

Efektívnejšia ochrana ľudských práv v Európe

Anotácia: Odborný článok rozoberá problematiku prístúpenia Európskej únie k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zo 4. novembra 1950. Autorka analyzuje postoj Európskej únie a Rady Európy k predmetnej otázke a poukazuje na problémy, ktoré vyplývajú z potenciálneho prístúpenia a ktoré je potrebné vyriešiť pred uzavretím dohody o prístúpení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Taktiež zobrazuje aktuálny stav prístupových prác a dosah eventuálneho prístúpenia na európsky systém ochrany ľudských práv.

Kľúčové slová: Európska únia, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Rada Európy, plánované prístúpenie, aktuálny stav prístúpenia a dosah prístúpenia na európsky systém ochrany ľudských práv.

Úvod

Vzťah Rady Európy a Európskej únie je už dlhší čas predmetom mnohých diskusií na rôznych úrovniach, pričom jadro týchto rozsiahlych diskusií tvorí predovšetkým otázka prístúpenia Európskej únie k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý sa zaoberá najmä charakterom a pozíciou ochrany ľudských práv v Rade Európy a v Európskej únii. Otázku prístúpenia Európskej únie k dohovoru však nemožno vnímať izolovane, pretože predmetná problematika sa priamo dotýka vymedzenia vzťahu medzi Súdny dvorom EÚ a Európskym súdom pre ľudské práva a taktiež zachytáva postoje členských štátov, Rady Európy a Európskej únie k európskej ochrane ľudských práv.

Postoj Európskej únie k prístúpeniu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Myšlienka prístúpenia Európskeho spoločenstva k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa prvýkrát objavila v roku 1976 v správe Európskej komisie venovanej ochrane základných práv v rámci komunitárneho práva.¹ Európska komisia v danej správe prezentovala negatívne stanovisko a vylúčila potrebu spoločenstva ako celku pristúpiť k dohovoru. V roku 1978 na summite v Kodani bola však situácia úplne odlišná. Európska rada z dôvodu možných problémov súvisiacich s budúcim prístúpením Grécka, Španielska a Portugalska k spoločenstvám prijala **Deklaráciu o demokracii**, v ktorej vyhlásila, že „zachovávanie a rešpekt k reprezentatívnej demokracii a ľudským právam v každom členskom štáte sú základnými predpokladmi na členstvo v Európskych spoločenstvách.“²

Deklarácia o demokracii sa tak stala impulzom na zmenu názoru Európskej komisie, ktorá následne v **Memorande o prístúpení Spoločenstiev k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** z roku 1979 konštatovala, že „prístúpenie Spoločenstiev k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zo 4. novembra 1950 je v súčasnej dobe najlepším spôsobom, ako posilniť ochranu ľudských práv na komunitárnej úrovni, keďže vypracovanie vlastného katalógu základných práv predstavuje zdĺhavý proces, vzhľadom na názorové rozdiely členských štátov pri definovaní hospodárskych a sociálnych práv.“³ Európska komisia v memorande navrhla prístúpenie Európskych spoločenstiev k dohovoru a obsiahla základné argumenty, ktoré smerovali k posilneniu právnej ochrany občanov. Cieľom memoranda bolo predovšetkým rozprúdiť diskusiu na tému prístúpenia

¹ Oficiálny názov správy Európskej komisie: „*Protection of fundamental rights in the creation and development of Community law.*“

² ARNULL, A. *The European union and its Court of justice*, s. 209.

³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.* (COM (79) 210 final), 2 May 1979, s. 5.

spoločenstiev k dohovoru, pretože týmto krokom by došlo ku konsolidácii prístupu jednotlivcov všetkých členských štátov k Európskemu súdu pre ľudské práva a takéto prístupenie by tiež predstavovalo právnu a politickú garanciu minimálneho štandardu ľudských práv.

Európska komisia naďalej prežívala nadšenie a bola presvedčená o výhodách prístúpenia k dohovoru a v roku 1990 uverejnila **Oznámenie o prístupení Spoločenstva k Európskemu dohovoru a niektorým jeho protokolom**.⁴ Súčasťou oznámenia komisie bol aj formálny návrh adresovaný Rade Európy a poveroval komisiu vedením rokovania o prístupení spoločenstva k dohovoru. Problematikou prístúpenia sa zaoberal aj Európsky parlament, ktorý svoj názor vyjadril vo viacerých rezolúciách⁵ o prístupení Európskeho spoločenstva k Európskemu dohovoru.⁶

Po viacerých deklaráciách Európskej komisie Rada Európy v roku 1994 predložila Súdnu dvoru ES žiadosť o stanovisko, v ktorom položila otázku, či „*Je prístupenie Európskeho spoločenstva k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zo 4. novembra 1950 zlučiteľné s ustanoveniami Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva?*“ Súdny dvor ES v posudku 2/94 z 28. marca 1996 vyjadril negatívne stanovisko a konštatoval, že žiadne ustanovenie Zmluvy o Európskom spoločenstve „*vo všeobecnosti neudeluje inštitúciám Spoločenstva právomoc vydávať pravidlá pre oblasť ľudských práv ani uzatvárať medzinárodné dohovory v tejto oblasti.*“⁷

Súdny dvor ES tiež riešil otázku, či je možné v tomto prípade na vyplnenie medzier vo výslovných alebo implicitných právomociach využiť postup podľa bývalého článku 308 ZES (teraz článok 352 ZFEÚ). Súdny dvor ES dospel k záveru, že ak **rešpektovanie ľudských práv predstavuje podmienku zákonnosti aktov spoločenstva**, je v každom prípade nevyhnutné zdôrazniť, že **prístupenie k dohovoru by spôsobilo podstatnú zmenu súčasného režimu ochrany ľudských práv v spoločenstve**, pretože by so sebou prinášalo začlenenie spoločenstva do odlišného medzinárodného inštitucionálneho rámca, ako aj začlenenie všetkých ustanovení dohovoru do právneho poriadku spoločenstva.⁸ Na základe uvedeného Súdny dvor ES konštatoval, že „*Takáto zmena režimu ochrany ľudských práv v spoločenstve, ktorej vplyv na inštitucionálny systém spoločenstva by bol zásadný tak pre spoločenstvo, ako aj pre členské štáty, by nadobudla ústavný rozmer a v dôsledku toho by svojou povahou presiahla medze článku 308 ZES. Takúto zmenu možno uskutočniť len prostredníctvom zmeny zmluvy.*“⁹

Na tomto mieste považujeme za dôležité upozorniť na skutočnosť, že Súdny dvor ES v posudku 2/94 nehodnotil potrebu či vhodnosť prístúpenia spoločenstva k dohovoru, ale právnu možnosť prístúpenia a svojím negatívnym stanoviskom sa tak Súdny dvor ES vyhol viacerým problémom, ktoré by z prístúpenia vyplynuli. Negatívne stanovisko Súdneho dvora ES však v žiadnom prípade nespochybnilo význam ochrany ľudských práv, práve naopak – Súdny dvor ES na viacerých miestach zdôraznil význam rešpektovania ľudských práv. Potenciálne prístupenie spoločenstva k dohovoru Súdny dvor ES podmienil dvoma zásadnými

⁴ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Commission Communication on community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of Its Protocols*. (SEC (90) 2087 final).

⁵ *Resolution on the accession of the European Community to the European Convention on Human Rights*. (Ú.v. ES C 127, 21.05.1979, s. 69, *Resolution on Community accession to the European Convention on Human Rights* (Ú.v. ES C 44, 14. 02 1994, s. 32).

⁶ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Lisabonská zmluva*, s. 100.

⁷ Stanovisko Súdneho dvora 2/94 z 28. marca 1996 „*Pristúpenie Spoločenstva k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*“, bod. č. 27.

⁸ NESVADBA, A., RAPČANOVÁ, M. *Právo Európskej únie*, s. 184.

⁹ Stanovisko Súdneho dvora 2/94 z 28. marca 1996 „*Pristúpenie Spoločenstva k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*“, bod. č. 35.

požiadavkami – zmenou zakladajúcich zmlúv ES a participáciou spoločenstva na kontrolných mechanizmoch Európskeho dohovoru.

Na základe záverov Súdneho dvora ES sa tak zdala otázka prístúpenia Európskeho spoločenstva k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných na určitý čas uzavretá. Zástancovia prístúpenia k dohovoru sa však nevzdávali a proces prístúpenia sa snažili ovplyvniť revíziou zakladajúcich zmlúv. Pred medzivládnu konferenciou, na ktorej bola prijatá Zmluva z Nice, prijal Európsky parlament rezolúciu, v ktorej žiadal konferenciu, aby umožnila Európskej únii prísť k dohovoru. Fínsko následne pripravilo návrh zmeny, ktorý obsahoval možnosť Európskej únie stať sa zmluvnou stranou Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv. Tento návrh však nebol prijatý z dôvodu nedostatočnej politickej vôle zo strany členských štátov.¹⁰

Otázka prístúpenia Európskej únie k dohovoru bola znovuotvorená na *Laekanskom summite* o budúcnosti Európskej únie v roku 2001. Pracovnej skupine, ktorá sa zaoberala problematikou prístúpenia, sa podarilo do návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu presadiť článok, ktorý ustanovoval „*Únia prísť k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Prístúpenie k tomuto dohovoru sa nedotkne právomocí únie vymedzených ústavou.*“¹¹ Po neúspechu Zmluvy o Ústave pre Európu sa uvedený návrh nakoniec dostal do Lisabonskej zmluvy.

Lisabonská zmluva je reformná zmluva, ktoré priniesla výrazné zmeny v právnom poriadku Európskej únie i v úijnom systéme ochrany ľudských práv. Lisabonská zmluva vo vzťahu k procesu prístúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru zmenila ustanovenie článku 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“), v ktorom ustanovuje že „*Únia prísť k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Týmto prístúpením nie sú dotknuté právomoci únie vymedzené v zmluvách.*“ Z jazykového výkladu uvedeného ustanovenia vyplýva pre Európsku úniu „**povinnosť**“ prísť k dohovoru, pričom druhá veta určuje, že toto prístúpenie nemôže mať vplyv na kvantitu ani kvalitu právomocí zverených Európskej únii v zakladajúcich zmluvách. Článok 6 ods. 2 ZEÚ je tak potrebné vnímať ako **hmotnoprávny základ** pre plánované prístúpenie a rovnako aj ako zdroj právomocí Európskej únie a jej inštitúcií na prístúpenie k dohovoru.

Prístúpenie Európskej únie k dohovoru však neznamená len prijatie záväzku rešpektovať základné práva a slobody, tak ako sú uvedené v dohovore, ale prináša aj novú dimenziu uplatňovania ľudských práv v Európskej únii, ktorá spočíva v podriadení sa kontrolnému mechanizmu dodržiavania ľudských práv, ktorý je zavedený dohovorem a reprezentovaný Európskym súdom pre ľudské práva v Štrasburgu. Obsah článku 6 ods. 2 ZEÚ preto dopĺňa **Protokol č. 8 k článku 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii o prístúpení únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd**, ktorý stanovuje požiadavky, ktoré musí spĺňať budúca prístupová dohoda medzi Európskou úniou a Radou Európy.

Článok 1 protokolu stanovuje, že výsledná dohoda o prístúpení únie k dohovoru musí odrážať potrebu zachovávať charakteristické znaky a práva únie. Okrem toho je potrebné zaistiť, aby žaloby podané štátmi, ktoré nie sú členskými štátmi, a rovnako aj žaloby podané jednotlivcami, boli správne adresované členským štátom alebo Európskej únii podľa povahy veci. Ďalej článok 2 protokolu zaručuje, že prístúpenie neovplyvní osobitnú situáciu v členských štátoch, pokiaľ ide o Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a jeho protokoly všeobecne, ako aj o prípadné výnimky a podmienky stanovené najmä

¹⁰ The competence to accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Brussels 22. 09. 2000, doc. Confer 4775/00.

¹¹ Zmluva o Ústave pre Európu.

členskými štátmi, a že tieto okolnosti by nemali ovplyvniť pozíciu únie vo vzťahu k dohovoru.¹²

Dôsledkom dôraznej požiadavky na „zachovanie charakteristických znakov únie a práva únie“ a na nevyhnutnosť zaistenia, „aby sa pristúpenie nedotklo pôsobnosti únie ani právomocí jej orgánov“, je skutočnosť, že pristúpenie Európskej únie k dohovoru je zásadným momentom pre Súdny dvor EÚ, ktorý sa bude musieť vzdať postavenia poslednej súdnej inštalácie pri posudzovaní zákonnosti aktov Európskej únie.¹³ Pristúpenie k dohovoru tak vzbudzuje obavu, či Európsky súd pre ľudské práva môže rozhodovať aj o tom, kto je za potenciálne porušenie práva zodpovedný, či inštitúcia Európskej únie, alebo členský štát, a tým aj nepriamo rozhodovať o delbe kompetencií medzi nimi, pričom táto možnosť prichádza do úvahy v prípadoch, keď členské štáty vykonávajú právne akty EÚ. V súvislosti s uvedeným sa tak otvára otázka, či v takýchto prípadoch Európsky súd pre ľudské práva bude skutočne rozhodovať o ľudsko-právnych otázkach.¹⁴ Protokol č. 8 sa tak snaží zaistiť, aby takéto potenciálne dosahy pristúpenia boli v prístupovej dohode v najväčšej možnej miere minimalizované.

Posledný článok protokolu – článok 3 – deklaruje, že „žiadnym ustanovením dohody uvedenej v článku 1 nesmie byť dotknutý článok 344 ZFEÚ.“ Z uvedeného článku teda vyplýva, že Súdny dvor EÚ nestratí monopol nad výkladom únijskeho práva a že spory, ktoré sa týkajú výkladu alebo uplatňovania zmlúv, sa nebudú riešiť iným spôsobom, ako takým, ktorý určia zakladajúce zmluvy.

Na základe analýzy **článku 6 ods. 2 ZEÚ a protokolu č. 8** možno dospieť k záveru, že proces pristúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv je podmienený viacerými prísnymi požiadavkami, ktoré musia byť striktne splnené, aby prístupové rokovania boli zavŕšené úspešne.

Keďže pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv sa nemôže uskutočniť inak ako medzinárodnou zmluvou, pri určovaní právneho základu na pristúpenie je potrebné k článku 6 ods. 2 ZEÚ pripojiť aj článok 216 ZFEÚ, ktorý oprávňuje Európsku úniu na uzavretie medzinárodných dohôd s jedným alebo viacerými štátmi, pričom takéto medzinárodné dohody sú právne záväzné pre Európsku úniu, ako aj pre jej členské štáty.¹⁵

Procesný rámec pristúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv konkretizuje **článok 218 ZFEÚ**, podľa ktorého Rada Európy vydáva smernice na účely prístupových rokovaní a na rokovanie zmocňuje Európsku komisiu, pričom si ponecháva kontrolu nad tým, ako vyjednávanie prebehne. Rada sa počas celého postupu uznáva jednomyselne a takéto rozhodnutie nenadobudne účinnosť, kým ho neschvália členské štáty v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami. Rada však môže rozhodovať o uzavretí dohody až vtedy, ak dostala súhlas Európskeho parlamentu, ktorý by mal byť okamžite a úplne informovaný vo všetkých fázach rokovaní.¹⁶

Z ustanovenia článku 218 ZFEÚ jasne vyplýva, že konečné rozhodnutie Rady Európy o uzavretí dohody o pristúpení Európskej únie k dohovoru je *podmienené dvoma prísnymi požiadavkami*. Po prvé, prijatie rozhodnutia Rady Európy je podmienené udelením súhlasu Európskeho parlamentu na základe článku 218 ods. 6 ZFEÚ, to znamená, že aj Európsky

¹² EURÓPSKY PARLAMENT. *Správa o inštitucionálnych aspektoch pristúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*, s. 5.

¹³ CRAIG, P., BÚRCA, G. *EU law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, Oxford.2007, s.420.

¹⁴ STROMŠÍKOVÁ, V. Zmeny v systéme ochrany základných práv v Európe – smerom k chaosu alebo ve prospěch jednotlivce? In *Právník*, roč. CXLIII, č. 6, s. 565 – 566.

¹⁵ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Lisabonská zmluva*, s. 107.

¹⁶ Porovnaj: ZBÍRAL, R. *Jednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu?*, s. 877.

parlament sa podieľa na procese pristúpenia únie k predmetnému dohovoru. Po druhé, účinnosť rozhodnutia Rady Európy je podmienená schválením tohto rozhodnutia členskými štátmi v súlade s ich príslušnými ústavnými predpismi. V tejto súvislosti považujeme za dôležité upozorniť na skutočnosť, že v podmienkach Slovenskej republiky Ústava Slovenskej republiky a ani iný prameň práva neobsahujú ustanovenie, ktoré by obsahovalo osobitné požiadavky na schválenie rozhodnutia Rady Európy v mene Slovenskej republiky.

Postoj Rady Európy k pristúpeniu Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Keďže otázka pristúpenia Európskej únie k dohovoru nie je čisto vnútornou záležitosťou Európskej únie, nemožno tento proces vnímať len z pozície Európskej únie, ale je potrebné vymedziť aj postoj Rady Európy k danej otázke.

Rada Európy pristúpenie Európskej únie k dohovoru vždy veľmi podporovala. Už v roku 1981 prijala rezolúciu¹⁷, v ktorej ocenila prijatie Memoranda Európskej komisie z roku 1979 a vyjadrila želanie, aby Európske spoločenstvá čo najskôr pristúpili k dohovoru. Uvedené želanie Rada Európy zopakovala v roku 1995 v správe č. 7383¹⁸ a v rezolúcii č. 1068 o pristúpení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pričom v rezolúcii uviedla, že dohovor predstavuje špecifický rámec ochrany ľudských práv a slobôd v Európe a že ochrana poskytovaná inštitúciami Európskej únie by mala byť rozšírená na všetky osoby, na ktoré má dosah komunitárne právo. Parlamentné zhromaždenie Rady Európy uvedeným tvrdením poukázalo na skutočnosť, že dohovor nie je aplikovateľný na orgány a akty Európskych spoločenstiev. Parlamentné zhromaždenie ďalej zdôraznilo, že pristúpenie k dohovoru by posilnilo ochranu ľudských práv v Európe a zaistilo by tak efektívnu garanciu práv občanov spoločenstva a ustanovilo by koherenciu v európskych súdnych systémoch.¹⁹

Rada Európy napriek tomu, že prejavovala nadšenie z potenciálneho pristúpenia Európskej únie k dohovoru, na druhej strane neskrývala pochybnosti a obavy vzhľadom na rozdielnosť judikatúry Súdneho dvora ES a Európskeho súdu pre ľudské práva. Práve z uvedeného dôvodu bola na Konferencii európskych ministrov v novembri 2000 prijatá *deklarácia zameraná na budúcnosť ochrany ľudských práv v Európe*. V deklarácii bola zvýraznená najmä potreba vytvorenia prostriedkov, ktoré by zabránili vzniku takej situácie, že by existovali dva konkurenčné a potenciálne rozchádzajúce sa systémy ochrany ľudských práv. Deklarácia tiež zdôrazňovala, že dohovor bude naďalej hlavným ústavným nástrojom európskeho verejného poriadku a že Rada Európy opäť spojí všetky európske štáty.

Postoj k otázke pristúpenia spoločenstva k dohovoru vyjadril aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý sa vo svojej rozhodovacej činnosti zaoberal sťažnosťami smerujúcimi proti právu ES/EÚ. Na začiatku boli sťažnosti odmietané ako neprijateľné s odôvodnením, že spoločenstvo nie je zmluvnou stranou dohovoru. Zásadnú zmenu prinieslo rozhodnutie vo veci *Matthews proti Spojenému kráľovstvu*, v ktorom sťažovateľka David Matthews podala sťažnosť proti primárnemu právu ES, ktoré regulovalo voľby do Európskeho parlamentu. Právna úprava volieb do Európskeho parlamentu mala v Spojenom kráľovstve Veľkej Británie za následok, že obyvatelia Gibraltáru nemali možnosť zúčastniť sa na voľbách do Európskeho parlamentu. Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí vo veci *Matthews* konštatuje, že v prípade, ak porušenie dohovoru vyplýva priamo z primárneho práva,

¹⁷ Rezolúcia 745 (1981) o pristúpení Európskych spoločenstiev k Európskemu dohovoru o ľudských právach a základných slobodách.

¹⁸ Správa č. 7383 o pristúpení Európskych spoločenstiev k Európskemu dohovoru o ľudských právach a základných slobodách zo 14. septembra 1995.

¹⁹ Rezolúcia 1068 (1995) o pristúpení Európskych spoločenstiev k Európskemu dohovoru o ľudských právach a základných slobodách.

nedokáže systém ES/EÚ zabezpečiť ekvivalentnú ochranu základných práv, pretože nie je v jurisdikcii Súdneho dvora ES rozhodovať o platnosti primárneho práva.²⁰ V tejto súvislosti považujeme za dôležité zdôrazniť, že konkrétna otázka špecifikovaná Európskym súdom pre ľudské práva sa týkala kompatibility primárneho práva ES/EÚ s právami vyplývajúcimi z Európskeho dohovoru. V prípade primárneho práva je totiž zavedenie priamej zodpovednosti členského štátu oveľa jednoduchšie ako v prípadoch, keď sa sporné otázky vzťahujú na sekundárne právo, aj preto bola sťažnosť proti ES vo svojej podstate prehlásená za neprípustnú.

Výrazom postoja Európskeho súdu pre ľudské práva voči Európskej únii je aj rozhodnutie vo veci *Bosphorus proti Írsku*, v ktorom Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že podľa článku 1 dohovoru sú všetky štáty zodpovedné za konanie alebo nekonanie bez ohľadu na skutočnosť, či takéto konanie, resp. nekonanie, je dôsledkom vnútroštátneho práva alebo nutnosti splniť medzinárodnoprávne záväzky. Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva „konanie štátu uskutočnené pri plnení takýchto právnych záväzkov je ospravedlňiteľné, ak príslušná medzinárodná organizácia chráni základné práva, a to vzhľadom na poskytnuté hmotnoprávne záruky, ako aj na mechanizmus kontrolujúci ich dodržiavanie, a to spôsobom, ktorý je možné považovať za prinajmenšom ekvivalentný s ochranou, ktorú poskytuje Európsky dohovor.“²¹ V súvislosti s uvedeným Európsky súd pre ľudské práva uznal, že systém ochrany ľudských práv v Európskej únii a ochrana poskytovaná dohovorom sú ekvivalentné.

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Bosphorus proti Írsku* je však vo viacerých aspektoch veľmi kontroverzné, najmä vzhľadom na nedostatočné zdôvodnenie okolností, za ktorých je ochrana základných práv považovaná za nevyhovujúcu. Podľa Šturmu sa tak možno domnievať, že systém ochrany ľudských práv v Európskej únii nie je rovnocenný so systémom ochrany ľudských práv, ktorý zaručuje dohovor, a to najmä z dôvodu pomerne obmedzeného prístupu jednotlivca k Súdному dvoru EÚ. Inštitút prejudiciálnej otázky v prípade Súdneho dvora EÚ sa v značnej miere odlišuje od procedúry individuálnych sťažností pred Európskym súdom pre ľudské práva. Prejudiciálne konanie síce predstavuje určitý typ predbežnej kontroly základných práv sťažovateľa, nenahradzuje však následnú konkrétnu kontrolu založenú na individuálnej sťažnosti predloženej Európskemu súdu pre ľudské práva.²² Možno však predpokladať, že uvedený nedostatok bude odstránený prístupím Európskej únie k Európskemu dohovoru, čím dôjde k posilneniu súdržnosti v oblasti ochrany ľudských práv v Európe.

Aktuálny stav procesu pristúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv

Po prijatí Lisabonskej zmluvy Rada Európy v roku 2010 vytvorila v rámci Riadiaceho výboru pre ľudské práva pracovnú skupinu (ďalej len „CDDH-UE“), ktorej bola zverená úloha preskúmať právne a technické otázky, ktoré súvisia s prístupím Európskej únie k dohovoru. Pracovná skupina CDDH-UE je zložená zo 14 členov, pričom siedmi členovia pochádzajú z členských štátov EÚ a siedmi členovia zo štátov, ktoré nie sú členskými štátmi

²⁰ COSTELLO, C. *The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe*. *Human Rights Law Review* [on-line]. [citované dňa 15. 03. 2012]. 2006, vol. 6. s. 92. Dostupné na internete: <http://hrhr.oxfordjournals.org/content/6/1/87.full.pdf+html>.

²¹ ŠTURMA, P. Evropská unie a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva ve světle případu Bosphorus. In *Právník*, roč. CXLVII, č. 1, s.11.

²² ŠTURMA, P. Evropská unie a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva ve světle případu Bosphorus. In *Právník*, roč. CXLVII, č. 1, s.13.

EÚ. Členovia pracovnej skupiny konajú ako nezávislí odborníci a Európsku úniu zastupuje Európska komisia ako 15. účastník prístupových prác.²³

Prvé stretnutie pracovnej skupiny CDDH-UE s Európskou komisiou sa uskutočnilo 6. až 7. júna 2010 a predchádzalo mu viacero impulzov zo strany inštitúcií Európskej únie, ku ktorým možno zaradiť najmä:

- *prijatie Štokholmského programu – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich, v decembri 2009 Európskou radou – druhá časť Štokholmského programu* zdôrazňuje, že je nesmierne dôležité, aby Európska únia rýchlo pristúpila k dohovoru, preto Európska rada vyzýva Európsku komisiu, aby naliehavo predložila návrh o pristúpení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv,
- *dokument Rady Európskej únie zo 17. februára 2010 adresovaný COREPERu*, v ktorom španielske predsedníctvo uviedlo, že sa bude snažiť, aby smernice pre vyjednávanie, ktoré prijme rada na základe návrhu komisie v zmysle článku 218 ZFEÚ, boli prijaté do konca jeho predsedníckeho obdobia,
- *smernice Európskej komisie z marca 2010*, ktoré však nie sú verejne dostupné,
- *rezolúcia Európskeho parlamentu z 19. mája 2010 o inštitucionálnych aspektoch pristúpenia únie k dohovoru*, v ktorej Európsky parlament zhrnul najdôležitejšie aspekty pristúpenia únie k dohovoru a zdôraznil, že pristúpením k dohovoru sa Európska únia začlení do systému ochrany ľudských práv vytvoreným dohovorm a zároveň upozornil na skutočnosť, že pristúpenie Európskej únie k dohovoru neznamená členstvo Európskej únie v Rade Európy.

Plánované pristúpenie Európskej únie k Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nebolo podmienené len „ústavnými“ zmenami v zakladajúcich zmluvách, ale aj revíziou tohto dohovoru, ku ktorej došlo na základe protokolu č. 14 k dohovoru. **Protokol č. 14 k Európskemu dohovoru**²⁴ vstúpil do platnosti 1. júna 2010 a v článku 59 ustanovil možnosť Európskej únie pristúpiť k dohovoru. Vo vysvetľujúcej správe k protokolu č. 14 sa k tejto zmene uvádza, že pristúpenie Európskej únie k dohovoru si vyžiada ešte ďalšie zmeny dohovoru, ktoré budú obsiahnuté buď v ďalšom protokole, alebo v dohode o pristúpení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.²⁵

Skutočnosť, že znenie dohovoru bolo do 1. júna 2010 prekážkou pristúpenia Európskej únie k nemu, však nebránila orgánom Rady Európy, aby rovnako ako Európska únia vyvíjali aktivity smerujúce k plánovanému pristúpeniu.

Z činnosti orgánov Rady Európy smerujúcej k analýze možnosti plánovaného pristúpenia možno uviesť napr.:

- *správa spravodajkyne Wohlewend z Komisie pre právne otázky a ľudské práva zo 14. septembra 1995 o pristúpení Európskeho spoločenstva k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*, ktorá bola predložená Parlamentnému zhromaždeniu,
- *štúdiá o právnych a technických otázkach prípadného pristúpenia spoločenstva alebo únie k dohovoru z 28. júna 2002*, ktorá bola 12. júla 2002 predložená aj konventu, ktorého výsledkom bol návrh Zmluvy o Ústave pre Európu,
- *správu spravodajkyne Bemelmans-Vidéc z Komisie pre právne otázky a ľudské práva z 18. marca 2008*, ktorá obsahuje aj vyjadrenie člena Benátskej komisie

²³ STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (CDDH). Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Strasbourg, 14 October 2011 (CDDH (2011)009).

²⁴ Na podpis bol dňa podpis 13. mája 2004.

²⁵ MAZÁK, J., JÁNOŠIKOVÁ, M. *Lisabonská zmluva*, s. 103.

Pietera van Dijka a významných profesorov medzinárodného práva ľudských práv.²⁶

Všetky uvedené dokumenty vyjadrujú súhlasné stanovisko k potenciálnemu pristúpeniu Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pričom ich význam spočíva predovšetkým v tom, že poukazujú aj na problémové otázky, ktoré bude potrebné v procese rokovania o návrhu dohody o pristúpení vyriešiť.

Pracovná skupina CDDH-UE pri rokovaní o návrhu dohody o pristúpení Európskej únie k dohovoru zohľadnila aj uvedené dokumenty, pričom konkrétne stretnutia sa konali podľa presne vymedzeného harmonogramu, celkovo išlo o 8 stretnutí, ktoré sa konali v období od 6. júla 2010 do 24. júna 2011.²⁷

Súčasťou rokovaní boli aj dve výmeny názorov zástupcov občianskej spoločnosti, ktorí pravidelne predkladali pripomienky pracovnej skupine, a aj výmena názorov s Výborom pre politické záležitosti, Výborom pre právne záležitosti a ľudské práva a tiež s Výborom pre otázky migrácie, utečencov a demografie Parlamentného zhromaždenia Rady Európy.

Riadiaci výbor pre ľudské práva (CDDH) na svojom 72. stretnutí, ktoré sa konalo 29. marca až 1. apríla 2011, zhodnotil, že je potrebné delegáciám poskytnúť dostatok času, aby v rámci svojich vnútorných konzultácií dôkladne zvažili konečnú verziu návrhu Dohody o pristúpení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a jej dôvodovej správy, preto požiadal Radu Európy o predĺženie *ad hoc* mandátu do 31. decembra 2011.²⁸

Delegáti pracovnej skupiny CDDH-UE sa na svojom 8. stretnutí (20. – 24. jún 2011) dohodli odovzdať navrhované právne nástroje na preskúmanie a ich následne prerokovanie na mimoriadnom zasadnutí Riadiaceho výboru pre ľudské práva (CDDH), pričom členovia pracovnej skupiny sa zhodli, že mandát CDDH-UE bol splnený. Návrh Dohody o pristúpení Európskej únie k dohovoru má 12 článkov a jeho cieľom je zachovanie rovnakých práv všetkých jednotlivcov podľa dohovoru, zachovanie procedúry individuálnych sťažností podľa dohovoru a rovnosť všetkých zmluvných strán. Návrh dohody zachováva existujúci kontrolný mechanizmus vytvorený Európskym dohovorm o ochrane ľudských práv a ustanovuje, že sa použije na Európsku úniu rovnako ako na ostatné zmluvné strany, pričom sa urobia len nevyhnutné úpravy, vzhľadom na to, že Európska únia nie je štát.

Delegácie a Európska komisia svoje konečné návrhy prerokovali na mimoriadnom zasadnutí Riadiaceho výboru pre ľudské práva v dňoch 12. až 14. októbra 2011 v Štrasburgu. Generálny riaditeľ ľudských práv a právneho štátu, v mene generálneho tajomníka Rady Európy, zdôraznil význam rýchleho uzavretia prebiehajúcich prác a podporu navrhovaných konceptov. Zástupcovia členských, ako aj nečlenských štátov Európskej únie uviedli, že existujúci návrh dohody považujú za prijateľný a vyvážený kompromis a zástupcovia Európskej komisie uviedli, že sú otvorení prípadnej diskusii zo strany členských štátov.²⁹

Dosah plánovaného pristúpenia na systém ochrany ľudských práv v Európskej únii

Po pristúpení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd bude dohovor predstavovať **minimálnu úroveň ochrany ľudských práv a základných slobôd v Európe** a bude mať kľúčový význam najmä v prípadoch, keď je

²⁶ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Lisabonská zmluva*, s. 104.

²⁷ CDDH-EU MEETINGS REPORTS. [on-line][citované dňa 23.03.2012] Dostupné na internete: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/CDDH-UE/CDDH-UE_meetings_en.asp>.

²⁸ STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (CDDH). Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Strasbourg, 14 October 2011 (CDDH (2011)009).

²⁹ STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (CDDH). Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Strasbourg, 14 October 2011 (CDDH (2011)009).

ochrana poskytovaná Európskou úniou nižšia ako ochrana stanovená v dohovore. Európsky dohovor tak posilní ochranu práv uznaných Chartou základných práv EÚ a Európska únia plánovaným prístupím uzná celkový systém ochrany ľudských práv, tak ako bol vypracovaný a kodifikovaný v mnohých dokumentoch Rady Európy.³⁰

Na druhej strane – plánované prístupenie k dohovoru nijako nespochybní **zásadu autonómie práva EÚ**, pretože **Súdny dvor EÚ zostane jediným najvyšším súdnym orgánom**, pokiaľ ide **o otázky práva EÚ a právoplatnosti jej aktov**, pretože Európsky súd pre ľudské práva nemožno považovať za inštanciu, ktorá vykonáva vonkajšiu kontrolu dodržiavania povinností EÚ v oblasti medzinárodného práva. Vzťah týchto dvoch európskych súdov **nie je založený na hierarchii, ale na ich špecializácii**. Súdny dvor EÚ bude mať podobné postavenie, aké majú v súčasnosti najvyššie súdy členských štátov vo vzťahu k Európskemu súdu pre ľudské práva.

Pristúpenie EÚ k dohovoru znamená aj vytvorenie **dodatočného mechanizmu na uplatňovanie ľudských práv**, najmä **možnosť podať na Európskom súde pre ľudské práva sťažnosť na konanie alebo nekonanie inštitúcie EÚ alebo členského štátu** pri vykonávaní práva EÚ v prípade, ktorý patrí do právomoci Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Každá **sťažnosť** fyzickej alebo právnickej osoby na konanie alebo vynechanie konania inštitúcie alebo orgánu EÚ však **musí byť namierená výhradne voči tejto inštitúcii alebo orgánu**. Rovnako každá sťažnosť, ktorej predmetom je opatrenie na uplatňovanie práva EÚ členským štátom, musí byť namierená voči tomuto štátu, pričom by to nemalo prekážať súčasnému podaniu sťažnosti na EÚ a členský štát v prípade vzniku pochybnosti o vymedzení zodpovednosti za príslušný akt.

Plánované prístupenie EÚ k dohovoru tak **nemení nič na súčasnom systéme rozdelenia právomocí** Súdného dvora EÚ a Európskeho súdu pre ľudské práva. Rovnako aj požiadavka vyčerpania všetkých vnútroštátnych opravných prostriedkov zostáva podmienkou na prípustnosť podania sťažnosti. S uvedeným tiež vzniká požiadavka, aby sa žiadosti a sťažnosti spracovávali v primeranom čase a aby Európska komisia v spolupráci so Súdnym dvorom EÚ a Európskym súdom pre ľudské práva poskytla určité usmernenia v súvislosti s tým, čo patrí k primeraným vnútroštátnym opravným prostriedkom v rámci EÚ.³¹

Na záver je ešte potrebné zdôrazniť, že prístupenie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je prístupím neštátneho člena k právnemu nástroju vytvorenému pre štáty, a preto by sa malo uskutočniť bez zmeny charakteru dohovoru, a že Európska únia sa prístupím k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nestáva členom Rady Európy.³²

Záver

Otázka prístúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je predmetom tak odbornej, ako aj politickej diskusie viac ako dvadsať rokov. Počas tohto obdobia prešla vývojom od nezáväzných deklarácií Európskej komisie, Európskeho parlamentu a rezolúcií Rady Európy cez konzultácie zo strany členských štátov na rôznych úrovniach až k zakotveniu povinnosti Európskej únie pristúpiť k dohovoru do primárneho práva.

³⁰ V tejto súvislosti je prístupenie EÚ k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd prvým zásadným krokom, ktorý by mal byť následne doplnený, okrem iného, prístupím EÚ k Európskej sociálnej charte podpísanej 18. októbra 1961 v Turíne, zmenenej a doplnenej 3. mája 1996 v Štrasburgu, v súlade s *aquis* zakotvenými v Charte základných práv, ako aj v sociálno-právnych predpisoch EÚ.

³¹ Pozri bližšie: *Uznesenie Európskeho parlamentu z 19. mája 2010 o inštitucionálnych aspektoch prístúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. (Ú. v. EÚ C161E/72, 31.05.2011).

³² NESVADBA, A., RAPČANOVÁ, M. *Právo Európskej únie*, s. 187

Ustanovenia primárneho práva však vyžadujú súhlas všetkých členských štátov so samotným prístupím a prijatie osobitnej dohody medzi Európskou úniou a Radou Európy o prístupí k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. S týmto cieľom bola vytvorená pracovná skupina CDDH-UE, ktorá bola poverená vypracovaním návrhu dohody o plánovanom prístupí. V tejto súvislosti považujeme za dôležité na záver zdôrazniť, že problematika uzavretia dohody o prístupí sa význame dotýka aj medzinárodného práva, keďže dohovor v článku 59 požaduje ratifikáciu ako spôsob vyjadrenia vôle zmluvnej strany byť dohovorom viazaný, čo v prípade Európskej únie predstavuje jednomyselné rozhodnutie Rady Európy o uzavretí dohody, ktoré musí byť následne schválené členskými štátmi v súlade s ich ústavnými predpismi.

Na záverom tak možno konštatovať, že plánované prístupie Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd má nesporný význam nielen vzhľadom na zefektívnenie a konsolidáciu európskeho systému ochrany ľudských práv, ale aj vo vzťahu k občanom Európskej únie, a preto oceňujeme aktivitu pracovnej skupiny CDDH-EU a Európskej komisie, ktorá vedie k čo najrýchlejšiemu prijatiu dohody o prístupí Európskej únie k dohovoru.

Literatúra

ARNULL, A. *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

BÚRCA, G de Human Rights *The Charter and Beyond*, Jean Monnet Working Paper No 10/01, on-line text (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013601.rtf>).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Commission Communication on community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of Its

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. (COM (79) 210 final), 2 May 1979, s. 5.

COSTELLO, C. The Bosphorus Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe. *Human Rights Law Review* [on-line]. [citované dňa 15. 03. 2012]. 2006, vol. 6. s. 92. Dostupné na internete: Oxford Journals: <<http://hrlr.oxfordjournals.org/content/6/1/87.full.pdf+html>>.

Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie. (Ú.v. EÚ C83, 30.03.2010).

MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Lisabonská zmluva : Ústavný systém a súdna ochrana*. 1. vyd. Bratislava : IURA EDITION, 2011. 306 s. ISBN 978-80-8078-416-4

NESVADBA, A., RAPČANOVÁ, M. *Právo Európskej únie*. 1. vyd. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2009. 232 s. ISBN 978-80-8054-528-4.

Report by the Steering Committee for Human Rights, Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights, DG II(2002)006 of 28 June 2002, on-line text (<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/1711.pdf>).

Resolution on the accession of the European Community to the European Convention on Human Rights. (Ú.v. ES C 127, 21.05.1979, s. 69, Resolution on Community accession to the European Convention on Human Rights (Ú.v. ES C 44, 14. 02 1994, s. 32).

Rezolúcia 1068 (1995) o prístupí Európskych spoločenstiev k Európskemu dohovoru o ľudských právach a základných slobodách.

Rezolúcia 745 (1981) o prístupí Európskych spoločenstiev k Európskemu dohovoru o ľudských právach a základných slobodách.

Správa č. 7383 o pristúpení Európskych spoločenstiev k Európskemu dohovoru o ľudských právach a základných slobodách zo 14. septembra 1995.

Stanovisko Súdneho dvora 2/94 z 28. marca 1996 „Pristúpenie Spoločenstva k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd“, bod. č. 27.

STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (CDDH). Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Strasbourg, 14 October 2011 (CDDH (2011)009).

STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (CDDH). Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Strasbourg, 14 October 2011 (CDDH (2011)009).

STROMŠÍKOVÁ, V. Změny v systému ochrany základních práv v Evropě – směrem k chaosu nebo ve prospěch jednotlivce? In *Právník*, roč. CXLIII, č. 6, s. 537-570.

ŠTURMA, P. Evropská unie a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva ve světle případu Bosphorus. In *Právník*, roč. CXLVII, č. 1, s.11.

Uznesenie Európskeho parlamentu z 19. mája 2010 o inštitucionálnych aspektoch pristúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. (Ú. v. EÚ C161E/72, 31.05.2011).

Zmluva o Ústave pre Európu.

CDDH-EU MEETINGS REPORTS. [on-line][citované dňa 23.03.2012] Dostupné na internete: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/CDDH-UE/CDDH-UE_meetings_en.asp>.

Key words: European union, Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Council of Europe, planned accession, the current status of accession and the impact of accession at the European human rights system.

Summary

The article discusses the issue of accession to the European Union Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950. The author analyzes the position of the European Union and the Council of Europe on the question of the accession and points to potential problems arising from the accession and it to be resolved before the conclusion of the accession of the European Union to the European Convention. The author also displays the current status of work on accession and the impact of eventual accession at the European human rights system.

*npor. JUDr. Michaela Rapčanová
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra verejnoprávných vied
tel: 09610 57 434
e-mail: michaela.rapcanova@minv.sk*

Recenzent: JUDr. Anna Zachová