

# AUTONOMIJA PRAVNOG PORETKA EUROPSKE UNIJE U POSTUPKU PRISTUPANJA EUROPSKOJ KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

*Pregledni znanstveni rad*

*UDK 341.645.2(4)EU*

*061.1(4)EU*

*341.242*

*341.231.14*

*Primljeno: 20. siječnja 2015.*

Stjepan Novak\*

---

*Dana 18. 12. 2014., Sud Europske unije donio je negativno mišljenje 2/13 o Sporazumu o pristupanju Europske unije Konvenciji između ostalog i zbog toga što Sporazum može utjecati na posebne značajke i autonomiju prava Unije. Isto je, pogotovo s obzirom na spomenuti razlog, bilo prilično iznenađujuće, s obzirom da je Nacrt sporazuma o pristupanju Europske unije Konvenciji što će se u ovom radu nastojati prikazati, uvelike vodio računa o zahtjevima zaštite autonomije pravnog poretka Europske unije, čak u tolikoj mjeri da je Europskoj uniji, u konvencijskom sustavu, dan položaj koji je čini „prvom među jednakima“ odnosno posebnom privilegiranom visokom ugovornom strankom.*

Ključne riječi: Europska unija, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europski sud za ljudska prava, zaštita ljudskih prava, Nacrt sporazuma o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, mehanizam suodgovornosti

---

## 1. UVOD

Dana 18. 12. 2014. Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a) donio je negativno Mišljenje 2/13<sup>1</sup> o Sporazumu o pristupanju Europske unije Konvenciji (u daljnjem tekstu: Sporazum), među ostalim i zbog toga što Sporazum može utjecati na posebne značajke i autonomiju prava Unije. To je, pogotovo s obzirom na spomenuti razlog, bilo prilično iznenađujuće budući da je Nacrt sporazuma o pristupanju Europske unije Konvenciji<sup>2</sup> (u daljnjem tekstu: Nacrt), što će se u ovom radu nastojati prikazati, uvelike vodio računa o zahtjevima zaštite autonomije pravnog poretka Europske unije, čak u tolikoj mjeri da je

---

\* Stjepan Novak, dipl. iur., Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, polaznik Poslijediplomskog specijalističkog studija iz Europskog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

<sup>1</sup> Mišljenje Suda 2/13 od 18. 12. 2014. (u daljnjem tekstu: Mišljenje 2/13).

<sup>2</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, Strasbourg, 10. 6. 2013., [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1%202013%29008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%202013%29008rev2_EN.pdf) (posljednji pristup ostvaren 15. 10. 2014.).

Europskoj uniji u konvencijskom sustavu dan položaj koji je čini „prvom među jednakima“, odnosno posebnom privilegiranom visokom ugovornom strankom.

To je u prvom redu bio rezultat ustrajnog inzistiranja Suda EU-a na zaštiti vlastite autonomije, odnosno autonomije Europske unije i njezina pravnog poretka, što će također, kroz pregled dosadašnjih aktivnosti Suda EU-a, biti pokazano u ovom radu. Osim činjenice da je ovo prvi slučaj u kojem je za potrebe pristupanja nove članice izmijenjena sama Konvencija, što je samo po sebi i prihvatljivo s obzirom na specifičnosti Europske unije, ovoj tvrdnji idu u prilog i mehanizam suodgovornosti, koji karakterizira voluntaristički karakter, a pogotovo institut prethodnog uključivanja Suda EU-a. Ovo je ujedno i osnovna teza samog rada: dakle u „novom“ konvencijskom sustavu Europska je unija trebala uživati privilegirani položaj, što je rezultat i odraz posebno izražene težnje za zaštitom autonomije njezina pravnog poretka. Mišljenje 2/13, odnosno njegova argumentacija, zapravo govore u prilog tome da Europske unija i ne traži položaj izjednačen s drugim konvencijskim strankama, već beskompromisno privilegirani položaj.

Sam rad koncipiran je na sljedeći način: u prvom dijelu bit će u najkraćim crtama, bez odlaska u predaleku prošlost i bez analize razloga pristupanja, prikazani položaj Europske unije na području zaštite ljudskih prava prije pristupanja Konvenciji. Zatim će biti uvodno prikazani neki uzroci specifičnog položaja Europske unije u konvencijskom sustavu, što je u najvećoj mjeri rezultat težnje Suda EU-a za zaštitom autonomije pravnog poretka Europske unije. Slijedi središnji dio rada, koji će se baviti segmentima što dovode ili bi mogli dovesti do specifičnog, a s tim u vezi i privilegirani položaja Europske unije u odnosu na druge visoke ugovorne stranke. Tako će biti prikazane neke izmjene Konvencije koje su rezultat tehničkih, odnosno terminoloških zahtjeva. Nakon toga slijedi prikaz dvaju osnovnih instituta „novog“ konvencijskog sustava, mehanizma suodgovornosti i prethodnog uključivanja Suda EU-a, koje – prvi zbog voluntarističkog elementa, a drugi sam po sebi – smatramo osnovnim elementima koji, s ciljem zaštite autonomije pravnog sustava Europske unije, vode do očite neravnopravnosti u odnosu na druge visoke ugovorne stranke. Nakon toga u radu će biti prikazani i neki drugi elementi koji utječu na nejednak položaj Europske unije i drugih stranaka Konvencije. To su: a) neupletanje Suda EU-a u podjelu odgovornosti između Europske unije i njezinih država članica u slučaju aktiviranja mehanizma suodgovornosti, b) posebna pravila za sudjelovanje Europske unije u Parlamentarnoj skupštini i Odboru ministara na način da se očuvaju osnovna načela na kojima se ona temelji, c) prilagođavanje Konvencije, temeljem članka 5. Nacrta, autonomiji pravnog sustava Europske unije u smislu nadležnosti Suda EU-a kako je određeno člankom 344. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: TFEU), te konačno d) pitanje zajedničke vanjske i sigurnosne politike, koje ne spada u nadležnost Suda EU-a, te s tim u vezi pitanje njezina (ne)uključivanja u nadležnost ESLJP-a. Konačno, u posljednjem dijelu bit će prikazan način na koji se o navedenim rješenjima očitovao Sud EU-a u Mišljenju 2/13.

Svrha svih navedenih elemenata jest dakle pokazati kako konvencijskim sustavom, kako je zamišljen nakon pristupanja Europske unije Konvenciji, u pogledu njezina položaja unutar tog sustava dominira težnja za zaštitom autonomije njezina pravnog poretka, što je dovodi u položaj koji je ne samo različit s obzirom na njezinu specifičnu prirodu nego i privilegiran u odnosu na druge visoke ugovorne strane. Ovo ipak još uvijek nije zadovoljilo ogromne zahtjeve Suda EU-a, što potvrđuje tezu o tom kako je „zvijezda vodilja“ Suda EU-a u konvencijskom sustavu upravo zaštita te autonomije i osiguravanje Europskoj uniji takva položaja.

## 2. STANJE PRIJE PRISTUPANJA EUROPSKE UNIJE KONVENCIJI – UGLED EUROPSKE UNIJE

Craig i de Burca<sup>3</sup> navode kako je prvi i osnovni razlog pristupanja Europske unije Konvenciji stvaranje kredibiliteta Europske unije na području zaštite ljudskih prava. Međutim, s obzirom na trenutačno stanje, možemo zauzeti stav kako na području zaštite ljudskih prava Europska unija već ima vrlo snažnu ulogu.<sup>4</sup> Naime, među ostalim, na sastanku Europskog vijeća u Nici 7. prosinca 2000. proglašena je Povelja o temeljnim pravima Europske unije. Ona tada još nije obvezivala države članice ni institucije same Unije te je imala samo političko značenje.<sup>5</sup> Tek 12. prosinca 2007. na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta u Strasbourgu predsjednici Europskog parlamenta, Europske komisije i Vijeća Europske unije donijeli su Povelju o temeljnim pravima Europske unije, koja prilagođava tekst Povelje od 7. prosinca 2000.. Posebno se treba osvrnuti na članak 52. Povelje pod naslovom „Opseg primjene te tumačenje prava i načela“, točnije njegov stavak 3., koji kaže kako su, u onoj mjeri u kojoj Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom, značenje i opseg primjene tih prava jednaki onima iz spomenute Konvencije. Riječ je naime o odredbi koja „osigurava nužnu usklađenost Povelje i Konvencije“,<sup>6</sup> odnosno određuje odnos između njih. Ipak, u istom stavku navodi se i kako ta „odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu“.<sup>7</sup> Na taj način, može se reći, ova odredba predstavlja minimum razine zaštite u određivanju značenja i dosega pojedinih prava.<sup>8</sup> Dakle sam tekst Povelje, u pogledu zaštite u njoj navedenih prava, kao donju granicu postavlja Konvenciju, dok se određivanje gornje granice prepušta samoj

<sup>3</sup> Craig, Paul; De Burca, Grainne: *EU Law, text, cases and materials*, Fifth edition, Oxford university press, 2011, str. 399. Autori navode cijeli niz razloga te pozitivnih aspekata pristupanja Europske unije Konvenciji.

<sup>4</sup> Predmet 29/69 Erich Stauder v. City of Ulm, [1969] ECR 419., Predmet 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125., Predmet 4/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities [1974] ECR 491., Predmet 44/79 Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, [1979] ECR 3727.

<sup>5</sup> Omejec, J.: *Vijeće Europe i Europska unija, institucionalni i pravni okvir*, Novi informator, Zagreb, 2008, str. 279.

<sup>6</sup> *Ibid.*, str. 298.

<sup>7</sup> Povelja o temeljnim pravima Europske unije u: Omejec, *op. cit.* bilj. 5.

<sup>8</sup> Bilen, Ali: „EU charter: rival or complementary“, LLM Thesis na: [http://www.justice.gov.tr/e-journal/pdf/Bilen\\_Thesis.pdf](http://www.justice.gov.tr/e-journal/pdf/Bilen_Thesis.pdf) (posljednji pristup ostvaren 27. 5. 2014).

Europskoj uniji, a sve kako ne bi došlo do različite prakse ESLJP-a i Suda EU-a.<sup>9</sup> Na taj način omogućeno je daljnje razvijanje zajamčenih prava i iznad razine koju pruža sama Konvencija.<sup>10</sup> Hoće li Europska unija razvijati zaštitu u Povelji navedenih prava u većem opsegu nego što to čini Konvencija, pokazat će vrijeme. Ključno je da, čak i nakon pristupanja Europske unije Konvenciji, za to sada postoji temelj, svojevrsni *lex specialis*, u obliku članka 52. stavka 3. Povelje.<sup>11</sup> I članak 53. Povelje izravno se poziva na Konvenciju. U njemu se naime navodi kako se nijedna odredba Povelje ne smije tumačiti kao ograničavanje ili nepovoljno utjecanje na ljudska prava i temeljne slobode kako su priznati, u njihovim odgovarajućim područjima primjene, pravom Unije i međunarodnim pravom te međunarodnim sporazumima čije su stranke Unija ili sve države članice, uključujući Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te ustavima država članica.<sup>12</sup> I iz ovih je odredaba vidljivo da se, unatoč otvorenoj mogućnosti daljnjeg razvoja pojedinih ljudskih prava zajamčenih Poveljom, kao temelj cijelog koncepta zaštite ljudskih prava ipak uzima Konvencija. Citirani članak 53. izrijekom navodi, zapravo ponavlja, kako se svaka odredba Povelje mora tumačiti sukladno Konvenciji (i ustavima država članica, koji su u bitnom s njom već usklađeni).

S druge strane ovaj ugled Europske unije priznao je i sam ESLJP u presudi *Bosphorus*,<sup>13</sup> koja svojim izričajem stavlja Europsku uniju u relativno pogodniji položaj nego što je to slučaj s državama strankama Konvencije. Naime ESLJP je ustvrdio kako je čin ili propust koji se temelji na obvezama koje proizlaze iz članstva u međunarodnoj (ili nadnacionalnoj) organizaciji na koju su države članice prenijele dio svojeg suvereniteta opravdan ako ta ista organizacija pruža, kako u smislu materijalnih jamstava koje osigurava tako i u smislu njihova poštivanja, takvu zaštitu ljudskih prava koja se može smatrati jednakovrijednom onoj koju pruža konvencijski sustav. Međutim takva pretpostavka može biti i pobijena ukoliko se, u okolnostima određenog slučaja, zaključi da je zaštita prava zajamčenih Konvencijom bila očigledno manjkava. Na taj način ESLJP

---

<sup>9</sup> Blackstoke, Jodie: „The EU Charter of Fundamental Rights Scope and Competence“, na: <http://eutopia.w.com/2012/04/18/the-eu-charter-of-fundamental-rights-scope-and-competance-2/> (posljednji pristup ostvaren 27. 5. 2014).

<sup>10</sup> Besselink, Leonard: „The Protection of Fundamental Rights post-Lisbon, The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions“, str. 31., na: [http://www.fide2012.eu/index.php?doc\\_id=94](http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=94).

<sup>11</sup> Tekst Povelje preuzima neka prava zajamčena Konvencijom, ali ih dodatno razrađuje. Primjer je za to pravo na brak između muškarca i žene, koje se jamči Konvencijom, dok Povelja štiti i druge oblike braka ako je to propisano nacionalnim zakonodavstvom.

<sup>12</sup> Povelja o temeljnim pravima Europske unije u: Omejec, *op. cit.* bilj. 5.

<sup>13</sup> Predmet *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi protiv Irske* [VV], br. 45036/98, ECHR 2005-VI. Zanimljivo je pitanje o sudbini privilegija *Bosphorus* nakon pristupanja EU-a Konvenciji. Tako Besselink, *op. cit.* bilj. 10, str. 39, navodi da, dok je ta doktrina utvrdila usklađenost pravnog sustava Europske unije i Konvencije, institut prethodnog uključivanja upućuje na to da taj isti sustav nije dovoljno dobar da bio izložen ispitivanju ESLJP-a, odnosno ističe da zagovaratelj instituta „prethodnog uključivanja“ zapravo dovode u pitanje privilegij *Bosphorus*. I Eckes: „Accession to the ECHR: Between autonomy and adaptation“, 76 MLR (2013), str. 263, tvrdi da će ESLJP morati napustiti tu doktrinu, dok Weiß, W. „Human rights in the EU: Rethinking the role of the European Convention on Human Rights after Lisbon“, 7 ECLR (2011), navodi kako nakon pristupanja Europske unije Konvenciji ta presumpcija više neće biti održiva s obzirom na to da ESLJP više neće presumirati kompatibilnost pravnog sustava Europske unije i Konvencije, nego će postati predmet ispitivanja od strane ESLJP-a.

jasno je dao do znanja da smatra da je takva zaštita u Europskoj uniji osigurana te je jednako tako dao svoj obol u kreiranju ugleda Europske unije na području zaštite ljudskih prava na europskoj, pa i na međunarodnoj sceni. Ovaj predmet svojevrsni je nastavak predmeta *Matthews v. The United Kingdom*,<sup>14</sup> gdje se zahtjev usmjeren protiv Ujedinjenog Kraljevstva odnosio na povredu prava na slobodne izbore, a temeljio se na činjenici da ta država nije osigurala izbore za Europski parlament u Gibraltaru (prekomorskom teritoriju Ujedinjenog Kraljevstva). ESLJP je potvrdio da je uistinu došlo do povrede prava na slobodne izbore te da Konvencija ne zabranjuje prijenos nekih nadležnosti države članice na međunarodnu organizaciju kao što je Europska unija, međutim konvencijska prava moraju ostati zaštićena te se odgovornost države članice nastavlja i nakon takva prijenosa.<sup>15</sup>

Pristupanje Europske unije Konvenciji trebalo je „zatvoriti krug“ te upotpuniti sustav zaštite ljudskih prava na europskom kontinentu. Naime nakon pristupanja Europske unije Konvenciji ona će moći biti odgovorna u slučajevima gdje se povreda sastoji u radnji ili propustu same Europske unije, pri čemu na strani država članica nije bilo nikakve aktivnosti.<sup>16</sup> S obzirom na to da bi prije pristupanja u takvim situacijama konačni ishod bio odbacivanje zahtjeva, samo pristupanje<sup>17</sup> još će više osnažiti sustav zaštite ljudskih prava koju pruža ESLJP.<sup>18</sup>

Pravni temelj samog pristupanja morao je postojati kako na jednoj tako i na drugoj strani. Naime još je u svojem Mišljenju 2/94<sup>19</sup> Sud EU-a zauzeo stajalište kako tadašnje pravo Zajednice ne ovlašćuje Zajednicu da pristupi Konvenciji te da će to biti moguće tek uz uvjet izmjene Konvencije, odnosno Osnivačkih ugovora, Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: TEU) i TFEU-a. Sa strane Vijeća Europe to je bio gore navedeni Protokol 14. Konvencije, a sa strane Europske unije članak 6. TFEU-a, koji u svojem stavku 2. propisuje da će Unija pristupiti Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, a da to pristupanje ničim ne utječe na nadležnosti Europske unije utvrđene Osnivačkim ugovorima (u daljnjem tekstu: Ugovori). Idući stavak propisuje da temeljna prava, kako su zajamčena Konvencijom i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije. Nadalje Protokolom br. 8 Lisabonskog ugovora, koji se odnosi na članak 6. stavak 2. TEU-a o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Protokol 8), regulirano je isto pitanje.<sup>20</sup> Potrebno je napomenuti kako se pristupanje odnosi samo na samu

---

<sup>14</sup> Predmet *Matthews v. The United Kingdom* 24833/94 od 18. veljače 1999.

<sup>15</sup> *Ibid.*, para 32.

<sup>16</sup> Vidi predmete *Connolly v. 15 Members States of European Union*, 73274/01 od 9. 12. 2008. i *Kokkelvisserij v. Netherlands* 13645/05, od 20. 1. 2009..

<sup>17</sup> Vidi Lock, T.: „End of an epic? The draft agreement on the EU’s accession to the ECHR”, 31 YEL (2012), str. 4.

<sup>18</sup> Vidi Lock, T.: “Walking on a Tightrope: The draft ECHR accession agreement and the autonomy of the EU legal order”, 48 CML Rev. (2011), str. 1026.

<sup>19</sup> Opinion 2/94 [1996] ECR I-1783.

<sup>20</sup> „Članak 1. Sporazum koji se odnosi na pristupanje Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu: Europska konvencija) u članku 6. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji predviđa očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije, osobito u odnosu na:

Konvenciju i Protokole 1. i 6., ali ne i na druge Protokole koje sadrže materijalne odredbe (npr. 7., 12. i 13.), što je ponajprije posljedica činjenice da ti Protokoli nisu ratificirani od svih europskih država, pa tako i članica Europske unije.<sup>21</sup> To je ono što Gragl naziva pristupom „najmanjeg zajedničkog nazivnika“.<sup>22</sup>

### 3. SPECIFIČAN POLOŽAJ EUROPSKE UNIJE U KONVENCIJSKOM SUSTAVU

#### 3.1. Izmjene Konvencije

Kao što je prije navedeno, Europsku uniju bilo je potrebno, u smislu odredaba Konvencije, praktički izjednačiti s državama članicama pa u tom smislu izmijeniti i tekst same Konvencije ondje gdje je to bilo potrebno. Upravo je ta specifičnost<sup>23</sup> tehničke naravi<sup>24</sup> presedan u pristupanju novih stranaka Konvenciji te govori u prilog posebnom položaju Europske unije u odnosu na ostale visoke ugovorne stranke. Nikada dosad pristupanje nove stranke Konvenciji nije zahtijevalo izmjene same Konvencije kako bi se ono učinilo provedivim.<sup>25</sup> Naime člankom 1. stavkom 2. b) Nacrta propisano je kako je ovaj Sporazum sastavni dio Konvencije. Svakako treba naglasiti da su te izmjene tehničke prirode nužne te same po sebi ne dovode Europsku uniju u položaj *primus inter pares*, kao što je to slučaj s nekim drugim odredbama Nacrta, o čemu će biti riječi poslije u radu. Ipak, koliko god je ovaj presedan rezultat „prirode stvari“, istovremeno govori o važnosti ovog pristupanja ne samo za Europsku uniju nego i za Vijeće Europe, odnosno visoke ugovorne stranke Konvencije. Ove tehničke modifikacije Konvencije ostvarene su člankom 1. stavkom 8.

---

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

Članak 2.

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

Članak 3.

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

<sup>21</sup> Buyse, A.: „Accession of EU to ECHR Draft Agreement: Finally Finalised“; <http://echrblog.blogspot.com/2013/04/accession-of-eu-to-echr-draft-agreement.html> (posljednji pristup ostvaren 25.11.2013.) i Limante, A.: „Draft Agreement on the Accession of the EU to the ECHR: fitting Cinderella's shoes for Gulliver“, <http://kslr.org.uk/blogs/europeanlaw/2012/01/29/50/> (posljednji pristup ostvaren 15. 10. 2014. Godine).

<sup>22</sup> Gragl, P.: „A giant leap for European Human Rights? The Final Agreement on the European Union's accession to the European Convention on Human Rights“ (2014) 51 *Common Market Law Review*, Issue 1, str. 3.

<sup>23</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 27-32.

<sup>24</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 3.

<sup>25</sup> Eckes, C.: „Accession to the ECHR: Between autonomy and adaptation“, 76 *MLR* (2013), str. 265.

Nacrta, kojim se mijenja članak 59. stavak 5. Konvencije, a koji se odnosi na pitanja notifikacija. Člankom 2. stavkom 2. Nacrta izmijenjen je članak 57. Konvencije, koji se odnosi na mogućnost stavljanja rezerva. Člankom 3. stavkom 1. Nacrta izmijenjen je članak 36. Konvencije (koji se odnosi na intervenciju treće stranke) na način da omogućuje inkorporiranje i oživljavanje mehanizma suodgovornosti, o kojem će biti riječi u daljnjim poglavljima. Člankom 4. stavkom 1. Nacrta izmijenjene su odredbe (tj. naslov) članaka 29. i 33. Konvencije, s time da se uglavnom radilo o zamjeni dotadašnjih termina novima s obzirom na specifičnost nove stranke.<sup>26</sup> Tako Aronsson, Dawody i Österdahl spominju problem termina država, tj. „state“.<sup>27</sup> Delegacije 47 država članica Vijeća Europe, iako priznajući posebnu pravnu poziciju Europske unije, nisu pristajale na to da se na nju odnosi izraz „state“.<sup>28</sup> Kao što je već rečeno, ove izmjene ne smatramo problematičnima s obzirom na to da su nužne iz tehničkih razloga kako bi omogućile pristupanje Europske unije Konvenciji te same po sebi ne dovode Europsku uniju u povoljniji položaj u odnosu na druge Visoke ugovorne stranke.

### 3.2. Sud EU-a – zaštitnik autonomije pravnog poretka Europske unije

Specifičan položaj Europske unije morao se, kao što je navedeno, predvidjeti i kako bi se zadovoljili zahtjevi Suda EU-a, odnosno kako bi se ublažile ili, točnije, uklonile njegove bojazni za autonomiju pravnog poretka Europske unije, uzdignute na razinu aksioma još od predmeta *Costa v. Enel*.<sup>29</sup> Sve od tada Sud EU-a konstantno je snažno branio svoj monopol u interpretaciji odredaba TEU-a i TFEU-a, a pogotovo svoju autonomiju u odnosu na druge sudove.<sup>30</sup> U svojem Mišljenju 1/91<sup>31</sup> o prvom Nacrtu Sporazuma o osnivanju Europskog gospodarskog prostora (EEA) Sud EU-a postavio je kao načelo pravilo da međunarodni ugovor koji uspostavlja sudski sustav čije su odluke obvezujuće i za Sud EU-a sam po sebi nije nekompatibilan pravu Europske unije.<sup>32</sup> Međutim taj konkretni Nacrt ocijenio je nekompatibilnim s pravnim poretkom Europske unije, a njegovo obrazloženje temeljilo se uglavnom na obrani vlastite autonomije (odnosno autonomije Europske unije).<sup>33</sup> Slična obrazloženja, motivirana u prvom redu fascinantnim nastojanjem Suda EU-a da zaštiti autonomiju pravnog poretka,<sup>34</sup> prisutna su i u drugim mišljenjima Suda EU-a. U Mišljenju 1/00,<sup>35</sup> koje se odnosilo na Sporazum o stvaranju Zajedničkog

<sup>26</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 20 i 21.

<sup>27</sup> Aronsson, E.; Dawody, H.; Österdahl, M.: „*The EU's accession to the European Convention on Human Rights – the final version of the Agreement on the accession is adopted*“, s bloga EU Constitutional law, Örebro University; A blog written by students of Örebro University on EU law matters.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Predmet 6/64, *Costa v. Enel*, [1964], ECR 585.

<sup>30</sup> Eckes, *op. cit.* bilj. 25, str. 258.

<sup>31</sup> Opinion 1/91, [1991] ECR I-6079.

<sup>32</sup> *Ibid.*, para 39. i 40.

<sup>33</sup> Lock, *op. cit.* bilj. 18, str. 1029 i Eckes, *op. cit.* bilj. 25, str. 259. Eckes navodi kako je ova zabrinutost Suda EU-a za svoju autonomiju u odnosu na druga sudbena tijela započela u njegovu još ranijem Mišljenju 1/76, [1977], ECR 741.

<sup>34</sup> Lock, *op. cit.* bilj. 18, str. 1032.

<sup>35</sup> Opinion 1/00, [2002], ECR I-3493.

europskog zračnog prostora Europske unije, Sud EU-a postavio je granice te autonomije<sup>36</sup> s ciljem njezine zaštite. U Mišljenju 1/09 od 8. 3. 2011. Sud EU-a ocjenjivao je kompatibilnost Nacrta Sporazuma između država članica, Europske unije i trećih država potpisnica Europske patentne konvencije potpisane 5. 10. 1973. u Münchenu, kojim se, među ostalim, osnivao Patentni sud sa svojim posebnim Sporazumom predviđenim ovlastima. Upravo je ovdje Sud EU-a utvrdio povredu tih „granica svoje autonomije“. Ponovno utvrdivši da se može (sam Sud EU-a) podvrgnuti odlukama nekog drugog međunarodnog suda, uz uvjet da se ne krše odredbe Ugovora, Sud je zaključio da bitan karakter ovlasti (tadašnje) Zajednice i njezinih institucija nije ostao onakav kakav je određen Ugovorima, odnosno da takav sporazum u bitnome mijenja karakter ovlasti koje Ugovori podjeljuju institucijama i državama članicama Europske unije i koje su nužne za očuvanje same prirode prava Europske unije.<sup>37</sup> U konkretnom slučaju Sud EU-a bio je zabrinut upravo zbog toga što su „jednom vanjskom sudu“ dane ovlasti da tumači pravo Europske unije te zbog toga što sudove država članica lišava njihove ovlasti da postavljaju prethodna pitanja, a sam Sud EU-a ovlasti da odgovara na njih. Sud EU-a smatrao je da nisu dana dovoljna jamstva njegove uključenosti u ovakve postupke. Dakle strah od, nazovimo, neuključenosti Suda EU-a u ovakve postupke. Ova je situacija ostavila trag i u Nacrtu (iako je riječ o potpuno drugoj materiji) u obliku instituta prethodnog uključivanja.

### 3.3. Mehanizam suodgovornosti

Specifičnost cijele navedene situacije u smislu položaja Europske unije kao stranke Konvencije prepoznata je već i u TFEU-u, tj. gore citiranim odredbama njegova Protokola 8. Nacrt je tako razvio tzv. mehanizam suodgovornosti. Prema mehanizmu suodgovornosti, kako stoji u članku 1. stavku 4., svaki čin, mjera ili propust tijela ili države članice Europske unije ili osoba koje djeluju u njezino ime pripisat će se državi, čak i ako su taj čin, mjera ili prekršaj posljedica implementacije prava Europske unije, uključujući i odluke temeljene na TEU-u i TFEU-u. Ovo s druge strane ne sprječava Europsku uniju da se uključi u postupak kao suodgovaratelj za povredu koja je proizašla iz tog čina, mjere, odnosno propusta.<sup>38</sup> S obzirom na novi stavak 4. članka 36. Konvencije, suodgovaratelj će imati status stranke. Dodatne vrijednosti<sup>39</sup> tog mehanizma u određenim se segmentima posebice odnose na zaštitu pojedinca podnositelja zahtjeva. Naime, kako je određeno već navedenom novom odredbom članka 36. Konvencije, dopuštenost zahtjeva ocjenjivat će

---

<sup>36</sup> Riječ je o sljedećem: bitan karakter ovlasti (tadašnje) Zajednice i njezinih institucija mora ostati onakav kakav je određen Ugovorima. Drugi uvjet jest da postupci za uniformno tumačenje Sporazuma i rješavanje sporova ne smiju imati obvezujuću učinak na Zajednicu i njezine institucije u izvršavanju njezinih unutarnjih ovlasti u smislu tumačenja prava Zajednice na koje se Sporazum poziva. Opinion 1/00, para 12. i 13. U prilog tome ide i presuda u predmetu C-459/03, *Commission v. Ireland (MOX Plant)* [2006], ECR I-4635, koji je, kako kaže Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 21, naglasio važnost članka 344. TFEU-a.

<sup>37</sup> Opinion 1/09, 8. 3. 2011., para 89.

<sup>38</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, article 1, paragraph 4.

<sup>39</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 15.



se neovisno o sudjelovanju suodgovaratelja u postupku, dok se s druge strane od podnositelja traži da je iscrpio pravni put samo države članice ili Europske unije.<sup>40</sup>

Nadalje Nacrtom su propisani uvjeti koji mogu uključiti mehanizam suodgovornosti. Sukladno članku 3. stavku 2. Nacrta, kad je postupak pokrenut protiv jedne ili više država članica Europske unije, Europska unija može postati suodgovorna (*may become a co-respondent*) u onim postupcima kod kojih se čini da navodna povreda dovodi u pitanje usklađenost norme prava Europske unije s pravima o kojima je riječ, definiranim u Konvenciji ili njezinim protokolima, uključujući i odluke temeljene na TEU-u i TFEU-u, i to kada se povreda mogla izbjeći isključivo zanemarujući odredbu prava Europske unije.<sup>41</sup> U takvim slučajevima, ako su ispunjeni navedeni uvjeti, Europska unija može obrazloženim zahtjevom zahtijevati da joj se dodijeli položaj suodgovaratelja u istom postupku.<sup>42</sup>

Dakle test za aktiviranje<sup>43</sup> mehanizma suodgovornosti ispunjen je u slučaju normativnog sukoba između prava Europske unije i Konvencije.<sup>44</sup> U Dodatku V. Nacrta navedeno je da će se povreda moći izbjeći isključivo uz zanemarivanje odredbe prava Europske unije, primjerice kad odredba prava Europske unije ne ostavlja državi članici nikakvu diskreciju u pogledu njezine implementacije na nacionalnoj razini.<sup>45</sup> Sukladno tome mehanizam suodgovornosti neće se primjenjivati u onim slučajevima gdje države članice uživaju široku marginu diskrecije.<sup>46</sup>

S druge strane moguća je i obratna situacija. Tako države članice, prema članku 3. stavku 2. Nacrta, mogu postati suodgovorne (*may become co-respondents*) u postupcima protiv Europske unije povodom navodne povrede, kod kojih se čini da navodna povreda dovodi u pitanje usklađenost norme TEU-a, TFEU-a ili bilo koje druge odredbe koja na temelju tih Ugovora ima istu pravnu vrijednost, i to kada se povreda mogla izbjeći isključivo uz zanemarivanje odredbe temeljene na tim instrumentima.<sup>47</sup> I ovdje je riječ o potezu

---

<sup>40</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 38., 39. i 40.

<sup>41</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, article 3, paragraph 2.

<sup>42</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, article 3.

<sup>43</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 47., 48., 49. i 50.

<sup>44</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 15.

<sup>45</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 48.

<sup>46</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 15. Gragl ovdje kao primjer navodi predmet *MSS v. Belgium and Greece*, no. 30696/09 od 21. 2. 2011. Vidi i Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 23 i 24.

<sup>47</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, article 3, paragraph 3.

namijenjenom zaštiti autonomije pravnog sustava Europske unije s obzirom na to da se ESLJP neće upuštati u određivanje podrijetla same odredbe, već će se zadovoljiti njezinom prisutnošću u primarnom pravu.<sup>48</sup> U takvim slučajevima, ako su ispunjeni navedeni uvjeti, država članica (jedna ili više njih) može obrazloženim zahtjevom zahtijevati da joj se dodijeli položaj suodgovaratelja u istom postupku.<sup>49</sup>

Kako navodi Lock, posebno je zanimljiv mehanizam suodgovornosti u navedenom „obratnom slučaju“ iz članka 3. stavka 3.<sup>50</sup> Naime povredu Konvencije sadržanu u TEU-u i TFEU-u Europska unija može ukloniti jedino njihovom izmjenom, što na temelju članka 48. Ugovora o Europskoj uniji moraju ratificirati sve države članice. S tim u vezi u slučaju kada je zahtjev prvenstveno usmjeren protiv Europske unije, a ta je situacija regulirana člankom 3. stavkom 3. Nacrta, suodgovorne bi trebale biti sve države članice.<sup>51</sup> Može se očekivati kako će situacije u kojima će države same tražiti da budu suodgovorne u postupcima pokretanima po zahtjevima protiv Europske unije biti rijetke, pogotovo kada je riječ o manjim, tj. manje utjecajnim državama članicama. S druge strane možda će se i Europska unija pozivati na načelo lojalne suradnje iz TEU-a.<sup>52</sup> Upravo zbog nemogućnosti uklanjanja povrede iz primarnog prava bez pristanka država članica (članak 48. TEU-a) moglo bi se postaviti pitanje eventualnog isključivanja primarnog prava Europske unije iz jurisdikcije ESLJP-a. Ipak, ovo nije slučaj. Osim zbog provedbe načela za pristupom Europske unije Konvenciji na istim temeljima kao što je to slučaj s drugim državama, ovime se i ponovno štiti autonomija pravnog sustava Europske unije. Naime u suprotnom ESLJP našao bi se u situaciji da sam određuje spada li povreda u sferu primarnog ili sekundarnog prava Europske unije. Ovo bi bilo neprihvatljivo upravo s obzirom na autonomiju pravnog sustava Europske unije.<sup>53</sup>

O gore navedenim zahtjevima odlučuje ESLJP. U svakom slučaju, ako ESLJP utvrdi da su u pojedinom postupku ispunjeni gore navedeni uvjeti, može pozvati visoku ugovornu stranku da se pridruži istom postupku u svojstvu suodgovaratelja.

---

<sup>48</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 17.

<sup>49</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, article 3.

<sup>50</sup> Lock, T.: „Shared responsibility after EU accession to the ECHR revisited“ s bloga *SHARES* <http://www.sharesproject.nl/shared-responsibility-after-eu-accession-to-the-echr-revisited/> (posljednji pristup ostvaren 25.11. 2013.).

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Naime tzv. načelo lojalnosti iz članka 4. stavka 3. TEU-a svojom je praksom velikim djelom razvijao upravo Sud EU-a. U tom smislu Blockmans, Steven; Wessel, Ramses A.: „Principles and practices of EU external representation“ [http://www.asser.nl/upload/documents/20120911T102448-cleer2012-5book\\_web.pdf](http://www.asser.nl/upload/documents/20120911T102448-cleer2012-5book_web.pdf). U tom smislu kao primjer možemo navesti predmete *Commission v. Greece*, Case C-45/07 para 26. ili *Cornelis Kramer and others* [1976] ECR1279, para 42.-45., zatim predmet 459/03, *Commission of the European Communities v Ireland*, para. 174, predmet 22/70 70 *Komisija Europskih zajednica protiv Vijeća Europskih zajednica (ERTA)* [1971] ECR 263, predmet C-266/03, *Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg* [2005] ECRI-04805, predmet C-433/03 *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*[2005] ECRI-06985. Vidi i Bitter Stephan: „Loyalty in the European Union. A review (\*)“ <http://germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=140> .

<sup>53</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 12, Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 16 i *op. cit.* bilj. 18, str. 1038.

Člankom 3. stavkom 5. Nacrta propisano je da će Visoka ugovorna stranka (Konvencije) postati suodgovaratelj (*shall become a co-respondent*) prihvaćanjem poziva ESLJP-a ili na temelju odluke ESLJP-a povodom njezina zahtjeva. ESLJP će pritom voditi računa o tome jesu li ispunjeni uvjeti iz navedenih stavaka 2. i 3. članka 3. Nacrta te će zatražiti gledišta svih stranaka u postupku.<sup>54</sup> Potrebno je naglasiti da, kako se navodi u V. Dodatku Nacrta, nijedna Visoka ugovorna stranka ne može biti prisiljena da postane suodgovaratelj.<sup>55</sup> Upravo iz takve formulacije proizlazi volontaristička narav<sup>56</sup> mehanizma suodgovornosti koja je, kako navodi Lock,<sup>57</sup> uklonjena II. Dodatkom Nacrta, prema kojem „Europska unija deklaratorno obećava da će zahtijevati dodjeljivanje statusa suodgovaratelja, odnosno prihvatiti poziv ESLJP-a u slučajevima koji zadovoljavaju za to potrebne uvjete“.<sup>58</sup> Točnije, sam tekst navedenog Dodatka utvrđuje da će „nakon pristupanju Konvenciji Europska unija osigurati da će zahtijevati da postane suodgovaratelj u postupcima pred ESLJP-om, odnosno prihvatiti poziv ESLJP-a kad su za to ispunjeni uvjeti iz članka 3. stavka 2. Nacrta“.<sup>59</sup> U ovom kontekstu citirat ćemo Gragla, koji je ovaj element nazvao „slabošću Sporazuma o pristupanju, koja se lako mogla prevladati uvođenjem obveze za Europsku uniju (i njezine članice) da pristupe kao suodgovaratelji postupcima kada se za to ostvare uvjeti“.<sup>60</sup> Dodatak V. Nacrta navodi da mehanizam suodgovornosti ne predstavlja proceduralni privilegij za Europsku uniju i njezine članice, nego „način izbjegavanja zamka u sudjelovanju, odgovornosti i provedivosti u konvencijskom sustavu“.<sup>61</sup> S obzirom na to da je glavna teza ovog rada upravo privilegirani status Europske unije u „novom“ konvencijskom sustavu, smatram potrebnim naglasiti kako, prema našem mišljenju, takav položaj ne uzrokuje mehanizam suodgovornosti sam po sebi, nego to čini ponajprije njegova volontaristička narav, koja upravo dovodi do takvih zamka,<sup>62</sup> a pogotovo institut prethodnog uključivanja Suda Europske unije.

### 3.4. Prethodno uključivanje

U onim slučajevima gdje je Europska unija suodgovorna postojala je opasnost da ESLJP odlučuje o pravu Europske unije, a da Sud EU-a nije dao svoju ocjenu, što bi za Europsku

---

<sup>54</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, article 3, paragraph 5.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Jacque, J.P.: “The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms”, 48 CML Rev. (2011), str. 1015.

<sup>57</sup> Lock, T.: „Shared responsibility after EU accession to the ECHR revisited“ s bloga *SHARES* <http://www.sharesproject.nl/shared-responsibility-after-eu-accession-to-the-echr-revisited/> (posljednji pristup ostvaren 25. 11. 2013.).

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix II.

<sup>60</sup> Vidi i Lock, *op. cit.* bilj. 18, str. 1044.

<sup>61</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 39.

<sup>62</sup> Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 30.

uniju, naravno, upravo sa stajališta autonomije njezina poretka, bilo neprihvatljivo.<sup>63</sup> Naime, kako je gore navedeno, podnositelj zahtjeva ne mora iscrpiti pravni put u pravnom sustavu suodgovaratelja, dakle u ovom slučaju Europske unije, nego samo u pravnom sustavu odgovorne države članice. Iako bi se tome moglo eventualno doskočiti korištenjem instituta prethodnog pitanja iz članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,<sup>64</sup> potrebno je imati na umu da se njegovo postavljanje ne može smatrati „pravnim sredstvom“ u smislu članka 35. Konvencije bez obzira na to što nacionalni sud ne samo što može nego, ako se radi o sudu zadnje instancije, kao i uvijek kada se radi o ocjeni valjanosti akta Europske unije, ako smatra da je nevaljan,<sup>65</sup> i mora<sup>66</sup> postaviti prethodno pitanje Sudu EU-a.<sup>67</sup> Kako bi se spriječilo da ESLJP donese odluku bez uključivanja Suda EU-a ili prije njega, Sporazum o pristupanju predviđa institut prethodnog uključivanja Suda EU-a. Člankom 3. stavkom 6. Nacrta propisano je da će se u takvim situacijama, dakle kada Sud EU-a još nije dao odgovarajuću ocjenu usklađenosti konkretne odredbe prava Europske unije s Konvencijom, Sudu EU-a osigurati dovoljno vremena kako bi takvu ocjenu mogao donijeti. Jednako tako dužnost je Suda EU-a da tu ocjenu, čiji učinak ni u kojem slučaju nije obvezujući za ESLJP, donese u što kraćem roku (šest do osam mjeseci<sup>68</sup>) kako se postupak (koji se vodi pred ESLJP-om) ne bi pretjerano odgađao.<sup>69</sup> Smatramo da je na ovaj način Europska unija u izrazito povoljnijem položaju u odnosu na druge države<sup>70</sup> visoke ugovorne stranke Konvencije te to dovodi u pitanje načelo ravnopravnosti s drugim visokim ugovornim strankama.<sup>71</sup> Naime ne postoji nijedan drugi sličan postupak pred ESLJP-om u kojem bi taj sud prekinuo postupak kako bi dopustio da slučaj o kojem je riječ ispita neki drugi sud.<sup>72</sup> Sud EU-a možemo usporediti s ustavnim sudovima država, među ostalim i u pogledu toga da pristup posljednjima u pojedinim državama članicama<sup>73</sup> nije uvijek nužno otvoren, odnosno da je ograničen, što

<sup>63</sup> Rozenberg, J.: „EU accession to the ECHR will change Euro legal framework“, *The Law Society Gazette* <http://www.lawgazette.co.uk/opinion/joshua-rozenberg/eu-accession-echr-will-change-european-legal-framework> (posljednji pristup ostvaren 25. 11. 2013. godine).

<sup>64</sup> Sud EU-a nadležan je odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču:

(a) tumačenja Ugovorâ

(b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije.

Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda EU-a da o tome odluči. Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu EU-a.

<sup>65</sup> Predmet 314/85 Foto-Frost [1987] ECR 4199.

<sup>66</sup> Kako navodi Lock, *op. cit.* bilj. 18, str. 1046, moguće je i da nacionalni sud propusti tu svoju obvezu ili utvrdi, sukladno odluci u predmetu 283/81, CILFIT [1982] ECR 415, da je ispravna primjena prava EU-a toliko očita da ne ostavlja mjesta osnovanoj sumnji.

<sup>67</sup> Vidi Jacque, *op. cit.* bilj. 56, str. 1019.

<sup>68</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 69.

<sup>69</sup> Murphy, C.: „On the Rocky Road to Accession: Final Draft of EU's Accession Agreement to ECHR Approved“ u: *External Relations, Fundamental rights*, <http://europeanlawblog.eu/?p=1680>. (posljednji pristup ostvaren 25. 11. 2013.)

<sup>70</sup> Eckes, *op. cit.* bilj. 25, str. 268.

<sup>71</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 33.

<sup>72</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 26.

<sup>73</sup> Vidi Besselink, *op. cit.* bilj. 10, str. 39.

je stvar samih država,<sup>74</sup> odnosno njihovih pravnih sustava. Jednako tako problem je samog pravnog sustava Europske unije što Sud EU-a u konkretnom slučaju nije imao priliku prije dati odgovarajuću ocjenu usklađenosti konkretne odredbe prava Europske unije s Konvencijom.<sup>75</sup> Nijedna druga visoka ugovorna stranka nema taj privilegij da se njezinom ustavnom sudu slučaj dostavlja na očitovanje ako se dotle nije očitovao nakon što je postupak već jednom započeo pred ESLJP-om. Uostalom, iako će pristupanjem Konvenciji ESLJP u neku ruku zadobiti neke ovlasti koje su dosad, od presude u predmetu *Foto-Frost*, pripadale isključivo Sudu EU-a, a to je utvrđivanje akata EU-a nevaljanima, ipak, kako navodi Lock,<sup>76</sup> to i nije suprotno europskom pravu. Naime odluke ESLJP-a nemaju izravni učinak u pravnim sustavima visokih ugovornih stranaka Konvencije. Dakle čak i ako ESLJP nađe da je došlo do povrede Konvencije, to ne dovodi nužno do poništenja akta o kojem je riječ.<sup>77</sup> Presude ESLJP-a deklaratorne su,<sup>78</sup> a pravne posljedice na kraju ipak provodi sama Unija.<sup>79</sup>

### 3.5. Podjela odgovornosti između Europske unije i država članica u konvencijskom sustavu

Sljedeća zanimljivost u pogledu specifičnosti vezanih uz položaj Europske unije jest podjela odgovornosti, kako je uređena člankom 3. stavkom 7. Nacrta. Naime ESLJP će moći utvrditi da postoji odgovornost samo jedne stranke (primjerice samo države članice, a ne i Europske unije ili obrnuto), no utvrdi li zajedničku odgovornost, neće se upuštati u određivanje udjela u toj odgovornosti, jer bi isto značilo i upuštanje u procjenu nadležnosti Europske unije i njezinih članica, a to je, dakako, nezamislivo.<sup>80</sup> Ponovno, radilo bi se o povredi autonomije pravnog sustava Europske unije. Možemo konstatirati kako će ESLJP najčešće odlučivati ne o tome tko je nadležan za plaćanje eventualne presudom određene kompenzacije, nego o tome je li neka povreda konvencijskog prava posljedica implementacije neke norme europskog prava ili sadržaja same norme. U tom će slučaju moći aktivirati mehanizam suodgovornosti, odnosno i Europska će se unija moći smatrati odgovornom za tu povredu.<sup>81</sup> I u ovom segmentu trebalo je, po prirodi

<sup>74</sup> Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 33, navodi primjer Italije, u kojoj za pojedince ne postoji direktan pristup talijanskom ustavnom sudu. Vidi i Besselink, *op. cit.* bilj. 10, str. 39.

<sup>75</sup> Člankom 263. stavkom 4. TFEU-a propisano je da svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno na nju odnosi, a ne podrazumijeva provedbene mjere. Dakle uvjeti za pristup pojedinca Sudu EU-a relativno su restriktivni.

<sup>76</sup> Lock, *op. cit.* bilj. 18, str. 1037.

<sup>77</sup> Lock, *op. cit.* 18, str. 1048, navodi čak kako postoji opasnost da bi upravo uvođenje ovakva mehanizma moglo biti nekompatibilno s autonomijom pravnog sustava Europske unije s obzirom na to da bi se Sudu EU-a davale nove ovlasti (vidi Mišljenje 1/91), odnosno da bi ono predstavljalo skrivene izmjene TEU-a i TFEU-a. Nešto blaže Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 37.

<sup>78</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 6.

<sup>79</sup> Jacque, J.P., *op. cit.* bilj. 56.

<sup>80</sup> Gaya, G.: „The Co-Respondent Mechanisms According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR“, *European Society of International Law*, <http://www.esil-sedi.eu/node/266> (posljednji pristup ostvaren 15. 10. 2014.).

<sup>81</sup> *Ibid.*

stvari, sustav posebno prilagoditi interesima Europske unije s obzirom na njezine specifičnosti ponajviše u obliku potrebe za zaštitom autonomije vlastitog pravnog sustava.

### **3.6. Sudjelovanje u radu Parlamentarne skupštine i Odbora ministara – neki privilegiji Europske unije**

S obzirom na barem načelni stav da Europska unija mora imati isti tretman kao i svaka druga država članica, odnosno pristupiti ravnopravno s drugim državama članicama, odnosno visokim ugovornim strankama,<sup>82</sup> postavlja se i pitanje kako će se ovo ostvariti u smislu sudjelovanja Europske unije u tijelima Vijeća Europe s obzirom na njezine specifičnosti. Tako je dogovoreno i da će Europska unija imati svog suca.<sup>83</sup> Uostalom, člankom 20. Konvencije propisano je da je broj sudaca Suda Europske unije jednak broju visokih ugovornih stranaka pa bi sama činjenica da Europska unija nema svojeg suca ujedno predstavljala i povredu Konvencije. Zanimljivo će biti vidjeti kako će se riješiti problem državljanstva suca koji će predstavljati Europsku uniju. Naime, kako će on zasigurno biti državljanin jedne od država članica Europske unije, a sve su njezine države članice ujedno i stranke Konvencije, dogodit će se da će barem dva suca s istim državljanstvom u isto vrijeme sjediti u ESLJP-u.<sup>84</sup> Jednako tako zanimljiva, ali i logična činjenica jest i to da će sudac predstavnik Europske unije sudjelovati ne samo u slučajevima koji se odnose na Europsku uniju nego i u drugim slučajevima, jednako kao i sudac predstavnik bilo koje druge države članice.<sup>85</sup> Jednako je tako zanimljivo pitanje sudjelovanja Europske unije u Parlamentarnoj skupštini. Sukladno članku 6. Nacrta, delegacija Europskog parlamenta trebala je imati pravo sudjelovanja i glasovanja na sjednicama Skupštine uvijek kada ona obavlja svoju funkciju u vezi s izborom sudaca, sukladno članku 22. Konvencije. Predstavništvo Europskog parlamenta trebalo je, prema Nacrtu, imati jednak broj predstavnika kao i stranka s najvećim brojem predstavnika, sukladno Statutu Vijeća Europe.<sup>86</sup> Modalitete sudjelovanja predstavnika Europskog parlamenta na sjednicama Parlamentarne skupštine sporazumno su trebali odrediti sama Skupština i Europski parlament. Kako se navodi i u V. Dodatku Nacrta, ovi su se modaliteti trebali odraziti i u unutarnjim pravilima Parlamentarne skupštine te predstavljati rezultat rasprave i suradnje između navedene Skupštine i Europskog parlamenta, već realizirane

---

<sup>82</sup> Eckes, C: „One Step Closer: EU Accession to the ECHR“, *UK CONSTITUTIONAL Law Group* <http://ukconstitutionallaw.org/2013/05/02/christina-eckes-one-step-closer-eu-accession-to-the-echr/>, Stian Øby Johansen: „Some thoughts on the ECJ hearing on the Draft EU-ECHR accession agreement“, <http://blogg.uio.no/jus/smr/multirights/content/some-thoughts-on-the-ecj-hearing-on-the-draft-eu-echr-accession-agreement-part-1-of-2>; Jacqué: “The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms”, 48 CML Rev. (2011), 995–1023.

<sup>83</sup> Vidi i Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 28.

<sup>84</sup> Limante, *op. cit.* bilj. 21, Eckes, *op.cit.* bilj. 25, str. 269.

<sup>85</sup> Eckes, *op. cit.* bilj. 25, str. 269.

<sup>86</sup> Sukladno navedenom članku 26. Statuta Vijeća Europe od 5. svibnja 1949., to će biti 18 predstavnika, jednako kao i Francuska, Njemačka, Italija, Rusija i Ujedinjeno Kraljevstvo.

tijekom samih pregovora o pristupanju Europske unije Konvenciji.<sup>87</sup> Dakle pristupanje Europske unije zahtijevat će izmjenu i nekih drugih internih akata Konvencije, što će opet predstavljati svojevrsan presedan.

Posebno je pitanje sudjelovanje Europske unije u Odboru ministara. Naime i ovdje je bilo potrebno provesti određene izmjene s obzirom na to da je člankom 14. Statuta Vijeća Europe propisano, među ostalim, da svaka članica ima u Odboru ministara jednog predstavnika, a svaki predstavnik raspolaže jednim glasom, te s obzirom na to da Europska unija ne postaje članica Vijeća Europe. Sukladno načelu ravnopravnosti,<sup>88</sup> odnosno „jednakog tretmana“<sup>89</sup> svih stranaka Konvencije, bilo je potrebno poduzeti mjere kako bi se osiguralo odgovarajuće sudjelovanje Europske unije u radu Odbora. Naime Odbor ima važne funkcije,<sup>90</sup> među kojima izdvajamo nadzor nad izvršenjem konačnih presuda i prijateljskih rješenja, kako je propisano člancima 39. i 46. Konvencije.

Tako je Europskoj uniji, u slučaju kad je stranka u postupku, sama ili s drugom državom članicom<sup>91</sup>, odnosno kao odgovornoj stranci ili suodgovaratelju,<sup>92</sup> trebalo biti omogućeno sudjelovanje na sastancima Odbora ministara s pravom glasa kad se oni odnose na odluke donesene sukladno člancima 26., 39., 46. (stavci 2. do 7.), 47. i 54. (stavak 1.) Konvencije.<sup>93</sup> Sukladno Nacrtu, u navedenim slučajevima, kao i sve druge visoke ugovorne stranke, trebala je imati jedan glas.<sup>94</sup> Međutim ovdje se kao problem pojavljuje načelo iskrene suradnje, propisano kao obveza državama članicama Europske unije, sukladno članku 4. stavku 3. TEU-a.<sup>95</sup> Kako bi se spriječilo da ovo načelo utječe na efektivno izvršavanje funkcija Odbora ministara, ponajprije u pogledu njegovih nadzornih funkcija, razvijena su posebna prava glasovanja,<sup>96</sup> kako je navedeno u V. Dodatku Nacrta. Njihov cilj bio je omogućiti sudjelovanje Europske unije u Odboru ministara Vijeća Europe u ovakvim situacijama. Istovremeno bilo je potrebno i osigurati da eventualno glasovanje od strane

---

<sup>87</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 76.

<sup>88</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 7.

<sup>89</sup> Jacques, *op. cit.* bilj. 56, str. 1008.

<sup>90</sup> Jacques, *op. cit.* bilj. 56, str. 1010.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 31.

<sup>93</sup> Navedeni članci nose naslove: „Sudac pojedinac, odbori, vijeća i veliko vijeće“ (26.), „Prijateljsko rješenje“ (39.), „Obvezatna snaga i izvršenje presuda“ (46.), „Savjetodavna mišljenja“ (47.) i „Ovlasti Odbora ministara“ (54.)

<sup>94</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 73. i 74.

<sup>95</sup> Sukladno navedenom članku, na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje, Unija i države članice međusobno si pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovora.

<sup>96</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 84. Vidi i Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 31.

država članica Europske unije u njezinu korist<sup>97</sup> ne utječe na neometano obavljanje funkcija Odbora ministara.<sup>98</sup> S druge strane u slučaju kad Odbor ministara, sukladno svojim Konvencijom određenim funkcijama, obavlja nadzor nad izvršenjem presuda od strane visokih ugovornih stranaka, koje su ujedno i članice Europske unije, a sama Europska unija nije sudjelovala u postupku čak ni kao suodgovaratelj, Europska unija, kako je bilo zamišljeno Nacrtom, nije trebala smjeti izvršavati svoje pravo glasa.<sup>99</sup> Visoke ugovorne stranke (koje su istodobno i države članice Europske unije) moći će glasovati sukladno svojim stajalištima. S druge strane, u slučaju kad se nadzire izvršavanje presuda od strane visoke ugovorne stranke koja nije članica Europske unije, svaka država članica trebala je moći glasovati kako želi te ne biti vezana obvezom koordiniranog glasovanja,<sup>100</sup> dakle trebala je moći biti slobodna glasovati i suprotno nego Europska unija, s time da je u glasovanju trebala sudjelovati i Europska unija.<sup>101</sup> Naime člankom 7. stavkom 4. točkom b) Nacrta Sporazuma propisano je da su, kad Odbor ministara nadzire ispunjenje obveza Visoke ugovorne stranke koja nije Europska unija, države članice Europske unije slobodne prema Ugovorima Europske unije izražavati vlastita stajališta i ostvarivati pravo glasa.<sup>102</sup> U takvoj situaciji stranke Konvencije koje nisu članice Europske unije nalazile bi se u nešto nepovoljnijem položaju nego što je to slučaj s onima koje jesu države članice.<sup>103</sup> Naime u posljednjem slučaju u nadzoru izvršavanja presuda sudjelovat će i Europska unija, dok se to neće dogoditi u slučaju država članica. Težnja za zaštitom autonomije pravnog poretka Europske unije kako ga uspostavljaju TEU i TFEU ovdje tako nije dovela samo do nejednakog položaja Europske unije u konvencijskom sustavu nego indirektno i svih njezinih država članica u odnosu na one visoke ugovorne stranke koje to nisu.

### **3.7. Članak 55. Konvencije v. članak 344. TFEU-a: jurisdikcija ESLJP-a v. autonomija Suda EU-a**

Članak 33. Konvencije propisuje mogućnost obraćanja ESLJP-u svake visoke ugovorne stranke povodom svake navodne povrede odredaba Konvencije i dodatnih protokola. Dakle svaka visoka ugovorna stranka može podnijeti zahtjev zbog navodnih povreda

---

<sup>97</sup> Radi se o problemu tzv. „blokirajućeg glasovanja“, tj. „block voting“. Vidi Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 31 i Eckes, *op. cit.* bilj. 25, str. 270.

<sup>98</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 86. i 87.

<sup>99</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, article 7, para 91. Vidi i Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 31.

<sup>100</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, article 7, para 91. Vidi i Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 32.

<sup>101</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* 2, Appendix V, para 92. Vidi i Gragl, *op. cit.* 22, str. 32.

<sup>102</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, article 7, paragraph 4.

<sup>103</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 32.



Konvencije koje je druga strana počinila njezinim državljanima, osobama državljanima upravo tužene države ili državljanima trećih država koje nisu stranke Konvencije.<sup>104</sup> Člankom 55. Konvencije propisano je da su visoke ugovorne stranke sporazumne da se, osim u slučaju posebnog sporazuma, neće pozivati na ugovore, konvencije ili izjave koji su između njih na snazi kako bi neki spor proizašao iz tumačenja ili primjene ove Konvencije tužbom podvrgle rješavanju putem nekog drugog sredstva osim onih koja su predviđena ovom Konvencijom. S druge strane u članku 344. TFEU-a propisano je da se države članice obvezuju da sporove o tumačenju ili primjeni Ugovora neće rješavati ni na koji drugi način osim onog koji je njime predviđen. Drugim riječima država članica Europske unije ne smije tužiti drugu državu članicu Europske unije zbog nepoštivanja prava Europske unije pred ESLJP-om, nego samo pred Sudom EU-a.<sup>105</sup> Riječ je o dvije međusobno suprotne odredbe,<sup>106</sup> koje i jedan i drugi sud mogu koristiti za uspostavu svoje isključive nadležnosti. Očito je dakle da bi u ovom pogledu bio moguć sukob nadležnosti između ESLJP-a i Suda EU-a.<sup>107</sup> Ponovno, radi se o problemu koji se dosad nije pojavljivao ni u odnosu na jedan sud bilo koje druge visoke ugovorne stranke. Ipak, kako bi se potencijalni problem riješio,<sup>108</sup> Nacrt Sporazuma u svojem članku 5. propisuje da se postupci pred Sudom EU-a neće smatrati drugim sredstvima u smislu članka 55. Konvencije.<sup>109</sup> Na ovaj je način, kao što je navedeno, trebao biti riješen potencijalni problem sukoba nadležnosti, što je zapravo i sukladno 35. članku Konvencije, u smislu uvjeta iscrpljivanja raspoloživih pravnih sredstava.<sup>110</sup> Jednako tako ideja je bila osigurati da se, u slučajevima sporova između država članica Europske unije i/ili između države članice (ili više njih) i Europske unije oni prvo rasprave pred Sudom EU-a, iako je to već određeno upravo spomenutim člankom 35. Konvencije.<sup>111</sup> S obzirom na navedeno smatramo da je glavni cilj navedene odredbe upravo zadovoljiti imperativ zaštite autonomije pravnog poretka Europske unije. Tako je sama Konvencija trebala osigurati poštivanje članka 344. TFEU-a.<sup>112</sup> Sud EU-a međutim zaključio je da to nije postignuto, o čemu će riječi biti poslije.

### **3.8. Pitanje zajedničke vanjske i sigurnosne politike – isključenje od ispitivanja ESLJP-a?**

Sud EU-a, kako je propisano člankom 275. TFEU-a, nije nadležan za odredbe koje se odnose na vanjsku i sigurnosnu politiku niti za akte donesene na temelju tih odredaba.

---

<sup>104</sup> Omejec, *op. cit.* bilj. 4, str. 245.

<sup>105</sup> Buyse, *op. cit.* bilj. 21.

<sup>106</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 22.

<sup>107</sup> Lock, T.: „The ECJ and EctHR: The Future Relationship between the Two European Courts“, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 8 (2009), str. 372.

<sup>108</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 26.

<sup>109</sup> Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights, Final report to the CDDH, Council of Europe, *op. cit.* bilj. 2, Appendix V, para 74.

<sup>110</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 23.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*, str. 24.

Takav nedostatak nadležnosti ili, točnije, ograničena nadležnost Suda EU-a mogli bi dovesti do teškoća u slučaju kad se pred ESLJP-om pojavi slučaj vezan za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije<sup>113</sup> jer bi taj Sud raspravljao o pitanjima koja se odnose na Europsku uniju, a o kojima Sud EU-a nije raspravljao. Dakle postavlja se pitanje potpada li pod novoosnovanu nadležnost ESLJP-a i zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije<sup>114</sup> s obzirom na to da bi takva situacija mogla dovesti do nejednakosti u kontroli ovih sudova.<sup>115</sup> Naime unatoč navedenom ograničenju iz članka 275. (iznimke od isključenja jedino su postupci pokrenuti od strane pojedinaca sukladno članku 263. stavku 4. TFEU-a, koji se odnose na mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba što ih je Vijeće usvojilo na temelju glave V. Poglavlja 2. TEU-a i nadzor poštivanja članka 40. TEU-a) to ne utječe na nadležnost same Konvencije u odnosu na isto područje, pod koje bi svakako spadale i različite „vanjske“ operacije ili misije Europske unije, primjerice one usmjerene na održavanje mira,<sup>116</sup> koje bi mogle predstavljati povredu Konvencije.<sup>117</sup>

Dokaz su za to i slučajevi pred ESLJP-om koji su se odnosili na misije UN-a<sup>118</sup> neovisno o njihovom ishodu. Isključivanje, barem djelomično, zajedničke vanjske i sigurnosne politike iz nadležnosti ESLJP-a ovdje ne bi mogla biti poželjna opcija.<sup>119</sup> Naime ne samo što bi diskrepancija između položaja Europske unije i drugih stranaka Konvencije postala prevelika s obzirom na isključenje cijelog jednog tako velikog područja iz nadležnosti ESLJP-a, što bi bilo upitno s obzirom na same temelje konvencijskog sustava (zabrana generalnih rezervi),<sup>120</sup> nego bi se pojavio i puno veći problem. Na taj način moglo bi doći i do isključenja restriktivnih mjera iz nadležnosti ESLJP-a. Tako bi želja za izbjegavanjem te nejednakosti između sudova, odnosno za zaštitom autonomije pravnog sustava Europske unije, mogla dovesti do ugrožavanja zaštite ljudskih prava, što je, uostalom, i smisao pristupanja. Djelomično isključenje, odnosno zadržavanje nadležnosti ESLJP-a nad onim segmentima nad kojima nadležnost ima i Sud EU-a,<sup>121</sup> predstavljalo bi s druge strane takvu intervenciju u pravni sustav Europske unije koja bi bila protivna zahtjevu za

<sup>113</sup> Eckes, *op. cit.* bilj. 25, str. 282.

<sup>114</sup> Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 42.

<sup>115</sup> Jacque, *op. cit.* bilj. 56, str. 1005.

<sup>116</sup> Eckes, *op. cit.* bilj. 25, str. 282.

<sup>117</sup> Jacque, *op. cit.* bilj. 56, str. 1005.

<sup>118</sup> Behrami and Behrami against France 78166/01, Saramati against France, Germany and Norway. U činjeničnoj pozadini obaju slučajeva stoji sukob Srba i kosovskih Albanaca, koji je naposljetku rezultirao zračnim napadima na tadašnju Saveznu Republiku Jugoslaviju od strane NATO-a zbog neudovoljavanja zahtjevima postavljenima od strane međunarodne zajednice. U prvom navedenom predmetu jedan od zaostalih projektila ubio je jednog, a oslijepio drugog dječaka, čiji je otac, gosp. Behrami, podnositelj zahtjeva. U drugom gosp. Saramati tvrdio je da je bio bespravno pritvoren od snaga Privremene administrativne misije Ujedinjenih naroda za Kosovo (u daljnjem tekstu: UNMIK). ESLJP je smatrao kako se u ovim slučajevima pobijane radnje i propusti UNMIK-a i KFOR-a (međunarodne mirovne snage na Kosovu pod vodstvom NATO-a) ne mogu pripisati tuženim državama, a uz to se i nisu dogodile na teritoriju tih država niti na temelju odluke njihovih vlasti. Iz tog razloga ESLJP je ove zahtjeve proglasio nespojivim *ratione personae*.

<sup>119</sup> Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 44.

<sup>120</sup> Članak 52. Konvencije.

<sup>121</sup> Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 44.

očuvanjem njegove autonomije. Na kraju potrebno je naglasiti kako je ipak najvjerojatnije da će se pred ESLJP-om pojavljivati oni slučajevi koji se odnose na mjere ograničavanja,<sup>122</sup> a koji su ionako isključeni člankom 275., dakle nad kojima Sud EU-a ima nadležnost. Tako njegova autonomija u najvećem broju slučajeva neće biti ugrožena.

#### 4. MIŠLJENJE 2/13

Dana 18. 12. 2014. Sud EU-a donio je Mišljenje 2/13 o Sporazumu o pristupanju Europske unije Konvenciji, prema kojem ono nije u skladu s člankom 6. stavkom 2. TEU-a u smislu da pristupanje ne utječe na nadležnosti EU-a kako su utvrđene Ugovorima, odnosno s Protokolom 8, koji se odnosi na isti članak. Kao razloge za to Sud EU-a navodi kako Sporazum:

„- može utjecati na posebne značajke i autonomiju prava Unije jer ne osigurava usklađenost između članka 53. EKLJP-a i članka 53. Povelje, ne sprječava opasnost od utjecaja na načelo uzajamnog povjerenja među državama članicama u pravu Unije i ne predviđa nikakav odnos između mehanizma uspostavljenog Protokolom br. 16 i prethodnog postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a;

– može utjecati na članak 344. UFEU-a jer ne isključuje mogućnost da se sporovi između država članica ili između država članica i Unije u pogledu primjene EKLJP-a u materijalnom području primjene prava Unije iznesu pred ESLJP;

– ne predviđa načine funkcioniranja mehanizma suprotivnika zahtjeva i postupka prethodnog uključivanja Suda, koji omogućuju očuvanje posebnih značajki Unije i prava Unije

i

– ne poštuje posebne značajke prava Unije u odnosu na sudski nadzor akata, radnji i propusta Unije u području ZVSP-a jer sudski nadzor određenih tih akata, radnji ili propusta povjerava isključivo tijelu koje je vanjsko u odnosu na Uniju.“

U kontekstu problematike ovog rada, a s obzirom na navedenu odluku, potrebno je naglasiti kako kroz Mišljenje prevladava isti onaj zahtjev koji prevladava i u samom Nacrtu, iako prema stajalištu Suda EU-a očito u nedovoljnoj mjeri. Riječ je o zahtjevu za zaštitom autonomije pravnog poretka Europske unije.<sup>123</sup> Tako Sud EU-a ponavlja od ranije poznato načelo da međunarodni ugovor koji uspostavlja sudski sustav čije su odluke obvezujuće i za Sud EU-a sam po sebi nije nekompatibilan pravu Europske unije<sup>124</sup> te da međunarodni sporazum može utjecati na njegove vlastite nadležnosti samo ako su

<sup>122</sup> Lock, *op. cit.* bilj. 17, str. 42, Eckes, *op. cit.* bilj. 25, str. 283.

<sup>123</sup> Sud EU-a ponovno se poziva na uspostavljanje novog pravnog poretka s vlastitim institucijama, u čiju su korist države članice ograničile svoja suverena prava, te se poziva na temeljne presude Gend & Loos i Costa. Mišljenje, para 157., 158. i 170.

<sup>124</sup> *Op. cit.* bilj. 31.

ispunjeni bitni uvjeti za očuvanje njihove naravi i ako se prema tome ne utječe na autonomiju pravnog poretka Unije.<sup>125</sup> Sud EU-a zaključio je, unatoč svim gore opisanim nastojanjima da se ovom zahtjevu udovolji, kako ovo nije takav slučaj. Tako Sud EU-a smatra nespojivim s ovim zahtjevom situaciju u kojoj bi njegove ocjene o materijalnom području primjene prava Europske unije za potrebe utvrđivanja je li država članica obvezna poštovati temeljna prava Europske unije uopće mogle biti dovedene u pitanje od strane ESLJP-a.<sup>126</sup>

Ono što je u navedenom Mišljenju nadalje relevantno za temu ovog rada jest stav Suda EU-a izražen u paragrafu 193., prema kojem se samo izjednačavanje Europske unije i države te davanje EU-u uloge u svakom aspektu istovjetne onoj bilo koje druge ugovorne stranke, dakle sukladno načelu ravnopravnosti i jednakog tretmana, ne poštuje intrinzičnu narav Unije. Naime kad se, u kontekstu pristupanja Konvenciji, Europska unija i države članice smatraju ugovornim strankama ne samo u odnosima s državama koje nisu države članice Europske unije nego i u svojim uzajamnim odnosima, uključujući i slučajeve kada te odnose uređuje pravo Europske unije, zapravo se zahtijeva da jedna država članica provjerava poštivanje temeljnih prava od strane druge države članice. Na taj se način, prema Mišljenju 2/13, može ugroziti ravnoteža na kojoj je Europska unija utemeljena te autonomija prava Europske unije, odnosno samo pristupanje može utjecati na posebne značajke prava Europske unije i njegovu autonomiju.<sup>127</sup> Na ovaj način Sud EU-a praktički potvrđuje kako je pristupanje moguće samo uz još veće ustupke, koji nužno moraju dovesti do položaja Europske unije kao prve među jednakima u konvencijskom sustavu, u opsegu čak i većem nego što je predvidio sam Nacrt.

Nadalje u vezi s poglavljem 3.7. ovog rada, kao što je gore navedeno, Sud EU-a nije prihvatio rješenje ponuđeno člankom 5. Nacrta, prema kojem se postupci pred Sudom EU-a neće smatrati drugim sredstvima u smislu članka 55. Konvencije. Iako je taj koncept zamišljen upravo za rješavanje sukoba nadležnosti dvaju sudova te za zaštitu autonomije pravnog poretka Europske unije, prema Mišljenju 2/13 to nije bilo dovoljno. Štoviše, u istom se Mišljenju navodi kako taj članak samo smanjuje opseg obveze predviđene člankom 55., ali ostavlja mogućnost da se Europska unija ili njezine države članice obrate ESLJP-u temeljem članka 33. Konvencije sa zahtjevom koji se odnosi na navodnu povredu Konvencije koju je počinila država članica ili Europska unija u vezi s pravom Europske unije. Sud EU-a smatra kako bi samo izričito isključenje nadležnosti ESLJP-a za sporove između država članica ili njih i Europske unije u pogledu primjene Konvencije u materijalnom području primjene prava Europske unije bilo sukladno članku 344. UFEU-a i na taj bi način udovoljavalo zahtjevu autonomije njezina pravnog poretka.<sup>128</sup>

I kod mehanizma suodgovornosti Sud EU-a smatrao je kako postoje opasnosti za autonomiju pravnog poretka Europske unije. Naime, prema Nacrtu, kad Europska unija ili

---

<sup>125</sup> *Op. cit.* bilj. 1, para 181. do 190.

<sup>126</sup> *Op. cit.* bilj. 1, para 186.

<sup>127</sup> *Op. cit.* bilj. 1, para 193., 194. i 200.

<sup>128</sup> *Op. cit.* bilj. 1, para 213.

države članice traže intervenciju u postupak pred ESLJP-om, moraju iznijeti argumente koji omogućuju ESLJP-u utvrđivanje jesu li ispunjeni uvjeti za njihovo sudjelovanje u postupku. Time bi ESLJP mogao biti potaknut, kako navodi Sud EU-a, ocjenjivati odredbe prava Unije koje uređuju podjelu nadležnosti između nje i njezinih država članica.<sup>129</sup> Slična opasnost prepoznaje se i kod podjele odgovornosti (vidi poglavlje 3.5.). Naime Sudu EU-a nije bilo dovoljno što se, prema Nacrtu ESLJP neće upuštati u određivanje udjela u utvrđenoj zajedničkoj odgovornosti Europske unije i njezinih članica, nego i samo odlučivanje o podjeli odgovornosti između njih smatra neprihvatljivim.<sup>130</sup>

Sud EU-a nije bio zadovoljan ni načinom na koji je koncipiran institut prethodnog uključivanja Suda EU-a. Prvi problem prepoznao je u činjenici što je nužno da na pitanje je li se Sud EU-a već izjasnio o istom pravnom pitanju kao onom koje je predmet postupka pred ESLJP-om odgovori isključivo nadležna institucija Europske unije, čija bi odluka trebala obvezivati ESLJP.<sup>131</sup> Dakle iako, kao što je gore navedeno, institut prethodnog uključivanja sam po sebi predstavlja privilegij Europske unije u odnosu na druge konvencijske stranke, to još uvijek nije bilo dovoljno kako bi se autonomija njezina pravnog poretka zaštitila. Potrebno bi bilo, sukladno navedenom mišljenju, i da ona u opisanom segmentu obvezuje ESLJP. Nadalje ono što je prema stajalištu Suda EU-a u samom Nacrtu neprihvatljivo jest da on isključuje mogućnost obraćanja Sudu EU-a kako bi se on izjasnio o pitanju tumačenja sekundarnog prava putem instituta prethodnog uključivanja.<sup>132</sup> Na taj način nije osigurano očuvanje posebnih značajki Unije, odnosno autonomije njezina pravnog poretka.

Konačno u kontekstu ZVSP-a Sud EU-a konstatirao je da on sam još nije bio u mogućnosti precizirati opseg granica svoje nadležnosti u tom području, ali da su prema sadašnjem stanju akti doneseni u okviru ZVSP-e izvan sudskog nadzora Suda EU-a. Prema Nacrtu, ESLJP bio bi ovlašten izjasniti se o sukladnosti akata, radnja ili propusta u okviru ZVSP-a s Konvencijom, i to onih čiju zakonitost Sud EU-a nije nadležan nadzirati.<sup>133</sup> Ni na ovaj način, prema stajalištu Suda EU-a, nisu poštovane posebne značajke prava Europske unije.

## 5. ZAKLJUČAK

Glavni cilj ovog rada bio je prikazati kako se u „novom“ konvencijskom sustavu, s Europskom unijom kao novom visokom ugovornom strankom, u mnogočemu ponajviše vodilo, kako navodi članak 1. Protokola 8., „očuvanjem posebnih značajki Unije i prava Unije“.<sup>134</sup> S obzirom na dosadašnje jasno iskazane stavove Suda EU-a, koji je kako u

---

<sup>129</sup> *Op. cit.* bilj. 1, para 223., 224.

<sup>130</sup> *Op. cit.* bilj. 1, para 227.-231.

<sup>131</sup> *Op. cit.* bilj. 1, para 238.

<sup>132</sup> *Op. cit.* bilj. 1, para 242., 243.

<sup>133</sup> *Op. cit.* bilj. 1, para 251.-258.

<sup>134</sup> Gragl, *op. cit.* bilj. 22, str. 26.

brojnim presudama<sup>135</sup> tako i u gore navedenim mišljenjima<sup>136</sup> jasno davao do znanja koliko važnosti polaže na autonomiju, i ovom je prilikom o tome trebalo voditi računa. Ipak, s obzirom na to, kroz zaštitu svoje autonomije Europska je unija u znatnom broju segmenata Nacrtom bila dovedena u privilegirani položaj u odnosu na druge visoke ugovorne stranke. Iako je Sud EU-a u Mišljenju 2/13 upravo zbog nedovoljne zaštite autonomije i donio mišljenje kakvo je donio, sama njegova argumentacija u tom Mišljenju upravo potvrđuje da je njegova osnovna briga u cijelom postupku pristupanja budućem konvencijskom sustavu ponajprije i gotovo isključivo zaštita autonomije vlastitog pravnog poretka i osiguranje još čvršćeg privilegiranog položaja.

Iako je Nacrt u najvećoj mogućoj mjeri pokušao zadovoljiti zahtjeve Europske unije u smislu postizanja svojevrsnog kompromisa, što je vidljivo upravo kroz institute mehanizma suodgovornosti i prethodnog uključivanja, ali i posebnog reguliranja pojedinih elemenata i situacija, Sud EU-a u svojem Mišljenju 2/13 očito se odlučio za beskompromisan stav, ponovno ističući važnost vlastite autonomije te autonomije Europske unije kao novog pravnog poretka s vlastitim institucijama. Ideal jednakog pristupa i tretmana Europske unije i drugih konvencijskih stranaka ispostavio se kao naivna želja tvorca Nacrta. Privilegirani položaj u odnosu na druge države stranke Konvencije, koji je Nacrt osiguravao Europskoj uniji, pokazao se kao *conditio sine qua non* bilo kakva oblika pristupanja Europske unije Konvenciji.

U svakom slučaju bilo bi neprihvatljivo da zbog ciljeva zaštite autonomije poretka Europske unije te udovoljavanja njezinim uvjetima dođe ne samo do faktične nejednakosti među strankama nego i do sve kompliciranijeg postupka zaštite ljudskih prava. Osnovna svrha i razlog postojanja konvencijskog sustava nije zaštititi autonomiju nekog pravnog poretka, nego zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Predmet 6/64, *Costa v. Enel*, [1964], ECR 585, para 3., C-294/83, predmet *Les Verts v. Parliament*, [1986] ECR 1339, para 23., C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic* [1991] ECR I-5357, para 31, C-459/03, *Commission v. Ireland (MOX Plant)* [2006], ECR I-4635 i sl.

<sup>136</sup> Opinion 2/94 [1996] ECR I-1783, Opinion 1/91, [1991] ECR I-6079., Opinion 1/00, [2002], ECR I-3493 i Opinion 1/09 of 8. 3. 2011.

<sup>137</sup> Ladenburger, C.: „The protection of fundamental rights post-Lisbon: The interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions“, *Institutional Report, XXV FIDE Congress*, 30 May - 2 June 2012, str. 52. Vidi i Lock, *op. cit.* bilj. 18, str. 1054.

Summary

**AUTONOMY OF THE EUROPEAN UNION LEGAL ORDER IN THE PROCEDURE OF  
ACCESSION TO THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN  
RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS**

On 18 December 2014, the Court of Justice of the European Union ruled (2/13) against the agreement on the accession of the European Union to the ECHR. One of the reasons was that the agreement might affect the special characteristics and autonomy of the Union. This was quite surprising, especially considering the stated reason, since the draft agreement on the accession of the European Union to the ECHR, which the author will attempt to present in this paper, took carefully into account the requirements to protect the autonomy of the EU legal order, even to the extent that the Convention would grant the European Union a status that places it “first among equals”, which makes it a particularly privileged High Contracting Party.

*Keywords: European Union, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, human rights protection, draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, shared responsibility mechanism*

**Stjepan Novak, LLB,**

Ministry of the Interior of the Republic of Croatia, attending the Postgraduate Specialist Study of European Law at the Faculty of Law, University of Zagreb