

УДК 341.645.5+341.231.14(4-672EU)

327.56.:351.88(4-627EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 54, стр. 388-403

Изворни научни рад

др Весна ЂОРИЋ¹

ПРИЗНАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ПОГЛЕДУ ВРШЕЊА КОНТРОЛЕ У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

ABSTRACT

The Court of Justice of the European Union delivered its Opinion 2/13 on the compatibility of the Draft Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights with European Union law in December 2014. The Opinion received significant criticism from academics and other professionals for many reasons, amounting to its uncompromising stance on the incompatibility of the Draft Accession Agreement with the European Union law. So far, the issue of recognition of the jurisdiction of the European Court of Human Rights to judicial review in the area of foreign and security policy turned out to be the most disputable one. This issue will be analyzed in detail within this paper. The paper endeavors to answer the question posed by the Advocate General Kokott in her Opinion. It amounts to dilemma whether or not the principle of the autonomy of EU law can preclude the EU from recognizing the jurisdiction of the European Court of Human Rights in the field of common foreign and security policy having in mind that the jurisdiction of the European Court of Human Rights in the same area extends further than that of the Court of Justice of the EU. To that end, the notion of specific characteristics of the EU law and the impact made by the restricted jurisdiction of the Court of Justice in the given field to the anticipated accession is to be examined.

Key words: Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, area of the common foreign and security policy, accession of the European Union to the European Convention on Human Rights.

¹ Институт за упоредно право, Београд. Е-маил: vesnacoric@yahoo.com

1) УВОД

Суд правде Европске уније (у даљем тексту Суд правде),² дао је у децембру 2014. године негативно Мишљење 2/13 о усаглашености Нацрта споразума о приступању Европске уније (у даљем тексту ЕУ), Европској конвенцији о људским правима (у даљем тексту ЕКЉП) са Оснивачким уговорима.³ Мишљење 2/13 о неусаглашености датог нацрта превасходно је изазвало оштре реакције у научној и стручној јавности због низа аргуменације коју садржи.⁴ Неколико аутора је, ипак, стало у његову одбрану.⁵ Суд правде истакао је укупно четири основа приликом

² Уговором из Лисабона Европски суд правде, чије је право име до тад било Суд правде Европских заједница променио је свој назив у Суд правде Европске уније. За потребе овог рада ће се употребљавати термин Суд правде, како када се упућује на његово деловање пре, тако и након ступања на снагу Уговора из Лисабона.

³ Дато мишљење прибављено је у складу са поступком прописаним чланом 218. Уговора о функционисању Европске уније који, између осталог, предвиђа да је Суд правде у обавези да се изјасни о усклађености предложеног споразума са Оснивачким уговорима уколико држава чланица, Европски парламент, Савет или Комисија поднесу захтев у том погледу. В. Мишљење Суда правде 2/13, *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU - Draft international agreement - Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties*, од 18. децембра 2014. године, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-2/13>, 15. септембар 2015.

⁴ Steve Peers, “The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare“, *German Law Journal* vol. 16, 2015, pp. 213-222; Leonard F.M. Besselink, “Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13“, 23th December 2014, www.verfassungsblog.de/en/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-2/13/, 3. август 2014; Tobias Lock, “Oops! We did it again – the CJEU’s Opinion on EU Accession to the ECHR“, 18th December 2014, <http://www.verfassungsblog.de/en/oops-das-gutachten-des-eugh-zum-emr-ke-beitritt-der-eu/> 10. август 2014; Aidan O’Neill, “Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR: the CJEU as Humpty Dumpty“, 18th December 2014, <http://eutopialaw.com/2014/12/18/opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-the-cjeu-as-humpty-dumpty/>, 12. август 2014; Sionaidh Douglas-Scott, “Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas Bombshell from the European Court of Justice“, 24th December, 2014, <http://ukconstitutionallaw.org>, 14. август 2015; Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!“, *Common Market Law Review* vol. 52, 2015, pp. 1-16.

⁵ Daniel Halberstam, “It’s the Autonomy, Stupid! A Modest Defense of *Opinion 2/13* on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward“, *German Law Journal* vol. 16, no. 1, 2015, pp. 105-146; Cristoph Krenn, “Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13“, *German Law Review* vol. 16 no. 1, 2015, pp. 145-167; H. van Meerten о томе у: Sionaidh Douglas-Scott, “Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas Bombshell from the European Court of Justice“, op.cit., p. 2; Martin Scheinin, “CJEU Opinion 2/13 – Three Mitigating Circumstances“, 26th December 2014,

давања оцене о неусаглашености Нацрта споразума о приступању са чланом 6. став 2. Уговора о ЕУ (у даљем тексту УЕУ) и Протоколом бр. 8 уз Уговор из Лисабона.⁶ Суд правде, тако, налази да би Споразум о приступању ЕУ ЕКЉП могао да негативно утиче на специфичне карактеристике и аутономност права ЕУ, као и да предложени Нацрт споразума о приступању потенцијално води повреди члана 344. Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту УФЕУ). Он, даље, наводи да начин на који је формулисан институт саопштеног и поступак претходног учешћа спречавају очување специфичних карактеристика ЕУ и права ЕУ. Коначно, Суд правде истиче да је Нацрт споразума о приступању пропустио да уважи специфичне карактеристике права ЕУ које се односе на судску контролу мера и пропуштања ЕУ које потпадају под област заједничке спољне и безбедносне политике, на тај начин што је препустио вршење судске контроле у погледу појединих мера и пропуштања из дате области телу које се налази ван система ЕУ.⁷ У литератури се указује да је од претходно наведених разлога највише полемике изазвала аргументација која се везује за четврти основ Мишљења 2/13, те нормира последице ограничења надлежности Суда правде у области спољне и безбедносне политике.⁸ Управо она биће предмет проучавања у оквиру овог рада. Док поједини аутори оштро критикују становиште које је Суд правде заузео по том питању, други подржавају основаност дате аргументације.⁹ Суд правде, наиме, налази

<http://www.verfassungsblog.de/en/cjeu-opinion-213-three-mitigating-circumstances/#.Ve64mH1BE8I>, 8. август 2015; Kanad Bagchi, "EU Accession to the ECHR: In Defense of the ECJ" 25th February 2015, *<http://jean-monnet-saar.eu/?p=745>*, 13. август 2015.

⁶ Sarah Lambrecht, "The Sting is in the Tail: CJEU *Opinion* 2/13 objects to draft agreement on accession of the EU to the European Convention on Human Rights", *European Human Rights Law Review* no. 2, 2015, p. 186.

⁷ Мишљење Суда правде 2/13, *Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU - Draft international agreement - Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - Compatibility of the draft agreement with the EU and FEU Treaties*, пара. 258.

⁸ Editorial Comments, "The EU's Accession to the ECHR – a "NO" from the ECJ!", op.cit., pp. 10-12; Steve Peers, "The CJEU and the EU's Accession to the ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection", *European Law Analysis Blog* (Dec. 18, 2014), <http://eulawanalysis.blogspot.de>; 03. октобар 2015. године; Cristoph Krenn, "Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13", op.cit., p. 147.

⁹ Опоненти су, између осталог: Editorial Comments, "The EU's Accession to the ECHR – a "NO" from the ECJ!", op.cit., pp. 10-12; Steve Peers, "The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare", op.cit., pp. 213-222; Tobias Lock, "The future of EU

да Европски суд за људска права (у даљем тексту ЕСЉП) не може да буде надлежан у погледу вршења судске контроле у области спољне и безбедносне политике, будући је надлежност и самог Суда правде у тој области ограничена. Иако Суд правде оправдано указује на постојање своје ограничене надлежности у овом погледу, он одбија да изричито прецизира димензије тих ограничења, упркос томе што Оснивачки уговори садрже одредбе у том погледу.¹⁰ Тако се у ставу 1. члана 275. УФЕУ, на уопштен начин, искључује надлежност Суда правде у погледу одлучивања о питањима која се односе на сферу заједничке спољне и безбедносне политике.¹¹ Међутим, већ у другом ставу истог члана наводе се значајни изузеци од прописаног искључења надлежности Суда правде, који указују да су праве размере дате правне празнине која је формирана чланом 275. став 1. УФЕУ у суштини далеко мање него што то на први поглед изгледа. У следећем ставу члана 275. УФЕУ предвиђа се надлежност Суда правде да врши надзор над поштовањем члана 40. УЕУ, као и да, под одређеним условима, испитује законитост одлука Савета којима се одређују рестриктивне мере против физичких и правних лица. Суд правде, дакле, указује да би спровођењем приступања на начин осмишљен Нацртом споразума о приступању дошло до искључивог поверавања судске контроле у погледу појединих мера и пропуштања ЕУ у области заједничке спољне и безбедносне политике суду који се налази ван институционалог и судског система ЕУ.¹² Реч је о мерама и пропуштањима у погледу којих не постоји надлежност Суда правде. Нацрт споразума о приступању је предвиђајући такво поверавање, према речима Суда правде, пропустио да уважи специфичне карактеристике права ЕУ у погледу судске контроле мера и пропуштања у области

accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?" *Europa Working Papers* No. 2015/02, pp. 23-27; Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, "When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR", *German Law Journal* vol. 16, no. 1, 2015, pp. 152-157. Присталице резоновања Суда правде у овом контексту су: Daniel Halberstam, "It's the Autonomy, Stupid! A Modest Defense of *Opinion 2/13* on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward", *op.cit.*, pp. 105-146; Cristoph Krenn, "Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13", *op.cit.*, pp. 160-161.

¹⁰ Мишљење Суда правде 2/13, *op. cit.*, пара. 251-252.

¹¹ Тачније, њиме се предвиђа да Суд правде није надлежан у погледу одредби које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, као ни за акте донесене на основу тих одредби.

¹² *Ibid.*, пара. 255- 256.

заједничке безбедносне и спољне политике.¹³ Док Суд правде у овом контексту прибегава формулацији „специфичних карактеристика ЕУ и права ЕУ“, у стручним и научним круговима углавном се истиче да решење предложено Нацртом споразума о приступању води нарушавању „аутономије права ЕУ“.¹⁴ У оквиру овог рада, настојаће да се утврди да ли је позивање Суда правде на специфичне карактеристике права ЕУ приликом давања негативне оцене о поверавању судске контроле у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕСЈП основано.

Питање оправданости признања искључиве надлежности ЕСЈП у области заједничке спољне и безбедносне политике није поделило једино научну јавност, већ су се против његовог увођења залагали и француски представници који су учествовали у изради Нацрта споразума о приступању, општи правозаступник Кокот у свом Мишљењу, као наравно и сама Комисија у захтеву који је поднела за прибављање Мишљење Суда правде о усаглашености Нацрта споразума о приступању са Оснивачким уговорима. Како општи правозаступник Кокот у свом Мишљењу, тако и Комисија у свом захтеву налазе да се поменуто решење Нацрта споразума о приступању не противи специфичним карактеристикама правног поретка ЕУ. Иако се аргументација Комисије и општег правозаступника међусобно разликују, зајединичко им је то што и један и други тврде да се у оквиру правног поретка ЕУ, такође, пружа судска заштита свим оним мерама и пропуштањима из области заједничке спољне и безбедносне политике, које се могу појавити као предмет представке пред ЕСЈП.¹⁵ Образложења за идентичну тврдњу, међутим, налазе на другим местима.¹⁶

¹³ Ibid., пара. 257.

¹⁴ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” op.cit., p. 26-27; Cristoph Krenn, “Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13“, op.cit., p. 160. Међу ауторима једини изузетак у том погледу је направљен у: Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!“, op.cit., p. 11.

¹⁵ B. Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” op.cit., p. 24; Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, op.cit., pp. 154.

¹⁶ У стручној и научној јавности сасвим оправдано није посвећена пажња ставу коју је Комисија заузела у захтеву за добијање Мишљење Суда правде. Комисија се, наиме, приликом покушаја да образложи решења предложеног Нацрта споразума позвала на одредбе чланова 1(4) Нацрта споразума, члана 19 (1) УЕУ, као и чланова 275. и 340. УФЕУ. Она је свој став образложила на необичан начин, приступајући нереално

Изложена супротстављена становишта биће анализирана у раду у циљу давања одговара на кључно питање које је поделило стручну и научну јавност, а за које општи правозаступник Кокот оправдано тврди да се, по први пут, појавило у овом предмету. Оно гласи: да ли је признавање од стране ЕУ надлежности међународног суда, који по одређеном питању - у конкретном случају у области заједничке спољне и безбедносне политике - има надлежност која превазилази надлежност коју у том погледу има Суд правде противно аутономији права ЕУ и његовим специфичним карактеристикама. Другим речима, отвара се питање да ли Суд правде може да спречава други суд да пресуђује у материји у погледу које он сам није надлежан.¹⁷ У циљу давања исцрпног одговора на ово питање у првом делу рада проучиће се утицај ограничене надлежности Суда правде у области заједничке спољне и безбедносне политике на механизам приступања. Други део рада биће посвећен утврђивању садржине специфичних карактеристика права ЕУ, које према речима Суда правде у Мишљењу 2/13, не би биле уважене у случају признања надлежности ЕСЈП у погледу контроле у области заједничке спољне и безбедносне политике.

2) УТИЦАЈ ОГРАНИЧЕНЕ НАДЛЕЖНОСТИ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ НА МЕХАНИЗАМ ПРИСТУПАЊА

У току израде Нацрта споразума о приступању изнета су већ прва противљења предлогу који се тиче искључења надлежности ЕСЈП у погледу оцене усаглашености мера и пропуштања које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ са одредбама ЕКЈП.¹⁸

широким тумачењу надлежности Суда правде и истакавши да поменуте одредбе обезбеђују постојање ефикасне правне заштите пред Судом правде у погледу свих ситуација које се односе на материју заједничке спољне и безбедносне политике, које би могле да постану предмет представке ЕСЈП.В. Мишљење Суда правде 2/13, *op. cit.*, пара. 100. и 251.

¹⁷ Мишљење општег правозаступника Кокота у предмету бр. 2/13, од 13. јуна 2014. године, ECR, пара. 191, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160929&doclang=EN>, 13. септембар 2015.

¹⁸ В. Council of the EU doc. No. 16385/11, 3, наведено према. Tobias Lock, "End of an Epic? The Draft Agreement on the EU's Accession to the ECHR", *Yearbook of European Law* vol. 31, no. 1, 2012, p. 187.

Радило се о предлогу француских представника који није био прихваћен због изричитог противљења представника осталих држава који су били против увођења било каквих ограничења надлежности ЕСЉП у погледу материје некадашњег другог стуба. У стручним и научним круговима, француски предлог је, такође, наишао на оштре критике будући да му је, према речима опонената, недостајала основаност.¹⁹ Истицало се, најпре, да се прописивањем надлежности ЕСЉП у погледу оцене усаглашености мера и пропуштања ЕУ, који се односе на област заједничке спољне и безбедносне политике са одредбама ЕКЉП, попуњава постојећа правна празнина у европском систему заштите људских права, која је настала као последица формулације члана 275. УФЕУ.²⁰ Поред тога, образложење којима се објашњава извршено ограничење надлежности Суда правде у погледу материје из области заједничке спољне и безбедносне политике, не би се могло искористити као изговор за сужавање надлежности ЕСЉП у погледу испитивања повреда ЕКЉП извршених мерама или пропуштањима предузетим у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике. Ограничење надлежности Суда правде у погледу дате материје, које је извршено у члану 275. УФЕУ, чини се оправданим будући да се на тај начин настојао очувати међувладин и политички карактер заједничке спољне и безбедносне политике, као и сувереност држава чланица ЕУ. Међутим, ти разлози не би могли да послуже као оправдање за ограничавање надлежности ЕСЉП у погледу испитивања да ли су мерама и пропуштањима предузетим у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике повређена људска права гарантована ЕКЉП, будући да не постоји могућност да би ЕСЉП на тај начин нарушио сувереност држава чланица.²¹ Став француских представника био је ипак, на крају, прихваћен у Мишљењу 2/13 Суда правде. Додуше, Суд правде је том приликом пропустио да пружи довољно убедљиву аргументацију. Суд правде, наиме, изричито признајући постојање ограничења своје

¹⁹ Tobias Lock, „End of an Epic? The Draft Agreement on the EU’s Accession to the ECHR“, op. cit., p. 187; Jörg Polakiewicz, “EU Law and the ECHR: Will EU Accession to the European Convention on Human Rights Square the Circle?“, *Fundamental Rights In Europe: A Matter For Two Courts*, Oxford Brookes University, 18 January 2013, 5-9, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/>, 30. септембар 2015. године.

²⁰ Frederic van den Berghe, “The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?“, *European Law Journal* vol. 16, no. 2, 2010, 112-15.

²¹ Tobias Lock, “End of an Epic? The Draft Agreement on the EU’s Accession to the ECHR“, op. cit., p. 187.

надлежности у области заједничке спољне и безбедносне политике истиче да би признавањем надлежности ЕСЈП у тој материји довело до „искључивог поверавања судске контроле аката, мера или пропуштања ЕУ“ телу које се налази ван ЕУ. Суд правде, даље додаје у прилог свом ставу да се већ у свом Мишљењу 1/09 изјаснио у погледу дате немогућности.²²

Становиште које је заузео Суда правде у Мишљењу 2/13 чини се, ипак, неубедљивим и то из више разлога. Суд правде, као што је већ раније напоменуто, истиче да је његова надлежност у области заједничке спољне и безбедносне политике ограничена, али одбија да се изјасни у погледу тачних димензија тих ограничења.²³ На другом месту, иако се на неколико места у Мишљењу, Суд правде позива на супсидијарни карактер судске заштите установљене ЕКЈП, он у делу Мишљења, у којем се бави заштитом у области заједничке спољне и безбедносне политике, пропушта да спомене како супсидијарност, тако и ефикасност правне заштите чија се испуњеност захтева ЕКЈП у погледу свих потенцијалних држава уговорница ЕКЈП, па и саме ЕУ. Резоновање општег правозаступника Кокота по истом питању чини се свакако знатно језгровитије и утемељеније, будући да Кокот оправдано полази од тога да приступање ЕУ ЕКЈП, претпоставља испуњеност захтева које ЕКЈП поставља, између осталог, и у погледу ефикасне судске заштите која се јемчи члановима 6. и 13. ЕКЈП - у свим сферама активности, укључујући и област заједничке спољне и безбедносне политике.²⁴ За разлику од Суда правде, општи правозаступник у свом Мишљењу отвара кључно питање: да ли се правна заштита која се обезбеђује у области заједничке спољне и безбедносне политике у поретку ЕУ може да сматра ефикасном у смислу чланова 6. и 13. ЕКЈП? У том контексту, општи правозаступник налази да су за пружање ефикасне правне заштите у области заједничке спољне и безбедносне политике осим Суда правде, надлежни и судови држава чланица ЕУ.²⁵ У том контексту у научним круговима оправдано се истиче да је Суд правде у свом Мишљењу у потпуности превидео функцију коју национални судови треба да врше у циљу успостављања

²² Мишљење Суда правде 2/13, *op. cit.*, пара. 255-259.

²³ Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, *op.cit.*, p. 156.

²⁴ Мишљење општег правозаступника Кокота у предмету бр. 2/13, од 13. јуна 2014. године, *op.cit.*, пара. 82.

²⁵ *Ibid.*, 83-96.

ефикасне правне заштите. Дата улога националних судова је нарочито интензивирана изричитим обавезама које је у том погледу уводи Уговор из Лисабона предвиђајући да државе чланице треба да обезбеде потребна правна средства за обезбеђивање ефикасне правне заштите у областима које спадају у право ЕУ.²⁶ Инспириран поменутом новином Уговора из Лисабона, Суд правде је у Мишљењу 1/09, националне судове држава чланица назвао „редовним судовима“ европског правног поретка, уз напомињање да судска структура ЕУ укључује поред Суда правде и националне судове држава чланица.²⁷ Имајући управо у виду став који је Суд правде заузео у Мишљењу 1/09 у погледу значаја националних судова за обезбеђивање ефикасне правне заштите у поретку ЕУ, чини се крајње неуверљивом аргументација Суда правде из Мишљења 2/13 у делу у којем се он изричито позива на Мишљење 1/09 приликом одбијања могућности тзв. „искључивог“ поверавања судске контроле ЕСЈП. У научним круговима се, даље, оправдано се указује на још један превид и недоследност у приступу Суда правде.²⁸ Иако се Суд правде у Мишљењу 2/13 супротставља асиметрији у надлежности између Суда правде и ЕСЈП у сфери заједничке спољне и безбедносне политике која је последица ограничене надлежности Суда правде у тој области, он се ниједном речју не осврће на још један аспект постојеће асиметричне надлежности који би настао након ступања на снагу решења из Нацрта споразума о приступању.²⁹ Наиме, након приступања, ЕСЈП би постао надлежан да оцењује усаглашеност примарног законодавства ЕУ са одредбама ЕКЈП, иако сам Суд правде нема надлежност у том погледу.

²⁶ В. члан 19. став 1. новог УЕУ.

²⁷ Мишљење 1/09, *Opinion delivered pursuant to Article 218(11) TFEU - Draft agreement – Creation of a unified patent litigation system - European and Community Patents Court - Compatibility of the draft agreement with the Treaties*, од 8. марта 2011. године, ECR 2011, I-01137, пара. 80. и 83.

²⁸ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” *op.cit.*, p. 25.

²⁹ Појам „асиметричне надлежности два суда“ представља кованицу коју је осмислио Жаке (*Jacqué*). В. Jean-Paul Jacqué, “The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms”, *Common Market Law Review*, vol. 48 2011, 1005.

3) НЕУВАЖАВАЊЕ СПЕЦИФИЧНИХ КАРАКТЕРИСТИКА ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Суд правде у Мишљењу 2/13 се, дакле, позива на „неуважавање специфичних карактеристика права ЕУ“ као један од основа за давање негативне оцене о усклађености решења из Нацрта споразума о приступању са Оснивачким уговорима у делу у којем се омогућава вршење судске контроле у погледу појединих мера и пропуштања из области заједничке спољне и безбедносне политике ЕСЈП. С друге стране, као што је већ било напоменуто, у литератури која се бави анализом Мишљења 2/13 Суда правде, најчешће се приступа слободној интерпретацији мишљења те се истиче да поменуто решење предложено Нацртом споразума о приступању води неуважавању „начела аутономије права ЕУ“, уместо „специфичних карактеристика права ЕУ“. Резоновање Суда правде чини се недореченим због тога што остаје нејасно о којим се то специфичним карактеристикама права ЕУ у конкретном случају ради. Оснивачки уговори, као уосталом и Нацрт споразума о приступању у том погледу не садрже никава појашњења, док се у Декларацији бр. 2 о члану 6. став 2. Уговора о ЕУ једино спомиње да је приликом спровођења механизма приступања потребно „очување специфичних обележја права ЕУ“, без даљег прецизирања садржине тих обележја.³⁰ Иако Протокол бр. 8 који се односи на члан 6. став 2. УЕУ о приступању ЕУ ЕКЈП уз Уговор из Лисабона нешто детаљније приступа одређивању појма „специфичних карактеристика ЕУ и права ЕУ“, он то чини на начин којим се само уноси додатна конфузија у погледу схватања датог појма. Тако, наиме, Протокол бр. 8 у члану 1. спомиње да Нацрт споразума о приступању мора да уважи „специфичне карактеристике ЕУ и права ЕУ“, и то нарочито у поглед специфичних аранжмана за евентуално учешће ЕУ у контролним телима ЕКЈП, као и у погледу механизма који су неопходни за гарантовање да ће се у поступцима пред ЕСЈП покренутим било од стране појединаца или држава уговорница које нису чланице ЕУ на одговарајући начин одредити одговорност између држава чланица и ЕУ. Ни на једном другом месту у самом протоколу не спомињу се даље специфичне карактеристике права ЕУ, као ни елементи које би оне требало да садрже. Очигледно је да специфичне карактеристике ЕУ и права ЕУ на начин на који су конципиране Протоколом бр. 8 уз Уговор из Лисабона ни на који начин не могу да се доведу у везу са

³⁰ Declaration on Article 6(2) of the Treaty on European Union.

аргументацијом коју Суд правде наводи у Мишљењу 2/13 против признавања надлежности ЕСЈП да врши судску контролу у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕСЈП. Дакле, Суд правде приликом давања негативне оцене решења о поверавању другом суду контроле у области заједничке спољне и безбедносне политике није имао у виду специфичне карактеристике права ЕУ и ЕУ на начин на који су конципирани Протоколом бр. 8 уз Уговор из Лисабона. Садржину специфичних карактеристика на које се позива Суд правде приликом давања поменуте негативне оцене о усклађености треба, стога, превасходно потражити на другом месту. У том контексту, поједини аутори оправдано истичу несумњив значај Радног документа Суда правде из 2010. године.³¹ Осим тога, на путу одређивања садржине појма специфичних карактеристика битно је сагледати и текст самог Мишљења 2/13, будући да се Суд правде у њему упушта у одређивање контура синтагме „специфичних карактеристика права ЕУ“. На крају, размотриће се и схватање концепта „специфичних карактеристика права ЕУ“ које веома детаљно развија општи правозаступник Кокот пред Судом правде у свом Мишљењу од 13. јуна 2014. године које је претходило доношењу Мишљења 2/13. У Радном документу Суда правде из 2010. године, који је претходио доношењу Нацрта споразума о приступању концепт „специфичних карактеристика правног система ЕУ“ сагледава се у контексту начела супсидијарности, које је својствено правном поретку установљеном ЕКЈП, те поприма нову садржину у односу на његове контуре које су истакнуте у Протоколу бр. 8 уз Уговор из Лисабона. Наиме, у Радном документу Суда правде изричито се наводи једна од тзв. „специфичних карактеристика правног поретка ЕУ“ која се огледа у искључивој надлежности Суда правде да, приликом оцењивања законитости аката институција ЕУ, непосредно поништава акте ЕУ. Дата карактеристика означена је као специфична будући да национални судови држава чланица не поседују таква овлашћења. Они су, наиме, овлашћени једино да оцењују ваљаност аката ЕУ, али не и да их поништавају.³² У Радном документу се даље изричито наводи да у циљу очувања ове

³¹ Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!“, op.cit., pp. 12-13.

³² “Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en.pdf, 10. септембар 2015, пара. 8.

специфичне карактеристике система судске заштите ЕУ, мора да се онемогући да након приступања ЕУ ЕКЉП, ЕСЉП одлучује о усклађености акта ЕУ са ЕКЉП без претходног пружања могућности Суду правде да се изјасни по том питању.³³ У Мишљењу 2/13 Суд правде се, такође, у пасусима од 164. до 177. у извесној мери упушта у прецизирање концепта „специфичних карактеристика“. Међутим, он то чини на недовољно систематичан начин. Наиме, он их разматра истовремено са својством аутономности права ЕУ не повлачећи при том никакве линије разграничења између поменута два концепта.³⁴ Тако Суд правде истиче да у поменуте карактеристике спадају оне које се односе, пре свега, на уставну структуру ЕУ, те укључују поделу надлежности између ЕУ и држава чланица, као и институционални оквир који је успостављен члановима 13. и 19. УЕУ.³⁵ Поред тога, Суд правде као специфичне карактеристике наводи, између осталог, и оне карактеристике које произилазе из саме природе права ЕУ, као што су начело супрематије и дискретног дејства. Суд правде даље, указује да дате карактеристике права ЕУ даље воде „процесу настанка све ближе Уније међу народима Европе“.³⁶ Међутим, иако прилично исцрпан, опис специфичних карактеристика права ЕУ које пружа Суд правде у Мишљењу 2/13 не делује као довољно убедљив разлог у контексту пружене оцене о неусаглашености решења о контроли у области заједничке спољне и безбедносне политике са Оснивачким уговорима. Наиме, резонување Суда правде по питању немогућности поверавања судске контроле у поменутој области ЕСЉП чини се неоснованим, будући да је нејасно на који би се то начин могле неуважити претходно описане специфичне карактеристике поверавањем ЕСЉП дате контроле. Дата аргументација Суда правде чинила би се далеко утемељенијом да се Суд правде у Мишљењу 2/13 изричито позвао на схватање специфичних карактеристика које је изложио у свом Радном документу из 2010. Суд правде је, међутим, тако нешто пропустио да учини, одузимајући на тај начин уверљивост свом ставу. Насупрот Мишљењу 2/13, општи правозаступник Кокот је у свом Мишљењу које је претходило мишљењу Суда правде, систематично и јасно определио садржину специфичних

³³ Ibid., para. 9.

³⁴ Мишљење Суда правде 2/13, op. cit., para. 170.

³⁵ Ibid, para. 165.

³⁶ Ibid, para. 167.

карактеристика, коју је касније на логичан и доследан начин довео у везу са проблематиком поверавања надлежности у области заједничке спољне и безбедносне политике другом суду. Тако, општи правозаступник Кокот, најпре, указује на две компоненте поменутих специфичних карактеристика: аутономност правног поретка ЕУ и специфична обележја ЕУ као вишеслојног система.³⁷ У погледу аутономије правног поретка ЕУ, општи правозаступник наглашава да се она не испољава само у односу између права ЕУ и права држава чланица, већ и спрам трећих држава и међународних организација.³⁸ С друге стране, специфична обележја полазе од чињенице да је предвиђена подела одговорности и овлашћења између ЕУ и држава чланица у оквиру ЕУ заснована на одредбама примарног и секундарног законодавства.³⁹ Општи правозаступник Кокот даље наводи да би поверавањем контроле ЕСЈП у области заједничке спољне и безбедносне политике евентуално могла да се наруши аутономија права ЕУ, дакле, једино прва од две компоненте концепта специфичних карактеристика.⁴⁰ Међутим, развијајући даље своју аргументацију, општи правозаступник Суд правде уводи, по први пут, ново схватање начела аутономије права ЕУ које ће свакако значајно одредити даљу еволуцију овог начела. Општи правозаступник наводи да у конкретном случају поверавањем надлежности у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕСЈП не би дошло до повреде аутономије права ЕУ због тога што не постоји могућност настанка супротстављене судске праксе између два суда.⁴¹ Дакле, општи правозаступник истиче да иако је у судској пракси Суда правде до тада постојало уврежено схватање у погледу садржине начела аутономије права ЕУ, његове контуре се у овом случају неће примењивати. Уврежено схватање начела аутономије, од којег, дакле, општи правозаступник одступа у конкретном случају, подразумева да ЕУ приликом закључивања међународног уговора осигура да овлашћења ЕУ и њених институција неће бити угрожена, као и да тумачења другог суда неће обавезивати институције ЕУ.⁴² Извршено одступање општи правозаступник Кокот

³⁷ Мишљење општег правозаступника Кокота у предмету бр. 2/13, од 13. јуна 2014. године, *op.cit.*, пара. 158.

³⁸ *Ibid.*, пара. 159.

³⁹ *Ibid.*, пара. 160.

⁴⁰ *Ibid.*, пара. 174, 185, 190 и 191.

⁴¹ *Ibid.*, пара. 193.

⁴² *Ibid.*, пара. 192.

објашњава чињеницом да је у конкретном случају искључена могућност настанка супротстављених пракси два суда. У том контексту, општи правозаступник даље истиче да је управо намера избегавања неусклађености пракси Суда правде и ЕСЉП утицала на раније границе начела аутономије које је успоставила судска пракса Суда правде. Дакле, општи правозаступник је за разлику од Суда правде јасно и убедљиво определио садржину специфичних карактеристика права ЕУ, као и изложио разлоге због којих оне не би биле угрожене усвајањем предметног Нацрта споразума о приступању ЕУ ЕКЉП. Слично томе, Радни документ Суда правде из 2010. године поставио је специфичне карактеристике у контекст начела супсидијарности и антиципираног приступања, условљавајући на тај начин њихово очување постојањем ефикасне правне заштите пред Судом правде у свим областима права ЕУ. Суд правде је у Мишљењу 2/13 пропустио, нажалост, да се осврне како на схватање специфичних карактеристика које је пружио општи правозаступник Кокот у свом Мишљењу, тако и на контуре које је концепту специфичних карактеристика дао сам суд у свом Радном документу из 2010. године, иако су оба документа временски претходила Мишљењу 2/13.

4) ЗАКЉУЧАК

Суд правде је у Мишљењу 2/13 учинио свакако значајне пропусте, како при утврђивања степена судске заштите која се јемчи у области заједничке спољне и безбедносне политике у оквиру правног поретка ЕУ, тако и приликом ослањања на недовољно развијен концепт специфичних карактеристика права ЕУ. Ипак, чини се да се основни превид Суда правде огледа у потпуном игнорисању одредби члана 6. става 2. новог УЕУ, којим се ЕУ изричито обавезује да приступи ЕКЉП. Иако, Оснивачки уговори свакако нису место на којем би се регулисали детаљи механизма приступања, члан 6. став 2. УЕУ свакако сведочи о постојању јасне намере на страни твораца Уговора из Лисабона да се приступање спроведе, без обзира на постојећа ограничења Суда правде у области заједничке спољне и безбедносне политике. Поред тога, Протокол бр. 8 уз Уговор из Лисабона могао је да послужи као погодно место на којем би се кроз концепт специфичних карактеристика правремено указало на ограничења које би механизам приступања требало да садржи. Таква прилика је, међутим, пропуштена. Поједини аутори оправдано истичу да је након доношења Мишљења 2/13 тешко

наћи одговарајући начин на основу којег би се ублажиле последице мањкавог резоновања Суда правде.⁴³ Измене Нацрта споразума о приступању које би се огледале у ограничавању надлежности ЕСЈП у погледу заједничке спољне и безбедносне политике представљале би свакако тешко спроводиво решење. Наиме, свако ограничење надлежности ЕСЈП претпостављало би истовремено овлашћивање датог суда да се упусти у тумачење права ЕУ приликом утврђивања да ли постоји надлежност ЕСЈП у сваком конкретном случају. Стављање резерви у погледу одлучивања ЕСЈП по питању усаглашености неких од мера и пропуштања из области заједничке спољне и безбедносне политике са одредбама ЕКЈП, такође, представља неодговарајуће решење, будући да нису допуштене резерве општег карактера.⁴⁴ Коначно, измене Оснивачких уговора, којима би се проширила надлежност Суда правде у области заједничке спољне и безбедносне политике су интезивно предлагане у научним круговима као оптимално решење.⁴⁵ Предложена измена Оснивачких уговора, у практичном смислу, могла би се оценити као позитивно и прихватљиво решење. Она би, наиме, отклонила једну од препрека које стоје на путу приступања ЕУ ЕКЈП. Међутим, на концептуалном плану, она би представљала потпуно погрешан корак. Наиме, измена Оснивачких уговора у предложеном правцу допринела би „оживљавању“, а самим тим и изричитом прихватању потпуно погрешног принципа који Суд правде неосновано намеће у свом Мишљењу 2/13. Реч је о логички неодрживој

⁴³ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” op.cit., p. 26-27; Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, op. cit., pp. 154-156; Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!”, op.cit., pp. 13-15.

⁴⁴ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” op.cit., p. 8; Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, op. cit., 2015, p. 154; Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!”, op.cit., p.14. Steve Peers, “The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare“, op. cit., pp. 213-222.

⁴⁵ Tobias Lock, “The future of EU accession to the ECHR after Opinion 2/13: is it still possible and is it still desirable?” op.cit., p. 32, Adam Łazowski, Ramses A. Wessel, “When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession Of the European Union To the ECHR”, op. cit., 2015, p. 153-155; Editorial Comments, “The EU’s Accession to the ECHR – a “NO” from the ECJ!”, op.cit., p.14.

конструкцији према којој Суд правде позивајући се на специфичне карактеристике права ЕУ покушава да се успротиви вршењу надлежности од стране другог суда које, при томе, сасвим сигурно, Суду правде ни не припадају. У Мишљењу 2/13 радило се о ЕСЈП. У перспективи, применом истог обрасца „напад“ се може проширити ка било којем међународном суду.