



Súdny dvor sa vyjadril k návrhu dohody o pristúpení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a poukázal na problémy týkajúce sa zlučiteľnosti tohto návrhu s právom Únie

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd („EDĽP“) je viacstranná medzinárodná dohoda uzatvorená v rámci Rady Európy¹. Nadobudol platnosť 3. septembra 1953. Všetci členovia Rady Európy sú zmluvnými stranami tohto dohovoru.

Už v stanovisku z roku 1996² Súdny dvor dospel k názoru, že podľa stavu práva Spoločenstva, aký platil v tej dobe, nemalo Európske spoločenstvo právomoc pristúpiť k EDĽP.

Nato v roku 2000 Európsky parlament, Rada Európskej únie a Európska komisia vyhlásili Chartu základných práv Európskej únie („Charta“), ktorej Lisabonská zmluva, ktorá nadobudla platnosť 1. decembra 2009, priznala rovnakú právnu silu ako Zmluvám. Lisabonská zmluva tiež zmenila článok 6 Zmluvy o EÚ, ktorý vo svojom platnom znení stanovuje na jednej strane, že základné práva, tak ako sú zaručené EDĽP a ako vyplývajú zo spoločných ústavných tradícií členských štátov, predstavujú všeobecné zásady práva Únie, a na strane druhej, že Únia pristúpi k EDĽP.³ V tejto súvislosti však protokol č. 8⁴ stanovuje, že dohoda o pristúpení musí spĺňať určité podmienky, najmä odrážať potrebu zachovať charakteristické znaky Únie a práva Únie a musí zaručiť, že pristúpením Únie nebudú dotknuté právomoci Únie alebo jej inštitúcií.

Na odporúčanie Komisie prijala Rada 4. júna 2010 rozhodnutie o poverení začať rokovania o dohode o pristúpení. Komisia bola ustanovená za rokovaciu stranu. Rokovania vyústili 5. apríla 2013 do prijatia dohody rokovacích strán o návrhoch prístupových nástrojov. Komisia sa pri tej príležitosti 4. júla 2013 v súlade s článkom 218 ods. 1 ZFEÚ obrátila na Súdny dvor so žiadosťou o stanovisko ku zlučiteľnosti návrhu dohody s právom Únie.⁵

Vo svojom dnes vydanom stanovisku Súdny dvor po tom, čo pripomenul, že Lisabonská zmluva vyriešila problém neexistencie právneho základu pre pristúpenie Únie k EDĽP, zdôraznil, že vzhľadom na skutočnosť, že Úniu nemožno považovať za štát, jej pristúpenie k EDĽP musí zohľadniť charakteristické znaky Únie, čo presne zodpovedá podmienkam pristúpenia, ktoré stanovili samotné Zmluvy.

Súdny dvor predovšetkým uvádza, že v dôsledku pristúpenia by EDĽP, rovnako ako každá iná medzinárodná dohoda uzatvorená Úniou, zaväzoval inštitúcie Únie a členské štáty a stal by sa tak neoddeliteľnou súčasťou práva Únie. Za tohto predpokladu by Únia ako každá iná zmluvná strana podliehala externej kontrole, ktorej predmetom je dodržiavanie práv a slobôd upravených EDĽP.

¹ Rada Európy vznikla na základe medzinárodnej dohody, ktorá bola podpísaná v Londýne 5. mája 1949 a nadobudla platnosť 3. augusta, s cieľom dosiahnuť väčšiu jednotu medzi jej členmi. Jej úlohou je zachovať a uskutočňovať ideály a princípy, ktoré sú spoločným dedičstvom jej členov, a uľahčiť hospodársky a sociálny rozvoj v Európe. V súčasnosti má Rada Európy 47 členov, medzi ktorými je 28 členských štátov Európskej únie.

² Stanovisko Súdneho dvora z 28. marca 1996 ([2/94](#)).

³ Článok 6 ods. 2 Zmluvy o EÚ.

⁴ Protokol (č. 8) k článku 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii o pristúpení Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

⁵ V tomto konaní podalo pripomienky 24 členských štátov.

Únia a jej inštitúcie by tak podliehali kontrolným mechanizmom upraveným týmto dohovorom a najmä rozhodnutiam a rozsudkom Európskeho súdu pre ľudské práva („ESLP“).

Súdny dvor konštatuje, že samotnému pojmu externej kontroly je inherentné, že na jednej strane výklad EDLP podaný ESLP bude pre Úniu a všetky jej inštitúcie záväzný, a na strane druhej, že výklad určitého práva uznaného týmto dohovorom podaný Súdnym dvorom nebude záväzný pre ESLP. Súdny dvor však spresňuje, že to nemôže platiť v prípade výkladu práva Únie, vrátane Charty, ktorý podáva Súdny dvor.

V tejto súvislosti Súdny dvor osobitne zdôrazňuje, že keďže EDLP vyhradzuje možnosť Zmluvných strán upraviť vyššie štandardy ochrany základných práv, než aké zaručuje tento dohovor, treba zabezpečiť **koordináciu medzi EDLP a Chartou**. Pokiaľ práva uznané Chartou zodpovedajú právam zaručeným EDLP, je potrebné, aby možnosť poskytnutá EDLP členským štátom zostala obmedzená v rozsahu potrebnom na to, aby nebola ohrozená úroveň ochrany stanovená Chartou ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie. Súdny dvor konštatuje, že **na zabezpečenie takejto koordinácie nebolo prijaté nijaké ustanovenie návrhu dohody**.

Súdny dvor sa domnieva, že prístup zvolený v rámci návrhu dohody, ktorý spočíva v tom, že je Únia prirovnaná k štátu a je jej vyhradená úloha, ktorá je vo všetkých ohľadoch totožná s úlohou akejkoľvek inej Zmluvnej strany, nerešpektuje práve vnútornú povahu Únie. Konkrétne tento prístup nezohľadňuje skutočnosť, že členské štáty súhlasili s tým, aby sa vzťahy medzi nimi v oblastiach, v ktorých došlo k preneseniu právomocí z členských štátov na Úniu, riadili právom Únie s vylúčením iného práva. Tým, že by sa Únia a členské štáty museli považovať za Zmluvné strany nielen v ich vzťahoch s týmito Zmluvnými stranami, ktoré nie sú členskými štátmi Únie, ale tiež v ich vzťahoch medzi sebou, **by EDLP vyžadoval aby každý členský štát overil, či iný členský štát dodržiava základné práva, napriek tomu, že podľa práva Únie musí medzi týmito členskými štátmi existovať dôvera. Za týchto podmienok môže pristúpenie ohroziť rovnováhu, na ktorej je Únia založená, a autonómiu práva Únie**. V návrhu dohody však nie je upravené nič, čo by malo takému výsledku zabrániť.

Súdny dvor poukazuje na to, že **protokol č. 16** podpísaný 2. októbra 2013 dovoľuje najvyšším súdnym orgánom členských štátov predložiť ESLP žiadosti o poradné stanovisko k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu či uplatňovania práv a slobôd zaručených v EDLP alebo v jeho protokoloch. Keďže v prípade pristúpenia by sa EDLP stal neoddeliteľnou súčasťou práva Únie, **mechanizmus zavedený uvedeným protokolom by sa mohol, najmä ak ide o práva zaručené Chartou, ktoré zodpovedajú právam priznaným v EDLP, dotknúť autonómie a účinnosti konania o prejudiciálnej otázke** upraveného Zmluvou o FEÚ. Nie je vylúčené, že by žiadosť o poradné stanovisko podaná na základe protokolu č. 16 súdom členského štátu mohla viesť k použitiu „predchádzajúceho zapojenia“ Súdného dvora⁶, čím by vzniklo nebezpečenstvo obídienia konania o prejudiciálnej otázke. Súdny dvor uvádza, že návrh dohody nestanovuje nič, pokiaľ ide o väzbu medzi týmito dvomi mechanizmami.

Súdny dvor ďalej pripomína, že **členské štáty sa zaväzujú, že spory, ktoré sa týkajú výkladu alebo uplatňovania Zmlúv, vyriešia v súlade so Zmluvami**.⁷ Pokiaľ teda ide o právo Únie, Súdny dvor má výlučnú právomoc rozhodovať vo všetkých sporoch medzi členskými štátmi aj v sporoch medzi nimi a Úniou týkajúcich sa dodržiavania EDLP. Skutočnosť, že podľa návrhu dohody nemožno konania na Súdnom dvore považovať za spôsob urovnania sporov, ktorého sa Zmluvné strany zriekli v zmysle EDLP, nemôže postačovať na zachovanie výlučnej právomoci Súdného dvora. Návrh dohody ponecháva **možnosť Únie či členských štátov predložiť ESLP návrh, ktorého predmetom bude údajné porušenie EDLP, ktorého sa dopustil členský štát alebo Únia v súvislosti s právom Únie**. Už samotná existencia tejto možnosti **ohrozuje požiadavky Zmluvy o FEÚ**. Za týchto okolností by so Zmluvou o FEÚ bolo zlučiteľné len výslovné

⁶ Toto konanie je zavedené návrhom dohody a má za cieľ umožniť Súdnemu dvoru zúčastniť sa na prejednávaní a rozhodovaní právnych vecí prebiehajúcich na ESLP a týkajúcich sa práva Únie, ktoré ešte nebolo predmetom výkladu Súdného dvora.

⁷ Článok 344 ZFEÚ.

vylúčenie právomoci ESLP v prípade sporov medzi členskými štátmi alebo sporov medzi nimi a Úniou týkajúcich sa uplatňovania EDLP v rámci práva Únie.

Navyše účelom **inštitútu spolužalovaného**, ako ho uvádza návrh dohody, je zabezpečiť, aby sťažnosti štátov, ktoré nie sú členskými štátmi, a sťažnosti jednotlivcov proti členským štátom a/alebo Únii boli v závislosti od povahy veci správne podané na ESLP. Návrh dohody stanovuje, že Zmluvná strana sa stane spolužalovanou buď tým, že vyhovie výzve ESLP, alebo rozhodnutím ESLP na žiadosť samotnej Zmluvnej strany. Pokiaľ Únia alebo členské štáty podajú návrh na vstup do konania ako spolužalovaní vo veci na ESLP, musia preukázať, že sú splnené podmienky pre ich účasť v konaní, a ESLP o tomto návrhu rozhodne z hľadiska prijateľnosti týchto argumentov. Prostredníctvom tejto kontroly by bol ESLP vedený k posúdeniu pravidiel práva Únie, ktorými sa riadi rozdelenie právomocí medzi Úniou a členskými štátmi, ako aj kritéria pripísateľnosti ich aktov alebo opomenutí. V tejto súvislosti by ESLP mohol prijať konečné rozhodnutie, záväzné pre členské štáty a aj Úniu. Umožniť ESLP prijať takéto rozhodnutie **by mohlo narušiť rozdelenie právomocí medzi Úniou a jej členskými štátmi**.

Súdny dvor sa tiež vyjadril k **predchádzajúcemu zapojeniu Súdneho dvora**.⁸ Uvádza po prvé, že na tento účel je nevyhnutné, aby otázku, či Súdny dvor už rozhodoval o tej istej právnej otázke, ktorá je predmetom konania na ESLP, riešila len príslušná inštitúcia Únie, ktorej rozhodnutím by mal byť ESLP viazaný. Ak by sa ESLP umožnilo rozhodovať o takejto otázke, znamenalo by to, že by sa mu priznala právomoc vykladať judikatúru Súdneho dvora. Preto by toto konanie malo byť upravené takým spôsobom, aby vo všetkých veciach prebiehajúcich na ESLP bola Únia kompletne a systematicky informovaná a aby tak bola príslušná inštitúcia Únie schopná posúdiť, či Súdny dvor už rozhodoval o otázke, ktorá je predmetom takejto veci, a pokiaľ by to tak nebolo, aby sa toto konanie začalo. Po druhé Súdny dvor poukazuje na to, že **návrh dohody vylučuje možnosť, aby Súdny dvor v rámci predchádzajúceho zapojenia rozhodol o výkladovej otázke týkajúcej sa sekundárneho práva. Obmedzenie predchádzajúceho zapojenia Súdneho dvora len na otázky platnosti narušuje právomoci Únie a právomoci Súdneho dvora.**

Napokon Súdny dvor analyzuje charakteristické znaky práva Únie, pokiaľ ide o **súdne preskúmanie v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky („SZBP“)**. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že pri súčasnom stave práva Únie sú niektoré akty prijímané v rámci SZBP vyňaté zo súdneho preskúmania vykonávaného Súdnym dvorom. Takáto situácia je vlastná úprave právomocí Súdneho dvora v Zmluvách a ako takú ju možno odôvodniť len z hľadiska práva Únie. V dôsledku pristúpenia stanoveného v návrhu dohody **by však bol ESLP oprávnený rozhodovať o tom, či sú s EDLP zlučiteľné niektoré akty, konania alebo opomenutia, ku ktorým došlo v rámci SZBP**, a najmä také akty, konania a opomenutia, v prípade ktorých Súdny dvor nemá právomoc na preskúmanie ich legality z hľadiska základných práv. Takáto situácia by znamenala, pokiaľ ide o preskúmanie dodržiavania práv zaručených v EDLP, že **by súdnym preskúmaním uvedených aktov, konaní či opomenutí Únie bol poverený výlučne externý orgán vo vzťahu k Únii**. Preto návrh dohody **nerespektuje charakteristické znaky práva Únie týkajúce sa súdneho preskúmania aktov, konaní či opomenutí Únie v oblasti SZBP**.

Vzhľadom na poukázané problémy **Súdny dvor dospel k záveru, že návrh dohody o pristúpení Európskej únie k EDLP je nezlučiteľný s ustanoveniami práva Únie**.

UPOZORNENIE: Členský štát, Európsky parlament, Rada alebo Komisia môžu požiadať Súdny dvor o stanovisko k zlučiteľnosti zamýšľanej dohody so Zmluvami. V prípade záporného stanoviska Súdneho dvora nemôže zamýšľaná dohoda nadobudnúť platnosť, ibaže by došlo k jej zmene alebo zmene Zmlúv.

Neoficiálny dokument pre potreby médií, ktorý nezaväzuje Súdny dvor.

[Úplné znenie](#) stanoviska sa uverejňuje na internetovej stránke CURIA.

Kontaktná osoba pre tlač: Balázs Lehóczki ☎ (+352) 4303 5499

Obrazový záznam z vyhlásenia stanoviska je k dispozícii na „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106

⁸ Pozri poznámku pod čiarou č. 6.