

V Bruseli 16. júna 2022
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

STANOVISKO PRÁVNEHO SERVISU¹

Od:	Právny servis
Komu:	Pracovná skupina pre základné práva, občianske práva a voľný pohyb osôb (FREMP)
Predmet:	Pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP) – vyhlásenie o výklade článku 24 ods. 1 ZEÚ druhého pododseku poslednej vety a článku 275 prvého odseku ZFEÚ (právomoc Súdneho dvora v otázkach SZBP) – súlad so zmluvami

I. ÚVOD

- Počas zasadnutí pracovnej skupiny pre základné práva, občianske práva a voľný pohyb osôb (FREMP) 9. februára, 26. februára, 18. marca, 6. apríla a 28. apríla 2022 delegácie rokovali o tom, aký prístup zaujať v rámci rokovaní o pristúpení k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP) v súvislosti s tzv. košom 4. Týka sa to vymedzenia právomoci Európskeho súdu pre ľudské práva (ESĽP) a Súdneho dvora Európskej únie (Súdny dvor) v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP).

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

2. Delegácie počas týchto zasadnutí vyjadrili želanie prehĺbiť tieto rokovania na základe návrhu znenia vyhlásenia o výklade právomoci Súdneho dvora v oblasti SZBP. Komisia po porade s predsedníctvom predložila 18. mája 2022 neoficiálny dokument o takomto návrhu znenia².
3. Na spoločnom zasadnutí pracovnej skupiny FREMP a pracovnej skupiny radcov pre zahraničné vzťahy (RELEX) 23. mája 2022 pracovné skupiny požiadali právny servis Rady o stanovisko k zlučiteľnosti takéhoto vyhlásenia o výklade so zmluvami, k vplyvu takéhoto vyhlásenia na právomoc Súdneho dvora a k postupu, ktorý by sa mohol uplatniť, ak by sa členské štáty rozhodli prijať takéto vyhlásenie.
4. Pred predstavením právnej analýzy uvedených otázok a s cieľom pochopiť kontext, v ktorom bude toto vyhlásenie existovať, sa v tomto stanovisku uvádza stručné zhrnutie základných informácií o prístupovom procese, najmä pokiaľ ide o kôš 4.

II. ZÁKLADNÉ INFORMÁCIE O PRÍSTUPOVOM PROCESE

5. Podľa článku 6 ods. 2 ZEÚ „Únia pristúpi k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Týmto pristúpením nie sú dotknuté právomoci Únie vymedzené v zmluvách.“
6. Na základe tohto ustanovenia a na odporúčanie Komisie zo 17. marca 2010 prijala Rada 4. júna 2010 rozhodnutie, ktorým sa Komisia poveruje začať rokovania o Dohode o pristúpení a Komisiu ustanovila za vyjednávača Únie (ST 10817/10). Výsledkom rokovaní bola dohoda vyjednávačov o návrhoch prístupových nástrojov z 5. apríla 2013. Komisia potom na základe článku 218 ods. 11 ZFEÚ predložila Súdnemu dvoru žiadosť o stanovisko k zlučiteľnosti návrhu dohody so zmluvami.

² WK 7238/2022.

7. Vo výslednom stanovisku 2/13 (pristúpenie Európskej únie k EDLP) z 18. decembra 2014³ Súdny dvor identifikoval niekoľko aspektov zamýšľanej dohody, ktoré považoval za nezlučiteľné s primárnym právom EÚ. Jeden z týchto aspektov sa týka charakteristických znakov práva EÚ týkajúcich sa súdneho preskúmania v oblasti SZBP.
8. Súdny dvor v tejto súvislosti po prvé uviedol, že doposiaľ nemal príležitosť spresniť rozsah obmedzení svojej právomoci, ktoré v oblasti SZBP vyplývajú z článku 24 ods. 1 ZEÚ a článku 275 ZFEÚ. Po druhé usúdil, že v dôsledku pristúpenia stanoveného v zamýšľanej dohode by bol ESLP oprávnený rozhodovať o tom, či sú s EDLP zlučiteľné niektoré akty, konania alebo opomenutia, ku ktorým došlo v rámci SZBP, a najmä také akty, konania a opomenutia, v prípade ktorých Súdny dvor nemá právomoc na preskúmanie ich legality z hľadiska základných práv. Po tretie Súdny dvor poznamenal, že už mal príležitosť konštatovať, že právomoc vykonávať súdne preskúmanie aktov, konaní a opomenutí EÚ, a to aj z hľadiska základných práv, nemožno výlučne zveriť medzinárodnému súdному orgánu, ktorý nepatrí do inštitucionálneho a súdneho rámca EÚ. Súdny dvor preto dospel k záveru, že zamýšľaná dohoda nerešpektuje charakteristické znaky práva EÚ týkajúce sa súdneho preskúmania aktov, konaní či opomenutí EÚ v oblasti SZBP.

³ Stanovisko 2/13 (*Pristúpenie Európskej únie k EDLP*) z 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454. Pozri informačnú poznámku právneho servisu Rady – ST 5227/15.

9. Rada 7. októbra 2019 prijala doplňujúce smernice na rokovania (ST 12585/19) s cieľom obnoviť rokovania. Rokovania sa opäť začali v júni 2020 a predseda skupiny „47+1“ (ktorá sa odvtedy stala skupinou „46+1“), ktorá je zodpovedná za rokovania, vypracoval usmerňujúci dokument⁴, v ktorom sa otázky identifikované v stanovisku 2/13 zoskupujú do skupín alebo „košov“. Otázka aktov EÚ v oblasti SZBP bola zaradená do „koša 4“. Počas siedmich kôl rokovaní strany dosiahli predbežnú dohodu o „koši 1“ (mechanizmy konania pred ESLP špecifické pre EÚ) a „koši 3“ (zásada vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi EÚ). Vyjednávači sú pripravení dosiahnuť pokrok v súvislosti s „košom 2“ (pribeh sporov medzi stranami dohovoru a žiadostí o poradné stanovisko podľa protokolu č. 16). Naopak, v súvislosti s „košom 4“ sa zatiaľ nedosiahol žiadny konkrétny pokrok⁵.
10. V doplňujúcich smerniciach na rokovania sa ako reakcia na výzvy týkajúce sa koša 4 zvolil prístup tzv. mechanizmu pridelovania, ktorý navrhla Komisia. Podľa tohto mechanizmu by sa vlastne jednotlivé akty SZBP „pridelili“ jednému alebo viacerým členským štátom na účely ESLP, a to na základe *ex ante* kritérií. Vnútroštátne súdy tohto členského štátu (alebo týchto členských štátov) by boli zodpovedné za prejednanie prípadov podaných jednotlivcami, ktorí tvrdia, že došlo k porušeniu ich základných práv, a boli by preto zodpovedné za preskúmanie a prípadné zrušenie aktov EÚ v oblasti SZBP, ak by ich považovali za nezlučiteľné s právom Únie vyššej právnej sily. Tento členský štát by tiež niesol medzinárodnú zodpovednosť podľa EDLP za jednotlivé dotknuté akty SZBP.

⁴ „Dokument predsedu k štruktúre rokovaní na šiestom zasadnutí skupiny *ad hoc* riadiaceho výboru CDDH (47+1) pre rokovania o prístupení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ľudských právach“, dok. 47+1(2020)2 z 31. augusta 2020.

⁵ Skupina „46+1“ si uvedomuje, že EÚ uvažuje o najlepšom prístupe ku košu 4. Turecko okrem toho predložilo návrhy na zmeny prístupových nástrojov, ktoré nesúvisia so stanoviskom 2/13 (napr. o pravidlách hlasovania v situácii, keď Výbor ministrov dohliada na vykonávanie rozsudkov).

11. Z rokovaní pracovnej skupiny FREMP v prvom štvrtroku 2022 však vyplynulo, že takýto decentralizovaný mechanizmus kontroly právnych aktov EÚ vnútroštátnymi súdmi by predstavoval zásadné právne ťažkosti, pokiaľ ide o súdnu štruktúru Únie. Niekoľko delegácií navyše poukázalo na to, že takéto riešenie by spôsobilo praktické a právne ťažkosti vo vnútroštátnom práve. Napokon aj v rámci skupiny 46+1 boli vyjadrené výhrady po tom, ako jej bol predložený návrh mechanizmu prerozdelenia. Pracovná skupina FREMP preto iniciovala preskúmanie možných alternatívnych riešení.
12. Spomedzi riešení tejto otázky sa ako najslubnejšie ukázalo medzivládne vyhlásenie o výklade, ktorého cieľom a účelom by bolo odstrániť nesúlad medzi povinnosťou pristúpiť k EDĽP zakotvenou v článku 6 ods. 2 ZEÚ na jednej strane a osobitnými pravidlami a postupmi SZBP, najmä pokiaľ ide o súdne preskúmanie Súdnym dvorom, ako sa uvádza v článku 24 ods. 1 ZEÚ a v článku 275 ZFEÚ, na strane druhej.
13. Právny servis Rady bol požiadaný, aby preskúmal, či je takéto vyhlásenie o výklade zlučiteľné so zmluvami, aký by malo vplyv na právomoc Súdneho dvora a aký postup by sa mohol uplatniť, ak by sa členské štáty rozhodli dohodnúť na takomto vyhlásení.

III. PRÁVNÁ ANALÝZA

14. V snahe odpovedať na tieto otázky sa v tomto stanovisku najprv preskúma, či sa v tomto kontexte môže ako nástroj použiť vyhlásenie (A), a potom sa zanalyzuje podstata vyhlásenia z hľadiska zmlúv (B).

A. Návrh vyhlásenia ako právneho nástroja

15. Pokiaľ ide o jeho formu, pripravované vyhlásenie o výklade zástupcov vlád členských štátov, podobne ako vyhlásenia dohodnuté v rámci medzivládnych konferencií, je nástrojom medzinárodného práva, prostredníctvom ktorého sa zástupcovia dohodnú na tom, ako chápu určité ustanovenia zmlúv, ktorých sú všetci signatármi a ktoré sú pre všetkých záväzné.
16. Dohoda o takomto druhu vyhlásenia je výsadou, ktorú signatárom medzinárodných zmlúv priznáva medzinárodné právo, najmä článok 31 ods. 3 písm. a) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969, podľa ktorého je neskoršia dohoda medzi zmluvnými stranami o výklade predchádzajúcej zmluvy súčasťou kontextu, ktorý treba zohľadniť pri výklade tejto zmluvy. V konečnom dôsledku a vzhľadom na osobitné a jedinečné charakteristiky právneho poriadku EÚ prináleží v každom prípade Súdneho dvoru, aby určil, či je potrebné takéto vyhlásenie zohľadniť, a aby vymedzil význam, ktorý by sa mu mal prikladať, berúc do úvahy skutočnosť, že sa na ňom dohodnú autori zmlúv. V tejto súvislosti možno poznamenať, že Súdny dvor už súhlasil so zohľadňovaním vyhlásení ako nástrojov na výklad zmlúv EÚ⁶, hoci potvrdil, že nemá právomoc preskúmať zákonnosť takýchto vyhlásení⁷.

⁶ Rozsudok z 2. marca 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 40.

⁷ Rozsudok zo 16. júna 2021, *Sharpston/Rada*, C-684/20 P, EU:C:2021:486, bod 45.

17. Treba zdôrazniť, že použitie takéhoto vyhlásenia o výklade možno urobiť len za veľmi osobitných okolností, ako *ultima ratio*. V tomto prípade by sa o takomto vyhlásení mohlo uvažovať, pretože by nespôsobilo zmenu zmlúv, ani by sa ním neobchádzali postupy na ich zmenu, ale obmedzilo by sa na zosúladienie a objasnenie vzájomného pôsobenia medzi dvoma existujúcimi ustanoveniami zmlúv s cieľom zabezpečiť, aby sa zachoval praktický účinok obidvoch ustanovení – aj pokiaľ ide o povinnosť pristúpiť k EDLP – bez toho, aby sa zaviedli nové prvky, ktoré nie sú obsiahnuté v zmluvách. Inými slovami, bolo by plne zlučiteľné so znením a duchom zmlúv.
18. Je dôležité poznamenať, že nástroj vyhlásenia by bol súčasťou politického balíka pripojeného k rozhodnutiu Rady o uzavretí dohody o pristúpení Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý „*nenadobudne účinnosť, kým ho neschvália členské štáty v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami*“ (článok 218 ods. 8 ZFEÚ). Táto osobitná procedurálna požiadavka poukazuje na osobitný význam, ktorý autori zmlúv takémuto rozhodnutiu Rady pripisujú. V tejto súvislosti by sa prepojenie medzi vyhlásením o výklade a rozhodnutím Rady o uzavretí mohlo vyjadriť prostredníctvom odkazu na vyhlásenie v rozhodnutí Rady⁸.
19. Pokiaľ ide o načasovanie schválenia takéhoto vyhlásenia, muselo by sa uskutočniť po ukončení rokovaní v Štrasburgu a dosiahnutí dohody o znení na technickej úrovni. Vlády členských štátov by totiž museli vyjadriť svoj výklad tým, že by schválili vyhlásenie vopred. Prijatím vyhlásenia v skoršom štádiu by sa okrem toho zabezpečilo, že Súdny dvor ho bude môcť prípadne zohľadniť už pri rozhodovaní o stanovisku k návrhu dohody, ak sa mu vec predloží podľa článku 218 ods. 11, čo je veľmi pravdepodobné.

⁸ To však neznamená, že Súdny dvor by mal právomoc rozhodovať o samotnom vyhlásení. Pozri poznámku pod čiarou č. 5.

20. Pokiaľ ide o postup schvaľovania, vyhlásenie by malo medzivládny charakter a museli by ho schváliť zástupcovia vlád členských štátov. Mohlo by sa tak stať napríklad popri zasadnutí Coreperu.
21. Na záver možno konštatovať, že vyhlásenie by predstavovalo nástroj na pomoc pri riešení otázok patriacich do koša 4 spôsobom, ktorý by ho internalizoval – teda bez toho, aby bolo potrebné rokovať v Štrasburgu s ostatnými členmi Rady Európy.

B. Obsah návrhu vyhlásenia

22. Pokiaľ ide o obsah vyhlásenia, z jeho znenia vyplýva, že cieľom návrhu vyhlásenia o výklade je zosúladiť článok 6 ods. 2 ZEÚ s článkom 24 ods. 1 ZEÚ a článkom 275 prvým odsekom ZFEÚ s cieľom podporiť a zachovať praktický účinok všetkých týchto ustanovení a zároveň odstrániť prípadný nesúlad medzi nimi.
23. Konkrétne, v bode 1 sa pripomína, že podľa článku 6 ods. 2 ZEÚ má EÚ právnu povinnosť pristúpiť k EDĽP. Bod 2 je citáciou stanoviska 2/13 (bod 256), v ktorom Súdny dvor uvádza, že pristúpenie k EDĽP je možné len vtedy, ak právomoc vykonávať súdne preskúmanie aktov, konaní a opomenutí Európskej únie z hľadiska základných práv nie je zverená výlučne ESLP. Bod 3 je citáciou rozsudku z 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 66), v ktorom Súdny dvor pripomenul svoju ustálenú judikatúru, podľa ktorej sa zmluvami zriadil ucelený systém opravných prostriedkov a postupov zaručujúcich súdne preskúmanie zákonnosti aktov Únie na základe zmlúv, ako aj na základe Charty základných práv, pričom toto preskúmanie sa zverilo súdom Európskej únie.

24. V týchto troch bodoch sa teda uvádza prvá časť rovnice, a to povinnosť pristúpiť – ktorá si nevyžaduje „aktiváciu“ žiadnej zmeny zmluvy a ktorá je pre Úniu záväzná – a podmienka stanovená Súdny dvorom pre každé takéto pristúpenie.
25. V bode 4 sa cituje článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ, podľa ktorých SZBP podlieha osobitným pravidlám a postupom a Súdny dvor Európskej únie nemá právomoc, pokiaľ ide o ustanovenia týkajúce sa SZBP, ani pokiaľ ide o akty prijaté na ich základe, s výnimkou dohliadania na dodržiavanie článku 40 Zmluvy o Európskej únii a rozhodovania o zákonnosti rozhodnutí upravujúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám. Bod 5 je citáciou rozsudku z 24. júna 2014, Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 70), ktorá sa opakuje v nasledujúcich rozsudkoch⁹, v ktorých Súdny dvor rozhodol, že článok 24 ods. 1 druhý pododsek posledná veta ZEÚ a článok 275 prvý odsek ZFEÚ stanovujú výnimku z pravidla o všeobecnej právomoci, ktorú článok 19 ZEÚ priznáva Súdnemu dvoru na zabezpečenie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv, a preto musia byť tieto články vykladané striktné.
26. V týchto dvoch bodoch sa teda stanovuje druhá časť rovnice, konkrétne, že SZBP podlieha osobitným pravidlám a postupom a že právomoc Súdneho dvora je veľmi obmedzená, čo predstavuje výnimku, ktorú však treba vykladať striktné.

⁹ Pozri napríklad rozsudok z 19. júla 2016, H/Rada a i., C-455/14 P, EU:C:2016:569, bod 40 a citovanú judikatúru.

27. Bod 6 sa zaoberá obomi časťami tejto rovnice zároveň a práve v tomto bode sa vyjadruje výklad členských štátov v týchto súvislostiach:
- stanovuje sa v ňom, že je potrebné zabezpečiť súlad medzi požiadavkami článku 6 ods. 2 ZEÚ, článku 19 ZEÚ a článku 47 Charty základných práv Európskej únie na jednej strane a výnimkami stanovenými v článku 24 ods. 1 druhom pododseku poslednej vete ZEÚ a v článku 275 prvom odseku ZFEÚ na strane druhej,
 - dospelo sa v ňom k záveru, že na zabezpečenie tohto súladu sa zmluvy musia vykladať v tom zmysle, že Súdnemu dvoru priznávajú právomoc v súvislosti so žalobami (a výhradne len v ich rámci) podanými žalobcami, ktorí tvrdia, že sú obeťami porušení základných práv spôsobených aktami, konaním alebo opomenutím zo strany Európskej únie, ktoré by po pristúpení Únie k Európskemu dohovoru o ľudských právach podliehali súdnemu preskúmaniu zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva (prísna paralelnosť medzi právomocou oboch súdov).
28. Vyhlásenie sa teda obmedzuje na vyjadrenie dohodnutého výkladu, ktorý je nevyhnutný z dôvodu zavedenia článku 6 ods. 2 ZEÚ Lisabonskou zmluvou, pričom by nebolo v rozpore so zmluvami, ani by ich nemenilo.
29. Týmto vyhlásením sa riešia obavy, ktoré Súdny dvor vyjadril v stanovisku 2/13. Súdny dvor v uvedenom stanovisku skutočne uznal, že „*pri [vtedajšom stave] práva Únie sú totiž niektoré akty prijímané v rámci SZBP vyňaté zo súdneho preskúmania vykonávaného Súdny dvorom. Takáto situácia je vlastná úprave právomocí Súdneho dvora v Zmluvách a ako takú ju možno odôvodniť len z hľadiska práva Únie. (...) V dôsledku pristúpenia stanoveného v zamýšľanej dohode by bol ESEP oprávnený rozhodovať o tom, či sú s EDLP zlučiteľné niektoré akty, konania alebo opomenutia, ku ktorým došlo v rámci SZBP, a najmä také akty, konania a opomenutia, v prípade ktorých Súdny dvor nemá právomoc na preskúmanie ich legality z hľadiska základných práv.*“¹⁰

¹⁰ Body 252 až 254.

30. Pokiaľ ide o účinok takéhoto vyhlásenia, na jednej strane nemožno vylúčiť, že Súdny dvor článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ vyloží doslovne a môže rozhodnúť, že takéto vyhlásenie nie je dostatočné na to, aby umožnilo pristúpenie EÚ k EDLP.
31. Na druhej strane Súdny dvor od stanoviska 2/13 už vykladal svoju právomoc širšie, než naznačuje doslovné znenie týchto ustanovení. Tak ako sa uvádza v podrobnej informačnej poznámke právneho servisu Rady (ST 9498/21), vo všetkých veciach, ktoré sa prejednávali po uvedenom stanovisku a ktoré sa týkali aktov SZBP, Súdny dvor rozhodol, že má právomoc, aj keď vždy na základe osobitných dôvodov¹¹.
32. V tomto kontexte by vyhlásenie o výklade vychádzalo z dôvodu existencie týchto ustanovení a zo systematického výkladu ustanovení zmlúv týkajúcich sa jeho vlastnej právomoci, čo Súdny dvor uplatňuje vo svojej judikatúre od stanoviska 2/13. V tejto súvislosti by vyhlásenie zabránilo zvláštnej situácii, keď by jasná povinnosť pristúpiť k EDLP, ako je stanovená v článku 6 ods. 2 ZEÚ, bola zbavená akéhokoľvek praktického účinku. Tým by sa vyriešilo vnútorné napätie v zmluvách a zároveň by sa objasnili obmedzenia právomoci Súdneho dvora v súvislosti so SZBP v prospech prípadov, ktoré by mohli byť prejednávané pred ESLP.

¹¹ Najvýraznejším príkladom je rozsudok z 25. júna 2020 *SatCen/KF* (C-14/19, EU:C:2020:492, body 83 to 85), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že vzhľadom na to, že služobný poriadok Satelitného strediska EÚ vylučuje súdne preskúmanie vnútroštátnymi súdmi, ako aj súdmi EÚ, „*zrieknutie sa výkonu právomocí, ktoré im udeľujú články 263 a 268 ZFEÚ* [v súvislosti so žalobami o zrušenie a žalobami o náhradu škody], *zo strany Súdneho dvora a Všeobecného súdu, by malo za dôsledok (...) vyňatie takých rozhodnutí akéhokoľvek súdneho preskúmania, či už by ho vykonával súd Únie alebo vnútroštátne súdy, bez toho, aby toto zrieknutie sa bolo odôvodnené snahou rešpektovať rozdelenie právomocí medzi súd Únie a vnútroštátne súdy, ktorú si vyžaduje Zmluva o FEÚ. Za takých podmienok Súdnomu dvoru a Všeobecnému súdu prislúcha vykonávať právomoci, ktoré sú im zverené Zmluvou o FEÚ, s cieľom zabezpečiť existenciu účinného súdneho preskúmania (...)*“. Všeobecný súd zaujal reštriktívnejší prístup vo svojom uznesení z 10. novembra 2021, KS a KD/Rada a i., T-771/20, ktoré je v súčasnosti predmetom prebiehajúceho odvolania na Súdnom dvore vo veciach C-29/22 P a C-44/22 P, pozri poznámku pod čiarou č. 4.

33. Pokiaľ ide o vplyv návrhu vyhlásenia na právomoc Súdneho dvora vo veciach SZBP, objasnilo by sa v ňom, že zmluvy priznávajú Súdnemu dvoru právomoc vo veľmi obmedzenom a špecifickom prípade žalôb podaných žalobcami, ktorí tvrdia, že sú obeťami porušení základných práv spôsobených aktami, konaním alebo opomenutím zo strany Európskej únie, ktoré by po pristúpení Európskej únie k EDLP podliehali súdnemu preskúmaniu zo strany ESLP.
34. Zmluvy, tak ako sú vykladané v takomto vyhlásení, by teda umožnili žalobcom, ktorí majú aktívnu legitímáciu na podanie žaloby na ESLP, aby podali žalobu na Všeobecný súd na základe článku 263 ZFEÚ (žaloba o neplatnosť) alebo článku 268 ZFEÚ (žaloba o náhradu škody) a následné odvolania na Súdny dvor. Keďže sa v texte odkazuje na „*právomoc v súvislosti so žalobami podanými žalobcami (...)*“ (zvýraznenie doplnené), zmluvy, ako ich vykladá vyhlásenie, by tiež umožnili vnútroštátnym súdom, ktoré preskúmajú akty členských štátov, ktorými sa vykonávajú ustanovenia SZBP, predložiť Súdnemu dvoru návrhy na začatie prejudiciálneho konania (článok 267 ZFEÚ).
35. Týkalo by sa to len tých žalobcov, ktorí majú aktívnu legitímáciu na podanie žaloby na ESLP. Je to tak preto, lebo zmluvy, ako sa objasňuje v návrhu vyhlásenia, priznávajú Súdnemu dvoru takúto právomoc len v rozsahu nevyhnutnom na uplatňovanie článku 6 ods. 2 ZEÚ, t. j. s cieľom zabezpečiť, aby Súdny dvor mal možnosť vykonať súdne preskúmanie aktov, konaní alebo opomenutí Európskej únie z hľadiska základných práv pred ich preskúmaním zo strany ESLP. Právomoc vzťahujúca sa na prípady podané žalobcami, ktorí by nemali aktívnu legitímáciu pred ESLP, by nebola potrebná, a preto by sa na ňu nevzťahovali zmluvy, ako sa vykladajú vo vyhlásení.

36. Podľa judikatúry ESĽP majú aktívnu legitímáciu pred ESĽP len fyzické a právnické osoby, ktoré sú „mimovládnyimi organizáciami“ v zmysle článku 34 dohovoru. „Vládne organizácie“ sú ústredné orgány tretích štátov, ale aj decentralizované orgány, ktoré vykonávajú „verejné funkcie“, t. j. ktoré sa zúčastňujú na výkone verejnej moci alebo vykonávajú verejnú službu pod kontrolou vlády¹². ESĽP okrem toho opakovane rozhodol, že EDĽP nestanovuje inštitút *actio popularis*, ale umožňuje len aktívnu legitímáciu „obete“, čo znamená osobu alebo osoby priamo alebo nepriamo dotknuté údajným porušením¹³.
37. Ak sa to bude považovať za vhodné, znenie návrhu vyhlásenia by sa mohlo zmeniť tak, aby sa výslovne prepojila prípustnosť pred Súdnyim dvorom a pred ESĽP¹⁴.
38. Okrem toho, keďže vyhlásením sa nemôžu zmeniť zmluvy a ani by sa ním nezmenili, na žalobcov by sa vzťahovali pravidlá prípustnosti stanovené v článku 263 ZFEÚ, a najmä požiadavka priamej a osobnej dotknutosti. V prípade žalôb o náhradu škody podľa článku 268 ZFEÚ by sa podobne predpokladalo, že Súdny dvor uplatní svoju bežnú judikatúru na určenie toho, či určitý akt môže viesť k priznaniu náhrady škody, a najmä požiadavku „dostatočne zjavného porušenia vyššej právnej normy na ochranu jednotlivca“ v prípade diskrečných úkonov.
39. Aj v tomto prípade by sa znenie návrhu vyhlásenia mohlo zmeniť tak, aby sa to v ňom výslovne uvádzalo¹⁵.

¹² Pozri Kanceláriu ESĽP, Praktická príručka o prípustnosti, 30. apríla 2022, body 9 až 16, k dispozícii na https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf.

¹³ Pozri Kanceláriu ESĽP, Praktická príručka o prípustnosti, 30. apríla 2022, body 9 až 16, k dispozícii na https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf.

¹⁴ Možným riešením by bolo doplniť po slove „žalobcovia“ výraz „ktorí majú aktívnu legitímáciu pred ESĽP“.

¹⁵ Možným riešením by bolo doplniť „v súlade s pravidlami zmlúv“ po slove „podanými“.

IV. ZÁVER

40. Na základe uvedeného právny servis Rady zastáva názor, že:

- a) vyhlásenie o výklade je nástrojom, o ktorom by sa vzhľadom na veľmi špecifické okolnosti mohlo v tomto prípade uvažovať v záujme zosúladenia a objasnenia vzájomného pôsobenia medzi dvoma existujúcimi ustanoveniami zmlúv s cieľom vyhnúť sa tomu, aby povinnosť stanovená v článku 6 ods. 2 ZEÚ bola zbavená akéhokoľvek praktického účinku;
- b) takéto vyhlásenie by sa malo schváliť po ukončení rokovaní v Štrasburgu a dosiahnutí dohody o znení na technickej úrovni. Môže sa tak stať popri zasadnutí Coreperu;
- c) pokiaľ ide o podstatu návrhu vyhlásenia, objasňovalo by sa v ňom, že zmluvy v ich súčasnej podobe vzhľadom na existujúcu judikatúru Súdneho dvora priznávajú Súdnemu dvoru právomoc v oblasti SZBP vo veľmi obmedzenom a špecifickom prípade žalôb podaných žalobcami, ktorí tvrdia, že sú obeťami porušení základných práv spôsobených aktami, konaním alebo opomenutím zo strany Európskej únie, a ktorí majú aktívnu legitimáciu na podanie žaloby na ESLP.