



Brusel 16. června 2022  
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429  
FREMP 133  
JAI 913  
RELEX 825

## STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY<sup>1</sup>

Odesílatel:	Právní služba
Příjemce:	Pracovní skupina pro základní práva, občanská práva a volný pohyb osob (FREMP)
Předmět:	přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) – interpretační prohlášení k čl. 24 odst. 1 druhému pododstavci poslední větě SEU a k čl. 275 prvnímu pododstavci SFEU (pravomoc Soudního dvora v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky) – soulad se Smlouvami

### I. ÚVOD

1. Na zasedáních Pracovní skupiny pro základní práva, občanská práva a volný pohyb osob (FREMP) konaných ve dnech 9. února, 26. února, 18. března, 6. dubna a 28. dubna 2022 delegace projednaly přístup, který má být zaujat při jednáních o přistoupení k Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP) v souvislosti s tzv. „košem 4“. Jedná se o vymezení pravomoci Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) a pravomoci Soudního dvora Evropské unie (Soudní dvůr) v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP).

<sup>1</sup> Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

2. Během uvedených zasedání delegace uvedly, že si přejí tato jednání rozšířit na základě návrhu znění interpretačního prohlášení o pravomoci Soudního dvora v oblasti SZBP. Dne 18. května 2022 Komise po konzultaci s předsednictvím předložila k tomuto návrhu pracovní dokument<sup>2</sup>.
3. Během společného zasedání pracovní skupiny FREMP a Pracovní skupiny radů pro vnější vztahy (RELEX), které se konalo dne 23. května 2022, požádaly tyto pracovní skupiny právní službu Rady o stanovisko ke slučitelnosti tohoto interpretačního prohlášení se Smlouvami, k dopadu tohoto prohlášení na pravomoc Soudního dvora a na postup, který by mohl být použit, pokud by se členské státy rozhodly toto prohlášení přijmout.
4. Dříve než bude představena právní analýza výše uvedených otázek, obsahuje toto stanovisko stručné shrnutí souvislostí procesu přistoupení k EÚLP, jehož cílem je pochopit kontext, do něhož uvedené prohlášení vstupuje, zejména pokud jde o koš 4.

## **II. SOUVISLOSTI PROCESU PŘISTOUPENÍ**

5. Podle čl. 6 odst. 2 SEU „Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami“.
6. Na základě tohoto ustanovení a v návaznosti na doporučení Komise ze dne 17. března 2010 Rada dne 4. června 2010 přijala rozhodnutí, kterým povolila zahájení jednání o dohodě o přistoupení a vyjednávačem ustanovila Komisi (ST 10817/10). Dne 5. dubna 2013 jednání vyústila v dohodu vyjednávačů o návrzích dokumentů o přistoupení. Komise poté předložila žádost o posudek Soudního dvora ohledně slučitelnosti návrhu dohody se Smlouvami na základě čl. 218 odst. 11 SFEU.

---

<sup>2</sup> Dokument WK 7238/2022.

7. Ve výsledném posudku 2/13 (*Přistoupení Evropské unie k EÚLP*) ze dne 18. prosince 2014<sup>3</sup> Soudní dvůr určil několik aspektů zamýšlené dohody, které jsou podle něho neslučitelné s primárním právem Unie. Jeden z těchto aspektů se týká specifických rysů práva EU, pokud jde o soudní přezkum otázek týkajících se SZBP.
8. V tomto ohledu Soudní dvůr zaprvé uvedl, že dosud neměl příležitost vymezit, v jakém rozsahu jsou jeho pravomoci v otázkách SZBP omezeny na základě čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU. Zadruhé měl za to, že v důsledku přistoupení, tak jak je upraveno v zamýšlené dohodě, by ESLP byl oprávněn rozhodovat o tom, zda jsou s EÚLP slučitelné některé akty, jednání či opomenutí, k nimž došlo v rámci SZBP, a zejména takové akty, jednání či opomenutí, v jejichž případě Soudní dvůr nemá pravomoc k přezkumu jejich legality z hlediska základních práv. Zatřetí, Soudní dvůr poznamenal, že již měl příležitost konstatovat, že pravomoc provádět soudní přezkum aktů, jednání či opomenutí ze strany Unie, a to i z hlediska základních práv, nemůže být svěřena výlučně mezinárodnímu soudu, který stojí vně institucionálního a soudního rámce Unie. Soudní dvůr tedy dospěl k závěru, že předpokládaná dohoda nerespektuje specifické rysy práva EU týkající se soudního přezkumu aktů, jednání či opomenutí Unie v otázkách SZBP.

---

<sup>3</sup> Posudek 2/13 (*Přistoupení Evropské unie k EÚLP*) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454. Viz informativní poznámka právní služby Rady – ST 5227/15.

9. Dne 7. října 2019 Rada přijala doplňující směrnice pro jednání (ST 12585/19) za účelem jednání obnovy jednání. Jednání byla v červnu 2020 skutečně obnovena a předseda skupiny „47 + 1“ (která se od té doby stala skupinou „46 + 1“), která je jednáním pověřena, připravil orientační dokument<sup>4</sup>, v němž jsou otázky uvedené v posudku 2/13 uspořádány do skupin neboli „košů“. Otázka aktů EU v oblasti SZBP byla zařazena do „koše 4“.
- V průběhu sedmi kol jednání se stranám podařilo dosáhnout předběžné dohody ohledně otázek zařazených do „koše 1“ (mechanismy řízení před ESLP specifické pro EU) a „koše 3“ (zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy EU). Vyjednávači jsou připraveni pokročit v otázkách zařazených do „koše 2“ (nakládání se stížnostmi mezi stranami a žádosti o vydání posudku podle protokolu č. 16). Naproti tomu dosud nebylo dosaženo hmatatelného pokroku v souvislosti s „košem 4“<sup>5</sup>.
10. V doplňujících směrnících pro jednání byl k řešení výzev v rámci „koše 4“ zvolen přístup založený na tak zvaném „mechanismu přidělování“, který navrhla Komise. V souladu s tímto mechanismem by jednotlivé akty SZBP byly pro účely ESLP na základě předběžných kritérií v zásadě „přiděleny“ jednomu nebo několika členským státům. Vnitrostátní soudy daného členského státu (daných členských států) by byly příslušné k projednání věcí předložených fyzickými osobami, které tvrdí, že byla porušena jejich základní práva, a do jejich příslušnosti by tedy rovněž spadal přezkum a v případě potřeby zrušení aktů EU v oblasti SZBP, pokud by je považovaly za neslučitelné s akty Unie vyšší právní síly. Dotčený členský stát by rovněž nesl mezinárodní odpovědnost za konkrétní akt SZBP podle EÚLP.

---

<sup>4</sup> „Dokument předsedy za účelem strukturování jednání na šestém zasedání ad hoc vyjednávací skupiny CDDH (47 + 1) o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech“, dokument 47 + 1(2020) 2 ze dne 31. srpna 2020.

<sup>5</sup> Skupina „46 + 1“ si je vědoma, že EU zvažuje, jaký přístup ke „koši 4“ by bylo nejlepší zvolit. Turecko navíc předložilo návrhy změn dokumentů o přistoupení, které nesouvisejí s posudkem 2/13 (např. pokud jde o pravidla hlasování v případech, kdy Výbor ministrů dohlíží na provádění rozsudků).

11. Z jednání pracovní skupiny FREMP v první třetině roku 2022 však vyplynulo, že takový decentralizovaný mechanismus kontroly právních aktů EU vnitrostátními soudy by představoval zásadní právní obtíže, pokud jde o strukturu soudnictví Unie. Několik delegací navíc upozornilo na to, že takové řešení by vedlo k praktickým a právním obtížím ve vnitrostátním právu. V neposlední řadě byly během prezentace přehledu mechanismu přidělování vyjádřeny pochybnosti ve skupině 46 + 1. Pracovní skupina FREMP proto zahájila zkoumání možných alternativních řešení.
12. Jako nejslibnější řešení se ukazuje přístup spočívající ve vydání interpretačního prohlášení, jehož cílem a účelem by bylo zmírnit napětí mezi povinností přistoupit k EÚLP stanovenou v čl. 6 odst. 2 SEU na jedné straně a zvláštními pravidly a postupy SZBP, zejména pokud jde o soudní přezkum Soudním dvorem stanovený v čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU, na straně druhé.
13. Právní služba Rady byla požádána, aby posoudila, zda je takové interpretační prohlášení slučitelné se Smlouvami, jaký by mělo dopad na pravomoc Soudního dvora a jaký postup by mohl být použit, pokud by se členské státy na takovém prohlášení chtěly dohodnout.

### III. PRÁVNÍ ANALÝZA

14. V rámci odpovědi na uvedené otázky se bude v tomto stanovisku nejprve zkoumat, zda lze prohlášení v této souvislosti použít jako nástroj (A), a poté analyzovat věcný obsah prohlášení s ohledem na Smlouvy (B).

#### A. Návrh prohlášení jakožto právního nástroje

15. Pokud jde o formu, zamýšlené interpretační prohlášení zástupců vlád členských států – podobně jako prohlášení, na nichž se dohodnou v rámci mezivládních konferencí – je nástrojem mezinárodního práva, jehož prostřednictvím se dohodou na tom, jak chápou některá ustanovení Smluv, jichž jsou všichni signatáři a jimiž jsou všichni vázáni.

16. Dohoda na takovém typu prohlášení je výsadou, již signatářům mezinárodních smluv přiznává mezinárodní právo, konkrétně čl. 31 odst. 3 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969, v souladu s nímž je pozdější dohoda mezi stranami týkající se výkladu předchozí smlouvy součástí kontextu, na který je při výkladu dané smlouvy třeba brát zřetel. V konečném důsledku a s ohledem na specifické a jedinečné rysy právního řádu Unie bude v každém případě na Soudním dvoře, aby určil, zda by se na toto prohlášení měl brát zřete, či nikoli, a aby vymezil význam, který by mu měl být přiznán, s přihlédnutím ke skutečnosti, že se na něm dohodnou autoři Smluv. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že Soudní dvůr již souhlasil s tím, že na prohlášení bude brát zřetel jakožto na nástroj pro výklad Smluv EU<sup>6</sup>, ačkoli potvrdil, že nemá pravomoc přezkoumávat zákonnost takových prohlášení<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Rozsudek ze dne 2. března 2010 ve věci *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 40.

<sup>7</sup> Rozsudek ze dne 16. června 2021 ve věci *Sharpston v. Rada*, C-684/20 P, EU:C:2021:486, bod 45.

17. Je třeba zdůraznit, že takové interpretační prohlášení lze použít pouze za velmi specifických okolností, jako krajní prostředek. V tomto případě by takové prohlášení mohlo být zváženo, neboť by nevedlo ke změně Smluv ani by neobcházelo postupy stanovené pro jejich změnu, ale omezilo by se na uvedení do souladu a vyjasnění vzájemného vztahu mezi dvěma stávajícími ustanoveními Smluv s cílem zajistit, aby zůstal zachován zamýšlený účinek obou ustanovení, a to i pokud jde o povinnost přistoupit k EÚLP, aniž by se prohlášením zaváděly nové prvky, které nejsou ve Smlouvách již obsaženy. Jinými slovy by prohlášení bylo plně slučitelné s literou i duchem Smluv.
18. Je důležité poznamenat, že nástroj ve formě prohlášení by byl součástí politického balíčku připojeného k rozhodnutí Rady o uzavření dohody o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, jež „vstoupí v platnost [teprve] po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy“ (čl. 218 odst. 8 SFEU). Tento zvláštní procesní požadavek svědčí o tom, že autoři Smluv přikládají takovému rozhodnutí Rady mimořádný význam. Souvislost mezi interpretačním prohlášením a rozhodnutím Rady o uzavření dohody by tedy mohla být vyjádřena prostřednictvím odkazu na prohlášení obsažené v rozhodnutí Rady<sup>8</sup>.
19. Pokud jde o načasování, toto prohlášení by muselo být schváleno před dokončením jednání ve Štrasburku a před tím, než dojde k dohodě ohledně znění na technické úrovni. Vlády členských států by totiž musely vyjádřit svůj výklad tím, že se na tomto prohlášení dohodnou předem. Dohodou na prohlášení v dřívější fázi by se navíc zajistilo, že Soudní dvůr ji v případě potřeby již bude moci zohlednit při rozhodování o posudku k návrhu dohody, pokud bude o takový posudek v souladu s čl. 218 odst. 11 požádán, což je velmi pravděpodobné.

---

<sup>8</sup> To by však neznamenalo, že Soudní dvůr by měl pravomoc rozhodovat o prohlášení samotném. Viz pozn. pod čarou č. 5.

20. Pokud jde o postup schvalování, prohlášení by mělo mezivládní povahu a museli by se na něm dohodnout zástupci vlád členských států. K tomu by mohlo dojít například při zasedání Výboru stálých zástupců.
21. Závěrem lze konstatovat, že prohlášení by mohlo být považováno za nástroj, který by pomohl řešit otázky týkající se koše 4 způsobem, který by jej internalizoval, nebylo by tedy nutné jednat ve Štrasburku s ostatními členskými státy Rady Evropy.

## **B. Obsah návrhu prohlášení**

22. Pokud jde o obsah, ze znění návrhu interpretačního prohlášení vyplývá, že usiluje o zajištění souladu čl. 6 odst. 2 SEU s čl. 24 odst. 1 SEU a čl. 275 prvním pododstavcem SFEU a jeho cílem je podpořit a zachovat zamýšlený účinek všech uvedených ustanovení a zároveň mezi těmito ustanoveními zmírnit případné napětí.
23. Konkrétně bod 1 připomíná, že podle čl. 6 odst. 2 SEU má Evropská unie právní povinnost k EÚLP přistoupit. Bod 2 je citací posudku 2/13 (bod 256), v němž Soudní dvůr konstatuje, že přistoupení k EÚLP je možné pouze v případě, že pravomoc provádět soudní přezkum aktů, jednání či opomenutí na straně Evropské unie, a to i z hlediska základních práv, není svěřena výlučně ESLP. Bod 3 je citací rozsudku ze dne 28. března 2017, Rosněť (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 66), v němž Soudní dvůr připomněl svou ustálenou judikaturu, podle níž byl Smlouvami zaveden úplný systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění soudního přezkumu legality aktů Evropské unie založených jak na Smlouvách, tak i na Listině základních práv, přičemž tento přezkum svěřil soudům Evropské unie.

24. Tyto tři body tedy tvoří první stranu rovnice, a sice povinnost přistoupit – která nevyžaduje, aby byla iniciována změna Smluv, a která je pro Unii závazná – a podmínku stanovenou Soudním dvorem pro každé takové přistoupení.
25. V bodě 4 se citují ustanovení čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU, podle nichž SZBP podléhá zvláštním pravidlům a postupům a v nichž se uvádí, že Soudní dvůr Evropské unie nemá pravomoc ve vztahu k ustanovením o SZBP ani k aktům přijatým na jejich základě, s výjimkou kontroly dodržování článku 40 Smlouvy o Evropské unii a rozhodování o legalitě rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám. Bod 5 je citací rozsudku ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 70), zopakovaného v následných rozsudcích<sup>9</sup>, v němž Soudní dvůr rozhodl, že čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU a čl. 275 první pododstavec SFEU zavádějí výjimku z pravidla obecné pravomoci, kterou článek 19 SEU přiznává Soudnímu dvoru za účelem zajištění dodržování práva při výkladu a provádění Smluv, a musí být tedy vykládány restriktivně.
26. Tyto dva body tudíž tvoří druhou stranu rovnice, tedy že SZBP podléhá zvláštním pravidlům a postupům a že pravomoc Soudního dvora je velmi omezená, což je výjimka, kterou je však třeba vykládat restriktivně.

---

<sup>9</sup> Viz například rozsudek ze dne 19. července 2016, *H v. Rada a další*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, bod 40 a citovaná judikatura.

27. Bod 6 se týká obou stran rovnice a právě tento bod vyjadřuje výklad členských států takto:
- stanoví se v něm, že je třeba zajistit soulad mezi požadavky čl. 6 odst. 2 SEU, článku 19 SEU a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie na jedné straně a výjimkami stanovenými v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci poslední větě SEU a v čl. 275 prvním pododstavci SFEU na straně druhé;
  - vyvozuje, že pro zajištění tohoto souladu je třeba Smlouvy vykládat v tom smyslu, že přiznávají Soudnímu dvoru pravomoc týkající se žalob – a to výhradně v mezích těchto žalob – podaných žalobci, kteří tvrdí, že se stali obětí porušení základních práv v důsledku aktů, jednání či opomenutí ze strany Evropské unie, jež by po přistoupení Unie k Evropské úmluvě o lidských právech podléhaly soudnímu přezkumu Evropským soudem pro lidská práva (striktní dvojkolejná pravomoc obou soudů).
28. Prohlášení se tak omezuje na vyjádření dohodnutého výkladu, který je nezbytný v důsledku zavedení čl. 6 odst. 2 SEU Lisabonskou smlouvou, přičemž by nebylo v rozporu se Smlouvami ani by je neměnilo.
29. Prohlášení tak reaguje na obavy, které Soudní dvůr vyjádřil v posudku 2/13. V tomto posudku Soudní dvůr konstatoval, že za tehdejšího stavu „*unijního práva se některé akty přijímané v rámci SZBP vymykají soudnímu přezkumu prováděnému Soudním dvorem. Taková situace je inherentní úpravě pravomocí Soudního dvora zakotvené ve Smlouvách a jako takovou ji lze zdůvodnit pouze z hlediska unijního práva. (...) [V] důsledku přistoupení, tak jak je upraveno v zamýšlené dohodě, by ESLP byl oprávněn rozhodovat o tom, zda jsou s EÚLP slučitelné některé akty, jednání či opomenutí v rámci SZBP, a zejména takové akty, jednání či opomenutí, v jejichž případě Soudní dvůr nemá pravomoc k přezkumu jejich legality z hlediska základních práv.*“<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Body 252 až 254.

30. Pokud jde o účinek takového prohlášení, nelze na jedné straně vyloučit, že by Soudní dvůr čl. 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU vykládal doslovně a mohl by rozhodnout, že takové prohlášení není dostatečné a neumožňuje tedy přistoupení Unie k EÚLP.
31. Na druhé straně však Soudní dvůr od vydání posudku 2/13 svou pravomoc již vykládá širěji, než lze usuzovat z doslovného znění těchto ustanovení. Jak totiž vyplývá z obsáhlé informativní poznámky právní služby Rady (ST 9498/21), od vydání tohoto posudku Soudní dvůr ve všech následných případech, které mu zatím v souvislosti s akty SZBP byly předloženy, vždy rozhodl, že pravomoc má, i když vždy na základě konkrétních důvodů<sup>11</sup>.
32. V této souvislosti by interpretační prohlášení vycházelo ze smyslu existence těchto ustanovení a ze soustavného výkladu, který Soudní dvůr ve své judikatuře od posudku 2/13 uplatňuje v souvislosti ustanoveními Smluv týkajícími se jeho vlastní pravomoci. V tomto ohledu by zabránilo zvláštní situaci, kdy by zřejmá povinnost přistoupení k EÚLP, jak je stanovena v čl. 6 odst. 2 SEU, byla zbavena veškerého zamýšleného účinku. Prohlášením by se vyřešilo vnitřní napětí, k němuž by jinak došlo ve Smlouvách, a současně by byly jasně vymezeny meze pravomoci Soudního dvora v oblasti SZBP na případy, jejichž projednávání by bylo přípustné před ESLP.

---

<sup>11</sup> Nejvýstižnějším příkladem je rozsudek ze dne 25. června 2020 ve věci *SATCEN v. KF* (C-14/19, EU:C:2020:492, body 83 až 85), v němž Soudní dvůr uvedl, že vzhledem k tomu, že pracovní řád Satelitního střediska EU vylučuje soudní přezkum vnitrostátními nebo unijními soudy, „skutečnost, že by se Soudní dvůr a Tribunál vzdaly výkonu pravomocí, které jim jsou svěřeny články 263 a 268 SFEU [žaloby na neplatnost a žaloby na náhradu škody], [by] měla za následek, (...), že by taková rozhodnutí byla vyjmuta z jakéhokoliv soudního přezkumu, ať již unijním soudem nebo vnitrostátními soudy, aniž by toto vzdání se bylo odůvodněno snahou dodržovat rozdělení pravomocí mezi unijní soud a vnitrostátní soudy, které je zamýšleno Smlouvou o FEU. Za takových podmínek přitom Soudnímu dvoru a Tribunálu přísluší, aby vykonávaly pravomoci, které jim svěřuje Smlouva o FEU, za účelem zajištění účinného soudního přezkumu (...)“. Tribunál zaujal ve svém usnesení ze dne 10. listopadu 2021, *KS a KD v. Rada a další*, T-771/20 restriktivnější přístup, proti němuž v současné době probíhá řízení o kasačním opravném prostředku u Soudního dvora ve věcech C-29/22 P a C-44/22 P, viz výše poznámka pod čarou č. 4.

33. Pokud jde o to, jaký dopad by prohlášení mělo na pravomoc Soudního dvora v otázkách SZBP, tak jak je navrženo, vyjasnilo by se, že Smlouvy v této oblasti Soudnímu dvoru přiznávají pravomoc ve velmi omezeném a konkrétním případě žalob podaných žalobci, kteří tvrdí, že se stali obětí porušení základních práv v důsledku aktů, jednání či opomenutí ze strany Evropské unie, jež by po přistoupení Unie k EÚLP podléhaly soudnímu přezkumu ESLP.
34. Smlouvy, jak jsou vykládány takovým prohlášením, by tudíž stěžovatelům, kteří mají aktivní legitimaci podávat stížnosti k ESLP, umožňovaly podat žalobu k Tribunálu na základě článku 263 SFEU (žaloba na neplatnost) nebo článku 268 SFEU (žaloba na náhradu škody) a následné kasační opravné prostředky k Soudnímu dvoru. Vzhledem k tomu, že znění odkazuje na „*pravomoc týkající se žalob podaných žalobci (...)*“ (zvýraznění doplněno), Smlouvy, jak jsou v prohlášení vykládány, by rovněž umožnily, aby vnitrostátní soudy, které přezkoumávají akty členských států, kterými se ustanovení SZBP provádí, Soudnímu dvoru předkládaly žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (článek 267 SFEU).
35. Tuto možnost by měli pouze stěžovatelé, kteří mají aktivní legitimaci k podání stížnosti k ESLP. Důvodem je skutečnost, že Smlouvy, jak je upřesněno v návrhu prohlášení, přiznávají Soudnímu dvoru tuto pravomoc pouze v rozsahu nezbytném pro fungování čl. 6 odst. 2 SEU, tedy s cílem zajistit, aby Soudní dvůr měl možnost provést soudní přezkum aktů, jednání nebo opomenutí ze strany Evropské unie s ohledem na základní práva před tím, než je bude zkoumat ESLP. Pravomoc ve věcech zahájených stěžovateli, kteří by neměli aktivní legitimaci k podání stížnosti k ESLP, by nebyla nutná, a tudíž by se na ni Smlouvy – tak, jak jsou v prohlášení vykládány – nevztahovaly.

36. Podle judikatury ESLP mají aktivní legitimaci podávat stížnosti k ESLP pouze fyzické a právnické osoby, které jsou „nevládními organizacemi“ ve smyslu článku 34 Úmluvy. „Vládními organizacemi“ jsou ústřední orgány třetích států, ale také decentralizované orgány, které vykonávají „veřejné funkce“, tj. účastní se výkonu vládních pravomocí nebo provozují veřejnou službu pod vládní kontrolou<sup>12</sup>. Navíc soud setrvale zaujímá názor, že EÚLP nezaručuje právo na podání *actio popularis*, ale přiznává pouze aktivní legitimaci „obětí“, jak označuje osobu nebo osoby přímo nebo nepřímo ovlivněné tvrzeným porušením<sup>13</sup>.
37. Bude-li to považováno za vhodné, mohlo by být znění návrhu prohlášení změněno tak, aby přípustnost před Soudním dvorem výslovně spojilo s přípustností před ESLP<sup>14</sup>.
38. Navíc by se na stěžovatele vzhledem k tomu, že prohlášením by se neměnily – a ani nemohou měnit – Smlouvy, vztahovala pravidla přípustnosti stanovená v článku 263 SFEU, zejména požadavek bezprostředního a osobního dotčení. Podobně by se v případě žalob o náhradu škody podle článku 268 SFEU mělo za to, že Soudní dvůr použije svou běžnou judikaturu k určení, zda akt může vést k přiznání náhrady škody, a v případě aktů přijatých v diskreční pravomoci zejména požadavek „dostatečně závažného porušení právního předpisu vyšší právní síly stanovícího ochranu jednotlivce“.
39. I zde by znění návrhu prohlášení mohlo být pozměněno tak, aby tento předpoklad výslovně uvádělo<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Viz Kancelář ESLP, Praktický průvodce podmínkami přijatelnosti, 30. dubna 2022, body 9 až 16, k dispozici na adrese

[https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_ces.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_ces.pdf).

<sup>13</sup> Viz Kancelář ESLP, Praktický průvodce podmínkami přijatelnosti, 30. dubna 2022, body 9 až 16, k dispozici na adrese

[https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_ces.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_ces.pdf).

<sup>14</sup> Možným řešením by mohlo být, že by se za slovo „stěžovatelé“ doplnila věta „kteří mají aktivní legitimitu před ESLP“.

<sup>15</sup> Možným řešením by mohlo být, že by se za slovo „podaných“ doplnil výraz „v souladu s pravidly stanovenými ve Smlouvách“.

#### IV. ZÁVĚR

40. Vzhledem k výše uvedenému se právní služba Rady domnívá, že:

- a) interpretační prohlášení je nástrojem, o němž by s ohledem na velmi specifické okolnosti v tomto případě bylo možné uvažovat, aby se uvedl do souladu a vyjasnil vzájemný vztah dvou stávajících ustanovení Smluv a aby se zabránilo tomu, že by povinnost stanovená v čl. 6 odst. 2 SEU byla zbavena zamýšleného účinku;
- b) toto prohlášení by mělo být dohodnuto před dokončením jednání ve Štrasburku a před tím, než dojde k dohodě ohledně znění na technické úrovni. To lze učinit při zasedání Výboru stálých zástupců;
- c) z obsahového hlediska by v návrhu prohlášení bylo upřesněno, že v současné podobě Smlouvy – jak vyplývá z existující judikatury Soudního dvora – Soudnímu dvoru přiznávají pravomoc v otázkách SZBP ve velmi omezeném a konkrétním případě žalob podaných žalobci, kteří tvrdí, že se stali obětí porušení základních práv v důsledku aktů, jednání či opomenutí ze strany Evropské unie, a kteří mají aktivní legitimaci podávat stížnosti k ESLP.