



---

## **Materiál Súdneho dvora Európskej únie analyzujúci niektoré aspekty pristúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane základných práv a slobôd**

1 Štokholmský program, prijatý Európskou radou 11. decembra 2009, stanovuje, že Európska únia „rýchlo“ pristúpi k Európskemu dohovoru o ochrane základných práv a slobôd (ďalej len „dohovor“). Európska komisia nedávno predstavila návrh rozhodnutia Rady Európskej únie, ktorý Komisiu oprávňuje rokovať o dohode o pristúpení Únie k dohovoru. V súčasnosti je tento návrh predmetom hlbšej analýzy príslušných inšancií Rady<sup>1</sup>. V záujme prispieť k vynaloženému úsiliu kvalitatívne pripraviť návrh na pristúpenie k dohovoru, s ktorým vyvstávajú zložité právne otázky, si Súdny dvor dovoľuje predložiť nasledujúce úvahy o osobitnom aspekte, ktorý sa spája s fungovaním súdneho systému Únie.

### **I.**

2 Lisabonská zmluva, ktorá nadobudla platnosť 1. decembra 2009, je výrazným medzníkom vo vývoji ochrany základných práv v Európe. Jednak Charta základných práv získala štatút právne záväzného aktu, pričom Súdny dvor a vnútroštátne súdy majú už k dispozícii text, ktorého poslaním je vytvoriť základný kameň umožňujúci týmto orgánom plniť svoju úlohu dohľadu nad dodržiavaním základných práv pri výklade a aplikácii práva Únie. Lisabonská zmluva ďalej stanovuje, že Európska únia pristúpi k dohovoru. Keďže sa týmto podoprel právny rámec ochrany základných práv v rámci Únie, ktorého prvé jurisprudenciálne základy vznikli pred viac ako štyridsiatimi rokmi<sup>2</sup>, táto ochrana sa posilnila a potvrdila.

3 Pokiaľ ide v tejto súvislosti konkrétne o dohovor, inštitúcie a orgány Únie sa už dlhodobo snažia zabezpečiť dodržiavanie ľudských práv garantovaných dohovorom pod

---

<sup>1</sup> Predchádzajúce etapy sú zachytené v poznámke predsedníctva adresovanej Coreper/Rada, [doc. 6582/10](#), zo 17. februára 2010, „Pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ľudských právach“.

<sup>2</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 12. novembra 1969, Stauder, 29/69, Zb. 1969 s. 419.



kontrolou Súdneho dvora, a to napriek tomu, že v tomto zmysle neexistuje výslovne stanovená povinnosť. Podľa judikatúry Súdneho dvora tento súdny orgán pravidelne aplikuje dohovor a v tejto súvislosti sa v posledných rokoch čoraz konkrétnejšie odvoláva na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. Uvedené skutočnosti viedli k tomu, že Európsky súd pre ľudské práva z dôvodu existencie rovnocennej ochrany ľudských práv v práve Únie uznal, že za určitých okolností existuje prezumpcia poskytnutia ochrany dohovorom (judikatúra Bosphorus)<sup>3</sup>.

## II.

4 Pristúpenie Únie ako organizácie regionálneho zoskupenia podlieha osobitným podmienkam, ktoré sa odlišujú od podmienok stanovených v prípade pristúpenia štátu. Podľa článku 6 ZEÚ pristúpením „nie sú dotknuté právomoci Únie vymedzené v zmluvách“<sup>4</sup> a podľa pripojeného protokolu k zmluvám, ktorý má rovnakú záväznosť ako zmluvy, dohoda o pristúpení „musí odrážať potrebu zachovať charakteristické znaky Únie a práva Únie“<sup>5</sup>.

5 Medzi osobitné charakteristiky Únie a jej právny poriadok patrí aj tá, podľa ktorej akty Únie v zásade pôsobia svojimi účinkami na jednotlivcov len prostredníctvom vykonávajúcich alebo aplikačných vnútroštátnych opatrení. Na získanie ochrany svojich základných práva voči aktom Únie sa jednotlivci musia obrátiť na vnútroštátny orgány, a najmä na súdny orgán členských štátov. Pokiaľ v konkrétnom prípade jednotlivec nie je spokojný s ochranou, ktorá mu bola priznaná na vnútroštátnej úrovni, môže po vyčerpaní vnútroštátnych prostriedkov nápravy podať sťažnosť na dotknutý členský štát na Európsky súd pre ľudské práva. Takýmto spôsobom môže jednotlivec tým, že bude namietat' proti vnútroštátnym vykonávajúcim alebo aplikačným opatreniam, nepriamo napadnúť akty Únie.

<sup>3</sup> Rozsudok ESLP, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) c. Irlande [GC], n° 45036/98, ESLP 2005-VI.

<sup>4</sup> Článok 6 ods. 2 ZEÚ.

<sup>5</sup> Článok 1 protokolu (č. 8) k článku 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii o pristúpení Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných (ďalej len „protokol č. 8“).



6 Z hľadiska pristúpenia Únie k dohovoru je potrebné preniesť túto osobitnú charakteristiku súdneho systému Únie do rámca kontextu zásad upravujúcich fungovanie kontrolných mechanizmov zavedených Dohovorom, najmä zásadou subsidiarity. Podľa tejto zásady sú štáty, ktoré ratifikovali dohovor, povinné zabezpečiť dodržiavanie práv zaručených dohovorom na vnútroštátnej úrovni a Európsky súd pre ľudské práva overuje, či uvedené štáty skutočne rešpektovali svoje záväzky. V prvom rade sú to práve vnútroštátne orgány a súdy, ktoré majú povinnosť predchádzať porušeniu dohovoru, a v prípade, ak sa tak nestalo, musia preskúmať porušenie dohovoru a vyvodit' sankčné dôsledky.<sup>6</sup>

7 Pokiaľ ide o akty Únie, ktoré môžu byť predmetom sťažnosti na Európskom súde pre ľudské práva, Únia musí overiť na základe tejto zásady subsidiarity a s cieľom zabezpečiť jej uplatnenie v rámci prípravy na pristúpenie k dohovoru, či vonkajšej kontrole orgánmi dohovoru môže predchádzať účinná vnútorná kontrola uskutočnená súdnymi orgánmi členských štátov a/alebo Únie.

### III.

8 V rámci súdneho systému Únie, tak ho upravujú zmluvy, úlohou Súdneho dvora je zabezpečovať dodržiavanie práva pri výklade a uplatnení zmlúv<sup>7</sup> a jedine tento súdny orgán má právomoc na základe svojej funkcie preskúmania zákonnosti aktov inštitúcií prípadne vyhlásiť akt Únie za neplatný. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že každý vnútroštátny súdny orgán je oprávnený preskúmať platnosť aktu prijatého orgánmi Únie, ale už nemá právomoc konštatovať neplatnosť tohto aktu bez ohľadu na to, či proti jeho rozhodnutiu možno podať podľa vnútroštátneho práva súdny prostriedok nápravy. S cieľom zachovať jednotné uplatňovanie práva Únie a zabezpečiť nevyhnutnú súdržnosť súdneho systému ochrany Únie prináleží výlučne Súdnemu dvoru, aby konštatoval

<sup>6</sup> Pozri memorandum predsedu Európskeho súdu pre ľudské práva určené na konferenciu v Interlakene [konferencia o budúcnosti Európskeho súdu pre ľudské práva organizovaná v Interlakene vo februári 2010], z 3. júla 2009, s. 4, zverejnené na webovej stránke ESLP.

<sup>7</sup> Článok 19 ods. 1 prvý pododsek ZEÚ.



prípadnú neplatnosť aktu Únie.<sup>8</sup> Toto prerogatívum tvorí integrálnu súčasť právomocí Súdneho dvora, a patrí teda medzi „atribúty“ inštitúcií Únie, ktoré podľa protokolu č. 8 nesmú byť dotknuté.<sup>9</sup>

9 Na zachovanie uvedeného charakteru systému súdnej ochrany Únie je potrebné zabrániť tomu, aby Európsky súd pre ľudské práva rozhodoval o súlade aktu Únie s dohovorom bez toho, aby mal Súdny dvor v tejto súvislosti ešte predtým možnosť s konečnou platnosťou vydať rozhodnutie.

#### IV.

10 Pokiaľ ide konkrétne o prejudiciálne konanie upravené článkom 267 ZFEÚ, v tejto súvislosti treba pripomenúť, že spôsob jeho fungovania z dôvodu decentralizovanej povahy, z ktorej vyplýva, že vnútroštátne súdne orgány sú všeobecnými súdmi Únie, už viac ako po polstoročie podáva úplne uspokojivé výsledky, a to aj napriek tomu, že Únia má v súčasnosti 27 členských štátov. Napriek tomu však nie je isté, či bude podaný na Súdny dvor prejudiciálny návrh v každom prípade, v ktorom by mohol byť spochybnený súlad základných práv s aktom Únie. Je pravda, že vnútroštátne súdne orgány môžu, a niektoré z nich sú dokonca povinné podať na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania, aby tak Súdny dvor rozhodol o výklade a prípadne o platnosti aktu Únie, pokiaľ však ide o začatie tohto konania, účastníci konania stoja mimo tohto oprávnenia. Len ťažko si možno predstaviť, že toto konanie bude považované za opravný prostriedok, ktorého uplatnenie podľa pravidla vyčerpania vnútroštátnych opravných prostriedkov by predstavovalo nevyhnutnú podmienku pred podaním akejkoľvek sťažnosti na Európsky súd pre ľudské práva.

11 Tiež je pravdou, že systém, ktorý zaviedol dohovor, nestanovuje ako podmienku prípustnosti podania sťažnosti na Európsky súd pre ľudské práva, aby ešte predtým bol v

<sup>8</sup> Pozri rozsudok Súdneho dvora z 22. októbra 1987, Foto-Frost, 314/85, Zb. 1987 s. 4199.

<sup>9</sup> Článok 2 prvá veta protokolu č. 8.



---

každom prípade podaný návrh na najvyšší súdny orgán, aby rozhodol o tvrdenom porušení základných práv, ktoré mal spôsobiť dotknutý akt. Vyššie uvedené príklady nesmerujú k tomu, aby Súdny dvor zaujal miesto najvyššieho súdneho orgánu Únie, ale aby sa súdny systém Únie usporiadal tak, že pokiaľ dôjde k napadnutiu aktu Únie, bude to práve súdny orgán únie, na ktorý sa bude môcť podať návrh s cieľom uskutočniť vnútorné preskúmanie aktu ešte predtým, ako nastúpi jeho vonkajšie preskúmanie.

## V.

12 S cieľom dodržať zásadu subsidiarity, ktorou sa vyznačuje dohovor a zároveň zabezpečiť riadne fungovanie súdneho systému Únie, je potrebné disponovať takým mechanizmom, ktorý bude schopný garantovať, aby na Súdny dvor mohol byť účinným spôsobom podaný návrh o otázke platnosti aktu Únie predtým, ako bude o jeho súlade s dohovorom rozhodovať Európsky súd pre ľudské práva.

V Luxemburgu 5. mája 2010