



# Zbierka súdnych rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY  
JULIANE KOKOTT  
prednesené 13. júna 2014<sup>1</sup>

## Konanie o vydaní stanoviska 2/13

### začaté na žiadosť Európskej komisie

„Uzatváranie medzinárodných dohôd Úniou — Pristúpenie Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP) — Zachovanie charakteristických znakov Únie a práva Únie — Zachovanie právomocí Únie a jej inštitúcií — Účasť Únie v orgánoch zriadených medzinárodnou dohodou — Uznatie jurisdikcie Európskeho súdu pre ľudské práva (ESĽP) — Účinná súdna ochrana v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky“

### Obsah

I – Úvod .....	4
II – Doterajší priebeh procesu pristúpenia .....	4
III – Žiadosť Komisie o stanovisko .....	5
IV – Právny rámec .....	5
V – Prípustnosť žiadosti o stanovisko .....	7
VI – O veci samej .....	8
A – Úvodná poznámka .....	8
B – Zachovanie právomocí Únie .....	9
1. Nijaké zúženie právomocí Únie v dôsledku pristúpenia .....	10
2. Nijaké rozšírenie právomoci Únie v dôsledku pristúpenia .....	11
3. Nijaká potreba nových právomocí pre Úniu v dôsledku pristúpenia .....	12
a) Predbežné konanie .....	13

<sup>1</sup> — Jazyk prednesu: nemčina.

b) Povinnosť zabezpečiť napĺňovanie rozsudkov ESLP .....	15
c) Súdna ochrana v rámci SZBP .....	16
4. Predbežný záver .....	20
C – Zachovanie právomocí inštitúcií Únie .....	20
1. Právomoci Súdneho dvora Európskej únie .....	20
a) Rozhodovací monopol súdov Únie (Článok 344 ZFEÚ) .....	20
b) Právomoci súdov Únie v súvislosti s výkladom práva Únie a s preskúmaním zákonnosti právnych aktov Únie .....	22
c) Účinky 16. dodatkového protokolu k EDĽP na právomoci Súdneho dvora .....	25
d) Predbežný záver .....	26
2. Právomoci iných inštitúcií Únie .....	26
a) Všeobecné poznámky .....	26
b) Inštitucionálny systém Únie na ukládanie sankcií za protiprávne konanie v oblasti práva hospodárskej súťaže .....	26
i) Inštitucionálna úloha Komisie ako orgánu hospodárskej súťaže .....	27
ii) Zásada „ne bis in idem“ .....	27
iii) Zásada primeranej dĺžky konania .....	28
iv) Zhrnutie .....	28
D – Zachovanie charakteristických znakov Únie a práva Únie .....	28
1. Uznatie jurisdikcie ESLP .....	29
a) Všeobecné úvahy .....	29
b) Osobitné opatrenia na zabezpečenie autonómie právneho poriadku Únie v návrhu dohody .....	31
i) O určení zodpovednosti vo vzťahu medzi Úniou a jej členskými štátmi (článok 3 ods. 7 návrhu dohody) .....	31
ii) O posúdení otázky, či je predbežné konanie na Súdnom dvore Európskej únie nevyhnutné .....	32
iii) O diskrepancii medzi rozsahom právomocí ESLP a rozsahom právomocí Súdneho dvora Európskej únie v rámci SZBP .....	33
c) Predbežný záver .....	34
2. Zásada priameho účinku a zásada prednosti práva Únie .....	35
3. Mechanizmy pre správne určenie žalovaného v konaniach na ESLP .....	36

a)	Zabezpečenie účinného dohľadu v kontrolnom systéme EDLP .....	37
b)	Zabezpečenie účinnej obhajoby práva Únie na ESLP .....	39
i)	Neexistencia dostatočných informácií o konaniach prebiehajúcich na ESLP ...	39
ii)	Právomoc ESLP vykonávať preskúmanie prijateľnosti návrhu na vstup spolužalovaného do konania .....	40
c)	Zhrnutie .....	41
4.	Predbežný záver .....	41
E –	Nevyhnutné opatrenia pre účasť Únie v kontrolných orgánoch EDLP .....	41
1.	Účasť Únie v ESLP .....	41
2.	Účasť Únie vo Výbore ministrov Rady Európy .....	42
3.	Predbežný záver .....	43
F –	Zohľadnenie osobitného postavenia členských štátov s ohľadom na EDLP .....	43
1.	Osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na dodatkové protokoly k EDLP .....	43
2.	Osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na článok 15 EDLP .....	44
3.	Osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na ich medzinárodnoprávne výhrady k EDLP .....	44
a)	Zásada spoločnej zodpovednosti žalovaného a spolužalovaného .....	45
b)	EDLP ako súčasť práva Únie, pre ktoré platí zásada prednosti .....	45
4.	Osobitné postavenie členských štátov v rámci inštitútu spolužalovaného .....	46
5.	Predbežný záver .....	47
G –	Záverečná poznámka .....	52
VII –	Návrh .....	47

## I – Úvod

1. Zamýšľané pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd<sup>2</sup> (EDLP) má zabezpečiť účinnejšie a jednotnejšie uplatňovanie základných práv v Európe. Týmto pristúpením sa však Únia predovšetkým sama podrobí externej kontrole v oblasti dodržiavania elementárnych štandardov základných práv, ktorá sa už dlhodobo vyžaduje z mnohých strán. Únia sa tak konečne sama podriadi rovnakým pravidlám, ktorých uznanie tiež neustále požaduje od svojich súčasných i budúcich členských štátov.

2. Zamýšľané pristúpenie k EDLP je zámerom mimoriadneho významu, a to nielen tým, že dáva veľmi silný politický signál, ale tiež vplyvom svojho ústavnoprávneho rozmeru. Tento projekt po desaťročia opakovane zamestnáva európske inštitúcie a samotný Súdny dvor sa má teraz po druhýkrát zaoberať právnymi aspektmi tohto zámeru<sup>3</sup>.

3. Od nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy je z článku 6 ods. 2 ZEÚ<sup>4</sup> zrejmé, že Únia má nielen právomoc pristúpiť k EDLP, ale tiež to, že jej členské štáty uložili povinnosť dosiahnuť pokrok v tomto smere. Pristúpenie k EDLP je cieľom, ktorý má od tej doby v práve Únie ústavnoprávny charakter.

4. Avšak ako tomu často býva, diabol sa ukrýva v detailoch. Za akých podmienok môže Únia pristúpiť k EDLP a akým spôsobom možno zabezpečiť, aby sa takéto pristúpenie nedotklo osobitných znakov práva Únie, právomocí Únie a jej inštitúcií? To je podstata právnych otázok, na ktoré má Súdny dvor odpovedať v tomto konaní o vydaní stanoviska na žiadosť Európskej komisie. Pôjde teda o dôkladnú analýzu toho, či sú detaily zamýšľaného pristúpenia v súlade so zakladajúcimi Zmluvami Únie. Základom tohto preskúmania je „prepracovaný návrh dohody o pristúpení“, tak ako ho vyjednávači predložili v júni 2013 v Štrasburgu Riadiacemu výboru pre ľudské práva, ako príslušnému orgánu Rady Európy.

## II – Doterajší priebeh procesu pristúpenia

5. Na odporúčanie Komisie zo 17. marca 2010 prijala Rada Európskej únie 4. júna 2010 rozhodnutie o poverení začať rokovania o pristúpení Únie k EDLP, určila Komisiu ako vyjednávača a stanovila jej usmernenia pre vyjednávanie.

6. Prístupové rokovania prebiehali v inštitučnom rámci Rady Európy, presnejšie v dvoch po sebe nasledujúcich pracovných skupinách poverených Výborom ministrov Rady Európy. Rokovaní sa okrem Komisie zúčastnili aj zainteresované zmluvné štáty Rady Európy, z ktorých len niektoré sú členmi Únie.

2 — Podpísaný v Ríme 4. novembra 1950.

3 — Je známe, že keď sa Súdny dvor touto témou po prvýkrát zaoberal, konštatoval 28. marca 1996, že Európske spoločenstvo v tej dobe nemalo právomoc pristúpiť k EDLP (stanovisko 2/94, EU:C:1996:140, bod 36 a výrok).

4 — Toto ustanovenie má predlohu v článku I-9 ods. 2 Zmluvy o Ústave pre Európu (podpísanej v Ríme 29. októbra 2004, Ú. v. EÚ C 310, 2004, s. 1), ktorá napokon nebola prijatá.

7. V júni 2013 bola Riadiacemu výboru pre ľudské práva Rady Európy predložená záverečná správa z rokovaní<sup>5</sup>, ku ktorej sú okrem prepracovaného návrhu dohody o pristúpení<sup>6</sup> pripojené ešte niektoré ďalšie návrhy právnych aktov, a to návrh vyhlásenia Európskej únie, ktoré vykoná v okamihu podpísania dohody o pristúpení, návrh pravidla, ktoré sa doplní k Pravidlám Výboru ministrov, návrh memoranda o porozumení medzi Európskou úniou a zmluvnou stranou X, ako aj návrh vysvetľujúcej správy k dohode o pristúpení<sup>7</sup>. Vyjednávaci sa zhodli, že všetky tieto dokumenty tvoria celok a sú v rovnakej miere nevyhnutné na pristúpenie Únie k EDLP<sup>8</sup>.

### III – Žiadosť Komisie o stanovisko

8. Vzhľadom na ústavnoprávny rozmer zamýšľaného pristúpenia Únie k EDLP a v záujme zabezpečenia právnej istoty, Komisia požiadala 4. júla 2013 Súdny dvor na základe článku 218 ods. 11 ZFEÚ o vydanie stanoviska k tejto otázke:

„Je návrh dohody o pristúpení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zlučiteľný so Zmluvami?“

9. K žiadosti Komisie o stanovisko sú okrem návrhu dohody priložené aj všetky ostatné návrhy právnych aktov, ktoré sú uvedené v bode 7 vyššie. Tieto dokumenty sú bohužiaľ k dispozícii len vo francúzskom a anglickom jazyku.

10. V súvislosti so žiadosťou Komisie o stanovisko sa pred Súdny dvorom najskôr začala písomná časť konania a potom sa 5. a 6. mája 2014 konalo pojednávanie. Písomné pripomienky okrem Komisie, ako predkladateľky žiadosti, predložili Rada Európskej únie a Európsky parlament a ďalej Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Nemecko, Estónsko, Írsko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Cyprus, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Holandsko, Rakúsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Fínsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska. Okrem Bulharska a Poľska predniesli títo účastníci konania aj ústne pripomienky na pojednávaní, na ktorom bolo okrem iného zastúpené aj Belgicko a Taliansko.

### IV – Právny rámec

11. Právny rámec pre pristúpenie Únie k EDLP tvorí článok 6 ZEÚ, protokol č. 8 k ZEÚ a ZFEÚ (ďalej len „protokol č. 8“)<sup>9</sup> a vyhlásenie k článku 6 ods. 2 ZEÚ<sup>10</sup> (ďalej len „vyhlásenie č. 2“).

12. V článku 6 ZEÚ sa uvádza:

„1. Únia uznáva práva, slobody a zásady uvedené v Charte základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 upravenej 12. decembra 2007 v Štrasburgu, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluvy.

Ustanovenia charty žiadnym spôsobom nerozširujú právomoci Únie vymedzené v zmluvách.

5 — Záverečná správa pre Riadiaci výbor pre ľudské práva (*Rapport final au CDDH*), dok. č. 47+1(2013)008 rev2, predložená v Štrasburgu 10. júna 2013; ďalej len „záverečná správa“.

6 — Ďalej len „návrh dohody“.

7 — Ďalej len „vysvetľujúca správa“.

8 — Bod 9 záverečnej správy.

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

10 — Vyhlásenie č. 2 pripojené k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007.

Práva, slobody a zásady v charte sa vykladajú v súlade so všeobecnými ustanoveniami hlavy VII charty, ktorými sa upravuje jej výklad a uplatňovanie a pri riadnom zohľadnení vysvetliviek, na ktoré sa v charte odkazuje a ktoré označujú zdroje týchto ustanovení.

2. Únia pristúpi k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Týmto pristúpením nie sú dotknuté právomoci Únie vymedzené v zmluvách.

3. Základné práva tak, ako sú zaručené Európskym dohovorem o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ako vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty, predstavujú všeobecné zásady práva Únie.“

13. Protokol č. 8 znie:

#### „Článok 1

Dohoda o pristúpení Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ‚európsky dohovor‘), ktorá je ustanovená v článku 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii, musí odrážať potrebu zachovať charakteristické znaky Únie a práva Únie, najmä so zreteľom na:

- a) osobitné formy možnej účasti Únie v kontrolných orgánoch európskeho dohovoru,
- b) mechanizmy potrebné na zabezpečenie toho, aby žaloby podané štátmi, ktoré nie sú členskými štátmi, a žaloby podané jednotlivcami boli správne adresované členským štátom a/alebo Únii v závislosti od povahy vecí.

#### Článok 2

Dohoda uvedená v článku 1 musí zaručiť, že pristúpením Únie nebudú dotknuté právomoci Únie alebo právomoci jej inštitúcií. Musí zaručiť, že žiadnym z jej ustanovení nebude dotknuté osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na európsky dohovor a najmä na jeho protokoly, na opatrenia prijaté členskými štátmi na odchýlenie sa od európskeho dohovoru v súlade s jeho článkom 15 a na výhrady členských štátov k európskemu dohovoru vyjadrené v súlade s jeho článkom 57.

#### Článok 3

Žiadnym ustanovením dohody uvedenej v článku 1 nesmie byť dotknutý článok 344 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.“

14. Vo vyhlásení č. 2 navyše medzivládna konferencia, ktoré prijala Lisabonskú zmluvu, spresnila:

„Konferencia súhlasí, aby sa pristúpenie Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uskutočnilo spôsobom, ktorý umožňuje zachovať charakteristické znaky práva Únie. V tejto súvislosti konferencia poznamenáva, že existuje pravidelný dialóg medzi Súdny dvorom Európskej únie a Európskym súdom pre ľudské práva, dialóg, ktorý by mohol byť posilnený, keď Únia pristúpi k tomuto dohovoru.“

15. Pre doplnenie treba odkázať na článok 52 ods. 3 Charty základných práv:

„V rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv.“

## V – Prípustnosť žiadosti o stanovisko

16. Niektorí účastníci konania, ktorí predložili pripomienky, vyjadrili čiastkové pochybnosti o prípustnosti žiadosti o stanovisko. Ich výhrady sa týkali vysvetlení, ktoré Komisia poskytla v súvislosti so zamýšľanými internými vykonávacími opatreniami Únie na účely pristúpenia k EDLP. Zatiaľ čo niektorí účastníci konania vyjadrujú poľutovanie nad tým, že Komisia považovala za vhodné sa k tejto téme vyjadriť, iní jej naopak vytykajú, že sa nevyjadrila dostatočne podrobne.

17. Podľa článku 218 ods. 11 ZFEÚ členský štát, Európsky parlament, Rada alebo Komisia môžu získať stanovisko Súdneho dvora k tomu, či je zamýšľaná medzinárodná dohoda v súlade s ustanoveniami Zmlúv. Cieľom konania o vydanie stanoviska je predísť komplikáciám, ktoré by mohli nastať, ak by bola súdnou cestou napadnutá zlučiteľnosť medzinárodných dohôd zaväzujúcich Úniu s primárnym právom Únie<sup>11</sup>.

18. Podľa článku 218 ods. 11 ZFEÚ je žiadosť o stanovisko prípustná, ak sa týka „zamýšľanej dohody“, čo predpokladá, že Súdny dvor má k dispozícii dostatočné informácie o samotnom obsahu uvedenej dohody<sup>12</sup>.

19. V prejednávanej veci predložila Komisia Súdnemu dvoru úplné znenie návrhu dohody a k nemu pripojených dokumentov. Z týchto podkladov ako celku možno jasne a jednoznačne vyvodiť, za akých podmienok má dôjsť k pristúpeniu Únie k EDLP, a najmä za akých podmienok Únia zvažuje, že sa podriadi mechanizmom súdnej kontroly, ktoré sú zavedené v EDLP<sup>13</sup>. Tieto informácie sú postačujúce na to, aby sa mohla posúdiť zlučiteľnosť zamýšľaného pristúpenia k EDLP so Zmluvami.

20. Skutočnosť, že Komisia v prejednávanej veci nepredložila Súdnemu dvoru nijaké návrhy interných vykonávacích opatrení Únie k zamýšľanej dohode o pristúpení, nijako nebráni prípustnosti jej žiadosti o stanovisko. Predmetom konania o vydanie stanoviska je totiž len zamýšľaná dohoda o prípustnosti ako taká, a nie prípadne požadované interné vykonávacie opatrenia Únie. Na pochopenie obsahu a dopadov návrhu dohody a k nemu pripojených dokumentov nie sú potrebné nijaké informácie o zamýšľaných interných vykonávacích opatreniach Únie.

21. Ani okolnosť, že sa účastníci konania v súčasnosti nezhodnú na tom, akú právnu podobu a aký obsah majú mať interné vykonávacie opatrenia Únie, Súdnemu dvoru nebráni v tom, aby overil zlučiteľnosť návrhu dohody so Zmluvami. Pokiaľ Súdny dvor už v minulosti nevyžadoval konečnú zhodu dotknutých inštitúcií o konkrétnom obsahu zamýšľanej medzinárodnej dohody<sup>14</sup>, nemôže *a fortiori* ani v prejednávanej veci podmieňovať prípustnosť žiadosti o stanovisko zhodou dotknutých inštitúcií o presnej podobe prípadných interných vykonávacích opatrení v Únii.

22. Vzhľadom na zásadu inštitucionálnej rovnováhy, z ktorej vyplýva, že každá z inštitúcií berie pri vykonávaní svojich právomocí ohľad na právomoci ostatných inštitúcií<sup>15</sup> (pozri tiež článok 13 ods. 2 ZFEÚ), nemôže v tomto konaní o vydanie stanoviska Súdnemu dvoru prislúchať, aby dával príslušným inštitúciám v tomto štádiu rozsiahle a podrobné pokyny v súvislosti s internými vykonávacími opatreniami Únie k zamýšľanej dohode o pristúpení.

11 — Stanovisko 2/94 (EU:C:1996:140, bod 3), stanovisko 1/08 (EU:C:2009:739, bod 107) a stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 47).

12 — Stanovisko 2/94 (EU:C:1996:140, body 20 až 22) a stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 49).

13 — Stanovisko 2/94 (EU:C:1996:140, bod 20).

14 — Stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 55).

15 — Rozsudky Parlament/Rada (C-70/88, EU:C:1990:217, bod 22) a Parlament/Rada (C-133/06, EU:C:2008:257, bod 57) a stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 55).



23. Pokiaľ by sa v rámci skúmania návrhu dohody po obsahovej stránke ukázalo, že na to, aby vstúpila do platnosti, je nevyhnutne potrebné vydať určité interné vykonávacie opatrenia Únie, môže to Súdny dvor vo svojej odpovedi na žiadosť Komisie o stanovisko uviesť ako podmienku pre zlučiteľnosť zamýšľanej dohody o prístupenie so Zmluvami.

24. Po zvážení všetkých okolností je však žiadosť Komisie o stanovisko prípustná bez ohľadu na prípadne nezhody účastníkov konania týkajúce sa konkrétneho obsahu interných vykonávacích opatrení Únie, ktoré ešte bude potrebné prijať.

## VI – O veci samej

### A – Úvodná poznámka

25. Zamýšľaným prístupom Únie k EDLP nastane zvláštna, či dokonca neobvyklá situácia, pretože sa medzinárodná, nadnárodná organizácia – Európska únia – podriadi kontrole inej medzinárodnej organizácie – Rady Európy – pokiaľ ide o otázku dodržiavania elementárnych štandardov základných práv. To bude mať za následok, že nielen vnútroštátne súdy a súdy Únie, ale tiež Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) tak budú v oblastiach upravených právom Únie vyzvané, aby zabezpečili dodržiavanie základných práv.

26. Delegácie zúčastnené na rokovaníach zakotvili v návrhu dohody mnoho ustanovení s cieľom zabezpečiť, aby prístupenie Únie k EDLP bolo v súlade s platným primárnym právom Únie. Na rozdiel od toho, čo sa občas naznačuje, sa tak Únii nezabezpečí akési prednostné zaobchádzanie oproti ostatným zmluvným stranám EDLP, ale prostredníctvom zamýšľaných ustanovení sa zohľadní osobitná situácia Únie a jej členských štátov. Táto situácia sa osobitne vyznačuje tým, že v záležitostiach Európskej únie dochádza často ku komplexnej súhre aktov a právomocí Únie a členských štátov, pričom platí, že členské štáty sú spravidla zapojené do uplatňovania práva Únie.

27. Je zjavné, že táto špecifická a zložitá situácia, pokiaľ ide o ochranu základných práv, sa musí zohľadniť prostredníctvom vhodných opatrení. Osobitne je treba zdôrazniť tri novinky obsiahnuté v návrhu dohody, ktoré sa týkajú určenia zodpovednosti Únie, inštitútu spolužalovaného a predbežné konanie pred Súdnym dvorom.

28. Pokiaľ ide o *zodpovednosť Únie* za prípadné porušenie EDLP, z článku 1 ods. 3 prvej vety návrhu dohody jasne vyplýva, že prístupom Únie k EDLP jej vznikajú povinnosti len vo vzťahu k aktom, opatreniam alebo opomenutiam jej inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr. V článku 1 ods. 3 druhej vety návrhu dohody sa dodáva, že v nijakom ustanovení EDLP alebo jej dodatkových protokoloch nemožno Únii uložiť povinnosť vykonať určitý akt alebo prijať určité opatrenie, ku ktorým by podľa práva Únie nemala právomoc. V článku 1 ods. 4 prvej vety návrhu dohody je napokon jasne stanovené, že akty, opatrenia alebo opomenutia orgánov členského štátu alebo osôb konajúcich ich menom sa pripíšu tomuto štátu, aj keď k nim dôjde pri uplatňovaní práva Únie, a to vrátane rozhodnutí prijatých na základe Zmluvy o EÚ a Zmluvy o FEÚ. Podľa článku 1 ods. 4 druhej vety návrhu dohody však Únia môže v takýchto prípadoch niesť zodpovednosť ako spolužalovaná za prípadné porušenie EDLP spoločne s dotknutým členským štátom alebo členskými štátmi.

29. Nový *inštitút spolužalovaného* zavedený v článku 3 návrhu dohody – občas tiež označovaný ako inštitút „ďalšieho žalovaného“ – umožňuje, aby v určitých prípadoch boli Únia a jeden alebo viacero členských štátov spoločne žalovanými, a tým aj rovnoprávnymi účastníkmi konania pred ESLP, aj keď sťažnosť sťažovateľa smeruje len proti Únii, resp. len proti jednému alebo viacerým členským štátom. Podľa článku 1 ods. 4 druhej vety návrhu dohody to menovite platí v prípade aktov, opatrení alebo opomenutí orgánov členských štátov pri uplatňovaní práva Únie.



30. S mechanizmom spolužalovaného je úzko spojené *predbežné konanie* podľa článku 3 ods. 6 návrhu dohody. Toto konanie, ktoré je niekedy označované ako „predbežné interné konanie o preskúmaní“, má Súdnu dvor umožniť, aby v právnom spore, ktorý vznikol pred vnútroštátnym súdom a nikdy nebol predmetom konania o prejudiciálnej otázke podľa článku 267 ZFEÚ<sup>16</sup>, rozhodol o zlučiteľnosti práva Únie s EDLP, a to predtým, ako vo veci rozhodne ESLP.

31. Otázka, či tieto a ďalšie novinky upravené v návrhu dohody dokážu zabezpečiť, že pristúpenie Únie k EDLP bude zlučiteľné so Zmluvami, bude potrebné posúdiť v tomto konaní o vydanie stanoviska. V tomto ohľade je vhodné postupne prejsť, a to v súlade s členením žiadosti Komisie o vydanie stanoviska, jednotlivé právne požiadavky, ktorým podľa primárneho práva Únie podlieha dohoda o pristúpení. Úprava zodpovednosti Únie, ako aj inštitút spolužalovaného a predbežné konanie však budú relevantné v najrôznejších súvislostiach. Osobitne je potrebné overiť, či:

- sú zachované právomoci Únie (oddiel A)<sup>17</sup>,
- zostávajú nedotknuté právomoci orgánov Únie (oddiel B)<sup>18</sup>,
- sú zachované charakteristické znaky práva Únie (oddiel C)<sup>19</sup>,
- boli prijaté nevyhnutné opatrenia pre účasť Únie v kontrolných orgánoch EDLP (oddiel D)<sup>20</sup> a
- či sa náležite zohľadnilo osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na EDLP (oddiel E)<sup>21</sup>.

32. Osobitnú pozornosť si pritom zasluhuje tiež otázka, či je uznanie jurisdikcie ESLP zlučiteľné s autonómiou práva Únie<sup>22</sup> a či súdne preskúmanie činnosti Únie v rámci jej spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP) vyhovuje požiadavkám na účinnú súdnu ochranu v zmysle článkov 6 a 13 EDLP<sup>23</sup>.

## B – Zachovanie právomocí Únie

33. Podľa článku 6 ods. 2 druhej vety ZEÚ sa pristúpenie Únie k EDLP nesmie dotknúť právomocí Únie vymedzených Zmluvami.

34. V tomto ustanovení sa odráža principiálna požiadavka členských štátov, ktorá sa ťahá ako červená niť Lisabonskou zmluvou, a to, že zlepšenie ochrany základných práv na európskej úrovni, či už prostredníctvom Charty základných práv alebo pristúpením k EDLP nesmie viesť k nijakým zvratom v citlivo vyváženom systéme právomocí, na ktorom je založená Európska únia a ktorým sa vyznačuje jej vzťah k členským štátom<sup>24</sup>.

16 — To by mohlo byť v mnohých prípadoch spôsobené porušením povinnosti súdov najvyššieho stupňa položiť prejudiciálnu otázku v zmysle článku 267 tretieho odseku ZFEÚ, ale rovnako by sa to mohlo opierať o niektorú z troch výnimiek z povinnosti položiť prejudiciálnu otázku, ktoré Súdny dvor uznal vo svojej judikatúre „CILFIT“ (pozri najmä rozsudok Cilfit a i., 283/81, EU:C:1982:335).

17 — Body 33 až 104 tohto stanoviska.

18 — Body 105 až 156 tohto stanoviska.

19 — Body 157 až 236 tohto stanoviska.

20 — Body 237 až 248 tohto stanoviska.

21 — Body 249 až 279 tohto stanoviska.

22 — Pozri body 162 až 196 a konkrétne v súvislosti so SZBP body 185 až 194 tohto stanoviska.

23 — Pozri body 82 až 103 tohto stanoviska.

24 — V tomto zmysle pozri článok 6 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ a článok 51 ods. 2 Charty základných práv, do ktorých bol napokon prevzatý obsah článku I-9 ods. 2 druhej vety a článku II-111 ods. 2 Zmluvy o Ústave pre Európu.

35. Napokon článok 6 ods. 2 druhá veta ZEÚ má nakoniec zabezpečiť, že pristúpením Únie k EDLP nedôjde k obchádzaniu postupov prijímania zmien Zmlúv (článok 48 ZEÚ), a tým k zásahu do „základnej ústavnej charty“ Únie<sup>25</sup>.

36. Nevyhnutnosť ratifikácie zamýšľanej dohody o pristúpení všetkými členskými štátmi Únie (článok 218 ods. 8 druhý pododsek ZFEÚ, časť vety za bodkočiarkou) v nijakom prípade neznamená, že by sa jej ustanovenia mohli odchyľovať od primárneho práva Únie. Takúto medzinárodnú dohodu, akou je zamýšľaná dohoda o pristúpení, môže Únia naopak uzatvoriť len vtedy, ak je táto dohoda v súlade so Zmluvami a len v rozsahu, v akom je s nimi v súlade. Pokiaľ o takýto prípad nejde, je pred uzatvorením medzinárodnej dohody na úrovni Únie potrebná výslovná zmena a doplnenie Zmlúv<sup>26</sup>. Inštitúcie Únie v nijakom prípade nesmú mlčky prevážiť primárne právo („*treaty override*“)<sup>27</sup>, aj keby im v tom členské štáty ponúkli v rámci rokovaní a ratifikácie medzinárodnej dohody pomocnú ruku.

37. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že v tomto konaní o vydanie stanoviska treba overiť, či zamýšľaná dohoda o pristúpenie vedie v rozpore so Zmluvou o EÚ alebo so Zmluvou o FEÚ k zúženiu právomocí Únie (v tomto ohľade pozri oddiel 1 nižšie) alebo k rozšíreniu jej právomocí (v tomto ohľade pozri oddiel 2 nižšie); rovnako treba posúdiť, či by v dôsledku povinnosti, ktoré by Únii vznikli uzatvorením dohody o pristúpení, bolo nevyhnutné priznať jej nové právomoci (v tomto ohľade pozri oddiel 3 nižšie).

#### 1. Nijaké zúženie právomocí Únie v dôsledku pristúpenia

38. Podľa článku 6 ods. 2 druhej vety ZEÚ sa musí vopred zabezpečiť, aby sa právomoci Únie v dôsledku pristúpenia k EDLP nezúžili. To je navyše zdôraznené v článku 2 prvej vete protokolu č. 8, podľa ktorého musí dohoda o pristúpení zaručiť, že pristúpením k EDLP „nebudú dotknuté“ právomoci Únie.

39. Z návrhu dohody ani z dokumentov k nej pripojených, ktoré má Súdny dvor v rámci tohto konania o vydanie stanoviska k dispozícii, nemožno vyvodiť nič, čo by mohlo poukazovať na zúženie právomocí Únie v dôsledku jej pristúpenia k EDLP. Nič v takomto zmysle nevyplýva ani z pripomienok zúčastnených strán.

40. Z medzinárodnoprávnej väzby na EDLP budú pre Úniu nepochybne vyplývať obmedzenia pri výkone jej existujúcich právomocí. EDLP ako medzinárodná dohoda uzatvorená Úniou totiž bude mať po jej pristúpení pre inštitúcie Únie záväzné účinky (článok 216 ods. 2 ZFEÚ).

41. Takéto obmedzenia pri výkone právomoci však vychádzajú z povahy každej právnej úpravy, v ktorej sú zaručené základné práva. Primárnou funkciou základných práv je totiž klásť medze činnosti štátnych a medzinárodných orgánov v záujme ochrany subjektov práv. Záväzok pristúpenia k EDLP obsiahnutý v článku 6 ods. 2 prvej vety ZEÚ by stratil svoj zmysel, ak by Únia nemohla akceptovať obmedzenia vyplývajúce z EDLP pre výkon jej právomocí.

25 — V tom istom zmysle pozri stanovisko 2/94 (EU:C:1996:140, bod 35, posledná veta).

26 — Táto zásada je okrem iného vyjadrená v článku 218 ods. 11 druhej vety ZFEÚ.

27 — V tomto zmysle pozri tiež rozsudok Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 285), podľa ktorého povinnosti, ktoré ukladá medzinárodná dohoda, nemôžu mať za následok porušenie ústavných zásad zakotvených v Zmluvách.

42. Únia už v súčasnosti, t. j. pred svojím oficiálnym prístupím, v každom prípade uplatňuje kritériá na ochranu základných práv vyplývajúce z EDLP, takže obmedzenia, ktoré môžu v budúcnosti vyplývať z prístúpenia k EDLP pre výkon právomocí inštitúcií Únie, už z čisto obsahového hľadiska dávno platia (pozri najmä článok 6 ods. 3 ZEÚ a článok 52 ods. 3 prvá veta Charty základných práv)<sup>28</sup>.

43. Na záver sa teda v dôsledku zamýšľaného prístúpenia Únie k EDLP nemožno obávať nijakého zúženia jej právomocí v zmysle článku 6 ods. 2 druhej vety ZEÚ a článku 2 prvej vety protokolu č. 8.

## 2. Nijaké rozšírenie právomoci Únie v dôsledku prístúpenia

44. Ďalej treba preskúmať, či zamýšľané prístúpenie k EDLP môže ako také vo svojom dôsledku akokoľvek rozširovať existujúce právomoci Únie. Aj to by bolo podľa článku 6 ods. 2 druhej vety ZEÚ zakázané.

45. Napokon zmyslom zákazu rozširovania právomocí Únie, ktorý je stanovený v článku 6 ods. 2 druhej vete ZEÚ, je zachovanie zásady prenesenia právomocí. Ako je známe podľa tejto zásady, Únia koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených (článok 5 ods. 1 prvá veta a ods. 2 prvá veta SEÚ) a právomoci, ktoré na Úniu neboli Zmluvami prenesené, zostávajú právomocami členských štátov (článok 4 ods. 1 ZEÚ a článok 5 ods. 2 druhá veta ZEÚ).

46. Už vo svojom prvom stanovisku k prístúpeniu k EDLP Súdny dvor konštatoval, že nijaké ustanovenie vtedajšej Zmluvy o ES vo všeobecnosti neudeľuje inštitúciám Únie právomoc prijímať pravidlá v oblasti ľudských práv alebo uzatvárať medzinárodné zmluvy v tejto oblasti<sup>29</sup>. Nič na tom nezmenili ani následné zmeny primárneho práva Únie až po Lisabonskú zmluvu. Únia ani naďalej nemá všeobecnú právomoc v oblasti základných a ľudských práv. V dôsledku toho nemôže žiadnu takúto právomoc získať ani prístupím k EDLP<sup>30</sup>.

47. Akékoľvek obavy z toho, že by zamýšľaným prístupím k EDLP mohlo dôjsť k takémuto rozšíreniu právomocí Únie, sú pritom neopodstatnené. Mnohé formulácie v návrhu dohody a v dokumentoch, ktoré sú k nemu pripojené, svedčia naopak o tom, že autori týchto textov usilovali o to, aby tieto pochybnosti boli od počiatku rozptýlené.

48. Osobitne v článku 1 ods. 3 druhej vete, ako aj v článku 1 ods. 4 návrhu dohody sa zaručuje, že v prípade prístúpenia Únie k EDLP zostane zachované vymedzenie právomocí a zodpovednosti medzi Úniou a jej členskými štátmi, ktoré je upravené v práve Únie.

49. Článok 1 ods. 3 druhá veta návrhu dohody zdôrazňuje, že nijaké ustanovenie EDLP alebo jej dodatkových protokolov neukladá Únii povinnosť vykonať úkon alebo prijať opatrenie, v prípade ktorých nemá právomoc podľa práva Únie. Toto ustanovenie zaručuje, že Únia na základe svojho prístúpenia k EDLP nemusí uskutočniť nič, čo by podľa práva Únie nespadlo do jej právomoci.

50. Ďalej z článku 1 ods. 4 návrhu zákona vyplýva, že Únii nemožno pripísať nijaké úkony, opatrenia či opomenutia jej členských štátov, aj keď ide o uplatňovanie práva Únie členskými štátmi.

28 — V tom istom zmysle pozri tiež skoršiu judikatúru Súdneho dvora, najmä rozsudky Hauer (44/79, EÚU:C:1979:290, body 15 a 17), Johnston (222/84, EÚ:C:1986:206, bod 18) a Kadí a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EÚ:C:2008:461, bod 283).

29 — Stanovisko 2/94 (EÚ:C:1996:140, bod 27).

30 — Bod 2 uznesenia Európskeho parlamentu z 19. mája 2010 o inštitucionálnych aspektoch prístúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, dok. P7\_TA(2010)0184 (2009/2241/INI), ďalej len „uznesenie Parlamentu z roku 2010“.

51. Občas vznikne otázka, či účasť Únie v kontrolných orgánoch EDLP, ktorá je upravená v návrhu dohody, môže znamenať rozšírenie právomocí Únie. Tak to však nie je. Účasť Únie v kontrolných orgánoch EDLP nevedie k tomu, že by Únia musela akokoľvek konať mimo rámec právomocí, ktoré jej priznáva Zmluva o EÚ alebo Zmluva o FEÚ. Naopak, jej pôsobenie v štrasburských orgánoch – či už ide o účasť na určitých rozhodnutiach Parlamentného zhromaždenia alebo Výboru ministrov alebo o menovanie kandidátov na pozíciu sudcu ESLP – sa v primárnom práve Únie dokonca predpokladá [pozri článok 1 písm. a) protokolu č. 8].

52. Pokiaľ ide osobitne o dohľad Výboru ministrov nad výkonom právoplatných rozsudkov ESLP (článok 46 ods. 2 až 5 EDLP) a nad splnením podmienok zmieru (článok 39 ods. 4 EDLP), nemožno spolupôsobenie Únie v tomto orgáne obmedzovať len na tie prípady, ktoré sa týkajú samotnej Únie alebo tiež jej členských štátov pri uplatňovaní práva Únie. Externá kontrola, ktorú zavádza EDLP, má naopak za cieľ, aby každá zmluvná strana EDLP zabezpečovala dohľad nad prípadmi, ktoré spadajú do oblasti zodpovednosti druhej zmluvnej strany či strán. Rozsiahle spolupôsobenie Únie v tomto systéme vzájomného dohľadu zodpovedá duchu externej kontroly, na ktorom je EDLP založený, a teda priamo spadá pod požiadavku pristúpenia k EDLP, ktorá je obsiahnutá v článku 6 ods. 2 prvej vete ZFEÚ.

53. Napokon treba poznamenať, že zamýšľaná dohoda o pristúpení tiež vopred nerieši najmä otázku, či a za akých okolností má Únia právomoc pristúpiť k ďalším medzinárodným dohodám na ochranu základných ľudských práv, vrátane existujúcich či budúcich dodatkových protokolov k EDLP. Z pohľadu Rady Európy totiž návrh dohody prostredníctvom zamýšľanej zmeny článku 59 ods. 2 EDLP<sup>31</sup> len otvára Únii v rámci medzinárodného práva možnosť pristúpiť aj k ďalším dodatkovým protokolom k EDLP, než len k prvému a šiestemu protokolu, ku ktorým už Únia pristúpila. Uskutočnenie takéhoto pristúpenia si však vyžaduje prijatie osobitných chárt o pristúpení<sup>32</sup>, pre ktorých ratifikáciu v rámci Únie opäť platí postup podľa článku 218 ods. 8 druhého pododseku ZFEÚ.

54. Nepochybne by bolo možné si položiť otázku, či Únia hneď ako pristúpi k EDLP nenadobudne na základe tzv. „AETR“<sup>33</sup> výlučnú právomoc na uzatvorenie ďalších medzinárodných dohôd v oblasti základných ľudských práv. V dôsledku pristúpenia sa EDLP v každom prípade stane neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie<sup>34</sup>. Bolo by teda teoreticky možné argumentovať tak, že Únia na základe svojho pristúpenia k EDLP nadobudne novú výlučnú vonkajšiu právomoc podľa posledného znenia článku 216 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 3 ods. 2 ZFEÚ, t. j. vonkajšiu právomoc, ktorá jej umožní uzatvárať budúce medzinárodné zmluvy len vtedy, ak by takýmito dohodami mohli byť dotknuté ustanovenia EDLP ako súčasť „spoločných pravidiel“ platných v rámci Únie alebo pokiaľ by mohla byť zmenená ich oblasť pôsobnosti. Podľa môjho názoru, takémuto „účinku AETR“ bráni článok 6 ods. 2 druhá veta ZFEÚ ako *lex specialis*, podľa ktorého sa pristúpenie k EDLP nedotkne právomocí Únie vymedzených v Zmluvách, tzn. jej právomocí, ktorými disponuje pred pristúpením.

55. Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že zamýšľané pristúpenie k EDLP by nemalo vo svojom dôsledku nijako rozširovať právomoci Únie.

### 3. Nijaká potreba nových právomocí pre Úniu v dôsledku pristúpenia

56. Napokon je potrebné objasniť, či pristúpenie k EDLP vyžaduje, aby členské štáty preniesli na Úniu dodatočné právomoci.

31 — Pozri článok 1 ods. 2 prvý pododsek návrhu dohody.

32 — Pozri tiež bod 17 vysvetľujúcej správy.

33 — Doktrína AETR vychádza z rozsudku Komisia/Rada (22/70, EU:C:1971:32, body 15 až 19); jej novšie zhrnutie možno nájsť napríklad v stanovisku 1/03 (EU:C:2006:81, body 114 až 133)

34 — Rozsudky Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, bod 5), IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 36) a Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 73).

57. Je nepochybné, že za súčasného stavu nemožno na túto otázku dať jednu záväznú a konečnú odpoveď. Nemožno totiž vylúčiť, že ESLP v budúcnosti vyloží niektoré z ustanovení EDLP tak, že by mohla vzniknúť potreba zmeny primárneho práva Únie.

58. Treba pripustiť, že takýto scenár je málo pravdepodobný, lebo po prvé Únia sa v súčasnosti riadi kritériami ochrany ľudských práv vyplývajúcimi z EDLP (pozri najmä článok 3 ZEÚ a článok 52 ods. 3 prvú vetu Charty základných práv) a po druhé v článku 1 ods. 3 druhej vete návrhu dohody je jasne stanovené, že EDLP neukladá Únii nijaké povinnosti, ku splneniu ktorých by jej podľa práva Únie chýbala právomoc.

59. V tomto konaní o vydanie stanoviska však Súdny dvor prislúcha zabezpečiť, aby Únia svojím zamýšľaným prístupom k EDLP na seba ľahkovážne neprevzala medzinárodné záväzky, ktoré už dnes zjavne nie je schopná splniť vzhľadom na jej súčasnú inštitucionálnu štruktúru.

60. V tejto súvislosti treba dôkladne zanalyzovať tri aspekty zamýšľaného prístupu Únie k EDLP, a to po prvé predbežné konanie [pozri oddiel a) nižšie], po druhé povinnosť zabezpečiť naplnenie rozsudkov ESLP, v ktorých sa konštatovalo porušenie EDLP [pozri oddiel b) nižšie] a po tretie problematiku súdnej ochrany v rámci SZBP [pozri oddiel c) nižšie].

#### a) Predbežné konanie

61. Predbežné konanie je upravené v článku 3 ods. 6 návrhu dohody. Tento článok stanovuje, že ESLP poskytne za určitých podmienok v rámci pred ním prebiehajúceho konania možnosť vopred sa vysloviť k zlučiteľnosti určitého ustanovenia práva Únie s EDLP.

62. Na internej úrovni Únie to znamená, že Únia musí mať k dispozícii nevyhnutné právomoci na zavedenie takéhoto predbežného konania. Ak by sa zistilo, že Únie nemá na internej úrovni právne predpoklady na zavedenie predbežného konania, nemohla by dohodu o prístupí uzavrieť.

63. Vo verejnej debata o prístupí Únie k EDLP boli v ojedinelých prípadoch vyjadrené pochybnosti v súvislosti s tým, či možno predbežné konanie zaviesť bez predchádzajúcej zmeny zakladacích zmlúv Európskej únie. V tomto konaní o vydaní stanoviska zastávalo najmä Poľsko názor, že zavedenie predbežného konania je za súčasného právneho stavu so Zmluvami nezlučiteľné.

64. Je pravdou, že predbežné konanie nie je jedným zo súdnych konaní výslovne upravených v Zmluvách o EÚ a o FEÚ, ktorých vedením je Súdny dvor Európskej únie ako inštitúcia výslovne poverený (článok 19 ods. 1 prvá veta ZEÚ). Samotná táto okolnosť však neumožňuje vyvodiť záver, že primárne právo vo svojom súčasnom stave bráni zavedeniu predbežného konania.

65. Súdny dvor totiž uznal, že medzinárodná dohoda uzatvorená s tretími štátmi môže na Súdny dvor dokonca preniesť nové právomoci za podmienky, že prenesenie takýchto právomocí nezasahuje do samotnej podstaty funkcie Súdneho dvora tak, ako je koncipovaná v Zmluvách o EÚ a o FEÚ<sup>35</sup>.

66. V prípade predbežného konania upraveného v článku 3 ods. 6 návrhu dohody je neisté už to, či vôbec ide o *novú súdnu právomoc* Súdneho dvora. Možno nepochybné tvrdiť, že v prípade predbežného konania pred Súdnym dvorom počas prebiehajúceho konania pred ESLP ide len o nový spôsob výkonu už existujúcej rozhodovacej právomoci súdu Únie podľa článku 19 ods. 1 druhej vety a ods. 3 ZEÚ.

35 — Stanovisko 1/92 (EU:C:1992:189, bod 32) a stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 75).



67. Aj keby sa malo pripustiť, že zavedením predbežného konania vzniká Súdnemu dvoru nová súdna právomoc, v nijakom prípade nejde o právomoc, ktorá by *zasahovala* do samotnej *podstaty* funkcie Súdneho dvora stanovenej v Zmluvách. Predbežné konanie naopak prispieva k tomu, aby Súdny dvor mohol lepšie plniť úlohu, ktorý je mu od počiatku zverená, a aby mu bol navyše zachovaný monopol – prinajmenšom v oblasti komunitarizovaných politík – na preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov či agentúr Únie<sup>36</sup>.

68. Podstatou úlohy Súdneho dvora je zabezpečovať dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní Zmlúv (článok 19 ods. 1 druhá veta ZEÚ). Na tento účel mu najmä prislúcha vykladať právo Únie [článok 267 prvý odsek písm. a) a b) ZFEÚ] a preskúmať zákonnosť aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie [článok 26 prvý odsek ZFEÚ a článok 267 prvý odsek písm. b) ZFEÚ].

69. Tá istá funkcia, t. j. výklad práva Únie a preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie je Súdnemu dvoru v podstate určená tiež v rámci predbežného konania v zmysle článku 3 ods. 6 návrhu dohody.

70. Procesný rámec, v ktorom bude Súdny dvor túto funkciu vykonávať v prípade takéhoto predbežného konania, bude nepochybne iný než v prípade žaloby o neplatnosť alebo konania o prejudiciálnej otázke (články 263 ZFEÚ a 267 ZFEÚ). Rozdiely môžu existovať osobitne v súvislosti s aktívnou legitimáciou, s priebehom konania, s prípadnými záväznými lehotami a s účinkami rozhodnutia Súdneho dvora.

71. Takéto rozdiely samé osebe nezmenia podstatu právomocí Súdneho dvora ani ďalších inštitúcií Únie prípadne zapojených do predbežného konania; v nijakom prípade táto podstata nebude zasiahnutá v takej miere, aby bolo odôvodnené vyhlásiť návrh dohody za nezlučiteľný so Zmluvami<sup>37</sup>.

72. Predbežné konanie naopak patrí, ako zdôraznil Súdny dvor, k bezpodmienečným predpokladom na pristúpenie Únie k EDLP<sup>38</sup>. Zavedenie takéhoto konania prispieva k zachovaniu charakteristických znakov Únie práva Únie, ako aj právomocí Súdneho dvora (článok 1 a článok 2 prvá veta protokolu č. 8)<sup>39</sup>.

73. Takéto konanie je teda nevyhnutnou súčasťou opatrení požadovaných v súvislosti s týmto pristúpením, k uskutočneniu ktorého článok 6 ods. 2 prvá veta ZEÚ a protokol č. 8 nielen zmocňujú, ale takisto zavazujú. V článku 1 písm. a) protokolu č. 8 je navyše výslovne stanovené, že bude prijatá takáto „osobitná forma novej účasti Únie v kontrolných orgánoch“ EDLP.

74. Na úpravu konkrétnej podoby predbežného konania na úrovni Únie bude nevyhnutné doplnenie Štatútu Súdneho dvora, ktoré však nebude mať povahu „ústavnej zmeny“ a uskutoční sa teda riadnym legislatívnym postupom (článok 281 druhý odsek ZFEÚ) bez toho, aby bolo potrebné začať formálny postup pri prijímaní zmien Zmlúv (článok 48 ZEÚ)<sup>40</sup>.

36 — V tomto zmysle pozri stanovisko 1/00 (EU:C:2002:231, bod 24).

37 — V tomto zmysle pozri stanovisko 1/00 (EU:C:2002:231, bod 14 v spojení s bodmi 18 a 23).

38 — Diskusný dokument Súdneho dvora Európskej únie o niektorých aspektoch pristúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, predložený 5. mája 2010, dostupný na internetovej stránke Súdneho dvora Európskej únie: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_64268/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/) (naposledy navštívená 12. mája 2014), najmä body 9, 11 a 12; v tom istom zmysle pozri Spoločné oznámenie predsedov Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie v nadväznosti na stretnutie medzi oboma súdnymi orgánmi v januári 2011, uverejnené 24. januára 2011, dostupné na internetovej stránke Súdneho dvora Európskej únie: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_64268/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/) (naposledy navštívená 12. mája 2014), najmä bod 2 posledný odsek.

39 — Pozri body 121 až 135 a 180 až 184 tohto stanoviska.

40 — Nové ustanovenia Štatútu Súdneho dvora by sa museli prípadne doplniť o dodatočnú podrobnejšiu úpravu v Rokovacom poriadku Súdneho dvora.



75. Podľa môjho názoru by ale samotné prevzatie príslušnej procesnej úpravy do rozhodnutia Rady o schválení zamýšľanej dohody o pristúpení nebolo postačujúce, lebo by sa tým obchádzal riadny legislatívny postup upravený v článku 281 druhom odseku ZFEÚ a vydávaná procesná úprava by navyše nemala rovnaké účinky a rovnakú právnu silu ako ustanovenie štatútu.

76. Až vtedy, ak sa požadované ustanovenia, osobitne ustanovenia týkajúce sa aktívnej legitímácie, o priebehu konania a o účinku rozhodnutia Súdneho dvora – zakotvia v Štatúte Súdneho dvora, bude predbežné konanie úplne funkčné a podľa článku 19 ods. 3 písm. c) ZEÚ v spojení s článkom 281 prvým odsekom ZFEÚ a s článkom 51 ZEÚ sa bude môcť zaradiť medzi „prípady ustanovené zmluvami“, o ktorých má rozhodovať Súdny dvor.

#### b) Povinnosť zabezpečiť naplňovanie rozsudkov ESLP

77. Ani povinnosť zakotvená v článku 46 ods. 1 EDLP zabezpečiť naplňovanie rozsudkov ESLP, v ktorej sa konštatuje porušenie EDLP zo strany inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr Únie orgánov, nevyžaduje nijaké prenesenie nových právomocí na Úniu.

78. Takéto rozsudky ESLP majú deklaratórnu povahu a EDLP svojím zmluvným stranám nestanovuje, ako majú konkrétne naplniť rozsudky, ktoré voči nim boli vydané, ale ponecháva im na tento účel určité priestor na vlastné uváženie<sup>41</sup>.

79. Porušenie EDLP, ktoré konštatuje ESLP, bude spravidla na úrovni Únie odstránené tým, že sporný právny akt inštitúcie Únie bude zrušený alebo zmenený. Únia nepochybne pre prípad takéhoto *actus contrarius* má k dispozícii nevyhnutné právomoci; ide totiž o rovnaké právomoci, ktoré slúžili ako podklad pre vydanie uvedeného právneho aktu. K tomu sa pridáva právomoc súdov Únie zrušiť právny akt Únie alebo ho vyhlásiť za neplatný za podmienok stanovených v Zmluvách (články 263 ZFEÚ a 267 ZFEÚ).

80. Je tiež možné, že rozsudok ESLP bude vyžadovať prvotné prijatie právneho aktu Únie alebo bude podkladom pre priznanie náhrady škody. Aj takéto povinnosti budú môcť inštitúcie Únie vykonávať v rámci právomocí, ktoré boli na ne prenesené Zmluvami, bez problémov, osobitne keďže článok 1 ods. 3 druhá veta návrhu dohody jasne stanovuje, že EDLP nezaväzuje Úniu k ničomu, na čo by podľa Zmlúv nemala právomoc.

81. Pokiaľ by porušenie EDLP, ktoré konštatoval ESLP, bolo dôsledkom právoplatného rozhodnutia niektorého zo súdov Únie, mohlo by sa v určitých prípadoch vyžadovať opätovné začatie dotknutého súdneho konania. Doplnenie článku 44 Štatútu Súdneho dvora, ktoré by bolo na to potrebné<sup>42</sup>, sa môže uskutočniť podľa článku 281 druhého odseku ZFEÚ, pričom sa nemožno obávať, že dôjde k zásahu do samotnej podstaty funkcií súdov Únie. V tomto rozsahu platí zodpovedajúcim spôsobom to, čo bolo uvedené vyššie v súvislosti s predbežným konaním<sup>43</sup>.

41 — Pozri v tomto zmysle bod 11 Deklarácie zmluvných štátov EDLP pri príležitosti ich konferencie na najvyššej úrovni o budúcnosti Európskeho súdu pre ľudské práva („Brightonská deklarácia“), ktorá bola prijatá v Brightone v apríli 2012 a je dostupná vo francúzskom a v anglickom jazyku na internetovej stránke Rady Európy: <http://hub.coe.int/de/20120419-brighton-declaration/> (naposledy navštívená 14. mája 2014).

42 — V tomto ohľade pozri odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy členským štátom č. R (2000) 2 o opätovnom preskúmaní alebo opätovnom začatí konania v niektorých veciach na vnútroštátnej úrovni v nadväznosti na rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva. Ako vzor môžu poslúžiť napríklad dôvody pre opätovné začatie konania, ktoré pozná nemecké právo a ktoré sú obsiahnuté v § 359 bode 6 Zivilprozessordnung (občianskeho súdneho poriadku) a v § 359 bode 6 Strafprozessordnung (trestného poriadku).

43 — Pozri body 64 až 74 tohto stanoviska.

c) Súdna ochrana v rámci SZBP

82. Omnoho spornejšie než oba vyššie posudzované aspekty je ale otázka, či súčasné právomoci Únie – presnejšie povedané právomoci Súdneho dvora Európskej únie ako inštitúcie (článok 19 ods. 1 prvá veta ZEU) – postačujú na to, aby bola v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky zabezpečená úroveň súdnej ochrany vyhovujúca požiadavkám stanoveným v článkoch 6 a 13 EDLP<sup>44</sup>.

83. Na jednu stranu totiž pristúpenie k EDLP bude mať nepochybne za následok, že Únie bude musieť vo všetkých svojich činnostiach, vrátane SZBP, dodržiavať záruky základných práv vyplývajúcich z EDLP, a tým aj zásadu účinnej súdnej ochrany podľa článkov 6 a 13 EDLP<sup>45</sup>. Od týchto povinností by sa Únia nemohla oprostíť ani prostredníctvom medzinárodnej výhrady pri podpise dohody o pristúpení alebo pri uložení svojej ratifikačnej listiny, lebo podľa článku 57 ods. 1 druhej vety EDLP „výhrady všeobecnej povahy“ nie sú prípustné<sup>46</sup> a navyše článok 11 návrhu dohody žiadne výhrady k dohode o pristúpení neumožňuje.

84. Na druhú stranu však v rámci Únie platí zásada, že Súdny dvor Európskej únie nemá právomoc vo vzťahu k ustanoveniam primárneho práva o SZBP, ani k aktom prijatým na ich základe (článok 24 ods. 1 druhý pododsek šiesta veta ZEU a článok 275 prvý odsek ZFEÚ). Iba vo výnimočných prípadoch majú sudy Únie v oblasti SZBP právomoc podľa článku 275 druhého odseku ZFEÚ; táto ich právomoc zahŕňa jednak kontrolu dodržovania tzv. doložky nedotknuteľnosti (článok 40 ZEU) a jednak žaloby o neplatnosť podávané jednotlivcami (článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ) proti obmedzujúcim opatreniam prijatým Radou v rámci SZBP.

85. Možno súdnu ochranu v rámci SZBP, ktorá sa poskytuje v právnom poriadku Únie, považovať z hľadiska uvedeného obmedzenia rozhodovacích právomocí súdov Únie za účinnú súdnu ochranu v zmysle článkov 6 a 13 EDLP? Alebo by Únia pristúpením k EDLP, ako sa predpokladá v návrhu dohody, na seba vzala v súvislosti so súdnou ochranou v rámci SZBP medzinárodnoprávne záväzky, ku splneniu ktorých jej inštitúciám chýbajú – konkrétne Súdnemu dvoru Európskej únie – nevyhnutné právomoci? Ak by Súdny dvor zistil, že platí naposledy uvedený prípad, tak by to nielen bránilo Únii pristúpiť k EDLP, ale tiež by tým bola v rámci Únie odhalená medzera v systéme súdnej ochrany, ktorá by už teraz – a to nielen z hľadiska zásady homogenity podľa článku 52 ods. 3 prvej vety Charty základných práv – bola veľmi problematická.

86. Komisia<sup>47</sup> navrhuje, aby sa na prípadné pochybnosti o účinnosti súdnej ochrany jednotlivcov v rámci SZBP reagovalo osobitne širokým výkladom druhej možnosti uvedenej v článku 275 druhom odseku ZFEÚ. Podľa Komisie by sa uvedené ustanovenie malo chápať tak, že Súdny dvor Európskej únie má právomoc nielen v prípade žalôb o neplatnosť podávaných jednotlivcami proti obmedzujúcim opatreniam, ale že môže okrem toho rozhodovať aj žalobách na náhradu škody a o prejudiciálnych otázkach podaných vnútroštátnymi súdmi v oblasti SZBP. Navyše Komisia je zástancom toho, aby možnosti súdnej ochrany jednotlivcov v rámci SZBP boli prispôbené tak, že pod ne budú patriť nielen akty v zmysle článku 263 prvého odseku ZFEÚ, ktoré majú právne záväzné účinky, ale tiež jednoduché faktické úkony, t. j. úkony bez právnych účinkov.

44 — Pokiaľ ide o podobnú problematiku, či osobitosti SZBP bránia uznaniu jurisdikcie ESLP zo strany Únie, pozri nižšie body 185 až 195 tohto stanoviska.

45 — V súlade s bodom 23 vysvetľujúcej správy platí zodpovednosť Únie bez ohľadu na súvislosti, za ktorých k aktom, opatreniam alebo opomenutiam jej inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr došlo, a výslovne zahŕňa záležitosti týkajúce sa SZBP; pozri tiež článok 3 ods. 2 návrhu dohody, podľa ktorého sú do zodpovednosti Únie zahrnuté aj jej rozhodnutia vydávané na základe Zmluvy o EÚ.

46 — Štrasburský súd v každom jednotlivom prípade veľmi dôkladne overuje, či je výhrada uskutočnená zmluvnou stranou prípustná a osobitne, či je formulovaná dostatočne presne; pozri rozsudok ESLP zo 4. marca 2014, Grande Stevens a i./Taliansko (sťažnosti č. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 a 18698/10, body 204 až 211).

47 — V podobnom zmysle sa vyjadrila menšina členských štátov zúčastnených na konaní o vydanie stanoviska.

87. Na pojednávaní Komisia dodala, že kontrola dodržiavania článku 40 ZEÚ upravená v rámci prvej možnosti uvedenej v článku 275 druhom odseku ZEÚ umožňuje súdom Únie zabezpečiť v rámci SZBP primeranú súdnu ochranu.

88. Podobne ako mnohí z účastníkov konania<sup>48</sup>, mám značné pochybnosti o tom, či chápanie oboch alternatív podľa článku 275 druhého odseku ZFEÚ, z ktorého Komisia vychádza, predstavuje právne uskutočniteľný prostriedok na zabezpečenie súdnej ochrany jednotlivcom v rámci SZBP v zmysle článkov 6 a 13 EDĽP.

89. Po prvé Komisia svojím výkladom opomína vzťah medzi pravidlom a výnimkou, na ktorom sa zakladá článok 275 ZFEÚ. Zásadu neexistencie právomoci súdov Únie v rámci SZBP, ktorá je zakotvená v článku 24 ods. 1 druhom pododseku šiestej vete ZEÚ a v článku 275 prvom odseku ZFEÚ, pretvára v jej pravý opak. Po druhé takto chápanou právomocou Súdneho dvora v prípade konania o prejudiciálnej otázke a o žalobe na náhradu škody v rámci SZBP naráža na jasné znenie druhej možnosti uvedenej v článku 275 druhom odseku ZFEÚ, kde sa hovorí len o právomoci v prípade žalôb o neplatnosť podávaných jednotlivcami podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ proti obmedzujúcim opatreniam, avšak nie o žalobách s iným predmetom alebo inej povahy, a už vôbec nie o otázkach vnútroštátnych súdov v zmysle článku 267 ZFEÚ.

90. Genéza článku 275 ZFEÚ<sup>49</sup> potvrdzuje, že názor Komisie nemožno prijať. Toto ustanovenie malo byť pôvodne zaradené do Zmluvy o Ústave pre Európu ako článok III-376. Jeho formulácia v podstate vychádza z prác Európskeho konventu, ktoré sa prejavili v článku III-282 návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu<sup>50</sup>. Ako vyplýva z materiálov Európskeho konventu, v danej dobe sa skutočne diskutovalo o veľkorysejšom nastavení právomocí súdov Únie v rámci SZBP, no ukázalo sa, že s takýmito návrhmi nebude možné dosiahnuť konsenzus<sup>51</sup>. Napokon sa Konvent, ako aj po ňom nasledujúce obe medzivládne konferencie o Zmluve o Ústave a o Lisabonskej zmluve držali modelu takého usporiadania SZBP, ktoré by do značnej miery prebiehalo na medzivládnej úrovni a v ktorom sa mali súdom Únie poskytnúť len veľmi úzko vymedzené právomoci.

91. Navyše by sa takýto výklad článku 275 ZFEÚ, ktorý navrhuje Komisia, rovnal rozšíreniu právomocí Únie, ktoré nie je zlučiteľné s článkom 6 ods. 1 druhým pododsekom a ods. 2 druhou vetou ZEÚ, presnejšie rozšíreniu súdnych právomocí Súdneho dvora Európskej únie ako inštitúcie Únie<sup>52</sup>.

92. Judikatúra „Les Verts“, „Kadi“, „Gestoras Pro Amnistia“ a „Segi“<sup>53</sup>, ktorú cituje Komisia, rovnako neobsahuje nič, čím by bolo možné podporiť postoj, ktorý táto inštitúcia zastáva. V týchto veciach síce Súdny dvor zdôraznil, že Únia je spoločenstvom práva, z dnešného pohľadu skôr úniou práva. Na základe tohto zásadného zistenia Súdny dvor pripomenul, že ani členské štáty, ani inštitúcie Únie sa

48 — Francúzsko, Spojené kráľovstvo a Rada sa vo svojich písomných a ústnych vyjadreniach postavili zvlášť rezolútne proti postojom Komisie.

49 — Vo všeobecnosti, pokiaľ ide o možnosť zohľadnenia genézy pri výklade ustanovení Zmlúv, pozri rozsudky Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 135), Komisia/Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 36) a Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 50, 59 a 70), ako aj návrhy, ktoré som predniesla v tejto naposledy uvedenej veci (EU:C:2013:21, bod 32).

50 — Prijatý Európskym konventom 13. júna 2003 a 10. júla 2003, a predložený predsedovi Európskej rady v Ríme 18. júla 2003.

51 — Sekretariát Európskeho konventu, doplňujúca správa k otázke súdneho preskúmania v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky [Dokument CONV 689/1/03 zo 16. apríla 2003, bod 5 a bod 7 písm. c)] a sprievodná poznámka predsedníctva k článkom o Súdnom dvore a Všeobecnom súde (Dokument CONV 734/03 z 2. mája 2003; pozri najmä tam obsiahnuté vysvetlenie k navrhovanému článku 240a).

52 — V tomto ohľade pozri rozsudok Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:623, bod 97), ako aj moje návrhy v tejto veci (EU:C:2013:21, body 112 a 113).

53 — Rozsudky Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166), Gestoras Pro Amnistia a i./Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115), Segi a i./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116) a Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008: 461).

nemôžu vyhnúť kontrole zlučiteľnosti svojich úkonov so Zmluvami, ktorá sa považuje za ústavnú chartu Únie<sup>54</sup>. Z tohto zásadného zistenia však vôbec nevyvodil, že by na súdoch Únie mali byť takmer *praeter legem* uznané nové právne prostriedky alebo typy konania, ktoré nie sú neupravené v primárnom práve.

93. Treba pripustiť, že Súdny dvor sa v uvedených veciach vyslovil pre takýto výklad primárneho práva, ktoré čo možno najlepšie zabezpečí užitočný účinok jednotlivých druhov konania upravených Zmluvami. Napríklad v rozsudku „Les Verts“ uznal, že žalobu o neplatnosť podľa článku 173 Zmluvy o EHS, možno podať proti aktom Parlamentu s právnymi účinkami voči tretím osobám<sup>55</sup>. Podobne tak v rozsudkoch „Gestoras Pro Amnistia“ a „Segi“ vyložil oblasť pôsobnosti konania o prejudiciálnej otázke podľa článku 35 ods. 1 EÚ<sup>56</sup> pre vtedajší „tretí pilier“ tak, že sa uvedené konanie môže týkať všetkých opatrení Rady, ktoré majú mať právne účinky voči tretím osobám.

94. Pokiaľ však ide o problematiku, ktorá sa tu preberá, príde mi poučnejšia skutočnosť, že Súdny dvor v rozsudkoch „Gestoras Pro Amnistia“ a „Segi“ výslovne odmietol pripustiť v rámci vtedajšieho „tretieho piliera“ tie druhy žalôb, ktoré neboli výslovne upravené v Zmluve o EÚ v znení Amsterdamskej zmluvy. Osobitne v tejto súvislosti odmietol svoju právomoc rozhodovať o žalobách na náhradu škody<sup>57</sup>. To však možno bez ďalšieho použiť aj na otázku, ktorá sa tu posudzuje, týkajúcu sa súdnej ochrany v rámci vtedajšieho „druhého piliera“, tzn. v rámci SZBP, kde sú právomoci súdov Únie tradične ešte obmedzenejšie<sup>58</sup>.

95. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že Komisiou navrhnutý výklad článku 275 ZFEÚ nemožno považovať za presvedčivý. Bez ohľadu na irelevantnosť tvrdení Komisie však osobitne široký výklad právomocí súdov Únie, ktorý navrhuje, nie je vôbec nevyhnutný na to, aby sa jednotlivcom v rámci SZBP zabezpečila účinná súdna ochrana. Úplne trefné konštatovanie, že členské štáty ani inštitúcie Únie sa nemôžu vyhnúť kontrole zlučiteľnosti svojich úkonov so Zmluvami ako ústavnou chartou Únie, totiž nemusí v každom prípade nevyhnutne viesť k záveru, že je daná právomoc súdov Únie.

96. Ako totiž uvádza článok 19 ods. 1 ZEÚ, systém právnej ochrany vytvorený Zmluvami je založený na dvoch pilieroch, z ktorých jeden predstavujú sudy Únie a druhý vnútroštátne sudy<sup>59</sup>. V prípade, ak teda neexistuje nijaká priama možnosť podania žaloby na sudy Únie, ako to pravidelne nastáva v oblasti SZBP, potom právomoc je a zostáva na strane vnútroštátnych súdov. To napokon vyplýva zo zásady prenesenia právomocí, podľa ktorej právomoci, ktoré na Úniu neboli prenesené Zmluvami, zostávajú právomocami členských štátov (článok 4 ods. 1 ZEÚ v spojení s článkom 5 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 ZEÚ)<sup>60</sup>.

97. Členským štátom je navyše v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ výslovne uložená povinnosť stanoviť prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany v oblasti SZBP, ktorá je jednou z oblastí, na ktoré sa vzťahuje právo Únie<sup>61</sup>.

54 — Rozsudky Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, bod 23), Gestoras Pro Amnistia a i./Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115, bod 51) a Segi a i./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116, bod 51); v tom istom zmysle rozsudky Kadi a Al Barakat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 281), E a F (C-550/09, EU:C:2010:382, bod 44), Poľsko/Komisia (C-336/09 P, EU:C:2012:386, bod 36) a Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 91).

55 — Rozsudok Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, bod 25).

56 — Zmluva o Európskej únii v zmysle Amsterdamskej zmluvy.

57 — Rozsudky Gestoras Pro Amnistia a i./Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115, body 46 až 48) a Segi a i./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116, body 46 až 48).

58 — V tom istom zmysle – aj keď ešte ide o stav pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy – pozri rozsudky Urteile Gestoras Pro Amnistia a i./Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115, bod 50) a Segi a i./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116, bod 50).

59 — Stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 66) a rozsudok Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 90).

60 — V tom istom zmysle – aj keď ešte ide o stav pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy – pozri stanovisko, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Gestoras Pro Amnistia a i./Rada (C-354/04 P a C-355/04 P, EU:C:2006:667, osobitne body 99 a 104).

61 — V tom istom zmysle pozri rozsudky Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, bod 41), Gestoras Pro Amnistia a i./Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115, bod 56), Segi a i./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116, bod 56) a Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 100 a 101).



98. SZBP vyžaduje v rozličných ohľadoch vykonanie na úrovni orgánov členských štátov (článok 26 ods. 3 ZEÚ, článok 42 ods. 3 ZEÚ a článok 44 ods. 1 ZEÚ). V takýchto prípadoch je jednotlivcovi predurčená cesta k vnútroštátnym súdom v prípade, ak chce súdnemu preskúmaniu podrobiť úkony, opatrenia alebo opomenutia v rámci SZBP, ktoré na neho majú akýkoľvek vplyv<sup>62</sup>.

99. Hoci je SZBP vykonaná na úrovni inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie tak, že sa jednotlivca bezprostredne a osobne dotýka, nie je jednotlivcovi cesta k vnútroštátnym súdom uzatvorená, pokiaľ výnimočne nemôže nájsť súdnu ochranu priamo na súdoch Únie podľa druhej alternatívy obsiahnutej v článku 275 druhom odseku ZFEÚ. S výnimkou právomoci, ktoré Súdnemu dvoru Európskej únie priznávajú Zmluvy, totiž dokonca ani spory, v ktorých je Únia stranou, nie sú z toho dôvodu vyňaté z právomoci vnútroštátnych súdov. Vzhľadom na úpravu obsiahnutú v článku 24 ods. 1 druhom odseku šiestej vety ZEÚ a v článku 275 prvom odseku ZFEÚ by to malo byť v rámci SZBP bežné.

100. Pokiaľ sú súdom členských štátov predložené takéto spory v rámci SZBP, sú tieto súdy povinné uplatňovať právo Únie. Musia pritom v prípade potreby overiť, či sú akty inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie v rámci SZBP zlučiteľné s právom Únie vyššej právnej sily, a ak zistia, že s nimi zlučiteľné nie sú, tak sa v konkrétnom prípade neuplatnia<sup>63</sup>. Na rozdiel od toho, čo platí v oblasti komunitarizovaných politík, totiž Zmluvy podľa článku 24 ods. 1 druhého pododseku šiestej vety ZEÚ a článku 275 prvého odseku ZFEÚ neupravujú v oblasti SZBP, ako už bolo uvedené<sup>64</sup>, nijakú právomoc Súdneho dvora rozhodovať o prejudiciálnych otázkach. Súdny dvor si teda nemôže v rámci SZBP nárokovať svoj inde priznaný monopol na preskúmanie zákonnosti činnosti inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie. V súlade s tým preto podľa môjho názoru nemožno jeho ustálenú judikatúru, ktorá vychádza z rozsudku Foto-Frost<sup>65</sup>, použiť v rámci SZBP. Na rozdiel od toho, čo platí v nadnárodnej štruktúrovaných oblastiach práva Únie, existuje v rámci SZBP nijaká všeobecná zásada, podľa ktorej by zákonnosť aktov inštitúcií Únie mohli preskúmať len súdy Únie.

101. Z hľadiska integračnej politiky je nepochybne veľmi poľutovaniahodné, že Súdnemu dvoru chýba v otázkach SZBP právomoc rozhodovať o prejudiciálnych otázkach a monopol na rozhodovanie o neplatnosti aktov Únie v zmysle rozsudku Foto-Frost, pretože takto nemožno v rámci SZBP zabezpečiť jednotný výklad a jednotné uplatňovanie práva Únie. Ide však o logický dôsledok rozhodnutí autorov Zmlúv aj naďalej organizovať SZBP predovšetkým medzivládne a obmedziť nadnárodný prvok, s ktorým je vždy právomoc Súdneho dvora tesne spojená, na úzko vymedzené prípady, ktoré sú v článku 275 druhom odseku ZFEÚ taxatívne vymenované.

102. Účinnú súdnu ochranu pre jednotlivca, ktorú požadujú články 6 a 13 EDLP, možno zabezpečiť aj bez právomoci Súdneho dvora rozhodovať prejudiciálnych otázkach a bez jeho monopolu rozhodovať o neplatnosti aktov Únie.

103. Skrátka je teda v súvislosti so SZBP potrebné konštatovať, že zamýšľané pristúpenie Únie k EDLP sa môže uskutočniť bez zavedenia nových právomocí Súdneho dvora Európskej únie, lebo v otázkach SZBP je účinná súdna ochrana jednotlivca zabezpečená sčasti súdmi Únie (článok 275 druhý odsek ZFEÚ) a sčasti vnútroštátnymi súdmi (článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ a článok 274 ZFEÚ).

62 — V tom istom zmysle pozri tiež článok 1 ods. 4 prvá veta návrhu dohody, že sa akty, opatrenia a opomenutia vnútroštátnych orgánov pri uplatňovaní práva Únie pripisujú členským štátom.

63 — V tom istom zmysle, aj keď v iných súvislostiach, pozri tiež stanovisko, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Gestoras Pro Amnistía a i./Rada (C-354/04 P a C-355/04 P, EU:C:2006:667, body 121 až 132).

64 — Pozri body 88 až 95 tohto stanoviska.

65 — Rozsudok Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, body 15 až 20).

#### 4. Predbežný záver

104. Z vyššie uvedeného vyplýva, že sa nemožno obávať toho, že by návrh dohody mohol zmeniť právomoci Únie stanovené Zmluvami. Na vykonanie zamýšľanej dohody o pristúpenie v rámci Únie navyše nebude potrebné prenesenie nových právomocí na Úniu.

#### C – Zachovanie právomocí inštitúcií Únie

105. Z článku 2 prvej vety a z článku 3 protokolu č. 8 ďalej vyplýva, že pristúpenie k EDLP sa nesmie dotknúť právomocí inštitúcií Únie. Túto požiadavku treba skúmať v prvom rade vo vzťahu k právomociam Súdneho dvora Európskej únie (článok 19 ods. 1 prvá veta ZEÚ) (pozri oddiel 1 nižšie). Pre úplnosť sa budem nižšie v krátkosti zaoberať právomocami ostatných inštitúcií Únie (pozri oddiel 2 nižšie), pričom zvláštnu pozornosť si bude zasluhovať právny systém Únie ukladania finančných sankcií v oblasti hospodárskej súťaže [pozri oddiel 2 písm. b) nižšie].

##### 1. Právomoci Súdneho dvora Európskej únie

106. Úloha Súdneho dvora Európskej únie, ktorému prináleží zabezpečovať dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní Zmlúv (článok 19 ods. 1 ZEÚ), má pre právny poriadok zriadený Zmluvami zásadný význam<sup>66</sup>. Vzhľadom na zamýšľané pristúpenie Únie k EDLP treba skúmať najmä dva aspekty: po prvé monopol súdov Únie na riešenie sporov [pozri oddiel a) nižšie] a po druhé ich právomoci v súvislosti s výkladom práva Únie a s preskúmaním zákonnosti právnych aktov Únie [pozri oddiel b) nižšie]. Okrem toho sa treba v krátkosti pozastaviť nad 16. dodatkovým protokolom k EDLP [pozri oddiel c) nižšie].

##### a) Rozhodovací monopol súdov Únie (Článok 344 ZFEÚ)

107. V článku 344 ZFEÚ sa členské štáty Únie zaviazali, že „spory, ktoré sa týkajú výkladu alebo uplatňovania zmlúv vyriešia v súlade so zmluvami“. Podľa ustálenej judikatúry uvedené ustanovenie znamená, že Súdny dvor má výlučnú právomoc rozhodovať o všetkých sporoch medzi členskými štátmi, pokiaľ sa týkajú práva Únie<sup>67</sup> (pozri článok 259 ZFEÚ). To isté musí o to viac platiť pre spory medzi Úniou a jedným alebo viacerými jej členskými štátmi (pozri najmä článok 258 ZFEÚ, článok 263 druhý odsek ZFEÚ, článok 265 prvý odsek ZFEÚ a článok 268 ZFEÚ). Inými slovami, členské štáty poskytli súdom Únie na riešenie svojich sporov týkajúcich sa práva Únie rozhodovací monopol, ktorý je v rámci primárneho práva zakotvený v článku 344 ZFEÚ.

108. Na ochranu tejto zásadnej funkcie súdov Únie článok 3 protokolu č. 8 stanovuje, že žiadnym ustanovením zamýšľanej dohody o pristúpení nesmie byť dotknutý článok 344 ZFEÚ.

66 — V tomto zmysle pozri stanovisko 1/91 (EU:C:1991:490, bod 46) a rozsudok Komisia/Írsko (C-459/03, EU:C:2006:345, bod 169), v ktorom sa v súvislosti s úlohou Súdneho dvora hovorí o „základoch Spoločenstva“, resp. o „základnom ryse súdneho systému Spoločenstva“; pozri v tom istom zmysle rozsudok Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 285 a 304).

67 — Stanovisko 1/91 (EU:C:1991:490, bod 46) a rozsudok Komisia/Írsko (C-459/03, EU:C:2006:345, body 123 a 169).



109. V tejto súvislosti zjavne treba posúdiť najmä konanie o medzištátnych sťažnostiach upravené v článku 33 EDLP<sup>68</sup>, podľa ktorého každá zmluvná strana môže predložiť ESLP na preskúmanie každé porušenie ustanovení EDLP a jeho dodatkových protokolov, za ktoré podľa jej názoru nesie zodpovednosť iná zmluvná strana<sup>69</sup>. Toto ustanovenie treba chápať v spojení s článkom 55 EDLP, podľa ktorého zmluvné strany v zásade súhlasia, že spory vyplývajúce z výkladu alebo vykonávania EDLP nebudú predkladať k inému spôsobu urovnania, než je stanovené v EDLP.

110. Medzi povinnosťou členských štátov vyplývajúcou z článku 344 ZFEÚ predkladať spory týkajúce sa práva Únie výlučne Súdnemu dvoru a povinnosťou stanovenou v článku 55 EDLP riešiť spory týkajúce sa EDLP cestou medzištátnych sťažností na ESLP zreteľne panuje napätie. Pristúpením Únie sa totiž EDLP stane – ako už bolo uvedené vyššie – neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie<sup>70</sup> (pozri tiež článok 216 ods. 2 ZFEÚ). Na rozdiel od prekvapivého záveru Komisie je teda zjavne možné, že po tomto pristúpení dôjde v oblasti pôsobnosti práva Únie k sporom medzi členskými štátmi alebo medzi členskými štátmi a Úniou týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania EDLP.

111. Ak by sa na riešenie takéhoto sporu malo použiť konanie o medzištátnej sťažnosti podľa článku 33 EDLP na ESLP, išlo by o porušenie výlučnej právomoci Súdneho dvora, a tým k porušeniu článku 344 ZFEÚ.

112. Pri vyjednávaní o zamýšľanom pristúpení Únie k EDLP tento problém vôbec nezostal bez povšimnutia. Na jeho vyriešenie bol do návrhu dohody vložený článok 5, podľa ktorého konania pred Súdnym dvorom Európskej únie „nepredstavujú konanie na urovanie sporov v zmysle článku 55 EDLP“. Vo vysvetľujúcej správe je toto ustanovenie návrhu dohody spresnené tak, že „článok 55 EDLP nevyklučuje použitie pravidla zakotveného v článku 344 ZFEÚ“<sup>71</sup>.

113. Podľa výkladu obsiahnutého vo vysvetľujúcej správe teda článok 5 návrhu dohody rieši možný konflikt medzi článkom 55 EDLP a článkom 344 ZFEÚ v tom zmysle, že Únia a jej členské štáty môžu prípadné vzájomné spory týkajúce sa výkladu a uplatňovania EDLP aj naďalej riešiť pred súdmi Únie a nie sú povinné začať podľa článku 33 EDLP konanie o medzištátnej sťažnosti na ESLP.

114. Návrh dohody ani pripojené dokumenty v nijakom prípade nevyklučujú, aby členské štáty Únie predložili ESLP vzájomný spor týkajúci sa práva Únie a súvisiaci s výkladom a uplatňovaním EDLP, hoci nie sú k tomu podľa článku 55 EDLP v spojení s článkom 5 návrhu dohody medzinárodnoprávne zaviazané.

115. Ak by sa malo zabezpečiť, že v sporoch týkajúcich sa práva Únie a súvisiacich s EDLP za nijakých okolností nedôjde k takému porušovaniu výlučnej právomoci Súdneho dvora členskými štátmi Únie, musela by zamýšľaná dohoda o pristúpení – napríklad podľa vzoru článku 282 Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve<sup>72</sup> – obsahovať úpravu idúcu nad rámec článku 5 návrhu dohody, ktorá by nielen ponechávala článok 344 ZFEÚ nedotknutý, avšak ktorá by mu tiež zabezpečila prednosť pred článkom 33 EDLP. Voči v súčasnosti podaným medzištátnym sťažnostiam by sa potom mohla na ESLP uplatniť námietka neprípustnosti. Navyše v prípade konania o medzištátnej sťažnosti medzi členskými štátmi Únie prebiehajúceho pred ESLP by bol ESLP pred svojím rozhodnutím povinný poskytnúť Súdnemu dvoru – prinajmenšom v prípade pochybností – prostredníctvom predbežného konania príležitosť rozhodnúť o otázke, či je alebo nie je predmetom konania spor týkajúci sa práva Únie v zmysle článku 344 ZFEÚ.

68 — Podľa článku 4 ods. 2 návrhu dohody sa toto konanie po pristúpení Únie k EDLP premenuje na „konanie o sťažnosti medzi zmluvnými stranami“. Pre zjednodušenie však budem aj naďalej používať výraz „medzištátne sťažnosti“.

69 — V praxi k takýmto konaniach dochádza zriedkavo.

70 — Rozsudky Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, bod 5), IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 36) a Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 73).

71 — Bod 74 posledná veta vysvetľujúcej správy.

72 — Podpísaný 10. decembra 1981 v Montego Bay (Ú. v. ES L 179, 1998, s. 1; Mim. vyd. 04/003, s. 260).

116. Nedomnievam sa však, že by takáto ďalekosiahla úprava, ktorá navyše nezodpovedá nijakej bežnej praxi v medzinárodných dohodách, bola nevyhnutná na zabezpečenie užitočného účinku článku 344 ZFEÚ, a tým na zachovanie rozhodovacieho monopolu Súdneho dvora.

117. Pokiaľ by sa navyše v prejednávanej veci požadovalo zakotvenie výslovnej úpravy o neprípustnosti medzištátnych sťažností na ESLP a o prednosti článku 344 ZFEÚ ako predpokladu pre zlučiteľnosť zamýšľanej dohody o pristúpení s primárnym právom Únie, potom by to znamenalo, že mnoho medzinárodných dohôd uzatvorených Úniou v minulosti trpí vadou, pretože podobné ustanovenia neobsahujú.

118. Na zabezpečenie užitočného účinku článku 344 ZFEÚ podľa môjho názoru postačuje, ak možno začať proti členským štátom, ktoré svoje spory týkajúce sa práva Únie predložili iným medzinárodným orgánom než Súdnu dvoru Európskej únie, konanie o nesplnenie povinnosti (články 258 ZFEÚ až 260 ZFEÚ)<sup>73</sup>, v rámci ktorého je v prípade potreby možné nariadiť predbežné opatrenia (článok 279 ZFEÚ)<sup>74</sup>.

119. Skrátka sa domnievam, že z návrhu dohody nevyplývajú nijaké právne pochybnosti v súvislosti s článkom 344 ZFEÚ v spojení s článkom 3 protokolu č. 8.

120. Ak by Súdny dvor napriek tomu považoval za nevyhnutné zabezpečiť užitočný účinok článku 344 ZFEÚ lepšie než je tomu v súčasnosti v rámci návrhu dohody, mohol by zlučiteľnosť zamýšľaného pristúpenia Únie k EDLP so Zmluvami podmieniť tým, že Únia a jej členské štáty vykonajú pri príležitosti pristúpenia Únie určité vyhlásenia. V tomto vyhlásení by musela Únia a členské štáty voči ostatným zmluvným stranám EDLP prejaviť spôsobom, ktorý je záväzný podľa medzinárodného práva, svoju vôľu, že nezačnú na ESLP nijaké konania podľa článku 33 EDLP pre prípadné porušenie EDLP v prípade, že sa predmet sporu bude dotýkať oblasti pôsobnosti práva Únie<sup>75</sup>.

b) Právomoci súdov Únie v súvislosti s výkladom práva Únie a s preskúmaním zákonnosti právnych aktov Únie

121. Vedľa vyššie analyzovaného monopolu na riešenie sporov podľa článku 344 ZFEÚ majú sudy Únie v súdnom systéme Európskej únie za úlohu podávať záväzný výklad práva Únie a monopol<sup>76</sup> pri preskúmaní zákonnosti aktov inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie<sup>77</sup>.

122. V zásade sa na tom ani po zamýšľanom pristúpení Únie k EDLP nič nemení. Rozsudky ESLP, v ktorých sa konštatuje porušenie EDLP, sú totiž čisto deklaratórnej povahy a ponechávajú dotknutej zmluvnej strane pri ich naplňovaní určitý priestor pre vlastné uváženie (článok 46 ods. 1 EDLP)<sup>78</sup>. ESLP sa navyše vo svojich rozsudkoch nevyslovuje k záväznému výkladu alebo k platnosti právnych predpisov dotknutých zmluvných strán<sup>79</sup>. Obmedzuje sa naopak len na výklad EDLP a na konštatovanie prípadného porušenia v ňom zaručených základných práv.

73 — To nastalo vo veci Komisia/Írsko (C-459/03, EU:C:2006:345).

74 — Nariadením predbežného opatrenia by Súdny dvor mohol dotknutému členskému štátu uložiť povinnosť, aby v konaní na ESLP vyhlásil, že na medzištátnej sťažnosti, ktorú na ňom podal, už netrvá [článok 37 psím. a) EDLP]. Ak by Súdny dvor neskôr žalobu pre nesplnenie povinnosti zamietol ako neopodstatnenú, ESLP by mohol rozhodnúť o opätovnom zaradení sťažnosti do zoznamu prípadov (článok 37 ods. 2 EDLP).

75 — V tomto zmysle pozri bod 8 uznesenia Parlamentu z roku 2010 (už citovaného v poznámke pod čiarou 30).

76 — V súvislosti s týmto monopolom, pozri stanovisko 1/00 (EU:C:2002:231, bod 24) a rozsudok Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, body 15 až 20).

77 — Inak je to len v súvislosti so SZBP (v tomto ohľade pozri článok 24 ods. 1 druhý pododsek šiesta veta ZEÚ a článok 275 ZFEÚ, ako aj vysvetlenia v bodoch 85 až 101 tohto stanoviska).

78 — Pozri bod 78 tohto stanoviska.

79 — Vysvetľujúca správa, bod 62 posledná veta; pozri okrem iného rozsudok ESLP z 24. apríla 1990, Kruslin/Francúzsko (sťažnosť č. 11801/85, séria A, n° 176-A, § 29), a rozhodnutie z 20. januára 2009, W/Holandsko (sťažnosť č. 20689/08).

123. Súdny dvor sa však nezaobíde bez toho, aby sa vo svojich rozsudkoch zaoberal vnútroštátnym právom dotknutých zmluvných strán v rozsahu, v akom je to nevyhnutné na rozhodnutie o uvádzanom porušení základných práv zaručených v EDĽP. ESLP vo svojich rozsudkoch nevyhnutne vychádza z určitého chápania obsahu a pôsobnosti vnútroštátnych právnych predpisov. Len v takom prípade môže napríklad zmysluplne overiť, či právne prostriedky upravené vo vnútroštátnom právnom poriadku vyhovujú požiadavkám na „účinný opravný prostriedok“ (článok 13 EDĽP) a či sú vo vnútroštátnom právnom poriadku zásahy do určitých základných práv zaručených v EDĽP, „ktoré stanovuje zákon“ (článok 5 ods. 1, článok 8 ods. 2, článok 9 ods. 2, článok 10 ods. 2, článok 11 ods. 2 EDĽP)<sup>80</sup>. V tomto zmysle už v minulosti bolo právo Únie, ako aj k nemu vydaná judikatúra Súdneho dvora, predmetom analýzy v rozhodnutiach ESLP<sup>81</sup>.

124. Na zabezpečenie toho, že pri takýchto príležitostiach zostanú právomoci súdov Únie zachované a že sa zároveň splnia požiadavky zásady subsidiarity v rámci kontrolného systému EDĽP, upravuje článok 3 ods. 6 návrhu dohody predbežné konanie. Podľa neho sa Súdny dvor Európskej únie poskytne v konaní prebiehajúcom pred ESLP, v ktorom je Únia spolužalovaná, nevyhnutný čas na overenie zlučiteľnosti ustanovení práva Únie s EDĽP, pokiaľ ešte takéto overenie nevykonal.

125. Ako konštatoval samotný Súdny dvor vo svojom diskusnom dokumente<sup>82</sup>, takéto predbežné konanie je v zásade vhodné a navyše aj potrebné na zachovanie právomocí súdov Únie vzhľadom na prístupenie Únie k EDĽP.

126. Zostáva však posúdiť, či podmienky na predbežné konanie, ktoré sú normatívne stanovené v článku 3 ods. 6 návrhu dohody, nie sú ponímané príliš restriktívne, a či teda nehrozí, že tým budú dotknuté právomoci súdov Únie. Ide o tri podmienky:

- Rozsah uplatnenia predbežného konania je neoddeliteľne spätý s postavením spolužalovaného, takže predbežné konanie pred Súdnym dvorom prichádza od počiatku do úvahy len vtedy, ak Únia vystupuje pred ESLP ako spolužalovaná.
- Predbežné konanie je upravené len pre prípad, keď Súdny dvor ešte neskúmal zlučiteľnosť predmetného ustanovenia práva Únie s EDĽP.
- Predmetom predbežného konania je zlučiteľnosť práva Únie so základnými právami zakotvenými v EDĽP, ktorých porušenie sa namietalo v konaní pred ESLP.

127. Pokiaľ ide po prvé o spojitosť uplatnenia predbežného konania na postavenie Únie ako spolužalovanej, zdá sa, že je na zachovanie právomocí súdov Únie primerané. Z tejto spojitosti síce *a contrario* vyplýva, že predbežné konanie na Súdnom dvore nie je možné v prípade, ak je na ESLP podaná sťažnosť proti samotnej Únii ako žalovanej alebo ak Únia nie je v konaní na ESLP vôbec účastníkom konania – ani ako žalovaná ani ako spolužalovaná. V nijakom z oboch naposledy uvedených prípadoch však nemožnosť predbežného konania nepredstavuje nebezpečenstvo, že budú dotknuté právomoci súdov Únie.

80 — Pozri napríklad rozsudok ESLP zo 7. júna 2007, Smirnov/Rusko (sťažnosť č. 71362/01, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2007-VII, bod 45), ako aj rozsudky z 15. februára 2011, Harju/Fínsko (sťažnosť č. 56716/09, body 40 a 44) a Heino/Fínsko (sťažnosť č. 56720/09, bod 45).

81 — Pozri napríklad rozsudky ESLP z 15. novembra 1996, Cantoni/Francúzsko (sťažnosť č. 17862/91, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 1996-V), z 18. februára 1999, Matthews/Spojené kráľovstvo (sťažnosť č. 24833/94, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 1999-I), z 30. júna 2005, Bosphorus/Irsko (sťažnosť č. 45036/98, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2005-VI), a z 21. januára 2011, M.S.S./Belgicko a Grécko (sťažnosť č. 30696/09, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2011), a rozhodnutie z 20. januára 2009, Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij a i./Holandsko (sťažnosť č. 13645/05).

82 — Uvedený vyššie v poznámke pod čiarou 38.

128. Ak je totiž samotná Únia žalovanou, potom je už požiadavkou na vyčerpanie všetkých vnútroštátnych opravných prostriedkov (článok 35 ods. 1 EDLP) zabezpečené, že predmet sporu sa nemôže dostať na ESLP, pokiaľ súdy Únie v rámci svojich právomocí nemali príležitosť sa vysloviť k výkladu a zákonnosti príslušného ustanovenia práva Únie. Naopak, ak Únia nie je žalovanou ani spolužalovanou – a teda nie je účastníkom konania na ESLP – potom sa v nijakom prípade netreba obávať toho, že budú dotknuté právomoci súdov Únie, lebo rozsudok, ktorý ESLP vydá, nebude pre Úniu záväzný, aj keby obsahoval vysvetlenie k právu Únie (pozri článok 46 ods. 1 EDLP).

129. Po druhé právomoci súdov Únie nie sú ohrozené ani obmedzením predbežného konania len na prípady, keď sa tieto súdy ešte nevyslovili k zlučiteľnosti príslušného ustanovenia práva Únie s EDLP. Pokiaľ sa súdy Únie už vyslovili právoplatným rozhodnutím ku konkrétnej právnej otázke, ktorá sa neskôr stane predmetom sťažnosti pred ESLP, potom už svoju právomoc vykonali<sup>83</sup>. V prípade takéhoto *acte éclairé* by sa ani od súdov najvyššieho stupňa jednotlivých členských štátov Únie nedalo očakávať, že sa obrátia na Súdny dvor. To isté musí platiť vo vzťahu medzi EDLP a súdmi Únie.

130. Po tretie je naopak problematické obmedzenie predmetu predbežného konania podľa článku 3 ods. 6 návrhu dohody na otázky *zlučiteľnosti* (francúzsky: *compatibilité*, anglicky: *compatibility*, nemecky: *Vereinbarkeit*) práva Únie so základnými právami, ktorých porušenie sa v konaní pred ESLP namieta. Ako už bolo uvedené vyššie<sup>84</sup>, právomoci súdov Únie totiž nie sú v nijakom prípade obmedzené na preskúvanie zákonnosti ustanovení práva Únie, ale vzťahujú sa – a to je podstatné – aj na ich výklad. Práve v súvislosti s otázkami základných práv nadobúda takáto výkladová právomoc súdov Únie osobitný význam, lebo vo väčšine prípadov možno už výkladom zabezpečiť, že príslušné ustanovenie práva Únie nie je v rozpore so základnými právami<sup>85</sup>. To platí pre ustanovenia primárneho aj sekundárneho práva Únie.

131. Na rozdiel od toho, čo sa zrejme domnieva Komisia<sup>86</sup>, by išlo o vážne nerešpektovanie právomocí súdov Únie, ak by mal byť predmet predbežného konania zúžený len na otázky zákonnosti či platnosti, ako keby mal Súdny dvor len čiernobielu voľbu.

132. Našťastie je pojem „preskúvanie zlučiteľnosti“ v článku 3 ods. 6 návrhu dohody ako taký dostatočne široký, aby mohol zahŕňať aj otázky výkladu práva Únie a aby umožnil predbežné konanie na Súdnom dvore s cieľom zabezpečiť výklad ustanovení práva Únie, ktorý je zlučiteľný s EDLP.

133. Ako však vyplýva z vysvetľujúcej správy, pri „preskúvaní zlučiteľnosti“ v zmysle článku 3 ods. 6 návrhu dohody musí v prípade sekundárneho práva Únie ísť len o to, že Súdny dvor rozhoduje o „platnosti“ ustanovení právnych aktov inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr Únie<sup>87</sup>.

134. Skutočnosť, že otázky „platnosti“ sekundárneho práva sú vo vysvetľujúcej správe postavené na roveň otázkam „zlučiteľnosti“ vyvoláva značné pochybnosti o tom, či vecný rozsah uplatnenia predbežného konania, ako je definovaný v článku 3 ods. 6 návrhu dohody, skutočne postačuje na zachovanie právomocí súdov Únie. Niektorí zúčastnení sa pokúsili relativizovať význam vysvetľujúcej správy pre výklad článku 3 ods. 6 návrhu dohody. Takýto pohľad na vec však nie je presvedčivý, lebo vysvetľujúca správa je súčasťou súboru dokumentov dohodnutého na pristúpenie Únie k EDLP a v súlade so zámerom autorov má mať rovnaký význam ako samotná dohoda<sup>88</sup>.

83 — Pokiaľ ide o otázku, kto má právomoc posúdiť, či súdy Únie už overovali otázku zlučiteľnosti sporného ustanovenia práva Únie s EDLP, pozri body 180 až 184 tohto stanoviska.

84 — Bod 121 tohto stanoviska.

85 — Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudky Orkem/Komisia (374/87, EU:C:1989:387, osobitne body 28 a 32 až 35), Ordre des barreaux francophones et germanophone a i. (C-305/05, EU:C:2007:383, osobitne bod 28) a Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, osobitne bod 68); obdobne pozri tiež rozsudok NS (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, osobitne body 99, 100 a 106).

86 — Komisia na pojednávaní pred Súdnym dvorom trvala na tom, že je úplne postačujúce, ak sa predbežné konanie obmedzí v súvislosti s právnymi aktmi sekundárneho práva Únie len na otázky platnosti.

87 — Vysvetľujúca správa, bod 66.

88 — Bod 9 záverečnej správy.



135. Uvedené pochybnosti o rozsahu uplatnenia predbežného konania môžu byť napokon rozptýlené jedine vtedy, ak bude objasnené, že preskúmanie zlučiteľnosti práva Únie s EDĽP, ku ktorému sa musí Súdny dvor poskytnúť príležitosť podľa článku 3 ods. 6 návrhu dohody prostredníctvom predbežného konania, bude zahrňovať otázky výkladu nielen v prípade primárneho alebo tiež v prípade sekundárneho práva Únie. Takéto objasnenie považujem za nevyhnutné na zabezpečenie právnej istoty. Podľa môjho názoru by preto mal byť návrh dohody vyhlásený za zlučiteľný so Zmluvami len za podmienky, že k takémuto objasneniu dôjde.

c) Účinky 16. dodatkového protokolu k EDĽP na právomoci Súdneho dvora

136. Napokon treba v krátkosti uviesť 16. dodatkový protokol k EDĽP. Jeho potenciálne účinky na právomoci Súdneho dvora boli v stručnosti prediskutované s účastníkmi konania v rámci ústnej časti tohto konania o vydanie stanoviska na základe otázok členov Súdneho dvora.

137. Tento 16. dodatkový protokol, ktorý doposiaľ<sup>89</sup> podpísalo len sedem členských štátov a nijaký z nich ho ešte neratifikoval, upravuje zavedenie dobrovoľného „konania o prejudiciálnej otázke“ v systéme EDĽP, prostredníctvom ktorého môžu niektoré sudy zmluvných strán EDĽP požiadať ESLP o vydanie nezáväzného stanoviska k výkladu EDĽP.

138. Najprv treba konštatovať, že 16. dodatkový protokol nie je sám osebe predmetom tohto konania o vydanie stanoviska, lebo nespadá pod právne inštrumenty, ku ktorým má Únia podľa návrhu dohody pristúpiť.

139. Napriek tomu nemožno vylúčiť, že by 16. dodatkový protokol mohol nepriamo zasiahnuť do úlohy Súdneho dvora, i keď nebude ratifikovaný samotnou Úniou a pristúpia k nemu len niektoré z jej členských štátov. Ako už totiž bolo uvedené, samotný EDĽP sa stane po tom, čo k nemu pristúpi Únia, neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie, takže Súdny dvor bude mať právomoc ho vykladať v rámci konania o prejudiciálnej otázke (článok 267 ZFEÚ)<sup>90</sup>. Jeho úloha pri výklade EDĽP v rámci Únie by však mohla byť ohrozená tým, že by sa najvyššie sudy členských štátov, ktoré 16. dodatkový protokol ratifikujú, mohli pri uplatňovaní jeho ustanovení dostať do pokušenia, že budú otázky výkladu EDĽP predkladať skôr ESLP než Súdny dvor.

140. Napokon tento fenomén nie je dôsledkom pristúpenia Únie k EDĽP. Aj bez zamýšľaného pristúpenia Únie sa môžu sudy členských štátov, ktoré 16. dodatkový protokol ratifikujú, obrátiť na ESLP s otázkami výkladu EDĽP týkajúcimi sa základných práv, namiesto toho, aby Súdny dvor kládli vecne totožné otázky výkladu Charty základných práv.

141. Na vyriešenie tohto problému stačí odkázať na článok 267 tretí odsek ZFEÚ, ktorý stanovuje povinnosť súdov najvyššieho stupňa jednotlivých členských štátov položiť prejudiciálne otázky Súdny dvor. Článok 267 tretí odsek ZFEÚ má prednosť pred vnútroštátnym právom, a tým aj pred medzinárodnou dohodou, ako je 16. dodatkový protokol EDĽP, prípadne ratifikovanou niektorými členskými štátmi Únie. Z toho vyplýva, že sa sudy najvyššieho stupňa jednotlivých členských štátov – ak majú rozhodnúť spor v rámci pôsobnosti práva Únie – musia s otázkami týkajúcimi sa základných práv obracať prednostne na Súdny dvor a musia sa prednostne riadiť jeho rozhodnutiami.

89 — Stav k 6. máju 2014.

90 — Rozsudky (181/73, EU:C:1974:41, bod 6) a Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, bod 39).

d) Predbežný záver

142. Celkovo vzaté treba uviesť, že návrh dohody sa nedotýka právomocí Súdneho dvora Európskej únie spôsobom, ktorý by bol nezlučiteľný s článkom 2 prvou vetou protokolu č. 8 za predpokladu, že rozsah uplatnenia predbežného konania bude spresnený v zmysle uvedenom v bode 135.

2. Právomoci iných inštitúcií Únie

143. Pokiaľ ide o právomocí ostatných inštitúcií Únie, najmä o právomoci Parlamentu, Európskej rady, Rady a Komisie, nie je zrejmé, do akej miery by mohli byť pristúpením Únie k EDLP dotknuté. Z konania o vydanie stanoviska nevyplývajú nijaké náznaky možného zásahu do týchto právomocí.

a) Všeobecné poznámky

144. Vo všeobecnej rovine treba poznamenať, že v dôsledku pristúpenia Únie k EDLP budú musieť všetky jej inštitúcie pri výkone svojich právomocí dodržiavať ľudské práva a základné slobody zaručené v EDLP. Ako bolo uvedené na inom mieste<sup>91</sup>, ide o zákonný a zámerný dôsledok pristúpenia k EDLP, ktorý sa nesie zamieňať so zásahom do právomocí v zmysle článku 2 prvej vety protokolu č. 8.

145. Pokiaľ v súčasnosti inštitúcie Únie a členské štáty zúčastnené na konaní o vydanie stanoviska debatujú o tom, kto bude v budúcnosti určovať postoj Únie v orgánoch EDLP či Rady Európy a kým bude Únia v týchto orgánoch zastúpená, ide o problémy, ktoré bude potrebné riešiť až pri konkrétnej úprave interných vykonávacích opatrení Únie k zamýšľanej dohode o pristúpení. Prípadný zásah do právomocí niektorej z inštitúcií, ku ktorému by v tejto súvislosti došlo, totiž nebude vyplývať zo samotnej dohody o pristúpení, ale len z vykonávacích opatrení. V dôsledku toho sa posúdenie s tým súvisiacich právnych otázok musí ponechať na budúce súdne konania<sup>92</sup> a nemôže sa – takmer preventívne – stať predmetom tohto konania o vydanie stanoviska, v ktorom by tieto otázky boli čisto hypotetickej povahy.

b) Inštitucionálny systém Únie na ukládanie sankcií za protiprávne konanie v oblasti práva hospodárskej súťaže

146. Na pojednávaní na Súdnom dvore bola s účastníkmi konania v krátkosti prediskutovaná otázka, či je v dôsledku zamýšľaného pristúpenia Únie k EDLP nevyhnutná zmena existujúcich právomocí inštitúcií Únie alebo iná systémová úprava v oblasti práva hospodárskej súťaže v Únii – konkrétnejšie pri ukladaní finančných sankcií za protiprávne konanie odporujúce článkom 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ. V tejto súvislosti bola spomenutá po prvé inštitucionálna úloha Európskej komisie ako orgánu hospodárskej súťaže, po druhé zásada „*non bis in idem*“ a po tretie zásada primeranej dĺžky konania.

91 — Pozri body 40 až 42 tohto stanoviska.

92 — Na dokreslenie pozri v súčasnosti pojednávanú vec C-73/13, Rada/Komisia, v ktorej sú tieto otázky nastolené, aj keď nie v rámci EDLP.



i) Inštitucionálna úloha Komisie ako orgánu hospodárskej súťaže

147. Pri uplatňovaní článkov 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ na úrovni Únie vystupuje Komisia ako orgán hospodárskej súťaže a má právomoc ukladať bez predchádzajúceho predloženia veci súdu veľmi vysoké finančné sankcie (článok 103 ods. 2 písm. a) ZFEÚ, článok 105 ZFEÚ a články 23 a 24 nariadenia (ES) č. 1/2003<sup>93</sup>). Táto inštitucionálna úloha Komisie<sup>94</sup> nadobúda v systéme základných zmlúv zvláštny význam, ktoré je úzko spojený so základnou úlohou zabezpečiť fungovanie európskeho vnútorného trhu.

148. Výnimočne sa objavujú tvrdenia, že takýto systém, ktorý je založený na ukladaní správnych sankcií správnym orgánom, je problematický z hľadiska záruky spravodlivého trestného konania podľa článku 6 EDLP.

149. Za súčasného stavu judikatúry ESLP sú však takéto obavy nepodložené. Ako už ESLP jasne uviedol, trestnoprávne procesné záruky sa totiž podľa článku 6 ESLP vzťahujú na správne sankcie, a to aj také, ktoré sa ukladajú v oblasti práva hospodárskej súťaže. Takéto záruky však neprináležia k „tvrdému jadru“ trestného práva – dalo by sa povedať, že ide len o sankcie *kvázi trestnoprávnej* povahy<sup>95</sup>–, čo má za následok, že trestnoprávne záruky stanovené v článku 6 EDLP sa nemusia nevyhnutne uplatňovať úplne striktné<sup>96</sup>.

150. ESLP nedávno výslovne uznal, že správny orgán môže ukladať pokuty za protiprávne konanie proti zákazu kartelových dohôd, pokiaľ dotknutý podnik môže predložiť akékoľvek voči nemu prijaté rozhodnutie o pokute v kartelovej veci súdneho orgánu s právomocou súdneho preskúmania v plnej jurisdikcii (francúzsky: „pleine juridiction“; anglicky: „full jurisdiction“; nemecky: „vollumfängliche Prüfungsbefugnis“). V systéme súdnej ochrany Únie je tento predpoklad splnený, čo vyplýva z judikatúry Súdneho dvora<sup>97</sup>, ako aj z judikatúry ESLP<sup>98</sup>.

151. V dôsledku toho zamýšľané pristúpenie Únie k EDLP nevyžaduje s ohľadom na článok 6 EDLP nijakú inštitucionálnu zmenu v systéme ukladania finančných sankcií v oblasti práva hospodárskej súťaže.

ii) Zásada „*ne bis in idem*“

152. Takisto s ohľadom na zákaz dvojitého trestu („*non bis in idem*“) podľa článku 4 ods. 1 siedmeho dodatkového protokolu k EDLP, zo zamýšľaného pristúpenia Únie k EDLP nevyplýva nijaká potreba zmien v systéme uplatňovania článkov 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ v rámci práva Únie. Návrh dohody sa už totiž vôbec nevzťahuje na siedmy dodatkový protokol k EDLP. Únii tak pristúpením k EDLP nevzniknú nijaké záväzky v oblasti zásady „*non bis in idem*“. Vzhľadom na zamýšľané pristúpenie

93 — Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. v. ES, L 1, 2003, s. 1; Mim. vyd. 08/002, s. 205).

94 — Pre úplnosť treba poznamenať, že Komisia nemá výlučnú právomoc na uplatňovanie článku 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ. Predpokladá sa uplatňovanie aj na vnútroštátnej úrovni, a celá rada členských štátov zriadila orgány hospodárskej súťaže, ktorých úlohy a právomoci sú podobné úlohám a právomociam Komisie.

95 — Pozri v tomto ohľade moje návrhy ETI a i. (C-280/06, EU:C:2007:404, bod 71), Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2011:552, bod 48) a Schenker a i. (C-681/11, EU:C:2013:126, bod 40). V ustálenej judikatúre súdov Únie sa v európskom práve hospodárskej súťaže uplatňujú zásady trestného práva (pokiaľ ide o prezumpciu nevinu, pozri rozsudok Hüls/Komisia, C-199/92 P, EU:C:1999:358, body 149 a 150, a pokiaľ ide o zákaz dvojitého trestu „*non bis in idem*“, pozri rozsudok Toshiba Corporation a i., C-17/10, EU:C:2012:72, bod 94).

96 — Rozsudok ESLP z 23. novembra 2006, Jussila/Fínsko (sťažnosť č. 73053/01, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2006-XIV, bod 43); v tom istom zmysle pozri rozsudok ESLP z 27. septembra 2011, Menarini Diagnostics/Taliansko (sťažnosť č. 43509/08, bod 62); pozri tiež rozsudok Súdneho dvora EZVO z 18. apríla 2012, Posten Norge/Kontrolný úrad EZVO (E-15/10, *EFTA Court Reports* 2012, s. 246, body 87 a 88), ako aj rozsudok Schindler Holding a. i./Komisia (C-501/11 P, EU:C:2013:522, body 33 až 35).

97 — Rozsudky Otis a i. (C-199/11, EU:C:2012:684, najmä bod 63), Chalkor/Komisia (C-386/10 P, EU:C:2011:815, najmä bod 67) a Schindler Holding a i./Komisia (C-501/11 P, EU:C:2013:522, najmä body 33 až 38), ako aj pre doplnenie moje návrhy v naposledy uvedenej veci (EU:C:2013:248, body 27 až 30).

98 — Rozsudok ESLP Menarini Diagnostics/Taliansko (uvedený vyššie v poznámke pod čiarou 96, body 57 až 67) v súvislosti s vnútroštátnym systémom presadzovania kartelového práva, ktorý sa veľmi podobná zodpovedajúcemu systému platnému na úrovni Únie.

k EDLP by teda vo veciach týkajúcich sa zásady „*non bis in idem*“ nebol potrebný nijaký akt, aj keby sa – na rozdiel od môjho názoru<sup>99</sup> – vychádzalo z toho, že koncepcia tejto právnej zásady v právnych predpisoch Únie v oblasti hospodárskej súťaže v súčasnosti (ešte) úplne nezodpovedá koncepcii, z ktorej ESLP vychádza v trestných veciach.

### iii) Zásada primeranej dĺžky konania

153. Pokiaľ ide nakoniec o zásadu primeranej dĺžky konania, ktorú možno tiež vyvodiť z článku 6 EDLP, jej platnosť sa v práve Únie vo všeobecnosti uznáva (pozri článok 41 ods. 1 a článok 47 ods. 2 Charty základných práv) a Súdny dvor bol najmä vo veciach hospodárskej súťaže veľakrát požiadaný, aby jej dodržanie overil.

154. Samotná skutočnosť, že v niekoľkých ojedinelých prípadoch sa muselo konštatovať, že Komisia sa ako orgán hospodárskej súťaže<sup>100</sup> alebo Všeobecný súd ako súdny orgán vykonávajúci preskúmanie v prvom stupni<sup>101</sup> dopustili porušenia tejto zásady, nedovoľuje vyvodiť záver, že by sa s ohľadom na zamýšľané pristúpenie k EDLP museli v rámci Únie vykonať inštitucionálne zmeny.

155. Za rozhodujúce považujem predovšetkým to, aby inštitúcie Únie prijali všetky potrebné opatrenia na zamedzenie prípadného porušovania zásady primeranej dĺžky konania a na uloženie účinných sankcií v prípade jej porušenia. Nevidím žiadne konkrétne náznaky toho, že by tieto opatrenia chýbali<sup>102</sup>.

### iv) Zhrnutie

156. V zhode s Komisiou a Radou teda vyvodzujem záver, že zamýšľané pristúpenie Únie k EDLP možno vykonať bez zmeny existujúcich právomocí inštitúcií Únie alebo iných systémových úprav v oblasti práva hospodárskej súťaže.

## D – Zachovanie charakteristických znakov Únie a práva Únie

157. Navyše dohoda o pristúpení musí podľa článku 1 protokolu č. 8 odrážať „potrebu zachovať charakteristické znaky Únie a práva Únie“. Základná požiadavka „zachovať charakteristické znaky práva Únie“ je navyše vyjadrená v prvej vete vyhlásenia č. 2.

158. Pod charakteristickými znakmi uvedenými v článku 1 protokolu č. 8 a vo vyhlásení č. 2 sa chápu dve veci. Po prvé pristúpením Únie k EDLP nesmie byť dotknutá autonómia právneho poriadku Únie. Po druhé v rámci tohto pristúpenia sa musia rešpektovať charakteristiky Únie ako viacúrovňového systému.

99 — Návrhy Toshiba Corporation a i. (C-17, EU:C:2011:552, body 111 až 124).

100 — Rozsudky *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisia* (C-105/04 P, EU:C:2006:592, body 35 až 62) a *Technische Unie/Komisia* (C-113/04 P, EU:C:2006:593, body 40 až 72); pozri okrem toho moje návrhy *Solvay/Komisia* (C-109/10 P, EU:C:2011:256, body 305 až 310) a *Solvay/Komisia* (C-110/10 P, EU:C:2011:257, body 146 až 151).

101 — Rozsudky *Baustahlgewebe/Komisia* (C-185/95 P, EU:C:1998:608, body 26 až 47), *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Komisia* (C-385/07 P, EU:C:2009:456, body 183 až 188), *Gascogne Sack Deutschland/Komisia* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, body 97 až 102) a *FLSmidth/Komisia* (C-138/12 P, EU:C:2014: 284, body 118 až 123).

102 — V tejto súvislosti pozri najmä nedávne rozsudky *Gascogne Sack Deutschland/Komisia* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, body 89 až 96) a *FLSmidth/Komisia* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, body 116 a 117).

159. Pokiaľ ide o autonómiu právneho poriadku Únie, treba poznamenať, že zakladajúcimi zmluvami Európskej únie bol vytvorený nový právny poriadok *sui generis*, inými slovami *autonómny právny poriadok*. Jeho ochrana je už viac ako päťdesiat rokov základným kameňom judikatúry Súdneho dvora<sup>103</sup> a je od tej doby všeobecne uznávaná. Uvedená autonómia nie je charakteristická len pre vzťah práva Únie k právu členských štátov, ale musí byť dodržiavaná aj vo vzťahu k tretím krajinám a medzinárodným organizáciám: ak Únia uzatvára medzinárodnú dohodu, treba sa uistiť, že tým nebude dotknutá autonómia právneho poriadku Únie<sup>104</sup>.

160. Pokiaľ ide o charakteristiky Únie ako *viacúrovňového systému*, za daných relevantných súvislostí patrí medzi ne predovšetkým to, že v rámci Únie sú právomoci a zodpovednosť na základe celej rady ustanovení primárneho a sekundárneho práva rozdelené medzi vnútroštátne orgány a orgány Únie.

161. Následne bude potrebné posúdiť, či návrh dohody rešpektuje charakteristické znaky Únie a práva Únie. Na základe článku 1 protokolu č. 8 bude pritom potrebné zohľadniť najmä tieto tri hľadiska:

- uznanie jurisdikcie ESLP zo strany Únie (oddiel 1)<sup>105</sup>,
- zásady priameho účinku a prednosti práva Únie (oddiel 2)<sup>106</sup> a
- mechanizmy pre správne určenie žalovaného v konaniach na ESLP (oddiel 3)<sup>107</sup>.

#### 1. Uznanie jurisdikcie ESLP

162. V súvislosti s charakteristickými znakmi Únie a práva Únie (článok 1 protokolu č. 8) treba v prvom rade posúdiť, či tieto charakteristické znaky môžu byť dotknuté zamýšľaným uznaním jurisdikcie ESLP zo strany Únie. Túto otázku, ktorá má pre právne posúdenie návrhu dohody zásadný význam, Komisia vo svojej žiadosti o stanovisko vôbec nezmienila. Táto otázka však bola na pojednávaní na Súdnom dvore s účastníkmi konania dôkladne prediskutovaná.

##### a) Všeobecné úvahy

163. To, že bude Únia podliehať jurisdikcii ESLP, nie je v návrhu dohody nikde výslovne stanovené. Tento návrh však nevyhnutne znamená, že Únia, rovnako ako všetky ostatné zmluvné strany EDLP, svojím prístupím k EDLP uzná jurisdikciu ESLP<sup>108</sup>.

164. V zhode s mnohými účastníkmi konania dodávam, že tento prvok externej súdnej kontroly nad dodržiavaním elementárnych štandardov základných práv bude predstavovať najvýznamnejší rozdiel oproti súčasnému stavu práva a vo všeobecnosti sa považuje za určitú pridanú hodnotu zamýšľaného prístúpenia Únie k EDLP<sup>109</sup>. Uznanie jurisdikcie ESLP zo strany Únie by sa však nemalo považovať len za podriadenie sa<sup>110</sup>, ale za šancu k zintenzívneniu už prebiehajúceho dialógu, pokiaľ ide o otázky

103 — Pozri zásadné rozsudky van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), Costa (6/64; EU:C:1964:66) a Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, bod 3), ako aj z nedávnej doby stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 65).

104 — Stanovisko 1/91 (EU:C:1991:490, bod 30), stanovisko 1/92 (EU:C:1992:189, bod 18), stanovisko 1/00 (EU:C:2002:231, bod 11) a stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 67).

105 — Body 162 až 196 tohto stanoviska.

106 — Body 197 až 207 tohto stanoviska.

107 — Body 208 až 235 tohto stanoviska.

108 — Pozri tiež bod 26 vysvetľujúcej správy, kde je zdôraznené, že rozhodnutie ESLP v konaniach o individuálnych alebo medzištátnych sťažnostiach, v ktorých je Únia účastníkom konania, budú pre inštitúcie Únie, vrátane Súdneho dvora, záväzné.

109 — Pozri bod 1 tohto stanoviska.

110 — V tomto ohľade pozri tiež uznesenie Parlamentu z roku 2010 (bod 1 posledná zarážka), podľa ktorého nie je žiadny zo súdnych orgánov nadriadený tomu druhému, ale každý z nich sa špecializuje na iné oblasti.

základných práv medzi Súdny dvorom a ESLP ako dvoma autenticky európskymi súdnymi orgánmi (v tomto zmysle pozri tiež druhú veru vyhlásenia č. 2). V ideálnom prípade táto spolupráca povedie k posilneniu ochrany ľudských práv v Európe, a tým tiež prispeje k naplňovaniu základných hodnôt Únie (článok 2 ZEÚ).

165. Ako je zrejmé z článku 1 písm. a) protokolu č. 8, ktorý výslovne poukazuje na „osobitné formy možnej účasti Únie v kontrolných orgánoch“ EDĽP, autori Lisabonskej dohody vychádzajú tiež z uznania jurisdikcie ESLP zo strany Únie, ak k tomu budú v dohode o pristúpení prijaté opatrenia na zachovanie charakteristických znakov Únie a práva Únie.

166. V tom istom zmysle už Súdny dvor skôr rozhodol, že s právom Únie nie je v zásade zlučiteľné, ak sa Únia uzatvorením medzinárodnej dohody podriadi rozhodnutiam medzinárodného súdu, ktorý bude poverený aj výkladom a uplatňovaním ustanovení tejto dohody<sup>111</sup>.

167. Vzhľadom na to, že sa rozhodovanie ESLP a súdov Únie, pokiaľ ide o otázky základných práv, už do značnej miery zblízuje, nemalo by formálne uznanie rozhodnutí ESLP ako dôsledok pristúpenia Únie k EDĽP viesť v prevažnej väčšine prípadov k nijakým praktickým problémom. Treba však zdôrazniť, že pristúpenie k EDĽP musí byť nevyhnutne sprevádzané pripravenosťou Únie uznať aj také rozhodnutia ESLP, z ktorých vyplynie nezlučiteľnosť platného práva Únie s EDĽP alebo v ktorých bude konštatované, že sa Únia v konkrétnom prípade dopustila porušenia EDĽP<sup>112</sup>.

168. V rámci ústnej časti tohto konania o vydanie stanoviska bola dôkladne skúmaná otázka, či by si Súdny dvor nemal vyhradiť, že rozsudky ESLP neuzná, pokiaľ budú v rozpore s ústavnou identitou Únie – akýmsi *ordre public* v práve Únie – alebo ak vychádzajú zo zjavného prekročenia právomocí štrasburských sudcov, a boli by tak vydané *ultra vires*.

169. Podľa môjho názoru nie je za súčasného stavu poskytnutý nijaký dôvod na to, aby Súdny dvor vniesol takúto sudcovskú, ústavnoprávne odôvodnenú výhradu.

170. V judikatúre niektorých ústavných súdov členských štátov Únie sú nepochybne takéto výhrady obsiahnuté v otázkach vzťahu medzi právom Únie a vnútroštátnym právom<sup>113</sup>. Nepripadá mi však presvedčivé, že by sa malo rovnakým spôsobom pristupovať aj ku vzťahu medzi právom Únie a EDĽP a medzi Súdny dvorom a ESLP, či už sa uvedené výhrady v zásade považujú alebo nepovažujú za legitímne. EDĽP totiž nevytvára nijaký nadnárodný právny poriadok, ktorý by bol porovnateľný s právom Únie a ktorý by si mohol sám od seba nárokovať prednosť a priamy účinok vo vnútroštátnych právnych poriadkoch zmluvných strán. Navyše je zmluvným stranám EDĽP ponechaný pri naplňovaní rozsudkov ESLP typicky širší priestor na vlastné uváženie, než spravidla majú členské štáty v prípade judikatúry súdov Únie.

111 — Stanovisko 1/91 (EU:C:1991:490, body 40 a 70) a stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 74).

112 — Pozri tiež v tomto zmysle body 3 a 26 Brightonskej deklarácie.

113 — V tejto súvislosti sú zrejme najznámejšie výhrady nemeckého spolkového ústavného súdu, ktoré možno popísať pomocou pojmov „kontrola nad rozhodovaním *ultra vires*“ a „kontrola z hľadiska zachovania identity“ (v tomto ohľade pozri Bundesverfassungsgericht, nálezy *BVerfGE* 89, 155 k Maastrichtskej zmluve a *BVerfGE* 123, 267 k Lisabonskej zmluve), ako aj teória „controlimiti“ talianskeho ústavného súdu (v tomto ohľade pozri najmä: Corte costituzionale, nález č. 170 z 8. júna 1984, Granital).

171. Pokiaľ by však v budúcnosti nastal pomerne nepravdepodobný prípad, že by rozsudok ESLP vyvolával pochybnosti v súvislosti so svojou zlučiteľnosťou so základnými zásadami právneho poriadku Únie alebo so štrukturálnymi rysmi inštitucionálneho rámca Únie, potom by Súdnu dvoru, ale tiež politickým orgánom a členským štátom Únie prislúchalo nájsť primerané riešenie<sup>114</sup>. Škála dostupných možností by pritom siahala od zmeny práva Únie vrátane primárneho práva až po vypovedanie členstva Únie v štrasburskom systéme (článok 58 EDLP)<sup>115</sup>.

b) Osobitné opatrenia na zabezpečenie autonómie právneho poriadku Únie v návrhu dohody

172. Na zachovanie autonómie právneho poriadku Únie treba podľa judikatúry Súdneho dvora v medzinárodnej dohode konkrétne zabezpečiť, aby právomoci Únie a jej inštitúcií zostali nedotknuté a aby medzinárodný súd nepodával nijaký výklad práva Únie, ktorý by bol pre Úniu a jej inštitúcie záväzný<sup>116</sup>.

173. Prvý z týchto aspektov, teda zachovanie právomocí Únie a jej inštitúcií, som už skúmala v súvislosti s článkom 6 ods. 2 druhou vetou ZEÚ a s článkom 2 prvou vetou protokolu č. 8<sup>117</sup>. V súvislosti s druhým uvedeným aspektom však ešte zostáva overiť, či je v návrhu dohody zabezpečené, aby ESLP priamo ani nepriamo nepodával výklad práva Únie, ktorý bol pre Úniu a jej inštitúcie záväzný.

174. Prostredníctvom ustanovení o pripísateľnosti aktov, opatrení a opomenutí (článok 1 ods. 3 prvá veta a ods. 4 prvá veta návrhu dohody), ako aj prostredníctvom inštitútu spolužalovaného a predbežného konania (článok 3 návrhu dohody) boli v zamýšľanej dohode o pristúpení v zásade prijaté vhodné opatrenia na zabezpečenie toho, aby EDLP nepodával nijaký výklad práva Únie, ktorý by bol záväzný nielen pre inštitúcie Únie, ale aj pre jej členské štáty. Či tieto opatrenia postačujú na zabezpečenie účinnej ochrany autonómie práva Únie však závisí od vyhodnotenia ich konkrétnej podoby. V tomto ohľade návrh dohody podľa môjho názoru nastoľuje tri problémy, ktorými sa budem následne zaoberať.

i) O určení zodpovednosti vo vzťahu medzi Úniou a jej členskými štátmi (článok 3 ods. 7 návrhu dohody)

175. Prvý problém, ktorý vzniká v súvislosti s autonómiou práva Únie, sa týka určenia zodpovednosti vo vzťahu medzi Úniou a jej členskými štátmi, ak sú spoločne ako žalovaní, či prípadne spolužalovaní, účastníkmi konania na ESLP, a tento súd vo svojom rozsudku konštatuje porušenie EDLP.

176. Článok 3 ods. 7 prvá časť vety návrhu dohody stanovuje ako pravidlo, že žalovaní a spolužalovaní sú spoločne zodpovední za porušenie EDLP, ktoré konštatoval ESLP. ESLP je tak oslobodený od nutnosti určovať pomocou práva Únie, kto má podľa článku 46 ods. 1 EDLP niesť dôsledky porušenia EDLP, či Únia lebo jej členský štát alebo štáty. Vo väčšine prípadov by táto úprava mala viesť k tomu, že ESLP nebude musieť podávať nijaký záväzný výklad právomocí a zodpovednosti Únie a jej členských štátov stanovených právom Únie<sup>118</sup>.

114 — Ako uviedol Súdny dvor v rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, UE:C:2008:461, bod 285), povinnosti, ktoré ukladá medzinárodná dohoda, nemôžu mať za následok porušenie ústavných zásad, na ktorých stojí Zmluva.

115 — Komisia takisto poukázala na možnosť vypovedania počas pojednávania na Súdnom dvore.

116 — Stanovisko 1/00 (EU:C:2002:231, body 11 až 13); pozri tiež stanovisko 1/91 (EU:C:1991:490, body 41 až 46 a 61 až 65) a stanovisko 1/92 (EU:C:1992:189, body 32 a 41).

117 — V tomto ohľade pozri body 33 až 104 a 105 až 156 vyššie tohto stanoviska.

118 — Pozri v tomto zmysle tiež bod 62 vysvetľujúcej správy.



177. Článok 3 ods. 7 druhá časť vety návrhu dohody však poskytuje ESLP takisto možnosť rozhodnúť, že zodpovednosť za konštatované porušenie EDLP ponesie buď samotný žalovaný alebo samotný spolužalovaný. Takéto rozhodnutie vyžaduje presné vymedzenie právomocí a zodpovednosti žalovaného a spolužalovaného, čo predpokladá, že ESLP zaujme k ustanoveniam práva Únie prinajmenšom nepriamo postoj.

178. Treba pripustiť, že návrh dohody obmedzuje možnosť odchyliť sa od zásady spoločnej zodpovednosti, ktorá je upravená v článku 3 ods. 7 druhej časti vety, na prípady, keď žalovaný a spolužalovaný predniesli na ESLP v tomto smere svoje argumenty. Aj keď formulácia uvedeného ustanovenia obsahuje mnoho nejasností<sup>119</sup>, zrejme sa ňou myslí, že ESLP sa môže od zásady spoločnej zodpovednosti žalovaného a spolužalovaného odchyliť len v súlade so *zhodujúcimi sa* argumentmi žalovaného a spolužalovaného.

179. Spojitosť s tvrdeniami žalovaného a spolužalovaného obsiahnutá v článku 3 ods. 7 druhej časti vety návrhu dohody však nemení nič na tom, že ESLP pri uplatnení tohto ustanovenia vyjadruje svoje stanovisko k vymedzeniu právomocí a zodpovednosti inštitúcií a členských štátov Únie vyplývajúcich z práva Únie, a to spôsobom, ktorý je pre nich záväzný. To však ESLP nemá vykonávať, aj keby mu na tento účel mali inštitúcie alebo členské štáty Únie udeliť svoj súhlas súhlasnými vyjadreniami. Zo zásady autonómie práva Únie totiž vyplýva, že právomoc podávať záväzný výklad ustanovení práva Únie má len Súdny dvor Európskej únie. Článok 3 ods. 7 druhá polovica vety návrhu dohody je preto v rozpore so zásadou autonómie práva Únie.

ii) O posúdení otázky, či je predbežné konanie na Súdnom dvore Európskej únie nevyhnutné

180. Druhý problém, ktorý vzniká v súvislosti s autonómiou práva Únie, sa týka posúdenia, či je predbežné konanie na Súdnom dvore v určitom konkrétnom prípade nevyhnutné.

181. V súlade s článkom 3 ods. 6 návrhu dohody je nutné poskytnúť Súdnemu dvoru Európskej únie prostredníctvom predbežného konania nevyhnutný čas na overenie zlučiteľnosti určitého ustanovenia práva Únie s EDLP, ak takéto overenie ešte nevykonával. V súvislosti s tým má otázka, či sa už Súdny dvor vyslovoval k zlučiteľnosti určitého ustanovenia práva Únie s EDLP, v konkrétnom prípade rozhodujúci význam pre začatie predbežného konania.

182. Posúdenie tejto otázky by nepochybne v mnohých prípadoch nemalo vyvolávať veľké problémy, lebo z judikatúry Súdneho dvora bude možné ľahko vyvodiť, či sa už v minulosti vyslovil k zlučiteľnosti určitého ustanovenia práva Únie s EDLP. Môžu sa však vyskytnúť také hraničné prípady, v ktorých nebude jasné – napriek tomu, že sa Súdny dvor predtým dotknutým ustanovením práva Únie zaoberal – či sa už dostatočne vyslovil k jeho zlučiteľnosti so základným právom, ktoré zaručuje EDLP a ktorého porušenie sa teraz na ESLP namieta<sup>120</sup>, a či vo všeobecnosti túto zlučiteľnosť skúmal z *rovnakých právnych hľadísk*, ktoré sú teraz pred ESLP relevantné<sup>121</sup>.

183. S autonómiou práva Únie by bolo nezlučiteľné, ak by sa aj v takých hraničných prípadoch rozhodnutie o potrebe predbežného konania pred Súdny dvor ponechalo len na ESLP. V konečnom dôsledku len Súdny dvor môže spoľahlivo vyhlásiť, či sa už zaoberal konkrétnou právnou otázkou, ktorá vznikla pred ESLP a ktorá sa týka zlučiteľnosti určitého ustanovenia práva Únie s jedným alebo viacerými základnými právami zaručenými EDLP.

119 — Vysvetľujúca správa neobsahuje nič, čo by mohlo tieto nejasnosti rozptýliť. Konkrétne v jej bode 62 sa rovnako poukazuje len na tvrdenia, ktoré uviedol žalovaný a spolužalovaný či spolužalovaní.

120 — Možno si predstaviť prípad, keď už Súdny dvor preskúmaval zlučiteľnosť právneho aktu Únie s *niektorým* základným právom upraveným v EDLP (napríklad s článkom 8 EDLP), avšak nie so zreteľom na *iné* základné právo (napríklad článok 6 ods. 1 EDLP), ktorého údajné porušenie je v súčasnosti predmetom sťažnosti na ESLP.

121 — Súdny dvor sa napríklad dvakrát a vždy z iného uhla pohľadu zaoberal platnosťou smernice „o uchovávaní údajov“: a to po prvé z hľadiska jej právneho základu a až po druhé z hľadiska určitých základných práv (pozri po prvé rozsudok Írsko/Parlament a Rada, C-301/06, EU:C:2009:68, a po druhé rozsudok Digital Rights Ireland a Seitlinger a i., C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238).



184. Na naplnenie zásady autonómie právneho poriadku Únie a na zachovanie súdnych právomocí Súdneho dvora tak treba zabezpečiť, že v prípade pochybností ESLP začne predbežné konanie podľa článku 3 ods. 6 návrhu dohody. ESLP môže od predbežného konania pred Súdny dvorom upustiť len vtedy, ak je zjavné, že sa už súdy Únie zaoberali konkrétnou právnou otázkou, ktorú pred ESLP nastoľuje podaná sťažnosť<sup>122</sup>. Objasnenie v tomto smere, ktoré bude medzinárodnoprávne záväzné, je podľa môjho názoru nevyhnutné, aby sa zabezpečilo, že autonómia právneho poriadku Únie zostane v súvislosti s inštitútom predbežného konania nedotknutá.

iii) O diskrepancii medzi rozsahom právomocí ESLP a rozsahom právomocí Súdneho dvora Európskej únie v rámci SZBP

185. Tretí problém, ktorý môže v súvislosti s autonómiou práva Únia vzniknúť, sa týka ochrany základných práv a súdneho preskúmania aktov Únie v rámci SZBP<sup>123</sup>.

186. V rámci SZBP je nepochybne daná určitá diskrepancia medzi právomocami Súdneho dvora Európskej únie (článok 19 ods. 1 prvá veta ZEÚ) a právomocami ESLP. To napokon pripustila Rada v rámci ústnej časti tohto konania o vydanie stanoviska.

187. ESLP tak po pristúpení Únie k EDĽP pripadne vo všetkých oblastiach práva Únie, teda aj v oblasti SZBP, úloha skúmať sťažnosti jednotlivcov a štátov a konštatovať prípadné porušenie EDĽP, za ktoré môže niesť zodpovednosť Únia ako žalovaná podľa článku 1 ods. 3 prvej vety návrhu dohody alebo ako spolužalovaná podľa článku 1 ods. 4 druhej vety tohto návrhu<sup>124</sup>.

188. Ako už bolo uvedené vyššie, súdy Únie majú naproti tomu v rámci SZBP len obmedzené právomoci (článok 24 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ v spojení s článkom 275 ZFEÚ) a je v podstate na súdoch členských štátov, aby v rámci SZBP zabezpečili účinnú súdnu ochranu (článok 19 ods.1 druhý pododsek ZEÚ v spojení s článkom 274 ZFEÚ). Také predbežné konanie (článok 3 ods. 6 návrhu dohody) možno samozrejme použiť len v rozsahu, v akom má Súdny dvor Európskej únie podľa zakladacích zmlúv vôbec právomoc vykladať právo Únie a preskúmať zákonnosť činnosti inštitúcií Únie; inak by došlo k rozšíreniu jeho právomocí, čo by bolo nezlučiteľné s článkom 4 ods. 1 ZEÚ, s článkom 5 ods. 1 prvou vetou a ods. 2 ZEÚ a s článkom 6 ods. 2 druhou vetou ZEÚ.

189. Môže Únia za týchto okolností uznať jurisdikciu ESLP? Je s autonómiou práva Únie zlučiteľná možnosť ESLP preskúmať, či sú akty, opatrenia alebo opomenutia inštitúcií Únie v rámci SZBP zlučiteľné s EDĽP, zatiaľ čo súdom Únie – okrem výnimiek upravených v článku 275 druhom odseku ZFEÚ – chýba právomoc takéto preskúmanie vykonať? Je prípustné, aby Únia znášala v súvislosti so SZBP medzinárodnoprávnu zodpovednosť za prípadné porušenie EDĽP ako žalovaná alebo spolužalovaná, bez toho, aby zároveň mala na internej úrovni vlastné – nadnárodné – súdy s právomocou ukladať sankcie za takéto porušenie a pomáhať presadzovať EDĽP?

190. Ide o úplne nové otázky. Zdá sa totiž, že o problematiku autonómie práva Únie pri uzatváraní medzinárodných dohôd doposiaľ išlo len v prípadoch, keď boli dané dôvodné obavy z kompetenčných sporov medzi súdmi Únie a medzinárodným súdom, no nie v prípade, keď právomoci súdov Únie zostávajú pozadu za právomocami medzinárodného súdu.

122 — V konečnom dôsledku tu vznikajú porovnateľné problémy, aké vznikajú v súvislosti so zbavením vnútroštátnych súdov najvyššieho stupňa ich povinnosti položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku podľa článku 267 tretieho odseku ZFEÚ (pozri najmä rozsudok Cilfit a i., 283/81, EU:C:1982:335) a všetko nasvedčuje tomu, že by sa tieto problémy mali riešiť podobným spôsobom.

123 — O príbuznej problematike, či vzhľadom ku zvláštnostiam SZBP možno v rámci tejto politiky zabezpečiť účinnú súdnu ochranu, pozri body 82 až 103 tohto stanoviska.

124 — Pozri tiež bod 83 tohto stanoviska.

191. Domnievam sa, že zásada autonómie práva Únie nebráni Únii v tom, aby uznala jurisdikciu medzinárodného súdu, ktorého právomoci v určitej oblasti – tu v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky – siahajú ďalej než právomoci Súdneho dvora Európskej únie ako inštitúcie Únie.

192. Treba pripustiť, že zásada autonómie práva Únie podľa ustálenej judikatúry vyžaduje, aby sa pri uzatváraní medzinárodných dohôd zabezpečilo, že právomoci Únie a jej inštitúcií zostanú nedotknuté a že medzinárodný súd nebude podávať nijaký výklad práva Únie, ktorý by bol pre Úniu a jej inštitúcie záväzný<sup>125</sup>. V konečnom dôsledku sa tak má len zamedziť možným rozporom medzi judikatúrou súdov Únie a judikatúrou medzinárodného súdu a zachovať jedinečná nadnárodná štruktúra Únie<sup>126</sup>.

193. Naproti tomu možno v prvom rade uviesť, že o rozpory v judikatúre a nebezpečenstvo pre nadnárodnú štruktúru Únie nejde, keď sa autori zakladacích zmlúv Európskej únie v určitej oblasti – ako v prejednávanvej veci v oblasti SZBP – vedome zriekli nadnárodnej štruktúry a jednotného a autonómneho výkladu práva Únie prostredníctvom vlastnej súdnej inštitúcie Únie. Neexistenciu postačujúcich opatrení v *rámci Únie*, ktorá by bola sama o sebe schopná ochrániť samotnú autonómiu práva Únie, možno len sotva uplatniť proti uznaniu jurisdikcie súdneho orgánu medzinárodnej organizácie. Účinnosť súdnej ochrany jednotlivcov navyše nebude v takejto situácii uznaním medzinárodnej jurisdikcie oslabená, ale posilnená.

194. V súvislosti so zamýšľaným prístupím Únie k EDLP to platí o to viac, že autori Lisabonskej zmluvy vedome zverili inštitúciám Únie na základe článku 6 ods. 2 ZEÚ právomoc a úlohu tento zámer uskutočniť, bez toho, aby predtým vybavili SZBP nadnárodnou štruktúrou a najmä poskytli súdom Únie v tejto oblasti rozsiahlu súdnu právomoc. Samotní autori Lisabonskej zmluvy tak podľa všetkého nepostrehli nijaký rozpor medzi silne obmedzenou jurisdikciou súdov Únie v oblasti SZBP na jednej strane a uznaním jurisdikcie ESLP v súvislosti s prístupím Únie k EDLP na strane druhej.

195. Ako bolo uvedené vyššie, nič z toho nebráni účinnému uplatňovaniu EDLP ani účinnej súdnej ochrane jednotlivcov v oblasti SZBP. V tomto rozsahu sa autori Lisabonskej zmluvy spoľahli na vnútroštátne súdy ako druhý pilier systému súdnej ochrany Európskej únie. Týmto vnútroštátnym súdom prislúcha sankcionovať prípadné porušenie EDLP v súvislosti so SZBP a napomáhať pri presadzovaní EDLP (článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ v spojení s článkom 274 ZFEÚ), pokiaľ výnimočne nemajú právomoc súdy Únie podľa článku 275 druhého odseku ZFEÚ<sup>127</sup>.

### c) Predbežný záver

196. So Zmluvami je nezlučiteľné, ak Únia prístupím k EDLP uzná jurisdikciu ESLP za predpokladu, že v návrhu dohody budú v súvislosti s posudzovaním nevyhnutnosti predbežného konania na Súdnom dvore (článok 3 ods. 6 návrhu) a v súvislosti s určovaním zodpovednosti žalovaného a spolužalovaného (článok 3 ods. 7 návrhu) uskutočnené potrebné objasnenia. Okrem toho skutočnosť, že by sa ESLP mohli v oblasti SZBP položiť otázky, ktoré nepatria do právomoci súdov Únie, nemá vplyv na zlučiteľnosť návrhu dohody so Zmluvami.

125 — Pozri bod 172 tohto stanoviska.

126 — Pozri najmä s ohľadom na zriadenie Európskeho hospodárskeho priestoru stanovisko 1/91 (EU:C:1991:490, body 34 a 35, 41 až 46 a 61 až 65) a stanovisko 1/92 (EU:C:1992:189, body 32 a 41).

127 — Pozri body 96 až 103 tohto stanoviska.

## 2. Zásada priameho účinku a zásada prednosti práva Únie

197. K základným charakteristickým znakom, ktorými sa vyznačuje právny poriadok Únie ako nový a autonómny právny poriadok, okrem iného patrí jeho prednosť pred právom členských štátov a priamy účinok celej rady ustanovení práva Únie<sup>128</sup>. V druhom rade treba v rámci článku 1 protokolu č. 8 overiť, či sa zamýšľané pristúpenie Únie k EDLP môže dotknúť priameho účinku a prednosti práva Únie.

198. Pokiaľ ide o *priamy účinok práva Únie*, pristúpenie Únie k EDLP by nemalo vyvolávať nijaké osobitné problémy. Nadobudnutím platnosti zamýšľanej dohody o pristúpení sa EDLP stane neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie<sup>129</sup>. Z tohto dôvodu bude priamy účinok práva Únie platiť vo všeobecnosti aj pre EDLP. Ustanovenia EDLP, v ktorých sú zakotvené klasické základné práva alebo v ktorých je stanovená procesná úprava individuálnych sťažností na ESLP, sú totiž z hľadiska svojho obsahu bezpodmienečné a dostatočne presné, takže sa ich môžu dovolávať občania Únie a prípadne aj podniky.

199. V dôsledku pristúpenia Únie bude mať aj EDLP – v prípadoch upravených právom Únie – rovnako ako právo Únie *prednosť* pred vnútroštátnym právom členských štátov. To vyplýva z článku 216 ods. 2 ZFEÚ, podľa ktorého sú všetky medzinárodné dohody, ktoré uzatvorila Únia, pre členské štáty záväzné<sup>130</sup>.

200. Posúdenie budúceho postavenia EDLP v hierarchii noriem právneho poriadku Únie je však zložitejšie.

201. Na jednu stranu bude totiž EDLP ako Úniou uzatvorená medzinárodná zmluva zastávať postavenie medzi primárnym a sekundárnym právom: EDLP tak bude mať prednosť pred ostatným sekundárnym právom, lebo je pre inštitúcie Únie záväzný (článok 216 ods. 2 ZFEÚ). Zároveň alebo bude podriadený sekundárnemu právu, pretože o zamýšľanej dohode o pristúpení rokovala Komisia a schválila ju Rada, takže ako akt orgánov Únie podlieha preskúmaniu zákonnosti Súdny dvorom (článok 263 prvý odsek ZFEÚ, článok 267 prvý odsek ZFEÚ a už v skoršej fáze tiež článok 218 ods. 11 ZFEÚ). Na tom nemôže nič zmeniť ani skutočnosť, že táto dohoda o pristúpení vyžaduje schválenie členskými štátmi v súlade s ich ústavnými predpismi (článok 218 ods. 8 druhá veta ZFEÚ, časť vety za bodkočiarkou).

202. Na druhú stranu zvláštny význam EDLP pre právny poriadok Únie by nebol zaručený, ak by sa zo zaradenia zamýšľanej medzinárodnej dohody „na pozíciu“ medzi primárne a ostatné sekundárne právo Únie vyvodil záver, že by si zakladajúce zmluvy mohli odteraz neobmedzene nárokovať „prednosť“ pred EDLP.

203. Netreba totiž zabudnúť, že povinnosť rešpektovať štandardy vyplývajúce z EDLP na ochranu základných práv v Únii má ústavnoprávny charakter. To po prvé vyplýva z článku 6 ods. 3 ZEÚ, podľa ktorého základné práva tak, ako sú zaručené EDLP, predstavujú všeobecné zásady práva Únie. Po druhé pre výklad a uplatňovanie Charty základných práv, ktorá má rovnakú právnu silu ako záväzné primárne právo (článok 6 ods. 1 prvý pododsek ZEÚ), platí, že EDLP sa musí na základe zásady homogenity podľa článku 52 ods. 3 prvej vety Charty považovať za minimálny štandard ochrany základných práv na úrovni Únie.

128 — Stanovisko 1/91 (EU:C:1991:490, bod 21) a stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 65).

129 — Rozsudky Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, bod 5), IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 36) a Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 73).

130 — O zohľadnení osobitného postavenia členských štátov s ohľadom na EDLP, prípadne požadovanému v tejto súvislosti, pozri nižšie body 249 až 277 tohto stanoviska.

204. V tejto súvislosti nemôže byť prípadný spor medzi niektorým základným právom zaručeným v EDLP a ustanovením primárneho práva Únie vyriešený samotným poukázaním na formálne nižšie postavenie EDLP vo vzťahu k zakladacím zmluvám Únie<sup>131</sup>. Z článku 6 ods. 3 ZEÚ a z článku 52 ods. 3 prvej vety Charty základných práv naopak vyplýva, že základné práva zaručené v EDLP sa musia pri výklade a uplatňovaní primárneho práva Únie zohľadniť a musí sa vždy hľadať šetrná rovnováha medzi týmito základnými právami a dotknutými ustanoveniami primárneho práva.

205. Zamýšľaným prístupom Únie k EDLP sa na tejto povinnosti zabezpečovať šetrnú rovnováhu, ktorú možno už teraz dovodiť z článku 6 ods. 3 ZEÚ a z článku 52 ods. 3 prvej vety Charty základných práv, nič nemení.

206. Je možné, že ESLP nebude rovnováhu medzi požiadavkami na ochranu základných práv na jednej strane a všeobecným záujmom alebo tiež hospodárskymi záujmami na strane druhej vždy definovať rovnakým spôsobom, ako tomu doteraz bolo v judikatúre Súdneho dvora<sup>132</sup>. V tomto rozsahu môže budúca záväznosť judikatúry ESLP pre inštitúcie Únie v dôsledku prístúpenia Únie k EDLP skutočne viesť k určitému posunutiu dôrazu, napríklad vo vzťahu medzi základnými právami a základnými slobodami v rámci európskeho vnútorného trhu. Tento možný vývoj by však bol nevyhnutným dôsledkom prístúpenia Únie k EDLP a uznania jurisdikcie ESLP, tak ako ich autori Lisabonskej zmluvy predpokladajú v článku 6 ods. 2 prvej vete ZEÚ a v článku 1 písm. a) protokolu č. 8<sup>133</sup>.

207. Napokon v prípade, ak Únia pristúpi v súlade s návrhom dohody k EDLP, nehrozí nijaké nebezpečenstvo pre priamy účinok ani pre prednosť práva Únie.

### 3. Mechanizmy pre správne určenie žalovaného v konaniach na ESLP

208. Po tretie sa treba napokon zaoberať požiadavkami článku 1 písm. b) protokolu č. 8. Podľa tohto ustanovenia musia byť charakteristické znaky Únie a práva Únie zachované „so zreteľom na mechanizmy potrebné na zabezpečenie toho, aby žaloby podané štátmi, ktoré nie sú členskými štátmi, a žaloby podané jednotlivcami boli správne adresované členským štátom a/alebo Únii v závislosti od povahy vecí“.

209. Na rozdiel od toho, čo by pri zbežnom pohľade mohlo naznačovať najmä nemecké znenie článku 1 písm. b) protokolu č. 8, v tejto súvislosti nejde ani tak o *podávanie* („Übermittlung“) sťažností vo vlastnom slova zmysle, ale skôr o správne určenie zodpovedného žalovaného. Ako sa ukazuje pri pohľade na ostatné jazykové znenia príslušného ustanovenia a v konečnom dôsledku na francúzske a anglické znenie<sup>134</sup>, ide o to, aby sa zabezpečilo, že sťažnosti podané na ESLP budú v závislosti od skutkového stavu správne namierené proti členským štátom alebo Únii, prípadne proti členským štátom aj Únii, teda zjednodušene, aby *boli namierené proti správne žalovanému alebo žalovaným*.

131 — Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 285 a 304), v ktorom Súdny dvor spresnil, že medzi ústavné zásady Únie patrí aj to, že všetky akty Únie musia rešpektovať základné práva, a ochrana základných práv je jedným zo základov Únie.

132 — Na dokreslenie tejto problematiky pozri tiež napríklad rozsudky Schmidberger (C-112/20, EU:C:2003:333), Omega (C-36/02, EU:C:2004:614), International Transport Workers' Federation a Finish Seamen's Union („Viking“, C-438/05, EU:C:2007:772), Laval a Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008/85) a Digital Rights Ireland (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238).

133 — O uznaní jurisdikcie ESLP pozri tiež vyššie najmä body 163 a 171 tohto stanoviska.

134 — Francúzske znenie: „pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre ...“, anglické znenie: „to ensure that proceedings by non-Member States and individual applications are correctly addressed to ...“ a nemecké znenie: „um sicherzustellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden ... ordnungsgemäß übermittelt werden“ (kurzívou zvýraznila autorka tohoto stanoviska).



210. Táto požiadavka stanovená v článku 1 písm. b) protokolu č. 8 je súčasťou osobitného kontextu: v záležitostiach Európske únie, kde dochádza často ku komplexnej súhre aktov a právomocí Únie a členských štátov, predovšetkým platí, že členské štáty sú spravidla zapojené do uplatňovania práva Únie. Vzniká tak nesúrodá situácia, ktorá je pre systém EDLP neobvyklá a v ktorej jedna alebo viacero zmluvných strán EDLP vydáva predpisy (členské štáty primárne právo Únie, inštitúcie Únie sekundárne právo Únie), ktoré následne vykonáva jeden alebo viacero iných zmluvných strán EDLP (niekedy samotná Únia, často však vnútroštátne orgány)<sup>135</sup>. To môže viesť k problémom pri určovaní, kto je tým správnym žalovaným v konaniach začatých na ESLP, ktoré súvisia s právom Únie.

211. Požiadavka na stanovenie „nevyhnutných mechanizmov“ na výber správneho žalovaného, ktorý je podľa článku 1 písm. b) protokolu č. 8 predpokladom pre pristúpenie Únie k EDLP, sa musí posudzovať v týmto súvislostiach. Táto požiadavka je založená na dvoch cieľoch. Po prvé takéto opatrenia zabezpečujú EDLP účinný dohľad v rámci konania o individuálnej sťažnosti (článok 34 EDLP), pokiaľ by sa voči jednotlivcom malo použiť právo Únie spôsobom, ktoré je údajne v rozpore s EDLP; rovnako tak môžu ostatné zmluvné strany EDLP efektívnejšie využiť svoje kontrolné úlohy prostredníctvom medzištátnej sťažnosti (článok 33 EDLP)<sup>136</sup>. Po druhé je zabezpečené, že právo Únie môže Únia a jej členské štáty účinne brániť voči prípadným námietkam, že nie je v súlade s EDLP.

212. Na uskutočnenie oboch cieľov slúžia pravidlá obsiahnuté v návrhu dohody a týkajúce sa pripísateľnosti aktov, opatrení a opomenutí Únie a jej členských štátov (článok 1 ods. 3 prvá veta a článok 1 ods. 4 prvá veta tohto návrhu) v spojení s inštitútom spolužalovaného (článok 3 návrhu).

#### a) Zabezpečenie účinného dohľadu v kontrolnom systéme EDLP

213. Pokiaľ ide o prvý z oboch cieľov sledovaných článkom 1 písm. b) protokolu č. 8 – t. j. zabezpečenie účinného dohľadu v kontrolnom systéme EDLP – pravidlá pripísateľnosti obsiahnuté v návrhu dohody zabezpečujú, že nemôžu vzniknúť nijaké pochybnosti o tom, proti ktorému žalovanému majú jednotlivci alebo zmluvné strany EDLP namieriť svoje sťažnosti, ktorými namietajú, že právom Únie alebo pri jeho vykonávaní došlo k porušeniu EDLP.

214. Podľa uvedených pravidiel pripísateľnosti je Únia zodpovedná len za akty, opatrenia alebo opomenutia vlastných inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr, vrátane osôb, ktoré konajú ich menom (článok 1 ods. 3 prvá veta návrhu dohody), pričom akty, opatrenia alebo opomenutia vnútroštátnych orgánov sa pripisujú len členskému štátu, a to aj vtedy, ak nastanú pri vykonávaní práva Únie (článok 1 ods. 4 prvá veta návrhu dohody).

215. Súčasne inštitút spolužalovaného zabezpečuje účinné naplňovanie rozsudkov ESLP, v ktorých sa konštatuje porušenie EDLP právom Únie alebo pri jeho uplatňovaní (článok 46 ods. 1 EDLP).

– Únii je podľa článku 3 ods. 2 návrhu dohody prisúdená úloha spolužalovaného, pokiaľ sťažovateľ, ktorý namieta porušenie EDLP zo strany vnútroštátnych orgánov, v konečnom dôsledku spochybňuje zlučiteľnosť práva Únie s EDLP<sup>137</sup>, najmä ak k údajnému porušeniu EDLP zo strany vnútroštátnych orgánov sa mohlo zabrániť len nedodržaním určitej povinnosti vyplývajúcej z práva Únie.

135 — Vysvetľujúca správa, bod 38.

136 — Pozri tiež bod 39 vysvetľujúcej správy, kde sa hovorí o zamedzovaní medzerám v systéme EDLP v súvislosti s účasťou, zodpovednosťou a záväznosťou rozsudkov (francúzsky: „éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l’opposabilité“).

137 — Na dokreslenie pozri v tomto ohľade rozsudok ESLP z 30. júna 2005, Bosphorus/Írsko (č. 45036/98, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 2005-VI), a rozhodnutie z 20. januára 2009, Cooperative Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij a i./Holandsko (sťažnosť č. 13645/05).



— Úloha spolužalovaného naproti tomu podľa článku 3 ods. 3 návrhu dohody prípadne členským štátom, pokiaľ sťažovateľ, ktorý namieta porušenie EDLP zo strany inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie, v konečnom dôsledku spochybňuje zlučiteľnosť Zmluvy o EÚ, Zmluvy o FEÚ alebo iných ustanovení primárneho práva<sup>138</sup>, osobitne ak sa údajnému porušeniu EDLP mohlo zabrániť len nedodržaním určitej povinnosti vyplývajúcej z primárneho práva Únie.

216. Zjednodušene povedané, žalovaný bude ten, komu možno inkriminovaný akt, opatrenie alebo opomenutie pripísať, zatiaľ čo úloha spolužalovaného prípadne tomu, kto má právomoc vykonať prípadné zmeny ustanovení práva Únie súvisiacich s daným aktom, opatrením alebo opomenutím<sup>139</sup>: v prípade sekundárneho práva Únie je to samotná Únia, v prípade primárneho práva Únie sú to členské štáty Únie.

217. Problémy nepochybne môže spôsobiť to, že podľa návrhu dohody nie je nijaká zmluvná strana EDLP *povinná* prijať úlohu spolužalovaného v konaní prebiehajúcom na ESLP<sup>140</sup>. V tejto súvislosti je teoreticky možné, že niektorá zmluvná strana EDLP – či už Únia alebo členský štát Únie – nepodá sama od seba návrh na vstup do konania ako spolužalovaná alebo nevyhovie výzve ESLP, aby do konania vstúpila ako spolužalovaná, aj keď pre to budú splnené predpoklady podľa článku 3 ods. 2 prípadne ods. 3 návrhu dohody. V takomto prípade vzniká nebezpečenstvo, že rozsudok ESLP, v ktorom sa bude konštatovať porušenie EDLP pripadajúce na vrub právu Únie, nebude možné spoľahlivo naplniť, lebo pre toho, komu prislúcha vykonanie zmeny práva Únie, nebude rozsudok ESLP záväzný kvôli jeho neúčasti na konaní ako spolužalovaný.

218. Na prvý pohľad by bolo možné tento problém vyriešiť najlepšie tak, že by účasť na konaní začatom na ESLP v postavení spolužalovaného bola povinná tak pre Úniu, ako aj pre jej členské štáty, hneď sú na to splnené vecné predpoklady podľa článku 3 ods. 2 prípadne ods. 3 návrhu dohody. Takéto zautomatizovanie inštitútu spolužalovaného – napríklad predvolaním na ESLP – by sa však mohlo dostať do rozporu s autonómiou právneho poriadku Únie<sup>141</sup>, lebo by už potom nebolo v rukách orgánov pôsobiacich v rámci Únie (či už na úrovni Únie alebo na úrovni členských štátov) na vlastnú zodpovednosť a záväzne posúdiť, či je právo Únie dotknuté a či je nevyhnutné toto právo Únie na ESLP obhajovať.

219. Vyjednávaci tieto protichodné záujmy zohľadnili, keď stanovili, že pri príležitosti podpisu dohody o pristúpení Únia vykoná jednostranné vyhlásenie<sup>142</sup>. V zamýšľanom vyhlásení sa Únia zaviazala okrem iného k tomu, že zabezpečí, že v konaní na ESLP podá návrh na vstup do konania ako spolužalovaná alebo vyhovie výzve ESLP, aby vstúpila do konania ako spolužalovaná, ak budú na to splnené predpoklady stanovené v článku 3 ods. 2 dohody o pristúpení. Tým bude jednak zachovaná autonómia práva Únie a jednak sa zabezpečí, že pre Úniu ako spolužalovanú budú záväzné všetky rozsudky ESLP, k naplneniu ktorých sa budú vyžadovať akty inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr Únie.

220. Je pravda, že v návrhu dohody a v dokumentoch k nemu pripojených nie je upravené nijaké porovnateľné zaväzujúce vyhlásenie členských štátov Únie pre prípad, že by na ESLP išlo o zlučiteľnosť primárneho práva Únie s EDLP. Z hľadiska práva Únie však takýto záväzok členských štátov nie je nevyhnutne potrebný, lebo tieto členské štáty budú z dôvodu svojej povinnosti lojality podľa článku 4 ods. 3 ZFEÚ nútené vstúpiť ako spolužalovaní do všetkých konaní na ESLP, v ktorých pre to budú splnené predpoklady podľa článku 3 ods. 3 návrhu dohody. To platí o to viac, keď inštitúcia Únie výzve členské štáty, aby podali na ESLP návrh na vstup do konania ako spolužalovaní.

138 — Aj takýto problém už v minulosti nastal; pozri rozsudok ESLP z 18. februára 1999, Matthews/Spojené kráľovstvo (sťažnosť č. 24833/94, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 1999-I).

139 — Pozri v tomto zmysle bod 56 posledná veta vysvetľujúcej správy.

140 — Bod 53 vysvetľujúcej správy.

141 — O zásade autonómie pozri vo všeobecnosti bod 159 tohto stanoviska.

142 — Príloha II k záverečnej správe.

b) Zabezpečenie účinnej obhajoby práva Únie na ESLP

221. Pokiaľ ide o druhý z oboch cieľov článku 1 písm. b) protokolu č. 8 – t. j. zabezpečenie účinnej obhajoby práva Únie na ESLP – na naplnenie tohto cieľa je potrebné, aby Únia a jej členské štáty mali skutočnú možnosť vstúpiť do konania na ESLP, ak to považujú za potrebné.

i) Neexistencia dostatočných informácií o konaniach prebiehajúcich na ESLP

222. Účinná obhajoba práva Únie v prvom rade predpokladá, že Únia bude spoľahlivo informovaná o všetkých konaniach prebiehajúcich na ESLP proti niektorému alebo niektorým jej členským štátom, v ktorých pripadá do úvahy jej účasť ako spolužalovanej podľa článku 3 ods. 2 návrhu dohody. Rovnako tak musia byť členské štáty Únie upovedomené o všetkých konaniach prebiehajúcich na ESLP proti Únii, v ktorých by sa podľa článku 3 ods. 3 návrhu dohody mohli zúčastniť ako spolužalovaní.

223. Ako vyplýva z vysvetľujúcej správy k návrhu dohody, vyjednávači zjavne vychádzajú z toho, že existujúci systém zverejňovania všetkých sťažností predložených ESLP, ktoré boli príslušnému žalovanému doručené, je schopný zabezpečiť sprístupnenie požadovaných informácií<sup>143</sup>.

224. V súvislosti s tým treba poznamenať, že v súčasnosti na ESLP neprebíha – na rozdiel od toho, čo Komisia uviedla na pojednávaní – *nijaké* systematické zverejňovanie všetkých predložených sťažností, a to ani tých, ktoré už boli žalovanému doručené. ESLP predovšetkým nemá k dispozícii, na rozdiel od Súdneho dvora, ktorý využíva *Úradný vestník Európskej únie*, nijakú oficiálnu a pravidelne vydávanú publikáciu, v ktorej by sa uvádzali jednotlivé veci so spresnením predmetu sporu. Ani pomocou vyhľadávacieho portálu ESLP („HUDOC“), ktorý je voľne prístupný na Internete, nemožno vyhľadať – na rozdiel od internetových stránok Súdneho dvora – nijaký systematický prehľad všetkých prebiehajúcich vecí a doručených sťažností. Ďalej nie je zrejme upravené, že by ESLP automaticky oznamoval Únii všetky sťažnosti, ktoré doručil jednému alebo viacerým jej členským štátom, a ani sa naopak nepredpokladá, že by všetky sťažnosti doručené Únii boli systematicky oznamované štátom Únie.

225. Za týchto okolností sa v súčasnosti nemožno domnievať, že by systém doručovania a zverejňovania podaných sťažností uplatňovaný na ESLP bol vhodný na to, aby potenciálnych spolužalovaných spoľahlivo informoval o všetkých konaniach, v ktorých by prípadne mohli podať návrh na vstup do konania podľa článku 3 ods. 5 prvej vety návrhu dohody.

226. Niektorí účastníci konania zastávajú názor, že členské štáty a inštitúcie Únie sú na základe svojej povinnosti lojality stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ povinné sa navzájom informovať o všetkých sťažnostiach, ktoré im ESLP doručí, pričom by táto povinnosť mala byť ešte prípadne konkretizovaná v interných vykonávacích opatreniach Únie k dohode o prístupí.

227. S týmto názorom nesúhlasím. Možnosť uplatnenia procesných práv potenciálnych spolužalovaných na ESLP nemôže závisieť od toho, že sa o existencii konania o sťažnosti so vzťahom k právu Únie dozvedia nepriamo, prostredníctvom iného účastníka konania. Aby sa plne zabezpečil užitočný účinok, pokiaľ ide o možnosti procesného účasti Únie či prípadne jej členských štátov podľa článku 3 ods. 2, 3 a 5 návrhu dohody a aby im bola umožnená obhajoba práva Únie pred ESLP za čo najlepších podmienok, musí ESLP sám automaticky upovedomiť Úniu o všetkých sťažnostiach, ktoré doručil jednému alebo viacerým jej členským štátom, a naopak systematicky informovať všetky členské štáty Únie o všetkých sťažnostiach, ktoré sú doručované Únii. V dobe elektronickej komunikácie a digitalizovanej správy spisov sa táto povinnosť nemôže považovať za nadmernú

143 — Vysvetľujúca správa, bod 52 posledná veta.

administratívny záťaž pre ESLP. Pre porovnanie treba uviesť, že aj samotný Súdny dvor poskytuje v praxi dôležité informácie všetkým tým, ktorí by prípadne mohli mať právo zúčastniť sa na konaní<sup>144</sup>, a v každom prípade túto činnosť neponecháva na žalobcovi alebo žalovanom v konaní, ktoré pred ním prebieha.

228. Neexistenciu systematického poskytovania informácii Únii a jej členským štátom o sťažnostiach doručovaných hlavnému žalovanému nemožno kompenzovať tým, že ESLP môže podľa článku 3 ods. 5 prvej vety návrhu dohody v príslušných konaniach vyzvať zmluvnú stranu, aby vstúpila do konania ako spolužalovaný. Podľa uvedeného ustanovenia totiž nie je ESLP povinný takýto výzvu uskutočňovať systematicky, no má priestor na vlastné uváženie pri výbere vecí, v ktorých bude takúto výzvu považovať za nevyhnutnú.

ii) Právomoc ESLP vykonávať preskúmanie prijateľnosti návrhu na vstup spolužalovaného do konania

229. Účinná obhajoba práva Únie okrem toho predpokladá, že sa Únia môže zúčastňovať na všetkých konaniach na ESLP, v ktorých podľa nej ide o zlučiteľnosť práva Únie s EDLP. Rovnako tak musia mať členské štáty Únie možnosť zúčastňovať sa na všetkých konaniach na ESLP, v ktorých podľa nich ide o zlučiteľnosť práva Únie s EDLP.

230. Z článku 3 ods. 5 tretej vety návrhu dohody však vyplýva, že ESLP má mať právomoc podrobiť návrhy Únie a jej členských štátov na vstup do konania v postavení spolužalovaných obsahovému preskúmaniu ich prijateľnosti. Tým sa ESLP poskytne priestor na uváženie, pokiaľ ide o vstup spolužalovaného do konania. Je pravda, že niektorí účastníci konania sa pokúsili význam uvedeného priestoru na uváženie relativizovať. Celkovo sa však účastníci konania zďaleka nezhodli na tom, kam až má priestor na uváženie siahať<sup>145</sup>. To ukazuje, že možnosti procesného účasti potenciálnych spolužalovaných na základe predpokladaného preskúmania prijateľnosti návrhu sú spojené s výraznou neistotou.

231. Domnievam sa, že toto preskúmanie prijateľnosti návrhu môže ohroziť cieľ stanovený v článku 1 písm. b) protokolu č. 8, ktorým je účinná obhajoba práva Únie. Hoci sa dá očakávať, že ESLP vo všeobecnosti návrhu na vstup spolužalovaného do konania vyhovie, nemožno vylúčiť, že by v určitých prípadoch mohol dôvody predložené na podporu takéhoto návrhu považovať za neprijateľné. Potom by Únia a prípadne členské štáty boli z účasti na konaniach pred ESLP vylúčené, aj keď by považovali za nutné právo Únie v tomto konaní obhajovať.

232. Takýto stav by napokon nebol zlučiteľný ani s autonómiou právneho poriadku Únie. Táto autonómia predpokladá, že Únia a prípadne jej členské štáty rozhodnú na vlastnú zodpovednosť a bez spolurozhodovacieho oprávnenia orgánov stojacich mimo systém Únie o tom, či sa určitá vec dotýka práva Únie, a či sa preto vyžaduje ich účasť v konaní v postavení spolužalovaného.

233. Tento zjavný nedostatok pri úprave inštitútu spolužalovaného, ako je stanovený v návrhu dohody, nemožno vyvážiť tým, že zmluvné strany EDLP majú podľa článku 36 ods. 2 EDLP možnosť zúčastniť sa na konaní prebiehajúcim na ESLP ako „tretia strana“. Ani takýto prístup tretej strany do konania totiž nie je podľa naposledy uvedeného ustanovenia vôbec automatický, ale je ponechaný na voľné uváženie ESLP („môže“).

144 — Na tento účel je o každej veci prebiehajúcej na súdoch Únie uverejnené oznámenie na internetových stránkach Súdneho dvora a v *Úradnom vestníku Európskej únie* už v počiatočnom štádiu konania.

145 — Zatiaľ čo niektorí účastníci konania sa domnievali, že ESLP by sa mal podľa článku 3 ods. 5 tretej vety návrhu dohody len uistiť o tom, či je návrh vôbec odôvodnený, ostatní účastníci konania zastávali názor, že by ESLP mal navyše vecne preskúmať, či sú predložené dôvody na prvý pohľad opodstatnené.

234. V tejto súvislosti môže byť zaujímavé vykonať porovnanie s procesnými ustanoveniami, ktoré platia pre Súdny dvor. Tieto procesné ustanovenia priznávajú inštitúciám Únie podieľajúcim sa na legislatívnom procese, ako aj členským štátom právo zúčastniť sa na všetkých prebiehajúcich konaniach bez preukázania oprávneného záujmu, s tým, že toto právo nie je obmedzené nijakou formou uváženia alebo overovaním prijateľnosti návrhu zo strany Súdneho dvora<sup>146</sup>. To je výrazom osobitnej zodpovednosti uvedených inštitúcií Únie a členských štátov za právny poriadok Únie.

#### c) Zhrnutie

235. Zamýšľaný inštitút spolužalovaného upravený v článku 3 návrhu dohody možno považovať za zlučiteľný s článkom 1 písm. b) protokolu č. 8 len vtedy, ak je zabezpečené, že potenciálni spolužalovaní budú systematicky a bez výnimky informovaní o existencii všetkých konaní, v ktorých by mohli podať návrh na vstup do konania podľa článku 3 ods. 5 prvej vety návrhu dohody, a že prípadné návrhy na vstup do konania nebudú podliehať nijakému preskúmaniu prijateľnosti zo strany ESLP podľa článku 3 ods. 5 tretej vety uvedeného návrhu.

#### 4. Predbežný záver

236. Skrátka treba uviesť, že o zlučiteľnosti návrhu dohody s charakteristickými znakmi Únie a práva Únie možno uvažovať len vtedy, ak bude návrh zmenený spôsobom naznačeným v bodoch 179, 184 a 235 vyššie.

#### E – Nevyhnutné opatrenia pre účasť Únie v kontrolných orgánoch EDLP

237. Článok 1 písm. a) protokolu č. 8 ďalej vyžaduje, aby zamýšľanou dohodou o pristúpení boli zachované charakteristické znaky Únie a práva Únie „so zreteľom na osobitné formy možnej účasti Únie v kontrolných orgánoch“ EDLP.

238. V dôsledku zamýšľaného pristúpenia Únie k EDLP sa bude Únia zúčastňovať v oboch kontrolných orgánoch dohovoru: v ESLP, ktorý je súdnym kontrolným orgánom, a vo Výbore ministrov Rady Európy, ktorý je politickým kontrolným orgánom.

#### 1. Účasť Únie v ESLP

239. Pokiaľ ide najprv o účasť Únie v ESLP, zamýšľaný inštitút spolužalovaného a plánované predbežné konanie, ktoré sú upravené v článku 3 návrhu dohody, tvoria osobitnú úpravu v zmysle článku 1 písm. a) protokolu č. 8. Ako už bolo uvedené na inom mieste, táto úprava je v zásade vhodná na zachovanie charakteristických znakov Únie a práva Únie s ohľadom na pristúpenie k EDLP. V súvislosti s fungovaním týchto inštitútov budú potrebné len určité čiastočné zmeny, doplnenia, objasnenia<sup>147</sup>.

240. Únia bude mať samozrejme tiež právo zúčastniť sa na voľbe sudcov ESLP prostredníctvom delegácie Európskeho parlamentu v Parlamentom zhromaždení Rady Európy (článok 6 návrhu dohody a článok 22 EDLP). To isté platí pre právo Únie navrhnúť vlastných kandidátov na funkciu sudcu ESLP. Osobitné opatrenia na zachovanie charakteristických znakov Únie a práva Únie nie sú v tejto súvislosti

146 — Pokiaľ ide o účasť na konaní o prejudiciálnej otázke, pozri článok 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie; čo sa týka účasti na konaní o priamej žalobe a o kasačnom opravnom prostriedku, pozri článok 40 ods. 1 uvedeného štatútu a článok 131 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

147 — V tomto ohľade pozri body 135, 179, 184 a 235 tohto stanoviska.



potrebné. S ohľadom na článok 1 písm. a) protokolu č. 8 naopak postačuje, že sa Únia – ako je stanovené v návrhu dohody – zúčastní na voľbe sudcov ESLP ako rovnoprávna zmluvná strana ESLP a že sa sudca vymenovaný na jej návrh bude podieľať na rozhodovacej činnosti ESLP ako jeho rovnoprávny člen<sup>148</sup>.

## 2. Účasť Únie vo Výbore ministrov Rady Európy

241. Pokiaľ ide ďalej o účasť Únie vo Výbore ministrov, článok 7 návrhu dohody v spojení so zamýšľaným „pravidlom č. 18“<sup>149</sup> obsahuje určité osobitné ustanovenia týkajúce sa väčšiny, ktorá sa požaduje pri prijímaní rozhodnutí tohto orgánu v rámci plnení jeho úlohy pri dohľade nad výkonom právoplatných rozsudkov ESLP (článok 46 ods. 2 až 5 EDLP) a nad splnením podmienok zmluvy (článok 39 ods. 4 EDLP) v prípadoch, v ktorých je Únia stranou.

242. Odsek 2 pravidla č. 18 konkrétne stanovuje, že pre záverečné ustanovenia Výboru ministrov na účely predloženia veci ESLP postačujú hlasy jednej štvrtiny zástupcov, ktorí sú oprávnení zúčastniť sa na zasadaniach. Už takáto „malá menšina“ vo Výbore ministrov môže podľa uvedeného ustanovenia dať ESLP podnet na začatie konania o porušení EDLP a konania o výklade rozsudkov.

243. Tieto osobitné ustanovenia boli prijaté preto, lebo Únia a jej členské štáty budú na základe svojej povinnosti lojality stanovenej v práve Únie (článok 4 ods. 3 ZEÚ) hlasovať vo Výbore ministrov spoločne, ak pôjde o potenciálne porušenie EDLP v súvislosti s právom Únie<sup>150</sup>. Aby sa Výbor ministrov napriek tomu umožnila účinná externá kontrola aktov, opatrení a opomenutí Únie a jej členských štátov, pravidlá hlasovania by museli byť nastavené tak, aby samotná Únia nemohla prijímanie rozhodnutí blokovat<sup>151</sup>.

244. Treba pripustiť, že uvedené osobitné ustanovenia vedú k tomu, že zmluvným štátom Rady Európy, ktoré nie sú členskými štátmi Únie, je pri práci Výboru ministrov, priznaná osobitná váha v prípadoch, keď ide o dohľad nad dodržovaním povinností Únie vyplývajúcich z EDLP. Tieto osobitné ustanovenia môžu viesť k tomu, že Únia a jej členské štáty budú pri dohľade nad rozsudkami a nad zmluvou v prípadoch, keď je Únia stranou, „prehlasované“, aj keď čisto matematicky tvoria väčšinu. Keďže Výbor ministrov je politickým orgánom, nemožno navyše vylúčiť, že zmluvné štáty, ktoré nie sú členmi Únie, budú pri hlasovaní v prípade nezhody postupovať bez nevyhnutného zohľadnenia charakteristických znakov Únie a práva Únie.

245. Skutočnosť, že zmluvné štáty Rady Európy, ktoré nie sú členmi Únie, môžu vyvolať také rozhodnutia proti vôli Únie a jej členských štátov, ak sa domnievajú, že Únia nespĺnila svoje povinnosti ktoré jej vyplývajú z rozsudku ESLP alebo z urovnania sporu zmluvou, ktorý uzavrela, však vyplýva z povahy systému kolektívnej záruky s účinnou externou kontrolou<sup>152</sup>. Bez zamýšľaných osobitných ustanovení by Únia a jej členské štáty mali v Rade ministrov vo vlastnej veci právo veta, čo by nakoniec malo pre systém externej kontroly absurdné dôsledky.

246. Nebezpečenstvo, že nebudú zachované charakteristické znaky Únie a práva Únie sa napriek tomu nejaví ako veľké, lebo Výbor ministrov nerozhoduje sám s konečnou platnosťou o tom, že Únia riadne naplnila rozsudok, ktorý bol voči nej vydaný, alebo či riadne splnila podmienky zmluvy, ktorý uzavrela. Prípadné politicky motivované rozhodnutie Výboru ministrov vedie naopak len k tomu, že ESLP bude (opätovne) poverený právnym posúdením veci.

148 — Bod 77 vysvetľujúcej správy.

149 — Toto nové procesné pravidlo má nadpis „Rozsudky a urovanie sporu zmluvou vo veciach, v ktorých je Európska únia stranou“ a má byť doplnené k „Pravidlám Výboru ministrov pre dohľad nad výkonom rozsudkov a nad splnením podmienok zmluvy“(pozri prílohu III záverečnej správy).

150 — Bod 82 vysvetľujúcej správy.

151 — Body 84 až 92 vysvetľujúcej správy.

152 — Význam účinného a spravodlivého dohľadu zo strany Výboru ministrov je tiež zdôraznený v bode 27 Brightonskej deklarácie.



247. Možno teda zhrnúť, že ustanovenie týkajúce sa práce Výboru ministrov sa javí ako primerané na zabezpečenie toho, že sa zohľadnia osobitosti Únie v súvislosti s jej účasťou v orgánoch EDLP. Zlučiteľnosť týchto ustanovení so Zmluvami nevyvoláva nijaké pochybnosti.

### 3. Predbežný záver

248. Vzhľadom na vyššie uvedené teda neexistujú (s výnimkou mojich poznámok v bodoch 135, 179, 184 a 235 vyššie a v bode 265 nižšie tohto stanoviska) nijaké náznaky toho, že by ustanovenia o účasti Únie v kontrolných orgánoch EDLP obsiahnuté v návrhu dohody nezohľadňovali charakteristické znaky Únie a práva Únie alebo že by mohli byť inak so Zmluvami nezlučiteľné.

#### *F – Zohľadnenie osobitného postavenia členských štátov s ohľadom na EDLP*

249. Podľa článku 2 druhej vety protokolu č. 8 je napokon potrebné zabezpečiť, aby sa zamýšľaná dohoda o pristúpení nedotýkala „osobitného postavenia členských štátov“ Únie s ohľadom na EDLP, a to najmä v troch ohľadoch:

- po prvé s ohľadom na dodatkové protokoly k EDLP (oddiel 1 nižšie),
- po druhé s ohľadom na prípadné naliehavé opatrenia prijaté členskými štátmi Únie na základe článku 15 EDLP (oddiel 2 nižšie) a
- po tretie s ohľadom na prípadné výhrady, ktoré vzniesli členské štáty Únie podľa článku 57 EDLP (oddiel 3 nižšie).

250. Okrem toho sa bude potrebné v krátkosti zaoberať možným nebezpečenstvom pre osobitné postavenie členských štátov v rámci EDLP v súvislosti s inštitútom spolužalovaného (oddiel 4 nižšie).

#### 1. Osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na dodatkové protokoly k EDLP

251. Pokiaľ ide najprv o osobitné postavenie členských štátov Únie s ohľadom na dodatkové protokoly k EDLP, treba pripomenúť, že nie všetky členské štáty tieto právne inštrumenty ratifikovali<sup>153</sup>. V dôsledku toho má článok 2 druhá veta protokolu č. 8 za cieľ zabezpečiť, aby pristúpenie Únie k EDLP neviedlo nepriamo k tomu, že by sa členské štáty zaviazali k dodatkovým protokolom k EDLP, ktorej zmluvnou stranou (doposiaľ) samé nie sú.

252. Zamýšľaná dohoda o pristúpení však v každom prípade povedie len k pristúpeniu Únie k prvému a k šiestemu dodatkovému protokolu k EDLP. Stranami týchto dvoch protokolov sú už všetky členské štáty Únie. Doposiaľ teda neexistuje nijaké „osobitné postavenie členských štátov“, ktoré by mohlo byť zamýšľaným pristúpením Únie k EDLP dotknuté.

253. Otázka, či je prípadné neskoršie pristúpenie Únie k ďalším dodatkovým protokolom k EDLP, ktorých stranou by neboli všetky členské štáty Únie, zlučiteľné s normami primárneho práva obsiahnutými v článku 2 druhej vete protokolu č. 8, sa nemusí v tomto konaní o vydaní stanoviska riešiť, lebo v tejto chvíli ide len o čisto hypotetickú otázku, ktorá nie je predmetom prebiehajúceho procesu pristúpenia. Bez ohľadu na to prislúcha len členským štátom – s ohľadom na zvláštnu

153 — Dodatkové protokoly č. 4, 7, 12 a 13 k EDLP ešte neboli ratifikované všetkými členskými štátmi Únie.

požiadavku na ratifikáciu podľa článku 218 ods. 8 druhý pododsek druhej vety ZFEÚ, časť vety sa bodkočiarkou –, aby pri každom budúcom pristúpení Únie k niektorému z dodatkových protokolov k EDLP zabezpečili súdržnosť medzi medzinárodnými záväzkami, ktoré na seba vezme Únia, a svojimi vlastnými záväzkami.

254. Pre úplnosť treba pripomenúť, že právo Únie sa *po hmotnoprávnej stránke* už dlhú dobu inšpiruje dodatkovými protokolmi k EDLP, aj keď ich stranou nie sú všetky členské štáty. Tieto dodatkové protokoly sú jednak zohľadnené v Charte základných práv<sup>154</sup> a jednak môžu zohrávať úlohu pri určovaní obsahu všeobecných právnych zásad práva Únie<sup>155</sup> (pozri tiež článok 6 ods. 3 ZEÚ). Nemožno vylúčiť, že toto odkazovanie v práve Únie a súdmi Únie na obsah dodatkových protokolov k EDLP bude mať dopad na postavenie členských štátov – napríklad na ich povinnosti pri uplatňovaní práva Únie v zmysle článku 51 Charty základných práv. Pritom ide len o jav, ktorý sa vyskytuje už pri súčasnom stave práva Únie, a nie o dôsledok zamýšľaného pristúpenia Únie k EDLP.

255. Zo zamýšľaného pristúpenia Únie k EDLP teda celkovo nevyplývajú pre postavenie členských štátov s ohľadom na dodatkové protokoly k EDLP nijaké zmeny, ktorým má článok 2 druhá veta protokolu č. 8 zabrániť.

## 2. Osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na článok 15 EDLP

256. Pokiaľ ide ďalej o ustanovenie o naliehavej situácii uvedené v článku 15 EDLP, zmluvným stranám EDLP umožňuje prijať v určitých medziach „opatrenia“ smerujúce k odstúpeniu od záväzkov stanovených v EDLP „v prípade vojny alebo akéhokoľvek iného verejného ohrozenia existencie štátu“.

257. Na tejto možnosti prijímať opatrenia v naliehavej situácii sa pristúpením Únie k EDLP nič nemení. Nijaké ustanovenie návrhu dohody neobmedzuje možnosť členských štátov využiť článok 15 EDLP. Ani skutočnosť, že sa EDLP stane pristúpením Únie neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie a podľa článku 216 ods. 2 ZFEÚ bude mať rovnako ako právo Únie prednosť pred vnútroštátnym právom,<sup>156</sup> sa nedotkne uplatňovania opatrení v naliehavej situácii zo strany členských štátov. Rovnako ako ostatné ustanovenia EDLP bude totiž aj článok 15 EDLP začlenený do práva Únie. Okrem iného právo Únie obsahuje vlastné ustanovenia o naliehavej situácii, a to článok 347 ZFEÚ, ktoré je porovnateľné s článkom 15 EDLP a členským štátom v podstate dovoľuje rovnaké opatrenia, aké sú prípustné aj podľa EDLP.

258. Neexistuje teda nijaký dôvod na obavy, že by sa zamýšľané pristúpenie Únie k EDLP mohlo akýmkoľvek spôsobom dotknúť osobitného postavenia členských štátov s ohľadom na článok 15 EDLP.

## 3. Osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na ich medzinárodnoprávne výhrady k EDLP

259. Zostáva overiť, či návrhom dohody môže byť dotknuté osobitné postavenie členských štátov, pokiaľ podľa článku 57 EDLP vzniesli medzinárodnoprávnu výhradu ku ktorémukoľvek ustanoveniu dohovoru. Túto problematiku možno skúmať z dvoch hľadísk: po prvé vo vzťahu k zásade spoločnej zodpovednosti žalovaného a spolužalovaného, ktorá je upravená v návrhu dohody [pozri oddiel a) nižšie], a po druhé vo vzťahu k prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom, ktorá bude po pristúpení Únie platiť aj pre EDLP [pozri oddiel b) nižšie].

154 — Pozri najmä vysvetlenia k článkom 19, 50 a 52 Charty základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17).

155 — Pozri napríklad v súvislosti so všeobecnou právnou zásadou „*non bis in idem*“ rozsudky *Limburgse Vinyl Maatschappij a i./Komisia* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, EU:C:2002:582, bod 59) a *Showa Denko/Komisia* (C-289/04 P, EU:C:2006:431, bod 50).

156 — Pozri bod 198 tohto stanoviska.

a) Zásada spoločnej zodpovednosti žalovaného a spolužalovaného

260. Jedným z cieľov úpravy obsiahnutej v článku 2 druhej vety protokolu č. 8 je zabrániť tomu, aby ESLP v dôsledku prístúpenia Únie k EDĽP konštatoval porušenie niektorého ustanovenia EDĽP členským štátom Únie, aj keď tento členský štát ako zmluvná strana EDĽP vznesol k takémuto ustanoveniu medzinárodnoprávnu výhradu.

261. Nebezpečenstvo, že ESLP takto rozhodne v neprospech členského štátu nie je na rozdiel od toho, čo sa zrejme domnieva Komisia, vzhľadom na úpravu obsiahnutú v článku 1 ods. 3 a 4 návrhu dohody úplne vylúčené.

262. Je pravda, že v článku 1 ods. 3 návrhu dohody je jasne stanovené, že Únia svojim prístupím k EDĽP preberá záväzky z EDĽP len vo vzťahu k aktom, opatreniam a opomenutiam vlastných inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr alebo osôb konajúcich ich menom. Z článku 1 ods. 4 návrhu dohody navyše vyplýva, že akty, opatrenia a opomenutia vnútroštátnych orgánov možno pripísať len členským štátom Únie, a to aj vtedy, ak k nim dôjde pri uplatňovaní práva Únie.

263. K ústredným prvkom návrhu dohody však patrí už niekoľkokrát uvádzaný inštitút spolužalovaného a s ním spojené pravidlo spoločnej zodpovednosti Únie a jedného alebo viacerých členských štátov za prípadné porušenie EDĽP pri uplatňovaní práva Únie (článok 3 ods. 7 návrhu dohody).

264. Vzhľadom na túto úpravu môžu nastať situácie, keď jeden alebo viacero členských štátov v postavení spolužalovaných (článok 3 ods. 3 návrhu dohody) budú spolu s Úniou v rozsudku ESLP uznaní za zodpovedných za porušenie niektorého základného práva zaručeného v EDĽP, aj keď samotné dotknuté členské štáty ako zmluvné strany ESLP vznesli k predmetnému ustanoveniu EDĽP medzinárodnoprávnu výhradu. V tomto prípade by teda prístúpenie Únie k EDĽP a v nadväznosti na neho pravidlo spoločnej zodpovednosti malo prípadne za následok rozšírenie zodpovednosti dotknutých členských štátov nad rámec medzinárodnoprávných záväzkov, ktoré na seba samé prevzali ako zmluvné strany EDĽP.

265. Takáto úprava v návrhu dohody je v jasnom rozpore s článkom 2 druhou vetou protokolu č. 8, podľa ktorého nesmie byť prístupím Únie k EDĽP nijako dotknuté osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na EDĽP. Za týchto okolností môže Únia zamýšľanú dohodu o prístúpení uzatvoriť len vtedy, ak v nej bude náležite objasnené, že zásadou spoločnej zodpovednosti žalovaného a spolužalovaného nie sú dotknuté prípadné výhrady zmluvných strán v zmysle článku 57 EDĽP.

b) EDĽP ako súčasť práva Únie, pre ktoré platí zásada prednosti

266. Navyše je nepochybné, že prístúpenie Únie k EDĽP povedie aj vo vnútri Únie k posilneniu väzby členských štátov na EDĽP v porovnaní so súčasným stavom práva. Ako už bolo viackrát uvedené, EDĽP sa totiž prístupím Únie stane neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie a podľa článku 216 ods. 2 ZFEÚ bude mať rovnako ako právo Únie prednosť pred vnútroštátnym právom<sup>157</sup>.

267. Je pravda, že vo väčšine prípadov to zrejme nebude mať praktický dopad, lebo právo Únie priznáva bez ohľadu na prístúpenie Únie k EDĽP (článok 6 ods. 2 ZEÚ) množstvo základných práv, ktoré poskytujú prinajmenšom rovnocennú, či dokonca vyššiu ochranu než základné práva zaručené v EDĽP – buď v rámci Charty základných práv (článok 6 ods. 1 ZEÚ) alebo v podobe všeobecných

157 — Pozri bod 198 tohto stanoviska.

právnych zásad (článok 6 ods. 3 ZEÚ). Týmito základnými právami Únie sú v podstate viazané všetky členské štáty bez akýchkoľvek obmedzení pri uplatňovaní práva Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, a to bez ohľadu na to, či ako zmluvné strany EDĽP vzniesli alebo nevzniesli k porovnateľným ustanoveniam EDĽP alebo k ich dodatkovým protokolom medzinárodnoprávne výhrady.

268. Za predpokladu, že by došlo k danému nepravdepodobnému prípadu, že by určité základné právo bolo priznané len EDĽP a zároveň by nebolo možné ho vyvodiť z Listiny základných práv alebo zo všeobecných zásad práva Únie, potom by – pri uplatňovaní práva Únie – záväznosť tohto základného práva pre členské štáty vyplývala z článku 216 ods. 2 ZFEÚ. V takomto prípade by teda členský štát mohol byť v budúcnosti na základe práva Únie viazaný určitým ustanovením EDĽP, ku ktorému prípadne vzniesol výhradu ako zmluvná strana EDĽP.

269. Tieto prípadné účinky článku 216 ods. 2 ZFEÚ na právne postavenie členských štátov však spadajú do problematiky týkajúcej sa výlučne práva Únie, ktorá nemôže byť predmetom zamýšľanej dohody o prístupí, ale musí byť riešená len vo vnútri Únie v rámci autonómie práva Únie<sup>158</sup>. V súvislosti s týmto konaním o vydanie stanoviska postačuje konštatovať, že článok 2 druhá veta protokolu č. 8 v nijakom prípade nevyžaduje, aby bola v návrhu dohody zakotvená súvisiaca úprava týkajúca sa interných vzťahov medzi Úniou a jej členskými štátmi. Takáto úprava v návrhu dohody by naopak bola nevyhnutne v rozpore s autonómiou práva Únie.

#### 4. Osobitné postavenie členských štátov v rámci inštitútu spolužalovaného

270. Napokon treba ešte poukázať na skutočnosť, že vymenovanie hľadísk v článku 2 druhej vete protokolu č. 8, v ktorých sa musí zachovať osobitné postavenie členských štátov s ohľadom na EDĽP, nie je taxatívny (výraz „najmä“). Môžu teda existovať ešte ďalšie, výslovne neuvedené právne problémy v súvislosti so zamýšľaným prístupím Únie k EDĽP, ktoré so sebou prípadne prinášajú zásah do osobitného postavenia členských štátov.

271. V tejto súvislosti je zrejme vhodné sa ešte raz v krátkosti pozastaviť nad inštitútom spolužalovaného, ktorý je upravený v článku 3 návrhu dohody.

272. Ako už bolo uvedené, návrh dohody nepredvída nijakú automatickú účasť Únie a jej členských štátov ako spolužalovaných na konaniach na ESLP<sup>159</sup>. V úplne nepravdepodobnom prípade, že by sa Únia nemala zúčastniť ako spolužalovaná na konaní o sťažnosti smerujúcej proti jednému alebo viacerým jej členským štátom, hoci by k tomu boli splnené predpoklady podľa článku 3 ods. 2 návrhu dohody, by ESLP nemohol nútiť Úniu k účasti na konaní. Musel by sa naopak obmedziť na konštatovanie, že zodpovednými za prípadné porušenie EDĽP sú len žalovaný členský štát či štáty (článok 46 ods. 1 EDĽP), aj keby k jeho porušeniu došlo pri uplatňovaní práva Únie.

273. Vedie toto zostatkové riziko, že samotné členské štáty budú prípadne musieť zodpovedať za porušenie EDĽP vyplývajúce z práva Únie, k zásahu do postavenia členských štátov s ohľadom na EDĽP v zmysle článku 2 druhej vety protokolu č. 8? Domnievam sa, že to tak nie je.

274. Na jednej strane toto riziko zodpovednosti členských štátov existuje už teraz aj bez prístúpenia Únie k EDĽP. Uznáva sa totiž, že členské štáty Únie sa už za súčasného stavu nemôžu vyhnúť svojej medzinárodnoprávnej zodpovednosti v rámci EDĽP prenesením zvrchovaných práv na Úniu. V dôsledku toho už dnes možno začať konania o sťažnostiach pred ESLP proti členským štátom Únie, ktorých cieľom je rozhodnúť o zodpovednosti týchto členských štátov za údajné porušenie EDĽP

158 — Ak by sa táto problematika mala podrobne posudzovať, neúmerne by sa tak presiahol rámec tohto konania o vydanie stanoviska. Na tomto mieste možno len zdôrazniť, že je možné avšak nie nutné zohľadniť v rámci Únie právnu úvahu vyjadrenú v článku 2 druhej vete protokolu č. 8 pri výklade a uplatňovaní článku 216 ods. 2 ZFEÚ, a v prípade potreby obmedziť viazanosť členských štátov EDĽP, ktorý Únia bez obmedzenia ratifikovala.

159 — Pozri body 217 až 219 tohto stanoviska.

vyplývajúce z prenesenia zvrchovaných práv na Úniu. ESLP takéto sťažnosti posudzuje, i keď doposiaľ používa obmedzené kritérium pre posúdenie, ktoré je vyjadrené v judikatúre Bosphorus<sup>160</sup>. Aj keby ESLP prišiel po pristúpení Únie k EDLP s prísnejším kritériom, než aké bolo použité v judikatúre Bosphorus, odnepamäti platiaca povinnosť členských štátov dodržiavať EDLP – bez možnosti zbaviť sa tejto povinnosti prenesením zvrchovaných práv na medzinárodné inštitúcie – by sa tým v podstate vôbec nezmenila.

275. Na druhej strane zamýšľané jednostranné vyhlásenie Únie, ktorého text, ktorý patrí medzi dokumenty pripojené k návrhu dohody, má Súdny dvor k dispozícii, poskytuje – pri súčasnom zohľadnení autonómie práva Únie – primeranú záruku, že Únia svoje členské štáty nenechá pred ESLP „napospas“, pokiaľ sú splnené podmienky na jej účasť ako spolužalovanej podľa článku 3 ods. 2 návrhu dohody.

276. Skutočnosť, že Únia nie je automaticky prizvaná k účasti na konaní ako spolužalovaná v prípade všetkých sťažností smerujúcich proti jej členským štátom a súvisiacich s právom Únie, avšak môže o svojej účasti na konaní pred ESLP samostatne rozhodnúť, teda nijako podstatne nemení postavenie členských štátov s ohľadom na EDLP. Tým skôr nemožno ani hovoriť o *zhoršení* ich postavenia v porovnaní so stavom pred pristúpením Únie k EDLP.

## 5. Predbežný záver

277. V súhrne teda neexistuje nijaký dôvod obávať sa, že by návrh dohody mohol viesť k zásahu do osobitného postavenia členských štátov s ohľadom na EDLP v zmysle článku 2 druhej vety protokolu č. 8 za predpokladu, že dôjde k objasneniu uvedenému v bode 265 vyššie.

## G – Záverečná poznámka

278. Z preskúmania návrhu dohody na základe právnych kritérií uvedených v článku 6 ods. 2 ZEÚ a v protokolu č. 8 a tiež z hľadiska vyhlásenia č. 2 nevyplývalo nič, čo by mohol podstatným spôsobom spochybniť zlučiteľnosť zamýšľaného pristúpenia Únie k EDLP so Zmluvami. Návrh dohody vyžaduje len niekoľko pomerne nevelkých zmien či doplnení, ktorých vykonanie by nemalo byť náročné.

279. Za týchto podmienok mi nepripadá účelné prehlásiť návrh dohody – pri súčasnom stave jeho znenia – za nezlučiteľný so Zmluvami. Súdny dvor by sa mal naopak oprieť o svoje druhé stanovisko k Európskemu hospodárskemu priestoru<sup>161</sup> a určiť, že návrh dohody je so Zmluvami zlučiteľný za predpokladu, že sa vykonajú zmeny, doplnenia a objasnenia, o ktorých som sa už zmienila.

## VII – Návrh

280. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor vydal toto stanovisko:

Revidovaný návrh dohody o pristúpení Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd predložený v Štrasburgu 10. júna 2013 je so Zmluvami zlučiteľný za predpokladu, že bude medzinárodnoprávnym spôsobom zabezpečené,

160 — Rozsudok ESLP z 30. júna 2005, Bosphorus/Írsko (sťažnosť č. 45036/98, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2005-VI).

161 — Stanovisko 1/92 (EU:C:1992:189, bod 1 výroku).



- že Únia a jej členské štáty budú s ohľadom na svoje prípadné návrhy na účasť na konaní ako spolužalovaní podľa článku 3 ods. 5 návrhu dohody systematicky a bez výnimky informovaní o všetkých sťažnostiach podaných na ESLP, len čo budú doručené žalovanému,
- že návrhy Únie a jej členských štátov podľa článku 3 ods. 5 návrhu dohody na vstup do konania ako spolužalovaní nebudú podliehať nijakému preskúmaniu ich prijateľnosti zo strany ESLP,
- že predbežné konanie na Súdnom dvore Európskej únie podľa článku 3 ods. 6 návrhu dohody sa bude vzťahovať na všetky právne otázky súvisiace s výkladom primárneho a sekundárneho práva Únie v súlade s EDLP,
- že od predbežného konania podľa článku 3 ods. 6 návrhu dohody bude možné upustiť iba vtedy, ak bude zjavné, že sa Súdny dvor Európskej únie už konkrétnou právnou otázkou, ktorá je predmetom konania o sťažnosti na ESLP, zaoberal,
- že prípadné výhrady zmluvných strán v zmysle článku 57 EDLP zostanú nedotknuté zásadou spoločnej zodpovednosti žalovaného a spolužalovaného podľa článku 3 ods. 7 návrhu dohody a
- ďalej že sa ESLP nemôže za nijakých okolností odkloniť od zásady spoločnej zodpovednosti žalovaného a spolužalovaného stanovenej v článku 3 ods. 7 návrhu dohody, pokiaľ konštatuje porušenie EDLP.