



Bruxelles, 16. lipnja 2022.
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od:	Pravna služba
Za:	Radna skupina za temeljna prava, prava građana i slobodno kretanje osoba (FREMP)
Predmet:	Pristupanje Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) – Izjava o tumačenju posljednje rečenice članka 24. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 275. stavka 1. UFEU-a (nadležnost Suda za pitanjima ZVSP-a) – usklađenost s Ugovorima

I. UVOD

1. Na sastancima Radne skupine za temeljna prava, prava građana i slobodno kretanje osoba (Radna skupina za FREMP) održanima 9. veljače, 26. veljače, 18. ožujka, 6. travnja i 28. travnja 2022. delegacije su raspravljale o pristupu koji treba zauzeti u pregovorima o pristupanju Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (EKLJP) u vezi s tzv. „košaricom br. 4”. To se odnosi na povezanost nadležnosti Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) i nadležnosti Suda Europske unije (Sud) u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP).

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

2. Tijekom tih sastanaka delegacije su izrazile želju za produblivanjem tih rasprava na temelju nacrtu teksta za izjavu o tumačenju u pogledu nadležnosti Suda u području ZVSP-a. Komisija je 18. svibnja 2022., uz savjetovanje s predsjedništvom, podnijela neslužbeni dokument (*non-paper*) o takvom nacrtu teksta².
3. Na zajedničkom sastanku Radne skupine za FREMP i Radne skupine savjetnika za vanjske odnose (Radna skupina RELEX) održanom 23. svibnja 2022. radne skupine zatražile su mišljenje Pravne službe Vijeća o usklađenosti takve izjave o tumačenju s Ugovorima, o učinku takve izjave na nadležnost Suda i o postupku koji bi se mogao slijediti ako države članice odluče usvojiti takvu izjavu.
4. Prije nego što se izloži pravna analiza navedenih pitanja te kako bi se razumio kontekst u kojem se ovom izjavom intervenira, u ovom se mišljenju iznosi kratak sažetak konteksta postupka pristupanja, posebno u pogledu košarice br. 4.

II. KONTEKST POSTUPKA PRISTUPANJA

5. U skladu s člankom 6. stavkom 2. UEU-a „Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima”.
6. Na temelju te odredbe i na preporuku Komisije od 17. ožujka 2010. Vijeće je 4. lipnja 2010. donijelo odluku o odobrenju pokretanja pregovora o pristupnom sporazumu i odredilo Komisiju kao pregovarača (ST 10817/10). Pregovori su 5. travnja 2013. doveli do sporazuma na razini pregovarača o nacrtima instrumenata za pristupanje. Komisija je zatim podnijela zahtjev za donošenje mišljenja Suda na temelju članka 218. stavka 11. UFEU-a o usklađenosti nacrtu sporazuma s Ugovorima.

² Dok. WK 7238/2022.

7. U tom mišljenju 2/13 (*Pristupanje Europske unije EKLJP-u*) koje je doneseno 18. prosinca 2014.³ Sud je utvrdio nekoliko aspekata predviđenog sporazuma za koje je smatrao da nisu u skladu s primarnim pravom EU-a. Jedan od tih aspekata odnosi se na posebne značajke prava EU-a u odnosu na sudski nadzor u pitanjima ZVSP- a.
8. U tom pogledu Sud je najprije naveo da još nije imao priliku odrediti razmjer u kojemu je njegova nadležnost ograničena u pitanjima ZVSP-a na temelju članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. UFEU-a. Kao drugo, smatrao je da bi zbog pristupanja kako je propisano predviđenim sporazumom ESLJP bio ovlašten izjasniti se o usklađenosti s EKLJP- om određenih akata, radnji ili propusta u okviru ZVSP- a te, među ostalim, onih čiju zakonitost, s obzirom na temeljna prava, Sud nije nadležan nadzirati. Kao treće, Sud je istaknuo kako je već imao priliku utvrditi da se nadležnost provođenja sudskog nadzora akata, radnji ili propusta EU-a, među ostalim s obzirom na temeljna prava, ne može dodijeliti isključivo međunarodnom sudu koji je izvan institucijskog i pravosudnog okvira EU-a. Sud je stoga zaključio da se u predviđenom sporazumu nisu uzele u obzir posebne značajke prava EU-a s obzirom na sudski nadzor akata, djelovanja ili propusta EU-a u pitanjima ZVSP-a.

³ Mišljenje 2/13 (*Pristupanje Europske unije EKLJP-u*) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454. Vidjeti osnovne informacije Pravne službe Vijeća – ST 5227/15.

9. Vijeće je 7. listopada 2019. donijelo dodatne pregovaračke smjernice (ST 12585/19) u cilju nastavka pregovora. Pregovori su stvarno nastavljeni u lipnju 2020., a predsjedateljica skupine „47 + 1” (koja je u međuvremenu postala skupina „46 + 1”), koja je zadužena za pregovore, sastavila je dokument sa smjernicama⁴ u kojem se pitanja utvrđena u mišljenju 2/13 razvrstana u skupine ili „košarice”. Pitanje akata EU-a u području ZVSP-a uvršteno je u „košaricu br. 4”. Tijekom sedam krugova pregovora stranke su uspjele postići privremeni dogovor o „košarici br. 1” (posebni mehanizmi EU-a za postupak pred ESLJP-om) i „košarici br. 3” (načelo uzajamnog povjerenja među državama članicama EU-a). Pregovarači su blizu ostvarenja napretka u pogledu „košarice br. 2” (postupak zahtjeva među strankama i upućivanja za savjetodavno mišljenje u skladu s Protokolom br. 16.). S druge strane, dosad nije ostvaren konkretan napredak u pogledu „košarice br. 4”⁵.
10. Pristup koji je odabran u dopunskim pregovaračkim smjernicama, kako bi se odgovorilo na izazove u vezi s košaricom br. 4, bio je pristup tzv. „mehanizma preraspodjele” kako ga je predložila Komisija. U biti, u skladu s tim mehanizmom, pojedinačni akti ZVSP-a bili bi „preraspodijeljeni” jednoj ili više država članica za potrebe ESLJP-a, na temelju *ex ante* kriterija. Nacionalni sudovi te države članice (ili tih država članica) bili bi odgovorni za odlučivanje u predmetima koje su pokrenuli pojedinci koji tvrde da su povrijeđena njihova temeljna prava te bi stoga također bili odgovorni za preispitivanje i po potrebi ukidanje akata EU-a u području ZVSP-a ako smatraju da nisu u skladu s nadređenim pravom Unije. Ta bi država članica također snosila međunarodnu odgovornost na temelju EKLJP-a za pojedinačni akt u području ZVSP-a o kojemu je riječ.

⁴ „Paper by the Chair to structure the discussions at the sixth meeting of the CDDH *ad hoc* negotiation group (47+1) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights” (Dokument predsjedateljice za strukturiranje rasprava na šestom sastanku *ad hoc* skupine CDDH-a (47 + 1) za pregovore o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima), dok. 47+1(2020)2 od 31. kolovoza 2020.

⁵ Skupina „46 + 1” svjesna je da EU razmatra najbolji pristup košarici br. 4. Osim toga, Turska je iznijela prijedloge izmjena instrumenata za pristupanje koji nisu povezani s mišljenjem 2/13 (npr. o pravilima glasovanja kada je Odbor ministara nadzirao provedbu presuda).

11. Međutim, iz rasprava u okviru Radne skupine za FREMP u prvom tromjesečju 2022. pokazalo se da bi takav decentralizirani mehanizam nadzora pravnih akata EU-a od strane nacionalnih sudova izazvao načelne pravne poteškoće u smislu pravosudnog ustroja Unije. Štoviše, nekoliko delegacija uputilo je na praktične i pravne poteškoće koje bi takvo rješenje izazvalo u nacionalnom pravu. Naposljetku, u skupini 46 + 1 izražene su dvojbe kada joj je predstavljen nacrt mehanizma preraspodjele. Stoga je Radna skupina za FREMP pokrenula razmatranje mogućih drugih rješenja.
12. Među tim rješenjima, ono koje se pokazalo najperspektivnijim jest da se tom pitanju pristupi putem međuvladine izjave o tumačenju čiji bi cilj i svrha bili pomiriti napetost između, s jedne strane, obveze pristupanja EKLJP-u iz članka 6. stavka 2. UEU-a i, s druge strane, posebnih pravila i postupaka ZVSP-a, osobito u pogledu sudskog nadzora Suda, kako je utvrđen u članku 24. stavku 1. UEU-a i članku 275. UFEU-a.
13. Od Pravne službe Vijeća zatraženo je da ispita je li takva izjava o tumačenju u skladu s Ugovorima, kakav bi bio njezin učinak na nadležnost Suda i koji bi se postupak mogao slijediti ako se države članice odluče složiti s takvom izjavom.

III. PRAVNA ANALIZA

14. Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, u ovom će se mišljenju prvo ispitati može li se izjava upotrijebiti kao instrument u tom kontekstu (A), a zatim će se analizirati materija te izjave s obzirom na Ugovore (B).

A. **Nacrt izjave kao pravni instrument**

15. Što se tiče njezina oblika, predviđena izjava o tumačenju predstavnika vlada država članica, slično izjavama dogovorenima u kontekstu međuvladinih konferencija, instrument je međunarodnog prava kojim se one slažu oko načina na koji tumače određene odredbe Ugovorâ kojih su sve potpisnice i kojima su sve obvezane.

16. Prihvaćanje takve vrste izjave pravo je priznato međunarodnim pravom potpisnicama međunarodnih ugovora, a osobito člankom 31. stavkom 3. točkom (a) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969., prema kojemu je naknadni sporazum između stranaka o tumačenju prethodnog ugovora dio konteksta koji treba uzeti u obzir pri tumačenju tog ugovora. U konačnici, s obzirom na posebne i jedinstvene značajke pravnog poretka EU-a, Sud će u svakom slučaju morati odlučiti hoće li uzeti u obzir tu izjavu i definirati značenje koje joj treba pridati, uzimajući u obzir činjenicu da će se o njoj dogovoriti autori Ugovorâ. U tom se pogledu može istaknuti da je Sud već prihvatio uzeti u obzir izjave kao instrumente tumačenja Ugovorâ EU-a⁶, iako je potvrdio da nije nadležan za nadzor zakonitosti takvih izjava⁷.

⁶ Presuda od 2. ožujka 2010., *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 40.

⁷ Presuda od 16. lipnja 2021., *Sharpston protiv Vijeća*, C-684/20 P, EU:C:2021:486, t. 45.

17. Mora se naglasiti da se takva izjava o tumačenju može primijeniti samo u vrlo posebnim okolnostima, kao *ultima ratio*. U ovom bi se slučaju takva izjava mogla predvidjeti jer ne bi dovela do izmjene Ugovorâ niti bi zaobišla postupke predviđene za njihovu izmjenu, nego bi bila ograničena na usklađivanje i pojašnjavanje međudjelovanja između dviju postojećih odredaba Ugovorâ kako bi se osiguralo da obje od njih zadrže koristan učinak, među ostalim u pogledu obveze pristupanja EKLJP-u, a da se pritom ne uvedu novi elementi koji već nisu sadržani u Ugovorima. Drugim riječima, to bi bilo u potpunosti u skladu sa slovom i duhom Ugovorâ.
18. Važno je napomenuti da bi instrument te izjave bio dio političkog paketa priloženog odluci Vijeća o sklapanju sporazuma o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja „stupa na snagu [tek] nakon što je odobre države članice u skladu sa svojim odgovarajućim ustavnim odredbama” (članak 218. stavak 8. UFEU-a). Taj poseban postupovni zahtjev upućuje na posebnu važnost koju autori Ugovorâ pridaju takvoj odluci Vijeća. U tom bi se pogledu veza između izjave o tumačenju i odluke Vijeća o sklapanju mogla odraziti upućivanjem na tu izjavu u odluci Vijeća⁸.
19. Kad je riječ o vremenu odobravanja takve izjave, ona bi trebala biti na snazi do završetka pregovora u Strasbourgu i do postizanja dogovora o tekstu na tehničkoj razini. Dakako, vlade država članica morale bi izraziti svoje tumačenje tako da se prethodno dogovore o izjavi. Osim toga, dogovorom o toj izjavi u ranijoj fazi osiguralo bi se da je Sud, ovisno o slučaju, već može uzeti u obzir pri donošenju odluke o mišljenju o nacrtu sporazuma, ako je ono pokrenuto na temelju članka 218. stavka 11., što je vrlo vjerojatno.

⁸ Međutim, to ne znači da bi Sud bio nadležan za samu izjavu. Vidjeti bilješku 5.

20. Kad je riječ o postupku odobravanja, ta bi izjava bila međuvladine prirode i trebali bi je prihvatiti predstavnici vlada država članica. To bi se, primjerice, moglo učiniti na marginama sastanka Corepera.
21. Zaključno, izjava bi se stoga mogla predvidjeti kao instrument za pomoć u rješavanju pitanja košarice br. 4 tako se ona internalizira, dakle bez potrebe za pregovorima u Strasbourgu s drugim članovima Vijeća Europe.

B. Sadržaj nacrtu izjave

22. Kad je riječ o njegovu sadržaju, iz teksta proizlazi da se nacrtom izjave nastoji uskladiti članak 6. stavak 2. UEU-a s člankom 24. stavkom 1. UEU-a i člankom 275. prvim stavkom UFEU-a kako bi se promicao i očuvao koristan učinak svih tih odredaba, uz ublažavanje bilo kakvih napetosti između tih odredaba.
23. Konkretnije, u točki 1. podsjeća se da u skladu s člankom 6. stavkom 2. UEU-a EU ima pravnu obvezu pristupiti EKLJP-u. Točka 2. pozivanje je na mišljenje 2/13 (t. 256.), u kojemu Sud navodi da je pristupanje EKLJP-u moguće samo ako nadležnost za provođenje sudskog nadzora akata, radnji ili propusta Europske unije, s obzirom na temeljna prava, nije dodijeljena isključivo ESLJP-u. Točka 3. pozivanje je na presudu od 28. ožujka 2017., *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 66.), u kojoj je Sud podsjetio na svoju ustaljenu sudsku praksu prema kojoj se Ugovorima uspostavio cjelovit sustav pravnih lijekova i postupaka kojima je cilj osigurati sudski nadzor zakonitosti akata Europske unije koji se temelje na Ugovorima i Povelji o temeljnim pravima te je taj nadzor povjerio sudovima Unije.

24. Te tri točke stoga čine prvi dio jednakosti, odnosno obvezu pristupanja, koja ne zahtijeva „aktiviranje” bilo kakve izmjene ugovora i obvezuje Uniju, te uvjet koji je Sud utvrdio za svako takvo pristupanje.
25. U točki 4. navodi se članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a, prema kojima ZVSP podliježe posebnim pravilima i postupcima te da Sud Europske unije nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP ni za akte donesene na temelju tih odredaba, osim za praćenje usklađenosti s člankom 40. Ugovora o Europskoj uniji i odlučivanje o zakonitosti odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba. Točka 5. pozivanje je na presudu od 24. lipnja 2014., *Parlament protiv Vijeća* (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 70.), koja se ponavlja u kasnijim presudama⁹ i u kojoj je Sud odlučio da se člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom posljednjom rečenicom UEU-a i člankom 275. stavkom 1. UFEU-a uvode odstupanje od pravila o općoj nadležnosti koja se člankom 19. UEU- a dodjeljuje Sudu za osiguravanje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ i stoga se moraju restriktivno tumačiti.
26. Te dvije točke stoga čine drugi dio jednakosti, odnosno da ZVSP podliježe posebnim pravilima i postupcima i da je nadležnost Suda vrlo ograničena, što je odstupanje koje, međutim, treba usko tumačiti.

⁹ Vidjeti, primjerice, presudu od 19. srpnja 2016., *H protiv Vijeća i dr.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 40. i navedenu sudsku praksu.

27. Točka 6. odnosi se na ta dva dijela jednadžbe zajedno, a upravo se u tom stavku izražava tumačenje država članica u tom pogledu:
- u njoj se utvrđuje da je potrebno osigurati dosljednost među zahtjevima iz članka 6. stavka 2. UEU-a, članka 19. UEU-a i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, s jedne strane, i odstupanja iz članka 24. stavka 1. drugog podstavka posljednje rečenice UEU-a i članka 275. stavka 1. UFEU-a, s druge strane;
 - zaključuje da se, kako bi se osigurala ta dosljednost, Ugovori moraju tumačiti tako da se njima Sudu dodjeljuje nadležnost u vezi s tužbama koje podnose tužitelji koji tvrde da su žrtve povreda temeljnih prava prouzročenih aktima, radnjama ili propustima Europske unije koji bi, nakon pristupanja Unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, bili podložni sudskom nadzoru Europskog suda za ljudska prava (stroga podudarnost nadležnosti tih dvaju sudova) i strogo u granicama tih postupaka.
28. Izjava se stoga ograničava na to da odražava dogovoreno tumačenje koje je bilo nužno zbog uvođenja članka 6. stavka 2. UEU-a Ugovorom iz Lisabona i ne bi bila u suprotnosti s Ugovorima niti bi ih izmijenila.
29. izjavom se stoga odgovara na zabrinutost koju je Sud izrazio u mišljenju 2/13. Dakako, u tom je mišljenju Sud istaknuo da „su u [tadašnjem stanju] prava EU-a određeni akti, doneseni u okviru ZVSP- a, izvan sudskog nadzora Suda. Takva situacija svojstvena je uređenju nadležnosti Suda prema Ugovorima i kao takva može se opravdati samo s obzirom na samo pravo EU-a. (...) zbog pristupanja kako je propisano predviđenim sporazumom ESLJP bio bi ovlašten izjasniti se o sukladnosti s EKLJP- om određenih akata, radnji ili propusta u okviru ZVSP- a te, među ostalim, onih čiju zakonitost s obzirom na temeljna prava Sud nije nadležan nadzirati”.¹⁰

¹⁰ Točke od 252. do 254.

30. Kad je riječ o učinku takve izjave, s jedne strane, ne može se isključiti da bi Sud doslovno tumačio članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. UFEU-a te mogao odlučiti da takva izjava nije dovoljna za pristupanje EU-a EKLJP-u.
31. S druge strane, od mišljenja 2/13 Sud je svoju nadležnost već tumačio šire od doslovnog teksta tih odredaba. Dakako, kako je navedeno u iscrpnoj informativnoj napomeni Pravne službe Vijeća (ST 9498/21), od tog mišljenja, u svim kasnijim predmetima koji su se dosad vodili pred njime u vezi s aktima ZVSP-a, Sud je odlučio da je nadležan, iako je uvijek za to naveo posebne razloge¹¹.
32. U tom kontekstu, izjava o tumačenju temeljila bi se na svrsi tih odredaba i sustavnom tumačenju odredaba Ugovorâ o vlastitoj nadležnosti, što je Sud slijedio u svojoj sudskoj praksi od mišljenja 2/13. U tom bi se pogledu izbjegla neobična situacija u kojoj bi jasna obveza pristupanja EKLJP-u, kako je utvrđena u članku 6. stavku 2. UEU-a, bila lišena svakog korisnog učinka. Time bi se riješilo ono što bi inače bila inherentna napetost u Ugovorima, a istodobno bi se pojasnila ograničenja nadležnosti Suda u okviru ZVSP-a na slučajeve koji bi bili dopušteni pred ESLJP-om.

¹¹ Najistaknutiji je primjer presuda od 25. lipnja 2020. *SatCen protiv KF* (C-14/19, EU:C:2020:492, t. 83. – 85.) u kojoj je Sud presudio da bi, s obzirom na to da Pravilnik o osoblju Satelitskog centra EU-a isključuje sudski nadzor nacionalnih sudova i sudova EU-a, „odricanje Suda i Općeg suda od izvršavanja nadležnosti koje su im dodijeljene člancima 263. i 268. UFEU- a [tužbe za poništenje i tužbe za naknadu štete], za posljedicu bi imalo (...) izuzimanje takvih odluka od svakog sudskog nadzora, bez obzira na to izvršava li ga sud Unije ili nacionalni sudovi, a da pritom to odricanje ne bi bilo opravdano nastojanjem da se poštuje podjela nadležnosti između suda Unije i nacionalnih sudova koju zahtijeva UFEU. Međutim, u takvim je uvjetima na Sudu i Općem sudu da izvršavaju nadležnosti koje su im dodijeljene UFEU- om, a radi osiguranja postojanja djelotvornog sudskog nadzora (...)”. Opći sud zauzeo je restriktivniji pristup u rješenju od 10. studenoga 2021., *KS i KD protiv Vijeća i dr.*, T-771/20, koje je trenutačno predmet žalbe pred Sudom u predmetima C-29/22 P i C-44/22 P, vidjeti prethodnu bilješku 4.

33. Kad je riječ o učinku izjave na nadležnost Suda u pitanjima ZVSP-a, kako je sastavljena, njome bi se pojasnilo da se Ugovorima nadležnost dodjeljuje Sudu u vrlo ograničenom i specifičnom slučaju tužbi koje podnose tužitelji koji tvrde da su žrtve povreda temeljnih prava prouzročenih aktima, radnjama ili propustima Europske unije koji bi nakon pristupanja Unije EKLJP-u bili podložni sudskom nadzoru ESLJP-a.
34. Stoga bi Ugovori, kako se tumače u takvoj izjavi, omogućili tužiteljima koji imaju procesnu legitimaciju da pokrenu tužbu pred ESLJP-om, da pokrenu tužbu pred Općim sudom na temelju članka 263. UFEU-a (tužba za poništenje) ili članka 268. UFEU-a (tužba za naknadu štete) i kasnijih žalbi pred Sudom. Budući da se u tekstu upućuje na nadležnost povezanu s tužbama koje su podnose tužitelji (...) (naknadno isticanje), Ugovorima bi se, kako se tumači u izjavi, omogućilo i nacionalnim sudovima koji preispituju akte država članica koje provode odredbe ZVSP-a da Sudu upute zahtjeve za prethodnu odluku (članak 267. UFEU-a).
35. Dotični tužitelji bili bi ograničeni na one tužitelje koji imaju procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe pred ESLJP-om. To je zato što se Ugovorima, kako je pojašnjeno nacrtom izjave, nadležnost dodjeljuje Sudu samo u onoj mjeri u kojoj je to potrebno za primjenu članka 6. stavka 2. UEU-a, tj. kako bi se osiguralo da Sud ima mogućnost provesti sudski nadzor akata, radnji ili propusta Europske unije, s obzirom na temeljna prava, prije nego što ih ESLJP preispita. Nadležnost koja se odnosi na predmete koje pokreću tužitelji koji ne bi imali procesnu legitimaciju pred ESLJP-om ne bi bila potrebna i stoga nije obuhvaćena Ugovorima kako je protumačeno u izjavi.

36. U skladu sa sudskom praksom ESLJP-a, samo fizičke i pravne osobe koje su „nevladine organizacije” u smislu članka 34. Konvencije imaju procesnu legitimaciju pred ESLJP-om. „Vladine organizacije” središnja su tijela trećih država, ali i decentralizirana tijela koja izvršavaju „javne funkcije”, tj. sudjeluju u izvršavanju vladinih ovlasti ili pružaju javnu uslugu pod nadzorom vlade¹². Osim toga, ESLJP je dosljedno smatrao da EKLJP ne predviđa instituciju *actio popularis*, nego samo omogućuje procesnu legitimaciju „žrtvama”, što označava osobu ili osobe na koje izravno ili neizravno utječe navodno kršenje¹³.
37. Prema potrebi, tekst nacрта izjave mogao bi se izmijeniti kako bi se izričito povezala dopuštenost pred Sudom s onom pred ESLJP-om¹⁴.
38. Osim toga, budući da ta izjava ne bi mogla izmijeniti Ugovore i ne može ih izmijeniti, na tužitelje bi se primjenjivala pravila o dopuštenosti iz članka 263. UFEU-a, a osobito zahtjev da se to na njih izravno i osobno odnosi. Slično tome, za tužbe za naknadu štete na temelju članka 268. UFEU-a pretpostavlja se da bi Sud primijenio svoju redovnu sudsku praksu kako bi utvrdio može li akt dovesti do dodjele naknade štete, a posebno zahtjev za „dovoljno očigledno kršenje višeg pravnog pravila za zaštitu pojedinca” za diskrecijske akte.
39. I ovdje bi se tekst nacрта izjave mogao izmijeniti kako bi se to izričito navelo¹⁵.

¹² Vidjeti tajništvo ESLJP-a, Praktični vodič kroz uvjete dopuštenosti, 30. travnja 2022., točke 9. – 16., dostupno na https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_hrv.pdf.

¹³ Vidjeti tajništvo ESLJP-a, Praktični vodič kroz uvjete dopuštenosti, 30. travnja 2022., točke 9. – 16., dostupno na https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_hrv.pdf.

¹⁴ Moguće rješenje moglo bi biti dodavanje teksta „koji imaju procesnu legitimaciju pred ESLJP-om” nakon „tužitelji”.

¹⁵ Moguće rješenje moglo bi biti dodavanje „u skladu s pravilima Ugovorâ” nakon „uvedenog”.

IV. ZAKLJUČAK

40. S obzirom na navedeno Pravna služba Vijeća smatra sljedeće:

- a) izjava o tumačenju instrument je koji bi se mogao predvidjeti u ovom slučaju, s obzirom na vrlo specifične okolnosti, kako bi se uskladila i pojasnila interakcija između dviju postojećih odredaba Ugovorâ, kako bi se izbjeglo da obveza iz članka 6. stavka 2. UEU-a bude lišena korisnog učinka;
- b) takvu bi izjavu trebalo dogovoriti do završetka pregovora u Strasbourgu i postizanja dogovora o tekstu na tehničkoj razini. To se može provesti na marginama sastanka Corepera;
- c) kad je riječ o meritumu nacrtâ izjave, njime bi se pojasnilo da Ugovori u njihovu sadašnjem obliku, s obzirom na postojeću sudsku praksu Suda, dodjeljuju Sudu nadležnost u pitanjima ZVSP-a u vrlo ograničenom i specifičnom slučaju tužbi koje podnose tužitelji koji tvrde da su žrtve povreda temeljnih prava prouzročenih aktima, djelovanjima ili propustima Europske unije, koji imaju procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe pred ESLJP-om.
