

Bruselj, 16. junij 2022
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Pošiljatelj:	pravna služba
Prejemnik:	Delovna skupina za temeljne pravice, državljanske pravice in prosto gibanje oseb (FREMP)
Zadeva:	Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) – razlagalna izjava o zadnjem stavku drugega pododstavka člena 24(1) PEU in prvem odstavku člena 275 PDEU (pristojnosti Sodišča v zadevah SZVP) – združljivost s Pogodbama

I. UVOD

1. Delegacije so na sejah Delovne skupine Sveta za temeljne pravice, državljanske pravice in prosto gibanje oseb (FREMP) 9. februarja, 26. februarja, 18. marca, 6. aprila in 28. aprila 2022 razpravljale o pristopu, ki ga je treba uporabiti v pogajanjih o pristopu k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP) v zvezi s t. i. košarico 4. To se nanaša na povezavo med pristojnostjo Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in pristojnostjo Sodišča Evropske unije (Sodišče) na področju skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).
2. Na teh sejah so delegacije izrazile željo po poglobitvi teh razprav na podlagi osnutka besedila razlagalne izjave o pristojnosti Sodišča na področju SZVP. Komisija je 18. maja 2022 po

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščne objave si Svet pridržuje vse pravice.

posvetovanju s predsedstvom predložila neuradni delovni dokument o takem osnutku besedila².

3. Delovne skupine so na skupni seji delovne skupine FREMP in Delovne skupine svetovalcev za zunanje odnose (RELEX) 23. maja 2022 pravno službo Sveta zaprosile za mnenje o združljivosti take razlagalne izjave s Pogodbama, o vplivu take izjave na pristojnost Sodišča in o postopku, ki bi ga bilo mogoče uporabiti, če bi se države članice odločile sprejeti takšno izjavo.
4. Pred predstavitvijo pravne analize zgoraj navedenih vprašanj in da bi razumeli kontekst te izjave, to mnenje vsebuje kratek povzetek ozadja pristopnega procesa, zlasti v zvezi s košarico 4.

II. OZADJE PRISTOPNEGA PROCESA

5. V skladu s členom 6(2) PEU „Unija pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ta pristop ne spreminja pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah“.
6. Na podlagi te določbe in na priporočilo Komisije z dne 17. marca 2010 je Svet 4. junija 2010 sprejel sklep, s katerim je odobril začetek pogajanj o sporazumu o pristopu in Komisijo določil za pogajalko (ST 10817/10). Pogajanja so 5. aprila 2013 privedla do dogovora med pogajalci o osnutkih pristopnih listin. Komisija je nato na podlagi člena 218(11) PDEU Sodišču predložila predlog za izdajo mnenja o združljivosti osnutka sporazuma s Pogodbama.

² WK 7238/2022.

7. V Mnenju 2/13 (Pristop Evropske unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014³ je Sodišče opredelilo več vidikov predvidenega sporazuma, za katere je menilo, da so nezdružljivi s primarnim pravom Unije. Eden od teh vidikov se nanaša na posebne značilnosti prava Unije v zvezi s sodnim nadzorom na področju SZVP.
8. V zvezi s tem je Sodišče, prvič, navedlo, da še ni imelo priložnosti natančneje opredeliti obsega omejitev svoje pristojnosti, ki na področju SZVP izhajajo iz člena 24(1) PDEU in člena 275 PDEU. Drugič, menilo je, da bi na podlagi pristopa, kot je določen s predvidenim sporazumom, ESČP bilo pristojno odločati o združljivosti nekaterih dejanj, delovanja ali opustitev iz okvira SZVP, zlasti tistih, katerih zakonitosti Sodišče ni pristojno nadzirati glede na temeljne pravice, z EKČP. Tretjič, Sodišče je opozorilo, da je že imelo priložnost ugotoviti, da pristojnosti za izvajanje sodnega nadzora nad dejanji, delovanjem in opustitvami Unije, vključno glede na temeljne pravice, ni mogoče podeliti izključno mednarodnemu sodnemu organu, ki je zunaj institucionalnega in sodnega okvira Unije. Sodišče je tako ugotovilo, da v predvidenem sporazumu niso spoštovane posebne značilnosti prava EU v zvezi s sodnim nadzorom nad dejanji, delovanjem in opustitvami Unije na področju SZVP.

³ Mnenje 2/13 (*Pristop Evropske unije k EKČP*) z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454. Glej informativni dopis Pravne službe Sveta – ST 5227/15.

9. Svet je 7. oktobra 2019 sprejel dodatne pogajalske smernice (ST 12585/19) za obnovitev pogajanj. Pogajanja so se dejansko nadaljevala junija 2020, predsedujoča skupini „47+1“ (ki je od takrat postala skupina „46+1“), ki je bila zadolžena za pogajanja, pa je pripravila usmerjevalni dokument,⁴ v katerem so vprašanja, opredeljena v mnenju 2/13, strukturirana v skupine ali „košarice“. Vprašanje aktov Unije na področju SZVP je bilo uvrščeno v „košarico 4“. V sedmih krogih pogajanj so stranke dosegle začasni dogovor o „košarici 1“ (posebni mehanizmi EU za postopek pred ESČP) in „košarici 3“ (načelo medsebojnega zaupanja med državami članicami EU). Pogajalci so naj bi dosegli napredek pri „košarici 2“ (upravljanje zadev med pogodbenimi strankami in sklicevanja na svetovalno mnenje v skladu s Protokolom 16). Nasprotno pa na področju „košarice 4“ doslej ni bilo konkretnega napredka⁵.
10. V dodatnih pogajalskih smernicah je bil kot odziv na izzive košarice 4 izbran pristop, enak pristopu t. i. „mehanizma ponovne dodelitve“, kot ga je predlagala Komisija. V bistvu bi se v skladu s tem mehanizmom posamezni akti SZVP za namene ESČP na podlagi predhodnih meril „ponovno dodelili“ eni ali več državam članicam. Nacionalna sodišča te države članice (ali teh držav članic) bi bila odgovorna za obravnavo zadev, ki jih vložijo posamezniki, ki trdijo, da so bile kršene njihove temeljne pravice, in bi bila zato odgovorna tudi za ponovno preučitev in po potrebi za razveljavitev aktov SZVP EU, če bi se jim zdeli nezdržljivi s hierarhično višjim pravom Unije. Ta država članica bi v skladu z EKČP prevzela tudi mednarodno odgovornost za posamezni zadevni akt s področja SZVP.

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 predsedujoče za usmerjanje razprav na šesti seji ad hoc pogajalske skupine Usmerjevalnega odbora Sveta Evrope za človekove pravice (47+1) v zvezi s pristopom Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah), dok. 47+1(2020)2 z dne 31. avgusta 2020.

⁵ Skupina „46+1“ se zaveda, da EU razmišlja o najboljšem pristopu h košarici 4. Poleg tega je Turčija predložila predloge za spremembe pristopnih instrumentov, ki niso povezani z mnenjem 2/13 (npr. o pravilih glasovanja, kadar je Odbor ministrov nadzoroval izvrševanje sodb).

11. Vendar se je na podlagi razprav v delovni skupini FREMP v prvem trimesečju leta 2022 izkazalo, da bi tak decentraliziran mehanizem nadzora nacionalnih sodišč nad pravnimi akti EU povzročil načelne pravne težave v smislu sodne strukture Unije. Poleg tega je več delegacij v zvezi s tako rešitvijo izpostavilo praktične in pravne težave v nacionalnem pravu. Tudi v skupini 46+1 so bili izraženi dvomi, ko ji je bil predstavljen oris mehanizma ponovne dodelitve. Delovna skupina FREMP je zato začela preučevati možne alternativne rešitve.
12. Med temi rešitvami je najbolj obetavna rešitev vprašanja z medvladno razlagalno izjavo, katere cilj in namen bi bila uskladitev napetosti med obveznostjo pristopa k EKČP, določeno v členu 6(2) PEU, na eni strani ter posebnimi pravili in postopki SZVP, zlasti v zvezi s sodnim nadzorom Sodišča, kot je določeno v členu 24(1) PEU in členu 275 PDEU, na drugi strani.
13. Pravna služba Sveta je bila pozvana, naj preuči, ali je taka razlagalna izjava združljiva s Pogodbama, kakšen bi bil njen vpliv na pristojnost Sodišča in kakšen postopek bi bilo mogoče uporabiti, če bi se države članice odločile, da se bodo s tako izjavo strinjale.

III. PRAVNA ANALIZA

14. Da bi odgovorili na ta vprašanja, bo v tem mnenju najprej preučeno, ali je izjavo mogoče uporabiti kot instrument v tem okviru (A), nato pa bo analizirana vsebina izjave z vidika Pogodb (B).

A. **Osnutek izjave kot pravnega instrumenta**

15. Kar zadeva obliko, je predvidena razlagalna izjava predstavnikov vlad držav članic, podobno kot izjave, dogovorjene v okviru medvladnih konferenc, instrument mednarodnega prava, s katerim se dogovorijo o tem, kako razumejo nekatere določbe Pogodb, katerih podpisnice so vse in katere so za vse zavezujoče.
16. Dogovarjanje o taki vrsti izjave je pravica, ki jo mednarodno pravo priznava podpisnicam mednarodnih pogodb, zlasti člen 31(3)(a) Dunajske konvencije o pogodbenem pravu iz leta 1969, v skladu s katerim je poznejši sporazum med pogodbenicami o razlagi prejšnje pogodbe del konteksta, ki ga je treba upoštevati pri razlagi te pogodbe. Nazadnje, glede na posebne in edinstvene značilnosti pravnega reda Unije bo moralo Sodišče v vsakem primeru odločiti, ali bo upoštevalo to izjavo in opredelilo pomen, ki ji ga je treba priznati, ob upoštevanju dejstva, da se bodo o njej dogovorili avtorji Pogodb. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se je Sodišče že strinjalo, da izjave upošteva kot instrumente za razlago Pogodb EU⁶, čeprav je potrdilo, da ni pristojno za nadzor nad zakonitostjo takih izjav⁷.

⁶ Sodba z dne 2. marca 2010, *Rottman*, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 40.

⁷ Sodba z dne 16. junija 2021, *Sharpston proti Svetu*, C-684/20 P, EU:C:2021:486, točka 45.

17. Poudariti je treba, da se taka razlagalna izjava lahko uporabi le v zelo posebnih okoliščinah, in sicer kot *ultima ratio*. V obravnavanem primeru bi bilo tako izjavo mogoče predvideti, saj ne bi povzročila spremembe Pogodb niti ne bi zaobšla postopkov, predvidenih za njuno spremembo, temveč bi bila omejena na uskladitev in pojasnitev medsebojnega delovanja dveh obstoječih določb Pogodb, da bi se zagotovilo, da obe ohranita *effet utile* – tudi kar zadeva obveznost pristopa k EKČP – brez uvedbe novih elementov, ki še niso navedeni v Pogodbah. Z drugimi besedami, popolnoma bi bila združljiva s črko in duhom Pogodb.
18. Pomembno je opozoriti, da bi bil instrument izjave del političnega svežnja, ki spremlja sklep Sveta o sklenitvi sporazuma o pristopu Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki „začne veljati [še], ko ga države članice potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili“ (člen 218(8) PDEU). Ta posebna postopkovna zahteva kaže na poseben pomen, ki ga avtorji Pogodb pripisujejo takšnemu sklepu Sveta. V zvezi s tem bi se lahko povezava med razlagalno izjavo in sklepom Sveta o sklenitvi odražala s sklicevanjem na izjavo v sklepu Sveta⁸.
19. Časovni okvir za odobritev takšne izjave bi moral biti vzpostavljen do zaključka pogajanj v Strasbourgu in dogovora o besedilu na tehnični ravni. Vlade držav članic bi namreč morale svojo razlago izraziti tako, da bi se predhodno dogovorile o izjavi. Poleg tega bi dogovor o izjavi v zgodnejši fazi zagotovil, da bi jo Sodišče lahko, odvisno od primera, že upoštevalo pri odločanju o mnenju o osnutku sporazuma, če je obravnavano v skladu s členom 218(11), kot je zelo verjetno.

⁸ Vendar to ne bi pomenilo, da bi bilo Sodišče pristojno za samo izjavo. Glej opombo 5.

20. Kar zadeva postopek odobritve, bi izjava imela medvladni značaj, o njej pa bi se morali dogovoriti predstavniki vlad držav članic. To bi lahko na primer storili ob robu seje Coreperja.
21. Izjava bi tako lahko bila predvidena kot instrument za pomoč pri reševanju vprašanj košarice 4 na način, ki bi ga ponotranjil – tako da ne bi bila potrebna pogajanja v Strasbourgu z drugimi članicami Sveta Evrope.

B. Vsebina osnutka izjave

22. Kar zadeva vsebino, je iz samega besedila razvidno, da je namen osnutka razlagalne izjave uskladiti člen 6(2) PEU s členom 24(1) PEU in prvim odstavkom člena 275 PDEU, da bi se spodbujal in ohranil *effet utile* vseh teh določb, hkrati pa bi se uskladile morebitne napetosti med tema določbama.
23. Natančneje, v točki 1 je opozorjeno, da je EU v skladu s členom 6(2) PEU pravno zavezana pristopiti k EKČP. V točki 2 je sklicevanje na mnenje 2/13 (točka 256), v katerem Sodišče navaja, da je pristop k EKČP mogoč le, če pristojnost za izvajanje sodnega nadzora nad dejanji, delovanjem in opustitvami Unije, z vidika temeljnih pravic, ni podeljena izključno ESČP. Točka 3 je navedba sodbe z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, točka 66), v kateri je Sodišče opozorilo na svojo stalno sodno prakso, v skladu s katero sta Pogodbi vzpostavili celovit sistem pravnih sredstev in postopkov za zagotovitev sodnega nadzora nad zakonitostjo aktov Unije, ki temelji tako na Pogodbah kot na Listini o temeljnih pravicah, in je ta nadzor zaupalo sodiščem Evropske unije.

24. Te tri točke tako določajo prvi del enačbe, in sicer obveznost pristopa, ki ne zahteva „aktivacije“ sprememb katerekoli pogodbe in je za Unijo zavezujoča, in pogoj, ki ga je Sodišče določilo za vsak tak pristop.
25. Točka 4 vsebuje sklicevanje na člen 24(1) PEU in člen 275 PDEU, v skladu s katerima za SZVP veljajo posebna pravila in postopki ter da Sodišče Evropske unije ni pristojno niti za določbe, ki se nanašajo na SZVP, niti za akte, sprejete na podlagi teh določb, razen za nadzor spoštovanja člena 40 Pogodbe o Evropski uniji in za odločanje o zakonitosti sklepov, ki določajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam. Točka 5 je navedba sodbe z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 70), ki je bila ponovljena v poznejših sodbah⁹, v kateri je Sodišče razsodilo, da zadnji stavek drugega odstavka člena 24(1) PEU in prvi odstavek člena 275 PDEU uvajata odstopanje od pravila splošne pristojnosti, ki je s členom 19 PEU podeljena Sodišču za zagotavljanje spoštovanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb, in ju je zato treba razlagati ozko.
26. V teh dveh točkah je tako naveden drugi del enačbe, in sicer da za SZVP veljajo posebna pravila in postopki ter da je pristojnost Sodišča zelo omejena, kar je odstopanje, ki pa ga je treba razlagati ozko.

⁹ Glej na primer sodbo z dne 19. julija 2016, *H/Svet in drugi*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, točka 40 in navedena sodna praksa.

27. V točki 6 sta ta dva dela enačbe obravnavana skupaj, prav ta točka pa izraža razlago držav članic v zvezi s tem:
- ugotavlja, da je treba zagotoviti skladnost med zahtevami iz člena 6(2) PEU, člena 19 PEU in člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah na eni strani ter odstopanju iz zadnjega stavka drugega odstavka člena 24(1) PEU in prvega odstavka člena 275 PDEU na drugi strani;
 - sklepa, da je treba za zagotovitev te skladnosti Pogodbi razlagati tako, da Sodišču podeljujeta pristojnost, povezano s tožbami, in strogo v njihovih mejah, ki jih vložijo tožeče stranke, ki trdijo, da so žrtve kršitev temeljnih pravic, ki so posledica dejanj, delovanja in opustitev Evropske unije, ki bi bile po pristopu Unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah lahko predmet sodnega nadzora Evropskega sodišča za človekove pravice (stroga vzporednost med pristojnostmi obeh sodišč).
28. Izjava se tako omejuje na to, da odraža dogovorjeno razlago, ki je potrebna zaradi uvedbe člena 6(2) PEU z Lizbonsko pogodbo, in ne bi bila v nasprotju s Pogodbama niti ju ne bi spreminjala.
29. Izjava tako obravnava pomisleke, ki jih je Sodišče izrazilo v mnenju 2/13. V tem mnenju je Sodišče priznalo, da „so v [takratnem] stanju prava Unije nekateri akti, sprejeti v okviru SZVP, izvzeti iz sodnega nadzora Sodišča. Tak položaj je neločljivo povezan z ureditvijo pristojnosti Sodišča, ki je določena s Pogodbama, in se zato lahko kot tak utemelji le glede na samo pravo Unije. [...] bi bilo ESČP zaradi pristopa, kot je določen s predvidenim sporazumom, pristojno, da odloča o združljivosti nekaterih dejanj, delovanja ali opustitev iz okvira SZVP, zlasti tistih, katerih zakonitosti Sodišče ni pristojno nadzirati glede na temeljne pravice, z EKČP”.¹⁰

¹⁰ Točke 252 do 254.

30. Kar zadeva učinek take izjave, po eni strani ni mogoče izključiti, da bi Sodišče dobesečno razlagalo člen 24(1) PEU in člen 275 PDEU ter da lahko odloči, da taka izjava ne zadostuje za pristop EU k EKČP.
31. Po drugi strani pa je Sodišče od mnenja 2/13 dalje svojo pristojnost že razlagalo širše, kot izhaja iz dobesečne vsebine besedila teh določb. Kot je navedeno v izčrpnem informativnem dopisu pravne službe Sveta (ST 9498/21), je Sodišče odločilo, glede na to, da je to mnenje doslej obravnavalo v vseh poznejših zadevah, ki so se nanašale na akte SZVP, da je pristojno, čeprav vedno iz posebnih razlogov¹¹.
32. V tem okviru bi razlagalna izjava izhajala iz smisla teh določb in sistematične razlage določb Pogodb o svoji pristojnosti, kar je Sodišče v svoji sodni praksi upoštevalo od mnenja 2/13 dalje. V zvezi s tem bi se izognili nenavadnemu položaju, v katerem jasna obveznost pristopa k EKČP, kot je določena v členu 6(2) PEU, ne bi imela *effet utile*. S tem bi se razrešilo, kar bi bilo sicer notranje neskladje v Pogodbah, hkrati pa bi se pojasnile omejitve pristojnosti Sodišča v okviru SZVP za zadeve, ki bi bile dopustne pred ESČP.

¹¹ Najbolj osupljiv primer je sodba z dne 25. junija 2020, *SatCen proti KF* (C-14/19, EU:C:2020:492, točke 83 do 85), kjer je Sodišče razsodilo, da, ker so predpisi glede osebja satelitskega centra izključevali sodni nadzor, ki ga izvajajo tako nacionalna sodišča kot sodišča EU, „[bi] to, da bi se Sodišče in Splošno sodišče odpovedala izvajanju pristojnosti, ki so jima podeljene s členoma 263 in 268 PDEU [oziroma ničnostni tožbi in odškodninski tožbi], povzročilo, da bi bili taki sklepi izvzeti iz vsakršnega sodnega nadzora, ne glede na to, ali ga izvajajo sodišča Unije ali nacionalna sodišča, ne da bi bila ta odpoved upravičena s skrbjo spoštovanja delitve pristojnosti med sodiščem Unije in nacionalnimi sodišči, ki se želi zagotavljati s Pogodbo DEU. V takih okoliščinah pa morata Sodišče in Splošno sodišče izvajati pristojnosti, ki so jima podeljene s Pogodbo DEU, da zagotovita obstoj učinkovitega sodnega nadzora [...]”. Splošno sodišče je v sklepu z dne 10. novembra 2021, KS in KD/Svet in drugi, T-771/20, ki je trenutno predmet pritožbe pred Sodiščem v zadevah C-29/22 P in C-44/22 P, glej opombo 4 zgoraj, uporabilo bolj omejevalen pristop.

33. V zvezi z učinkom izjave o pristojnosti Sodišča na področju SZVP, kakor je bila oblikovana, bi ta pojasnila, da Pogodbi podeljujeta Sodišču pristojnost za zelo omejene in posebne primere tožb, ki jih vložijo tožeče stranke, ki trdijo, da so žrtve kršitev temeljnih pravic, ki so posledica dejanj, delovanja ali opustitev Unije, ki bi po pristopu Unije k ECRH lahko bile predmet sodnega nadzora ESČP.
34. Zato bi Pogodbi, kot sta razloženi v taki izjavi, tožečim strankam, ki imajo procesno upravičenje za vložitev tožbe pri ESČP, omogočili vložitev tožbe pri Splošnem sodišču na podlagi člena 263 PDEU (ničnostna tožba) ali člena 268 PDEU (odškodninska tožba) in poznejših pritožb pred Sodiščem. Ker se besedilo sklicuje na „pristojnost v zvezi s tožbami, ki jih vložijo tožeče stranke [...]“ (poudarek dodan), bi Pogodbi, kot sta razloženi v izjavi, nacionalnim sodiščem, ki pregledujejo akte držav članic, ki izvajajo določbe SZVP, omogočili, da pri Sodišču vložijo zahtevo za predhodno odločanje (člen 267 PDEU).
35. Zadevne tožeče stranke bi bile omejene na tiste tožeče stranke, ki imajo procesno upravičenje za vložitev tožbe pri ESČP. To pa zato, ker je s Pogodbama, kot je pojasnjeno v osnutku izjave, taka pristojnost podeljena Sodišču le, če je to potrebno za izvajanje člena 6(2) PEU, tj. da se Sodišču zagotovi možnost, da opravi sodni nadzor nad dejanji, delovanjem ali opustitvami Evropske unije z vidika temeljnih pravic, preden jih pregleda ESČP. Pristojnost v zvezi z zadevami, ki jih vložijo tožeče stranke, ki ne bi imele procesnega upravičenja pred ESČP, ne bi bila potrebna in zato ne bi bila zajeta v Pogodbah, kot je razloženo v izjavi.

36. V skladu s sodno prakso ESČP imajo pred ESČP procesno upravičenje samo fizične in pravne osebe, ki so „nevladne organizacije“ v smislu člena 34 Konvencije. „Vladne organizacije“ so osrednji organi tretjih držav, pa tudi decentralizirani organi, ki opravljajo „javne funkcije“, tj. sodelujejo pri izvajanju javnih pooblastil ali izvajajo javno službo pod nadzorom državnih organov¹². Poleg tega iz ustaljene sodne prakse ESČP izhaja, da EKČP ne predvideva instituta *actio popularis*, ampak dovoljuje le procesno upravičenje „žrtvam“, kar označuje osebo ali osebe, neposredno ali posredno prizadete zaradi domnevne kršitve¹³.
37. Besedilo osnutka izjave bi se lahko po potrebi spremenilo, da bi se izrecno povezali dopustnost pred Sodiščem in dopustnost pred ESČP¹⁴.
38. Ker izjava ne bi in ne more spremeniti Pogodb, bi se za tožeče stranke uporabljala pravila o dopustnosti iz člena 263 PDEU, zlasti zahteva po neposrednem in posamičnem nanašanju. Podobno bi se pri odškodninskih tožbah na podlagi člena 268 PDEU domnevalo, da bi Sodišče uporabilo svojo običajno sodno prakso, da bi ugotovilo, ali lahko dejanje privede do dodelitve odškodnine, in zlasti zahtevo po „dovolj kvalificirani kršitvi hierarhično višje norme, ki je namenjena varstvu posameznika“ za diskrecijske akte.
39. Besedilo osnutka izjave bi se prav tako lahko spremenilo, da bi bilo to izrecno navedeno¹⁵.

¹² Glej Register ESČP, Praktični vodnik po merilih dopustnosti, 30. april 2022, točke 9 do 16, na voljo na https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_slv.pdf.

¹³ Glej Register ESČP, Praktični vodnik po merilih dopustnosti, 30. april 2022, točke 9 do 16, na voljo na https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_slv.pdf.

¹⁴ Možna rešitev bi lahko bila, da se za besedo „tožeče stranke“ doda besedilo „ki imajo procesno upravičenje pred ESČP“.

¹⁵ Možna rešitev bi lahko bila, da se po besedilu „vložijo“ doda besedilo „v skladu s pravili Pogodb“.

IV. ZAKLJUČEK

40. Pravna služba Sveta na podlagi navedenega meni, da:

- a) je razlagalna izjava instrument, ki bi ga bilo glede na posebne okoliščine mogoče predvideti v obravnavani zadevi, da bi uskladili in razjasnili medsebojno delovanje dveh obstoječih določb Pogodb ter se tako izognili temu, da obveznost iz člena 6(2) PEU ne bi imela *effet utile*;
 - b) o taki izjavi bi se bilo treba dogovoriti do zaključka pogajanj v Strasbourgu in dogovora o besedilu na tehnični ravni. To se lahko stori ob robu seje Coreperja;
 - c) kar zadeva vsebino osnutka izjave, bi se v njem pojasnilo, da Pogodbi v sedanji obliki, v skladu z obstoječo sodno prakso Sodišča, podeljujeta Sodišču pristojnost na področju SZVP za zelo omejene in posebne primere tožb, ki jih vložijo tožeče stranke, ki trdijo, da so žrtve kršitev temeljnih pravic, ki so posledica dejanj, delovanja ali opustitev Unije in ki imajo procesno upravičenje za vložitev tožbe pred ESČP.
-