



**Diskuzní dokument Soudního dvora Evropské unie o některých aspektech
přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv
a základních svobod**

1 Stockholmský program přijatý Evropskou radou dne 11. prosince 2009 stanoví, že Evropská unie má „urychleně“ přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V rámci plnění tohoto programu nedávno Evropská komise předložila návrh rozhodnutí Rady Evropské unie zmocňující Komisi ke sjednání dohody o přistoupení Unie k Úmluvě. V současné době se tímto návrhem podrobně zabývají příslušné útvary Rady¹. Ve snaze přispět k úsilí vyvíjenému za účelem úspěšného završení plánu přistoupit k Úmluvě, který vyvolává dosti složité právní otázky, se Soudní dvůr rozhodl předložit následující úvahy týkající se zvláštního aspektu, který souvisí se způsobem fungování soudního systému Unie.

I.

2 Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009, představuje důležitý krok ve vývoji ochrany základních práv v Evropě. Jednak se Listina základních práv Evropské unie stává právně závazným aktem, takže Soudní dvůr, jakož i vnitrostátní soudy budou napříště disponovat předpisem, který má představovat hlavní základ k plnění jejich úkolu spočívajícího v dohledu nad dodržováním základních práv při výkladu a provádění práva Unie. Dále Lisabonská smlouva stanoví, že Unie přistoupí k Úmluvě. Tato ochrana, o níž se opírá právní rámec ochrany základních práv na úrovni Unie a jejíž první základy byly

¹ Předcházející fáze jsou uvedeny ve sdělení předsednictví určeném Coreper/Radě, [dokument 6582/10](#) ze dne 17. února 2010, „Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“.



v judikatuře položeny před více než čtyřiceti lety², je tak opětovně potvrzena a posílena.

3 Co se v tomto ohledu konkrétněji týče Úmluvy, vyvíjejí totiž orgány a instituce Unie již dlouhou dobu úsilí zajišťovat prostřednictvím přezkumu Soudního dvora dodržování lidských práv, jak jsou zaručena Úmluvou, a to i přes neexistenci povinnosti výslovně stanovené v tomto smyslu. Judikatura Soudního dvora svědčí o tom, že Soudní dvůr Úmluvu běžně uplatňuje a odkazuje přitom v posledních letech stále přesněji na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. To vedlo posledně uvedený soud k tomu, že na základě existence rovnocenné ochrany lidských práv v právu Unie uznal za určitých okolností presumpci souladu s Úmluvou (judikatura *Bosphorus*)³.

II.

4 Přistoupení Unie jakožto organizace regionální integrace podléhá zvláštním podmínkám, které se liší od podmínek stanovených pro případ přistoupení států. V souladu s článkem 6 SEU se totiž přistoupení „nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami“⁴ a podle protokolu připojeného ke Smlouvám, který tedy má stejnou právní sílu jako tyto Smlouvy, musí dohoda o přistoupení „odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie“⁵.

5 Jedním ze specifických rysů Unie a jejího právního řádu je to, že jednání Unie zpravidla zakládá právní účinky pro jednotlivce teprve prostřednictvím vnitrostátních prováděcích opatření. Jednotlivci se proto musí obvykle obracet na vnitrostátní orgány, a zejména soudy členských států, aby se dovolali ochrany svých základních práv proti danému jednání Unie. Pokud se v konkrétním případě

² Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969, *Stauder*, 29/69, Recueil 1969, s. 419.

³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) v. Irsko* [GC], č. 45036/98, ESLP 2005-VI.

⁴ Článek 6 odst. 2 SEU.

⁵ Článek 1 Protokolu (č. 8) k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Protokol č. 8“).



jednotlivec nespokojí s ochranou, která mu byla poskytnuta na vnitrostátní úrovni, může po vyčerpání vnitrostátních procesních prostředků podat proti dotyčnému členskému státu stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva. Napadením vnitrostátních prováděcích opatření práva tohoto členského státu tak jednotlivci mohou nepřímo zpochybnit jednání Unie.

6 Z hlediska přistoupení Unie k Úmluvě je nutné, aby byl tento specifický rys soudního systému Unie uveden do souvislosti se zásadami, jimiž se řídí fungování kontrolních mechanismů zavedených Úmluvou, zejména se zásadou subsidiarity. Podle této zásady jsou státy, které ratifikovaly Úmluvu, povinny na vnitrostátní úrovni zaručit dodržování práv v ní zakotvených a Evropský soud pro lidská práva je povinen dohlížet na to, zda tyto státy skutečně plní své závazky. Jsou to tedy v první řadě vnitrostátní orgány a vnitrostátní soudy, komu přísluší předcházet porušení Úmluvy, nebo v opačném případě případy porušení Úmluvy přezkoumat a uložit za ně sankci⁶.

7 Na základě této zásady subsidiarity a za účelem zajištění jejího provedení v rámci příprav na přistoupení je třeba, aby se Unie ujistila, že ve vztahu k jejímu jednání, které může být předmětem stížnosti u Evropského soudu pro lidská práva, existuje možnost účinného vnitřního přezkumu soudními orgány členských států nebo Unie, který přechází vnějšimu přezkumu prováděnému orgány podle Úmluvy.

III.

8 V rámci soudního systému Unie zavedeného Smlouvami je posláním Soudního dvora zajišťovat dodržování práva při jejich výkladu a provádění⁷, a je to právě Soudní dvůr, kdo má jako jediný pravomoc – vyplývající z jeho funkce spočívající v přezkumu legality aktů orgánů – případně prohlásit akt Unie za

⁶ Viz Memorandum předsedy Evropského soudu pro lidská práva státům v souvislosti s konferencí v Interlakenu [konference týkající se budoucnosti ESLP konaná v Interlakenu v únoru 2010] ze dne 3. července 2009, s. 4, dostupné na internetové stránce ESLP.

⁷ Článek 19 odst. 1 první pododstavec SEU.



neplatný. Podle ustálené judikatury má totiž každý vnitrostátní soud pravomoc přezkumu platnosti aktu přijatého orgány nebo institucemi Unie, ale vnitrostátní soudy, ať již jejich rozhodnutí mohou, či nemohou být předmětem vnitrostátního soudního přezkumu, nemají pravomoc k tomu, aby samy rozhodly o neplatnosti takových aktů. Za účelem zachování jednotnosti provádění práva Unie, jakož i zaručení nezbytné soudržnosti systému soudní ochrany Unie tedy přísluší pouze Soudnímu dvoru rozhodnout případně o neplatnosti aktu Unie⁸. Tato výsada je nedílnou součástí pravomocí Soudního dvora, a tedy „pravomocí“ orgánů Unie, jichž se přistoupení podle Protokolu č. 8 nesmí dotknout⁹.

9 Aby byl tento rys systému soudní ochrany Unie zachován, je důležité vyhnout se tomu, aby Evropský soud pro lidská práva musel rozhodovat o souladu aktu Unie s Úmluvou, aniž by Soudní dvůr předtím mohl o této otázce konečným způsobem rozhodnout.

IV.

10 Pokud jde konkrétněji o řízení o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, jak jej stanoví článek 267 SFEU, je v této souvislosti užitečné připomenout, že jeho způsob fungování přináší z důvodu své decentralizované povahy, která znamená, že vnitrostátní soudy jsou obecnými soudy Unie, již přes půl století naprosto uspokojivé výsledky, a to i v situaci, kdy Unie nyní zahrnuje 27 členských států. Nicméně není jisté, že Soudnímu dvoru bude předložena předběžná otázka ve všech případech, v nichž by mohl být zpochybněn soulad jednání Unie se základními právy. I když totiž platí, že vnitrostátní soudy mohou – a některé z nich jsou povinny – Soudnímu dvoru předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, aby posledně uvedený soud rozhodl o výkladu, a případně o platnosti jednání Unie, není zahájení tohoto řízení v dispozici účastníků řízení. Mimoto by bylo obtížné považovat toto řízení za procesní prostředek, jehož využití by v souladu s požadavkem vyčerpání

⁸ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Recueil 1987, s. 4199.

⁹ Článek 2 první věta Protokolu č. 8.



vnitrostátních procesních prostředků představovalo nezbytnou podmínku předcházející podání jakékoli stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva.

11 Je sice pravda, že systém zavedený Úmluvou nestanoví jako podmínku přijatelnosti stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva podmínku, aby byla věc v každém případě předtím předložena nejvyšším soudním orgánům k rozhodnutí o údajném porušení základních práv dotčeným aktem. Avšak ve shora uvedeném případě nejde o zapojení Soudního dvora jakožto nejvyššího soudního orgánu Unie, ale o úpravu soudního systému Unie takovým způsobem, aby v případě, že je zpochybněn akt Unie, mohla být věc předložena soudnímu orgánu Unie k provedení vnitřního přezkumu před tím, než dojde k přezkumu vnějšímu.

V.

12 V důsledku toho je důležité, aby za účelem dodržení zásady subsidiarity, která je vlastní Úmluvě, a současného zajištění řádného fungování soudního systému Unie existoval mechanismus zaručující, že otázka platnosti aktu Unie může být vždy skutečně předložena Soudnímu dvoru k rozhodnutí předtím, než o souladu tohoto aktu s Úmluvou bude rozhodovat Evropský soud pro lidská práva.

V Lucemburku dne 5. května 2010.