

## VYHLÁSENIE EÚ A TURECKA: DOPAD NA SÚDNU OCHRANU JEDNOTLIVCA

### EU-TURKEY STATEMENT: THE IMPACT ON JUDICIAL PROTECTION OF INDIVIDUAL

*Eudmila Elbert*

*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

#### ABSTRAKT

*Jednou zo základných úloh regionálnych súdov je kontrola dodržiavania záväzkov členských štátov vo vzťahu k tej-ktorej regionálnej organizácii či medzi členskými štátmi navzájom, ako aj kontrola zákonnosti aktov orgánov regionálnej organizácie.<sup>1</sup> Príspevok analyzuje rozhodnutie Všeobecného súdu, ktorým odmietol preskúmať zákonnosť tzv. Vyhlásenia EÚ a Turecka na základe tvrdenia o chýbajúcej právomoci, keďže toto Vyhlásenie nebolo aktom inštitúcie EÚ. Vyhlásenie vyvoláva účinky najmä vo vzťahu k jednotlivcom, preto sa nemožnosť preskúmania jeho zákonnosti dotýka najmä ich práva na účinné súdne preskúmanie. Rozhodnutie Všeobecného súdu je zaujímavé najmä v nadväznosti na predchádzajúcu judikatúru Súdneho dvora, ktorý v minulosti v podobnom prípade rozhodol o prípustnosti žaloby. Vyhlásenie sa týka krehkej spolupráce medzi štátmi EÚ a Tureckom v oblasti riešenia migračnej krízy. Je možné sa domnievať, že konštatovanie súdu o porušení základných práv týmto Vyhlásením v prípade prípustnosti žaloby by mohlo narušiť spoluprácu v tejto oblasti. Preto je na mieste otázka, či činnosť regionálnych súdov, v tomto prípade Všeobecného súdu, nepodlieha vplyvom sociálneho a politického vývoja v konkrétnom regióne.*

#### ABSTRACT

*Judicial review concerning the compliance with the commitments of the member states, not only in relation with its regional organization, but also between the member states, is one of the basic roles of the regional courts. The review concerns also legality of acts of the institution of regional organization. This paper analyzes decision of General Court by which the court refused to review the legality of so called EU- Turkey Statement according to the lack of jurisdiction due to the fact that the Statement was not the act of EU institution. As the Statement produces the effects mainly in relation to the individual, this decision affects in particular the right to effective judicial review. This decision of the General Court is interesting regarding to the contradiction with case law of the Court of Justice. The Statement is based on the fragile cooperation between EU and Turkey addressing the migration crisis. In the eventuality that General Court would confirm the breach of the basic rights of individual by the Statement, it could undermine this fragile cooperation. Therefore the question is, does the social and political development of specific region affect the practice of the regional courts, namely the General Court?*

<sup>1</sup> Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0709/16: „Miesto a význam regionálnych súdnych orgánov v kontexte súčasného regionalizmu.“

## I. ÚVOD

Migračná kríza v Európe je v súčasnosti jednou z najpálčivejších tém rokovaní medzi členskými štátmi Európskej únie (ďalej len „EÚ“), ako aj vo vzťahu k tretím štátom, pričom je jednou zo skutočností ohrozujúcich existujúcu i ďalšiu integráciu v rámci EÚ. Štáty najviac zasiahnuté migračnou krízou a prílevom migrantov hľadajú riešenia na zastavenie tohto prílevu, ako aj riešenia smerujúce ku komplexnému vyriešeniu migračnej krízy. Jednou z hlavných tranzitných krajín, ktorými utečenci a migranti vo všeobecnosti prichádzajú do Európy z Afganistanu, Pakistanu, Sýrie a iných štátov oblasti Blízkeho východu je Turecko, preto sa štáty EÚ, ako hlavnej regionálnej organizácie združujúcej štáty Európy, snažia nájsť riešenie migračnej krízy najmä v spolupráci s Tureckom. Práve jedno z čiastkových riešení migračnej krízy v rámci spolupráce medzi EÚ a Tureckom bolo predmetom konania pred Všeobecným súdom.

## II. ODMIETNUTIE PRÁVA NA SÚDNU OCHRANU VŠEOBECNÝM SÚDOM?

Všeobecný súd vydal dňa 28. februára 2017 uznesenie, ktorým odmietol žalobu na základe nedostatku právomoci o nej rozhodnúť.<sup>2</sup> Základom konania bola žaloba o neplatnosť podaná na základe čl. 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) pánom NF, pakistanskej štátnej príslušnosti, ktorý utiekol z Islamskej republiky Pakistan. Dôvodom úteku bol strach z prenasledovania a vážneho bezprávia. Tvrdil, že bol objektom pokusu o vraždu, ktorá mu (ako jedinému synovi) mala zabrániť v dedení majetku jeho rodičov. Dňa 19. marca 2016 sa dostal loďou z Turecka do Grécka, kde 11. apríla 2016 podal žiadosť o azyl, pričom 18. apríla 2016 utiekol z detenčného zariadenia na ostrov Lesbos. Žalobca uviedol, že žiadosť o udelenie azylu v Grécku podal len kvôli nátlaku gréckych orgánov. Sám ju nemal v úmysle podať najmä z dôvodu dĺžky azylového konania a systematických nedostatkov vykonávania európskeho azylového systému administratívou štátu, ako aj súdnymi orgánmi Grécka.<sup>3</sup> Jediným cieľom jeho žiadosti o udelenie azylu bolo vyhnúť sa návratu do Turecka, kde by mohol byť zadržaný alebo vrátený naspäť do Pakistanu.

Žalobca sa svojou žalobou domáhal vyhlásenia neplatnosti údajnej dohody medzi EÚ a Tureckom, ako uvádzame nižšie označenej ako Vyhlásenie, v zmysle presvedčenia, že toto Vyhlásenie je aktom pričítaťelným Európskej rade predstavujúcim medzinárodnú dohodu uzavretú dňa 18. marca 2016 medzi EÚ a Tureckou republikou. Žalobca uviedol niekoľko žalobných dôvodov. V prvom rade namietal, že predmetná dohoda je nezlučiteľná so základnými právami EÚ,<sup>4</sup> Turecko nie je bezpečným tretím štátom, pri jeho návrate do Turecka mala byť uplatnená smernica o poskytovaní dočasnej ochrany,<sup>5</sup> dohoda je v skutočnosti aktom s právnymi účinkami pre žalobcov a v dôsledku nesúladu s čl. 218 ZFEÚ<sup>6</sup> a/alebo čl. 78 ods.

<sup>2</sup> Uznesenie Všeobecného súdu z 28. februára 2017 vo veci T-192/16, NF/Európska rada, EU:T:2017:128. Podobne sa Vyhlásenia EÚ a Turecka týkali aj ďalšie rozhodnutia Všeobecného súdu: Uznesenie Všeobecného súdu z 28. februára 2017 vo veci T-193/16, NG/Európska rada, EU: T: 2017: 129; Uznesenie Všeobecného súdu z 28. februára 2017 vo veci T-257/16, NM/Európska rada, EU: 2017: 130;

<sup>3</sup> Ako príklad slúžili rozhodnutia: Rozsudok Súdneho dvora z 21. decembra 2011 v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, NS/ Secretary of State for the Home Department a M.E. a iní/ Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform, EU: C: 2011: 865; ako aj rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva M.S.S. proti Belgicku a Grécku (sťažnosť č. 30696/09).

<sup>4</sup> Čl. 1, čl. 18 a čl. 19 Charty základných práv EÚ pojednávajúce o nedotknuteľnosti ľudskej dôstojnosti, práve na azyl, zákaze hromadného vyhostenia a ochrane v prípade vysťahovania, vyhostenia alebo extradície.

<sup>5</sup> Smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov.

<sup>6</sup> Článok upravujúci postup pri dojednávani a uzatváraní dohôd medzi Úniou a tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami.

3 ZFEÚ<sup>7</sup> je neplatná a v neposlednom rade bol porušený zákaz hromadného vyhostenia v zmysle čl. 19 Charty základných práv Európskej únie.<sup>8</sup> Ako reakciu na žalobu, Európska rada vzniesla 11. júla 2016 námietku neprípustnosti s odvolaním sa na článok 130 Rokovacieho poriadku.<sup>9</sup>

Pre pochopenie prípadu je však pred samotnou analýzou rozhodnutia súdu potrebné uviesť i základné skutočnosti týkajúce sa spolupráce EÚ a Turecka vedúce k predmetnému Vyhláseniu.

## 1. Spolupráca Európskej únie a Turecka v oblasti azylového práva

V rámci reakcie na krízu v Sýrii pristúpili EÚ a Turecko k vypracovaniu a následnému prijatiu Spoločného Akčného plánu EÚ- Turecko,<sup>10</sup> ktorý bol vytvorený za účelom posilnenia ich spolupráce v rámci podpory sýrskych štátnych príslušníkov požívajúcich dočasnú medzinárodnú ochranu, ako aj v rámci riadenia migrácie. Akčný plán mal riešiť základné príčiny masívneho exodu Sýrčanov z vlasti, poskytnúť pomoc Sýrčanom požívajúcim dočasnú medzinárodnú ochranu a ich hostiteľským zariadeniam v Turecku, ako aj posilniť spoluprácu v oblasti prevencie nelegálnych migračných tokov smerom do EÚ. Súd uviedol, že z dostupných materiálov<sup>11</sup> je možné vyvodiť skutočnosť, že spoločný akčný plán EÚ a Turecka bol dojednaný Európskou komisiou, pričom jeho ustanovenia mali byť vykonané spoločne Európskou úniou (inštitúciami a členskými štátmi) a Tureckom.

Za účelom realizácie akčného plánu došlo dňa 29. novembra 2015 k prvému stretnutiu predstaviteľov členských štátov EÚ a Turecka,<sup>12</sup> ktorého výsledkom bola dohoda o spustení akčného plánu, a teda aktívnej spolupráce vo vzťahu k migrantom, ktorí nemajú nárok na medzinárodnú ochranu, tým, že im zabránia v cestovaní do Turecka a EÚ, zaistia aplikáciu dvojstranných readmisných dohôd a zabezpečia rýchly návrat migrantov nepožívajúcich medzinárodnú ochranu do ich krajiny pôvodu.

Druhé stretnutie<sup>13</sup> predstaviteľov členských štátov EÚ a Turecka sa konalo 7. marca 2016 rovnako za účelom implementácie spoločného akčného plánu. Predmetom stretnutia bol boj proti prevádzachtvu, ochrana vonkajších hraníc, návrat nelegálnych migrantov prichádzajúcich z Turecka do Grécka na náklady EÚ, presídlenie jedného Sýrčana z Turecka do členského štátu EU za každého Tureckom prevzatého Sýrčana z Grécka. Konkrétne kroky však mali byť dohodnuté medzi Európskou radou a Tureckom do marcového stretnutia Európskej rady. Vyhlásenie z tohto stretnutia však neprinieslo žiadne nové záväzky pre členské štáty EÚ v oblasti relokácie a presídlenia.

Výsledkom tretieho stretnutia predstaviteľov členských štátov EÚ a Turecka bola dohoda údajne uzavretá medzi Európskou radou a Tureckou republikou, nazvaná ako „Vyhlásenie EÚ

<sup>7</sup> Článok pojednávajúci o riešení núdzovej situácie v jednom alebo viacerých členských štátoch v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín.

<sup>8</sup> Žaloba podaná 22. apríla 2016- NF/Európska rada (vec T-192/16). (Ú.v. EÚ C 232 z 27. júna 2016, str. 25).

<sup>9</sup> Čl. 130 Rokovací poriadok Všeobecného súdu (OJ L 105/1, 23.4.2015).

<sup>10</sup> European Council meeting (15 October 2015)- Conclusions. EUCO 26/15. Dostupné online: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/en/pdf> (2018- 05- 27)

<sup>11</sup> Refugee crisis: Joint Action Plan with Turkey. Dostupné online: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151016\\_1\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151016_1_en) (2018- 05- 27); European Commission - Fact Sheet, EU- Turkey joint action plan. Dostupné online: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm) (2018- 05- 27)

<sup>12</sup> Meeting of the EU Heads of state or government with Turkey, 29/11/2015. Dostupné online: <<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/> (2018- 05- 27); Meeting of the heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement, 29/11/2015. Dostupné online: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/> (2018- 05- 27)

<sup>13</sup> Meeting of the EU heads of state or government with Turkey, 07/03/2016. Dostupné online: <<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/> (2018- 05- 27)

a Turecka z 18. marca 2016“ (ďalej len ako „Vyhlásenie“).<sup>14</sup> Vyhlásenie bolo zverejnené na stránkach Rady vo forme tlačovej správy (Press Release) ako oznámenie o výsledkoch stretnutia medzi členskými štátmi Európskej rady a Tureckom, určených na prehĺbenie EÚ- Tureckých vzťahov, ako aj na riešenie migračnej krízy. Týkali sa najmä boja proti prevádzačom, či alternatív pre migrantov riskujúcich svoje životy v Egejskom mori, pričom najzávažnejším bodom Vyhlásenia bol záväzok, že každý nelegálny migrant, ktorý prešiel do Grécka z Turecka, bude, za zachovania európskeho i medzinárodného práva, navrátený do Turecka, rešpektujúc zákaz kolektívneho vyhostenia a princíp non-refoulement.<sup>15</sup> Tento záväzok bol označený ako dočasné a výnimočné opatrenie nevyhnutné pre ukončenie ľudského utrpenia migrantov a pre obnovenie verejného poriadku.

## 2. Procesný postup súdu

Dňa 03. novembra 2016 bola Európska rada, Rada Európskej únie a Komisia vyzvané súdom, aby mu poskytli informácie, či stretnutie dňa 18. marca 2016 viedlo k prijatiu písomnej dohody, a ak áno, aby mu zaslali akékoľvek dokumenty spôsobilé určiť strany, ktoré by sa dohodli na doplňujúcich bodoch Vyhlásenia. Európska rada vo svojom vyjadrení uviedla, že podľa jej najlepšieho vedomia medzi EÚ a Tureckou republikou nebola uzavretá žiadna dohoda alebo zmluva v zmysle čl. 218 ZFEÚ<sup>16</sup> alebo čl. 2 ods. 1 písm. a) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve<sup>17</sup> a že Vyhlásenie nemalo v úmysle vytvoriť právne záväzné účinky ani vytvoriť dohodu alebo zmluvu. Európska rada poskytla niekoľko dokumentov dokazujúcich, že šlo o stretnutie zástupcov štátov a vlád členských štátov Európskej únie s predstaviteľmi Tureckej republiky a nie stretnutie Európskej rady, na ktorom sa zúčastnila tretia krajina. Komisia v podobnom duchu dodala, že už z použitého jazyka<sup>18</sup> Vyhlásenia je jasné, že nešlo o právne záväznú dohodu, ale o politickú dohodu medzi členmi Európskej rady, zástupcami štátov alebo vlád členských štátov Európskej únie, prezidentom Európskej rady a prezidentom Komisie o budúcej spolupráci. Rada Európskej únie poskytla vysvetlenie, že nebola autorom Vyhlásenia a nijako nebola zapojená do dialógu medzi zástupcami členských štátov EÚ a Turecka, alebo aktivít prezidenta Európskej rady smerujúcich k Vyhláseniu, Rada EÚ nepripravila 18. marca 2016 summit a vyhlásila, že žiadna dohoda alebo zmluva nebola uzavretá medzi EÚ a Tureckom vo vzťahu k migračnej kríze.

Všetky tieto tvrdenia žalobca následne napadol, najmä pokiaľ ide o tvrdenie, že na stretnutí 18. marca 2016 nebola uzavretá dohoda s Tureckom, ako aj tvrdenie, že výstup diskusií by mal byť označený ako politická dohoda, pričom poukázal na skutočnosť, že chýbajúci pojem „členské štáty“ v obsahu Vyhlásenia nasvedčuje, že subjektom Vyhlásenia nemohli byť členské štáty EÚ.

## 3. Posúdenie námietky neprípustnosti

Keďže Európska rada namietala, že súd nemá dostatok právomocí pre rozhodnutie v danej veci, súd musel pristúpiť k preskúmaniu rozsahu svojich právomocí.<sup>19</sup> Na podporu svojich tvrdení o nedostatku právomocí súdu uviedla Európska rada, že ani jeden z orgánov EÚ podľa

<sup>14</sup> EU- Turkey Statement, 18 March 2016. Dostupné online: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>> (2018- 05- 27)

<sup>15</sup> Bližšie pozri: čl. 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z.z. o pristúpení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky k Dohovoru o právnom postavení utečencov a k Protokolu týkajúcemu sa právneho postavenia utečencov).

<sup>16</sup> Čl. 218 ZFEÚ pojednávajúci o postupe dojednávania a uzatvárania dohôd medzi Úniou a tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami.

<sup>17</sup> Vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve.

<sup>18</sup> Narážala na použitý budúci čas, najmä na anglické slovo „will“.

<sup>19</sup> Pravidlá na určenie právomocí Všeobecného súdu sú obsiahnuté v ZFEÚ, Štatúte Súdneho dvora EÚ a v jeho prílohách.

čl. 263 ZFEÚ nie je autorom Vyhlásenia, pretože bolo podané účastníkmi medzinárodného summitu nasledujúceho po stretnutí Európskej rady. Žalobca však reagoval, že vzhľadom na obsah a všetky okolnosti prijatia Vyhlásenia, je potrebné naň hľadiť ako na opatrenie Európskej rady, pretože členské štáty EÚ konali kolektívne v rámci tejto inštitúcie a nevykonávali národné kompetencie mimo inštitucionálneho rámca EÚ. Navyiac, Komisia a Európska rada sa aktívne podieľali na príprave a vyjednávaní Vyhlásenia,<sup>20</sup> na ktoré je tak potrebné hľadiť ako na medzinárodnú dohodu. Žalobca taktiež poukázal aj na nezhody v tvrdeniach Európskej rady, ktorá na jednej strane nástojila, že Vyhlásenie bolo prijaté samotnými zástupcami členských štátov EÚ a Turecka, a na druhej strane existujú špecifické právne záväzky, ako je záväzok EÚ financovať návrat neúspešných žiadateľov o azyl naspäť do Turecka.

Pre posúdenie rozsahu právomocí súdu v danej veci bolo potrebné vziať do úvahy najmä čl. 263 ZFEÚ, ktorý oprávňuje súd preskúmať zákonnosť aktu inštitúcie EÚ a v prípade opodstatnenosti žaloby vyhlásiť tento akt za neplatný. Je však nevyhnutné, aby bol preskúmaný akt prijatý niektorou z inštitúcií EÚ a mal právne účinky. Súd poukázal na skutočnosť, že hoci je možné na základe Lisabonskej zmluvy preskúmať zákonnosť opatrení prijatých Európskou radou, súd nemá právomoc preskúmať zákonnosť opatrení prijatých vnútroštátnym orgánom, či predstaviteľmi členských štátov konajúcich ako hlavy štátov alebo vlád.<sup>21</sup>

Prezentované tvrdenia Európskej rady však Všeobecnému súdu nestačili, preto pristúpil k preskúmaniu autorov napadnutého opatrenia. Samotná žaloba označuje napadnuté opatrenia ako dohodu medzi EÚ a Tureckom, pričom na stránkach Rady je označovaná ako „Vyhlásenie EÚ a Turecka“. Súd uviedol, že ak by šlo o dohodu podľa medzinárodného zmluvného práva, jeho právomoc sa obmedzuje len na opatrenia, ktorými sa v mene EÚ medzinárodná dohoda uzatvára, a nie na preskúmanie samotnej zákonnosti dohody/zmluvy. Na základe uvedeného je teda potrebné, podľa Všeobecného súdu, chápať žalobu tak, že ňou žalobca žiada o neplatnosť opatrenia, ktorým chce Európska únia uzavrieť (v mene EÚ) dohodu s Tureckou republikou. Úlohou súdu tak bolo zhodnotenie, či Vyhlásenie EÚ a Turecka predstavuje existenciu opatrenia pričítateľného Európskej rade a či táto inštitúcia uzavrela medzinárodnú zmluvu.

Podľa textu Vyhlásenia, stretnutie dňa 18. marca 2016 bolo tretím stretnutím zástupcov členských štátov EÚ ako hláv štátov a nie ako členov Európskej rady. Tlačová správa už však nehovorí o lídroch EÚ (ako po prvom stretnutí), ale o členoch Európskej rady, a o EÚ a Turecku, ktorí sa dohodli na dodatočných bodoch Vyhlásenia. Nesie však nadpis „medzinárodný summit“, čo v princípe znamená stretnutie hláv štátov alebo vlád členských štátov EÚ s predstaviteľmi tretích štátov. S ohľadom na skutočnosť, že verejnosti sú prístupné najmä informácie obsiahnuté v tlačových správach, zaujímavým je tvrdenie Európskej rady, že text tlačovej správy je len informatívny a prispôsobený chápaniu širokej verejnosti, bez právnej sily a pri zverejňovaní dochádza k chybám. Aj z tohto dôvodu súd pristúpil k preskúmaniu oficiálnych dokumentov týkajúcich sa stretnutia konaného dňa 18. marca 2016.

Oficiálne dokumenty stretnutia poukazujú na dve oddelené udalosti, a to stretnutie Európskej rady a medzinárodný summit. Boli organizované paralelne, z finančných, bezpečnostných dôvodov a účinnosti stretnutia, no odlišným spôsobom z právneho, formálneho a organizačného pohľadu, čo potvrdzuje odlišnú právnu povahu týchto udalostí.<sup>22</sup> Vzhľadom na niekoľko predložených oficiálnych dokumentov súd skonštatoval, že spojenie „členovia

<sup>20</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Next Operational Steps in EU- Turkey Cooperation in the Field of Migration. Dostupné online: <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-166-EN-F1-1.PDF> (2018- 05- 27)

<sup>21</sup> Bližšie pozri napr.: Rozsudok Súdneho dvora z 30. júna 1993 v spojených veciach C-181/91 a C-248/91, Európsky parlament/Rada Európskych spoločenstiev a Komisia Európskych spoločenstiev, EU: C: 1993: 271.

<sup>22</sup> Tieto skutočnosti mali potvrdiť aj pozvánky osobitne zaslané za účelom stretnutia členov Európskej rady a osobitne za účelom stretnutia hláv štátov alebo vlád členských štátov EÚ a Tureckej republiky, pozri bod 64 rozhodnutia súdu.

Európskej rady“ a pojem „EÚ“ obsiahnuté vo Vyhlásení publikovanom v tlačovej správe sa považujú za odkazy na „hlavy štátov alebo vlád Európskej únie“, ktoré sa stretli s Tureckým zástupcom a dohodli opatrenia na obnovu verejného poriadku, najmä na území Grécka. Európska rada tak neprijala rozhodnutie uzavrieť dohodu s tureckou vládou v mene EÚ, a teda nezávisle od toho, či by šlo o politickú dohodu alebo opatrenie tvoriace právne účinky, nemôže byť považované za opatrenie prijaté Európskou radou. Súd doplnil, že hoci by počas stretnutia 18. marca 2016 došlo k uzavretiu medzinárodnej dohody, šlo by o dohodu uzavretú medzi hlavami štátov alebo vlád členských štátov EÚ a Tureckým predsedom vlády. Súd tak dospel k názoru, že nemá právomoc posudzovať zákonnosť medzinárodnej dohody uzavretej členskými štátmi EÚ.

### III. ODVOLACIE KONANIE PRED SÚDNYM DVOROM EÚ

Rozhodnutie Všeobecného súdu sa stalo predmetom odvolacieho konania pred Súdnym dvorom.<sup>23</sup> Hoci bolo odvolanie podané 21.04.2017, konanie pred Súdnym dvorom ešte prebieha. Je však možné konštatovať, že z rozhodnutia Všeobecného súdu vyplýva znepokojujúca skutočnosť, že jeden z málo dostupných zdrojov informácií pre občanov Európskej únie, tlačové správy, sú zverejňované bez úmyslu poskytnúť jasné a zrozumiteľné zhrnutie výsledkov činnosti Európskej únie, jej orgánov, a to aj vo vzťahu k tretím štátom.

Predmetom daného rozhodnutia Všeobecného súdu je otázka napadnuteľnosti aktu. Všeobecný súd uviedol, že v prípade Vyhlásenia EÚ a Turecka je prekážkou tejto napadnuteľnosti skutočnosť, že jeho autorom nie je Európska rada, ale členské štáty EÚ. V porovnaní s predchádzajúcou judikatúrou je však možné postrehnúť iný postup. Príkladom môže byť konanie vo veci C-22/70 Komisia/Rada.<sup>24</sup> Komisia Európskych spoločenstiev sa žalobou domáhala zrušenia uznesenia Rady o rokovaníach a uzatvorení Európskej zmluvy o práci posádok vozidiel vykonávajúcich medzinárodnú cestnú dopravu členskými štátmi Spoločenstva. Rada v tomto prípade namietala prípustnosť žaloby na základe kvalifikácie sporného uznesenia ako napadnuteľného aktu. Dané uznesenie nebolo formálne ani obsahovo nariadením, rozhodnutím alebo smernicou, ale predstavovalo len politickú dohodu medzi členskými štátmi v rámci Rady, ktorou sa nezaložilo žiadne právo, nebola uložená žiadna povinnosť a nedošlo k žiadnej zmene právneho stavu. Súdny dvor uviedol, že cieľom žaloby je zabezpečiť dodržiavanie práva pri výklade a aplikácii Zmluvy. Možnosť podať žalobu o neplatnosť musí existovať v prípade všetkých predpisov vydaných inštitúciami, ktoré majú právne účinky, bez ohľadu na ich formu alebo povahu.

Uznesenie Rady sa týkalo predmetu, ktorý patrí do právomoci Spoločenstva (v súčasnosti Európskej únie) a členské štáty tak nemôžu konať mimo rámca inštitúcií Spoločenstva. Podľa Súdneho dvora nemohlo byť uznesenie Rady iba výrazom dobrovoľnej koordinácie, ale malo za cieľ stanoviť záväzný spôsob správania inštitúcií a členských štátov, ktoré sa neskôr malo premietnuť do obsahu nariadenia. Uznesenie teda malo právne účinky v oblasti vzťahov medzi Spoločenstvom a členskými štátmi, ako aj v oblasti vzťahov medzi inštitúciami a podstatným spôsobom zmenilo rozdelenie právomocí medzi Spoločenstvom a členskými štátmi. Na základe týchto skutočností tak Súdny dvor pripustil preskúmateľnosť aktu, ktorý bol označovaný podobne ako v prípade Vyhlásenia EÚ a Turecka za politickú dohodu bez právnych účinkov.

<sup>23</sup> C-208/17 NF v. Európska rada. Odvolanie podané 21. apríla 2017: NF proti uzneseniu Všeobecného súdu (prvá rozšírená komora) z 28. februára 2017 vo veci T-192/16, NF/Európska rada (vec C-208/17 P).

<sup>24</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 31. marca 1971 vo veci 22-70, Komisia Európskych spoločenstiev/ Rada Európskych spoločenstiev, EU: C: 1971:32.

#### IV. ZÁVER

Na základe vyššie zmieneného prípadu, kedy Súdny dvor pripustil preskúmateľnosť aktu Rady na základe účinkov, ktoré vyvolával, je možné namietat, že v prípade Vyhlásenia EÚ a Turecka došlo k obmedzeniu práva na súdnu kontrolu, čo má veľký dosah na obmedzenie ochrany práv osôb dotknutých spoločným Vyhlásením EÚ a Turecka. Negatívne posúdenie dôsledkov Vyhlásenia vo vzťahu k základným právam v priestore Európskej únie na základe prípustnosti žaloby by mohlo viesť k narušeniu ťažko dosiahnutého konsenzu ohľadom riešenia migračnej krízy medzi EÚ a Tureckom. Je možné sa tak domnievať, že dané rozhodnutie je poznačené politickým vývojom v európskom regióne, nie príliš pozitívnym prístupom členských štátov EÚ k postaveniu utečencov a ich krehkou spolupracou v tejto oblasti s Tureckom. Súdny systém Európskej únie vytvorený v prvom rade ako nástroj pokojného riešenia sporov medzi štátmi, je tak priestorom, kde názory a záujmy štátov narážajú na záujmy a práva jednotlivcov, ktorým sa chce Európska únia stále viac približovať.

Je však potrebné zohľadniť aj skutočnosť, že samotné Vyhlásenie nie je samovykonateľné, a teda tvorí hlavne základ pre ďalšie konanie a opatrenia členských štátov pri riešení migračnej krízy. Pre jednotlivcov tak ostávajú otvorené možnosti brániť sa pred opatreniami vykonávanými jednotlivými štátmi prijaté na základe spoločného Vyhlásenia EÚ a Turecka, a to nie len v rámci súdneho systému EÚ, ale v prípade porušenia práva garantovaného európskym Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd<sup>25</sup> aj systémom Európskeho súdu pre ľudské práva.<sup>26</sup>

#### KLÚČOVÉ SLOVÁ

súdna ochrana, jednotlivec, regionálny súd, Turecko, EÚ, preskúmateľný akt

#### KEY WORDS

judicial protection, individual, regional court, Turkey, EU, reviewable act

#### POUŽITÁ LITERATÚRA:

1. C-208/17 NF v. Európska rada. Odvolanie podané 21. apríla 2017: NF proti uzneseniu Všeobecného súdu (prvá rozšírená komora) z 28. februára 2017 vo veci T-192/16, NF/Európska rada (vec C-208/17 P).
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Next Operational Steps in EU- Turkey Cooperation in the Field of Migration. Dostupné online: <[https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-166-EN-F1-1.PDF\\_\(2018-05-27\)](https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-166-EN-F1-1.PDF_(2018-05-27))>.
3. Dohovor o právnom postavení utečencov (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z.z. o pristúpení Českej a Slovenskej Federatívnej republiky k Dohovoru o právnom postavení utečencov a k Protokolu týkajúcemu sa právneho postavenia utečencov).
4. EU- Turkey Statement, 18 March 2016. Dostupné online: <[http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/\(2018-05-27\)](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/(2018-05-27))>.
5. European Commission - Fact Sheet, EU- Turkey joint action plan. Dostupné online: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_en.htm\\_\(2018-05-27\)](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm_(2018-05-27))>.

<sup>25</sup> Európsky dohovor o ľudských právach. Dostupné online: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SLK.pdf\\_\(2018-05-27\)](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf_(2018-05-27))>.

<sup>26</sup> Napr. právo na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 EDEP.

6. European Council meeting (15 October 2015)- Conclusions. EUCO 26/15. Dostupné online: <[http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/en/pdf\\_\(2018-05-27\)](http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/en/pdf_(2018-05-27))>.
7. Európsky dohovor o ľudských právach. Dostupné online: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SLK.pdf\\_\(2018-05-27\)](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf_(2018-05-27))>
8. Charta základných práv Európskej únie.
9. Meeting of the EU Heads of state or government with Turkey, 29/11/2015. Dostupné online: <[http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/\(2018-05-27\)](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/(2018-05-27))>.
10. Meeting of the EU heads of state or government with Turkey, 07/03/2016. Dostupné online: <[http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/\(2018-05-27\)](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/(2018-05-27))>.
11. Meeting of the heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement, 29/11/2015. Dostupné online: <[http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/\(2018-05-27\)](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/(2018-05-27))>.
12. Refugee crisis: Joint Action Plan with Turkey. Dostupné online: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151016\\_1\\_en\\_\(2018-05-27\)](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151016_1_en_(2018-05-27))>.
13. Rokovací poriadok Všeobecného súdu (OJ L 105/1, 23.4.2015).
14. Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva M.S.S. proti Belgicku a Grécku (sťažnosť č. 30696/09).
15. Rozsudok Súdneho dvora z 21. decembra 2011 v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, NS/ Secretary of State for the Home Department a M.E. a iní/ Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform, EU: C: 2011: 865.
16. Rozsudok Súdneho dvora z 30. júna 1993 v spojených veciach C-181/91 a C-248/91, Európsky parlament/Rada Európskych spoločenstiev a Komisia Európskych spoločenstiev, EU: C: 1993: 271.
17. Rozsudok Súdneho dvora z 31. marca 1971 vo veci 22-70, Komisia Európskych spoločenstiev/ Rada Európskych spoločenstiev, EU: C: 1971:32.
18. Smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov.
19. Uznesenie Všeobecného súdu z 28. februára 2017 vo veci T-192/16, NF/Európska rada, EU:T:2017:128.
20. Uznesenie Všeobecného súdu z 28. februára 2017 vo veci T-193/16, NG /Európska rada, EU: T: 2017: 129.
21. Uznesenie Všeobecného súdu z 28. februára 2017 vo veci T-257/16, NM/Európska rada, EU: 2017: 130.
22. Vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve
23. Žaloba podaná 22. apríla 2016- NF/Európska rada (vec T-192/16) (Ú.v. EÚ C 232 z 27. júna 2016, str. 25).

**KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA:****JUDr. Ľudmila Elbert, PhD.**

Odborný asistent

UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta  
Kováčska 26, P.O.BOX A-45, 040 75 Košice  
ludmila.elbert@upjs.sk