



# Zbirka odločb sodne prakse

MNENJE SODIŠČA 2/13 (občna seja)  
z dne 18. decembra 2014

## Kazalo

I –	Predlog za izdajo mnenja .....	4
II –	Institucionalni okvir in Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ..	5
A –	Svet Evrope .....	5
B –	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin .....	5
1.	Del I EKČP, naslovljen „Pravice in svoboščine“, in njegove materialne določbe .....	6
2.	Del II EKČP in nadzorni mehanizmi .....	6
a)	ESČP .....	7
b)	Delovanje Odbora ministrov pri izvrševanju pristojnosti nazora nad izvrševanjem sodb ESČP .....	8
3.	Del III EKČP, naslovljen „Razne določbe“ .....	8
4.	Protokoli k EKČP .....	8
III –	Odnosi med Unijo in EKČP .....	9
IV –	Pristopni proces .....	11
V –	Osutek sporazuma .....	11
A –	Določbe o pristopu v ožjem pomenu besede .....	11
B –	Druge določbe .....	13
VI –	Preudarki Komisije v predlogu za izdajo mnenja .....	15
A –	Dopustnost .....	15
B –	Vsebina .....	15
1.	Člen 1(a) Protokola št. 8 EU .....	15
2.	Člen 1(b) Protokola št. 8 EU .....	16

3. Člen 6(2) PEU in člen 2, prvi stavek, Protokola št. 8 EU .....	17
4. Člena 1(b) in 2, prvi stavek, Protokola št. 8 EU .....	18
5. Člen 2, drugi stavek, Protokola št. 8 EU .....	21
6. Člen 3 Protokola št. 8 EU .....	21
VII – Povzetek najpomembnejših stališč, predloženih Sodišču .....	22
A – Dopustnost predloga za izdajo mnenja .....	22
B – Vsebina .....	23
1. Člen 1(a) Protokola št. 8 EU .....	23
2. Člen 1(b) Protokola št. 8 EU .....	23
3. Člen 6(2) PEU in člen 2, prvi stavek, Protokola št. 8 EU .....	24
4. Člena 1(b) in 2, prvi stavek, Protokola št. 8 EU .....	24
5. Člen 2, drugi stavek, Protokola št. 8 EU .....	27
6. Člen 3 Protokola št. 8 EU .....	27
VIII – Stališče Sodišča .....	27
A – Dopustnost .....	27
B – Vsebina .....	28
1. Uvodni preudarki .....	28
2. Združljivost predvidenega sporazuma s primarnim pravom Unije .....	31
a) Posebne značilnosti in avtonomija prava Unije .....	31
b) Člen 344 PDEU .....	33
c) Mehanizem sotožene stranke .....	34
d) Postopek predhodne vključitve Sodišča .....	36
e) Posebne značilnosti prava Unije v zvezi s sodnim nadzorom na področju SZVP ....	37

„Mnenje, izdano na podlagi člena 218(11) PDEU — Osnutek mednarodnega sporazuma —  
Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin —  
Združljivost navedenega osnutka s Pogodbama EU in DEU“

V postopku za izdajo mnenja 2/13,

zaradi predloga za izdajo mnenja, ki ga je 4. julija 2013 na podlagi člena 218(11) PDEU predložila Evropska komisija,

SODIŠČE (občna seja)

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano (poročevalec), predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda in S. Rodin, predsedniki senatov, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, M. Safjan, D. Šváby, sodnika, M. Berger, A. Prechal, sodnici, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça in F. Biltgen, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnika: A. Calot Escobar in M.-A. Gaudissart, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. in 6. maja 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Evropsko komisijo L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger in B. Smulders, agenti,
- za belgijsko vlado M. Jacobs in C. Pochet, agentki,
- za bolgarsko vlado E. Petranova in D. Drambozova, agentki,
- za češko vlado M. Smolek, E. Ruffer in J. Králová, agenti,
- za dansko vlado C. Thorning in M. Wolff, agenta,
- za nemško vlado T. Henze in J. Kemper, agenta,
- za estonsko vlado K. Kraavi-Käerdi, agentka,
- za Irsko E. Creedon, A. Joyce in E. McPhillips, agenti, skupaj z E. Reganom, SC, C. Tolandom, BL in C. Daly, Advisory Council,
- za grško vlado A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna in K. Boskovits, agenti,
- za špansko vlado M. A. Sampol Pucurull in N. Díaz Abad, agenta,
- za francosko vlado E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues in D. Colas, agenti,
- za italijansko vlado G. Albenzio, avvocato dello Stato,
- za ciprsko vlado K. Lykourgos, K. Kompos in N. Kyriakou, agenti,
- za latvijsko vlado I. Kalniņš in D. Pelše, agenta,
- za litovsko vlado D. Kriauciūnas, R. Krasuckaitė in A. Svinkūnaitė, agenti,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér, agent,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in J. Langer, agenta,

- za avstrijsko vlado A. Posch in C. Pesendorfer, agenta,
  - za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
  - za portugalsko vlado L. Inez Fernandes in M. L. Duarte, agenta,
  - za romunsko vlado R. H. Radu, V. Angelescu in A.-G. Văcaru, agenti,
  - za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,
  - za finsko vlado J. Heliskoski in H. Leppo, agenta,
  - za švedsko vlado A. Falk in M. Rhodin, agenta,
  - za vlado Združenega kraljestva S. Behzadi-Spencer, agentka, skupaj z D. Beardom, QC,
  - za Evropski parlament R. Passos, P. Schonard in E. Waldherr, agenti,
  - za Svet Evropske unije H. Legal, F. Naert, T. Blanchet in P. Plaza García, agenti,
- po opredelitvi generalne pravobranilke  
izdaja naslednje

## **Mnenje**

### **I – Predlog za izdajo mnenja**

1. Predlog za izdajo mnenja, ki ga je Sodišču Evropske unije predložila Evropska komisija, se glasi:  
„Ali je osnutek sporazuma o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[, podpisani v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP),] združljiv s Pogodbama?“
2. Komisija je Sodišču kot priloge k svojemu predlogu predložila:
  - revidirani osnutek sporazuma o pristopu Evropske unije h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: osnutek sporazuma),
  - osnutek izjave Evropske unije, ki jo bo ta dala ob podpisu sporazuma o pristopu (v nadaljevanju: osnutek izjave),
  - osnutek pravila, ki se doda Pravilom Odbora ministrov za nadzor nad izvrševanjem sodb in določil prijateljskih poravnav v zadevah, v katerih je Evropska unija stranka (v nadaljevanju: osnutek pravila 18),
  - osnutek memoranduma o soglasju med Evropsko unijo in X (državo, ki ni članica Evropske unije) ter
  - osnutek obrazložitvenega poročila o Sporazumu o pristopu Evropske unije h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: obrazložitveno poročilo, skupaj z drugimi zgoraj navedenimi listinami pa: osnutki pristopnih listin ali predvideni sporazum).

## II – Institucionalni okvir in Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

### A – Svet Evrope

3. Skupina desetih evropskih držav je z mednarodnim sporazumom, ki je bil podpisan v Londonu 5. maja 1949 in je začel veljati 3. avgusta 1949 (v nadaljevanju: Statut Sveta Evrope), ustanovila Svet Evrope, da bi se dosegla tesnejša povezava med njegovimi članicami zaradi ohranitve in nadaljnega uresničevanja idealov in načel njihove skupne dediščine ter zaradi spodbujanja gospodarskega in družbenega razvoja v Evropi. Trenutno je 47 evropskih držav članic Sveta Evrope, med njimi tudi 28 držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: države članice).
4. Navedeni statut določa, da sta organa Sveta Evrope odbor predstavnikov vlad (v nadaljevanju: Odbor ministrov) in parlamentarna skupščina (v nadaljevanju: Skupščina), za katera deluje sekretariat Sveta Evrope.
5. V skladu s členom 14 Statuta Sveta Evrope je Odbor ministrov sestavljen iz enega predstavnika za vsako članico, vsak predstavnik pa ima en glas.
6. Člen 15(a) Statuta Sveta Evrope določa, da „[Odbor ministrov] [n]a priporočilo [Skupščine] ali na svojo lastno pobudo [...] obravnava ukrepe, potrebne za uresničitev cilja Sveta Evrope, kamor spada tudi sprejemanje konvencij in sporazumov ter skupnih politik vlad o posameznih vprašanjih“. V prvem stavku točke (b) istega člena je določeno, da „[imajo lahko] [o]dločitve Odbora ministrov [...] v določenih primerih obliko priporočila vladam, kadar za to obstajajo razlogi.“
7. Člen 20 Statuta Sveta Evrope določa kvorum, potreben za sprejetje odločitev Odbora ministrov. Njegovo besedilo je:
  - „a) Za sprejem resolucije Odbora ministrov o naslednjih pomembnih vprašanjih:
    - I. priporočila iz 15 (b) člena,  
[...]
    - V. vprašanja, ki se nanašajo na dopolnila k členom[a] [...] 15 [in] 20 [...],
    - VI. vsa druga vprašanja, za katera bi Odbor ministrov zaradi njihove pomembnosti s sprejemom resolucije pod pogoji, predvidenimi v odstavku d), določil, da zanje velja, pravilo soglasja zaradi njihove pomembnosti,  
  
se zahteva soglasje vseh glasujočih predstavnikov in večina predstavnikov, ki imajo pravico zasedati v Odboru.  
  
[...]
  - d) [Vse druge] [r]esolucije odbora [...] se sprejemajo z dvotretjinsko večino vseh glasujočih predstavnikov in večino predstavnikov, ki imajo pravico zasedati v Odboru. [...]
8. Člen 25 tega statuta določa, da Skupščino sestavljajo predstavniki vsake članice Sveta Evrope, ki jih izvoli njen parlament izmed svojih članov ali ki so imenovani izmed njegovih članov po postopku, ki ga določi ta nacionalni parlament. Vsaka država članica ima število predstavnikov, določeno v členu 26 navedenega statuta. Najvišje število predstavnikov je 18.

### B – Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

9. EKČP je večstranski mednarodni sporazum, sklenjen v okviru Sveta Evrope, ki je začel veljati 3. septembra 1953. Vse članice Sveta Evrope so visoke pogodbenice te konvencije (v nadaljevanju: pogodbenice).

10. EKČP je sestavljena iz treh delov.

1. 1. Del I EKČP, naslovljen „Pravice in svoboščine“, in njegove materialne določbe

11. V delu I EKČP so opredeljene pravice in obveznosti, ki jih pogodbenice v skladu s členom 1 te konvencije „priznavajo vsakomur, ki sodi v njihovo pristojnost“. Predvideno ni nobeno odstopanje od te zaveze, razen tisto iz člena 15 te konvencije, in sicer „[m]ed vojno ali ob kaki drugi splošni nevarnosti, ki ogroža življenje naroda“. Zlasti ni nikakor mogoče odstopiti od obveznosti iz njenih členov 2 (pravica do življenja, razen v primerih smrti, ki so posledica nujne uporabe sile), 3 (prepoved mučenja), 4(1) (prepoved suženjstva) in 7 (nulla poena sine lege).

12. Člen 6 EKČP, naslovljen „Pravica do poštenega sojenja“, določa:

„1. Vsakdo ima pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku-odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodba mora biti izrečena javno, toda tisk in javnost sta lahko izločena s sojenja deloma ali v celoti v interesu morale, javnega reda ali državne varnosti, če to v demokratični družbi zahtevajo koristi mladoletnikov ali varovanje zasebnega življenja strank, pa tudi tedaj, kadar bi po mnenju sodišča zaradi posebnih okoliščin javnost sojenja škodovala interesom pravičnosti.

2. Kdor je obdolžen kaznivega dejanja, velja za nedolžnega, dokler ni v skladu z zakonom dokazana njegova krivda.

3. Kdor je obdolžen kaznivega dejanja, ima naslednje minimalne pravice:

- a) da ga takoj in natančno seznanijo v jeziku, ki ga razume, z bistvom in vzroki obtožbe, ki ga bremeni;
- b) da ima primeren čas in možnosti za pripravo svoje obrambe;
- c) da se brani sam ali z zagovornikom po lastni izbiri ali če nima dovolj sredstev za plačilo zagovornika, da ga dobi brezplačno, če to zahtevajo interesi pravičnosti;
- d) da zaslišuje oziroma zahteva zaslišanje obremenilnih prič in da doseže navzočnost in zaslišanje razbremenilnih prič ob enakih pogojih, kot veljajo za obremenilne priče;
- e) da ima brezplačno pomoč tolmača, če ne razume ali ne govori jezika, ki se uporablja pred sodiščem.“

13. Člen 13 EKČP, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva“, določa:

„Vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zajamčene [z EKČP], so kršene, ima pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, in to tudi če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti.“

2. 2. Del II EKČP in nadzorni mehanizmi

14. Del II EKČP ureja nadzorne mehanizme v zvezi s tem, ali pogodbenice spoštujejo obveznosti, ki so jih sprejele v skladu s členom 1 te konvencije. Tako v ta del spadata zlasti člen 19 EKČP, s katerim je ustanovljeno Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), in člen 46, s katerim je Odboru ministrov podeljena pristojnost na področju nadzora nad izvrševanjem sodb tega sodišča.
  - a) ESČP
15. V skladu s členoma 20 in 22 EKČP sodnike ESČP, ki jih je toliko, kolikor je pogodbenic, za vsako pogodbenico izvoli Skupščina s seznama treh kandidatov, ki jih imenuje ta pogodbenica.
16. S členom 32 EKČP je ESČP podeljena pristojnost, da v skladu s pogoji, določenimi zlasti v njenih členih 33 in 34, razlaga in uporablja to konvencijo.
17. V skladu s členom 33 EKČP se lahko pri ESČP v zvezi z meddržavnimi zadevami vloži pritožba v sporu med dvema pogodbenicama (ali več), katere predmet je vsakršna očitana kršitev določil Konvencije in njenih protokolov.
18. Člen 34, prvi stavek, EKČP določa, da lahko ESČP „sprejme zahteve za obravnavo od katere koli osebe, nevladne organizacije ali skupine posameznikov, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitev pravic, priznanih s Konvencijo in njenimi protokoli, s strani katere koli [...] pogodbenice“.
19. V EKČP so za dopustnost posamezne pritožbe določeni štirje pogoji. Prvič, v skladu s členom 34 te konvencije mora pritožnik biti v položaju, v katerem lahko zatrjuje, da je žrtev kršitev pravic, priznanih s to konvencijo in njenimi protokoli. Drugič, v skladu s členom 35(1) te konvencije mora pritožnik prej izčrpati vsa „notranja“ pravna sredstva, z drugimi besedami tista, ki obstajajo v pravnem redu pogodbenice, proti kateri je pritožba vložena. Ta pogoj dopustnosti odraža načelo, v skladu s katerim je nadzorni mehanizem, uveden z EKČP, subsidiaren glede na mehanizme varstva človekovih pravic, ki obstajajo v pogodbenicah (sodbi ESČP z dne 16. septembra 1996 v zadevi Akdivar in drugi proti Turčiji, pritožba št. 21893/93, točki 65 in 66, in z dne 29. aprila 2008 v zadevi Burden proti Združenemu kraljestvu, pritožba št. 13378/05, točka 42). Tretjič, v skladu z isto določbo mora biti pritožba vložena v šestih mesecih od dne, ko je bila sprejeta dokončna odločitev po notranjem pravu. Četrtič, s členom 35(2)(b) navedene konvencije je za dopustnost pritožbe določen pogoj, da pritožba ni „v bistvu ista kot zadeva, ki jo je [ESČP] že obravnavalo, ali ki je že v drugem postopku mednarodne preiskave ali reševanja“, razen če vsebuje nova dejstva.
20. Postopek pred ESČP se konča bodisi s sklepom bodisi s sodbo, s katero ESČP ugotovi, da je pritožba nedopustna ali da EKČP ni bila kršena, bodisi s sodbo o ugotovitvi kršitve te konvencije. Ta sodba je ugotovitvena in ne vpliva na veljavnost spornih aktov pogodbenice.
21. Sodba ESČP, ki jo izreče veliki senat, je v skladu s členom 44(1) EKČP dokončna. Iz člena 43 te konvencije v povezavi z njenim členom 44(2) je razvidno, da sodba, ki jo izda eden od senatov ESČP, postane dokončna, če stranke izjavijo, da ne bodo zahtevale ponovne obravnave zadeve pred velikim senatom, ali če zbor velikega senata zavrne tako zahtevo, ali če pretečejo trije meseci od datuma sodbe in ni bilo zahteve za ponovno obravnavo pred velikim senatom.
22. V skladu s členom 46(1) EKČP morajo pogodbenice spoštovati dokončno sodbo ESČP v vsaki zadevi, v kateri so stranke postopka. Na podlagi tega člena mora pogodbenica po eni strani v zvezi s pritožnikom sprejeti vse posamične ukrepe, ki so v skladu z njenim notranjim pravom upoštevni, zato da odpravi posledice kršitve, ugotovljene s sodbo ESČP (restitutio in integrum). Če notranje pravo zadevne pogodbenice dovoljuje le delno zadoščenje, člen 41 te konvencije določa, da ESČP pritožniku prisodi „pravično zadoščenje“. Po drugi strani mora pogodbenica sprejeti splošne ukrepe, kot so sprememba notranjega prava, sprememba sodne prakse ali sprejetje drugih vrst ukrepov, zato da prepreči nove kršitve, podobne tistim, ki jih je ugotovilo to sodišče, ali da odpravi kršitve, ki obstajajo v tem pravu.

b) Delovanje Odbora ministrov pri izvrševanju pristojnosti nazora nad izvrševanjem sodb ESČP

23. Člen 46(2) EKČP Odbor ministrov pooblašča za nadzor nad izvrševanjem dokončnih sodb ESČP. Poleg tega v skladu s členom 39(4) te konvencije Odbor ministrov nadzira izvajanje določil prijateljske poravnave iz odstavka 1 tega člena.
  24. Odbor ministrov v skladu s temi pristojnostmi v bistvu preverja, ali je pogodbenica sprejela vse ukrepe, potrebne za spoštovanje dokončne sodbe ESČP ali – če gre za tak primer – za izpolnitev določil prijateljske poravnave. Izvajanje teh pristojnosti urejajo „Pravila Odbora ministrov za nadzor nad izvrševanjem sodb in določil prijateljskih poravnav“ (v nadaljevanju: Pravila o nadzoru nad izvrševanjem).
  25. Odbor ministrov v skladu s pravilom 17 Pravil o nadzoru nad izvrševanjem sprejme „končno resolucijo“, če ugotovi, da je pogodbenica sprejela vse ukrepe, potrebne za spoštovanje dokončne sodbe ESČP ali – če gre za tak primer – za izpolnitev določil prijateljske poravnave. V skladu s pravilom 16 navedenih pravil lahko Odbor ministrov sprejme „vmesne resolucije“, zlasti zato, da „poda informacije o stanju napredka izvrševanja ali – če je potrebno – da izrazi zaskrbljenost in/ali poda predloge v zvezi z izvrševanjem“. Za sprejetje teh dveh vrst resolucij je potreben kvorum iz člena 20(d) Statuta Sveta Evrope.
  26. V skladu s členom 46(3) in (4) EKČP lahko po eni strani Odbor ministrov z dvotretjinsko večino glasov predstavnikov, upravičenih do sedeža v odboru, če meni, da nadziranje izvršitve dokončne sodbe ovirajo težave pri njeni razlagi, zadevo predloži ESČP, da se to izreče o razlagi. Po drugi strani lahko Odbor ministrov, če meni, da pogodbenica zavrača spoštovanje dokončne sodbe v zadevi, v kateri je stranka, temu sodišču predloži vprašanje, ali pogodbenica ni izpolnila svoje obveznosti iz prvega odstavka tega člena. Če navedeno sodišče ugotovi, da je bila ta obveznost kršena, zadevo predloži Odboru ministrov, ki odloči o ukrepih, ki jih je treba sprejeti. Če ni ugotovljena nobena kršitev, zadevo predloži Odboru ministrov, ki v skladu z odstavkom 5 navedenega člena konča obravnavo zadeve.
  27. Z EKČP so Odboru ministrov podeljene tudi nekatere druge pristojnosti. Tako lahko v skladu s členom 26(2) te konvencije na zahtevo plenuma ESČP s soglasno odločitvijo tega odbora in za določen čas zmanjša število sodnikov senatov s sedem na pet, na podlagi člena 47 te konvencije pa lahko od ESČP zahteva svetovalno mnenje o pravnih vprašanjih v zvezi z razlago te konvencije in njenih protokolov.
  28. Nazadnje, člen 50 EKČP določa, da stroške za delovanje ESČP nosi Svet Evrope.
3. Del III EKČP, naslovljen „Razne določbe“
29. V skladu s členom 53 EKČP nobene določbe te konvencije ni mogoče razlagati kot omejitev ali odpravo katere koli človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih je mogoče uveljaviti po zakonih katere koli pogodbenice ali po sporazumih, v katerih ta nastopa kot pogodbenica.
  30. Člen 55 EKČP določa, da pogodbenice soglašajo, razen če se posebej ne dogovorijo drugače, da se spor zaradi razlage ali uporabe te konvencije ne rešuje s sredstvi, ki jih ta konvencija ne predvideva.
  31. Člen 57(1) EKČP pogodbenicam dopušča, da ob podpisu te konvencije ali ob deponiranju svojih ratifikacijskih listin „izrazi[jo] pridrške ob katerikoli posebni določbi te [k]onvencije, če kak zakon, ki tedaj velja na njenem ozemlju, ni v skladu s takšno določbo“, pri tem pa prepoveduje „pridrške splošne narave“.
4. Protokoli k EKČP



32. EKČP dopolnjuje štirinajst protokolov.
33. Prva skupina protokolov, ki obsega dodatni protokol h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: dodatni protokol) ter protokole 4, 6, 7, 12 in 13, dopolnjuje vsebino EKČP z uvedbo dodatnih temeljnih pravic. Vse države članice so pogodbenice dodatnega protokola in Protokola št. 6 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki zadeva odpravo smrtne kazni (v nadaljevanju: Protokol št. 6). Med pogodbenicami posameznih drugih protokolov pa je le omejeno število držav članic.
34. Druga skupina protokolov, ki obsega protokole št. 2, 3, 5, od 8 do 11 in 14, le spreminja EKČP in ti protokoli nimajo samostojne vsebine. Poleg tega je bila večina teh protokolov razveljavljena ali pa so postali brezpredmetni.
35. Izmed protokolov iz te druge skupine je za ta predlog za izdajo mnenja najupoštevnejši Protokol št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni sistem te konvencije, ki je bil sprejet 13. maja 2004 in je začel veljati 1. junija 2010. S členom 17 tega protokola je bil spremenjen člen 59(2) EKČP, da bi se določilo načelo pristopa Unije k tej konvenciji. Ta določba odslej določa:

„Evropska unija lahko pristopi [k EKČP].“

36. Nazadnje, dva dodatna protokola sta na voljo za podpis in še nista začela veljati. Gre za Protokol št. 15 o spremembah Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja EKČP glede sorazmerno manj pomembnih vidikov, in za Protokol št. 16 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisan 2. oktobra 2013 (v nadaljevanju: Protokol št. 16), ki v členu 1(1) določa, da lahko najvišja sodišča pogodbenic zaprosijo ESČP za svetovalna mnenja o načelnih vprašanjih, ki se nanašajo na razlago ali uporabo pravic in svoboščin, opredeljenih v EKČP ali njenih protokolih.

### III – Odnosi med Unijo in EKČP

37. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča so temeljne pravice sestavni del splošnih načel prava Unije. V zvezi s tem se Sodišče zgleduje po ustavnih tradicijah, ki so skupne državam članicam, in po smernicah iz mednarodnih instrumentov o varstvu človekovih pravic, pri katerih so države članice sodelovale ali h katerim so pristopile (sodbi Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, točka 4, in Nold/Komisija, 4/73, EU:C:1974:51, točka 13). V tem okviru je Sodišče poudarilo, da ima EKČP pri tem poseben pomen (glej zlasti sodbi ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, točka 41, ter Kadi in Al Barakat International Foundation/Svet in Komisija, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 283). Ta sodna praksa je bila kodificirana s členom F(2) Pogodbe o Evropski uniji (po spremembi postal člen 6(2) EU).
38. Sodišče je v točkah 34 in 35 svojega mnenja 2/94 (EU:C:1996:140) navedlo, da v tedaj veljavnem stanju prava Skupnosti Evropska skupnost ni imela pristojnosti za pristop k EKČP. Ta pristop naj bi namreč povzročil bistveno spremembo takratne ureditve Skupnosti glede varstva človekovih pravic, saj naj bi zajemal uvrstitev Skupnosti v drug mednarodni institucionalni sistem, pa tudi vključitev vseh določil te konvencije v pravni red Skupnosti. Taka sprememba ureditve varstva človekovih pravic v Skupnosti, katere institucionalne posledice bi bile enako bistvene tako za Skupnost kot za države članice, naj bi imela ustavno razsežnost in bi torej po svoji naravi prekoračila omejitve iz člena 235 Pogodbe ES (postal člen 308 ES), ki je določba, odslej vsebovana v členu 352(1) PDEU, kar pa bi bilo mogoče uresničiti le s spremembo te pogodbe.
39. Medtem so Evropski parlament, Svet Evropske unije in Komisija 7. decembra 2000 v Nici razglasili Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 364, str. 1, v nadaljevanju: Listina). Glavni namen Listine, ki takrat ni bila zavezujoč pravni instrument, je bil, kot izhaja iz njene preambule, potrditi

„pravice, ki izhajajo zlasti iz skupnih ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti držav članic, Pogodbe o Evropski uniji in pogodb Skupnosti, [...] [EKČP], socialnih listin, ki sta jih sprejela Skupnost in Svet Evrope, ter sodne prakse [Sodišča] in [ESČP]“ (glej v tem smislu sodbo Parlament/Svet, C-540/03, EU:C:2006:429, točka 38).

40. Člen 6 EU je bil spremenjen z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009. Ta določba, kakor je bila spremenjena in ki je odslej člen 6 PEU, določa:

„1. Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz [Listine], 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 [EKČP]. Ta pristop ne spreminja pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah.

3. Temeljne pravice, kakor jih zagotavlja [EKČP] in kakor izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, so kot splošna načela del prava Unije.“

41. Člen 218(6), drugi pododstavek, točka (a)(ii), PDEU v zvezi s tem določa, da Svet po odobritvi Parlamenta sprejme sklep o sklenitvi sporazuma o pristopu Unije k EKČP (v nadaljevanju: sporazum o pristopu). Poleg tega odstavek 8 tega člena določa, da Svet v ta namen odloča s soglasjem in da njegov sklep začne veljati, ko ga države članice potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili.

42. Med protokoli k Pogodbama EU in DEU, ki so v skladu s členom 51 PEU sestavni del teh pogodb, je treba omeniti Protokol (št. 8) o členu 6(2) Pogodbe o Evropski uniji o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: Protokol št. 8 EU). Ta protokol sestavljajo trije členi, ki določajo: „Člen 1 [Sporazum o pristopu] iz člena 6(2) [PEU] vsebuje določbe za ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije, zlasti kar zadeva:

(a) posebne ureditve za možnost sodelovanja Unije v nadzornih organih [EKČP];

(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 [EKČP], zlasti v zvezi z njenimi protokoli, ukrepi, ki so jih sprejele države članice z odstopanjem od [EKČP] v skladu z njenim 15. členom, in pridržki k [EKČP], 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 PDEU].“

43. Izjava o členu 6(2) Pogodbe o Evropski uniji, priložena Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, določa:

„Konferenca se dogovori, da se pristop Unije k [EKČP] uredi tako, da se ohranijo posebnosti pravnega reda Unije. V zvezi s tem Konferenca ugotavlja, da obstaja redni dialog med [Sodiščem] in [ESČP]; ta dialog bi se s pristopom Evropske unije k tej konvenciji lahko okrepil.“

44. Člen 52(3) Listine določa:

„Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z [EKČP], 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.“

45. Nazadnje, člen 53 Listine določa:

„Nobena določba te listine se ne sme razlagati kot omejevanje ali zoževanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih, na njihovem področju uporabe, priznavajo pravo Unije, mednarodno pravo in mednarodni sporazumi, katerih pogodbenica je Unija ali vse države članice, predvsem [EKČP] ter ustave držav članic.“

#### IV – Pristopni proces

46. Na priporočilo Komisije z dne 17. marca 2010 je Svet 4. junija 2010 sprejel sklep, s katerim je odobril začetek pogajanj o sporazumu o pristopu in za pogajalko določil Komisijo.

47. V prilogi k dodatnemu pooblastilu Sveta za pogajanja z dne 26. in 27. aprila 2012 so našeta načela, ki morajo biti predmet notranjih pravil Unije, katerih sprejetje je nujno za učinkovit pristop Unije k EKČP (v nadaljevanju: notranja pravila). V skladu s tem dokumentom se bodo notranja pravila nanašala med drugim na zastopanje Unije pred ESČP, na sprožitev mehanizma sotožene stranke pred tem sodiščem in pravila o usklajevanju zaradi poteka postopka pred tem sodiščem s strani tožene in sotožene stranke, na izbiro treh kandidatov za mesto sodnika ESČP, na sistem prehodne vključitve Sodišča ter na primere, v katerih bo Unija podala stališče, in primere, v katerih bodo države članice ohranile svobodo podajanja stališč in nastopanja pred ESČP in Odborom ministrov.

48. Pogajanja so 5. aprila 2013 privedla do dogovora med pogajalci o osnutkih pristopnih listin. Pogajalci so se strinjali, da vsa ta besedila tvorijo celoto in da so vsa enako potrebna za to, da se omogoči pristop Unije k EKČP.

#### V – Osnutek sporazuma

49. Osnutek sporazuma vsebuje določbe, ki se štejejo za nujne za to, da lahko Unija pristopi k EKČP. Prva skupina teh določb se nanaša na pristop v ožjem pomenu besede in uvaja procesne mehanizme, ki so nujni za to, da se omogoči učinkovit pristop. V drugi, povsem tehnični skupini navedenih določb, so po eni strani določene spremembe te konvencije, ki so potrebne glede na to, da je bila ta napisana za uporabo za države članice Sveta Evrope, medtem ko Unija ni niti država niti članica te mednarodne organizacije. Po drugi strani so v njej določbe v zvezi z drugimi instrumenti, povezanimi z EKČP, ter končne določbe v zvezi z začetkom veljavnosti in sporočanjem ratifikacijskih ali pristopnih aktov.

##### *A – Določbe o pristopu v ožjem pomenu besede*

50. Člen 1(1) osnutka sporazuma ob upoštevanju člena 59(2) EKČP določa, da Unija s tem sporazumom pristopi k EKČP, dodatnemu protokolu in Protokolu št. 6, torej k obema protokoloma, katerih pogodbenice so že vse države članice.

51. Člen 1(2) osnutka sporazuma spreminja člen 59(2) EKČP, zato da se po eni strani omogoči poznejši pristop Unije k drugim protokolom, pri čemer bodo ta pristop mutatis mutandis urejale upoštevne določbe vsakega protokola, in da se po drugi strani pojasni, da je sporazum o pristopu „sestavni del [EKČP]“.

52. Člen 2(1) osnutka sporazuma določa, da lahko Unija ob podpisu ali izrazu soglasja, da jo v skladu s členom 10 tega osnutka sporazuma določbe sporazuma o pristopu zavezujejo, v skladu s členom 57 EKČP izrazi pridržke k tej konvenciji ali njenemu dodatnemu protokolu. Člen 4 Protokola št. 6 pa določa, da niso dopustni nobeni pridržki glede določb tega protokola. Poleg tega se s členom 2(2) osnutka sporazuma v navedeni člen 57 vstavi nov stavek, ki določa, da „lahko [Unija] ob pristopu k [EKČP] izrazi pridržek glede katere koli posebne določbe te konvencije, če kakšna določba [prava Unije], ki tedaj velja, ni v skladu s to določbo“. Poleg tega člen 11 osnutka sporazuma določa, da ni dovoljen noben pridržek v zvezi z določbami tega sporazuma.
53. V skladu s členom 1(3) osnutka sporazuma pristop k EKČP in njenim protokolom po eni strani Uniji nalaga le obveznosti glede dejanj, ukrepov in opustitev njenih institucij, organov, uradov in agencij ter oseb, ki delujejo v njenem imenu. Po drugi strani nobena določba te konvencije ali njenih protokolov Uniji ne more naložiti obveznosti, da stori dejanje ali sprejme ukrep, ki v skladu s pravom Unije ni v njeni pristojnosti.
54. Obratno, člen 1(4), prvi stavek, osnutka sporazuma natančno določa, da je za namene EKČP, njenih protokolov in samega sporazuma o pristopu za dejanje, ukrep ali opustitev organov države članice ali oseb, ki delujejo v njenem imenu, odgovorna ta država, tudi če se to dejanje, ukrep ali opustitev zgodi oziroma sprejme, ko država izvaja pravo Unije – vključno s pravnimi akti, sprejetimi na podlagi Pogodb EU in DEU. Drugi stavek istega odstavka določa, da to ne preprečuje, da bi bila Unija lahko v skladu z zlasti členom 3 osnutka sporazuma kot sotožena stranka odgovorna za kršitev, ki bi bila posledica takega dejanja, ukrepa ali opustitve.
55. Navedeni člen 3 uvaja mehanizem sotožene stranke. Zato se z njegovim odstavkom 1 člen 36 EKČP spremeni tako, da se mu doda odstavek 4, ki določa, prvič, da lahko Unija ali država članica v okoliščinah, opredeljenih v bistvu v odstavkih od 2 do 8 tega člena 3, postane sotožena stranka v postopku pred ESČP, in drugič, da je sotožena stranka stranka postopka.
56. Člen 3, od (2) do (8), osnutka sporazuma določa:

„2. Kadar je pritožba vložena proti eni državi članici Evropske unije ali več, lahko Unija v postopku v zvezi z zatrjevano kršitvijo, o kateri jo uradno obvesti [ESČP], postane sotožena stranka, če se s to zatrjevano kršitvijo izpodbija združljivost določbe prava [Unije], vključno s pravnimi akti, sprejetimi na podlagi [Pogodbe EU] in [Pogodbe DEU], z zadevnimi pravicami, zagotovljenimi z [EKČP] ali protokoli, h katerim je [Unija] pristopila, zlasti tedaj, kadar bi bilo mogoče to kršitev preprečiti le z neupoštevanjem obveznosti, ki izhaja iz prava [Unije].

3. Kadar je pritožba vložena proti [Uniji], lahko [države članice] v postopku v zvezi z zatrjevano kršitvijo, o kateri jih uradno obvesti [ESČP], postanejo sotožene stranke, če se s to zatrjevano kršitvijo izpodbija združljivost določbe [Pogodbe EU], [Pogodbe DEU] ali katerega koli drugega predpisa, ki ima enako pravno veljavo v skladu s temi instrumenti, z zadevnimi pravicami, zagotovljenimi z [EKČP] ali protokoli, h katerim je [Unija] pristopila, zlasti tedaj, kadar bi bilo mogoče to kršitev preprečiti le z neupoštevanjem obveznosti, ki izhaja iz teh listin.

4. Kadar je pritožba vložena hkrati zoper [Unijo] in eno državo članico ali več in so o njen uradno obveščene, se lahko status tožene stranke spremeni v status sotožene stranke, če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 2 oziroma 3 tega člena.

5. [Pogodbenica] postane sotožena stranka bodisi s sprejetjem vabila [ESČP] bodisi z odločitvijo [ESČP] na zahtevo [pogodbenice] same. Kadar [ESČP] povabi [pogodbenico], naj postane sotožena stranka, in kadar odloči o zahtevi v zvezi s tem, se posvetuje z vsemi strankami postopka. Kadar [ESČP] odloča o taki zahtevi, presodi, ali je z vidika trditev, ki jih je podala zadevna [pogodbenica], verjetno, da so pogoji iz odstavka 2 oziroma 3 tega člena izpolnjeni.

6. Kadar je [Unija] sotožena stranka v postopku in [Sodišče] še ni preučilo združljivosti določbe prava [Unije] z zadevnimi pravicami iz [EKČP] ali protokolov, h katerim je [Unija] pristopila, v skladu z odstavkom 2 tega člena, se da [Sodišču] na voljo dovolj časa za tako preučitev in nato strankam za pripravo stališč za [ESČP]. [Unija] poskrbi za to, da se ta presoja opravi hitro, tako da v postopku pred [ESČP] ne pride do nepotrebnega odlašanja. Določbe tega odstavka ne posegajo v pristojnosti [ESČP].

7. Če se ugotovi obstoj kršitve, v zvezi s katero je [pogodbenica] v postopku sotožena stranka, sta tožena in sotožena stranka skupaj odgovorni za to kršitev, razen če [ESČP] na podlagi trditev, ki sta jih podali tožena in sotožena stranka, in po opredelitvi pritožnika odloči, da je zanjo odgovorna le ena izmed njiju.

8. Ta člen velja za pritožbe, vložene od dneva, na katerega je začel veljati ta [sporazum o pristopu].“

57. Nazadnje, člen 5 osnutka sporazuma določa, da se postopki pred Sodiščem ne smejo razlagati kot postopki mednarodne preiskave ali reševanja v smislu člena 35(2)(b) EKČP niti kot sredstva za reševanje sporov v smislu člena 55 te konvencije.

#### B – Druge določbe

58. Na prvem mestu, skupek določb se najprej nanaša na prilagoditev določb EKČP ali njenih protokolov, ki govorijo o pogodbenicah kot o „državah“ ali pa govorijo o elementih, ki izhajajo iz pojma države.

59. Tako člen 1(5) osnutka sporazuma vsebuje razlagalno določbo, ki določa, da je treba izraze „država“, „države“, „države podpisnice“, „nacionalno pravo“, „državna uprava“, „domači zakoni“, „domače oblasti“, „notranji“, „državna varnost“, „ekonomska blaginja države“, „ozemeljska celovitost“ in „življenje naroda“ iz različnih določb EKČP in nekaterih njenih protokolov po pristopu razumeti tako, da se smiselno uporabljajo tudi za Unijo kot pogodbenico.

60. Kar podrobneje zadeva ozemeljske vidike, je treba v skladu s členom 1(6) osnutka sporazuma izraz „vsakomur, ki sodi v njihovo pristojnost“ iz člena 1 EKČP v zvezi z Unijo razumeti tako, da se nanaša na osebe, ki so na ozemljih držav članic, za katera veljata Pogodbi EU in DEU. V delu, v katerem se ta izraz nanaša na osebe, ki niso na ozemlju pogodbenice, ga je treba razumeti tako, da se nanaša na osebe, ki bi, če bi bila za zatrjevano kršitev odgovorna pogodbenica, ki je država, spadale v pristojnost te pogodbenice. Poleg tega odstavek 7 istega člena določa, da se v zvezi z Unijo izrazi „država“, „ozemlje“ in „ozemlje [...] države“ iz različnih določb EKČP in nekaterih njenih protokolov nanašajo na vsako od ozemelj držav članic, za katera veljata Pogodbi EU in DEU.

61. Dalje, s členom 1(8) osnutka sporazuma se člen 59(5) EKČP spremeni tako, da bo odslej generalni sekretar Sveta Evrope tudi Unijo obvestil o začetku veljavnosti te konvencije, o imenih pogodbenic, ki so jo ratificirale ali k njej pristopile, in o deponiranju ratifikacijskih ali pristopnih listin, ki so prispele pozneje.

62. Nazadnje, s členom 4 osnutka sporazuma se spremenita prvi stavek člena 29(2) EKČP in naslov njenega člena 33, tako da se izraz „meddržavni zahtevki“ nadomesti z „zahtevki med pogodbenicami“, izraz „meddržavne zadeve“ pa z „zadeve med pogodbenicami“.

63. Na drugem mestu, nekatere spremembe EKČP so se šttele za potrebne zaradi okoliščine, da Unija ni članica Sveta Evrope.

64. V zvezi s tem člen 6(1) osnutka sporazuma določa, da ima delegacija Evropskega parlamenta pravico sodelovati in glasovati na zasedanjih Skupščine, kadar ta izvaja naloge v zvezi z izvolitvijo sodnikov ESČP. Ta delegacija bo imela enako število predstavnikov kot delegacija države članice Sveta Evrope,

ki ima največ predstavnikov. Odstavek 2 tega člena določa, da „podrobna pravila o sodelovanju predstavnikov Evropskega parlamenta na zasedanjih [Skupščine] in njenih upoštevni organov določi [Skupščina] v sodelovanju z Evropskim parlamentom“.

65. Glede Odbora ministrov se najprej s členom 7(1) osnutka sporazuma člen 54 EKČP spremeni tako, da se mu doda nov odstavek 1, v skladu s katerim „[p]rotokole [k tej konvenciji] sprejme Odbor ministrov“. Dalje, Unija ima v skladu z odstavkom 2 istega člena pravico sodelovati in glasovati na sejah Odbora ministrov, kadar ta odloča na podlagi nekaterih določb EKČP, in sicer njenih členov 26(2) (zmanjšanje števila sodnikov v senatih), 39(4) (nadzor nad izvrševanjem določil prijateljske poravnave), 46, od (2) do (5) (izvrševanje sodb ESČP), 47 (zahteva za svetovalno mnenje) in 54(1) (pooblastila Odbora ministrov). Poleg tega odstavek 3 navedenega člena 7 določa, da se pred sprejetjem kakršnih koli besedil v zvezi z EKČP ali katerim od njenih protokolov, h katerim je pristopila Unija, v zvezi z odločitvami Odbora ministrov iz določb, navedenih v odstavku 2 tega člena, ali v zvezi z izborom kandidatov za izvolitev sodnikov v Skupščini, z Unijo opravi posvetovanje v Odboru ministrov, ki mora ustrezno upoštevati stališče, ki ga je izrazila Unija. Nazadnje, v členu 7(4), prvi stavek, osnutka sporazuma je določeno načelo, v skladu s katerim uresničevanje glasovalne pravice s strani Unije in njenih držav članic ne posega v dejansko izvajanje nalog Odbora ministrov v zvezi z nadzorom iz členov 39 in 46 EKČP (izvrševanje določil prijateljske poravnave in sodb ESČP). Natančneje, v točki (a) navedenega odstavka 4 je najprej poudarjeno, da „v zadevah, v katerih Odbor ministrov nadzira spoštovanje obveznosti bodisi same [Unije] bodisi [Unije] in ene ali več njenih držav članic skupaj, iz Pogodb [Unije] izhaja, da [Unija] in njene države članice izražajo stališča in glasujejo usklajeno“, nato pa določeno, da se Pravila o nadzoru nad izvrševanjem sodb in določil prijateljskih poravnav „prilagodi, zato da se Odboru ministrov omogoči, da v teh okoliščinah učinkovito opravlja svoje naloge.“ V točki (b) navedenega odstavka 4 pa je določeno, da „kadar v zadevah, ki niso našteje [v točki (a)], Odbor ministrov nadzira, kako [pogodbenica], ki ni [Unija], spoštuje obveznosti, [države članice] v skladu s Pogodbama [Unije] svobodno izražajo svoje stališče in uveljavljajo svojo glasovalno pravico“.
66. Prav zaradi izvajanja navedenega člena 7(4)(a) so se pogajalci dogovorili, da se Pravilom o nadzoru nad izvrševanjem doda pravilo 18 z naslovom „Sodbe in prijateljske poravnave v zadevah, v katerih je Evropska unija stranka“. To novo pravilo 18 določa:
- „1. Odločitve Odbora ministrov, sprejete v skladu s pravilom št. 17 (Končna resolucija) teh pravil, se štejejo za sprejete, če so potrjene s štiripetinsko večino glasov predstavnikov, ki sodelujejo pri glasovanju, in dvotretjinsko večino glasov predstavnikov, ki imajo pravico zasedati v Odboru ministrov.
  2. Odločitve Odbora ministrov, sprejete v skladu s pravilom št. 10 (Odločitev o predložitvi zadeve [ESČP], kar zadeva razlago sodbe) in pravilom št. 11 (Postopek zaradi neizpolnitve obveznosti) teh pravil, se štejejo za sprejete, če jih potrdi četrtina predstavnikov, ki imajo pravico zasedati v Odboru ministrov.
  3. Odločitve o procesnih vprašanjih ali o zahtevi za informacije, se štejejo za sprejete, če jih potrdi petina predstavnikov, ki imajo pravico zasedati v Odboru ministrov.
  4. Določbe tega pravila se lahko spremenijo s soglasjem vseh [pogodbenic EKČP].“
67. V zvezi z udeležbo pri stroških, povezanih z EKČP, člen 8 osnutka sporazuma določa, da Unija v proračun Sveta Evrope nakaže letni prispevek, namenjen stroškom delovanja te konvencije, ki se prišteje k prispevkom drugih pogodbenic.
68. Na tretjem mestu, osnutek sporazuma vsebuje določbo o razmerju EKČP z drugimi sporazumi, ki so sklenjeni v Svetu Evrope in so povezani s to konvencijo. Tako se Unija v skladu s členom 9(1) osnutka sporazuma zavezuje, da bo v okviru svojih pristojnosti spoštovala člene od 1 do 6 Evropskega

sporazuma, ki se nanaša na osebe, udeležene v postopkih Evropskega sodišča za človekove pravice, sklenjenega 5. marca 1996 v Strasbourgu, člene od 1 do 19 Splošnega sporazuma o privilegijih in imunitetah Sveta Evrope, sklenjenega 2. septembra 1949 v Parizu, člene od 2 do 6 Dodatnega protokola k Splošnemu sporazumu o privilegijih in imunitetah Sveta Evrope, sklenjenega 6. novembra 1952 v Strasbourgu, in člene od 1 do 6 Šestega dodatnega protokola k Splošnemu sporazumu o privilegijih in imunitetah Sveta Evrope, podpisanega 5. marca 1996 v Strasbourgu. Poleg tega člen 9(2) osnutka sporazuma določa, da se za uporabo vsakega od teh instrumentov njegove pogodbenice zavezujejo, da bodo Unijo obravnavale kot pogodbenico. Odstavek 3 istega člena določa, da se pri spreminjanju teh instrumentov opravi posvetovanje z Unijo, odstavek 4 pa, da se Unija obvesti o dogodkih, kot so podpis, deponiranje, datum začetka veljavnosti ali kateri koli drug akt, ki se nanje nanaša.

69. Nazadnje, člena 10 in 12 osnutka sporazuma, naslovljena „Podpis in začetek veljavnosti“ in „Uradna obvestila“, vsebujeta običajne končne določbe.
70. Poleg tega je treba poudariti, da je v točki (a) osnutka izjave navedeno, da „[Unija] ob pristopu k [EKČP] poskrbi za to, da [...] zahteva status sotožene stranke v postopku pred [ESČP] ali da sprejme vabilo [ESČP] v zvezi s tem, kadar so pogoji iz člena 3(2) sporazuma o pristopu izpolnjeni [...]“.

## VI – Preudarki Komisije v predlogu za izdajo mnenja

### A – Dopustnost

71. Po mnenju Komisije je njen predlog za izdajo mnenja dopusten, ker ima po eni strani Sodišče na voljo dovolj elementov za preučitev združljivosti osnutka sporazuma s Pogodbama, po drugi strani pa, ker so osnutki pristopnih listin predmet dogovora med pogajalci in so dovolj dodelani, da se lahko štejejo za „predvideni sporazum“ v smislu člena 218(11) PDEU. Poleg tega naj okoliščina, da se morajo notranja pravila še sprejeti, ne bi smela vplivati na dopustnost predloga za izdajo mnenja, saj naj bi bilo ta pravila mogoče sprejeti šele po sklenitvi sporazuma o pristopu.

### B – Vsebina

72. Komisija v zvezi z vsebino analizira združljivost osnutka sporazuma z več zahtevami iz člena 6(2) PEU in Protokola št. 8 EU. Poleg tega podaja tudi trditve, da bi dokazala, da se s predvidenim sporazumom spoštuje avtonomija pravnega reda Unije pri uresničevanju njenih ciljev. Komisija namreč trdi, da se je treba izogniti temu, da bi ESČP ali Odbor ministrov pri izvrševanju svojih pristojnosti iz EKČP – kadar jima je predložen spor o razlagi ali uporabi ene ali več določb te konvencije ali sporazuma o pristopu – lahko pojme iz teh instrumentov razlagala tako, da bi ju to privedlo do odločanja o pristojnostih Unije in njenih držav članic.
73. Po koncu analize Komisija predlaga ugotovitev združljivosti navedenega sporazuma s Pogodbama.
1. 1. Člen 1(a) Protokola št. 8 EU
74. Cilj zahteve iz člena 1(a) Protokola št. 8 EU, ki se nanaša na ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije, kar zadeva posebno ureditev možnosti sodelovanja Unije v nadzornih organih EKČP, je po mnenju Komisije zagotoviti, da Unija kot vse druge pogodbenice sodeluje v nadzornih organih iz te konvencije, in sicer na ESČP, v Skupščini in v Odboru ministrov.
75. Osnutek sporazuma naj bi zagotovil to sodelovanje v navedenih nadzornih organih.
76. Kar zadeva ESČP, naj za to, da bi se omogočilo sodelovanje sodnika, ki bi bil izvoljen za Unijo, ne bi bila potrebna nobena sprememba EKČP, saj člen 22 te konvencije določa, da se za vsako pogodbenico izvoli en sodnik. Člen 6(1) osnutka sporazuma glede izvolitve sodnikov ESČP v Skupščini določa, da delegacija Evropskega parlamenta sodeluje in glasuje na zasedanjih Skupščine v zvezi z izvolitvijo

sodnikov ESČP. Člen 7(2) osnutka sporazuma pa glede Odbora ministrov določa, da ima Unija pravico sodelovati in glasovati na njegovih sejah, kadar ta sprejema odločitve v okviru izvajanja pristojnosti, ki jih ima na podlagi EKČP. V zvezi s tem ima Unija en glas tako kot drugih 47 pogodbenic.

77. Komisija poudarja, da obveznost lojalnega sodelovanja Uniji in državam članicam nalaga, da ravnajo usklajeno, kadar izražajo stališča ali glasujejo v zvezi z izvrševanjem sodbe ESČP, ki je izrečena proti Uniji ali proti državi članici in s katero je v postopku, v katerem je bila Unija sotožena stranka, ugotovljena kršitev EKČP. Po mnenju Komisije iz tega sledi, da bodo po pristopu Unija in države članice v Odboru ministrov imele 29 glasov od skupaj 48 in bodo v njem same imele veliko večino. Tako naj bi zaradi ohranitve učinkovitosti nadzornega mehanizma in dejanske enakosti med pogodbenicami člen 7(4)(a), drugi stavek, osnutka sporazuma določal, da se Pravila o nadzoru nad izvrševanjem prilagodijo tako, da Odboru ministrov omogočijo, da učinkovito izvaja svoje naloge. Zato naj bi bila v osnutku pravila 18 določena posebna pravila glasovanja. V skladu z odstavkom 4 tega osnutka je za morebitno spremembo teh pravil zahtevano soglasje vseh pogodbenic.
78. Nazadnje, kadar Odbor ministrov na podlagi svojih splošnih pristojnosti iz člena 15 Statuta Sveta Evrope sprejema instrumente ali besedila brez zavezujočih pravnih učinkov, naj ne bi bilo mogoče, da bi Unija, ki ni članica te mednarodne organizacije, sodelovala pri njihovem sprejemanju in imela pri tem glasovalno pravico. S členom 7(3) osnutka sporazuma se zato zahteva, da se pred sprejetjem takih besedil ali instrumentov z Unijo opravi posvetovanje in da mora navedeni odbor ustrezno upoštevati stališče, ki ga je izrazila Unija.
2. Člen 1(b) Protokola št. 8 EU
79. Komisija v zvezi z zahtevo iz člena 1(b) Protokola št. 8 EU, ki se nanaša na ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije, kar zadeva potrebne mehanizme za zagotavljanje, da se pravna sredstva držav nečlanic in posameznikov ustrezno naslovijo zoper države članice in/ali Unijo, poudarja, da se, če je kršitev EKČP v zvezi aktom ali opustitvijo pogodbenice, ki se zatrjuje pred ESČP, povezana z drugo pravno določbo, zastavi vprašanje njene združljivosti s to konvencijo, tako da se nadzor, ki ga izvajajo organi EKČP, nujno nanaša na to določbo. V nasprotju s položajem katere koli druge pogodbenice, ki je hkrati odgovorna za akt in za določbo, ki je podlaga za ta akt, pa naj Unija – kadar je kršitev v zvezi z aktom države članice, ki se zatrjuje pred ESČP, povezana z določbo prava Unije – kot pogodbenica, iz katere izvira ta določba, ne bi bila stranka postopka pred navedenim sodiščem. Enako naj bi veljalo za države članice kot celoto, če je kršitev v zvezi z aktom ali opustitvijo institucije, organa, urada ali agencije Unije, zatrjevana pred ESČP, povezana z določbo Pogodb, za katero so odgovorne le države članice.
80. Da bi se v teh dveh primerih izognili temu, da pogodbenica, ki je zadevno določbo sprejela, ne bi mogla niti sodelovati v postopku pred ESČP niti ji ne bi bilo treba, če bi šlo za tak primer, spoštovati obveznosti iz člena 46(1) EKČP glede morebitne spremembe ali razveljavitve te določbe, naj bi bila z osnutkom sporazuma predvidena posebna procesna pravila, s katerimi je uveden mehanizem sotožene stranke. Zlasti naj bi člen 3 osnutka sporazuma po eni strani Uniji omogočal, da postane sotožena stranka v primeru zatrjevanja kršitve, s katerim se izpodbija združljivost določbe prava Unije z EKČP, državam članicam pa, po drugi strani, da postanejo sotožene stranke v primeru zatrjevanja kršitve, s katerim se izpodbija združljivost določbe iz Pogodb s to konvencijo.
81. Komisija poudarja, da v skladu z novim odstavkom 4 člena 36 EKČP, ki se doda s členom 3(1) osnutka sporazuma, drugi stavek tega odstavka 4 določa, da je „sotožena stranka [...] stranka postopka“. Tako naj bi imela vse procesne pravice, ki jih imajo stranke, in naj se zato ne bi štela za navadnega intervenienta. Poleg tega naj bi, če bi bila s sodbo ESČP ugotovljena kršitev navedene konvencije, s čimer bi se izpodbijala tudi določba prava Unije, to kršitev zaradi spoštovanja take sodbe morala odpraviti sotožena stranka bodisi s spremembo navedene določbe bodisi z njeno razveljavitvijo.



82. Komisija meni, da se z določbami, navedenimi v prejšnjih treh točkah tega mnenja, ohranja avtonomija pravnega reda Unije glede odločb, ki bi jih ESČP lahko sprejelo v zvezi z Unijo in njenimi državami članicami. Prvič, v skladu s členom 3(5) osnutka sporazuma se status sotožene stranke pridobi bodisi s sprejetjem vabila ESČP v zvezi s tem bodisi s sklepom ESČP, ki temelji na sklepčnosti zahteve zadevne pogodbenice. Tako naj ESČP ne bi bilo treba incidenter razlagati prava Unije v zvezi z vprašanjem, ali se z zatrjevanjem kršitve EKČP izpodbija združljivost ene od določb tega prava s to konvencijo. Drugič, odstavek 7 tega člena 3 naj bi določal pravilo o skupni odgovornosti tožene in sotožene stranke za vse kršitve te konvencije v postopku, v katerem je ena od pogodbenic sotožena stranka. ESČP naj bi se zato v takih primerih omejilo na ugotovitev take kršitve. Temu sodišču pa naj ne bi bilo treba odločati neposredno o tem, kako in koliko sta Unija in zadevna država članica prispevali k tej kršitvi, in zato niti posredno o njenih obveznostih glede izvršitve sodbe ter zlasti o tem, kakšne individualne in splošne ukrepe morata sprejeti za zagotovitev te izvršitve. Poleg tega naj bi ESČP v skladu s tem odstavkom 7, in fine, lahko le na podlagi trditev, ki bi jih skupaj podali tožena in sotožena stranka, odločilo, da je odgovorna le ena od njiju.
83. Komisija poleg tega meni, da osnutek sporazuma zagotavlja tudi, da sodba ESČP, izdana v zadevi, v kateri je Unija sotožena stranka, ne more vplivati na pristojnosti zadnjenavedene. Taka sodba naj namreč za Unijo ne bi mogla ustvarjati obveznosti, ki bi presegle obveznosti, ki jih mora spoštovati v skladu s pristojnostmi, ki so ji bile dodeljene s Pogodbama.
84. Konkretno, po mnenju Komisije je nujno, da se Unija kot sotožena stranka samodejno vključi v postopek vsakič, ko se z zatrjevano kršitvijo EKČP z aktom države članice, s katerim se izvaja določba prava Unije, izpodbija združljivost te določbe s to konvencijo. Osnutek sporazuma naj bi omogočal doseg takega rezultata. Komisija trdi, da v skladu z njegovim členom 3(5) namreč ESČP, kadar odloča o zahtevi pogodbenice, naj se ji podeli status sotožene stranke, presodi, ali je ob upoštevanju trditev, ki jih je podala ta pogodbenica, verjetno, da so pogoji iz odstavkov 2 in 3 tega člena, odvisno od primera, izpolnjeni. Ti preudarki naj bi se poleg tega smiselno uporabljali za države članice, kadar se z zatrjevano kršitvijo EKČP z aktom Unije izpodbija združljivost Pogodb s to konvencijo. V zvezi s tem Komisija vseeno dodaja, da v takem primeru spoštovanje obveznosti lojalnega sodelovanja zahteva, da države članice pred ESČP zastopa en agent, kar je zahteva, ki bi jo morala vsebovati notranja pravila.
3. Člen 6(2) PEU in člen 2, prvi stavek, Protokola št. 8 EU
85. Komisija v zvezi z zahtevo iz člena 6(2), drugi stavek, PEU in člena 2, prvi stavek, Protokola št. 8 EU, v skladu s katero pristop ne sme vplivati na pristojnosti Unije, kakor so opredeljene v Pogodbah, ugotavlja, da s pristopom za Unijo nastane obveznost spoštovati pravice, ki jih zagotavlja EKČP. Po eni strani naj bi v delu, v katerem ta obveznost vsebuje obveznost vzdržati se sprejeti ukrep, s katerim bi se kršile pravice, Unija s pristopom k tej konvenciji le sprejela omejitve glede izvajanja pristojnosti, ki so jih nanjo s Pogodbama prenesle države članice. Po drugi strani naj bi člen 1(3), drugi stavek, osnutka sporazuma v delu, v katerem navedena obveznost Unije vsebuje obveznost sprejeti posebne ukrepe, določal, da nobena določba navedene konvencije ali njenih protokolov Uniji ne more naložiti obveznosti, da stori dejanje ali sprejme ukrep, ki v skladu s pravom Unije ni v njeni pristojnosti. Zaveze, ki jih je Unija sprejela s pristopom, naj zato nikakor ne bi vplivale na njene pristojnosti.
86. Osnutek sporazuma naj s tem, da po eni strani določa, da Unija pristopi ne le k EKČP, temveč tudi k dodatnemu protokolu in Protokolu št. 6, in da po drugi strani določa možnost pristopa k drugim obstoječim protokolom, prav tako ne bi vplival na pristojnosti Unije. Komisija namreč primarno meni, da ima Unija na podlagi člena 6(2) PEU pristojnost za pristop k vsem obstoječim protokolom, ne glede na to, ali so vse države članice njihove pogodbenice. V nasprotnem primeru naj bi bilo pravilo iz člena 2, drugi stavek, Protokola št. 8 EU, v skladu s katerim mora sporazum o pristopu zagotoviti, da pristop Unije ne vpliva na poseben položaj držav članic v zvezi s protokoli, brezpredmetno. Poleg tega

naj bi bili ti protokoli le dodatni instrumenti k EKČP. Tako naj bi Unija, če bi šlo za tak primer, imela pristojnost za sklenitev novih protokolov ali za poznejši pristop k njim, če bi bili tudi ti pomožni v razmerju do EKČP.

4. Člena 1(b) in 2, prvi stavek, Protokola št. 8 EU

87. Po mnenju Komisije pristop ne vpliva na pristojnosti institucij Unije, razen na pristojnosti Sodišča. Te institucije naj bi namreč morale izvajati svoje pristojnosti v zvezi z EKČP in njenimi nadzornimi organi enako, kot morajo to početi v zvezi z vsemi drugimi mednarodnimi sporazumi in z njimi vzpostavljenimi ali za odločanje pooblaščenimi organi. Zlasti naj bi iz člena 335 PDEU in točke 94 sodbe Reynolds Tobacco in drugi/Komisija (C-131/03 P, EU:C:2006:541) izhajalo, da Unijo pred sodišči, ki niso sodišča držav članic, zastopa Komisija. V obravnavanem primeru naj bi Komisija morala zastopati Unijo pred ESČP, medtem ko naj bi bile, kadar bi se v postopku pred tem sodiščem izpodbijala določba prava Unije iz akta institucije, ki ni Komisija, v skladu z načelom lojalnega sodelovanja med institucijami pristojnosti te druge institucije ohranjene z udeležbo te institucije pri pripravi procesnih aktov, ki se naslovijo na ESČP. Poleg tega naj bi se, kadar mora Odbor ministrov sprejeti akte s pravnim učinkom, po samem pravu uporabil postopek iz člena 218(9) PDEU.
88. Glede Sodišča in na splošno ohranjanja posebnih značilnosti Unije in njenega prava v zvezi s sistemom sodnega varstva se preudarki Komisije v bistvu nanašajo na tri vprašanja: izčrpanje notranjih pravnih sredstev, učinkovitost sodnega varstva zlasti v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko (v nadaljevanju: SZVP) in pristojnosti Sodišča v skladu s členi 258 PDEU, 260 PDEU in 263 PDEU. Prvi vprašanja naj bi se zastavljali v zvezi s členi 6, 13 in 35(1) EKČP, v skladu s katerimi mora po eni strani obstajati učinkovito pravno sredstvo pred notranjimi organi za kateri koli akt pogodbenice, po drugi strani pa je neuspešno izčrpanje takih pravnih sredstev pogoj za dopustnost posamezne pritožbe, vložene pri ESČP.
89. Prvič, Komisija glede predhodnega izčrpanja notranjih pravnih sredstev navaja, da se z osnutkom sporazuma zagotavlja, da morajo biti pravna sredstva pred sodišči Unije izčrpana, preden se lahko pri ESČP veljavno vloži pritožba v zvezi z aktom Unije. Po eni strani naj bi namreč člen 1(5), druga alineja, osnutka sporazuma določal, da se izraz „notranji“ iz člena 35(1) EKČP razume tako, da se smiselno nanaša tudi na notranji pravni red Unije. Po drugi strani naj bi člen 5 osnutka sporazuma jasno določal, da se postopki pred sodišči Unije ne smejo razlagati kot postopki mednarodne preiskave ali reševanja. Pritožba naj zato zaradi predložitve zadeve tem sodiščem ne bi bila nedopustna v smislu člena 35(2)(b) EKČP.
90. Poleg tega Komisija v uvodu predstavitve postopka predhodne vključitve Sodišča poudarja, da obstaja možnost, da sodišče države članice ugotovi, da se z aktom ali opustitvijo te države članice krši temeljna pravica, ki je zagotovljena na ravni Unije in ustreza pravici, zagotovljeni z EKČP, in da je ta kršitev povezana z določbo sekundarnega prava Unije. V takem primeru naj to nacionalno sodišče ne bi smelo samo incidenter ugotoviti neveljavnosti akta Unije, ki vsebuje to določbo, in ga ne uporabiti, saj lahko le Sodišče v okviru predhodnega odločanja razglasi neveljavnost navedenega akta (sodba Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, točke od 11 do 20). Če bi bila nato pred ESČP v zvezi z istim aktom ali opustitvijo zatrjevana kršitev iste temeljne pravice, kakor je zagotovljena z navedeno konvencijo, in če bi se torej s tem zatrjevanjem izpodbijala združljivost zadevne določbe prava Unije z EKČP, naj bi Unija postala sotožena stranka, sodba ESČP, s katero bi bila ugotovljena kršitev te konvencije, pa bi zavezovala njene institucije, vključno s Sodiščem. Do takega položaja pa naj bi lahko prišlo tudi, če Sodišče še ni imelo možnosti preučiti veljavnosti navedenega akta Unije glede na zadevno temeljno pravico, katere kršitev se zatrjuje pred ESČP. V teh okoliščinah naj se predložitev zadeve Sodišču na podlagi člena 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU ne bi mogla šteti za notranje pravno sredstvo, ki bi ga pritožnik moral izčrpati, preden bi lahko dopustno predložil zadevo ESČP, ker stranke nimajo nadzora nad predložitvijo zadeve Sodišču in naj torej opustitev te predložitve ne bi mogla povzročiti nedopustnosti pritožbe pred ESČP. Ta ugotovitev naj bi bila še toliko bolj očitna, ker je pristojnost Sodišča, da ugotovi morebitno neveljavnost akta Unije, del njegovih pristojnosti. Po

mnenju Komisije je za ohranitev teh pristojnosti nujno treba določiti, da ima Sodišče v okviru postopka pred ESČP, v katerem je Unija sotožena stranka, možnost preučiti združljivost določbe prava Unije z EKČP. Poleg tega mora ta možnost obstajati, preden ESČP odloči o utemeljenosti očitka, ki mu je predložen, in torej posredno o združljivosti navedene določbe z zadevno temeljno pravico. Sicer pa naj bi taka nujnost, da Sodišče predhodno preuči zadevno določbo, izhajala tudi iz subsidiarnosti nadzornega mehanizma navedene konvencije glede na sisteme varstva človekovih pravic, ki obstajajo na ravni pogodbenic.

91. Zaradi zadostitve teh potreb naj bi člen 3(6), prvi stavek, osnutka sporazuma določal, da se v takih okoliščinah Sodišču da na voljo dovolj časa, da v okviru postopka predhodne vključitve tega sodišča opravi presojo zadevne določbe. V skladu z drugim stavkom tega odstavka se mora ta presoja opraviti hitro, tako da v postopku pred ESČP ne pride do nepotrebnega odlašanja. Presoja Sodišča naj ESČP ne bi zavezovala, kot naj bi izhajalo iz zadnjega stavka navedene določbe.
92. Komisija sicer dodaja, da je treba ob navedenem členu 3(6) sprejeti notranja pravila Unije o postopku predhodne vključitve Sodišča. Osutek sporazuma naj namreč teh pravil ne bi vseboval. Vendar naj ne bi bilo treba, da so ta pravila vsebovana v mednarodnem sporazumu, temveč naj bi jih bilo treba sprejeti samostojno na ravni Unije, saj je njihov namen urediti njen notranji postopek. Poleg tega naj ne bi bilo potrebno niti primerno vključiti navedene procesne določbe v Pogodbi. Ti naj bi namreč po eni strani institucijam Unije in državam članicam nalagali obveznost izvesti pristop Unije k EKČP, po drugi strani pa naj bi prepovedovali, da bi ta pristop vplival na pristojnosti Sodišča. Komisija v zvezi s tem meni, da je primerneje, da določbe, ki uvajajo načelo postopka predhodne vključitve Sodišča ter določajo subjekte, ki so pristojni, da začnejo ta postopek, in standarde, v skladu s katerimi mora biti opravljena presoja združljivosti, spadajo v sklep Sveta o sklenitvi sporazuma o pristopu v skladu s členom 218(6)(a)(ii) PDEU. Kar zadeva vsebino notranjih določb o postopku predhodne vključitve Sodišča, naj bi morali biti za začetek tega postopka z vložitvijo predloga pri Sodišču pristojni Komisija in država članica, proti kateri je vložena pritožba pri ESČP. Poleg tega naj bi Sodišče moralo imeti možnost odločiti, preden Unija in zadevna država članica podata stališči pred ESČP. Dalje, ker naj bi bil postopek strukturno nekoliko podoben postopku za sprejetje predhodne odločbe, bi morala biti pravila o pravici do udeležbe v tem postopku podobna pravilom iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije. Nazadnje, zahteve glede hitrosti naj bi lahko bile izpolnjene z uporabo hitrega postopka iz člena 23a tega statuta.
93. Drugič, po mnenju Komisije je za učinkovito sodno varstvo pomembno, da se zato, da se akt pripiše Uniji ali državi članici zaradi ugotovitve njune odgovornosti na podlagi EKČP, uporabijo ista merila pripisovanja, kot se uporabljajo v Uniji. Člen 1(4), prvi stavek, osnutka sporazuma naj bi na to zahtevo odgovoril tako, da določa, da se za namene te konvencije ukrep države članice pripiše tej državi, tudi če do tega ukrepa pride, kadar država izvaja pravo Unije, vključno z odločitvami, sprejetimi na podlagi Pogodb EU in DEU. Učinkovitost pravnega sredstva naj bi bila tako zagotovljena, saj morajo v skladu s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU sodišča navedene države članice zagotoviti sodno varstvo v zvezi z njenimi akti.
94. Kljub temu naj bi se zastavljala posebna vprašanja v zvezi z učinkovitim sodnim varstvom na področju SZVP, saj ima pravo Unije v zvezi s tem dve posebnosti.
95. Na prvem mestu, kar zadeva pripis aktov, naj bi izvajanje SZVP prek vojaških operacij zagotavljale države članice v skladu s členi 24(1), drugi pododstavek, četrti stavek, PEU, 28(1) PEU, 29 PEU in 42(3) PEU. Komisija trdi, da člen 1(4) osnutka sporazuma zaradi upoštevanja te značilnosti določa, da se tudi v zvezi z operacijami, ki se izvajajo v okviru SZVP, akti držav članic pripišejo zadevni državi članici, in ne Uniji. To pojasnilo naj bi omogočilo, da se prepreči, da bi se za odnose med Unijo in njenimi državami članicami uporabljala sodna praksa ESČP, s katero je to odločilo o odgovornosti mednarodnih organizacij glede ravnanj pogodbenice zaradi izvedbe odločitve te organizacije (sklep ESČP z dne 2. maja 2007 v zadevi Behrami in Behrami proti Franciji ter Saramati proti Franciji, Nemčiji in Norveški, št. 71412/01 in 78166/01, točka 122, in sodba ESČP z dne 7. julija 2011 v zadevi

Al-Jedda proti Združenemu kraljestvu, št. 27021/08, točka 76). Kot je poleg tega pojasnjeno v odstavku 24 obrazložitvenega poročila, naj v zadevah, v katerih je bila vzpostavljena ta sodna praksa, ne bi bilo nobenega posebnega pravila o pripisu aktov, kot je to iz člena 1(4) osnutka sporazuma.

96. Na drugem mestu, kar zadeva učinkovitost nadzora, ki ga izvajata sodišče Unije na področju SZVP, naj bi bil ta nadzor omejen s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in s členom 275, drugi odstavek, PDEU. Iz teh določb naj bi v bistvu izhajalo, da Sodišče ni pristojno za določbe v zvezi s SZVP in akte, sprejete na njihovi podlagi. Pristojno naj bi bilo le za nadzor nad spoštovanjem člena 40 PEU in za odločanje o tožbah, vloženi v skladu s pogoji iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, v zvezi z nadzorom nad zakonitostjo sklepov, ki določajo „omejevalne ukrepe“ proti fizičnim ali pravnim osebam in ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe EU. Zato naj bi se lahko zastavilo vprašanje, ali Unija zagotavlja učinkovita notranja pravna sredstva na področju SZVP.
97. Komisija v zvezi s tem opozarja, da mora biti pritožnik, zato da bi bila pritožba pred ESČP dopustna, v položaju, v katerem lahko zatrjuje, da je žrtev kršitev pravic, priznanih z EKČP ali njenimi protokoli, in da se torej sporni akt ali opustitev nanj neposredno nanaša.
98. Po eni strani naj bi bilo glede aktov s področja SZVP, ki jih sprejmejo države članice, v delu, v katerem se neposredno nanašajo na neko osebo in so torej lahko predmet pritožbe pred ESČP, sodno varstvo v zvezi z njimi v pristojnosti sodišč držav članic. Kadar pa tak akt izjemoma temelji na določbi iz sklepa Sveta, ki je bil sprejet na podlagi člena 28(1) PEU, naj bi se lahko izpodbijala združljivost take določbe z EKČP. Po mnenju Komisije je v takem primeru sklep Sveta „omejevalni ukrep“ v smislu člena 275, drugi odstavek, PDEU, tako da čeprav ta določba Sodišču izrecno priznava pristojnost le za odločanje o ničnostnih tožbah, „vloženi v skladu s pogoji četrtega pododstavka [odstavka] člena 263 [PDEU]“, bi bile lahko take določbe po potrebi predmet predhodnega odločanja, kar zadeva njihovo veljavnost. V zvezi s tem se Komisija opira zlasti na sodbo Segi in drugi/Svet (C-355/04 P, EU:C:2007:116), v kateri naj bi Sodišče kljub dejstvu, da člen 35(1) Pogodbe EU, kakor je bil spremenjen s Pogodbo iz Nice, „skupna stališča“ izključuje iz pristojnosti Sodišča za predhodno odločanje, nacionalnim sodiščem priznalo možnost, da mu predložijo vprašanje za predhodno odločanje v zvezi s skupnim stališčem, ki bi zaradi vsebine, ki bi imela sama pravne učinke za tretje osebe, imelo obseg, ki bi presegal tistega, ki ga določa Pogodba EU za to vrsto akta. Poleg tega naj bi se moral tudi v takih okoliščinah uporabiti postopek predhodne vključitve Sodišča.
99. Po drugi strani naj bi bilo v zvezi z akti s področja SZVP, ki jih izdajo institucije Unije, treba razlikovati med akti, ki imajo zavezujoče pravne učinke, in akti, ki takih učinkov nimajo. Akti, ki imajo zavezujoče pravne učinke, naj bi, če bi se z njimi lahko kršile temeljne pravice, bili „omejevalni ukrepi“ v smislu člena 275, drugi odstavek, PDEU in naj bi zato lahko bili predmet ničnostne tožbe pred sodiščem Unije. Akti, ki takih učinkov nimajo, pa naj zaradi svoje narave ne bi mogli biti predmet niti ničnostne tožbe niti predloga za sprejetje predhodne odločbe. Edino pravno sredstvo, ki je v Uniji na voljo zoper take akte, naj bi bila odškodninska tožba na podlagi člena 340 PDEU, saj ta tožba po mnenju Komisije ni izključena s členom 275, prvi odstavek, PDEU.
100. Komisija tako meni, da je učinek člena 1(4) osnutka sporazuma v povezavi s členom 19(1), prvi pododstavek, PEU in členoma 275 PDEU in 340 PDEU to, da so vsi akti in ukrepi Unije in držav članic na področju SZVP, v zvezi s katerimi lahko subjekt trdi, da je žrtev kršitve pravic, priznanih z EKČP, lahko predmet učinkovitega pravnega sredstva pred sodišči Unije in držav članic.
101. Tretjič, po mnenju Komisije se z osnutkom sporazuma ne posega niti v pristojnosti Sodišča iz členov 258 PDEU, 260 PDEU in 263 PDEU. Njegov člen 5 namreč vsebuje razlagalno določbo, v skladu s katero se „[p]ostopki pred [Sodiščem] [...] ne smejo razlagati kot [...] sredstva za reševanje sporov v smislu člena 55 [EKČP]“. Tako naj bi se izrecno ohranila možnost, da se spori, ki se nanašajo na razlago in uporabo te konvencije, oziroma temeljne pravice, kakor so opredeljene na ravni Unije in zlasti v Listini, predložijo Sodišču.

102. Komisija natančneje v zvezi s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti poudarja, da iz člena 1(3) osnutka sporazuma izhaja, da se za države članice ne ustvarja nobena obveznost na podlagi prava Unije v zvezi z EKČP in njenimi protokoli. Predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti naj zato po definiciji ne bi mogel biti to, da država članica ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi EKČP. Kljub temu naj bi bilo sklicevanje na njen člen 55 v členu 5 osnutka sporazuma koristno z vidika zahteve, da se s pristopom ne posega v pristojnosti Sodišča. Kadar države članice izvajajo pravo Unije, naj bi bile namreč v skladu s členom 51(1) Listine zavezane s temeljnimi pravicami, opredeljenimi na ravni Unije. V delu, v katerem bi se prepoved iz člena 55 EKČP lahko razumela, kot da se nanaša tudi na spore med pogodbenicami glede razlage ali uporabe določb mednarodnega instrumenta – kot so, kar zadeva države članice, Pogodbe in Listina – ki ima enako vsebino kot določbe EKČP, naj bi bila posledica člena 5 osnutka sporazuma to, da se zoper Unijo ne bi bilo mogoče sklicevati na tako razlago.
103. Poleg tega naj bi ESČP pojasnilo, da to, da Komisija izvaja svoje pristojnosti iz člena 258 PDEU, ne ustreza uporabi postopkov mednarodne preiskave ali reševanja v smislu člena 35(2)(b) EKČP (sodba ESČP z dne 1. februarja 2011 v zadevi Karoussiotis proti Portugalski, pritožba št. 2325/08, točki 75 in 76).
104. Komisija pojasnjuje, da ni potrebno, da bi se z osnutkom sporazuma predvidel poseben ugovor nedopustnosti, ki bi veljal za pritožbe pred ESČP na podlagi člena 33 EKČP, ki bi jih vložila Unija proti državi članici ali, nasprotno, država članica proti Uniji v zvezi s sporom glede razlage in uporabe te konvencije, saj bi bile take pritožbe očitno v nasprotju s pravom Unije. Ne bi naj namreč pomenile le obidenje člena 258 PDEU, temveč naj bi bilo zoper odločitev, da se taka pritožba vložijo, mogoče vložiti tudi ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU. Poleg tega naj bi pritožba države članice proti Uniji pomenila obidenje členov 263 PDEU oziroma 265 PDEU, kar bi se po pravu Unije sankcioniralo v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti.
5. 5. Člen 2, drugi stavek, Protokola št. 8 EU
105. Komisija v zvezi z zahtevo iz člena 2, drugi stavek, Protokola št. 8 EU – v skladu s katero pristop ne sme vplivati na poseben položaj držav članic v razmerju do EKČP, zlasti v zvezi z njenimi protokoli, ukrepi, ki so jih sprejele države članice z odstopanjem od te konvencije v skladu z njenim členom 15, in pridržki k tej konvenciji, ki so jih izrazile države članice v skladu z njenim členom 57 – trdi, da je v skladu s členom 1(3), prvi stavek, osnutka sporazuma obseg zavez Unije omejen *ratione personae* le na Unijo kot subjekt mednarodnega javnega prava, ki je ločen od držav članic. Zato naj pristop Unije k EKČP ne bi vplival na pravni položaj države članice, ki bi v skladu s členom 57 te konvencije izrazila pridržek glede ene od njenih določb ali enega od protokolov, h katerima naj bi Unija pristopila, ki bi sprejela ukrepe z odstopanjem od te konvencije v skladu z njenim členom 15 ali ki ne bi bila pogodbenica enega od protokolov, h katerim bi Unija lahko v prihodnje pristopila. Iz tega naj bi sledilo tudi, da se, čeprav sporazumi, ki jih sklene Unija, v skladu s členom 216(2) PDEU zavezujejo institucije Unije in države članice, z osnutkom sporazuma zanje ne ustvarja nobena obveznost na podlagi prava Unije v zvezi z EKČP in njenimi protokoli.
6. 6. Člen 3 Protokola št. 8 EU
106. Nazadnje, Komisija v zvezi z zahtevo iz člena 3 Protokola št. 8 EU, v skladu s katero pristop ne sme vplivati na člen 344 PDEU, trdi, da je druga posledica tega, da se v skladu s členom 1(3) osnutka sporazuma s pristopom Unije k EKČP za države članice ne ustvari nobena obveznost na podlagi prava Unije v zvezi z EKČP in njenimi protokoli, to, da morebiten spor med državami članicami glede razlage ali uporabe te konvencije ni *stricto sensu* spor glede razlage ali uporabe Pogodb v smislu prepovedi iz člena 344 PDEU.

107. Vendar naj bi bilo sklicevanje na člen 55 EKČP v členu 5 osnutka sporazuma koristno tudi z vidika navedene zahteve. V delu, v katerem bi se prepoved iz tega člena 55 lahko razumela, kot da se nanaša tudi na spore med pogodbenicami glede razlage ali uporabe določb mednarodnega instrumenta – kot so, kar zadeva države članice, Pogodbe in Listina – ki ima enako vsebino kot določbe EKČP, naj bi bila namreč posledica člena 5 osnutka sporazuma to, da se zoper države članice ne bi bilo mogoče sklicevati na tako razlago. Komisija v zvezi s tem dodaja, da pravilo, ki določa, da je pritožba, ki jo pri ESČP vložijo države članice proti drugi državi članici zaradi spora glede razlage ali uporabe določb prava Unije, ki imajo enako vsebino kot določbe EKČP, in zlasti določb Listine, nedopustna, ni potrebno. Že vložitev take pritožbe naj bi namreč pomenila kršitev člena 344 PDEU in naj bi se na ravni Unije sankcionirala v postopkih iz členov od 258 PDEU do 260 PDEU.

## VII – Povzetek najpomembnejših stališč, predloženih Sodišču

108. V zvezi s tem predlogom za izdajo mnenja so stališča Sodišču podali pisno ali ustno med obravnavo belgijska, bolgarska, češka, danska nemška in estonska vlada, Irska, grška, španska, francoska, italijanska, ciprska, latvijska, litovska, madžarska, nizozemska, avstrijska, poljska, portugalska, romunska, slovaška, finska in švedska vlada, vlada Združenega kraljestva, Parlament in Svet.
109. Vse navedene države in institucije v bistvu menijo, da je osnutek sporazuma združljiv s Pogodbama, in se v večjem delu strinjajo s preudarki Komisije. Njihovi preudarki pa se glede več točk razlikujejo od Komisijinih.

### A – Dopustnost predloga za izdajo mnenja

110. Glede dopustnosti predloga za izdajo mnenja se v bistvu ne izpodbija, da je predmet predloga res „predvideni sporazum“ v smislu člena 218(11) PDEU in da ima Sodišče na voljo vse potrebne elemente za presojo njegove združljivosti s Pogodbama, kot se z navedenim členom zahteva (mnenje 2/94, EU:C:1996:140, točki 20 in 21).
111. Glede preudarkov Komisije v zvezi z notranjimi pravili pa so bila podana različna stališča.
112. Po mnenju bolgarske in danske vlade, Irske, francoske, madžarske, portugalske, finske in švedske vlade, vlade Združenega kraljestva, Parlamenta in Sveta okoliščina, da ta pravila še niso bila sprejeta, sicer ne vpliva na dopustnost predloga. To naj bi veljalo še toliko bolj, ker – kot navajata estonska in latvijska vlada – imajo taka pravila posledice le za Unijo in ne morejo vplivati na mednarodne vidike osnutka sporazuma in ker – kot v bistvu poudarjata poljska in švedska vlada – morajo biti ta pravila tudi združljiva s Pogodbama, pri čemer lahko to združljivost po mnenju ciprske in švedske vlade ter vlade Združenega kraljestva po potrebi preveri Sodišče v skladu s členom 263 PDEU.
113. Vendar naj Komisija ne bi smela začeti razprave o teh pravilih pred Sodiščem v okviru tega postopka za izdajo mnenja. Sodišče naj se namreč ne bi moglo izreči o takih notranjih pravilih bodisi – po mnenju grške in nizozemske vlade – zaradi njihove hipotetičnosti, bodisi – po mnenju francoske, ciprske in litovske vlade ter Sveta – ker ni dovolj elementov glede njihove vsebine, bodisi – po mnenju češke, estonske, francoske, ciprske, litovske, nizozemske, portugalske, slovaške in švedske vlade – ker niso del obravnavanega mednarodnega sporazuma, ki je lahko edini predmet predloga za izdajo mnenja v smislu člena 218(11) PDEU. Poleg tega, če bi Sodišče moralo odločiti o vsebini pravil, ki jih zakonodajalec Unije še ni sprejel, bi po mnenju estonske vlade, vlade Združenega kraljestva in Sveta s tem v nasprotju s členom 13 PEU oziroma – po mnenju estonske vlade – v nasprotju z načelom razdelitve pristojnosti, ki je določeno v členu 5(1) in (2) PEU, poseglo v pristojnosti tega zakonodajalca.

114. Iz tega naj bi sledilo, da je predlog za izdajo mnenja dopusten le v delu, v katerem se nanaša na predvideni sporazum, medtem ko v delu, v katerem se nanaša na notranja pravila, bodisi – po mnenju francoske in ciprske vlade – Sodišče ni pristojno, bodisi – po mnenju češke, estonske in francoske vlade – je ta predlog nedopusten, bodisi – po mnenju litovske vlade – Sodišču ni treba odločiti.
115. Če pa bi morala biti proučitev notranjih pravil nujna za presojo združljivosti osnutka sporazuma s Pogodbama, o čemer mora po mnenju grške vlade odločiti Sodišče, mora torej bodisi – po mnenju poljske vlade – Sodišče svoje mnenje o združljivosti tega osnutka s Pogodbama pogojevati s tem, da so tudi notranja pravila združljiva s tema pogodbama ali – po mnenju romunske vlade – z osnutkom izjave, bodisi je treba – po mnenju estonske vlade in Sveta – postopek ustaviti, dokler ta pravila niso na voljo, bodisi je treba – po mnenju grške vlade in Sveta – predlog razglasiti za nedopusten v celoti ali – po mnenju španske vlade – v delu, v katerem se nanaša na vidike osnutka sporazuma, ki morajo biti z notranjimi pravili natančneje določeni, in sicer na vidike v zvezi z vprašanji zastopanja Unije pred ESČP, s predhodno vključitvijo Sodišča, s postopki, po katerih je treba pripraviti seznam treh kandidatov za mesto sodnika, s sodelovanjem Unije v Skupščini ali Odboru ministrov in z novimi pravili glasovanja, vsebovanimi v osnutku pravila 18.
116. Podredno, če bi Sodišče sklenilo, da bo odločilo o notranjih pravilih, so bila podana stališča glede glavnih izmed njih.
- B – Vsebina
1. 1. Člen 1(a) Protokola št. 8 EU
117. Vse države članice in instituciji, ki so predložile stališča, se strinjajo z vsebino preudarkov Komisije, da se z osnutkom sporazuma ohranjajo posebne značilnosti Unije in prava Unije, kar zadeva posebno ureditev za sodelovanje Unije v nadzornih organih EKČP.
2. 2. Člen 1(b) Protokola št. 8 EU
118. Navedene države in instituciji menijo tudi, da se z mehanizmom sotožene stranke v bistvu omogoča ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije, kar zadeva potrebne mehanizme za zagotavljanje, da se pravna sredstva držav nečlanic in posameznikov ustrezno naslovijo zoper države članice in/ali Unijo.
119. Vendar nekatere države članice menijo, da je treba nekatere preudarke Komisije prilagoditi oziroma podrobneje pojasniti.
120. Najprej, po mnenju avstrijske vlade je potrebno, da se mehanizem sotožene stranke lahko uporabi, ne le če bi se kršitvi EKČP „lahko izognili le s kršitvijo obveznosti, ki izhaja iz prava Unije“, temveč tudi, kadar je tako kršitev mogoče pripisati državi članici v okviru izvajanja prava Unije, pa tudi če to pravo tej državi članici priznava neko stopnjo samostojnosti. Če je zatrjevana kršitev povezana z aktom, s katerim se prenaša direktiva, naj bi namreč bilo v interesu Unije, da pred ESČP brani zakonitost te direktive, in to tudi če ta zadevni državi članici ne nalaga sprejetja navedenega akta, ampak to le dovoljuje. Poleg tega naj bi bilo morda težko vnaprej poznati obseg svobode, ki jo imajo države članice v okviru prenosa direktive.
121. Dalje, bolgarska vlada meni, da fakultativnost mehanizma sotožene stranke dopušča možnost, da se morebitna sotožena stranka izogne obveznostim iz člena 46 EKČP. V zvezi s tem avstrijska vlada dodaja, da je združljivost tega mehanizma z zahtevami iz člena 1(b) Protokola št. 8 EU odvisna od tega, ali v pravu Unije obstaja notranja določba, ki institucijam Unije nalaga, da v primeru pritožbe zoper eno ali več držav članic zahtevajo, da se Unija vključi v postopek kot sotožena stranka, kadar se z zatrjevano kršitvijo EKČP izpodbija združljivost prava Unije s to konvencijo. Čeprav je taka notranja obveznost že določena v osnutku izjave, točka (a), pa naj bi bilo nujno, da se taka obveznost uredi na

zavezujoč način, tako da nevrožitev take zahteve ali zavrnitev udeležbe v postopku na vabilo ESČP v skladu s členom 3(5) osnutka sporazuma pomeni opustitev ukrepanja v smislu člena 265 PDEU. Poleg tega romunska vlada meni, da iz navedenega osnutka izhaja, da čeprav je udeležba Unije kot sotožene stranke z osnutkom sporazuma določena kot možnost, se Unija zavezuje, da bo na notranji ravni sprejela pravila, ki bodo omogočala, da se ugotovi, katera zatrjevana kršitev določb navedene konvencije je povezana s pravom Unije in kolikšno polje proste presoje ima zadevna država članica.

122. Poleg tega, francoska vlada meni, da je treba – zato da se prepreči, da bi ESČP moralo odločati o vprašanjih v zvezi s pravom Unije, kot je razdelitev odgovornosti, kadar bi se po opravljenem postopku, v katerem je pogodbenica sotožena stranka, ugotovila kršitev – člen 3(7) osnutka sporazuma zagotovo razlagati tako, da bo ESČP o razdelitvi odgovornosti med toženo in sotoženo stranko lahko odločalo le na podlagi trditev, ki jih bosta ti stranki podali v skupnem predlogu.
123. Nazadnje, vlada Združenega kraljestva pojasnjuje, da mora biti v nasprotju s tem, kar trdi Komisija – in sicer da mora sotožena stranka zaradi spoštovanja sodbe ESČP v skladu s členom 46(1) EKČP odpraviti kršitev te konvencije – ta obveznost dejansko deljena. Če bi morala biti taka sodba izdana zoper Unijo in eno ali več njenih držav članic skupaj, naj nobeni izmed institucij Unije, zlasti ne Komisiji, ne bi podeljevala pristojnosti za ukrepanje, zato da zagotovi pravilno izvršitev te sodbe, saj naj bi do tega prišlo predvsem prek običajnega zakonodajnega procesa Unije.
3. 3. Člen 6(2) PEU in člen 2, prvi stavek, Protokola št. 8 EU
124. Države članice, ki so Sodišču predložile stališča, se večinoma strinjajo s preudarki Komisije v zvezi z zahtevo, da pristop k EKČP ne posega v pristojnosti Unije, razen kar zadeva vprašanje pristojnosti Unije za pristop k drugim protokolom kot tistima, h katerima pristopa v skladu s členom 1 osnutka sporazuma, in sicer k dodatnemu protokolu in Protokolu št. 6.
125. Natančneje, nemška vlada meni, da so preudarki iz predloga za izdajo mnenja, ki se nanašajo na morebiten pristop k drugim protokolom kot dodatnemu protokolu in Protokolu št. 6, nedopustni, saj glede tega ne obstaja noben „predvideni sporazum“.
126. Glede vsebine se slovaška vlada strinja, da je Unija trenutno pristojna le za pristop k protokoloma, navedenima v prejšnji točki, medtem ko po mnenju danske vlade Unija ni pristojna za pristop k obstoječim protokolom, katerih pogodbenice še niso vse države članice.
127. Latvijska, nizozemska in poljska vlada pa menijo, da bi bila Unija lahko v teoriji pristojna za pristop tudi k tem zadnjemavedenim protokolom. Vendar naj ta okoliščina ne bi bila odločilna. Po mnenju nizozemske vlade naj bi bilo ob upoštevanju postopka iz člena 218(6), drugi pododstavek, točka (a)(ii), in (8), drugi pododstavek, PDEU – v skladu s katerim je za sklenitev sporazuma v smislu tega člena potrebno soglasje in potrditev takega sporazuma s strani vseh držav članic v skladu z njihovimi ustavnimi pravili – malo verjetno, da bi Unija lahko pridobila odobritev držav članic za pristop k protokolom, katerih pogodbenice niso. Nikakor pa naj Unija trenutno ne bi mogla pristopiti k drugim protokolom, kot sta tista, navedena v členu 1 osnutka sporazuma, ne da bi – po mnenju latvijske vlade – Svet odobrilo posebno pooblastilo v zvezi s tem ali – po mnenju poljske vlade – ne glede na voljo držav članic. Nazadnje, nemška vlada dodaja, da je treba pri izvajanju te pristojnosti spoštovati člen 2, drugi stavek, Protokola št. 8 EU, ki določa, da sporazum o pristopu ne sme vplivati na poseben položaj držav članic v razmerju do EKČP, zlasti v zvezi z njenimi protokoli. S takojšnjim pristopom k protokolom, katerih pogodbenice niso vse države članice, pa naj bi se kršila ta določba ali – po mnenju grške vlade – načelo lojalnega sodelovanja.
4. 4. Člena 1(b) in 2, prvi stavek, Protokola št. 8 EU



128. Presoja v zvezi z vprašanjem učinkovitosti pravnih sredstev, ki so s Pogodbama predvidena na področju SZVP, in zlasti s preudarki Komisije v zvezi s pripisovanjem aktov, sprejetih v okviru te politike, je po mnenju vlade Združenega kraljestva nepotrebna, saj ESČP svoje sodne prakse v zvezi s pripisovanjem odgovornosti za akte pogodbenic mednarodnim organizacijam nikoli ni uporabilo za Unijo. Po mnenju nemške vlade pa bi moralo pravilo iz člena 1(4) osnutka sporazuma, kakor je razloženo v odstavkih od 22 do 26 osnutka obrazložitvenega poročila, vsekakor veljati le za namene pristopa Unije k EKČP in ne bi smelo vplivati na splošna načela mednarodnega prava na področju pripisovanja aktov mednarodnim organizacijam.
129. Bolj niansirana so stališča držav članic glede omejitev, ki so s Pogodbama določene za pristojnost Sodišča na področju SZVP.
130. Najprej, po mnenju grške vlade in vlade Združenega kraljestva ni potrebno, da bi Sodišče razlagalo člen 275 PDEU in odločilo o svoji morebitni pristojnosti zlasti za predhodno odločanje na tem področju.
131. Vlada Združenega kraljestva vsekakor dodaja, da je široka razlaga tega člena, ki jo zagovarja Komisija in v skladu s katero se pristojnost Sodišča na podlagi člena 267 PDEU razteza tudi na akte, ki spadajo v SZVP, nepravilna in da temelji na sodbah Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet (C-354/04 P, EU:C:2007:115) in Segi in drugi/Svet (EU:C:2007:116), torej na sodni praksi, ki je starejša od Lizbonske pogodbe. Kot pa poudarjata tudi španska in finska vlada, je ta pogodba s členom 275 PDEU omejila prav nadzor nad veljavnostjo aktov s področja SZVP zgolj na ničnostne tožbe in torej izključila predhodno odločanje o veljavnosti. Po mnenju teh dveh vlad je treba člen 275 PDEU razlagati ozko ne le zaradi okoliščine, da je na tem področju nepristojnost Sodišča načelo in njegova pristojnost le izjema, kot trdijo francoska in poljska vlada ter Svet, temveč tudi zaradi okoliščine, ki sta jo izpostavili španska in poljska vlada, da široka razlaga, s katero se širijo pristojnosti Sodišča na področju SZVP, ni združljiva z zahtevami iz člena 2 Protokola št. 8 EU. Poleg tega nizozemska vlada trdi, da se s tako široko razlago ustvarjajo negotovosti glede pogojev dopustnosti ničnostne tožbe zoper take akte. Sodišča Unije naj bi bila namreč pristojna le za to, da na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU odločajo o sklepih, ki določajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih sprejme Svet na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe EU. Po mnenju francoske vlade pa ima široka razlaga pojma „omejevalni ukrep“ posledice za razlago pogojev dopustnosti ničnostnih tožb in tožb, ki temeljijo na ugovoru nezakonnosti iz člena 277 PDEU. Nazadnje, po mnenju zadnjenavedene vlade in Sveta taka razširitev poleg tega lahko zajame tudi postopek predhodne vključitve Sodišča. Ta postopek pa naj bi se dejansko lahko uporabil le, ko je pred ESČP zatrjevana kršitev pravil EKČP, ki je povezana z omejevalnim ukrepom, v nasprotnem primeru naj bi šlo za širitev pristojnosti Sodišča.
132. Dalje, francoska vlada in Svet menita, da razlikovanje Komisije med ukrepi, ki imajo zavezujoče učinke, in ukrepi, ki takih učinkov nimajo, ni utemeljeno, saj je pomembno le, ali gre za „omejevalni ukrep“ v smislu člena 275 PDEU. Pojem „omejevalni ukrep“ pa naj ne bi mogel biti odvisen od dejstva, da se z ukrepom lahko kršijo temeljne pravice posameznikov, saj naj bi taka opredelitev presegla besedilo člena 215(2) PDEU in členu 275, prvi odstavek, PDEU odvzela polni učinek.
133. Zato Svet meni, da čeprav Sodišče ostaja pristojno za odločanje o ugovoru nezakonnosti v skladu s členom 277 PDEU, pa po mnenju poljske vlade ni pristojno za odločanje o veljavnosti ukrepov, razen omejevalnih ukrepov, na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe niti – po mnenju francoske vlade in Sveta – za odločanje o predlogih glede nepogodbene odgovornosti zaradi odprave škode, nastale zaradi akta ali ukrepa s področja SZVP. Po mnenju francoske in nizozemske vlade ter Sveta pojem omejevalnih ukrepov zajema le „sklepe o sankcijah“, sprejetih proti fizičnim ali pravnim osebam, katerih namen je omejitev njihovega sprejema na ozemlje držav članic ter zamrznitev njihovih sredstev in gospodarskih virov, kar torej zadeva tako osnovne akte, ki temeljijo na členu 31(1) PEU, kot izvedbene akte, sprejete na podlagi odstavka 2 tega člena.

134. Francoska vlada glede tega pojasnjuje, da sodbe Segi in drugi/Svet (EU:C:2007:116), ki se nanaša na dopustnost predlogov za sprejetje predhodnih odločb v okviru nekdanjega „tretjega stebra“, v obravnavani zadevi ni mogoče uporabiti, saj člen 275 PDEU drugače od člena 35(1) EU Sodišču ne podeljuje nobene pristojnosti za predhodno odločanje.
135. Nazadnje, dejstvo, da se s tako razlago člena 275 PDEU posameznikom lahko odvzame učinkovito sodno varstvo zoper nekatere akte, ki spadajo v SZVP, po mnenju francoske vlade ne more zadostovati, da bi se Sodišču podelila pristojnost, ki s Pogodbama ni predvidena. Francoska, poljska, finska in švedska vlada menijo, da je v členu 1(4) osnutka sporazuma ter odstavkih 23 in 24 osnutka obrazložitvenega poročila prav zaradi izognitve temu, da bi bila Unija sistematično obsojena za kršitve členov 6 in 13 EKČP, natančno pojasnjeno, da so države članice pristojne za zagotovitev varstva pravice do sodnega varstva in pravice do učinkovitega pravnega sredstva, to pa še toliko bolj, ker po mnenju Sveta Unija ne uživa nobene imunitete pred sodnimi postopki v skladu s Protokolom (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije, priloženim k Pogodbam EU, DEU in ESAE, tako da je lahko pred nacionalnimi sodišči proti njej vložena odškodninska tožba. Poleg tega ta institucija meni, da je vprašanje, ali je sistem sodnega varstva na področju SZVP združljiv z navedenima členoma 6 in 13, upoštevno le v zvezi z akti na področju SZVP, ki se lahko pripišejo Uniji in se nanašajo tako na vojaške kot na civilne operacije, saj morajo sodišča držav članic zagotoviti učinkovitost takega varstva v zvezi s takimi akti, ki se lahko pripišejo državam članicam.
136. V zvezi s postopkom predhodne vključitve Sodišča vlada Združenega kraljestva najprej navaja, da ta postopek ni nujen, zato da bi se osnutek sporazuma štel za združljiv s Pogodbama, saj odločbe ESČP zaradi svoje deklaratornosti nimajo nobenega učinka na veljavnost prava Unije. Po mnenju bolgarske vlade pa nikakor ni treba uporabiti tega postopka, če je Sodišče že odločilo o veljavnosti zadevnega akta glede na ustrezno temeljno pravico iz Listine, pri čemer je treba upoštevati člen 52(3) Listine in domnevo enakovrednega varstva, ki velja za pravo Unije v skladu s sodno prakso ESČP (sodba ESČP z dne 30. junija 2005 v zadevi Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi proti Irski, pritožba št. 45036/98, točka 155).
137. Dalje, češka vlada, Irska, grška in španska vlada ter vlada Združenega kraljestva menijo, da čeprav se s postopkom predhodne vključitve Sodišču ne podeljujejo dodatne naloge glede na tiste, ki so mu že naložene s Pogodbama, to ne pomeni, da se z osnutkom sporazuma večajo pristojnosti Sodišča, saj se s temi dodatnimi nalogami ne izkrivljajo njegove trenutne pristojnosti (mnenja 1/92, EU:C:1992:189, točka 32; 1/00, EU:C:2002:231, točke 21, 23 in 26, in 1/09, EU:C:2011:123, točka 75). Poleg tega danska in madžarska vlada menita, da možnost Sodišča, da odloča v okviru predhodne vključitve, naravno in nujno izhaja iz Pogodb in zlasti člena 6(2) PEU. Tako čeprav po mnenju francoske in avstrijske vlade sprememba Pogodb ni potrebna, sklep Sveta, sprejet na podlagi člena 218(8) PDEU, po mnenju danske, nemške in avstrijske vlade zadostuje za to, da se Sodišču dodeli ta nova naloga, saj morajo tak sklep odobriti vse države članice v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Vendar Parlament v zvezi s tem navaja tudi, da ker sklepi Sveta o sklenitvi mednarodnih sporazumov sporazumu, ki ga je sklenila Unija, načeloma zgolj dajo pravno veljavo, obstaja dvom, ali bi taki sklepi lahko imeli lastno normativno vsebino, to pa še toliko bolj, ker jih „Parlament ne more spremeniti“.
138. Poljska vlada glede spoštovanja pristojnosti institucij – in ne da bi trdila, da je postopek predhodne vključitve Sodišča nezdružljiv z zahtevami iz Protokola št. 8 EU – trdi, da če bi se Komisiji priznala pravica, da lahko Sodišču zunaj okvirov členov 263 PDEU in 267 PDEU predloži predloge za sprejetje odločbe o veljavnosti in razlagi določb pravnih aktov Unije, bi to lahko povzročilo izkrivljanje pristojnosti institucij – tako Komisije kot samega Sodišča – in izognitev pogojem dopustnosti iz teh določb. Na primer, v skladu s členom 263, šesti odstavek, PDEU lahko ničnostno tožbo zoper akt Unije institucija vloži v dveh mesecih po objavi akta ali po tem, ko je bil tožnik o njem uradno obveščen. Če pa Komisija ne bi vložila ničnostne tožbe v tem roku, naj bi razglasitev ničnosti akta lahko dosegla prek postopka predhodne vključitve in bi se tako izognila spoštovanju navedenega roka. Prav tako naj bi se pristojnosti Sodišča lahko pomembno spremenile, saj čeprav trenutno člen 267 PDEU možnost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe omejuje na sodišča držav članic, bi

po pristopu Sodišče pravo Unije razlagalo tudi na predlog Komisije. Sodišče pa naj tako kot ostale institucije Unije ne bi imelo splošnih pristojnosti, ampak naj bi bila njegova pristojnost omejena na zadeve, ki so mu predložene. Zato naj bi morala imeti možnost Sodišča, da odloča o vprašanih, ki jih zastavi Komisija, posebno podlago v Pogodbi, ki pa je trenutno nima.

139. Poleg tega, čeprav se morajo pri postopku predhodne vključitve Sodišča upoštevati zahteve po hitrem odločanju, bi moral biti ta postopek po mnenju nizozemske in avstrijske vlade bolj popoln kot trenutni nujni postopek predhodnega odločanja iz člena 23a Statuta Sodišča in omogočiti vsem državam članicam, da predložijo pisna stališča. Po mnenju nizozemske vlade pa tega postopka nikakor ne smejo urejati posebne določbe sklepa Sveta o sklenitvi sporazuma o pristopu, temveč neposredno Statut in Poslovnik Sodišča.
140. Nazadnje, Svet trdi, da mora biti obseg pristojnosti Sodišča, da o tem, ali se z akti, ki jih je mogoče neposredno ali posredno pripisati Uniji na področju SZVP, spoštujejo temeljne pravice, odloča prej kot ESČP, enak kot obseg njegove notranje pristojnosti na tem področju. Tako naj bi Sodišče predhodno odločalo v zadevah proti eni državi članici ali več, v katerih je Unija sotožena stranka in ki se nanašajo na ravnanje države članice, s katerim se izvaja akt Unije, sprejet na področju SZVP, če so pogoji iz člena 275 PDEU izpolnjeni. Če bi Sodišče moralo odločiti, da so bile omejitve iz člena 40 PEU dejansko kršene in da obravnavani akt ne bi smel biti sprejet na podlagi poglavja Pogodbe EU o SZVP, naj bi bilo torej pristojno, da odloči tudi o razlagi in veljavnosti obravnavanega akta, saj ne bi šlo za akt SZVP. Dejstvo, da sodni organ iz sistema sodnega varstva Unije ne more razglasiti ničnosti akta Unije na področju SZVP, ki se ne nanaša neposredno na subjekte, naj ne bi pomenilo, da ta sistem krši EKČP.
5. 5. Člen 2, drugi stavek, Protokola št. 8 EU
141. Nekatere države članice trdijo, da v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, pristop Unije k EKČP in morda njenim protokolom, ki jih še niso ratificirale vse države članice, res pomeni nastanek obveznosti za države članice na podlagi člena 216 PDEU. Medtem ko to za nemško vlado pomeni, da se s pristopom k tem protokolom krši drugi stavek člena 2 Protokola št. 8 EU, pa češka vlada meni nasprotno, ker je vir navedenih obveznosti člen 216(2) PDEU, in ne sama EKČP. Po mnenju zadnjenavedene vlade naj bi do pristopa k tem protokolom vsekakor lahko prišlo le po postopku iz člena 218 PDEU, kar bi po potrebi lahko omogočilo pridobiti mnenje Sodišča.
142. Poleg tega, poljska vlada meni, da ob predpostavki, da ima Unija pristojnost za sklepanje protokolov, ki jih še niso ratificirale vse države članice, ni mogoče izključiti, da bi v primeru pristopa k enemu izmed teh protokolov država članica, ki ni ratificirala tega protokola, v Svetu izrazila strinjanje s tem, da jo ta protokol prek Unije zavezuje, in nato „potrdila“ sklep o tem, da jo ta protokol zavezuje na ta način. To državo naj bi torej ta protokol zavezoval le na področju, ki je v pristojnosti Unije. Ta rešitev pa naj bi povzročala dvome zlasti glede nujnosti dosledne, pregledne in enotne uporabe prava. Ti dvomi naj bi bili še toliko večji glede protokolov v zvezi s področji, ki spadajo med deljene pristojnosti.
6. 6. Člen 3 Protokola št. 8 EU
143. Medtem ko v zvezi s členom 344 PDEU grška vlada trdi, da ni smiselno predvideti nedopustnosti pritožbe med državami članicami pred ESČP, ker je taka pritožba prepovedana že s členom 344 PDEU, pa francoska vlada poudarja, da je treba ohraniti možnost, da se država članica kot intervenientka udeleži postopka v podporo svojemu državljanu v zadevi proti drugi državi članici, ki je predložena temu sodišču, tudi če zadnjenavedena država članica deluje v okviru izvajanja prava Unije.

## VIII – Stališče Sodišča

### A – Dopustnost

144. Nekatero državo članico, ki so se udeležile tega postopka, so izrazile dvom glede dopustnosti predloga Komisije za izdajo mnenja v delu, v katerem vsebuje preudarke v zvezi z notranjimi pravili.
145. V zvezi s tem je treba poudariti, da lahko Parlament, Svet, Komisija ali države članice v skladu s členom 218(11) PDEU pridobijo mnenje Sodišča o združljivosti predvidenega sporazuma z določbami Pogodb. Ta določba je namenjena temu, da se preprečijo zapleti, ki bi lahko nastali zaradi sodnega izpodbijanja združljivosti mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo Unijo, s Pogodbama (glej mnenja 2/94, EU:C:1996:140, točka 3; 1/08, EU:C:2009:739, točka 107, in 1/09, EU:C:2011:123, točka 47).
146. Sodna odločba, s katero bi bilo po sklenitvi mednarodnega sporazuma, ki zavezuje Unijo, morebiti ugotovljeno, da je sporazum z vidika vsebine ali postopka sklenitve nezdružljiv z določbami Pogodb, bi namreč povzročila resne težave ne le znotraj Unije, ampak tudi v mednarodnih odnosih, in bi lahko škodovala vsem zainteresiranim strankam, tudi tretjim državam (glej mnenji 3/94, EU:C:1995:436, točka 17, in 1/09, EU:C:2011:123, točka 48).
147. Da bi se Sodišče lahko izreklo o združljivosti določb predvidenega sporazuma s pravili Pogodb, mora imeti dovolj podatkov o vsebini navedenega sporazuma (glej mnenji 2/94, EU:C:1996:140, točke od 20 do 22, in 1/09, EU:C:2011:123, točka 49).
148. V obravnavanem primeru je Komisija Sodišču predložila osnutke pristopnih listin, o katerih so pogajalci že dosegli načelni dogovor. Vse te listine skupaj zagotavljajo dovolj popoln in natančen okvir podrobnih pravil, v skladu s katerimi naj bi potekal predvideni pristop, in zato Sodišču omogočajo presojo združljivosti navedenih osnutkov s Pogodbama.
149. Kar pa zadeva notranja pravila, ker ta še niso bila sprejeta, je njihova vsebina le hipotetična, vsekakor pa njihova značilnost, da so del notranjega prava Unije, izključuje to, da bi lahko bila predmet tega postopka za izdajo mnenja, ki se lahko nanaša le na mednarodne sporazume, katerih sklenitev je Unija predvidela.
150. Poleg tega je preverjanje, ki ga mora opraviti Sodišče v okviru postopka za izdajo mnenja in ki se lahko opravi brez upoštevanja prihodnje vsebine notranjih pravil, ki jih je treba sprejeti, strogo urejeno s Pogodbama, tako da se mora Sodišče – sicer bi poseglo v pristojnosti drugih institucij, ki morajo sprejeti notranja pravila, potrebna za zagotovitev izvedljivosti sporazuma o pristopu – omejiti na proučitev združljivosti osnutka sporazuma s Pogodbama in se prepričati ne le o tem, da se s tem sporazumom ne krši nobena od določb primarnega prava, temveč tudi o tem, da vsebuje vse določbe, ki se s primarnim pravom morda zahtevajo.
151. Iz tega sledi, da preudarki glede navedenih notranjih pravil, ki so jih podale Komisija ter države članice in druge institucije, ki so Sodišču predložile stališča, niso upoštevni za preučitev tega predloga za izdajo mnenja in se zato zaradi njih ne more podvomiti o njegovi dopustnosti.
152. Ta predlog za izdajo mnenja je zato dopusten.

## B – Vsebina

### 1. 1. Uvodni preudarki

153. Še pred začetkom proučevanja predloga Komisije je treba najprej poudariti, da drugače od stanja prava Skupnosti, ki je veljalo na dan, ko je Sodišče izdalo mnenje 2/94 (EU:C:1996:140), od uveljavitve Lizbonske pogodbe za pristop Unije k EKČP obstaja posebna pravna podlaga v členu 6 PEU.
154. Vendar ta pristop zaznamujejo pomembne posebnosti.

155. Od sprejetja EKČP so lahko bile njene pogodbenice le državni subjekti, s čimer je pojasnjeno to, da danes zavezuje le države. To utemljuje tudi okoliščina, da zato, da bi se omogočil pristop Unije, ni bil spremenjen le člen 59 EKČP, temveč sam predvideni sporazum vsebuje vrsto sprememb te konvencije, da bi bil ta pristop izvedljiv v okviru sistema, ki je z njo vzpostavljen.
156. Te spremembe utemljuje prav okoliščina, da z vidika mednarodnega prava Unije zaradi njenih značilnosti v nasprotju z vsemi drugimi pogodbenicami ni mogoče šteti za državo.
157. Kot je namreč Sodišče večkrat razsodilo, so ustanovitvene pogodbe Unije drugače kot navadne mednarodne pogodbe vzpostavile nov pravni red z lastnimi institucijami, v korist katerega so države članice na vse širšem področju omejile svoje suverene pravice in katerega subjekti so ne le države članice, ampak tudi njihovi državljani (glej zlasti sodbi van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, str. 23, in Costa, 6/64, EU:C:1964:66, str. 1158, ter mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točka 65).
158. Okoliščina, da ima Unija nov pravni sistem, ki ima posebne značilnosti, ustavni okvir in lastna temeljna načela, posebej dodelan institucionalni okvir in zaključeno celoto pravnih pravil, ki zagotavljajo njegovo delovanje, ima namreč posledice za postopek in pogoje pristopa k EKČP.
159. Prav zaradi upoštevanja te okoliščine se s Pogodbami za ta pristop zahteva spoštovanje več pogojev.
160. Tako člen 6(2) PEU takoj po tem, ko določa, da Unija pristopi k EKČP, v drugem stavku najprej pojasni, da „[t]a pristop ne spreminja pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah“.
161. Dalje, Protokol št. 8 EU, ki ima enako pravno veljavo kot Pogodbi, med drugim določa, da mora sporazum o pristopu vsebovati določbe za ohranitev posebnih značilnosti Unije in prava Unije ter zagotoviti, da pristop ne vpliva niti na pristojnosti Unije in njenih institucij, niti na posebni položaj držav članic v razmerju do EKČP in niti na člen 344 PDEU.
162. Nazadnje, z Izjavo o členu 6(2) Pogodbe o Evropski uniji se je Medvladna konferenca, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, dogovorila, da se mora pristop urediti tako, da se ohranijo posebnosti pravnega reda Unije.
163. Ob upoštevanju zlasti teh določb mora Sodišče v okviru naloge, ki mu je naložena s členom 19(1), prvi pododstavek, PEU, izvesti nadzor nad tem, ali so podrobna pravna pravila, v skladu s katerimi je določen pristop Unije k EKČP, združljiva z navedenimi zahtevami in, splošneje, s temeljno ustavno listino Unije, ki sta Pogodbi (sodba Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, točka 23).
164. Zaradi izvedbe tega nadzora je treba poudariti, kot izhaja iz točk od 160 do 162 tega mnenja, da je namen pogojev, ki jih Pogodbi določata za pristop, predvsem zagotoviti, da ta pristop ne vpliva na posebne značilnosti Unije in njenega prava.
165. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so med temi značilnostmi tiste, ki se nanašajo na ustavno strukturo Unije, ki je izražena v načelu prenosa pristojnosti iz členov 4(1) PEU in 5(1) in (2) PEU ter v institucionalnem okviru, določenem v členih od 13 PEU do 19 PEU.
166. K temu so dodane še posebne značilnosti, ki se nanašajo na samo naravo prava Unije. Kot je Sodišče večkrat poudarilo, so za pravo Unije zlasti značilni njegov izvor iz avtonomnega vira, ki so Pogodbe, njegova primarnost glede na pravo držav članic (glej v tem smislu sodbi Costa, EU:C:1964:66, str. 1159 in 1160, in Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, točka 3; mnenji 1/91, EU:C:1991:490, točka 21, in 1/09, EU:C:2011:123, točka 65, in sodbo Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, točka 59) in neposredni učinek vrste določb, ki se nanašajo na državljane držav članic in na njih same (sodba van Gend & Loos, EU:C:1963:1, str. 23, in mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točka 65).

167. S temi bistvenimi značilnostmi prava Unije je nastala strukturirana mreža načel, pravil in vzajemno odvisnih pravnih razmerij, ki medsebojno zavezujejo Unijo in njene države članice ter države članice med seboj, te pa so odslej, kot je opozorjeno v členu 1, drugi odstavek, PEU vključene „v proces oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope“.
168. Kot je navedeno v členu 2 PEU, tak pravni okvir temelji na osnovni premisi, v skladu s katero vsaka država članica z vsemi ostalimi državami članicami deli vrsto skupnih vrednot, na katerih temelji Unija, in priznava, da jih druge države članice delijo z njo. Ta premisa pomeni in utemeljuje obstoj vzajemnega zaupanja med državami članicami pri priznavanju teh vrednot in torej pri spoštovanju prava Unije, s katerim se te vrednote izvajajo.
169. Poleg tega so v središču te pravne strukture temeljne pravice, kot so priznane z Listino, ki ima v skladu s členom 6(1) PEU enako pravno veljavo kot Pogodbi, pri čemer je spoštovanje teh pravic pogoj za zakonitost aktov Unije, tako da v Uniji niso dopustni ukrepi, ni niso združljivi s temi pravicami (glej sodbe ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, točka 41; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, točka 14; Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, točka 73, ter Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, EU:C:2008:461, točki 283 in 284).
170. Avtonomija, ki jo ima pravo Unije glede na pravo držav članic in mednarodno pravo, zahteva, da se razlaga teh temeljnih pravic zagotovi v okviru strukture in ciljev Unije (glej v tem smislu sodbi Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, točka 4, ter Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, EU:C:2008:461, točke od 281 do 285).
171. V zvezi s strukturo Unije je treba poudariti, da morajo Listino spoštovati ne le institucije, organi, uradi in agencije Unije, temveč tudi države članice, ko izvajajo pravo Unije (glej v tem smislu sodbo Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točke od 17 do 21).
172. Cilji Unije, kot so navedeni v členu 3 PEU, pa se uresničujejo prek vrste temeljnih določb, kot so te, ki določajo prosti pretok blaga, storitev, kapitala in oseb, državljanstvo Unije, območje svobode, varnosti in pravice ter politiko konkurence. Te določbe, ki so umeščene v okvir sistema, ki je lasten Uniji, so strukturirane tako, da vsaka na svojem posebnem področju in s svojimi posebnimi značilnostmi prispeva k uresničevanju procesa povezovanja, ki je bistvo Unije.
173. Prav tako morajo države članice zlasti v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3), prvi pododstavek, PEU na svojem ozemlju zagotoviti uporabo in spoštovanje prava Unije. Poleg tega v skladu z drugim pododstavkom istega odstavka države članice sprejmejo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije (mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točka 68 in navedena sodna praksa).
174. Zaradi ohranitve posebnih značilnosti in avtonomije tega pravnega reda je bil s Pogodbama uveden sodni sistem, katerega namen je zagotoviti skladnost in enotnost pri razlagi prava Unije.
175. V tem okviru morajo polno uporabo prava Unije v vseh državah članicah in sodno varstvo pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi tega prava, zagotoviti sodišča držav članic in Sodišče (mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točka 68 in navedena sodna praksa).
176. Predvsem je bistvo tako zasnovanega sodnega sistema postopek predhodnega odločanja, ki je določen v členu 267 PDEU in katerega namen je z vzpostavitvijo dialoga med dvema sodiščema, in sicer prav med Sodiščem in sodišči držav članic, zagotoviti enotnost razlage prava Unije (glej v tem smislu sodbo van Gend & Loos, EU:C:1963:1, str. 23) in tako zagotoviti njegovo skladnost, polni učinek, avtonomijo in, nazadnje, posebno naravo prava, uvedenega s Pogodbama (glej v tem smislu mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točki 67 in 83).

177. Temeljne pravice, kot so priznane zlasti z Listino, je treba zato v Uniji razlagati in uporabljati ob spoštovanju tega ustavnega okvira, opredeljenega v točkah od 155 do 176 tega mnenja.

2. 2. Združljivost predvidenega sporazuma s primarnim pravom Unije

178. Da bi zavzeli stališče do predloga Komisije za izdajo mnenja, je treba tako preveriti, ali se s predvidenim sporazumom lahko ogrozijo posebne značilnosti prava Unije, ki so bile opisane zgoraj, in – kot je poudarila že Komisija – poseže v avtonomijo tega prava v zvezi z razlago in uporabo temeljnih pravic, kakor so priznane s pravom Unije in zlasti z Listino, kot tudi preučiti, ali se z institucionalnimi in postopkovnimi mehanizmi, ki so predvideni s tem sporazumom, zagotavlja izpolnjevanje pogojev, ki so s Pogodbama določeni za pristop Unije k EKČP.

a) Posebne značilnosti in avtonomija prava Unije

179. Spomniti je treba, da so temeljne pravice, kakor jih zagotavlja EKČP, v skladu s členom 6(3) PEU kot splošna načela del prava Unije. Vendar brez pristopa Unije k tej konvenciji ta ni pravni instrument, ki bi bil formalno vključen v pravni red Unije (glej v tem smislu sodbi Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, točka 60, in Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, točka 44).

180. S pristopom pa bi EKČP kot vsak drug mednarodni sporazum, ki ga sklene Unija, v skladu s členom 216(2) PDEU zavezovala institucije Unije in države članice ter bi tako postala sestavni del prava Unije (sodba Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, točka 5; mnenje 1/91, EU:C:1991:490, točka 37, ter sodbi IATA in ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, točka 36, ter Air Transport Association of America in drugi, C-366/10, EU:C:2011:864, točka 73).

181. Tako bi za Unijo kot za vse druge pogodbenice veljal zunanji nadzor, katerega predmet bi bilo spoštovanje pravic in svoboščin, ki bi se jih Unija zavezala spoštovati v skladu s členom 1 EKČP. V tem okviru bi za Unijo in njene institucije, vključno s Sodiščem, veljal nadzorni mehanizem, predviden s to konvencijo, ter zlasti sklepi in sodbe ESČP.

182. V zvezi s tem je Sodišče sicer že pojasnilo, da mednarodni sporazum, ki določa ustanovitev sodišča, katerega naloga je razlaga določb tega sporazuma in katerega odločbe zavezujejo institucije, vključno s Sodiščem, načeloma ni nezdružljiv s pravom Unije, kar velja še toliko bolj, če je – kot v obravnavanem primeru – sklenitev takega sporazuma določena s samima Pogodbama. Pristojnost Unije na področju mednarodnih odnosov in njena pristojnost za sklepanje mednarodnih sporazumov namreč nujno vsebujeta tudi možnost, da v zvezi z razlago in uporabo določb takih sporazumov zanjo veljajo odločbe sodišča, ki je bilo z njimi ustanovljeno ali določeno (glej mnenji 1/91, EU:C:1991:490, točki 40 in 70, in 1/09, EU:C:2011:123, točka 74).

183. Vendar je Sodišče pojasnilo tudi, da mednarodni sporazum lahko vpliva na njegove pristojnosti, le če so izpolnjeni temeljni pogoji za ohranitev njihovih značilnosti in če se torej ne posega v avtonomijo pravnega reda Unije (glej mnenji 1/00, EU:C:2002:231, točke 21, 23 in 26, in 1/09, EU:C:2011:123, točka 76; glej v tem smislu tudi sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, EU:C:2008:461, točka 282).

184. Podrobneje, posledica ukrepanja organov, ki imajo v skladu z EKČP pristojnosti za odločanje, kakor je določeno v predvidenem sporazumu, ne sme biti to, da se Uniji in njenim institucijam pri izvrševanju njihovih notranjih pristojnosti vsili neka razlaga prava Unije (glej mnenji 1/91, EU:C:1991:490, točke od 30 do 35, in 1/00, EU:C:2002:231, točka 13).

185. Sicer je res, da že pojem zunanjega nadzora vključuje to, da bi po eni strani razlaga EKČP, ki jo poda ESČP, v skladu z mednarodnim pravom zavezovala Unijo in njene institucije, vključno s Sodiščem, in da po drugi strani razlaga pravice, priznane s to konvencijo, ki jo poda Sodišče, ne bi zavezovala nadzornih mehanizmov, določenih v tej konvenciji, zlasti ne ESČP, kot je določeno v členu 3(6) osnutka sporazuma in pojasnjeno v odstavku 68 osnutka obrazložitvenega poročila.
186. Enako pa ne more veljati za razlago prava Unije, vključno z Listino, ki jo poda Sodišče. Zlasti ne bi smela obstajati možnost, da bi ESČP lahko poseglo v razlago, ki jo Sodišče, zato da bi se med drugim ugotovilo, ali mora država članica spoštovati temeljne pravice Unije, poda v zvezi s stvarnim področjem uporabe prava Unije.
187. V zvezi s tem je treba na prvem mestu spomniti, da člen 53 Listine določa, da se nobena določba Listine ne sme razlagati kot omejevanje ali zoževanje temeljnih pravic, ki jih, na svojem področju uporabe, priznavajo pravo Unije, mednarodno pravo in mednarodni sporazumi, katerih pogodbenica je Unija ali vse države članice, predvsem EKČP ter ustave držav članic.
188. Sodišče je to določbo razlagalo tako, da se z uporabo nacionalnih standardov varstva temeljnih pravic ne smejo ogroziti raven varstva, ki je zagotovljena z Listino, niti primarnost, enotnost in učinkovitost prava Unije (sodba Melloni, EU:C:2013:107, točka 60).
189. Ker se s členom 53 EKČP pogodbenicam dejansko pridržuje možnost, da določijo višje standarde varstva temeljnih pravic, kot so tisti, ki jih varuje ta konvencija, je treba zagotoviti usklajenost med to določbo in določbo 53 Listine, kakor jo razlaga Sodišče, zato da možnost, ki jo člen 53 EKČP daje državam članicam, glede pravic, ki so priznane z Listino in ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z navedeno konvencijo, ostane omejena na to, kar je nujno za to, da se ne ogrozi ravni varstva, ki je določena v Listini, ter primarnosti, enotnosti in učinkovitosti prava Unije.
190. Nobena določba predvidenega sporazuma pa ni bila namenjena zagotovitvi te usklajenosti.
191. Na drugem mestu je treba spomniti, da je načelo vzajemnega zaupanja med državami članicami v pravu Unije temeljnega pomena, saj omogoča vzpostavitev in ohranjanje območja brez notranjih meja. S tem načelom se zlasti v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice od vsake države zahteva, da razen v izjemnih okoliščinah šteje, da vse druge države članice spoštujejo pravo Unije in zlasti temeljne pravice, priznane s tem pravom (glej v tem smislu sodbi N. S. in drugi, C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točke od 78 do 80, in Melloni, EU:C:2013:107, točki 37 in 63).
192. Tako se od držav članic, ko izvajajo pravo Unije, lahko na podlagi istega prava zahteva, da domnevajo, da druge države članice spoštujejo temeljne pravice, zaradi česar ne le da od druge države članice ne morejo zahtevati višje nacionalne ravni varstva temeljnih pravic, kot je tista, ki se zagotavlja s pravom Unije, temveč ne smejo niti preveriti – razen v izjemnih primerih – ali je druga država članica v konkretnem primeru dejansko spoštovala temeljne pravice, ki jih zagotavlja Unija.
193. S pristopom, ki je uporabljen v okviru predvidenega sporazuma, in sicer da se Unija izenači z državo in da se ji nameni vloga, ki je povsem identična vlogi katere koli druge pogodbenice, pa se ne upoštevata ravno bistvo narave Unije in predvsem okoliščina, da so se države članice zaradi svojega članstva v Uniji strinjale, da razmerja med njimi – kar zadeva področja, ki so predmet prenosa pristojnosti držav članic na Unijo – ureja pravo Unije, in če se tako z njim zahteva, nobeno drugo pravo.
194. Če bi se z EKČP – s tem, da določa, da se Unija in države članice štejejo za pogodbenice ne le v svojih odnosih s tistimi državami, ki niso države članice Unije, temveč tudi v svojih medsebojnih odnosih, vključno kadar te odnose ureja pravo Unije – od države članice zahtevalo, da preveri, ali druga država članica spoštuje temeljne pravice, čeprav se s pravom Unije nalaga vzajemno zaupanje med temi državami članicami, bi se s pristopom lahko ogrozila ravnotežje, na katerem temelji Unija, in avtonomija prava Unije.



195. V predvidenem sporazumu pa ni določeno nič, da bi se preprečil tak razvoj.
196. Na tretjem mestu je treba poudariti, da se s Protokolom št. 16 k EKČP najvišjim sodiščem držav članic omogoča, da zaprosijo ESČP za svetovalna mnenja o načelnih vprašanjih, ki se nanašajo na razlago ali uporabo pravic in svoboščin, ki so zagotovljene z EKČP ali njenimi protokoli, čeprav se s pravom Unije zahteva, da ta sodišča za to pri Sodišču na podlagi člena 267 PDEU vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe.
197. Čeprav s predvidenim sporazumom ni določen pristop Unije kot take k Protokolu št. 16 in je bil navedeni protokol podpisan 2. oktobra 2013, torej po tem, ko so pogajalci 5. aprila 2013 dosegli soglasje o osnutku pristopnih listin, pa bi se z mehanizmom, ki se uvaja z navedenim protokolom – zlasti kadar gre za pravice, ki so zagotovljene z Listino in ki ustrezajo pravicam, priznanim z EKČP – lahko poseglo v avtonomijo in učinkovitost postopka predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, saj bi bila EKČP sestavni del prava Unije.
198. Natančneje, ni izključeno, da bi se v okviru predloga za izdajo svetovalnega mnenja, ki bi ga na podlagi Protokola št. 16 vložilo sodišče države članice, ki je pristopila k temu protokolu, lahko uporabil postopek predhodne vključitve Sodišča, s čimer se ustvarja tveganje za izognitev postopku predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, ki je, kot je bilo opozorjeno v točki 176 tega mnenja, bistvo sodnega sistema, uvedenega s Pogodbama.
199. Ker pa v predvidenem sporazumu ni določeno nič glede razmerja med mehanizmom, ki se uvaja z navedenim Protokolom št. 16, in postopkom predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU, se lahko z njim poseže v avtonomijo in učinkovitost tega postopka.
200. Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, da se s pristopom Unije k EKČP, kakor je določen z osnutkom sporazuma, lahko poseže v posebne značilnosti prava Unije in v njegovo avtonomijo.

b) Člen 344 PDEU

201. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mednarodni sporazum ne sme ogroziti ureditve pristojnosti, kot so jo določile Pogodbe, in s tem avtonomije pravnega sistema Unije, katerega spoštovanje zagotavlja Sodišče. To načelo je zlasti določeno v členu 344 PDEU, v skladu s katerim se države članice obvezujejo, da bodo spore glede razlage in uporabe Pogodb reševale le na načine, določene v Pogodbah (glej v tem smislu mnenji 1/91, EU:C:1991:490, točka 35, in 1/00, EU:C:2002:231, točki 11 in 12, ter sodbi Komisija/Irska, EU:C:2006:345, točki 123 in 136, in Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, EU:C:2008:461, točka 282).
202. Poleg tega je treba obveznost držav članic, da uporabijo postopke za reševanje sporov, ki so bili uvedeni s pravom Unije, in zlasti da spoštujejo pristojnosti Sodišča, ki so temelj sistema Unije, razumeti kot poseben izraz njihove splošnejše dolžnosti lojalnosti iz člena 4(3) PEU (glej v tem smislu sodbo Komisija/Irska, EU:C:2006:345, točka 169), pri čemer je treba upoštevati, da v skladu s to določbo navedena obveznost velja tudi v vzajemnih odnosih med državami članicami in Unijo.
203. Prav ob upoštevanju teh preudarkov je v členu 3 Protokola št. 8 EU izrecno določeno, da sporazum o pristopu ne sme vplivati na člen 344 PDEU.
204. V točki 180 tega mnenja pa je bilo pojasnjeno, da bi EKČP s pristopom postala sestavni del prava Unije. Zato je Sodišče, kadar gre za spor glede prava Unije, izključno pristojno za vse spore med državami članicami ter med njimi in Unijo o spoštovanju te konvencije.

205. V nasprotju z mednarodno konvencijo, o kateri je potekal spor v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Komisija/Irska (EU:C:2006:345, točki 124 in 125), v kateri je bilo izrecno določeno, da sistem reševanja sporov iz prava Unije načeloma prevlada nad sistemom, določenim s to konvencijo, se lahko postopek reševanja sporov, določen v členu 33 EKČP, uporablja za vse pogodbenice in torej tudi za spore med državami članicami ali med njimi in Unijo, tudi če gre za spor o pravu Unije.
206. V zvezi s tem je treba navesti, da v nasprotju s trditvami iz nekaterih stališč, ki so bila Sodišču predložena v okviru tega postopka, okoliščina, da člen 5 osnutka sporazuma določa, da se postopki pred Sodiščem ne smejo šteti za sredstva za reševanje sporov, ki so se jim pogodbenice odrekle v skladu s členom 55 EKČP, ne more zadostovati za ohranitev izključne pristojnosti Sodišča.
207. Člen 5 osnutka sporazuma namreč zgolj zmanjša obseg obveznosti iz navedenega člena 55, vendar se z njim ohranja možnost, da Unija ali države članice na podlagi člena 33 EKČP pri ESČP vložijo pritožbo, katere predmet je zatrjevana kršitev te konvencije, ki naj bi jo v povezavi s pravom Unije storila država članica ali Unija.
208. Že obstoj take možnosti vpliva na zahtevo iz člena 344 PDEU.
209. To velja še toliko bolj, ker če bi Unija ali države članice spor med sabo dejansko predložile ESČP, bi to moralo v skladu s členom 33 EKČP o njem odločiti.
210. V nasprotju z določbami Pogodb, ki urejajo različne notranje sodne postopke Unije, ki uresničujejo svoje cilje, je namen člena 344 PDEU prav ohranitev izključnosti načina reševanja teh sporov v Uniji in zlasti sodne pristojnosti Sodišča v zvezi s tem, s čimer ta člen tako nasprotuje vsakemu prejšnjemu ali poznejšemu zunanjemu nadzoru.
211. Poleg tega se člen 1(b) Protokola št. 8 EU nanaša le na potrebne mehanizme za zagotavljanje, da se pravna sredstva, ki jih države nečlanice vložijo pri ESČP, ustrezno naslovijo zoper države članice in/ali Unijo.
212. Zato lahko že dejstvo, da imajo države članice ali Unija možnost vložiti pritožbo pri ESČP, ogrozi namen člena 344 PDEU in je poleg tega v nasprotju s samo naravo prava Unije, ki zahteva, kot je bilo opozorjeno v točki 193 tega mnenja, da razmerja med državami članicami ureja pravo Unije, in če se tako z njim zahteva, nobeno drugo pravo.
213. V teh okoliščinah bi bila le izrecna izključitev pristojnosti ESČP – ki izhaja iz člena 33 EKČP – za spore med državami članicami ali med njimi in Unijo glede uporabe EKČP na stvarnem področju uporabe prava Unije združljiva s členom 344 PDEU.
214. Glede na navedeno je treba ugotoviti, da se s predvidenim sporazumom lahko poseže v člen 344 PDEU.
- c) Mehanizem sotožene stranke
215. Kot izhaja iz odstavka 39 osnutka obrazložitvenega poročila, je bil mehanizem sotožene stranke uveden zaradi „izoginitve kakršni koli vrzeli v sistemu [EKČP] v zvezi z udeležbo, odgovornostjo in možnostjo uveljavljanja“, ki bi glede na posebne značilnosti Unije lahko nastala s pristopom Unije k tej konvenciji.
216. Poleg tega je cilj tega mehanizma tudi zagotoviti, da se v skladu z zahtevo iz člena 1(b) Protokola št. 8 EU pravna sredstva držav nečlanic in posameznikov ustrezno naslovijo zoper države članice in/ali Unijo.
217. Vendar je treba ta cilja uresničevati tako, da sta združljiva z zahtevo po zagotavljanju ohranitve posebnih značilnosti prava Unije, kot se zahteva s členom 1 navedenega protokola.

218. Prvič, člen 3(5) osnutka sporazuma določa, da pogodbenica postane sotožena stranka bodisi s sprejetjem vabila ESČP bodisi z njegovim sklepom na podlagi zahteve pogodbenice.
219. Če ESČP pogodbenico povabi, naj postane sotožena stranka, to vabilo ni zavezujoče, kot je izrecno pojasnjeno v odstavku 53 osnutka obrazložitvenega poročila.
220. Tak neobstoj zavezujoče narave ne odraža le – kot je pojasnjeno v odstavku 53 – dejstva, da začetna pritožba ni vložena zoper morebitno sotoženo stranko in da nobene pogodbenice ni mogoče prisiliti v to, da postane stranka postopka v zadevi, ki z začetno vlogo ni bila sprožena proti njej, temveč tudi in predvsem dejstvo, da morajo Unija in države članice ostati proste pri presoji, ali so materialni pogoji za uporabo mehanizma sotožene stranke izpolnjeni.
221. Ker se ti pogoji v bistvu nanašajo na pravila prava Unije o razdelitvi pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami ter merila za pripis akta ali opustitve, ki lahko pomeni kršitev EKČP, odločitev o vprašanju, ali so ti pogoji v neki zadevi izpolnjeni, namreč nujno pomeni presojo prava Unije.
222. Čeprav se z osnutkom sporazuma ti preudarki ustrezno upoštevajo v zvezi s podrobnimi pravili, po katerih lahko ESČP pogodbenico povabi, naj postane sotožena stranka, pa enako ne velja v primeru zahteve pogodbenice v zvezi s tem.
223. Kot je določeno s členom 3(5) osnutka sporazuma, morajo namreč Unija ali države članice, kadar zahtevajo udeležbo v zadevi pred ESČP kot sotožene stranke, podati trditve, ki omogočajo, da se ugotovi, da so pogoji za njihovo udeležbo v postopku izpolnjeni, ESČP pa o tej zahtevi odloči glede na njeno sklepčnost.
224. ESČP s takim nadzorom sicer preveri, ali je ob upoštevanju navedenih trditev verjetno, da so pogoji iz odstavkov 2 in 3 navedenega člena 3 izpolnjeni, in tak nadzor se ne nanaša na utemeljenost teh trditev. Vendar bi morale ESČP pri tem nadzoru vseeno presojati pravila prava Unije o razdelitvi pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami ter merila za pripis njihovih aktov ali opustitev, zato da bi lahko sprejelo končno odločbo v zvezi s tem, ki bi bila zavezujoča tako za države članice kot za Unijo.
225. S takim nadzorom bi se lahko poseglo v razdelitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami.
226. Drugič, člen 3(7) osnutka sporazuma določa, da če se ugotovi kršitev, v zvezi s katero je pogodbenica v postopku sotožena stranka, sta tožena in sotožena stranka za to kršitev odgovorni skupaj.
227. Navedena določba pa ne izključuje, da je država članica z Unijo lahko skupaj odgovorna za kršitev določbe EKČP, v zvezi s katero je ta država članica podala pridržek v skladu s členom 57 te konvencije.
228. Taka posledica navedenega člena 3(7) ni združljiva s členom 2 Protokola št. 8 EU, v skladu s katerim mora sporazum o pristopu zagotoviti, da nobena njegova določba ne vpliva na poseben položaj držav članic v razmerju do EKČP, med drugim v zvezi s pridržki k tej konvenciji.
229. Tretjič, člen 3(7) osnutka sporazuma določa, in fine, izjemo od splošnega pravila, v skladu s katero sta tožena in sotožena stranka skupaj odgovorni za ugotovljeno kršitev. ESČP lahko namreč na podlagi trditev, ki sta jih podali tožena in sotožena stranka, in po opredelitvi pritožnika odloči, da je le ena od njiju odgovorna za to kršitev.
230. Tudi odločba o razdelitvi odgovornosti med Unijo in njenimi državami članicami za ravnanje ali opustitev, ki pomeni kršitev EKČP, ki jo je ugotovilo ESČP, temelji na presoji pravil prava Unije o razdelitvi pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami ter meril za pripis tega ravnanja ali te opustitve.

231. Zato bi tudi z dopustitvijo ESČP, da sprejme tako odločbo, nastalo tveganje za poseganje v razdelitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami.
232. Tega sklepa ne ovrže okoliščina, da bi ESČP moralo odločiti le na podlagi trditev, ki sta jih predložili tožena in sotožena stranka.
233. V nasprotju s tem, kar trdijo nekatere države članice, ki so sodelovale v tem postopku, in Komisija, iz besedila člena 3(7) osnutka sporazuma in odstavka 62 osnutka obrazložitvenega poročila namreč ne izhaja jasno, da morata sotožena in tožena stranka trditve podati skupaj.
234. Vsekakor pa tudi ob predpostavki, da predlog za razdelitev odgovornosti temelji na dogovoru med sotoženo in toženo stranko, ta okoliščina sama po sebi ne bi zadostovala za izključitev kakršnega koli posega v avtonomijo prava Unije. Na vprašanje razdelitve odgovornosti je namreč treba odgovoriti izključno ob uporabi upoštevanih pravil prava Unije, po potrebi pod nadzorom Sodišča, ki ima izključno pristojnost za to, da se prepriča, da se z dogovorom med sotoženo in toženo stranko spoštujejo navedena pravila. Če bi se ESČP dovolilo, da odobri morebitni dogovor med Unijo in njenimi državami članicami o razdelitvi odgovornosti, bi to pomenilo, da se mu dovoli, da namesto Sodišča odgovori na vprašanje, ki spada v izključno pristojnost Sodišča.
235. Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, da se s podrobnimi pravili o delovanju mehanizma sotožene stranke iz predvidenega sporazuma ne zagotavlja ohranitev posebnih značilnosti Unije in njenega prava.

#### d) Postopek predhodne vključitve Sodišča

236. Kot izhaja iz odstavka 65 osnutka obrazložitvenega poročila, je nujnost postopka predhodne vključitve Sodišča sicer res povezana s spoštovanjem subsidiarnosti, značilne za nadzorni mehanizem, ki je bil uveden z EKČP in je opisan v točki 19 tega mnenja. Vendar je treba poudariti tudi, da je ta postopek potreben tudi zaradi zagotavljanja dobrega delovanja sodnega sistema Unije.
237. V teh okoliščinah nujnost, da se v zadevo, ki je predložena ESČP in v kateri se obravnava pravo Unije, predhodno vključi Sodišče, ustreza zahtevi po ohranitvi pristojnosti Unije in njenih institucij, zlasti Sodišča, kot se zahteva s členom 2 Protokola št. 8 EU.
238. Tako je za to na prvem mestu potrebno, da na vprašanje, ali je Sodišče že odločilo o istem pravnem vprašanju, kot je tisto, ki je predmet postopka pred ESČP, odgovori izključno pristojna institucija Unije, katere odločba bi morala zavezovati ESČP.
239. Če bi se ESČP dovolilo, da odloči o takem vprašanju, bi to namreč pomenilo, da se mu podeli pristojnost za razlago sodne prakse Sodišča.
240. Niti člen 3(6) osnutka sporazuma niti odstavka 65 in 66 osnutka obrazložitvenega poročila pa ne vsebujeta elementov, ki bi omogočali ugotovitev, da je taka možnost izključena.
241. Zato bi bilo treba postopek predhodne vključitve oblikovati tako, da se v vseh zadevah, ki jih ESČP obravnava, Uniji sistematično posredujejo celovite informacije, zato da bo njena pristojna institucija lahko presodila, ali je Sodišče že odločilo o vprašanju, ki je predmet take zadeve, in če ni, da bo začela ta postopek.
242. Na drugem mestu je treba poudariti, da je namen postopka, opisanega v členu 3(6) osnutka sporazuma, omogočiti Sodišču, da preuči združljivost obravnavane določbe prava Unije z zadevnimi pravicami iz EKČP ali protokolov, h katerim bi Unija pristopila. V odstavku 66 osnutka obrazložitvenega poročila je pojasnjeno, da izraz „preuči združljivost določbe“ v bistvu pomeni odločiti o veljavnosti določbe sekundarnega prava ali o razlagi določbe primarnega prava.

243. Iz tega sledi, da se s predvidenim sporazumom izključuje možnost obrniti se na Sodišče, da bi to v okviru postopka predhodne vključitve odločilo o vprašanju razlage sekundarnega prava.
244. Vendar je treba ugotoviti, da tako kot je predhodna razlaga primarnega prava potrebna, zato da se Sodišču omogoči, da odloči o združljivosti tega prava z obveznostmi Unije, ki izhajajo iz njenega pristopa k EKČP, je za isti namen potrebno, da je predmet take razlage lahko tudi sekundarno pravo.
245. Razlaga določbe prava Unije, vključno s sekundarnim pravom, načeloma zahteva odločbo Sodišča, kadar je to določbo mogoče razlagati na več načinov.
246. Če Sodišču ne bi bilo dopuščeno, da poda dokončno razlago sekundarnega prava, in če bi moralo ESČP pri proučitvi združljivosti tega prava z EKČP samo podati eno izmed verjetnih razlag, bi bilo zagotovo kršeno načelo izključne pristojnosti Sodišča za dokončno razlago prava Unije.
247. Zato omejitev obsega postopka predhodne vključitve v zvezi s sekundarnim pravom le na vprašanja veljavnosti posega v pristojnosti Unije in Sodišča, ker zadnjemu ne omogoča, da poda dokončno razlago sekundarnega prava glede na pravice, zagotovljene z EKČP.
248. Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, da se s podrobnimi pravili o delovanju postopka predhodne vključitve Sodišča iz predvidenega sporazuma ne omogoča ohranitev posebnih značilnosti Unije in njenega prava.
- e) Posebne značilnosti prava Unije v zvezi s sodnim nadzorom na področju SZVP
249. Iz člena 24(1), drugi pododstavek, PEU izhaja, da je Sodišče v zvezi z določbami Pogodb o SZVP pristojno le za nadzor nad združljivostjo s členom 40 PEU in za nadzor nad zakonitostjo nekaterih sklepov iz člena 275, drugi odstavek, PDEU.
250. V zadnjenavedenem členu je določeno, da je Sodišče med drugim pristojno za odločanje o tožbah, ki so vložene v skladu s pogoji iz člena 263, četrti odstavek, PDEU in se nanašajo na nadzor zakonitosti sklepov, ki določajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam in jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe EU.
251. Čeprav je te določbe Komisija v svojem predlogu razlagala sistematično in so to razlago – katere namen je v bistvu opredelitev obsega sodnega nadzora Sodišča na tem področju kot dovolj širokega za to, da zaobseže vse položaje, ki bi lahko bili predmet pritožbe pred ESČP – nekatere države, ki so Sodišču predložile stališča, izpodbijale, je treba poudariti, da Sodišče še ni imelo priložnosti natančneje opredeliti obsega omejitev svoje pristojnosti, ki na področju SZVP izhajajo iz navedenih določb.
252. Vendar je za sprejetje stališča o obravnavanem predlogu za izdajo mnenja dovolj, da se ugotovi, da so v trenutnem stanju prava Unije nekateri akti, sprejeti v okviru SZVP, izvzeti iz sodnega nadzora Sodišča.
253. Tak položaj je neločljivo povezan z ureditvijo pristojnosti Sodišča, ki je določena s Pogodbama, in se zato lahko kot tak utemelji le glede na samo pravo Unije.
254. Vendar bi bilo ESČP zaradi pristopa, kot je določen s predvidenim sporazumom, pristojno, da odloča o združljivosti nekaterih dejanj, delovanja ali opustitev iz okvira SZVP, zlasti tistih, katerih zakonitosti Sodišče ni pristojno nadzirati glede na temeljne pravice, z EKČP.
255. S takim položajem bi se sodni nadzor nad navedenimi dejanji, delovanjem in opustitvami Unije, pa čeprav bi šlo za nadzor, omejen na spoštovanje pravic, zagotovljenih z EKČP, podelil izključno organu zunaj Unije.

256. Sodišče pa je že imelo priložnost ugotoviti, da pristojnosti za izvajanje sodnega nadzora nad dejanji, delovanjem in opustitvami Unije, vključno glede na temeljne pravice, ni mogoče podeliti izključno mednarodnemu sodnemu organu, ki je zunaj institucionalnega in sodnega okvira Unije (glej v tem smislu mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točke 78, 80 in 89).
257. Zato se, čeprav je to posledica trenutne ureditve pristojnosti Sodišča, s predvidenim sporazumom vseeno ne spoštujejo posebne značilnosti prava Unije v zvezi s sodnim nadzorom dejanj, delovanj in opustitev Unije na področju SZVP.
258. Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da ker predvideni sporazum:
- lahko vpliva na posebne značilnosti in avtonomijo prava Unije, saj ne zagotavlja usklajenosti med členom 53 EKČP in členom 53 Listine, ne preprečuje tveganja za poseganje v načelo vzajemnega zaupanja med državami članicami v pravu Unije in ne določa ničesar glede razmerja med mehanizmom, ki je uveden s Protokolom št. 16, in postopkom predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU;
  - lahko vpliva na člen 344 PDEU, saj ne izključuje možnosti, da se spori med državami članicami ali med njimi in Unijo glede uporabe EKČP na stvarnem področju uporabe prava Unije predložijo ESČP;
  - ne določa podrobnih pravil delovanja mehanizma sotožene stranke in postopka predhodne vključitve Sodišča, ki bi omogočala ohranitev posebnih značilnosti Unije in njenega prava, ter
  - ne spoštuje posebnih značilnosti prava Unije v zvezi s sodnim nadzorom nad akti, ravnanji in opustitvami Unije na področju SZVP, saj se s predvidenim sporazumom sodni nadzor nad nekaterimi od teh dejanj, delovanj in opustitev podeljuje izključno organu zunaj Unije,
- ni združljiv s členom 6(2) PEU niti s Protokolom št. 8 EU.

Sodišče (občna seja) zato izdaja to mnenje:

**Sporazum o pristopu Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni združljiv s členom 6(2) PEU niti s Protokolom (št. 8) o členu 6(2) Pogodbe o Evropski uniji o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.**

Podpisi