

Iva Kero

Općinski kazneni sud u Zagrebu
Ilica 207 2, 10000 Zagreb
iva.kero@oszg.pravosudje.hr

Buga Mrzljak Stenzel

Županijski sud u Zagrebu
Zrinjevac 5, 10000 Zagreb
Buga.Mrzljak@zszg.pravosudje.hr

Tanja Pavelin

Visoki kazneni sud Republike Hrvatske
Savska cesta 62, 10000 Zagreb
Tanja.Pavelin@vksrh.pravosudje.hr



PRISTUPANJE EUROPSKE UNIJE KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

SAŽETAK

Mogućnost pristupanja Europske unije (EU) Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (EKLJP) predmet je rasprava već više od četiri desetljeća. U početku je Sud Europske unije (Sud) u Mišljenju 2/94 zaključio da EU nema nadležnost za pristupanje EKLJP-u. Međutim, to se promijenilo Ugovorom iz Lisabona, koji je izričito dodijelio EU-u nadležnost za pristupanje, pa čak i nametnuo formalnu obvezu da to učini.

Ta odredba Ugovora potkrijepljena je Protokolom br. 8, koji predviđa određena ograničenja, uključujući zahtjev za očuvanjem posebne prirode EU-a, osobito njegove pravne autonomije. S druge strane, Protokol br. 14 uz EKLJP uveo je stavak 2. u članak 59., čime je omogućeno pravno pristupanje EU-a Konvenciji.

Nakon tih događaja izrađen je početni Nacrt sporazuma o pristupanju (NSP 2013.) te je podnesen na ocjenu Sudu u skladu s člankom 218. stavkom 11. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). U Mišljenju 2/13 Sud je utvrdio da je ta verzija sporazuma u suprotnosti s temeljnim načelima prava EU-a, osobito s njegovom autonomijom.

Nakon toga Europska komisija počela je s rješavanjem različitih prigovora koje je Sud iznio, a u ožujku 2023. postignut je dogovor o revidiranom Nacrtu sporazuma o pristupanju EKLJP-u. Cilj članka je pružiti pregled razvoja procesa pristupanja EU-a Konvenciji, analizirati aktualno stanje te prikazati glavne zapreke koje i dalje stoje na putu konačnom dovršetku tog procesa.

Ključne riječi: mišljenje, Konvencija, pristupanje, Sud Europske unije, Europski sud za ljudska prava

1. Uvod

Ideja o pristupanju Europske unije (dalje: EU) Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija)¹ pojavila se krajem 70-ih godina 20. stoljeća. Sud Europske unije (dalje: Sud) o tom je pitanju iznio dva mišljenja: prvo 1996. godine, u kojem je ocijenio da Unija, na temelju tadašnjih ugovora, nema nadležnost za pristupanje Konvenciji, te drugo 2014. godine, u kojem je utvrdio da Nacrt sporazuma o pristupanju nije usklađen s pravom Europske unije. Dakle, u oba slučaja mišljenja Suda bila su negativna.

Pristupanje EU-a Konvenciji tako je predmet rasprava već više od četiri desetljeća. Nakon što je Sud 1996. godine² zaključio da Unija nema nadležnost za pristupanje, Ugovorom iz Lisabona³ uvedena je izričita odredba kojom se Uniji dodjeljuje takva nadležnost, pa čak i propisuje obveza pristupanja. Ta odredba dodatno je pojašnjena Protokolom br. 8 uz Ugovor iz Lisabona⁴, kojim se ističe potreba očuvanja posebnosti prava Unije, posebno u pogledu autonomije pravnog poretka EU-a.

Na strani Vijeća Europe, Protokolom br. 14 uz Konvenciju⁵ dodan je u članak 59. stavak 2., kojim se izričito predviđa mogućnost pristupanja Europske unije Konvenciji: „Europska unija može pristupiti ovoj Konvenciji.”

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i Protokola br. 14, početkom 2013. godine objavljen je Nacrt sporazuma o pristupanju. Taj je Nacrt, u skladu s člankom 218. stavkom 11. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU)⁶, upućen Sudu radi davanja mišljenja. U Mišljenju 2/13⁷ Sud je naveo niz razloga zbog kojih je tadašnji Nacrt sporazuma ocijenjen nespojivim s Ugovorima Unije, ponajviše u kontekstu očuvanja autonomije pravnog poretka EU-a.

¹ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, „Narodne novine – Međunarodni ugovori” br. 18/1997., 6/1999., 14/2002., 13/2003., 9/2005., 1/2006., 2/2010. i 13/2017.

² Mišljenje Suda 2/94 od 28. ožujka 1996., ECLI:EU:C:1996:140.

³ Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice, potpisan u Lisabonu 13. prosinca 2007., SL C 306, 17. 12. 2007., 1–271.

⁴ Protokol br. 8, koji se odnosi na članak 6. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, SL C 326, 26. 10. 2012., 273.

⁵ Zakon o potvrđivanju Protokola br. 14 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda o izmjeni nadzornog sustava Konvencije, „Narodne novine – Međunarodni ugovori” br. 1/2006.

⁶ Ugovor o funkcioniranju Europske unije od 13. prosinca 2007. – pročišćeni tekst, SL C 202, 7. 6. 2016., 47–360.

⁷ Mišljenje Suda 2/13 (puni sastav) od 18. prosinca 2014., ECLI:EU:C:2014:2454.

Unatoč tim preprekama Europska komisija ostala je predana procesu pristupanja te je počela s rješavanjem prigovora koje je Sud iznio u svojem mišljenju. Dana 31. listopada 2019. tadašnji predsjednik i prvi potpredsjednik Europske komisije supotpisali su pismo glavnom tajniku Vijeća Europe, izražavajući spremnost Europske unije da nastavi pregovore.⁸ Kao rezultat tih nastojanja u ožujku 2023. dogovoren je revidirani Nacrt sporazuma o pristupanju EU-a Konvenciji.

2. Zaštita temeljnih prava u Europskoj uniji – povijesni pregled: od presuda Suda do prvih kodifikacija

Povijesno gledano, Vijeće Europe i preteče Europske unije nastali su u vremenu nakon završetka Drugog svjetskog rata, pri čemu je Vijeće Europe osnovano kao politička institucija, s ciljem jačanja demokracije, ljudskih prava i vladavine prava, u kojem je već pola godine nakon osnivanja (5. svibnja 1949.) donesena Konvencija (4. studenog 1950.) kojom je osnovan mehanizam nadzora poštovanja Konvencijom preuzetih obveza na Europskom sudu za ljudska prava (dalje: ESLJP). S druge strane, ishodište osnivanja Europske zajednice za ugljen i čelik (18. travnja 1951.), temeljeno na ideji da će udruživanje u proizvodnji ugljena i čelika dovesti do toga da rat između država članica postane „ne samo nezamisliv, nego i materijalno nemoguć”⁹, bilo je u osnovi ekonomske naravi isto kao i osnivanje Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (25. ožujka 1957.) na kojima Unija počiva i kojima je unutar Zajednica stvoreno zajedničko tržište utemeljeno na slobodnom kretanju ljudi, roba, usluga i kapitala.¹⁰

⁸ 131st Session of the Committee of Ministers (Hamburg, Germany, 21 May 2021) Summary Report on co-operation between the Council of Europe and the European Union, CM(2021)25-final, <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a286b8>, pristupljeno 25. lipnja 2025.

⁹ Schumanova deklaracija (9. svibnja 1950.), https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_hr, pristupljeno 28. lipnja 2025.

¹⁰ Više o tome u: Clare Ovey, Robin C A White i David Harris, *Law of the European Convention on Human Rights* [2009] 2. izd., Oxford University Press; Paul Craig i Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials* [2008] 4. izd., Oxford University Press; Borchardt Klaus-Dieter, *Abeceda prava Europske unije*, Europska komisija [2016], <https://www.bookshop.europa.eu/hr/home>, pristupljeno 10. lipnja 2025.

Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik¹¹ i Rimski ugovori¹², kojima su Zajednice osnovane osim preambulom deklariranog „očuvanja mira i slobode” nisu sadržavali izričitu odredbu koja bi se odnosila na temeljna prava ni na njihovu zaštitu. Tako su i prve odluke Suda bile koncentrirane na izričit sadržaj Ugovora sa zaključkom kako su tijela Zajednica dužna primijeniti samo pravo Zajednice, a ne razmatrati i njegovu usklađenost s nacionalnim ustavnim pravom, odnosno da pravo Zajednice „ne sadrži niti jedno opće načelo, izričito ili na drugi način, koje bi jamčilo zaštitu tih prava” (presude *Stork & Cie. v High Authority*, od 4. veljače 1959.¹³ i *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH* i drugi od 15. srpnja 1960.¹⁴). Moguće je da je razlog izostanka takvih jamstava u inicijalnim osnivačkim ugovorima bio u gospodarskoj prirodi integracije država članica koje su ta jamstva pružale u skladu sa svojim ustavima ili Konvencijom, čije su paralelno bile članice.¹⁵ No kako je presudom Suda *Van Gend en Loos* od 5. veljače 1963.¹⁶ prepoznat pravni sustav Zajednica kao novi pravni poredak različit od međunarodnog prava, čije pravo može imati izravni učinak te biti nadređeno pravu država članica (*Costa v. Enel*, 15. lipnja 1964.¹⁷), to je zaštita temeljnih prava u kontekstu prava Zajednice postala sve više predmetom rasprava, tako da neke države članice prenošenje dijela svojeg suvereniteta uvjetuju zaštitom tih prava.¹⁸ U tim okolnostima Sud je odigrao ključnu ulogu u uvođenju temeljnih prava u pravo Unije te je u presudi *Stauder* od 12. studenog 1969.¹⁹ osigurao njihovu zaštitu.

¹¹ Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) potpisali su u Parizu 18. travnja 1951. predstavnici Belgije, Francuske, Italije, Luksemburga, Nizozemske i Savezne Republike Njemačke. Stupio je na snagu 23. srpnja 1952. za razdoblje od 50 godina. Izvor: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>, pristupljeno 10. lipnja 2025.

¹² Dana 25. ožujka 1957. potpisana su dva ugovora: Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice (EEZ) i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (EZAE ili Euratom).

¹³ Predmet 1/58 *Stork & Cie. protiv Visoke vlasti Europske zajednice za ugljen i čelik*, ECLI:EU:C:1959:4, 4. veljače 1959.

¹⁴ Spojeni predmeti 36/59, 37/59, 38/59, 40/59 i 59/59 *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH i I. Nold KG protiv Visoke vlasti Europske zajednice za ugljen i čelik*, ECLI:EU:C:1960:36, 15. srpnja 1960.

¹⁵ Vesna Crnić-Grotić i Nataša Sgardelli Car, *Ljudska prava u Europskoj uniji u praksi Europskog suda u Luksemburgu* [2010] 60(5) Zbornik PFZ, 971–994, <https://hrcak.srce.hr/59891>, pristupljeno 20. lipnja 2025.

¹⁶ Predmet 26/62 *Van Gend en Loos*, EU:C:1963:1, 5. veljače 1963.

¹⁷ Predmet 6/64 *Costa protiv Enel*, EU:C:1964:66, Zb. 1964., 1253., 1272., 15. lipnja 1964.

¹⁸ Tamara Čapeta i Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije* [2018], Narodne novine, 69–74 i 82–83.

¹⁹ Predmet 29/69 *Stauder protiv Stadt Ulm*, EU:C:1969:57, Zb. 1969., 419., 12. studenog 1969.

Presudivši u *Stauderu* kako su temeljna prava sadržana u načelima prava Zajednice i zaštićena od strane Suda, Sud je dalje odredio opseg i sadržaj zaštite. Tako je Sud u presudi *Internationale Handelsgesellschaft mbH* od 17. prosinca 1970.²⁰ objasnio da zaštita može biti „inspirirana zajedničkim ustavnim tradicijama država članica, ali samo u okviru strukture i ciljeva Zajednice”. Potonje će biti važno za razvoj koncepta autonomne zaštite temeljnih prava, na koji će Sud upućivati u značajnom dijelu svojeg drugog negativnog mišljenja o sporazumu o pristupanju Konvenciji. Nakon presude *Internationale* u presudi *Nold*²¹ Sud navodi kako smjernice treba tražiti i u međunarodnim instrumentima o zaštiti ljudskih prava čije su potpisnice države članice, a izrijeком je u tom smislu naveo Konvenciju u presudi *Rutil*²² od 26. studenog 1975.²³ U osnivačke ugovore proklamacija zaštite ljudskih prava prvi je put unesena 1986.²⁴ te nešto detaljnije u Ugovor iz Maastrichta (stupio na snagu 11. studenog 1993.) u kojem je navedeno da Unija poštuje temeljna prava kako su ona zajamčena Konvencijom i kakva pružaju ustavna načela država članica te opća načela Zajednice.

Međutim, paralelno s tim događanjima, u svjetlu zaštite temeljnih prava, kao očita nametala se činjenica da su države članice Zajednice ujedno i članice Konvencije sa svim posljedicama koje iz toga članstva proizlaze. Stoga su se nametnula pitanja o tome treba li Zajednica pristupiti Konvenciji.

Snažan zagovaratelj pristupanja svakako je bila, a i dalje jest, Komisija koja je prvi put 1979. predložila pristupanje Konvenciji. Zatim, 19. siječnja 1990., tražeći od Vijeća konkretno odobrenje za pristupanje Konvenciji²⁵, Komisija je navela četiri grupe razloga zbog kojih predlaže pristupanje: (1) „podvrgavanje pravnih akata institucija mehanizmima preispitivanja utvrđenim Konvencijom omogućilo bi Sudu u Strasbourgu da preispituje presude Luksemburškog suda radi usklađenosti s Konvencijom na isti način kao što to čini s presudama ustavnih sudova i vrhovnih sudova država

²⁰ Predmet C-11/1970 *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, EU:C:1970, 17. prosinca 1970.

²¹ Predmet 4/73 *Nold KG protiv Commission of the European Communities*, EU:C:1974:51.

²² Predmet 36/75 *Rutili protiv Ministre de l'Intérieur*, EU:C:1975:137., 28. listopada 1975.

²³ Više o tome: Hristina Runcheva, *Protection of Fundamental Rights in the European Union: The Binding EU Charter*, https://www.academia.edu/9930369/PROTECTION_OF_FUNDAMENTAL_RIGHTS_IN_THE_EUROPEAN_UNION_THE_BINDING_EU_CHARTER, pristupljeno 20. lipnja 2025.; vidi i Crnić Grotić i Sgardelli Car, *op. cit.* u bilj. 15.

²⁴ *Jedinstveni europski akt*, OJ L 169, 29.6.1987, 1–28, (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT), stupio na snagu 1. srpnja 1987.

²⁵ Commission of the European Communities, *Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols*, SEC (90) 2087 final, 19 November 1990. [EU Commission - SEC Document], <https://aci.pitt.edu/3680/>, pristupljeno 21. lipnja 2025.

članica”; (2) „pristupanje bi građanima pružilo bolju zaštitu njihovih temeljnih prava od mjera Zajednice, posebno kada te mjere provode nacionalna tijela, bez nepotrebnog produljenja roka, budući da bi se zahtjev, koji nema suspenzivni učinak, podnosio na inicijativu pojedinca i u njegovom vlastitom interesu”; (3) pristupanje bi obuhvaćalo samo područja obuhvaćena Zajednicom i stoga ne bi značilo davanje Zajednici općih ovlasti u području ljudskih prava; (4) pristupanje Zajednice Konvenciji je komplementarna, a ne alternativna mjera zaštite iz kataloga temeljnih prava specifičnih za Zajednicu, u vezi s njezinim radom na europskom građanstvu. Komisija zaključuje kako prednosti pristupanja nadilaze sve očekivane teškoće u vidu različitih pravnih prepreka koje proizlaze iz posebnog pravnog sustava Zajednice te predlaže pristupanje urediti dodatnim Protokolom.

Na inicijativu Komisije Vijeće EU-a je 26. travnja 1994. zatražilo mišljenje Suda o pristupanju Zajednice Konvenciji. Vijeće uz zahtjev nije dostavilo konkretan tekst Sporazuma o pristupanju, priznajući da osnivačkim ugovorom Zajednici nije priznato posebno pravo djelovanja na tom području kao i da su, s druge strane, Konvenciji mogle pristupati samo države. No, Vijeću je bilo ključno doznati dovodi li se pristupanjem Zajednice Konvenciji, osobito njezinim sudskih mehanizmima, u pitanje autonomnost pravnog poretka Zajednice i isključiva nadležnost dodijeljena Sudu u pogledu osiguranja poštovanja prava Zajednice pri tumačenju i primjeni Ugovora.²⁶

3. Mišljenje Suda broj 2/94

Mišljenje 2/94 Suda ključno je za razumijevanje odnosa između prava EU-a i Konvencije. Zatraženo od strane Vijeća EU-a, mišljenje je imalo cilj utvrditi može li Zajednica (poslije Unija) pristupiti Konvenciji na temelju tada važećih Ugovora. Sud

²⁶ Dio Zahtjeva Vijeća EU-a glasi:

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

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

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

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

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

je zaključio da Zajednica ne raspolaze takvom nadležnošću, iz čega proizlaze brojni pravni i institucionalni aspekti vrijedni analize.

Iz aspekta zaštite ljudskih prava u Uniji važno je istaknuti i kako je Sud u mišljenju izričito naveo kako je poštovanje ljudskih prava preduvjet zakonitosti akata Zajednice.

Mišljenje 2/94 dano je u skladu s člankom 228. stavkom 6. Ugovora o EEZ-u (danas članak 218. stavak 11. UFEU-a). Riječ je o preventivnom mehanizmu kontrole zakonitosti međunarodnih sporazuma koje Unija namjerava sklopiti. Sud ocjenjuje sukladnost predloženog sporazuma s Ugovorima, pri čemu njegovo mišljenje ima obvezujući učinak – negativno mišljenje onemogućuje sklapanje tog međunarodnog sporazuma u predloženom obliku.

Sud se u Mišljenju 2/94 koncentrirao isključivo na pitanje nadležnosti Zajednice, ne ulazeći u detalje političke poželjnosti pristupanja. Sud je jasno diferencirao između političke volje institucija i pravnih granica koje proizlaze iz Ugovora.

3.1. Argumentacija Suda

U analizi Sud je zaključio da Zajednica nema izričitu nadležnost za pristupanje Konvenciji. Naglašena je temeljna pravna maksima: Zajednica ima samo one ovlasti koje su joj izričito dodijeljene Ugovorima (načelo dodijeljenih ovlasti). Budući da u to vrijeme nijedna odredba Ugovora nije predviđala ovlast za pristupanje međunarodnoj Konvenciji o ljudskim pravima, Sud je isključio mogućnost implicitne nadležnosti.

Sud je razmotrio i može li se potrebna nadležnost izvesti iz postojećih odredaba Ugovora, posebice iz članka 235. EEZ-a (danas članak 352. UFEU-a). Ipak, zaključio je da se tako dalekosežna institucionalna promjena – kao što je pristupanje međunarodnom sustavu nadzora nad ljudskim pravima s obveznim vanjskim nadzorom – ne može temeljiti na općoj klauzuli poput članka 235. Takva promjena zahtijeva izmjenu Ugovora, što je u nadležnosti država članica.

3.2. Posljedice

Mišljenje 2/94 imalo je dalekosežne pravne i političke posljedice. Unatoč činjenici da je Sud prepoznao važnost zaštite temeljnih ljudskih prava, smatrao je da takav iskorak prema međunarodnoj integraciji ljudskih prava zahtijeva jasnu pravnu osnovu. Kao rezultat, pristupanje Konvenciji bilo je moguće tek nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, koji je izrijekom predvidio tu mogućnost u članku 6. stavku 2. UEU-a.

Donošenjem Mišljenja 2/94 Sud je afirmirao svoju ulogu čuvara institucionalne ravnoteže i jasno naglasio granice ovlasti Zajednice. Istodobno, otvorio je put za kasniju reformu ugovornog okvira, čime se osnažila legitimnost Unije kao subjekta međunarodnog prava.

Mišljenje 2/94 ključni je akt koji jasno pokazuje kako Unija ne može djelovati *ultra vires* – izvan svojih Ugovorima dodijeljenih ovlasti. Time je Sud osigurao pravnu sigurnost, dosljednost i očuvanje temeljnog načela vladavine prava u Uniji. Iako je zaključak mogao djelovati restriktivno u kontekstu zaštite ljudskih prava, u širem kontekstu pridonio je pravnoj jasnoći i nužnoj evoluciji europskog pravnog poretka.

4. Između dva mišljenja Suda – daljnji razvoj i pogled iz Strasbourg na zaštitu temeljnih prava u Uniji

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora i Povelje o temeljnim pravima Europske unije (dalje: Povelja) 1. prosinca 2009.²⁷ došlo je do snažnog iskoraka u zaštiti ljudskih prava na razini Unije. Povelja, koja ima istu snagu kao i Ugovori, uspostavlja okvir za „unutarnji nadzorni mehanizam”. Osim toga, Lisabonskim je ugovorom Uniji dana ovlast pristupanja Konvenciji, pa cilj pristupanja od tada ima ustavno značenje.²⁸

Prema članku 6. stavku 1. Ugovora o Europskoj uniji²⁹ (dalje: UEU) Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom, koja ima istu pravnu snagu kao i Ugovori. Istodobno prema stavku 3. navedenog članka temeljna prava, kako su zajamčena Konvencijom i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije. U takvom pravnom okviru Sud je, među ostalim, u važnoj presudi *Åkerberg Fransson* od 7. svibnja 2013.³⁰ istaknuo kako Konvencija nije pravni instrument koji formalno predstavlja dio pravnog poretka Unije jer joj Unija nije pristupila bez obzira na to što temeljna prava iz Konvencije kao opća načela

²⁷ Povelja Europske unije o temeljnim pravima [2012] OJ C326/391.

²⁸ Stajalište nezavisne odvjetnice Juliane Kokott od 13. lipnja 2014. u postupku za Mišljenje 2/13, pokrenutom na zahtjev Europske Komisije, ECLI:EU:C:2014:2475.

²⁹ Ugovor o Europskoj uniji – Ugovor iz Maastrichta potpisan je 7. veljače 1992., a stupio je na snagu 1. studenoga 1993., Official Journal of the European Communities C 325/5, pročišćena verzija dostupna na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75e-d71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF

³⁰ Predmet C-617/10 *Åklagaren protiv Hans Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, 7. svibnja 2013., t. 44. i dr.

predstavljaju dio pravnog poretka Unije te neovisno o tome što članak 52. stavak 3. Povelje određuje da u njoj sadržana prava koja odgovaraju pravima sadržanima u Konvencije imaju jednako značenje i opseg primjene kao i konvencijska. Iz toga slijedi da Unija pruža autonoman koncept zaštite temeljnih prava. Temeljna prava zajamčena pravnim poretkom Unije primjenjiva su u svim situacijama uređenima pravom Unije, odnosno, riječima SEU-a iz *Åkerberg Franssona*, „primjenjivost prava Unije podrazumijeva primjenjivost temeljnih prava zajamčenih Poveljom”. To ujedno znači da Sud osigurava poštovanje prava iz Povelje u svim situacijama uređenima pravom Unije.

Takav autonoman koncept zaštite razmatrao je, posredno, u okviru svoje nadležnosti i ESLJP. Naime, po prirodi stvari i ESLJP je u okviru Vijeća Europe bio pozvan odlučivati o zahtjevima podnesenima zbog tvrdnji o povredama Konvencije prilikom primjene prava Unije. Iz dosadašnje prakse kao ključno iznjedrilo se da ESLJP nije nadležan odlučivati o zahtjevima podnesenim protiv Unije koja nije stranka Konvencije ni o zahtjevu zbog odluka koje donose njezine institucije jer se eventualna povreda ne može pripisati nijednoj državi članici, dok države članice Unije mogu biti odgovorne zbog povrede Konvencije čak, u načelu, i zbog povreda do kojih je došlo primjenom primarnog prava Unije.³¹ Međutim, ESLJP će, najprije u presudi *Bosphorus* od 30. lipnja 2005.³², potonje shvaćanje dopuniti primjenom pravila o „pretpostavci ekvivalentne zaštite” kojom je nastojao pomiriti značajke Unije koja nije članica Konvencije, ali ima vlastite mehanizme zaštite ljudskih prava (supstancijalne, Povelju i jamstvo Suda prema kojem je poštovanje temeljnih prava uvjet zakonitosti, i postupovne, postupke pred Sudom, postupke pred nacionalnim sudovima i odgovornost države za povredu prava Unije) i na koju su države članice prenijele dio svojih suverenih ovlasti, s odgovornošću ugovornih stranaka (istodobno država članica Unije) koje i u slučaju kada primjenjuju pravo Unije ostaju vezane obvezama preuzetim Konvencijom. U tom smislu ključno je utvrditi je li država članica izravno primijenila pravo Unije i je li pri tome imala diskrecijsku ovlast u primjeni (u stvari, je li riječ o uredbi ili direktivi i je li postavljen zahtjev za tumačenjem prava Sudu ili je riječ o tome da je Sud već riješio materijalno identično ili slično pitanje (*acte éclairée*)). Ako država članica prilikom primjene prava Unije nije imala nikakvu diskrecijsku ovlast, vrijedi presumpcija ekvivalentne zaštite s time da je, kako će to biti naglašeno

³¹ Key theme ECHR/EU Leading judgements on EU Law [2025], ECHR, Registry, dostupno na <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/echr-leading-judgments-on-eu-law>; Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights (2025.), ECHR, Registry, dostupno na Guide on the case-law of the European Court of Human Rights.

³² *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [VV], presuda, br. 45036/98, §§ 160-65, ECHR 2005-VI, 30. lipnja 2005.

u presudi *Avotijš* od 23. svibnja 2016.³³, dužna ispitati izjavljeni „ozbiljni prigovor”, odnosno presumpcija se ne može automatski i mehanički primijeniti. Tomu treba dodati da je riječ o oborivoj pretpostavci ako se u okolnostima pojedinog predmeta utvrdi da su konvencijska prava bila očito uskraćena s obzirom na to da je Konvencija, riječima ESLJP-a „konstituirajući instrument Europskog javnog poretka”. Ako je pak riječ o predmetu u kojem je država imala diskrecijsku ovlast (primjena direktive uz istodobno nepostojanje mjerodavne odluke Suda), tada se pretpostavka ne primjenjuje, kako je to sve dalje navedeno u presudama proizašlim iz *Bosphorusa*.³⁴

Dakle, iako nema prijepora o postojanju unutarnjih mehanizama zaštite temeljnih prava, odluka o pristupanju EU-a Konvenciji donesena je najviše na temelju dvaju čimbenika: potrebe veće djelotvornosti i usklađenosti u poštovanju ljudskih prava u Europi i uspostavljanja vanjskog mehanizma kontrole.³⁵ Potonje je ishodište svih problema jer može utjecati na posebne značajke i autonomiju Unije, što je i bio fokus razmatranja Suda iz drugog negativnog mišljenja Suda.

5. Mišljenje Suda broj 2/13

Nacrt sporazuma o pristupanju EU-a Konvenciji između 47 država članica Vijeća Europe i EU-a dovršen je 5. travnja 2013. Na zahtjev Komisije za davanje mišljenja, sukladno članku 218. stavku 11. UFEU-a o usklađenosti Nacrta sporazuma s pravom EU-a, Sud je dao negativno Mišljenje od 18. prosinca 2014.

Naime, u Mišljenju 2/13 od 18. prosinca 2014. godine Sud je utvrdio da Nacrt sporazuma o pristupanju EU-a Konvenciji nije sukladan s člankom 6. stavkom 2. UEU-a, kao ni s Protokolom br. 8 uz UEU i UFEU, koji se odnosi na pristupanje Unije Konvenciji.

Sud je ocijenio da bi predloženi Sporazum mogao negativno utjecati na posebne značajke i autonomiju prava Unije, i to iz više razloga:

- ne osigurava usklađenost između članka 53. EKLJP-a („osiguranje postojećih ljudskih prava”) i članka 53. Povelje („razina zaštite”)
- ne sprječava rizik narušavanja načela uzajamnog povjerenja između država članica u provedbi prava Unije

³³ *Avotijš v Latvia*, presuda, br. 17502/07, 23. svibnja 2016.

³⁴ Vidi osobito presude ESLJP-a *Michaud, Ilias and Ahmed, Romeo Castano*.

³⁵ Kokott, *op. cit.* u bilj. 28.

- ne uspostavlja odgovarajući odnos između mehanizma iz Protokola br. 16 EKLJP-a i prethodnog postupka iz članka 267. UFEU-a
- potencijalno narušava članak 344. UFEU-a jer ne isključuje mogućnost da se sporovi između država članica ili između država članica i Unije u pogledu primjene Konvencije u materijalnom području primjene prava Unije iznesu pred ESLJP
- ne predviđa odgovarajući mehanizam suprotivnika zahtjeva (engl. *co-respondent*) ni pravila za prethodno uključivanje Suda
- ne poštuje posebne značajke prava Unije u pogledu sudskog nadzora nad aktima Unije u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) jer sudski nadzor povjerava tijelu izvan institucionalnog okvira Unije.

5.1. Pravni i institucionalni kontekst

Sud je, odlučujući o meritumu zahtjeva za mišljenje, naveo da – za razliku od situacije u Mišljenju 2/94 – Unija sada raspolaze izričitom pravnom osnovom za pristupanje Konvenciji, sadržanom u članku 6. stavku 2. UEU-a, uvedenom Ugovorom iz Lisabona. Ipak, Sud je istaknuo da je pristupanje i dalje obilježeno važnim institucionalnim i pravnim posebnostima.

Od usvajanja Konvencije samo su države članice mogle biti njezine stranke, pa Konvencija i dalje obvezuje isključivo države. Za potrebe pristupanja Unije izmijenjen je članak 59. Konvencije, a Nacrt sporazuma uključuje niz dodatnih prilagodbi. Te prilagodbe odraz su činjenice da se Unija, sa stajališta međunarodnog prava, ne može smatrati državom.

Sud je ponovio da su osnivački ugovori Unije višeg reda od običnih međunarodnih ugovora jer uspostavljaju autonoman pravni poredak, s vlastitim institucijama, temeljnim načelima i subjektima prava koji uključuju ne samo države članice nego i njihove građane. Unija ima svoj ustavni okvir, razvijenu institucionalnu strukturu te pravila pravne naravi koja osiguravaju njezino funkcioniranje.

S obzirom na navedeno, pristupanje Unije Konvenciji podvrgnuto je uvjetima koji štite autonomiju prava Unije. Tako članak 6. stavak 2. UEU-a propisuje da „to pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene Ugovorima”. Protokol br. 8 dodatno zahtijeva da se Sporazumom o pristupanju:

- očuvaju posebne značajke prava Unije
- ne utječe na nadležnosti Unije ni na ovlasti njezinih institucija
- ne mijenja položaj država članica u odnosu na Konvenciju
- poštuje članak 344. UFEU-a.

Međuvladina konferencija koja je usvojila Lisabonski ugovor u Izjavi o članku 6. stavku 2. UEU-a također je naglasila potrebu da pristupanje očuva posebne značajke prava Unije.³⁶

Sud je naglasio da je na njemu, u okviru ovlasti iz članka 19. stavka 1. UEU-a, osigurati da se pravni mehanizmi predviđeni Sporazumom usklade s Ugovorima, odnosno s ustavnom strukturom Unije. Među tim značajkama istaknuto je:

- načelo dodijeljenih nadležnosti (članak 4. stavak 1. i članak 5. stavci 1. i 2. UEU-a)
- ustavni okvir iz članaka 13. i 19. UEU-a
- autonomija prava Unije, njegova nadređenost u odnosu na nacionalno pravo i izravan učinak.

Pravo Unije tako tvori strukturnu mrežu načela i međusobnih odnosa koja povezuje Uniju, države članice i njihove građane. Članak 1. stavak 2. UEU-a govori o „procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe”, a članak 2. UEU-a kao zajedničke vrijednosti navodi poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, vladavine prava i temeljnih prava. Osim toga, na temelju članka 6. stavka 1. UEU-a Povelja Europske unije o temeljnim pravima (dalje: Povelja) ima istu pravnu snagu kao i Ugovori, a poštovanje tih prava uvjet je zakonitosti akata Unije. U cilju očuvanja autonomije pravnog poretka Unije Ugovori su uspostavili pravosudni sustav, čiju jezgru čini postupak prethodne odluke iz članka 267. UFEU-a. Taj postupak omogućuje dijalog između Suda EU-a i nacionalnih sudova, čime se osigurava jedinstveno tumačenje prava Unije, njegova koherentnost, učinkovitost i autonomija.

5.2. Posebne značajke i autonomija prava Europske unije u kontekstu pristupanja Konvenciji

Sud je u svrhu zauzimanja stajališta o zahtjevu Komisije za mišljenje utvrdio kako je potrebno ispitati može li Nacrt sporazuma o pristupanju EU-a Konvenciji utjecati na temeljne značajke prava Unije te na njegovu autonomiju, osobito u pogledu tumačenja i primjene temeljnih prava zajamčenih pravom Unije, osobito Poveljom. Pri tom je bilo nužno ispitati osiguravaju li institucionalni i postupovni mehanizmi predviđeni Nacrtom sporazuma poštovanje uvjeta za pristupanje koje propisuju Ugovori.

³⁶ Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, 2008/C 115/01, European Union, 13 December 2007 <https://www.refworld.org/legal/agreements/eu/2007/en/71077>, pristupljeno 25. lipnja 2025.

U skladu s člankom 6. stavkom 3. UEU-a temeljna prava zajamčena Konvencijom čine sastavni dio prava Unije kao opća načela. Ipak, kako Unija još nije pristupila Konvenciji, ona ne predstavlja pravni instrument formalno inkorporiran u pravni poredak Unije. Međutim, pristupanjem bi Konvencija, kao i svaki međunarodni sporazum sklopljen na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a, postao obvezujući za institucije Unije i države članice te bi činio sastavni dio prava Unije. Time bi Unija bila podvrgnuta vanjskom nadzoru od strane Europskog suda za ljudska prava (ESLJP), uključujući obvezatnost njegovih odluka i presuda.

Iako je Sud prije utvrdio kako međunarodni sporazum kojim se predviđa uspostava suda čije odluke obvezuju institucije Unije, uključujući i sam Sud, nije *per se* nespojiv s pravom Unije – osobito kad Ugovori izričito predviđaju mogućnost sklapanja takvog sporazuma – naglašeno je kako se time ne smije ugroziti autonomija pravnog poretka Unije. Konkretno, tumačenja koja o pravu Unije, uključujući Povelju, daje Sud, ne smiju biti predmet nadzora ni izmjene od strane tijela uspostavljenih Konvencijom. Osobito se ocjene Suda o tome kada država članica djeluje unutar materijalnog dosega prava Unije, a time i podliježe obvezi poštovanja temeljnih prava Unije, ne smiju dovoditi u pitanje.

Sud je u tom smislu tumačio članak 53. Povelje prema kojem nijedna odredba Povelje ne smije ograničavati ili nepovoljno utjecati na ljudska prava i temeljne slobode priznate pravom Unije, međunarodnim pravom i konvencijama čija je stranka Unija ili sve države članice, uključujući Konvenciju. Sud je utvrdio da nacionalni standardi zaštite temeljnih prava ne smiju ugroziti razinu zaštite zajamčenu Poveljom niti nadređenost, jedinstvo i djelotvornost prava Unije. S obzirom na to da članak 53. Konvencije dopušta više nacionalne standarde zaštite, potrebno je osigurati usklađenost te odredbe s člankom 53. Povelje. Nacrt sporazuma, međutim, ne predviđa mehanizam koji bi to jamčio.

Nadalje, Sud je naglasio temeljnu ulogu načela uzajamnog povjerenja među državama članicama, osobito u području slobode, sigurnosti i pravde. To načelo nalaže državama članicama da pretpostave poštovanje prava Unije od strane drugih država članica, uključujući i temeljna prava, osim u iznimnim okolnostima. Nacrt sporazuma, međutim, izjednačuje Uniju s državama strankama Konvencije i dopušta da se poštovanje temeljnih prava u unutarnjim odnosima država članica ispituje pred ESLJP-om, iako bi ti odnosi trebali biti uređeni isključivo pravom Unije. Time se izravno ugrožavaju temeljna načela na kojima se zasniva Unija i narušava se autonomija prava Unije.

Također, Protokol br. 16 Konvencije, kojim se najvišim nacionalnim sudovima omogućuje upućivanje zahtjeva ESLJP-u za savjetodavna mišljenja, može dodatno ugro-

ziti autonomiju prava Unije. Iako Unija ne pristupa izravno tom Protokolu, njegova primjena može dovesti do zaobilaženja prethodnog postupka pred Sudom iz članka 267. UFEU-a, čime se podriva koherentnost pravosudnog sustava Unije. Budući da Nacrt sporazuma ne predviđa nikakav mehanizam koji bi otklonio ovu koliziju, postoji stvarna opasnost od narušavanja autonomije postupka prethodne odluke, koji je ključni instrument za osiguravanje jedinstvene primjene prava Unije.

5.3. Članak 344. UFEU-a i isključiva nadležnost Suda

U skladu s ustaljenom sudskom praksom, međunarodni sporazumi ne smiju zadirati u nadležnosti dodijeljene Sudu Ugovorima niti dovoditi u pitanje autonomiju pravnog poretka Unije. Ovo je izrijekom propisano člankom 344. UFEU-a, kojim se države članice obvezuju da sporove o tumačenju ili primjeni Ugovora neće rješavati na način koji nije predviđen Ugovorima. Ta obveza proizlazi i iz načela lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a. Posljedično, Konvencija, kao sastavni dio prava Unije nakon pristupanja, ne smije omogućiti podnošenje sporova između država članica ili između države članice i Unije pred ESLJP-om u vezi s primjenom prava Unije.

Iako članak 5. Nacrta sporazuma predviđa da se postupci pred Sudom ne smatraju sporovima u smislu članka 55. Konvencije, to nije dostatno za zaštitu isključive nadležnosti Suda. Naime, Nacrt sporazuma ostavlja otvorenom mogućnost da Unija ili države članice izravno podnesu zahtjev ESLJP-u na temelju članka 33. Konvencije u vezi s navodnom povredom prava Unije, čime se zaobilazi članak 344. UFEU-a. Takva mogućnost, čak i ako se nikada ne iskoristi, dovodi u pitanje isključivost nadležnosti Suda i narušava načelo da odnose među državama članicama uređuje isključivo pravo Unije, uz isključenje svakog drugog pravnog režima.

Stoga bi samo izričito isključenje nadležnosti ESLJP-a za sporove između država članica ili između država članica i Unije u vezi s primjenom Konvencije u okviru prava Unije bilo u skladu s člankom 344. UFEU-a. Kako takvo isključenje nije predviđeno Nacrtom sporazuma, zaključuje se da bi predviđeno pristupanje Unije Konvenciji moglo narušiti ne samo posebne značajke prava Unije, već i njegovu institucionalnu i pravnu autonomiju.

5.4. Mehanizam suprotivnika zahtjeva

Mehanizam suprotivnika zahtjeva uveden je, kako proizlazi iz stavka 39. Nacrta ekspanatornog izvješća, s ciljem „izbjegavanja svake pravne praznine u sustavu [Konvencije] u vezi sa sudjelovanjem, odgovornošću i učincima presude”. Takva pravna

praznina može nastati kao posljedica pristupanja EU-a Konvenciji, uzimajući u obzir posebne značajke prava Unije.

Taj mehanizam također ima cilj osigurati, u skladu s člankom 1. točkom (b) Protokola (br. 8) o stajalištu EU-a u odnosu na Konvenciju, da se zahtjevi država koje nisu članice EU-a, kao i pojedinačni zahtjevi, odgovarajuće upute državama članicama i/ili Uniji, ovisno o okolnostima pojedinog slučaja. Međutim, ostvarenje tih ciljeva mora biti usklađeno sa zahtjevom očuvanja posebnih značajki prava Unije, kako to izričito nalaže članak 1. navedenog Protokola.

5.4.1. Neobvezujuća priroda poziva za intervenciju

Članak 3. stavak 5. Nacrta sporazuma predviđa da ugovorna stranka može postati suprotivnik zahtjeva ili prihvaćanjem poziva ESLJP-a, ili na temelju vlastitog zahtjeva. Poziv ESLJP-a nije obvezujući, kako izričito proizlazi iz stavka 53. Eksplanatornog izvješća. Neobvezujuća priroda tog poziva proizlazi ne samo iz činjenice da izvorni zahtjev nije bio usmjeren protiv potencijalnog suprotivnika zahtjeva, već i iz načela da nijedna ugovorna stranka ne može biti prisiljena postati strankom u postupku u kojem prvotni zahtjev nije bio podnesen protiv nje.

Još važnije, Unija i njezine države članice moraju zadržati diskrecijsko pravo ocjene o tome jesu li ispunjeni materijalni uvjeti za aktivaciju mehanizma suprotivnika zahtjeva. Naime, ti se uvjeti odnose na pravna pravila Unije o podjeli nadležnosti između Unije i država članica te o kriterijima pripisivosti akta ili propusta koji može predstavljati povredu Konvencije. Ocjena ispunjenosti tih uvjeta nužno uključuje tumačenje i primjenu prava Unije, što je u isključivoj nadležnosti Suda Europske unije.

5.4.2. Rizik nadzora od strane ESLJP-a nad podjelom nadležnosti

Premda Nacrt sporazuma uzima u obzir potrebu očuvanja autonomije prava Unije u slučaju kada ESLJP upućuje poziv ugovornoj stranci da intervenira, isto ne vrijedi kada ugovorna stranka sama podnese zahtjev za intervenciju. Naime, člankom 3. stavkom 5. propisano je da Unija ili država članica koja želi postati suprotivnikom zahtjeva mora iznijeti argumente koji dokazuju ispunjenost uvjeta za intervenciju, o čemu ESLJP donosi odluku na temelju njihove uvjerljivosti.

Iako taj nadzor ne uključuje prosudbu osnovanosti iznesenih argumenata, već samo vjerojatnost njihova ispunjenja, ESLJP bi tim postupkom ipak bio pozvan ocjenjivati pravila prava Unije koja uređuju podjelu nadležnosti i pripisivost. Time bi mogao donijeti odluku koja bi bila obvezujuća za Uniju i države članice, čime bi se narušila unutarnja preraspodjela nadležnosti u okviru pravnog poretka Unije.

5.4.3. Zajednička odgovornost i rezervacije država članica

Članak 3. stavak 7. Nacrta sporazuma predviđa da, u slučaju utvrđenja povrede u predmetu u kojem je ugovorna stranka postupala kao suprotivnik zahtjeva, odgovornost za povredu snose zajedno protivnik i suprotivnik zahtjeva. Međutim, tom odredbom nije isključena mogućnost da država članica odgovara zajedno s Unijom za povredu odredbe Konvencije na koju je ta država prethodno stavila rezervu u skladu s člankom 57. Konvencije.

Takva posljedica proturječna je članku 2. Protokola (br. 8) prema kojem sporazum o pristupanju mora osigurati da ništa u njemu ne utječe na položaj država članica u odnosu na Konvenciju, uključujući i zadržane rezerve.

5.4.4. Odlučivanje o raspodjeli odgovornosti

Nadalje, na kraju članka 3. stavka 7. predviđena je iznimka prema kojoj ESLJP može odlučiti da odgovornost snosi samo protivnik ili samo suprotivnik zahtjeva, na temelju njihovih argumenata i nakon što se sasluša podnositelj zahtjeva. Međutim, odluka o raspodjeli odgovornosti između Unije i država članica nužno se temelji na ocjeni pravila Unije o podjeli nadležnosti i pripisivosti akata ili propusta. Takva ocjena, prema pravu Unije, mora biti podložna isključivom nadzoru Suda.

Činjenica da bi ESLJP odlučivao na temelju argumenata stranaka ne otklanja opasnost za autonomiju prava Unije jer iz članka 3. stavka 7. Nacrta sporazuma i stavka 62. Eksplanatornog izvješća nije jasno da se ti argumenti moraju podnijeti zajednički. Čak i ako bi se odluka temeljila na dogovoru između Unije i države članice, ona ne bi mogla zaobići potrebu da se pitanje odgovornosti ocjenjuje isključivo prema pravilima prava Unije i, prema potrebi, pod nadzorom Suda.

Dopustiti ESLJP-u da potvrdi takav dogovor značilo bi *de facto* dopustiti tom Sudu da zamijeni Sud u rješavanju pitanja koja pripadaju u njegovu isključivu nadležnost.

Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, Sud je zaključio da način funkcioniranja mehanizma suprotivnika zahtjeva, kako je predviđen Nacrtom sporazuma o pristupanju, ne osigurava očuvanje posebnih značajki Unije ni autonomije prava Unije. Stoga takav mehanizam nije u skladu s temeljnim zahtjevima prava Unije kako su definirani Ugovorima.

5.5. Postupak prethodnog uključivanja Suda

Potreba za postupkom prethodnog uključivanja Suda povezana je, kako proizlazi iz stavka 65. Nacrta eksplanatornog izvješća, s poštovanjem načela supsidijarnosti koje

obilježava nadzorni mehanizam uspostavljen Konvencijom. Međutim, treba istaknuti da se navedeni postupak nameće i radi osiguravanja pravilnog funkcioniranja pravosudnog sustava Unije.

U tom kontekstu potreba za prethodnim uključivanjem Suda u postupak pred ESLJP-om, kada je riječ o pravu Unije, proizlazi iz zahtjeva očuvanja nadležnosti Unije i ovlasti njezinih institucija, osobito Suda, kako to zahtijeva članak 2. Protokola (br. 8) o članku 6. stavku 2. UEU-a.

Kao prvo, nužno je da na pitanje je li Sud već odlučivao o istom pravnom pitanju kao onome koje je predmet postupka pred ESLJP-om odgovori isključivo nadležna institucija Unije, pri čemu bi njezina odluka trebala obvezivati ESLJP. Dopustiti ESLJP-u da odlučuje o tom pitanju značilo bi dodijeliti mu ovlast za tumačenje sudske prakse Suda Europske unije, što nije dopušteno. Međutim, ni članak 3. stavak 6. Nacrta sporazuma ni stavci 65. i 66. Eksplanatornog izvješća ne sadržavaju elemente koji bi omogućili zaključak da je ta mogućnost isključena.

Posljedično, postupak prethodnog uključivanja mora biti uređen na način da se u svakom predmetu pred ESLJP-om Uniji pravodobno dostave potpune i sustavne informacije kako bi nadležna institucija Unije mogla ocijeniti je li Sud već odlučivao o pravnom pitanju koje je predmet tog postupka. Ako to ne bi bio slučaj, mora se osigurati provođenje postupka prethodnog uključivanja.

Kao drugo, postupak opisan u članku 3. stavku 6. Nacrta sporazuma ima cilj omogućiti Sudu ispitivanje sukladnosti relevantne odredbe prava Unije s pravima zajamčenima Konvencijom i protokolima kojima je Unija pristupila. Stavak 66. Nacrta eksplanatornog izvješća navodi da pojam „ispitati sukladnost odredbe” podrazumijeva odlučivanje o valjanosti sekundarnog prava ili o tumačenju primarnog prava. Iz toga proizlazi da Nacrt sporazuma isključuje mogućnost obraćanja Sudu radi tumačenja sekundarnog prava putem postupka prethodnog uključivanja.

Međutim, kako bi Sud mogao ocijeniti sukladnost sekundarnog prava s obvezama Unije koje proizlaze iz pristupanja Konvenciji, nužno je da i sekundarno pravo bude obuhvaćeno mogućnošću prethodnog tumačenja. Tumačenje odredbe sekundarnog prava Unije – osobito kada ta odredba dopušta više mogućih tumačenja – u načelu zahtijeva konačnu ocjenu Suda. Ako bi ESLJP, u okviru ocjene sukladnosti sekundarnog prava s Konvencijom, samostalno odabrao jedno od mogućih tumačenja, time bi se povrijedilo načelo isključive nadležnosti Suda za konačno tumačenje prava Unije.

Slijedom navedenoga, ograničenje postupka prethodnog uključivanja isključivo na pitanja valjanosti sekundarnog prava ima negativan učinak na nadležnosti Unije i ovlasti Suda jer mu ne dopušta da konačno tumači sekundarno pravo u svjetlu prava

zajamčenih Konvencijom. Stoga se mora zaključiti da predviđeni mehanizam prethodnog uključivanja Suda ne osigurava očuvanje posebnih značajki prava Unije.

5.6. Posebne značajke prava Unije u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP)

Iz članka 24. stavka 1. podstavka 2. UEU-a proizlazi da Sud nema nadležnost u odnosu na odredbe Ugovorâ koje se odnose na ZVSP, osim nadležnosti za praćenje usklađenosti s člankom 40. UEU-a i ispitivanja zakonitosti određenih odluka, kako je propisano člankom 275. stavkom 2. UFEU-a.

U skladu s navedenim člankom, Sud je nadležan odlučivati u postupcima pokrenutima na temelju članka 263. stavka 4. UFEU-a, kojima se osporava zakonitost odluka o mjerama ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće donijelo na temelju glave V. poglavlja 2. UEU-a.

Iako je Komisija, u zahtjevu za mišljenje, pokušala putem sustavnog tumačenja tih odredaba proširiti opseg nadležnosti Suda kako bi obuhvatio sve situacije koje bi mogle biti predmetom zahtjeva pred ESLJP-om, iako su neke države članice to osporavale, Sud još uvijek nije izričito razjasnio granice svoje nadležnosti u području ZVSP-a.

Za potrebe ocjene zahtjeva za mišljenje dovoljno je ustvrditi da određeni akti, doneseni u okviru ZVSP-a, trenutačno nisu podložni sudskom nadzoru Suda. Takva situacija rezultat je institucionalnog uređenja Unije i može se opravdati samo unutar samog pravnog poretka Unije.

Međutim, pristupanjem Konvenciji, kako je predviđeno Nacrtom sporazuma, ESLJP bi bio ovlašten ispitivati sukladnost određenih akata, radnji ili propusta u okviru ZVSP-a s Konvencijom, uključujući i onih čiju zakonitost Sud nije ovlašten nadzirati. Time bi se sudski nadzor nad tim aktima, iako ograničen na provjeru usklađenosti s temeljnim pravima iz Konvencije, povjerio isključivo vanjskom sudu izvan institucionalnog i pravosudnog okvira Unije.

Sud je već u svojoj praksi utvrdio da se sudska kontrola akata, radnji i propusta Unije – uključujući u odnosu na temeljna prava – ne može isključivo povjeriti međunarodnom sudu koji ne pripada pravosudnom sustavu Unije. Posljedično, iako je to rezultat važećeg uređenja nadležnosti Suda, predviđenim sporazumom ne poštuju se posebne značajke prava Unije u pogledu sudskog nadzora nad aktima, radnjama i propustima Unije u području ZVSP-a.

6. Odjeci drugog negativnog mišljenja suda

Komentari na drugo negativno mišljenje Suda bili su podijeljeni. Postavljalo se pitanje je li Sud zbog pretjerane zaštite autonomije prava Unije, nesporno nužne za njegovu koherentnost i učinkovitost, ustvari previše usredotočen na očuvanje svoje nadležnosti, zanemarujući da ESLJP, neizravno, od *Bosphorusa* pa nadalje ionako faktički ispituje poštovanje ljudskih prava unutar prava Unije.³⁷ S druge strane, ističe se da mišljenje Suda treba analizirati pravno, tako da se srž pristupa Suda odnosi na zaštitu prirode Unije, koja nije država i ima najširu autonomiju u okviru svojih ovlasti i u skladu s ugovorima.³⁸ Neki čak postavljaju pitanje je li ideja pristupanja nakon drugog negativnog mišljenja anakrona, imanentna vremenima kada je Sud, davno prije Povelje, nadzirao samo četiri temeljne slobode zajamčene Ugovorima.³⁹ Prikaz navedenih stajališta mogao bi biti predmet zasebne analize, stoga će se ovaj članak, imajući na umu da je od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona ne samo utvrđeno da Unija raspolaže ovlašću pristupanja Konvenciji nego i da su joj države članice

³⁷ U radu Daniela Halberstam , *“It’s the Autonomy, Stupid!” A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward*, [2015] THE SOCIAL SCIENCE RESEARCH NETWORK ELECTRONIC PAPER COLLECTION: [HTTP://SSRN.COM/ABSTRACT=2567591](http://ssrn.com/abstract=2567591), u bilješci broj 3 sumirane su neke od kritika mišljenja. Neke od tamo navedenih su: Walther Michl, *Thou shalt have no other courts before me*, VerfBlog, 2014/12/23, <http://www.verfassungsblog.de/en/thou-shalt-no-courts/>; Pieter Jan Kuijper, *“Reaction to Leonard Besselink’s ACELG Blog,”* Amsterdam Centre for European Law and Governance Blog, 6 January 2014., <http://acelg.blogactiv.eu/2015/01/06/reaction-to-leonard-besselinks-s-acelg-blog/>; S. DouglasScott, *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice*, U.K. Const. L. Blog, 24th December 2014, <http://ukconstitutionallaw.org>; Besselink, Leonard F.M.: *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, VerfBlog, 2014/12/23, <http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-courtjustice-opinion-213/>; Steve Peers, *The CJEU and the EU’s accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection*, eulawanalysis, 2014/12/18, <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>.

³⁸ Florence Benoit-Rohmer, *L’adhésion à la Convention européenne des droits de l’homme, un travail de Pénélope?* [2015] RTDEur, Revue trimestrielle de droit européen, 3, 593. (halshs-02261593). Neka pozitivna razmišljanja navedena su i u radu Daniela Halberstama, *ibid.*: Barnard Catherine, *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: looking for the silver linings*, EULawanalysis Blog, 2015/2/16, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/02/opinion-213-on-eu-accession-to-echr.html>; Henri Labayle, *La guerre des juges n’aura pas lieu. Tant mieux? Libres propos sur l’avis 2/13 de la Cour de justice relatif à l’adhésion de l’Union à la CEDH*, gdr-elsj.eu blog, 2014, 12/22, <http://www.gdr-elsj.eu>; Jean Paul Jaqué, *Non à l’adhésion à la Convention européenne des droits de l’homme?*, Droit UE blog, 2014/12/23, <http://www.droit-unioneuropeenne.be/412337458/2394230/posting/texte>.

³⁹ Jean-Luc Sauron, *L’avis 2/13 de la Cour de justice de l’Union européenne : la fin d’une idée anachronique ?*, Gazette du Palais, 17. siječnja 2015., br. 208n7, 4.

nametnule obvezu poći tim putem⁴⁰, usmjeriti na razmatranje mogućnosti za prevladavanje nedostataka na koje je upozorio Sud u svojem drugom mišljenju.

U tom smislu velik broj autora navodi kako Sud nizom zaključaka o nespojivosti Sporazuma o pristupanju s Ugovorima ni na koji način nije sugerirao da bi vanjski mehanizam kontrole mogao predstavljati problem te da se većina kritika na koje je upozorio može otkloniti u kontekstu novih pregovora uz iznimku pitanja mogućnosti preispitivanja akata unije u području ZVSP-a.⁴¹

Analizirajući uočene nedostatke, zaključuje se kako je dio primjedaba gotovo marginalan (u vezi s Protokolom 16. i člankom 344. UFEU-a) ili tehničke prirode (mehanizmi suodgovornosti i prethodnog uključivanja). S druge strane, neke primjedbe toliko su ozbiljne tako da je za rješenje možda čak potrebna i izmjena Ugovora (područje ZVSP-a) ili barem zahtijevaju ozbiljno promišljanje (načelo uzajamnog povjerenja te s tim u vezi pitanje razine zaštite).⁴² U vezi s potonjim, rješenje je možda dao upravo Sud razvojem svoje prakse od presude *Aranyosi i Căldăraru*⁴³ nadalje. U *Aranyosiju* Sud navodi kako je načelo uzajamnog priznavanja kamen temeljac pravosudne suradnje, ali i da je u drugom negativnom mišljenju priznao da su ograničenja načela uzajamnog priznavanja i povjerenja među državama članicama moguća „u iznimnim okolnostima”. Zbog toga, kada postoje elementi koji potvrđuju stvarnu opasnost od povrede temeljnog prava (u *Aranyosiju* konkretno rizika od podvrgavanja nečovječnom i ponižavajućem postupanju) zajamčenog pravom Unije, tada pravo Unije nalaže provjeru tih elemenata.

7. Aktualni razvoj pristupnog procesa EU-a Konvenciji

Europska komisija kontinuirano pokazuje snažnu institucionalnu predanost pristupanju EU-a Konvenciji te se u okviru tog nastojanja konzultirala s relevantnim radnim tijelima Vijeća radi pronalaska rješenja koja bi mogla otkloniti ključne pravne zapreke identificirane u Mišljenju broj 2/13.

S gledišta Europskog parlamenta najvažniji doprinos pristupanja Konvenciji ogleda se u otvaranju mogućnosti podnošenja individualnih zahtjeva protiv djelovanja institucija i tijela Unije, što bi omogućilo sudsku zaštitu temeljnih prava na razini koja

⁴⁰ Kokott, *op. cit.* u bilj. 28.

⁴¹ Benoit-Rohmer, *ibid.*, Jean Paul Jacqué, CJUE – CEDH : 2 – 0, *RTD Eur.* 2014.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Spojeni predmeti C-404/15 i C-659/15 PPU *Aranyosi i Căldăraru*, EU:C:2016:198, 5. travnja 2016., t. 84.

već postoji u pogledu djelovanja država članica. Parlament također pristupanje vidi kao značajan korak u produbljenu europske integracije te kao simbol usklađenosti između sustava zaštite temeljnih prava unutar pravnog poretka Unije i onog razvijenog u okviru Vijeća Europe.

Rezolucija Europskog parlamenta od 12. veljače 2019. o provedbi Povelje Europske unije o temeljnim pravima unutar institucionalnog okvira Unije (2017/2089(INI))⁴⁴ dodatno potvrđuje važnost i nužnost pristupanja Konvenciji, pozivajući na njegovu hitnu operacionalizaciju.

Na političkoj i tehničkoj razini EU i Vijeće Europe nastavili su suradnju s ciljem dovršetka pristupnih pregovora. Tijekom 2020. godine održani su neformalni i formalni sastanci, uključujući sastanak pregovaračke skupine u Strasbourgu od 29. rujna do 2. listopada 2020.

Ad hoc pregovaračka skupina pri Upravljačkom odboru za ljudska prava (CDDH), poznata kao „46+1”, nastavila je s radom u izmijenjenom sastavu nakon isključenja Ruske Federacije iz članstva Vijeća Europe u ožujku 2022. godine. Tijekom 18. sastanka, održanog od 14. do 17. ožujka 2023., skupina je uspjela postići tehnički dogovor o ključnim elementima pristupnog aranžmana.⁴⁵

Vijeće Europske unije je, kroz niz političkih dokumenata, uključujući Zaključke od 12. listopada 2016., izrazilo trajnu predanost pristupanju Konvenciji, pozvavši Europsku komisiju da nastavi s analizom pravnih implikacija koje proizlaze iz mišljenja Suda. Nakon što je Komisija izradila pisani odgovor u kojem se osvrće na sve istaknute pravne dvojbe, Vijeće je 7. listopada 2019. reafirmiralo svoju potporu pristupanju i usvojilo revidirane smjernice za daljnje pregovore.

Dana 15. siječnja 2020. Odbor ministara Vijeća Europe formalno je odobrio nastavak *ad hoc* okvira pregovora u suradnji s predstavnicima EU-a s ciljem dovršetka pravnih instrumenata kojima bi se regulirali uvjeti i modaliteti pristupanja. Poseban naglasak stavljen je na integraciju Unije u sustav Konvencije, uključujući pitanje njezina sudjelovanja u nadzornim mehanizmima i ulogu Suda u zaštiti pravnog poretka Unije.

Na osamnaestom sastanku grupe „46+1” koja vodi pregovore o pristupanju EU-a Konvenciji privremeno je odobrena konačna konsolidirana verzija novog nacrtu in-

⁴⁴ Provedba Povelje Europske unije o temeljnim pravima u institucijskom okviru EU-a, Rezolucija Europskog parlamenta od 12. veljače 2019. o provedbi Povelje Europske unije o temeljnim pravima u institucijskom okviru EU-a (2017/2089(INI)) (2020/C 449/05), SL C 449/28, 23. 12. 2020.

⁴⁵ O tome na: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>.

strumenta za pristupanje (dalje: Revidirani sporazum).⁴⁶ Iz teksta nacрта proizlazi kako su pronađena rješenja za primjedbe iz drugog negativnog mišljenja, osim u pogledu mogućnosti preispitivanja akata Unije u području ZVSP-a, pa to pitanje ostaje otvoreno. U bitnome ta se rješenja svode na (1) pristupanje Unije pojedinim odredbama Protokola broj 16. Konvencije te utvrđenjem da se za potrebe primjene tog Protokola nacionalni najviši sud ne smatra najvišim sudom u smislu tog Protokola ako se pitanje tiče primjene prava Unije; (2) propisivanjem da se članak 53. Konvencije ne smije tumačiti na način da sprečava visoke ugovorne stranke da zajednički primjenjuju pravno obvezujuću zajedničku razinu zaštite temeljnih prava pod uvjetom da razina te zaštite nije manja od razine zajamčene Konvencijom; (3) unošenjem posebne odredbe o uzajamnom povjerenju prema pravu EU-a u kojoj se navodi da pristupanje Unije Konvenciji neće utjecati na to načelo. U tom će kontekstu biti osigurana zaštita ljudskih prava zajamčenih Konvencijom; (4) određivanjem da se članak 33. Konvencije (međudržavni sporovi) ne primjenjuje na odnose Unije s državama članicama i međusobne odnose država članicama ako se spor odnosi na tumačenje ili primjenu prava Unije, uz omogućavanje Uniji da na zahtjev ocijeni odnosi li se međudržavni spor na pitanje tumačenja ili primjene prava Unije; (5) omogućavanjem davanja inicijative Uniji odnosno državama članicama za stjecanje statusa suprotivnika zahtjeva i obavještavanjem o predmetima u kojima je primijenjeno pravo; (6) propisivanjem da dane rezerve zadržavaju učinak i kada ugovora strana sudjeluje kao suprotivnik zahtjeva; (7) omogućavanjem Sudu da odgovori je li se već izjasnio o pravnom pitanju iz svoje nadležnosti koje je predmet postupka pred ESLJP-om.

Ostaje vidjeti što će na ta rješenja reći Sud.

8. Zaključak

Pristupanje EU-a Konvenciji predstavlja pravno i institucionalno složen pothvat koji zahtijeva usklađivanje različitih normativnih sustava i poštovanje posebnosti prava Unije. Mišljenje 2/13 Suda jasno pokazuje da pristupanje, kako je predviđeno tadašnjim Nacrtom sporazuma, nije bilo spojivo s temeljnim značajkama prava Unije, osobito s načelima autonomije i isključive nadležnosti Suda za tumačenje prava Unije.

Kritične točke koje je Sud identificirao upućuju na duboko ukorijenjene strukturne razlike između pravnog poretka Unije i sustava Konvencije.

⁴⁶ Final consolidated version of the draft accession instruments, as provisionally approved by the Group at its 18th meeting, 17. ožujka 2023., 46+1(2023)36, dostupno na <https://rm.coe.int/final-consolidated-version-of-the-draft-accession-instruments/1680aaecd>, pristupljeno 20. lipnja 2025.

Međutim, Sud nije osporio političku i pravnu poželjnost pristupanja Konvenciji, ali je postavio visoke zahtjeve u pogledu zaštite integriteta prava Unije. Temeljna načela na kojima počiva pravni poredak Unije – poput autonomije, primata i izravnog učinka – moraju biti očuvana i u kontekstu međunarodnopravne obveze poštovanja Konvencije.

Stoga buduće pregovore o pristupanju treba voditi uz puno poštovanje posebnosti Unije, a samo pristupni sporazum koji u dovoljnoj mjeri uzima u obzir te posebnosti može ispuniti pravne uvjete koje je Sud postavio i omogućiti istinsku integraciju Konvencije u pravni poredak Unije bez ugrožavanja njegove kohezije i učinkovitosti.

BIBLIOGRAFIJA

- Catherine Barnard, *Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: Looking for the Silver Linings* (EU Law Analysis Blog, 16. veljače 2015.) <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/02/opinion-213-on-eu-accession-to-echr.html>
- Florence Benoit-Rohmer, *L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, un travail de Pénélope ?* [2015] 03 Revue trimestrielle de droit européen 593 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02261593>
- Leonard FM Besselink, *Acceding to the ECHR Notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13* (Verfassungsblog, 23. prosinca 2014.) <http://www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-courtjustice-opinion-213/>
- Klaus-Dieter Borchardt, *Abeceda prava Europske unije* (Europska komisija 2016.) <https://www.bo-okshop.europa.eu/hr/home>
- Paul Craig i Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials* (4. izd., OUP 2008.)
- Vesna Crnić-Grotić i Nataša Sgardelli Car, *Ljudska prava u Europskoj uniji u praksi Europskog suda u Luksemburgu* [2010] 60(5) *Zbornik PFZ* 971 <https://hrcak.srce.hr/59891>
- Tamara Čapeta i Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije* (Narodne novine 2018.)
- Sionaidh Douglas-Scott, *Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: A Christmas Bombshell from the European Court of Justice* (UK Constitutional Law Blog, 24. prosinca 2014.) <http://ukconstitutionallaw.org>
- Daniel Halberstam, *It's the Autonomy, Stupid! A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward* [2015] SSRN <http://ssrn.com/abstract=2567591>
- David Harris i sur., *Law of the European Convention on Human Rights* (2nd edn, OUP 2009.)
- Jean-Paul Jacqué, CJUE – CEDH : 2 – 0 (2014) *RTD Eur*
- Pieter Jan Kuijper, *Reaction to Leonard Besselink's ACELG Blog* (ACELG Blog, 6. siječnja 2014.) <http://acelg.blogactiv.eu/2015/01/06/reaction-to-leonard-besselink-s-acelg-blog/>

Henri Labayle, *La guerre des juges n'aura pas lieu. Tant mieux? Libres propos sur l'avis 2/13 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH* (GDR-ELSJ.eu Blog, 22. prosinca 2014.) <http://www.gdr-elsj.eu>

Walther Michl, *Thou Shalt Have No Other Courts Before Me* (Verfassungsblog, 23. prosinca 2014.) <http://www.verfassungsblog.de/en/thou-shalt-no-courts/>

Steve Peers, *The CJEU and the EU's Accession to the ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection* (EU Law Analysis Blog, 18. prosinca 2014.) <http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>

Hristina Runcheva, *Protection of Fundamental Rights in the European Union: The Binding EU Charter* (Academia.edu) https://www.academia.edu/9930369/PROTECTION_OF_FUNDAMENTAL_RIGHTS_IN_THE_EUROPEAN_UNION_THE_BINDING_EU_CHARTER

Jean-Luc Sauron, *L'avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne : la fin d'une idée anachronique ?* [2015] Gazette du Palais, 17. siječnja 2015., no 208n7

PROPISI I DOKUMENTI:

Charter of Fundamental Rights of the European Union [2012] OJ C326/391.

Commission of the European Communities, *SEC (90) 2087 final: Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols.*

European Commission, *SEC (90) 2087 final: Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols*

Kokott Juliane, *Stajalište nezavisne odvjetnice od 13. lipnja 2014. u postupku za mišljenje 2/13 pokrenutom na zahtjev Europske komisije*, ECLI:EU:C:2014:2475

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, „Narodne novine – Međunarodni ugovori” br. 18/1997., 6/1999., 14/2002., 13/2003., 9/2005., 1/2006., 2/2010. i 13/2017.

Jedinstveni europski akt [1987] OJ L169/1.

Mišljenje Suda 2/13 (puni sastav) od 18. prosinca 2014., ECLI:EU:C:2014:2454.

Mišljenje Suda 2/94 od 28. ožujka 1996., ECLI:EU:C:1996:140.

Protokol (br. 8) koji se odnosi na članak 6. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [2012] OJ C326/273.

Provedba Povelje Europske unije o temeljnim pravima u institucijskom okviru EU-a, Rezolucija Europskog parlamenta od 12. veljače 2019. o provedbi Povelje Europske unije o temeljnim pravima u institucijskom okviru EU-a (2017/2089(INI)) (2020/C 449/05), SL C 449/28, 23. 12. 2020.

Rezolucija Europskog parlamenta od 12. veljače 2019. o provedbi Povelje Europske unije o temeljnim pravima unutar institucionalnog okvira Unije (2017/2089(INI)) [2020] OJ C449/28.

Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice, SL C306, 17. 12. 2007., 1–271.

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćeni tekst), SL C202, 7. 6. 2016., 47–360.

Zakon o potvrđivanju Protokola br. 14 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, o izmjeni nadzornog sustava Konvencije, „Narodne novine – Međunarodni ugovori” br. 1/2006.

PRESUDE:

Sud Europske unije

Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson (presuda u predmetu C-617/10, 7. svibnja 2013.) EU:C:2013:105, t. 44. i dr.

Aranyosi i Căldăraru (presude u spojenim predmetima C-404/15 i C-659/15 PPU, 5. travnja 2016.) EU:C:2016:198, t. 84.

Costa v ENEL (presuda u predmetu 6/64, 15. srpnja 1964.) EU:C:1964:66, Zb. 1964., 1253., 1272.

Internationale Handelsgesellschaft mbH (presuda u predmetu C-11/70, 17. prosinca 1970.) EU:C:1970:1147.

Nold KG v Commission of the European Communities (predmet 4/73, 14. svibnja 1974.) EU:C:1974:51.

Präsident Rubrikohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Rubrikohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mansegatt Rubrikohlen-Verkaufsgesellschaft mbH i I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community (spojeni predmeti 36, 37, 38–59 i 40–59, 15. srpnja 1960.) EU:C:1960:36.

Rutili v Ministre de l'Intérieur (presuda u predmetu 36/75, 28. listopada 1975.) EU:C:1975:137.

Stauder v Stadt Ulm (presuda u predmetu 29/69, 12. studenoga 1969.) EU:C:1969:57, Zb. 1969., 419.

Stork & Cie. v High Authority (presuda u predmetu 1-58, 4. veljače 1959.) EU:C:1959:4.

Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen (presuda u predmetu 26/62, 5. veljače 1963.) EU:C:1963:1.

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA:

Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v Ireland (presuda, br. 45036/98, §§ 160–65, ECHR 2005-VI, 30. lipnja 2005.)

Avotīņš v Latvia (presuda, br. 17502/07, 23. svibnja 2016.)

Ilias and Ahmed v Hungary (presuda, br. 47287/15, 21. studenog 2019.)

Michaud v France (presuda, br. 12323/11, 6. prosinca 2012.)

Romeo Castaño v Belgium (presuda, br. 8351/17, 9. srpnja 2019.)

MREŽNI IZVORI:

Final consolidated version of the draft accession instruments, as provisionally approved by the Group at its 18th meeting, 17. ožujka 2023., 46+1(2023)36, <https://rm.coe.int/final-consolidated-version-of-the-draft-accession-instruments/1680aaacd>

131st Session of the Committee of Ministers (Hamburg, Germany, 21 May 2021), Summary Report on co-operation between the Council of Europe and the European Union, CM(2021)25-final, <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a286b8>

Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, 2008/C 115/01, European Union, 13 December 2007 <https://www.refworld.org/legal/agreements/eu/2007/en/71077>

Key theme ECHR/EU, Leading Judgements on EU Law (ECHR, Registry 2025) <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/echr-leading-judgments-on-eu-law>

Schumanova deklaracija (9. svibnja 1950.) https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_hr

Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

ACCESSION OF THE EUROPEAN UNION TO THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

ABSTRACT

The prospect of the European Union (EU) joining the European Convention on Human Rights (ECHR) has been a topic of debate for over four decades. Initially, the Court of Justice of the European Union (CJEU) concluded in Opinion 2/94 that the EU lacked competence to accede to the ECHR. However, this changed with the Lisbon Treaty, which explicitly granted the EU competence to accede and even imposed a formal obligation to do so.

This treaty provision is supported by Protocol No. 8, which sets out certain constraints, including the requirement to maintain the distinct nature of the EU, particularly its legal autonomy. At the level of the ECHR, Protocol No. 14 introduced Article 59(2), thereby providing the legal basis for the EU to accede to the Convention.

Following these developments, an initial draft accession agreement (DAA 2013) was formulated and submitted for review by the CJEU under Article 218(11) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). In Opinion 2/13, the Court found that this version of the agreement conflicted with the foundational principles of EU law, particularly its autonomy.

Subsequently, the European Commission began addressing the various objections raised by the CJEU, and a revised draft EU accession agreement to the ECHR was agreed upon in March 2023.

This article provides a comprehensive overview of the evolution of the European Union's accession to the European Convention on Human Rights, examines the current state of negotiations, and outlines the key obstacles that continue to impede its finalisation.

Keywords: opinion, convention, accession, EU Court of Justice, European Court of Human Rights

IVA KERO sutkinja je od 1. siječnja 2019. i to najprije Općinskog suda u Novom Zagrebu, a zatim od 1. siječnja 2025. Općinskog kaznenog suda u Zagrebu. Prije imenovanja za sutkinju radila je kao sudački vježbenik, sudski savjetnik i viši sudski savjetnik na Županijskom sudu u Zagrebu od 6. listopada 2008. Tijekom obavljanja sudačke dužnosti upućena je na rad u svojstvu višeg sudskog savjetnika specijalista u Visoki kazneni sud Republike Hrvatske. Sudjelovala je na više seminara i u studijskim posjetima Europske mreže za pravosudno osposobljavanje i Vijeća Europe u različitim europskim državama, što je omogućilo proširenje njezina znanja o pravosudnim sustavima država članica EU-a, Vijeća Europe, samog EU-a i država koje pristupaju EU-u. Autorica je i suautorica više stručnih članaka o različitim kaznenopravnim pitanjima.

BUGA MRZLJAK STENZEL sutkinja je Kaznenog odjela Županijskog suda Zagrebu. Sudjelovala je u programu dugotrajne obuke u Europskom sudu za ljudska prava. Bila je upućena na rad u Vrhovni sud Republike Hrvatske i Visoki kazneni sud Republike Hrvatske u svojstvu višeg sudskog savjetnika specijalista. Suautorica je više radova o praksi Europskog suda za ljudska prava.

TANJA PAVELIN rođena je u Zagrebu, gdje je 1996. diplomirala pravo te 2020. godine doktorirala na Sveučilištu u Zagrebu. Imenovana je sutkinjom Općinskog suda u Zlataru 2002. godine, a 2011. godine imenovana je sutkinjom Županijskog suda u Zagrebu. Od 1. siječnja 2021. sutkinja je Visokog kaznenog suda Republike Hrvatske, predsjednica Odjela za praćenje i proučavanje sudske prakse sudova pri Vijeću Europe i Europske unije, EJN *contact point* i članica Stručnog savjeta za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava. Od 15. rujna 2025. sutkinja je Suda EU-a. Autorica je mnogih publikacija i knjiga, posebno iz područja kaznenoga prava, kaznenog postupka, sudske suradnje u kaznenim stvarima unutar Europske unije i ljudskih prava.