strani sodbo Irska/Parlament in Svet, C-301/06, EU:C:2009:68, in po drugi strani sodbo Digital Rights Ireland in Seitlinger in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238).

183. Z avtonomijo prava Unije ne bi bilo združljivo, če bi tudi v takih mejnih primerih odločitev o nujnosti predhodne vključitve Sodišča zaupali le ESČP. Navsezadnje lahko namreč edino Sodišče da zanesljive informacije o tem, ali je že kdaj obravnavalo konkretno pravno vprašanje, o katerem odloča ESČP, ki se nanaša na združljivost neke določbe prava Unije z eno ali več temeljnimi pravicami iz EKČP.

184. Zato je treba za spoštovanje načela avtonomije pravnega reda Unije in ohranitev sodne pristojnosti Sodišča zagotoviti, da bo ESČP v dvomu vedno izvedlo postopek predhodne vključitve v skladu s členom 3(6) osnutka sporazuma. ESČP lahko predhodno vključitev Sodišča opusti le, če je očitno, da so sodišča Unije že obravnavala konkretno pravno vprašanje, sproženo s pritožbo, o kateri odloča ESČP.¹²² Menim, da je tako mednarodnopravno zavezujoče pojasnilo nujno za zagotovitev, da ostane avtonomija pravnega reda Unije glede na mehanizem predhodne vključitve nedotaknjena.

iii) Razkorak med obsegom pristojnosti ESČP in pristojnosti Sodišča Evropske unije v okviru SZVP

185. Tretji problem, ki se lahko pojavi v zvezi z avtonomijo prava Unije, se nanaša na varstvo temeljnih pravic in sodni nadzor aktov prava Unije v okviru SZVP.¹²³

186. Brez dvoma obstaja v okviru SZVP razkorak med pristojnostmi Sodišča Evropske unije (člen 19(1), prvi stavek, PEU) in pristojnostmi ESČP. To je navsezadnje priznal Svet v ustnem delu tega postopka za izdajo mnenja.

187. Tako bo ESČP po pristopu Unije k EKČP na vseh področjih prava Unije, torej tudi na področju SZVP, imelo nalogo preučiti pritožbe posameznikov in držav ter ugotoviti morebitne kršitve EKČP, za katere je lahko Unija odgovorna na podlagi člena 1(3), prvi stavek, osnutka sporazuma kot tožena stranka ali na podlagi člena 1(4), drugi stavek, tega osnutka kot sotožena stranka.¹²⁴

188. Sodišča Unije, kot je bilo že omenjeno, pa imajo na področju SZVP le omejene pristojnosti (člen 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU v povezavi s členom 275 PDEU) in so za učinkovito pravno varstvo na področju SZVP v bistvu pristojna sodišča držav članic (člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v zvezi s členom 274 PDEU). Tudi postopek predhodne vključitve (člen 3(6) osnutka sporazuma) se lahko seveda uporabi le, če je Sodišče Evropske unije na podlagi ustanovitvenih pogodb na področju SZVP sploh pristojno za razlago prava Unije in nadzor nad zakonitostjo aktov institucij Unije; v nasprotnem primeru bi prišlo do širitve njegovih pristojnosti, ki ni združljiva s členi 4(1) PEU, 5(1), prvi stavek, in (2), PEU in 6(2), drugi stavek, PEU.

189. Ali lahko Unija v teh okoliščinah prizna jurisdikcijo ESČP? Ali je z avtonomijo prava Unije združljivo, da lahko ESČP v okviru SZVP preverja združljivost dejanj, delovanja ali opustitev institucij Unije z EKČP, če pa sodišča Unije – razen izjem iz člena 275, drugi odstavek, PDEU – sama niso pristojna opraviti take preučitve? Ali je sprejemljivo, da Unija v zvezi s SZVP kot tožena ali sotožena stranka mednarodnopravno odgovarja za morebitne kršitve EKČP, ne da bi hkrati imela lastna – nadnacionalna – sodišča, pristojna za sankcioniranje takih kršitev in za pomoč pri izvajanju EKČP?

190. To so vsekakor nova vprašanja. Kolikor je namreč razvidno, se je vprašanje avtonomije prava Unije pri sklepanju mednarodnih sporazumov do zdaj vedno porodilo v primerih, v katerih se je bilo bati sporov o pristojnosti med sodišči Unije in mednarodnim sodiščem, in ne v primeru, v katerem so pristojnosti sodišč Unije za pristojnostmi mednarodnega sodišča.

122 — Končno se tu pojavljajo problemi, ki so primerljivi s tistimi pri vprašanju oprostitev nacionalnih sodišč, ki odločajo na zadnji stopnji, od dolžnosti predložitve Sodišču na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU (glej zlasti sodbo Cilfit in drugi, 283/81, EU:C:1982:335), in vse kaže, da bi jih morali rešiti enako.

123 — V zvezi s sorodno problematiko, ali posebnosti SZVP omogočajo zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na tem političnem področju, glej točke od 82 do 103 tega stališča.

124 — Glej v zvezi s tem tudi zgoraj točko 83 tega stališča.

191. Menim, da načelo avtonomije prava Unije te ne ovira, da bi priznala jurisdikcijo mednarodnega sodišča, katerega pristojnosti na določenem področju – v tem primeru na področju zunanje in varnostne politike – so širše od pristojnosti institucije Unije, namreč Sodišča Evropske unije.

192. Res je, da se v ustaljeni sodni praksi z načelom avtonomije prava Unije zahteva, da se pri sklenitvi mednarodnih sporazumov zagotovi, da ni vpliva na pristojnosti Unije in njenih institucij in da mednarodno sodišče ne sprejme razlage prava Unije, ki bi zavezovala Unijo in njene institucije.¹²⁵ Končno pa je treba s tem tako ali tako le preprečiti morebitne kolizije med sodno prakso sodišč Unije in sodno prakso mednarodnega sodišča ter ohraniti edinstveno nadnacionalno strukturo Unije.¹²⁶

193. Vnaprej pa so s tem izključene kolizije sodne prakse in nevarnost za nadnacionalno strukturo Unije, če so se avtorji ustanovitvenih pogodb Evropske unije na nekem področju – kot tu na področju SZVP – zavestno odrekli nadnacionalni strukturi in temu, da pravo Unije enotno in avtonomno razlaga lastna sodna institucija Unije. Neobstoj zadostnih ukrepov *znotraj Unije*, ki bi sami mogli zavarovati avtonomijo prava Unije, je težko uveljavljati kot razlog proti priznanju jurisdikcije sodne institucije mednarodne organizacije. Tudi sicer se učinkovitost pravnega varstva posameznikov v takem položaju s priznanjem mednarodne jurisdikcije ne slabi, temveč krepi.

194. V zvezi s predvidenim pristopom Unije k EKČP velja to toliko bolj, ker so avtorji Lizbonske pogodbe institucijam Unije s členom 6(2) PEU zavestno podelili pristojnost in nalogo za uresničitev tega projekta, *ne da bi* v zvezi s SZVP vnaprej poskrbeli za nadnacionalno strukturo in zlasti celovito sodno pristojnost sodišč Unije. Kot kaže, torej avtorji Lizbonske pogodbe sami niso videli protislovja med močno omejeno jurisdikcijo sodišč Unije na področju SZVP na eni strani in priznanjem jurisdikcije ESČP s pristopom Unije k EKČP na drugi strani.

195. Kot je bilo že omenjeno, nič od tega ne škoduje učinkovitosti uporabe EKČP in učinkovitosti pravnega varstva posameznikov na področju SZVP. V tem smislu so se avtorji Lizbonske pogodbe oprli na nacionalna sodišča kot drugi steber sistema pravnega varstva Evropske unije. Ta nacionalna sodišča morajo sankcionirati morebitne kršitve EKČP v zvezi s SZVP in pomagati izvajati EKČP (člen 19(1), drugi pododstavek, PEU v povezavi s členom 274 PDEU), razen če izjemoma obstaja pristojnost sodišč Unije na podlagi člena 275, drugi odstavek, PDEU.¹²⁷

c) Vmesni sklep

196. Ni nezdržljivo s Pogodbama, da Unija s pristopom k EKČP prizna jurisdikcijo ESČP, če se v osnutek sporazuma vnesejo potrebna pojasnila v zvezi z presojo nujnosti predhodne vključitve Sodišča (člen 3(6) osnutka) in ugotavljanjem odgovornosti tožene in sotožene stranke (člen 3(7) osnutka). Sicer pa okoliščina, da bi lahko ESČP obravnavalo vprašanja s področja SZVP, za katera sodišča Unije niso pristojna, ne vpliva na združljivost osnutka sporazuma s Pogodbama.

2. Načeli neposrednega učinka in primarnosti prava Unije

197. Poleg tega spadata k bistvenim značilnostim, ki zaznamujejo pravni red Unije kot nov, avtonomen pravni red, njegova primarnost nad pravom držav članic in neposredni učinek številnih določb prava Unije.¹²⁸ Zato je treba v okviru člena 1 Protokola št. 8 preveriti tudi, ali lahko predvideni pristop Unije k EKČP vpliva na neposredni učinek in primarnost prava Unije.

125 — Glej zgoraj točko 172 tega stališča.

126 — Tako v zvezi z vzpostavitvijo Evropskega gospodarskega prostora zlasti mnenje 1/91 (EU:C:1991:490, točke 34 in 35, od 41 do 46 ter od 61 do 65) in mnenje 1/92 (EU:C:1992:189, točki 32 in 41).

127 — Glej točke od 96 do 103 tega stališča.

128 — Mnenje 1/91 (EU:C:1991:490, točka 21) in mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 65).

198. Najprej, kar zadeva *neposredni učinek prava Unije*, pristop Unije k EKČP ne bi smel povzročiti posebnih težav. Z začetkom veljavnosti predvidenega sporazuma o pristopu bo EKČP postala sestavni del pravnega reda Unije.¹²⁹ Kot taka bo imela tako kot pravo Unije praviloma neposredni učinek. Določbe EKČP, v katerih so določene klasične temeljne pravice ali postopkovne določbe glede pritožb posameznikov pred ESČP, so namreč vsebinsko brezpogojne in dovolj natančne, da se državljani Unije in glede na okoliščine primera podjetja nanje lahko sklicujejo.

199. Za EKČP bo – v primerih, ki so urejeni s pravom Unije – s pristopom Unije prav tako veljala *primarnost prava Unije* nad nacionalnim pravom držav članic. To izhaja iz člena 216(2) PDEU, v skladu s katerim so sporazumi, ki jih sklene Unija, zavezujoči za njene države članice.¹³⁰

200. Težje pa je presojati bodoči položaj EKČP znotraj hierarhije predpisov pravnega reda Unije.

201. Po eni strani bo namreč EKČP kot mednarodni sporazum, ki ga je sklenila Unija, zavzemala položaj med primarnim pravom in preostalim sekundarnim pravom: tako bo sicer imela prednost pred preostalim sekundarnim pravom, ker zavezuje institucije Unije (člen 216(2) PDEU). Hkrati pa bo podrejena primarnemu pravu, ker se o predvidenem sporazumu o pristopu pogaja Komisija in ga odobri Svet, tako da nadzor nad njegovo zakonitostjo kot akta institucij Unije opravlja Sodišče (glej člene 263, prvi odstavek, PDEU, 267, prvi odstavek, PDEU in že prej 218(11) PDEU). Pri tem ne more ničesar spremeniti okoliščina, da morajo ta sporazum o pristopu potrditi države članice v skladu s svojimi ustavnimi pravili (člen 218(8), drugi pododstavek, zadnji del stavka, PDEU).

202. Če bi iz „vmesnega položaja“ tega predvidenega mednarodnega sporazuma med primarnim in siceršnjim sekundarnim pravom Unije sklepali, da lahko odslej ustanovitveni pogodbi zahtevata neomejeno „primarnost“ pred EKČP, pa bi to pomenilo, da se ne upošteva poseben pomen EKČP za pravni red Unije.

203. Upoštevat je namreč treba, da ima obveznost upoštevanja meril za varstvo temeljnih pravic, ki izhajajo iz EKČP, v Uniji ustavnopravni položaj. Po eni strani je to razvidno iz člena 6(3) PEU, na podlagi katerega so temeljne pravice, kakor jih zagotavlja EKČP, kot splošna načela del prava Unije. Po drugi strani za razlago in uporabo Listine, ki ima položaj zavezujočega primarnega prava (člen 6(1), prvi pododstavek, drugi del stavka, PEU), velja, da je na podlagi zahteve po homogenosti iz člena 52(3), prvi stavek, Listine treba šteti EKČP kot minimalni standard varstva temeljnih pravic na ravni Unije.

204. V teh okoliščinah morebitne kolizije med temeljno pravico iz EKČP in določbo primarnega prava Unije ni mogoče rešiti s preprostim sklicevanjem na formalno nižji položaj EKČP v primerjavi z ustanovitvenima pogodbama Unije.¹³¹ Nasprotno, iz člena 6(3) PEU in člena 52(3), prvi stavek, Listine je razvidno, da je treba pri razlagi in uporabi primarnega prava Unije upoštevati temeljne pravice iz EKČP in si vedno prizadevati za ravnovesje med njimi ter zadevnimi določbami primarnega prava.

205. S predvidenim pristopom Unije k EKČP se ta obveznost ravnovesja, ki spoštuje ene in druge in ki jo je mogoče že zdaj izpeljati iz člena 6(3) PEU in člena 52(3), prvi stavek, Listine, ne bo bistveno spremenila.

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

130 — V zvezi s tem glede posebnega položaja držav članic glede EKČP, ki ga je v zvezi s tem po potrebi treba upoštevati, glej spodaj točke od 249 do 277 tega stališča.

131 — V tem smislu tudi sodba Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točki 285 in 304), v kateri je Sodišče pojasnilo, da je načelo, da morajo vsi akti Unije spoštovati človekove pravice, del ustavnih načel Unije, in da spada varstvo temeljnih pravic med temelje Unije.

206. Mogoče je, da ESČP ravnovesja med zahtevami varstva temeljnih pravic po eni strani in zahtevami javnega interesa ali tudi gospodarskih interesov po drugi strani ne bo vedno opredelilo tako, kot je bilo v dosedanji sodni praksi Sodišča.¹³² V tem smislu lahko zaradi skorajšnje vezanosti institucij Unije na sodno prakso ESČP zaradi pristopa Unije k EKČP vsekakor pride do nekaterih spremenjenih poudarkov, na primer v odnosu med temeljnimi pravicami in temeljnimi svoboščinami evropskega notranjega trga. Ta mogoči razvoj bi bil vendarle neizogibna posledica pristopa Unije k EKČP in priznanja jurisdikcije ESČP, kot so jih zastavili avtorji Lizbonske pogodbe v členu 6(2), prvi stavek, PEU in členu 1(a) Protokola št. 8.¹³³

207. Glede na navedeno ni nevarnosti za neposredni učinek in primarnost prava Unije, če bo Unija pristopila k EKČP, kot je to predvideno v osnutku sporazuma.

3. Mehanizmi za določitev prave tožene stranke v postopku pred ESČP

208. Kot tretje se je treba nazadnje dotakniti zahtev iz člena 1(b) Protokola št. 8. V tej določbi je navedeno, da morajo ostati ohranjene posebne značilnosti Unije in prava Unije, „kar zadeva potrebne mehanizme za zagotavljanje, da se pravna sredstva držav nečlanic in posameznikov naslovijo ustrezno zoper države članice in/ali Unijo“.

209. Drugače kot bi bilo mogoče izpeljati zlasti iz površne analize nemške jezikovne različice člena 1(b) Protokola št. 8, gre v zvezi s tem manj za *posredovanje (Übermittlung)* pritožb v pravem pomenu besede in bolj za pravilno določitev odgovorne tožene stranke. Kot razkrije pogled na druge jezikovne različice določbe, med drugim francosko in angleško,¹³⁴ je treba zagotoviti, da so pritožbe, vložene pri ESČP, glede na okoliščine primera pravilno vložene zoper države članice in/ali Unijo, torej, poenostavljeno povedano, da so *vložene zoper pravo ali prave tožene stranke*.

210. Ozadje te zahteve iz člena 1(b) Protokola št. 8 je v tem, da gre v zadevah Evropske unije pogosto za kompleksno součinkovanje aktov in pristojnosti Unije ter držav članic, predvsem pa so države članice praviloma vključene v izvajanje prava Unije. Tako obstaja za sistem EKČP nenavaden mešan položaj, v katerem ena ali več pogodbenih strank EKČP sprejema predpise (države članice Unije primarno pravo Unije in institucije Unije sekundarno pravo Unije), ki jih izvaja ena ali več drugih pogodbenih strank EKČP (včasih sama Unija, pogosto pa nacionalni organi).¹³⁵ To lahko vodi do težav pri določitvi prave tožene stranke v postopku pred ESČP v zvezi s pravom Unije.

211. V tem kontekstu je treba analizirati zahtevo, da se predvidijo „potrebni mehanizmi“ za izbiro prave tožene stranke, kar je v členu 1(b) Protokola št. 8 določeno kot pogoj za pristop Unije k EKČP. Njena cilja sta dva: po eni strani se s takimi ukrepi zagotavlja učinkovit nadzor ESČP v postopku s pritožbami posameznikov (člen 34 EKČP), če bi se pravo Unije proti posamezniku uporabilo na način, ki je domnevno v nasprotju z EKČP; prav tako pa lahko druge pogodbene stranke EKČP učinkovito opravljajo svoje naloge nadzora prek postopka za meddržavne zadeve (člen 33 EKČP).¹³⁶ Po drugi strani je zagotovljeno, da lahko Unija in njene države članice učinkovito branijo pravo Unije pred morebitnimi ugovori, da ni v skladu z EKČP.

132 — Ponazoritev za to problematiko je mogoče najti v sodbah Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), Omega (C-36/02, EU:C:2004:614), International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772), Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85) in Digital Rights Ireland (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238).

133 — V zvezi s priznanjem jurisdikcije ESČP glej tudi zgoraj, zlasti točke od 163 do 171 tega stališča.

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

135 — Obrazložitevno poročilo, točka 38.

136 — Glej tudi točko 39 obrazložitvenega poročila, v kateri je govor o preprečevanju praznin v sistemu EKČP v zvezi s sodelovanjem, odgovornostjo in vezanostjo na sodbe (francosko: „éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l'opposabilité“).

212. Uresničitvi obeh ciljev so namenjena pravila v osnutku sporazuma o pripisu dejanj, ukrepov ali opustitev Unije in njenih držav (glej člen 1(3), prvi stavek, in (4), prvi stavek, tega osnutka), skupaj z mehanizmom sotožene stranke (glej člen 3 osnutka).

a) Zagotovitev učinkovitega nadzora v nadzornem sistemu EKČP

213. V zvezi s prvim od dveh ciljev člena 1(b) Protokola št. 8 – zagotovitvijo učinkovitega nadzora v nadzornem sistemu EKČP – je s pravili o pripisu iz osnutka sporazuma zagotovljeno, da ni dvoma o tem, proti kateri toženi stranki morajo posamezniki ali pogodbene stranke EKČP nasloviti pritožbe, s katerimi zatrjujejo, da je s pravom Unije ali ob njegovem izvajanju prišlo do kršitve EKČP.

214. V skladu z navedenimi pravili o pripisu je Unija odgovorna samo za dejanja, ukrepe ali opustitve svojih institucij, organov, uradov in agencij, vključno z osebami, ki delujejo v njihovem imenu (člen 1(3), prvi stavek, osnutka sporazuma), medtem ko so za dejanja, ukrepe ali opustitve nacionalnih organov odgovorne le države članice, in to tudi tedaj, če do njih pride pri izvajanju prava Unije (člen 1(4), prvi stavek, osnutka sporazuma).

215. Hkrati je z mehanizmom sotožene stranke poskrbljeno za učinkovito izvršitev sodb ESČP, v katerih je bilo ugotovljeno, da je bila s pravom Unije ali pri njegovem izvajanju kršena EKČP (člen 46(1) EKČP).

- V skladu s členom 3(2) osnutka sporazuma je Uniji vloga sotožene stranke namenjena, če vlagatelj, ki zatrjuje, da so nacionalni organi kršili EKČP, pravzaprav izpodbija združljivost določbe prava Unije z EKČP,¹³⁷ zlasti če bi nacionalni organi zatrjevano kršitev EKČP lahko preprečili le z neupoštevanjem obveznosti, ki izhaja iz prava Unije.
- Nasprotno je državam članicam Unije v skladu s členom 3(3) osnutka sporazuma vloga sotožene stranke namenjena, če vlagatelj, ki zatrjuje, da so institucije, organi, uradi ali agencije Unije kršili EKČP, pravzaprav izpodbija združljivost Pogodbe EU in Pogodbe DEU ali drugih določb primarnega prava Unije z EKČP,¹³⁸ zlasti če bi bilo zatrjevano kršitev EKČP mogoče preprečiti le z neupoštevanjem obveznosti, ki izhaja iz primarnega prava Unije.

216. Poenostavljeno povedano bo tožena stranka vedno tista, ki ji je treba pripisati inkriminirano dejanje, ukrep ali opustitev, medtem ko bo vloga sotožene stranke pripadla tistemu, v čigar moči je, da – glede na okoliščine primera – doseže spremembo določb prava Unije, povezanih s tem dejanjem, ukrepom ali opustitvijo:¹³⁹ v primeru sekundarnega prava Unije ta sama, v primeru primarnega prava Unije njene države članice.

217. Problematično pa bi lahko bilo to, da v skladu z osnutkom sporazuma nobena pogodbeni stranka EKČP ni *zavezana*, da v postopku pred ESČP, prevzame vlogo sotožene stranke.¹⁴⁰ Tako si je teoretično mogoče zamisliti, da neka pogodbeni stranka EKČP – bodisi Unija bodisi država članica Unije – ne poda zahteve sama od sebe za dovolitev udeležbe kot sotožena stranka ali ne sprejme vabila ESČP, naj se udeleži postopka kot sotožena stranka, čeprav so za to izpolnjeni pogoji iz člena 3(2) oziroma (3)

137 — Za ponazoritev glej v tej zvezi sodbo ESČP z dne 30. junija 2005 v zadevi Bosphorus proti Irski (pritožba št. 45036/98, Recueil des arrêts et décisions, 2005-VI) in sklep z dne 20. januarja 2009 v zadevi Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij in drugi proti Nizozemski (pritožba št. 13645/05).

138 — Tudi ta problem se je preteklosti že pojavil; glej sodbo ESČP z dne 18. februarja 1999 v zadevi Matthews proti Združenemu kraljestvu (pritožba št. 24833/94, Recueil des arrêts et décisions, 1999-I).

139 — V tem smislu tudi točka 56, zadnji stavek, obrazložitvenega poročila.

140 — Obrazložitveno poročilo, točka 53.

osnutka sporazuma. V takem primeru obstaja nevarnost, da sodbe ESČP, v kateri je ugotovljena kršitev EKČP, ki izhaja iz prava Unije, ne bo mogoče zanesljivo izvršiti, ker tisti, ki je glede na okoliščine primera zavezan spremeniti pravo Unije, ni vezan na sodbo ESČP, ker v postopku ni bil udeležen kot sotožena stranka.

218. Na prvi pogled bi se zdelo, da je mogoče ta problem najbolje rešiti tako, da je udeležba kot sotožena stranka v postopku pred ESČP za Unijo in tudi za njene države članice obvezna, kadar koli so za to izpolnjeni materialni pogoji iz člena 3(2) oziroma (3) osnutka sporazuma. Taka avtomatična uporaba mehanizma sotožene stranke – na primer prek vabila ESČP – pa bi lahko bila v nasprotju z avtonomijo prava Unije,¹⁴¹ ker organi znotraj Unije (na ravni Unije ali držav članic) ne bi več mogli v okviru lastne odgovornosti in na zadnji stopnji presoditi, ali obstaja vpliv na pravo Unije in ali je treba to pravo Unije braniti pred ESČP.

219. Pogajalci so upoštevali te nasprotujoče si interese, tako da so ob podpisu sporazuma o pristopu predvideli podajo enostranske izjave Unije.¹⁴² V predvideni izjavi se Unija med drugim zavezuje, da bo zagotovila, da bo v postopku pred ESČP zahtevala, naj se ji dovoli udeležba v postopku kot sotožena stranka, ali sprejela vabilo ESČP za udeležbo v postopku kot sotožena stranka, če bodo izpolnjeni pogoji iz člena 3(2) sporazuma o pristopu. S tem je po eni strani ohranjena avtonomija prava Unije, po drugi strani pa je zagotovljeno, da bo Unija kot sotožena stranka vezana na vse morebitne sodbe ESČP, za izvršitev katerih so potrebni akti institucij, organov, uradov ali agencij Unije.

220. Res je, da v osnutku sporazuma in njegovih spremljevalnih dokumentov ni predvidena primerljiva izjava o obveznosti držav članic Unije, če bi se pred ESČP nekoč pojavilo vprašanje združljivosti primarnega prava Unije z EKČP. Vendar tovrstna obveznost držav članic z vidika prava Unije ni nujna, saj bodo že prek obveznosti lojalnega sodelovanja (člen 4(3) PEU) zavezane, da se kot sotožene stranke udeležijo vseh postopkov pred ESČP, za katere so izpolnjeni pogoji iz člena 3(3) osnutka sporazuma. To zlasti velja, če institucija Unije države članice pozove, naj od ESČP zahtevajo dovolitev udeležbe v postopku kot sotožene stranke.

b) Zagotovitev učinkovite obrambe prava Unije pred ESČP

221. Za uresničitev drugega od dveh ciljev iz člena 1(b) Protokola št. 8 – zagotovitev učinkovite obrambe prava Unije pred ESČP – je nujno, da imajo Unija in njene države članice dejansko možnost, da se vključijo v postopek pred ESČP, kadar menijo, da je to potrebno.

i) Neobstoj zadostnih informacij o postopkih pred ESČP

222. Učinkovita obramba prava Unije najprej predpostavlja, da je Unija zanesljivo obveščena o vseh postopkih zoper eno ali več njenih držav članic, ki potekajo pred ESČP in v katerih je na podlagi člena 3(2) osnutka sporazuma mogoča njena udeležba kot sotožena stranka. Prav tako morajo biti države članice Unije obveščene o vseh postopkih, ki pred ESČP potekajo proti Uniji in ki bi se jih lahko na podlagi člena 3(3) osnutka sporazuma udeležile kot sotožene stranke.

223. Iz obrazložitvenega poročila k osnutku sporazuma je razvidno, da so pogajalci menili, da bi z obstoječim sistemom objavljanja vseh zadev, o katerih odloča ESČP in o katerih je bila obveščena zadevna tožena stranka, lahko bila zagotovljena razširitev zahtevanih informacij.¹⁴³

141 — Glede načela avtonomije glej na splošno točko 159 tega stališča.

142 — Priloga II h končnemu poročilu.

143 — Obrazložitevno poročilo, točka 52, zadnji stavek.

224. K temu je treba pripomniti, da ESČP trenutno – v nasprotju s trditvami Komisije na obravnavi – ne objavlja sistematično vseh zadev, o katerih odloča, in tudi ne takih, o katerih je bila zadevna stranka že obveščena. Zlasti pa ESČP – drugače kot Sodišče z *Uradnim listom Evropske unije* – nima na voljo uradne periodične publikacije, v kateri bi bile navedene take zadeve in njihov predmet spora. Tudi prek prosto dostopnega spletnega iskalnika ESČP (HUDOC) drugače kot na spletni strani Sodišča ni mogoče najti sistematičnega pregleda vseh pritožb, o katerih odloča, in vročenih pritožb. Kolikor je razvidno, poleg tega ni predvideno, da bi ESČP Uniji samodejno posredovalo pritožbe, ki jih vroči eni ali več njenim državam članicam, prav tako kot po drugi strani ni predvideno, da bi se državam članicam Unije sistematično pošiljale vse pritožbe, ki so vročene Uniji.

225. V teh okoliščinah trenutno ni mogoče šteti, da je sistem ESČP za vročanje in objavo pritožb, o katerih odloča, primeren za zanesljivo informiranje morebitnih sotoženih strank o obstoju vseh postopkov, v katerih bi lahko zahtevale dovolitev udeležbe na podlagi člena 3(5), prvi stavek, osnutka sporazuma.

226. Nekateri udeleženci postopka menijo, da se morajo države članice in institucije Unije v skladu z obveznostjo lojalnega sodelovanja (člen 4(3) PEU) na podlagi prava Unije medsebojno obveščati o vseh pritožbah, ki jim jih je vročilo ESČP, pri čemer bi bilo treba to obveznost glede na okoliščine primera še konkretizirati v izvedbenih ukrepih znotraj Unije.

227. S tem se ne strinjam. Možnost, da morebitne sotožene stranke uveljavljajo procesne pravice pred ESČP, ne sme biti odvisna od tega, da posredno – prek drugih strank v postopku – izvedo za obstoj postopka na podlagi pritožbe, ki se nanaša na pravo Unije. Za zagotovitev polnega učinka možnosti za udeležbo Unije oziroma njenih držav članic v skladu s členom 3(2), (3) in (5) osnutka sporazuma in za to, da se jim pod najboljšimi pogoji omogoči obramba prava Unije pred ESČP, mora biti naloga samega ESČP, da Unijo avtomatično obvesti o vseh pritožbah, ki jih je vročilo eni ali več njenim državam članicam, prav tako kot mora v nasprotnem primeru vse države članice Unije sistematično obvestiti o vseh pritožbah, ki so bile vročene Uniji. V obdobju elektronskih komunikacij in računalniško podprtega vodenja spisov te obveznosti ni mogoče šteti za pretirano administrativno obremenjevanje ESČP. Za primerjavo: tudi Sodišče samo obvesti o vseh praktično pomembnih informacijah vse, ki bi glede na okoliščine primera lahko imeli pravico do udeležbe v postopku,¹⁴⁴ in tega nikakor ne prepusti tožeči ali toženi stranki v postopku, ki poteka pred njim.

228. Neobstoja sistematičnega obveščanja Unije in njenih držav članic o pritožbah, ki jih je ESČP vročilo zadevni glavni toženi stranki, ni mogoče nadomestiti s tem, da lahko ESČP na podlagi člena 3(5), prvi stavek, osnutka sporazuma v nekaterih postopkih izda vabila za udeležbo v postopku kot sotožena stranka. Na podlagi te določbe ESČP namreč ni dolžno sistematično pošiljati takih vabil, ampak ohrani diskrecijo pri izbiri zadev, v katerih meni, da je tako vabilo potrebno.

ii) Pristojnost ESČP za preučitev sklepčnosti v zvezi z zahtevami za dovolitev udeležbe kot sotožena stranka

229. Poleg tega učinkovita obramba prava Unije predpostavlja, da lahko Unija sodeluje v vseh postopkih pred ESČP, v katerih se po njenem mnenju pojavlja vprašanje združljivosti prava Unije z EKČP. Prav tako mora biti državam članicam Unije dana priložnost, da sodelujejo v vseh postopkih, v katerih gre po njihovem mnenju za združljivost prava Unije z EKČP.

144 — V ta namen je o vsaki zadevi, ki poteka pred sodišči Unije, že v zgornji fazi postopka objavljeno obvestilo na internetni strani Sodišča in v *Uradnem listu Evropske unije*.

230. Vendar je iz člena 3(5), tretji stavek, osnutka sporazuma razvidno, da naj bi ESČP imelo pristojnost za vsebinsko preverjanje sklepčnosti zahtev Unije in njenih držav članic za dovolitev udeležbe kot sotožene stranke. S tem je ESČP glede dovolitve udeležbe kot sotožena stranka odobreno polje proste presoje. Nekatere udeleženke postopka so sicer poskušale zmanjšati pomen tega polja proste presoje. Sicer pa se udeleženke postopka tudi približno niso strinjale, kako daleč naj bi segalo polje proste presoje ESČP.¹⁴⁵ To kaže, da so možnosti sodelovanja morebitnih sotoženih strank na podlagi predvidenega preverjanja sklepčnosti precej negotove.

231. Menim, da je lahko s tem preverjanjem sklepčnosti ogrožen cilj učinkovite obrambe prava Unije pred ESČP iz člena 1(b) Protokola št. 8. Čeprav je mogoče pričakovati, da bo ESČP praviloma ugodilo zahtevi za dovolitev udeležbe kot sotožena stranka, pa ni mogoče izključiti, da bi lahko v nekaterih primerih zavrnilo sklepčnost take zahteve. Takrat bi bila Unija oziroma bi bile njene države članice izključene iz sodelovanja v postopku pred ESČP, čeprav bi menile, da je v tem postopku obramba prava Unije nujna.

232. Tako stanje sicer tudi ne bi bilo združljivo z avtonomijo pravnega reda Unije. Ta avtonomija predpostavlja, da Unija oziroma njene države članice na lastno odgovornost in brez kakršnih koli pravic organov izven sistema Unije do sodelovanja odločijo, ali se zadeva nanaša na pravo Unije in ali je zato potrebna udeležba kot sotožena stranka.

233. Te očitne pomanjkljivosti v zasnovi mehanizma sotožene stranke, kot je predviden v osnutku sporazuma, ni mogoče nadomestiti s tem, da imajo pogodbene stranke EKČP na podlagi člena 36(2) EKČP možnost, da kot „tretja stran“ intervenirajo v postopku, ki poteka pred ESČP. Tudi taka dovolitev vključitve tretjih na podlagi slednje določbe ni samodejna, ampak v diskreciji ESČP („lahko“).

234. V zvezi s tem je lahko zanimiva primerjava s postopkovnimi določbami, ki veljajo pri Sodišču. Z njimi je institucijam Unije, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku, in državam članicam dana pravica, da ne glede na to, ali so izkazale legitimni interes, sodelujejo v vseh nerešenih postopkih, ne da bi bila ta pravica omejena s kakršno koli diskrecijsko pravico ali preverjanjem sklepčnosti s strani Sodišča.¹⁴⁶ V njih je izražena posebna odgovornost navedenih institucij Unije in držav članic za pravni red Unije.

c) Sklepne ugotovitve

235. Predvideni mehanizem sotožene stranke, kot je predviden v členu 3 osnutka sporazuma, je mogoče šteti za združljivega s členom 1(b) Protokola št. 8 samo, če je zagotovljeno, da so morebitne sotožene stranke sistematično in brez izjeme obveščene o obstoju vseh postopkov, v katerih bi lahko zahtevale dovolitev udeležbe na podlagi člena 3(5), prvi stavek, osnutka sporazuma, in da ESČP na podlagi člena 3(5), tretji stavek, tega osnutka ne preverja sklepčnosti morebitne zahteve za dovolitev udeležbe.

4. Vmesni sklep

236. Če povzamem, je treba ugotoviti, da je mogoče šteti, da je osnutek sporazuma združljiv s posebnimi značilnostmi Unije in prava Unije le, če se osnutek spremeni tako, kot je opisano v točkah 179, 184 in 235.

¹⁴⁵ — Medtem kot so nekatere udeleženke postopka menile, da bi lahko ESČP na podlagi člena 3(5), tretji stavek, osnutka sporazuma preverilo le, ali je zahteva obrazložena, so druge zastopale stališče, da lahko ESČP poleg tega vsebinsko presoja, ali je navedena obrazložitev *prima facie* utemeljena.

¹⁴⁶ — Glede udeležbe v postopku predhodnega odločanja glej člen 23 Statuta Sodišča Evropske unije; glede udeležbe v postopku z direktno tožbo in pritožbenem postopku glej člen 40(1) tega statuta in člen 131(2) Poslovnika Sodišča.

D – Potrebni ukrepi za sodelovanje Unije v nadzornih organih EKČP

237. Poleg tega se s členom 1(a) Protokola št. 8 zahteva, da se s predvidenim sporazumom o pristopu ohranijo posebne značilnosti Unije in prava Unije, „zlasti kar zadeva posebne ureditve za možnost sodelovanja Unije v nadzornih organih“ EKČP.

238. S predvidenim pristopom Unije k EKČP bo Unija sodelovala v obeh nadzornih organih Konvencije: v ESČP kot sodnem nadzornem organu in v Odboru ministrov Sveta Evrope kot političnem nadzornem organu.

1. Sodelovanje Unije v ESČP

239. Kar najprej zadeva sodelovanje Unije v ESČP, obstaja posebna ureditev v smislu člena 1(a) Protokola št. 8 v obliki načrtovanega mehanizma sotožene stranke in predvidenega postopka predhodne vključitve, ki sta predvidena v členu 3 osnutka sporazuma. Kot sem navedla že drugje, je ta ureditev načeloma primerna za ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije v zvezi s pristopom k EKČP. Potrebni je samo nekaj posamičnih sprememb, dopolnitev in pojasnil glede delovanja teh mehanizmov.¹⁴⁷

240. Samoumevno je, da bo poleg tega Unija imela pravico, da prek delegacije Evropskega parlamenta v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope sodeluje pri volitvah sodnikov ESČP (člen 6 osnutka sporazuma in člen 22 EKČP). Enako velja za pravico Unije predlagati lastne kandidate za mesto sodnika ESČP. V zvezi s tem niso potrebni posebni ukrepi za ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije. Nasprotno, glede na člen 1(a) Protokola št. 8 zadostuje, da Unija, kot je predvideno v osnutku sporazuma, kot enakopravna pogodbeni stranka EKČP sodeluje pri volitvah sodnikov ESČP in da sodnik, imenovan na njen predlog, kot enakopraven član ESČP sodeluje pri izvajanju sodne oblasti.¹⁴⁸

2. Sodelovanje Unije v Odboru ministrov Sveta Evrope

241. Dalje, kar zadeva sodelovanje Unije v Odboru ministrov Sveta Evrope so v členu 7 osnutka sporazuma v povezavi s predvidenim „pravilom št. 18“¹⁴⁹ vsebovana nekatera posebna pravila o zahtevah glede večine pri sprejemanju odločitev tega organa, kadar opravlja svoje naloge nadzora nad izvrševanjem dokončnih sodb ESČP (člen 46, od (2) do (5), EKČP) in izvajanjem določil prijateljskih poravn (člen 39(4) EKČP) v zadevah, v katerih je stranka Unija.

242. Zlasti je na podlagi odstavka 2 pravila št. 18 za dokončne odločitve Odbora ministrov, katerih cilj je predložitev zadeve ESČP, dovolj četrtina glasov predstavnikov, ki so upravičeni, da v njem zasedajo. Tako je mogoče že s tako „hipermanjšino“ v Odboru ministrov doseči, da se pred ESČP uvedeta postopek zaradi neizpolnitve obveznosti in postopek za razlago sodb.

243. Vzrok za ta posebna pravila je, da bodo Unija in njene države članice na podlagi obveznosti lojalnega sodelovanja (člen 4(3) PEU) v Odboru ministrov skupaj glasovale o morebitnih kršitvah EKČP v zvezi s pravom Unije.¹⁵⁰ Da bi vendarle omogočili učinkovit nadzor Odbora ministrov nad dejanji, ukrepi in opustitvami Unije in njenih držav članic, so morala biti pravila o glasovanju oblikovana tako, da ne bi mogla že Unija sama preprečiti sprejetja odločitve.¹⁵¹

147 — V zvezi s tem glej zgoraj, zlasti točke 135, 179, 184 in 235 tega stališča.

148 — Točka 77 obrazložitvenega poročila.

149 — To novo postopkovno določbo z naslovom Sodbe in prijateljske poravnave v zadevah, v katerih je stranka Evropska unija je treba dodatki k Pravilom Odbora ministrov za nadzor izvrševanja sodb in določb prijateljskih poravn (glej Prilogo III h končnemu poročilu).

150 — Točka 82 obrazložitvenega poročila.

151 — Točke od 84 do 92 obrazložitvenega poročila.

244. Res je posledica navedenih posebnih pravil ta, da je državam pogodbenicam Sveta Evrope, ki niso države članice Unije, pri delu Odbora ministrov priznana posebna teža pri nadzoru nad spoštovanjem obveznosti Unije na podlagi EKČP. Posebna pravila lahko vodijo do tega, da so Unija in njene države članice – čeprav bi bile, če se upoštevajo samo številke, v večini – pri nadzoru nad sodbami in prijateljskimi poravnami, v katerih je stranka Unija, „preglasovane“. Ker je Odbor ministrov politični organ, poleg tega ni mogoče izključiti, da bodo države pogodbenice, ki niso članice Unije, v primeru spora glasovale, ne da bi upoštevale posebnosti Unije in prava Unije.

245. Vendar je za naravo sistema kolektivnega jamstva z učinkovitim zunanjim nadzorom značilno,¹⁵² da lahko države pogodbenice Sveta Evrope, ki niso članice Unije, dosežejo take sklepe proti volji Unije in njenih držav članic, če menijo, da Unija ni izpolnila svojih obveznosti iz sodbe ESČP ali pred njim sklenjene prijateljske poravnave. Brez predvidenih posebnih pravil bi imele Unija in njene države članice v Odboru ministrov pravico veta v lastni zadevi, kar bi na koncu imelo absurdne posledice za sistem zunanjega nadzora.

246. Zdi se, da je nevarnost vpliva na posebnosti Unije in prava Unije vendarle neznatna, saj Odbor ministrov sam ne odloča dokončno, ali je Unija pravilno izvršila proti njej naslovljeno sodbo ali prijateljsko poravnavo, ki jo je sklenila. Morebitno politično motivirano sprejetje odločitev v Odboru ministrov namreč vodi le do tega, da bo ESČP (ponovno) pravno preučilo zadevo.

247. Če povzamem, se zato zdi, da so pravila za delo Odbora ministrov primerna za dosego spoštovanja posebnosti Unije glede njenega sodelovanja v organih EKČP. Z njimi niso sproženi pomisleki glede združljivosti s Pogodbama.

3. Vmesni sklep

248. Na splošno (brez poseganja v pripombe v točkah 135, 179, 184 in 235 ter v točki 265 tega stališča) ni torej nobene podlage za to, da bi pravila iz osnutka sporazuma o sodelovanju Unije v nadzornih organih EKČP ne spoštovala posebnih značilnosti Unije in prava Unije ali da bi lahko bila nezdržljiva s Pogodbama.

E – Upoštevanje posebnega položaja držav članic v razmerju do EKČP

249. Nazadnje je treba na podlagi člena 2, drugi stavek, Protokola št. 8 zagotoviti, da predvideni sporazum o pristopu ne vpliva na „posebni položaj držav članic“ Unije v razmerju do EKČP, in sicer predvsem glede treh vidikov:

- prvič, v zvezi z dodatnimi protokoli k EKČP (glej v zvezi s tem del 1 spodaj),
- drugič, v zvezi z morebitnimi izrednimi ukrepi, ki jih države članice Unije sprejmejo v skladu s členom 15 EKČP (glej v zvezi s tem del 2 spodaj), in
- tretjič, v zvezi z morebitnimi pridržki, ki so jih države članice Unije podale na podlagi člena 57 EKČP (glej v zvezi s tem del 3 spodaj).

250. Poleg tega bo na kratko obravnavana mogoča nevarnost za posebni položaj držav pogodbenic EKČP v povezavi z mehanizmom sotožene stranke (glej v zvezi s tem del 4 spodaj).

152 — Pomen učinkovitega in poštenega nadzora Odbora ministrov je poudarjen tudi v točki 27 Brightonske deklaracije.

1. Poseben položaj držav članic v zvezi z dodatnimi protokoli k EKČP

251. Kar zadeva posebni položaj držav članic v zvezi z dodatnimi protokoli k EKČP, je treba najprej spomniti, da ni nujno, da so vse države članice ratificirale vsa ta pravna besedila.¹⁵³ Skladno s tem je namen člena 2, drugi stavek, Protokola št. 8 zagotoviti, da pristop Unije k EKČP ne vodi do posredne vezanosti držav članic na dodatne protokole k EKČP, katerih pogodbene stranke (še) niso.

252. Predvideni sporazum o pristopu bo sicer tako ali tako vodil le do pristopa Unije k dodatnima protokoloma št. 1 in 6 k EKČP. Vse države članice Unije so že pogodbene stranke teh protokolov. Zato sploh ne obstaja „posebni položaj držav članic“, na katerega bi lahko vplival predvideni pristop Unije k EKČP.

253. V tem postopku za izdajo mnenja ni treba razjasniti, ali bi bil morebitni naknadni pristop Unije k drugim dodatnim protokolom k EKČP, katerih pogodbene stranke niso nujno vse države članice Unije, združljiv s pravili primarnega prava iz člena 2, drugi stavek, Protokola št. 8, saj gre v tem trenutku za izključno hipotetično vprašanje, ki ni predmet sedanjega pristopnega procesa. Ne glede na to morajo države članice ob upoštevanju posebne zahteve po ratifikaciji iz člena 218(8), drugi pododstavek, zadnji del stavka, PDEU same pri vsakem prihodnjem pristopu Unije k dodatnemu protokolu k EKČP paziti na koherentnost med mednarodnimi zavezami, ki jih bo prevzela Unija, in lastnimi zavezami.

254. Zaradi celovitosti je treba spomniti na to, da pravo Unije v *materialnem smislu* že dlje časa črpa navdih iz dodatnih protokolov k EKČP, čeprav k njim niso pristopile vse države članice Unije. Po eni strani so taki dodatni protokoli upoštevani v Listini,¹⁵⁴ po drugi strani pa so lahko pomembni, ko gre za določitev vsebine splošnih pravnih načel prava Unije¹⁵⁵ (glej tudi člen 6(3) PEU). Ni mogoče izključiti, da tako zgolj vsebinsko sklicevanje prava Unije in sodišč Unije na dodatne protokole k EKČP učinkuje na položaj držav članic – na primer na obveznosti, ki zanje veljajo pri izvajanju prava Unije v smislu člena 51(1) Listine. Pri tem pa gre za pojav, ki je prisoten že pri sedanjem stanju prava Unije, in ne morda za posledico predvidenega pristopa Unije k EKČP.

255. Zato s predvidenim pristopom Unije k EKČP v splošnem ne bo prišlo do nikakršne spremembe položaja držav članic v zvezi z dodatnimi protokoli k EKČP, ki naj bi jih preprečil člen 2, drugi stavek, Protokola št. 8.

2. Poseben položaj držav članic v zvezi s členom 15 EKČP

256. Dalje, kar zadeva klavzulo o izrednih razmerah iz člena 15 EKČP, je z njo pogodbenim strankam EKČP v določenih mejah dovoljeno sprejetje „ukrepov“, s katerimi „[m]ed vojno ali ob drugi splošni nevarnosti, ki ogroža življenje naroda“, razveljavijo svoje obveznosti iz EKČP.

257. Glede te možnosti za sprejetje izrednih ukrepov se s pristopom Unije k EKČP ne bo nič spremenilo. Z nobeno določbo osnutka sporazuma ni omejena možnost držav članic, da uporabijo člen 15 EKČP. Tudi okoliščina, da bo EKČP s pristopom Unije postala sestavni del pravnega reda Unije in da bo v skladu s členom 216(2) PDEU zanjo veljala primarnost prava Unije nad nacionalnim

153 — Dodatnih protokolov št. 4, 7, 12 in 13 k EKČP še niso ratificirale vse države članice Unije.

154 — Glej zlasti pojasnila k členom 19, 50 in 52 Listine (UL 2007, C 303, str. 17).

155 — V zvezi s splošnim pravnim načelom *ne bis in idem* glej na primer sodbe Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi/Komisija (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P in C-254/99 P, EU:C:2002:582, točka 59) in Showa Denko/Komisija (C-289/04 P, EU:C:2006:431, točka 50).

pravom,¹⁵⁶ ne vpliva na uporabo izrednih ukrepov s strani držav članic. Kajti tako kot druge določbe EKČP bo tudi člen 15 EKČP vključen v pravni red Unije. Poleg tega je tudi v pravu Unije v členu 347 PDEU vsebovana klavzula o izrednih razmerah, ki je podobna tisti iz člena 15 EKČP in s katero so državam članicam načeloma dovoljeni enaki ukrepi kot z EKČP.

258. Tako ni nikakršnega razloga za skrb, da bi lahko predvideni pristop Unije k EKČP kakor koli vplival na posebni položaj držav članic v zvezi s členom 15 EKČP.

3. Poseben položaj držav članic v zvezi z njihovimi mednarodnopravnimi pridržki glede EKČP

259. Preveriti je treba še, ali osnutek sporazuma vpliva na posebni položaj držav članic, če so v skladu s členom 57 EKČP izrazile mednarodnopravne pridržke h kateri od določb Konvencije. To problematiko je mogoče obravnavati z dveh vidikov: po eni strani v zvezi z načelom skupne odgovornosti tožene in sotožene stranke, kot je predvideno v osnutku sporazuma (glej v zvezi s tem točko (a) spodaj), po drugi strani pa v zvezi s primarnostjo prava Unije nad nacionalnim pravom, ki bo s pristopom Unije veljala za EKČP (glej v zvezi s tem točko (b) spodaj).

a) Načelo skupne odgovornosti tožene in sotožene stranke

260. Eden od ciljev pravila iz člena 2, drugi stavek, Protokola št. 8 je prepričati, da bi ESČP zaradi pristopa Unije k EKČP ugotovilo, da je država članica Unije kršila določbo EKČP, čeprav je sama kot pogodbeni stranka EKČP k tej določbi izrazila mednarodnopravni pridržek.

261. V nasprotju z mnenjem Komisije se zdi, da s pravili iz člena 1(3) in (4) osnutka sporazuma nevarnost take obsodbe ESČP nikakor ni preprečena.

262. Sicer je v členu 1(3) osnutka sporazuma res pojasnjeno, da Unija s pristopom k EKČP prevzema obveznosti samo v zvezi z dejanji, ukrepi in opustitvami svojih institucij, organov, uradov in agencij ter oseb, ki delujejo v njihovem imenu. Poleg tega je iz člena 1(4) osnutka sporazuma razvidno, da je treba dejanja, ukrepe in opustitve nacionalnih organov pripisati le državam članicam Unije, in to tudi tedaj, če do njih pride pri izvajanju prava Unije.

263. Vendar k osrednjim elementom osnutka sporazuma spadata že večkrat navedeni mehanizem sotožene stranke in z njim povezano pravilo skupne odgovornosti Unije in ene ali več držav članic za morebitne kršitve EKČP pri izvajanju prava Unije (člen 3(7) osnutka sporazuma).

264. Zaradi tega pravila lahko pride do položajev, v katerih bo ugotovljeno, da so ena ali več držav članic kot sotožene stranke (glej člen 3(3) osnutka sporazuma) skupaj z Unijo v sodbi ESČP odgovorne za kršitev temeljne pravice iz EKČP, čeprav so zadevne države članice same kot pogodbene stranke EKČP k zadevni določbi EKČP izrazile mednarodnopravni pridržek. V tem primeru bi torej pristop Unije k EKČP in s tem povezano pravilo skupne odgovornosti lahko povzročil širitev odgovornosti zadevnih držav članic prek mednarodnih zavez, ki so jih prevzele same kot pogodbene stranke EKČP.

265. Tovrstna zasnova osnutka sporazuma je v očitnem nasprotju s členom 2, drugi stavek, Protokola št. 8, v skladu s katerim pristop Unije k EKČP ne sme vplivati na posebni položaj držav članic v razmerju do EKČP. V teh okoliščinah lahko Unija sklene predvideni sporazum o pristopu le, če je v njem primerno pojasnjeno, da načelo skupne odgovornosti tožene in sotožene stranke ne vpliva na morebitne pridržke pogodbenih strank v smislu člena 57 EKČP.

156 — Glej točko 198 tega stališča.

b) EKČP kot sestavni del prava Unije, za katerega velja primarnost

266. Poleg tega ni dvoma, da bo pristop Unije k EKČP v primerjavi s sedanjim pravnim položajem tudi znotraj Unije povzročil močnejšo vezanost držav članic na EKČP. Kot je bilo že večkrat omenjeno, bo namreč EKČP postala sestavni del pravnega reda Unije in bo zanjo na podlagi člena 216(2) PDEU veljala primarnost prava Unije nad nacionalnim pravom.¹⁵⁷

267. V večini primerov to sicer ne bi smelo imeti nobenih praktičnih učinkov, ker so s pravom Unije neodvisno od pristopa Unije k EKČP (člen 6(2) PEU) zagotovljene številne temeljne pravice, s katerimi je v okviru Listine (člen 6(1) PEU) ali v obliki splošnih pravnih načel (člen 6(3) PEU) ponujena vsaj enakovredna, če ne že višja raven varstva kot s tistimi iz EKČP. K tem temeljnim pravicam so države članice pri izvajanju prava Unije v smislu člena 51(1) Listine tako ali tako zavezane brez omejitev, ne glede na to, ali so kot pogodbene stranke EKČP glede podobnih določb EKČP ali dodatnih protokolov k njej izrazile mednarodnopravne pridržke.

268. Če bi vendarle prišlo do malo verjetnega primera, da je neka temeljna pravica priznana samo v EKČP in je ni mogoče hkrati izpeljati iz Listine ali splošnih pravnih načel prava Unije, bi pri izvajanju prava Unije vezanost držav članic na to temeljno pravico izhajala iz člena 216(2) PDEU. V takem primeru bi lahko bila država članica v prihodnje na podlagi prava Unije vezana na določbo EKČP, h kateri je sama morda kot pogodbeni stranka EKČP izrazila pridržek.

269. Vendar gre pri teh morebitnih učinkih člena 216(2) PDEU na pravni položaj držav članic za problematiko, ki se nanaša zgolj na pravo Unije in ki ne sme postati predmet predlaganega sporazuma o pristopu, ampak jo je treba razrešiti izključno znotraj Unije v kontekstu avtonomije prava Unije.¹⁵⁸ Za ta postopek za izdajo mnenja zadostuje ugotovitev, da s členom 2, drugi stavek, Protokola št. 8 nikakor ni zahtevano, da se v osnutek sporazuma v zvezi s tem vnese pravilo o notranjih pravnih razmerjih med Unijo in njenimi državami članicami. Nasprotno, tako pravilo v sporazumu o pristopu bi bilo nujno v nasprotju z avtonomijo prava Unije.

4. Poseben položaj držav članic v okviru mehanizma sotožene stranke

270. Povsem na koncu je treba opozoriti, da v členu 2, drugi stavek, Protokola št. 8 vidiki, v zvezi s katerimi je treba ohraniti posebni položaj držav članic v razmerju do EKČP, niso naštetih taksativno (glej izraz „zlasti“). Mogoče je torej, da se bodo v povezavi s predvidenim pristopom Unije k EKČP pojavili še drugi pravni problemi, ki niso izrecno navedeni, ki pa bi morda lahko vplivali na posebni položaj držav članic.

271. V zvezi s tem se je treba še enkrat na kratko posvetiti mehanizmu sotožene stranke, ki je predviden v členu 3 osnutka sporazuma.

272. Kot je bilo že omenjeno, v osnutku sporazuma ni predviden avtomatizem za sodelovanje Unije ali njenih držav članic kot sotoženih strank v postopku pred ESČP.¹⁵⁹ V primeru, ki je zagotovo malo verjeten, da se Unija kot sotožena stranka ne bi udeležila postopka s pritožbo, ki je vložena zoper eno ali več njenih držav članic, čeprav bi bili za to izpolnjeni pogoji iz člena 3(2) osnutka sporazuma, je ESČP ne bi moglo prisiliti k udeležbi v postopku. Omejiti bi se moralo na to, da naloži odgovornost za morebitno kršitev EKČP samo državi članici ali državam članicam, ki so tožene stranke (člen 46(1) EKČP), čeprav bi ta kršitev nastala pri izvajanju prava Unije.

157 — Glej zgoraj točko 198 tega stališča.

158 — Če bi o tej problematiki zavzeli izčrpno stališče, bi to preseгло okvir tega postopka za izdajo mnenja. Tu je mogoče samo nakazati, da si je mogoče zamisliti, ni pa to nikakor nujno, da se pravni pomisleki, ki so izraženi v členu 2, drugi stavek, Protokola št. 8, znotraj Unije upoštevajo pri razlagi in uporabi člena 216(2) PDEU in tako po potrebi omejijo vezanost držav članic na EKČP, ki jo je Unija ratificirala brez pridržkov.

159 — Glej zgoraj točke od 217 do 219 tega stališča.

273. Ali to preostalo tveganje za države članice, da bi morale morebiti same odgovarjati za kršitve EKČP, ki izhajajo iz prava Unije, vodi do poslabšanja položaja držav članic v razmerju do EKČP v smislu člena 2, drugi stavek, Protokola št. 8? Menim, da ne.

274. Po eni strani to tveganje za odgovornost držav članic obstaja že zdaj, tudi ko Unija še ni pristopila k EKČP. Velja namreč, da se države članice Unije že zdaj ne morejo izogniti mednarodnopravnim odgovornostim v okviru EKČP s prenosom svojih suverenih pravic na Unijo. V skladu s tem so že danes mogoči postopki s pritožbo pred ESČP zoper države članice Unije, katerih namen je ugotovitev odgovornosti teh držav članic za zatrjevane kršitve EKČP, ki naj bi izhajale iz prenosa suverenih pravic na Unijo. ESČP obravnava take pritožbe, vendar še vedno uporablja omejeno merilo presoje, kot je izraženo v sodni praksi Bosphorus.¹⁶⁰ Tudi če bi ESČP po pristopu Unije k EKČP uporabilo strožje merilo presoje, kot je tisto iz sodne prakse Bosphorus, to ne bi spremenilo nič bistvenega glede že dosedanje obveznosti držav članic, da spoštujejo EKČP in da se ji ne izognejo s prenosom suverenih pravic na mednarodne organe.

275. Po drugi strani je z načrtovano enostransko izjavo Unije, katere besedilo je kot del spremljevalnih dokumentov k osnutku sporazuma predloženo Sodišču, ob hkratnem upoštevanju avtonomije prava Unije ponujeno primerno jamstvo, da Unija svojih držav članic pred ESČP ne bo „pustila na cedilu“, če so izpolnjeni pogoji za njeno udeležbo kot sotožena stranka iz člena 3(2) osnutka sporazuma.

276. Zato glede na navedeno okoliščina, da se Unija ne pritegne avtomatsko kot sotožena stranka k vsem pritožbam, ki so v zvezi s pravom Unije vložene zoper njene države članice, ampak sme samostojno odločiti, ali se bo udeležila postopka pred ESČP, ne vodi k bistveni spremembi posebnega položaja držav članic v razmerju do EKČP. Sploh pa ni mogoče, da bi šlo za *poslabšanje* njihovega položaja v primerjavi s položajem pred pristopom Unije k EKČP.

5. Vmesni sklep

277. Če povzamem, pod pogojem, da se vnese pojasnilo, navedeno v točki 265 zgoraj, ni razloga za bojazen, da bi lahko osnutek sporazuma vplival na posebni položaj držav članic v razmerju do EKČP v smislu člena 2, drugi stavek, Protokola št. 8.

Sklepna pripomba

278. Preučitev osnutka sporazuma ob upoštevanju pravnih meril iz člena 6(2) PEU in Protokola št. 8 ter Izjave št. 2 ni odkrila ničesar, kar bi lahko resno ovrglo združljivost predvidenega pristopa Unije k EKČP s Pogodbama. V osnutku sporazuma je potrebnih le nekaj razmeroma majhnih sprememb oziroma dopolnitev, ki bi jih bilo mogoče opraviti brez večjega truda.

279. V teh okoliščinah se mi ne zdi smiselno, da bi se osnutek sporazuma pri sedanjem stanju besedila razglasil za nezdržljiv s Pogodbama. Nasprotno, Sodišče bi moralo po zgledu svojega drugega mnenja o Evropskem gospodarskem prostoru¹⁶¹ razsoditi, da je osnutek sporazuma združljiv s Pogodbama pod pogojem, da se sprejmejo spremembe, dopolnitve in pojasnila, ki sem jih navedla.

160 — Sodba ESČP z dne 30. junija 2005 v zadevi Bosphoru proti Irski (pritožba št. 45036/98, Recueil des arrêts et décisions 2005-VI).

161 — Mnenje 1/92 (EU:C:1992:189, točka 1 izreka).

VII – Predlog

280. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj svoje mnenje oblikuje tako:

Revidirani osnutek Sporazuma o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bil predložen 10. junija 2013 v Strasbourgu, je združljiv s Pogodbama pod pogojem, da se mednarodnopravno zavezujoče zagotovi,

- da so Unija in njene države članice zaradi možnosti za predložitev zahteve za dovolitev udeležbe v postopku kot sotožena stranka na podlagi člena 3(5) osnutka sporazuma sistematično in brez izjeme obveščene o vseh pritožbah, o katerih odloča ESČP, če oziroma takoj ko so bile vročene vsakokratni toženi stranki,
- da ESČP nikakor ne preverja sklepčnosti zahtev Unije in njenih držav članic za dovolitev udeležbe kot sotožena stranka na podlagi člena 3(5) osnutka sporazuma,
- da se predhodna vključitev Sodišča Evropske unije v skladu s členom 3(6) osnutka sporazuma razteza na vsa pravna vprašanja glede razlage primarnega in sekundarnega prava Unije v skladu z EKČP,
- da se sme izvedba postopka predhodne vključitve iz člena 3(6) osnutka sporazuma opustiti le, če je očitno, da je Sodišče Evropske unije že obravnavalo konkretno pravno vprašanje, ki je predmet pritožbe, o kateri odloča ESČP,
- da načelo skupne odgovornosti tožene in sotožene stranke na podlagi člena 3(7) osnutka sporazuma ne vpliva na morebitne pridržke pogodbenih strank na podlagi člena 57 EKČP in
- da ESČP poleg tega za kršitve EKČP, ki jih ugotovi, pod nobenim pogojem ne sme odstopiti od načela skupne odgovornosti tožene in sotožene stranke iz člena 3(7) osnutka sporazuma.