



Sbírka soudních rozhodnutí

POSUDEK 2/13 SOUDNÍHO DVORA (pléna)
18. prosince 2014

Obsah

I –	Žádost o posudek	4
II –	Institucionální rámec a Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	4
A –	Rada Evropy	5
B –	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	5
1.	Hlava I EÚLP, nadepsaná „Práva a svobody“, a její hmotněprávní ustanovení	6
2.	Hlava II EÚLP a kontrolní mechanismy	6
a)	ESLP	6
b)	Fungování Výboru ministrů při výkonu pravomoci dohlížet na výkon rozsudků ESLP	6
3.	Hlava III EÚLP, nadepsaná „Různá ustanovení“	8
4.	Protokoly k EÚLP	8
III –	Vztahy mezi Uníí a EÚLP	9
IV –	Proces přistoupení	11
V –	Návrh dohody	11
A –	Ustanovení upravující vlastní přistoupení	11
B –	Ostatní ustanovení	13
VI –	Závěry Komise v její žádosti o posudek	15
A –	K přípustnosti	15
B –	K věci samé	15
1.	Článek 1 písm. a) protokolu č. 8 EU	15
2.	Článek 1 písm. b) protokolu č. 8 EU	16

3. Článek 6 odst. 2 věta druhá SEU a čl. 2 věta první protokolu č. 8 EU	17
4. Článek 1 písm. b) a čl. 2 věta první protokolu č. 8 EU	18
5. Článek 2 věta druhá protokolu č. 8 EU.....	21
6. Článek 3 protokolu č. 8 EU	22
VII – Shrnutí hlavních úvah obsažených ve vyjádřeních učiněných před Soudním dvorem	22
A – K přípustnosti žádosti o posudek	22
B – K věci samé	23
1. Článek 1 písm. a) protokolu č. 8 EU	23
2. Článek 1 písm. b) protokolu č. 8 EU	23
3. Článek 6 odst. 2 SEU a čl. 2 věta první protokolu č. 8 EU.....	24
4. Článek 1 písm. b) a čl. 2 věta první protokolu č. 8 EU	25
5. Článek 2 věta druhá protokolu č. 8 EU.....	27
6. Článek 3 protokolu č. 8 EU	28
VIII – Zaujetí stanoviska Soudního dvora	28
A – K přípustnosti	28
B – K věci samé	29
1. Úvodní poznámky	29
2. Ke slučitelnosti zamýšlené dohody s primárním unijním právem	31
a) Ke specifickým rysům a autonomii unijního práva	31
b) K článku 344 SFEU	33
c) K institutu spolužalovaného	35
d) K předběžnému řízení před Soudním dvorem	36
e) Ke specifickým rysům unijního práva týkajícím se soudního přezkumu v oblasti SZBP.....	38

„Posudek vydaný na základě čl. 218 odst. 11 SFEU — Návrh mezinárodní dohody —
Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod —
Slučitelnost uvedeného návrhu se Smlouvou o EU a Smlouvou o FEU“

V řízení o posudku 2/13,

jehož předmětem je žádost o posudek předložená Soudnímu dvoru na základě čl. 218 odst. 11 SFEU, podaná dne 4. července 2013 Evropskou komisí,

SOUDNÍ DVŮR (plénium)

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano (zpravodaj), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda a S. Rodin, předsedové senátů, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadžev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça a F. Biltgen, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar a M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném ve dnech 5. a 6. května 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Evropskou komisi L. Romero Requenou, H. Krämerem, C. Ladenburgerem a B. Smuldersem, jako zmocněnci,
- za belgickou vládu M. Jacobs a C. Pochet, jako zmocněnkyněmi,
- za bulharskou vládu E. Petranovou a D. Drambozovou, jako zmocněnkyněmi,
- za českou vládu M. Smolkem, E. Rufferem a J. Královou, jako zmocněnci,
- za dánskou vládu C. Thorningem a M. Wolff, jako zmocněnci,
- za německou vládu T. Henzem a J. Kemper, jako zmocněnci,
- za estonskou vládu K. Kraavi-Käerdi, jako zmocněnkyní,
- za Irsko E. Creedon, A. Joycem a E. McPhillips, jako zmocněnci, ve spolupráci s E. Reganem, SC, a C. Tolandem, BL, jakož i C. Daly, Advisory Council,
- za řeckou vládu A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna a K. Boskovitsem, jako zmocněnci,
- za španělskou vládu M. A. Sampol Pucurullem a N. Díaz Abad, jako zmocněnci,
- za francouzskou vládu E. Belliard, N. Rouam, G. de Berguesem a D. Colasem, jako zmocněnci,
- za italskou vládu G. Albenziem, avvocato dello Stato,
- za kyperskou vládu K. Lykourgosem, K. Komposem a N. Kyriakouem, jako zmocněnci,
- za lotyšskou vládu I. Kalniņšem a D. Pelše, jako zmocněnci,
- za litevskou vládu D. Kriauciūnasem, R. Krasuckaitė a A. Svinkūnaitė, jako zmocněnci,
- za maďarskou vládu M. Z. Fehérem, jako zmocněncem,
- za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a J. Langerem, jako zmocněnci,

- za rakouskou vládu A. Poschem a C. Pesendorfer, jako zmocněnci,
 - za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,
 - za portugalskou vládu L. Inez Fernandesem a M. L. Duarte, jako zmocněnci,
 - za rumunskou vládu R. H. Raduem, V. Angelescuem a A.-G. Văcaru, jako zmocněnci,
 - za slovenskou vládu B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,
 - za finskou vládu J. Heliskoskim a H. Leppo, jako zmocněnci,
 - za švédskou vládu A. Falk a M. Rhodinem, jako zmocněnci,
 - za vládu Spojeného království S. Behzadi-Spencer, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s D. Beardem, QC,
 - za Evropský parlament R. Passosem, P. Schonardem a E. Waldherr, jako zmocněnci,
 - za Radu Evropské unie H. Legalem, F. Naertem, T. Blanchet a P. Plaza García, jako zmocněnci,
- po vyslechnutí generální advokátky,

vydává tento

Posudek

I – Žádost o posudek

1. Žádost o posudek předložená Evropskou komisí Soudnímu dvoru Evropské unie zní následovně:
„Je návrh dohody o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod[, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, dále jen ‚EÚLP‘,] slučitelný se Smlouvami?“
2. Komise předložila Soudnímu dvoru formou příloh ke své žádosti:
 - přepracovaný návrh dohody o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „návrh dohody“),
 - návrh prohlášení Evropské unie, které učiní v okamžiku podepsání dohody o přistoupení (dále jen „návrh prohlášení“),
 - návrh pravidla, které se doplní k Pravidlům Výboru ministrů pro dohled nad výkonem rozsudků a nad plněním podmínek smírných urovnání ve věcech, v nichž je Evropská unie stranou (dále jen „návrh pravidla 18“),
 - návrh memoranda o porozumění mezi Evropskou unií a X [jiným než členským státem Evropské unie] a
 - návrh vysvětlující zprávy k dohodě o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „návrh vysvětlující zprávy“ a spolu s ostatními výše uvedenými instrumenty „návrhy přístupových instrumentů“ nebo „zamýšlená dohoda“).

II – Institucionální rámec a Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

A – Rada Evropy

3. Mezinárodní dohodou podepsanou v Londýně dne 5. května 1949, která vstoupila v platnost dne 3. srpna 1949 (dále jen „statut Rady Evropy“), zřídila skupina deseti evropských států Radu Evropy, jejímž cílem je dosažení větší jednoty mezi jejími členy za účelem ochrany a uskutečňování ideálů a zásad, které jsou jejich společným dědictvím, 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 (dále jen „členské státy“).
4. Podle uvedeného statutu jsou orgány Rady Evropy Výbor představitelů vlád (dále jen „Výbor ministrů“) a Parlamentní shromáždění (dále jen „Shromáždění“), jimž napomáhá sekretariát Rady Evropy.
5. V souladu s článkem 14 statutu Rady Evropy má každý člen jednoho představitele a každý představitel má jeden hlas.
6. Článek 15 písm. a) statutu Rady Evropy stanoví, že „[n]a doporučení [Shromáždění] nebo ze své vlastní iniciativy Výbor ministrů posuzuje opatření směřující k naplňování cíle Rady Evropy, včetně sjednávání úmluv a dohod a [...] přijímání společných postupů vládami členských států v určených otázkách [...]“. Článek 15 písm. b) věta první stanoví: „V případě potřeby závěry Výboru mohou mít formu doporučení vládám členů“.
7. Článek 20 statutu Rady Evropy upravuje podmínky usnášeníschopnosti k přijímání rozhodnutí Výboru ministrů. Článek 20 zní:

„a. Rezoluce Výboru ministrů týkající se následujících důležitých věcí, zejména:

- i. doporučení podle článku 15 [písm.] b.;

[...]

- v. doporučení doplňků článků [...] 15 [a] 20 [...]; a

vi. každé jiné otázky, o které Výbor rozhodne rezolucí přijatou podle [písm.] d. [...] níže, že vzhledem k její důležitosti je možné o ní rozhodnout pouze jednomyslně, vyžadují ke svému přijetí jednomyslnost odevzdaných hlasů a většinu hlasů představitelů oprávněných zasedat ve Výboru.

[...]

- d. Přijetí jakékoliv jiné rezoluce Výboru [...] vyžaduje většinu dvou třetin odevzdaných hlasů představitelů a většinu hlasů představitelů oprávněných zasedat ve Výboru. [...]

8. Podle článku 25 téhož statutu je Shromáždění tvořeno představiteli každého členského státu Rady Evropy zvolenými jeho parlamentem z jeho členů nebo jmenovanými z členů tohoto parlamentu způsobem, který si tento vnitrostátní parlament sám stanoví. Počet představitelů každého členského státu je určen v článku 26 statutu. Nejvyšší počet představitelů je 18.

B – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

9. EÚLP je vícestranná mezinárodní dohoda uzavřená na půdě Rady Evropy, která vstoupila v platnost dne 3. září 1953. Všichni členové Rady Evropy jsou také Vysokými smluvními stranami této úmluvy (dále jen „Smluvní strany“).
10. EÚLP je tvořena třemi hlavami.

1. 1. Hlava I EÚLP, nadepsaná „Práva a svobody“, a její hmotněprávní ustanovení
11. Hlava I EÚLP upravuje práva a svobody, které Smluvní strany v souladu s jejím článkem 1 „přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci“. Není upravena žádná výjimka z tohoto závazku, kromě výjimky stanovené v článku 15 této úmluvy, a to „[v] případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence“. Zejména se v žádném případě nelze odchýlit od závazků stanovených v jejím článku 2 (právo na život, kromě případu zbavení života vyplývajícího z nezbytného použití síly), článku 3 (zákaz mučení), čl. 4 odst. 1 (zákaz otroctví) a článku 7 (nulla poena sine lege).
12. Článek 6 EÚLP, nadepsaný „Právo na spravedlivý proces“, stanoví:

„1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

3. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

- a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;
- b) mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby;
- c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;
- d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;
- e) mít bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“

13. Článek 13 EÚLP, nadepsaný „Právo na účinné opravné prostředky“, stanoví:

„Každý, jehož práva a svobody přiznané [EÚLP] byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

2. 2. Hlava II EÚLP a kontrolní mechanismy

14. Hlava II EÚLP upravuje mechanismy kontroly dodržování závazků Smluvních stran, které na sebe vzaly v souladu s článkem 1 EÚLP. Do této hlavy tak patří mimo jiné článek 19 EÚLP, kterým se zřizuje Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), a článek 46, který svěřuje Výboru ministrů pravomoci v oblasti dohledu nad výkonem rozsudků ESLP.

- a) ESLP

15. Články 20 a 22 EÚLP stanoví, že soudci ESLP, jejichž počet je roven počtu Smluvních stran, jsou Shromážděním voleni za každou Smluvní stranu ze seznamu tří kandidátů předložených Smluvní stranou.
16. Článek 32 EÚLP svěřuje ESLP pravomoc vykládat a používat tuto úmluvu mimo jiné podle jejích článků 33 a 34.
17. Podle článku 33 EÚLP může být ESLP předložena v rámci mezistátního případu, ve kterém proti sobě stojí dvě (nebo více) Smluvních stran, stížnost, jejímž předmětem je jakékoli údajné porušení ustanovení této úmluvy a jejích protokolů.
18. Podle čl. 34 věty první EÚLP může ESLP „přijímat stížnosti od každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců považujících se za oběti v důsledku porušení práv priznaných Úmluvou a Protokoly k ní jednou z[e Smluvních stran]“.
19. EÚLP stanoví pro přijatelnost individuální stížnosti mimo jiné následující čtyři podmínky. Zaprvé podle článku 34 této úmluvy musí být možné, aby se stěžovatel považoval za oběť v důsledku porušení práv priznaných touto úmluvou a protokoly k ní. Zadruhé podle čl. 35 odst. 1 této úmluvy musí stěžovatel nejprve vyčerpat všechny „vnitrostátní“ opravné prostředky, tzn. právní prostředky nápravy, které skýtá právní řád Smluvní strany, proti níž je stížnost namířena. Tato podmínka přijatelnosti odráží zásadu, podle níž má kontrolní mechanismus zavedený na základě EÚLP subsidiární povahu ve vztahu k mechanismům ochrany lidských práv existujícím u Smluvních stran (ESLP, Akdivar a další v. Turecko, body 65 a 66, č. 21893/93, 16. září 1996, a Burden v. Spojené království, č. 13378/05, bod 42, 29. dubna 2008). Zatřetí musí být podle téhož ustanovení stížnost podána ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy bylo přijato konečné vnitrostátní rozhodnutí. Začtvrté je podle čl. 35 odst. 2 písm. b) této úmluvy přijatelnost stížnosti podmíněna tím, že není „v podstatě stejná jako stížnost již předtím projednávaná [ESLP] anebo již předložená jinému mezinárodnímu vyšetřovacímu nebo smířcímu orgánu“, ledaže obsahuje nové důležité skutečnosti.
20. Řízení před ESLP končí buď rozhodnutím či rozsudkem, kterými ESLP konstatuje, že je stížnost nepřijatelná nebo že k porušení EÚLP nedošlo, anebo rozsudkem, kterým konstatuje, že k jejímu porušení došlo. Tento rozsudek je deklaratorní a nemá vliv na platnost napadaných aktů Smluvní strany.
21. Rozsudek ESLP vydaný velkým senátem je v souladu s čl. 44 odst. 1 EÚLP konečný. Ze znění článku 43 této úmluvy ve spojení s jejím čl. 44 odst. 2 vyplývá, že se rozsudek vydaný senátem ESLP stane konečným, jakmile strany prohlásí, že nebudou žádat o postoupení případu velkému senátu, nebo jakmile byla taková žádost kolegiem soudců velkého senátu zamítnuta, nebo také po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne vynesení rozsudku, jestliže nebylo požádáno o postoupení případu velkému senátu.
22. Podle čl. 46 odst. 1 EÚLP jsou Smluvní strany povinny řídit se konečnými rozsudky ESLP ve všech případech, jichž jsou stranami. Na základě tohoto ustanovení je Smluvní strana zaprvé povinna přijmout ve vztahu ke stěžovateli veškerá individuální opatření, která lze na základě vnitrostátního práva této Smluvní strany použít k odstranění důsledků porušení konstatovaného v rozsudku ESLP (restitutio in integrum). Jestliže vnitrostátní právo dotčené Smluvní strany umožňuje pouze částečnou nápravu, článek 41 této úmluvy stanoví, že ESLP přizná stěžovateli „spravedlivé zadostiučnění“. Zadruhé je Smluvní strana povinna přijmout opatření obecné povahy, jako jsou změna jejího vnitrostátního práva, změny v judikatuře nebo jiné druhy opatření, aby již nedocházelo k podobnému porušování, jaké konstatoval ESLP, nebo aby bylo skoncováno s porušováním, které v jejím vnitrostátním právu přetrvává.

b) Fungování Výboru ministrů při výkonu pravomoci dohlížet na výkon rozsudků ESLP

23. Článek 46 odst. 2 EÚLP pověřuje Výbor ministrů dohledem nad výkonem konečných rozsudků ESLP. Stejně tak podle čl. 39 odst. 4 této úmluvy dohlíží Výbor ministrů na plnění podmínek smírného urovnání věci, které je upraveno v odstavci 1 tohoto článku.
 24. V rámci svých pravomocí Výbor ministrů v podstatě zkoumá, zda Smluvní strana přijala veškerá nezbytná opatření, aby tak splnila povinnosti vyplývající z konečného rozsudku ESLP či případně podmínky smírného urovnání. Výkon těchto pravomocí je upraven v „Pravidlech Výboru ministrů pro dohled nad výkonem rozsudků a nad plněním podmínek smírných urovnání“ (dále jen „pravidla pro dohled nad výkonem rozsudků“).
 25. V souladu s pravidlem 17 pravidel pro dohled nad výkonem rozsudků přijme Výbor ministrů „závěrečnou rezoluci“, dospěje-li k závěru, že Smluvní strana přijala veškerá nezbytná opatření, aby splnila povinnosti vyplývající z konečného rozsudku ESLP či případně podmínky smírného urovnání. V souladu s pravidlem 16 uvedených pravidel může Výbor ministrů přijímat „průběžné rezoluce“, zejména za účelem „provedení bilance postupu plnění povinností či podmínek nebo případně vyjádření obav či návrhů k jejich plnění“. K přijetí obou těchto druhů rezolucí se vyžaduje většina uvedená v čl. 20 písm. d) statutu Rady Evropy.
 26. Podle čl. 46 odst. 3 a 4 EÚLP může Výbor ministrů – dvoutřetinovou většinou zástupců oprávněných v něm zasedat – zaprvé předložit ESLP výkladovou otázku, jestliže se domnívá, že dohledu nad výkonem konečného rozsudku brání problém týkající se výkladu tohoto rozsudku. Zadruhé, jestliže se domnívá, že se některá Smluvní strana odmítá řídit konečným rozsudkem vydaným v případě, jehož je stranou, může se obrátit na ESLP v otázce, zda tato strana plní své povinnosti podle odstavce 1 uvedeného článku. Jestliže ESLP shledá porušení této povinnosti, postoupí případ Výboru ministrů ke zvážení opatření, jež mají být přijata. Není-li shledáno žádné porušení, postoupí se případ v souladu s odstavcem 5 tohoto článku Výboru ministrů, který ukončí svůj dohled.
 27. EÚLP též svěřuje Výboru ministrů některé další pravomoci. V souladu s jejím čl. 26 odst. 2 tak Výbor ministrů může na žádost pléna ESLP jednomyslným rozhodnutím snížit na pevně stanovené období počet soudců v senátech ze sedmi na pět a na základě článku 47 této úmluvy může požádat ESLP o vydání posudku o právních otázkách týkajících se výkladu této úmluvy a jejích protokolů.
 28. Konečně podle článku 50 EÚLP hradí výlohy ESLP Rada Evropy.
3. Hlava III EÚLP, nadepsaná „Různá ustanovení“
29. Podle článku 53 EÚLP platí, že nic v této úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo narušovalo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Smluvní strany nebo každou jinou úmluvou, již je stranou.
 30. Podle článku 55 EÚLP Smluvní strany navzájem souhlasí, že s výhradou zvláštního ujednání nepředloží spory vyplývající z výkladu nebo provádění této úmluvy k jinému způsobu urovnání, než je stanoveno v této úmluvě.
 31. Článek 57 odst. 1 EÚLP umožňuje Smluvním stranám, aby při podpisu této úmluvy nebo uložení ratifikační listiny „učini[ly] výhradu ke kterémukoli ustanovení [této ú]mluvy, pokud zákon, který v té době platí na jej[ich] území, není v souladu s tímto ustanovením“, přičemž zakazuje „výhrady všeobecné povahy“.
4. Protokoly k EÚLP
32. EÚLP je doplněna sérií čtrnácti protokolů.

33. První skupina protokolů, kam patří dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „dodatkový protokol“) a protokoly č. 4, 6, 7, 12 a 13, doplňuje obsah EÚLP o úpravu dalších základních práv. Všechny členské státy jsou smluvními stranami dodatkového protokolu a protokolu č. 6 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod týkajícího se zrušení trestu smrti (dále jen „protokol č. 6“). Smluvními stranami ostatních protokolů je naproti tomu vždy jen několik málo členských států.
34. Druhá skupina protokolů, kam patří protokoly č. 2, 3, 5, 8 až 11 a 14, pouze upravuje změny EÚLP a tyto protokoly nejsou po obsahové stránce samostatné. Většina těchto protokolů byla ostatně zrušena nebo se stala bezpředmětnou.
35. Z protokolů zařazených do této druhé skupiny je pro účely projednávání žádosti o posudek nejvýznamnější protokol č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kterým se mění kontrolní systém Úmluvy, přijatý dne 13. května 2004 a v platnosti od 1. června 2010. Článkem 17 tohoto protokolu byl čl. 59 odst. 2 EÚLP změněn tak, aby již v principu umožnil přistoupení Unie k této úmluvě. Toto ustanovení nyní zní následovně:

„Evropská unie může přistoupit k [EÚLP].“

36. Konečně je třeba poukázat na další dva protokoly, které jsou otevřené k podpisu, ale nejsou ještě v platnosti. Jedná se o protokol č. 15 o změně Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který novelizuje EÚLP v ohledech, které jsou poměrně méně významné, a o protokol č. 16 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaný dne 2. října 2013 (dále jen „protokol č. 16“), který v čl. 1 odst. 1 upravuje možnost nejvyšších soudních orgánů Smluvních stran předkládat ESLP žádosti o posudky k principiálním otázkám týkajícím se výkladu či uplatňování práv a svobod stanovených v EÚLP nebo v jejich protokolech.

III – Vztahy mezi Unií a EÚLP

37. Podle ustálené judikatury Soudního dvora jsou základní práva nedílnou součástí obecných zásad unijního práva. Soudní dvůr v tomto ohledu vychází z ústavních tradic společných členským státům, jakož i z poznatků, které skýtají mezinárodně právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily (rozsudky Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, bod 4, a Nold v. Komise, 4/73, EU:C:1974:51, bod 13). Soudní dvůr v tomto rámci upřesnil, že EÚLP přísluší zvláštní význam (viz zejména rozsudky ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 41, a Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 283). Tato judikatura byla kodifikována v čl. F odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (později po změně čl. 6 odst. 2 EU).
38. V bodech 34 a 35 posudku 2/94 (EU:C:1996:140) Soudní dvůr uvedl, že za stavu práva Společenství panujícího v rozhodné době nemělo Evropské společenství pravomoc přistoupit k EÚLP. Toto přistoupení by totiž mělo za následek zásadní změnu tehdejšího režimu Společenství v oblasti ochrany lidských práv v rozsahu, v němž by začlenilo Společenství do odlišné mezinárodní institucionální soustavy a všechna ustanovení této úmluvy do právního řadu Společenství. Taková změna režimu Společenství v oblasti ochrany lidských práv, jejíž institucionální důsledky by byly stejně zásadní jak pro Společenství, tak pro členské státy, by měla ústavní rozsah, a šla by tedy svou povahou nad rámec působnosti článku 235 Smlouvy o ES (později článek 308 ES), kteréžto ustanovení je nyní obsaženo v čl. 352 odst. 1 SFEU, což mohlo být provedeno pouze prostřednictvím změny této Smlouvy.
39. Dne 7. prosince 2000 mezitím Evropský parlament, Rada Evropské unie a Komise vyhlásily v Nice Listinu základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 364, s. 1, dále jen „Listina“). Tato Listina, která tehdy nebyla právně závazným instrumentem, má hlavně za cíl, jak vyplývá z její preambule, potvrdit „práva, která vyplývají především z ústavních tradic a mezinárodních závazků společných členským

státům, ze Smlouvy o Evropské unii a ze smluv Společenství, z [...] [EÚLP], ze sociálních chart přijatých Společenstvím a Radou Evropy a z judikatury Soudního dvora [...] a [ESLP]“ (v tomto smyslu viz rozsudek Parlament v. Rada, C-540/03, EU:C:2006:429, bod 38).

40. Lisabonskou smlouvou, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009, byl článek 6 EU změněn. Toto ustanovení ve znění změn, které nyní tvoří článek 6 SEU, zní následovně:

„1. Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v [Listině], jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.

Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

2. Unie přistoupí k [EÚLP]. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.

3. Základní práva, která jsou zaručena [EÚLP] a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.“

41. Článek 218 odst. 6 druhý pododstavec písm. a) bod ii) SFEU v tomto ohledu stanoví, že Rada přijme rozhodnutí o uzavření dohody o přistoupení Unie k EÚLP (dále jen „dohoda o přistoupení“) po obdržení souhlasu Parlamentu. V odstavci 8 téhož ustanovení je dále stanoveno, že Rada za tím účelem rozhoduje jednomyslně a že její rozhodnutí vstoupí v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

42. Z protokolů ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU, které podle článku 51 SEU tvoří nedílnou součást těchto Smluv, je třeba zmínit 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 (dále jen „protokol č. 8 EU“). Tento protokol tvoří tři články, které zní: „Článek 1 Dohoda o přistoupení [...] podle čl. 6 odst. 2 [SEU] musí odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie, zejména pokud jde o:

- a) zvláštní úpravu případné účasti Unie v kontrolních orgánech [EÚLP];
- b) mechanismy nezbytné k zajištění toho, aby stížnosti podané jinými než členskými státy a stížnosti podané fyzickými osobami [individuální stížnosti] byly správně podávány podle případu proti členským státům nebo Unii. Článek 2

Dohoda uvedená v článku 1 zajistí, aby se přistoupení nedotklo působnosti [pravomocí] Unie ani pravomocí jejích orgánů. Zajistí, aby se žádné z jejích ustanovení nedotýkalo zvláštního postavení členských států ve vztahu k [EÚLP], zejména k jejím protokolům, opatřením přijatým členskými státy odchýlně od [EÚLP] v souladu s jejím článkem 15 a výhradám členských států k [EÚLP], jež byly formulovány v souladu s jejím článkem 57. Článek 3

Žádné ustanovení dohody uvedené v článku 1 se nedotkne článku 344 [SFEU].“

43. Prohlášení k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu, zní:

„Konference se dohodla, že přistoupení Unie k [EÚLP] se uskuteční tak, aby byly zachovány zvláštnosti právního řádu Unie. Konference bere v této souvislosti na vědomí existenci pravidelného dialogu mezi Soudním dvorem [...] a [ESLP]; tento dialog může být posílen po přistoupení Evropské unie k této úmluvě.“

44. Článek 52 odst. 3 Listiny stanoví:

„Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným [EÚLP], jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

45. Konečně článek 53 Listiny stanoví:

„Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně [EÚLP], a ústavy členských států.“

IV – Proces přistoupení

46. V návaznosti na doporučení Komise ze dne 17. března 2010 přijala Rada dne 4. června 2010 rozhodnutí, kterým povolila zahájení jednání o dohodě o přistoupení a ustanovila Komisi vyjednavatelem.

47. V příloze k Radou udělenému dodatečnému zmocnění k jednání z 26. a 27. dubna 2012 jsou vyjmenovány zásady, které mají být upraveny interními unijními pravidly, jejichž přijetí je nezbytné k zajištění účinného přistoupení Unie k EÚLP (dále jen „interní pravidla“). Podle tohoto dokumentu budou interní pravidla upravovat zejména zastoupení Unie před ESLP, použití institutu spolužalovaného před ESLP a koordinační pravidla pro postup žalovaného a spolužalovaného v řízení před ESLP, výběr tří uchazečů o místo soudce ESLP, systém předběžného řízení před Soudním dvorem a dále případy, kdy Unie stanoví, jaký postoj má být zastáván, a kdy naopak budou moci členské státy v rámci ESLP a Výboru ministrů volně vyjádřit své stanovisko a volně jednat.

48. Dne 5. dubna 2013 vyústila jednání v dohodu vyjednavců o návrzích přístupových instrumentů. Vyjednavci se shodli na tom, že všechny tyto dokumenty tvoří jeden celek a že jsou všechny ve stejné míře nutné pro přistoupení Unie k EÚLP.

V – Návrh dohody

49. Návrh dohody obsahuje ustanovení, která jsou považována za nezbytná pro přistoupení Unie k EÚLP. První skupina těchto ustanovení se týká vlastního přistoupení a zavádí procesní mechanismy nezbytné k zajištění účinného přistoupení. Druhá skupina ustanovení, jež má čistě technickou povahu, upravuje změny této úmluvy, které jsou nezbytné vzhledem k tomu, že se tato úmluva má v souladu se svým zněním použít na členské státy Rady Evropy, zatímco Unie není ani státem, ani členem této mezinárodní organizace. Tato druhá skupina dále obsahuje ustanovení týkající se dalších instrumentů spojených s EÚLP a závěrečná ustanovení o vstupu v platnost a doručení ratifikačních či přístupových listin.

A – Ustanovení upravující vlastní přistoupení

50. S ohledem na čl. 59 odst. 2 EÚLP se v čl. 1 odst. 1 návrhu dohody stanoví, že Unie touto dohodou přistupuje k EÚLP, k dodatkovému protokolu a k protokolu č. 6, tzn. k oběma protokolům, jejichž smluvními stranami jsou již všechny členské státy.

51. Článkem 1 odst. 2 návrhu dohody se mění čl. 59 odst. 2 EÚLP v tom smyslu, že se zaprvé umožňuje pozdější přistoupení Unie k dalším protokolům, které se bude nadále přiměřeně řídit příslušnými ustanoveními každého protokolu, a zadruhé se upřesňuje, že dohoda o přistoupení „je nedílnou součástí [EÚLP]“.

52. Podle čl. 2 odst. 1 návrhu dohody může Unie v okamžiku podpisu nebo vyjádření svého souhlasu s tím, že bude vázána ustanoveními dohody o přistoupení v souladu s článkem 10 uvedeného návrhu, učinit výhrady k EÚLP a k dodatkovému protokolu k ní podle článku 57 EÚLP. Naproti tomu článek 4 protokolu č. 6 stanoví, že k tomuto protokolu není přípustná žádná výhrada. Článkem 2 odst. 2 návrhu dohody se mimoto vkládá do uvedeného článku 57 nová věta, podle níž Unie „může v okamžiku přistoupení k [EÚLP] učinit výhradu ohledně určitého ustanovení úmluvy, pokud s ním není v souladu platné ustanovení [práva Unie]“. Článek 11 návrhu dohody dále upřesňuje, že k ustanovením této dohody není přípustná žádná výhrada.
53. Podle čl. 1 odst. 3 návrhu dohody vznikají Unii přistoupením k EÚLP a k jejím protokolům povinnosti pouze ve vztahu k aktům, opatřením nebo opomenutím jejích orgánů, institucí a jiných subjektů nebo agentur či osob jednajících jejich jménem. V žádném z ustanovení této úmluvy nebo jejích protokolů dále nemůže být Unii uložena povinnost provést určitý akt nebo přijmout určité opatření, k němuž by podle unijního práva neměla pravomoc.
54. Článek 1 odst. 4 věta první návrhu dohody stanoví, že pro účely EÚLP, jejích protokolů a samotné dohody o přistoupení se naopak akt, opatření nebo opomenutí orgánů členského státu nebo osob jednajících jeho jménem přičítá tomuto státu, i když k nim dojde při uplatňování unijního práva státem, a to včetně rozhodnutí přijatých na základě Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU. Podle věty druhé tohoto odstavce však může Unie odpovídat coby spolužalovaná za případné porušení vyplývající z takového aktu, opatření nebo opomenutí zejména v souladu s článkem 3 návrhu dohody.
55. Uvedený článek 3 zavádí institut spolužalovaného. Za tím účelem se odstavcem 1 tohoto článku mění článek 36 EÚLP tak, že se do něj doplňuje odstavec 4, který stanoví, že se Unie nebo členský stát mohou stát v řízení před ESLP spolužalovaným za okolností, které jsou v podstatě upraveny v odstavcích 2 až 8 tohoto článku 3, a dále že spolužalovaný je účastníkem řízení.
56. Článek 3 odst. 2 až 8 návrhu dohody stanoví:
- „2. Je-li stížnost namířena proti jednomu nebo více členským státům Evropské unie, může se Evropská unie stát spolužalovanou v řízení v souvislosti s tvrzeným porušením, o němž [ESLP] učinil oznámení, pokud vše nasvědčuje tomu, že je tímto tvrzením zpochybněna slučitelnost ustanovení práva [Unie], včetně rozhodnutí přijatých na základě [Smlouvy o EU] a [Smlouvy o FEU], s dotčenými právy zaručenými v [EÚLP] nebo v jejích protokolech, k nimž [Unie] přistoupila, zejména pokud by tomuto porušení bylo možné zabránit pouze nesplněním povinnosti vyplývající z práva [Unie].
3. Je-li stížnost namířena proti [Unii], mohou se [členské státy] stát v řízení spolužalovanými v souvislosti s tvrzeným porušením, o němž [ESLP] učinil oznámení, pokud vše nasvědčuje tomu, že je tímto tvrzením zpochybněna slučitelnost ustanovení [Smlouvy o EU], [Smlouvy o FEU] nebo jiného ustanovení, které má podle těchto instrumentů stejnou právní sílu, s dotčenými právy zaručenými v [EÚLP] nebo v jejích protokolech, k nimž [Unie] přistoupila, zejména pokud by tomuto porušení bylo možné zabránit pouze nesplněním povinnosti vyplývající z těchto instrumentů.
4. Je-li stížnost namířena současně proti [Unii] a jednomu nebo více členským státům a je-li jim oznámena, může se postavení žalovaného změnit na postavení spolužalovaného, jsou-li splněny podmínky stanovené v odstavci 2 nebo v odstavci 3 tohoto článku.
5. [Smluvní strana] se stane spolužalovanou buď tím, že vyhoví výzvě [ESLP], nebo na základě rozhodnutí [ESLP] k návrhu samotné [Smluvní strany]. Vyzývá-li [ESLP] [Smluvní stranu], aby se stala spolužalovanou, nebo rozhoduje-li o návrhu podaném za tím účelem, konzultuje svůj postup se všemi účastníky řízení. Při rozhodování o takovém návrhu [ESLP] vyhodnotí, zda je s ohledem na argumenty předložené dotčnou [Smluvní stranou] hodnověrné, že jsou podmínky stanovené v odstavci 2 nebo v odstavci 3 tohoto článku splněny.

6. Je-li [Unie] spolužalovanou v řízení a [Soudní dvůr] dosud nezkoumal slučitelnost daného ustanovení práva [Unie] s dotčenými právy zaručenými v [EÚLP] nebo v protokolech, k nimž [Unie] přistoupila, jak je stanoveno v odstavci 2 tohoto článku, poskytne se [Soudnímu dvoru] čas nezbytný k takovému přezkumu a poté se poskytne účastníkům řízení čas nezbytný k předložení vyjádření před [ESLP]. [Unie] zajistí, aby tento přezkum proběhl rychle, a nedocházelo tak ke zbytečnému prodlužování řízení před [ESLP]. Ustanovení tohoto odstavce se nedotýkají pravomocí [ESLP].

7. Je-li shledáno, že k porušení, v souvislosti s nímž některá [Smluvní strana] v řízení vystupovala v postavení spolužalované, došlo, jsou žalovaný a spolužalovaný za toto porušení odpovědní společně, ledaže [ESLP] na základě argumentů žalovaného a spolužalovaného a po vyslechnutí stěžovatele rozhodne, že odpovědným je jen jeden z nich.

8. Tento článek se použije na stížnosti podané ode dne vstupu této [dohody o přistoupení] v platnost.“

57. Konečně článek 5 návrhu dohody stanoví, že řízení před Soudním dvorem nesmí být považována za mezinárodní vyšetřovací nebo smířčí řízení ve smyslu čl. 35 odst. 2 písm. b) EÚLP nebo za způsoby urovnání sporů ve smyslu jejího článku 55.

B – *Ostatní ustanovení*

58. Jde zaprvé o soubor ustanovení, jejichž účelem je převedším přizpůsobit ustanovení EÚLP nebo jejich protokolů, v nichž se hovoří o Smluvních stranách jako o „státech“ nebo v nichž jsou obsaženy výrazy spadající pod pojem „stát“.
59. Článek 1 odst. 5 návrhu dohody tak obsahuje výkladové ustanovení, podle kterého bude třeba pojmy „stát“, „státy“, „členské státy“, „vnitrostátní právo“, „státní správa“, „vnitrostátní zákony“, „národní orgán“, „vnitrostátní“, „národní bezpečnost“, „hospodářský blahobyt země“, „územní celistvost“, „státní existence“ obsažené v různých ustanoveních EÚLP a některých jejích protokolů chápat po přistoupení tak, že se vztahují obdobně též na Unii jako Smluvní stranu.
60. Pokud jde konkrétně o územní aspekty, výraz „každý, kdo podléhá jejich jurisdikci“ obsažený v článku 1 EÚLP se podle čl. 1 odst. 6 návrhu dohody chápe ve vztahu k Unii tak, že označuje osoby nacházející se na území členských států, na něž se vztahuje Smlouva o EU a Smlouva o FEU. Odkazuje-li tento výraz na osoby nenacházející se na území některé Smluvní strany, chápe se tak, že označuje osoby, které by v případě přičitatelnosti tvrzeného porušení určité Smluvní straně, která je státem, podléhaly jurisdikci této Smluvní strany. Odstavec 7 tohoto článku dále stanoví, že pojmy „země“, „území“ a „území státu“ obsažené v různých ustanoveních EÚLP a některých jejích protokolů označují v případě Unie území členských států, na něž se vztahuje Smlouva o EU a Smlouva o FEU.
61. Dále se článkem 1 odst. 8 návrhu dohody mění čl. 59 odst. 5 EÚLP tak, že generální tajemník Rady Evropy napříště oznámí také Unii vstup této úmluvy v platnost, jména Smluvních stran, které ji ratifikovaly nebo k ní přistoupily, jakož i uložení každé ratifikační nebo přístupové listiny, k němuž dojde později.
62. Konečně se článkem 4 návrhu dohody mění věta první čl. 29 odst. 2 EÚLP a nadpis jejího článku 33 tak, že se pojem „mezistátní stížnosti“ nahrazuje pojmem „stížnosti mezi stranami“ a pojem „mezistátní případy“ pojmem „případy mezi stranami“.
63. Zadruhé byly některé změny EÚLP považovány za nezbytné proto, že Unie není členem Rady Evropy.
64. V tomto ohledu čl. 6 odst. 1 návrhu dohody stanoví, že delegace Evropského parlamentu má právo účastnit se s hlasovacím právem zasedání Shromáždění, plní-li Shromáždění funkce související s volbou soudců ESLP. Tato delegace bude mít stejný počet zástupců jako delegace členského státu

Rady Evropy s nejvyšším počtem zástupců. Odstavec 2 tohoto článku stanoví, že „[p]řavidla účasti zástupců Evropského parlamentu na zasedáních [Shromáždění] a jeho příslušných orgánů stanoví [Shromáždění] v součinnosti s Evropským parlamentem“.

65. Pokud jde o Výbor ministrů, je třeba předně uvést, že se článkem 7 odst. 1 návrhu dohody mění článek 54 EÚLP tak, že se do něj doplňuje nový odstavec 1, který stanoví, že „[p]rotokoly k [této úmluvě] přijímá Výbor ministrů“. Dále podle odstavce 2 téhož článku má Unie právo účastnit se s hlasovacím právem zasedání Výboru ministrů, přijímá-li Výbor ministrů rozhodnutí na základě určitých ustanovení EÚLP, a to na základě jejího čl. 26 odst. 2 (snížení počtu soudců v senátech), čl. 39 odst. 4 (dohled nad plněním podmínek smírného urovnání), čl. 46 odst. 2 až 5 (výkon rozsudků ESLP), článku 47 (žádost o posudek) a čl. 54 odst. 1 (pravomoci Výboru ministrů). Odstavec 3 uvedeného článku 7 dále stanoví, že před přijetím jakéhokoli předpisu týkajícího se EÚLP nebo některého z jejích protokolů, jejichž se Unie stala stranou, nebo týkajícího se rozhodnutí Výboru ministrů na základě ustanovení uvedených v odstavci 2 tohoto článku nebo souvisejícího s výběrem uchazečů o místo soudců volených Shromážděním, proběhne v rámci Výboru ministrů konzultace s Uní a Výbor ministrů je povinen postoj Unie náležitě zohlednit. Konečně čl. 7 odst. 4 věta první návrhu dohody zakotvuje zásadu, podle které výkon hlasovacího práva Unie a jejích členských států nesmí narušit účinný výkon kontrolních funkcí Výboru ministrů v souladu s články 39 a 46 EÚLP (plnění podmínek smírných urovnání a výkon rozsudků ESLP). Konkrétně se v uvedeném odst. 4 písm. a) nejprve připomíná, že „ve věcech, v nichž Výbor ministrů dohlíží na dodržování povinností buď [Unie] samotné, anebo [Unie] a jednoho či více jejích členských států společně, ze smluv [Unie] vyplývá, že [Unie] a její členské státy vyjadřují své postoje koordinovaně a rovněž hlasují koordinovaně“, a dále stanoví, že pravidla dohledu nad výkonem rozsudků a plněním podmínek smírných urovnání „jsou přizpůsobena tak, aby Výboru ministrů za těchto okolností umožnila účinný výkon jeho funkcí“. Uvedený odst. 4 písm. b) naproti tomu stanoví, že „[v] jiných věcech, než které jsou uvedeny [v písmenu a)], mohou [členské státy] při výkonu dohledu Výboru ministrů nad dodržováním povinností jiné [Smluvní strany] než [Unie], volně vyjádřit svůj postoj a volně uplatnit své hlasovací právo v souladu se Smlouvami [Unie]“.
66. Právě v návaznosti na uvedený čl. 7 odst. 4 písm. a) se vyjednávači shodli na tom, že se do pravidel pro dohled nad výkonem rozsudků doplní pravidlo 18, nadepsané „Rozsudky a smírná urovnání ve věcech, v nichž je Evropská unie stranou“. Znění tohoto nového pravidla 18 je následující:
- „1. Rozhodnutí Výboru ministrů přijímaná podle pravidla č. 17 (konečné rozhodnutí) těchto Pravidel jsou považována za přijatá, pokud s nimi vyjádří souhlas čtyřpětinová většina hlasujících představitelů a dvoutřetinová většina představitelů oprávněných zasedat ve Výboru ministrů.
2. Rozhodnutí Výboru ministrů přijímaná podle pravidla č. 10 (rozhodnutí požádat [ESLP] o výklad rozsudku) a pravidla č. 11 (žaloba pro nesplnění povinnosti) těchto Pravidel jsou považována za přijatá, pokud s nimi vyjádří souhlas čtvrtina představitelů oprávněných zasedat ve Výboru ministrů.
3. Rozhodnutí o procedurálních otázkách a rozhodnutí, jimiž se žádá o informace, jsou považována za přijatá, pokud s nimi vyjádří souhlas pětina představitelů oprávněných zasedat ve Výboru ministrů.
4. Změny ustanovení tohoto pravidla vyžadují souhlas všech [Smluvních stran] [EÚLP].“
67. Pokud jde o účast na výdajích spojených s EÚLP, článek 8 návrhu dohody stanoví, že Unie zaplatí do rozpočtu Rady Evropy roční příspěvek určený na výdaje na fungování EÚLP vedle příspěvku ostatních Smluvních stran.
68. Zatřetí obsahuje návrh dohody ustanovení o vztazích mezi EÚLP a dalšími dohodami uzavřenými na půdě Rady Evropy, které s touto úmluvou souvisejí. Podle čl. 9 odst. 1 návrhu dohody se Unie zavazuje dodržovat v mezích svých pravomocí články 1 až 6 Evropské dohody o osobách účastnících se řízení před Evropským soudem pro lidská práva, uzavřené ve Štrasburku dne 5. března 1996, články

1 až 19 Všeobecné dohody o výsadách a imunitách Rady Evropy, uzavřené v Paříži dne 2. září 1949, články 2 až 6 Dodatkového protokolu ke Všeobecné dohodě o výsadách a imunitách Rady Evropy, uzavřeného ve Štrasburku dne 6. listopadu 1952, a články 1 až 6 Šestáho dodatkového protokolu ke Všeobecné dohodě o výsadách a imunitách Rady Evropy, uzavřeného ve Štrasburku dne 5. března 1996. Článek 9 odst. 2 návrhu dohody kromě toho stanoví, že pro účely použití každého z těchto instrumentů se jeho Smluvní strany zavazují nahlížet na Unii jako na Smluvní stranu. Odstavec 3 téhož článku upravuje konzultace s Unii v případě změny těchto instrumentů a jeho odstavec 4 stanoví, že se Unii oznamují takové skutečnosti, jako jsou jejich podpis, uložení, vstup v platnost či jiný úkon, který se jich týká.

69. Konečně články 10 a 12 návrhu dohody, nadepsané „Podpis a vstup v platnost“ a „Oznámení“, obsahují závěrečná ustanovení.
70. Dále je třeba uvést, že písmeno a) návrhu prohlášení zní: „V okamžiku svého přistoupení k [EÚLP] [Unie] zajistí, [...] že budou-li splněny podmínky stanovené v čl. 3 odst. 2 dohody o přistoupení, podá návrh na vstup do řízení před [ESLP] v postavení spolužalované nebo vyhová příslušné výzvě [ESLP] [...]“.

VI – Závěry Komise v její žádosti o posudek

A – *K přípustnosti*

71. Podle Komise je její žádost o posudek přípustná, neboť Soudní dvůr má k dispozici všechny dostatečné informace pro posouzení slučitelnosti návrhu dohody se Smlouvami a návrhy přístupových instrumentů, které byly dohodnuty na úrovni vyjednávačů, se nacházejí v dostatečně pokročilém stadiu na to, aby bylo možné je považovat za „zamýšlenou dohodu“ ve smyslu čl. 218 odst. 11 SFEU. Mimoto skutečnost, že je ještě nutné přijmout interní pravidla, by neměla mít vliv na přípustnost žádosti o posudek, neboť tato pravidla bude možné přijmout teprve poté, co bude dohoda o přistoupení uzavřena.

B – *K věci samé*

72. V rámci meritorní stránky věci analyzuje Komise soulad návrhu dohody s jednotlivými požadavky stanovenými v čl. 6 odst. 2 SEU a v protokolu č. 8 EU. Uvádí též argumenty, jež mají dokládat, že zamýšlená dohoda respektuje autonomii právního řádu Unie z hlediska naplňování cílů, které jsou jí vlastní. Podle Komise je totiž třeba vyloučit možnost, že by ESLP nebo Výbor ministrů měly při výkonu svých pravomocí vyplývajících z EÚLP za úkol – jakmile jim bude předložen spor týkající se výkladu nebo uplatňování jednoho či více ustanovení EÚLP nebo dohody o přistoupení – vykládat pojmy obsažené v těchto instrumentech tak, že by byly nuceny rozhodovat o pravomocích Unie a jejich členských států.
73. Na základě své analýzy vyslovuje Komise závěr, že je uvedená dohoda v souladu se Smlouvami.
1. 1. Článek 1 písm. a) protokolu č. 8 EU
74. Komise uvádí, že cílem požadavku stanoveného v čl. 1 písm. a) protokolu č. 8 EU, podle kterého mají být zachovány specifické rysy Unie a práva Unie, pokud jde o zvláštní úpravu případné účasti Unie v kontrolních orgánech EÚLP, je zaručit, aby se Unie účastnila v kontrolních orgánech této úmluvy, tj. v ESLP, Shromáždění a Výboru ministrů, stejně jako každá jiná Smluvní strana.
75. Návrh dohody přitom tuto účast v uvedených kontrolních orgánech zajišťuje.

76. V souvislosti s ESLP totiž podle Komise není zapotřebí žádné změny EÚLP k tomu, aby v něm mohl zasedat soudce zvolený za Unii, neboť článek 22 této úmluvy stanoví, že se za každou Smluvní stranu zvolí jeden soudce. Pokud jde o volbu soudců ESLP Shromážděním, čl. 6 odst. 1 návrhu dohody stanoví, že se delegace Evropského parlamentu účastní s hlasovacím právem příslušného zasedání Shromáždění. Ohledně Výboru ministrů čl. 7 odst. 2 návrhu dohody stanoví, že Unie má právo účastnit se s hlasovacím právem zasedání Výboru ministrů, přijímá-li Výbor ministrů rozhodnutí v rámci výkonu pravomocí, které jsou mu svěřeny na základě EÚLP. V tomto ohledu má Unie jeden hlas stejně jako ostatních 47 Smluvních stran.
77. Komise připomíná, že povinnost loajální spolupráce ukládá Unii a členským státům jednat koordinovaně, když vyjadřují stanoviska a hlasují ohledně výkonu rozsudku ESLP vneseného proti Unii či členskému státu, jímž se konstatuje porušení EÚLP v řízení, v němž byla Unie spolužalovaná. Podle Komise z toho vyplývá, že po přistoupení budou mít Unie a členské státy dohromady celkem 29 hlasů z celkového počtu 48 hlasů ve Výboru ministrů, a společně tak budou mít ve Výboru ministrů velkou většinu. K zachování účinnosti kontrolního mechanismu a zásadní rovnosti Smluvních stran se v čl. 7 odst. 4 písm. a) větě druhé návrhu dohody stanoví, že se pravidla pro dohled nad výkonem rozsudků upravují takovým způsobem, aby mohl Výbor ministrů vykonávat svou činnost účinně. Za tím účelem jsou v návrhu pravidla 18 upravena zvláštní pravidla hlasování. Podle odstavce 4 tohoto návrhu vyžaduje případná změna těchto pravidel souhlas všech Smluvních stran.
78. Komise konečně uvádí, že když Výbor ministrů přijímá instrumenty nebo dokumenty bez závazných právních účinků na základě svých obecných pravomocí podle článku 15 statutu Rady Evropy, nemůže se Unie, která členem této mezinárodní organizace není, podílet s hlasovacím právem na přijímání těchto rozhodnutí. Článek 7 odst. 3 návrhu dohody proto vyžaduje, aby před přijetím takových dokumentů nebo instrumentů proběhla konzultace s Uní, a upřesňuje, že Výbor ministrů postoj Unie náležitě zohlední.
2. Článek 1 písm. b) protokolu č. 8 EU
79. K požadavku stanovenému v čl. 1 písm. b) protokolu č. 8 EU, podle kterého mají být zachovány specifické rysy Unie a práva Unie, pokud jde o mechanismy nezbytné k zajištění toho, aby byly stížnosti podané jinými než členskými státy a individuální stížnosti správně podávány podle případu proti členským státům nebo Unii, Komise uvádí, že pakliže je porušení EÚLP namítané před ESLP v souvislosti s aktem nebo opomenutím některé Smluvní strany vázáno na jiné ustanovení, je tím zpochybněna slučitelnost tohoto ustanovení s Úmluvou, takže se kontrola prováděná orgány EÚLP nutně týká tohoto ustanovení. Přitom na rozdíl od situace jakékoli jiné Smluvní strany, která je zároveň odpovědná za příslušný akt i za ustanovení, na němž je tento akt založen, je nutno poukázat na skutečnost, že je-li porušení namítané před ESLP v souvislosti s aktem členského státu vázáno na ustanovení unijního práva, není Unie coby Smluvní strana, o jejíž ustanovení se jedná, účastníkem řízení před ESLP. Totéž platí pro členské státy jako celek, je-li porušení namítané před ESLP v souvislosti s aktem nebo opomenutím orgánu, instituce, jiného subjektu nebo agentury Unie vázáno na ustanovení Smluv, za něž nesou odpovědnost výlučně členské státy.
80. Aby se nestalo, že se v těchto dvou případech nebude moci Smluvní strana, která předmětné ustanovení přijala, účastnit řízení před ESLP a nebude ani případně vázána povinnostmi podle čl. 46 odst. 1 EÚLP, pokud jde o případnou změnu nebo zrušení tohoto ustanovení, Komise uvádí, že návrh dohody upravuje zvláštní procesní pravidla, která zavádějí institut spolužalovaného. Konkrétně článek 3 návrhu dohody umožňuje, aby se Unie stala spolužalovanou v případě tvrzení o porušení EÚLP, kterým je zpochybňována slučitelnost ustanovení unijního práva s EÚLP, a aby se členské státy staly spolužalovanými v případě tvrzení o porušení EÚLP, kterým je zpochybňována slučitelnost ustanovení Smluv s EÚLP.

81. Komise zdůrazňuje, že druhá věta nového odstavce 4 článku 36 EÚLP, doplněného článkem 3 odst. 1 návrhu dohody, stanoví, že „[s]polužalovaný je účastníkem řízení“. Podle Komise má tedy všechna procesní práva, jež náleží účastníkům řízení, a není proto považován za pouhou třetí stranu vstupující do řízení. Navíc v případě, kdy by bylo rozsudkem ESLP shledáno, že došlo k porušení úmluvy, čímž by bylo zpochybněno též ustanovení unijního práva, měl by spolužalovaný povinnost toto porušení napravit, aby takovému rozsudku vyhověl, a to buď změnou uvedeného ustanovení, nebo jeho zrušením.
82. Komise uvádí, že ustanovení zmíněná v předchozích třech bodech tohoto posudku zachovávají autonomii právního řádu Unie v případě rozhodnutí, která by ESLP mohl vůči Unii a členským státům přijmout. Zprvce podle čl. 3 odst. 5 návrhu dohody se postavení spolužalovaného získává buď tím, že se vyhoví příslušné výzvě ESLP, nebo na základě rozhodnutí ESLP založeného na hodnověrnosti argumentů uplatněných v návrhu dotyčné Smluvní strany. Podle Komise tak ESLP nemá za úkol vykládat incidenčně unijní právo v souvislosti s otázkou, zda je tvrzením o porušení EÚLP zpochybnována slučitelnost některého z ustanovení unijního práva s EÚLP. Komise zadruhé uvádí, že odstavec 7 tohoto článku 3 stanoví pravidlo společné odpovědnosti žalovaného a spolužalovaného za porušení této úmluvy v řízení, v němž některá Smluvní strana vystupuje jako spolužalovaná. V takových případech se tedy podle ní ESLP omezí na konstatování takového porušení. Nemá naopak za úkol vyjadřovat se přímo k povaze a podílu Unie a dotčeného členského státu na tomto porušení, a tím pádem ani nepřímou k jejich povinnostem v souvislosti s výkonem rozsudku, a zejména k všeobecným a individuálním opatřením, která je nutno k zajištění jeho výkonu přijmout. Podle téhož odstavce 7 in fine navíc platí, že ESLP může pouze na základě případných argumentů předložených společně žalovaným a spolužalovaným rozhodnout, že odpovědným je jen jeden z nich.
83. Dále podle Komise návrh dohody rovněž zaručuje, že se rozsudek ESLP vydaný ve věci, v níž Unie vystupuje jako spolužalovaná, nemůže dotknout pravomocí Unie. Takový rozsudek totiž nemůže Unii ukládat povinnosti jdoucí nad rámec těch, jež má plnit v rámci pravomocí, které jí svěřují Smlouvy.
84. Podle Komise je konkrétně nezbytné, aby byla Unie automaticky přibírána do řízení jako spolužalovaná vždy, když je tvrzením o porušení EÚLP v důsledku aktu členského státu, kterým se provádí ustanovení unijního práva, zpochybnována slučitelnost tohoto ustanovení s touto úmluvou. Návrh dohody přitom podle Komise umožňuje k tomuto výsledku dospět. Podle Komise totiž v souladu s čl. 3 odst. 5 návrhu dohody platí, že rozhoduje-li ESLP o návrhu Smluvní strany na získání postavení spolužalovaného, vyhodnotí, zda je s ohledem na argumenty předložené touto Smluvní stranou hodnověrné, že jsou podmínky stanovené podle okolností v odstavci 2 nebo v odstavci 3 tohoto článku splněny. Tyto úvahy mimoto platí obdobně také pro členské státy, je-li tvrzením o porušení EÚLP v důsledku unijního aktu zpochybnována slučitelnost Smluv s touto úmluvou. V tomto ohledu Komise nicméně dodává, že si povinnost loajální spolupráce v tomto případě žádá, aby členské státy byly zastupovány před ESLP jediným zmocněncem, a tento požadavek by měl být součástí interních pravidel.
3. Článek 6 odst. 2 věta druhá SEU a čl. 2 věta první protokolu č. 8 EU
85. Pokud jde o požadavek stanovený v čl. 6 odst. 2 větě druhé SEU a v čl. 2 větě první protokolu č. 8 EU, podle kterého se nesmí přistoupení dotknout pravomocí Unie stanovených Smlouvami, Komise konstatuje, že z přistoupení vyplývá pro Unii závazek respektovat práva zaručená v EÚLP. Potud, pokud tento závazek zahrnuje povinnost nepřijmout opatření, jež by tato práva porušovalo, Unie svým přistoupením k této úmluvě pouze souhlasí s omezeními výkonu pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy. A potud, pokud uvedený závazek Unie zahrnuje povinnost přijmout konkrétní opatření, čl. 1 odst. 3 věta druhá návrhu dohody stanoví, že v žádném z ustanovení uvedené úmluvy nebo jejích protokolů nemůže být Unii uložena povinnost provést určitý akt nebo přijmout určité opatření, k nimž by podle unijního práva neměla pravomoc. Závazky, které na sebe Unie při přistoupení vezme, se proto podle Komise jejích pravomocí nijak nedotknou.

86. Komise tvrdí, že se návrh dohody nedotkne pravomocí Unie ani v tom, že předpokládá zaprvé přistoupení Unie nejen k EÚLP, ale také k dodatkovému protokolu a k protokolu č. 6 a zadruhé možnost přistoupení k ostatním stávajícím protokolům. Komise má totiž primárně za to, že Unie má podle čl. 6 odst. 2 SEU pravomoc přistoupit ke všem stávajícím protokolům bez ohledu na to, zda jsou jejich smluvními stranami všechny členské státy. V opačném případě by pravidlo uvedené v čl. 2 větě druhé protokolu č. 8 EU, podle kterého musí dohoda o přistoupení zajistit, aby přistoupením Unie nebylo dotčeno zvláštní postavení členských států ve vztahu k protokolům, pozbylo smyslu. Tyto protokoly jsou mimoto jen akcesorickými instrumenty k EÚLP. Unie tak má podle Komise pravomoc uzavírat případné nové protokoly nebo k nim přistupovat později, a to za podmínky, že tyto nové protokoly jsou ve vztahu k této úmluvě taktéž akcesorické.
4. Článek 1 písm. b) a čl. 2 věta první protokolu č. 8 EU
87. Pravomoci jiných orgánů Unie, než je Soudní dvůr, nejsou podle Komise přistoupením dotčeny. Tyto orgány totiž mají podle Komise vykonávat své pravomoci ve vztahu k EÚLP a jejím kontrolním orgánům stejně, jako je mají vykonávat ve vztahu k jakékoli jiné mezinárodní dohodě a orgánům, které byly takovou dohodou vytvořeny nebo jimž taková dohoda svěřuje rozhodovací pravomoci. Podle Komise zejména z článku 335 SFEU a z bodu 94 rozsudku Reynolds Tobacco a další v. Komise (C-131/03 P, EU:C:2006:541) vyplývá, že před soudy, které nejsou soudy členských států, je Unie zastupována Komisí. V daném případě má Komise zastupovat Unii před ESLP, avšak v souladu se zásadou loajální spolupráce mezi orgány platí, že je-li v řízení u ESLP napadeno určité ustanovení unijního práva obsažené v aktu jiného orgánu, než je Komise, zůstanou pravomoci tohoto jiného orgánu zachovány jeho zapojením do přípravy podání, která mají být předložena ESLP. Komise dále uvádí, že v případech, kdy Výbor ministrů přijímá akty s právními účinky, se plně uplatní postup stanovený v čl. 218 odst. 9 SFEU.
88. Pokud jde o Soudní dvůr a v obecnější rovině o zachování specifických rysů Unie a práva Unie v souvislosti se systémem soudní ochrany, týkají se související závěry Komise v podstatě tří otázek, a to vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy, účinnosti soudní ochrany zejména v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“) a pravomocí Soudního dvora v souladu s články 258 SFEU, 260 SFEU a 263 SFEU. První dvě otázky podle Komise vyvstávají z hlediska článků 6, 13 a čl. 35 odst. 1 EÚLP, které stanoví, že pro všechny akty Smluvních stran musí existovat účinný právní prostředek nápravy před vnitrostátními orgány a že bezúspěšné vyčerpání takového prostředku nápravy je podmínkou pro to, aby byla individuální stížnost podaná u ESLP přijatelná.
89. Pokud jde zaprvé o předchozí vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy, návrh dohody podle Komise zaručuje, že před tím, než bude možné podat k ESLP platnou stížnost v souvislosti s určitým unijním aktem, musí být vyčerpány právní prostředky nápravy u soudních orgánů Unie. Podle Komise totiž čl. 1 odst. 5 druhá odrážka návrhu dohody upřesňuje, že výraz „vnitrostátní“ použitý v čl. 35 odst. 1 EÚLP se chápe také jako odkaz na vnitřní právní řád Unie. Komise dále uvádí, že článek 5 návrhu dohody jasně stanoví, že řízení u soudních orgánů Unie nesmí být považována za mezinárodní vyšetřovací nebo smírčí řízení. Předložení věci těmto soudním orgánům proto nezpůsobuje nepřijatelnost stížnosti podle čl. 35 odst. 2 písm. b) EÚLP.
90. Na úvod své prezentace předběžného řízení před Soudním dvorem Komise mimoto poukazuje na možnost, že soud členského státu shledá, že akt nebo opomenutí tohoto členského státu porušuje základní právo zaručené na úrovni Unie, které odpovídá právu zaručenému v EÚLP, a že toto porušení souvisí s ustanovením sekundárního unijního práva. V takovém případě není tento vnitrostátní soud oprávněn sám incidenčně konstatovat neplatnost aktu Unie, který toto ustanovení obsahuje, a ponechat toto ustanovení nepoužité, neboť prohlásit uvedený akt za neplatný může pouze Soudní dvůr na základě položené předběžné otázky (rozsudek Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, body 11 až 20). Pokud by poté bylo před ESLP namítáno v souvislosti s tímž aktem nebo opomenutím porušení téhož základního práva zaručeného touto úmluvou, a byla by tak zpochybněna slučitelnost předmětného ustanovení unijního práva s touto úmluvou, stala by se Unie spolužalovanou

a její orgány, včetně Soudního dvora, by byly vázány rozsudkem ESLP, kterým by bylo shledáno porušení této úmluvy. Komise uvádí, že k této situaci přitom může dojít, i když Soudní dvůr ještě neměl možnost zkoumat platnost uvedeného unijního aktu z hlediska dotčeného základního práva, jehož porušení je před ESLP namítáno. Komise v této souvislosti uvádí, že položení předběžné otázky Soudnímu dvoru na základě čl. 267 prvního pododstavce písm. b) SFEU nelze považovat za vnitrostátní právní prostředek nápravy, který by musel stěžovatel vyčerpat, aby jeho stížnost k ESLP byla přijatelná, neboť předložení takové otázky není v moci účastníků řízení, a její nepředložení tedy nemůže mít za následek nepřijatelnost stížnosti před ESLP. Takový závěr platí tím spíše, že pravomoc Soudního dvora konstatovat případnou neplatnost unijního aktu je součástí jeho pravomocí. Komise uvádí, že za účelem zachování těchto pravomocí je nutné stanovit, že v rámci řízení před ESLP, v němž Unie vystupuje jako spolužalovaná, bude mít Soudní dvůr možnost zkoumat slučitelnost ustanovení unijního práva s EÚLP. Tato možnost mu také musí být poskytnuta dříve, než ESLP rozhodne o opodstatněnosti tvrzení, které je před ním uplatňováno, a tím incidenčně o slučitelnosti uvedeného ustanovení s dotčeným základním právem. Taková potřeba předběžného přezkumu daného ustanovení Soudním dvorem dále podle Komise vyplývá také ze subsidiární povahy kontrolního mechanismu uvedené úmluvy ve vztahu k systémům ochrany lidských práv, které existují na úrovni Smluvní stran.

91. Komise uvádí, že právě v reakci na tyto potřeby je v čl. 3 odst. 6 větě první návrhu dohody stanoveno, že se za takových okolností Soudnímu dvoru poskytne čas nezbytný k přezkumu předmětného ustanovení v rámci předběžného řízení, které před ním proběhne. Podle věty druhé téhož odstavce musí tento přezkum proběhnout rychle, aby nedocházelo ke zbytečnému prodlužování řízení před ESLP. Komise poukazuje na to, že ESLP není vázán závěry Soudního dvora, jak podle ní vyplývá z poslední věty uvedeného ustanovení.
92. Komise dodává, že uvedený čl. 3 odst. 6 musí být doplněn o interní unijní pravidla upravující předběžné řízení před Soudním dvorem. Návrh dohody přitom taková pravidla neobsahuje. Tato pravidla ovšem nemají být součástí mezinárodní dohody, nýbrž musí být přijata autonomně na úrovni Unie, protože mají upravovat řízení, které bude probíhat interně v rámci Unie. Podle Komise ostatně není nutné ani vhodné vkládat uvedená procesní ustanovení do Smluv. Smlouvy totiž orgánům Unie a členským státům ukládají povinnost provést přistoupení Unie k EÚLP a dále zakazují, aby tímto přistoupením byly dotčeny pravomoci Soudního dvora. V tomto ohledu má Komise za to, že je vhodnější, aby ustanovení, která upraví samotný princip předběžného řízení před Soudním dvorem, určí, kdo má pravomoc ho zahájit, a vymezí normy, jimiž se má přezkum slučitelnosti řídit, byla obsažena v rozhodnutí Rady o uzavření dohody o přistoupení podle čl. 218 odst. 6 písm. a) bodu ii) SFEU. K obsahu interních ustanovení upravujících předběžné řízení před Soudním dvorem Komise nejprve uvádí, že oprávnění dát podnět k zahájení tohoto řízení návrhem předkládaným Soudnímu dvoru musí připadnout Komisi a členskému státu, proti kterému je u ESLP podána stížnost. Soudní dvůr dále musí mít pravomoc rozhodnout dříve, než se Unie a dotčený členský stát vyjádří před ESLP. Dále vzhledem k tomu, že řízení vykazuje po strukturální stránce jistou podobnost s řízením o předběžné otázce, musí být podle Komise pravidla týkající se práva účasti v tomto řízení upravena analogicky k pravidlům obsaženým v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie. Komise konečně uvádí, že požadavky na rychlost mohou být splněny použitím zrychleného řízení podle článku 23a tohoto statutu.
93. Pokud jde zadruhé o účinnost soudní ochrany, je podle Komise nutné, aby při určování, zda je akt přiřítelný Unii, nebo členskému státu, za účelem stanovení jejich odpovědnosti na základě EÚLP byla uplatňována též kritéria přiřítelnosti, jaká jsou uplatňována v rámci Unie. Článek 1 odst. 4 věta první návrhu dohody přitom podle Komise tento požadavek naplňuje, když stanoví, že pro účely této úmluvy se opatření členského státu přiřítá tomuto státu, i když k němu dojde při uplatňování unijního práva tímto státem, a to včetně rozhodnutí přijatých na základě Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU. Účinnost právního prostředku nápravy je tedy podle Komise zajištěna, neboť v souladu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU soudům uvedeného členského státu přísluší, aby zaručily soudní ochranu ve vztahu k aktům tohoto členského státu.

94. V souvislosti s účinnou soudní ochranou však vyvstávají zvláštní otázky v oblasti SZBP, neboť právo Unie v tomto ohledu vykazuje dva specifické rysy.
95. Pokud jde zaprvé o přičitatelnost aktů, Komise uvádí, že provádění SZBP prostřednictvím vojenských operací zajišťují členské státy v souladu s čl. 24 odst. 1 druhým pododstavcem větou čtvrtou SEU, čl. 28 odst. 1 SEU, článkem 29 SEU a čl. 42 odst. 3 SEU. Komise tvrdí, že je tento rys zohledněn v čl. 1 odst. 4 návrhu dohody, který stanoví, že i v případě operací prováděných v rámci SZBP se akty členských států přičítají příslušnému členskému státu, a nikoli Unii. Na základě tohoto upřesnění by mělo být možné vyloučit, že bude ve vztazích mezi Unií a jejími členskými státy použita judikatura ESLP, v níž se ESLP vyslovil k odpovědnosti mezinárodní organizace za akty Smluvní strany přijaté k provedení rozhodnutí této organizace (rozhodnutí ESLP Behrami a Behrami v. Francie a Saramati v. Francie, Německo a Norsko, č. 71412/01 a 78166/01, bod 122, 2. května 2007, a rozsudek ESLP Al-Jedda v. Spojené království, č. 27021/08, bod 76, 7. července 2011). Jak bylo také upřesněno v odstavci 24 návrhu vysvětlující zprávy, ve věcech, v nichž byla tato judikatura vydána, totiž neexistovalo žádné zvláštní pravidlo o přičitatelnosti aktů, jaké je upraveno v uvedeném čl. 1 odst. 4 návrhu dohody.
96. Pokud jde zadruhé o účinnost přezkumu prováděného unijním soudem v oblasti SZBP, Komise uvádí, že je tento přezkum omezen jak článkem 24 odst. 1 druhým pododstavcem poslední větou SEU, tak článkem 275 druhým pododstavcem SFEU. Podle Komise z těchto ustanovení v podstatě vyplývá, že Soudní dvůr nemá pravomoc ve vztahu k ustanovením o SZBP ani k aktům přijatým na jejich základě. Komise uvádí, že Soudní dvůr má pravomoc pouze kontrolovat dodržování článku 40 SEU a rozhodovat o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, které se týkají přezkumu legality rozhodnutí, jimiž se stanoví „omezující opatření“ vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o EU. Podle Komise tedy může vyvstat otázka, zda Unie předvídá v oblasti SZBP účinné vnitrostátní právní prostředky nápravy.
97. Komise v tomto ohledu připomíná, že pro přijatelnost stížnosti před ESLP je nutno, aby se stěžovatel mohl považovat za oběť v důsledku porušení práv priznaných v EÚLP nebo v jejích protokolech, a byl tak přímo sporným aktem nebo opomenutím dotčen.
98. Jde-li přitom o akty členského státu v oblasti SZBP, Komise uvádí, že pokud se tyto akty určité osoby přímo týkají, a mohou tedy být předmětem stížnosti před ESLP, přísluší soudní ochrana v případě těchto aktů soudům členských států. Je-li výjimečně takový akt založen na ustanovení rozhodnutí Rady přijatého na základě čl. 28 odst. 1 SEU, mohla by být podle Komise slučitelnost takového ustanovení s EÚLP zpochybněna. Podle Komise je rozhodnutí Rady v takovém případě samo o sobě „omezujícím opatřením“ ve smyslu čl. 275 druhého pododstavce SFEU, takže ačkoli toto ustanovení výslovně přiznává Soudnímu dvoru pravomoc pouze k rozhodování o žalobách na neplatnost „podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci [SFEU]“, mohou být taková ustanovení přesto předmětem řízení o předběžné otázce, případně i z hlediska své platnosti. V tomto ohledu se Komise opírá zejména o rozsudek Segi a další v. Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116), ve kterém podle ní Soudní dvůr připustil – přestože čl. 35 odst. 1 Smlouvy o EU ve znění Niceské smlouvy vylučoval „společné postoje“ z pravomoci Soudního dvora při rozhodování o předběžných otázkách – že mu vnitrostátní soudy mohou položit předběžnou otázku týkající se společného postoje, který měl vzhledem ke svému obsahu sám o sobě právní účinek ve vztahu ke třetím osobám, a v důsledku toho přesahoval rámec, který Smlouva o EU tomuto typu aktů vymezila. Za takovýchto okolností by se ostatně mělo použít i předběžné řízení před Soudním dvorem.
99. Pokud jde dále o akty unijních orgánů v oblasti SZBP, je podle Komise třeba rozlišovat na jedné straně akty se závaznými právními účinky a na straně druhé akty bez takových účinků. Komise uvádí, že akty se závaznými právními účinky představují, pakliže jimi mohou být porušena základní práva, „omezující opatření“ ve smyslu čl. 275 druhého pododstavce SFEU, a mohou tedy být předmětem žaloby na neplatnost před unijním soudem. Naproti tomu akty bez takových účinků nemohou být již ze své

povahy předmětem žaloby na neplatnost ani předběžné otázky. Komise uvádí, že jediným právním prostředkem, který lze v rámci Unie proti takovým aktům použít, je žaloba na náhradu škody podle článku 340 SFEU, kterou čl. 275 první pododstavec SFEU podle Komise nevylučuje.

100. Komise zastává názor, že tak z kombinace čl. 1 odst. 4 návrhu dohody, čl. 19 odst. 1 prvního pododstavce SEU a článků 275 SFEU a 340 SFEU vyplývá, že všechny akty a opatření Unie a členských států v oblasti SZBP, u nichž se určitá osoba může domnívat, že se stala obětí v důsledku porušení práv priznaných v EÚLP, mohou být předmětem účinného právního prostředku nápravy u soudních orgánů Unie nebo členských států.
101. Zatřetí Komise uvádí, že se návrh dohody nedotýká ani pravomocí Soudního dvora na základě článků 258 SFEU, 260 SFEU a 263 SFEU. Jeho článek 5 totiž obsahuje výkladové ustanovení, které stanoví, že „[ř]ízení před Soudním dvorem nesmí být považována za [...] způsoby urovnání sporů ve smyslu článku 55 [EÚLP]“. Podle Komise je tedy výslovně zachována možnost, že spory o výklad a uplatňování této úmluvy, nebo i základních práv stanovených na úrovni Unie, a zejména v Listině, budou předkládány Soudnímu dvoru.
102. Konkrétně v souvislosti s žalobami pro nesplnění povinnosti Komise připomíná, že z čl. 1 odst. 3 návrhu dohody vyplývá, že členským státům nevzniká v rámci unijního práva žádná povinnost ve vztahu k EÚLP a jejím protokolům. Předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti proto již z povahy věci nemůže být nesplnění povinností členského státu, které pro něj vyplývají z EÚLP. Odkaz na článek 55 EÚLP, který je uveden v článku 5 návrhu dohody, má nicméně podle Komise užitečný účinek z hlediska požadavku, aby se přistoupení nedotklo pravomocí Soudního dvora. Členské státy jsou totiž při uplatňování unijního práva vázány podle čl. 51 odst. 1 Listiny základními právy stanovenými na úrovni Unie. Pokud by bylo možné zákaz uvedený v článku 55 EÚLP chápat tak, že se týká rovněž sporů mezi Smluvními stranami ohledně výkladu nebo uplatňování ustanovení mezinárodně právního instrumentu – jako jsou v případě členských států Smlouvy a Listina – která mají stejný obsah jako ustanovení úmluvy, má pak článek 5 návrhu dohody ten důsledek, že takový výklad nelze použít vůči Unii.
103. Podle Komise ostatně ESLP upřesnil, že výkon pravomocí Komise na základě článku 258 SFEU nepředstavuje mezinárodní vyšetřovací nebo smírcí řízení ve smyslu čl. 35 odst. 2 písm. b) EÚLP (rozsudek ESLP Karoussiotis v. Portugalsko, č. 23205/08, body 75 a 76, 1. února 2011).
104. Komise upřesňuje, že není nezbytné, aby návrh dohody upravoval zvláštní námitku nepřijatelnosti, která by se uplatnila v případě stížností podaných u ESLP na základě článku 33 EÚLP Unii proti členskému státu, nebo naopak členským státem proti Unii ve sporu, který se týká výkladu nebo uplatňování této úmluvy, neboť takové stížnosti by byly zjevně v rozporu s unijním právem. Nejen že by totiž představovaly obcházení článku 258 SFEU, ale rozhodnutí podat takovou stížnost by také mohlo být předmětem žaloby na neplatnost na základě článku 263 SFEU. Stížnost podaná členským státem proti Unii by mimoto byla obcházením článku 263 SFEU či případně článku 265 SFEU, což by bylo v unijním právu sankcionováno prostřednictvím řízení pro nesplnění povinnosti.
5. 5. Článek 2 věta druhá protokolu č. 8 EU
105. Pokud jde o požadavek stanovený v čl. 2 větě druhé protokolu č. 8 EU, podle kterého se přistoupení nesmí dotknout zvláštního postavení členských států ve vztahu k EÚLP, zejména k jejím protokolům, opatřením přijatým členskými státy odchylně od EÚLP v souladu s jejím článkem 15 a výhradám členských států k této úmluvě, jež byly formulovány v souladu s jejím článkem 57, Komise tvrdí, že v souladu s čl. 1 odst. 3 větou první návrhu dohody je osobní působnost závazků Unie omezena pouze na Unii jakožto subjekt mezinárodního práva veřejného odlišný od členských států. Právní postavení členského státu, který by podle článku 57 EÚLP učinil výhradu vůči ustanovení EÚLP nebo některého z protokolů, ke kterým Unie přistupuje, nebo který by přijal podle článku 15 EÚLP opatření, která se od ní odchyľují, či který by nebyl smluvní stranou některého z protokolů, ke kterým by Unie mohla

v budoucnu přistoupit, tak není přistoupením Unie k uvedené úmluvě dotčeno. Podle Komise z toho také vyplývá, že ačkoli jsou podle čl. 216 odst. 2 SFEU dohody uzavřené Uníí závazné pro orgány Unie i členské státy, nevznikají členským státům z návrhu dohody žádné povinnosti v rámci unijního práva ve vztahu k úmluvě a jejím protokolům.

6. Článek 3 protokolu č. 8 EU

106. Pokud jde konečně o požadavek stanovený v článku 3 protokolu č. 8 EU, podle kterého se přistoupení nesmí dotknout článku 344 SFEU, Komise tvrdí, že dalším důsledkem toho, že v souladu s čl. 1 odst. 3 návrhu dohody nevzniká přistoupením Unie k EÚLP členským státům žádná povinnost v rámci unijního práva ve vztahu k EÚLP a jejím protokolům, je to, že případný spor mezi členskými státy týkající se výkladu nebo uplatňování této úmluvy nepředstavuje v pravém slova smyslu spor o výklad nebo provádění Smluv, na který se vztahuje zákaz uvedený v článku 344 SFEU.
107. Komise uvádí, že odkaz na článek 55 EÚLP obsažený v článku 5 návrhu dohody má ale užitečný účinek i z hlediska uvedeného požadavku. Pokud by totiž bylo možné chápat zákaz uvedený v tomto článku 55 tak, že se týká rovněž sporů mezi Smluvními stranami ohledně výkladu nebo uplatňování ustanovení mezinárodně právního instrumentu – jako jsou v případě členských států Smlouvy a Listina – která mají stejný obsah jako ustanovení této úmluvy, má pak článek 5 návrhu dohody ten důsledek, že takový výklad nelze použít vůči členským státům. Komise v tomto ohledu dodává, že pravidlo upravující nepřijatelnost stížnosti podané před ESLP členským státem proti jinému členskému státu ve sporu o výklad nebo provádění ustanovení unijního práva majících stejný obsah jako ustanovení EÚLP, tj. zejména ustanovení Listiny, není nezbytné. Podání takové stížnosti by totiž již samo o sobě bylo porušením článku 344 SFEU a na úrovni Unie by bylo sankcionováno prostřednictvím řízení podle článků 258 SFEU až 260 SFEU.

VII – Shrnutí hlavních úvah obsažených ve vyjádřeních učiněných před Soudním dvorem

108. V rámci projednávání žádosti o posudek byla Soudnímu dvoru předložena či na jednání přednesena vyjádření belgické, bulharské, české, dánské, německé a estonské vlády, Irska, řecké, španělské, francouzské, italské, kyperské, lotyšské, litevské, maďarské, nizozemské, rakouské, polské, portugalské, rumunské, slovenské, finské a švédské vlády, vlády Spojeného království, Parlamentu a Rady.
109. Všechny shora uvedené členské státy a orgány v podstatě uzavírají, že je návrh dohody se Smlouvami slučitelný, a do značné míry se ztotožňují se závěry Komise. Jejich závěry se ale v několika ohledech od závěrů Komise liší.

A – K přípustnosti žádosti o posudek

110. Pokud jde o přípustnost žádosti o posudek, není v podstatě zpochybňováno, že předmětem žádosti je skutečně „zamýšlená dohoda“ ve smyslu čl. 218 odst. 11 SFEU a že má Soudní dvůr k dispozici všechny informace nezbytné k posouzení její slučitelnosti se Smlouvami, jak to sám požaduje (posudek 2/94, EU:C:1996:140, body 20 a 21).
111. Naproti tomu k závěrům Komise ohledně interních pravidel byly vyjádřeny velmi rozdílné postoje.
112. Podle bulharské a dánské vlády, Irska, francouzské, maďarské, portugalské, finské a švédské vlády, vlády Spojeného království, Parlamentu a Rady nemá skutečnost, že tato pravidla ještě nebyla přijata, na přípustnost žádosti žádný vliv. To podle nich platí tím spíše, že zaprvé – jak uvádí estonská a lotyšská vláda – taková pravidla vyvolávají důsledky pouze pro Unii a nemohou se dotknout mezinárodně právních aspektů návrhu dohody a zadruhé – jak v podstatě zdůrazňuje polská a švédská vláda – tato pravidla musí být rovněž slučitelná se Smlouvami s tím, že tato slučitelnost může být případně – podle kyperské a švédské vlády a vlády Spojeného království – ověřena Soudním dvorem v souladu s článkem 263 SFEU.

113. Komise však podle nich neměla v rámci tohoto řízení o posudku před Soudním dvorem debatu o takových pravidlech otevírat. Soudní dvůr se totiž nemůže k takovým interním pravidlům vyslovit buď pro jejich hypotetickou povahu, jak uvádí řecká a nizozemská vláda, nebo kvůli neexistenci dostatečných informací o jejich obsahu, jak uvádí francouzská, kyperská a litevská vláda a Rada, anebo také podle české, estonské, francouzské, kyperské, litevské, nizozemské, portugalské, slovenské a švédské vlády vzhledem k tomu, že nejsou součástí předmětné mezinárodní dohody, která jako jediná může být předmětem žádosti o posudek ve smyslu čl. 218 odst. 11 SFEU. Kdyby se měl mimoto Soudní dvůr vyslovit k obsahu pravidel, která ještě nebyla unijním zákonodárcem přijata, zasáhl by tím do pravomocí unijního zákonodávce v rozporu s článkem 13 SEU, jak uvádí estonská vláda, vláda Spojeného království a Rada, nebo v rozporu se zásadou rozdělení pravomocí podle čl. 5 odst. 1 a 2 SEU, jak uvádí estonská vláda.
114. Z toho má vyplývat, že žádost o posudek je přípustná pouze v rozsahu, v němž se týká zamýšlené dohody, zatímco v rozsahu, v němž se týká interních pravidel, Soudnímu dvoru schází pravomoc, jak uvádí francouzská a kyperská vláda, nebo je tato žádost nepřípustná, jak uvádí česká, estonská a francouzská vláda, anebo není namístě, aby Soudní dvůr rozhodl, jak uvádí litevská vláda.
115. Pokud by naproti tomu byla analýza interních pravidel nezbytná k posouzení souladu návrhu dohody se Smlouvami – o čemž podle řecké vlády přísluší rozhodnout Soudnímu dvoru – potom musí Soudní dvůr buďto svůj posudek o slučitelnosti tohoto návrhu se Smlouvami podmínit tím, že i interní pravidla budou slučitelná se Smlouvami, jak uvádí polská vláda, nebo s návrhem prohlášení, jak uvádí rumunská vláda, nebo musí být řízení přerušeno, dokud tato pravidla nebudou k dispozici, jak uvádí estonská vláda a Rada, anebo musí být žádost prohlášena za nepřípustnou v plném rozsahu, jak uvádí řecká vláda a Rada, nebo podle španělské vlády v rozsahu, v němž jde o aspekty návrhu dohody, které ještě musí být upřesněny v uvedených interních pravidlech, tj. aspekty týkající se otázky zastoupení Unie před ESLP, předběžného řízení před Soudním dvorem, postupů pro sestavení seznamu tří uchazečů o místo soudce, účasti Unie ve Shromáždění či ve Výboru ministrů a nových pravidel hlasování obsažených v návrhu pravidla 18.
116. Podpůrně, pro případ, že by Soudní dvůr rozhodl, že se k interním pravidlům vysloví, jsou ve vyjádřeních obsaženy úvahy k hlavním z těchto pravidel.

B – K věci samé

1. 1. Článek 1 písm. a) protokolu č. 8 EU
117. Všechny členské státy a orgány, které se v řízení vyjádřily, souhlasí s podstatou závěrů Komise a vyslovují závěr, že návrh dohody zachovává specifické rysy Unie a práva Unie, pokud jde o zvláštní úpravu účasti Unie v kontrolních orgánech EÚLP.
2. 2. Článek 1 písm. b) protokolu č. 8 EU
118. Uvedené členské státy a orgány mají též za to, že institut spolužalovaného v zásadě umožňuje zachovat specifické rysy Unie a práva Unie tím, že zajišťuje, aby stížnosti podané jinými než členskými státy a individuální stížnosti byly správně podávány podle případu proti členským státům nebo Unii.
119. Některé členské státy mají ale za to, že závěry Komise je nutno korigovat či zpřesnit.
120. Předně musí být podle rakouské vlády umožněno, aby se institut spolužalovaného použil nejen v případě, kdy porušení EÚLP „bylo možné zabránit pouze nesplněním povinnosti vyplývající z unijního práva“, ale také v případě, kdy je takové porušení přičitatelné členskému státu v rámci uplatňování unijního práva, i když unijní právo příznává tomuto členskému státu jistý stupeň autonomie. Souvisí-li totiž tvrzené porušení s aktem, kterým se provádí směrnice, může mít Unie

zájem na tom hájit před ESLP legalitu této směrnice, i když tato směrnice členskému státu neukládá přijetí uvedeného aktu, ale pouze jeho přijetí dovozuje. Dále může být obtížné zjistit předem míru volnosti členských států v rámci provádění směrnice.

121. Bulharská vláda má následně za to, že fakultativní povaha institutu spolužalovaného ponechává potenciálnímu spolužalovanému možnost uniknout odpovědnosti vyplývající z článku 46 EÚLP. Rakouská vláda v tomto ohledu dodává, že slučitelnost tohoto institutu s požadavky čl. 1 písm. b) protokolu č. 8 EU závisí na existenci interního ustanovení v unijním právu ukládajícího orgánům Unie povinnost podat v případě stížnosti proti jednomu nebo více členským státům návrh na vstup Unie do řízení v postavení spolužalované, je-li tvrzením o porušení této úmluvy zpochybňována slučitelnost unijního práva s touto úmluvou. I když je již taková interní povinnost upravena v písmenu a) návrhu prohlášení, je podle rakouské vlády nezbytné upravit tuto povinnost závazně, aby nepodání takového návrhu nebo odmítnutí účasti v řízení na výzvu ESLP podle čl. 3 odst. 5 návrhu dohody znamenalo nečinnost ve smyslu článku 265 SFEU. Podle rumunské vlády mimoto z uvedeného návrhu prohlášení vyplývá, že i když návrh dohody upravuje účast Unie v řízení v postavení spolužalované jako možnost, zavazuje se Unie zavést na interní úrovni pravidla umožňující určit, jaké tvrzené porušení ustanovení EÚLP souvisí s unijním právem a jaký rozhodovací prostor dotyčnému členskému státu náleží.
122. Francouzská vláda uvádí, že k zamezení tomu, aby ESLP rozhodoval o otázkách týkajících se unijního práva, jako je rozdělení odpovědnosti v rámci porušení shledaného v řízení, v němž některá Smluvní strana vystupuje v postavení spolužalovaného, musí být čl. 3 odst. 7 návrhu dohody zcela jistě vykládán v tom smyslu, že ESLP může o rozdělení odpovědnosti mezi žalovaného a spolužalovaného rozhodnout jen na základě jejich argumentů předložených ve společném návrhu.
123. Vláda Spojeného království konečně upřesňuje, že na rozdíl od připomínky Komise – podle níž má spolužalovaný na základě čl. 46 odst. 1 EÚLP napravit porušení této úmluvy, aby tak vyhověl rozsudku ESLP – musí být tato povinnost ve skutečnosti sdílená. Pokud by totiž byl takový rozsudek vydán společně proti Unii a jednomu či více jejím členským státům, nedával by sám o sobě tomu či onomu unijnímu orgánu, zejména Komisi, pravomoc zajistit jeho řádný výkon, k němuž musí dojít spíše za použití běžného unijního legislativního postupu.
3. Článek 6 odst. 2 SEU a čl. 2 věta první protokolu č. 8 EU
124. Členské státy, které se v řízení před Soudním dvorem vyjádřily, se do značné míry ztotožňují se závěry Komise ohledně požadavku, podle kterého se přistoupení k EÚLP nesmí dotknout pravomocí Unie, až na otázku pravomoci Unie přistoupit k jiným protokolům, než ke kterým přistupuje na základě článku 1 návrhu dohody, tj. k jiným protokolům, než je dodatkový protokol a protokol č. 6.
125. Zejména jsou podle německé vlády nepřijatelné ty úvahy obsažené v žádosti o posudek, které se týkají případného přistoupení k jiným protokolům, než je dodatkový protokol a protokol č. 6, neboť v tomto ohledu neexistuje žádná „zamýšlená dohoda“.
126. K meritorní stránce věci slovenská vláda uvádí, že Unie má v současnosti pravomoc přistoupit pouze k oněm dvěma protokolům uvedeným v předchozím bodě, zatímco dánská vláda tvrdí, že Unie nemá pravomoc přistoupit k těm ze stávajících protokolů, jejichž smluvními stranami dosud nejsou všechny členské státy.
127. Naproti tomu se lotyšská, nizozemská a polská vláda domnívají, že by Unie teoreticky mohla mít pravomoc přistoupit také k posledně zmíněným protokolům. Tato okolnost ale podle nich není rozhodující. Podle nizozemské vlády je totiž vzhledem k postupu upravenému v čl. 218 odst. 6 druhém pododstavci písm. a) bodě ii) a odst. 8 druhém pododstavci SFEU, který upravuje jednomyslný souhlas s uzavřením dohody ve smyslu tohoto článku a schválení takové dohody všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy, málo pravděpodobné, že by Unie mohla získat

souhlas členských států s přistoupením k protokolům, jejichž nejsou smluvními stranami. V současnosti Unie každopádně nemůže přistoupit k jiným protokolům, než které jsou uvedeny v článku 1 návrhu dohody, aniž Rada v tomto ohledu schválí zvláštní zmocnění, jak uvádí lotyšská vláda, nebo bez ohledu na vůli členských států, jak uvádí polská vláda. Německá vláda konečně dodává, že tato pravomoc musí být vykonávána při dodržení čl. 2 věty druhé protokolu č. 8 EU, podle kterého se dohoda o přistoupení nesmí dotknout zvláštního postavení členských států ve vztahu k EÚLP, zejména k jejím protokolům. Okamžité přistoupení k protokolům, jejichž smluvními stranami nejsou všechny členské státy, by přitom bylo v rozporu s tímto ustanovením nebo – jak uvádí řecká vláda – v rozporu se zásadou loajální spolupráce.

4. 4. Článek 1 písm. b) a čl. 2 věta první protokolu č. 8 EU
128. Pokud jde o otázku účinnosti právních prostředků nápravy upravených Smlouvami v oblasti SZBP, a zejména o závěry Komise ohledně přičítání aktů přijatých v rámci této politiky, Spojené království tyto závěry nepovažovalo za nezbytné, protože ESLP svou judikaturu týkající se přičítání aktů Smluvních stran mezinárodním organizacím nikdy na Unii nepoužil. Pravidlo obsažené v čl. 1 odst. 4 návrhu dohody, tak jak je rozvedeno v odstavcích 22 až 26 návrhu vysvětlující zprávy, smí každopádně podle německé vlády platit pouze pro účely přistoupení Unie k EÚLP a nesmí se dotknout obecných zásad mezinárodního práva v oblasti přičítání aktů mezinárodním organizacím.
129. V otázce omezení pravomoci Soudního dvora v oblasti SZBP, která jsou stanovena ve Smlouvách, jsou postoje členských států nuancovanější.
130. Předně podle řecké vlády a vlády Spojeného království není nutné, aby Soudní dvůr vyložil článek 275 SFEU a vyslovil se ke své případné pravomoci zejména pro řízení o předběžné otázce v dané oblasti.
131. Vláda Spojeného království dodává, že Komisi zastávaný extenzivní výklad uvedeného článku, podle kterého by se pravomoc Soudního dvora na základě článku 267 SFEU vztahovala také na akty spadající pod SZBP, je každopádně nesprávný a vychází z rozsudků *Gestoras Pro Amnistía* a další v. Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115) a *Segi* a další v. Rada (EU:C:2007:116), tzn. z judikatury předcházející Lisabonské smlouvě. Jak přitom připomíná také španělská a finská vláda, právě Lisabonská smlouva článkem 275 SFEU omezila přezkum platnosti aktů spadajících pod SZBP pouze na žaloby na neplatnost, a vyloučila z něj tak řízení o předběžné otázce týkající se platnosti. Podle obou těchto vlád musí být článek 275 SFEU vykládán restriktivně, a to nejen kvůli tomu, že v dané oblasti je absence pravomoci Soudního dvora zásadou a jeho pravomoc jen výjimkou, jak uvádí francouzská a polská vláda a Rada, ale také kvůli skutečnosti, kterou vyzdvihuje španělská a polská vláda, že extenzivní výklad rozšiřující pravomoci Soudního dvora v oblasti SZBP není v souladu s požadavky článku 2 protokolu č. 8 EU. Nizozemská vláda mimoto uvádí, že takový extenzivní výklad vytváří nejistotu ohledně podmínek přípustnosti žalob na neplatnost proti takovým aktům. Unijní soudy totiž podle ní mají pouze pravomoc rozhodovat na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU o rozhodnutích, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatým Radou na základě hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o EU. Podle francouzské vlády má přitom extenzivní výklad pojmu „omezující opatření“ důsledky pro výklad podmínek přípustnosti žalob na neplatnost a návrhů založených na námitce protiprávnosti podle článku 277 SFEU. Konečně by podle francouzské vlády a Rady mohlo takové rozšíření zahrnout také předběžné řízení před Soudním dvorem. Toto řízení lze přitom ve skutečnosti zahájit teprve tehdy, je-li před ESLP namítáno porušení EÚLP související s omezujícím opatřením, neboť jinak by došlo k rozšíření pravomoci Soudního dvora.
132. Francouzská vláda a Rada mají následně za to, že Komisi zavedené rozlišení mezi opatřeními se závaznými účinky a opatřeními, která takové účinky nemají, není podložené, neboť jde pouze o to zjistit, zda se jedná o „omezující opatření“ ve smyslu článku 275 SFEU. Pojem „omezující opatření“

přítom nemůže záviset pouze na tom, že určité opatření může porušovat základní práva jednotlivců, neboť taková definice jde nad rámec litery čl. 215 odst. 2 SFEU a zbavuje čl. 275 první pododstavec SFEU užitečného účinku.

133. Soudní dvůr má tedy sice nadále pravomoc rozhodovat o námitce protiprávnosti v souladu s článkem 277 SFEU, jak uvádí Rada, naproti tomu ale nemá pravomoc rozhodovat o platnosti jiných než omezujících opatření prostřednictvím řízení o předběžné otázce, jak uvádí polská vláda, ani pravomoc rozhodovat o návrzích na náhradu škody vyplývající z mimosmluvní odpovědnosti, způsobené akty nebo opatřeními v oblasti SZBP, jak uvádí francouzská vláda a Rada. Podle francouzské a nizozemské vlády a Rady pojem „omezující opatření“ zahrnuje pouze „rozhodnutí o sankcích“, která byla přijata vůči fyzickým či právníckým osobám a jejichž předmětem je omezení jejich vstupu na území členských států a zmrazení jejich finančních prostředků a hospodářských zdrojů, což se tedy týká jak základních aktů založených na čl. 31 odst. 1 SEU, tak i aktů prováděcích přijatých na základě odstavce 2 téhož článku.
134. Francouzská vláda v tomto ohledu upřesňuje, že rozsudek *Segi a další v. Rada* (EU:C:2007:116), týkající se přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v rámci bývalého „třetího pilíře“, není v dané věci použitelný, neboť článek 275 SFEU na rozdíl od čl. 35 odst. 1 EU neuděluje Soudnímu dvoru žádnou pravomoc k řízení o předběžné otázce.
135. Konečně skutečnost, že tento výklad článku 275 SFEU může jednotlivce připravit o účinnou soudní ochranu v případě některých aktů spadajících do SZBP, nemůže podle francouzské vlády stačit k tomu, aby Soudnímu dvoru vznikla pravomoc neupravená ve Smlouvách. Podle francouzské, polské, finské a švédské vlády se v čl. 1 odst. 4 návrhu dohody a v odstavcích 23 a 24 návrhu vysvětlující zprávy stanoví, že členské státy mají zaručit ochranu práva na soud a práva na účinný právní prostředek nápravy před soudem, právě proto, aby se zabránilo systematickému odsuzování Unie pro porušování článků 6 a 13 EÚLP, a to tím spíše že Unie podle Rady není vyňata z pravomoci soudů v souladu s protokolem (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie připojeným ke Smlouvě o EU, Smlouvě o FEU a Smlouvě o ESUO, takže proti ní může být podána k vnitrostátním soudům žaloba na náhradu škody. Otázka, zda je systém soudní ochrany v oblasti SZBP v souladu s uvedenými články 6 a 13, je ostatně podle Rady relevantní pouze ve vztahu k těm aktům v oblasti SZBP, které jsou přičitatelné Unii, a to jak ohledně vojenských, tak i civilních operací, neboť zajištění účinnosti této ochrany ve vztahu k takovýmto aktům, které jsou přičitatelné členským státům, přísluší soudům členských států.
136. Pokud jde o předběžné řízení před Soudním dvorem, vláda Spojeného království předně uvádí, že toto řízení není nutné k tomu, aby bylo možné považovat návrh dohod za slučitelný se Smlouvami, neboť rozhodnutí ESLP nemají vzhledem ke své deklaratorní povaze žádný dopad na platnost unijního práva. Podle bulharské vlády každopádně není nutné takové řízení zahajovat v případech, kdy se již Soudní dvůr k platnosti dotyčného aktu vyslovil z hlediska odpovídajícího základního práva stanoveného Listinou, a to jak s ohledem na čl. 52 odst. 3 Listiny, tak s ohledem na presumpci rovnocenné ochrany, která se v judikatuře ESLP uplatňuje na unijní právo (rozsudek ESLP *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi v. Irsko*, č. 45036/98, bod 155, 30. června 2005).
137. Česká vláda, Irsko, řecká a španělská vláda a vláda Spojeného království dále uvádějí, že ačkoli jsou v rámci předběžného řízení svěřeny Soudnímu dvoru další funkce nad rámec těch, které mu již přiznávají Smlouvy, neznamená to, že by návrh dohody rozšiřoval pravomoci Soudního dvora, neboť tyto další funkce nezasahují do samotné podstaty jeho stávajících pravomocí (posudky 1/92, EU:C:1992:189, bod 32; 1/00, EU:C:2002:231, body 21, 23 a 26, a 1/09, EU:C:2011:123, bod 75). Kromě toho možnost Soudního dvora rozhodovat v rámci předběžného řízení podle dánské a maďarské vlády přirozeně a nezbytně vyplývá ze samotných Smluv, zejména z čl. 6 odst. 2 SEU. Ačkoli tedy podle francouzské a rakouské vlády není změna Smluv nutná, podle dánské, německé a rakouské vlády k udělení této nové funkce Soudnímu dvoru stačí rozhodnutí Rady přijaté na základě čl. 218 odst. 8 SFEU s tím, že takové rozhodnutí musí být schváleno všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. V tomto ohledu však Parlament také uvádí, že jelikož rozhodnutí Rady o uzavření

mezinárodních dohod v zásadě jen dodávají právní závaznost dohodě uzavřené Uníí, je nejisté, že by taková rozhodnutí mohla mít vlastní normativní obsah, a to tím spíše že „nemohou být měněna Parlamentem“.

138. Polská vláda v souvislosti s respektováním pravomocí orgánů uvedla, aniž dospěla k závěru o neslučitelnosti předběžného řízení před Soudním dvorem s požadavky stanovenými protokolem č. 8 EU, že pokud by bylo Komisi přiznáno oprávnění předkládat Soudnímu dvoru návrhy, aby rozhodl o platnosti a výkladu ustanovení právních aktů Unie mimo rámec článků 263 SFEU a 267 SFEU, mohlo by tím být zasaženo do samotné podstaty pravomocí orgánů, a to jak Komise, tak samotného Soudního dvora, a mohlo by tak dojít k obcházení podmínek přípustnosti požadovaných v těchto ustanoveních. Například podle čl. 263 šestého pododstavce SFEU může být žaloba na neplatnost proti aktu Unie podána orgánem ve lhůtě dvou měsíců ode dne vyhlášení příslušného aktu nebo ode dne jeho oznámení navrhovateli. V případě, že by Komise nepodala žalobu na neplatnost v této lhůtě, by se přitom mohla domoci prohlášení neplatnosti tohoto aktu prostřednictvím předběžného řízení, čímž by se vyhnula povinnosti dodržet uvedenou lhůtu. Podle polské vlády by rovněž pravomoci Soudního dvora mohly doznat značných změn, neboť zatímco v současné době vyhrazuje článek 267 SFEU možnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce jen soudům členských států, po přistoupení by Soudní dvůr vykládal unijní právo také na návrh Komise. Soudní dvůr přitom stejně jako ostatní unijní orgány nemá obecnou pravomoc a jeho pravomoc se omezuje na věci, které jsou mu předkládány. Možnost Soudního dvora rozhodovat o otázkách předkládaných Komisí by proto musela mít konkrétní podklad ve Smlouvě, což za současného stavu neplatí.
139. Nizozemská a rakouská vláda dále uvádějí, že i když musí předběžné řízení před Soudním dvorem zohledňovat požadavky na rychlost, musí být toto řízení úplnější než současné naléhavé řízení o předběžné otázce upravené v článku 23a statutu Soudního dvora a musí všem členským státům umožnit předložení písemného vyjádření. Podle nizozemské vlády musí být toto řízení každopádně upraveno přímo statutem Soudního dvora a jeho jednacím řádem, a nikoli zvláštními ustanoveními rozhodnutí Rady o uzavření dohody o přistoupení.
140. Konečně Rada tvrdí, že rozsah pravomoci Soudního dvora rozhodnout – před rozhodnutím ESLP – o tom, zda akty přímo či nepřímo přičitatelné Unii v oblasti SZBP dodržují základní práva, musí být stejný jako rozsah jeho interní pravomoci v této oblasti. Soudní dvůr by tak v předstihu rozhodoval ve věcech zahájených proti jednomu nebo více členským státům, v nichž je Unie spolužalovanou, týkajících se aktu, jímž členský stát provedl unijní akt přijatý v oblasti SZBP, jsou-li splněny podmínky stanovené v článku 275 SFEU. Pokud by Soudní dvůr rozhodl, že meze stanovené v článku 40 SEU byly skutečně překročeny a že předmětný akt neměl být přijat na základě kapitoly Smlouvy o EU týkající se SZBP, měl by pak pravomoc rozhodnout také o výkladu a platnosti předmětného aktu, neboť by se nejednalo o akt spadající pod SZBP. Skutečnost, že unijní akty v oblasti SZBP, jimiž není nikdo bezprostředně dotčen, nemohou být zrušeny soudním orgánem v rámci systému soudní ochrany Unie, podle Rady neznamená, že by tento systém porušoval EÚLP.
5. 5. Článek 2 věta druhá protokolu č. 8 EU
141. Některé členské státy tvrdí, že z přistoupení Unie k EÚLP a případně k jejím protokolům, které ještě nebyly ratifikovány všemi členskými státy, vyplývají – na rozdíl od tvrzení Komise – povinnosti pro členské státy na základě článku 216 SFEU. Podle německé vlády to znamená, že přistoupení k těmto protokolům porušuje čl. 2 větu druhou protokolu č. 8 EU, kdežto česká vláda činí opačný závěr s tím, že pramenem uvedených povinností je podle ní čl. 216 odst. 2 SFEU, a nikoli samotná EÚLP. Podle české vlády každopádně platí, že k přistoupení k těmto protokolům může dojít pouze postupem stanoveným v článku 218 SFEU, díky čemuž bude případně možné si vyžádat posudek Soudního dvora.

142. Polská vláda mimoto uvádí, že i kdyby Unie měla pravomoc uzavřít protokoly, které ještě nebyly ratifikovány všemi členskými státy, nelze vyloučit, že v případě přistoupení k některému z těchto protokolů vysloví členský stát, který takový protokol neratifikoval, na půdě Rady souhlas s tím, aby byl vázán prostřednictvím Unie, a následně „schválí“ rozhodnutí být tímto protokolem takto vázán. Tento stát by pak byl tímto protokolem vázán pouze v mezích působnosti Unie. Toto řešení však podle polské vlády budí pochybnosti zejména z hlediska potřeby uplatňovat právo soudržným, transparentním a jednotným způsobem. Tyto pochybnosti jsou podle ní o to větší, jedná-li se o protokoly týkající se záležitostí spadajících do sdílených pravomocí.

6. Článek 3 protokolu č. 8 EU

143. Pokud jde o dodržení článku 344 SFEU, má řecká vláda za to, že je zbytečné upravovat nepřipustnost stížnosti mezi členskými státy před ESLP, neboť taková stížnost je zakázána již článkem 344 SFEU, zatímco francouzská vláda upřesňuje, že členský stát musí mít nadále možnost vstoupit do řízení jako třetí strana na podporu svého státního příslušníka ve věci předložené ESLP, v níž vystupuje proti jinému členskému státu, i když se v případě tohoto jiného členského státu jedná o uplatňování unijního práva.

VIII – Zaujetí stanoviska Soudního dvora

A – K přípustnosti

144. Některé členské státy zúčastněné v tomto řízení vyjádřily pochybnosti o přípustnosti žádosti Komise o posudek v rozsahu, v němž obsahuje závěry k interním pravidlům.

145. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 218 odst. 11 SFEU si Parlament, Rada, Komise nebo členský stát mohou vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními Smluv. Cílem tohoto ustanovení je předcházet obtížím, které by vyplývaly ze soudních sporů ohledně slučitelnosti mezinárodních dohod zavazujících Unii se Smlouvami (viz posudky 2/94, EU:C:1996:140, bod 3; 1/08, EU:C:2009:739, bod 107, a 1/09, EU:C:2011:123, bod 47).

146. Soudní rozhodnutí, kterým by po uzavření mezinárodní dohody zavazující Unii bylo případně konstatováno, že je tato dohoda s ohledem na svůj obsah nebo na postup přijatý k jejímu uzavření neslučitelná s ustanoveními Smluv, by totiž nemohlo nevyvolat – nejen na vnitřní úrovni Unie, ale též v rovině mezinárodních vztahů – vážné obtíže a mohlo by způsobit újmu všem zúčastněným stranám, včetně třetích států (viz posudky 3/94, EU:C:1995:436, bod 17, a 1/09, EU:C:2011:123, bod 48).

147. Aby mohl Soudní dvůr rozhodnout o slučitelnosti ustanovení zamýšlené dohody s ustanoveními Smluv, je nezbytné, aby měl k dispozici dostatečné informace o samotném obsahu uvedené dohody (viz posudky 2/94, EU:C:1996:140, body 20 až 22, a 1/09, EU:C:2011:123, bod 49).

148. V daném případě Komise předala Soudnímu dvoru návrhy přístupových instrumentů, v jejichž případě již vyjednávači dospěli k principiální dohodě. Tyto instrumenty v souhrnu poskytují dostatečně úplný a přesný rámec podmínek, za nichž by mělo k zamýšlenému přistoupení dojít, a umožňují tak Soudnímu dvoru posoudit slučitelnost uvedených návrhů se Smlouvami.

149. V souvislosti s interními pravidly je naproti tomu třeba uvést, že jelikož ještě nebyla přijata, jejich obsah má jen hypotetickou povahu a skutečnost, že jsou svou povahou interním unijním právem, každopádně vylučuje možnost, že budou předmětem tohoto řízení o posudku, které se může týkat pouze mezinárodních dohod, jež Unie zamýšlí uzavřít.

150. Ostatně ověření, které má Soudní dvůr učinit v rámci řízení o posudku a které lze provést i bez ohledu na budoucí obsah interních pravidel, jež bude nutné přijmout, je striktně vymezeno Smlouvami, takže se Soudní dvůr musí omezit pouze na zkoumání slučitelnosti dohody o přistoupení se Smlouvami

a ujistit se nejen o tom, že tato dohoda neporušuje žádné ustanovení primárního práva, ale také o tom, že obsahuje všechna ustanovení, která primární právo případně vyžaduje, neboť jinak by Soudní dvůr zasáhl do pravomocí ostatních orgánů, které jsou pověřeny stanovením interních pravidel nezbytných k zajištění funkčnosti dohody o přistoupení.

151. Z toho vyplývá, že závěry ohledně uvedených interních pravidel učiněné jak Komisí, tak i členskými státy a ostatními orgány, které se v řízení před Soudním dvorem vyjádřily, nejsou pro účely zkoumání této žádosti o posudek relevantní, a nemohou tedy zpochybnit její přípustnost.

152. Projednávaná žádost o posudek je proto přípustná.

B – K věci samé

1. 1. Úvodní poznámky

153. Před samotnou analýzou žádosti Komise o posudek je třeba úvodem poukázat na skutečnost, že na rozdíl od stavu práva Společenství v době, kdy Soudní dvůr vydal posudek 2/94 (EU:C:1996:140), existuje od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost specifický právní základ pro přistoupení Unie k EÚLP, a to v článku 6 SEU.

154. Toto přistoupení by si však zachovalo významné specifické rysy.

155. Od přijetí EÚLP totiž mohly být jejími stranami pouze státní útvary, čímž lze vysvětlit, proč jsou dodnes touto úmluvou vázány pouze státy. To je ostatně potvrzeno tím, že s cílem umožnit přistoupení Unie došlo nejen ke změně článku 59 EÚLP, ale také sama zamýšlená dohoda obsahuje řadu změn této úmluvy, aby toto přistoupení bylo funkční v rámci systému, který EÚLP zavádí.

156. Tyto změny jsou přitom odůvodněny právě tím, že na rozdíl od všech ostatních Smluvních stran nelze Unii již kvůli její povaze považovat z mezinárodně právního hlediska za stát.

157. Jak již Soudní dvůr opakovaně konstatoval, zakládací Smlouvy Unie totiž zavedly na rozdíl od běžných mezinárodních smluv nový právní řád s vlastními orgány, v jehož prospěch státy, které jsou členy Unie, omezily svá svrchovaná práva, a to ve stále širších oblastech, a jehož subjekty jsou nejen tyto státy, ale také jejich státní příslušníci (viz zejména rozsudky van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23, a Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1158, a posudek 1/09, EU:C:2011:123, bod 65).

158. Skutečnost, že si Unie vytvořila právní řád nového druhu, který je jí svou povahou specificky uzpůsoben, jehož ústavní rámec a základní zásady jsou jí vlastní, který se vyznačuje specificky koncipovanou institucionální strukturou a zahrnuje kompletní soubor právních norem zajišťujících její fungování, přitom vyvolává důsledky pro postup a podmínky přistoupení k EÚLP.

159. Právě s přihlédnutím k této skutečnosti Smlouvy vyžadují, aby přistoupení splňovalo jisté podmínky.

160. Předně tak čl. 6 odst. 2 SEU stanoví, že Unie přistoupí k EÚLP, a ve druhé větě hned upřesňuje, že „[p]řistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami“.

161. Dále protokol č. 8 EU, který má stejnou právní sílu jako Smlouvy, mimo jiné stanoví, že dohoda o přistoupení musí odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie a zajistit, aby se přistoupení nedotklo pravomocí Unie ani pravomocí jejích orgánů, ani zvláštního postavení členských států ve vztahu k EÚLP, ani článku 344 SFEU.

162. Konečně prohlášením k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unie se mezivládní konference, jež přijala Lisabonskou smlouvu, dohodla, že se přistoupení uskuteční tak, aby byly zachovány zvláštnosti právního řádu Unie.

163. Zejména z hlediska těchto ustanovení má Soudní dvůr v rámci úkolu, který mu svěřuje čl. 19 odst. 1 první pododstavec SEU, ověřit, že jsou právní podmínky zamýšleného přistoupení Unie k EÚLP v souladu se stanovenými požadavky a v obecnější rovině se základní ústavní listinou Unie, kterou tvoří Smlouvy (rozsudek *Les Verts v. Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, bod 23).
164. Je třeba uvést, jak to vyplývá z bodů 160 až 162 tohoto posudku, že pro účely takového ověření mají podmínky, které Smlouvy pro přistoupení stanoví, zejména zajistit, aby se přistoupení nedotklo specifických rysů Unie a práva Unie.
165. V tomto ohledu je třeba připomenout, že k těmto rysům patří rysy související s ústavněprávní strukturou Unie, která se odráží v zásadě svěřených pravomocí uvedené v čl. 4 odst. 1 SEU a čl. 5 odst. 1 a 2 SEU, jakož i v institucionálním rámci definovaném v člancích 13 SEU až 19 SEU.
166. K tomu je třeba přičíst specifické rysy související se samotnou povahou unijního práva. Jak již Soudní dvůr mnohokrát uvedl, unijní právo se zejména vyznačuje tím, že vychází z autonomního pramene tvořeného Smlouvami, svou předností před právem členských států (v tomto smyslu viz rozsudky *Costa*, EU:C:1964:66, s. 1159 a s. 1160, a *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, bod 3; posudky 1/91, EU:C:1991:490, bod 21; 1/09, EU:C:2011:123, bod 65, a rozsudek *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, bod 59) a přímým účinkem celé řady ustanovení použitelných ve vztahu k jejich státním příslušníkům i ve vztahu k samotným členským státům (rozsudek *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, s. 23, a posudek 1/09, EU:C:2011:123, bod 65).
167. Tyto základní rysy unijního práva daly za vznik strukturovanému systému na sobě navzájem závislých zásad, norem a právních vztahů, jimiž jsou vzájemně vázány sama Unie a její členské státy, jakož i členské státy mezi sebou, které jsou tak nyní zapojeny, jak je připomenuto v čl. 1 druhém pododstavci SEU, do „procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“.
168. Taková právní konstrukce spočívá na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot, na nichž je Unie založena, jak je uvedeno v článku 2 SEU, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. Tento předpoklad znamená – a zároveň odůvodňuje – existenci vzájemné důvěry členských států v uznání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty uplatňuje.
169. Ostatně v samém těžišti této právní konstrukce se nacházejí základní práva, tak jak jsou uznána Listinou – která má podle čl. 6 odst. 1 SEU stejnou právní sílu jako Smlouvy – s tím, že respektování těchto práv je podmínkou legality unijních aktů, takže opatření neslučitelná s těmito právy jsou v Unii nepřípustná (viz rozsudky *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 41; *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, bod 14; *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333, bod 73, a *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, EU:C:2008:461, body 283 a 284).
170. Z autonomie unijního práva ve vztahu k právu členských států i ve vztahu k právu mezinárodnímu přitom nutně plyne, že výklad těchto základních práv musí být zajištěn v rámci struktury a cílů Unie (v tomto smyslu viz rozsudek *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, bod 4, a *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, EU:C:2008:461, body 281 až 285).
171. Pokud jde o strukturu Unie, je třeba zdůraznit, že dodržovat Listinu musí nejen orgány, instituce a jiné subjekty Unie, ale také členské státy při uplatňování unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 až 21).
172. K naplňování cílů Unie, které jsou připomenuty v článku 3 SEU, dochází prostřednictvím řady základních ustanovení, jako jsou ustanovení upravující volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a osob, občanství Unie, prostor svobody, bezpečnosti a práva a politiku hospodářské soutěže. Tato ustanovení

tvůřící součást systému, který je pro Unii specifický, jsou strukturována tak, aby přispívala – a to každé z nich ve své konkrétní oblasti a se svými zvláštními rysy – k uskutečňování procesu integrace, který je základním důvodem existence samotné Unie.

173. Stejně tak je na členských státech, aby zejména na základě zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci SEU zajistily na svých územích uplatňování a dodržování unijního práva. Podle druhého pododstavce téhož odstavce dále členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie (posudek 1/09, EU:C:2011:123, bod 68 a citovaná judikatura).
 174. V zájmu zachování specifických rysů a autonomie tohoto právního řádu zavedly Smlouvy soudní systém určený k zajištění soudržného a jednotného výkladu unijního práva.
 175. V tomto rámci přísluší vnitrostátním soudům a Soudnímu dvoru, aby zaručily plné uplatňování unijního práva ve všech členských státech a soudní ochranu práv, která pro jednotlivce z unijního práva vyplývají (posudek 1/09, EU:C:2011:123, bod 68 a citovaná judikatura).
 176. Stěžejním bodem celého takto koncipovaného soudního systému je zvláště řízení o předběžné otázce upravené v článku 267 SFEU, které má za cíl – prostřednictvím nastoleného dialogu mezi jednotlivými soudy, konkrétně mezi Soudním dvorem a soudy členských států – zajistit jednotný výklad unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek van Gend & Loos, EU:C:1963:1, s. 23), čímž umožňuje zaručit jeho soudržnost, plný účinek a autonomii a v konečném důsledku i specifický charakter práva zavedeného Smlouvami (v tomto smyslu viz posudek 1/09, EU:C:2011:123, body 67 a 83).
 177. Základní práva, tak jak jsou uznána zejména Listinou, tedy musí být vykládána a uplatňována v rámci Unie při dodržení tohoto ústavněprávního rámce připomenutého v bodech 155 až 176 tohoto posudku.
2. 2. Ke slučitelnosti zamýšlené dohody s primárním unijním právem
178. Aby bylo možné zaujmout stanovisko k žádosti Komise o posudek, je třeba ověřit, zda může zamýšlená dohoda narušit výše připomenuté specifické rysy unijního práva a – jak zdůraznila sama Komise – autonomii unijního práva při výkladu a uplatňování základních práv, tak jak jsou uznána unijním právem, a zejména Listinou, a rovněž posoudit, zda institucionální a procesní mechanismy upravené touto dohodou zajišťují dodržování podmínek stanovených Smlouvami pro přistoupení Unie k EÚLP.
 - a) Ke specifickým rysům a autonomii unijního práva
 179. Je třeba připomenout, že v souladu s čl. 6 odst. 3 SEU tvoří základní práva, která jsou zaručena v EÚLP, obecné zásady práva Unie. Avšak bez přistoupení Unie k EÚLP tato úmluva není právním instrumentem formálně začleněným do právního řádu Unie (v tomto smyslu viz rozsudky Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, bod 60, a Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, bod 44).
 180. V důsledku přistoupení by naproti tomu EÚLP – stejně jako každá jiná mezinárodní dohoda uzavřená Uní – zavazovala na základě čl. 216 odst. 2 SFEU unijní orgány a členské státy, a stala by se tak nedílnou součástí unijního práva (rozsudek Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, bod 5; posudek 1/91, EU:C:1991:490, bod 37; rozsudky IATA a ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, bod 36, a Air Transport Association of America a další, C-366/10, EU:C:2011:864, bod 73).
 181. Unie by tak jako každá jiná Smluvní strana podléhala externí kontrole, jejímž předmětem by bylo dodržování práv a svobod, které by se Unie zavázala dodržovat v souladu s článkem 1 EÚLP. V této souvislosti by Unie a její orgány, včetně Soudního dvora, podléhaly kontrolním mechanismům upraveným touto úmluvou, a zejména rozhodnutím a rozsudkům ESLP.

182. V tomto ohledu již Soudní dvůr uvedl, že mezinárodní dohoda, která počítá s vytvořením soudu pověřeného výkladem jejích ustanovení, jehož rozhodnutí budou pro orgány, včetně Soudního dvora, závazná, v zásadě není s právem Unie neslučitelná, což platí tím spíše, je-li stejně jako v daném případě uzavření takové dohody upraveno v samotných Smlouvách. Pravomoc Unie v oblasti mezinárodních vztahů a její způsobilost k uzavírání mezinárodních dohod totiž nezbytně zahrnují možnost podřídit se ve věcech výkladu a použití ustanovení takových dohod rozhodnutím soudu vytvořeného nebo určeného na základě těchto dohod (viz posudky 1/91, EU:C:1991:490, body 40 a 70, a 1/09, EU:C:2011:123, bod 74).
183. Soudní dvůr však také uvedl, že mezinárodní dohoda může mít dopady na jeho vlastní pravomoci, pouze pokud jsou splněny zásadní podmínky zachování jejich povahy, a tudíž není ohrožena autonomie právního řádu Unie (viz posudek 1/00, EU:C:2002:231, body 21, 23 a 26, a 1/09, EU:C:2011:123, bod 76; v tomto smyslu viz také rozsudek Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, EU:C:2008:461, bod 282).
184. Činnost orgánů nadaných na základě EÚLP rozhodovacími pravomocemi, upravená v zamýšlené dohodě, zejména nesmí vést k tomu, že bude Unii a jejím orgánům předepisován v rámci výkonu jejich interních pravomocí určitý výklad unijních právních norem (viz posudek 1/91, EU:C:1991:490, body 30 až 35, a 1/00, EU:C:2002:231, bod 13).
185. Je třeba připustit, že samotnému pojmu „externí kontrola“ je inherentní, že výklad EÚLP, který podá ESLP, by byl na základě mezinárodního práva pro Unii a její orgány, včetně Soudního dvora, závazný a že výklad určitého práva uznaného touto úmluvou podaný Soudním dvorem by nebyl závazný pro kontrolní mechanismy upravené touto úmluvou, a zvláště pro ESLP, jak je stanoveno v čl. 3 odst. 6 návrhu dohody a upřesněno v odstavci 68 návrhu vysvětlující zprávy.
186. To však nemůže platit v případě výkladu unijního práva, včetně Listiny, který podává Soudní dvůr. Zvláště by nemělo být možné, aby ESLP zpochybňoval závěry Soudního dvora týkající se věcné působnosti unijního práva, zejména pro účely určení, zda je členský stát povinen dodržovat unijní základní práva.
187. V tomto ohledu je zaprvé důležité připomenout, že podle článku 53 Listiny nesmí být žádné ustanovení Listiny vykládáno jako omezení nebo narušení základních práv, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně EÚLP, a ústavy členských států.
188. Soudní dvůr přitom toto ustanovení vyložil v tom smyslu, že uplatňování vnitrostátních standardů ochrany základních práv nesmí ohrozit úroveň ochrany stanovenou v Listině ani přednost, jednotnost a účinnost unijního práva (rozsudek Melloni, EU:C:2013:107, bod 60).
189. V rozsahu, v němž článek 53 EÚLP v podstatě vyhrazuje možnost Smluvních stran upravit vyšší standardy ochrany základních práv, než zaručuje tato úmluva, je třeba zajistit koordinaci mezi tímto ustanovením a článkem 53 Listiny, tak jak jej vykládá Soudní dvůr, aby možnost poskytnutá článkem 53 EÚLP členským státům zůstala omezena – pokud jde o práva uznaná Listinou a odpovídající právům zaručeným uvedenou úmluvou – na to, co je nezbytné k tomu, aby nebyla ohrožena úroveň ochrany stanovená Listinou ani přednost, jednotnost a účinnost unijního práva.
190. K zajištění takové koordinace přitom zamýšlená dohoda neobsahuje žádné ustanovení.
191. Zadruhé je třeba připomenout, že zásada vzájemné důvěry členských států má v unijním právu zásadní význam vzhledem k tomu, že umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic. Tato zásada přitom zejména v souvislosti s prostorem svobody, bezpečnosti a práva ukládá každému z těchto států, aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy

dodržují unijní právo, a zejména základní práva, která unijní právo uznává (v tomto smyslu viz rozsudky N. S. a další, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 78 až 80, a Melloni, EU:C:2013:107, body 37 a 63).

192. Při uplatňování unijního práva tak mohou být členské státy povinny na základě unijního práva předpokládat dodržování základních práv ze strany ostatních členských států, takže nejen že nemohou od jiného členského státu požadovat vyšší vnitrostátní úroveň ochrany základních práv, než jakou zaručuje unijní právo, ale nemohou ani – až na výjimečné případy – ověřovat, zda tento jiný členský stát skutečně v konkrétním případě dodržel základní práva zaručená Unii.
193. Přístup zvolený v rámci zamýšlené 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, přitom nerespektuje právě to, co je vlastní povaze Unie, a zejména nezohledňuje skutečnost, že členské státy z důvodu svého členství v Unii souhlasily s tím, že se vztahy mezi nimi v oblastech, v nichž došlo k přenosu pravomocí z členských států na Unii, budou řídit unijním právem, a pakliže to unijní právo vyžaduje, žádným jiným právem.
194. Pokud by EÚLP – tím, že by Unie a členské státy podle ní měly být považovány za Smluvní strany nejen v jejich vztazích s těmi Smluvními stranami, které nejsou členskými státy Unie, ale také v jejich vztazích mezi sebou, a to i tehdy, řídí-li se tyto vztahy unijním právem – vyžadovala, aby členský stát ověřil, zda jiný členský stát dodržuje základní práva, přestože musí podle unijního práva panovat mezi těmito členskými státy vzájemná důvěra, mohla by být přistoupením ohrožena rovnováha, na níž je Unie založena, a autonomie unijního práva.
195. Zamýšlená dohoda přitom neobsahuje ustanovení, které by takovému vývoji bránilo.
196. Zatřetí je třeba zdůraznit, že protokol č. 16 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 jejích protokolech, třebaže unijní právo požaduje, aby tyto soudy za tím účelem podaly k Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU.
197. Je sice pravda, že zamýšlená dohoda nestanoví přistoupení Unie jako takové k protokolu č. 16 a že tento protokol byl podepsán dne 2. října 2013, tzn. po dohodě vyjednávačů o návrzích přístupových instrumentů, které bylo dosaženo dne 5. dubna 2013, to však nic nemění na tom, že od okamžiku, kdy by se EÚLP stala nedílnou součástí unijního práva, by se mechanismus zavedený uvedeným protokolem mohl – zejména když půjde o práva zaručená Listinou, jež odpovídají právům přiznaným v EÚLP – dotknout autonomie a účinnosti řízení o předběžné otázce upraveného v článku 267 SFEU.
198. Zejména není vyloučeno, že by žádost o posudek podaná na základě protokolu č. 16 soudem členského státu, který k tomuto protokolu přistoupil, mohla vést k zahájení předběžného řízení před Soudním dvorem, čímž by vzniklo nebezpečí obehnutí řízení o předběžné otázce upraveného v článku 267 SFEU, které – jak bylo připomenuto v bodě 176 tohoto posudku – je stěžejním bodem soudního systému zavedeného Smlouvami.
199. Jelikož zamýšlená dohoda nijak neupravuje vazbu mezi mechanismem zavedeným protokolem č. 16 a řízením o předběžné otázce upraveným v článku 267 SFEU, může narušit autonomii a účinnost tohoto řízení.
200. Vzhledem k výše uvedenému je třeba konstatovat, že přistoupení Unie k EÚLP, tak jak je upraveno návrhem dohody, může narušit specifické rysy a autonomii unijního práva.

b) K článku 344 SFEU

201. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že mezinárodní dohoda nemůže zasahovat do vymezení pravomocí stanoveného Smlouvami, a tedy ani do autonomie právního systému Unie, jehož dodržování zajišťuje Soudní dvůr. Tato zásada je zakotvena zejména v článku 344 SFEU, podle kterého se členské státy zavazují, že spory o výklad nebo provádění Smluv nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy (v tomto smyslu viz posudky 1/91, EU:C:1991:490, bod 35, a 1/00, EU:C:2002:231, body 11 a 12; rozsudky Komise v. Irsko, C-459/03, EU:C:2006:345, body 123 a 136, a Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, EU:C:2008:461, bod 282).
202. Mimoto povinnost členských států využívat postupů řešení sporů zavedených unijním právem – a zejména respektovat pravomoci Soudního dvora, které jsou základním rysem systému Unie – musí být chápána jako specifický výraz jejich obecnější povinnosti loajality, jež vyplývá z čl. 4 odst. 3 SEU (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Irsko, EU:C:2006:345, bod 169), přičemž se rozumí, že se uvedená povinnost podle tohoto ustanovení uplatní také ve vzájemných vztazích mezi členskými státy a Unií.
203. Právě s ohledem na tyto úvahy je v článku 3 protokolu č. 8 EU výslovně stanoveno, že se dohoda o přistoupení nedotkne článku 344 SFEU.
204. Jak ale bylo upřesněno v bodě 180 tohoto posudku, EÚLP by se v důsledku přistoupení stala nedílnou součástí unijního práva. 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 této úmluvy.
205. Na rozdíl od mezinárodní úmluvy, o kterou šlo ve věci, v níž byl vydán rozsudek Komise v. Irsko (EU:C:2006:345, body 124 a 125), a která výslovně stanovila, že úprava řešení sporů obsažená v unijním právu má v zásadě přednost před úpravou stanovenou v této úmluvě, se přitom postup řešení sporů upravený v článku 33 EÚLP může použít na kteroukoli Smluvní stranu, a tedy i na spory mezi členskými státy nebo na spory mezi nimi a Unií, přestože půjde o unijní právo.
206. Na rozdíl od tvrzení obsažených v některých z vyjádření předložených Soudnímu dvoru v rámci tohoto řízení, je třeba v tomto ohledu uvést, že k zachování výlučné pravomoci Soudního dvora nemůže stačit skutečnost, že podle článku 5 návrhu dohody nesmí být řízení před Soudním dvorem považována za způsoby urovnání sporů, kterých se Smluvní strany zřekly ve smyslu článku 55 EÚLP.
207. Článek 5 návrhu dohody totiž pouze zužuje rozsah povinnosti upravené v uvedeném článku 55, ponechává ale Unii či členským státům možnost předložit ESLP na základě článku 33 EÚLP návrh, jehož předmětem bude tvrzené porušení EÚLP členským státem nebo Unií v souvislosti s unijním právem.
208. Požadavek stanovený v článku 344 SFEU je ohrožen již samotnou existencí této možnosti.
209. To platí tím spíše, že v případě, kdy by Unie nebo členské státy skutečně předložily mezi nimi panující spor ESLP, musel by se ESLP takovým sporem na základě článku 33 EÚLP zabývat.
210. Na rozdíl od ustanovení Smluv upravujících jednotlivá interní unijní soudní řízení, která sledují vlastní cíle, má přitom článek 344 SFEU za cíl zachovat právě výlučnost způsobů řešení těchto sporů uvnitř Unie, a zejména výlučnost soudní pravomoci Soudního dvora v tomto ohledu, a brání tak jakékoli předchozí či následné externí kontrole.
211. Ostatně samotný čl. 1 písm. b) protokolu č. 8 EU hovoří pouze o mechanismech nezbytných k zajištění toho, aby stížnosti podané k ESLP jinými než členskými státy byly správně podávány podle případu proti členským státům nebo Unií.

212. Proto skutečnost, že členské státy nebo Unie mají možnost podat k ESLP stížnost, může sama o sobě ohrozit účel článku 344 SFEU a mimoto odporuje samotné povaze unijního práva, jež vyžaduje, jak bylo připomenuto v bodě 193 tohoto posudku, aby se vztahy mezi členskými státy řídily unijním právem, a pakliže to unijní právo vyžaduje, žádným jiným právem.
213. Za těchto okolností by s článkem 344 SFEU bylo slučitelné pouze výslovné vyloučení pravomoci ESLP, jež vyplývá z článku 33 EÚLP, v případě sporů mezi členskými státy nebo sporů mezi nimi a Unií týkajících se uplatňování EÚLP v rámci věcné působnosti unijního práva.
214. S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že se zamýšlená dohoda může dotknout článku 344 SFEU.

c) K institutu spolužalovaného

215. Institut spolužalovaného byl zaveden, jak vyplývá z odstavce 39 návrhu vysvětlující zprávy, aby se zamezilo „jakýmkoli mezerám v systému [EÚLP] v souvislosti s účastí, odpovědností a závazností rozsudků“, které by mohly s ohledem na specifické rysy Unie vyplynout z jejího přistoupení k EÚLP.
216. Dále má tento institut také za cíl zajistit, aby v souladu s požadavky čl. 1 písm. b) protokolu č. 8 EU byly stížnosti podané jinými než členskými státy a individuální stížnosti správně podávány podle případu proti členským státům nebo Unii.
217. Tyto cíle však musí být naplňovány tak, aby byly v souladu s požadavkem na zachování specifických rysů unijního práva, jak to požaduje článek 1 uvedeného protokolu.
218. Zaprvé je přitom třeba uvést, že čl. 3 odst. 5 návrhu dohody stanoví, že se Smluvní strana stane spolužalovanou buď tím, že vyhoví výzvě ESLP, nebo na základě rozhodnutí ESLP k návrhu samotné Smluvní strany.
219. V případě, že ESLP vyzve Smluvní stranu, aby do řízení vstoupila jako spolužalovaná, není tato výzva závazná, jak je výslovně uvedeno v odstavci 53 návrhu vysvětlující zprávy.
220. Tato nezávaznost je odrazem nejen toho, jak je uvedeno ve zmíněném odstavci 53, že původní stížnost není podána proti potenciálnímu spolužalovanému a že žádná ze Smluvních stran nemůže být nucena stát se účastníkem řízení ve věci, jestliže návrh na zahájení řízení v takové věci není namířen proti ní, ale také a hlavně toho, že Unii a členským státům musí být zachována volnost uvážení, zda jsou splněny hmotněprávní podmínky stanovené pro použití institutu spolužalovaného.
221. Je totiž třeba uvést, že jelikož tyto podmínky v podstatě souvisí s pravidly unijního práva týkajícími se rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy a kritérií přičitatelnosti aktu nebo opomenutí, jež mohou představovat porušení EÚLP, rozhodování o tom, zda jsou tyto podmínky v určité věci splněny, nutně předpokládá, že musí dojít k posouzení unijního práva.
222. Návrh dohody sice tyto úvahy náležitě zohledňuje, jde-li o to, jakým způsobem může ESLP vyzvat Smluvní stranu, aby do řízení vstoupila jako spolužalovaná, to však neplatí v případě návrhu podaného za tím účelem Smluvní stranou.
223. Jak je totiž stanoveno v čl. 3 odst. 5 návrhu dohody, podají-li Unie nebo členské státy návrh na vstup do řízení jako spolužalovaní ve věci před ESLP, musí předložit argumenty, jimiž bude možné prokázat, že jsou splněny podmínky jejich účasti v řízení, a ESLP o tomto návrhu rozhodne z hlediska hodnověrnosti těchto argumentů.

224. Je třeba připustit, že ESLP prostřednictvím takové kontroly ověřuje z hlediska uvedených argumentů, zda je hodnověrné, že podmínky stanovené v odstavcích 2 a 3 uvedeného článku 3 jsou splněny, a že se tato kontrola netýká opodstatněnosti těchto argumentů. To však nic nemění na tom, že v rámci této kontroly by měl ESLP nucen posuzovat pravidla unijního práva upravující rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy a kritéria přičitatelnosti jejich aktů nebo opomenutí pro účely přijetí konečného rozhodnutí v tomto ohledu, které by bylo pro členské státy i pro Unii závazné.
225. Taková kontrola by se mohla dostat do střetu s rozdělením pravomocí mezi Unii a její členské státy.
226. Zadruhé čl. 3 odst. 7 návrhu dohody stanoví, že je-li shledáno, že k porušení, v souvislosti s nímž některá Smluvní strana v řízení vystupovala v postavení spolužalované, došlo, jsou žalovaný a spolužalovaný za toto porušení odpovědní společně.
227. Uvedené ustanovení přitom nevylučuje, že členský stát může být shledán odpovědným společně s Unií za porušení ustanovení EÚLP, k němuž tentýž stát učinil výhradu v souladu s článkem 57 této úmluvy.
228. Takovýto důsledek uvedeného čl. 3 odst. 7 naráží na článek 2 protokolu č. 8 EU, podle kterého dohoda o přistoupení zajistí, aby se žádné z jejích ustanovení nedotýkalo zvláštního postavení členských států ve vztahu k EÚLP, zejména k výhradám k ní.
229. Zatřetí čl. 3 odst. 7 návrhu dohodu stanoví in fine výjimku z obecného pravidla, podle kterého jsou žalovaný a spolužalovaný společně odpovědní za konstatované porušení. ESLP totiž na základě argumentů žalovaného a spolužalovaného a po vyslechnutí stěžovatele může rozhodnout, že odpovědným za toto porušení je jen jeden z nich.
230. Také rozhodnutí o rozdělení odpovědnosti mezi Unii a její členské státy za akt nebo opomenutí, o němž ESLP konstatoval, že je porušením EÚLP, přitom spočívá na posouzení pravidel unijního práva upravujících rozdělení pravomocí mezi Unii a její členské státy a přičitatelnost tohoto aktu nebo opomenutí.
231. Kdyby tedy bylo ESLP umožněno přijmout takové rozhodnutí, hrozilo by, že tím bude také narušeno rozdělení pravomocí mezi Unii a její členské státy.
232. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že by ESLP měl rozhodnout pouze na základě argumentů předložených žalovaným a spolužalovaným.
233. Na rozdíl od tvrzení některých členských států, které se účastnily tohoto řízení, a na rozdíl od tvrzení Komise totiž není ze znění čl. 3 odst. 7 návrhu dohody a z odstavce 62 návrhu vysvětlující zprávy jasné, zda musí žalovaný a spolužalovaný předložit argumenty společně.
234. Každopádně platí, že i kdyby žádost o rozdělení odpovědnosti byla založena na dohodě mezi spolužalovaným a žalovaným, tato skutečnost by sama o sobě nestačila k tomu, aby vyloučila jakékoli narušení autonomie unijního práva. Otázka rozdělení odpovědnosti totiž musí být řešena výlučně na základě příslušných pravidel unijního práva za případné kontroly Soudního dvora, který má výlučnou pravomoc ujistit se, že dohoda mezi spolužalovaným a žalovaným uvedená pravidla respektuje. Umožnit ESLP, aby potvrdil případnou dohodu mezi Unií a členskými státy o rozdělení odpovědnosti, by znamenalo totéž co mu umožnit, aby řešil namísto Soudního dvora určitou otázku spadající do výlučné pravomoci Soudního dvora.
235. S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že pravidla fungování institutu spolužalovaného upravená zamýšlenou dohodou nezaručují zachování specifických rysů Unie a práva Unie.

d) K předběžnému řízení před Soudním dvorem

236. Je nutno připustit, že potřeba předběžného řízení před Soudním dvorem souvisí, jak vyplývá z odstavce 65 návrhu vysvětlující zprávy, s dodržáním subsidiární povahy kontrolního mechanismu zavedeného v EÚLP, připomenuté v bodě 19 tohoto posudku. Je však třeba rovněž poukázat na skutečnost, že toto řízení je nutné také k zajištění řádného fungování soudního systému Unie.
237. V této souvislosti je třeba uvést, že potřeba předběžného řízení před Soudním dvorem ve věci předložené ESLP, v níž je dotčeno unijní právo, odpovídá požadavku na zachování pravomocí Unie a jejích orgánů, zejména Soudního dvora, jak to požaduje článek 2 protokolu č. 8 EU.
238. Za tím účelem je tedy zaprvé nutné, aby otázka, zda již Soudní dvůr rozhodoval o téže právní otázce, jaká je předmětem řízení před ESLP, byla řešena pouze příslušným orgánem Unie, jehož rozhodnutím by měl být ESLP vázán.
239. Umožnit ESLP, aby rozhodoval o takové otázce, by totiž znamenalo totéž co přiznat mu pravomoc vykládat judikaturu Soudního dvora.
240. Ani čl. 3 odst. 6 návrhu dohody ani odstavce 65 a 66 návrhu vysvětlující zprávy přitom neobsahují nic, co by mohlo vést k závěru, že je taková možnost vyloučena.
241. Proto by předběžné řízení mělo být upraveno takovým způsobem, aby ve všech věcech probíhajících před ESLP byla Unie plně a systematicky informována, a příslušný orgán Unie tak byl schopen posoudit, zda již Soudní dvůr rozhodoval o otázce, která je předmětem takové věci, a pokud o ní ještě nerozhodoval, aby bylo zajištěno zahájení tohoto řízení.
242. Zadruhé je třeba poukázat na to, že řízení popsané v čl. 3 odst. 6 návrhu dohody má Soudnímu dvoru umožnit, aby posoudil slučitelnost daného ustanovení unijního práva s dotčenými právy zaručenými v EÚLP nebo v protokolech, k nimž Unie přistoupí. V odstavci 66 návrhu vysvětlující zprávy se upřesňuje, že slova „posoudit slučitelnost ustanovení“ v podstatě znamenají totéž jako rozhodnout o platnosti ustanovení sekundárního práva nebo o výkladu ustanovení primárního práva.
243. Z toho vyplývá, že zamýšlená dohoda vylučuje možnost předložit Soudnímu dvoru k rozhodnutí otázku výkladu sekundárního práva prostřednictvím předběžného řízení.
244. Je však třeba konstatovat, že stejně tak, jako je předběžný výklad primárního práva nutný k tomu, aby mohl Soudní dvůr rozhodnout o souladu primárního práva se závazky Unie vyplývajícími z jejího přistoupení k EÚLP, mělo by být za tímž účelem možné podrobit takovému výkladu též sekundární právo.
245. Výklad ustanovení unijního práva, včetně práva sekundárního, totiž v zásadě vyžaduje rozhodnutí Soudního dvora tam, kde lze toto ustanovení vykládat několika možnými způsoby.
246. Přitom kdyby nebylo Soudnímu dvoru umožněno podat konečný výklad sekundárního práva a kdyby měl ESLP při zkoumání souladu tohoto práva s EÚLP sám podat některý z možných výkladů, zásada výlučné pravomoci Soudního dvora k podání konečného výkladu unijního práva by byla zcela jistě porušena.
247. Skutečnost, že je předběžné řízení v případě sekundárního práva omezeno jen na otázky platnosti, proto narušuje pravomoci Unie a pravomoci Soudního dvora, jelikož Soudnímu dvoru neumožňuje podat konečný výklad sekundárního práva z hlediska práv zaručených v EÚLP.
248. S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že pravidla fungování předběžného řízení před Soudním dvorem upravená v zamýšlené dohodě neumožňují zachovat specifické rysy Unie a práva Unie.

e) Ke specifickým rysům unijního práva týkajícím se soudního přezkumu v oblasti SZBP

249. Z článku 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU vyplývá, že v souvislosti s ustanoveními Smluv upravujícími SZBP má Soudní dvůr pouze pravomoc kontrolovat dodržování článku 40 SEU a přezkoumávat legalitu některých rozhodnutí uvedených v čl. 275 druhém pododstavci SFEU.
250. Podle posledně uvedeného ustanovení má Soudní dvůr zejména pravomoc rozhodovat o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, které se týkají přezkumu legality rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 Smlouvy o EU.
251. Navzdory systematickému výkladu těchto ustanovení podanému Komisí v její žádosti o posudek – a zpochybněnému některými z členských států, které se v řízení před Soudním dvorem vyjádřily – kterým je rozsah soudního přezkumu prováděného Soudním dvorem v dané oblasti v podstatě definován jako dostatečně široký, aby postihl všechny situace, které by mohly být předmětem stížnosti před ESLP, je třeba poukázat na skutečnost, že Soudní dvůr dosud neměl příležitost upřesnit rozsah omezení své pravomoci v oblasti SZBP vyplývajících z uvedených ustanovení.
252. K zaujetí stanoviska k projednávané žádosti o posudek však stačí konstatovat, že za současného stavu unijního práva se některé akty přijímané v rámci SZBP vymykají soudnímu přezkumu prováděnému Soudním dvorem.
253. Taková situace je inherentní úpravě pravomocí Soudního dvora zakotvené ve Smlouvách a jako takovou ji lze zdůvodnit pouze z hlediska unijního práva.
254. Avšak v důsledku přistoupení, tak jak je upraveno v zamýšlené dohodě, 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.
255. Taková situace by znamenala totéž co svěřit soudní přezkum uvedených aktů, jednání či opomenutí Unie výlučně orgánu stojícímu vně Unie, i kdyby se jednalo o přezkum omezující se jen na dodržování práv zaručených v EÚLP.
256. Soudní dvůr již měl přitom příležitost konstatovat, že pravomoc provádět soudní přezkum aktů, jednání či opomenutí Unie, a to i z hlediska základních práv, nemůže být výlučně svěřena mezinárodnímu soudu, který stojí vně institucionálního a soudního rámce Unie (v tomto smyslu viz posudek 1/09, EU:C:2011:123, body 78, 80 a 89).
257. I když se tedy jedná o důsledek současné úpravy pravomocí Soudního dvora, nic to nemění na tom, že zamýšlená dohoda nerespektuje specifické rysy unijního práva týkající se soudního přezkumu aktů, jednání či opomenutí Unie v oblasti SZBP.
258. S ohledem na všechny předchozí úvahy je třeba konstatovat, že vzhledem k tomu, že zamýšlená dohoda:
- může narušit specifické rysy a autonomii unijního práva v rozsahu, v němž nezaručuje koordinaci mezi článkem 53 EÚLP a článkem 53 Listiny, nebrání riziku ohrožení zásady vzájemné důvěry členských států v unijní právo a neupravuje žádnou vazbu mezi mechanismem zavedeným protokolem č. 16 a řízením o předběžné otázce upraveným v článku 267 SFEU;
 - může se dotknout článku 344 SFEU v rozsahu, v němž nevylučuje možnost, že ESLP budou předkládány spory mezi členskými státy nebo spory mezi členskými státy a Uníí týkající se uplatňování EÚLP v rámci věcné působnosti unijního práva;

- neupravuje podmínky fungování institutu spolužalovaného a předběžného řízení před Soudním dvorem, které by umožňovaly zachovat specifické rysy Unie a práva Unie, a
- nerespektuje specifické rysy unijního práva týkající se soudního přezkumu aktů, jednání či opomenutí Unie v oblasti SZBP v rozsahu, v němž soudní přezkum některých těchto aktů, jednání či opomenutí svěřuje výlučně orgánu stojícímu vně Unie,

není slučitelná s čl. 6 odst. 2 SEU ani s protokolem č. 8 EU.

V důsledku toho Soudní dvůr (plénium) vydává následující posudek:

Dohoda o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod není slučitelná s čl. 6 odst. 2 SEU ani s protokolem (č. 8) k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Podpisy.