



Tisk a informace

Soudní dvůr Evropské unie
TISKOVÁ ZPRÁVA č. 180/14
V Lucemburku dne 18. prosince 2014

Posudek 2/13

Soudní dvůr se vyslovil k návrhu dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a poukázal na problémy v otázce slučitelnosti s unijním právem

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod („EÚLP“) je vícestranná mezinárodní dohoda uzavřená na půdě Rady Evropy¹. V platnost vstoupila dne 3. září 1953. Všichni členové Rady Evropy jsou také Smluvními stranami této úmluvy.

V posudku z roku 1996² již Soudní dvůr uvedl, že za tehdejšího stavu práva Společenství nemělo Evropské společenství pravomoc přistoupit k EÚLP.

Evropský parlament, Rada Evropské unie a Komise mezitím vyhlásily v roce 2000 Listinu základních práv Evropské unie („Listina“), která má podle Lisabonské smlouvy, jež vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009, stejnou právní sílu jako Smlouvy. Lisabonskou smlouvou byl také změněn článek 6 Smlouvy o EU, který nyní stanoví, že základní práva, která jsou zaručena EÚLP a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie a že Unie přistoupí k EÚLP³. V posledně uvedeném ohledu však protokol č. 8⁴ stanoví, že dohoda o přistoupení musí splňovat určité podmínky, zejména musí odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie a zajistit, aby se přistoupení nedotklo jejich pravomocí ani pravomocí jejich orgánů.

V návaznosti na doporučení Komise přijala Rada dne 4. června 2010 rozhodnutí, kterým povolila zahájení jednání o dohodě o přistoupení. Komise byla ustanovena vyjednavatelem. Dne 5. dubna 2013 vyústila jednání v dohodu o návrzích přístupových instrumentů. V těchto souvislostech se Komise dne 4. července 2013 obrátila na Soudní dvůr na základě čl. 218 odst. 11 SFEU⁵ s žádostí o posudek ohledně slučitelnosti návrhu dohody s unijním právem.

V dnes vyhlášeném posudku Soudní dvůr nejprve připomněl, že problém neexistence právního základu pro přistoupení Unie k EÚLP byl vyřešen Lisabonskou smlouvou, načež zdůraznil, že jelikož nelze Unii považovat za stát, musí být při tomto přistoupení zohledněny zvláštní rysy Unie a právě to vyžadují podmínky pro přistoupení stanovené v samotných Smlouvách.

Po tomto upřesnění Soudní dvůr nejprve uvedl, že v důsledku přistoupení by EÚLP – stejně jako každá jiná mezinárodní dohoda uzavřená Uní – zavazovala unijní orgány a členské státy, a stala by se tak nedílnou součástí unijního práva. V tom případě by Unie jako každá jiná Smluvní strana podléhala externí kontrole, jejímž předmětem by bylo dodržování práv a svobod upravených

¹ Rada Evropy byla zřízena mezinárodní dohodou podepsanou v Londýně dne 5. května 1949, která vstoupila v platnost dne 3. srpna 1949, s cílem dosáhnout větší jednoty mezi jejími členy. Jejím účelem je ochrana a uskutečňování ideálů a zásad, které jsou společným dědictvím jejích členů, a usnadňování hospodářského a společenského rozvoje v Evropě. V současné době má Rada Evropy 47 členů z řad evropských států, mezi nimiž je všech 28 členských států Evropské unie.

² Posudek Soudního dvora ze dne 28. března 1996 ([2/94](#)).

³ Článek 6 odst. 2 Smlouvy o EU.

⁴ Protokol (č. 8) k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁵ Tohoto řízení se zúčastnilo 24 členských států.

v EÚLP. Unie a její orgány by tak podléhaly kontrolním mechanismům upraveným touto úmluvou, a zejména rozhodnutím a rozsudkům Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“).

Podle Soudního dvora je třeba připustit, že samotnému pojmu „externí kontrola“ je inherentní, že výklad EÚLP, který podá ESLP, by byl pro Unii a všechny její orgány závazný a že výklad určitého práva uznaného EÚLP podaný Soudním dvorem by nebyl závazný pro ESLP. Soudní dvůr nicméně uvedl, že to nemůže platit v případě výkladu unijního práva, zejména Listiny, který podává Soudní dvůr.

Soudní dvůr v tomto ohledu zejména zdůraznil, že v rozsahu, v němž EÚLP přiznává Smluvním stranám možnost upravit vyšší standardy ochrany, než zaručuje úmluva, je třeba zajistit **koordinaci mezi EÚLP a Listinou**. Pokud totiž práva přiznaná Listinou odpovídají právům zaručeným EÚLP, je třeba, aby daná možnost poskytnutá v EÚLP členským státům zůstala omezena na to, co je nezbytné k tomu, aby nebyla ohrožena úroveň ochrany stanovená Listinou ani přednost, jednotnost a účinnost unijního práva. Soudní dvůr konstatoval, že **k zajištění takové koordinace neobsahuje zamýšlená dohoda žádné ustanovení**.

Soudní dvůr uvedl, že přístup zvolený v rámci návrhu dohody, který spočívá v tom, že je Unie postavena na roveň státu a je jí vyhrazena role ve všech ohledech totožná s rolí jakékoli jiné Smluvní strany, nerespektuje právě to, co je vlastní povaze Unie. Tento přístup zejména nezohledňuje skutečnost, že v oblastech, v nichž došlo k přenosu pravomocí na Unii, členské státy souhlasily s tím, že se vztahy mezi nimi budou řídit unijním právem a žádným jiným právem. Tím, že by Unie a členské státy měly být podle EÚLP považovány za Smluvní strany nejen v jejich vztazích s těmi Smluvními stranami, které nejsou členskými státy Unie, ale také v jejich vztazích mezi sebou, **by EÚLP vyžadovala, aby každý členský stát ověřil, zda ostatní členské státy dodržují základní práva, přestože musí podle unijního práva panovat mezi těmito členskými státy vzájemná důvěra. Za těchto podmínek by mohla být přistoupením ohrožena rovnováha, na níž je Unie založena, a autonomie unijního práva**. Zamýšlená dohoda přitom neobsahuje ustanovení, které by takovému vývoji bránilo.

Soudní dvůr poukázal na to, že **protokol č. 16 k EÚLP**, podepsaný dne 2. října 2013, dovoluje nejvyšším soudním orgánům členských států předkládat ESLP žádosti o posudek k principiálním otázkám týkajícím se výkladu či uplatňování práv a svobod zaručených v EÚLP nebo v jejich protokolech. Vzhledem k tomu, že by se EÚLP v případě přistoupení stala nedílnou součástí unijního práva, **mechanismus zavedený tímto protokolem by se mohl dotknout autonomie a účinnosti řízení o předběžné otázce** upraveného ve Smlouvě o EU, zejména když práva zaručená Listinou odpovídají právům přiznaným v EÚLP. Není totiž vyloučeno, že by žádost o posudek podaná na základě protokolu č. 16 vnitrostátním soudem mohla vést k zahájení tzv. „předběžného řízení“ před Soudním dvorem⁶, čímž by vzniklo nebezpečí obejít řízení o předběžné otázce. Soudní dvůr v tomto ohledu dospěl k názoru, že návrh dohody nijak neupravuje vazbu mezi těmito dvěma mechanismy.

Soudní dvůr dále připomněl, že se členské státy podle Smlouvy o FEU zavazují, že **spory o výklad nebo provádění Smluv nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy**⁷. Pokud tedy půjde o unijní právo, má Soudní dvůr výlučnou pravomoc rozhodovat veškeré spory mezi členskými státy i spory mezi nimi a Unií týkající se dodržení EÚLP. K zachování výlučné pravomoci Soudního dvora nemůže stačit skutečnost, že podle návrhu dohody nesmí být řízení před Soudním dvorem považována za způsoby urovnání sporů, kterých se Smluvní strany zřekly ve smyslu EÚLP. Návrh dohody totiž **ponechává Unii či členským státům možnost předložit ESLP návrh, jehož předmětem bude tvrzené porušení EÚLP členským státem nebo Unií v souvislosti s unijním právem. Požadavky stanovené ve Smlouvě o FEU jsou ohroženy již samotnou existencí této možnosti**. Za těchto okolností by návrh dohody mohl být slučitelný se Smlouvou o FEU, pouze kdyby pravomoc ESLP byla výslovně vyloučena v případě sporů mezi členskými státy navzájem nebo mezi nimi a Unií týkajících se uplatňování EÚLP v rámci unijního práva.

⁶ S tímto řízením počítá samotný návrh dohody; toto řízení má Soudnímu dvoru umožnit provést přezkum ve věcech předložených ESLP, ve kterých je dotčeno unijní právo, avšak Soudní dvůr dosud v této souvislosti nepodal výklad.

⁷ Článek 344 Smlouvy o FEU.

Dále **institut spolužalovaného** upravený v návrhu dohody má za cíl zajistit, aby byly stížnosti podané u ESLP jinými než členskými státy a individuální stížnosti správně podávány podle případu proti členským státům nebo Unii. Návrh dohody stanoví, že se Smluvní strana stane spolužalovanou buď tím, že vyhoví výzvě ESLP, nebo na základě rozhodnutí ESLP k návrhu samotné Smluvní strany. Podají-li Unie nebo členské státy návrh na vstup do řízení jako spolužalování ve věci před ESLP, musí prokázat, že jsou splněny podmínky jejich účasti v řízení, a ESLP o tomto návrhu rozhodne z hlediska hodnověrnosti předložených argumentů. V rámci této kontroly by byl ESLP nucen posuzovat pravidla unijního práva upravující rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy a kritéria přičitatelnosti jejich aktů nebo opomenutí. V tomto ohledu by ESLP mohl přijmout konečné rozhodnutí, které by bylo pro členské státy i pro Unii závazné. Kdyby bylo ESLP umožněno přijmout takové rozhodnutí, **hrozilo by, že tím bude narušeno rozdělení pravomocí mezi Unii a její členské státy.**

Stejně tak se Soudní dvůr vyslovil k **předběžnému řízení před Soudním dvorem**⁸. Soudní dvůr zaprvé uvedl, že za tím účelem může být otázka, zda již Soudní dvůr rozhodoval o téže právní otázce, jaká je předmětem řízení před ESLP, řešena pouze příslušným orgánem Unie, s tím, že ESLP by měl být rozhodnutím tohoto orgánu vázán. Umožnit ESLP, aby rozhodoval o takové otázce, by totiž znamenalo totéž co přiznat mu pravomoc vykládat judikaturu Soudního dvora. Proto by uvedené řízení mělo být upraveno takovým způsobem, aby ve všech věcech probíhajících před ESLP byla Unie plně a systematicky informována, a příslušný orgán tak byl schopen posoudit, zda již Soudní dvůr o předmětné otázce rozhodoval, a pokud o ní ještě nerozhodoval, aby bylo zajištěno zahájení tohoto řízení. Zadruhé Soudní dvůr poznamenal, že **návrh dohody vylučuje možnost předložit Soudnímu dvoru k rozhodnutí otázku výkladu sekundárního práva** prostřednictvím uvedeného řízení. **Skutečnost, že je uvedené řízení omezeno jen na otázky platnosti, narušuje pravomoci Unie a pravomoci Soudního dvora.**

Soudní dvůr konečně analyzoval specifické rysy unijního práva týkající se **soudního přezkumu v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky („SZBP“)**. Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil, že za současného stavu unijního práva se některé akty přijímané v rámci SZBP vymykají soudnímu přezkumu prováděnému Soudním dvorem. Taková situace je inherentní úpravě pravomocí Soudního dvora zakotvené ve Smlouvách a jako takovou ji lze zdůvodnit pouze z hlediska unijního práva. Avšak v důsledku přistoupení, tak jak je upraveno v návrhu dohody, **by ESLP byl oprávněn rozhodovat o tom, zda jsou s EÚLP slučitelné některé akty, jednání či opomenutí v rámci SZBP**, a zejména takové akty, jednání či opomenutí, v jejichž případě Soudnímu dvoru schází pravomoc k přezkumu jejich legality z hlediska základních práv. Taková situace by znamenala totéž co **svěřit** v oblasti dodržování práv zaručených v EÚLP **výlučný soudní přezkum** těchto aktů, jednání či opomenutí Unie **orgánu stojícímu vně Unie**. Návrh dohody proto **nerespektuje specifické rysy unijního práva týkající se soudního přezkumu aktů, jednání či opomenutí Unie v oblasti SZBP.**

Vzhledem ke zjištěným problémům **dospěl Soudní dvůr k závěru, že návrh dohody o přistoupení Evropské unie k EÚLP není s ustanoveními unijního práva slučitelný.**

UPOZORNĚNÍ: Členský stát, Evropský parlament, Rada nebo Komise si mohou vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvami. Je-li posudek Soudního dvora odmítavý, nemůže zamýšlená dohoda vstoupit v platnost, pokud nedojde ke změně dohody nebo ke změně Smluv.

Neoficiální dokument pro potřeby sdělovacích prostředků, který nezavazuje Soudní dvůr.

[Úplné znění](#) posudku se zveřejňuje na internetové stránce CURIA v den vyhlášení.

Kontaktní osoba pro tisk: Balázs Lehoczki ☎ (+352) 4303 5499

Obrazový záznam z vyhlášení posudku je dostupný na [Europe by Satellite](#) ☎ (+32) 2 2964106

⁸ Viz poznámku pod čarou 6.