

Pristup Europske unije Europskoj konvenciji ljudskim pravima

Jelović, Tanja

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:199069>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-03**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Tanja Jelović

ZAVRŠNI RAD

Pristup Europske unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima

Kolegij:

Pravo Europske unije

Mentor:

dr. sc. Davor Petrić

Zagreb, 2024.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. POVIJESNI RAZVOJ LJUDSKIH PRAVA U EUROPSKOJ UNIJI	2
2.1. Razvoj temeljnih prava u Europi	2
2.2. Zaštita temeljnih prava u Europi	4
2.2.1.	6
3. PROCES PRISTUPANJA EUROPSKE UNIJE KONVENCIJI O LJUDSKIM PRAVIMA	7
3.1.	7
3.2.	10
4. MIŠLJENJE 2/13 SUDA EUROPSKE UNIJE	12
4.1.	12
4.2. Utjecaj mišljenja na proces pristupa i posljedice mišljenja na EU i zaštitu prava	15
4.3. Trenutno stanje pregovora i novi nacrt sporazuma o pristupu	16
5. ZAKLJUČAK	19
6. LITERATURA	21

Izjava o izvornosti

Ja, Tanja Jelović, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

*Tanja Jelović, v.r
(potpis studenta)*

1. UVOD

U današnje vrijeme velikih društvenih i političkih promjena posebna se pažnja stavlja na temeljna ljudska prava i njihovu zaštitu. Veliku ulogu u tom procesu imaju međunarodne zajednice poput Europske unije (EU) i Vijeća Europe koje donose posebne dokumente kojima se ta prava štite. Iako je Europska unija u Nici 2000. godine donijela Povelju o temeljnim pravima kako bi osigurala zaštitu ljudskih prava u svojim državama članicama potreban je još jedan korak dalje, to jest pristupanje Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (EKLJP). Svrha Konvencije je jačanje temeljnih prava na području Europe.

U ovom radu bavim se pristupanjem Europske unije Konvenciji o ljudskim pravima te detaljnije istražujem cijeli proces, motive, izazove i posljedice koje to pristupanje nosi.

Prvo poglavlje ovoga rada je o temeljnim pravima i njihovoj zaštiti na području Europe. U prvom dijelu ovog poglavlja upoznat ćemo se s pojmom temeljnih prava te kako se dijele i zašto su nastala. U drugom dijelu ovog poglavlja detaljnije se bavim zaštitom temeljnih prava. Objašnjavam razliku između Europske unije, Vijeća Europe i razlike između njihovih sudova te ukratko pišem o povijesti Europske konvencije da bi se bolje razumjela njezina važna uloga u promicanju ljudskih prava na području Europe.

U drugom poglavlju ovoga rada bavim se cijelim detaljnim procesom pristupanja Europske unije Konvenciji o ljudskim pravima. Istražujem cijelu povijest i faze pregovora između EU-a i Vijeća Europe. Analizirat ću dokumente i rezolucije vezane uz proces pristupa i objasniti njihov razlog nastanka i ulogu u cijelom procesu.

Srž rada biti će u trećem dijelu koji je usmjeren na Mišljenje 2/13 Suda Europske unije (Europski sud, SEU) s ciljem analize tog mišljenja i utjecaja na proces pristupa Europske unije Konvenciji o ljudskim pravima. Analizirat ću zašto je Europski sud smatrao da je nacrt sporazuma o članstvu EU-a u Europskoj konvenciji koji je dogovoren s članicama te Konvencije suprotan pravnom poretku predviđenom Osnivačkim ugovorom. Istražit ću posljedice ovoga mišljenja na Europsku uniju i zaštitu prava u njoj.

U posljednjem dijelu rada fokusirat ću se na novi nacrt sporazuma donesen u ožujku 2023. godine i trenutno stanje pregovora.

U zaključku se iznose završna razmatranja o temi ovoga rada, ističe važnost pristupanja Europske unije Konvenciji i rada na novom nacrtu, te važnost zaštite temeljnih ljudskih prava na europskom području.

2. POVIJESNI RAZVOJ LJUDSKIH PRAVA U EUROPSKOJ UNIJI

2.1. Razvoj temeljnih prava u Europi

Za razumijevanje ovoga rada jako je bitno poznavati definiciju i povijest temeljnih ljudskih prava. Iako u Konvenciji nemamo točno definiran pojam ljudskih prava, možemo reći da su ona sva neotuđiva prava i slobode koje pripadaju pojedincu kao ljudskom biću. U Općoj deklaraciji o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda, usvojenoj 10. prosinca 1948. godine, u članku 1. nalazimo definiciju ljudskih prava koja glasi: “Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima. Ona su obdarena razumom i sviješću te trebaju jedna prema drugima postupati u duhu bratstva.”¹

Na početku, Osnivački ugovori Europske unije nisu spominjali temeljna ljudska prava. Temeljna prava predstavljaju dio općih načela prava Europske unije kojima Europski sud pruža pravnu zaštitu. To je prvi put pojasnio Europski sud u predmetu 29/69 *Stauder* 1969. godine. “U predmetu 4/73 *Nold*, Europski je sud 1974. godine inkorporirao u pravni sustav EU jamstva temeljnih prava iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.”²

U predmetu *Nold* objašnjeno je kako su temeljna prava u pravnom poretku (tadašnje) Europske zajednice nastala iz dvaju izvora: ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i međunarodnih ugovora za zaštitu ljudskih prava koje su države članice potpisale ili sudjelovale u izradi. U Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (Maastrichtski ugovor) u članku 6. stavak 3. stoji: “Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.”³

¹ Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, čl. 1., Vlada Republike Hrvatske, Narodne Novine, 2009.

² Tamara Čapeta i Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije* (Narodne novine 2018.) str. 16.

³ *Ugovor o Europskoj uniji*. Članak 6., stavak 3. *Službeni list Europske Unije* 2016.

U Povelji Europske unije prvi put su kodificirana temeljna ljudska prava. Na početku je usvojena kao svečana deklaracija institucija EU-a u Nici 2000. godine, a postala je pravno obvezujuća stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine. Tim su Ugovorom temeljna prava postala jedna od vrednota Europske unije, a Povelja je postala iste pravne snage kao i Osnivački ugovori.

Zaštita temeljnih prava bila je bitna kako bi se ograničio europski zakonodavac, jer na početku integracije institucije EU-a nisu bile ograničene u svojim regulativnim aktivnostima nikakvim pisanim pravilima. “Uz razvoj doktrine o nadređenosti prava EU-a, Europski sud razvio je i doktrinu o ograničenosti europskih institucija temeljnim pravima koja u pravnom poretku EU-a postoje kao nepisana, opća načela prava.”⁴

Temeljna prava EU-a obvezuju institucije Unije i države članice. Države članice temeljna prava EU-a primjenjuju kada provode pravo EU-a, što je navedeno u članku 51. Povelje: “Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. Oni stoga moraju poštovati prava i držati se načela te promicati njihovu primjenu u skladu sa svojim ovlastima i poštujući ograničenja nadležnosti Unije koje su joj dodijeljene u Ugovorima.”⁵ Temeljna ljudska prava EU-a mogu imati i horizontalan izravan učinak, tj. mogu obvezivati izravno i pojedince.

Važnost temeljnih prava u pravnom poretku EU-a je vidljiva u različitim dimenzijama. “Ona su kriterij legitimnosti i pravne valjanosti pravnih pravila koja donosi EU; države članice (uključujući i njihove sudove) moraju poštivati temeljna prava kako ih je definirao Europski sud kada donose nacionalne propise kojima prenose pravo EU-a u nacionalni pravni poredak ili kada djeluju u okvirima diskrecije koju im ostavlja pravo EU-a; ona su kriterij za procjenu jesu li nacionalna odstupanja od tržišnih sloboda i drugih pravila opravdana u smislu prava EU-a; ona su i jedan od kriterija za članstvo u EU-u propisan čl. 49 i čl. 2 UEU-a.”⁶

Povelja se sastoji od šest poglavlja a to su dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, građanska prava i pravosuđe. U svakom poglavlju naglašena su konkretna zaštićena prava. Neka od njih su: pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na život, pravo na tjelesni i duševni

⁴ Čapeta, T., Rodin, S., op. cit. u bilj. 2, str 17.

⁵ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članak 51., stavak 1.

⁶ Čapeta, T., Rodin, S., op. cit. u bilj. 2, str 18.

integritet, zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zabrana ropstva i prisilnog rada, pravo na obrazovanje, jednakost pred zakonom, nediskriminacija.

2.2. Zaštita temeljnih prava u Europi

Zaštita temeljnih ljudskih prava postala je nužna nakon Drugog svjetskog rata gdje je svijet svjedočio masovnim ljudskim stradanjima i bilo je jasno da se to ne smije više ponoviti. Za bolje razumijevanje cijelog sustava zaštite moramo objasniti pojmove: Europska unija, Vijeće Europe, Sud Europske unije sa sjedištem u Luxembourg i Europski sud za zaštitu ljudskih prava sa sjedištem u Strasbourgu.

Europska unija je politička i ekonomska unija sastavljena od (danas) 27 država članica. Temelji se na vrijednostima poštivanja ljudskih prava i ljudskog dostojanstva, demokraciji i jednakosti. Okosnica projekta integracije je jedinstveno zajedničko tržište.

Vijeće Europe je međunarodna organizacija osnovana 1949. godine u Londonu. Sastoji se od (danas) 46 država članica, a osnovana je kako bi poticala jednakost, ljudska prava, demokraciju i vladavinu prava. Djeluje također u područjima obrazovanja, sporta, okoliša i ovlaštena je donositi konvencije za rješavanje određenih pitanja.

Vijeće Europe je važan partner u procesu proširenja EU-a jer surađuje s EU-om u pružanju potpore zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama u provedbi reformi. Pomaže im da ispune kriterije za pristupanje EU-u u područjima kao što su stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavina prava, ljudska prava te poštovanje i zaštita manjina.

Sud Europske unije u Luxembourg je najviše pravosudno tijelo u EU-u. Njegova je glavna zadaća osigurati ujednačenu primjenu prava EU-a u svim državama članicama kroz tumačenje i primjenu Osnivačkih ugovora. Sastoji se od dva suda: Europski sud i Opći sud. Imaju nadležnost u nekoliko vrsta postupaka. Jedan od njih je prethodni postupak, u kojem nacionalni sudovi traže tumačenje prava EU-a od Suda kako bi ispravno primijenili to pravo. Postoje i postupci zbog povrede obveza gdje Europska komisija ili države članice tuže države članice zbog neispunjavanja svojih obveza temeljem Ugovora. Zatim imamo tužbe zbog propuštanja djelovanja institucija EU-a koje nisu poduzele potrebne radnje. Također postoje i tužbe za poništenje nezakonitog akta institucija Unije, koje pokreću fizičke ili pravne osobe, države članice i institucije EU-a. Posljednja vrsta postupka su tužbe za naknadu štete protiv institucija

EU-a zbog njihovog pogrešnog postupanja ili propusta. Presude koje donese SEU su obvezujuće za sve stranke u postupku i za sve države članice i njihove institucije. Europski sud se sastoji od 27 sudaca i 11 nezavisnih odvjetnika. Suci imaju mandat od 6 godina i biraju ih vlade država članica. Svaki je sudac iz jedne države članice. Opći sud ima 54 suca, to jest dva po državi članici, koji se biraju na isti način kao i za Europski sud.

Jedna od važnijih nadležnosti SEU je donošenje mišljenja u kojima ocjenjuje usklađenost međunarodnih sporazuma s Osnivačkim ugovorima. Ta nadležnost se temelji na članku 218. stavak 11. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, te glasi: “Država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda u pogledu usklađenosti planiranog sporazuma s Ugovorima. Ako je mišljenje Suda negativno, sporazum ne može stupiti na snagu, osim ako se ne izmijeni ili ako se Ugovori ne izmjene.” Kao što vidimo, postupak može pokrenuti Europski parlament, Komisija, Vijeće ili bilo koja država članica, prije nego što sporazum stupi na snagu. Zatim SEU odlučuje je li određeni sporazum u skladu s načelima europskog prava te ako se utvrdi da sporazum ne zadovoljava uvjete on ne može stupiti na snagu dok se ne izmjeni.

Europski sud za zaštitu ljudskih prava (ESLJP) u Strasbourgu je međunarodni sud uspostavljen od strane Vijeća Europe koji osigurava poštivanje prava zajamčenih Europskom konvencijom o ljudskim pravima. Ovaj sud ima ključnu ulogu u zaštiti ljudskih prava, demokracije i vladavine prava u svojih 46 država članica. ESLJP ima nadležnost nad svim državama koje su ratificirale Europsku konvenciju o ljudskim pravima. Pojedinci, grupe ili nevladine organizacije mogu podnijeti tužbe protiv država članica zbog kršenja prava zajamčenih Konvencijom. Prije nego što se slučaj može razmotriti na ESLJP-u, moraju biti iscrpljeni svi domaći pravni lijekovi. Tužbe se podnose protiv država članica, a ne protiv pojedinaca. Sud može donijeti obvezujuće presude koje su države članice dužne provesti. Sastoji se od 46 sudaca (svaki sudac iz jedne države članice) koje predlažu države članice te se biraju na mandat od 9 godina.

Veliki korak za zaštitu ljudskih prava se dogodio stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora u prosincu 2009. godine. Tim Ugovorom Povelja o temeljnim pravima postaje sastavni dio Osnivačkih ugovora kao primarnog prava EU-a, što znači da postaje u potpunosti pravno obvezujuća. SEU je nadležan za nadzor poštivanja odredaba Povelje. Poljska je jedina država članica koja se dijelom izuzela od njezine primjene. “Na temeljna prava EU-a protiv države može se pozivati samo u situacijama kada je zbog povrede temeljnih prava zajamčenih Poveljom EU-a došlo na temelju akta ili radnji države članice koji implementiraju odredbe

prava EU-a u nacionalno pravo, ako je do povrede došlo kada se država članica poziva na neku od derogacija od prava EU-a te kada je situacija u doseg nekog pravog pravila prava EU-a.”⁷

U posljednje vrijeme u Europskoj uniji primjećujemo veliki napredak u području zaštite temeljnih ljudskih prava. Države članice se sve više angažiraju oko implementacije i poštivanja standarda iz Povelje. Pojedinci češće koriste mehanizme za zaštitu svojih narušenih prava, podnoseći tužbe pred nacionalnim sudovima i pred SEU. Europski parlament i Europska komisija rade na donošenju pravnih akata koji osiguravaju zaštitu ljudskih prava. Ujedinjeni narodi i Vijeće Europe sve češće surađuju sa Unijom u polju zaštite ljudskih prava. Ovakva suradnja omogućuje jačanje prava posebnih skupina kao što su djeca, osobe s invaliditetom, starije osobe, a ujedno omogućuje zaštitu od diskriminacije na temelju spola, religije, rase, seksualne orijentacije i drugih osnova. Također se sve više stavlja naglasak na zaštitu osobnih podataka, pristup pojedinca obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti.

2.2.1. Razvoj Konvencije o ljudskim pravima

Konvencija o ljudskim pravima međunarodni je sporazum potpisan i ratificiran od strane 46 država članica Vijeća Europe. Sastavljena je u Rimu 4. studenog 1950., a stupila je na snagu 1953. godine. Nastala je nakon Drugog svjetskog rata kao brana za buduća kršenja ljudskih prava. Njena temeljna svrha je zaštita pojedinaca i očuvanje vladavine prava i demokratskih vrijednosti u državama članicama Vijeća. U njoj su navedena sva temeljna ljudska prava i slobode koje svako ljudsko biće treba imati. Temeljna prava koje navodi su, primjerice: pravo na život, zabrana mučenja, zabrana ropstva i prisilnog rada, pravo na slobodu i sigurnost, pravo na pošteno suđenje, pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života, sloboda mišljenja i vjeroispovijesti i sloboda medija. Za situacije kršenja ljudskih prava uređen je cijeli postupak njihove zaštite pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu. Njegove presude imaju obvezatan učinak.

Iako joj Europska unija još nije pristupila, u članku 59. stavku 2. Konvencije stoji da Europska unija može pristupiti Konvenciji. Dijelovi Konvencije su i njezini protokoli koji služe kao prilagodba pravnog okvira novim potrebama. Protokoli omogućuju učinkovitu zaštitu prava. “Pristupanje Europskoj konvenciji o ljudskim pravima ne znači da će EU automatski biti

⁷ Snježana Vasiljević i Mario Vinković, *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova* (Narodne novine 2019.) str. 29.

vezana svim dodatnim Protokolima uz Konvenciju. Trenutno postoji šest dodatnih Protokola, koji jamče, između ostalog, pravo na mirno uživanje vlasništva i pravo glasa (Protokol br. 1), ukidanje smrtne kazne (Protokoli br. 6 i 13) te opću zabranu diskriminacije (Protokol br. 12). Svi su Protokoli izravno povezani s Konvencijom i trebali bi idealno biti ratificirani kao cjelina. Međutim, uzimajući u obzir opseg nadležnosti EU-a, EU će morati donijeti zasebne odluke hoće li postati stranka svih ili nekih od tih Protokola ili ne. Takve odluke također se mogu donijeti kasnije, nakon što EU postane stranka EKLJP-a.”⁸

3. PROCES PRISTUPANJA EUROPSKE UNIJE KONVENCIJI O LJUDSKIM PRAVIMA

3.1. Povijest i faze pregovora između EU-a i Vijeća Europe

Proces pristupanja Europske unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima je dug i složen, s ciljem usklađivanja pravnih sustava Vijeća Europe i EU-a kako bi se povećala zaštita temeljnih ljudskih prava. “Ova je rasprava prvi put pokrenuta krajem 1970-ih u dobra stara vremena Europskih zajednica.”⁹ Na početku je tadašnja Europska zajednica razvijala svoje mehanizme zaštite temeljnih prava dok Lisabonski ugovor nije stupio na snagu. Lisabonski ugovor, koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine, predviđa obvezu pristupanja Europske unije Konvenciji za zaštitu temeljnih prava. U članku 6. Ugovora o Europskoj uniji stoji: “Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.”¹⁰

Formalni pregovori su započeli s ciljem da EU postane ugovorna strana Konvencije. U prvim fazama pregovora, EU je morala uskladiti svoje pravne propise s Konvencijom, što je uključivalo osiguranje suradnje dvaju sudova i usklađivanje svih akata s Konvencijom.

Radna skupina GT-DH-EU (puno ime skupine na hrvatski prijevod je Skupina stručnjaka za EU) koja je djelovala unutar Vijeća Europe, bila je odgovorna za proučavanje pravnih i tehničkih pitanja vezanih uz pristup Unije Konvenciji. Uloga joj je bila istražiti kako bi se

⁸ Council of Europe, *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, str. 3, dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/UE_FAQ_ENG (pristupljeno 19. rujna 2024.).

⁹ Krommendijk J. EU accession to the ECHR: completing the complete system of EU remedies? 2023.

¹⁰ *Ugovor o Europskoj uniji* (bilješka 3).

mogao uskladiti pravni sustav EU-a s Konvencijom i kako bi se izbjegla nepodudaranja između ta dva sustava. “Godine 2001. radna skupina GT-DH-EU dobila je zadatak da provede studiju pravnih i tehničkih pitanja koja bi Vijeće Europe trebalo razmotriti u slučaju mogućeg pristupanja EU-a Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (EKLJP), kao i načina za izbjegavanje bilo kakvih proturječnosti između pravnog sustava EU-a i sustava EKLJP-a.”¹¹

Odbor ministara Vijeća Europe dao je 26. svibnja 2010. godine mandat svom Upravnom odboru za ljudska prava (CDDH) da zajedno sa Europskom komisijom izradi potrebne pravne instrumente za pristupanje. Upravni odbor osnovao je radnu skupinu (CDDH-UE) za ovaj zadatak. Sastojala se od 14 stručnjaka iz država članica Vijeća te je skupina održala 8 sastanaka između srpnja 2010. i lipnja 2011. godine.

“Dana 14. listopada 2011. godine, CDDH je dostavio izvještaj Odboru ministara o radu koji je obavila CDDH-UE, uz prijedlog pravnog instrumenta u prilogu. S obzirom na političke posljedice i neka pitanja koja su se pojavila, dana 13. lipnja 2012. godine, Odbor ministara uputio je CDDH da nastavi pregovore s EU-om unutar ad-hoc skupine “47+1” i da dovrši pravni instrument koji se odnosi na modalitete pristupanja. Ad-hoc skupina održala je 5 sastanaka u Strasbourgu. Posljednji sastanak održan je od 2. do 5. travnja 2013.”⁸

Rezultat ovih pregovora bio je dogovor pregovarača o paketu pravnih instrumenata koji utvrđuju modele pristupanja Unije Konvenciji. Nakon toga SEU 18. prosinca 2014. donosi Mišljenje 2/13 u kojem zaključuje da postignuti sporazum nije u skladu s određenim odredbama Ugovora o EU-u i Ugovora o funkcioniranju EU-a. Nakon ove objave Suda dolazi neko vrijeme do stagnacije pregovora. Pregovori se ponovno pokreću u rujnu 2020. godine s ciljem da se riješe nedostaci u prethodnom sporazumu. “Pregovori su započeli sredinom 2020. godine i odvijali su se relativno glatko, djelomično zahvaljujući nedavnom isključenju Rusije iz Vijeća Europe.”¹²

Ulogu pregovarača ispred Europske unije imala je Europska komisija, a tim pregovarača Vijeća Europe je bila “Skupina 46+1” koja je zato formirana. Ovdje moramo objasniti razliku između Upravnog odbora za ljudska prava i “Skupine 46+1”.

Upravni odbor za ljudska prava Vijeća Europe je stalno tijelo Vijeća koje se bavi svim pitanjima ljudskih prava u država članicama. Ovo tijelo je sastavljeno od predstavnika država članica i

¹¹ EU accession to the ECHR (“46+1” Group), Council of Europe, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights> (pristupljeno 19. rujna 2024.).

¹² Krommendijk, J., op. cit. u bilj. 9, str 1.

stručnjaka u polju za temeljna ljudska prava. Skupina “46+1” je specifično formirana za pregovore između EU-e i Vijeća. Ime skupine označuje 46 država članica kao jedne strane za pregovaračkim stolom te broj 1 koji simbolizira EU kao sudionika u pregovorima. Prije izlaska Rusije iz Vijeća ime skupine je bilo “47+1”.

“Pristupanje će biti zakonski moguće samo ako i kada dodatne izmjene Europske konvencije o ljudskim pravima vezane za modalitete pristupanja stupe na snagu. Lisabonski ugovor zahtijeva da pristupanje odobri Vijeće EU-a i Europski parlament te da ga ratificiraju sve države članice EU-a. Osim toga, sve države članice Europske konvencije o ljudskim pravima morat će izraziti svoju suglasnost da budu vezane ključnim modalitetima pristupanja, što će zahtijevati formalnu suglasnost njihovih nacionalnih parlamenata.”¹³

Sve je snažnija potreba za suradnjom EU-a i Vijeća Europe zbog trajnih unutarnjih i vanjskih izazova.¹⁴ “Budući da trajni unutarnji i vanjski izazovi u području multilateralnog poretka utemeljenog na pravilima, demokraciji i vladavini prava, kao i ruski agresivni rat protiv Ukrajine te njihov utjecaj na stanje ljudskih prava u Europi predstavljaju snažne argumente za daljnje jačanje institucijske suradnje između EU-a i Vijeća Europe.”¹⁵ Korak bliže pristupanju Unije Konvenciji dogodio se u ožujku 2023. godine. “Skupina 46+1” koja okuplja sve države članice Vijeća Europe i Europsku uniju završila je sve pregovore na tehničkoj razini. To znači da su se sve članice dogovorile oko tehničkih detalja i načina pristupa Unije Konvenciji. “Ovaj ponovni pokušaj dovršetka procesa pristupanja dolazi gotovo desetljeće nakon Mišljenja 2/13, gdje je SEU odbacio prethodni nacrt sporazuma kao nespojiv s pravom EU-a.”¹⁶

Skupina je imala sveukupno 18 sastanaka. Posljednji sastanak trajao je od 14. do 17. ožujka 2023. godine. Po završetku su objavili sljedeće:

“EU je obavijestila da će interno riješiti jedino preostalo pitanje koje se odnosi na situaciju s aktima EU-a u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike koji su izuzeti iz nadležnosti Suda Europske unije. O napretku u tom pogledu obavještavat ćemo Odbor za ljudska prava

¹³ Council of Europe, *Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, str. 8, dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/UE_FAQ_ENG (pristupljeno 19. rujna 2024.).

¹⁴ Napomena: Dana 16. ožujka 2022. godine, Odbor ministara odlučio je da Ruska Federacija odmah prestaje biti članica Vijeća Europe. Kao rezultat toga, Rusija više neće sudjelovati u radu Upravnog odbora za ljudska prava niti bilo kojeg njegovog tijela, uključujući CDDH ad hoc pregovaračku skupinu o pristupanju EU Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Skupina će nastaviti pregovore u formatu ‘46+1’.

¹⁵ *Rezolucija Europskog parlamenta od 18. travnja 2023. o institucijskim odnosima između EU-a i Vijeća Europe (2022/2137(INI)) točka B.*

¹⁶ *Mutual Trust and EU Accession to the ECHR: Are We Over the Opinion 2/13 Hurdle?*, Eleonora Di Franco and Mateus Correia de Carvalho, *European Papers*, Vol. 8, 2023, No 3, European Forum, Insight of 22 January 2024, str. 1221-1233.

Vijeća Europe. Nakon detaljnog uredničkog pregleda revidiranih tekstova, Skupina je postigla privremeni sporazum o konačnom paketu revidiranih nacrti akata o pristupanju. Skupina je podnijela svoj završni izvještaj Odboru za ljudska prava Vijeća Europe, koji će od sada biti okvir za dodatne konzultacije među svim pregovaračkim stranama prema potrebi.”¹⁷

Pristupanje predstavlja jedan od glavnih ciljeva za obje organizacije. “Pristupanje EKLJP-u osigurat će da Europska unija bude podvrgnuta nadzoru Europskog suda za ljudska prava i istom sustavu međunarodnog nadzora ljudskih prava kao i njezine države članice. To će zauzvrat jamčiti bolju zaštitu ljudskih prava svih građana EU-a i daljnje poštivanje europskih standarda ljudskih prava.”¹⁸ Pristupanje EU-a Konvenciji donijelo bi brojne prednosti, uključujući veću usklađenost između prava EU-a i sustava konvencija Vijeća Europe te usklađivanje zakonodavstva o ljudskim pravima i sudske prakse između EU-a i Vijeća Europe. “Čini se da su nacrti pristupnih instrumenata izneseni u ožujku 2023. riješili sve te prepreke, uz jednu iznimku još uvijek otvorenog pitanja mogućnosti revizije akata EU-a u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike.”¹⁹

3.2. Ključni dokumenti i rezolucije vezane uz proces pristupa

Pristup Unije Konvenciji je kompleksan proces koji je zahtijevao usvajanje mnogih dokumenata i rezolucija da bi bio omogućen. U ovom poglavlju ću detaljnije objasniti značaj svih dokumenata te njihovu ulogu u ovom procesu.

Prvi i najbitniji dokument donesen u ovom procesu bila je sama Konvencija koja je stupila na snagu 3. rujna 1953. godine. Cijela povijest Konvencije objašnjena je u poglavlju 2.2.1. ovoga rada.

Sljedeći korak je bio donošenje Rezolucije Europskog parlamenta 1984. godine. Rezoluciju definiramo kao službeni dokument donesen za neko određeno pitanje na određenom području

¹⁷ *Major progress on the path to EU accession to the ECHR: Negotiations concluded at technical level in Strasbourg, Press and information team of the Delegation to the Council of Europe in Strasbourg*, 31. 3. 2023, dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/major-progress-path-eu-accession-echr-negotiations-concluded-technical-level-strasbourg_en (pristupljeno 19. rujna 2024.).

¹⁸ *Major progress on the path to EU accession to the ECHR: Negotiations concluded at technical level in Strasbourg, Press and information team of the Delegation to the Council of Europe in Strasbourg*, 31. 3. 2023, dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/major-progress-path-eu-accession-echr-negotiations-concluded-technical-level-strasbourg_en (pristupljeno 19. rujna 2024.).

¹⁹ Di Franco, Correia de Carvalho, op. cit. u bilj. 16.

(ljudska prava, unutarnja politika, međunarodni odnosi). U pravilu su neobvezujuće ali imaju moralni i politički utjecaj. Mogu se donositi na dvije razine, a to su nacionalne i međunarodne. Nacionalne donose parlamenti određenih država i odnose se na konkretna pitanja unutar države ili odnosu te države s drugim državama. Međunarodne rezolucije donose tijela kao što su Ujedinjeni narodi, Europski parlament te Vijeće Europe. U takvim se rezolucijama iznosi zajednički stav država članica tih organizacija po određenim pitanjima. Rezolucija Europskog parlamenta iz 1984. godine bila je jedan od prvih koraka prema pristupu EU-a Konvenciji. Ovom je rezolucijom Europski parlament prvi put zatražio pristup tadašnje Europske ekonomske zajednice Konvenciji s ciljem da prava svih građana budu zaštićena kao u državama članicama Vijeća Europe. Cilj je ujedno bio da europske institucije same povećaju zaštitu temeljnih prava građana i jače promicanje ljudskih prava. Ova rezolucija nije bila pravno obvezujuća ali je postavila temelje za daljnji napredak u pristupanju.

Nakon ove rezolucije bilo je jasno da se treba poraditi na procesu usklađivanja dvaju sustava tj. između prava EU-a i Konvencije i rješavanju njihovih proturječnosti. Europski parlament 2000. godine ponovno donosi novu rezoluciju na ovu temu u kojem potvrđuje svoj stav da EU treba pristupiti Konvenciji. U ovoj rezoluciji Parlament iznosi koje bi pravne mehanizme za zaštitu ljudskih prava dobila EU te je naglasila važnost ELJSP-a te je objasnio da europske institucije tada također dolaze pod nadzor u polju zaštite ljudskih prava. Ova rezolucija je istaknula važnost usvajanja Povelje o temeljnim ljudskim pravima EU-a. Povelja tada nije bila pravno obvezujuća za članice iako je bila prvi dokument u kojem su obuhvaćena sva prava građana Unije. Povelja je kao pravno obvezujući dokument usvojena Ugovorom iz Lisabona 2009. godine, zahvaljujući između ostalog ovoj Rezoluciji i raspravama koje je ona potaknula.

Povelja je također bitan dokument donesen u ovom postupku. Usvojena je 2000. godine a stupila je na snagu 2009. godine. U njoj su sadržana prava koja su inspirirana pravima iz Konvencije.

Možemo reći da je najveći korak napravljen stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine. Ugovor je uključivao članak 6. Ugovora o Europskoj uniji koji kaže: "1. Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima od 7. prosinca 2000., kako je prilagođena u Strasbourgu 12. prosinca 2007., koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori. Odredbama Povelje ni na koji se način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima. Prava, slobode i načela Povelje tumače se u skladu s općim odredbama glave VII. Povelje kojima se uređuje njezino tumačenje i primjena, uzimajući u obzir objašnjenja iz Povelje kojima se određuju izvori tih odredaba. 2. Unija pristupa Europskoj

konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima. 3. Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih država članicama, čine opća načela prava Unije.” Nakon stupanja na snagu ovoga članka formalno su mogli započeti pregovori za pristup Konvenciji. Oni su započeli 2010. godine kako smo objasnili u poglavlju 3.1.

Nadalje, 2013. godine donosi se Sporazum o pristupanju nakon dužih pregovora. Sklopljen je između EU-a i Vijeća Europe o načinima pristupanja Unije Konvenciji. “Sporazum o pristupanju predviđa mehanizam sudionika u odgovornosti. Iz tog razloga ovaj mehanizam omogućava učinkovitu pravnu zaštitu pred Europskim sudom za ljudska prava na tri načina. Prvo, pojedinci moraju iscrpiti pravne lijekove samo jedne strane: države članice ili EU-a. Drugo, sudionik u odgovornosti postaje stranka u predmetu i stoga je također obvezan presudom Europskog suda za ljudska prava. Treće, ako države članice imaju strogu obvezu prema pravu EU-a i nemaju diskrecijsko pravo, EU može biti odgovorna zajedno s dotičnim državama članicama. Važno kod najnovije verzije Sporazuma o pristupanju je to što Europski sud za ljudska prava neće dijeliti odgovornost između EU-a i država članica EU-a. To je prepušteno EU-u, no (još uvijek) nije jasno kako će to funkcionirati u praksi.”²⁰

Sud Europske unije 2014. godine analizirao je prethodni sporazum i zaključio da je proturječan pravu EU-a. Ova odluka Suda poznata je kao Mišljenje 2/13. Više o ovom Mišljenju u sljedećem poglavlju ovoga rada.

4. MIŠLJENJE 2/13 SUDA EUROPSKE UNIJE

4.1. Analiza mišljenja Suda

SEU je 18. prosinca 2014. godine donio do sada najvažnije mišljenje za proces pristupa EU-a Konvenciji. Zahtjev za ovim mišljenjem podnijela je Europska Komisija Sudu 4. srpnja 2013.

²⁰ Krommendijk, J., op. cit. u bilj. 9, str 18.

godine. Zahtjev za mišljenje glasi: “Je li nacrt sporazuma o pristupanju Europske unije Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u skladu s ugovorima?”²¹

Ovo mišljenje je doneseno o nacrtu sporazuma o pristupanju iz 2013. godine. “Nacrt sporazuma sadrži odredbe koje se smatraju potrebnima za pristupanje Unije Konvenciji. Prva skupina ovih odredbi tiče se samog članstva i uvodi proceduralne mehanizme potrebne za omogućavanje učinkovitog članstva. Druga skupina navedenih odredaba, čisto tehničke prirode, predviđa, s jedne strane, izmjene ove konvencije koje su potrebne s obzirom na činjenicu da je sastavljena da se primjenjuje na države članice Vijeća Europe, iako Unija nije ni država ni članica ove međunarodne organizacije. S druge strane, postoje odredbe koje se odnose na druge instrumente povezane s Konvencijom, kao i završne klauzule koje se tiču stupanja na snagu i obavijesti o aktima ratifikacije ili pristupanja.”²²

U uvodu Mišljenja 2/13 SEU daje pregled pravnog okvira i objašnjava razloge pristupanja EU-a Konvenciji. Pravni okvir koji navodi “čine članak 6. UEU-a, Protokol (br. 8) uz UEU i UFEU (Protokol (br. 8)) te Izjava o članku 6. stavku 2. UEU-a (Izjava br. 2).”²³

SEU je istaknuo da je riješen nedostatak pravnog temelja za pristup EU-a Konvenciji stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. “Nakon toga SEU najprije navodi da će zbog pristupanja EKLJP, kao i svaki drugi međunarodni sporazum koji sklapa Unija, obvezivati institucije Unije i države članice i stoga činiti sastavni dio prava Unije. U tom slučaju Unija, kao i svaka druga ugovorna stranka, bit će podvrgnuta vanjskom nadzoru u pogledu poštovanja prava i sloboda predviđenih EKLJP-om. Unija i njezine institucije tako će biti podvrgnute nadzornim mehanizmima predviđenima tom konvencijom i osobito odlukama i presudama ESLJP-a.”²⁴

U točki 258. navodi se da može narušiti autonomiju prava Unije jer ne osigurava usklađenost između članka 53. Konvencije i članka 53. Povelje, što znači da ne sprječava narušavanje načela uzajamnog povjerenja među državama članicama. Autonomija prava EU-a omogućava ujednačenu primjenu i tumačenje zakona u svim članicama EU-a. Osigurava da pravo EU-a bude neovisno o nacionalnim pravima i drugim pravnim sustavima. Ovo pomaže u zaštiti prava

²¹ Mišljenje 2/13, Sud Europske unije, 18. prosinca 2014.

²² CDDH Ad Hoc Negotiation Group (“46+1”) on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, *Report to the Steering Committee for Human Rights*, str. 3, 30. ožujka 2023., dostupno na: <https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816> (pristupljeno 19. rujna 2024.).

²³ Mišljenje 2/13, Sud Europske unije, 18. prosinca 2014.

²⁴ Sud Europske unije, Priopćenje za medije, br. 180/14, u Luxembourg, 18. prosinca 2014.

građana i održava pravnu sigurnost i stabilnost. Tako autonomija doprinosi učinkovitosti i jedinstvenosti pravnog sustava EU-a.

Nakon toga, SEU analizira problem međusobnog povjerenja među državama članicama. Točka 194. mišljenja objašnjava da, iako Konvencija zahtijeva da države članice EU-a provjeravaju poštovanje temeljnih prava među sobom, pravo EU-a se temelji na međusobnom povjerenju. Ako države članice previše nadziru jedna drugu prema Konvenciji, to može narušiti ravnotežu i samostalnost prava EU-a. To znači da stalna provjera može stvoriti probleme u načinu na koji pravo EU-a funkcionira.

Dakle, SEU je zaključio da nacrt sporazuma ne osigurava zaštitu načela uzajamnog povjerenja između država članica koje je bitno za njihov pravni poredak. Uočena je i problematika vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) EU-a. Točka 258. mišljenja naglašava da predloženi sporazum ne ispunjava zahtjeve prava EU-a jer ne osigurava odgovarajući sudski nadzor nad aktima u području ZVSP-a. Umjesto da SEU ili drugo tijelo unutar Unije nadzire te akte, nadzor je povjeren tijelu izvan EU-a. Ovo može narušiti način na koji EU obično nadzire i kontrolira svoje odluke unutar EU-a. Mišljenje 2/13 tvrdi da ESLJP može imati nadležnost nad pitanjima ZVSP-a samo ako SEU također ima nadležnost u tim pitanjima. "SEU bi trebao biti odgovoran za tumačenje i usklađivanje prava EU-a kako bi se osiguralo da se sve države članice slažu oko tumačenja pravnih normi prije nego što slučajevi dođu pred ESLJP. Ako EU pristupi Konvenciji bez da SEU ima nadležnost nad pitanjima ZVSP-a, ESLJP bi mogao djelovati kao 'neformalni tumač' prava EU-a. To znači da bi ESLJP mogao tumačiti pravne norme EU-a na način koji ne odgovara tumačenju SEU-a ili drugih visokih sudova unutar EU-a. To može uzrokovati pravnu nesigurnost."²⁵

Sud također objašnjava kako Konvencija omogućava članicama da osiguraju veću zaštitu prava ljudskih prava od onih koje sama Konvencija jamči, no jednako je važno osigurati da je ta zaštita u skladu s Poveljom. U točki 189. mišljenja stoji da ako se prava iz Povelje i EKLJP-a poklapaju, države članice mogu samo dodati zaštitu ako je nužno, kako ne bi smanjili zaštitu Povelje i prava EU-a.

U točki 258. mišljenja, također stoji da sporazum ne uspostavlja jasan odnos između mehanizma iz Protokola br. 16 EKLJP-a i prethodnog postupka prema članku 267. UFEU-a, koji daje Sudu EU-a ovlast da tumači pravo Unije. Protokol br. 16 omogućuje najvišim

²⁵ *A Constitutional Defense of CJEU Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR (and the way forward)*, Daniel Halberstam, Verfassungsblog, 12. ožujak 2015.

nacionalnim sudovima u državama članicama Vijeća Europe da zatraže savjetodavno mišljenje od ESLJP-a o pitanjima vezanim za zaštitu temeljnih prava.

Ovim mišljenjem je SEU istaknuo niz bitnih pitanja o nacrtu sporazuma i postupku pristupanja EU-a Konvenciji. Mišljenje ističe koliko je važna preciznost u rješavanju pravnih problema kako bi se zaštitila temeljna prava unutar same Unije. U zaključku mišljenja Sud ističe da nacrt sporazuma o pristupanju EKLJP-u nije u skladu s pravom EU-a i predlaže daljnji precizniji rad na rješavanju ključnih pitanja kao što su ugroženost autonomije prava EU, vanjski sudski nadzor nad aktima ZVSP-a te zaštite načela uzajamnog povjerenja država članica.

4.2. Utjecaj mišljenja na proces pristupa i posljedice mišljenja na EU i zaštitu prava

Mišljenje 2/13 Suda EU-a odigralo je važnu ulogu u cijelom procesu pristupa. Nakon objave mišljenja došlo je do privremene stagnacije pregovora. Nakon što je mišljenje istaknulo nedostatke u nacrtu i neriješene probleme u procesu pristupa, trebalo se raditi na daljnjim koracima u rješavanju tih problema. Za EU je to značilo preispitivanje i promjenu dosadašnjeg nacrtu sporazuma za pristup Konvenciji s Vijećem Europe, dakle nove pregovore.

Nizale su se reakcije država članica na ovo mišljenje. Države koje su zagovarale pristupanje iznijele su mnogo kritika jer su smatrale da je pristupanje ključno za dodatno jačanje zaštite ljudskih prava, pa je Mišljenje 2/13 doživljeno kao korak unatrag. Njemačka i Nizozemska su bile među jačim zagovornicama pristupa Konvenciji jer su smatrale da bi to dodatno osnažilo zaštitu ljudskih prava u EU-u, omogućilo građanima pristup ESLJP-u u slučaju kršenja prava koja nisu dovoljno zaštićena na nacionalnoj ili EU razini te pojačalo povjerenje u europske institucije. Mađarska i Velika Britanija (prije Brexita) su se pak protivile pristupanju zbog zabrinutosti miješanja nadležnosti između sudova, kako na europskoj razini tako i na nacionalnoj te su bile zadovoljne objavljenim mišljenjem. Republika Hrvatska je u ovom procesu zadržala neutralan stav. Jedino je iskazala zabrinutost oko sukoba nadležnosti i proturječnosti između pravnih sustava.

Ove razlike u interesima država članica su ih politički udaljile. Takav nije bio slučaj kod europskih institucija. Sama Komisija koja je podnijela zahtjev Sudu EU-a bila je nezadovoljna donesenim mišljenjem jer je ocijenila da je pristupanje EU-a Konvenciji ključno za dodatno jačanje ljudskih prava unutar EU-a, budući da bi to omogućilo građanima Unije da se obrate

ESLJP-u. Naglasila je potrebu za daljnjim pregovorima i postizanju kompromisa da bi bilo omogućeno pristupanje uz očuvanje autonomije prava EU-a, a istovremeno i poštivanje ljudskih prava.

Mišljenje je omogućilo da se očuva pravni poredak EU-a i spriječi ESLJP da preuzme tumačenje prava EU-a koje je u nadležnosti SEU-a. Mišljenje je jasno dalo do znanja pregovaračima da veću pažnju trebaju posvetiti usklađivanju prava EU-a i standarda zaštite ljudskih prava prema EKLJP-u, jer je SEU naglasio kako se treba urediti pitanje tumačenja prava bez ugrožavanja autonomije prava EU-a. Jedan od većih problema koji je nastao jest potreba da se zbog usklađivanja nacrtu s pravnim poretkom Unije izmjene neki dijelovi Osnivačkih ugovora (UEU i UFEU), posebno oni o nadležnosti SEU-a i o suradnji s drugim institucijama. Veliki problem je i usklađivanje mehanizama zaštite prava koja su zajamčena Poveljom te rješavanje pitanja usklađenosti zaštite prava nakon pristupa Konvenciji.

Europski parlament također je izrazio nezadovoljstvo ovim mišljenjem. Jedna od dodatnih zabrinutosti koju je izrazio bila je mogućnost slabljenja povjerenja građana u EU zbog neuspjelih pregovora. Parlament je također pozvao na nastavak pregovora.

Mišljenje 2/13 Suda EU-a imalo je značajan negativan utjecaj na zaštitu ljudskih prava u Europi. Došlo je do privremenog zastoja u daljnjem razvoju zaštite ljudskih prava u EU-u. Mišljenje je ograničilo pristup zaštiti prava građana EU-a jer da je EU pristupila EKLJP-u, građani EU-a mogli bi se obratiti ESLJP-u kada bi smatrali da su njihova temeljna prava povrijeđena od strane institucija EU-a ili država članica u kontekstu primjene prava EU-a, a sada se mogu obratiti samo Sudu EU-a. Unatoč svim pozitivnim i negativnim reakcijama i utjecajima koje je ovo mišljenje donijelo, ipak možemo reći da je otvoren put za konstruktivnije pregovore i veće kompromise koje će biti nužno napraviti.

4.3. Trenutno stanje pregovora i novi nacrt sporazuma o pristupu

Nakon početne stagnacije nakon objave mišljenja, pregovori su nastavljeni nekoliko godina kasnije, nakon što su timovi proučili sve probleme u nacrtu sporazuma koje je SEU naglasio. Dana 31. listopada 2019., predsjednik Europske komisije uputio je pismo glavnom tajniku Vijeća Europe. Obavijestio ga je da je Europska unija spremna nastaviti pregovore o svom pristupanju EKLJP-u.

Glavna tajnica Vijeća Europe je 13. studenog 2019. obavijestila zamjenike ministara o ovoj komunikaciji i najavila da će predložiti format za vođenje pregovora te razmotriti financijske aspekte tog procesa. Na svom sastanku od 26. do 29. studenog 2019., Upravni odbor za ljudska prava (CDDH) predložio je da se pregovori nastave u okviru ad hoc skupine koja će se sastojati od predstavnika (tadašnjih) 47 država članica Vijeća Europe i predstavnika Europske unije (“47+1”).²⁶

Pandemija COVID-19 odgodila je početak pregovora te su održani na virtualnom neformalnom sastanku “Skupine 46+1” u lipnju 2020. Nakon toga je uslijedilo još 13 sastanaka.

“Skupina 46+1” postigla je značajan napredak na putu ka pristupanju EU-a EKLJP-u tijekom svog 18., ujedno i posljednjeg sastanka od 14. do 17. ožujka 2023. Na tom je sastanku EU obavijestila da će interno riješiti preostalo pitanje koje se odnosi na akte Unije u području ZVSP-a koji su izuzeti iz nadležnosti Suda EU-a. O napretku u tom pogledu obavještavat će Upravni odbor Vijeća Europe za ljudska prava. “Nakon detaljnog uredničkog pregleda revidiranih tekstova, Skupina je tako postigla privremeni dogovor o konačnom paketu revidiranih nacrtu instrumenata za pristupanje. Skupina je predala svoje konačno izvješće Upravnom odboru za ljudska prava Vijeća Europe, koje će od sada biti okvir za dodatne konzultacije svih pregovaračkih strana prema potrebi.”²⁷

U izvješću iz 30. ožujka 2023. CDDH pregovaračke skupine Vijeća Europe stoji da je Skupina postigla jednoglasni privremeni dogovor o rješenjima za pitanja sudske zaštite ljudskih prava unutar EU-a i zaštiti prava podnositelja zahtjeva (prva skupina pitanja), načina izvršenja presuda ESLJP koje se odnose na EU (druga skupina pitanja) i institucionalna pitanja, uključujući sudjelovanje EU-a u tijelima Vijeća Europe (treća skupina pitanja). Dogovor se temelji na načelima jednakih prava svih pojedinaca, prava podnositelja zahtjeva i jednakosti svih Visokih ugovornih stranaka, uz očuvanje postojećeg kontrolnog mehanizma Konvencije i njegovu primjenu na EU.

“Predstavnik EU-a obavijestio je Skupinu da EU planira interno riješiti pitanje iz 4. skupine pitanja, koja se odnose na internu autonomiju EU-a i način interakcije s ESLJP-om. Skupina

²⁶ EU accession to the ECHR (“46+1” Group), Council of Europe, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights> (pristupljeno 19. rujna 2024.).

²⁷ *Major progress on the path to EU accession to the ECHR: Negotiations concluded at technical level in Strasbourg*, Press and information team of the Delegation to the Council of Europe in Strasbourg, 31. 3. 2023, dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/major-progress-path-eu-accession-echr-negotiations-concluded-technical-level-strasbourg_en.

neće raditi na tom pitanju, ali će sve strane morati biti informirane o rješenju 4. skupine pitanja prije konačnog pristanka na paket instrumenata za pristupanje. EU se obvezala redovito informirati CDDH o napretku svojih internih rasprava o ovom pitanju.”²⁸

Konačna verzija novog nacrtu sporazuma bila je dogovorena 17. ožujka 2023. godine. Ovaj sporazum opisuje obveze koje EU preuzima prema EKLJP-u, uključujući kako će se prava zajamčena Konvencijom primjenjivati unutar EU-a i kako će EU osigurati njihovu provedbu. Detaljno objašnjava kako će Odbor ministara nadzirati implementaciju presuda ESLJP-a koje se odnose na EU. To uključuje i prilagodbu pravila kako bi se osiguralo da nadzor bude pravedan i učinkovit.

Nacrt iz 2013. godine nije jasno precizirao kako će postupci pred Sudom EU-a biti tretirani u odnosu na međunarodne procedure ili postupke za rješavanje sporova pred ESLJP-om, dok novi nacrt jasno ističe da postupci pred SEU-om neće biti smatrani međunarodnim postupcima za istraživanje ili rješavanje sporova prema Konvenciji. To znači da odluke SEU-a neće imati isti status kao odluke ESLJP-a u kontekstu Konvencije. Ovo razdvajanje omogućuje da se jasno odredi nadležnost i uloga oba suda u okviru zaštite ljudskih prava. “Nakon pristupanja Konvenciji, pojedinačne prijave protiv EU-a tretirat će se na isti način kao prijave protiv bilo koje druge države članice Konvencije, te prije nego što slučaj dospije pred ESLJP, morat će se iscrpiti svi pravni lijekovi unutar EU pravnog sustava, uključujući mogućnost pred SEU-om. Postojat će razlika između izravnih tužbi protiv EU-a i tužbi protiv nacionalnih mjera koje provode pravo EU-a.”²⁹

Novi nacrt omogućuje državama članicama da usklade svoje standarde ljudskih prava s Konvencijom, ali ne ispod razine zaštite koju ona osigurava. To nalazimo u stavku 9.: “Članak 53. Konvencije ne treba tumačiti kao prepreku za to da Visoke ugovorne strane zajednički primjenjuju pravno obvezujuću zajedničku razinu zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, pod uvjetom da ta razina ne bude niža od razine zaštite zajamčene Konvencijom i, ako je relevantno, njezinim Protokolima, kako ih tumači Europski sud za ljudska prava.”³⁰

²⁸ CDDH Ad Hoc Negotiation Group (“46+1”) on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, *Report to the Steering Committee for Human Rights*, 30. ožujka 2023., dostupno na: <https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816> (pristupljeno 19. rujna 2024.).

²⁹ Council of Europe, Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/UE_FAQ_ENG (pristupljeno 19. rujna 2024.).

³⁰ Final consolidated version of the draft accession instruments, Council of Europe, Strasbourg 14-17 March 2023, dostupno na: <https://rm.coe.int/final-consolidated-version-of-the-draft-accession-instruments/1680aaaecd> (pristupljeno 19. rujna 2024.).

Novi nacrt donosi jasnije smjernice o mehanizmu zajedničke odgovornosti i odgovornosti za kršenje, čime se poboljšava pravna jasnoća u odnosu na nacrt iz 2013. godine. Nacrt iz 2013. godine nije bio dovoljno precizan u vezi s načinom na koji će EU ili njezine članice postati zajednički odgovorne, niti o procedurama za prihvaćanje ili obustavljanje zajedničke odgovornosti. Novi nacrt precizira da EU ili njezine članice mogu postati zajednički odgovorne prihvaćanjem poziva SEU-a ili vlastitom inicijativom, uz uvjet da obrazložena procjena potvrdi ispunjenje uvjeta. Ovaj dodatak pruža jasnije smjernice za ulazak u mehanizam zajedničke odgovornosti.

Novim nacrtom se precizira da sudovi država članica EU-a koje su ratificirale Protokol br. 16 neće biti prepoznati kao najviši sudovi ako pitanje spada u područje prava EU-a. Njime se također naglašava da pristup Unije Konvenciji neće utjecati na načelo uzajamnog povjerenja unutar EU-a. Novi nacrt detaljno uređuje i pitanje sudjelovanja Europskog parlamenta u izboru sudaca, uključujući broj predstavnika i način sudjelovanja. To znači da je Parlament sada formalno uključen u izbor sudaca, što nije bilo jasno definirano u prethodnim verzijama. Kada se biraju suci, predstavnici Europskog parlamenta imaju pravo sudjelovati s pravom glasa na sjednicama Parlamentarne skupštine Vijeća Europe. Broj predstavnika Europskog parlamenta jednak je broju predstavnika države koja ima najveći broj predstavnika u Parlamentarnoj skupštini. Njihove ovlasti i odgovornosti u tom procesu definirat će Parlamentarna skupština Vijeća Europe u suradnji s Europskim parlamentom. To osigurava poštivanje demokratskih procedura.

5. ZAKLJUČAK

Pristupanje EU-a Konvenciji je ključan korak u zaštiti ljudskih prava na području Europe. Iako je EU usvojila Povelju, potrebna je dodatna zaštita koju pruža Konvencija.

Nakon pristupanja EU-a Konvenciji, pojedinačne prijave protiv EU-a bit će tretirane na isti način kao prijave protiv bilo koje druge države koja je stranka Konvencije. Ovo pristupanje neće mijenjati postojeći sustav pravnih lijekova prema pravu EU-a, a iscrpljivanje tih pravnih lijekova bit će uvjet za podnošenje slučaja ESLJP-u. Pojedinačne prijave morat će se razlikovati ovisno o tome jesu li podnesene izravno protiv akata EU-a ili protiv nacionalnih mjera koje provode pravo EU-a. Za izravne tužbe protiv mjera EU-a, kao što su pravni akti ili pojedinačne

odluke, slučaj se prvo mora podnijeti Općem sudu i/ili Europskom sudu. Tek nakon konačne odluke Europskog suda, pojedinac može podnijeti slučaj ESLJP-u zbog moguće povrede ljudskih prava. Za neizravne tužbe, kada pojedinci osporavaju nacionalne mjere koje provode pravo EU-a, najprije se moraju obratiti nacionalnim sudovima. Nacionalni sudovi zatim mogu predmet uputiti Sudu EU-a radi prethodnog pitanja o valjanosti ili tumačenju prava EU-a. Nakon odgovora SEU-a, nacionalni sudovi donose konačnu odluku, a tek tada pojedinac može podnijeti slučaj ESLJP-u. Ova promjena omogućuje bolju usklađenost između nacionalnih sudova i sudova EU-a.

Nalazimo i neke nedostatke kod pristupa EU-a Konvenciji. Na primjer, već sada složeni sustav europskog prava će postati još složeniji što znači da bi to mogao biti teret građanima Unije za ostvarivanje svojih prava dok se ne snađu u svim novim procedurama. Proces pristupanja Europske unije Konvenciji o ljudskim pravima suočio se s brojnim izazovima, uključujući pravne prepreke, posebno u kontekstu Mišljenja 2/13 Suda Europske unije, koji je postavio dodatne zahtjeve za usklađenost s temeljnim načelima pravnog poretka EU-a. Iako su te prepreke usporile proces, pregovori između Europske unije i Vijeća Europe nastavljaju se u pozitivnom smjeru, kako bi se izradili novi prijedlozi koji će riješiti zabrinutosti izražene u Mišljenju 2/13 te omogućiti daljnji napredak.

Novi nacrt sporazuma donesen u ožujku 2023. godine predstavlja napredak u postizanju kompromisa i pronalaženju rješenja koja će omogućiti pristupanje. Novim nacrtom su uređena sporna pitanja kao što su mehanizam zajedničke odgovornosti, pravna zaštita i standardi te sudjelovanje Europskog parlamenta na sjednicama Vijeća Europe i izboru sudaca kao što smo objasnili u poglavlju 4.3.

Pristupanje omogućava veću zaštitu ljudskih prava u svim državama članicama EU-a, čime se osigurava da se prava građana poštuju u cijeloj EU na jednak način. Omogućit će sigurnost da EU ispunjava sve svoje obveze u zaštiti ljudskih prava. Pristup EU-a Konvenciji može motivirati ostale zemlje koje nemaju razvijen sustav zaštite temeljnih prava da naprave korak u tom smjeru. Naraslo bi povjerenje građana u institucije EU-a jer bi se povećala kontrola nad zaštitom prava i pojačala pravna sigurnost i demokratske vrijednosti. Pristupanjem EU promiče zaštitu prava i postaje predvodnik u međunarodnim odnosima u tom polju, te se tako povećava njena uloga u međunarodnim odnosima. Pristupanje Konvenciji je velik korak u zaštiti demokracije i vladavine prava u Europi. Pristupanje Konvenciji predstavlja ključan korak ka izgradnji pravednijeg društva u kojem će se svi pojedinci biti tretirati s dostojanstvom i

poštovanjem. Ovo pristupanje ujedno predstavlja dodatno jamstvo sprečavanja ponovnih masovnih kršenja ljudskih prava kao u prošlosti i kvalitetnije osiguravanje njihove zaštite.

6. LITERATURA

Knjige i članci

Ćapeta T., Rodin S. Osnove prava Europske unije. *Narodne novine*; 2018.

Di Franco E, Correia de Carvalho M. Mutual Trust and EU Accession to the ECHR: Are We Over the Opinion 2/13 Hurdle? *European Papers*. 2023;8(3):1221-1233. Dostupno na: https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_I_043_Eleonora_Di_Franco_Mateus_Correia_de_Carvalho_00714.pdf

Halberstam D. A Constitutional Defense of CJEU Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR (and the way forward). *Verfassungsblog*. 12 March 2015. Dostupno na: <https://verfassungsblog.de/a-constitutional-defense-of-cjeu-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-and-the-way-forward/>

Krommendijk J. EU accession to the ECHR: completing the complete system of EU remedies? 2023.

Zakoni i propisi

Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Vlada Republike Hrvatske, *Narodne Novine*, br 12/09. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2009_11_12_143.html

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, *Službeni list Europske unije*, SL C 326/02, 26. 10. 2012. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Rezolucija Europskog parlamenta od 18. travnja 2023. o institucijskim odnosima između EU- i Vijeća Europe (2022/2137(INI)). Dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0103_HR.html

Ugovor o Europskoj uniji, *Službeni list Europske unije*, SL C 202/01, 7. 6. 2016. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF

Mišljenje 2/13, Sud Europske unije, 18. prosinca 2014. Dostupno na: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=HR>

Internetski izvori

Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights. Council of Europe. Strasbourg. Dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/UE_FAQ_ENG_CDDH_Ad_Hoc_Negotiation_Group_46+1_on_the_Accession_of_the_European_Union_to_the_European_Convention_on_Human_Rights_Steering_Committee_for_Human_Rights_30_March_2023. Dostupno na: <https://rm.coe.int/report-to-the-cddh/1680aa9816>

EU accession to the ECHR (“46+1” Group). Council of Europe. Dostupno na: [https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights#%2230166137%22:\[1\]}](https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights#%2230166137%22:[1]})

Final consolidated version of the draft accession instruments. Council of Europe, Strasbourg 14-17 March 2023. Dostupno na: <https://rm.coe.int/final-consolidated-version-of-the-draft-accession-instruments/1680aaaecd>

Major progress on the path to EU accession to the ECHR: Negotiations concluded at technical level in Strasbourg. Press and information team of the Delegation to the Council of Europe in Strasbourg. 31 March 2023. Dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/major-progress-path-eu-accession-echr-negotiations-concluded-technical-level-strasbourg_en?s=51

Sud Europske unije, priopćenje za medije, br. 180/14, Luxembourg, 18. prosinca 2014. Dostupno na: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180hr.pdf>