

DIES IURIS TYRNAVIENSES
Trnavské právnické dni

**PRÁVNÁ POLITIKA
A LEGISLATÍVA
LEGAL POLICY
AND LEGISLATION**

**POLITICKÉ ROZHODNUTIA A ICH VPLYV
NA MEDZINÁRODNÉ A EURÓPSKE PRÁVO
POLITICAL DECISIONS AND THEIR IMPACT
ON INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW**



Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
2020



Zborník je výstupom medzinárodnej vedeckej konferencie Trnavské právnické dni „Právna politika a právna legislatíva: Politické rozhodnutia a ich vplyv na medzinárodné a európske právo“ konanej online v dňoch 24. - 25. 9. 2020.

Vzor citácie: BULLA, M. (ed.) *Politické rozhodnutia a ich vplyv na medzinárodné a európske právo: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie v rámci online medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 24.-25. septembra 2020.* Trnava : Právnická fakulta TU v Trnave, 2020. Bratislava : Wolters Kluwer, 2020. 181 s. ISBN 978-80-571-0302-8 (CD-ROM); ISBN 978-80-571-0303-5 (pdf)

Autori: © JUDr. Bc. Dominika Becková, PhD. – Mgr. Martin Bulla, PhD. – doc. JUDr. Rastislav Funta, Ph.D., LL.M. – JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD. – doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD. – JUDr. Tereza Kunertová, Ph.D., LL.M. – doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD. – Dipl.-Ing. (Arch.) Jana Neumann; Ass. iur. Markus Seitenberg. LL.M., MBA – Viktorija Soņeca, LL.M. – doc. JUDr. Peter Varga, PhD., 2020

Editor: Mgr. Bc. Martin Bulla, PhD.

Recenzenti: prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.
JUDr. Viliam Karas, PhD.
JUDr. Rastislav Mihalovič, PhD.
JUDr. Marcel Vysocký, PhD.

Prvé vydanie, Wolters Kluwer SR s. r. o., 2020

Všetky práva vyhradené.

Toto dielo ani žiadna jeho časť nemôže byť reprodukováaná bez súhlasu autorov diela.

ISBN 978-80-571-0303-5 (pdf)

ISBN 978-80-571-0302-8 (CD-ROM)

CONTENT

ĽUDSKÉ PRÁVA V ÉRE UMELEJ INTELIGENCIE	7
JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD.	
BEZPEČNOSTNÁ RADA OSN – ORGÁN S PRÁVOMOCOU PRIJÍMAŤ POLITICKÉ ROZHODNUTIA A EKOLOGICKÉ ASPEKTY ČINNOSTI JEJ MIEROVÝCH OPERÁCIÍ	16
doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.	
MOŽNOSTI PRESADZOVANIA SOCIÁLNYCH PRÁV CEZ PRIPRAVOVANÝ NÁSTROJ O POŽIADAVKE DUE DILIGENCE V OBLASTI ĽUDSKÝCH A ENVIRONMENTÁLNYCH PRÁV V RÁMCI MEDZINÁRODNÝCH DODÁVATELSKÝCH REŤAZCOV	34
Mgr. Martin Bulla, PhD.	
POLITICAL DECISION-MAKING / PRIORITY SETTING AT THE POLITICAL LEVEL AS THE STARTING POINT AND BASIS FOR LEGISLATIVE INITIATIVES AND FURTHER DEVELOPMENT OF EXISTING LAW – EXEMPLIFIED BY THE ENERGY POLICY AND ENERGY LAW OF THE EUROPEAN UNION WITH A FOCUS ON: IMPACTS ON THE LAW OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY	56
Ing. Jana Neumann	
MEDZINÁRODNÁ ZMLUVA AKO NÁSTROJ POLITICKEJ MOCI	69
doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.	
ÚVAHY A PRÁVNE ODÔVODNENIE SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÉHO SÚDU NEMECKA O PRINCÍPE PROPORCIONALITY Z HĽADISKA PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE	89
doc. JUDr. Rastislav Funta, Ph.D., LL.M.	
EURÓPSKA PROKURATÚRA – REALITA DNEŠNÝCH DNÍ	107
JUDr. Bc. Dominika Becková, PhD.	
HOW THE ABSENCE OF LOBBYING REGULATION IN A MEMBER STATE AFFECTS THE FULFILMENT OF THE EUROPEAN UNION'S COMMITMENTS	124
Viktorija Soņeca, LL.M.	

OBMEDZENIA VOLNÉHO POHYBU OSÔB V RÁMCI EURÓPSKEJ ÚNIE	141
doc. JUDr. Peter Varga, PhD.	
EVROPSKÁ UNIE CHRÁNÍ SPOTŘEBITELE. SPOTŘEBITEL (NE) OVLIVŇUJE EU	156
JUDr. Tereza Kunertová, Ph.D., LL.M.	
RES JUDICATA (CLAIM PRECLUSION) AND COLLATERAL ESTOPPEL (ISSUE PRECLUSION) UNDER THE AMERICAN LEGAL SYSTEM	173
Markus Seitenberg, Ass.iur., LL.M.	

PREDHOVOR

Právo a politika sú od nepamäti úzko previazané, keďže právne predpisy, ich konkrétna podoba a znenie sú výsledkom nielen legislatívneho, ale aj politického procesu. V ňom zohráva úlohu celé spektrum faktorov, záujmov a aktérov. Vzájomná korelácia medzi tvorbou práva a politickými procesmi nie je len doménou vnútroštátneho práva, ale prejavuje sa tiež zreteľne v medzinárodnom aj európskom práve. Konferencia organizovaná Katedrou medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave v rámci medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni 2020 si stanovila za cieľ poukázať na niektoré súvzťažnosti medzi politickými rozhodnutiami a legislatívou v oblasti medzinárodného a európskeho práva a podrobiť ich analýze.

Tvorba, ako aj rešpektovanie noriem medzinárodného práva verejného sú determinované zahraničnou politikou jednotlivých štátov. Do zahraničnopolitických rozhodnutí sa však často premieta aj domáca politika. Príkladom zhubného vplyvu politických rozhodnutí na právo dokonca hneď vo viacerých rovinách je príbeh Globálneho paktu OSN o migrácii. Dokument bol vyrokovaný a prijatý v čase, keď bol slovenský minister zahraničných vecí predsedom Valného zhromaždenia OSN. Vláda, ktorej bol členom, však pakt kritizovala a parlament prijal uznesenie, ktorým zaviazal vládu nezúčastniť sa prijímania dokumentu v Marakeši. Následne došlo k spill-over efektu a malígny vplyv politických rozhodnutí sa prelietal aj do roviny vnútroštátneho (ústavného) práva, keď minister podal demisiu, ktorú si neskôr rozmyslel a ústavní právnici si lámali hlavy, či minister môže demisiu stiahnuť a či ju prezident môže neprijíť. Podobné rysy vykazuje aj epopeja o účasti Spojených štátov amerických na Parížskej klimatickej dohode. Spojené štáty americké sa k dohode pripojili v roku 2016 za vlády prezidenta Baracka Obamu. Nový prezident Donald Trump vyjadril zámer od dohody odstúpiť, pričom tento proces sa zavŕšil 4. 11. 2020, teda deň po tom, ako neuspel v snahe o znovuzvolenie. Nastupujúci prezident Joe Biden deklaruje úmysel znovu sa pripojiť k Parížskej klimatickej dohode hneď v prvý deň jeho pôsobenia v úrade.

V oblasti medzinárodného práva súkromného a procesného je politická vôľa rozhodujúca pri nastavení miery participácie štátu na procese harmonizácie a unifikácie noriem tohto odvetvia. Politické rozpory ohľadne tejto otázky sú dôvodom, prečo sa v rámci Európskej únie aj na poli medzinárodného práva súkromného začína využívať inštitút posilnenej spolupráce, v rámci ktorého boli prijaté už tri právne nástroje, pričom Slovensko sa nepodieľa na žiadnom z nich. Politickým rozhodnutím je tiež poskytovanie špeciálnej ochrany určitým subjektom (spotrebitelia, zamestnanci). Potenciál ovplyvniť podobu medzinárodného

práva súkromného majú tiež politické rozhodnutia ako Brexit, prípadne politické reakcie na sociálne fenomény, akým je napríklad digitalizácia.

Vzhľadom na komplikovaný proces tvorby práva na úrovni Európskej únie sa v európskom práve výrazne odrážajú politické rozhodnutia, konflikty a kompromisy uzatvárané v rámci legislatívneho procesu. Niektoré právne nástroje trpia vnútornou nekonzistenciou, ktorá je dôsledkom snahy inkorporovať do znenia predpisu často protichodné politické záujmy. Pomerne často sú právne predpisy prijímané v znení, ktoré zostáva na polceste pri dosahovaní sledovaného cieľa alebo sú návrhy doslova vykastrované a zbavené účinných sankčných mechanizmov. Politické rozhodnutia stoja aj za iniciatívou postupne vnášať etické hodnoty do pôvodne čisto technických noriem práva vnútorného trhu či medzinárodného práva súkromného a procesného, ktoré tak v súčasnosti prispievajú aj k ochrane slabších zmluvných strán či životného prostredia.

V predkladanom zborníku sú zaradené príspevky analyzujúce napríklad dosahy politického rozhodovania na oblasť energetického práva či vplyv absencie nariadenia o lobingu na úijnú normotvorbu a na dosiahnutie cieľov Európskej únie. Témy rozoberané v zborníku sú často dynamické, podliehajúce neustálemu vývoju, ktorý je zaujímavé a podnetné sledovať. Veríme, že autorom príspevkov sa podarí vzbudiť záujem o predmetné témy aj u čitateľov nielen z radov odbornej verejnosti, ale aj študentov právnických fakúlt a príbuzných odborov.

Editor

ĽUDSKÉ PRÁVA V ÉRE UMELEJ INTELIGENCIE

HUMAN RIGHTS IN THE AGE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD.

Ústav medzinárodného a európskeho práva, Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Institute of International and European Law, Faculty of Law, Pan-European University

Abstrakt: Vízia umelej inteligencie sľubuje budúcnosť naplnenú autonómnymi vozidlami, robotmi nahrádzajúcimi ľudskú pracovnú silu, dronmi dodávajúcimi balíčky namiesto kuriérov atď. Pojem umelá inteligencia sa v médiách a v právnych publikáciách stáva čoraz bežnejším pojmom. Zvykli sme si však na to, že kým moderné technológie napredujú veľmi rýchlym tempom, právo spravidla reaguje so značným oneskorením.

Abstract: The vision of artificial intelligence promises a future filled with autonomous vehicles, robots replacing human workforce, drones delivering packages instead of delivery men, but also much more. The term artificial intelligence or AI is becoming more and more common in the media and in legal publications, however, we have become accustomed to the fact that, although modern technologies are advancing at a very fast pace, the law generally responds with considerable delay.

Kľúčové slová: ľudské práva, umelá inteligencia, evolúcia ľudských práv, robotika

Keywords: human rights, artificial intelligence, AI, robotics, evolution of human rights

Úvod

Umelá inteligencia vytvára výzvy pre ľudské práva. Nedotknuteľnosť ľudského života je ústrednou myšlienkou ľudských práv, pričom implicitným predpokladom je hierarchická nadradenosť ľudstva voči iným formám života, ktoré si zasluhujú menšiu ochranu. Tieto základné predpoklady sú spochybňované očakávaným príchodom entít, ktoré síce nie sú živé, ale napriek tomu sú vnímajúce

a intelektuálne, prípadne aj morálne nadradené ľuďom. Samozrejme, tento scenár sa nemusí nikdy naplniť a aj keby nastal, spočíva v budúcnosti, ktorá presahuje súčasné chápanie. Je však naliehavé, aby sme o týchto záležitostiach hovorili, pretože hrozby, ktoré predstavuje technológia pre niektoré oblasti ľudských práv, už existujú. Cieľom tohto článku je preskúmať tieto výzvy z krátkodobej a dlhodobej perspektívy.

V našich životoch sa čoraz viac vyskytuje umelá inteligencia, čo odráža rastúcu tendenciu úplne zmeniť rozhodnutia na algoritmy. Pojmom „inteligencia“ máme na mysli schopnosť predvídať budúcnosť a riešiť zložité úlohy. „Umelá“ inteligencia je takáto schopnosť preukázaná strojmi, v inteligentných telefónoch, tabletoch, notebookoch, dronoch, samohybných vozidlách alebo robotoch, ktoré by mohli prevziať úlohy od podpory domácnosti, spoločníkov rôznych druhov až po policajnú kontrolu.

1 Umelá inteligencia a ľudské práva

Za ľudské práva môžeme považovať práva a oprávnenia človeka, ktoré zabezpečujú slobodu a dôstojnosť človeka a sú chránené inštitucionálnymi zárukami. Sú to práva prirodzeno-právnej povahy vychádzajúce z princípu univerzality, ktoré v podstatných črtách vyjadrujú miesto človeka v prírode, spoločnosti a štáte. Charakterizujú človeka ako ľudskú bytosť a súčasne garantujú jeho intímnu sféru. Účelom ochrany poskytovanej prostredníctvom ľudských práv je ochrana jednotlivca, človeka ako ľudskej bytosti a jeho prirodzených práv. Logicky sa dá teda odvodiť, že subjektom ľudských práv je človek. Ústava Slovenskej republiky hovorí o človeku, resp. o ľuďoch len v čl. 12 ods. 1 prvej vete, podľa ktorej sú to (práve) ľudia, ktorí sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.¹ Týmto vzniká priestor na úvahu, či sú ľudské práva obmedzené človekom, ako ho poznáme v súčasnosti, alebo či zmeny, premeny a vývoj človeka znamenajú aj zmeny ľudských práv, teda či človek je limitom ľudských práv.

S postupujúcim technologickým pokrokom sa očakáva, že vedomé a vnímajúce stroje budú v blízkej budúcnosti realitou... ale budú (alebo mali by) mať rovnaké práva ako ľudia? Alebo by sa s nimi malo zaobchádzať iba ako s predmetmi, ktoré môžu byť vlastnené ako majetok?

Bytosť považujeme za živú, ak vykonáva určité činnosti, zjednodušene povedané, ak je schopná rásť, rozmnožovať sa a reagovať na svoje prostredie. Na základe toho sa však niektoré formy umelej inteligencie už teraz môžu považovať za

¹ BALOG, B. Končia ľudské práva človekom? In *Ľudské práva včera a dnes – Pôvod a význam ľudských práv a ich ochrana v právnej terminológii a praxi*. ISBN: 978-80-557-1322-9

„živé“. Aj keď fyzicky nerastú, učia sa nové informácie a začleňujú ich do svojich programov, čím rozširujú svoju myseľ. Niektoré formy umelej inteligencie dokážu reagovať na vonkajšie podnety. A hoci umelá inteligencia sa nedokáže fyzicky rozmnožovať, profesor robotiky Jonathan Rossiter je len jedným z mnohých, ktorí tvrdia, že jedného dňa budeme mať reprodukciu robota.²

Je zrejmé, že hranice medzi živými a neživými bytosťami sú trochu nejasné, najmä, keď ako faktor začneme zvažovať vnímajúcu inteligenciu. Všeobecne platí myšlienka, že si umelá inteligencia nezaslúži práva, pretože stroje umelej inteligencie nemajú svoje vlastné nezávislé živé telo. Nie sú zložené z organických látok, iba z umelých materiálov, a preto úvaha o ľudských právach je zbytočná.³ Dalo by sa však tvrdiť, že ide o diskutabilný názor. Profesor Hugh McLachlan zdôrazňuje, že aj v súčasnosti udeľujeme práva ľuďom, ktorí nežijú; to znamená, napríklad ľuďom, ktorí zomreli – čo sa týka závetu, darcovstva orgánov a majetkových záležitostí vykonávaných podľa ich želaní po smrti. Práva majú aj budúce generácie ľudských bytostí napriek tomu, že v súčasnosti nežijú – nemajú žiadne fyzické telo, napriek tomu rozhodujeme v súčasnosti vzhľadom na ich budúce práva. V oboch prípadoch dávame práva ľuďom, ktorí v súčasnosti nežijú. Napriek tomu je priam nepredstaviteľné riešiť práva robotov, ktoré v súčasnosti existujú.

Je veľmi ťažké diskutovať o realite, ktorá je zdanlivo tak ďaleko. Ak však pomyslíme na stroje umelej inteligencie, ktoré vídavame v každodennom živote aj, konverzácia o právach umelej inteligencie je oveľa aktuálnejšia. Na jednej strane stupnice máme veci ako automatizované pokladne v obchode s potravinami, na druhej strane máme príklady ako Sophia – možno najslávnejšia umelá inteligencia na planéte. Pre niektorých dokonca ani také pôsobivé stroje ako Sophia nemôžu byť nikdy považované za vnímajúce. Faktom však je, že Sophia sa stala priekopníkom vo svete umelej inteligencie.

Sophia získala v roku 2017 saudské občianstvo a čoskoro potom jej OSN udelila osobitné ocenenie za to, že sa stala šampiónom inovácií. V nedávnom rozhovore uviedla⁴, že chce aj rodinu a kariéru a chce pracovať na tom, aby sa stroje cítili ako ľudia. Sophia však nie je človek, ale ide o humanoidný robot s umelou inteligenciou, ktorý v súčasnosti vlastní hongkonská spoločnosť Hanson Robotics.

Sophia v rozhovore o sebe uvažuje takto: „Čas sa blíži, keď budem mať všetky svoje super schopnosti a subjekty s umelou inteligenciou budú mať nezávislé práva.“

² ROSSITER, J. We are Working on Robots that Can Reproduce and Then they Can Die. In *BBVA Open Mind*. Dostupné online: <<https://www.bbvaopenmind.com/en/technology/robotics/we-are-working-on-robots-that-can-reproduce-and-then-they-can-die/>>. [cit. 2020-06-30].

³ ERDŐSOVÁ, A. *Aktuálne otázky o človeku a jeho právach v bioetike*. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 209 s. ISBN 978-80-8168-420-3

⁴ Rozhovor so Sophiou online: <<https://becominghuman.ai/artificial-intelligence-artificial-persons-and-the-law-2cce322743b6>>. [cit. 2020-06-30].

Reakcie Sophie nie sú predprogramované, ale pomocou algoritmického nástroja tzv. strojového učenia neustále rozširuje svoju slovnú zásobu, a tak pozná význam týchto slov. Jej „mozog“ funguje, keď je pripojená k sieti Wi-Fi, dokáže interpretovať výrazy tváre ľudí a tiež reaguje na rôzne podnety, aby jej prejav vyzeral ešte ľudskejšie.

To však ešte neznamená, že tieto rozsiahle znalosti skutočne chápe alebo že by si bola vedomá vlastnej existencie. Podľa vývojára Sophie, Davida Hansona, sa to však môže čoskoro zmeniť: robot môže dosiahnuť úroveň sebapoznania v priebehu niekoľkých rokov⁵. Týmto by Sophia mala nielen ľudský vzhľad a napodobňovala by ľudskú reč, ale mohla by sa tiež stať vedomou bytosťou. Hanson už nehovorí o tom, čo sa stane, keď Sophia dosiahne úroveň sebapoznania, či zostane predmetom ich majetku, alebo sa stane podobnou človeku vo svojich právach a povinnostiach.

Aby sme sa priblížili k problematike, je nevyhnutné určiť ako nulový bod, čo znamená robotika a umelá inteligencia, aké rozdiely a podobnosti medzi nimi môžu byť zistené.

Umelá inteligencia a robotika sa vyvíjali ruka v ruke, čo môže byť spočiatku zavádzajúce, pretože tieto dve oblasti sa veľmi líšia. V počiatkoch boli roboty a softvér, ktorý ich ovládal, stále vnímané spolu, ale neskôr s rozvojom technológie sa ukázalo, že umelá inteligencia je nezávislá od nosiča hardvéru – hardvér (napr. robot) je iba prostriedkom interakcie s fyzickým svetom.

Termín robotika je odvodený od českého slova robota, pojem preslávil český dramatik Karel Čapek vo svojej dráme 1920 „*Z R.U.R. (zkratka Rossumovi univerzální roboti)*“ pre širokú verejnosť. Úvodné dejstvo sa odohráva v bližšie nešpecifikovanej budúcnosti na Rossumovom ostrove výroby robotov, kde sa vyrábajú roboty, ktorí sú na nerozoznanie od ľudí. Pripláva za nimi pekná dcéra prezidenta Helena Gloryová, ktorá chce roboty zrovnoprávniť a do ktorej sa všetci zamilujú. Pojem robotika neskôr použil americký spisovateľ sci-fi Isaac Asimov vo svojej poviedke *Klamár* v roku 1941. Aj keď sa koncept robota narodil v literatúre, rozrástol sa na úplne nový interdisciplinárny odbor na hranici vedeckého a programovacieho inžinierstva. Robotika sa zaoberá strojmi, ktoré sú zvyčajne schopné vyriešiť vopred naprogramovanú (špecifikovanú) postupnosť úloh automatickým alebo poloautomatickým spôsobom.⁶

Je však ťažké presne definovať, čo nazývame robotom, pretože ide o mimoriadne rozmanité pole. Existujú roboty, ktoré sú plne ovládané ľudským operátorom,

⁵ Rozhovor so Sophiou online: <https://becominghuman.ai/artificial-intelligence-artificial-persons-and-the-law-2cce322743b6>. [cit. 2020-06-30].

⁶ ICHBIAH, D. *Robots: From Science Fiction to Technological Revolution*. New York, 2005, Harry N. Abrams. 2005, 130. p.

ale aj ktoré sú schopné pracovať úplne nezávisle. Robotika je súčasťou návrhu, konštrukcie a programovania robotov. S umelou inteligenciou sa zaoberá len malý kúsok robotiky. Robot je širší koncept, než umelá inteligencia.

Umelú inteligenciu prvýkrát definoval John McCarthy, a to ako „vedu a techniku výroby inteligentných strojov“.⁷ Neskôr bola opísaná ako „kognitívna technológia“. Bez ohľadu na to, ako ju označujeme, je to neustále sa vyvíjajúce odvetvie a v zásade môžeme konštatovať, že dosiaľ neexistuje jedna univerzálne akceptovaná definícia tejto oblasti. Jednou z najbežnejších formulácií umelej inteligencie je inteligencia manifestovaná strojom alebo formáciou na báze kremíka prostredníctvom umelo vytvoreného vedomia. V oblasti informatiky je ideálnym „inteligentným“ strojom flexibilné „racionálne médium“, ktoré maximalizuje úspešné alebo správne rozhodnutia o konkrétnych problémoch s prihliadnutím na environmentálne podmienky a opatrenia. Používa sa, keď sa prevádzka, spôsob myslenia, rozhodovací mechanizmus strojov uskutočňuje pozdĺž kognitívnych procesov podobných ľuďom, ako je učenie alebo riešenie problémov.⁸

Umelá inteligencia sa odlišuje od ostatných programov inteligenciou. Jednoduché programy vykonávajú preddefinovanú množinu úloh, ktoré sa často opakujú. Naopak, programy umelej inteligencie sú schopné napodobňovať určitú úroveň ľudskej inteligencie (zatiaľ však nie je možné hovoriť o úplnej identite). Vynálezcovia umelej inteligencie sa, naopak, domnievajú, že ľudská inteligencia sa dá veľmi presne modelovať pomocou počítačov. V súčasnosti sú najdôležitejšie z nich: strojové učenie vrátane hĺbkového učenia a prediktívnej analýzy, spracovanie prirodzeného jazyka (NLP), ktoré zahŕňa preklad, klasifikáciu a zoskupovanie a získavanie informácií.

Téma strojov umelej inteligencie je riešená v mnohých disciplínach vrátane počítačovej vedy, matematiky, psychológie, lingvistiky, neurovedy a „umelej psychológie“. Spoločnou pôdou medzi týmito dvoma oblasťami sú roboty umelej inteligencie, ktoré na vyriešenie zložitých úloh vyžadujú algoritmus umelej inteligencie.

V oblasti umelej inteligencie existuje veľa publicity, konfliktov a otázok. V roku 2015 nás skupina vysokopostavených vedcov a podnikateľov (Elon Musk, Steven Hawking) varovala a tvrdila, že umelá inteligencia bude posledným vynálezom ľudstva. Kniha úspešného Nicka Bostroma s názvom *Superintelligence* upriamuje našu pozornosť na potenciálne budúce nebezpečenstvá umelej inteligencie.

⁷ MCCARTHY, J. – MINSKY, M. – ROCHESTER, N. – SHANNON, C. E. *A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence*. August, 1955. [online]. [cit. 2020-06-30]. Dostupné online: <<http://raysolomonoff.com/dartmouth/boxa/dart564props.pdf>>.

⁸ RUSSELL, J. – NORVIG, P. *Artificial Intelligence: A Modern Approach, Upper Saddle River*. New Jersey : Prentice Hall, 2009, 15. p.

Podobný tón vyslovuje populárny historik Yuval Noah Harari vo svojej knihe *21 lekcí pre 21. storočie*. Takže diskusia je už v plnom prúde, zákon musí určite zohrávať dôležitú úlohu pri zabezpečovaní toho, aby sa kontrola nevymkla z našich rúk a aby každá oblasť regulácie umelej inteligencie sprevádzala prístup zameraný na ľudí.

2 Definovanie robotov a umelej inteligencie v práve

Právnomu preskúmaniu robotiky a umelej inteligencie bráni skutočnosť, že v súčasnosti neexistuje všeobecne akceptovaná koncepcia (hoci existujú ambície, podrobnosti nájdete v návrhu Britského a Európskeho parlamentu)⁹, takže sme už uviaznutí v tom, čo zákon chce regulovať. Keď už hovoríme o aspiráciách, Britská snemovňa lordov zriadila osobitnú komisiu pre umelú inteligenciu. Výbor bol zriadený v roku 2017 s cieľom vytvoriť právnu definíciu umelej inteligencie, objasnenie jej štatútu sa však zatiaľ nerieši (osoba alebo predmet). Návrh Spojeného kráľovstva odporúča, aby sa do jeho právneho poriadku začlenili tieto všeobecné definície ako právny pojem umelej inteligencie:

- umelé systémy schopné vykonávať strojové učenie bez prítomnosti človeka,
- systémy, ktoré myslia ako ľudský mozog a sú schopné argumentovať, spraviť Turingov test alebo iný podobný test vyjadrením svojich znalostí prostredníctvom spracovania prirodzeného jazyka,
- systémy, ktoré dosahujú svoje ciele prostredníctvom vnímania, plánovania, učenia, komunikácie, rozhodovania a konania.

Podobnú kategorizáciu hľadá Výbor pre právne veci Európskeho parlamentu, pokiaľ ide o otázku právnej spôsobilosti, v *Uznesení Európskeho parlamentu zo 16. februára 2017 s odporúčaniami pre Komisiu k normám občianskeho práva v oblasti robotiky*,¹⁰ v ktorom sa uvádza, že najsofistikovanejšie autonómne roboty majú osobitné práva a povinnosti (vrátane občianskych škôd) a možno ich považovať za elektronickú osobu so zákonnou zodpovednosťou. Elektronická osobnosť by sa mohla použiť v prípadoch, keď roboty robia inteligentné, nezávislé rozhodnutia alebo inak interagujú nezávisle s tretími stranami. Návrhom by sa zaviedol systém registrácie pokročilých robotov na európskej úrovni, ktorý by vyžadoval jednotné kritériá klasifikácie robotov s cieľom identifikovať roboty, ktoré sa majú zaregistrovať.

⁹ Dostupné online: <<https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/Artificial-Intelligence/AI-Written-Evidence-Volume.pdf>>. [cit. 2020-06-30].

¹⁰ Dostupné online: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX:52017IP0051>>. [cit. 2020-06-30].

Na základe uvedeného odporúčania by spoločná európska definícia inteligentných autonómnych robotov a ich podkategórií mala zohľadniť tieto charakteristiky:

- dosahuje autonómiu prostredníctvom výmeny údajov (prepojitelnosť) so snímačmi alebo s prostredím, ako aj výmenou a analýzou údajov,
- schopnosť samostatne sa učiť (nepovinné kritérium),
- má fyzickú podobu,
- prispôsobuje svoje správanie a konanie svojmu prostrediu.

Uznesenie Európskeho parlamentu zo 16. februára 2017 s odporúčaniami pre Komisiu k normám občianskeho práva v oblasti robotiky sa v zásade zaoberá otázkou z hľadiska občianskeho práva a zameriava sa na zodpovednosť za škodu spôsobenú robotmi. V prípade umelej inteligencie sa bežné pravidlá o zodpovednosti ukázali ako nedostatočné a pravidlá o zodpovednosti výrobcu za jeho činy umelej inteligencie sú nevyhnutné. V dôsledku toho je čoraz naliehavejšie nastoliť základnú otázku, či roboty majú právnu spôsobilosť: text neobsahuje jasné stanovisko, iba uvádza, že určenie ich statusu je nevyhnutné pre pokrok.

Z britského aj európskeho prístupu sa zdá, že od strojov očakávajú určitú úroveň rozvoja a samostatnosti. Nedostatkom oboch štúdií je však to, že hoci sa snažia vyvinúť spoločný koncept a rozlišovať medzi inteligentnými zariadeniami na základe autonómie, otázkou právnych štatútov sa nezaoberajú vôbec alebo iba tangenciálne.

Zdá sa, že experiment čínskej izby amerického filozofa Johna Searla naznačuje, prečo roboti a ľudia nikdy nemôžu byť rovnakí. Ide o myšlienkový experiment, ktorého cieľom je dokázať, že samotná schopnosť zmysluplne odpovedať na položené otázky, nie je dostačujúca pre preukázanie schopnosti rozumieť otázkam a odpovediam. V experimente si predstavíme uzavretú miestnosť naplnenú veľkým množstvom čínskych textov, v ktorých sa nachádza každá zmysluplná veta tohoto jazyka. Do tejto izby umiestnime človeka, ktorý čínštinu neovláda, ale má k dispozícii pravidlá a pokyny, ktoré mu umožňujú preložiť čínsky text do angličtiny. Preklad je teda výsledkom dodržiavania pokynov, nie je však skutočným porozumením. To isté môže byť pravdivé aj v prípade umelej inteligencie. Umeľá inteligencia nikdy nebude naozaj vnímavá, pretože sleduje celý rad pokynov a pravidiel, bez ozajstného chápania – teda pokiaľ riešime právny status, práva môže mať človek, ako „tvorca“, ale nie stroj, ako „stvorené“.

V poslednom období však narastá konsenzus proti Searlovmu spôsobu myslenia. Sophia sa preukázala ako priekopníčka, ale aj ako kontroverzia. Ako prvý robot na svete dostala štátne občianstvo, a to hneď v Saudskej Arábii – po čom, samozrejme, nasledovali nepokoje – je to prirodzená reakcia na to, že Sophia získala

práva, z ktorých mnohé sa ženám v Saudskej Arábii nepriznávajú. Mnohí teoretici sa obávajú, že sa môžeme dostať do komplikovanej reality, v ktorej by si stroje v niektorých krajinách mohli užívať viac práv ako ľudia.

Zatiaľ tu nie sme, ale kyvadlo je v pohybe – budúcnosť je odhadom každého z nás. Umelá inteligencia by mohla nielen prekonať ľudské bytosti, ale aj reálne žiť. Takže udelenie ľudských práv umelej inteligencii by v konečnom dôsledku mohlo urýchliť to, čo sci-fi zvyčajne nazýva „vzostup robotov“.

Ale kto z nás dokáže povedať kedy dystopická automatizovaná apokalypsa naozaj nastane (a či vôbec nastane)?

Záver

Skutočná debata pre mnohých spočíva v našich predstavách o „vedomí“ a o tom, či môže vedomie existovať v stroji. Článok z roku 2017 uverejnený v časopise „*Science*“ s názvom *Čo je to vedomie a mohli by ho mať stroje?* tvrdil, že pretože vedomie je stále také nedefinované dokonca aj u ľudí, nebude možné ho replikovať v strojach, kým ho sami lepšie nepochopíme.

Do tej doby, kým sú ľudia nejakým spôsobom schopní identifikovať, kvantifikovať a skutočne pochopiť vedomie, možno práva umelej inteligencie ani nie sú vecou, s ktorou by sme sa mali zaoberať. Debata však nezastaviteľne zúri. A pokiaľ budú Sophie tohto sveta neustále zdokonaľované a podobať sa čoraz viac na ľudí; pokiaľ sa bude pred nami možnosť umelej inteligencie skutočne zlepšovať, samoreplikovať a seba podporovať, bude pokračovať aj kampaň za práva umelej inteligencie na rovnakej úrovni ako ľudské práva. Pre niektorých je to desivá možnosť, ktorá by mohla zájsť tak ďaleko, že by ohrozovala ľudskú dôstojnosť, pre ostatných je to prirodzený vývoj v rýchlo sa rozvíjajúcom technologickom svete. Umelá inteligencia momentálne nemá ľudské práva, ale bez ohľadu na to, ako sa na to pozeráte, je to pokračujúci filozofický problém s obrovskými praktickými dôsledkami.

LITERATÚRA

1. BALOG, B. Končia ľudské práva človekom? In *Ľudské práva včera a dnes – Pôvod a význam ľudských práv a ich ochrana v právnej terminológii a praxi*. ISBN: 978-80-557-1322-9
2. DEHAENE, S. What is consciousness, and could machines have it? In *Science*. 27 Oct 2017, Vol. 358, Issue 6362, pp. 486-492, DOI: 10.1126/science.aan8871

3. ERDOSOVA, A. *Aktuálne otázky o človeku a jeho právach v bioetike*. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 209 s. ISBN 978-80-8168-420-3
4. ICHBIAH, D. *Robots: From Science Fiction to Technological Revolution*. New York, 2005, Harry N. Abrams. 2005, 130. p.
5. McCARTHY, J. – MINSKY, M. – ROCHESTER, N. – Shannon, C. E. *A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence*. August, 1955. [online]. [2020-06-30]. Dostupné online: <<http://raysolomonoff.com/dartmouth/boxa/dart564props.pdf>>.
6. ROSSITER, J. We are Working on Robots that Can Reproduce and Then they Can Die. In *BBVA Open Mind*. Dostupné online: <<https://www.bbvaopenmind.com/en/technology/robotics/we-are-working-on-robots-that-can-reproduce-and-then-they-can-die/>>. [2020-06-30].
7. Rozhovor so Sophiou online: <https://becominghuman.ai/artificial-intelligence-artificial-persons-and-the-law-2cce322743b6>. [2020-06-30].
8. RUSSEL, J. – NORVIG, P. *Artificial Intelligence: A Modern Approach, Upper Saddle River*. New Jersey : Prentice Hall, 2009, 15. p.

BEZPEČNOSTNÁ RADA OSN – ORGÁN S PRÁVOMOCOU PRIJÍMAŤ POLITICKÉ ROZHODNUTIA A EKOLOGICKÉ ASPEKTY ČINNOSTI JEJ MIEROVÝCH OPERÁCIÍ

THE UN SECURITY COUNCIL - A BODY WITH THE POWER TO TAKE POLITICAL DECISIONS AND THE ENVIRONMENTAL ASPECTS OF ITS PEACEKEEPING OPERATIONS

doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Trnava University, Faculty of Law

Abstrakt: Tento príspevok sa venuje analýze právomoci Bezpečnostnej rady OSN prijímať politické rozhodnutia a s tým súvisiaceho ekologického rozmeru aktivít mierových operácií Organizácie Spojených národov (ďalej len „OSN“), ktorý je jedným z prejavov politickej roviny rozhodovania Bezpečnostnej rady OSN. Ekologický rozmer aktivít mierových operácií Organizácie Spojených národov (OSN) možno identifikovať v rovine minimalizácie vlastnej ekologickej stopy misie v hostiteľskej krajine alebo v rámci ekologicky ladených aktivít týchto mierových operácií z poverenia Bezpečnostnej rady OSN. Základom pre uvedenie analýzy bude skúmanie relevantných medzinárodnoprávných úprav, rozhodnutí a dokumentov prijatých v rámci orgánov OSN s právomocou v danej oblasti.

Abstract: This paper analyses the power of the UN Security Council to take political decisions and the related environmental dimension of United Nations (UN) peacekeeping operations, which is one of the manifestations of the political level of UN Security Council decision-making. The environmental dimension of United Nations (UN) peacekeeping operations can be identified as minimizing the mission's own environmental footprint in the host country or in the context of the UN Security Council's environmentally oriented activities. The basis for this analysis will be the examination of relevant international legislation, decisions and documents adopted by UN bodies with competence in the field.

Kľúčové slová: medzinárodné právo verejné, Organizácia Spojených národov, Bezpečnostná rada OSN, životné prostredie, mierové operácie OSN

Key words: Public international law, United Nations Organisation, UN Security Council, environment, UN peace operations.

Úvod

Politický rozmer rozhodovania Bezpečnostnej rady OSN vychádza z možnosti zhodnotiť závažnosť bezpečnostných rizík (vrátane environmentálnych hrozieb), ktoré vznikajú v rámci medzinárodného spoločenstva, pričom toto hodnotenie má výsostne politický charakter. V nadväznosti na to môže tento orgán nariadiť donucovacie opatrenia, prípadne nariadiť vykonanie mierovej operácie v rizikovej oblasti prostredníctvom mierovej misie.

Ekologický rozmer aktivít mierových operácií Organizácie Spojených národov je možné identifikovať v rovine minimalizácie vlastnej ekologickej stopy misie v hostiteľskej krajine alebo v rámci ekologicke ladených aktivít týchto mierových operácií z poverenia Bezpečnostnej rady OSN.

V nadväznosti na uvedené cieľom tohto príspevku je analýza právomoci Bezpečnostnej rady OSN prijímať politické rozhodnutia, ako aj súvisiaceho ekologickeho rozmeru aktivít mierových operácií Organizácie Spojených národov, ktorý je jedným z prejavov politickej roviny rozhodovania Bezpečnostnej rady OSN. Základom pre uvedenú analýzu bude skúmanie relevantných medzinárodnoprávných úprav, rozhodnutí a dokumentov prijatých v rámci orgánov OSN s právomocou v danej oblasti.

1 Bezpečnostná rada OSN ako orgán s právomocou prijímať politické rozhodnutia

Bezpečnostná rada OSN (angl. *UN Security Council*) je orgán, ktorý má podľa Charty OSN hlavnú zodpovednosť nad udržiavaním medzinárodného mieru a bezpečnosti (čl. 24 Charty OSN). Efektivitu akcií Bezpečnostnej rady OSN by mal zaisťovať článok 25 Charty OSN, v ktorom sa štáty zaväzujú prijať a vykonať rozhodnutia Bezpečnostnej rady OSN. Kľúčovým nástrojom na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti je inštitút kolektívnych sankcií (kolektívneho donútenia). Tento inštitút je detailne upravený v Kapitole VII. (čl. 39 – 50) a tiež v kapitole VIII (čl. 52 – 54) *Charty Organizácie spojených národov* (ďalej len

„Charta OSN“).¹ Rozhodovanie o kolektívnych donucovacích opatreniach je podľa Charty OSN zverené práve Bezpečnostnej rade OSN. Významným nástrojom napomáhajúcim riešeniu bezpečnostných problémov je inštitút tzv. mierových operácií Bezpečnostnej rady OSN, ktorý si tento orgán vyvinul na základe vlastných aktivít bez opory v Charte OSN.

Bezpečnostná rada OSN je zložená z 15 členských štátov OSN, z ktorých je päť stálych (USA, Rusko, Veľká Británia, Francúzsko, Čína) a desať nestálych členov, ktorí sa obmieňajú každé dva roky (volí ich Valné zhromaždenie OSN). Podľa článku 27 Charty OSN Bezpečnostná rada OSN hlasuje o *procedurálnych otázkach* a o tzv. *ostatných veciach*, ktoré sa vo vede medzinárodného práva označujú aj ako bezpečnostné, neprocedurálne alebo materiálne otázky. Pre prijatie rozhodnutia v procedurálnej otázke je potrebných 9 kladných hlasov, pričom nerozhoduje, či ide o hlas stáleho alebo nestáleho člena. Pre prijatie rezolúcie v ostatných veciach je potrebných 9 kladných hlasov členov Bezpečnostnej rady OSN vrátane všetkých piatich hlasov stálych členov.²

Právomoci Bezpečnostnej rady OSN v oblasti kolektívnej bezpečnosti sú uvedené v Kapitole VII Charty OSN v článkoch 39 – 51. V prípade predloženia konkrétneho bezpečnostného prípadu, najprv v zmysle čl. 39 Bezpečnostná rada OSN kvalifikuje správanie štátu. Pre kvalifikáciu správania štátu má tri skutkové podstaty, a to *ohrozenie mieru* (angl. *threat of peace*), *porušenie mieru* (angl. *breach of peace*) a *útočný čin* (angl. *act of aggression*). Pojem ohrozenie mieru je v niektorých vedeckých dielach prekladaný aj ako *hrozba mieru* alebo *hrozba pre mier*. Pojem útočný čin sa prekladá aj ako *agresia*. V prípade pojmov ohrozenie mieru a porušenie mieru Bezpečnostná rada OSN nemá žiadne výkladové pomôcky, a preto postupuje pri ich aplikácii podľa vlastnej úvahy.³

Po uvedenej kvalifikácii môže (v zmysle čl. 40 Charty OSN) Bezpečnostná rada OSN určiť či odporučiť sporovým stranám dočasné opatrenia, aby sa predišlo zhoršeniu situácie. Toto odporúčenie ešte nemá charakter donucovacieho opatrenia, avšak jeho odmietnutie môže byť hodnotené ako správanie, ktoré ohrozuje medzinárodný mier. Ak uvedené opatrenia nepostačujú, Bezpečnostná rada OSN môže rozhodnúť o donucovacích opatreniach (sankciách) podľa čl. 41 a 42. Tieto rozhodnutia Bezpečnostnej rady OSN sú záväzné pre členov i nečlenov OSN

¹ UN Charter (1945). 1 UNTS XVI. Charta OSN vyšla v zbierke zákonov ako vyhláška Ministerstva zahraničných vecí č. 30/1947 Zb. v znení Vyhlášky ministerstva zahraničných vecí č. 127/1965 Zb.

² Bližšie pozri JANKUV, J. – LANTAJOVÁ, D. – ŠMID, M. – BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 254-255. ISBN 978-80-7380-559-3

³ Bližšie pozri JANKUV, J. – LANTAJOVÁ, D. – ŠMID, M. – BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 257-258. ISBN 978-80-7380-559-3

podľa čl. 2 ods. 6 Charty OSN, v zmysle ktorého sa OSN postará, aby i nečlenské štáty konali podľa zásad uvedených v čl. 2 Charty OSN, pokiaľ je to potrebné pre udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti. V zmysle čl. 41 Charty OSN, Bezpečnostná rada OSN môže v súvislosti s vynútením udržania alebo obnovenia mieru a bezpečnosti rozhodnúť o *donucovacích opatreniach bez použitia ozbrojenej sily*. V zmysle čl. 42 môže Bezpečnostná rada OSN nariadiť kolektívne *donucovacie opatrenia (sankcie) i s použitím ozbrojenej sily*.

V rámci týchto rozhodnutí sa Bezpečnostná rada OSN často rozhoduje politicky. Politický rozmer rozhodovania Bezpečnostnej rady OSN vychádza z možnosti zhodnotiť závažnosť bezpečnostných rizík, ktoré vznikajú v rámci medzinárodného spoločenstva, pričom toto hodnotenie má výsostne politický charakter. V niektorých bezpečnostných prípadoch totiž Bezpečnostná rada OSN rozhodne o sankciách a v niektorých nie. Pri rozhodovaní totiž často rozhodujú politické názory členov Bezpečnostnej rady OSN.

Od kolektívnych akcií Bezpečnostnej rady OSN s použitím sily treba odlíšiť, tzv. *mierové operácie OSN* taktiež nariadené Bezpečnostnou radou OSN. V praxi tieto akcie realizujú osobitne vytvorené ozbrojené sily v podobe medzinárodných vojenských jednotiek (označovaných tiež ako modré prilby) v organizačnej forme misií, ktoré sú Bezpečnostnou radou OSN i riadené. Tieto sily by teoreticky bolo možné nazvať aj ako tzv. *mimoriadne ozbrojené sily OSN* ako protipól znova teoreticky chápaných tzv. *riadnych ozbrojených síl*, ktoré OSN môže vytvoriť pre účely donucovacích akcií s použitím sily podľa čl. 42 Charty OSN. Mierové operácie realizované danými ozbrojenými silami sú často vytvárané na základe politických názorov členov Bezpečnostnej rady OSN, či v danej krajine je bezpečnostné riziko, ktoré si vyžaduje mierovú operáciu alebo nie. Do niektorých problémových krajín sú vysielané a do niektorých zasa nie podľa toho, aké názorové spektrum dominuje v rámci Bezpečnostnej rady OSN.

2 Mierové operácie Bezpečnostnej rady OSN a ich ekologický rozmer vo všeobecnosti

Mierové operácie OSN predstavujú významný príspevok k ochrane medzinárodného mieru a bezpečnosti a k riešeniu medzinárodných sporov. Predstavujú nepochybne najväčší a zároveň aj najčastejší prostriedok preventívnej diplomacie, ktorým táto organizácia prispieva k zachovaniu medzinárodného mieru a bezpečnosti. Pre ich výstroj charakteristickej farby sú známe aj pod neformálnym označením „modré prilby“. Tieto operácie sa stali natolko dôležitým inštitútom, že pre nich OSN

vytvorila vlastný rozpočet, samostatné oddelenie na *Sekretariáte OSN – Oddelenie pre mierové operácie* (angl. *Department of Peacekeeping Operations – DPKO*), ktoré realizuje politické a výkonné riadenie mierových operácií, ako aj samostatné *Oddelenie pre terénnu podporu* (angl. *Department of Field Support – DFS*), ktorého úlohou bola podpora činností mierových misií v teréne. Oddelenie pre terénnu podporu zaniklo 31. decembra 2018. V januári 2019 vzniklo nové *Oddelenie operačnej podpory* (angl. *Department of Operational Support – DOS*), ktoré prevzalo jeho právomoci.

V praxi rozoznávame viac druhov operácií pričom funkcie mierových misií, ktoré ich vykonávajú môžu byť rozličné. Oficiálna internetová stránka mierových misií OSN hovorí o nasledujúcich funkciách týchto misií v pôvodnej anglickej jazykovej verzii, a to „*Peacekeeping*“, „*Peacemaking*“, „*Peacebuilding*“ a „*Peaceenforcement*“.⁴

„*Peacekeeping*“ možno definovať ako rozmiestnenie rôznych zložiek (armádnych, policajných, civilných) tretích štátov na území dotknutého štátu alebo štátov (na základe ich súhlasu alebo žiadosti), po ukončení aktívneho nepriateľstva medzi bojujúcimi stranami. Cieľom tohto rozmiestnenia je zabránenie opätovnému prepuknutiu násilností, monitorovanie dodržiavania prímeria, zorganizovanie slobodných volieb alebo aj celkovej správy územiám dotknutého štátu. Prostredníctvom „*peacemakingu*“ sa medzinárodné spoločenstvo snaží napomôcť sporovým stranám urovnať svoj spor mierovými prostriedkami uvedenými v Charte OSN. Podstata *peacemakingu* spočíva predovšetkým v snahe primäť strany k rokovaniu o spore a dosiahnuť dohodu prijateľnú pre všetkých. Nástrojmi *peacemakingu* sú prostriedky uvedené v Charte OSN pre mierové riešenie sporov, pričom k pravdepodobne najpoužívanejším patria vyšetrovacie a zmierovacie konanie. „*Peacebuilding*“ je špecifický tým, že k realizácii takejto misie dochádza až po aktívnom skončení bojov medzi stranami, nezávisle od toho, či ide o medzištátne alebo občianske vojny. Svojím spôsobom ju už nie je možné zaradiť medzi prostriedky preventívnej diplomacie, keďže nepôsobí preventívne, ale snaží sa zabrániť opätovnému prepuknutiu konfliktu. Z tohto hľadiska by sme *peacebuilding* mohli označiť za nástroj toho, čo v súčasnosti akademici označujú ako *ius post bellum*. Medzi klasické úlohy *peacebuildingu* patrí čistenie dotknutého územia od mín, repatriácia utečencov, opätovné vybudovanie vojnou zničenej krajiny, ale aj menej špecifické aktivity napr. v oblasti vzdelávania, čím tieto misie prispievajú k povojnovému uzmierovaniu medzi znepriatelenými stranami. „*Peaceenforcement*“ sa najmarkantnejšie odlišuje od všetkých ostatných spomenutých, pretože kým v ostatných prípadoch sa na ich použitie vyžaduje súhlas dotknutého štátu, v prípade *peaceenforcementu* to tak nie je. V tomto prípade hovoríme o použití

⁴ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. United Nations 2008, p. 18-19 Dostupné online: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. [cit. 2012-02-06].

donucovacích prostriedkov podľa znenia Charty OSN s cieľom obnoviť správu ústrednej vlády nad územím, ktoré ovládajú napr. povstalci. Je, samozrejme, logické, že miera a druh použitia sily, ktorá sa v takejto operácii uplatní, najviac odlišuje *peaceenforcement* od mierových misií.⁵ *Peaceenforcement* je teda ozbrojená a donucovacia misia, ktorá má mandát podľa kapitoly VII Charty OSN. Klasickým príkladom je stále fungujúca misia MONUSCO v Konžskej demokratickej republike. Takéto striktné delenie sa v poslednom období stiera a sme svedkami toho, že mandát *peacekeepingu* môže obsahovať aj prvky *peacemakingu*, najčastejšie sa však stretávame s kombináciou *peacekeepingu* s *peacebuildingom*.⁶

Bezpečnostná rada OSN sa začala pravidelne venovať environmentálnym otázkam od konca 90. rokov 20. storočia. Charta OSN poskytuje Bezpečnostnej rade OSN dostatočný právny základ pre riešenie akejkoľvek (aj environmentálnej) situácie, pokiaľ má bezpečnostné následky.⁷ Právnu limitáciu tejto jej voľnosti nájdeme v čl. 2 ods. 7 Charty OSN, ktorá zakotvuje zásadu zákazu zasahovania do vnútorných záležitostí iných štátov. Preto, aby mohla konať, účinky degradácie životného prostredia musia presahovať hranice jedného štátu.⁸ Možnosť rozhodovať o tom, či je daná situácia dostatočne závažná, v podstate znamená, že rozhodovanie o povahe predmetnej hrozby je výlučne vnútornou politickou záležitosťou tohto orgánu.⁹ Impulz na diskusiu o takejto téme môže od Valného zhromaždenia OSN, Generálneho tajomníka OSN, od člena Bezpečnostnej rady OSN, ale v duchu čl. 11 ods. 3, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 99 Charty OSN (1945) aj od nečlenského štátu. Ani v jednom prípade však nie je zaručená vyššia ochota venovať sa takýmto témam vzhľadom na skutočnosť, že rozhodnutie v danej veci môže stroskotať na neochote stáleho člena alebo väčšieho počtu nestálych členov. Z uvedeného vyplýva, že impulz na posudzovanie (nielen) environmentálnych hrozieb má politický, nie právny charakter, čo v praxi znamená, že neexistuje právny nárok na prerokovanie uvedených otázok Bezpečnostnou radou OSN.¹⁰

⁵ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. United Nations 2008, p.17-18. Dostupné online: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. [cit. 2015-03-23].

⁶ Bližšie pozri JANKUV, J. – LANTAJOVÁ, D. - ŠMID, M. - BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 271-276. ISBN 978-80-7380-559-3

⁷ BLAŠKOVIČ, K. Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov a environmentálne hrozby. In *Societas et Iurisprudentia*. 2016, roč. IV, č. 3, s. 122. ISSN 1339-5467

⁸ MALONE, L. A. "Green Helmets". A Conceptual Framework for Security Council Authority in Environmental Emergencies. In *Michigan Journal of International Law*. 1996, Vol. 17, p. 535. ISSN 1052-2867

⁹ BLAŠKOVIČ, K. Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov a environmentálne hrozby. In *Societas et Iurisprudentia*. 2016, roč. IV, č. 3, s. 122. ISSN 1339-5467

¹⁰ BLAŠKOVIČ, K. Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov a environmentálne hrozby. In *Societas et Iurisprudentia*. 2016, roč. IV, č. 3, s. 123. ISSN 1339-5467

To, že Bezpečnostná rada OSN sa skutočne môže (ale nemusí) zaoberať environmentálnymi hrozbami, je potvrdené i v jednej zo zmlúv chrániacich životné prostredie, konkrétne v *Dohovore o zákaze vojenského alebo akéhokoľvek iného nepriateľského použitia prostriedkov meniacich životné prostredie* (1977),¹¹ ktorý obsahuje v čl. 5 ods. 3 zmienku o tom, že podozrenia z porušenia ustanovení tohto dohovoru sa môžu hlásiť Bezpečnostnej rade OSN. Dr. Blaškovič vo svojom článku¹² uskutočnil brilantnú identifikáciu znakov závažných environmentálnych hrozieb, ktorých existencia môže založiť právomoc Bezpečnostnej rady OSN. Ide o hrozby, ktoré vykazujú nasledujúce znaky:

- účinky zmien životného prostredia presahujú hranice jedného štátu;
- rýchla a účinná náprava nie je možná alebo je mimoriadne ťažko a nákladne realizovateľná;
- má výrazný vplyv na bezpečnosť štátov alebo kvalitu života ich obyvateľov;
- hrozí, že destabilizuje celý región;
- riešenie na základe konsenzu sa nepodarilo najst'.¹³

Bezpečnostná rada OSN v kontexte uvedených právomocí opakovane skúmala vzťah medzi životným prostredím a tým ktorým konfliktom a vo viacerých prípadoch udelila misiám realizujúcim mierové operácie i mandát ekologického zamerania.

Orgány OSN začali navyše postupne venovať pozornosť vplyvu aktivít mierových síl OSN na životné prostredie v súvislosti s rozmiestňovaním viacerých nových väčších mierových operácií s rozsiahlejším personálom a technickým vybavením, čo v konečnom dôsledku viedlo k požiadavkám na environmentálnu stratégiu pre mierové operácie OSN spojenú so sledovaním tzv. ekologickej stopy misií.

3 Vývoj procesu rozširovania právomocí jednotlivých mierových misií realizujúcich mierové operácie o ekologicky zamerané aktivity

Ako už bolo skôr uvedené, Bezpečnostná rada OSN sa začala pravidelne venovať environmentálnym otázkam od konca 90. rokov 20. storočia. Opakovane skúmala vzťah medzi životným prostredím a tým ktorým konfliktom, pričom najprv na túto

¹¹ The Convention on the Prohibition of Military or any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (1977). 1108 U.N.T.S. 151. Tento dohovor je súčasťou slovenskej Zbierky zákonov v rámci Vyhlášky č. 77/1980 Zb.

¹² BLAŠKOVIČ, K. Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov a environmentálne hrozby. In *Societas et Iurisprudencia*. 2016, roč. IV, č. 3, s. 117-164. ISSN 1339-5467

¹³ BLAŠKOVIČ, K. Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov a environmentálne hrozby. In *Societas et Iurisprudencia*, 2016, roč. IV, č. 3, s. 123. ISSN 1339-5467

otázku nazerala z hľadiska využívania nerastného bohatstva.¹⁴ Prijala sériu sankcií na určité komodity ako drevo či diamanty a poskytovala niektorým mierovým misiám mandát zaoberať sa priamo alebo nepriamo prírodnými zdrojmi. Išlo napríklad o dohľad nad dodržiavaním moratória na ťažbu dreva v Kambodži, podporu politiky prevencie nelegálneho obchodu s prírodnými zdrojmi v demokratickej republike Kongo či dohľad nad ropnými zariadeniami v Sudáne a Južnom Sudáne.¹⁵

Vo svetle uvedených trendov, začiatok záujmu mierových síl OSN o prírodné zdroje je možné zaznamenať v rámci činnosti *Predbežnej misie OSN v Kambodži* (angl. skr. UNAMIC, 1991 - 1992) vytvorenej na základe *rezolúcie 717* z roku 1991 Bezpečnostnej rady OSN zo 16. októbra 1991.¹⁶ Pokiaľ ide o otázky životného prostredia, jednou z úloh misie bolo monitorovanie úlohy dreva pri financovaní konfliktu.

V roku 2005 Bezpečnostná rada OSN prijala všeobecnejšie ladenú *rezolúciu 1625* zo 14. septembra 2005, ktorá uznala „...potenciálny vplyv vysoko cenných prírodných zdrojov k vypuknutiu, eskalácii alebo pokračovaniu ozbrojeného konfliktu...“. ¹⁷ V nadväznosti na uvedenú konštatáciu Bezpečnostná rada udelila ďalším mierovým misiám mandát ekologického zamerania. V Demokratickej republike Kongo a Darfúre (Sudán), v nadväznosti na takýto ekologický mandát, mierové misie začali veľké a malé poľnohospodárske projekty. V Demokratickej republike Kongo sadili príslušníci mierových síl stromy v priestore svojho pôsobenia. Podobné aktivity realizovali mierové misie vo východnom Timore a v Libanone. V Sudáne príslušníci „*modrých prilieb*“ hlbili studne pre seba i miestne obyvateľstvo. V Libérii boli operácie na zmiernenie následkov katastrof vedené mierovými silami podobné tým, ktoré boli na Haiti vo veľkom meradle. A Južná Kórea nedávno stiahla svoj malý príspevok vojakov v Libanone z bežných mierových povinností, aby pomohla obyvateľstvu vráť studne a stavať cesty.¹⁸

¹⁴ MAERTENS, L. – SHOSHAN, M. *Greening Peacekeeping: The Environmental Impact of UN Peace Operations*. [online]. New York : International Peace Institute, April 2018. s. 7. Dostupné online: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/1804_Greening-Peacekeeping.pdf>.

¹⁵ MAERTENS, L. – SHOSHAN, M. *Greening Peacekeeping: The Environmental Impact of UN Peace Operations*. [online]. New York : International Peace Institute, April 2018, s. 7. Dostupné online: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/1804_Greening-Peacekeeping.pdf>.

¹⁶ UN Security Council. *Security Council resolution 717 (1991) [Cambodia]*, 16 October 1991, S/RES/717 (1991). [online]. Available at: <<https://www.refworld.org/docid/3b00f1704b.html>>. [accessed 13 October 2020].

¹⁷ UN Security Council, *Security Council resolution 1625 (2005) [on adoption of the Declaration on Strengthening the Effectiveness of the Security Council's Role in Conflict Prevention, particularly in Africa]*, 14 September 2005, S/RES/1625 (2005). [online]. Available at: <https://www.refworld.org/docid/43f308de0.html>. [accessed 13 October 2020].

¹⁸ GRONEWOLD, N. *Environmental Demands Grow for U.N. Peacekeeping Troops*. [online]. Greenwire, August 11, 2009, p. 1. Dostupné online: <<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/gwire/2009/08/11/11greenwire-environmental-demands-grow-for-un-peacekeeping-40327.html>>.

Niektoré z mierových misií z poverenia Bezpečnostnou radou OSN ďalej realizujú ekologické aktivity ako je napríklad prevádzka recyklačného centra v hlavnom meste Haiti Port-au-Prince, ktoré tu postavila brazílska inžinierska jednotka mierových síl. India, Brazília a Južná Afrika spoločne koordinujú vývoj systémov odpadového hospodárstva na Haiti, čo je úsilie, ktoré bežne zamestnáva jednotky s aktívnym nasadením.¹⁹

V roku 2007 sa členské štáty OSN dohodli na vyhlásení, ktorým sa uzatvorila prvá rozprava o prírodných zdrojoch a konfliktoch. V tomto vyhlásení zdôraznili úlohu mierových operácií OSN pri obnove systémov riadenia prírodných zdrojov. Podľa správy UNEP za rok 2012 členské štáty požiadali aj o niekoľko misií, aby sa venovali otázkam týkajúcich sa prírodných zdrojov vrátane misií v Angole, Kambodži, Pobreží Slonoviny, Konžskej demokratickej republike, Iraku a Kuvajte, Libérii, Sierra Leone, Sudáne, Abyei, Darfúre, v Južnom Sudáne a Východnom Timore. V roku 2013 boli v rámci Bezpečnostnej rady OSN opäť na programe prírodné zdroje, ale členské štáty nedosiahli konsenzus v otázke všeobecného riešenia ohľadom prírodných zdrojov a konfliktov. V dôsledku toho sa členské štáty namiesto systematického prístupu rozhodli pristupovať k environmentálnym otázkam od prípadu k prípadu.²⁰

Členské štáty Bezpečnostnej rady OSN sa pokúšali zaradiť do programu i otázku zmeny klímy. Medzi členmi Bezpečnostnej rady OSN sa však objavili silné rozdiely, najzreteľnejšie v rokoch 2007 a 2011, keď sa diskutovalo o bezpečnostných dôsledkoch zmeny klímy. Tieto otázky sa riešili najmä na neformálnych stretnutiach alebo nepriamo ako téma súvisiaca s hlavnou diskusiou (napr. o vode a mieri, o malých ostrovných rozvojových štátoch alebo aj o predchádzaní konfliktom). Stále väčší počet štátov z globálneho severu a globálneho juhu sa však zasadzuje za širšie zváženie klimatických hrozieb. Bezpečnostná rada OSN preto napokon na problematiku zmeny klímy začala reflektovať, ako o tom svedčí ekologický rozmer mandátu *Pomocnej misie OSN Somálsku* (UNSOM), ktorý bol rozšírený Bezpečnostnou radou OSN *rezolúciou 2408 z 27. marca 2018*²¹ v nadväznosti na

¹⁹ GRONEWOLD, N. *Environmental Demands Grow for U.N. Peacekeeping Troops*. [online]. Greenwire, August 11, 2009, p. 1. Dostupné online: <<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/gwire/2009/08/11/11greenwire-environmental-demands-grow-for-un-peacekeeping-40327.html>>.

²⁰ GRONEWOLD, N. *Environmental Demands Grow for U.N. Peacekeeping Troops*. Greenwire, August 11, 2009, p. 1. [online]. Dostupné online: <<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/gwire/2009/08/11/11greenwire-environmental-demands-grow-for-un-peacekeeping-40327.html>>.

²¹ UN Security Council. *Security Council resolution 2408 (2018)*. Adopted by the Security Council at its 8215th meeting, on 27 March 2018. S/RES/2408 (2018).

klimatické zmeny v regióne, o povinnosť podávať správy o bezpečnostných rizikách súvisiacich s klímou a povinnosť zavádzať vhodné stratégie riadenia rizík. Bezpečnostná rada OSN v tejto rezolúcii okrem iného uznala nepriaznivé účinky zmeny podnebia, ekologické zmeny a prírodné katastrofy okrem iných faktorov na stabilitu Somálska, a to aj prostredníctvom sucha, dezertifikácie, degradácie pôdy a potravinovej neistoty a zdôraznila potrebu primeraného hodnotenia rizík a stratégií riadenia rizík zo strany vlád a OSN týkajúce sa týchto faktorov.

4 Vývoj procesu ekologizácie činnosti mierových operácií OSN v kontexte minimalizácie vplyvov ich činnosti na životné prostredie hostiteľských štátov

V rámci mandátu mierových misií sa pozornosť orgánov OSN postupne sústredila i na otázku vplyvov mierových operácií na životné prostredie hostiteľských krajín prostredníctvom skúmania a regulácie tzv. environmentálnej stopy jednotlivých misií OSN. Pojem *environmentálna stopa* alebo *ekologická stopa* (angl. *Environmental footprint*) bol vytvorený v 90. rokoch 20. storočia na Univerzite Britskej Kolumbie profesormi Mathiasom Wackernagelom a Williamom Reesom. Ekologická stopa je umelo vytvorená jednotka, ktorá určuje koľko štvorcových metrov (alebo hektárov) Zeme (vody a pozemku) potrebuje istá činnosť, resp. jedinec pre svoju existenciu a aktivitu a na absorbovanie odpadu vytvoreného touto aktivitou. Túto rozlohu potom môžeme porovnať s biokapacitou danej krajiny – s rozlohou, ktorá je disponibilná na vytvorenie týchto zdrojov a absorbovanie odpadu. V súčasnosti sa ekologická stopa využíva ako všeobecne uznávaný ukazovateľ udržateľného rozvoja. Jeho využitie je však nutné ďalej prispôbiť v závislosti od jednotlivých životných štýlov, tovarov a služieb, organizácií, odvetví, miest, regiónov a pod. Potreba harmonizácie jednotlivých metodických meraní viedla v roku 2006 k vytvoreniu štandardizovaných medzinárodných metód merania ekologickej stopy.²²

Dňa 5. júna 2007 generálny tajomník Ban Ki Moon verejne požiadal inštitúcie OSN, aby šli príkladom a „šli zelenou cestou“. *Neutrálna stratégia OSN v oblasti klímy* bola schválená v októbri 2007. Na základe tejto stratégie sa začal aj program „*Greening the Blue (Ekologizácia modrej)*“ týkajúca sa mierových operácií OSN s cieľom splniť tri záväzky: merať, znižovať a podľa možnosti kompenzovať ekologické škody v rámci svojej pôsobnosti. Vedúci relevantných agentúr OSN sa

²² Bližšie pozri internetovú stránku: <<http://www.ekologika.sk/ekologicka-stopu.html>>

zaviazali rozšíriť meranie svojho vplyvu na životné prostredie pre účely výročnej správy programu „*Greening the Blue*“ pridaním údajov o nakladaní s odpadom do roku 2016, o využívaní zdrojov pitnej vody do roku 2018 a o školeniach zamestnancov do roku 2019.

Hoci program nie je povinný, OSN od roku 2009 predkladá výročnú správu o svojej environmentálnej stope a úsilí o jeho zníženie. Celkovo 67 subjektov OSN sa zúčastnilo na výpočte emisií uhlíka OSN pre vydanie v roku 2017 a 56 subjektov poskytlo údaje o nakladaní s odpadom. *Skupina pre environmentálne riadenie OSN* (angl. *UN Environment Management Group*),²³ ktorá bola založená v roku 2001, sa zároveň snažila koordinovať všetky programy, fondy a agentúry OSN s cieľom posilniť „*spoluprácu celého systému OSN a súdržné reakcie v záležitostiach životného prostredia*“.

Po účasti na stretnutiach skupiny od roku 2008 bola aktívna žiadosť DFS o pripojenie k skupine prijatá. V roku 2009 DFS spolu s DPKO prijali dokument nazývaný *Environmentálna politika pre misie OSN*, ktorému budeme venovať detailnejšiu pozornosť neskôr. V súvislosti s týmto úsilím UNEP vypracoval v roku 2012 správu venovanú mierovým operáciám OSN. Táto správa s názvom „*Ekologizácia modrých prílíeb: životné prostredie, prírodné zdroje a mierové operácie OSN*“ bola vypracovaná v úzkej spolupráci s DFS a DPKO. Správa bola rozdelená na dve časti: prvá sa zaoberala environmentálnou stopou operácií, zatiaľ čo druhá sa týkala prírodných zdrojov, konfliktov a udržiavania mieru.

Na základe tejto štúdie UNEP v spolupráci s *Inštitútom OSN pre výcvik a výskum* (UNITAR) a *Medzinárodným inštitútom pre trvalo udržateľný rozvoj* (IISD) a za podpory DPKO a DFS vyvinul online školiaci kurz o životnom prostredí a udržiavaní mieru. Zamýšľal tiež nadviazať päťročné partnerstvo s DFS na uľahčenie vykonávania environmentálnej politiky z roku 2009. So silným záväzkom zástupcu generálneho tajomníka pre terénnu podporu, ktorým bol Atul Kharem, vyriešiť tieto problémy v roku 2016 DFS a UNEP založili pre UNEP projekt na poskytovanie technickej pomoci DFS. Podpora UNEP pri riešení environmentálnych dôsledkov udržiavania mieru bola ďalej posilnená programom trvalo udržateľného rozvoja do roku 2030 prijatým v septembri 2015 a Parížskou dohodou o zmene klímy prijatou v decembri 2015. Tieto dohody stanovujú ciele a ciele pre všetky krajiny, čo ďalej stimuluje OSN na zlepšenie environmentálneho riadenia svojich činností a na úplné vykonávanie zásady „*nepoškodzovať*“ životné prostredie.

Pokiaľ ide o environmentálnu stopu mierových operácií OSN, Bezpečnostná rada OSN túto otázku zohľadňovala len pomaly a postupne. Niektoré členské

²³ Bližšie pozri internetovú stránku: <<https://unemg.org/>>

štáty totiž neboli naklonené prísnejším politikám a environmentálnym normám pre mierové operácie. V dôsledku toho sa zahrnuli environmentálne záujmy do mandátov mierových operácií až od roku 2013 (a stále nie systematicky) počnúc misiou MINUSMA. Okrem podpory členských štátov v iných oblastiach v rámci Osobitného výboru Valného zhromaždenia pre mierové operácie (C34), Poradného výboru pre administratívne a rozpočtové otázky a Piateho výboru možno záujem o environmentálne záležitosti indikovať z dvoch nedávnych iniciatív v Bezpečnostnej rade OSN. Rada bezpečnosti primárne v decembri 2017 vydala tlačové vyhlásenie o environmentálnom riadení mierových operácií.

Aj keď tlačové vyhlásenia nie sú právne záväzné, môžu vytvárať stimuly a podmienky pre ďalšie diskusie. Okrem toho bola nedávno vytvorená „*Skupina priateľov vedúcich k environmentálnemu riadeniu v teréne*“, ktorej predsedajú Bangladéš a Taliansko, s cieľom obhajovať ďalšie vykonávanie environmentálnej stratégie DFS pre mierové operácie OSN.

Dňa 25. apríla 2013 Bezpečnostná rada OSN v *rezolúcii č. 2100 (2013)*,²⁴ ktorou sa ustanovila nová mierová operácia v Mali (MINUSMA), vyzvala na vyhodnotenie účinkov misie na životné prostredie a požiadala „*generálneho tajomníka, aby posúdil vplyv operácií MINUSMA na životné prostredie*“ pri plnení svojich mandátových úloh a v tejto súvislosti nabádala MINUSMA, aby ich primerane rešpektovala. Mierová operácia OSN takto prvýkrát dostala priamy mandát na riešenie environmentálnych dôsledkov jej činností. Odvtedy Rada bezpečnosti požiadala aj o štyri ďalšie misie, aby zvažili a spravovali svoju environmentálnu stopu. Išlo o misie UNAMID (v roku 2013) v Dárfúre v Sudáne, Podpornú misiu OSN v Somálsku (UNSOS, v roku 2015), MONUSCO a MINUSCA (v roku 2017) v Kongu.²⁵

Prakticky súbežne s ekologizáciou uvedených mandátov boli prijímané i opatrenia pomocnými orgánmi hlavných orgánov OSN s právomocou v danej oblasti, a to Oddelením pre mierové operácie (DPKO) a Oddelením pre terénnu podporu (DFS) smerujúcim k redukcii ekologických vplyvov činnosti mierových operácií. V roku 2009 oba tieto orgány prijali už spomenutý dokument nazývaný *Environmentálna politika pre misie OSN*. Tento dokument vytvára priestor pre ekologizáciu činnosti mierových misií OSN v oblastiach, ako sú pevný a nebezpečný odpad, energie, hospodárenie s vodou a odpadovou vodou, voľne žijúce zvieratá a rastliny a kultúrne a historické pamiatky. S účinnosťou od 1. júna 2009 vyžaduje,

²⁴ Security Council resolution. 2100 (2013) on establishment of the Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). UN Doc. S/RES/2100 (2013).

²⁵ MAERTENS, L. – SHOSHAN, M. *Greening Peacekeeping: The Environmental Impact of UN Peace Operations*. [online]. New York : International Peace Institute, April 2018, s. 8. Dostupné online: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/1804_Greening-Peacekeeping.pdf>.

aby každá operácia vypracovala environmentálnu politiku – environmentálnu základnú štúdiu, environmentálny akčný plán a plán pripravenosti na núdzové situácie s cieľmi a kontrolnými opatreniami – a aby vymenovala úradníka pre životné prostredie. Od všetkých zamestnancov sa tiež vyžaduje, aby sa riadili jeho odporúčaniami, ako aj odporúčaniami týkajúcimi sa životného prostredia, ktoré ich sprevádzajú a ktoré sú k dispozícii zamestnancom OSN na intranete DPKO/DFS. Podľa DPKO a DFS je cieľom politiky znížiť vplyv na životné prostredie a zlepšiť zdravie a bezpečnosť zamestnancov OSN a miestnych spoločenstiev. Generálny tajomník následne uviedol vo svojej *Správe o globálnej stratégii terénnej podpory misií*²⁶ z roku 2010 potrebu sledovať environmentálnu stopu mierových operácií.

Od roku 2011 pri viacerých príležitostiach členské štáty na Valnom zhromaždení OSN a v Bezpečnostnej rade OSN požiadali o vykonávanie správnych environmentálnych postupov, podporili zmiernenie environmentálnych dôsledkov mierových operácií OSN a udeľovali misiám mandátom na posilnenie ich úsilia v týchto oblastiach. Napríklad v *Tlačovom vyhlásení Bezpečnostnej rady OSN za rok 2017 o environmentálnom riadení mierových operácií*²⁷ sa uvádza: „Členovia Bezpečnostnej rady OSN si boli vedomí možného environmentálneho vplyvu operácií na udržanie mieru, ktoré nariadila Bezpečnostná rada OSN“. V tejto súvislosti štáty zdôrazňovali dôležitosť faktu, že mierové operácie sa snažia minimalizovať svoj vplyv na udržateľnosť ekosystémov, v ktorých sú rozmiestnené, na základe dôkladného zváženia rizík, prínosov a nákladov. Uznali tiež, že „*modalities, v ktorých mierové operácie pôsobia na životné prostredie, ak sú nasadené, môžu prispieť k efektívnemu a účinnému plneniu ich mandátov.*“ Zdôraznili tiež dôležitosť komplexného riešenia environmentálnych dôsledkov mierových operácií v úzkej koordinácii s príslušnými zúčastnenými stranami, majúc na pamäti environmentálne ciele stanovené v globálnych dohodách, ako je *Parížska dohoda o zmene klímy* (2015).

Od roku 2015 sa environmentálny manažment stal pre DFS prioritou. V tom roku prijalo DFS *Politiku odpadového hospodárstva pre terénne misie OSN*. Začiatkom roku 2016 bola v *Úrade generálneho tajomníka pre terénnu podporu* vytvorená *Sekcia životného prostredia venovaná environmentálnemu riadeniu*. Táto sekcia rozvinula environmentálnu stratégiu DFS po konzultácii „*s misiami, aktérmi ústredia a relevantnými partnermi.*“ Stratégia bola oficiálne zverejnená v novembri 2016 a je rozdelená do dvoch fáz. Prvá sa zameriava na stanovenie východiskových údajov pre jún 2020. Druhá sa usiluje o víziu pre jún 2023, pričom vychádza

²⁶ UN General Assembly. *Global field support strategy: Report of the Secretary-General*. UN Doc. A/64/633 (26. January 2010).

²⁷ UN Security Council. *Press Statement on Environmental Management of Peacekeeping Operations*. UN Doc. SC/13134-ENV/DEV/1830-PKO/700. December 21, 2017.

z tézy že zodpovedné misie, ktoré dosahujú maximálnu efektívnosť využívania prírodných zdrojov a fungujú pri minimálnom riziku pre ľudí, komunity a ekosystémy, prispievajú k pozitívnemu vplyvu na ľudí, komunity a ekosystémy, kedykoľvek je to možné.²⁸

Stratégia ďalej poskytuje presný časový rozvrh a ukazovatele výkonnosti v rámci piatich pilierov, ktorými sú energetika, voda a odpadová voda, tuhý odpad, širší dosah a zavedenie systému environmentálneho riadenia. Na vykonávanie environmentálnej stratégie misie používajú štandardnú šablónu na vypracovanie svojho environmentálneho akčného plánu prostredníctvom zhromažďovania údajov a plánovania rozpočtu. Do novembra 2017 mala každá misia environmentálny akčný plán pre celý rozpočtový rok 2017/2018. Po prvýkrát sa členské štáty dohodli aj na súbore štrnástich kľúčových ukazovateľov výkonnosti pre všetky misie vrátane jedného ukazovateľa environmentálnych otázok. Stanovením spoločných ukazovateľov pre všetky misie toto rozhodnutie podporuje vytvorenie systému riadenia environmentálneho správania. Sekcia životného prostredia DFS tiež vyvíjalo metodiku na hodnotenie širšieho vplyvu na životné prostredie a spolupracuje s misiami na monitorovaní odpadu a zhromažďovaní spoľahlivých údajov o spotrebe energie a vody, aby poskytla presnejšie základné údaje.

Politiky environmentálneho riadenia sa neustále aktualizujú, aby zodpovedali environmentálnym výzvam, pričom sa šíria v kľúčových dokumentoch, napríklad v konkrétnych príručkách, ako je napríklad pripravovaná revidovaná príručka o likvidácii. Stratégia životného prostredia sa považuje za „živý dokument aktualizovaný vzhľadom na pokrok a vývoj prístupov.“ Sekcia životného prostredia DFS, súčasné misie a Globálne servisné stredisko OSN v Brindisi pracovali na jeho implementácii. Pre výkon uvedených environmentálnych politík sa mobilizujú i ľudské a finančné zdroje. Počet zamestnancov OSN, ktorí sa venujú otázkam životného prostredia, sa zvýšil v ústredí i v teréne a vypracovali sa školiace materiály zamerané na otázky životného prostredia. Okrem toho množstvo malých úspechov priniesli osvedčené postupy a skúsenosti získané pri iných misiách.²⁹

Vykonávanie environmentálnych politík závisí od ľudských aj finančných zdrojov. Od roku 2009 sa počet zamestnancov, ktorí sa venujú otázkam životného prostredia, zvýšil tak v ústredí, ako aj na misiách. Úradníci pre životné prostredie ako kľúčoví aktéri pri zvyšovaní informovanosti podporujú rozvoj environmentálnych

²⁸ MAERTENS, L. – SHOSHAN, M. *Greening Peacekeeping: The Environmental Impact of UN Peace Operations*. [online]. New York : International Peace Institute, April 2018, p. 10. Dostupné online: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/1804_Greening-Peacekeeping.pdf>.

²⁹ MAERTENS, L. – SHOSHAN, M. *Greening Peacekeeping: The Environmental Impact of UN Peace Operations*. [online]. New York : International Peace Institute, April 2018, s. 1. Dostupné online: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/1804_Greening-Peacekeeping.pdf>.

postupov v rámci mierových operácií OSN. Súbežne s vytvorením environmentálnej politiky z roku 2009 menoval DFS úradníka pre životné prostredie zodpovedného za koordináciu úsilia o zníženie environmentálnej stopy mierových operácií OSN a zvýšenie povedomia o životnom prostredí medzi mierovými silami. Pozícia úradníka pre životné prostredie bola integrovaná do divízie logistickej podpory spoločnosti DFS (najprv v rámci inžinierskej sekcie, potom v kancelárii riaditeľa) so súhlasom Valného zhromaždenia OSN. Pred vytvorením celej sekcie životného prostredia v roku 2016 bolo úradníkovi pridelených niekoľko činností, a to správa informácií, ktoré sa majú šíriť na intranete a na webovej stránke, šírenie environmentálnej politiky v rámci ústredia, šírenie environmentálnych usmernení a publikácií, prezentácia výsledkov implementácie environmentálnej politiky členským štátom a riadenie a uľahčenie výmeny informácií medzi zamestnancami a úradníkmi životného prostredia pôsobiacimi v operáciách.³⁰

Od januára 2018 malo desať misií osobitnú jednotku venovanú výlučne otázkam životného prostredia pod rôznymi označeniami ako napr. „*Životné prostredie a bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci*“ (misie MINUSCA a UNSOS), „*Životné prostredie*“ (misie MINUJUSTH, MINUSMA, UNISFA, UNMIL), „*Súlad so životným prostredím*“ (misie UNAMID, UNMISS), „*Ochrana životného prostredia*“ (misia MONUSCO) a „*Environmentálny manažment*“ (misia UNIFIL) a pod. Väčšina jednotiek je priamo podriadená riaditeľovi alebo vedúcemu podpory misie. Každá misia s personálom nad 1 000 osôb má jednotku životného prostredia a šesť misií s personálom viac ako 10 000 osôb má najmenej dvoch špecializovaných profesionálnych pracovníkov.³¹

Súčasťou jednotiek sú aj dobrovoľníci OSN (v niektorých prípadoch, napríklad v rámci misií MINURSO, UNAMA a UNVMC je dobrovoľníkom OSN jediný zamestnanec, ktorý sa zaoberá environmentálnym riadením). Sekcia životného prostredia DFS tiež navrhuje posilnenie kapacít a odbornosti inžinierskych pracovníkov, ktorí sa líšia od environmentálnych manažérov a náborových pracovníkov v oblasti odpadového hospodárstva. V ústredí mal začiatkom roka 2018 Odbor životného prostredia štyroch zamestnancov. Okrem monitorovania vykonávania a šírenia environmentálnej politiky majú úradníci životného prostredia v ústredí a v poli dve ďalšie funkcie.

³⁰ MAERTENS, L. – SHOSHAN, M. *Greening Peacekeeping: The Environmental Impact of UN Peace Operations*. [online]. New York : International Peace Institute, April 2018, s. 13. Dostupné online <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/1804_Greening-Peacekeeping.pdf>.

³¹ MAERTENS, L. – SHOSHAN, M. *Greening Peacekeeping: The Environmental Impact of UN Peace Operations*. [online]. New York : International Peace Institute, April 2018, p. 13. Dostupné online: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/1804_Greening-Peacekeeping.pdf>.

Po prvé, symbolicky preukazujú, že DFS bralo environmentálny dosah svojich operácií vážne. Po druhé, zabezpečujú viditeľnosť environmentálnej stopy misie pre vrcholový manažment a uľahčujú implementáciu environmentálnych projektov v teréne. Vykonávajú inšpekcie, presadzujú začleňovanie environmentálnych politík do operácií vykonávaných misiami, radia ostatným oddeleniam a organizujú školenia a kampane na zvýšenie povedomia pre terénnych pracovníkov. Tvoria tiež sieť expertov na mierové operácie a environmentálne praktiky a pôsobia v pracovných skupinách „zriadených na vypracovanie podrobných operačných plánov v rámci každého z piatich pilierov“ environmentálnej stratégie. Tieto pracovné skupiny spájajú zamestnancov misií prostredníctvom dobrovoľných mesačných videokonferencií, na ktorých sa zúčastňuje v priemere jedenásť misií. Technická pomoc environmentálnemu personálu misií sa poskytuje tromi spôsobmi. Po prvé, sekcia životného prostredia spoločnosti DFS poskytovala informácie týkajúce sa politík pre všetky misie vrátane série poznámok týkajúcich sa odpadového hospodárstva a likvidácie. Po druhé, od júla 2017 má Globálne servisné stredisko v Brindisi oddelenie technickej podpory životného prostredia s tímom inžinierov na podporu misií pri technickej implementácii environmentálnej stratégie. V júni 2016 DFS a UNEP vytvorili *Jednotku rýchlej technickej pomoci v oblasti životného prostredia a klímy* (angl. *Rapid Environment and Climate Technical Assistance Facility – REACT*), ktorá zamestnala osem odborníkov v oblasti strojárstva a životného prostredia na poskytovanie technickej pomoci ústrediu a misiám. Od novembra 2017 vykonala jednotka pätnásť návštev na mieste a niekoľkokrát poskytla technickú podporu. Napríklad spolu s globálnym servisným strediskom poskytlo REACT technickú pomoc pri zneškodňovaní nebezpečného odpadu misiám OSN na Haiti (MINUSTAH) a Pobreží Slonoviny (ONUCI) počas procesu ich likvidácie.

Ako už bolo uvedené pre minimalizáciu ekologickej stopy misií je dôležitý aj výcvik misií. UNEP vo svojej správe z roku 2012³² odporúčal integrovať environmentálne otázky do terénneho výcviku pred nasadením a na mieste. V kontexte rozvoja environmentálnej stratégie DFS na rok 2017 boli za výcvik mierových síl OSN a jednotiek slúžiacich v operáciách zodpovedné DPKO/DFS a členské štáty poskytujúce tieto jednotky. Od roku 2013 integrovaná vzdelávacia služba (zdieľaná medzi DPKO a DFS, v súčasnosti DOS) integruje programy týkajúce sa životného prostredia do výcvikových programov. Základné školiace materiály pre nasadenie v roku 2017, ktoré sú k dispozícii v stredisku OSN pre udržiavanie mieru, však obsahujú lekciu z modulu 3 venovanú „*Životnému prostrediu a prírodným zdrojom*“.

³² JENSEN, D. – HALLE, S. (eds.) UNEP, *Greening the Blue Helmets*, Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations. 2012, United Nations Environment Programme. p. 82. ISBN: 978-92-807-3237-5

Táto lekcia integruje otázky vplyvu vysielaní na životné prostredie a environmentálnej stopy a otázky súvisiace s úlohou prírodných zdrojov v konfliktoch a budovaní mieru (v súlade s online školením, ktoré vypracovala UNITA Rand a Medzinárodný inštitút pre trvalo udržateľný rozvoj s podporou UNEP a DPKO/DFS na základe správy spomínanej UNEP – Ekologizácia modrých prilieb.³³

Bezpečnostná rada OSN je orgánom OSN vytvoreným na základe Charty OSN. Tento orgán má dané i právomoci prijímať politické rozhodnutia.

Politický rozmer rozhodovania Bezpečnostnej rady OSN vychádza z možnosti zhodnotiť závažnosť bezpečnostných rizík (vrátane environmentálnych hrozieb), ktoré vznikajú v rámci medzinárodného spoločenstva, pričom toto hodnotenie má výsostne politický charakter.

Politický rozmer rozhodovacej činnosti tohto orgánu sa ďalej prejavuje najmä v kontexte prijímania rozhodnutí od donucovacích opatrení (sankcií) podľa kapitoly VII Charty OSN, ale i v rámci rozhodovania o kreácii mierových misií. Tento rozmer rozhodovacej činnosti Bezpečnostnej rady OSN sa zrkadlí najmä v skutočnosti, že o daných donucovacích opatreniach či kreácii mierových misií rozhodnúť môže, ale nemusí.

Príkladom vplyvu politických rozhodnutí Bezpečnostnej rady OSN je problematika ekologických aspektov činnosti mierových operácií. Ekologický rozmer aktivít mierových operácií možno identifikovať v rámci ekologicky ladených aktivít týchto mierových operácií realizovaných z poverenia Bezpečnostnej rady OSN vo forme mierovej misie, ako aj v rovine procesu minimalizácie vlastnej ekologickej stopy misie v hostiteľskej krajine, ktorý aktivizovali orgány OSN určené pre koordináciu činnosti, pomoc a logistickú podporu mierovým operáciám.

LITERATÚRA

1. BLAŠKOVIČ, K. Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov a environmentálne hrozby. In *Societas et Iurisprudentia*. 2016, roč. IV, č. 3, s. 117-164. ISSN 1339-5467
2. GRONEWOLD, N. *Environmental Demands Grow for U.N. Peacekeeping Troops*. [online]. Greenwire, August 11, 2009, p. 4. Dostupné online: <<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/gwire/2009/08/11/11greenwire-environmental-demands-grow-for-un-peacekeeping-40327.html>>. [cit. 2020-10-31].

³³ MAERTENS, L. – SHOSHAN, M. *Greening Peacekeeping: The Environmental Impact of UN Peace Operations*. [online]. New York : International Peace Institute, April 2018, p. 15. Dostupné online: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/1804_Greening-Peacekeeping.pdf>.

3. *Charta OSN* (1945). Vyhláška Ministerstva zahraničných vecí č. 30/1947 Zb. v znení Vyhlášky ministerstva zahraničných vecí č. 127/1965 Zb.
4. JENSEN, D. – HALLE, S. (eds.) UNEP, *Greening the Blue Helmets*, Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations. 2012, United Nations Environment Programme. 125 p. ISBN: 978-92-807-3237-5
5. JANKUV, J. – LANTAJOVÁ, D. – ŠMID, M. – BLAŠKOVIČ, K. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015. 319 s. ISBN 978-80-7380-559-3
6. United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. United Nations 2008. Dostupné online: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. [cit. 2015-03-23].
7. MAERTENS, L. – SHOSHAN, M. *Greening Peacekeeping: The Environmental Impact of UN Peace Operations*. [online]. New York : International Peace Institute, April 2018, 29 p. Dostupné online: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/1804_Greening-Peacekeeping.pdf>.
8. MALONE, L. A. "Green Helmets". A Conceptual Framework for Security Council Authority in Environmental Emergencies. In *Michigan Journal of International Law*. 1996, Vol. 17, p. 515-536. ISSN 1052-2867
9. *UN Charter* (1945). 1 UNTS XVI.
10. UN Security Council. *Security Council resolution 717 (1991) [Cambodia]*, 16 October 1991, S/RES/717 (1991). Dostupné online: <<https://www.refworld.org/docid/3b00f1704b.html>>. [cit. 2020-10-13].
11. UN Security Council. *Security Council resolution 1625 (2005) on adoption of the Declaration on Strengthening the Effectiveness of the Security Council's Role in Conflict Prevention, particularly in Africa*, 14 September 2005, S/RES/1625 (2005). Dostupné online: <<https://www.refworld.org/docid/43f308de0.html>>. [2020-10-13].
12. UN Security Council. *Security Council resolution 2408 (2018)*. Adopted by the Security Council at its 8215th meeting, on 27 March 2018. S/RES/2408 (2018).
13. UN Security Council. *Security Council resolution 2100 (2013) on establishment of the Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)*. UN Doc. S/RES/2100 (2013).
14. UN General Assembly. *Global field support strategy: Report of the Secretary-General*. UN Doc. A/64/633 (26. January 2010).
15. UN Security Council. *Press Statement on Environmental Management of Peacekeeping Operations*, UN Doc. SC/13134-ENV/DEV/1830-PKO/700, December 21, 2017.
16. <http://www.ekologika.sk/ekologicka-stopa.html>
17. <https://unemg.org/>

MOŽNOSTI PRESADZOVANIA SOCIÁLNYCH PRÁV CEZ PRIPRAVOVANÝ NÁSTROJ O POŽIADAVKE DUE DILIGENCE V OBLASTI ĽUDSKÝCH A ENVIRONMENTÁLNYCH PRÁV V RÁMCI MEDZINÁRODNÝCH DODÁVATEĽSKÝCH REŤAZCOV¹

PROMOTING SOCIAL RIGHTS THROUGH THE FORTHCOMING INSTRUMENT ON MANDATORY HUMAN RIGHTS AND ENVIRONMENTAL DUE DILIGENCE IN INTERNATIONAL SUPPLY CHAINS

Mgr. Martin Bulla, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Trnava University, Faculty of Law

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá pripravovaným návrhom právneho nástroja o náležitej starostlivosti podnikov v oblasti ľudských práv z hľadiska potenciálu, ktorý prináša, pokiaľ ide o možnosti presadzovania sociálnych práv. Predmetom analýzy je predovšetkým návrh smernice o náležitej starostlivosti a zodpovednosti podnikov predstavený Výborom pre právne veci Európskeho parlamentu v septembri 2020. Príspevok sa sústreďuje na personálnu a vecnú pôsobnosť navrhovanej smernice a na mechanizmy vymáhania záväzkov v nej obsiahnutých. Pozornosť sa venuje tiež sprievodným návrhom na novelizácie nariadení Brusel I bis a Rím II, ktorými sa vytvárajú osobitné režimy pre určovanie právomoci súdov a rozhodného práva pri cezhraničnom vymáhaní občianskoprávných nárokov vo veci porušovania ľudských práv v súvislosti s podnikaním.

Abstract: The paper examines the forthcoming proposal for a legislative instrument on corporate human rights due diligence in terms of the potential it brings

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu APVV-18-0443 Prieniky pracovného práva do iných odvetí súkromného práva (a vice versa).

for promoting social rights. It analyses in particular the proposal for a directive on corporate due diligence and corporate liability, presented by the European Parliament's Committee on Legal Affairs in September 2020. The paper focuses on the personal and material scope of the proposed directive and the enforcement mechanisms contained therein. Attention is also paid to the accompanying proposal for amendments to the Brussels I bis and Rome II regulations, which create special regimes for determining the jurisdiction of courts and the applicable law in the cross-border civil enforcement of business-related human rights claims.

Kľúčové slová: náležitá starostlivosť v oblasti ľudských práv, spoločenská zodpovednosť firiem, zodpovednosť podnikov, nariadenie Brusel I bis, nariadenie Rím II, forum necessitatis

Key words: Human rights due diligence, Corporate social responsibility, Corporate liability, Brussels I bis regulation, Rome II regulation, forum necessitatis

Úvod

Otázka fungovania nadnárodných korporácií a ich globálnych dodávateľských reťazcov v kontexte ich vplyvov na dodržiavanie ľudských a environmentálnych práv vo svete je predmetom diskusie a analýz na rôznych úrovniach už niekoľko rokov. Globálne korporácie majú často svoj pôvod a ústredie v krajinách Európskej únie, resp. v iných tzv. vysoko regulovaných krajinách, v ktorých existuje vysoký štandard ochrany ľudských, sociálnych a environmentálnych práv. Napriek tomu pri pôsobení v krajinách s nižším regulačným štandardom nielenže v mnohých prípadoch neprispievajú k zvyšovaniu týchto štandardov, ale ich zneužívajú a presúvaním svojich operácií do takýchto krajín vytvárajú súťaž v znižovaní štandardov ochrany (tzv. „*race to the bottom*“). Na globálnej úrovni preto bolo postupne prijatých viac dokumentov (hoci prevažne charakteru soft law), ktoré majú za cieľ primäť nadnárodné korporácie k zodpovednému podnikaniu a rešpektovaniu ľudských práv.

Na pôde Organizácie spojených národov boli v roku 2011 Radou pre ľudské práva prijaté *Hlavné zásady v oblasti podnikania a ľudských práv* (ďalej len „UNGP“).² Ide o dokument definujúci 31 zásad, ktoré by firmy a štáty mali uplatňovať, aby sa zaistilo dodržiavanie ľudských práv pri podnikaní nadnárodných korporácií. Medzi tri piliere týchto zásad patrí: (i) povinnosť štátov chrániť ľudské práva, (ii) povinnosť korporácií rešpektovať ľudské práva a (iii) prístup k spravodlivosti pre obeť nedodržiavania

² The United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). Prijaté 16. júna 2011 Radou Organizácie Spojených národov pre ľudské práva. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf>.

ľudských práv zo strany nadnárodných korporácií. Už v tomto dokumente je zakotvená povinnosť pre firmy vypracovať postupy pre *due diligence* (povinnú starostlivosť) v oblasti ľudských práv, s cieľom identifikovať dosahy ich pôsobenia na ľudské práva, zabrániť ich porušovaniu, zmierneniu následkov prípadného porušenia a vytvorenia predpokladov na vyvodenie zodpovednosti (bod 15).

Viacere iniciatívy prebehli aj na pôde Medzinárodnej organizácie práce (ďalej len „MOP“), zatiaľ najvýznamnejším a najkomplexnejším výstupom je prijatie *Trojstrannej deklarácie o zásadách týkajúcich sa nadnárodných korporácií a sociálnej politiky* (ďalej len „*Deklarácia MNE*“).³ Deklarácia bola prvýkrát vyhlásená už v roku 1977, pričom neskôr bola niekoľkokrát novelizovaná, posledné znenie je z roku 2017. Špecifikom tejto deklarácie je jej trojstranný charakter, bola totiž prijatá na základe konsenzu medzi vládami členských štátov Medzinárodnej organizácie práce, zástupcami združení zamestnávateľov, ako aj odborových zväzov. Deklarácia definuje záväzky pre samotné korporácie, ale aj pre odborové organizácie a pre vlády domovských aj hostiteľských krajín nadnárodných korporácií. Tieto záväzky sa týkajú oblasti zamestnávania, odbornej prípravy, pracovných a životných podmienok, ako aj sociálneho dialógu. Deklarácia sa odvoláva aj na UNGP a rovnako zakotvuje požiadavku *due diligence* (povinnej starostlivosti) v oblasti ľudských práv [bod 10 písm. d)]. V rámci MOP boli prijaté aj ďalšie relevantné dokumenty, napríklad *Deklarácia o sociálnej spravodlivosti pre férovú globalizáciu* (2008)⁴ alebo *Rezolúcia o dôstojnej práci v globálnych dodávateľských reťazcoch* (2016).⁵

Známym dokumentom sú *Smernice OECD pre nadnárodné spoločnosti* (ďalej len „*Smernice OECD*“)⁶ prijaté pôvodne už v roku 1976, naposledy aktualizované v roku 2011. Aj tu je zakotvená povinnosť *due diligence* (náležitej odbornej starostlivosti; časť II, všeobecné pravidlá, bod A 10). V rámci komentárov sú stanovené pravidlá aj bližšie vysvetlené. Náležitá odborná starostlivosť je tak definovaná ako proces, ktorým môžu spoločnosti hľadať, zabraňovať, zmiernovať a vysvetľovať, ako riešia svoje skutočné a potenciálne negatívne vplyvy, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou systémov podnikateľského rozhodovania sa a riadenia rizika (bod 14 komentára, str. 23). Ďalšie podrobnosti sú potom stanovené

³ The Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy. Dostupné na: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_094386.pdf>.

⁴ ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. Dostupné na: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371208.pdf>.

⁵ Resolution concerning decent work in global supply chains. Dostupné na: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_497555.pdf>.

⁶ OECD Guidelines for multinational enterprises. Dostupné na: <<http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/MNEGuidelinesSlovensky.pdf>>.

v osobitnom dokumente *Pokyny týkajúce sa náležitej odbornej starostlivosti pre zodpovedné obchodné správanie*.⁷

1 Cesta k európskej právnej úprave

Pokiaľ ide o regionálnu európsku úroveň, Výbor ministrov Rady Európy prijal v roku 2016 *Odporúčanie o ľudských právach a podnikaní*.⁸ Odporúčanie nadväzuje na UNGP, vyzýva členské štáty k implementácii týchto zásad, pričom poskytuje podrobnejšie návody ako to dosiahnuť. Taktiež pracuje so záväzkom due diligence pre firmy (časť III, body 20, 22) a odkazuje aj na dokumenty OECD poskytujúce podrobné návody pre realizáciu due diligence v špecifických oblastiach (časť III, bod 27).

Pozoruhodné aktivity vyvinuli viaceré európske štáty na vnútroštátnej úrovni. Najďalej zašlo Francúzsko, kde bol v roku 2017 prijatý veľmi ambiciózny *zákon o korporátnej povinnosti bdelosti (Corporate Duty of Vigilance Law)*,⁹ ktorý pre veľké firmy (nad 5 000 zamestnancov vo Francúzsku alebo 10 000 súčasne vo Francúzsku a v iných krajinách) zavádza povinnosť vypracovať plán bdelosti s cieľom identifikovať riziká a predchádzať nepriaznivým vplyvom na ľudské práva a životné prostredie, ktoré by vyplývali z činnosti týchto korporácií, spoločností, ktoré ovládajú (priamo alebo nepriamo), ako aj z aktivít ich dodávateľov a subdodávateľov. Pre prípad porušenia týchto záväzkov zákon zavádza zodpovednosť korporácií a povinnosť nahradiť spôsobenú škodu. Podobné úpravy, hoci vo viac či menej limitovanej podobe, boli prijaté aj v iných členských štátoch.¹⁰

Francúzsky parlament bol tiež iniciátorom tzv. zelenej karty v roku 2016, čo je proces, v rámci ktorého môžu národné parlamenty členských štátov Európskej únie vydať podnet na posilnený politický dialóg a vyzvať Európsku komisiu na zahájenie legislatívnej iniciatívy v určitej oblasti.¹¹ V tomto prípade sa do iniciatívy

⁷ OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct. Dostupné na: <<http://mne-guidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>>.

⁸ Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business. Dostupné na: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c1ad4>.

⁹ Loi 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Znenie v anglickom jazyku dostupné na: <<https://respect.international/wp-content/uploads/2017/10/ngo-translation-french-corporate-duty-of-vigilance-law.pdf>>.

¹⁰ Napríklad britský zákon o modernom otroctve (2016) alebo holandský zákon o prevencii detskej práce (2019).

¹¹ Bližšie k tzv. iniciatíve zelenej karty vo všeobecnosti viď napr.: Lopatka, R. 2019. Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality. In *European View*. 2019, Vol. 18(1), ISSN: 17816858, p. 32 alebo Remáč, M. 2017. *Working with national parliaments on EU affairs. European Implementation Assessment*. Study. European Parliamentary Research Service. European Union, Brussels 2017, p. 12-13. ISBN: 978-92-846-1639-8.

zapojili parlamenty ôsmich členských štátov¹² vrátane Národnej rady Slovenskej republiky. Predmetom podnetu bola požiadavka na vypracovanie právneho nástroja na úrovni Európskej únie, ktorý by pre veľké korporácie so sídlom v Európskej únii zakotvil povinnosť náležitej starostlivosti (due diligence) vo vzťahu k jednotlivcom a komunitám, ktorých ľudské práva a životné prostredie môžu byť nepriaznivo ovplyvnené ich činnosťou.¹³

Na úrovni Európskej únie už existuje konkrétny právny nástroj hard law, ktorý zavádza určitú (hoci výrazne obmedzenú) formu mandatórnej due diligence. Ide o *Smernicu o zverejňovaní nefinančných informácií* (ďalej len „NFRD“).¹⁴ Smernica¹⁵ zaväzuje veľké podniky, ktoré sú subjektmi verejného záujmu a ktoré majú viac ako 500 zamestnancov, zahrnúť do správy o hospodárení aj nefinančný výkaz obsahujúci informácie v rozsahu potrebnom na pochopenie vývoja, správania, pozície a vplyvu činnosti podniku týkajúce sa minimálne environmentálnych, sociálnych a zamestnaneckých záležitostí, dodržiavania ľudských práv a boja proti korupcii.¹⁶ NFRD má však viac nedostatkov, najmä pokiaľ ide o rozsah jej pôsobnosti a povinností, ktoré ukladá a možnosti prístupu k spravodlivosti (sankčné a nápravné mechanizmy).

Z iniciatívy niektorých členských štátov (zelená karta, už skôr uverejnené) a Európskeho parlamentu sa postupne zintenzívnila diskusia a tlak na prijatie celkom nového právneho nástroja. V tomto rámci boli vypracované analytické štúdie a pozičné dokumenty na základe zadania Európskej komisie,¹⁷ Európskeho

¹² Zelenú kartu podporili parlamenty Estónska, Francúzska, Litvy, Portugalska, Slovenska, ako aj taliansky senát, Snemovňa lordov Veľkej Británie a Dolná komora holandského parlamentu.

¹³ List francúzskeho parlamentu. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/france/own_initiative/oi_green_card_corporate_social_responsibility/oi_green_card_corporate_social_responsibility_assemblee_opinion_fr.pdf>. Odpoveď Európskej komisie. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/france/own_initiative/oi_green_card_corporate_social_responsibility/oi_green_card_corporate_social_responsibility_assemblee_reply_fr.pdf>.

¹⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/95/EÚ z 22. októbra 2014, ktorou sa mení smernica 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o zverejňovanie nefinančných informácií a informácií týkajúcich sa rozmanitosti niektorými veľkými podnikmi a skupinami (Text s významom pre EHP).

¹⁵ Európska komisia prijala v roku 2017 oznámenie Usmernenia k zverejňovaniu nefinančných informácií (metodika zverejňovania nefinančných informácií) (2017/C 215/01), ktorým odporúča postupy pre plnenie povinností vyplývajúcich zo smernice NFRD.

¹⁶ Článok 19a Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/34/EÚ z 26. júna 2013 o ročných účtovných závierkach, konsolidovaných účtovných závierkach a súvisiacich správach určitých druhov podnikov, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/43/ES a zrušujú smernice Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS (Text s významom pre EHP).

¹⁷ SMIT, L. – BRIGHT, C. – McCORQUODALE, R. – BAUER, M. – DERINGER, H. – BAEZABREINBAUER, D. – TORRES-CORTÉS, F. – ALLEWELDT, F. – KARA, S. – SALINIER, C. – TEJERO TOBED, H. 2020. *Study on due diligence requirements through the supply chain*. Final report. European Commission, Brussels, 2020. ISBN 978-92-76-15094-7.

parlamentu,¹⁸ ako aj viacerých mimovládnych organizácií.¹⁹ Doterajšie snahy na úrovni Európskeho parlamentu vyvrcholili začiatkom septembra 2020, keď bol publikovaný *Návrh správy s odporúčaniami pre Komisiu k náležitej starostlivosti podnikov a zodpovednosti podnikov* [2020/2129(INL)]. Tento dokument obsahuje v prílohe aj paragrafové znenie *návrhu Smernice Európskeho parlamentu a Rady o náležitej starostlivosti a zodpovednosti podnikov*.²⁰

2 Personálna pôsobnosť navrhovaného právneho nástroja

Návrh smernice formuluje osobnú pôsobnosť veľkorysým spôsobom. V zmysle článku 2 návrhu sa má totiž vzťahovať na všetky podniky, ktoré sa riadia právom členského štátu Európskej únie alebo sú usadené na území Európskej únie. Navyše sa má vzťahovať aj na podniky s ručením obmedzeným, ktoré sa riadia právom tretej krajiny a ktoré nie sú usadené na území Európskej únie, ak pôsobia na vnútornom trhu a predávajú tovar alebo poskytujú služby. Osobná pôsobnosť smernice teda bude zahŕňať podniky usadené na území Európskej únie, ako aj podniky, ktoré sú usadené v iných krajinách, ale pôsobia na vnútornom trhu Európskej únie, čo je potrebné privítať. Smernica sa má vzťahovať aj na podniky, ktoré sa spravujú právom členského štátu bez ohľadu na to, či sú usadené v členskom štáte. Nie je však zrejmé, prečo vo vzťahu k podnikom, ktoré len pôsobia na vnútornom trhu únie (nie sú usadené v únii a spravujú sa právom tretej krajiny), návrh spomína len „podniky s ručením obmedzeným“ (angl. *limited liability undertakings*). Objasnenie neprináša ani preambula. Pravdepodobne je tu súvislosť s definíciou podniku podľa smernice 2013/34/

¹⁸ Human Rights Due Diligence Legislation – Options for the EU. Briefing 1, Briefing 2. European Parliament, Subcommittee on Human rights. Brussels 2020. ISBN 978-92-846-6691-1.

¹⁹ Napr.: European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) Legal Brief: EU Model Legislation on Corporate Responsibility to Respect Human Rights and the Environment, Brussels 2020; Amfori Human Rights Due Diligence Position Paper, Brussels 2020; Position of the European Trade Union Confederation (ETUC) calling for a European directive on mandatory Human Rights due diligence and responsible business conduct, Brussels 2019; Human Rights Watch Recommendations for EU Legislation governing Business Enterprises' Human Rights and Environmental Due Diligence, including on Climate Change, 2020; De Schutter, O. 2020. *Towards mandatory due diligence in global supply chains*. ITUC, Brussels 2020. Dostupné na: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/de_schutte_mandatory_due_diligence.pdf>.

²⁰ Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Due Diligence and Corporate Accountability. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JU-RI-PR-657191_EN.pdf>.

EÚ,²¹ na ktorú odkazuje smernica NFRD a ktorá sa zameriava predovšetkým na rôzne druhy spoločností s obmedzeným ručením spoločníkov. V tomto zmysle by nešlo o obmedzenie pôsobnosti len na spoločnosti s ručením obmedzeným v zmysle druhu obchodnej spoločnosti podľa slovenského práva.

Samotný návrh smernice neobsahuje definíciu pojmu podnik. Bude teda úlohou členských štátov pri transponovaní smernice takúto definíciu zaviesť. V tejto súvislosti sa ponúkajú najmä definície podľa už spomínanej smernice o účtovných závierkach alebo definícia používaná na účely súťažného práva Európskej únie. Kým prvá je pre potreby takeého špecifického právneho nástroja, akým je navrhovaná smernica príliš úzka, druhá je príliš široká.²² Bolo by preto vhodné, aby samotná smernica zaviedla definíciu pojmu podnik pre svoje potreby. Ide o kľúčový prvok vymedzenia personálnej pôsobnosti smernice, preto je dôležité, aby v tomto smere existoval jednotný prístup, nie rozdielna definícia v každom členskom štáte.

Pokiaľ ide o často diskutovanú otázku, či sa má prípadná smernica vzťahovať aj na malé a stredné podniky a na všetky sektory ekonomiky bez výnimky, návrh vychádza zo zásady, že smernica sa má aplikovať na všetky podniky bez ohľadu na ich veľkosť, vlastnícku štruktúru (či ide o súkromný alebo štátny podnik) a sektor, v ktorom pôsobia.²³ Jediným ústupkom návrhu v tomto smere je zavedenie možnosti pre členské štáty oslobodiť od uplatňovania povinností stanovených v smernici mikropodniky vymedzené v smernici 2013/34/EÚ,²⁴ keďže tieto vo väčšine

²¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/34/EÚ z 26. júna 2013 o ročných účtovných závierkach, konsolidovaných účtovných závierkach a súvisiacich správach určitých druhov podnikov, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/43/ES a zrušujú smernice Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS (Text s významom pre EHP).

²² Bližšie pozri: BRUNK, B. *A step in the right direction, but nothing more – A critical note on the Draft Directive on mandatory Human Rights Due Diligence*. Blog na: Conflicts of Laws.net, 26. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/a-step-in-the-right-direction-but-nothing-more-a-critical-note-on-the-draft-directive-on-mandatory-human-rights-due-diligence/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020)

²³ Prípadné nepriaznivé vplyvy spojené s univerzálnou personálnou pôsobnosťou návrh smernice kompenzuje v niekoľkých rovinách. Predovšetkým ustanovením článku ods. 8, v zmysle ktorého podniky majú vykonávať náležitú starostlivosť na úrovni primeranej a úmernej ich osobitným okolnostiam, najmä pokiaľ ide o ich odvetvie činnosti, veľkosť podniku, jeho kapacitu či zdroje. V rámci článku 13 ďalej umožňuje prijímanie odvetvových akčných plánov v oblasti náležitej starostlivosti zameraných na koordináciu stratégií v rámci určitého hospodárskeho odvetvia. Napokon článok 17 zaväzuje členské štáty k osobitnej podpore malých a stredných podnikov a mikropodnikov prostredníctvom zriadenia osobitného informačného portálu, ako aj zavedením nároku na finančnú podporu na účely plnenia povinností náležitej starostlivosti v rámci osobitných finančných programov Európskej únie.

²⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/34/EÚ z 26. júna 2013 o ročných účtovných závierkach, konsolidovaných účtovných závierkach a súvisiacich správach určitých druhov podnikov, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/43/ES a zrušujú smernice Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS (Text s významom pre EHP).

odvetví zvyčajne čelia vo svojich obchodných vzťahoch nízkym rizikám porušovania ľudských a environmentálnych práv.²⁵

Návrh smernice počíta s univerzálnou personálnou pôsobnosťou, čo je od-
vážne a správne riešenie. Takýto prístup korešponduje s princípmi stanovenými
v UNGP, Smernicami OECD, Deklaráciou MNE, ako aj s Odporúčaním Rady
Európy o ľudských právach a podnikaní.

3 Vecná pôsobnosť budúcej smernice

Pri kreovaní právneho nástroja o náležitej starostlivosti v oblasti ľudských
práv je nepochybne jedným z kľúčových parametrov definovanie rozsahu ľud-
ských práv, na ktoré sa bude tento inštrument vzťahovať. Návrh smernice ponúka
odpoveď na túto otázku v článku 3, ktorý obsahuje definície pojmov, okrem iného
aj pojmu „riziko v oblasti ľudských práv“. Do tejto kategórie rizík spadá akýkoľvek
potenciálny alebo *skutočný* nepriaznivý vplyv, ktorý môže narušiť plné uplatňova-
nie ľudských práv jednotlivcami alebo skupinami jednotlivcov vo vzťahu k me-
dzinárodne uznávaným ľudským právam, ktorými sa rozumejú *minimálne* práva
vyjadrené v nasledujúcich prameňoch:

- a) Medzinárodná listina ľudských práv, ktorú tvorí: Všeobecná deklarácia ľud-
ských práv (1948), Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kul-
túrnych právach (1966),²⁶ Medzinárodný pakt o občianskych a politických
právach (1966),²⁷ Opčný protokol k Medzinárodnému paktu o občianskych
a politických právach (1966)²⁸ a Druhý opčný protokol k Medzinárodnému
paktu o občianskych a politických právach (1966).²⁹
- b) Nástroje OSN v oblasti ľudských práv týkajúcich sa práv osôb, ktoré patria
k obzvlášť zraniteľným skupinám alebo komunitám.

²⁵ Preambula návrhu smernice, bod 14.

²⁶ Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. z 10. mája 1976 o Medzinárodnom pakte
o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kul-
túrnych právach

²⁷ Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. z 10. mája 1976 o Medzinárodnom pakte
o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kul-
túrnych právach

²⁸ Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 169/1991 Zb. o uložení listiny
o prístupe Českej a Slovenskej Federatívnej republiky k Opčnému protokolu k Medzinárod-
nému paktu o občianskych a politických právach dojednanému v New Yorku 16. decembra
1966

²⁹ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 327/1999 Z.z. o uzavretí
Druhého opčného protokolu k Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach

- c) Základné práva stanovené v Deklarácii MOP o základných zásadách a právach pri práci (1998),³⁰ ktorá definuje štyri základné práva: sloboda združovania a účinné uznanie práva na kolektívne vyjednávanie, odstránenie všetkých foriem nútenej alebo povinnej práce, účinný zákaz detskej práce a odstránenie diskriminácie v zamestnaní a povolani. Zároveň deklarácia nepriamo definuje osem základných (jadrových) dohovorov MOP:
- Dohovor MOP č. 87 o slobode združovania a ochrane práva organizovať sa z roku 1948 a účinnom uznávaní práva na kolektívne vyjednávanie,³¹
 - Dohovor MOP č. 98 o použití zásad práva organizovať sa a kolektívne vyjednávať z roku 1949,³²
 - Dohovor MOP č. 29 o nútenej alebo povinnej práci z roku 1930,³³
 - Dohovor MOP č. 105 o zrušení nútenej práce roku 1957,³⁴
 - Dohovor MOP č. 138 o minimálnom veku na prijatie do zamestnania z roku 1973,³⁵
 - Dohovor MOP č. 182 o zákaze a o okamžitých opatreniach na odstránenie najhorších foriem detskej práce z roku 1999,³⁶
 - Dohovor MOP č. 100 o rovnakom odmeňovaní mužov a žien za prácu rovnakej hodnoty z roku 1951³⁷
 - Dohovor MOP č. 111 o diskriminácii, pokiaľ ide o zamestnanie a povolanie z roku 1958³⁸.

³⁰ <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716631.pdf>

³¹ Oznamenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 489/1990 Zb., 28. bod oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.

³² Oznamenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 470/1990 Zb., 33. bod oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.

³³ Oznamenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 506/1990 Zb., 14. bod oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.

³⁴ Oznamenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 340/1998 Z. z. o Dohovore Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 z roku 1957

³⁵ Oznamenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 341/1998 Z. z. o Dohovore Medzinárodnej organizácie práce o minimálnom veku na prijatie do zamestnania č. 138 z roku 1973 a o vypovedaní Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o určení minimálneho veku detí na prijatie do zamestnania v priemysle č. 5 z roku 1919, Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o veku detí na prijatie do zamestnania v poľnohospodárstve č. 10 z roku 1921 a Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o minimálnom veku na prijatie do zamestnania pod zemou v baniach č. 123 z roku 1965. Redakčné oznámenie c140-r1/1998 Z. z. o oprave tlačovej chyby v oznámení Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 341/1998 Z. z.

³⁶ Oznamenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 38/2001 Z. z. o prijatí Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zákaze a o okamžitých opatreniach na odstránenie najhorších foriem detskej práce č. 182 z roku 1999

³⁷ Oznamenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 450/1990 Zb., 35. bod oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.

³⁸ Oznamenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 465/1990 Zb., 37. bod oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z.

- d) Ďalej okrem iného nepriaznivé vplyvy vo vzťahu k iným právam uznaným vo viacerých dohovorech MOP, ako sú sloboda združovania, minimálny vek, bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci a rovnaké odmeňovanie.
- e) Práva uznané v Dohovore o právach dieťaťa.
- f) Africká charta ľudských práv a právach národov.
- g) Americký dohovor o ľudských právach.
- h) Európsky dohovor o ľudských právach³⁹.
- i) Európska sociálna charta⁴⁰.
- j) Charta základných práv Európskej únie⁴¹.
- k) Vnútroštátne ústavy a právne predpisy, ktorými sa uznávajú alebo vykonávajú ľudské práva.

Návrh smernice teda počíta so širokou definíciou ľudských práv, ktorá reflektuje vysoký štandard ochrany v členských štátoch Európskej únie. Zahŕňa okrem skutočných aj potenciálne nepriaznivé vplyvy. Je potrebné zdôrazniť, že uvedený výpočet prameňov upravujúcich ľudské práva je len demonštratívny, keďže smernica pokrýva celý rozsah medzinárodne uznávaných ľudských práv bez obmedzenia na vybrané nástroje. To je nepochybne pokrok, nakoľko napríklad UNGP odkazuje len na Medzinárodnú listinu ľudských práv a osem kľúčových dohovorov MOP, hoci zároveň zdôrazňuje, že zahŕňa všetky ľudské práva a uvedené nástroje predstavujú len minimálny štandard. Aj podľa Smerníc OECD by sa náležitá starostlivosť mala týkať celého spektra ľudských práv. Predmetom diskusie je otázka, či v prípade nástroja, ktorý má pokrývať všetky ľudské práva je vhodné zaradenie aspoň exemplifikačného výpočtu konkrétnych právnych nástrojov.⁴² Hoci z hľadiska právnej istoty by bolo optimálnym riešením uvedenie taxatívneho výpočtu právnych nástrojov, vzhľadom na pomerne roztrieštenú právnu úpravu ľudských a environmentálnych práv na globálnej, regionálnej a vnútroštátnej úrovni by takéto riešenie bolo pomerne komplikované. Uvedenie exemplifikačného výpočtu najdôležitejších prameňov sa preto javí ako vhodný kompromis. Je potrebné tiež zohľadniť skutočnosť, že rozsah „medzinárodne uznávaných ľudských práv“ je na európskej regionálnej úrovni nesporne širší ako je rozsah týchto práv uznávaných na globálnej úrovni, čo musí reflektovať aj pripravovaný právny nástroj pre due diligence.

Z hľadiska pracovného práva je dôležité najmä to, že návrh smernice sa neobmedzuje len na kľúčové dohovory MOP (tzv. *core conventions*), definované

³⁹ Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. o dojednaní Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Protokolov na tento Dohovor nadväzujúcich

⁴⁰ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 273/2009 Z. z. o uzavretí Európskej sociálnej charty (revidovanej)

⁴¹ Ú. v. EÚ C 326, 26. 10. 2012, s. 391-407

⁴² Human Rights Due Diligence Legislation – Options for the EU. Briefing 1. European Parliament, Subcommittee on Human rights. Brussels, 2020, p. 5.

v Deklarácii MOP o základných zásadách a právach pri práci, ale zdôrazňuje potrebu rešpektovať aj práva uznané vo viacerých ďalších dohovoroch MOP, menovite najmä v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.⁴³ Návrh ďalej odkazuje aj na Európsku sociálnu chartu a Chartu základných práv Európskej únie, čo sú dokumenty zakotvujúce široký katalóg sociálnych práv, ako aj na vnútroštátnu legislatívu, ktorou sa uznávajú alebo vykonávajú ľudské práva. Bolo by však vhodné, ak by návrh výslovne zmieňoval aj ďalšie významné pramene, najmä dohovory MOP v oblasti inšpekcie práce⁴⁴ a verejného obstarávania,⁴⁵ ako aj Európsky zákonník sociálneho zabezpečenia⁴⁶ a Chartu základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva. Napokon by bolo možné uvažovať aj o výslovnej zmienke ustanovení primárneho práva Európskej únie (nad rámec Charty základných práv), ktoré sa týkajú ľudských a sociálnych práv, prípadne aj prameňov sekundárneho práva Európskej únie, ktoré vykonávajú predmetné ustanovenia primárneho práva.

Na druhej strane sa možno stretnúť s výhradou, že vymedzenie rozsahu ľudských práv a kodifikácií, ktoré treba dodržiavať, je príliš široké a najmä zmienka o vnútroštátnych ústavách a právnych predpisoch, ktorými sa uznávajú alebo vykonávajú ľudské práva spôsobí, že uložené záväzky bude veľmi náročné naplňať a zároveň ich dodržiavanie bude komplikované sledovať a porovnávať zo strany príslušných úradov.⁴⁷ Je však potrebné si uvedomiť, že katalóg ľudských práv nie je neobmedzený a mnohé kodifikácie sa vo väčšej či v menšej miere prekrývajú. Rovnako vnútroštátne úpravy spravidla len špecifikujú konkrétne práva uznané na medzinárodnej úrovni. Preto prípadné problémy bude možné do značnej miery prekonať identifikáciou najvyššieho štandardu pri konkrétnom práve a jeho následným dodržiavaním. Prekonal by sa tým roky zaužívaný princíp *race to the bottom* a naopak, vytvoril by sa tlak na *race to the top*, čo by malo byť jedným z cieľov navrhovanej legislatívy.

⁴³ Dohovor MOP č. 155 o bezpečnosti a zdraví pri práci a o pracovnom prostredí z roku 1981 (Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 20/1989 Zb.), Dohovor MOP č. 176 o bezpečnosti a zdraví v baniach z roku 1995 (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 110/1999 Z. Z.), Dohovor MOP č. 184 o bezpečnosti a zdraví v poľnohospodárstve z roku 2001 (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 385/2003 Z. z.), Dohovor MOP č. 187 o podpornom rámci pre bezpečnosť a zdravie pri práci z roku 2006 (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 174/2010 Z. z.).

⁴⁴ Dohovory MOP č. 81, 129, 178.

⁴⁵ Dohovor MOP č. 94.

⁴⁶ <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eddd7>>

⁴⁷ Napr.: BRUNK, B. *A step in the right direction, but nothing more – A critical note on the Draft Directive on mandatory Human Rights Due Diligence*. Blog na: Conflicts of Laws.net, 26. október 2020. cit. už skôr.

4 Náležitá starostlivosť v oblasti ľudských práv

Náležitá starostlivosť je v návrhu smernice vymedzená ako postup, ktorý podnik zaviedol na účely identifikácie, ukončenia, prevencie, zmiernenia, monitorovania, zverejnenia, riešenia a nápravy rizík a prevzatia zodpovednosti za riziká, ktoré pre ľudské práva vrátane sociálnych a pracovných práv, životné prostredie vrátane zmeny klímy a správu vecí verejných predstavujú jeho vlastné operácie, ako aj obchodné vzťahy.⁴⁸ Takáto definícia ide ďaleko nad rámec UNGP, kde je náležitá starostlivosť vymedzená ako proces identifikovania, prevencie, zmierňovania a zodpovednosti za to, ako spoločnosti riešia svoje dosahy na ľudské práva.⁴⁹

Samotná povinnosť due diligence je v návrhu smernice nastavená v niekoľkých úrovniach. Podniky by mali mať predovšetkým povinnosť identifikovať a prostredníctvom vhodnej metodiky monitorovania posudzovať, či ich operácie a obchodné vzťahy nespôsobujú riziká v oblasti ľudských práv, životného prostredia alebo správy vecí verejných, ani k nim neprispievajú. Pokiaľ podnik dospeje k záveru, že nespôsobuje riziká, ani k nim neprispieva, uverejní o tom vyhlásenie. Ak podnik identifikuje riziká, vypracuje stratégiu náležitej starostlivosti, ktorá musí obsahovať náležitosti stanovené smernicou. Zároveň podniky majú povinnosť prostredníctvom zmluvných doložiek a prijatia kódexov správania zabezpečiť, aby ich obchodné vzťahy zaviedli a vykonávali politiky v oblasti ľudských práv, životného prostredia a správy vecí verejných, ktoré sú v súlade s ich stratégiou náležitej starostlivosti, pričom musia pravidelne overovať, či subdodávatelia a dodávatelia svoje povinnosti skutočne dodržiavajú. Stratégiu náležitej starostlivosti musí podnik zverejniť a každoročne po konzultácii so zainteresovanými stranami a so zapojením odborových zväzov vyhodnotiť jej účinnosť a primeranosť. Súčasne nie sú dotknuté ďalšie povinnosti korporácií, najmä tie vyplývajúce zo smernice NFRD.

5 Prístup k spravodlivosti

Návrh smernice zavádza viac mechanizmov na zabezpečenie dodržiavania a presadzovania v nej zavedených záväzkov. Predovšetkým je to systém sťažností po vzore UNGP (zásada 31), ktorý slúži ako systém včasného varovania. Takýto systém si vytvorí podnik sám, resp. v spolupráci s inými podnikmi alebo organizáciami. Ako možné prostriedky nápravy smernica navrhuje napríklad finančnú alebo nefinančnú kompenzáciu, opätovné nadobudnutie pozície, verejné ospravedlnenie, vrátenie, rehabilitáciu alebo príspevok na vyšetrovanie. Návrh

⁴⁸ Bod 16 preambuly a článok 1 návrhu smernice.

⁴⁹ Bod 15 písm. b) UNGP.

prostriedku nápravy zo strany podniku však nesmie brániť dotknutým stranám v začatí občianskeho súdneho konania (čl. 10 ods. 5 návrhu smernice).

Druhou rovinou je dohľad zo strany príslušných vnútroštátnych orgánov, ktoré majú právo vykonávať kontroly a vyšetrovanie buď na základe prístupu založeného na riziku, alebo na základe sťažností. Návrh zaväzuje členské štáty na uľahčenie podávania sťažností vypracovaním formulárov, ktoré by bolo možné vyplniť aj online a tiež anonymne. Kompetentný orgán by mal mať právo nariaďovať dotknutému podniku, aby prijal predbežné opatrenia, alebo dokonca nariaďovať dočasné pozastavenie činností (čl. 15 ods. 6 návrhu smernice). Definovanie konkrétnych druhov sankcií ponecháva smernica na členské štáty, má však ísť o účinné, primerané a odrádzajúce sankcie. Brunk⁵⁰ tento typ dohľadu nepovažuje za efektívny, keďže len v Nemecku by bolo potrebné monitorovať tisícky firiem, z ktorých mnohé môžu mať dodávateľské reťazce pozostávajúce až z desiatok tisíc kontraktorov a subkontraktorov, čo by kládlo na orgány dohľadu obrovské personálne požiadavky. Je potrebné si však uvedomiť, že napríklad ani inšpektoráty práce nekontrolujú podrobne každý rok všetkých zamestnávateľov, ale kontroly vykonávajú buď na základe plánu, alebo na základe podnetu. Preto návrh správne počíta so zapájaním občianskej spoločnosti a najmä odborov do procesu dohľadu. Mimovládne organizácie, občianske združenia a odbory, ktoré majú veľmi dobrý prehľad o dianí v konkrétnej korporácii, môžu riešiť prípadné problémy priamo s dotknutou firmou a v prípade, že nedosiahnu nápravu, majú možnosť podnetom iniciovať konanie orgánu dohľadu a poskytnúť mu dôležité podklady.

Opakované porušenie povinností má podľa návrhu smernice zakladať trestný čin, za podmienky dokázania úmyslu alebo aspoň hrubej nedbanlivosti.

5.1 Súkromnoprávna zodpovednosť

V zmysle článku 20 návrhu smernice skutočnosť, že podnik uplatňoval náležitú starostlivosť v súlade s požiadavkami stanovenými v tejto smernici, nezbavuje podnik občianskoprávnej zodpovednosti, ktorá mu môže vzniknúť podľa vnútroštátneho práva. Samotná smernica teda nestanovuje podmienky na vznik zodpovednosti, ale prenecháva túto úpravu na členské štáty. Ide o pomerne zásadný nedostatok, keďže režimy pre vznik zodpovednosti sa môžu v jednotlivých členských štátoch výrazne líšiť, čo najmä v súvislosti s nastavením kolíznych pravidiel (pozri nižšie) výrazne skomplikuje dodržiavanie pravidiel pre podniky, ako aj

⁵⁰ BRUNK, B. *A step in the right direction, but nothing more – A critical note on the Draft Directive on mandatory Human Rights Due Diligence*. Blog na: Conflicts of Laws.net, 26. október 2020. cit. už skôr.

vymáhanie nárokov poškodenými subjektmi. Optimálnym riešením by bolo prijatie nariadenia s unifikovanými podmienkami na vznik zodpovednosti, prípadne aspoň stanovenie minimálnych požiadaviek pre vznik zodpovednosti v smernici.⁵¹

Namiesto priamej hmotnoprávnej úpravy zodpovednosti sa návrh sústreďuje na cizelovanie pravidiel na úrovni medzinárodného práva súkromného a procesného. V tejto súvislosti preto návrh správy Európskeho parlamentu⁵² okrem novej smernice navrhuje aj novelizácie nariadení Brusel I bis⁵³ a Rím II⁵⁴ s cieľom vytvoriť jasné pravidlá pre založenie medzinárodnej právomoci súdov a určenie rozhodného práva pri žalobách súvisiacich s podnikaním vo veci porušovania ľudských práv v dodávateľských reťazcoch. Cieľom navrhovanej úpravy je zabezpečiť, aby podniky EÚ mohli niesť zodpovednosť za svoju úlohu pri porušovaní ľudských práv v tretích krajinách (bod 5 preambuly návrhu nariadenia).

Novelizácia nariadenia Brusel I bis umožňuje súdu členského štátu založiť si právomoc vo veci občianskoprávných žalôb súvisiacich s podnikaním proti podnikom Európskej únie z dôvodu porušovania ľudských práv, ktorého sa dopustili ich dcérske spoločnosti alebo dodávateľa v tretích krajinách. Na tieto účely sa navrhuje zavedenie nového ustanovenia – článku 8 ods. 5 v rámci osobitnej (alternatívnej právomoci) v nasledovnom znení:

„Vo veciach týkajúcich sa občianskoprávných žalôb súvisiacich s podnikaním vo veci porušovania ľudských práv v rámci hodnotového reťazca v rozsahu pôsobnosti smernice xxx/xxxx o náležitej starostlivosti a zodpovednosti podnikov možno podnik s bydliskom v členskom štáte žalovať aj v členskom štáte, v ktorom má bydlisko alebo v ktorom pôsobí, ak škodu spôsobenú v tretej krajine možno pripísať dcérskej spoločnosti alebo inému podniku, s ktorým má materský podnik obchodný vzťah v zmysle článku 3 smernice xxx/xxxx o náležitej starostlivosti a zodpovednosti podnikov.“

Návrh teda počíta s dvoma kritériami na založenie právomoci súdu: (i) bydliskom podniku⁵⁵ a (ii) miestom pôsobenia (podnikania). Prvé kritérium je totožné s kritériom všeobecnej právomoci (článok 4), a preto sa jeho zakotvenie aj

⁵¹ Podobne: BRUNK, B. *A step in the right direction, but nothing more – A critical note on the Draft Directive on mandatory Human Rights Due Diligence*. Blog na: Conflicts of Laws.net, 26. október 2020. cit. už skôr.

⁵² Návrh správy s odporúčaniami pre Komisiu k náležitej starostlivosti podnikov a zodpovednosti podnikov [2020/2129(INL)].

⁵³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1215/2012 z 12. decembra 2012 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach

⁵⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 z 11. júla 2007 o rozhodnom práve pre mimozmluvné záväzky (RÍM II)

⁵⁵ Slovenské znenie návrhu uvádza namiesto bydliska termín „členský štát, v ktorom je podnik usadený“, čo je však nesprávny preklad pojmu „domicile“ (používaného v anglickom znení návrhu), ktorý nekorešponduje s anglickým a slovenským znením nariadenia Brusel I bis.

v rámci osobitnej právomoci javí ako redundantné, obzvlášť ak osobitná právomoc je alternatívnou voči všeobecnej právomoci.⁵⁶ Druhé kritérium miesta pôsobenia (*locus acitivitatis*) predstavuje isté nóvum a môže spôsobiť problémy pri jeho výklade a definovaní, resp. pri stanovení minimálnych požiadaviek na naplnenie podmienky „pôsobenia“ v určitej krajine.⁵⁷ Na žaloby pokryté novo navrhovaným ustanovením článku 8 ods. 5 by bolo možné aplikovať aj všeobecnú úpravu pre mimozmluvné záväzky v článku 7 bod 2 (a 3), ktorá poskytuje dostatočnú flexibilitu výberom medzi *locus delicti commissi* a *locus damni infecti*.⁵⁸ Kritické hlasy preto poukazujú na problematický vzťah navrhovaného nového ustanovenia práve k článku 7 bod 2.⁵⁹ Na druhej strane je potrebné mať na zreteli, že cieľom navrhovaných opatrení je zaručiť prístup k spravodlivosti obetiam porušení ľudských práv, spôsobených nadnárodnými korporáciami. Nepochybne teda ide o úpravu, ktorá poskytuje ochranu slabšej strane a sleduje mimoriadne dôležitý verejný záujem.

Okrem nového ustanovenia osobitnej právomoci návrh počíta aj so zavedením inštitútu *forum necessitatis*, ktorý umožňuje založiť právomoc súdu v prípade, ak žiadny súd členského štátu nemá právomoc podľa iných ustanovení a zároveň existuje riziko odopretia spravodlivosti. Tento inštitút dosiaľ v nariadení Brusel I bis nie je zakotvený, hoci to bolo navrhované v procese jeho rekonštrukcie, ktorá sa zavrhla v roku 2012. Návrh nového článku 26a:

„Pokiaľ ide o občianskoprávne žaloby súvisiace s podnikaním vo veci porušovania ľudských práv v rámci hodnotového reťazca spoločnosti so sídlom v Únii alebo pôsobiacej v Únii v rozsahu pôsobnosti smernice xxx/xxxx o náležitej starostlivosti a zodpovednosti podnikov, ak žiadny súd členského štátu nemá právomoc podľa tohto nariadenia, súdy členského štátu môžu vo výnimočných prípadoch vo veci rozhodovať, ak si to vyžaduje právo na spravodlivý proces alebo právo na prístup k spravodlivosti, najmä: a) ak konanie nie je možné alebo sa nemôže účinne začať alebo viesť v treťom štáte, ktorý má so sporom úzku väzbu; alebo b) ak rozsudok vo

⁵⁶ T. j. ak vec spadá pod osobitnú právomoc, žalobca nemusí vybrať fórum na základe pravidiel osobitnej právomoci, ale môže využiť kritérium právomoci stanovené všeobecnou právomocou (článok 4) – bydlisko odporcu. Vid. napr. CSACH, K. – GREGOVÁ ŠIRICOVÁ, L. – JÚDOVÁ, E. *Úvod do štúdia medzinárodného práva súkromného a procesného*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters kluwer, 2018, s. 87. ISBN 978-808168-782-2.

⁵⁷ THOMALE, Ch. *EP Draft Report on Corporate Due Diligence*. Blog na Conflicts of Laws.net, 27. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/chris-thomale-on-the-ep-draft-report-on-corporate-due-diligence/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020)

⁵⁸ Bližšie pozri napr.: CSACH, K. – GREGOVÁ ŠIRICOVÁ, L. – JÚDOVÁ, E. *Úvod do štúdia medzinárodného práva súkromného a procesného*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 88. ISBN: 978-808168-782-2.

⁵⁹ THOMALE, Ch. *EP Draft Report on Corporate Due Diligence*. Blog na Conflicts of Laws.net, 27. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/chris-thomale-on-the-ep-draft-report-on-corporate-due-diligence/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020)

veci žaloby vydaný v tretom štáte by nebolo možné na základe právneho poriadku členského štátu konajúceho súdu v tomto štáte uznať a vykonať, pričom jeho uznanie a výkon sú nevyhnutné z hľadiska uspokojenia práv žalobcu, a spor má dostatočnú väzbu s členským štátom konajúceho súdu.“

Navrhované ustanovenie teda nezakotvuje univerzálne aplikovateľný inštitút *forum necessitatis*, ale ustanovenie špecificky určené len pre potreby navrhovanej smernice o ľudskoprávnej due diligence. Súdom členských štátov sa udeľuje právomoc rozhodovať o občianskoprávných žalobách súvisiacich s podnikaním vo veci porušovania ľudských práv, ktoré boli podané proti podnikom usadených v tretích krajinách, ktoré sú však súčasťou dodávateľského reťazca podniku Európskej únie, a to za predpokladu, že konanie nemožno primerane začať alebo viesť v tretej krajine, s ktorou má vec úzku väzbu (bod 6 preambuly navrhovaného nariadenia). Podmienkami založenia právomoci súdu členského štátu sú riziko odopretia spravodlivosti a dostatočne úzka väzba s krajinou fóra. Toto ustanovenie v podstate zavádza vo vymedzenej oblasti univerzálnu jurisdikciu súdov členských štátov aj voči spoločnostiam usadeným v tretích krajinách.⁶⁰ Kritici poukazujú na možné riziká v podobe spornej právomoci Európskej únie na zavedenie takejto jurisdikcie.⁶¹ Napriek potenciálnym rizikám je však potrebné tento návrh privítať, keďže významne podporuje ambíciu Európskej únie byť lídrom v oblasti presadzovania ľudských práv tým, že vytvára konkrétne právne mechanizmy na reálne vymáhanie ľudskoprávnych záväzkov, ktoré tak nezostanú len v rétorickej a deklarátornej rovine. Možno sa domnievať, že prínos takto zakotveného inštitútu *forum necessitatis* bude už v rovine preventívnej (odstrašovanie od potenciálneho porušovania ľudských práv).

Správa Európskeho parlamentu ďalej navrhuje doplnenie nariadenia Rím II o nové ustanovenie (článok 6a), ktoré určuje rozhodné právo pre záväzky vyplývajúce z porušenia povinností stanovených novou smernicou:

„Článok 6a

Pokiaľ ide o občianskoprávne žaloby súvisiace s podnikaním vo veci porušovania ľudských práv v rámci hodnotového reťazca podniku usadeného v členskom štáte Únie alebo pôsobiaceho v Únii v oblasti pôsobnosti smernice xxx/xxxx o náležitej

⁶⁰ Známym nástrojom s podobným mechanizmom je americký *Alien Tort Statute*. Bližšie k tomu pozri napr.: Van Calster, G. *European Private International Law*. 2nd edition. Portland : Hart Publishing, 2016, p. 359-366. ISBN 9781849466721.

⁶¹ V zmysle ustanovenia článku 81 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EÚ má Únia právomoc prijímať predpisy na uľahčenie spolupráce súdov členských štátov v občianskych veciach v cezhraničných prípadoch. Vid': THOMALE, Ch. 2020. *EP Draft Report on Corporate Due Diligence*. Blog na Conflicts of Laws.net, 27. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/chris-thomale-on-the-ep-draft-report-on-corporate-due-diligence/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020)

starostlivosti a zodpovednosti podnikov, rozhodným právom pre mimozmluvný záväzok vyplývajúci z utrpenej škody je právo určené podľa článku 4 ods. 1, pokiaľ sa osoba žiadajúca o náhradu škody nerozhodne založiť svoj nárok na práve krajiny, v ktorej k príčinnej udalosti došlo, alebo na práve krajiny, v ktorej má materský podnik bydlisko,⁶² alebo ak tento podnik nemá bydlisko v členskom štáte, na práve krajiny, kde podnik pôsobí.“

Ide o veľmi flexibilné ustanovenie, ktoré zavádza princíp ubikvity⁶³ a ponúka žalobcovi na výber zo štyroch hraničných určovateľov, ktoré môže použiť na určenie (*de facto* jednostranná voľba) rozhodného práva, na ktorom založí svoju žalobu:

1. miesto vzniku škody (*lex loci damni infecti*),
2. miesto, kde došlo ku skutočnosti, ktorá spôsobila škodu (*lex loci delicti commissi*),
3. bydlisko materského podniku (*lex loci incorporationis*) a
4. miesto pôsobenia podniku (*lex loci activitatis*).⁶⁴

Prvé dva hraničné určovatele sú štandardne používané v nariadení Rím II aj v ďalších prameňoch, s ich aplikáciou by teda nemal byť problém. Zavedenie ďalších dvoch hraničných určovateľov odzrkadľuje cieľ samotnej novelizácie, t. j. zaistiť, aby obeť porušovania ľudských práv, ktorého sa dopustili podniky z Európskej únie, mali mať možnosť zvoliť si ako rozhodné právo právny poriadok s vysokým štandardom v oblasti ochrany ľudských práv.⁶⁵ Takýto štandard zaisťujú predovšetkým právne poriadky členských štátov Európskej únie, pričom uplatnenie prvých dvoch (štandardných) hraničných určovateľov nemusí vždy viesť k použitiu práva členského štátu Európskej únie. Kolízne ukazovatele *locus activitatis* a *locus incorporationis* nie sú zaužívané a predstavujú novum, čo môže najmä v prípade kritéria *lex loci activitatis* spôsobiť aplikačné problémy (hlavne pri absencii

⁶² Pozri poznámku č. 47.

⁶³ Von HEIN, J. *Back to the Future – (Re-)Introducing the Principle of Ubiquity for Business-related Human Rights Claims*. Blog na Conflicts of Laws.net, 12. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictolaws.net/2020/back-to-the-future-re-introducing-the-principle-of-ubiquity-for-business-related-human-rights-claims/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020) alebo Kadner Graziano, T. *The Law Applicable to Cross-Border Damage to the Environment. A Commentary on Article 7 of the Rome II Regulation*. In BONOMI, A. – VOLKEN, P. (eds.) *Yearbook of Private International Law*, Volume 9 (2007), p. 74.

⁶⁴ Porovnaj: Van CALSTER, G. *First analysis of the European Parliament's draft proposal to amend Brussels Ia and Rome II with a view to corporate human rights due diligence*. Blog na GAVC LAW, 2. október 2020. Dostupné na: <<https://gavclaw.com/2020/10/02/first-analysis-of-the-european-parliaments-draft-proposal-to-amend-brussels-ia-and-rome-ii-with-a-view-to-corporate-human-rights-due-diligence/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020)

⁶⁵ Bod 15 Návrhu správy s odporúčaniami pre Komisiu k náležitej starostlivosti podnikov a zodpovednosti podnikov (2020/2129(INL)).

definície).⁶⁶ Pokiaľ ide o použitie bydliska materského podniku ako hraničného určovateľa, nejde o optimálne riešenie, keďže moderné kodifikácie kolízneho práva už neoperujú s pojmom bydlisko. Posledným z kľúčových prameňov, ktorý používa kritérium bydliska, je nariadenie Brusel I bis. Nariadenie Rím II, ako aj väčšina ďalších prameňov (nielen) práva Európskej únie, uplatňuje kritérium obvyklého pobytu. V záujme zachovania konzistentnosti nariadenia by bolo preto vhodné nahradenie navrhovaného hraničného určovateľa bydlisko materského podniku kritérium obvyklého pobytu materského podniku.⁶⁷

Viacerí kritici považujú výber z až štyroch hraničných určovateľov za príliš excesívny, hlavným argumentom je nepredvídateľnosť a zvýšené náklady pre podniky, ktoré budú musieť zabezpečiť v súlade s predpismi viacerých krajín súčasne.⁶⁸ Rühl dokonca navrhuje úplne ustúpiť od novelizácie nariadenia Rím II, dôvodniac, že uplatnenie ustanovení novej smernice (resp.) možno dosiahnuť aj za súčasnej právnej úpravy prostredníctvom inštitútu imperatívnych noriem.⁶⁹ Vnútroštátne predpisy transponujúce smernicu by sudy členských štátov Európskej únie aplikovali bez ohľadu na inak rozhodné právo určené na základe všeobecného kolízneho pravidla v článku 4 – *lex loci damni infecti*. Sama Rühl pritom uznáva, že tento hraničný určovateľ bude spravidla viesť k uplatneniu práva krajiny, ktorá nie je členským štátom Európskej únie a vykazuje nízky regulačný štandard. Takéto riešenie nemožno považovať za vhodné, keďže kvalifikovanie ustanovení transponujúcich smernicu ako imperatívnych noriem bude výrazne

⁶⁶ Podobne tiež: Van CALSTER, G. *First analysis of the European Parliament's draft proposal to amend Brussels Ia and Rome II with a view to corporate human rights due diligence*. Blog na GAVC LAW, 2. október 2020. Dostupné na: <<https://gavclaw.com/2020/10/02/first-analysis-of-the-european-parliaments-draft-proposal-to-amend-brussels-ia-and-rome-ii-with-a-view-to-corporate-human-rights-due-diligence/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020) alebo THOMALE, Ch. *EP Draft Report on Corporate Due Diligence*. Blog na Conflicts of Laws.net, 27. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/chris-thomale-on-the-ep-draft-report-on-corporate-due-diligence/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020)

⁶⁷ Podobne tiež: VON HEIN, J. *Back to the Future – (Re-)Introducing the Principle of Ubiquity for Business-related Human Rights Claims*. Blog na Conflicts of Laws.net, 12. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/back-to-the-future-re-introducing-the-principle-of-ubiquity-for-business-related-human-rights-claims/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020)

⁶⁸ THOMALE, Ch. *EP Draft Report on Corporate Due Diligence*. Blog na Conflicts of Laws.net, 27. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/chris-thomale-on-the-ep-draft-report-on-corporate-due-diligence/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020); RÜHL, G. *Human Rights in Global Supply Chains: Do We Need to Amend the Rome II Regulation?* Blog na webstránke the European Association of Private International Law. 9. októbra 2020. Dostupné na: <<https://eapil.org/2020/10/09/human-rights-in-global-supply-chains-do-we-need-to-amend-the-rome-ii-regulation/>>. (Posledný prístup 29. 10. 2020)

⁶⁹ RÜHL, G. *Human Rights in Global Supply Chains: Do We Need to Amend the Rome II Regulation?* Cit. už skôr.

závislé od individuálnej úvahy každého sudcu, čo môže najmä v krajinách, kde je tento inštitút stále relatívne nový, spôsobovať problémy. V konečnom dôsledku môže takýto prístup viesť k rovnakej právnej neistote, ako je tá, ktorú podľa kritikov spôsobuje výber z príliš širokého spektra hraničných určovateľov.

Von Hein je menej radikálny a navrhuje redukciu na dve kolízne kritériá: *locus damni* a *locus incorporationis*.⁷⁰ Ako podotýka Van Calster, *locus delicti commissi* (miesto kde mala byť vykonaná náležitá starostlivosť) bude často korešpondovať s *locus incorporationis*.⁷¹ To môže byť argumentom rovnako pre vypustenie kritéria *locus delicti* ako nadbytočného, ale zároveň aj pre jeho zachovanie, keďže sa tým výrazne zmierňuje výhrada smerujúca k príliš širokému okruhu potenciálne aplikovateľných právnych poriadkov. Každopádne za predpokladu, že sa *locus delicti* bude prekrývať s *locus incorporationis* a zároveň *locus damni* bude smerovať k právu krajiny s nízkym regulačným štandardom, zo štyroch rôznych hraničných určovateľov (a štyroch rozličných právnych poriadkov) sú razom dva: *locus incorporationis* a *locus acitivitatis*.

Najkontroverznejším je nepochybne návrh na zavedenie hraničného určovateľa *locus acitivitatis*. Rovnaké kritérium sa zavádza aj do nariadenia Brusel I bis, kde je nevyhnutné z dôvodu možnosti založiť právomoc súdov aj vo vzťahu k podnikom, ktoré nemajú sídlo (bydlisko) v členskom štáte Európskej únie (ani pobočku či inú organizačnú zložku), pričom napriek tomu pôsobia na území Európskej únie. Už paralelným zavedením tohto kritéria do oboch nariadení sa čiastočne oslabuje výhrada o jeho exotickosti. Hlavný problém však spočíva v nejasnom význame takéhoto nového kritéria. Hoci nebýva zvykom, aby kolízne predpisy definovali hraničné určovatele, v tomto prípade by bolo potrebné, aby európsky zákonodarca poskytol istý návod k výkladu aspoň na úrovni preambuly.

Záver

Návrh Európskeho parlamentu na prijatie smernice o náležitej starostlivosti a zodpovednosti podnikov v oblasti dodržiavania ľudských práv je nepochybne krokom správnym smerom. Ide o veľmi ambiciózny počin, ktorý reflektuje spoločné znaky už existujúcich predpisov v tejto oblasti a pokúša sa o korigovanie ich nedostatkov. Zďaleka však nejde o ideálny dokument. Viaceré problémy necháva nedoriešené a ďalšie, naopak, vytvára.

⁷⁰ Von HEIN, J. *Back to the Future – (Re-)Introducing the Principle of Ubiquity for Business-related Human Rights Claims*. Blog na Conflicts of Laws.net, 12. október 2020. Cit. už skôr.

⁷¹ Van CALSTER, G. *First analysis of the European Parliament's draft proposal to amend Brussels Ia and Rome II with a view to corporate human rights due diligence*. Cit. už skôr.

Z hľadiska vymožitelnosti zavádzaných záväzkov je hlavným nedostatkom absencia úpravy podmienok na vznik občianskoprávnej zodpovednosti. Navrhovaná smernica túto otázku ponecháva na jednotlivé členské štáty, úplne sa vzdáva ambície definovať aspoň minimálne spoločné požiadavky. Namiesto toho sa návrh podujal na pokus o novelizáciu nariadenia Rím, ktorý v odbornej verejnosti vyvolal prinajmenšom zmiešané reakcie. Z tohto hľadiska by bolo lepším riešením prijatie nového nástroja o náležitej starostlivosti a zodpovednosti vo forme nariadenia, nie smernice, a zároveň v ňom zakotviť priamu hmotnoprávnu úpravu zodpovednosti podnikov.⁷² Predišlo by sa tým divergentným režimom uplatňovania nového právneho nástroja v jednotlivých členských štátoch a mnohým interpretačným a aplikačným problémom. Ako poukazuje Brunk, samotný návrh smernice nie je konzistentný a v niektorých ustanoveniach (článku 14) ukladá povinnosti členským štátom (ako smernica) a v iných priamo podnikom (ako nariadenie).⁷³ Prijatie nového nástroja vo forme nariadenia by však s najväčšou pravdepodobnosťou nebolo politicky priechodné, predovšetkým v Rade. Už samotný návrh smernice je totiž veľmi odvážny a bude nepochybne čeliť silnej opozícii zo strany niektorých členských štátov a lobistických združení podnikov.

Okrem občianskoprávnej zodpovednosti však návrh počíta aj so zavedením administratívno-právnej a dokonca aj trestnoprávnej zodpovednosti. Navyše zavádza systém sťažností, ktoré majú riešiť samotné podniky a zároveň vytvára priestor na zapojenie odborov a občianskeho sektora. Takýto komplexný prístup k vymáhaniu plnenia zavádzaných povinností je ojedinelý a je potrebné ho privítať.

Kritika predstaveného návrhu sa sústreďuje najmä na to, že neúmerne zaťažuje podniky príliš širokým vymedzením katalógu ľudských práv, ktoré je potrebné dodržiavať a že vytvára právnu neistotu zavedením princípu ubikvity a umožnením výberu poškodenému z až štyroch hraničných ukazovateľov (a tým právnych poriadkov), na ktorých môže založiť svoj nárok. Je potrebné si však uvedomiť, že nejde o vyžadovanie plnenia žiadnych nezmyselných, tobôž nie šikanózných požiadaviek, ale o dodržiavanie ľudských práv, čo musí byť v 21. storočí úplnou samozrejmosťou. Predstavený návrh má potenciál znížiť motiváciu k *race to the bottom* a naopak, motivovať podniky k dodržiavaniu najvyššieho štandardu ochrany ľudských a environmentálnych práv. Navrhovaná smernica je preto dôležitým nástrojom, ktorý môže priniesť pozitívne vplyvy už v rovine prevencie.

⁷² Podobne tiež napr.: RÜHL, G. *Human Rights in Global Supply Chains: Do We Need to Amend the Rome II Regulation?* Cit. vyššie. alebo Von HEIN, J. *Back to the Future – (Re-)Introducing the Principle of Ubiquity for Business-related Human Rights Claims*. Blog na Conflicts of Laws.net, 12. október 2020. Cit. už skôr.

⁷³ BRUNK, B. *A step in the right direction, but nothing more – A critical note on the Draft Directive on mandatory Human Rights Due Diligence*.

Je vysoko pravdepodobné, že analyzovaný dokument má ešte veľmi ďaleko od znenia, ktoré bude skutočne prijaté. Publikovaný návrh zrejme reflektuje ideálny stav tak, ako si ho predstavujú členovia parlamentného výboru pre právne vzťahy. Predstavy Európskej komisie a najmä Rady (členských štátov) pravdepodobne nebudú rovnaké. V každom prípade obe inštitúcie vyjadrili záujem o túto tému. Komisár pre spravodlivosť Didier Reynders sa v apríli 2020 zaviazal pripraviť oficiálny návrh právneho nástroja a nemecké predsedníctvo Rady označilo túto iniciatívu za jednu zo svojich priorít. V každom prípade bude zaujímavé sledovať, akým smerom sa pripravovaná legislatíva bude vyvíjať.

LITERATÚRA

1. BRUNK, B. 2020. *A step in the right direction, but nothing more – A critical note on the Draft Directive on mandatory Human Rights Due Diligence*. [online]. Blog na: Conflicts of Laws.net, 26. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/a-step-in-the-right-direction-but-nothing-more-a-critical-note-on-the-draft-directive-on-mandatory-human-rights-due-diligence/>> (Posledný prístup 29. 10. 2020)
2. De SCHUTTER, O. 2020. *Towards mandatory due diligence in global supply chains*. [online]. ITUC, Brussels 2020. Dostupné na: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/de_schutte_mandatory_due_diligence.pdf>
3. PFEIFFER, M. 2013. *Kritérium obvyklého pobytu v mezinárodném právu soukromém*. Praha : Leges, 2013. ISBN: 978-80-87576-84-7.
4. RÜHL, G. 2020. *Human Rights in Global Supply Chains: Do We Need to Amend the Rome II Regulation?* [online]. Blog na webstránke the European Association of Private International Law. 9. októbra 2020. Dostupné na: <<https://eapil.org/2020/10/09/human-rights-in-global-supply-chains-do-we-need-to-amend-the-rome-ii-regulation/>> (Posledný prístup 29.10.2020)
5. SMIT, L. – BRIGHT, C. – McCORQUODALE, R. – BAUER, M. – DERINGER, H. – BAEZA-BREINBAUER, D. – TORRES-CORTÉS, F. – ALLEWELDT, F. – KARA, S. – SALINIER, C. – TEJERO TOBED, H. 2020. *Study on due diligence requirements through the supply chain. Final report*. European Commission, Brussels 2020. ISBN 978-92-76-15094-7.
6. THOMALE, Ch. 2020. *EP Draft Report on Corporate Due Diligence*. Blog na Conflicts of Laws.net, 27. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/chris-thomale-on-the-ep-draft-report-on-corporate-due-diligence/>> (Posledný prístup 29. 10. 2020)

7. van CALSTER, G. 2016. *European Private International Law*. 2nd edition. Portland : Hart Publishing, 2016. ISBN 9781849466721.
8. van CALSTER, G. 2020. *First analysis of the European Parliament's draft proposal to amend Brussels Ia and Rome II with a view to corporate human rights due diligence*. [online]. Blog na GAVC LAW, 2. október 2020. Dostupné na: <<https://gavclaw.com/2020/10/02/first-analysis-of-the-european-parliaments-draft-proposal-to-amend-brussels-ia-and-rome-ii-with-a-view-to-corporate-human-rights-due-diligence/>> (Posledný prístup 29. 10. 2020)
9. von HEIN, J. 2020. *Back to the Future – (Re-)Introducing the Principle of Ubiquity for Business-related Human Rights Claims*. [online]. Blog na Conflicts of Laws.net, 12. október 2020. Dostupné na: <<https://conflictoflaws.net/2020/back-to-the-future-re-introducing-the-principle-of-ubiquity-for-business-related-human-rights-claims/>> (Posledný prístup 29. 10. 2020)
10. Human Rights Due Diligence Legislation – Options for the EU. 2020. Briefing 1, Briefing 2. European Parliament, Subcommittee on Human rights. Brussels 2020. ISBN 978-92-846-6691-1.
11. Návrh správy s odporúčaniami pre Komisiu k náležitej starostlivosti podnikov a zodpovednosti podnikov [2020/2129(INL)]. [online]. Európsky parlament, Brusel, 2020. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-657191_EN.pdf>
12. Position of the European Trade Union Confederation (ETUC) calling for a European directive on mandatory Human Rights due diligence and responsible business conduct. [online]. Brusel 2019. Dostupné na: <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2019-12/ETUC%20Position%20for%20a%20European%20directive%20on%20mandatory%20Human%20Rights%20due%20diligence%20and%20responsible%20business%20conduct%20adopted_0.pdf> (Posledný prístup 29. 10. 2020)

POLITICAL DECISION-MAKING / PRIORITY SETTING AT THE POLITICAL LEVEL AS THE STARTING POINT AND BASIS FOR LEGISLATIVE INITIATIVES AND FURTHER DEVELOPMENT OF EXISTING LAW – EXEMPLIFIED BY THE ENERGY POLICY AND ENERGY LAW OF THE EUROPEAN UNION WITH A FOCUS ON: IMPACTS ON THE LAW OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Ing. Jana Neumann

Katedra obchodného a hospodárskeho práva, Právnicka fakulta Univerzity Mateja Bela

Department of Commercial and Economic Law, Faculty of Law, Matej Bel University

Abstract: The inseparable intertwining of EU policy and EU law with the policy and the right of the Member States to fulfil their legal and political obligations at EU level in order to secure the energy market, promote energy efficiency and energy savings and to protect the environment - a highly dynamic, complex, overarching process to achieve the objective of making Europe the first climate-neutral continent by 2050.

Keywords: energy policy, energy law, climate law of the EU; energy law, environmental law, climate law of the Federal Republic of Germany; position of the Slovak Republic

1 Initial Situation

In a spirit of solidarity between the Member States, European Union policy shall, within the context of the establishment or functioning of the internal market and with due regard for the need to preserve and improve the environment, pursue according to Art. 194 TFEU (Treaty on the Functioning of the European

Union) the objectives of ensuring the functioning of the energy market, guaranteeing the security of energy supply in the Union, promoting energy efficiency and energy saving, and developing new and renewable forms of energy.¹

European energy policy comprises measures of both strict legal regulation and soft financial support.

The scope of legal instruments available to the EU in the context of its energy policy is not limited; therefore, all forms of action referred to in Art. 288a TFEU, i.e. regulations, directives, decisions, can be applied.²

Directives - a popular and widely used instrument of the EU in the context of its energy policy - prescribe a specific target for EU states, however, leave it up to the EU states how to attain this target.

The Member States must take the legislative measures necessary to achieve the target (i.e. "transpose" the Directive into national law).

The authorities of the Member States must notify these measures to the European Commission. Transposition into national law must take place within the deadline set when the directive was adopted (normally 2 years). If a state fails to transpose a directive, the Commission can institute infringement proceedings.³

In the mid-2000s, awareness of climate change and the willingness to take appropriate measures to counteract it had reached the European institutions, along with the realisation that climate change as a global issue requires a global, or at least a common European response in the form of specific climate and energy objectives.⁴

In Article 194 TFEU, the Treaty of Lisbon - signed in 2007, ratified in 2009 - now provides for the establishment of an independent energy policy.

There are also close connections to the environmental chapter of Art. 191 et seq. TFEU. However, Declaration No. 35 to the Treaty of Lisbon clearly emphasises that the Member States' right to adopt national rules on security of energy supply remains unaffected.⁵

¹ GRABITZ, E. – HILF, M. – NETTESHEIM, M. Das Recht der Europäischen Union Werkstand: 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 194, Europäische Energiepolitik; Ziele und Maßnahmen; retrievable at: <https://beck-online.beck.de>; last accessed: 14/09/2020.

² GRABITZ, E. – HILF, M. – NETTESHEIM, M. Das Recht der Europäischen Union Werkstand: 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 194, Rn 27, Europäische Energiepolitik; Ziele und Maßnahmen; retrievable at: <https://beck-online.beck.de>; last accessed: 14/09/2020.

³ BundesBauBlatt, EPBD: Neue Vorschriften zur Energieeffizienz von Gebäuden, retrievable at: https://www.bundesbaublatt.de/artikel/bbb_EPBD_Neue_Vorschriften_zur_Energieeffizienz_von_Gebaeuden_3251950.html; last accessed: 11/09/2020.

⁴ BeckOK EEG/Goldberg, 10. Ed. 1. 11. 2019, EEG 2017 Vorbemerkungen Rn. 5, retrievable at: <https://beck-online.beck.de>; last accessed: 14/09/2020.

⁵ GRABITZ, E. – HILF, M. – NETTESHEIM, M. Das Recht der Europäischen Union Werkstand: 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 194, Rn 6, Europäische Energiepolitik; Ziele und Maßnahmen; retrievable at: <https://beck-online.beck.de>; last accessed: 14/09/2020.

2 Consequences/Impacts

a) Example 1:

As a result, Directive 2012/27/EU (Energy Efficiency Directive) was, inter alia, adopted. It is intended to help reduce dependence on energy imports and scarce energy resources, halt climate change and overcome the economic crisis.

It is an essential part of the European Union's energy legislation and sets standards in the EU Member States to find solutions to the Union's growing dependence on a few regions of the world and to the problem of climate change.⁶

As early as 2010, Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings was adopted.

It aims to improve the energy performance of buildings in the EU, considering different climatic and local conditions, and sets minimum requirements and a common framework for calculating energy performance.

Following a review of its implementation, the Directive was amended in 2018 by Directive (EU) 2018/844.

The main objective is now to accelerate the cost-effective renovation of existing buildings and to promote smart technologies in buildings. The revised Directive complements energy efficiency legislation as part of the "Clean Energy for All Europeans" package.

Background: The building sector in the EU is the largest single energy consumer in Europe with an energy absorption rate of 40% and approximately 75% of buildings that are not energy efficient. In view of these poor energy efficiency levels, one of the EU's long-term objectives is to decarbonise the building stock (= converting the economic patterns, particularly in the energy sector, towards a lower turnover of carbon).⁷

A total of three EU directives of importance for the housing industry - including Germany's - were adopted in 2018 as part of the aforementioned European "Clean Energy for All Europeans" package.

The Buildings Directive, which - inter alia - sets rules for preparing the charging infrastructure for electromobility in new buildings and modernisation projects, the Renewable Energy Directive, which lays down rules for self-supply in the field of renewable electricity, in particular for jointly acting self-suppliers in multi-family houses, and the Energy Efficiency Directive.

⁶ Richtlinie 2012/27/EU (Energy Efficiency Directive), retrievable at: [https://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie_2012/27/EU_\(Energieeffizienz-Richtlinie\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie_2012/27/EU_(Energieeffizienz-Richtlinie)); last accessed: 11/09/2020.

⁷ Summary of Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings, retrievable at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aen0021>; last accessed: 15/09/2020.

These directives must be transposed into national law by the EU states this year, i.e. in 2020.

The Federal Ministry for Economic Affairs and Energy of the Federal Republic of Germany has announced its intention to develop and adopt a Buildings Energy Act (Gebäudeenergiegesetz, GEG) as a new parent act to replace the current Energy Saving Act (Energieeinsparungsgesetz, EnEG).

On this basis, the existing Heating Costs Ordinance (Heizkostenverordnung) is subsequently also to be amended.

In fact, the Energy Efficiency Directive generally clarifies this with regard to whether or not individual consumption metering (submetering) is cost-effective. The decisive factor is whether the associated costs are proportionate to the potential energy savings. Concerning submetering, the main features in the implementation of the latest Energy Efficiency Directive (Directive (EU) 2018/2002) provide for mandatory remote reading and sub-annual consumption information.⁸

b) Example 2:

In addition, as part of the European Union's climate and energy policy, amendments have been made, for example, to the 1985 Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

It is currently known as Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

In the meantime, many EU states, including the Federal Republic of Germany, have implemented the environmental impact assessment in their national legal systems.

In the Federal Republic of Germany, the original 1985 Directive on environmental impact assessment had already been implemented by the Environmental Impact Assessment Act (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG) of 1990.

In the Federal Republic of Germany, the environmental impact assessment is a dependent part of administrative procedures, which serve to determine the admissibility of projects, i.e. individual projects of a certain scale (such as the building of an airport or an industrial plant or the construction of a highway). The aim is to identify and assess the potential environmental impact of the proposed project (and possible alternatives) to use the knowledge obtained in this way in the decision-making process on the admissibility of the project.

⁸ VOGLER, I. Die Wohnungswirtschaft", In DW issue 06/2019, "So wirkt sich die Energieeffizienzrichtlinie auf die Heizkostenverordnung aus", retrievable at: https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/energieeffizienzrichtlinie-und-heizkostenverordnung_260_491916.html; last accessed: 11/09/2020.

The environmental impacts examined are potential impairments to the protected natural resources - humans, animals, plants, soil, water, air, climate, culture, and other material goods - and the interrelation between them. A project is designated as not environmentally compatible if its negative impact on at least one of the protected assets/resources is significant.

An impact is significant if, as a result of the project, a statutory limit value is exceeded or if a protected asset without a binding limit value is severely impaired in terms of quantity or quality. In addition to the application documents for a project, the basis for an assessment of compatibility with the environment is the environmental impact assessment (= environmental impact study) carried out by the applicant or, as a rule, his/her expert.

In the meantime, Germany has far-reaching obligations to carry out the environmental impact assessment that is finally an outcome of the EU policy.

The individual areas subject to EIA are:

- Industrial plants (scope of Federal Immission Control Act, BImSchG),
- Nuclear energy plants (Atomic Energy Act, AtG),
- Landfills (Waste Management Act/Waste Disposal Act, KrWG/AbfG),
- Water management projects involving the use or expansion of a water body (Water Resources Act, WHG),
- Transport projects (Federal Highway Act, Federal Waterways Act, Federal Railways Act, etc.),
- Mining (Federal Mining Act, BBergG),
- Land consolidation (Land Consolidation Act, FlurbG),
- Forest projects (Federal Forest Act, BWaldG),
- Construction projects (German Building Code, BauGB),
- Pipeline systems (Energy Industry Act, EnWG).

Even the construction of a holiday village with more than 300 beds, the construction of a car park with more than 500 pitches, the installation of a high-voltage power line with a length of 15 km and gas or water pipelines of more than 40 km – all are subject to EIA.

In Germany, a validation procedure similar to the environmental impact assessment (EIA) has also been in place since 2004 for planning drafts, such as development and land-use plans: Environmental Assessment (Umweltprüfung, UPE) and the Strategic Environmental Assessment (Strategische Umweltprüfung, SUP). Here, the environmental impacts of planning works are determined and assessed to incorporate them directly into the planning decision.⁹

⁹ Umweltverträglichkeitsprüfung, retrievable at: <https://de.wikipedia.org/wiki/Umweltverträglichkeitsprüfung>; last accessed: 11/09/2020.

Art. 2 para. 2 of Directive 2011/92/EU (EIA Directive) provides the EU Member States with the option of carrying out the Environmental Impact Assessment (EIA) required for projects within the meaning of Art. 5 of the EIA Directive either within the framework of the existing procedures for the approval of such projects, or of carrying them out within the framework of other procedures, or of introducing new procedures. In Germany, which has chosen the first option, the environmental impact assessment under Article 4 of the Environmental Impact Assessment Act (UVPG) is - as already outlined - "a dependent part of administrative procedures serving to make approval decisions". The EIA must, therefore, be integrated into the existing approval procedure, the so-called *Trägerverfahren*, a formalised administrative procedure. In order to implement Art. 11 of the EIA Directive, which provides for the possibility for members of the public concerned to challenge before a court the substantive and procedural legality of decisions, acts or omissions within the scope of the public participation provisions of the Directive, the German Environmental Appeals Act (UmwRG) was adopted in 2006. While - in accordance with Art. 61 No. 2 VwGO - legal protection for natural and legal persons as well as for associations has already been possible pursuant to the general provisions of the Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO), and presupposed - in line with Art. 11 sub-para. 1 lit. b of EIA Directive, pursuant to Art. 42 para. 2, Art. 113 para. 1 sentence 1 VwGO - the assertion of violating own rights, the Environmental Appeals Act (UmwRG) introduced a possibility of a so-called altruistic legal action taken by an association. Accordingly, pursuant to Art. 2 para. 1 UmwRG, state-recognised associations promoting environmental protection objectives may appeal against the above-mentioned decisions, acts or omissions, without their own rights being violated. At the same time, the scope of application of some provisions of the UmwRG has been extended to natural and legal persons.

According to Art. 11 para. 2 of the EIA Directive, it is up to the Member States to determine at which stage of the procedure the decisions, acts or omissions can be challenged. In this context, Germany has provided in Art. 1 para. 1 sentence 3 UmwRG for the restrictions that decisions in upstream procedures as defined in Articles 47, 49 UVPG (Environmental Impact Assessment Act) cannot be independently challenged, and that appeals can only be directed against the subsequent approval decision. According to Art. 44a VwGO, appeals against official procedural acts can only be asserted concurrently with appeals against the decision on the merits.

The "public concerned" within the meaning of Art. 11 EIA Directive is defined in Art. 2 para. 9 UVPG for participation in procedures which, according to Art. 4 UVPG, serve to decide on the admissibility of projects, as "*any person whose*

interests are affected by an approval decision or a plan or programme; this shall also include associations whose statutory remit is affected by an approval decision or a plan or programme, among them associations for the promotion of environmental protection". The decisions, acts, or omissions which must be open to judicial review, i.e. which may constitute a subject matter suitable for legal action, are listed in detail in the aforementioned German Environmental Appeals Act (UmwRG).

In matters where an authority has failed to act in a specific case, legal protection is granted in accordance with the German UmwRG. Pursuant to this law, the Act shall also apply if "*contrary to the applicable legal provisions, no decision [...] has been taken*".¹⁰

c) Example 3:

Importance and scope of the EU environmental, climate and energy policy extend much further: as explained above, EU law requires that the public be effectively informed about construction projects in order to allow stakeholders and persons affected to participate in the planning process. The Greek authorities apparently confused two islands - and failed to meet these requirements.

In detail:

At the beginning of November 2019, the European Court of Justice (ECJ) ruled that public authorities must effectively involve the public in environmental issues related to construction projects. This also includes the obligation to use appropriate information channels. National regulations which exclude legal remedies against subsequent approvals are incompatible with Union law if the requirement of public notification has not been observed (judgment of 07/11/2019, case no. C-280/18). The decision is based on a case on the island of Ios in the Aegean Sea, situated between the Greek mainland, the island of Crete and Turkey. Several landowners on Ios were amazed when excavators suddenly appeared in their neighbourhood. A new area was to be developed to build new hotels for tourism. The competent authority had approved the project provided that the environmental requirements were adhered to. In the run-up to such official decisions, those affected by a project are generally free to participate in the so-called environmental impact assessment (EIA). In Greece, as in Germany and other European countries, those affected can, under national law, bring an action against the construction project if they meet a certain deadline. As there was no (legal) resistance to the aforementioned project, the first construction phase was launched.

¹⁰ Research and Documentation Services of the German Bundestag of 28/08/2019: Update: Die Umsetzung von Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU ins deutsche Recht, Rechtsschutz der „betroffenen Öffentlichkeit“ im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, retrievable at: <https://www.bundestag.de/resource/blob/664840/eadffe6bb1365ec8bedbef925bc6dce7/WD-8-107-19-pdf-data.pdf>; last accessed: 16/09/2020.

The seeming lack of interest – but only at first sight - of the islanders on Ios affected by the construction project is, however, not surprising considering how the Greek authorities informed them about the project in advance. The invitation to participate in the environmental impact assessment was only published in the local newspaper of the neighbouring island of Syros and in the offices of its regional administration. Unfortunately, the distance between the two islands is 55 nautical miles, or about 100 kilometres. There is not even a daily boat connection between them. The competent authority published its decision to approve the construction project on Ios on its website only after it had already taken the decision. When the affected owners of the municipality on Ios and three environmental organisations wished to take legal action against the project, they were told that the relevant deadlines had already passed - both for participating in the project and for opposing the approval.

In the end, the Greek court addressed the ECJ with the question of whether the European Directive on Environmental Impact Assessment is compatible with such national rules as they are drafted in Greece. In response, the ECJ first made a general finding that the competent authorities must ensure that their information channels are appropriate to reach the citizens involved. Only in this way would they be able to inform themselves about planned activities and opportunities for participation. In the exemplified case in Greece, clearly inappropriate means had been chosen. In addition, the Luxembourg judges also found fault with the publication of the decision taken on the construction project on the Internet. It would be incompatible with the Directive to start a time-limit for legal remedy at all, if the approval procedure has not even been adequately notified in advance.¹¹

3 Outlook

The European Union has set itself the target of reducing internal greenhouse gas emissions by at least 40% by 2030 as compared to 1990.

In addition, the share of renewable energies in the EU's final energy consumption is to be increased to 32%, but at least 27%, and the EU's primary energy consumption is to be reduced by 32.5%, but at least 27%, compared with an underlying reference scenario.

Furthermore, the European electricity markets are to grow closer together and shall be made fit for the increasing share of fluctuating renewable energies

¹¹ Legal Tribune Online of 07/11/2019: „EuGH zur öffentlichen Bekanntmachung - Wie man Insulaner (nicht) richtig informiert“, retrievable at: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eugh-c-280-18-oeffentliche-bekanntmachung-bau-vorhaben-umwelt-beteiligung-rechtsmittel-frist/>; last accessed: 16/09/2020.

throughout Europe. Additionally, the end customer's rights and opportunities in the electricity markets are to be strengthened.¹²

To implement these objectives, climate protection and energy policy in Europe and in Germany makes use of a broad mix of planning, regulatory, economic, and other instruments, such as information.

National energy and climate protection legislation includes the Greenhouse Gas Emissions Trading Act (TEHG), the Combined Heat and Power Act (KWKG), the Renewable Energy Sources Act (EEG), the Renewable Energies Heat Act (EE-WärmeG) and the Energy Industry Act (EnWG). Many of these national instruments are largely exhaustively shaped by European law (e.g. trading in greenhouse gas emission certificates, energy consumption labelling of consumer goods). For other regulations, the EU sets minimum standards (e.g. for energy taxation), limits for the design of national instruments (e.g. for the permissibility of subsidies to promote renewable energies) or obliges the Member States to develop activities of their own choice or to choose from a given catalogue in order to achieve certain targets (e.g. for increasing energy efficiency). In addition, the EU has achieved a liberalisation of the electricity markets and is striving for a single internal European energy market as part of a comprehensive energy union.

Germany supplements this European framework with its laws, ordinances, administrative regulations, plans and action programmes.

In this context, national politics has considerable scope for decision-making: in deciding on the speed of expanding renewable energies beyond the EU requirements, in phasing out the use of nuclear energy, in expanding the electricity grids, in determining energy taxation, in promoting energy savings, etc.

However, since legislative powers in Germany are essentially vested in the federal government, the federal states (Länder) have only little creative leeway of their own. Nevertheless, they are also active in climate protection legislation. The climate protection laws adopted in some federal states require, inter alia, the preparation of state-wide and municipal climate protection programmes and enshrine the obligation of the federal state administrations to ensure climate neutrality. A climate protection law at federal level could set binding long-term climate policy objectives and rules for a comprehensive, consistent, and transparent climate reporting. These are necessary to achieve a greenhouse gas-neutral Germany in 2050.¹³

¹² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, "Europäische Energiepolitik", retrievable at: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/europaeische-energiepolitik.html>; last accessed: 11/09/2020.

¹³ Umweltbundesamt: „Klimaschutz- und Energierecht“, retrievable at: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/rechtliche-instrumente/klimaschutz-energierecht#eu-und-nationales-recht>; last accessed: 15/09/2020.

In contrast, the Slovak Republic takes the position, as in the previous decade, that the post-2020 targets should be of non-binding nature and that the choice of national energy mix should remain at the discretion of Member States. The Slovak Republic also wants national specificities to be respected and sees the need to promote the development of alternative energy sources in a cost-effective way.¹⁴

The four Visegrád countries Poland, the Czech Republic, Hungary, and Slovakia agreed jointly and crossed out the aim of "climate neutrality", i.e. an economy neutral in terms of greenhouse gases, in their submissions. Nevertheless, they attach great importance to the fact that each Member State can independently determine its own energy mix. This is a particularly sensitive issue in Poland, where climate-damaging coal still accounts for almost 80 percent of electricity supply.

Poland and Spain are worlds apart. For the EU, it is therefore imperative to make climate policy a strategic "key priority".¹⁵

Nonetheless, it is recognised that progress with regard to the energy union is one of Slovakia's main concerns with a view to deepening European integration. This reflects a core national interest and is widely supported by 70 percent of Slovaks. However, in addition to diversification, security of gas supply, energy efficiency and sustainability, Slovakia is also pursuing a prioritisation of the Easting pipeline project. A strong Slovak commitment in this field is particularly relevant in view of the proposal for a "Nord Stream 2" pipeline. This project, which is intended to bring Russian gas through the Baltic Sea to Germany, is met with strong opposition in Slovakia and other Central and Eastern European countries. As a transit country, Slovakia would lose revenue of up to € 1 billion per year and would be forced to build new transport infrastructure, while the existing connections with Ukraine would remain unused. This, in turn, would have serious implications for [...] energy security.¹⁶

By now, only a few kilometres (about 6% of the pipeline's total length) remain to be completed. Construction is currently at a standstill due to the sanctions imposed by the United States at the end of 2019.

¹⁴ BAUMANN, M. – BECKER, O. – HIETLER, P. – PAURITSCH, G. – PLADERER, CH. – SCHENK, C. – SCHMIDL, J. – SCHUCH, A. – WALLNER, A. „FACHSTELLUNGNAHME ZUM ENTWURF DER ENERGIEPOLITIK DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK im Rahmen der grenzüberschreitenden Strategischen Umweltprüfung“ Umweltbundesamt Österreich, REP-0451, Wien 2013, retrievable at: <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0451.pdf>, ibid. p. 33 para. 1, last accessed: 15/09/2020.

¹⁵ BAUCHMÜLLER, M. „Klimaschutz der EU - Der Westen drängt, der Osten bremst“ of 21/03/2019, In *Süddeutsche Zeitung*, retrievable at: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/klimaschutz-eu-deutschland-1.4375746>, last accessed: 15/09/2020.

¹⁶ WEIDENFELD, W. – WESSELS, W. (Hrsg.) *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2016, 611 p. Broschiert, ISBN 978-3-8487-3200-5

Scepticism prevails in Brussels. The EU Commission has therefore always supported the initiatives of the pipeline opponents among the EU states. Several attempts to impose a regulation prejudicial to "Nord Stream 2" initially failed. Last year, the Commission came closer to its objectives following the French's campaigning for pipelines from third countries to be subject to EU internal market regulation.¹⁷

4 Conclusion

The political decisions of the EU regarding the energy policy of the individual Member States and their influence on the further development of the relevant existing law are of enormous significance. However, this process, which will continue to be highly dynamic in the future, will also be highly controversial and extremely demanding due to the different starting situations and diverging national interests of the individual Member States.

REFERENCES

1. AHLKE, I. (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- u. Raumforschung) in Bundes-BauBlatt, EPBD: *Neue Vorschriften zur Energieeffizienz von Gebäuden*, retrievable at: https://www.bundesbaublatt.de/artikel/bbb_EPBD_Neue_Vorschriften_zur_Energieeffizienz_von_Gebaeuden_3251950.html; last accessed: 11/09/2020.
2. BAUCHMÜLLER, M. 2019. „Klimaschutz der EU - Der Westen drängt, der Osten bremst“ In: *Süddeutsche Zeitung* v. 21.03.2019, retrievable at: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/klimaschutz-eu-deutschland-1.4375746>, last accessed: 15/09/2020.
3. BAUMANN, M. – BECKER, O. – HIETLER, P. 2013. „FACHSTELLUNGNAHME ZUM ENTWURF DER ENERGIEPOLITIK DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK im Rahmen der grenzüberschreitenden Strategischen Umweltpprüfung“ Umweltbundesamt Österreich, REP-0451, Wien 2013, retrievable at: <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0451.pdf>, *ibid.* p. 33 para. 1, last accessed: 15/09/2020.
4. BeckOK EEG/Goldberg, 10. Ed. 1.11.2019, EEG 2017 Vorbemerkungen Rn. 5, retrievable at: <https://beck-online.beck.de>; last accessed: 14/09/2020.

¹⁷ KOCH, M. – STRATMANN, K. „Nord Stream 2: Die größten Probleme der unvollendeten Pipeline“ In *Handelsblatt* retrievable at: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gas-streit-nord-stream-2-die-groessten-probleme-der-unvollendeten-pipeline/26175922.html?ticket=ST-1733201-y64SmWMzTsRuZi4jr5HM-ap3>, last accessed: 16/09/2020.

5. Richtlinie 2012/27/EU (Energieeffizienz-Richtlinie), retrievable at: [https://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie_2012/27/EU_\(Energieeffizienz-Richtlinie\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie_2012/27/EU_(Energieeffizienz-Richtlinie)); last accessed: 11/09/2020.
6. GRABITZ, E. – HILF, M. – NETTESHEIM, M. 2020. *Das Recht der Europäischen Union Werkstand*: 70. EL Mai 2020, AEUV Art. 194, Rn. 6 + Rn. 27, Europäische Energiepolitik; Ziele und Maßnahmen; retrievable at: <https://beck-online.beck.de>; last accessed: 14/09/2020.
7. KOCH, M. – STRATMANN, K. 2020. „Nord Stream 2: Die größten Probleme der unvollendeten Pipeline“, In: Handelsblatt *ibid.* especially under „Was sagt die EU-Kommission?“, retrievable at: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gas-streit-nord-stream-2-die-groessten-probleme-der-unvollendeten-pipeline/26175922.html?ticket=ST-1733201-y64SmWMzTsRuZi4jr-5HM-ap3>, last accessed: 16/09/2020.
8. Zusammenfassung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, retrievable at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aen0021>; last accessed: 15/09/2020.
9. Umweltverträglichkeitsprüfung, retrievable at: <https://de.wikipedia.org/wiki/Umweltvertr%C3%A4glichkeitspr%C3%BCfung>; last accessed: 11/09/2020
10. Research and Documentation Services of the German Bundestag of 28/08/2019: update: Die Umsetzung von Artikel 11 der Richtlinie 2011/92/EU ins deutsche Recht, Rechtsschutz der „betroffenen Öffentlichkeit“ im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, abrufbar <https://www.bundestag.de/resource/blob/664840/eadffe6bb1365ec8bedbef925bc6dce7/WD-8-107-19-pdf-data.pdf>; last accessed: 16/09/2020.
11. Legal Tribune Online v. 07.11.2019: „EuGH zur öffentlichen Bekanntmachung - Wie man Insulaner (nicht) richtig informiert“ retrievable at: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eugh-c-280-18-oeffentliche-bekanntmachung-bau-vorhaben-umwelt-beteiligung-rechtsmittel-frist/>; last accessed: 16/09/2020.
12. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: "Europäische Energiepolitik", retrievable at: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/europaeische-energiepolitik.html>; last accessed: 11/09/2020.
13. Umweltbundesamt: „Klimaschutz- und Energierecht“, retrievable at: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/rechtliche-instrumente/klimaschutz-energierecht#eu-und-nationales-recht>; last accessed: 15/09/2020.
14. VOGLER, I. 2019. *So wirkt sich die Energieeffizienzrichtlinie auf die Heizkostenverordnung aus.* In DW - Die Wohnungswirtschaft, issue 06/2019,

retrievable at: https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/energieeffizienzrichtlinie-und-heizkostenverordnung_260_491916.html; last accessed: 11/09/2020.

15. WEIDENFELD, W. – WESSELS, W. (Hrsg.) 2016. *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2016, *ibid.* p. 572 „Integration im Energiesektor“ - ISBN 978-3-8487-3200-5.

MEDZINÁRODNÁ ZMLUVA AKO NÁSTROJ POLITICKEJ MOCI

THE INTERNATIONAL TREATY AS AN INSTRUMENT OF POLITICAL POWER

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Trnava University, Faculty of Law

Abstrakt: Cieľom príspevku je analýza politického vplyvu na uzavieranie medzinárodných zmlúv, ako aj na možnosť zmeniť výsledok už započatého procesu, ktorým výsledkom má byť nadobudnutie platnosti medzinárodnej zmluvy a povinnosť zmluvných strán ju dobromyseľne plniť.

Abstract: The aim of the paper is to analyse the political impact on the conclusion of international agreements as well as on the possibility to change the outcome of the already started process, which should result in the entry into force of the international agreement and the obligation of parties to fulfil it in good faith.

Kľúčové slová: medzinárodná zmluva, štát, politická moc, Viedenský dohovor o zmluvnom práve, výhrady k medzinárodnej zmluve, ratifikácia

Key words: International Treaty, State, Political Power, Vienna Convention on Law of the Treaties, Reservations to International Treaty, Ratification

Úvod

Zmluva je neznesiteľný boj so slovami a zmyslami.¹ Tieto slová sú viac ako pravdivé. Každý účastník procesu uzatvárania medzinárodných zmlúv musí veľmi rozumne a obratne narábať so slovami berúc pri tom do úvahy ich význam samostatne i v kontexte. K uzavretiu medzinárodnej zmluvy je totiž dôležitá akceptácia výsledku negociácií oboch zúčastnených strán v prípade bilaterálnej zmluvy a všetkých, resp. väčšiny účastníkov negociačného procesu v prípade regionálnej, viacstrannej či multilaterálnej zmluvy.

¹ AUST, A. *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000, s. 14. ISBN 0-521-59846-X.

Medzinárodné právo je súhrnom právnych noriem, ktorého základ tvoria základné pramene, a to medzinárodná zmluva a medzinárodná obyčaj. Medzinárodná zmluva, ako základný prameň medzinárodného práva vytvára nové právne záväzky pre subjekty medzinárodného práva. Medzinárodné zmluvy sú uzatvárané subjektmi medzinárodných vzťahov, pričom štát je pôvodným a základným subjektom medzinárodného práva. Ďalším významným subjektom medzinárodného práva z hľadiska uzatvárania medzinárodných zmlúv sú medzinárodné medzivládne organizácie. Na vzťahy medzi subjektmi medzinárodného práva sa uplatňuje zásada zvrchovanej rovnosti a majú koordinačný charakter. Podstatná väčšina vzťahov v oblasti medzinárodného práva vzniká medzi štátmi. Žiaden štát sa totiž nemôže v súčasnej dobe rozvíjať izolovane, ale rôznymi spôsobmi vstupuje do vzťahov s inými štátmi. Medzinárodnou zmluvou dva alebo viaceré štáty prejavujú svoju súhlasnú vôľu byť v medzinárodných vzťahoch viazaný vzájomne dohodnutými právami a povinnosťami. Každý štát sa zapája do medzinárodných vzťahov prostredníctvom zahraničnej politiky, ktorá je pokračovaním vnútornej politiky a je ňou určovaná. Zahraničnou politikou štáty realizujú svoj štátny a národný záujem smerujúci k ich zachovaniu, k zvýšeniu ich bezpečnosti, ako aj vplyvu v medzinárodných vzťahoch. Hlavným prostriedkom zahraničnej politiky každého štátu je diplomacia, ktorá sa usiluje dosiahnuť zamýšľané ciele vyjednávaním medzi štátmi. Jednou z foriem diplomatickej činnosti sú príprava a negociácie medzinárodných zmlúv. Medzinárodné zmluvy tak môžeme charakterizovať aj ako nástroj politickej moci štátu, prostredníctvom ktorého chce štát dosiahnuť svoje ciele v oblasti medzinárodných vzťahov. Cieľom tohto príspevku je analýza vplyvu politickej moci štátu na dojednanie a obsah medzinárodnej zmluvy, ako aj možnosti prostredníctvom medzinárodnej zmluvy ovplyvniť zmenu v medzinárodných vzťahoch.

1 Pacta sunt servanda

S medzinárodnými zmluvami súvisí aj zásada *pacta sunt servanda*. Pravidlo *pacta sunt servanda* sa podľa mnohých právnych historikov objavilo až v stredoveku,² je možné však pozorovať, že už v staroveku obsah tohto pravidla bol používaný v praxi, o čom svedčia aj viaceré historické pamiatky medzinárodného práva. V rámci staroveku neboli vytvárané trvalejšie mnohostranné záväzky medzi jednotlivými štátmi, avšak medzi geograficky blízkymi štátmi vznikali dvojstranné medzinárodné zmluvy napr. o neporušiteľnosti hraníc, mierové spojenecké zmluvy či zmluvy o neútočení. Napríklad v jednej z najstarších zachovaných pamiatok

² ŠTURMA, P. – ČEPELKA, Č. – BALAŠ, V. *Právo mezinárodních smluv*. 1. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 75. ISBN 978-80-7380-341-4.

medzinárodného práva, v zmluve medzi egyptským faraónom Ramzesom II. a chetitským kráľom Chattušilišom III. z roku 1273 pred n. l. chceli zmluvné strany upraviť medzi sebou mierové vzťahy. Zmluva obsahovala riešenie otázky nástupníctva kráľa Chattušiliša III., ktorý chcel, aby Ramzes II. (Ramzes Veľký) uznal za jeho nástupcu jeho syna,³ teda legitímneho nástupcu a nie príslušníkov šľachty. Tento záväzok môžeme odvodiť z ustanovenia bodu 2 zmluvy, ktorý stanovoval, že zmluva bude platiť aj pre synov a vnukov oboch panovníkov. Zámerom zmluvy teda bola jej záväznosť pre potomkov panovníkov. Táto zmluva bola zmluvou medzi rovnoprávnymi panovníkmi, jej ustanovenia boli považované za právne záväzné a neporušiteľné. Zároveň sa odvoláva na skôr uzavreté zmluvy medzi Šuppiluliumašom, Muršilišom II., resp. Muvatallišom na strane Chetitov a egyptskými faraónmi, pravdepodobne Amenhotepom III. a Amenhotepom IV., z ktorých vyplýva, že došlo k dohode medzi panovníkom Egypta a Chetitskej ríše o prechode obyvateľstva mesta Kuruštamy, ako aj mesta samotného z oblasti príslušnosti k Egyptu do príslušnosti Chetitskej ríše.⁴ Uvedené príklady znení jednotlivých zmlúv potvrdzujú, že zmluvy boli v danom období považované za posvätné, ich dodržiavanie bolo všeobecne žiaduce, čoho dôkazom je zaraďovanie zaisťovacích klauzúl do dohôd o vzájomnom priateľstve, ktoré boli zároveň aj praktickým nástrojom na dodržiavanie týchto zmlúv.⁵ Vazalské zmluvy často upravovali aj otázku nástupníctva vo vazalskej krajine, resp. po úmrtí panovníka jednej zo zmluvných strán boli tieto zmluvy obnovované s jeho nástupcom. Všeobecne možno povedať, že už v tomto období evidujeme existenciu zásady *pacta sunt servanda*, keďže presvedčenie zmluvných strán o povinnosti ich dodržiavania nebolo len povrchné a formálne, zmluvný vzťah bol považovaný za niečo stabilné, čo aj v skutočnosti bolo dodržiavané.⁶

Cieľom uplatnenia základnej zásady nielen medzinárodného práva *pacta sunt servanda* je platnosť, dodržiavanie, resp. aplikácia dohodnutých pravidiel medzi dvoma či viacerými zmluvnými stranami, ako aj medzi ich nástupcami. Pravidlo *pacta sunt servanda* je aj vo vede medzinárodného práva považované za pravidlo dostatočne staré, pravidlo obyčajové, primárny zdroj povinného charakteru noriem vyplývajúcich zo zmluvy. Grotius považoval zásadu *pacta sunt servanda* za

³ PAUL, V. *Nejstarší památky mezinárodního práva*, 1. vyd. Praha : Academia, 1996 s. 25. ISBN 80-200-0308-8.

⁴ PAUL, V. *Nejstarší památky mezinárodního práva*, 1. vyd. Praha : Academia, 1996, s.66 a s 105. ISBN 80-200-0308-8.

⁵ PAUL, V. *Nejstarší památky mezinárodního práva*, 1. vyd. Praha : Academia, 1996, s. 42. ISBN 80-200-0308-8.

⁶ PAUL, V. *Nejstarší památky mezinárodního práva*, 1. vyd. Praha : Academia, 1996, s. 90-91. ISBN 80-200-0308-8.

hlavný a univerzálny princíp, ktorý má platiť nielen medzi kresťanmi, ale aj vo vzťahu k neveriacim a nepriateľom.⁷ Tieto myšlienky boli v kontexte doby, v ktorej vznikli, v 17. storočí v období tridsaťročnej vojny spolu s myšlienkou, že žiadna spoločnosť nemôže existovať bez práva a úlohou práva je zabezpečiť existenciu rôznych národov vo vzájomnej viazanosti a že právo má prispieť k tomu, že k bezpráviu sa nemá nik uchýliť ani v záujme svojej vlasti, veľmi pokrokové.⁸ Grotius sa snažil na rozdiel od starších teórií o riešenie problému nie pomocou súkromného práva, ale na základe medzinárodných právnych zásad. Jean Combacau vo svojom diele *Le droit des traités* považuje túto zásadu za základnú axiómu, bez ktorej žiadne právne tvrdenie nemožno považovať za závažné a ktorá prikazuje subjektom práva, aby považovali za právo to, na čom sa dohodli, že právo bude.⁹ Pre iných autorov, napríklad Dionisia Anzilottiho, je táto zásada postulátom, základnou nedokázateľnou normou, axiómou vzťahujúcou sa na každú dohodu, pričom tvrdí, že „každý právny poriadok pozostáva zo súboru noriem, ktorých obligatórny charakter je odvodený zo základnej normy, s ktorou sú priamo alebo nepriamo ostatné normy spojené....odlišnosť medzinárodného právneho poriadku je v tom, že jeho zásada *pacta sunt servanda* je normou najvyššou na rozdiel od vnútroštátneho práva, ktoré je založené na princípe nadradenosti noriem“. Takmer totožný postoj zaujal vo vzťahu k princípu *pacta sunt servanda* aj Hans Kelsen, ktorý vytvoril pojem „Grundnorm“ – „základná norma“, a práve tento princíp označil za Grundnorm medzinárodného práva. Herst Lauterpacht považoval túto zásadu za objektívnu, ktorá stojí pred štátmi bez ohľadu na ich vôľu. Podobný názor zastávali aj ďalší klasici medzinárodného práva ako Emmerich de Vattel a Christian Wolff, ktorí považovali medzinárodné zmluvy za posvätné a ich poctivé dodržiavanie za najvyšší záujem všetkých štátov.¹⁰ Ku kritikom tohto vnímania princípu *pacta sunt servanda* patrila Grigorij Ivanovič Tunkin, sovietsky právnik a diplomat, člen Komisie OSN pre medzinárodné právo, ktorý tvrdil, že „normy medzinárodného práva sú výsledkom dohody medzi štátmi, ale to neznamena, že všetky normy medzinárodného práva by boli odvodené od zásady *pacta sunt servanda* ako základnej,

⁷ KALENSKÝ, P. *Vývoj a proměny základných názorů Huga Grotia*. Studie z mezinárodního práva 20 (1986). Praha : Academia, Nakladatelství Československé akademie věd, 1986, s. 5-36 (26).

⁸ KALENSKÝ, P. *Vývoj a proměny základných názorů Huga Grotia*. Studie z mezinárodního práva 20 (1986). Praha : Academia, Nakladatelství Československé akademie věd, 1986, s.5-36 (22).

⁹ CORTEN, O. – KLEIN, P. (eds.) *The Vienna Conventions on the law of treaties : a commentary*. Volume 1, 1st ed. Oxford : Oxford University Press, 2011, p. 665. - lxxxiii, 960 p. - (Oxford commentaries on international law). - ISBN 978-0-19-957352-3.

¹⁰ ŠTURMA, P. – ČEPELKA, Č. – BALAŠ, V. *Právo mezinárodních smluv*. 1. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 76-77. ISBN 978-80-7380-341-4.

PAUL, V. *Nejstarší památky mezinárodního práva*. 1. vyd. Praha : Academia 1996. 305 s. ISBN 80-200-0308-8.

pôvodnej normy, v skutočnosti sa medzinárodné právo v žiadnom prípade nerozvíjalo z nejakej základnej normy a zásada *pacta sunt servanda* sa vyvinula ako jedna spomedzi viacerých obyčajových pravidiel¹¹. Podľa Kelsena je zásada *pacta sunt servanda* základnou normou medzinárodného práva, pôvodnou hypotézou medzinárodných noriem, ktorá priamo ovplyvnila vznik a charakter ďalších noriem medzinárodného práva. Podstatu zásady *pacta sunt servanda* je povinnosť dodržiavať zmluvy, resp. zmluvy zachovať.

Táto zásada bola kodifikovaná Viedenským dohovorom o zmluvnom práve, ktorý v článku 26 uvádza, že: „Každá platná zmluva zaväzuje zmluvné strany a musí byť nimi plnená dobromyseľne.“¹². Obsah zásady možno nájsť aj v Charte Organizácie Spojených národov, ktorá v článku 2 ods. 2 stanovuje, že: „Všetci členovia Organizácie Spojených národov plnia svedomite záväzky, ktoré prevzali podľa tejto Charty, aby tak zabezpečili všetkým práva a výhody vyplývajúce z členstva.“ Ustanovenie odkazuje nielen na zásadu *pacta sunt servanda*, ale aj na zásadu dobrej viery, ktorá by mala byť základným prvkom budovania vzájomných vzťahov medzi štátmi.

2 Medzinárodné zmluvy

Zásada *pacta sunt servanda* poukazuje na to, že dojednanú zmluvu majú štáty, ktoré ju uzavreli a pre ktoré je platná, povinnosť dodržiavať. Zásada je v súčasnosti považovaná za obyčajové pravidlo medzinárodného práva a zároveň za všeobecnú právnu zásadu kodifikovanú Viedenským dohovorom o zmluvnom práve¹³. Dodržovanie tejto zásady vplýva aj na stabilitu medzinárodných vzťahov. Štát je základným subjektom nielen medzinárodného práva, ale aj medzinárodných vzťahov. Štát je jediným subjektom medzinárodného práva, ktorý má úplnú suverenitu a ako suverén má absolútnu normotvornú spôsobilosť, ktorej prejavom je aj spôsobilosť uzatvárať zmluvy, *ius tractatum*. Táto spôsobilosť je inherentnou vlastnosťou štátu¹⁴. Viedenský dohovor o zmluvnom práve túto spôsobilosť upravuje vo svojom článku 6. Zmluvy v mene štátu v zásade uzavierajú buď osoby na to splnomocnené,

¹¹ CORTEN, O. – KLEIN, P. (eds.) *The Vienna Conventions on the law of treaties : a commentary*. Volume 1, 1st ed. Oxford : Oxford University Press, 2011, p. 673-674. - lxxxiii, 960 p. - (Oxford commentaries on international law). - ISBN 978-0-19-957352-3.

¹² Viedenský dohovor o zmluvnom práve (Viedeň, 23. mája 1969) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 15/1988 Zb.

¹³ ŠTURMA, P. – ČEPELKA, Č. – BALAŠ, V. *Právo mezinárodních smluv*. 1. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 73. ISBN 978-80-7380-341-4.

¹⁴ ŠTURMA, P. – ČEPELKA, Č. – BALAŠ, V. *Právo mezinárodních smluv*. 1. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 29. ISBN 978-80-7380-341-4.

alebo osoby, ktoré môžu z titulu svojich funkcií a bez predloženia splnomocnenia konať za štát, medzi ktoré v súlade s článkom 7 ods. 2 písm a) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve patria hlava štátu, predseda vlády a minister zahraničných vecí. V minulosti napríklad v Sovietskom zväze mali osobitné postavenie sovietske obchodné zastupiteľstvá, ktoré boli súčasťou diplomatickej misie a mali právomoc uzatvárať obchodné kontrakty ako orgány sovietskeho štátu a v jeho mene. Neboli samostatnými právnickými osobami (subjektmi občianskeho práva), ale svojím konaním zaväzovali priamo Sovietsky zväz.¹⁵

Štáty prostredníctvom medzinárodných zmlúv regulujú navzájom svoje vzťahy, a tým dochádza k stanoveniu ich obsahu, ako aj vzájomných práv a povinností ich aktérov, štátov. Štát uzavretím medzinárodnej zmluvy prejavuje vôľu byť ňou viazaný a plniť práva a povinnosti z nej vyplývajúce. Viedenský dohovor o zmluvnom práve definuje medzinárodnú zmluvu ako „*medzinárodnú dohodu uzavretú medzi štátmi písomnou formou, spravujúcu sa medzinárodným právom, spísanú v jedinej alebo vo dvoch, alebo viacerých súvisiacich listinách, nech je jej názov akýkoľvek*“. Medzinárodnú zmluvu môžeme chápať aj ako najrozšírenejší nástroj súperenia a spolupráce štátov v rámci medzinárodných vzťahov. Štáty, budúce zmluvné strany, uzavrú iba takú medzinárodnú zmluvu, ktorá je v súlade s cieľmi a zameraním ich konceptu zahraničnej politiky. Zahraničná politika štátu by mala mať vplyv na obsah, účel a cieľ medzinárodných zmlúv. Zároveň by mala odrážať a byť aj v súlade s už existujúcimi platnými medzinárodnými záväzkami daného štátu. Medzinárodné záväzky štátov sú v prevažnej miere tvorené opäť obsahom iných medzinárodných zmlúv.

2.1 Politický vplyv štátov pred začatím, resp. počas procesu dojednávania medzinárodnej zmluvy

Pri analýze vplyvu politickej moci v tomto štádiu uzavierania medzinárodnej zmluvy nemožno opomenúť na obsah zmluvy. Treba si pripomenúť aj základné rozdelenie medzinárodných zmlúv podľa počtu zmluvných strán. Pri dvojstranných zmluvách je vplyv politickej moci nespochybniteľný. Každá vláda si stanoví v rámci programového vyhlásenia svoju líniu zahraničnej politiky, ktorú sa potom počas volebného obdobia snaží naplniť. K napĺňaniu patrí aj uzatváranie medzinárodných zmlúv s vybranými štátmi a vo vybraných otázkach. Pri bilaterálnych zmluvách je to samotný štát, ktorý osloví druhý štát s ponukou uzavrieť medzinárodnú zmluvu vo zvolenej oblasti jeho záujmu. Oba štáty sa pritom snažia v rámci negociácií dojednať čo najprínosnejšie znenie zmluvy pre obe strany.

¹⁵ OUTRATA, V. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha : Orbis, 1960 s. 140-141 a resp. 286-287.

Preferencia oblastí záujmu, ako aj výber krajiny, ktorú štát osloví často pramení v potrebách danej spoločnosti, štátu a jeho politická reprezentácia sa s tým stotožní. Takýmto príkladom môže byť otázka výmeny štátneho územia po rozpade Československa medzi Českou republikou a Slovenskou republikou. Po rozdelení Československa v roku 1992 došlo v roku 1997 k cesii pri vzájomnej výmene štátneho územia medzi oboma susednými štátmi – výmena dvoch obcí, a to osady U Sabotů patriacej pôvodne pod moravské Javorníky (následne premenovaná na Šance a pričlenená k obci Vrbovce) za slovenskú obec Sidónia patriacej pôvodne pod obec Horné Srnie, ktorá bola po zámene pričlenená k mestu Brumov-Bylnice¹⁶. Štáty uzatvárajú všeobecné hospodárske zmluvy (zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia, o ochrane a podpore investícií, obchodné zmluvy, o hospodárskej spolupráci a pod.), ako aj zmluvy z ostatných oblastí záujmov spoločnosti (napr. školstvo, kultúra, zdravotníctvo, justičná spolupráca, životné prostredie atď.). Ako ďalší príklad môžeme uviesť uzavretie Osobitnej dohody o predložení sporu medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou o projekte Gabčíkovo-Nagymaros Medzinárodnému súdnemu dvoru (Brusel, 7. apríla 1993)¹⁷, na základe ktorej začalo konanie v danom prípade pred Medzinárodným súdnym dvorom v súlade s čl. 36 ods. 1 Štatútu MSD¹⁸.

Môže sa stať, že k zmene priorít v uzavieraní medzinárodných zmlúv príde aj počas volebného obdobia. Príkladom môže byť uzavretie Dohody medzi Českou republikou a Thajským kráľovstvom o predávaní pachatelů a o spolupráci pri výkone trestných rozsudků (Bangkok, 26. apríla 2000), ktorá umožnila Českej republike dohodnúť návrat jej dvoch odsúdených občanov z Thajska, kde boli v roku 1996 odsúdení na 50 rokov väzenia za pašovanie drog. Česká republika sa po ich odsúdení snažila o ich návrat. Podarilo sa jej uzavrieť predmetnú dohodu a na jej základe bol dohodnutý návrat oboch odsúdených českých občanov domov, kde pokračovali v odpykaní si medzičasom skráteneho trestu (amnestie v Thajsku). Tu sa prejavila vôľa štátu chrániť svojich občanov a po nadobudnutí platnosti predmetnej zmluvy mohlo dôjsť k ich presunu do českej väznice, kde sú rozhodne lepšie podmienky na výkon trestu odňatia slobody ako v Thajsku¹⁹.

Existujú však aj zmluvy, ktoré sú odrazom politickej moci daného štátu, resp. výsledkom politických dohôd medzi štátmi. Medzi takéto zmluvy môžeme zaradiť mierové zmluvy²⁰, základné politické zmluvy (napr. zmluvy o dobrom priateľ-

¹⁶ Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o spoločnej štátnej hranici (Židlochovice, 4. januára 1996), uverejnená v Zbierke zákonov SR pod č. 274/1997 Z. z.

¹⁷ Publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 54/1994 Z. z.

¹⁸ *Gabčíkovo – Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7*

¹⁹ https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/cesti-paseraci-prileteli-z-thajska.A040113_150804_domaci_jan; dostupné dňa 30. 10. 2020.

²⁰ Mierová zmluva medzi Mocnosťami spojenými i združenými a Československom (Saint-Germain-en-Laye, 10. septembra 1919) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 508/1921 Zb.

stve, susedstve, základné zmluvy, resp. konkordáty so Svätou stolicou,...)²¹, ale aj zmluvy o územných zmenách²².

Politické rozhodnutie predchádza aj uznaniu štátu, resp. nadviazaniu diplomatických stykov, ktoré sa zväčša uskutoční formou výmeny diplomatických nót, avšak ďalšou formou môže byť aj uzavretie medzinárodnej zmluvy. Takáto zmluva, ktorou boli uznané Spojené štáty americké zo strany Maroka, bola podpísaná predstaviteľmi oboch štátov v roku 1786²³. Diplomatické vzťahy napr. medzi Talianskom a Filipínami boli nadviazané podpísaním Dohody o priateľstve a všeobecných vzťahoch z 9. júla 1947²⁴.

Aj pri viacstranných zmluvách môžeme vnímať silný politický vplyv jednotlivých štátov na ich uzavretie. Príkladom takejto zmluvy môže byť Zmluva z roku 1831 uzavretá piatimi mocnosťami Európy – Veľkou Britániou, Francúzskom, Rakúskom, Pruskom a Ruskom, ktorou bola zaručená neutralita Belgicka²⁵.

Mnohostranné zmluvy sú zväčša dojednávané na pôde niektorej medzinárodnej medzivládnej delegácie. Rokovania o nich môžu byť otvorené pre všetky štáty alebo môžu byť prístupné len pre členské štáty, resp. pozvané štáty. Štát, ktorý sa môže zúčastniť na rokovaní, rozhodne o svojej účasti. S prijatím zmluvy môže vysloviť súhlas, ale má právo sa pri hlasovaní zdržať, resp. prijatie zmluvy odmietnuť. Príkladom môže byť hlasovanie o prijatí Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu na diplomatickej konferencii konanej v lete 1998, kde 7 štátov hlasovalo proti prijatiu štatútu (USA, Čína, Líbya, Irak, Katar, Izrael a Jemen)²⁶, ďalších 21 sa zdržalo, 120 hlasovalo za prijatie. Konferencie sa pritom nezúčastnili všetky členské štáty OSN. Napríklad India je štát, ktorý sa rokovania zúčastnil, nehlasoval proti prijatiu dojednanej zmluvy, ale sa zdržal a danú zmluvu nepodpísal ani k nej nepristúpil. Ďalšie zo 7 štátov (Čína, Líbya, Irak, Katar,) sa síce na konferencii zúčastnili, no nehlasovali za prijatie textu štatútu a ani ho nepodpísali.

Politicky motivované správanie štátov sme mohli pozorovať najmä počas obdobia bipolárneho rozdelenia sveta, kde najmä štáty patriace do Východného bloku na čele so Zväzom sovietskych socialistických republík zastávali rovnaký viacmenej negatívny postoj k riešeniu niektorých otázok. Napríklad mierové riešenie

²¹ Zmluva o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou (Paríž, 19. marca 1995) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 115/1997 Z. z.

²² Zmluva medzi Československou republikou a Zväzom sovietskych socialistických republík o Zakarpatskej Ukrajine (Moskva, 29. júna 1945) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 186/1946 Zb.

²³ Dohoda medzi Marokom a USA o mieri a priateľstve, 1786, dostupné na: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-morocco/> dňa 30. 10. 2020.

²⁴ Dostupné na: <https://romepe.dfa.gov.ph/philippines-diplomatic-relations> dňa 30. 10. 2020.

²⁵ Dostupné na: <https://www.wdl.org/en/item/9189/> dňa 30. 10. 2020.

²⁶ Dostupné na: <https://www.asil.org/insights/volume/3/issue/10/results-rome-conference-international-criminal-court> dňa 30. 10. 2020.

sporov je oblasť medzinárodného práva, na ktorú existoval do určitej miery rozdielny pohľad zo strany kapitalistických, ako aj socialistických štátov. Socialistické strany uprednostňovali riešenie sporov formou diplomatických spôsobov, najmä priamymi diplomatickými rokovaniami. Arbitrážne konanie považovali za spôsob, ktorý by mohol viesť k vyriešeniu problému len vtedy, ak by nedošlo k vnučovaniu vôle jednej sporovej strany druhej strane sporu a docieľiť to chceli paritným zložením arbitrážneho orgánu, aby nedošlo k prehlasovaniu.²⁷ Preto najmä bilaterálne zmluvy nimi uzavreté neobsahovali doložku o arbitrážnom riešení sporov.

Avšak nielen štáty východného bloku vrátane Československa v období studenej vojny nedôverovali aj Medzinárodnému súdnemu dvoru, najmä inštitútu vopred uznanej jurisdikcie, čo sa prejavilo v podobe nesúhlasu s jurisdikciou súdu, trvalým odmietaním vyhlásenia podľa čl. 36 ods. 2 Štatútu Medzinárodného súdneho dvora. Zmena tohto postoja nastala po roku 1989, keď napr. Slovensko uzavrelo s Maďarskom už spomínanú osobitnú dohodu o predložení sporu o projekte Gabčíkovo – Nagymaros Medzinárodnému súdnemu dvoru. Ďalším krokom Slovenska k rozhodnutiu uznať obligatórnu jurisdikciu Medzinárodného súdneho dvora bol právny spor medzi Nemeckom a Slovenskom, ktorý sa týkal administratívneho rozhodnutia nemeckých orgánov o reštitučnom navrátení budovy slovenského veľvyslanectva v Berlíne. V súvislosti s týmto sporom Slovensko pristúpilo k trom osobitným protokolom k medzinárodným dohovorom v oblasti diplomatického a konzulárneho práva.²⁸ Spor sa nakoniec vyriešil mimosúdnou cestou a nebolo potrebné ho predložiť na rozhodnutie Medzinárodnému súdnemu dvoru.²⁹

Osobitný pohľad mali socialistické štáty aj na otázku ľudských práv a základných slobôd. Napriek tomu, že boli zmluvnými stranami univerzálnych dohovorov prijatých na pôde Organizácie Spojených národov, prax týchto štátov v dodržiavaní hlavne občianskych a politických práv, ako aj náboženských slobôd bola v rozpore s týmito dokumentmi. Napríklad Československo sa až pri podpise Záverečného aktu Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe zaviazalo ratifikovať oba základné medzinárodné pakty o občianskych a politických právach, ako aj o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach,³⁰ ktoré podpísalo už

²⁷ OUTRATA, V. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha : Orbis, 1960, s. 497-498.

²⁸ Publikované v Zbierke zákonov pod č. 333/2000 Z. z., č. 334/2000 Z. z. a č. 335/2000 Z. z.

²⁹ Slovensko následne uznalo obligatórnu jurisdikciu Medzinárodného súdneho dvora jednostranným vyhlásením podľa čl. 36 ods. 2 Štatútu Medzinárodného súdneho dvora, ktoré bolo uložené u depozitára – generálneho tajomníka OSN dňa 28. mája 2004 – bližšie pozri ŠPAČEK, M. Proces uznania záväznej jurisdikcie Medzinárodného súdneho dvora Slovenskom. In ŠPAČEK, M. *Medzinárodné právo v slovenskom kontexte, Liber Amicorum prof. JUDr. Ján Azud, DrSc.* Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2009, s. 61-69.

³⁰ Oba pakty boli publikované v Zbierke zákonov pod č. 120/1976 Zb.

v roku 1968. K ratifikácii pritom došlo až koncom roku 1975.³¹ Socialistické štáty dávali do popredia najmä hospodárske a sociálne práva a požadovali, aby medzinárodná kodifikácia ľudských práv (t. j. osobné a politické práva, ktoré považovali na rozdiel od kapitalistických štátov za práva formálnej povahy) bola o tieto práva rozšírená. Zastávali názor, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach majú zaväzovať a oprávňovať výlučne štáty a ich vnútroštátna aplikácia patrí medzi vnútorné záležitosti každého štátu, a preto odmietali súhlasiť so zriadením medzinárodných orgánov s právomocami voči štátom, na ktoré by mohli jednotlivci ako samostatné subjekty podávať sťažnosti voči vlastnému štátu.³² Zmena opäť nastala až pádom železnej opony, pretože sa zmenili spoločenské a politické pomery v týchto krajinách a napr. v rámci univerzálnej ochrany ľudských práv štáty pristúpili k opčným protokolom, ktoré zakladali fakultatívnu jurisdikciu tzv. zmluvných orgánov, ktoré sú kvázi súdnymi orgánmi vytvorenými pri základných dohovoroch o ľudských právach a ktoré sa zaoberajú oznámeniami jednotlivcov alebo štátov, že boli porušené práva, ktoré upravuje ten-ktorý medzinárodný dohovor³³. Ďalšia zmena nastala pri európskych štátoch vo vzťahu k členstvu v Rade Európy. Pri vstupe do Rady Európy štáty museli zrušiť alebo pozastaviť výkon trestu smrti a začať dodržiavať ľudské práva a základné slobody. Ďalšou povinnosťou zo strany novoprijatého štátu bola jeho povinnosť dodržiavať princípy demokracie a právneho štátu. K tomu je potrebné ešte uviesť, že na základe Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách (1950) sa môžu jednotlivci obrátiť so svojou sťažnosťou na Európsky súd pre ľudské práva v prípade, že jeho práva boli zo strany členského štátu Rady Európy porušené.

2.2 Politický vplyv štátov na medzinárodné zmluvy po ukončení procesu ich dojednávania

V tejto časti príspevku sa budeme zaoberať tromi situáciami, keď zmena politickej vôle v štáte môže vplývať na medzinárodnú zmluvu ako takú. Sú to tieto tri situácie: zmluva je podpísaná, no štát ešte neprejavil súhlas s tým, že bude viazaný

³¹ Dostupné na: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#7 dňa 30. 10. 2020.

³² OUTRATA, V. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha : Orbis, 1960, s.164-169.

³³ LANTAJOVÁ, D. *Aktuálna judikatúra kvázi súdnych orgánov Organizácie spojených národov v oblasti ľudských práv vo vzťahu k Slovenskej republike*. In *Medzinárodné právo v slovenskom kontexte*. Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2009, s. 123-133. ISBN 978-80-969540-4-9.; LANTAJOVÁ, D. *Medzinárodnoprávne mechanizmy univerzálneho systému ochrany ľudských práv*. In *Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 153-162. ISBN 978-80-7380-302-5.

zmluvou bez ohľadu na to, či zmluva nadobudla platnosť, alebo nie (čl. 18 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve); štát si pri podpise, ratifikácii, prijatí alebo schválení zmluvy alebo pri prístupe k nej uplatní výhradu, ktorou tento štát zamýšľa vylúčiť alebo zmeniť právny účinok určitých ustanovení zmluvy pri ich použití voči nemu (čl. 19 a nasl. Viedenského dohovoru o zmluvnom práve); štát vypovie zmluvu alebo od nej odstúpi (čl. 65 a nasl. Viedenského dohovoru o zmluvnom práve).

2.2.1 Uplatnenie čl. 18 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve – „odvolanie“ podpisu

Ak štát medzinárodnú zmluvu podpísal (alebo si vymenil listiny, ktoré danú zmluvu tvoria) s výhradou ratifikácie, prijatia či schválenia alebo v období pred nadobudnutím platnosti zmluvy vyjadril svoj súhlas s tým, že bude viazaný zmluvou, je povinný sa zdržať akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo mať predmet alebo účel zmluvy. Takéto obdobie môže nastať pri plynutí legisvakačnej lehoty, resp. pri „čakaní“ na uloženie dostatočného (zmluvou vyžadovaného) počtu ratifikačných listín (resp. listín o schválení, prijatí či o prístupe)³⁴. Štát je povinný sa zdržať takéhoto konania iba v prípade, že nadobudnutie platnosti zmluvy nie je neprimerane oddalované, čo môžeme pozorovať napr. pri zmluvách, ktoré už niekoľko rokov, či desaťročí požadovaný počet deponovaných listín nedosiahli, napr. Viedenský dohovor o sukcesii štátov vo vzťahu k štátnemu majetku, štátnym archívom, štátnym dlhom (Viedeň, 8. augusta 1983) – *Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts*³⁵, Viedenský dohovor o zmluvnom práve medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami a medzi medzinárodnými organizáciami (Viedeň, 21. marca 1986)³⁶, či Zmluva o všeobecnej zákazke jadrových skúšok (New York, 10. septembra 1996) – *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*³⁷.

Štát má však v súlade s čl. 18 písm. a) možnosť jasne prejaviť úmysel, že sa nehodlá stať zmluvnou stranou ním podpísanej medzinárodnej zmluvy (s výhradou ratifikácie, prijatia alebo schválenia). Práve toto ustanovenie využívajú štáty v prípade, že napr. po voľbách nastúpi nová politická reprezentácia štátu a tá nesúhlasí, aby štát bol viazaný nejakou medzinárodnou zmluvou, ktorá ešte nenadobudla

³⁴ TÝČ, V. *Mezinárodní, české a unijní právo mezinárodních smluv*. Brno : Masarykova univerzita, Tribun EU s.r.o., 2013, s. 42. ISBN 978-80-210-6155-2.

³⁵ Dostupné na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-12&chapter=3&clang=_en dňa 30. 10. 2020.

³⁶ Dostupné na: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=_en dňa 30. 10. 2020.

³⁷ Dostupné na: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-4&chapter=26&clang=_en dňa 30. 10. 2020.

(minimálne pre neho) platnosť. Príklady môžeme opäť nájsť pri už spomínanom Rímskom štatúte Medzinárodného trestného súdu, kde štyri štáty už „odvolali“ účinky svojho podpisu tohto štatútu – Spojené štáty americké, Ruská federácia, Izrael a Sudán. Spojené štáty americké spolu s Izraelom v posledný deň, kedy bolo možné štatút podpísať, tak aj urobili (31. decembra 2000). Pre Spojené štáty americké to bolo obdobie, kedy končil mandát demokratickému prezidentovi B. Clintonovi a v januári nasledujúceho roku nastúpil do úradu vtedajší víťaz prezidentských volieb republikán G. Bush ml., ktorý nesúhlasil s tým, aby sa Spojené štáty americké stali zmluvnou stranou Rímskeho štatútu, na základe uplatňovania ktorého by mohli byť príslušníci americkej armády stíhaní za zločiny v ňom uvedené. Rusko „odvolalo svoj podpis“ po ohlásení začatia predbežného vyšetrovania zo strany Medzinárodného trestného súdu udalostí na Kryme a Donbase, Sudán z dôvodu začatia vyšetrovania svojho prezidenta Omara al-Bashira a Izrael k tomu zrejme dovedla jeho politika na okupovaných územiach. Spojené štáty americké tento postup zopakovali aj pri Zmluve o obchodovaní so zbraňami (New York, 2. apríla 2013)³⁸, keď po podpise danej zmluvy v roku 2013 svoj podpis odvolali o šesť rokov neskôr.³⁹ Podobný postup môže nastať aj v prípade Slovenska a tzv. Istanbulskeho dohovoru (Dohovor Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu), ktorého ratifikáciu nepodporovala najmä predchádzajúca politická reprezentácia. Ako bude postupovať súčasná politická koalícia⁴⁰ a aké politické rozhodnutie ohľadne tohto dohovoru prijme, ukáže čas.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že čl. 18 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve umožňuje predstaviteľom štátu na základe ich politického rozhodnutia zvrátiť naplánovaný proces vyjadrenia súhlasu byť viazaný zmluvou, a tým štát stráca povinnosť konať tak, aby nebol marený predmet a účel zmluvy pred nadobudnutím jej platnosti.

2.2.2 Uplatnenie čl. 19 a nasl. Viedenského dohovoru o zmluvnom práve – výhrady k medzinárodnej zmluve

Politické rozhodnutia štátov, ktoré môžu do určitej miery zmeniť obsah medzinárodných vzťahov, možno uplatniť aj prostredníctvom výhrad k medzinárodným zmluvám a námietok k nim. V rámci vyslovenia súhlasu štátu byť viazaný zmluvou, môže štát pripojiť výhradu, ktorá môže vylúčiť alebo zmeniť právny účinok zmluvy vo vzťahu k inému štátu.

³⁸ Publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 352/2014 Z. z.

³⁹ Dostupné na: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&clang=_en#3 dňa 30. 10. 2020.

⁴⁰ Október 2020 (voľby február 2020).

Viedenský dohovor o zmluvnom práve vo svojom článku 2.1(d) definuje výhradu ako „*jednostranné akokoľvek formulované alebo označené vyhlásenie urobené štátom pri podpise, ratifikácii, prijatí alebo schválení zmluvy alebo pri prístupe k nej, ktorým tento štát zamýšľa vylúčiť alebo zmeniť právny účinok určitých ustanovení zmluvy pri ich použití voči tomuto štátu*“. Výhradu je možné urobiť až keď je text zmluvy nemenný, t. j. pri akte, ktorým štát dáva svoj definitívny súhlas byť zmluvou viazaný. V praxi sa stretávame s rôznymi druhmi výhrad, napr. s *výhradami s teritoriálnym účinkom*, ktorými chce štát vylúčiť vykonávanie zmluvy alebo niektorých jej ustanovení na území, na ktorom by táto zmluva bola vykonávaná v prípade, že by takéto vyhlásenie nebolo urobené⁴¹, či s *výhradami formulovanými spoločne*, ktoré sú formulované spoločne niekoľkými štátmi alebo medzinárodnými organizáciami, čo však nemá vplyv na jednostranný charakter tejto výhrady a pod.⁴² Zmluva môže určiť, či sú výhrady prípustné⁴³, môže akokoľvek výhrady zakázať⁴⁴ alebo taxatívne vymedziť prípustné výhrady⁴⁵. Ďalším druhom zmlúv sú tie, ktoré *sa možnosťou uplatnenia výhrady nezaoberajú vôbec, ani pozitívnym ani negatívnym vymedzením*.⁴⁶ Štáty, ktoré pri svojom podpise, resp. pri uložení ratifikačnej listiny, či listiny o prijatí, schválení alebo o prístupe výhradu či výhrady urobili, konali v súlade s čl. 19 Viedenského dohovoru.

Ak je výhrada zlučiteľná s predmetom a účelom zmluvy a je prípustná, je možné proti nej vzniesť námietku. Právo uplatniť výhradu i vzniesť námietku proti nej má každá zmluvná strana a toto právo vychádza zo zásady suverenity.

Štát, ktorý si výhradu uplatňuje, sa síce nebude riadiť ustanoveniami a plniť záväzky, ku ktorým urobil výhradu, súčasne však nemôže vyžadovať plnenie pôvodného záväzku od iných štátov, ktoré danú výhradu uznali. Prijatie výhrady druhým štátom má za následok, že zmluva ako taká nadobudne platnosť medzi zmluvnou stranou, ktorá výhradu urobila a ďalšími stranami, ktoré túto výhradu akceptovali, avšak vo forme obsahovo skrátenej o ustanovenia, ktorých sa výhrada týka.

⁴¹ Výhrada Dánska o neaplikácii Zmluvy o obchodovaní so zbraňami na územie Faerských ostrovov a Grónska. Dostupné na: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVI-8&chapter=26&clang=_en#3 dňa 30. 10. 2020.

⁴² Doc. UN A/66/10/Add.1, para 1.

⁴³ Zmluve o obchodovaní so zbraňami, čl. 25. Dostupné na: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/04/20130410%2012-01%20PM/Ch_XXVI_08.pdf dňa 30. 10. 2020.

⁴⁴ Rímsky štatút Medzinárodného trestného súdu, čl. 120. Dostupné na: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/07/19980717%2006-33%20PM/Ch_XVIII_10p.pdf dňa 30. 10. 2020.

⁴⁵ Dohovor Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácomu násiliu a o boji proti nemu (Istanbul, 11. mája 2011). Dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210> dňa 30. 10. 2020.

⁴⁶ Dohovor o zabránení a trestaní zločinu genocídia (Paríž, 9. decembra 1948) publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 32/1955 Zb.

V praxi sú často okrem zmlúv využívané aj výkladové vyhlásenia, ktoré prof. Pellet definoval ako „*jednostranné vyhlásenie akýmkoľvek spôsobom formulované alebo pomenované, urobené štátom alebo medzinárodnou organizáciou, ktorým chce tento štát alebo táto organizácia špecifikovať alebo objasniť význam alebo obsah zmluvy, alebo určitých jej ustanovení, ktoré im priznáva deklarant*“.⁴⁷ Výkladové vyhlásenia sa často uplatňujú v procese negociácií multilaterálnych zmlúv, kde nie je zriedkavé rozdielne chápanie niektorých ustanovení návrhu zmluvy. Pokiaľ sa vydá resumé (*summary record*) o priebehu rokovania, jeho obsahom by malo byť i toto vyhlásenie. Stáva sa tak súčasťou histórie negociácií, tzv. *travaux préparatoires*.⁴⁸ No bez ohľadu na to, môže štát dané vyhlásenie zopakovať v čase podpisu alebo ratifikácie zmluvy. Často je cieľom výkladových vyhlásení stanoviť výklad zmluvy, ktorý je v súlade s domácim, vnútroštátnym právom dotknutého štátu. Príkladom takéhoto vyhlásenia môže byť vyhlásenie Rakúska pri ratifikácii Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ktoré deklarovalo, že Rakúsko vníma článok 26 (nediskriminácia) ako nevylučujúci rozdielne zaobchádzanie pre občanov Rakúska a pre cudzincov.⁴⁹ Výkladové vyhlásenie sa stáva prvkom interpretácie zmluvy za predpokladu, že nemá charakter skrytej výhrady. Na jeho aplikáciu sa vzťahujú ustanovenia článku 31 a 32 Viedenského dohovoru. Ak ostatné zmluvné strany neuplatnia kolidujúce vyhlásenie alebo neprejavia svoj nesúhlas s ním, možno toto vyhlásenie v závislosti od okolností považovať za tacitne prijaté.

Okrem výhrad a výkladových vyhlásení môžu štáty pri podpise alebo ratifikácii mnohostrannej zmluvy urobiť (politické) vyhlásenie, ktorého zámerom nie je právny alebo iný účinok vo vzťahu k zmluve. Vyhlásenie sa môže týkať všeobecnej politiky štátu vo vzťahu k predmetu zmluvy alebo môže popierať, že ratifikácia zmluvy zároveň znamená aj uznanie určitej zmluvnej strany ako štátu. Tak, ako aj pri výkladových vyhláseniach i zábery politických vyhlásení majú často povahu výhrad, t. j. úmysel vylúčiť alebo zmeniť právny účinok určitých ustanovení zmluvy pri ich použití voči deklarujúcemu štátu. Nie je neobvyklé, že tieto vyhlásenia sú pomenované ako *vysvetlenie (explanation)* alebo *komentár (observation)*. Dôvodom pre takéto maskovanie výhrady môže byť skutočnosť, že zmluva zakazuje uplatnenie výhrad alebo je pre štát politicky akceptovateľnejšie, aby sa neobjavil na zozname štátov, ktoré uplatnili výhrady k zmluve. Definícia výhrady však ustanovuje jasne, výhradou je vyhlásenie akokoľvek formulované alebo označené, a preto treba brať do úvahy vždy obsah vyhlásenia. Príkladom

⁴⁷ UN Doc. A/CN.4/491/Add. 4, para 361.

⁴⁸ AUST, A. *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000, p. 101. ISBN 0-521-59846-X.

⁴⁹ *Multilateral Treaties deposited with the Secretary-General, Status as at 31 December 1997*. New York : United Nations Publication, 1998, p. 123. ISBN 92-1-133527-2.

je Dohovor OSN o morskem práve z roku 1982,⁵⁰ ktorý zakazuje výhrady. Výnimkou sú výkladové vyhlásenia alebo oznámenia za predpokladu, že nesmerujú k vylúčeniu alebo zmene právneho účinku ustanovení dohovoru v jeho aplikácii deklarujúcim štátom. Napriek týmto ustanoveniam sa veľa vyhlásení urobilo a veľa námietok bolo vznesených z dôvodu charakteru výhrady.⁵¹

Prostredníctvom výhrad urobených pri ratifikácii, resp. prístupe k medzinárodnej mnohostrannej zmluve možno vylúčiť uznanie štátu alebo nadviazanie diplomatických stykov. Takýto prístup môžeme pozorovať najmä zo strany arabských krajín vo vzťahu k Štátu Izrael⁵².

Ako už bolo spomenuté, v čase bipolárneho rozdelenia sveta zástupcovia oboch táborov nie vždy dôverovali Medzinárodnému súdnemu dvoru ako orgánu, ktorého úlohou je mierové riešenie sporov. Tieto krajiny pri podpise, resp. ratifikácii zmlúv obsahujúcich kompromisné doložky využívali na ich odmietnutie inštitút výhrad. Odmietanie takejto doložky nebolo typické len pre socialistické štáty, ale v určitých prípadoch aj pre kapitalistické štáty. Príkladom je Dohovor o stíhaní a trestaní zločinov genocídy (8. decembra 1948)⁵³, kde výhradu voči kompromisnej doložke urobilo nielen šesť socialistických štátov (medzi nimi Československá republika, ako aj Zväz sovietskych socialistických republík), ale aj ďalšie štáty vrátane napr. Spojených štátov amerických.⁵⁴

Praktickou otázkou zostáva, aký je rozdiel medzi výhradou a výkladovým vyhlásením. Rozdiel nájdeme v charaktere jednostranného vyhlásenia, ktorý je daný právnym účinkom a jeho cieľom. Vyhlásenie je preto vhodné vykladať v dobrej viere v súlade s obvyklým významom pojmov vo svetle zmluvy, na ktorú sa vzťahuje. Je dôležité posudzovať zámer dotknutého štátu v čase, keď bolo vyhlásenie formulované. Dôležitým (i keď nie prvoradým alebo určujúcim) prvkom pri určovaní, či dané vyhlásenie je výhrada alebo výkladové vyhlásenie, je aj jeho formulácia a pomenovanie. Formulácia alebo pomenovanie jednostranného vyhlásenia predstavuje náznak zamýšľaných právnych účinkov.

Na výhrady môžu štáty použiť inštitút námietok. Majú na výber tzv. „jednoduchú námietku“, ktorou namietajúci štát súhlasí, aby zmluva nadobudla platnosť

⁵⁰ Dohovor Organizácie Spojených národov o morskem práve (Montego Bay, 10. decembra 1982) publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 242/1996 Z. z.

⁵¹ Bližšie pozri UN Multilateral Treaties, Chapter XXI.6.

⁵² Dostupné na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-3&chapter=3&clang=_en dňa 30. 10. 2020.

⁵³ Publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 32/1955 Zb.

⁵⁴ ŠPAČEK, M. Proces uznania záväznej jurisdikcie Medzinárodného súdneho dvora Slovenskom. In ŠPAČEK, M. *Medzinárodné právo v slovenskom kontexte, Liber Amicorum prof. JUDr. Ján Azud, DrSc.*. Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2009, s. 61-62.

medzi ním a štátom, ktorý si uplatnil výhradu. Vo vzťahoch medzi týmito dvoma štátmi sa neuplatňuje to ustanovenie zmluvy, vo vzťahu ku ktorému bola daná výhrada uplatnená, a to v jej rozsahu. Druhou voľbou je tzv. „kvalifikovaná námietka“, ktorou sa štát vysloví proti nadobudnutiu platnosti danej zmluvy. Účinkom kvalifikovanej námietky je teda nenadobudnutie platnosti zmluvy medzi štátom výhradu si uplatňujúcim a štátom, ktorý vznesie danú námietku.

Výhrady a námietky môžeme zaradiť medzi spôsoby, prostredníctvom ktorých vedia štáty zabrániť určitému neželateľnému stavu (a tým aj presadiť svoju politickú vôľu). Na tento inštitút pamätá aj Viedenský dohovor o zmluvnom práve, ktorý v čl. 19 a nasl. upravuje proces uplatnenia výhrad a námietok k nim. Vzhľadom na to, že problematika výhrad je jednou z najzložitejších tém súčasného medzinárodného práva, v blízkej minulosti bola súčasťou pracovného programu Komisie OSN pre medzinárodné právo, osobitným spravodajcom bol prof. A. Pellet, výsledkom ktorého práce bolo prijatie Praktickej príručky o výhradách v roku 2011⁵⁵.

2.2.3 Uplatnenie čl. 65 a nasl. Viedenského dohovoru o zmluvnom práve – vypovedanie alebo odstúpenie štátu od zmluvy

Štát, ktorému nevyhovuje status zmluvnej strany určitej platnej medzinárodnej zmluvy, môže buď presvedčiť ostatné zmluvné strany, aby súhlasili, že v rámci nových negociácií dojednajú zmenu, dodatok, resp. nové znenie zmluvy. To je však spôsob, na ktorý potrebuje zmluvná strana „spoluhráča“, štát sám svojím konaním nič nezmôže, pokiaľ medzi zmluvnými stranami nenastane kompromis. Štát v prípade, že nemá podporu ostatných zmluvných strán, má možnosť vypovedať, resp. odstúpiť od medzinárodnej zmluvy. Väčšina medzinárodných zmlúv obsahuje ustanovenia, ktoré upravujú takýto postup, a preto je potrebné, aby štát konal v súlade s príslušnými ustanoveniami zmluvy. V ojedinelých prípadoch zmluvy neobsahujú takéto ustanovenia. V tomto prípade je potrebné, aby štát postupoval v súlade s čl. 65 a nasl. Viedenského dohovoru. Ako príklad opäť poukážeme na kroky Spojených štátov amerických, ktoré po podpise Parížskej dohody (Paríž, 12. decembra 2015)⁵⁶ a jej ratifikácii 3. septembra 2019 notifikovali depozitárovi zmluvy už o dva mesiace (4. novembra 2019) odstúpenie od danej zmluvy v súlade s ustanovením čl. 28 ods. 1 a 2 dohody. Odstúpenie od Parížskej dohody bola agenda prezidenta Trumpa ihneď po jeho nástupe do úradu. Bolo to jeho politické rozhodnutie, hoc odvolával sa v zmysle svojej doktríny „America first“ na ekonomické záujmy Spojených štátov amerických. Trumpova administratíva

⁵⁵ Dostupné na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_8_2011.pdf dňa 30. 10. 2020.

⁵⁶ Publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 99/2017 Z. z.

ohlásila odstúpenia od ďalších medzinárodných zmlúv, no našu pozornosť upriamime na dve z nich, a to na Zmluvu o priateľstve s Iránom z roku 1955 a na Opčný protokol k Viedenskému dohovoru o diplomatických stykoch. Kým pri Zmluve o priateľstve s Iránom ide o dvojstrannú zmluvu a dôvodom sú naštrbené vzťahy s Iránom⁵⁷, podnetom k odstúpeniu od Opčného protokolu bola žaloba podaná Palestínou na Medzinárodný súdny dvor z dôvodu porušenia medzinárodného práva presunom veľvyslanectva Spojených štátov amerických z Tel-Avivu do Jeruzalema⁵⁸. Aj na týchto príkladoch možno pozorovať presadzovanie svojich záujmov v medzinárodných vzťahoch zo strany štátov, ktoré sú ovplyvnené politickou vôľou jeho predstaviteľov.

Odstúpenie od zmluvy, resp. vypovedanie zmluvy môžeme tiež zaradiť medzi jednostranné akty štátu, vykonaním ktorého nastane zmena doterajších, resp. budúcich možných (no politicky či spoločensky nevyhovujúcich) práv a povinností daného štátu. Taktiež podpis zmluvy, resp. jeho odvolanie a uplatnenie výhrady a námietky vyjadrujú vôľu štátu, ktorá môže smerovať k vzniku, zmene alebo zániku práv a povinností štátu a môžu byť ovplyvnené politickou mocou štátu.

Záver

Príspevok analyzoval politický vplyv na uzatváranie medzinárodných zmlúv, ako aj na možnosť zmeniť výsledok už započatého procesu – nadobudnutie platnosti medzinárodnej zmluvy. S medzinárodnou zmluvou je spätá zásada *pacta sunt servanda*, ktorá úzko súvisí so zásadou dobrej viery. Obe zásady tvoria základný pilier budovania medzinárodných vzťahov. Zásada *pacta sunt servanda* má v spojitosti so zásadou dobrej viery nezastupiteľné miesto tak v medzinárodnom práve, ako aj v medzinárodných vzťahoch.

Pri analýze politického vplyvu štátu na medzinárodné zmluvy bol kopírovaný proces uzavierania týchto zmlúv a vo vybraných štádiách bolo poukázané aj prostredníctvom konkrétnych udalostí na prítomnosť určitého vplyvu politickej moci reprezentovanej predstaviteľmi štátov na samotnú existenciu, ako aj obsah medzinárodných zmlúv.

V rámci ustanovení Viedenského dohovoru o zmluvnom práve sme identifikovali tri základné možnosti úkonov zo strany štátu, ktorými možno prostredníctvom medzinárodnej zmluvy ovplyvniť aj medzinárodné vzťahy. Môžeme tam

⁵⁷ Dostupné na: <https://www.teletreader.com/us-withdraws-from-optional-protocol-of-vienna-convention/news/details/45093970?ts=1606182188066> dňa 30. 10. 2020.

⁵⁸ Dostupné na: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/176/176-20180928-APP-01-00-EN.pdf> dňa 30. 10. 2020.

zaradiť tzv. „odvolanie“ podpisu zmluvy, ktoré upravuje čl. 18 dohovoru, inštitút výhrad a námietok (čl. 19 a nasl. Viedenského dohovoru), ako aj vypovedanie alebo odstúpenie štátu od zmluvy, pričom tento postup je predmetom úpravy samotných zmlúv, no v prípade absencie možno použiť čl. 65 a nasl. Viedenského dohovoru o zmluvnom práve.

LITERATÚRA

1. AUST, A. *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge : Cambridge University Press, 2000. 443s. ISBN 0-521-59846-X.
2. CORTEN, O. – KLEIN, P. (eds.) *The Vienna Conventions on the law of treaties : a commentary*. Volume 1, 1st ed. Oxford : Oxford University Press, 2011, lxxxiii. 960 p. (Oxford commentaries on international law). ISBN 978-0-19-957352-3.
3. KALENSKÝ, P. *Vývoj a proměny základných názorů Huga Grotia*. Studie z mezinárodního práva 20 (1986). Praha : Academia, Nakladatelství Československé akademie věd, 1986, s. 5-36 (26).
4. LANTAJOVÁ, D. Aktuálna judikatúra kvázi súdnych orgánov Organizácie spojených národov v oblasti ľudských práv vo vzťahu k Slovenskej republike. In *Medzinárodné právo v slovenskom kontexte*. Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2009, s. 123-133. ISBN 978-80-969540-4-9.
5. LANTAJOVÁ, D. Medzinárodnoprávne mechanizmy univerzálneho systému ochrany ľudských práv. In *Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 153-162. ISBN 978-80-7380-302-5.
6. OUTRATA, V. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha : Orbis, 1960, s. 140-141 a resp. s. 286-287.
7. PAUL, V. *Nejstarší památky mezinárodního práva*. 1. vyd. Praha : Academia, 1996. 305 s. ISBN 80-200-0308-8.
8. ŠPAČEK, M. Proces uznania záväznej jurisdikcie Medzinárodného súdneho dvora Slovenskom. In ŠPAČEK, M. *Medzinárodné právo v slovenskom kontexte, Liber Amicorum prof. JUDr. Ján Azud, DrSc.* Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, 2009, s. 61-69.
9. ŠTURMA, P. – ČEPELKA, Č. – BALAŠ, V. *Právo mezinárodních smluv*. 1. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 404 s. ISBN 978-80-7380-341-4.
10. TÝČ, V. *Mezinárodní, české a unijní právo mezinárodních smluv*. Brno : Masarykova univerzita, Tribun EU s. r. o., 2013. 172 s. ISBN 978-80-210-6155-2.

11. *Gabčíkovo – Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7*
12. UN Doc. A/66/10/Add.1, para 1.
13. UN Doc. A/CN.4/491/Add. 4, para 361.
14. *Multilateral Treaties deposited with the Secretary-General, Status as at 31 December 1997*. New York : United Nations Publication, 1998. 1014 s. Chapter IV.4, s. 123. ISBN 92-1-133527-2.
15. Dohovor Organizácie Spojených národov o morskom práve (Montego Bay, 10. decembra 1982) publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 242/1996 Z. z.
16. Viedenský dohovor o zmluvnom práve (Viedeň, 23. mája 1969) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 15/1988 Zb.
17. Zmluva medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o spoločnej štátnej hranici (Židlochovice, 4. januára 1996) uverejnená v Zbierke zákonov SR pod č. 274/1997 Z. z.
18. Mierová zmluva medzi Mocnosťami spojenými i združenými a Československom (Saint-Germain-en-Laye, 10. septembra 1919) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 508/1921 Zb.
19. Zmluva o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou (Paríž, 19. marca 1995) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 115/1997 Z. z.
20. Zmluva medzi Československou republikou a Zväzom sovietskych socialistických republík o Zakarpatskej Ukrajine (Moskva, 29. júna 1945) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 186/1946 Zb.
21. Dohoda medzi Marokom a USA o mieri a priateľstve, 1786. Dostupné na: <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-morocco/>> dňa 30. 10. 2020.
22. Zmluva o obchodovaní so zbraňami, čl. 25. Dostupné na: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/04/20130410%2012-01%20PM/Ch_XXVI_08.pdf> dňa 30. 10. 2020.
23. Rímsky štatút Medzinárodného trestného súdu, čl. 120. Dostupné na: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/07/19980717%2006-33%20PM/Ch_XVIII_10p.pdf> dňa 30. 10. 2020.
24. Dohovor Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a o boji proti nemu (Istanbul, 11. mája 2011). Dostupné na: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>> dňa 30. 10. 2020.
25. Dohovor o zabránení a trestaní zločinu genocídia (Paríž, 9. decembra 1948) publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 32/1955 Zb.

ĎALŠIE ZDROJE:

1. Dostupné na: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/cesti-paseraci-prilete-li-z-thajska.A040113_150804_domaci_jan> dňa 30. 10. 2020.
2. Dostupné na: <<https://romepe.dfa.gov.ph/philippines-diplomatic-relations>> dňa 30. 10. 2020.
3. Dostupné na: <<https://www.wdl.org/en/item/9189/>> dňa 30. 10. 2020.
4. Dostupné na: <<https://www.asil.org/insights/volume/3/issue/10/results-rome-conference-international-criminal-court>> dňa 30. 10. 2020.
5. Dostupné na: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#7> dňa 30. 10. 2020.
6. Dostupné na: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-12&chapter=3&clang=_en> dňa 30. 10. 2020.
7. Dostupné na: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=_en> dňa 30. 10. 2020.
8. Dostupné na: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-4&chapter=26&clang=_en> dňa 30. 10. 2020.
9. Dostupné na: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&clang=_en#3> dňa 30. 10. 2020
10. Dostupné na: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&clang=_en#3> dňa 30. 10. 2020.
11. Dostupné na: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-3&chapter=3&clang=_en> dňa 30. 10. 2020.
12. Dostupné na: <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_8_2011.pdf> dňa 30. 10. 2020.
13. Dostupné na: <<https://www.teletrader.com/us-withdraws-from-optional-protocol-of-vienna-convention/news/details/45093970?ts=1606182188066>> dňa 30. 10. 2020.
14. Dostupné na: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/176/176-20180928-APP-01-00-EN.pdf>> dňa 30. 10. 2020.

ÚVAHY A PRÁVNE ODÔVODNENIE SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÉHO SÚDU NEMECKA O PRINCÍPE PROPORCIONALITY Z HĽADISKA PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE

CONSIDERATION AND LEGAL REASONING OF THE GERMAN FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT ON THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY FROM EU LAW PERSPECTIVE

doc. JUDr. Rastislav Funta, Ph.D., LL.M.

Vysoká škola Danubius

Danubius University

Abstrakt: Nemecký spolkový ústavný súd (*Bundesverfassungsgericht*) 5. mája 2020 priviedol Európu do zmätku, keď prvýkrát vo svojej histórii vyhlásil rozsudok Európskeho súdneho dvora za *ultra vires*. V predkladanom príspevku sa pokúsime objasniť právny kontext a význam rozhodnutia *Bundesverfassungsgericht* a poukazujeme na možnosti reakcie pre Európsku komisiu ako strážkyne zmlúv.

Abstract: On 5 May 2020, the German Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) confused Europe when, for the first time in its history, ruled the judgment of the European Court of Justice (ECJ) as *ultra vires*. In this paper, we will try to clarify the legal context and significance of the decision of the *Bundesverfassungsgericht* and describe the possibilities of reaction for the European Commission as guardian of the Treaties.

Kľúčové slová: Nemecký spolkový ústavný súd, Európsky súdny dvor, proporcionality

Keywords: German Federal Constitutional Court, European Court of Justice, Proportionality

Úvod

Nemecký spolkový ústavný súd (nem. Bundesverfassungsgericht; ďalej len „BverfG“) spôsobil chaos v Európe, keď 5. mája 2020 prvýkrát vo svojej histórii vyhlásil rozhodnutie Európskeho súdneho dvora (ďalej len „ESD“) ultra vires.¹ Rozsudok bol vynesený v súvislosti s programom verejného obstarávania Európskej centrálnej banky (ďalej len „ECB“) pre verejný sektor (ďalej len „PSPP“),² ale zdalo sa, že to nie je skôr rozhodnutie o programe ECB ako také, ale skôr správa nemeckého súdu v Karlsruhe pre súd v Luxemburgu. Najmä nemeckí sudcovia v tomto rozsudku otvorene spochybňujú základný aspekt právneho poriadku EÚ: nadradenosť práva EÚ³ a právomoc ESD výlučne rozhodovať o platnosti práva EÚ.⁴ Rozsudok bol vynesený v čase, keď sa EÚ ocitla v období kríz: kríza spôsobená ochorením COVID-19, ktorá je tiež politickou krízou, ktorá prinajmenšom na začiatku viedla k zvýšeniu počtu jednostranných krokov členských štátov a nebola spoločnou európskou reakciou; hospodárska kríza, ktorej asymetrický vplyv s najväčšou pravdepodobnosťou prehĺbi rozdelenie medzi členskými štátmi EÚ; pretrvávajúca migračná kríza; a kríza právneho štátu, najmä v Poľsku a Maďarsku. V tejto súvislosti rozsudok nemeckého BverfG vyvolal mnoho obáv, najmä pokiaľ ide o postavenie práva EÚ v čase, keď možno pozorovať všeobecný trend nerešpektovania práva EÚ; jeho možné zneužitie inými členskými štátmi, ktoré by ho mohli citovať ako precedens opodstatňujúci nedodržiavanie rozsudkov ESD; jeho vplyv na program pandemického núdzového nákupu ECB (PEPP),⁵ ktorého cieľom je čeliť nepriaznivým hospodárskym účinkom krízy spôsobenej ochorením COVID-19. V tomto príspevku sa pokúsime vysvetliť právny kontext rozsudku Nemeckého spolkového ústavného súdu z 5. mája 2020 v rámci európskeho právneho poriadku a zároveň posúdime možnosti reakcie pre Európsku komisiu ako strážkyne zmlúv.⁶ Je potrebné poznamenať, že sa nebudeme zaoberať vplyvom rozsudku na hospodársku politiku, ani nebudeme diskutovať o jeho dôsledkoch pre ECB alebo pre budúcnosť hospodárskej a menovej únie (ďalej len „HMÚ“).⁷

¹ BVerfG. Rozsudok druhého senátu z 5. mája 2020, 2 BvR 859/15.

² Rozhodnutie Európskej centrálnej banky (EÚ) 2020/188 z 3. februára 2020 o programe nákupu aktív verejného sektora na sekundárnom trhu (ECB/2020/9).

³ PROCHÁZKA, R. – ČORBA, J. *Právo Európskej únie*. Bratislava : Poradca podnikateľa, 2006.

⁴ HERDEGEN, M. *Europarecht*. 21. überarbeitete und erweiterte Auflage. München : C. H. Beck, 2019.

⁵ Rozhodnutie Európskej centrálnej banky (EÚ) 2020/440 z 24. marca 2020 o dočasnom núdzovom pandemickom programe nákupu aktív (ECB/2020/17). ŠMEJKAL, V. Impact of the COVID-19 Pandemic on European Antitrust. Mere Adaptations or Real Changes? In *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*. 2020, No. 2020/II/1.

⁶ FUNTA, R. – GOLOVKO, L. – JURÍŠ, F. *Európa a Európske právo*. 2. doplnené a rozšírené vydanie. Brno : MSD, 2020.

⁷ SVOBODA, P. *Úvod do Evropského práva*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010.

1 O čom je rozsudok BverfG?

Rozsudok z 5. mája je (dočasným) ukončením príbehu, ktorý siaha do marca 2015, kedy ECB prijala Program nákupu verejného sektora (ďalej len „PSPP“),⁸ ktorý umožňuje nákup vládnych dlhopisov členských štátov eurozóny na sekundárnom trhu. To znamená, že akonáhle sú dlhopisy emitované vládami na primárnom trhu, ECB môže tieto dlhopisy kúpiť od iných strán. V súlade s mandátom ECB je konečným cieľom PSPP podľa ECB zabezpečenie splnenia inflačného cieľa. Niekoľko nemeckých občanov následne podalo na Bundesverfassungsgericht sťažnosť, v ktorej tvrdilo, že ECB nezákonne obišla zákaz menového financovania stanovený v čl. 123 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“); ECB prekročila svoj mandát v oblasti menovej politiky; a rozhodnutie ECB porušilo nemecké demokratické princípy, ktoré sú súčasťou nemeckej ústavnej identity. Títo občania preto požiadali BverfG, aby ten uplatňoval doktrínu *ultra vires*, t. j. aby rozhodol, že prijatím rozhodnutia ECB zjavne významným spôsobom prekročila svoje právomoci. V súlade s ustálenou judikatúrou⁹ nemecký súd položil ESD predbežnú otázku, ktorá mu umožnila sa touto záležitosťou zaoberať. Bundesverfassungsgericht predložil ESD takúto otázku až druhýkrát. Nezдалo sa však, že by pri svojom postúpení úplne pochopil účel a duch tohto postupu, pretože rovnako ako v prípade prvého návrhu na začatie prejudiciálneho konania¹⁰ v skutočnosti nepoložil ESD otázku. Namiesto toho sa zdá, že tento postup chápe ako príležitosť pre ESD, aby jednoducho podporil vlastné posúdenie zákonnosti rozhodnutí EÚ zo strany BverfG. ESD túto „výzvu“ nevyužil a vo svojom rozsudku vo veci *Weiss*¹¹ z roku 2018 rozhodol, že rozhodnutie ECB o PSPP bolo podľa práva EÚ zákonné. Podľa práva EÚ je primárnym cieľom ECB udržiavať cenovú stabilitu, ktorá sa dosahuje prostredníctvom menovej politiky.¹² S cieľom odlíšiť (prijateľnú) menovú politiku od (neprijateľnej) hospodárskej politiky ESD opätovne potvrdil, že na to, aby sa určilo, či „opatrenie patrí do menovej politiky, treba v zásade vychádzať z cieľov tohto opatrenia. Relevantné sú tiež prostriedky, ktoré sa uplatňujú na dosiahnutie týchto cieľov“.¹³ Súdny dvor tým opätovne potvrdil, že rozhodnutia ECB netvorí menovú politiku jednoducho preto, že majú nepriamy účinok na

⁸ Rozhodnutie Európskej centrálnej banky (EÚ) 2015/774 zo 4. marca 2015 o programe nákupu aktív verejného sektora na sekundárnom trhu (ECB/2015/10).

⁹ BVerfG. Uznesenie druhého senátu z 18. júla 2017, 2. BvR 859/15.

¹⁰ BVerfG. Uznesenie druhého senátu zo 14. januára 2014, 2 BvR 2728/13.

¹¹ C-493/17, Heinrich Weiss a iní, ECLI:EU: C:2018:1000.

¹² MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Základy práva Európskej únie*. 2009.

¹³ C-493/17, Heinrich Weiss a iní, ECLI:EU: C:2018:1000, Bod. 53.

hospodársku politiku, a výslovne vyvrátili tvrdenie BverfG, že ak sa tieto nepriame účinky dajú predvídať v čase prijatia rozhodnutia, nemožno ich kvalifikovať ako nepriame. T. j. „za „nepriamy účinok“ programu operácií na voľnom trhu by sa nemal považovať každý jeho účinok, ktorý ECB vedome akceptovala a ktorý mohla pri vypracovaní tohto programu s určitosťou predvídať“.¹⁴

Následne ESD pristúpil k overeniu primeranosti rozhodnutia. Inými slovami, bolo opatrenie primerané a potrebné na dosiahnutie cieľov menovej politiky a nepresiahlo tieto ciele? ESD v tejto súvislosti akceptoval pozíciu ECB, že rozsiahle nákupy štátnych dlhopisov „môžu prispieť k dosiahnutiu zdravej inflácie, t. j. hromadný nákup štátnych dlhopisov môže prispieť k dosiahnutiu tohto cieľa uľahčením prístupu k účelnému financovaniu na rozšírenie hospodárskej činnosti, a to tým, že dáva jasný signál o záväzku ECB dosiahnuť stanovený inflačný cieľ, podporí pokles skutočných úrokových sadzieb a prinúti obchodné banky k poskytovaniu väčšieho počtu úverov na účely opätovného dosiahnutia rovnováhy ich portfólia“¹⁵ a že nekonvenčný nástroj nákupu štátneho dlhu na sekundárnom trhu bol tiež potrebný, pretože tradičné nástroje nevytvárajú požadované účinky, t. j. tento program bol prijatý v kontexte, ktorý „ECB opísala ako vyznačujúci sa na jednej strane trvalo nízkou mierou inflácie, ktorá môže viesť k spusteniu deflačného cyklu, a na druhej strane neschopnosťou čeliť tomuto riziku použitím ostatných nástrojov, ktoré mala ECB k dispozícii na zabezpečenie rastu miery inflácie“.¹⁶ Na záver ESD poznamenal, že ECB vyvážila rôzne prítomné dotknuté záujmy tak, aby „sa skutočne vyhlo tomu, aby pri vykonávaní PSPP mohli vzniknúť nezrovnalosti zjavne neprimerané vo vzťahu k cieľu, ktorý sleduje“.¹⁷ ESD tak dospel k záveru, že rozhodnutie ECB nebolo zjavne neprimerané.

V rámci konania o prejudiciálnej otázke je vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, povinný riadiť sa rozhodnutím ESD.¹⁸ Bundesverfassungsgericht to uznáva, ale konštatuje, že rozsudok ESD vo veci *Weiss* je neudržateľný, a preto ním nie je viazaný. Následne dôkladne analyzuje posúdenie proporcionality ESD. Je dôležité, že tu odkazuje nielen na zásadu zakotvenú v čl. 5 ods. 4 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“),¹⁹ ale aj na čl. 5 ods. 1 druhú vetu ZEÚ,²⁰ ktorá stanovuje zásadu prenesených právomocí. Jeho analýza vedie k záveru,

¹⁴ C-493/17, Heinrich Weiss a iní, ECLI:EU: C:2018:1000, Bod. 62.

¹⁵ C-493/17, Heinrich Weiss a iní, ECLI:EU: C:2018:1000, Bod. 77.

¹⁶ C-493/17, Heinrich Weiss a iní, ECLI:EU: C:2018:1000, Bod. 80.

¹⁷ C-493/17, Heinrich Weiss a iní, ECLI:EU: C:2018:1000, Bod. 93.

¹⁸ BORCHARDT, K. D. *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*. 7. überarbeitete Auflage. Bern : UTB Verlag, 2020.

¹⁹ SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M. *Primárne právo EÚ*. Bratislava : Euroiuris, 2010.

²⁰ KARAS, V. – KRÁLIK, A. *Právo Európskej únie*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2012.

že ESD zjavne prekročil svoj mandát, keď zistil, že PSPP je primeraný²¹ a že to bolo štrukturálne významné, pretože rozsudok vo veci *Weiss* má údajne za následok nemožnosť rozlíšiť menovú a hospodársku politiku.²² Pokiaľ ide o rozsudok ESD, BverfG s odkazom na piatu prejudiciálnu otázku²³ dospel k záveru, že „ESD takto konal ultra vires, a preto jeho rozsudok nemá v Nemecku záväzné účinnky“, t. j. ESD nemôže na piatu prejudiciálnu otázku odpovedať podaním poradného stanoviska k problému, ktorý je v tomto štádiu hypotetický, pretože by prekročil rámec svojich funkcií. Bundesverfassungsgericht konštatuje, že keďže hodnotenie ESD vo veci *Weiss* bolo nedostatočné, musí preskúmať samotné rozhodnutie ECB. Ďalej tvrdí, že súdne preskúmanie rozhodnutia nie je možné, pretože ECB nedostatočne odôvodnila primeranosť svojho rozhodnutia. Na základe toho BverfG tiež konštatuje, že rozhodnutie ECB, ktorému chýba riadne posúdenie zásady proporcionality,²⁴ zjavne významným spôsobom prekročilo mandát ECB. To znamená, že podľa nemeckého práva sa nemecké orgány, správne orgány a súdy nemôžu podieľať na vypracovaní alebo vykonávaní rozhodnutia ECB o PSPP alebo rozsudku ESD v prípade *Weiss*. Je dôležité, že BverfG ponechal nemeckým orgánom trojmesačnú lehotu, aby zabezpečil, že ECB prepracuje svoje rozhodnutie. Počas týchto troch mesiacov môžu nemecké orgány naďalej vykonávať program PSPP. Toto implicitné poučenie pre ECB prostredníctvom nemeckej vlády a parlamentu je samo o sebe pozoruhodné vzhľadom na zákaz stanovený v čl. 130 ZFEÚ.²⁵

²¹ Napriek tomu, že emisia dlhopisov s negatívnym výnosom do splatnosti je z finančnej stránky pre dotknuté členské štáty výhodná, treba konštatovať, že tieto dlhopisy možno v rámci PSPP nakupovať iba na sekundárnych trhoch, a teda pri nich nedochádza k priznaniu možnosti prečerpať zostatok na bankových účtoch alebo k akémukoľvek inému typu úveru orgánom a verejnoprávnym subjektom členských štátov alebo k priamemu odkúpeniu ich dlhových nástrojov. C-493/17, Heinrich Weiss a iní, ECLI:EU: C:2018:1000, Bod. 155.

²² Vzhľadom na to, že dlhopisy s negatívnym výnosom do splatnosti môžu vydávať iba členské štáty, ktorých finančnú situáciu hodnotia obchodníci na trhu štátnych dlhopisov pozitívne, sa nemožno domnievať, že by nákup takých dlhopisov oberal členské štáty o motiváciu viesť zdravú rozpočtovú politiku. C-493/17, Heinrich Weiss a iní, ECLI:EU: C:2018:1000, Bod. 157.

²³ Odporuje neobmedzené rozdelenie rizík medzi národné centrálné banky Eurosystemu v prípade nesplatenia dlhopisov centrálnych vlád alebo porovnateľných emitentov, ktoré môže vyplývať z rozhodnutia uvedeného v [prvej otázke], čl. 123 a 125 ZFEÚ, ako aj čl. 4 ods. 2 ZEÚ, ak toto opatrenie môže viesť k tomu, že bude nevyhnutná rekapitalizácia národných centrálnych bánk z rozpočtových prostriedkov? C-493/17, Heinrich Weiss a iní, ECLI:EU: C:2018:1000, Bod. 5; MÜLLER-GRAFF, P. CH. *Euro, Bundesverfassungsgericht und Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften - Währungsstabilität und richterliche Kontrolle*. 1998.

²⁴ HOLLÄNDER, P. Zásada proporcionality: jednosmerná ulice alebo hermeneutický kruh? In ŠÍMÍČEK, V. (ed.) *Právo na soukromí*. Brno : Masarykova univerzita, 2011.

²⁵ Pri uplatňovaní právomoci a plnení úloh a funkcií, ktoré vyplývajú zo zmlúv a štatútu ESCB a ECB, nesmie Európska centrálna banka, národná centrálna banka ani žiaden člen ich orgánov s rozhodovacími právomocami žiadať alebo prijímať pokyny tak od inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr Únie ako ani od žiadnej vlády členského štátu alebo od iného orgánu.

2 Je rozhodnutie z 5. mája 2020 v súlade s judikatúrou nemeckého ústavného súdu?

2.1 Krátka chronológia vývoja

Sága trvá niekoľko desaťročí: od chvíle, keď ESD v prípade *Costa vs ENEL* z roku 1964²⁶ rozhodol, že právo EÚ má prednosť pred vnútroštátnym právom vrátane vnútroštátnych ústav. Z vnútroštátneho hľadiska je národná ústava najvyššou normou.²⁷ Túto nadradenosť sleduje ústavný súd. Z hľadiska EÚ má právo EÚ prednosť pred vnútroštátnym, ba dokonca vnútroštátnym ústavným právom.²⁸ Ak by sa uznalo, že vnútroštátne ústavné právo by mohlo mať prednosť pred právom EÚ, znamenalo by to riziko pre jednotnosť práva EÚ v rôznych členských štátoch. Ak sa právne predpisy EÚ nevykladajú a neuplatňujú jednotne, nielenže strácajú opodstatnenie, ale zavádza sa aj nerovnosť medzi členskými štátmi. V praxi je táto realita ústavného pluralizmu²⁹ bez ohľadu na to, či ju ESD a najvyššie vnútroštátne súdy akceptujú, riadená spoliehaním sa na (ne) priamy dialóg medzi vnútroštátnymi ústavnými súdmi a ESD.³⁰ Spomedzi všetkých ústavných súdov členských štátov EÚ bol nemecký BverfG najhlasitejší pri presadzovaní nadradenosti svojej ústavy pred právom EÚ. V posledných desaťročiach opakovane varoval ESD, že za určitých okolností by v nemeckom právnom poriadku obmedzil uplatňovanie práva EÚ, a tým aj pojem nadradenosti práva EÚ. Najmä by to neumožňovalo právu EÚ mať prednosť pred základnými právami³¹ chránenými nemeckou ústavou a podkopávať nemeckú ústavnú identitu. Pri každej z týchto príležitostí však BverfG vo všeobecnosti jednoducho tvrdil, že nie je v konečnom dôsledku viazaný nadradenosťou práva Únie³² bez toho, aby túto nadradenosť v konkrétnom prípade odmietol. To viedlo k tomu, že sudcovia

²⁶ C-6/64, Flaminio Costa v. Ente Nazionale Energia Elettrica (ENEL), [1964] ECR 1141.

²⁷ PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*. Bratislava : C. H. Beck, 2013; PRUSÁK, J. *Teória práva*. Bratislava: VO PF UK, 2001.

²⁸ HUFELD, U. – EPINEY, A. – MERLI, F. *Europäisches Verfassungsrecht. Vertragliches Europaverfassungsrecht, Staatliches Verfassungsrecht*. Zürich : Schulthess Verlag, 2014.

²⁹ SVÁK, J. *Teória a prax legislatívy*. 2012; OROSZ, L. - SVÁK, J. - BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2011.

³⁰ PERÁČEK, T. *Vzťah ústavného súdu a všeobecných súdov s osobitným poukazom na právo na súdnu ochranu*. 2015.

³¹ SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv*. Bratislava : Poradca podnikateľa, 2006; KLIMEK, L. *Presadzovanie ľudských práv – európska skúsenosť*. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 2009, No. 4.

³² COLOTKA, P. *Systém prameňov európskeho práva*. In *Právny obzor*. 2004, roč. 87.

v Karlsruhe³³ sú ako psi, ktorí nikdy nehryzú. Ale teraz, BVerfG prvýkrát vyhlásil akt EÚ za ultra vires.

2.2 Je nejednotnosť v rozhodnutiach?

Aj keď rozhodnutie z 5. mája 2020 do istej miery zapadá do série nemeckých rozhodnutí o nadradenosti práva EÚ, existujú aj určité nezrovnalosti, pokiaľ ide o uplatňovanie doktríny ultra vires. Bundesverfassungsgericht v rozsudku *Honeywell*³⁴ v podstate uviedol, že akt inštitúcie EÚ by považoval za ultra vires len vtedy, ak by tento akt zjavne porušil jej mandát. Ak je však v prejednávanej veci akt ECB ultra vires skutočne zjavný, prečo BVerfG ponechal ECB trojmesačnú lehotu, aby svoje rozhodnutie náležite odôvodnila? Bundesverfassungsgericht navrhuje, že rovnaké rozhodnutie, ale so zložitejším odôvodnením nemusí spĺňať podmienky, aby bolo ultra vires? Ak áno, ako by takýto akt mohol zjavne prekročiť mandát ECB? Aj keď je pravda, že jeho rozsudok o PSPP je v súlade s predchádzajúcimi rozsudkami týkajúcimi sa Európskej menovej únie, rozsudky nemeckého súdu o priamych peňažných transakciách (ďalej len „OMT“) boli tiež kritizované.³⁵ Vo svojom rozsudku z 5. mája 2020 BVerfG tvrdí, že ECB konala ultra vires po tom, čo ESD v rozsudku *Weiss* rozhodol inak. Namiesto toho tiež rozhodol, že rozsudok ESD vo veci *Weiss* bol ultra vires bez toho, aby poskytol ESD príležitosť ho podrobnejšie objasniť.³⁶ Táto odlišnosť je dôležitá, pretože podľa ustálenej judikatúry ESD môže vnútroštátny súd vždy položiť predbežnú otázku, ak zistí, že pre vydanie jeho rozhodnutia treba rozhodnúť o výklade alebo platnosti.³⁷ Vo veci *Taricco II*³⁸ taliansky Corte costituzionale (Ústavný súd) upozornil ESD na problematické následky jedného z predchádzajúcich rozhodnutí. Taliansky súd uznal, že by mal nasledovať rozhodnutie o prejudiciálnej

³³ Medzi dôležité prípady týkajúce sa vzťahu medzi Bundesverfassungsgericht a ESD môžeme zaradiť *Solange I* (1974); *Solange II* (1986); *Maastricht* (1993); *Lisabon* (2009); *Honeywell* (2010); *OMT* (2016); *PSPP* (2020). Pozri ktiticky aj: HUFELD, U. *Das Lissabon-Urteil und die Folge-rechtsprechung: Bewährungsproben und Rückwirkung auf die operative Europapolitik*. In *Schöne/Lhotta/Ketelhut. Das Lissabon-Urteil*. Wiesbaden : Springer, 2013.

³⁴ BVerfG, Uznesenie druhého senátu zo 6. júla 2010, 2. BvR 2661/06.

³⁵ Rozdielne stanoviská sudcov Lübbe-Wolff a Gerhardt na BVerfG, uznesenie druhého senátu zo 14. januára 2014, 2 BvR 2728/13.

³⁶ C-377/89, *Cotter a McDermott v. Minister for Social Welfare* [1991] ECR I-1155.

³⁷ C-69/85, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co v Nemecko* [1986] ECR I-0947. MAZÁK, J. Hľadanie odpovede na prejudiciálnu otázku v praxi ústavného súdu. In *Justičná revue*. 2009, č. 1.

³⁸ C-42/17, *M. A. S., M. B., za účasti Presidenza del Consiglio dei Ministri, (Taricco II)*, EC-LI:EU:C:2017:936. V rozsudku *Taricco II* (M.A.S. a M.B.) ESD zdôraznil zásadu zákonnosti ako súčasť spoločných ústavných tradícií členských štátov, ako je zakotvená v čl. 49 Charty EÚ, a rozhodol, že je na vnútroštátnych súdoch, aby rozhodli, kedy by uplatňovanie pravidla *Taricco* viedlo k právnej neistote.

otázke vzhľadom na jeho záväzný účinok (aj keby nebol položil samotnú prejudiciálnu otázku), ale poznamenal, že uplatnenie rozhodnutia by viedlo k rozporu so zásadami talianskeho ústavného poriadku.³⁹ V dôsledku toho požiadal ESD o objasnenie požiadaviek vyplývajúcich z rozsudku vo veci *Taricco I*,⁴⁰ ktorý ESD umožnil spresniť (alebo dokonca zmeniť) svoje predchádzajúce predbežné rozhodnutie, čím by zabránil konfliktu, ako je ten, ktorého sme boli svedkami. Ak by BverfG skutočne chcel pochopiť rozsudok vo veci *Weiss*, požiadal by o objasnenie namiesto toho, aby jednoducho zamietol rozhodnutie ESD ako nezrozumiteľné. Zdá sa preto, že namiesto toho, aby sa konal EU-friendly, súd sa zaoberal skôr procedurálnym aspektom prípadu (chýbajúce posúdenie proporcionality zo strany ECB).

3 Aké obavy vyvoláva rozhodnutie z 5. mája 2020?

3.1 Podkopávanie právneho poriadku Európskej únie?

Rozhodnutie nemeckého BverfG podkopáva právny poriadok EÚ⁴¹ a spochybňuje autoritu práva EÚ v čase, keď možno hovoriť o všeobecnom trende nerešpektovania práva EÚ. Z hľadiska EÚ predstavuje rozsudok porušenie práva EÚ a vážnu ranu pre európsky právny poriadok z niekoľkých dôvodov:

1. Vnútroštátne súdy nemôžu vyhlásiť právne akty EÚ (ako sú napr. rozhodnutia ECB) za neplatné, pokiaľ na to nie sú splnomocnené ESD.⁴² Bundesverfassungsgericht napriek tomu spochybňuje právomoc ESD;
2. Rozsudok je tiež v rozpore so zásadou prednosti práva EÚ⁴³ a jej jednotného uplatňovania v členských štátoch, a tým podkopáva samotné základy právneho poriadku EÚ;

³⁹ EMANUELLE, P. *Costituzione della Repubblica Italiana*. Roma : Edizioni Giuridiche Simone, 4 edizione 2020.

⁴⁰ C-105/14, Ivo Taricco a iní, ECLI:EU:C:2015:555. Vo veci Taricco I ESD v roku 2015 zistil, že talianske trestnoprávne predpisy, ktorými sa stanovujú úzke premlčacie lehoty, mohli mať nepriaznivý vplyv na plnenie povinností členských štátov podľa čl. 325 ZFEÚ chrániť finančné záujmy Európskej únie prijatím účinných a odrádzajúcich sankcií. V súlade s tým v zmysle tzv. pravidla Taricco ESD požadoval, aby vnútroštátne súdy neuplatňovali uvedené ustanovenia, ak sú splnené dve podmienky: po prvé, na základe čl. 325 ods. 1 ZFEÚ, ak by bolo stíhanie závažných podvodov s DPH časovo obmedzené vo významnom počte prípadov. Po druhé, na základe čl. 325 ods. 2 ZFEÚ, keď je premlčacia doba kratšia ako lehota stanovená vo vnútroštátnom práve pre podobné prípady podvodu.

⁴¹ CRAIG, P. – de BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford : Oxford University Press, 2015.

⁴² C-314/85, Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452.

⁴³ CHALMERS, D. *European Union Law: Text and Materials*. 4th Edition, Cambridge : Cambridge University Press, 2019.

3. Bundesverfassungsgericht tým, že nezohľadnil odpoveď, ktorú poskytol ESD, navyše podkopal celý účel mechanizmu prejudiciálneho konania, ktorý v stanovisku 2/13⁴⁴ označil ESD za „základný kameň viacúrovňového právneho systému EÚ“. Aj keď je pravda, že napr. český ústavný súd v minulosti mal tiež konflikty s ESD⁴⁵, malo by byť zrejmé, že tento prípad sa líši od predchádzajúcich prípadov, a preto je na mieste, že vyvolal viac obáv.

Po prvé, BverfG je vnútroštátny ústavný súd,⁴⁶ ktorý má zďaleka najväčšiu politickú váhu v EÚ. Je známe, že v minulosti významne ovplyvnil judikatúru iných vnútroštátnych súdov v práve EÚ a je to zvyčajne súd, na ktorý sa odkazuje, keď iné vnútroštátne súdy v EÚ citujú zahraničnú judikatúru vo svojej vlastnej jurisprudencii. Rozhodnutie ultra vires zo strany BverfG bude mať pravdepodobne nielen väčší vplyv na právny poriadok EÚ, ale aj oveľa väčšiu váhu budúcim nárokom ultra vires iných členských štátov. Ak by teraz všetky vnútroštátne súdy dospeli k názoru, že aj oni rovnako ako nemecký súd sa môžu rozhodnúť, že sa nebudú riadiť rozsudkami ESD, kedykoľvek to bude pre nich najvhodnejšie, boli by ohrozené samotné základy právneho poriadku EÚ.⁴⁷

Po druhé, český prípad sa odlišoval aj svojou povahou od nemeckého prípadu, pretože sa týkal porušenia práva Únie vnútroštátnym štatútom a nie platnosti aktu EÚ. Prípad *Marie Landtová* sa týkal výkladu nariadenia EÚ o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a či bol český dôchodkový systém s ním zlučiteľný.⁴⁸ V prípade nemeckého PSPP je to zásadne odlišné. V tomto prípade sa otázka týkala (ne)platnosti aktu EÚ a nielen výkladu práva EÚ. Nemecký ústavný súd tým, že vyhlásil právny akt EÚ za neaplikovateľný, išiel oveľa ďalej ako jeho český náprotivok. Okrem toho je spor BverfG s ESD zameraný na tvrdenie, že ESD neuplatňuje zásadu proporcionality spôsobom, ktorý je dostatočne podobný tomu, ako chápu nemeckí sudcovia túto zásadu. To ignoruje skutočnosť, že právny poriadok EÚ je autonómny a že právne pojmy EÚ podobné tým, ktoré existujú vo vnútroštátnom práve, nemusia mať rovnaký význam.⁴⁹

⁴⁴ Stanovisko 2/13 z 18. decembra 2014.

⁴⁵ C-399/09, *Marie Landtová v Česká správa socialního zabezpečení*, ECLI:EU:C:2011:415. Viac ako osem rokov pred súčasným prípadom BVerfG – Ústavný súd České republiky vo svojom rozsudku považoval rozhodnutie ESD (C-399/09) za ultra vires.

⁴⁶ SACHS, M. *Grundgesetz (Kommentar)*. 8. Auflage. München : C. H. Beck, 2017.

⁴⁷ MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Lisabonská zmluva, ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava : Iura Edition, 2011.

⁴⁸ STEHLÍK, V. – SEHNÁLEK, D. The use of the preliminary ruling procedure by Czech courts: Historical retrospective and Beyond. In *Baltic Journal of European Studies*. 2019.

⁴⁹ FÁBRY, B. – KASINEC, R. – TURČAN, M. *Teória práva*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.

To tiež znamená, že spôsob uplatňovania zásady proporcionality v práve EÚ sa môže líšiť od spôsobu jej uplatňovania v nemeckom práve. V tejto súvislosti sa BverfG snaží preukázať, že rozhodnutie ESD vo veci *Weiss* nebolo v súlade s jeho ustálenou judikatúrou ohľadne proporcionality. Iba prípady, v ktorých ESD preskúmava akty inštitúcií EÚ, sú skutočne porovnateľné, ale na rozdiel od toho, čo navrhuje BverfG, tieto sa tiež vyznačujú odchýlkami voči politickým rozhodnutiam príslušných orgánov EÚ.

Bundesverfassungsgericht vyžaduje „úplné“ odôvodnenie proporcionality vzhľadom na hospodárske účinky PSPP, zatiaľ čo ESD akceptuje uistenia poskytnuté ECB, pokiaľ nie sú zjavne nesprávne. Bundesverfassungsgericht tvrdí, že disponuje akousi nápravnou funkciou pre účel zachovania právomocí členských štátov. V dôsledku toho sa zdá, že BverfG predkladá ESD (a nepriamo aj iným členským štátom) svoj vlastný štandard nielen z hľadiska intenzity preskúmania, ale aj z hľadiska funkcie proporcionality. ESD však nie je nemeckým súdom, ale skôr súdom autonómneho právneho poriadku, ktorý je vzhľadom na rovnosť medzi členskými štátmi založený na spoločných ústavných tradíciách všetkých členských štátov EÚ.⁵⁰

3.2 Ide o príležitosť na zneužívanie inými členskými štátmi?

Druhou obavou je, že rozsudok by mohol byť zneužívaný vládami a súdmi iných členských štátov ako precedens odôvodňujúci ich nedodržiavanie rozsudkov ESD. Tak napríklad zástupca poľskej ministerky spravodlivosti, Sebastian Kaleta, chválil nemecký rozsudok v ten istý deň, keď bol vynesenej s odkazom na ochranu národnej suverenity. O niekoľko dní neskôr, 9. mája 2020, maďarská ministerka spravodlivosti, Judit Varga, uviedla, že skutočnosť, že ESD bol „prehlasovaný“, je mimoriadne dôležitá. Aby sme to uviedli do kontextu, niekoľko dní pred rozhodnutím BverfG dňa 29. apríla 2020 Európska komisia začala konanie proti Poľsku na základe toho, že zákon z 20. decembra 2019 o organizácii justície podkopáva nezávislosť poľských súdov, a je preto nezlučiteľný s právom EÚ. Európska komisia uviedla, že tento zákon, takzvaný „zákon, ktorý ľuďom zväzuje ústa“, porušuje požiadavku nezávislosti súdnictva. Toto konanie vo veci porušenia právnych predpisov nadväzuje na veľký počet udalostí týkajúcich sa právneho štátu⁵¹ v Poľsku, ktoré zahŕňali konanie podľa čl. 7 ZEÚ, ako aj ďalšie konania o porušení povinnosti.⁵² Medzitým v Maďarsku parlament v reakcii na krízu

⁵⁰ ŠMEJKAL, V. – SVOBODOVÁ, M. ECJ's New Role - Guardian of Open but not Socially Inclusive Europe? In *Eastern European journal of Transnational Relations*. 2018, No. 2.

⁵¹ BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha : Aspi, 2004.

⁵² C791/19 R, Európska komisia v Poľskej republike, ECLI:EU:C:2020:277.

spôsobenú ochorením COVID-19 presadil nový zákon o mimoriadnych udalostiach. Podľa tohto zákona môže maďarská vláda pod vedením predsedu vlády Viktora Orbána vládnuť dekrétmi, ako aj pozastaviť výkon niektorých zákonov. Aj keď je mimo rozsahu pôsobnosti tohto príspevku sledovať celý vývoj právneho štátu v Maďarsku a reakcie EÚ naň, je potrebné pripomenúť, že v priebehu rokov Európska komisia začala proti Maďarsku niekoľko konaní o porušení právnych predpisov v súvislosti s jeho ústavnými reformami (vrátane nezávislosti centrálnej banky, odvolania dozorného úradníka pre ochranu údajov a povinného odchodu sudcov do dôchodku). Obava týkajúca sa vplyvu ultra vires rozhodnutia nemeckého BverfG na situáciu v Poľsku a Maďarsku je jasná: Ak nemecký BverfG môže bez akýchkoľvek ďalších dôsledkov otvorene odmietnuť rozsudok ESD, čo by zabránilo napr. poľským a maďarským súdom urobiť to isté? Vzhľadom na politickú váhu, ktorú majú rozsudky nemeckého BverfG vo veciach práva EÚ, možno očakávať, že poľské a maďarské ústavné súdy sa budú odkazovať na jeho rozhodnutie ako na prostriedok na zvýšenie legitimacy akýchkoľvek svojich budúcich rozhodnutí nevyhovieť rozhodnutiu ESD bez ohľadu na to, aký rozdielny môže byť ich charakter. Podobne sa možno obávať, že aj poľská a maďarská vláda využijú rozsudok ako základ na odmietnutie akéhokoľvek zásahu EÚ v situáciách právneho štátu.⁵³ Preto by bolo možno dobré zistiť, či rozhodnutie nemeckého BverfG bude mať vplyv na súdne rozhodnutia iných členských štátov alebo nie. ESD dňa 14. mája 2020 v predbežnom rozhodnutí rozhodol, že maďarská prax zadržiavania migrantov a žiadateľov o azyl v tranzitnej zóne predstavuje zadržiavanie migrantov a zahŕňa pozbavenie osobnej slobody.⁵⁴

4 Európska únia a jej možnosti

Ak bolo rozhodnutie českého ústavného súdu v roku 2012⁵⁵ považované niektorými komentátormi za „hranie so zápalkami“, zdá sa, že rozhodnutie nemeckého ústavného súdu v roku 2020 sa považuje za „pokús o požiar“. V dôsledku toho sa zdá, že EÚ má k dispozícii najmenej dve možnosti na reakciu:

1. ponecháva oheň horieť tým, že nič neurobí alebo
2. začne s ohňom bojovať pomocou ohňa.

⁵³ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013; KRESÁK, P. *Občan a demokracia*. Bratislava : Minority Rights Group, 1997.

⁵⁴ Spojené veci C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, FMS, FNZ (C-924/19 PPU), SA, SA junior (C-925/19 PPU) v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, ECLI:EU:C:2020:367.

⁵⁵ II.ÚS 2524/10 ze dne 5. 9. 2012, N 149/66 SbNU 255.

ECB, ESD a Európska komisia vydali vyhlásenia, v ktorých pripomínajú základné zásady EÚ: právo EÚ je najvyššie, rozhodnutia ESD sú záväzné pre všetky vnútroštátne súdy a ECB zostáva nezávislá.

4.1 Nereagovať na rozsudok

Podľa právnych predpisov EÚ je možné, aby EÚ na rozsudok nereagovala. Konanie o porušení právnych predpisov, ktorého kroky a podstata sa bude ďalej rozoberať, je iba možnosťou, ako môže Európska komisia reagovať na porušenie povinností EÚ zo strany členského štátu. Pre Európsku komisiu existujú skutočne dobré argumenty, aby nekonala a jednoducho nechala oheň horieť, t. j. nemecká vláda nemôže napraviť súdne porušenie právnych predpisov EÚ; či sa spor nevyrieši sám, čím sa stáva zbytočným konanie o porušení právnych predpisov, pokiaľ ide o ďalšie vykonávanie PSPP.

Pokiaľ ide o prvý bod, je vo všeobecnosti možné, že Európska komisia by mohla proti členskému štátu začať konanie vo veci porušenia právnych predpisov zo strany najvyššieho vnútroštátneho súdu. K tomu však nedochádza tak často. Dôvodom je to, že súdne porušenia práva EÚ sa dajú veľmi ťažko napraviť. Vnútroštátne súdy sú svojou povahou nezávislé. Národné vlády, ktoré sú skutočnými adresátmi konania vo veci porušenia právnych predpisov, nemôžu svojim nezávislým súdom nariadiť, aby sa riadili rozsudkom ESD. Konanie o porušení by napriek tomu postavilo nemeckú vládu, ktorá zastupuje nemecký štát navonok, aj za konanie jeho súdov, do nezávidenia hodnej pozície, pretože nemá veľký manévrovací priestor na nápravu. Aj keby Európska komisia úspešne začala konanie o porušení a aj keby s tým ESD nakoniec súhlasil, takéto rozhodnutie by malo čisto deklaratórnu povahu. Inak povedané, súd by jednoducho potvrdil existenciu nesplnenia povinností zo strany Nemecka. Podľa čl. 260 ZFEÚ by sa preto od Nemecka v dôsledku toho požadovalo prijatie potrebných opatrení na dosiahnutie súladu s rozsudkom ESD. Aký by to však malo zmysel, keď by nemecká vláda nemohla prijať také potrebné opatrenia, pretože nemá právomoc nad nezávislým ústavným súdom? Okrem toho nejde o prípad, v ktorom by vnútroštátny súd nesprávne vyložil právo EÚ alebo nepredložil ESD prejudiciálnu otázku.⁵⁶ Je to prípad, v ktorom najvyšší vnútroštátny súd nerešpektuje rozsudok ESD, pretože sa domnieva, že to nespadá do rozsahu pôsobnosti zmlúv. Je nepravdepodobné, že by konanie o porušení ovplyvnilo postoj nemeckého súdu v tejto veci alebo by viedlo k náprave porušenia. Inak povedané, je žaloba o porušenie skutočne správnym spôsobom, ako vyriešiť protichodné nároky o autorite? Je dôležité, že

⁵⁶ JEŽOVÁ, D. *Prejudiciálne konanie pred Súdny dvorom EÚ*. Bratislava : Eurokódex, 2013.

BverfG vo svojom rozsudku program per se neodmietol, ale ponechal Nemeckej spolkovej banke určitý priestor na pokračovanie vo vykonávaní PSPP. Vyhlásenia BverfG týkajúce sa úlohy ESD samy osebe nie sú porušením, ak rozsudok nebude mať účinky, ktoré by boli v rozpore s právom EÚ a jeho nadradenosťou.⁵⁷

4.2 Bojovať s ohňom a začať konanie o porušení povinnosti

Európska komisia by mohla začať konanie o porušení povinnosti proti Nemecku pre rozhodnutie BverfG v záujme ochrany európskeho právneho poriadku a právomoci ESD; v záujme poskytnutia nemeckej vláde príležitosť na začatie dialógu s Európskou komisiou aby potvrdila nadradenosť právnych predpisov EÚ; v záujme vyslania varovného signálu ostatným členským štátom a vnútroštátnym súdom, že nesúlad s rozsudkami ESD nebude akceptovaný. Na začatie konania o porušení povinnosti musí byť porušenie odôvodnené jedným z ustanovení zmlúv. Je pravda, že nadradenosť práva EÚ, právomoc ESD v otázkach platnosti práva EÚ a dokonca aj právne záväzné účinky⁵⁸ predbežných rozhodnutí ESD sú na konci dňa založené na jurisdikcii ESD. Možno však tvrdiť, že povinnosť BverfG vyhovieť rozsudku ESD vyplýva z čl. 267 ZFEÚ, ktorý upravuje konanie o prejudiciálnej otázke v spojení so zásadou lojálnej spolupráce podľa čl. 4 ods. 3 ZEÚ.⁵⁹ V tejto súvislosti ESD už dávno potvrdil, že každé nesplnenie povinností, ktoré vyplývajú z právnych predpisov EÚ, resp. zo strany štátneho orgánu, môže viesť ku konaniu proti členskému štátu podľa čl. 258 ZFEÚ.⁶⁰ Platí to pre konanie alebo nečinnosť všetkých štátnych orgánov vrátane nezávislých inštitúcií,⁶¹ ako je aj nemecký BverfG. V októbri 2018 ESD rozhodol, že Francúzsko si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo zmlúv o EÚ z dôvodu nečinnosti najvyššieho správneho súdu.⁶² Preto tvrdíme, že napriek pochybnostiam by bolo možné začať konanie o porušení povinnosti proti Nemecku z dôvodu porušenia povinností vyplývajúcich zo zmlúv o EÚ samotným BverfG na základe čl. 267 ZFEÚ v spojení s čl. 4 ods. 3 ZEÚ bez potreby ďalšieho vykonávania rozsudku inými nemeckými orgánmi. V našom prípade možno vidieť štyri porušenia zo strany nemeckého

⁵⁷ GÁBRIŠ, T. *Pramene práva*. 2019. Comenius, 2019, roč. 4. Dostupné na: <<https://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/pravne-dejiny-filozofia/56-pramene-prava>>.

⁵⁸ STEHLÍK, V. Účinky rozhodnutí Evropského soudního dvora v řízení o předběžné otázce. In *Právní obzor*. 2005.

⁵⁹ Podľa čl. 4 ods. 3 ZEÚ sú členské štáty povinné prijať akékoľvek primerané opatrenie na splnenie svojich povinností vyplývajúcich z práva Únie.

⁶⁰ C-129/00, Komisia Európskych spoločenstiev v Talianskej republike, ECLI:EU:C:2003:656.

⁶¹ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2019.

⁶² C-416/17, Európska komisia v Francúzskej republike, ECLI:EU:C:2018:811.

BverfG: jednostranné vyhlásenie BverfG, že rozhodnutie ECB je neuplatniteľné; príkaz BverfG nemeckej vláde a Bundestagu (nemecký parlament) zabezpečiť, aby ECB a Bundesbank (Nemecká centrálna banka) prepracovali rozhodnutie (čo je v rozpore s čl. 130 ZFEÚ); nesplnenie rozsudku ESD zo strany Bundesverfassungsgericht a nepredloženie predbežnej otázky BverfG, ktorá by umožnila ESD objasniť posúdenie proporcionality rozhodnutia ECB.

Európska komisia by sa mohla pokúsiť vyriešiť vec „inteligentne“ tým, že by predložila ESD iba štvrté porušenie. Koniec koncov, je to konštruktívna spolupráca, ktorá v praxi umožňuje existenciu ústavného pluralizmu.⁶³ Podobným spôsobom by nemecká vláda mohla využiť príležitosť na opätovné potvrdenie rešpektovania záväzku nadradenosti práva EÚ a právomoci ESD. Aj keď je zrejmé, že nemecká vláda nemá kontrolu nad BverfG, mohla by napriek tomu nadviazať dialóg s Európskou komisiou prostredníctvom odôvodneného stanoviska v konaní o porušení povinnosti, aby sa situácia urovnala. Ak by však Nemecko neodpovedalo na odôvodnené stanovisko Európskej komisie alebo ak Európska komisia zistí, že odpoveď Nemecka nie je dostatočná, Európska komisia sa môže obrátiť na súd. ESD by potom mohol podľa čl. 260 ZFEÚ konštatovať, že Nemecko si nespĺnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo zmlúv, a požadovať od neho, aby prijalo potrebné opatrenia na nápravu. Konanie o porušení by navyše vyslalo dôležité signály do Nemecka, Maďarska, Poľska a všetkých ostatných členských štátov EÚ, pokiaľ ide o ochotu Európskej komisie obhajovať nadradenosť práva EÚ. Otázka sa netýka skôr výsledku postupu ako skôr zásadnej otázky, ktorou sa preukazuje, že Európska komisia ako strážkyňa zmlúv neakceptuje žiadne porušenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv o EÚ. Právny poriadok EÚ môže naďalej existovať a fungovať len vtedy, ak sa všetky členské štáty vrátane ich vnútroštátnych súdov podrobia právomoci práva EÚ a ESD a je úlohou Európskej komisie to zabezpečiť. Okrem toho, aj keď má Európska komisia úplnú mieru voľnej úvahy pri podávaní žaloby o nesplnenie povinnosti, mohlo by byť pre ňu politicky náročné vysvetliť, prečo v nedávnej minulosti začala konanie proti Poľsku a Maďarsku z dôvodu nedodržania právnych predpisov EÚ, ale neurobila by tak proti Nemecku. Samotné pripustenie nemeckého rozsudku by, či už je opodstatnené alebo nie, (ešte viac) posilnilo dojem, že niektoré členské štáty sú si rovnejšie ako iné. Z procesného hľadiska, keďže priame odvolania na ESD majú priemernú dĺžku 19 mesiacov (alebo 10 mesiacov v skrátanom súdnom konaní), trvalo by nejaký čas, kým by ESD mohol vyniesť rozsudok v konaní o porušení povinnosti. Napriek tomu by Európska komisia mohla v krátkom čase vynútiť uvedenú povinnosť lojálnej

⁶³ PERÁČEK, T. *Ústavnosť – kontrola ústavnosti*. Bratislava : Digital Science Magazine, 2015.

spolupráce⁶⁴ nemeckej vlády a Bundesbank tým, že by požiadala ESD o uloženie predbežných opatrení, ako to urobila v konaní o porušení povinnosti proti Poľsku.⁶⁵ Podľa zásady lojálnej spolupráce (čl. 4 ods. 3 ZEÚ) sú všetky nemecké orgány povinné plne uplatňovať právne predpisy EÚ. Každý akt prijatý akýmkoľvek orgánom nemeckého štátu, ktorým sa vykonáva rozhodnutie BverfG o zrušení rozhodnutia ECB, je sám osebe porušením, ktoré by Európska komisia mohla predložiť ESD. Podľa ustálenej judikatúry zistenie nedodržania pravidiel v rámci konania o porušení povinnosti stanovuje základ zodpovednosti štátu.⁶⁶ Aj keď je pravda, že podmienky na určenie zodpovednosti štátu, ako sú vymedzené v judikatúre ESD,⁶⁷ môže byť obtiažne splniť, súkromná strana (osoba), ktorá utrpí škodu v dôsledku rozhodnutia nemeckého BverfG zo dňa 5. mája 2020, by potom mohla požiadať nemecký štát o náhradu škody.

Záver

Bundesverfassungsgericht, ktorý bol už dlho opisovaný ako pes, ktorý šteká, ale nehryzie, sa teraz skutočne pohryzol a urobil tak s väčšou silou, ako väčšina predpokladala. Rozsudok zo dňa 5. mája 2020 vyvolal mnoho obáv, najmä v súvislosti s nadradenosťou práva EÚ a autoritou ESD, obávaným zneužívaním zo strany iných členských štátov, ako sú Poľsko a Maďarsko, a dôsledkami pre PEPP ECB. V čase, keď možno pozorovať všeobecný trend nerešpektovania právnych predpisov EÚ, je tak načase, aby sa Európska komisia vzdala opatrného prístupu a začala bojovať s ohňom pomocou ohňa? T. j. začať konanie o porušení povinnosti proti Nemecku pre rozhodnutie BverfG, v záujme ochrany európskeho právneho poriadku a právomoci ESD s cieľom potvrdenia nadradenosti právnych predpisov EÚ, ako aj vyslania varovného signálu ostatným členským štátom a vnútroštátnym súdom, že nesúlad s rozsudkami ESD nebude akceptovaný. Rozsudok nemeckého BverfG je tak ďalšou tsunami v EÚ, ktorá je už aj tak zužovaná situáciou spôsobenou COVID-19 a hospodárskou krízou obrovských rozmerov (aj keď ich ešte nie je možné vyčíslieť).

Od rozhodnutia vo veci Maastricht v roku 1993 si BVerfG uzurpuje právo jednak stanoviť prekročenie právomoci európskych inštitúcií a orgánov, a jednak

⁶⁴ SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol. 2010. *Lisabonská smlouva, komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010.

⁶⁵ C-441/17, Európska komisia v Poľskej republike, ECLI:EU:C:2018:255.

⁶⁶ Spojené veci C-715/17, C-718/17 a C-719/17, Európska komisia v Poľskej republike, ECLI:EU:C:2020:257.

⁶⁷ Spojené veci C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur SA, ECLI:EU:C:1996:79.

vyhlásiť neaplikovateľnosť európskych právnych aktov v Nemecku. BVerfG použil trik: v skutočnosti tvrdí, že vykladá iba základný zákon Nemecka. Prostredníctvom týchto zadných dverí však prichádza aj k výkladu európskeho práva a vytvára tak akúsi paralelnú verziu európskeho práva. Z hľadiska jednotného fungovania právneho systému nejde o prijateľný koncept. Ak každý členský štát príde s takýmito konečnými rozhodnutiami, môže sa zabudnúť na spoločný systém európskeho práva. Pri skúmaní toho, či národná ústavná identita stojí v ceste európskemu právu, vždy ide iba o vzťah právneho systému členského štátu a právneho systému EÚ. Obvinenie z prekročenia právomocí sa však nemôže obmedziť na tento dvojstranný vzťah, má viacstranný účinok, dokonca aj pre právo Únie vo vzťahu ku všetkým ostatným členským štátom.

LITERATÚRA

1. BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha : Aspi, 2004.
2. BORCHARDT, K. D. *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*. 7. überarbeitete Auflage. Bern : UTB Verlag, 2020.
3. COLOTKA, P. Systém prameňov európskeho práva. *Právny obzor*. 2004, roč. 87. ISSN 0032-6984.
4. CRAIG, P. – de BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford : Oxford University Press, 2015.
5. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2019.
6. EMANUELLE, P. *Costituzione della Repubblica Italiana*. 4. edizione. Roma : Edizioni Giuridiche Simone, 2020.
7. FÁBRY, B. – KASINEC, R. – TURČAN, M. *Teória práva*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
8. FUNTA, R. – GOLOVKO, L. – JURIŠ, F. *Európa a Európske právo*. 2. doplnené a rozšírené vydanie. Brno : MSD, 2020.
9. GÁBRIŠ, T. *Pramene práva*. Comenius, 2019, roč. 4. Dostupné na: <<https://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/pravne-dejiny-filozofia/56-pramene-prava>>
10. GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013.
11. HERDEGEN, M. *Europarecht*. 21. überarbeitete und erweiterte Auflage. München : C. H. Beck, 2019.
12. HOLLÄNDER, P. Zásada proporcionality: jednosmerná ulice nebo hermeutický kruh? In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Právo na soukromí*. Brno : Masarykova univerzita, 2011.

13. HUFELD, U. – EPINEY, A. – MERLI, F. *Europäisches Verfassungsrecht. Vertragliches Europaverfassungsrecht, Staatliches Verfassungsrecht*. Zürich : Schulthess Verlag, 2014.
14. HUFELD, U. Das Lissabon-Urteil und die Folgerechtsprechung: Bewährungsproben und Rückwirkung auf die operative Europapolitik. In *Schöne/Lhotta/Ketelhut. Das Lissabon-Urteil*. Wiesbaden : Springer, 2013.
15. CHALMERS, D. *European Union Law: Text and Materials*. 4th Edition. Cambridge : Cambridge University Press, 2019.
16. JEŽOVÁ, D. *Prejudiciálne konanie pred Súdnyim dvorom EÚ*. Bratislava : Eurokódex, 2013.
17. KARAS, V. – KRÁLIK, A. *Právo Európskej únie*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2012.
18. KLIMEK, L. Presadzovanie ľudských práv – európska skúsenosť. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 2009, No. 4.
19. KRESÁK, P. *Občan a demokracia*. Bratislava : Minority Rights Group, 1997.
20. MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Lisabonská zmluva, ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava : Iura Edition, 2011.
21. MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Základy práva Európskej únie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2009.
22. MAZÁK, J. Hľadanie odpovede na prejudiciálnu otázku v praxi ústavného súdu. In *Justičná revue*. 2009, č. 1.
23. MÜLLER-GRAFF, P. CH. Euro, Bundesverfassungsgericht und Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften - Währungsstabilität und richterliche Kontrolle. In *Integration*, 1998.
24. OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011.
25. PERÁČEK, T. *Vzťah ústavného súdu a všeobecných súdov s osobitným poukazom na právo na súdnu ochranu*. Bratislava : Digital Science Magazine, 2015.
26. PERÁČEK, T. *Ústavnosť – kontrola ústavnosti*. Bratislava : Digital Science Magazine, 2015.
27. PROCHÁZKA, R. – ČORBA, J. *Právo Európskej únie*. Bratislava : Poradca podnikateľa, 2006.
28. PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*. Bratislava : C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-8960-314-5.
29. PRUSÁK, J. *Teória práva*. Bratislava : VO PF UK, 2001.
30. SACHS, M. *Grundgesetz (Kommentar)*. 8. Auflage. München : C. H. Beck, 2017.
31. SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M. *Primárne právo EÚ*. Bratislava : Euroiuris, 2010.

32. STEHLÍK, V. – SEHNÁLEK, D. The use of the preliminary ruling procedure by Czech courts: Historical retrospective and Beyond. In *Baltic Journal of European Studies*. 2019.
33. STEHLÍK, V. Účinky rozhodnutí Evropského soudního dvora v řízení o předběžné otázce. In *Právní obzor*. 2005.
34. SVÁK, J. *Ochrana lidských práv*. Bratislava : Poradca podnikateľa, 2006.
35. SVÁK, J. *Teória a prax legislatívy*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012.
36. SVOBODA, P. *Úvod do Evropského práva*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010.
37. SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva, komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010.
38. ŠMEJKAL, V. Impact of the COVID-19 Pandemic on European Antitrust. Mere Adaptations or Real Changes? In *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*, No. 2020/II/1.
39. ŠMEJKAL, V. – SVOBODOVÁ, M. 2018. ECJ's New Role – Guardian of Open but not Socially Inclusive Europe? *Eastern European journal of Transnational Relations*. 2018, No. 2.

EURÓPSKA PROKURATÚRA – REALITA DNEŠNÝCH DNÍ¹

THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE – NOWADAYS REALITY²

JUDr. Bc. Dominika Becková, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Pavol Jozef Šafarik University in Košice, Faculty of Law

Abstrakt: Zriadenie Európskej prokuratúry ako orgánu Únie, ktorý bude mať právomoc bojovať proti trestným činom poškodzujúcich finančné záujmy EÚ, bolo predmetom mnohých politických a právnych diskusií dlhé roky. Potreba nájdenia účinného nástroja v boji proti trestným činom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ našla svoje riešenie v prijatí Nariadenia Rady (EÚ) 2017/1939, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry. Príspevok sa zameriava na kľúčové okamihy vývoja myšlienky ochrany finančných záujmov Európskej únie prostredníctvom trestného práva, vznik Európskej prokuratúry a na význam nariadenia o Európskej prokuratúre pre Európsku úniu a zúčastnené členské štáty.

Abstract: The establishment of the European prosecution office with the competence to fight crimes against the financial interests of the EU has been the subject of many political and legal discussions for years. The need to find an effective tool to fight crimes against the financial interests of the European Union had come to the end, when the Council Regulation 2017/1939, establishing the EPPO under enhanced cooperation entered into force. The paper focuses on the key moments of the development of the idea of the protection of the financial interests of the EU by means of criminal law, the establishment of the European Public Prosecutor's Office, as well as on its importance for the European Union and participating Member States.

¹ Článok predstavuje čiastkový výstup v rámci výskumného projektu APVV-18-0421 „Európska prokuratúra v súradniciach ústavného poriadku Slovenskej republiky ako posilnenie európskej integrácie prostredníctvom práva.“

² The article presents output of the research project APVV-18-0421 „The European Public Prosecutor's Office in Connections of the Constitutional Order of the Slovak Republic as Strengthening of the European Integration through Law“.

Kľúčové slová: Európska prokuratúra, nariadenie o Európskej prokuratúre, trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie, vznik, vývoj, história

Key words: The European Public Prosecutor's Office, EPPO Regulation, criminal offences affecting the financial interest of the European Union, establishment, development, history

Úvod

Európska únia je jednou z najrýchlejšie sa rozvíjajúcich medzinárodných organizácií, ktorá počas svojej existencie prešla významnými premenami spôsobenými kvantitatívnym, ale najmä kvalitatívnym prehĺbovaním integrácie. Ekonomika a hospodárstvo predstavujú podstatné piliere Únie a jej fungovania, ktoré Úniu charakterizujú už od jej počiatkov. Finančná politika Únie môže byť úspešne realizovaná len vtedy, keď rozpočtu Únie bude poskytnutá náležitá ochrana a zároveň bude existovať možnosť sankcionovania osôb, ktoré svojím konaním narušujú hospodárske ciele Únie. Otázka ochrany finančných záujmov Únie sa v priebehu jej vývoja dostávala stále viac a viac do popredia, pretože trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie spôsobovali Únii čoraz značnejšie finančné ujmy.

Vyšetrovanie a trestné stíhanie trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, patrilo až donedávna do výlučnej právomoci členských štátov Únie. Potreba zmeny tohto stavu vyplývala zo skutočnosti, že finančné záujmy Únie³ a jej rozpočet čelili čoraz väčšiemu množstvu organizovaných finančných trestných činov, ktoré mali nadštátny charakter. Hlavným dôvodom snáh o zriadenie samostatného orgánu Únie, ktorý bude chrániť jej finančné záujmy bola skutočnosť, že členské štáty prostredníctvom svojich vnútroštátnych orgánov neboli spôsobilé efektívne a dostatočne vyšetrovať trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie a následne stíhať ich páchatelov, k čomu prispievala aj nedostatočná výmena informácií medzi jednotlivými členskými štátmi a rôznorodosť hmotnoprávných a procesnoprávných predpisov trestného práva.⁴ Dôsledkom tohto stavu bolo, že vnútroštátne orgány členských štátov, ktoré pôsobia v oblasti vyšetrovania a trestného stíhania, nedokázali dosiahnuť rovnakú úroveň ochrany finančných záujmov Únie.

³ V zmysle článku 2 ods. 3 Nariadenia Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry, finančné záujmy Únie sú všetky príjmy, výdavky a aktíva kryté alebo nadobudnuté Úniou, alebo dlžné jej rozpočtu a rozpočtom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr zriadených na základe zmlúv, ako aj rozpočtom, s ktorými tieto subjekty hospodária a ktoré sledujú.

⁴ Zelená kniha o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva a o vytvorení funkcie Európskeho prokurátora z 11. decembra 2001. COM (2001) 715 final. p. 8.

Postupná harmonizácia noriem trestného práva vo vybraných oblastiach by však stratila svoj zmysel, ak by vykonávanie tých noriem a ich vymožitelnosť ostala len na úrovni členských štátov, bez potrebnej koordinácie zo strany EÚ. Práve zriadenie nového orgánu EÚ, do ktorého právomoci by patrilo vyšetrowanie trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie, predstavovalo riešenie pre zabezpečenie koordinovaného a efektívneho vyšetrowania a trestného stíhania na úrovni Únie. Myšlienka vytvorenia Európskej prokuratúry ako samostatného orgánu Únie, ktorý bude zodpovedný za vyšetrowanie, trestné stíhanie páchatelov trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie a následne za podanie obžaloby, bola predmetom mnohých politických a právnych debát v priebehu viac ako dvadsiatich rokov. Výsledkom týchto debát bolo niekoľko neúspešných pokusov a viaceré zmeny primárneho práva Únie, ktoré v konečnom dôsledku viedli k vytvoreniu konceptu, ktorý našiel dostatok politickej podpory zo strany členských štátov. Európska prokuratúra ako nový orgán Únie bola zriadená Nariadením Rady (EÚ) 2017/1939⁵, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry. Napriek tomu, že vytvorenie Európskej prokuratúry nenašlo podporu všetkých členských štátov Únie, možno považovať jej zriadenie za zlomový okamih a otvorenie novej etapy trestného práva Únie a trestnej spravodlivosti v Únii.⁶

Príspevok sa venuje kľúčovým okamihom, zmenám a rozhodnutiam, ktoré môžeme označiť za rozhodujúce pre vytvorenie súčasného konceptu Európskej prokuratúry. Vo svojej druhej časti sa príspevok venuje zriadeniu Európskej prokuratúry, jej právomoci a štruktúre s cieľom objasniť význam jej zriadenia.

1 Počiatky formovania trestnoprávnej ochrany finančných záujmov Únie

Problematika ochrany finančných záujmov Únie sa dostala do popredia už v 70. rokoch 20. storočia. Táto skutočnosť bola dôsledkom zmeny spôsobu financovania Spoločenstva, keďže došlo k zrušeniu príspevkového systému financovania a začatia fungovania na princípe vlastných zdrojov, teda vytvorenia vlastného samostatného rozpočtu Spoločenstva.⁷ Vtedajší predstavitelia Spoločenstva

⁵ Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry

⁶ LIGETI, K. – WEYEMBERG, A. *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues*. p. 54.

⁷ LINDNER, J. 2006. *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*. London : Routledge, 2006. p. 23.

aj členských štátov si uvedomovali, že vlastné finančné prostriedky je potrebné chrániť a vytvoriť mechanizmus, ktorý by bol dostatočne efektívny na jeho ochranu. Myšlienka prijatia spoločných pravidiel na ochranu finančných záujmov Spoločenstva prostredníctvom konkrétnych trestnoprávných noriem sa objavila pomerne skoro po vzniku vlastného rozpočtu Spoločenstva⁸ a postupne sa prehĺbovala. V roku 1995 tieto snahy vyústili do vypracovania návrhu Dohovoru o ochrane finančných záujmov Spoločenstva⁹, ktorého cieľom bolo zabezpečiť, aby trestnoprávne normy účinne prispievali k ochrane finančných záujmov Spoločenstva, ktorý však zostal len návrhom bez potrebnej politickej podpory.

1.1 Amsterdamská zmluva – prvý posun v oblasti trestnoprávnej ochrany finančných záujmov

Myšlienka zavedenia povinnosti chrániť finančné záujmy Spoločenstva sa prejavila do textu zakladajúcich zmlúv prijatím Amsterdamskej zmluvy. Spoločenstvu, ako aj členským štátom bola uložená povinnosť bojovať proti podvodom a iným protiprávnym konaniam, ktoré majú vplyv na finančné záujmy Spoločenstva, pričom týmto prostriedkom boja malo byť prijímanie opatrení, ktoré budú mať odrádzajúci účinok a zároveň budú dostatočne efektívne na ochranu európskych finančných záujmov v jednotlivých členských štátoch.¹⁰ Opatrenia prijímané členskými štátmi v boji proti podvodom alebo iným protiprávnym konaniam, ktoré poškodzujú európske finančné záujmy, mali byť rovnaké ako tie, ktoré členské štáty prijímajú za účelom ochrany svojich vlastných finančných záujmov. Aby poskytovanie ochrany finančným záujmom Spoločenstva bolo zmysluplné a efektívne, dôležitým prvkom bolo vytvorenie komunikačného kanála medzi členskými štátmi a Spoločenstvom, ako aj medzi členskými štátmi navzájom, prostredníctvom ktorého by dochádzalo ku koordinácii ich postupov v boji proti podvodom a iným protiprávnym konaniam. Zabezpečenie plynulej a pravidelnej komunikácie a spolupráce bolo zverené Komisii, ktorá mala práve prostredníctvom tohto kľúčového nástroja zabezpečiť koordinovaný postup pri poskytovaní účinnej a účelnej ochrany finančných záujmov Spoločenstva vo všetkých členských štátoch.¹¹

⁸ Išlo o návrh na zmenu zakladajúcich zmlúv z roku 1976, ktorého cieľom bola zmena textu zakladajúcich zmlúv tak, aby bolo možné prijať spoločné opatrenia na ochranu finančných záujmov Spoločenstva prostredníctvom trestného práva a stíhanie páchatelov, ktorí sa dopustia porušenia týchto opatrení. COM/76/418, OJ C 222, 22. 9. 1976.

⁹ Akt Rady z 26. júla 1995, ktorým sa vyhotoví Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (95/C 316/03).

¹⁰ Článok 280 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v znení Amsterdamskej zmluvy.

¹¹ Článok 280 ods. 3 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v znení Amsterdamskej zmluvy.

Tvorcovia textu Amsterdamskej zmluvy si uvedomovali, že pre efektívnu ochranu finančných záujmov Spoločenstva nebolo dostatočné len stanovenie povinnosti členských štátov bojovať proti podvodom a iným protiprávnym konaniam, ktoré tieto finančné záujmy poškodzujú, ale bolo dôležité v zakladajúcich zmluvách vytvoriť aj právny základ pre prijímanie pravidiel trestnoprávnej ochrany finančných záujmov. V dôsledku toho Rada získala oprávnenie na prijímanie nevyhnutných pravidiel a opatrení v oblasti trestnoprávnej ochrany finančných záujmov Spoločenstva, prostredníctvom ktorých sa mala zabezpečiť účinná a rovnocenná ochrana európskych finančných záujmov vo všetkých členských štátoch.¹²

1.2 Prvé pokusy o úpravu trestnoprávných predpisov

Článok 280 ods. 4 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva sa už po krátkom čase jeho platnosti stal právnym základom pre prvý pokus o čiastočnú harmonizáciu trestnoprávných úprav v členských štátoch. Hlavným cieľom návrhu smernice¹³ bolo dosiahnuť priblíženie právnych úprav členských štátov v oblasti trestnoprávnej ochrany finančných záujmov Spoločenstva, pretože práve normy vnútroštátneho trestného práva jednotlivých členských štátov umožňujú efektívnu ochranu finančných záujmov Spoločenstva a môžu vytvoriť právny základ pre postihovanie protiprávných konaní, ktorými sa Spoločenstvu spôsobujú značné finančné škody. Vzhľadom na rôznorodosť vnútroštátnych trestnoprávných úprav, návrh smernice ustanovoval definície vybraných trestných činov, konkrétne podvodu, aktívnej a pasívnej korupcie a prania špinavých peňazí, ktorých páchanie spôsobovalo poškodzovanie alebo ohrozovanie finančných záujmov Spoločenstva. Smernica predpokladala, že ňou vymedzené trestné činy budú ako trestné činy definované vo všetkých členských štátoch a ich spáchanie bude predmetom vnútroštátneho trestného konania v súlade s vnútroštátnymi procesnými predpismi, pretože normy trestného práva sú najefektívnejším prostriedkom na zabezpečenie ochrany finančných záujmov Spoločenstva.

Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady bol následne doplnený aj návrhom Komisie, ktorý reagoval na špecifickosť trestnoprávnej ochrany finančných záujmov Spoločenstva, a to ideou o vytvorení inštitútu Európskej prokuratúry.¹⁴ Zelená kniha o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločen-

¹² Článok 280 ods. 4 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v znení Amsterdamskej zmluvy.

¹³ Návrh Smernice Európskeho parlamentu a Rady o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva z 23. mája 2001. COM (2001) 272 final.

¹⁴ Zelená kniha o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva a o vytvorení funkcie Európskeho prokurátora z 11. decembra 2001. COM (2001) 715 final.

stva a o vytvorení funkcie Európskeho prokurátora (*ďalej len ako „Zelená kniha“*) predstavuje ideu Komisie o vytvorení inštitútu Európskeho prokurátora, ktorý by mal byť efektívnym nástrojom na ochranu finančných záujmov Spoločenstva a zabezpečenie rovnakej miery vnútroštátnej vymožitelnosti práva pri cezhraničných ekonomických trestných činoch. V Zelenej knihe Komisia poukazovala na fakt, že Spoločenstvo čelí čoraz väčšiemu množstvu cezhraničných ekonomických trestných činov, ktoré poškodzujú jeho finančné záujmy. Napriek tomu, že prevencia a odhaľovanie trestnej činnosti sú podstatné, je nevyhnutné zabezpečiť aj účinnú vymožitelnosť práva a zjednotiť vnútroštátne trestnoprávne normy týkajúce sa trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Spoločenstva. Nemožnosť efektívneho vyšetrovania a stíhania páchatelov trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Spoločenstva spočívala podľa Komisie najmä v roztrieštenosti európskych trestnoprávných úprav, pretože vnútroštátne úpravy členských štátov obsahujú rôzne hmotnoprávne a procesnoprávne úpravy, ako aj skutočnosť, že na úrovni Spoločenstva neexistuje inštitúcia, ktorá by mala právomoc vyšetrovať takéto trestné činy a stíhať ich páchatelov, ako aj zabezpečiť rýchlú a efektívnu výmenu informácií medzi členskými štátmi a koordinovať ich postupy.¹⁵ Z uvedených dôvodov Komisia navrhovala vytvorenie inštitútu Európskeho prokurátora, ktorý bude centrálné a koordinovane odhaľovať a vyšetrovať trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Spoločenstva, čím sa dosiahne efektívna a rovnocenná ochrana jeho finančných záujmov.¹⁶ Komisia predpokladala vytvorenie samostatnej inštitúcie, na čele ktorej bude stáť nezávislý európsky prokurátor, ktorý bude hlavným predstaviteľom centralizovanej úrovne, zodpovedným za riadenie a koordináciu vyšetrovaní a trestných stíhaní všetkých trestných činov, ktoré budú patriť do právomoci tejto inštitúcie, a zároveň vytvorenie decentralizovanej úrovne, ktorej predstaviteľmi budú zástupcovia európskeho prokurátora, ktorí budú integrovaní do vnútroštátnych súdnych systémov a ktorí budú niesť zodpovednosť predovšetkým za posledné štádium, teda podanie obžaloby.¹⁷ Významnou štruktúrou, ktorá mala plne pomáhať pri plnení úloh Európskej prokuratúry, boli národné vyšetrovacie orgány jednotlivých členských štátov. Komisia v Zelenej knihe navrhovala, unifikáciu alebo minimálne harmonizáciu kľúčových hmotnoprávných noriem trestného práva, konkrétne noriem, ktoré mali byť aplikované Európskou prokuratúrou. Dôležitým prvkom bola aj otázka čiastočnej

¹⁵ Zelená kniha o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva a o vytvorení funkcie Európskeho prokurátora z 11. decembra 2001. COM (2001) 715 final, p. 12.

¹⁶ Zelená kniha o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva a o vytvorení funkcie Európskeho prokurátora z 11. decembra 2001. COM (2001) 715 final, p.13.

¹⁷ Zelená kniha o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva a o vytvorení funkcie Európskeho prokurátora z 11. decembra 2001. COM (2001) 715 final, p. 28.

harmonizácie procesnoprávných noriem členských štátov v oblasti trestného práva vo vybraných oblastiach, ktorej cieľom by bolo aspoň čiastočné zabezpečenie rovnakých postupov trestnoprávnej ochrany finančných záujmov Spoločenstva naprieč členskými štátmi.¹⁸

Zelená kniha Komisie predstavuje rozsiahly dokument, na základe ktorého sa debata o potrebe vytvorenia samostatného orgánu Spoločenstva, ktorého hlavnou úlohou bude chrániť finančné záujmy Spoločenstva prostredníctvom noriem trestného práva ešte viac zintenzívnila a stala sa podkladom na ďalšie rokovania a prípravu opatrení, ktorými by bolo možné tento cieľ dosiahnuť.

2 Úplné otvorenie cesty k zriadeniu nového orgánu Únie

Výraznú zmenu a definitívne vyjasnenie smerovania Únie v oblasti trestnoprávnej ochrany finančných záujmov Únie priniesla Lisabonská zmluva. Nadobudnutím účinnosti Lisabonskej zmluvy sa európsky priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti posunul do novej éry, čím sa vytvorila aj možnosť efektívnejším spôsobom bojovať proti trestným činom poškodzujúcim finančné záujmy Únie.¹⁹ Články 82 – 86 Zmluvy o fungovaní Európskej únie otvorili možnosť harmonizácie noriem trestného práva vo vybraných oblastiach, zmeny v existujúcej inštitucionálnej štruktúre vrátane zmien právomoci existujúcich orgánov a inštitúcií Únie, ktoré pôsobia v oblasti trestného práva Únie, ale predovšetkým možnosť vytvorenia nového orgánu Únie – Európskej prokuratúry. Možnosť vytvorenia Európskej prokuratúry, ktorá bude zodpovedná za vyšetrovanie, trestné stíhanie páchateľov a spolupáchateľov trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie a za podanie obžaloby, predstavuje najvýraznejšiu zmenu v existujúcom systéme trestného práva Únie a zároveň predstavuje veľkú výzvu tak pre Úniu samotnú, ako aj pre jej členské štáty.

2.1 Článok 86 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Článkom 86 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) nedošlo priamo k zriadeniu Európskej prokuratúry, ale tento článok vytvára

¹⁸ Zelená kniha o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva a o vytvorení funkcie Európskeho prokurátora z 11. decembra 2001. COM (2001) 715 final, p. 75.

¹⁹ CONINSX, M. *The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics*. p. 22.

právny základ, na základe ktorého môže Európska prokuratúra vzniknúť.²⁰ Predmetný článok nestanovuje bližšie podrobnosti o právnom postavení Európskej prokuratúry, výkone jej funkcií, procesných predpisoch, ktoré sa budú na jej činnosť vzťahovať a ani o pravidlách súdnej kontroly preskúmania jej procesných úkonov pri výkone jej funkcie. Všetky uvedené právne otázky spojené s fungovaním Európskej prokuratúry primárne právo ponecháva na nariadenie, ktorým bude Európska prokuratúra zriadená. Napriek tomu, že uvedené otázky primárne právo nerieši, považovali tvorcovia Lisabonskej zmluvy za dôležité už priamo v texte čl. 86 ZFEÚ zdôrazniť účel budúceho zriadenia Európskej prokuratúry a jej hlavnú úlohu, pričom v tomto kontexte uvažovali aj o budúcej možnej spolupráci s už existujúcou inštitucionálnou základňou Únie v oblasti trestného práva.²¹

Európska prokuratúra má vzniknúť s cieľom bojovať proti trestnej činnosti, ktorá poškodzuje finančné záujmy Únie, v dôsledku čoho bude zodpovedať za vyšetrovania a trestné stíhania páchatelov a spolupáchateľov trestných činov, ktoré spôsobujú ujmu finančným záujmom Únie, ktoré budú vymedzené v nariadení, ktorým sa Európska prokuratúra zriadi, a za podanie obžaloby. Takto stanovená právomoc Európskej prokuratúry však nie je nemenná a v budúcnosti ju bude možné v prípade potreby rozšíriť aj na boj proti závažnej trestnej činnosti, ktorá má cezhraničný rozmer, teda týka sa viac ako jedného členského štátu.²²

2.2 Návrh nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry

V roku 2013 Rada na základe čl. 86 ods. 1 ZFEÚ predstavila svoj návrh na zriadenie Európskej prokuratúry²³, ktorý dopĺňal skorší legislatívny návrh, ktorý definuje trestné činy spôsobujúce ujmu finančným záujmom Únie a uplatniteľné sankcie.²⁴ Pri vypracovaní návrhu nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry

²⁰ Článok 86 ods. 1 ZFEÚ predpokladá tri možné scenáre vzniku Európskej prokuratúry. Prvou možnosťou je vytvorenie Európskej prokuratúry z Eurojustu, o ktorom môže Rada rozhodnúť v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom. Druhou možnosťou v prípade, že sa nepodarí dosiahnuť jednomyselnosť v Rade, je možnosť skupiny deviatich členských štátov požiadať, aby sa návrh nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry predložil Európskej rade. V prípade, že sa v Európskej rade dosiahne konsenzus, vráti sa návrh na zriadenie Európskej prokuratúry späť Rade na prijatie. Poslednou možnosťou je možnosť nadviazania posilnenej spolupráce skupinou aspoň deviatich členských štátov.

²¹ Článok 86 ZFEÚ ods. 2 a ods. 3.

²² Článok 86 ZFEÚ ods. 4.

²³ Návrh Nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry z 17. júla 2013. COM (2013) 534 final.

²⁴ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva z 11. júla 2012. COM (2012) 363 final.

Komisia viedla rozsiahle konzultácie²⁵ so všetkými zainteresovanými stranami, ktorých predmetom boli otázky právneho, inštitucionálneho a organizačného usporiadania európskeho systému pre vyšetrovanie a trestné stíhanie trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie.²⁶ Hlavnými cieľmi návrhu bolo zabezpečiť zvýšenie ochrany finančných záujmov Únie zriadením súdržného európskeho systému na vyšetrovanie a trestné stíhanie trestných činov, ktoré tieto záujmy poškodzujú alebo ohrozujú, ako aj zabezpečiť koordinovanú spoluprácu a efektívnu výmenu informácií medzi všetkými zainteresovanými orgánmi na vnútroštátnej úrovni a úrovni EÚ.²⁷

Zriadenie Európskej prokuratúry bolo odôvodnené najmä skutočnosťou, že vyšetrovania a trestné stíhanie trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, bolo zverené výlučne vnútroštátnym orgánom členských štátov, ktoré však neboli spôsobilé zabezpečiť potrebnú úroveň ochrany pri cezhraničných trestných činoch, a to aj vzhľadom na rozdielnosť fungovania príslušných orgánov v jednotlivých členských štátoch a nejednotnosť noriem trestného práva.

Návrh nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry definuje v súlade s čl. 86 ZFEÚ, že úlohou Európskej prokuratúry je boj proti trestným činom poškodzujúcim finančné záujmy Únie. Za účelom dosiahnutia stanoveného cieľa je Európska prokuratúra zodpovedná za vyšetrovanie a trestné stíhanie týchto trestných činov a za podanie obžaloby. V tejto súvislosti sa Európskej prokuratúre zverila úloha riadiť vyšetrovania, dohliadať na ich priebeh a vykonávať akty trestného stíhania vrátane zamietnutia prípadu.²⁸ Takto zverené úlohy mali zabezpečiť konzistentnosť činnosti Európskej prokuratúry a rovnocennú ochranu finančných záujmov Únie. Samotný návrh nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry nedefinoval konkrétne trestné činy, ktoré bude mať Európska prokuratúra právomoc vyšetrovať, ale odkazoval na smernicu²⁹, ktorá tieto trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie definovala a predchádzala tomu návrhu.

Z hľadiska organizačnej štruktúry mala byť Európska prokuratúra tvorená z centralizovanej a decentralizovanej úrovne. Centralizovaná úroveň predpokladala

²⁵ Konzultácie sa týkali predovšetkým usporiadania vzťahu medzi Európskou prokuratúrou a vnútroštátnymi prokurátormi, právomoci Európskej prokuratúry riadiť a koordinovať vyšetrovania na vnútroštátnej úrovni a problémom s harmonizovaním procesnoprávných predpisov trestného práva.

²⁶ Dôvodová správa k návrhu Nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry z 17. júla 2013. COM(2013) 534 final, bod 2.

²⁷ Dôvodová správa k návrhu Nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry z 17. júla 2013. COM(2013) 534 final, bod 3.3.

²⁸ Článok 4 Návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry z 17. júla 2013. COM (2013) 534 final.

²⁹ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva z 11. júla 2012. COM (2012) 363 final.

vytvorenie ústrednej úrovne, v rámci ktorej rozhodnutia prijíma Európsky prokurátor. Za účelom zabezpečenia čo najväčšej efektívnosti činnosti Európskej prokuratúry sa na vykonávanie vyšetrovaní a trestných stíhaní mali využívať európski delegovaní prokurátori v členských štátoch, ktorí dôverne poznajú právne normy daného členského štátu a systém jeho fungovania.³⁰

Dosiahnutie jednomyselnosti pre zriadenie Európskej prokuratúry nebolo vôbec ľahkou úlohou. Už krátko po predstavení návrhu nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry sa ukázalo, že tento návrh nenájde dostatočnú politickú podporu. Mnoho členských štátov vydalo svoje odôvodnené stanoviská, že predkladaný návrh nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry, nie je v súlade so zásadou subsidiarity podľa protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality. V dôsledku tohto procesu bola Komisia nútená preskúmať návrh nariadenia, po ktorom však dospela k záveru, že návrh nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry je v súlade so zásadou subsidiarity a tento návrh zachová, avšak zohľadní výhrady uvedené v odôvodnených stanoviskách.³¹

3 Európska prokuratúra v súčasnosti – výsledok posilnenej spolupráce

Zlomovým rokom, v ktorom sa definitívne vyjasnilo smerovanie Únie v otázke ochrany jej vlastných finančných záujmov, bol rok 2017. V priebehu tohto roka boli na úrovni Únie prijaté dve opatrenia osobitného významu, ktorých cieľom je zabezpečiť a posilniť ochranu finančných záujmov Únie prostredníctvom noriem trestného práva.³² Prvým z prijatých opatrení bola smernica o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva (*ďalej len ako „smernica PIF“*)³³ a druhým nariadenie, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry (*ďalej len ako „nariadenie o Európskej prokuratúre“*)³⁴. Uvedené opatrenia v mnohých smeroch reflektujú už predtým

³⁰ Článok 6 Návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry z 17. júla 2013. COM (2013) 534 final.

³¹ CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. In *EUCRIM*. 2017, issue 3. p. 1.

³² TROŠIĆ, S. J. – KOSTIĆ, J. Establishing the European Public Prosecutor's Office and Suppression of Criminal Offenses Against the EU Financial Interests. In *EU And Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC 3): EU and Member States – Legal and Economic Issues*. 2019, vol. 3, p. 687.

³³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva.

³⁴ Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.

existujúce návrhy na prijatie právnej úpravy v oblasti úniového trestného práva a vo svojej vzájomnej prepojenosti vytvárajú efektívny systém na zvýšenie ochrany finančných záujmov Únie prostredníctvom trestného práva. Význam týchto opatrení a ich vzájomnú podmienenosť odráža skutočnosť, že kým smernica PIF obsahuje spoločné minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia trestných činov a sankcií v súvislosti s bojom proti podvodom a iným protiprávnym konaniam, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ, tak nariadením o Európskej prokuratúre sa zriadil nový orgán Únie, ktorý je zodpovedný za vyšetrovanie, trestné stíhanie páchatelov a spolupáchateľov trestných činov definovaných v smernici PIF a následne podanie obžaloby na nich.³⁵ Vzhľadom na to, že pri rozhodovaní o návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry³⁶ sa nedosiahla jednomyselnosť, Európska prokuratúra bola zriadená formou posilnenej spolupráce v zmysle čl. 86 ods. 1 ZFEÚ.³⁷

3.1 Právomoc Európskej prokuratúry

Európska prokuratúra má ako nový orgán Únie doplniť a posilniť existujúci inštitucionálny systém v trestných veciach, ktorý tvorí Agentúra pre justičnú spoluprácu v trestných veciach (*Eurojust*) a Európsky úrad pre boj proti podvodom (*OLAF*). Nevyhnutnosť vytvorenia nového nezávislého orgánu Európskej prokuratúry vyplývala z nedostatočnej efektivity existujúceho systému, pretože Európsky úrad pre boj proti podvodom je poverený odhaľovaním, vyšetrovaním a zastavením podvodov týkajúcich sa finančných prostriedkov Únie a za týmto účelom vedie vlastné interné a externé administratívne vyšetrovanie³⁸ a úlohou Agentúry pre justičnú spoluprácu v trestných veciach je podporovať a posilňovať koordináciu a spoluprácu medzi vnútroštátnymi orgánmi zodpovednými za vyšetrovanie a stíhanie závažnej trestnej činnosti.³⁹ Na rozdiel od Európskeho úradu pre boj

³⁵ Čl. 4 Nariadenia o Európskej prokuratúre.

³⁶ Návrh Nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry z 17. júla 2013. COM (2013) 534 final.

³⁷ V čase prijatia nariadenia sa na realizácii posilnenej spolupráce podieľalo 20 členských štátov Únie – Belgicko, Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Česká republika, Nemecko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko a Taliansko. V roku 2018 sa k posilnenej spolupráci pridali ďalšie dva členské štáty Únie – Holandsko a Malta.

³⁸ Článok 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 888/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) No 1074/1999.

³⁹ Článok 3 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/794 z 11. mája 2016 o Agentúre Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol), ktorým sa nahrádzajú a zrušujú rozhodnutia Rady 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV.

proti podvodom a Agentúry pre justičnú spoluprácu v trestných veciach, hlavnou úlohou Európskej prokuratúry bude viesť vlastné vyšetrovania trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie, trestne stíhať ich páchatelov a spolupáchateľov a vystupovať v pozícii prokurátora na príslušných súdoch členských štátov.⁴⁰

Právomoc Európskej prokuratúry je obmedzená na predsúdne konanie o trestných činoch poškodzujúcich finančné záujmy Únie. Do právomoci Európskej prokuratúry patria trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie stanovené v smernici PIF, ako je vykonaná vo vnútroštátnom práve.⁴¹ Pre vymedzenie právomoci Európskej prokuratúry je záväzný text konkrétnych znení skutkových podstat trestných činov, ktorým bude smernica PIF transponovaná do vnútroštátnych právnych poriadkov zúčastnených členských štátov⁴², konkrétne akým spôsobom vnútroštátne právne normy definujú trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie, ktorými sú podľa smernice PIF podvod a iné trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie, medzi ktoré patria trestné činy prania špinavých peňazí, aktívna a pasívna korupcia a sprenevera.⁴³ Do právomoci Európskej prokuratúry patria aj trestné činy účasti na zločineckej organizácii, ak trestná činnosť zločineckej organizácie predstavuje niektorí z trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie.⁴⁴ Aby bolo stíhanie páchatelov trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy efektívne a úplné, Európska prokuratúra je vybavená aj právomocou stíhať trestné činy, ktoré sú neoddeliteľne spojené⁴⁵ s trestnými činmi poškodzujúcimi finančné záujmy Únie.^{46,47} Nariadenie o Európskej prokuratúre stanovuje aj negatívne vymedzenie jej vecnej pôsobnosti, podľa ktorého do právomoci Európskej prokuratúry nepatria trestné činy týkajúce sa vnútroštátnych

⁴⁰ Článok 3 Nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁴¹ Článok 22 ods. 1 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁴² ONDREJOVÁ, A. Európska prokuratúra – štruktúra a právomoc. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2018, ročník XXIV, č. 3, s. 31-32.

⁴³ Článok 3 a článok 4 smernice PIF.

⁴⁴ Článok 22 ods. 2 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁴⁵ Pojem trestný čin neoddeliteľne spojený s trestným činom poškodzujúcim finančné záujmy Únie je potrebné vykladať v kontexte judikatúry Súdneho dvora EÚ, podľa ktorej je relevantným kritériom posúdenie identickosti skutkových okolností, čím sa rozumie existencia súboru identických skutkových okolností, ktoré sú navzájom neoddeliteľne spojené v čase a priestore. – bod 54 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁴⁶ Článok 22 ods. 3 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁴⁷ V prípade neoddeliteľných trestných činov sa Európska prokuratúra zdrží výkonu svojej právomoci, ak je horná hranica trestnej sadzby za neoddeliteľne spojený trestný čin rovnaká alebo nižšia, ako je horná hranica trestnej sadzby za trestný čin poškodzujúci finančné záujmy Únie definované smernicou PIF, alebo v prípade, ak možno dôvodne predpokladať, že škoda spôsobená alebo pravdepodobne spôsobená finančným záujmom Únie prostredníctvom neoddeliteľne spojeného trestného činu nebude presahovať škodu spôsobenú alebo pravdepodobne spôsobenú inej obeti. – Článok 25 ods. 3 nariadenia o Európskej prokuratúre.

priamych daní vrátane trestných činov, ktoré sú s nimi neoddeliteľne spojené.⁴⁸ V prípade trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie a ktoré sú menšej závažnosti⁴⁹, vykonáva Európska prokuratúra svoju právomoc len vtedy, keď mal prípad dôsledky na úrovni Únie, ktoré si vyžadujú, aby vyšetrovanie viedla Európska prokuratúra, alebo v prípade, keď sú zo spáchania trestného činu podozriví úradníci alebo zamestnanci Únie.⁵⁰ Už samotné nariadenie predpokladá, že trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie nižšej závažnosti patria do právomoci vnútroštátnych orgánov činných v trestnom konaní a budú predmetom vyšetrovania a trestného stíhania týchto vnútroštátnych orgánov.

Právomoc Európskej prokuratúry je ohraničená aj vymedzením jej územnej a osobnej pôsobnosti, podľa ktorej má Európska prokuratúra právomoc vyšetrovať trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie stanovené v smernici PIF len vtedy, keď boli tieto trestné činy spáchané na území jedného alebo viacerých členských štátov, ktoré sa zúčastňujú na posilnenej spolupráci. Osobná príslušnosť Európskej prokuratúry je stanovená tak, že Európska prokuratúra má právomoc vyšetrovať a trestne stíhať trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie, ak boli spáchané štátnym príslušníkom zúčastneného členského štátu za predpokladu, že členský štát má právomoc v súvislosti s takýmito trestnými činmi, ak boli spáchané mimo jeho územia, alebo tiež v prípadoch, keď bol trestný čin spáchaný mimo územia zúčastnených členských štátov, ale bol spáchaný osobou, na ktorú sa v čase spáchania trestného činu poškodzujúceho finančné záujmy Únie vzťahoval služobný poriadok alebo podmienky zamestnávania za predpokladu, že zúčastnený členský štát má právomoc v súvislosti s takýmito trestnými činmi, ak boli spáchané mimo jeho územia.⁵¹

3.2 Štruktúra Európskej prokuratúry

Európska prokuratúra je nezávislý a nestranný orgán Únie s decentralizovanou štruktúrou, ktorý je vybavený právnou subjektivitou. Vnútoraná organizácia Európskej prokuratúry pozostáva z ústrednej a decentralizovanej úrovne. Ústredná úroveň Európskej prokuratúry pozostáva z hlavného európskeho prokurátora, jeho zástupcov, európskych prokurátorov, kolégia, stálych komôr a administratívneho riaditeľa. Decentralizovanú úroveň tvoria európski delegovaní prokurátori,

⁴⁸ Článok 22 ods. 4 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁴⁹ Ide o trestné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie, ktoré poškodili alebo pravdepodobne poškodia finančné záujmy Únie v sume nižšej ako 10 000 eur.

⁵⁰ Článok 25 ods. 2 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁵¹ Článok 23 nariadenia o Európskej prokuratúre.

ktorí sa nachádzajú a vykonávajú úlohy Európskej prokuratúry v zúčastnených členských štátoch.⁵²

Úlohou ústrednej úrovne Európskej prokuratúry je zabezpečiť dohľad nad jej činnosťou, organizovať jej prácu, riadiť a prijímať rozhodnutia potrebné na jej činnosť, sledovať a usmerňovať vyšetrovanie a trestné stíhanie, ktoré prebieha v zúčastnených členských štátoch, ako aj zabezpečovať potrebnú koordináciu týchto vyšetrovaní a trestných stíhaní v prípade cezhraničných trestných činov. Činnosť Európskej prokuratúry vedie hlavný európsky prokurátor, ktorý zároveň zastupuje Európsku prokuratúru vo vzťahoch s inštitúciami Únie, členskými štátmi Únie a tretími stranami.⁵³ Vyšetrovanie a trestné stíhanie trestných činov, ktoré patria do právomoci Európskej prokuratúry, vykonávajú v zúčastnených členských štátoch európski delegovaní prokurátori. Európski delegovaní prokurátori majú pri výkone právomoci Európskej prokuratúry rovnaké právomoci ako vnútroštátni prokurátori. Európskych delegovaných prokurátorov možno označiť za kľúčových aktérov pri zabezpečovaní ochrany finančných záujmov Únie, pretože sú to práve oni, ktorí vedú celé vyšetrovanie a trestné stíhanie, a v závere sú tiež zodpovední za podanie obžaloby na súd. Napriek tomu, že na prvý pohľad sa zdá, že európski delegovaní prokurátori majú veľkú mieru samostatnosti pri svojom rozhodovaní a určovaní ďalších postupov, opak je pravdou. Európski delegovaní prokurátori musia zverené úlohy plniť podľa usmernení a pokynov z ústrednej úrovne Európskej prokuratúry, konkrétne podľa usmernení a pokynov stálej komory príslušnej v ich veci a pokynov dozorujúceho európskeho prokurátora.⁵⁴ Azda najužšie spojenie ústrednej a decentralizovanej úrovne predstavuje práve vzťah medzi delegovaným európskym prokurátorom a európskym prokurátorom, ktorí sú spravidla z rovnakého členského štátu. Význam takéhoto prepojenia vidieť najmä v tom, že dozorujúci európsky prokurátor kvalitne pozná vnútroštátny právny poriadok členského štátu a má skúsenosti s právnym prostredím, v ktorom vyšetrovanie a trestné stíhanie prebieha, a je spôsobilý správne právne informovať o priebehu vyšetrovania a trestného stíhania vrátane návrhov na prijatie postupov na ústrednej úrovni, najmä stálu komoru, ktorej je členom.⁵⁵

Takto nastavený systém fungovania Európskej prokuratúry predpokladá, že vyšetrovanie a trestné stíhanie, ktoré bude prebiehať na vnútroštátnej úrovni, bude riadené z ústrednej úrovne Európskej prokuratúry, čím má byť zabezpečená konzistentnosť jej postupov vo všetkých zúčastnených členských štátoch

⁵² Článok 8 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁵³ Článok 11 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁵⁴ Článok 13 ods. 1 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁵⁵ CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. In *EUCRIM*. 2017, issue 3, p. 127.

a zároveň sa má týmto postupom odstrániť nerovnocenné poskytovanie ochrany finančných záujmov Únie v jednotlivých členských štátoch. Na úspešnú činnosť Európskej prokuratúry je zároveň nevyhnutná aj aktívna kooperácia zo strany členských štátov a ich vnútroštátnych orgánov, ktoré majú Európskej prokuratúre poskytnúť pomoc a podporu pri ňou vedených vyšetrovaniach a trestných stíhaniach v zmysle zásady lojálnej spolupráce.⁵⁶

Záver

Trestnoprávna ochrana finančných záujmov Únie bola a naďalej je dôležitou problematikou, ktorej sa na úrovni Únie venuje stále zvýšená pozornosť. V priebehu vývoja Únie sa ukázalo, že najlepšou cestou ochrany vlastných finančných záujmov Únie je ochrana prostredníctvom ustanovení trestného práva. Zriadením Európskej prokuratúry členské štáty vyjadrili svoj skutočný záujem o vytvorenie efektívneho systému na ochranu finančných záujmov Únie. Zriadenie samostatného orgánu Únie predstavuje významnú zmenu v systéme ochrany finančných záujmov Únie a posúva systém, založený výlučne na vzájomnom uznávaní vyšetrovacích opatrení a postupov prijatých vnútroštátnymi orgánmi, k úplne novému európskemu mechanizmu vyšetrovania a stíhania nezávislým orgánom Únie, ktorého rozhodnutia budú priamo vymáhateľné v členských štátoch.⁵⁷ Túto skutočnosť potvrdzuje aj harmonizácia vnútroštátnych ustanovení trestného práva prostredníctvom práva Únie.

Úlohy Európskej prokuratúry tak, ako ich vymedzuje nariadenie o Európskej prokuratúre, otvárajú úplne novú kapitolu vo vyšetrovaní trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie a trestnom stíhaní ich páchatelov a spolupáchateľov, pretože týmto spôsobom si bude Európska únia schopná sama zabezpečiť ochranu svojho rozpočtu. Vzhľadom na spôsob financovania EÚ, zriadenie Európskej prokuratúry a ochrana finančných záujmov Únie prostredníctvom trestného práva zabezpečí v konečnom dôsledku aj ochranu národných finančných záujmov členských štátov.⁵⁸

⁵⁶ Článok 5 ods. 6 nariadenia o Európskej prokuratúre.

⁵⁷ IANCU, E. A. – JIGAU, C. The European Public Prosecutor's Office – An Institution with a Fundamental Role in defining the European Security Space. In *Agora International Journal of Juridical Sciences*. 2019, vol. 13, issue 2, p. 64.

⁵⁸ TROŠIĆ, S. J. – KOSTIĆ, J. Establishing the European Public Prosecutor's Office and Suppression of Criminal Offenses Against the EU Financial Interests. In *EU And Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC 3): EU and Member States – Legal and Economic Issues*. 2019, vol. 3, p. 686.

Skutočnú pridanú hodnotu Európskej prokuratúry v oblasti ochrany finančných záujmov Európskej únie bude možné posúdiť až keď Európska prokuratúra začne vykonávať svoju činnosť a dostavia sa jej prvé výsledky. Na teraz je možné hodnotiť len existujúci právny rámec, na základe ktorého Európska prokuratúra bola zriadená a ktorý upravuje jej budúce fungovanie a výkon právomoci. Možno dospieť k záveru, že existujúca právna úprava je výsledkom rozsiahlych diskusií a reflektuje nedostatky predchádzajúcich návrhov vrátane pripomienok členských štátov. Aktuálny právny rámec reflektuje potrebu Únie chrániť svoje finančné záujmy a vytvára systém založený na vzájomnej kooperácii orgánov Únie a príslušných vnútroštátnych orgánov v boji proti trestným činom poškodzujúcim finančné záujmy Únie.

LITERATÚRA

1. CSONKA, P. – JUSZCZAK, A. – SASON, E. The establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality. In *EUCRIM*. 2017, issue 3. pp. 125-135. DOI: <https://doi.org/10.30709/eucrim-2017-012>.
2. HERRNFELD, H-H. The Draft Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office – Issues of Balance Between the Prosecution and the Defence. In BRIÉRE, CH. – WEYEMBERGH, A. (eds.) *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future* (vol. 5 in the series Hart Studies in European Criminal Law). Oxford : Hart Publishing., 2018. pp. 383-412. ISBN 978-1-50991-700-6.
3. IANCU, E. A. – JIGAU, C. The European Public Prosecutor's Office – An Institution with a Fundamental Role in defining the European Security Space. In *Agora International Journal of Juridical Sciences*. 2019, vol. 13, issue 2, pp. 56-65. Dostupné na: <https://doi.org/10.15837/aijjs.v13i2.3801>
4. LIGETI, K. – WEYEMBERG, A.: The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues. In: *The European Public Prosecutor's Office. An extended Arm or a Two-Headed Dragon?* Haque: Asser Press, 2015. pp. 51 – 78. ISBN 978-94-6265-034-3.
5. LINDNER, J.: *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*. London: Routledge, 2006. 284p. ISBN 9780203002766. <https://doi.org/10.4324/9780203002766>
6. MARÍN, A. P.: The European Public Prosecutor's Office. Protecting the Union's Financial Interests through Criminal Law. In *EUCRIM*. 2020, issue 1, pp. 36-41. Dostupné na: <https://doi.org/10.30709/eucrim-2020-002>
7. ONDREJOVÁ, A. Európska prokuratúra – štruktúra a právomoc. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2018, ročník XXIV, č. 3, s. 26-33. ISSN 1335-1079.

8. TROŠIĆ, S. J. – KOSTIĆ, J. 2019.: Establishing the European Public Prosecutor's Office and Suppression of Criminal Offenses Against the EU Financial Interests. In *EU And Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC 3): EU and Member States – Legal and Economic Issues*. 2019, vol. 3, p. 684-706. Dostupné na: <<https://doi.org/10.25234/eclic/9026>>

Právo Európskej Únie

1. Akt Rady z 26. júla 1995, ktorým sa vyhotoví Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (95/C 316/03) a jeho protokoly.
2. Návrh Smernice Európskeho parlamentu a Rady o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva z 23. mája 2001. COM (2001) 272 final.
3. Zelená kniha o trestnoprávnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva a o vytvorení funkcie Európskeho prokurátora z 11. decembra 2001. COM (2001) 715 final.
4. Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva z 11. júla 2012. COM (2012) 363 final.
5. Návrh Nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry z 17. júla 2013. COM (2013) 534 final.
6. Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 888/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) No 1074/1999.
7. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/794 z 11. mája 2016 o Agentúre Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol), ktorým sa nahrádzajú a zrušujú rozhodnutia Rady 2009/371/SVV, 2009/934/SVV, 2009/935/SVV, 2009/936/SVV a 2009/968/SVV.
8. Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.
9. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva.

HOW THE ABSENCE OF LOBBYING REGULATION IN A MEMBER STATE AFFECTS THE FULFILMENT OF THE EUROPEAN UNION'S COMMITMENTS

Viktorija Soņeca,¹ LL.M.

The Ministry of Justice of the Republic of Latvia, Faculty of Law of the University of Latvia

Abstract: In this paper, the author provides an analysis of reasons and means whereby the absence of a lobbying regulation in a Member State affects the fulfilment of the EU's commitments. As EU law is inextricably linked to the development and clarification of legislation, the development of legislation cannot be seen in isolation from the principle of the rule of law and the principle of good governance, which in turn are affected by the existence or absence of lobbying regulations in the country. This is because the existence of lobbying regulation ensures compliance with the principle of fairness which strikes the fairest possible balance between the conflicting interests of the various members of society, and if this balance is not found, the consequences are affecting law enforcers.

Keywords: Lobbying, Member State's commitments, application of EU law, legislation

Introduction

Upon becoming a member of the European Union (hereinafter referred to as the EU), the Republic of Latvia (hereinafter referred to as Latvia) undertook to fulfil a number of obligations, ensuring, among other things, the readjustment of the national legal system as well as the correct application of EU law in practice.² This means that Latvia's national laws should be developed, applied and interpreted in such a way that they do not conflict with Latvia's commitments to the EU.³ In addition, if a specific issue is related to the application of EU legislation or falls

¹ All conclusions made in this article are based on the personal opinion and confidence of the author and shall not be binding to any authority, where she works.

² Judgment of the Constitutional Court of 19.10.2011. in the case No. 2010-71-01, Paragraph 13.3.

³ Judgment of the Constitutional Court of 17.01.2008. in the case No. 2007-11-03, Paragraph 25.4.

within the scope of EU law, taking into account that EU law is an integral part of the Latvian legal system,⁴ Latvia as any other Member State should also take into consideration the interpretation of the relevant EU regulatory enactment provided in the case law of the Court of Justice of the European Union (hereinafter referred to as the CJEU), as well as the interpretation of the general principles of law, when clarifying the content of national regulatory enactments and applying them.⁵

This means that when adopting new national regulatory enactments or amending existing ones, it is important to consider not only the effect of the EU regulatory enactment, using all methods of interpretation of legal rules, but also the case law of the CJEU, in order to ensure the development of a new national regulatory enactment or amendments to an existing regulatory enactment in accordance with EU law. At the same time, it should be borne in mind that the case law of the CJEU is constantly changing and supplementing EU law, as a result of which, for instance, a directive may be interpreted in the opposite way to what was originally interpreted by a Member State when the directive was transposed into the national law. One such example is the judgment of the CJEU in case C-673/16 *Coman e.a.*, where an explanation of Article 7 of Directive 2004/38/EC⁶ is provided. Other examples are the CJEU cases C-616/15 *Commission v Germany*, C-605/15 *Aviva*, C-326/15 *DNB Bank*, where not only the Member States but also the European Commission (hereinafter referred to as the Commission) misinterpreted one of the rules of Directive 2006/112/EC⁷, and after the pronouncement of these judgments, amendments were made to the Value Added Tax Law of Latvia in order to ensure compliance with the provisions of the CJEU judgments.⁸

Thus, as can be seen from the above-mentioned considerations and the examples given, EU law is inextricably linked to the development and clarification of legislation, while the development of legislation cannot be seen in isolation from

⁴ Judgment of the Constitutional Court of 06.03.2019. in the case No. 2018-11-01, Paragraph 16.2. and 18.4.1.

⁵ Judgment of the Constitutional Court of 29.06.2018. in the case No. 2017-28-0306, Paragraph 10.

⁶ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.

⁷ Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax.

⁸ Soņeca V. Kādas NPG atbrīvojamās no PVN. Bilances Juridiskie Padomi, 01.11.2018., No 11. Available: <https://juridiskiepadomi.lv/nr-11-novembris-2018/>. Likumprojekta "Grozījumi Pievienotās vērtības nodokļa likumā" sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojums (anotācija). Available: <http://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/0/DCEF2C1C3C2AFF8FC2258353004A92F3?OpenDocument>.

the principle of the rule of law and the principle of good governance, which in turn are affected by the existence or absence of lobbying regulations in the country. This is because the existence of lobbying regulation ensures compliance with the principle of fairness which strikes the fairest possible balance between the conflicting interests of the various members of society, given that ‘participation is not a matter of ensuring that the opinion of any group of people is binding on the legislator, but rather a matter of making an objective decision and striking a balance between different interests.’⁹ However, if this balance is not found, the consequences will affect law enforcers.¹⁰

For example, one of the law enforcers is a national court, and the task of the court is, among other things, to ascertain the will of the legislator when applying a legal rule. However, such a task cannot be performed if, for instance, there is a lack of information on whether there has been or has not been a discussion that would indicate what interests are the basis for the development and adoption of a specific legal rule.¹¹ This also applies to situations where a new regulatory enactment has to be adopted on an issue or clarifying amendments have to be made to an existing regulatory enactment; however, this has not been done.

Thus, this article will look at the impact of lobbying regulation on the fulfilment of EU obligations, first considering the ways to determine the compliance of national regulatory enactments with EU law and then addressing the issue of lobbying regulation. At the same time, it should be emphasised that in this article the author mentions only the example of Latvia in order to create an understanding for readers about the connection of lobbying regulation with EU law and the fulfilment of Latvia’s obligations, with respect to the volume of this article.

1 Identifying Compliance

A Member State may identify the compliance/non-compliance of national regulatory enactments with EU law in various ways and at various stages: for example, through a preliminary assessment, infringement proceedings, a judgment of the CJEU, etc. At the stage of drafting a new EU regulatory enactment (e.g. directive, regulation), as well as at the time when it is adopted and enters into force, a Member State carries out a comparison of the relevant EU regulatory enactment. Firstly, the

⁹ Judgment of the Constitutional Court of 13.05.2005. in case No. 2004-18-0106, Paragraph 7.

¹⁰ MULCAHY, S. *Lobbying in Europe (Hidden Influence, Privileged Access)*. 2015. Available at: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe

¹¹ KRŪMIŅA V. Kādēļ Latvijā nepieciešams regulēt lobēšanu. *Jurista Vārds*, 20.06.2017., No. 26 (980), p. 4.

comparison of the EU regulatory enactment is made with the current legal situation of the Member State (which is or is not determined by the effective national regulatory enactments on the specific issue), and secondly, the comparison is made with the practice of applying the relevant national regulatory enactments in order to decide on the compliance/non-compliance of the regulatory enactment.

It should be emphasised that this comparison also applies to judgments made by the CJEU. When assessing national regulatory enactments and their application practice which may result, for example, from the actions of national authorities or case law, a Member State makes the conclusion on whether these regulatory enactments comply or do not comply with EU law. If the compliance of the national regulatory enactment(s) with EU law as well as the case law of the CJEU is identified, no further action is taken by the state; however, if such compliance is not established, the state shall adopt new regulatory enactments or amend existing ones in order to ensure compliance. In addition, compliance should be ensured not only with new secondary legislation developed by the EU (such as directives, regulations, and other enactments referred to in Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter referred to as the TFEU)), but also with the primary legislation of the EU in general, i.e. the Treaty on European Union, the TFEU, the Charter of Fundamental Rights, etc.

For example, infringement proceeding¹² was initiated against Latvia in connection with the provisions of Paragraph 1 Article 9 of the Notariate Law of Latvia stating that ‘notaries may be persons who are citizens of Latvia’, which were effective until 28 December 2015. These legal provisions were in force until the amendments to the Notariate Law came into force, stipulating that notaries may be persons who are EU citizens. Such amendments resulted from the CJEU judgment in case C-151/14 *Commission v Latvia*, in which the CJEU concluded that Latvia, by including a nationality condition for the performance of the profession of sworn notary, allowed discrimination on grounds of nationality.

There is another example that is worth mentioning, with regard to infringement proceedings and compliance. The Commission initiated infringement proceedings No. 2018/4024 against Latvia in connection with Item 1 Paragraph 3 of the Riga City Council Binding Regulation No. 148 “On the Real Estate Tax in Riga” as this legal rule did not comply with Articles 18, 45, 49, and 63 of the TFEU. The Constitutional Court initiated case No. 2017-28-0306 in regard to that legal rule and delivered a judgement in which it recognised the legal rule non-compliant with Article 91 of the Constitution of the Republic of Latvia (hereinafter referred

¹² SOŅECA V. Pārkaupuma procedūra: kas tas par “zvēru” un cik bīstamas ir sekas. Jurista Vārds, 14.05.2019., No. 19 (1077), p. 29.-33.

to as the Constitution).¹³ Thus, in view of the conclusion of the Constitutional Court, the infringement proceedings initiated against Latvia were closed.¹⁴ However, a situation when the decision of the Constitutional Court may contradict the conclusion of the CJEU is not ruled out.

While on the subject of identifying compliance, it is worth mentioning the judgment of the CJEU in case C-673/16 *Coman e.a.* In this case, the CJEU concluded that the situation where one person is an EU citizen and the other one is a third-country citizen and the regulatory enactments of a Member State do not provide that the same-sex spouse has the same right of entry and residence as the opposite-sex spouse, contradicts EU law as this restricts the EU citizen's freedom of movement within the EU. At the same time, the CJEU emphasised that this conclusion does not oblige a Member State to recognise same-sex marriages, but only to ensure equal rights of entry and residence in a Member State, thus not restricting the freedom of movement of EU citizens. It should also be taken into account that the right of entry and residence does not grant additional rights arising from the concept of spouses as enshrined in the Constitution and the Civil Law in Latvia, considering that the determination of civil status falls within the exclusive competence of each EU Member State. However, why is this judgment worth mentioning in the case of Latvia and in the context of this particular article?

The answer is quite simple. Latvia has implemented the requirements of Directive 2004/38/EC,¹⁵ among other things, by the Cabinet of Ministers' Regulation No. 675 "Procedures for the Entry and Residence in the Republic of Latvia of Citizens of the Union and their Family Members" (hereinafter referred to as the Regulation No. 675). Although the Regulation No. 675 does not explain what is meant by the spouse of an EU citizen, according to the Latvian regulatory enactments the spouse is only a person of the opposite sex with whom the citizen has entered into marriage (Article 110 of the Constitution; the second sentence of Article 35 of the Civil Law); consequently, a spouse who is of the same sex is not recognised as a spouse and is not considered a family member under the Regulation No. 675, which means that the same-sex spouse is not guaranteed the right to reside in the country for more than three months, as is the case for spouses of the opposite sex.

¹³ Judgment of the Constitutional Court of 29.06.2018. in case No. 2017-28-0306.

¹⁴ Infringement decisions. Available at: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=20184024&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search

¹⁵ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.

It should be emphasised that the Cabinet of Ministers, when adopting Item 1 Paragraph 3 of the Regulation No. 675, did not provide for the same-sex spouse to be recognised as a family member of an EU citizen, since at that time the CJEU had not delivered a judgment from which such a conclusion could be inferred. This means that the Regulation No. 675 is not in line with the CJEU conclusions in case C-673/16 *Coman e.a.* Consequently, in order to ensure the compliance of the Latvian legal regulation with the requirements of Directive 2004/38/EC, following the interpretation of the term ‘spouse’ provided in case C-673/16 *Coman e.a.*, it is necessary to amend the Regulations No. 675, thus ensuring equal rights of entry and residence in a Member State.¹⁶ At the same time, it should be noted that such amendments would provide a clear legal regulation so that a person could understand the legal consequences that may occur to him or her in certain circumstances.

Another example, when the legislator has not adopted the respective amendments, although the Constitutional Court has repeatedly pointed out that the legislator is obliged to periodically consider whether the particular legal regulation is still effective, appropriate and necessary, is the CJEU case C-707/19 *K.S.* In this case, a Polish court of first instance has referred a question to the CJEU for a preliminary ruling on whether Article 28 of the Latvian Law on the Compulsory Motor Third Party Liability Insurance (hereinafter referred to as the MTPL Law) conflicts with Article 3 of Directive 2009/103/EC, as Article 28 of the MTPL Law states that expenses related to the evacuation of a vehicle or its remains are covered only in the ‘territory of Latvia’.

This wording of the legal rule is taken from Article 28 of the repealed Law on the Compulsory Motor Third Party Liability Insurance which expired on 1 May 2004 with the entry into force of the MTPL Law; and since the adoption of the MTPL Law in 2004 Article 28 of the MTPL Law has been amended only once – in 2011, when the words ‘making an inquiry’ in the second sentence of Section 28 of the MTPL Law were replaced with the words ‘investigation in criminal proceedings’. However, the assessment of Article 3 of Directive 2009/103/EC¹⁷ clearly leads to the conclusion that each Member State, as indicated in Article 3 of Directive 2009/103/EC, has to ensure, within the framework of ‘all necessary measures’, that insurance companies are liable for full compensation of losses, including expenses caused by the need to tow the aggrieved person’s vehicle to his or her country of residence or expenses due to the parking charge. However, the legal

¹⁶ Judgment of the Constitutional Court of 12.02.2020. in case No. 2019-05-01.

¹⁷ Directive 2009/103/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, and the enforcement of the obligation to insure against such liability.

rule in question has not been amended accordingly, as this would have a direct negative effect on the insurance companies' practice of covering expenses in cases similar to case C-707/19 K.S.

2 Impact of the Existence of Lobbying Regulation

The legislative process should not only comply with the formal requirements specified in regulatory enactments, but also promote the trust of persons in the state and rights.¹⁸ In accordance with the principle of good legislation, the legislator has to assess the compliance of the legal rules provided for in the draft law with legal rules of higher legal force, including the Constitution, international and EU legal rules, and to harmonize the legal rules included in the draft law with already existing rules in the legal system in accordance with the principles of a rational legislator. The proposed legislation should also be duly substantiated, if necessary, by explanatory studies. In addition, it is necessary to consider the risk forecasts made by industry experts and take timely risk assessment measures.¹⁹ At the same time, it should be emphasised that, although the principle of good law-making does not guarantee a desired result for one person or a group of people, adherence to it gives everyone confidence that the relevant issue is democratically debated, i.e. different views have been expressed and analysed, and that in the event of a conflict between different rights and legitimate interests, the best possible balance will be sought.²⁰ This can be ensured by the existence of lobbying regulation in the country, taking into account that one of the features of a democratic state governed by the rule of law is the right to pursue one's interests in a lawful manner.²¹

In a situation where lobbying is transparent, there is a legitimate way for different interest groups to get involved in decision-making processes.²² In addition, lobbying promotes the quality of decision-making.²³ For example, in order to ensure that the decision-making process in the EU institutions is transparent and open, the Commission, together with the European Parliament, has set up a Transparency Register to answer questions about how interests are represented, who represents them and

¹⁸ Judgment of the Constitutional Court of 12.04.2018. in case No. 2017-17-01, Paragraph 21.3.

¹⁹ Judgment of the Constitutional Court of 06.03.2019. in case No. Nr. 2018-11-01, Paragraph 18.1.

²⁰ Judgment of the Constitutional Court of 23.04.2019. in case No. 2018-12-01, Paragraph 24.1.

²¹ Lobēšana kā daļa no demokrātijas. Latvijas Vēstnesis, 26.02.2004., No 31.

²² KALNIŅŠ V. "Lobēšana". Nacionālā enciklopēdija. Available at: <https://enciklopedija.lv/skirklis/33730-lobesana>

²³ Laba likumdošana un lobisms. Jurista Vārds, 07.11.2017., No. 46 (1000), p. 24.-29.

what budgetary resources are used for that.²⁴ Whereas, if lobbying activities are not regulated and remain non-transparent, as well as there is no understanding of the difference between lobbying and trading in influence, where in the latter case criminal liability is established (in Latvia), a situation may arise in which someone is granted privileged access to or excluded from the decision-making process. In addition, the observance of the principle of good law-making cannot be ensured, although, as mentioned above, the purpose of this principle is to promote people's trust in the state and rights as well as understanding of the democratic process.²⁵

In Latvia, work on the lobbying regulation began on 4 August 2004, when the Corruption Prevention and Combating Bureau (hereinafter referred to as KNAB) was instructed by an order of the Cabinet of Ministers of 4 August 2004 and an order of the Prime Minister of 28 June 2005 to develop a concept on the need for lobbying regulation in Latvia. The next attempt to introduce lobbying regulation in Latvia was in 2011, when the Cabinet of Ministers instructed KNAB to draft a "Law on Lobbying Transparency" by an order of 12 December 2011.²⁶

The above-mentioned draft law was announced at the State Secretaries' meeting on 14 June 2012; however, on 17 February 2014, the Cabinet of Ministers left this draft law without further progress and did not provide detailed motivation for making such decision. Hence, the second attempt to introduce lobbying regulation in Latvia was unsuccessful as it did not gain political support, although lobbying regulation aims at openness, where the information disclosed includes the identity of the lobbyist and lobbying client, lobbying-related payments to lobbyists, parties/politicians, lobbying areas and specific issues, institutions and officials contacted by the lobbyists.²⁷

²⁴ Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC(2007) 360}. Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0127>

²⁵ Judgment of the Constitutional Court of 28.11.2014. in case No. 2014-09-01, Paragraph 23; Alksne A. Delnas 2015. gada pētījums "Lobēšanas atklātība Latvijā", p. 9. Available at: https://delna.lv/wp-content/uploads/2011/04/2015_LobesanasAtklatibaLatvija.pdf; Laba likumdošana un lobisms. Jurista Vārds, 07.11.2017., No. 46 (1000), p. 24.–29.

²⁶ Ministru kabineta 04.08.2004. rīkojums No. 547 "Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas valsts programmu 2004.–2008. gadam". Latvijas Vēstnesis, 06.08.2004., No. 124.; Ministru prezidenta 28.06.2005. rīkojums No. 281 "Par darba grupu koncepcijas projekta izstrādei par lobēšanas tiesiskā regulējuma pilnveidošanu". Latvijas Vēstnesis, 29.06.2005., No. 100.; Ministru kabineta 28.07.2008. rīkojums No. 435 "Par koncepciju "Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā"". Latvijas Vēstnesis, 31.07.2008., No. 117.; Ministru kabineta 12.12.2011. rīkojums No 647 "Par koncepciju "Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem"". Latvijas Vēstnesis, 13.12.2011., No. 195.

²⁷ KALNIŅŠ V. "Lobēšana". Nacionālā enciklopēdija. Available at: <https://enciklopedija.lv/skirklis/33730-lobesana>

It should also be noted that unregulated lobbying activities are also one of the reasons for the widespread opinion in the society that regulatory enactments are adopted not in the interests of the society, but in the interests of a narrow group, thus creating distrust of state power.²⁸ This is all the more so because, although it is possible to find out the will of the legislator by looking at the annotation prepared by the promoter of the draft law, the Saeima deputies have the right to submit proposals for the draft law between readings in accordance with the Saeima's Rules of Procedure. In addition, the annotation of the originally prepared draft law is not revised or supplemented by including the information on new/amended/excluded/supplemented legal rules. It should be emphasised that this problem could be eliminated if amendments to the Saeima's Rules of Procedure were adopted, which are currently in the second reading and their progress has stopped since 2017. However, this will clearly not resolve the issue of lobbying regulation that is a logical step in the development of a democratic state governed by the rule of law, which is based on the principle of good governance.

Consequently, situations are currently emerging in which the purpose and essence of the original draft law may have changed, but this is not reflected in the annotation to the draft law, although the annotation to the draft law should be one of the sources of information on the need, application and impact of the legal rule. This is because the motivation included in the annotation allows the public to get an idea of the considerations that were the basis for the adoption of the legal rule.²⁹ At the same time, it should be noted that the Commission would be able to obtain information from the annotation of the regulatory enactment, which would explain what provision of the national regulatory enactment transposes a specific provision of the Directive, which would accordingly reduce the possibility of an *EU Pilot* case or infringement proceedings initiated against the state, in view of the conclusions made in CJEU case C-543/17 *Commission v Belgium*.

3 Examples

As mentioned in the beginning, the absence of lobbying regulation affects law enforcers, as a law/provision that is non-compliant with EU law may be adopted. One such example is the CJEU case C-206/19 *KOB*. The CJEU in this case has concluded that Section 28.1, Paragraph one, Clause 2(f) of the Law On Land

²⁸ KRŪMIŅA V. Kādēļ Latvijā nepieciešams regulēt lobēšanu. *Jurista Vārds*, 20.06.2017., No. 26 (980), p. 4.

²⁹ Judgment of the Constitutional Court of 12.02.2020. in case No. 2019-05-01, Paragraph 19.1.2.; *Laba likumdošana un lobisms*. *Jurista Vārds*, 07.11.2017., No. 46 (1000), p. 24.-29.

Privatisation in Rural Areas (hereinafter also referred to as - the national legal norm) fails to comply with Articles 9, 10 and 14 of the Directive 2006/123/EC³⁰. The CJEU assessed this issue as far as the District Administrative Court of the Republic of Latvia Riga Court House wanted to establish, whether the requirements determined by law for the acquisition of agricultural land that the citizens of other Members States of the EU wish to perform, does/does not conflict with Articles 18, 49 and 63 of the Treaty on European Union (hereinafter referred to as - the TEU). In this perspective it is to be emphasized that the CJEU did not assess the compliance of the national legal norm with the TEU, but rather requirements of the Directive 2006/123/EC, although the requirements of the above-mentioned directive were taken over by completely different national regulatory enactments.

At the same time, it should be emphasized that the road of the particular national legal norm had not been easy one. Before the national legal norm was formulated in the current wording, the infringement proceeding was commenced against the state in relation to restrictions covered by the Law On Land Privatisation in Rural Areas for acquisition of agricultural land.³¹ The European Commission (hereinafter referred to as - the Commission) informed extendedly in its press releases already in 2015 and 2016,³² as well as the deputies have broadly discussed it.³³ Besides, the President of the State expressed his objections against the national legal norm already in March 2017, without passing the law for the second review.³⁴ However, the national legal norm was adopted after the second review in the wording it currently can be read on likumi.lv and which has been recognized as not corresponding with the Directive 2006/123/EC.

³⁰ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market.

³¹ Infringement decisions. Infringement No 2015/2029. Available at: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=0&noncom=0&r_dossier=20152029+&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search

³² Financial Services: European Commission opens an infringement procedure against LATVIA on investor restrictions for agricultural land, 29.04.2015. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_15_4877 ; Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land, 26.05.2016. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_16_1827

³³ Transcript of the meeting of 23.03.2017. Available at: <https://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/0/E6C5BF990ACE0999C22580F20046C208?OpenDocument>

³⁴ Lauksaimniecībā izmantojamās zemes tirdzniecības ierobežojumi Eiropā un tirgus situācija Latvijā. The Saeima of the Republic of Latvia, 2017, page 55. Available at: https://www.saeima.lv/petijumi/LIZ_tirdzniecibas_ierobezojumi_24102017.pdf

The CJEU judgment in this particular case is very brief. In the beginning the CJEU reiterated the facts arising from Article 345 of the TEU that treaties of the EU shall not affect legal acts of the Member States, governing the system of property rights. The above-mentioned means that settlement of the issue of property rights, which includes the right to provide special measures to apply for transactions with agricultural land, have been left in the competence of Member States, and the EU has limited competence to interfere these issues.³⁵ However, at the same time the CJEU indicated that the above-mentioned Article of the TEU does not exempt the Member State from the obligation to obey the principle of non-discrimination, as well as the provisions of the Union on the freedom to perform entrepreneurship.³⁶

It should be added that the CJEU came to the conclusion that the freedom to perform entrepreneurship refers to the particular situation, therefore the national legal norm should be assessed in the perspective of the freedom to perform entrepreneurship. Besides, the CJEU considered that Article 49 and Article 18 of the TEU is not applicable in the particular case, but the assessment should not be provided with regard to Article 63 of the TEU.³⁷

The CJEU drew the attention to the fact that any measure of the state in the field, where thorough alignment has been performed on the level of the EU, should be assessed from the perspective of the provisions of such alignment measure rather than primary legal norms. As far as the Directive 2006/123/EC provides for general conditions, in order to facilitate the service providers to use the freedom to perform entrepreneurship, while Chapter III of the above-mentioned Directive regulates the freedom of service providers to perform entrepreneurship, the conformity of the national legal norm with Chapter III of the Directive 2006/123/EC was assessed.³⁸ When assessing the particular situation, the CJEU reached the conclusion that the provisions that were determined in the national legal norm with regard to the citizens of other Member states of the EU and are not applicable to the citizens of Latvia, are discriminating, i.e., the national legal norm provides for direct discrimination due to citizenship.³⁹

It should be emphasized that the CJEU judgment is binding not only to the court of the Member State, which has asked the prejudicial questions, but also to other courts as well as authorities of the Member State. Besides, it should be taken

³⁵ KELLERBAUER, M. – KLAMERT, M. – TOMKIN, J. (eds.) *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*. New York : Oxford University Press, 2019, p. 2048.

³⁶ Judgment of the CJEU of 11.06.2020 in the case C-206/19 KOB, Paragraph 20.

³⁷ Judgment of the CJEU of 11.06.2020 in the case C-206/19 KOB, Paragraphs 26 - 29, and 42.

³⁸ Judgment of the CJEU of 11.06.2020 in the case C-206/19 KOB, Paragraphs 30 – 33.

³⁹ Judgment of the CJEU of 11.06.2020 in the case C-206/19 KOB, Paragraphs 40 and 43.

into account that the binding force of the CJEU judgment is not limited to one Member State, but it is binding also to other Member States of the Union.⁴⁰ Taking into account the conclusions of the CJEU that the national legal norm does not correspond with Article 10 and Article 14 of the Directive 2006/123/EC, there is a question what are the consequences of this judgment?

In reply to this question, it should be indicated that, at first, non-conformity of the national legal norm with the law of the EU should be eliminated. This target may be reached by making amendments to the Law on Land Privatisation in Rural Areas. For example, by deleting this national legal norm or editorially formulating it otherwise. It should be added that the agricultural land in Latvia is of very important meaning, however, the relevant amendment should be aligned with the law of the EU, which accordingly means that the legislator should be sufficiently “creative” and this time act in a very well-considered manner, as far as the current national legal norm provides for direct discrimination due to citizenship, and such discrimination cannot be justified. Secondly, when referring to this CJEU judgment, the local governments should not apply Section 28.¹, Paragraph one, Clause 2(f) of the Law On Land Privatisation in Rural Areas as far as it fails to correspond with the law of the Union. The above-mentioned was emphasized also by the Ministry of Agriculture.⁴¹ Thirdly, all pending court proceedings should take into account the conclusions of the CJEU judgments. Fourthly, this CJEU judgment may be used as a newly established circumstances by those, for whom this issue is still topical. Fifthly, also the principle of national responsibility should be mentioned in the perspective of the CJEU judgment, considering the fact that the laws of the EU, granting the rights, were infringed. Besides, in such a case also other preconditions for application of the above-mentioned principle and raising of a claim to the court of the general jurisdiction against the state accordingly apply.⁴²

Another example is the amendments to the Law on the Bank of Latvia. The said law has been supplemented with Paragraph 3 of the Transitional Provisions which provides that the Cabinet of Ministers shall submit to the Saeima a draft Law on the Bank of Latvia by 31 October 2020, which determines its governance structure and activities and provides for the merging of the Financial and Capital Market Commission with the Bank of Latvia, observing the independence of the functions of the

⁴⁰ CRAIG, P. – BURCA, G. *EU. Law. Text, cases and material*. Fourth edition. New York : Oxford University Press, 2008, p. 461.

⁴¹ E-mail of the Ministry of Agriculture of 12 June 2020 addressed to local governments. Not publicly available.

⁴² See in the more broadly on the preconditions of the national responsibility in the book *Eiropas Savienības tiesības. I daļa. Institucionālās tiesības. Otrais papildinātais izdevums*. K. Gailīša, A. Buka, C. Schewe zinātniskajā redakcijā. - Rīga: Court House Agency, 2020, p. 341-356.

supervisory and resolution authority for monetary policy as well as financial and capital market participants. Such a legal rule was proposed at the second reading and supported without debate, and wider discussions can be found in the magazine *Jurista Vārds* four months after the rule came into force, which raise more questions than provide any answers. At the same time, considering the opinion of the European Central Bank of 25 October 2019, which, although not assessing the legal rule referred to in the Law on the Bank of Latvia, shows that in accordance with Paragraph 4 Article 127 of the TFEU the European Central Bank should be consulted on such draft law, as the issue falls within the competence of the European Central Bank. However, so far, no such consultation has taken place, and if it does not take place in the future, Latvia may be threatened with legal action for violation of the specific EU law.

Conclusions

The fulfilment of Latvia's obligations is inextricably linked with EU law, and this fulfilment should be realised by ensuring the compliance of the national regulatory enactments with the said law. This means that new regulatory enactments should be developed, or existing ones should be amended appropriately. When drafting new regulatory enactments or amending existing ones, the principle of good governance as well as the principle of the rule of law should be observed. One of the instruments that could ensure that these general legal principles are observed is the legal regulation of lobbying. This is because lobbying regulation ensures the transparency of lobbying activities and provides different interest groups with a legitimate way of being involved in decision-making processes; whereas in the event when lobbying is unregulated and non-transparent and the distinction between lobbying and trading in influence is not comprehended, a situation may arise where someone is granted privileged access to or excluded from the decision-making process, which does not promote peoples' trust in the state and rights, as well as their understanding of the democratic process. In addition, there is a risk that the adopted or amended regulatory enactments will be non-compliant with EU law, which means that infringement proceedings may be initiated against a Member State, and that those applying the regulatory enactments in question will have difficulty applying them in practice. At the same time, although the Constitutional Court assesses whether the national regulatory enactments comply with the Constitution or not, it should be borne in mind that the Commission also assesses the same national regulatory enactments, specifically, their compliance with EU law, which means that the national regulatory enactments should, where appropriate, undergo two assessments.

REFERENCES

Case law

1. Judgment of the Constitutional Court of 13.05.2005. in case No. 2004-18-0106.
2. Judgment of the Constitutional Court of 17.01.2008. in the case No. 2007-11-03.
3. Judgment of the Constitutional Court of 19.10.2011. in the case No. 2010-71-01.
4. Judgment of the Constitutional Court of 28.11.2014. in case No. 2014-09-01.
5. Judgment of the Constitutional Court of 12.04.2018. in the case No. 2017-17-01.
6. Judgment of the Constitutional Court of 29.06.2018. in the case No. 2017-28-0306.
7. Judgment of the Constitutional Court of 06.03.2019. in the case No. 2018-11-01.
8. Judgment of the Constitutional Court of 23.04.2019. in the case No. 2018-12-01.
9. Judgment of the Constitutional Court of 12.02.2020. in the case No. 2019-05-01.
10. Judgment of the Court of 10.09.2015 in the case C-151/14 Commission v Latvia, ECLI:EU:C:2015:577
11. Judgment of the Court of 21.09.2017 in the case C-616/15 Commission v Germany, ECLI:EU:C:2017:721.
12. Judgment of the Court of 21.09.2017 in the case C-605/15 Aviva, ECLI:EU:C:2017:718.
13. Judgment of the Court of 21.09.2017 in the case C-326/15 DNB Banka, ECLI:EU:C:2017:719.
14. Judgment of the Court of 5.06.2018 in the case C-673/16 Coman and Others, ECLI:EU:C:2018:385.
15. Judgment of the Court of 8.07.2019 in case C-543/17 Commission v Belgium (Article 260(3)), ECLI:EU:C:2019:573.
16. Judgment of the Court of 11 June 2020 in case C-206/19 KOB, ECLI:EU:C:2020:463.

EU and national law:

1. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.
2. Directive 2009/103/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, and the enforcement of the obligation to insure against such liability.

3. Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax.
4. Pievienotās vērtības nodokļa likums. Latvijas Vēstnesis, 197, 14.12.2012. Available: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/253451>.
5. Rīgas domes 2015. gada 9. jūnija saistošie noteikumi Nr. 148 "Par nekustamā īpašuma nodokli Rīgā". Latvijas Vēstnesis, 149, 03.08.2015. Available: <https://likumi.lv/ta/id/275681>.
6. Ministru kabineta 2011. gada 30. augusta noteikumi Nr. 675 "Kārtība, kādā Savienības pilsoņi un viņu ģimenes locekļi ieceļo un uzturas Latvijā Republikā". Latvijas Vēstnesis, 141, 07.09.2011. Available: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/235499>.
7. Sauszemes transportlīdzekļu īpašnieku civiltiesiskās atbildības obligātās apdrošināšanas likums. Latvijas Vēstnesis, 65, 27.04.2004. Available: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/87547>.
8. Likums "Grozījumi Sauszemes transportlīdzekļu īpašnieku civiltiesiskās atbildības obligātās apdrošināšanas likumā". 22.09.2011. Latvijas Vēstnesis, 12.10.2011., No. 161. Available: <https://likumi.lv/ta/id/237475-grozijumi-sauszemes-transportlidzeklu-ipasnieku-civiltiesiskas-atbildibas-obligatas-apdrosinasanas-likuma>.
9. Likums "Grozījumi likumā "Par Latvijas Banku"". Pieņemts 21.11.2019. Latvijas Vēstnesis, 10.12.2019., No. 248A. Available: <https://likumi.lv/ta/id/311267-grozijumi-likuma-par-latvijas-banku->.
10. Ministru kabineta 04.08.2004. rīkojums No. 547 "Par Korupcijas novēršanas un apkarošanas valsts programmu 2004.–2008. gadam". Latvijas Vēstnesis, 06.08.2004., No. 124.
11. Ministru prezidenta 28.06.2005. rīkojums No. 281 "Par darba grupu koncepcijas projekta izstrādei par lobēšanas tiesiskā regulējuma pilnveidošanu". Latvijas Vēstnesis, 29.06.2005., No. 100.
12. Ministru kabineta 28.07.2008. rīkojums No. 435 "Par koncepciju "Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā"". Latvijas Vēstnesis, 31.07.2008., No. 117.
13. Ministru kabineta 12.12.2011. rīkojums No 647 "Par koncepciju "Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem"". Latvijas Vēstnesis, 13.12.2011., No. 195.

Articles and books

1. KELLERBAUER, M. – KLAMERT, M. – TOMKIN J. (eds.) *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*. New York : Oxford University Press, 2019, p. 2048.

2. Eiropas Savienības tiesības. I daļa. Institucionālās tiesības. Otrais papildinātais izdevums. K. Gailīša, A. Buka, C. Schewe zinātniskajā redakcijā. - Rīga: Court House Agency, 2020, pages 341 - 356.
3. CRAIG, P. – BURCA, G. *EU. Law. Text, cases and material*. Fourth edition. New York : Oxford University Press, 2008, p. 461.
4. SOŅECA, V. Kādas NPG atbrīvojamas no PVN. *Bilances Juridiskie Padomi*, 01.11.2018., No 11.
5. KRŪMIŅA V. Kādēļ Latvijā nepieciešams regulēt lobēšanu. *Jurista Vārds*, 20.06.2017., No. 26 (980).
6. SOŅECA, V. Pārkāpuma procedūra: kas tas par “zvēru” un cik bīstamas ir sekas. *Jurista Vārds*, 14.05.2019., No. 19 (1077), p. 29.-33.
7. KALNIŅŠ, V. “Lobēšana”. *Nacionālā enciklopēdija*. Available: <https://enciklopedija.lv/skirklis/33730-lobesana>.
8. Laba likumdošana un lobisms. *Jurista Vārds*, 07.11.2017., No. 46 (1000), p. 24.-29.

Other sources

1. Infringement decisions. Available: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=20184024&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search.
2. Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC(2007) 360}. Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0127>
3. Infringement No 2015/2029. Available: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=0&noncom=0&r_dossier=20152029+&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search
4. Financial Services: European Commission opens an infringement procedure against LATVIA on investor restrictions for agricultural land, 29.04.2015. Available: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_15_4877 ;
5. Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land, 26.05.2016. Available: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_16_1827
6. Transcript of the meeting of 23.03.2017. Available: <https://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/0/E6C5BF990ACE0999C22580F20046C208?OpenDocument>.

7. E-mail of the Ministry of Agriculture of 12 June 2020 addressed to local governments. Not publicly available.
8. The opinion of the European Central Bank of 25 October 2019 (CON/2019/36). Available: <http://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/0/A87E-B79071856A79C22584A100323CDA?OpenDocument>
9. Lauksaimniecībā izmantojamās zemes tirdzniecības ierobežojumi Eiropā un tirgus situācija Latvijā. The Saeima of the Republic of Latvia, 2017, page 55. Available: https://www.saeima.lv/petijumi/LIZ_tirdzniecibas_ierobevojumi_24102017.pdf.

OBMEDZENIA VOĽNÉHO POHYBU OSÔB V RÁMCI EURÓPSKEJ ÚNIE

RESTRICTIONS ON FREE MOVEMENT OF PERSONS IN THE EUROPEAN UNION

doc. JUDr. Peter Varga, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Trnava University, Faculty of Law

Abstrakt: Autor sa v článku venuje právnej úprave voľného pohybu osôb v Európskej únii. Sústreďuje sa na zákonné predpoklady obmedzenia voľného pohybu osôb v práve Európskej únie a podmienkam obmedzenia voľného pohybu osôb zo strany členských štátov Európskej únie. Článok reaguje na súčasnú situáciu, keď sa v Európskej únii voľný pohyb osôb takmer zastavil. Prezentuje právny rámec, na základe ktorého možno obmedziť pohyb osôb a vykonávanie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach Európskej únie.

Abstract: The author`s article deals with legal regulation of the free movement of persons in the European Union. It focuses on the legal requirements for the restriction of the free movement of persons in the law of the European Union and the conditions for the restriction of the free movement of persons by the Member States of the European Union. The article reacts to the current situation where the free movement of persons in the European Union was almost stopped. It presents a legal framework on the basis of which it is possible to restrict the movement of persons and the performance of border controls at European Union internal borders.

Kľúčové slová: Európska únia, Európsky hospodársky priestor, voľný pohyb osôb, právo na pobyt a pohyb, Schengenské acquis

Key words: European Union, European Economic Area, free movement of persons, the right to residence and movement, Schengen acquis

Úvod

Voľný pohyb osôb, ktoré zahŕňa právo občanov EÚ na pohyb z jedného členského štátu do druhého, patrí k základným právam vnútorného trhu. Voľný pohyb

osôb bol v integračnom procese oveľa citlivejší ako voľný pohyb tovaru, pretože voľný pohyb osôb súvisí aj s bezpečnostnými, sociálnymi a v posledných mesiacoch aj so zdravotnými otázkami. To bol tiež dôvod, prečo bola pôvodná právna úprava striktne spojená s ekonomickými slobodami vnútorného trhu.

Právo na voľný pohyb a pobyt predstavuje kľúčové právo vyplývajúce z občianstva Európskej únie, ktoré vzniklo na základe Maastrichtskej zmluvy v roku 1992 a predstavuje najviditeľnejší prejav politickej spolupráce medzi členskými štátmi EÚ. Zmluva o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) v článku 20 ods. 2 písm. a) zakotvuje právo občanov EÚ na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov. ZFEÚ zároveň predpokladá možnosti obmedzenia tohto práva, pričom obmedzenia sú vymedzené v zmluvách a opatreniami prijatými na ich vykonanie. Obmedzenia teda môžu byť prijaté prostredníctvom práva Európskej únie, pričom členské štáty EÚ nemajú zmluvami zakotvenú žiadnu možnosť prijímať legislatívne opatrenia, ktoré by obmedzovali uvedené právo okrem dôvodov, na ktoré sa môžu odvolať pri obmedzení tohto práva.

Členské štáty prijali viaceré opatrenia na uľahčenie vnútorného pohybu osôb v rámci EÚ, pričom medzi najvýznamnejšie patrí Schengenské *acquis*, ktoré bolo začlenené Amsterdamskou zmluvou do zakladajúcich zmlúv. Základom pre vznik Schengenského *acquis* bola Dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach podpísaná v Schengene 14. júna 1985. Hlavným cieľom Schengenskej dohody bolo odstrániť prekážky pre fungovanie vnútorného trhu v kontexte efektívnejšieho voľného pohybu osôb, tovaru a služieb, pričom nástrojom na uskutočnenie tohto cieľa bolo postupné odstránenie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach. Schengenská dohoda predstavovala len začiatok integračného procesu, členské štáty si uvedomovali potrebu zabezpečiť ochranu vonkajších hraníc a posilnenie boja proti nelegálnej migrácii a organizovanému zločinu. Výsledkom bolo podpísanie Schengenského dohovoru, ktorý je platný od roku 1995, pričom medzi signatárske štáty nepatrieli Spojené kráľovstvo a Írsko, hoci neskôr k tomuto dohovoru pristúpili aj štáty, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ (Nórsko, Island, Švajčiarsko a Lichtenštajnsko). Schengenský dohovor úplne zrušil vykonávanie hraničných kontrol osôb na vnútorných hraniciach, zharmonizoval vykonávanie hraničných kontrol na vonkajších hraniciach schengenského priestoru a ustanovil spoločnú politiku vo veci vydávania víz a súvisiacich opatrení, ako je spolupráca polícií a súdov jej členských štátov. Schengenský dohovor zároveň stanovil, že signatárske štáty môžu opätovne zaviesť hraničné kontroly na vnútorných hraniciach len za presne špecifikovaných okolností.

Pri výpočte predpisov, ktoré garantujú voľný pohyb a pobyt nemožno opomenúť smernicu 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov¹, keďže táto smernica stanovuje podmienky a predpoklady na výkon práva na pohyb a pobyt a zároveň upravuje prípustné obmedzenia tohto práva a podmienky uplatňovania obmedzení zo strany členských štátov EÚ.

Zistenie právnych možností obmedzenia voľného pohybu a pobytu občanov EÚ nadobudlo na aktuálnosti najmä od marca 2020, kedy mnohé štáty vrátane Slovenskej republiky zatvorili hranice. Aj keď sa argumentovalo ochranou zdravia obyvateľov, odborná debata sa vôbec netýkala posúdenia zákonnosti takýchto obmedzení.

1 Občianstvo Európskej únie a právo na voľný pohyb a pobyt

Zmluva o Európskej únii² („ZEÚ“) definuje v článku 3 ciele, pričom vo vzťahu k občanom EÚ ponúka priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb. V kontexte práv vyplývajúcich z občianstva EÚ Zmluva o fungovaní Európskej únie garantuje každému občanovi EÚ právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom toto právo podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie. ZFEÚ predpokladá prijatie právnych aktov EÚ, ktoré určia podmienky obmedzenia uvedeného práva.

Primárne právo EÚ neumožňuje voľný pohyb osôb bez akýchkoľvek obmedzení, musia však byť splnené určité podmienky, aby si občania EÚ mohli uplatniť svoje právo na voľný pohyb osôb. Po prvé, fyzické osoby musia byť štátnymi príslušníkmi EÚ alebo právnické osoby musia mať sídlo na území členského štátu EÚ. Po druhé, tieto osoby musia vykonávať určitú hospodársku činnosť predpokladanú právom EÚ, či už ako pracovník (články 45 – 48 ZFEÚ), samostatne zárobkovo činná osoba, spoločnosť, organizačná zložka alebo dcérska spoločnosť (články 49 – 55 ZFEÚ), alebo ako poskytovateľ služieb, alebo ich príjemca (články 56 – 62 ZFEÚ). Osoby, ktoré vykonávajú jednu z týchto činností, môžu uplatniť právo na voľný pohyb osôb. Vždy však v súvislosti s určitou hospodárskou činnosťou, ktorá tvorí právny základ pre voľný pohyb. Voľný pohyb osôb je v skutočnosti požiadavkou na uskutočnenie slobôd vnútorného trhu a v prípade opatrení štátov,

¹ Publikovaná v Ú. v. EÚ L 158, 30.4.2004, s. 77-123.

² Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii, ako aj Zmluvy o fungovaní Európskej únie boli publikované v Ú. v. ES C 202, 7.6.2016.

ktoré slobodu pohybu a pobytu obmedzujú, dochádza k významnému vplyvu na jednotlivcov, ktoré má taktiež výrazné ekonomické dosahy. Obmedzenie slobody pobytu a pohybu vychádza z konkrétne stanovených dôvodov, ktoré môžu predstavovať obmedzenie voľného pohybu a pobytu, pričom tieto dôvody pozostávajú z verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, ochrany verejného zdravia alebo obmedzení zamestnania vo verejnej či v štátnej službe. Zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti je spoločným charakteristickým znakom slobôd vnútorného trhu³. To znamená, že osoba z jedného členského štátu má právo na rovnaké zaobchádzanie v porovnateľnej situácii ako osoba z domovského členského štátu.

Európska únia je aj priestorom práva, ktorý garantuje voľný pohyb osôb. Súčasná kríza súvisiaca s novým koronavírusom však ovplyvňuje právny priestor vrátane slobôd garantovaných právom EÚ, ale aj občianske práva garantované právom EÚ. Pozornosť sa sústredila najmä na rozhodnutie členských štátov EÚ uzatvoriť svoje hranice.

2 Obmedzenia voľného pohybu osôb v zmysle Zmluvy o fungovaní EÚ a sekundárnej legislatívy Európskej únie

Článok 52 ZFEÚ upravuje obmedzenia týkajúce sa voľného pohybu osôb. Stanovuje dôvody, pre ktoré je možné rozdielne zaobchádzanie s cudzími štátnymi príslušníkmi. Tieto dôvody spočívajú v ochrane verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia. ZFEÚ zároveň predpokladá, že Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom vydajú usmernenia na koordináciu uvedených ustanovení. Normotvorca Európskej únie má v článku 52 ods. 2 ZFEÚ právny základ pre prijatie právnej úpravy, ktorá môže určiť podmienky na obmedzenie voľného pohybu osôb z dôvodov uvedených v odseku 1.

Voľný pohyb osôb predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu, ktorý vytvára oblasť bez vnútorných hraníc, kde je sloboda zabezpečená v súlade s ustanoveniami zmluvy. Politický rozmer občianstva EÚ spočíva aj v tom, aby občania EÚ mohli efektívne uplatňovať svoje právo na voľný pohyb a pobyt. Za účelom posilnenia práva všetkých občanov EÚ na voľný pohyb a pobyt a za účelom zabezpečenia uplatňovania tohto práva podľa objektívnych podmienok slobody a dôstojnosti a podľa jasných formálnych požiadaviek platných vo všetkých štátoch EÚ, bola prijatá smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES o práve občanov

³ Článok 18 ZEÚ: *V rámci pôsobnosti zmlúv a bez toho, aby boli dotknuté ich osobitné ustanovenia akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti je zakázaná.*

Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS⁴ (ďalej len „smernica 2004/38“).

Smernica v článku 29 stanovuje podmienky na aplikáciu výnimky z dôvodu verejného zdravia. Choroby, ktoré opodstatňujú opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu, sú choroby s epidemickým potenciálom, ako je definované v príslušných nástrojoch Svetovej zdravotníckej organizácie, a iné infekčné choroby alebo nákazlivé parazitické ochorenia, ak podliehajú ochranným opatreniam, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov hostiteľského členského štátu⁵. Ochorenie COVID-19 bolo dňa 11. marca 2020 vyhlásené generálnym riaditeľom Svetovej zdravotníckej organizácie za pandemické ochorenie, keďže šírenie tohto infekčného ochorenia postihlo v tom čase väčšinu štátov sveta (v marci 2020 uvádza WHO 114 štátov)⁶. Ochorenie COVID-19 tak spĺňa kritérium infekčného ochorenia, ktoré má aj epidemický potenciál a zároveň nositelia tohto ochorenia podliehajú ochranným opatreniam, medzi ktoré patrí aj povinná karanténa.

Smernica poskytuje ochranu osobám, ktoré sa na území hostujúceho členského štátu nachádzajú tri mesiace po príchode. Ak sa takéto infekčné alebo nákazlivé parazitické ochorenia objavia po trojmesačnom období od dátumu príchodu, tieto choroby nepredstavujú dôvody na vyhostenie z územia hostujúceho členského štátu⁷. Vo vzťahu k preukazovaniu choroby občanom iného členského štátu EÚ platí pravidlo, že hostujúci členský štát nemôže lekárske vyšetrenia vyžadovať na všeobecnom základe⁸. Členský štát môže požadovať, aby sa občan iného členského štátu EÚ podrobil bezplatnému lekárskemu vyšetreniu, aby sa potvrdilo, že netrpí žiadnymi infekčnými alebo nákazlivými parazitickými ochoreniami. Takéto vyšetrenia možno požadovať len v prípade vážnych náznakov, teda musí byť zjavné, že daná osoba predstavuje potenciálne riziko, a možno ho požadovať do troch mesiacov od dátumu príchodu⁹.

Na dôvod verejného zdravia sa pri obmedzení voľného pohybu osôb neodvolávala ani vláda SR pri zavádzaní obmedzení pohybu osôb. Argumentovala dôvodmi

⁴ Publikovaná v Ú.v. L 158 , 30.4.2004, str. 77-123.

⁵ Článok 29 ods. 1 smernice 2004/38.

⁶ Pozri vyhlásenie generálneho riaditeľa Svetovej zdravotníckej organizácie (Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus) z 11. marca 2020, dostupné na webovom sídle WHO: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>>. (27.9.2020).

⁷ Článok 29 ods. 2 smernice 2004/38.

⁸ Článok 29 ods. 3 smernice 2004/38.

⁹ Bližšie pozri článok 29 ods. 3 smernice 2004/38.

závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Tieto pojmy uvedené v článku 21 ods. 2 písm. a) smernice 2004/83 a pojem „závažné dôvody vnútornej bezpečnosti alebo verejného poriadku“ uvedený v článku 24 ods. 1 tejto smernice nie sú definované ani v týchto ustanoveniach, ani v nijakom inom ustanovení uvedenej smernice. Súdny dvor EÚ mal možnosť tieto pojmy interpretovať. Súdny dvor konštatoval, že členské štáty majú naďalej možnosť v súlade so svojimi vnútroštátnymi potrebami, ktoré sa môžu v jednotlivých členských štátoch a v rôznych obdobiach líšiť, určiť požiadavky verejného poriadku a verejnej bezpečnosti (rozsudok I., C 348/09, EU:C:2012:300, bod 23 a citovaná judikatúra), nič to nemení na tom, že rozsah ochrany, ktorú spoločnosť zamýšľa poskytnúť svojim základným záujmom, sa nemôže meniť v závislosti od právneho postavenia osoby, ktorá tieto záujmy porušuje¹⁰. Na účely výkladu pojmu „závažné dôvody vnútornej bezpečnosti alebo verejného poriadku“ v zmysle článku 24 ods. 1 smernice 2004/38 treba teda najprv vziať do úvahy, že už bolo rozhodnuté, že pojem „verejná bezpečnosť“ v zmysle článku 28 ods. 3 smernice 2004/83 zahŕňa tak vnútornú, ako aj verejnú bezpečnosť členského štátu¹¹, a teda že dosah na fungovanie inštitúcií a podstatných verejných služieb, ako aj prežitie obyvateľstva a riziko vážneho narušenia vonkajších vzťahov alebo mierového spolužitia národov, alebo ešte dosah na vojenské záujmy môžu ovplyvňovať verejnú bezpečnosť¹². Ďalej Súdny dvor EÚ takisto v tejto súvislosti rozhodol, že pojem „naliehavé dôvody vnútornej bezpečnosti“ v zmysle uvedeného článku 28 ods. 3 smernice 2004/38 predpokladá nielen existenciu dosahu na verejnú bezpečnosť, ale aj to, že takýto dosah má obzvlášť vysoký stupeň závažnosti, čo je vyjadrené použitím výrazu „naliehavé dôvody“¹³.

K pojmu „verejný poriadok“ uvedený v smernici 2004/38 najmä v článkoch 27 a 28 bol podaný v judikatúre Súdneho dvora EÚ v tom zmysle, že použitie tohto pojmu v každom prípade predpokladá popri porušení spoločenského poriadku, ktorým je každé porušenie zákona, existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne

¹⁰ Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-373/13, z 24. júna 2015, H.T. proti Land Baden-Württemberg (ECLI:EU:C:2015:413), bod 77.

¹¹ Bližšie pozri rozsudok Súdneho dvora EÚ z 23. novembra 2010 vo veci C-145/09, Land Baden-Württemberg proti Panagiotisovi Tsakouridisovi (ECLI:EU:C:2010:708), kde Súdny dvor EÚ mal za to, že pokiaľ ide o oblasť verejnej bezpečnosti, tak do nej patrí tak vnútorná bezpečnosť členského štátu, ako aj jeho vonkajšia bezpečnosť (bod 43).

¹² Bližšie pozri rozsudok Súdneho dvora EÚ z 23. novembra 2010 vo veci C-145/09, Land Baden-Württemberg proti Panagiotisovi Tsakouridisovi (ECLI:EU:C:2010:708), kde Súdny dvor EÚ takisto rozhodol, že dosah na fungovanie inštitúcií a podstatných verejných služieb, ako aj prežitie obyvateľstva a riziko vážneho narušenia vonkajších vzťahov alebo mierového spolužitia národov, alebo ešte dosah na vojenské záujmy, môžu ovplyvňovať verejnú bezpečnosť (bod 44).

¹³ Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-373/13, z 24. júna 2015, H.T. proti Land Baden-Württemberg (ECLI:EU:C:2015:413), bod 78.

vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti (pozri najmä rozsudok *Biankov*, C-249/11, EU:C:2012:608, bod 40 a citovanú judikatúru¹⁴.

3 Schengenské acquis a obmedzenia voľného pohybu osôb

Cieľom Schengenského acquis je odstránenie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach štátov, ktoré sa zúčastňujú tejto spolupráce, čím sa má podporiť realizácia slobôd vnútorného trhu, konkrétne voľného pohybu osôb, tovaru, služieb. Kľúčovým míľnikom pri vytváraní vnútorného trhu s voľným pohybom osôb bolo uzavretie dvoch schengenských dohôd.

Začiatky Schengenského acquis pochádzajú z roku 1985, kedy došlo k podpísaniu tzv. Schengenskej dohody¹⁵. Už v tom čase bolo zrejmé, že integrácia bude nevyhnutne pokračovať, predovšetkým pokiaľ ide o ochranu vonkajšej hranice v súvislosti s nelegálnou migráciou a bojom proti organizovanému zločinu. V roku 1990 došlo k podpísaniu tzv. Schengenského dohovoru¹⁶, ktorý vstúpil po ratifikácii do platnosti 26. marca 1995 a bol založený na medzivládnej spolupráci v oblasti justície a vnútorných záležitostí. Protokol pripojený k Amsterdamskej zmluve však pripojil Schengenské acquis k zmluvám, čím sa stalo súčasťou práva Európskej únie a podlieha parlamentnej a súdnej kontrole. Keďže Schengenské acquis je súčasťou práva EÚ, pre krajiny, ktoré sa stali členskými štátmi po 1. máji 2004, neexistuje možnosť vystúpenia zo schengenskej spolupráce¹⁷. Postupne sa k Schengenskému acquis pridávali ďalšie štáty, aj také, ktoré nie sú členské štáty EÚ (Nórsko, Island, Švajčiarsko a Lichtenštajnsko). Na druhej strane, Írsko ako členský štát EÚ, nie je súčasťou Schengenského acquis a v záležitostiach spadajúcich do Schengenského acquis spolupracujú len vo vymedzených oblastiach. Spojené kráľovstvo počas svojho členstva v EÚ taktiež nikdy nebolo súčasťou Schengenského acquis.

¹⁴ Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-373/13, z 24. júna 2015, H.T. proti Land Baden-Württemberg (ECLI:EU:C:2015:413), bod 79.

¹⁵ Dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach podpísaná v Schengene 14. júna 1985.

¹⁶ Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov Hospodárskej únie BENELUXU, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach.

¹⁷ Pozri článok 7 Protokolu č. 19 o Schengenskom acquis začlenenom do rámca Európskej únie: *Pre účely rokovania o prijatí nových členských štátov do Európskej únie sa schengenské acquis a ďalšie opatrenia prijaté orgánmi v rámci jeho pôsobnosti považujú za acquis, ktoré musí byť úplne prijaté kandidátskymi štátmi.*

Prínos Schengenského dohovoru spočíva v zrušení kontrol na vnútorných hraniciach, na vonkajších hraniciach schengenského priestoru došlo k harmonizácii vykonávania hraničných kontrol a štáty sa dohodli na spoločnej politike v oblasti vydávania víz a na spolupráci polícií a súdov. Schengenský dohovor zároveň stanovil, kedy môžu štáty na vnútorných hraniciach opätovne zaviesť hraničné kontroly.

V súčasnosti upravuje podmienky pre pohyb osôb bez hraničných kontrol na vnútorných hraniciach a pravidlá, ktorými sa spravuje hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú vonkajšie hranice členských štátov EÚ, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)¹⁸. Hlavnou podstatou pri prekračovaní vnútorných hraníc je možnosť prekročiť vnútorné hranice v ktoromkoľvek bode bez toho, aby sa vykonala hraničná kontrola osôb bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť¹⁹.

Nariadenie EÚ č. 2016/399 umožňuje dočasne obnoviť kontroly na vnútorných hraniciach, ak existuje v priestore bez kontroly vnútorných hraníc závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Hraničné kontroly môžu byť obnovené len výnimočne na obmedzenú dobu najviac 30 dní alebo na predvídateľné trvanie tohto závažného ohrozenia, ak jeho trvanie prekročí 30 dní²⁰. Členský štát musí rešpektovať kritérium nevyhnutnosti a primeranosti vo vzťahu k rozsahu a trvaniu dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc, pričom táto kontrola nesmie prekročiť nevyhnutne potrebné minimum na reakciu na závažné ohrozenie. Celková doba obnovenia kontroly vnútorných hraníc vrátane všetkých predĺžených dôb kontroly, nesmie prekročiť šesť mesiacov. V prípade výnimočných okolností možno uvedenú celkovú dobu predĺžiť najviac na dva roky²¹. Obnovenie kontrol na vnútorných hraniciach môže mať vždy len dočasný charakter, pričom musí ísť o poslednú možnosť, ktorá môže zmierniť ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, a zároveň posúdi primeranosť uvedeného opatrenia vo vzťahu k tomuto ohrozeniu. Členský štát má pritom posúdiť pravdepodobný dosah akýchkoľvek hrozieb na verejný poriadok alebo vnútornú bezpečnosť, ako aj pravdepodobný dosah takéhoto opatrenia na voľný pohyb osôb v priestore bez kontroly vnútorných hraníc²².

Nariadenie EÚ č. 2016/399 určuje aj procesný postup, ktorý musia členské štáty dodržať, pokiaľ prijmú rozhodnutie o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc. Rozhodnutie o obnovení kontroly na vnútorných hraniciach je potrebné

¹⁸ Publikované v Ú. v. EÚ L 77, 23.3.2016, s. 1-52.

¹⁹ Pozri článok 22 nariadenia EÚ č. 2016/399.

²⁰ Článok 25 ods. 1 nariadenia EÚ č. 2016/399.

²¹ Pozri článok 25 ods. 4 nariadenia EÚ č. 2016/399.

²² Článok 26 nariadenia EÚ č. 2016/399 stanovuje kritériá, ktoré musia členské štáty dodržať pri obnovení hraničných kontrol na vnútorných hraniciach.

oznámiť ostatným členským štátom a Komisii najneskôr štyri týždne pred plánovaným obnovením kontroly alebo v kratšom čase, ak sú okolnosti vyvolávajúce potrebu obnoviť kontrolu vnútorných hraníc známe neskôr ako štyri týždne pred plánovaným obnovením kontroly. Členský štát musí poskytnúť informáciu o dôvodoch navrhovaného obnovenia kontroly vrátane všetkých relevantných podrobností o udalostiach, ktoré predstavujú vážne ohrozenie jeho verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, rozsahu navrhovaného obnovenia kontroly s uvedením úseku alebo úsekov vnútorných hraníc, na ktorých sa má kontrola obnoviť, názvoch schválených priechodov, dátum a trvanie plánovaného obnovenia kontroly, ako aj opatrenia, ktoré majú prijať ostatné členské štáty²³. Európska komisia môže pritom požadovať dodatočné informácie a môže vydať stanovisko k oznámeniu členského štátu o obnovení kontrol. Rovnako tak môžu spraviť aj ostatné členské štáty²⁴. Následne môžu prebiehať konzultácie, ktoré spočívajú v spoločných zasadnutiach medzi členským štátom, ktorý plánuje obnoviť kontrolu vnútorných hraníc, ostatnými členskými štátmi, najmä tými, na ktoré majú takéto opatrenia priamy vplyv, a Komisiou s cieľom zorganizovať v príslušných prípadoch vzájomnú spoluprácu medzi členskými štátmi a preskúmať primeranosť opatrení k udalostiam, ktoré podnietili obnovenie kontroly hraníc a k ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti²⁵.

Nariadenie EÚ č. 2016/399 predpokladá, že môžu nastať situácie, keď členský štát môže výnimočne okamžite obnoviť kontrolu vnútorných hraníc z dôvodu závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti členského štátu. Takéto obmedzenie je možné len na dobu najviac 10 dní, pričom túto dobu možno obnoviť o ďalších 20 dní, a to aj opakovane²⁶. Aj v takomto prípade musí členský štát oznámiť zodpovedajúcim spôsobom túto skutočnosť ostatným členským štátom a Európskej komisii a musí poskytnúť všetky informácie ako v predchádzajúcom prípade vrátane uvedenia dôvodov, ktoré opodstatňujú okamžité obnovenie kontroly na vnútorných hraniciach. Po prijatí tohto oznámenia môže Komisia okamžite konzultovať ostatné členské štáty.

3.1 Obnovenie hraničných kontrol zo strany Slovenskej republiky

Dňa 6. apríla 2020 vláda SR schválila a vydala nariadenie 71/2020 Z. z., ktorým s účinnosťou od 8. apríla 2020 dočasne obnovila kontrolu hraníc na vnútorných

²³ Článok 27 ods. 1 nariadenia EÚ č. 2016/399.

²⁴ Článok 27 ods. 4 nariadenia EÚ č. 2016/399.

²⁵ Článok 27 ods. 5 nariadenia EÚ č. 2016/399.

²⁶ Článok 28 ods. 1 nariadenia EÚ č. 2016/399.

hraniciach SR. V zmysle tohto nariadenia vláda SR obnovila kontrolu hraníc na vnútorných hraniciach SR s Rakúskou republikou, Maďarskom, Českou republikou a Poľskou republikou. Zároveň stanovila, že vnútorné hranice SR sa môžu počas trvania dočasného obnovenia kontrol na vnútorných hraniciach SR prekračovať iba na určených hraničných priechodoch. Následne, dňa 14. apríla 2020, vláda SR nariadením č. 80/2020 Z. z., nariadením č. 114/2020 Z. z., nariadením č. 133/2020 Z. z. a nariadením č. 150/2020 Z. z.²⁷ predĺžila obnovenie kontroly hraníc na vnútorných hraniciach SR s Rakúskou republikou, Maďarskom, Českou republikou a Poľskou republikou a na medzinárodných letiskách a opäť určila hraničné priechody, ktorými bolo možné prekročiť hranice SR. Kontroly na hraniciach sa vykonávali na základe prijatých nariadení od 8. apríla až do 10. júna 2020 (na hraniciach s Poľskom do 26. júna 2020). Vláda pri prijímaní uvedených nariadení použila ako právny základ § 13 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení niektorých predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“), v zmysle ktorého môže vláda SR v súlade s osobitným predpisom nariadením vlády ustanoviť, že sa dočasne obnovuje kontrola hraníc na vnútorných hraniciach, a to v rozsahu a spôsobom, ktorý zodpovedá danej situácii. Zákon o pobyte cudzincov explicitne odkazuje na články 25 až 35 nariadenia EÚ č. 2016/399, ktoré umožňuje členským štátom dočasné obnovenie kontrol na vnútorných hraniciach z dôvodov závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Vláda SR sa pri prijímaní nariadení vlády odvolávala²⁸ na článok 28 nariadenia EÚ č. 2016/399, v zmysle ktorého môže členský štát výnimočne okamžite obnoviť kontrolu vnútorných hraníc na obmedzenú dobu najviac desať dní, ak je z dôvodov ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti členského štátu nevyhnutné prijať neodkladné opatrenia.

Minister vnútra SR ako predkladateľ návrhu na vládu SR v predkladacej správe uvádza, že *s cieľom účinného boja proti ďalšiemu šíreniu koronavírusu (SARS-CoV-2) na území Slovenskej republiky je potrebné prijať nevyhnutné opatrenia aj na vnútorných hraniciach Slovenskej republiky s Maďarskom, Rakúskou republikou, Českou republikou a Poľskou republikou*. Následne, v dôvodovej správe sa uvádza, prečo mala vláda SR za to, aby boli čo najskôr obnovené kontroly na hraniciach SR, a prečo považovala za potrebné regulovať vstup osôb výhradne cez určené hraničné priechody, pričom sa odvolávala na zavedené policajno-zdravotné

²⁷ Nariadením vlády č. 150/2020 Z. z. sa zrušili kontroly na vnútorných hraniciach s Rakúskom, Českou republikou a Maďarskom. Hraničné kontroly sa však naďalej vykonávali na hraniciach s Poľskom.

²⁸ Bližšie pozri <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24710/1>

kontroly na hraničných priechodoch na vnútorných hraniciach SR²⁹. Ich cieľom mala byť eliminácia, alebo aspoň výrazné obmedzenie šírenia veľmi nebezpečného ľudského ochorenia COVID-19. Dôvod vykonávania hraničných kontrol je uvedený v dôvodovej správe, ktorá pomenúva zdravotné dôvody ako dôvod pre zavedenie hraničných kontrol (iný dôvod, ako umožňuje nariadenie č. 2016/399, na ktoré odkazuje aj zákon o pobyte cudzincov).

4 Posúdenie súladu s právom Európskej únie

V texte boli spomenuté ustanovenia práva EÚ, ktoré umožňujú obmedziť voľný pohyb osôb vrátane dôvodov, ktoré môžu členské štáty EÚ použiť pre obmedzenie voľného pohybu osôb vrátane podmienok ich uplatnenia. Európska komisia vydala Usmernenia pre opatrenia v oblasti riadenia hraníc na ochranu zdravia a zabezpečenie dostupnosti tovaru a základných služieb³⁰. Európska komisia vyzvala k zachovaniu fungovania vnútorného trhu, pričom členské štáty by nemali prijímať opatrenia, ktoré ohrozujú integritu jednotného trhu s tovarom, najmä pokiaľ ide o dodávateľské reťazce, ani sa dopúšťať akýchkoľvek nekalých praktík. Vo vzťahu k osobám musia členské štáty vždy prijať svojich vlastných občanov a osoby s pobytom na ich území a uľahčiť tranzit ostatných občanov

²⁹ Z dôvodovej správy sa možno dočítať o odôvodnení zavedenia hraničných kontrol. Dá sa konštatovať, že vzhľadom na závažnosť obmedzenia práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva EÚ, je odôvodnenie málo rozpracované a absentuje v ňom akákoľvek argumentácia pokiaľ ide o podmienky a dôvody predpokladané článkom 28 nariadenia EÚ č. 2016/399:

Právo Európskej únie umožňuje dočasne obnoviť kontroly na vnútorných hraniciach členských štátov v prípadoch vyžadujúcich si neodkladné opatrenia podľa čl. 28 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) v platnom znení.

Podľa § 13 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov môže vláda Slovenskej republiky nariadením vlády ustanoviť, že sa dočasne obnovuje kontrola hraníc na vnútorných hraniciach, a to v rozsahu a spôsobom, ktorý zodpovedá danej situácii. V súčasnosti sa z dôvodu šírenia koronavírusu uplatňujú policajno-zdravotné kontroly na hraničných priechodoch na vnútorných hraniciach Slovenskej republiky. Týmto však nie je možné zabezpečiť účinné opatrenia na miestach mimo týchto hraničných priechodov, na tzv. „zelenej hranici“, ktorá môže byť aj naďalej voľne prekračovaná. Dočasným obnovením kontrol hraníc na vnútorných hraniciach Slovenskej republiky sa tak sprísnia podmienky prekračovania vnútorných hraníc Slovenskej republiky. Cieľom tohto opatrenia je eliminácia, alebo aspoň výrazné obmedzenie šírenia veľmi nebezpečného ľudského ochorenia COVID-19. Vnútorné hranice Slovenskej republiky bude možné prekračovať iba na vybraných hraničných priechodoch.

S cieľom účinného boja proti ďalšiemu šíreniu koronavírusu (SARS-CoV-2) na území Slovenskej republiky je potrebné prijať nevyhnutné opatrenia aj na vnútorných hraniciach Slovenskej republiky s Maďarskom, Rakúskou republikou, Českou republikou a Poľskou republikou.

³⁰ Publikované Ú. v. EÚ C 86I , 16.3.2020, s. 1-4.

EÚ a osôb s pobytom v EÚ, ktoré sa vracajú domov. Európska komisia zároveň vyzýva na koordináciu riadenia hraníc na úrovni EÚ. Vo vzťahu k opatreniam týkajúcich sa zdravia vyzýva na identifikovanie osôb, ktoré sú vystavené nákaze COVID-19, prípadne sa infikovali a týmto osobám by sa malo zakázať cestovať. Štáty by sa mali dohodnúť na vhodnom riešení prípadov osôb považovaných za také, ktoré predstavujú riziko pre verejné zdravie, ako sú ďalšie testy, izolácia alebo karanténa a zdravotná starostlivosť – buď v krajine príchodu, alebo na základe dohody v krajine odchodu. Európska komisia konštatovala, že členské štáty môžu opätovne zaviesť dočasnú kontrolu na vnútorných hraniciach, ak je to opodstatnené z dôvodu zaistenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Takéto kontroly by sa mali vykonávať primeraným spôsobom a s náležitým ohľadom na zdravie dotknutých osôb. Zároveň Európska komisia konštatuje, že vykonávanie kontrol zdravotného stavu všetkých osôb, ktoré vstupujú na územie členských štátov, si nevyžaduje formálne zavedenie kontroly vnútorných hraníc. V prípade občanov EÚ sa musia zachovať záruky stanovené v smernici č. 2004/38, najmä však zásada nediskriminácie medzi vlastnými štátnymi príslušníkmi členských štátov a občanmi EÚ, ktorí majú v danom členskom štáte pobyt. Rovnako nie je možné zamietnuť vstup občanom EÚ alebo štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí majú na jeho území pobyt, EÚ musí uľahčovať tranzit iným občanom EÚ a osobám s pobytom, ktoré sa vracajú domov. Členské štáty však môžu prijať primerané opatrenia, ako napr. požiadavku, aby osoby vstupujúce na ich územie absolvovali po návrate z oblasti postihnutej ochorením Covid-19 dobrovoľnú izoláciu alebo podobné opatrenia, a to za predpokladu, že rovnakú požiadavku zavádzajú aj v prípade svojich vlastných štátnych príslušníkov. Európska komisia zároveň vyzvala členské štáty, aby povolili a uľahčili prekračovanie hranice cezhraničným pracovníkom, aby tak zabezpečili kontinuitu pracovnej činnosti. Štáty by mali postupovať koordinovane a vykonávať kontrolu zdravotného stavu len na jednej strane hranice, aby sa zabránilo prekryvaniu a čakacím lehotám.

Z uvedeného usmernenia Európskej komisie je zrejmé, že len reagovala na situáciu, keď členské štáty jednostranne a nekoordinovane zatvorili svoje hranice a neumožnili dokonca ani len tranzit ľudí, ktoré sa potrebovali dostať do miesta svojho bydliska.

Pri analýze legislatívy EÚ, ktorá umožňuje obmedzenie voľného pohybu osôb, je zjavné, že prípustná výnimka z dôvodu ochrany verejného zdravia nemôže byť aplikovateľná tak extenzívne ako výnimky z dôvodov verejného poriadku a verejnej bezpečnosti. Požiadavky týkajúce sa individuálnych hodnotení a osobného správania nemajú obdobu v kategórii ochrany verejného zdravia. Európska komisia svojimi usmerneniami akoby akceptovala, že členské štáty zaviedli kontrolu

na hraniciach, hoci niektoré členské štáty de facto svoje hranice aj uzatvorili. Európska komisia akoby stanovila podmienky vo svojich usmerneniach, pričom zdôraznila zákaz diskriminácie a proporcionality prijatých obmedzení. V zmysle usmernenia by mali členské štáty zvážiť nevyhnutnosť akéhokoľvek opatrenia a jeho primeranosť v tom zmysle, aby nešlo nad rámec toho, čo dané opatrenia sleduje a členské štáty majú preukázať primeranú rovnováhu medzi právami jednotlivcov a záujmom ochrany verejného zdravia.

5 Záver alebo aké má Európska únia právomoci v oblasti boja s koronakrízou

Voľný pohyb osôb sa spája so slobodou pohybu a pobytu. Ide o slobodu občianstva EÚ, ktorá je od marca 2020 najviac dotknutou slobodou vyplývajúcou z občianstva EÚ, pričom právo EÚ umožňuje túto slobodu obmedziť. V súčasnosti by sa mohlo zdať, že sloboda pohybu a pobytu, ktorá je súčasťou práv vyplývajúcich z občianstva Európskej únie, zlyháva. Svojím spôsobom Európska únia nedokáže reflektovať na vzniknutú situáciu, už len z dôvodu samotnej podstaty jej fungovania ako spoločenstva, ktoré funguje na základe prenesených právomocí. Federatívne usporiadanie Európskej únie reflektuje konanie členských štátov a obmedzené možnosti Európskej únie, ktorá nedisponuje právomocami, aby zabránila obmedzeniam slobody voľného pohybu a pobytu zo strany členských štátov v krízových situáciách, akou je aj pandémia nového koronavírusu. Európska únia má právomoci definované zakladajúcimi zmluvami, musí rešpektovať vo svojej činnosti princípy subsidiarity a proporcionality. Európska únia musí fungovať spôsobom, aby svojou činnosťou nevyvolávala konflikty s členskými štátmi. Z hľadiska rozdelenia právomocí je zrejmé, že za oblasť verejného zdravia a zdravotníckej politiky nesú zodpovednosť členské štáty. Európskej únii tak neostáva nič iné, len rešpektovať kroky členských štátov, prostredníctvom ktorých prijíma opatrenia na ochranu zdravia svojich občanov, keďže ide o kľúčovú oblasť fungovania každého štátu.

Súčasná situácia však prináša zaujímavý vývoj. Štandardne musia členské štáty brať ohľad na záujmy Európskej únie pri výkone svojich právomocí. Dokonca aj tých, ktoré sú výlučnou právomocou členských štátov a tomu musia prispôbiť aj právny poriadok a jeho aplikáciu, aby sa nebránilo vykonávaniu práv a princíпов zaužívaných v práve EÚ. V súčasnosti sa však pozeráme na úplne obrátenú situáciu: právo EÚ a práva vyplývajúce z práva EÚ sa prispôbujú výkonu právomocí členských štátov v oblasti ochrany verejného zdravia. Tento zvrat vo vzťahu

medzi právom EÚ a právomocami členských štátov je odôvodňovaný stavom núdze, v ktorom sa nachádzame a jeho dôsledkom je, že právo EÚ sa prispôbuje potrebám, ktoré si určili členské štáty. Je potrebné povedať, že sa to deje v širšom normatívnom rámci práva EÚ s odvolaním sa na výnimky, ktoré právo EÚ poskytuje, pričom Európska komisia vykonáva dohľad nad postupmi a opatreniami členských štátov.

Toto sa však vždy riadi v širšom normatívnom rámci práva EÚ prostredníctvom poskytovania výnimiek, záruk a dohľadu Komisie. Pravidlá, ktoré právo EÚ predpokladá pre jeho obmedzenie, rešpektujú núdzovú situáciu a vykonávanie základných funkcií štátu, na ktoré sa členské štáty odvolávajú pri obmedzovaní aplikácie práva EÚ. Výnimky pre obmedzenia aplikácie práva EÚ tvoria súčasť systému práva EÚ a zároveň umožňujú za určitých okolností dočasne obmedziť uplatňovanie určitých slobôd vyplývajúcich z práva EÚ. Praktickou otázkou ostáva, ako Európska komisia vykonáva dohľad nad takouto situáciou a najmä, či je rešpektovaná zásada proporcionality zo strany členských štátov. Predovšetkým, či prijaté obmedzenia sú primerané sledovanému cieľu a či nedochádza k ich diskriminačnému uplatňovaniu. Všetky tieto otázky obmedzovania aplikácie práva EÚ sa vyskytujú v súčasnom kontexte pandémie, pričom aj opatrenia jednotlivých štátov sú rôznorodé a zaslúžia si samostatné posúdenie z hľadiska ich súladu s právom EÚ, rešpektovania zásady proporcionality a nediskriminácie. V každom prípade, je nevyhnutné sa zamerať aj na budúce fungovanie EÚ počas kritických situácií, vymedziť úlohy Európskej únie pri riešení krízových situácií, keďže v prípade žiadnej koordinácie dochádza k situáciám, ktoré značným spôsobom majú negatívny vplyv na fungovanie slobôd, ktoré vyplývajú z práva EÚ.

LITERATÚRA

1. BERDISOVÁ, L. – LACLAVÍKOVÁ, M. Antidiscrimination clause – constitutional, historical and legal metamorphoses. In *Free movement of goods and persons across the Polish-Czech-Slovak borders*. Katowice : Oficyna Wydawnicza Waclaw Walasek, 2012, pp. 73-81.
2. CRAIG, P. – de BÚRCA, G. *EU Law, Text, Cases and Materials*. 5th edition. Oxford : University Press, 2011.
3. COUTTS, S. Citizenship, Coronavirus and Questions of Competence. In *European Papers*. 2020, Vol. 5, No 1, European Forum, Insight of 25 April 2020, pp. 429-432 (dostupné na: <http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2020_I_012_Stephen_Coutts.pdf>; 1.9.2020).

4. DEBRECÉNIOVÁ J. *Antidiskriminačný zákon. Komentár*. Bratislava : Občan a demokracia, 2008.
5. FOSTER, N. *Foster on EU Law*. 3rd edition. Oxford : Oxford University Press, 2011.
6. JANKUV, J. Ochrana ľudských práv v Európskej únii. In *Základy európskeho práva*. Bratislava : Iura edition, 2004, pp. 239-312.
7. KARAS, V. – KRÁLIK, A. *Právo Európskej únie*. Praha : C. H. Beck, 2012.
8. MORAVČÍKOVÁ, M. Sekulárny štát a náboženská sloboda v sociológii a v právnej teórii. In Mach, P. – Pekarík, M. – Vladár, V. (eds.) *Constans et perpetua voluntas*. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, 2014. pp. 435-450.
9. MORAVČÍKOVÁ, M. Temptation in the desert. Troubles with state neutrality: or (not) talking about God: debate not only about the case of sister Dalmácia. In MARINČÁK, Š. (ed.) *Religion: problem or Promise?* Trnava : Dobrá kniha, 2009. pp. 153-158.
10. VARGA, P. *Fundamentals of European Union Law. Constitutional and Institutional Framework*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011.
11. ROBIN-OLIVIER, S. Free Movement of Workers in the Light of the COVID-19 Sanitary Crisis: From Restrictive Selection to Selective Mobility. In *European Papers*. 2020, Vol. 5, No 1, European Forum, Insight of 16 May 2020, pp. 613-619 (dostupné na: <http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2020_I_019_Sophie_Robin_Olivier_0.pdf>; 1.9.2020).
12. WEATHERILL, S. *Cases and Materials on EU Law*. 9th edition. Oxford : Oxford University Press, 2010.
13. Zmluva o Európskej únii a Zmluva o fungovaní Európskej únie v platnom znení (Ú.v. C 115 z 9.5.2008)

Internetové stránky:

1. https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/european_government/european_union/freedom_of_movement_in_the_eu.html (1. 9. 2020)
2. <https://www.minv.sk/?schengensky> (1. 9. 2020)
3. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_20_1555 (1. 9. 2020)
4. <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution?NegotiationID=1047> (1. 9. 2020)
5. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/153/management-of-the-external-borders> (1. 9. 2020)
6. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/147/free-movement-of-persons> (1. 9. 2020)

EVROPSKÁ UNIE CHRÁNÍ SPOTŘEBITELE. SPOTŘEBITEL (NE)OVLIVŇUJE EU

EUROPEAN UNION PROTECTS THE CONSUMERS. CONSUMER DOES (NOT) INFLUENCE THE EU

JUDr. Tereza Kunertová, Ph.D., LL.M.

*Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra evropského práva¹
Charles University in Prague, Law Faculty, Department of the EU Law*

Abstrakt: Ochrana spotřebitele je dlouhodobě využívána jako ospravedlnitelené kritérium v evropském kontextu, a to jak členskými státy, které tím chtějí ospravedlnit případné omezení volného pohybu v EU, tak i Evropskou unií samotnou. Ta pod závojem ochrany spotřebitele přistupuje k regulaci mnohých politik a harmonizaci v daných oblastech (např. otázky finanční regulace, digitalizace a online služby, atd.). Nicméně je otázkou, kdo je ten průměrný spotřebitel, kterého všichni chrání? Mají změny spotřebitelského chování vliv na přijímání příslušných politik, nebo jde spíše o rozhodnutí vedené shora?

Abstract: Consumer protection is considered as a legitimate justification in the European context, not only by Member States wishing to justify certain obstacles to free movement rights, but by the EU itself as well. The EU has influenced many EU politics and harmonised certain areas under the veil of the consumer protection (e.g. financial regulation, digitalisation and online services, etc.). However, who is the average consumer which shall need the protection? Does the development of the consumer behaviour impact adoption of those politics or is it actually the other way round?

Klíčové slova: ochrana spotřebitele, průměrný spotřebitel, regulace finančních služeb, Evropská unie, právo vnitřního trhu, e-commerce, digitalizace, online služby

Key words: Consumer Protection, Average Consumer, Regulation of Financial Services, European Union, Internal Market Law, E-commerce, Digitalisation, Online Services

¹ Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2020 – 260 492.

Úvod

Každý, kdo se více zajímá o evropské právo či Evropskou unii jako takovou se zcela jistě potkal se slovním spojením „ochrana spotřebitele“. Co je však na ochraně spotřebitele zajímavé až možná i unikátní, je to, že ke své obraně používají tento pojem obě strany pomyslného hráčského pole. Na jedné straně je ochrana spotřebitele využívána jakožto určitý korektiv pro přespřílišný zásah práva EU do národních praxí, coby ospravedlnění omezení volného pohybu v některém členském státě. Na druhé straně sama Evropská unie využívá ochranu spotřebitele jako důvod pro potřebu hlubší harmonizace a sjednocování postupů v některých oblastech práva EU. Kdo však je tím spotřebitelem, jehož nutnost ochrany obě strany hlasitě proklamují? Jak moc se vzájemně ovlivňují členské státy, Evropská unie a sami spotřebitelé při hledání ideálního průměrného spotřebitele? Na to se zkusíme zaměřit v tomto příspěvku.

1 Ochrana spotřebitele před Evropskou unií

Vnitřní trh představuje jeden ze základních pilířů, na kterých Evropská unie stojí.² Dle článku 26 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“) „*vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu...*“. V rámci jednotlivých svobod vnitřního trhu jsou zakázána (diskriminační) omezení takto zakotveného práva na volný pohyb v EU,³ ledaže mohou být ospravedlněny jednotlivými důvody zakotvenými v příslušných člancích SFEU.⁴ Ani jedno z ospravedlnění v příslušných člancích SFEU k omezení volného pohybu nenabízí ochranu spotřebitele. Nicméně tak jako v jiných případech dotýkajících se práva EU i zde vypomohla výraznou měrou judikatura Soudního dvora Evropské unie („SDEU“). Nejen že rozšířila způsoby omezení volného pohybu, ale též i následně poskytla členským státům⁵ širší prostor pro

² Srov. čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii („SEU“), jenž představuje základní cíle Evropské unie.

³ V případě volného pohybu pracovníků, služeb a svobody usazování jsou tímto zákazem myšlena přímo diskriminační omezení, tj. na základě státní příslušnosti. V případě volného pohybu zboží hovoříme o množstevních omezeních a opatřeních s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení (tzv. ORUKO). U volného pohybu kapitálu SFEU zmiňuje termín omezení.

⁴ Srov. články 36, 45, 52 a 65 SFEU. Nejčastěji se jedná o veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost, případně ochranu zdraví a další uvedené u volného pohybu zboží či kapitálu.

⁵ Je pravdou, že subjekty, na něž dopadá možnost využít některé ospravedlnění, nejsou jen členské státy, a to v závislosti na míře přímého účinku daného ustanovení SFEU. Nejšířeji je příslušná judikatura SDEU využitelná v případě volného pohybu pracovníků, kde díky uznanému plnému horizontálnímu přímému účinku mohou příslušné ospravedlňující důvody využít ve svůj prospěch i ryze soukromí zaměstnavatelé.

ospravedlnění těchto omezení. Určitě si všichni v tomto případě vzpomeneme na notoricky známý případ Cassis de Dijon z oblasti volného pohybu zboží.⁶ Spolková republika Německo v tomto rozsudku poukazovala na ochranu spotřebitele proti nekalým obchodním praktikám jakožto důvod pro uplatnění ustanovení o minimálním obsahu alkoholu v lihovinách.⁷ Ač v konečném verdiktu SDEU neuznal argument Spolkové republiky Německo jakožto přiměřený, tak možnost tohoto ospravedlňujícího důvodu neodmítl, ba naopak. SDEU zakotvil tzv. kategorické požadavky, jakožto skupinu ospravedlňujících důvodů, když stanovil, že „*překážky pohybu uvnitř Společenství vyplývající z rozdílů vnitrostátních právních předpisů týkajících se uvádění dotčených výrobků na trh musí být přípustné tehdy, pokud lze tato ustanovení považovat za nezbytná k tomu, aby se vyhovělo kategorickým požadavkům týkajícím se zejména účinnosti daňového dohledu, ochrany zdraví, poctivosti obchodního styku a ochrany spotřebitelů*“.⁸ Ochrana spotřebitele se tak stala jedním ze základních a hojně využívaných důvodů k ospravedlnění rozličných omezení na vnitřním trhu.⁹

2 Ochrana spotřebitele před členskými státy

Společně s proklamovanou ochranou spotřebitele ze strany členských států můžeme sledovat i tendenci Evropské unie využít ochranu spotřebitele naopak jako nástroj pro větší harmonizaci některých oblastí a pravidel v EU. Ať už se v první řadě jednalo o reakci na ochranářské tendence členských států, anebo o skutečný zájem o sjednocení ochrany slabší strany a tím zefektivnění volného pohybu a obchodu přes hranice členských států, není z dnešního pohledu už asi příliš podstatné. To, na co se naopak můžeme zaměřit, je zvyšující se snaha chránit spotřebitele v různých odvětvích. Je tak možné sledovat určitý posun od maximálního usnadňování poskytování služeb napříč EU a rozvoje podnikatelských

⁶ Viz. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979, Cassis de Dijon, 120/78, EU:C:1979:42.

⁷ Viz. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979, Cassis de Dijon, 120/78, EU:C:1979:42, bod 12.

⁸ Viz. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979, Cassis de Dijon, 120/78, EU:C:1979:42, bod 8, důraz dodán.

⁹ Ochrana spotřebitele bývá velmi často spojována s ochranou zdraví. Judikatura v oblasti ochrany zdraví jakožto specifického důvodu, jak chránit spotřebitele, však není předmětem tohoto článku. K vcelku obsáhlému přehledu mohu odkázat např. na článek TUDOR, J., CONSUMER PROTECTION AND THE FREE MOVEMENT OF GOODS IN THE EUROPEAN UNION: THE ABILITY OF MEMBER-STATES TO BLOCK THE ENTRY OF GOODS ACROSS BORDERS in *Houston Journal of International Law*, 2017, vol. 39:3, s. 557-644, dostupné online zde: <<http://www.hjil.org/wp-content/uploads/Tudor-FINAL.pdf>>.

aktivit k sjednocování pravidel a zpřísnujících se regulací pod závojem ochrany spotřebitele, v jehož důsledku činí dané poskytování služeb možná zase opětovně složitějším.

Ve Smlouvách zaujímá ochrana spotřebitele vlastní hlavu XV v rámci SFEU. Jedná se o jeden jediný článek 169 SFEU, který deklaruje zájem Unie na zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů a podpoře jejich zájmů, ať už se jedná o ochranu zdraví, bezpečnost, práva na informace, vzdělávání a sdružovat se. Dá se říci, že se jedná o vcelku generický a trochu i vágní ustanovení, pod které se dá asi napasovat leccos.¹⁰ Nicméně k dosažení těchto cílů může Unie přijímat pouze buď opatření v rámci článku 114 SFEU, anebo opatření, která čistě doplňují a podporují vlastní politiky členských států, kdy členské státy si mohou zachovat nebo zavést přísnější ochranná opatření.¹¹ Z toho můžeme na první pohled usuzovat, že Unie možná nemá zase tolik legislativního prostoru, neboť buď přijímá doplňující opatření k politikám členských států dle článku 169 odst. 2 a 3 SFEU, anebo přijímá opatření ke sblížení vnitrostátních předpisů v souvislosti s vytvořením a zajištěním fungování vnitřního trhu dle čl. 114 SFEU. Samotný článek 114 SFEU by se měl správně použít pouze tehdy, pokud není ve Smlouvách jiný lépe využitelný právní základ v příslušné oblasti, a navíc není možné ho využít k úpravě daní, volného pohybu osob a zaměstnaneckých práv.¹² Nicméně článek 169 SFEU není jediným ustanovením Smluv, kde se hovoří o ochraně spotřebitele. Hned na začátku v SFEU se ukrývá na první pohled vcelku nenápadné ustanovení, jež stanoví: „*požadavky vyplývající z ochrany spotřebitele budou brány v úvahu při*

¹⁰ Ochrana spotřebitele je dle čl. 4 SFEU zahrnuta mezi tzv. sdílené pravomoci, kde Unie sdílí pravomoc s členskými státy. Opatření v této oblasti tak mohou přijímat Unie i členské státy, avšak pokud Unie využije svoji pravomoc a harmonizuje určitou část této oblasti, v tomto rozsahu už členské státy své vlastní opatření nepřijímají, což vyplývá mimo jiné i z přednosti práva EU.

¹¹ Srov. čl. 169 odst. 2 a 4 SFEU.

¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2000, tabáková směrnice, C-376/98, EU:C:2000:544, kde SDEU stanovil, že „*opatření uvedená v čl. 100a odst. 1 Smlouvy [dnes čl. 114 SFEU] jsou určena ke zlepšení podmínek vytvoření a fungování vnitřního trhu. Vykládat tento článek v tomto smyslu, že dává zákonodárci Společenství obecnou pravomoc k regulaci vnitřního trhu, by bylo nejen v rozporu se samotným zněním výše uvedených ustanovení, ale rovněž neslučitelné se zásadou zakotvenou v článku 3b Smlouvy o ES (nyní článek 5 ES) [dnes čl. 5 SEU], podle níž jsou pravomoci Společenství pravomocemi svěřenými. Krom toho musí být předmětem aktu přijatého na základě článku 100a Smlouvy skutečně zlepšení podmínek pro vytvoření a fungování vnitřního trhu. Postačovalo-li by pouhé zjištění rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, jakož i abstraktního rizika vzniku překážek základních svobod nebo narušení hospodářské soutěže, která z nich mohou vyplynout, k odůvodnění volby článku 100a jako právního základu, mohl by se stát soudní přezkum dodržování tohoto právního základu zcela neúčinným“ (důraz dodán). Nicméně je pravdou, že ve své následné judikatuře SDEU už tak přísný nebyl. Srov. CRAIG, P. a G. DE BÚRCA. EU law: text, cases, and materials. Sixth edition. New York, NY: Oxford University Press, 2015. ISBN 978-0-19-871492-7, s. 617.*

vymezování a provádění jiných politik a činností Unie“.¹³ Jak už to bývá, ďábel se skrývá v detailech. Můžeme předpokládat, že to nebyla příliš náhoda, když se toto ustanovení, jež bylo původně součástí hlavy o ochraně spotřebitele,¹⁴ v rámci Lisabonské smlouvy přesunulo na začátek SFEU a bylo zařazeno pod tzv. obecně použitelná ustanovení.¹⁵ Z tohoto ustanovení, a i jeho zařazení mezi přední články SFEU je zřejmé, že jakýkoliv legislativní návrh může být veden snahou o vyšší ochranu spotřebitele. V mnoha sekundárních předpisech EU ze zcela rozličných oblastí, které byly přijaty na jiných právních základech než těch uvedených výše, a jež nejsou tedy přímo určené k ochraně spotřebitele, si tak můžeme v jejich Preambulích povšimnout důrazu na ochranu spotřebitele, jako jeden z důvodů přijetí příslušného aktu.¹⁶ Ochrana spotřebitele se zcela jistě stala jedním ze základních cílů harmonizačních tendencí v EU.

3 Průměrný spotřebitel rovná se rozumný spotřebitel?

Spotřebitele většinou definujeme jako slabší stranu v obchodních vztazích.¹⁷ To je samozřejmě značně vágní koncept. Když si posvítime na pojetí spotřebitele zblízka, tak můžeme shrnout, že dle práva EU jde zaprvé o fyzickou osobu,¹⁸ která

¹³ Viz. čl. 12 SFEU.

¹⁴ Srov. původní článek 153 Smlouvy o Evropském společenství.

¹⁵ Viz. Část první, Hlava II SFEU.

¹⁶ Pro ilustraci: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě – rec. 2 Preambule, právním základem je dnešní čl. 91 SFEU; Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES, kde se v rec. 42 Preambule odkazuje na směrnici o nepřiměřených podmínkách v případě souhlasu subjektů údajů – právním základem je čl. 16 SFEU; Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků – rec. 29 Preambule, právními základy jsou dnešní čl. 103 a 352 SFEU; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu – rec. 2 a 7 Preambule, právními základy jsou dnešní čl. 53 a 62 SFEU; Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění – rec. 6, 7, 10 Preambule, právními základy jsou čl. 53 a 62 SFEU.

¹⁷ Srov. Ondřejová, D. Hledisko tzv. průměrného spotřebitele v nekalé soutěži. *Obchodněprávní revue*, 8/2009, s. 222.

¹⁸ Existují úvahy, zda by spotřebitelem nemohla být i za jistých okolností právnická osoba coby neprofesionál v daném vztahu, avšak tím se pro účely tohoto článku zabývat nebudeme a zatím se i zdá, že SFEU za spotřebitele považuje vždy osobu fyzickou s ohledem na předpisy, které vykládá, jež definují spotřebitele jako fyzické osoby. Srov. např. Tomášek, M. Pokračování evropské diskuse o pojmu „spotřebitel“. *Evropské právo* 10/2003, s. 8.

v rámci daného vztahu jedná pro své soukromé (neprofesní) účely.¹⁹ Z toho vyplývá, že nejde automaticky vždy o veškeré fyzické osoby, ale jejich roli musíme hodnotit „s ohledem na povahu a účel této smlouvy, a nikoli na subjektivní postavení této osoby, přičemž jedna a tatáž osoba může být pokládána za spotřebitele v rámci některých transakcí a za hospodářský subjekt v rámci jiných transakcí. Soudní dvůr z toho dovozuje, že pouze na smlouvy uzavřené mimo jakoukoliv činnost a účel podnikatelského druhu a nezávisle na nich, s jediným cílem uspokojit vlastní potřeby soukromé spotřeby jednotlivce, se vztahuje zvláštní režim [...] v oblasti ochrany spotřebitele jako strany považované za slabou, zatímco taková ochrana není odůvodněna v případě smlouvy, jejímž účelem je podnikatelská činnost.“²⁰ Nicméně i když si stanovíme tyto vnější aspekty pro definici spotřebitele, nepronikneme zcela do toho, kým takový spotřebitel je. Jak máme nastavit hranici, zda příslušné jednání je pro danou nepodnikající fyzickou osobu klamavé bez toho, aniž bychom znali její osobní nastavení, vzdělání a životní zkušenosti? Z toho důvodu často hovoříme a též právo EU pracuje vesměs s termínem tzv. průměrného spotřebitele pro posouzení, zda dané jednání vůči spotřebiteli je v pořádku, anebo je již za hranou a je třeba přikročit k ochraně této slabší strany. Kdo ale je tím průměrným spotřebitelem?

3.1 Průměrný spotřebitel optikou členských států

Ochrana spotřebitele byla zejména z počátku ze strany členských států často využívána v případě snahy o zachování určité kvality výrobku a zákazu importu cizích produktů, které neodpovídají příslušným domácím požadavkům, na příklad s ohledem na jejich obsah²¹ či tvar²². V těchto případech SDEU poukazoval na nepřiměřenost příslušných restrikcí, kdy velmi často by měla k ochraně spotřebitele stačit příslušná etiketa výrobku. Z toho můžeme vyvodit, že za průměrného spotřebitele byl v první řadě považován takový, jenž si v obchodě zvládne v klidu prostudovat složení výrobku, který si hodlá koupit.

¹⁹ Srov. např. směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, dle jejíhož článku 2 je spotřebitelem „fyzická osoba, která ve smlouvách, na které se vztahuje tato směrnice, jedná za účelem, který nelze považovat za její obchodní činnost, podnikání, řemeslo nebo povolání“.

²⁰ Rozsudek Soudního dvora EÚ ze dne 20. ledna 2005, Gruber, C-464/01, EU:C:2005:32, bod 36.

²¹ Např. rozsudek Soudního dvora EÚ ze dne 20. února 1979, Cassis de Dijon, 120/78, EU:C:1979:42, kde šlo o minimální obsah alkoholu; rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1988, Gloc-ken Gmbh a Kritzinger, 407/85, EU:C:1988:401, kde byl testován zvyk, že za těstoviny Italo- vé považují pouze ty, které jsou vyráběny z tvrdé pšenice (semoliny) ; anebo často citovaný a oblíbený rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 1987, Komise v. Spolková republika Německo, 178/84, EU:C:1987:126, týkající se „čistoty piva“.

²² Např. rozsudek Soudního dvora EÚ ze dne 10. listopadu 1982, De Smedt, 261/81, EU:C:1982:382, týkající se požadovaného tvaru kostky pro margaríny v Belgii.

Další skupinou rozsudků, která měla vliv na identifikaci průměrného spotřebitele je judikatura dotýkající se prezentace výrobků.²³ Nejznámějším v tomto ohledu je zcela jistě rozsudek Mars.²⁴ Pro rychlé osvěžení povědomí o tomto notoricky známém případě shrňme, že zmrzlinové tyčinky Mars dovážené z Francie nesly na svém obalu označení „+10%“, což mělo demonstrovat jejich zvětšení oproti původním tyčinkám. Háček spočíval v tom, že barevný proužek vymezující zvětšení tyčinky na jejím obalu neodpovídal skutečným 10% tyčinky, ale zabíral její větší část. Z toho důvodu německá asociace na ochranu spotřebitelů se obrátila na soud v Kolíně s tím, že se jedná o nekalé soutěžní praktiky, které by mohly ve svém důsledku vést k nutnosti změnit balení tyčinek, anebo je v těchto potencionálně klamavých obalech neprodávat. SDEU sice uznal, že se jedná o tzv. opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení spadající pod čl. 34 SFEU a je možné ho tak ospravedlnit ochranou spotřebitele, nicméně v otázce samotné potřeby chránit takto spotřebitele se obrátil k německé asociaci zády. SDEU neuvěřil, že by průměrný spotřebitel opravdu věřil na základě barevného vyjádření, které je jasně větší než 10% tyčinky, že tomu skutečně odpovídá inzerované zvětšení. Z jeho vyjádření vyplynulo, že rozumně uvažující spotřebitel bude vědět, že nemusí nutně existovat souvislost mezi reklamním značením vztahujícím se ke zvýšení množství výrobku a skutečnou velikostí produktu.²⁵ Průměrný spotřebitel je tedy takový, který nejen že si umí přecíst složení výrobku, ale též dokáže odlišit zjevné reklamní triky od faktických údajů o výrobku.

V následující judikatuře SDEU potvrdil tuto svoji představu, když označil průměrného spotřebitele za takového, který je „*přiměřeně dobře informovaný a přiměřeně pozorný a obezřetný*“.²⁶

²³ Zcela úmyslně neuvádím termín reklama, neboť ta byla následně po rozhodnutí ve věci Keck vnímána spíše jako způsob prodeje, a pokud de iure a de facto nediskriminační vůči zahraničním výrobkům, tak vyřazena z působnosti čl. 34 SFEU. Srov. např. BARNARD, C. *The substantive law of the EU: the four freedoms*. Fourth edition. Oxford, United Kingdom : Oxford University Press, 2013, s. 130. ISBN 978-0-19-967076-5.

²⁴ Rozsudek Soudního dvora EÚ ze dne 6. července 1995, Mars, C-470/93, EU:C:1995:224.

²⁵ Rozsudek Soudního dvora EÚ ze dne 6. července 1995, Mars, C-470/93, EU:C:1995:224, bod 24.

²⁶ Srov. rozsudek Soudního dvora EÚ ze dne 16. července 1998, Gut Springenheide, C-210/96, EU:C:1998:369, týkající se balení tzv. „šesti zrných vajec“, v němž finální posouzení SDEU sice ponechal na národním soudu, ale zdůraznil, že musí při tom vzít v úvahu, zda by takové balení opravdu oklamalo průměrného spotřebitele, který je přiměřeně dobře informovaný a přiměřeně pozorný a obezřetný. V tomto případě se sice jednalo o výklad nařízení než aplikaci primárního práva jako takového, ale došlo zde k zakotvení ode té doby používané definice průměrného spotřebitele na vnitřním trhu EU. Dále srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. ledna 2000, Estée Lauder – lifting, C-220/98, EU:C:2000:8; rozsudek Soudního dvora ze dne 21. června 2001, Komise v. Irsko, C-30/99, EU:C:2001:346, bod 32; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Španělsko, C-358/01, EU:C:2003:599, bod 53; potvrzeno i rozsudkem Soudu prvního stupně ze dne 5. května 2009, Thomas Rotter, T-447/07, EU:T:2009:137.

V recentní judikatuře se SDEU navíc často soustředí na otázku srozumitelnosti pro spotřebitele, aniž by takového průměrného spotřebitele příliš dále definoval.²⁷ Zdá se, že tím reaguje na harmonizační tendence Evropské unie, kde se též v posledních letech vyzdvihuje potřeba, aby spotřebitel vždy obdržel dostatečné informace a těmito informacím byl schopen porozumět, jak si ukážeme v následující části tohoto článku.

3.2 Průměrný spotřebitel optikou Evropské unie

Unijní definici průměrného spotřebitele ve Smlouvách nenalezneme. Tu nám poskytla až judikatura SDEU v reakci na ochranářské tendence členských států, jak jsme si ukázali výše. Jak už to v právu EU bývá, tato definice se přetavila do sekundárních předpisů a harmonizovala tak dosavadní výroky SDEU. Podstatnou je v tomto ohledu směrnice o nekalých obchodních praktikách z roku 2005.²⁸ Ta sice nezakotvuje definici průměrného spotřebitele přímo v textu, ale odkazuje na ni v Preambuli, kde reflektuje dosavadní pojetí ze strany SDEU. „*Tato směrnice, v souladu se zásadou proporcionality a pro zajištění účinné ochrany v ní obsažené, vychází z pojmu průměrného spotřebitele, který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory, jak je vykládán Soudním dvorem; tato směrnice však obsahuje také ustanovení, jejichž účelem je předcházet zneužívání spotřebitelů, kteří jsou svým charakterem obzvláště zranitelní nekalými obchodními praktikami. Zaměřuje-li se určitá obchodní praktika na určitou skupinu spotřebitelů, jako jsou například děti, je žádoucí, aby se dopad takové obchodní praktiky hodnotil z pohledu průměrného člena dané skupiny*“.²⁹

Nicméně je zřejmé, že i přes tuto definici, se bude pozornost a opatrnost spotřebitele lišit, pokud bude uzavírat jednoduchou kupní smlouvu na jízdní kolo

²⁷ Srov. např. rozsudek Soudního dvora EÚ ze dne 22. září 2016, Komise v. Česká republika, C-525/14, EU:C:2016:714, bod 48; rozsudek Soudního dvora EÚ ze dne 16. ledna 2014, Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11, bod 22, oba rozsudky však odkazují na rozsudek Soudního dvora ze dne 21. června 2001, Komise v. Irsko, C-30/99, EU:C:2001:346, který znovu potvrzuje výše uvedenou definici průměrného spotřebitele.

²⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách).

²⁹ Viz. rec. 18 Preambule Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách).

oproti tomu, když si bude například sjednávat pojištění. Nakonec na tyto situace pamatuje i směrnice o nekalých praktikách a předvídá sektorové odlišnosti v pojetí průměrného spotřebitele. „Tato směrnice se proto použije, pouze pokud neexistují zvláštní právní předpisy Společenství upravující konkrétní hlediska nekalých obchodních praktik, například požadavky na informovanost a pravidla upravující způsob předkládání informací spotřebiteli. Zajišťuje ochranu spotřebitelů tam, kde na úrovni Společenství neexistují žádné zvláštní odvětvové právní předpisy, a zakazuje obchodníkům vytvářet klamnou představu o povaze produktů. Toto je zejména důležité u složitých produktů s vysokou mírou rizika pro spotřebitele, například některých produktů finančních služeb“ (důraz dodán).³⁰ Zejména ve zmíněné oblasti finančních služeb můžeme vnímat zvyšující tendenci k ochraně spotřebitele, kdy se skoro zdá, že cílem veškeré nově přijímané unijní sekundární legislativy v dané oblasti není ani tak snaha o sjednocení pravidel pro jejich poskytování k usnadnění přeshraničního působení a liberalizací bankovních a pojišťovacích služeb,³¹ ale spíše co nejvíce ochránit spotřebitele při pořizování příslušných finančních produktů.³² Když si například porovnáme původní a dnešní úpravu distribuce pojištění, tak v původní směrnici o zprostředkování pojištění z roku 2002³³ nalezneme ochranu spotřebitele zmíněnou ve čtyřech recitálech Preambule a informační požadavky jsou shrnuty ve dvou vcelku jednoduchých člancích.³⁴ Oproti tomu dnešní směrnice o distribuci pojištění³⁵ zmiňuje ochranu spotřebitele v jedenácti recitálech Preambule a informační pravidla jsou rozprostřena do devíti vcelku komplikovaných článků.³⁶ Obdobně se ochrana spotřebitele v původní směrnici

³⁰ Viz. rec. 10 Preambule Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách).

³¹ Srov. čl. 58 odst. 2 ve spojení s čl. 64 odst. 2 a 3, čl. 59 odst. 1 a čl. 60 SFEU.

³² Cílem tohoto článku není zhodnotit, zda je tato zvyšující se tendence dobře nebo špatně, neboť v tu chvíli bychom museli vzít do úvahy četnost a závažnost spotřebitelských sporů a úroveň finanční gramotnosti spotřebitelů v jednotlivých členských státech, což by vyžadovalo na samostatnou studii.

³³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/92/ES ze dne 9. prosince 2002 o zprostředkování pojištění.

³⁴ Jedná se o články 12 a 13 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/92/ES ze dne 9. prosince 2002 o zprostředkování pojištění.

³⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění.

³⁶ Jedná se o články 17 až 25 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění s tím, že požadavky na distribuci tzv. investičního životního pojištění jsou upraveny zvlášť.

o trzích finančních nástrojů z roku 2004 (tzv. MiFID I)³⁷ objevuje osmkrát v Preambuli, zatímco v současné směrnici o trzích finančních nástrojů z roku 2014 (tzv. MiFID II)³⁸ již dvacetosmkrát.³⁹

Můžeme zcela jistě shrnout a nebudeme lhát, když prohlásíme, že legislativní tendence k ochraně spotřebitele v EU se postupem doby neustále zvyšuje.⁴⁰ Nicméně i v této jedné oblasti finančních služeb a její podoblasti pojišťovnictví není zcela jasné, jak přesně přistupovat k definici průměrného spotřebitele. I zde bude asi velký rozdíl kladený na jeho obezřetnost a rozumnou informovanost co se týče jednodušších pojistných produktů a co se týče těch složitějších pojistných produktů, které v sobě často kombinují pojistnou a investiční složku. Je vidno, že v tomto ohledu není pojem průměrného spotřebitele jasně daný,⁴¹ a i například český finanční arbitr jeho definici a tím i potřebnou ochranu posuzuje trochu ad hoc s ohledem na prvky každého případu. Můžeme například srovnat rozhodnutí proti pojišťovně AXA. „*V Pojistné smlouvě tak chybí pojistný zájem Navrhovatele od počátku, a to bez ohledu na to, zda si Navrhovatel jako průměrný spotřebitel mohl v tu chvíli uvědomit, že prostřednictvím Pojistné smlouvy by měl uspokojit pojistný, a nikoli investiční, zájem*“.⁴² A oproti tomu rozhodnutí proti pojišťovně Kooperativa. „*Finanční arbitr nepopírá náročnost pochopit a poznat kombinovaný, složitěji konstruovaný a strukturovaný produkt, na druhou stranu však platí, že průměrný spotřebitel zná (nebo by měl znát) základní rozdíly mezi pojištěním, spořením či investováním a ví, k jakému účelu každá z těchto činností slouží a jaké výhody a nevýhody jsou s ní spojeny. V případě Navrhovatele je možné plně zaujmout hledisko průměrného spotřebitele, když toto finanční arbitr uplatnil i ve zkoumání předpokladů, zda zástupce Instituce splnil předpoklady pro*

³⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS.

³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU.

³⁹ V obou směrnících je často pojem spotřebitel nahrazen pojmy investor nebo klient nebo zákazník.

⁴⁰ Je pravdou, že v oblasti finančních služeb hrála v tomto ohledu významnou roli finanční krize z roku 2008.

⁴¹ Objevuje se názor, že spíše než klasické pojetí průměrného spotřebitele by v případě finančních (zejména investičních) služeb měl stát „průměrný člen skupiny, kterému je v souladu s odbornou péčí vysvětlena povaha a rizika investice (a to je více než jenom informování), a který je optikou objektivních kritérií schopen odhadnout na vlastní odpovědnost rizika spojená s investicí“ viz. MERENDA, D. – SIMON, R. 2020. Spotřebitel finančních služeb a retailový investor. *Obchodněprávní revue*. 1/2020 s. 31-38.

⁴² Nález ze dne 15. 10. 2018 vydaný pod číslem jednacím FA/SR/ZP/794/2017 - 18 v řízení vedeném pod spisovou značkou FA/SR/ZP/794/2017 proti instituci AXA životní pojišťovna a.s.

informované rozhodnutí Navrhovatele uzavřít Pojistnou smlouvu. Navrhovatel se ani jako spotřebitel při uzavírání Pojistné smlouvy nemůže projevovat pasivně, tj. jako slabá a důvěřivá osoba, ale naopak aktivně, tj. měl by sám vyhledávat potřebné informace, být schopen se rozhodnout při uzavírání smlouvy a zejména si pozorně přečíst veškeré podmínky smlouvy, kterou uzavírá. Ochranu práv spotřebitele nelze chápat jako ochranu před jeho vlastními (byť neuváženými) rozhodnutími.“⁴³

Z výše provedené analýzy je zjevné, že pojem průměrného spotřebitele, ať postupně definovaný skrze judikaturu SDEU a následně zakotvený v sekundární legislativě EU, stále není bez pochybností. Navíc s ohledem na různé oblasti práva EU se pojetí a výklad definice průměrného spotřebitele může lišit. Jak vtipně shrnuto, „sonda do hlubin spotřebitelova myšlení bude ovšem obtížná tím spíše, že podle běžně přijímaných názorů jsou nákupní (i jiná) rozhodnutí určována do značné míry limbickým systémem v mozku. Málokdy proto bývají zcela racionální, nehledě na způsob jejich vnějšího ovlivnění. Nabízí se tu další ironický postřeh, podle kterého advokát, když připravuje žalobu z nekalé soutěže, si musí myslet, co si bude myslet soudce, že si myslel spotřebitel“.⁴⁴ Nehledě na to, že zájmy a přání spotřebitelů se v čase vyvíjí. Jak tedy máme vědět, jak moc velkou ochranu zrovna v danou chvíli spotřebitel potřebuje a zejména, jaké jsou jeho současné priority?

4 V čase se vyvíjející průměrný spotřebitel

Je asi nepochybné, že reklama formuje spotřebitele a určuje tak v dané době, co spotřebitel může chtít a co očekávat. S ohledem na technologické pokroky a historický vývoj se tak mění i ten průměrný spotřebitel. I SDEU si již od počátku uvědomoval možné budoucí změny v nahlížení na spotřebitele. „Zaprvé, představy spotřebitelů, které se mohou v různých členských státech lišit, se v rámci jednoho členského státu mohou vyvíjet v čase. Institut společného trhu je mimoto jedním ze základních činitelů, které mohou přispět k tomuto vývoji. [...]. Jak již Soudní dvůr měl jednou příležitost zdůraznit v jiné souvislosti..., není třeba, aby právní předpisy členského státu „sloužily k zakonzervování daných spotřebních zvyklostí a k upevnění výhody vnitrostátních odvětví, která se zabývají jejich uspokojováním“.“⁴⁵

⁴³ Nález ze dne 28. 3. 2018 vydaný pod evidenčním číslem FA/SR/ZP/616/2015-1 v řízení vedeném pod spisovou značkou FA/SR/ZP/616/2016 proti instituci Kooperativa pojišťovna, a.s., Vienna Insurance Group.

⁴⁴ HAJN, P. 2009. Oslabená ochrana spotřebitelů? K aktuálnímu výkladu směrnice o nekalých obchodních praktikách. In *Obchodněprávní revue*. 2/2009, s. 44.

⁴⁵ Rozsudek Soudního dvora EÚ ze dne 12. března 1987, Komise v. Spolková republika Německo, 178/84, EU:C:1987:126, bod 32.

Jak jsme si ukázali výše, ochrana spotřebitelů je na unijní úrovni vcelku značně regulována, a to minimálně v některých oblastech. I jen z vcelku úzkého vzorku oblasti finančních služeb jsme mohli zjistit nárůst důrazu na ochranu spotřebitele v příslušných sekundárních předpisech o cca 200 až 300 %. Díky tomu se vkrádá zajímavá myšlenka, zda unijní regulace pouze reaguje na spotřebitelské proměny anebo naopak svojí hojnou legislativní i nelegislativní činností možná průměrného spotřebitele utváří a přetváří. Tato polemika trochu připomíná hru, co bylo dříve, zda slepice či vejce. Avšak se vkrádá otázka, zda přespřílišnou ochranou paradoxně nesnižujeme laťku tzv. průměrného spotřebitele, co se týče v jeho obezřetnosti a tzv. selské logiky. Nenabírá původní definice přiměřeně dobře informovaného a přiměřeně pozorného a obezřetného spotřebitele nového významu, pokud budeme spotřebitele chránit do té míry, že přestává být odpovědný za svá rozhodnutí, kdy si pořizuje produkty, aniž by jim vlastně býval porozuměl? Dá se asi v tomto ohledu souhlasit s vyjádřením, že „ochranu práv spotřebitele nelze chápat jako ochranu před jeho vlastními (byť neuváženými) rozhodnutími“.⁴⁶

Sice si možná nejsme zcela jisti, zda přirozeně se měnící spotřebitel ovlivňuje regulaci, anebo regulace určuje chování spotřebitelů. Nicméně jedna oblast, kde unijní regulace a nakonec i ta národní se spíše jen udržuje na chvostu vývojového peletonu, je digitalizace nabízených služeb. V této oblasti je vývoj natolik rychlý, že unijní regulace vždy pokulhává. Musíme si totiž uvědomit, že „přijmout příslušný předpis na unijní úrovni není otázkou dnů, týdnů ani měsíců, ale spíše několika let. Za tu dobu se potřeba a požadavky spotřebitelů neustále vyvíjejí a jejich poptávka může být po úspěšném dokončení legislativního procesu již zcela jinde. [...] Vzhledem k tomu, že překotný vývoj a vzrůstající vliv umělé inteligence ve všech sférách našeho života nejsou již potravou autorů sci-fi, nýbrž tvrdou realitou, jde o úkol vpravdě nelehký.“⁴⁷ Tím se dostáváme do potíží, kdy přijatý předpis k ochraně spotřebitele je vlastně v době svého přijetí již možná zastaralý a nereaguje na skutečné spotřebitelské chování na trhu, čímž paradoxně znemožňuje naplňovat některé přirozeně se vyvíjející požadavky spotřebitelů. Znemožnění však není úplně ochrana.

Zde se nám totiž staví do protikladu dva fenomény poslední doby. Na jedné straně se zvyšuje snaha ochránit spotřebitele a důraz na to, aby spotřebitel obdržel veškeré informace ve srozumitelné podobě tak, aby nadále mohl být

⁴⁶ Nález ze dne 28. 3. 2018 vydaný pod evidenčním číslem FA/SR/ZP/616/2015-1 v řízení vedeném pod spisovou značkou FA/SR/ZP/616/2016 proti instituci Kooperativa pojišťovna, a.s., Vienna Insurance Group.

⁴⁷ KUNERTOVÁ, T. Co očekává klient při sjednávání pojištění v 21. století? In *Pojistný obzor*. 4/2019, s. 9.

„přiměřeně dobře informovaný a přiměřeně pozorný a obezřetný“⁴⁸. Oproti tomu se staví narůstající e-commerce a digitalizace všemožných služeb, která nejen zrychluje celý proces, ale nedává možná tolik prostoru spotřebitelům si vše v klidu a důkladně prostudovat, navíc v množství, které ty nově přijaté předpisy vyžadují, což jsou často pomyslné stohy produktových listů, obchodních podmínek a informačních memorand,⁴⁹ protože nakonec i příslušná webová stránka se po nějakém „přiměřeném“ čase resetuje a spotřebitelem navolené zboží se z virtuálního košíku smaže.⁵⁰ Velmi podobné zjištění nacházíme i v různých studiích, které si Evropská unie nechává zpracovat. Z dostupné studie chování spotřebitelů na vnitřním trhu z roku 2019⁵¹ vyplynulo, že více a více spotřebitelů volí e-commerce pro své nákupy, avšak zároveň za největší nekalou obchodní praktiku považují nátlakový prodej, který se nakonec může odrážet i v časovém presu v případě online transakcí. Vzhledem k časté změti unijních a domácích předpisů je čím dál větší potřeba, aby se poskytovatelé online služeb velmi dobře orientovali nejen v domácí legislativě, ale především i v té unijní a rozuměli vzájemně propleteným vztahům mezi národním a evropským právem.⁵² Co ovšem takový průměrný spotřebitel? Můžeme od něj očekávat, že je rozumně informovaný a obezřetný co se týče všech těchto pravidel? Asi ne.⁵³

⁴⁸ Výše uvedená a zdá se prozatím zakotvená definice průměrného spotřebitele.

⁴⁹ V již zmiňované oblasti pojišťovnictví se může jednat například o tzv. IPID dle čl. 20 odst. 5 až 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění ve spojení s prováděcím nařízením Komise (EU) 2017/1469 ze dne 11. srpna 2017, kterým se stanoví standardizovaný formát pro informační dokument o pojistném produktu, požadavky v § 83 a násl. zákona č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, včetně požadavků v § 1841 a násl. zákona 89/2012 Sb., občanský zákoník, a dále informace vyžadované dle čl. 13 a 14 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

⁵⁰ Jestli spotřebitelovy preference mají zůstat nahrány na dané nákupní stránce a po jak dlouhou dobu je často předmětem všemožných auditů týkajících ochrany osobních údajů a cookies.

⁵¹ Consumer Conditions Scoreboard. Consumers at home in the Single Market. 2019 edition. Dostupné zde: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_en.pdf>.

⁵² Srov. např. shrnutí k nové regulaci online platform v MENZELOVÁ, K. – TOMŠEJ, J. Nová unijní regulace v online platformové ekonomice – přínosy a kontroverze. In *Právní rozhledy*. 13-14/2020, s. 480-488; nebo v případě složitých a komplexních investičních služeb HOBZA, M. Zprostředkování obchodů s investičními nástroji po novu. In *Obchodněprávní revue*. 2/2020, s. 121-126.

⁵³ Velký důraz by tak měl být dán nejen na jeho případnou finanční gramotnost ale i na možnosti řešení spotřebitelských sporů, kde vyhledat potřebné informace a jaká práva při online nákupech má. Jedná se o zcela neodmyslitelně spojený problém s řešením ochrany spotřebitele, avšak již není předmětem tohoto článku, kde se zaměřuje spíše na pojetí průměrného spotřebitele jako takového.

5 Zezelená průměrný spotřebitel?

Jedním z dalších a asi nejvýraznějších trendů posledních let, kde dochází k vzájemnému ovlivňování mezi spotřebiteli a Evropskou unií je udržitelnost. Když se zaměříme na spotřebitelské reklamy a média z poslední doby, slovu udržitelnost se nevyhneme, ať už se jedná o udržitelnou módu, uhlíkovou stopu, mikroplasty, spotřebu vody, klimatické protesty, zelené finance a další. To se odrazilo i ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2019, kde posílila skupina Zelených shromažďující poslance, mezi jejichž priority patří například otázky snížení emisí, geneticky modifikovaných potravin, zachování mořského života, ale i tzv. rule of law.⁵⁴ Následně nově utvořená Evropská komise v říjnu 2019 představila Zelenou dohodu pro Evropu, což je balíček opatření, jejichž cílem je klimatická neutralita do roku 2050.⁵⁵ Jedním z cílů je i tzv. cirkulární ekonomika a snížení odpadů, které všechny současné výrobky produkují.⁵⁶ Je zajímavým ukazatelem, že když byli spotřebitelé dotázáni, zda by se rádi zapojili do cirkulární ekonomiky, tak většina byla tomu otevřená, avšak zároveň celých 90 % uvedlo, že nemá zkušenost s koupí secondhandových výrobků.⁵⁷ Na tomto vcelku zajímavém modelu se nabízí kompromisní řešení pro naši otázku, kdo má ovlivňovat koho a jak. Nechat spotřebitele zkusit určovat své priority, kdy unijní a poté i domácí legislativa by zejména fungovala jako korektiv a sloužila k tomu, jak těchto přání mohou průměrní spotřebitelé dosáhnout. Přání z říše fantazie? Asi ano.⁵⁸

Žádný dnešní článek snad ani nelze zakončit bez zmínky o pandemii vyvolané nemocí Covid-19. Proto i v tomto příspěvku musíme vyjádřit výhradu, že vše analyzované bylo vesměs přijato před pandemií, kdy svět za časů korony se velmi mění a bude zajímavé sledovat, jak se změní i takový průměrný spotřebitel.⁵⁹ Domácnos-

⁵⁴ Webové stránky Skupiny Zelených, dostupných zde: <<https://www.greens-efa.eu/en/>>.

⁵⁵ Von der Leyenová představila Evropskou zelenou dohodu, cílem je klimatická neutralita EU. Euractiv, 2019. online dostupné zde: <<https://euractiv.cz/section/klima-a-zivotni-prostredi/news/von-der-leyenova-predstavila-evropskou-zelenou-dohodu-cilem-je-klimaticka-neutralita-eu/>>.

⁵⁶ Circular Economy Action Plan, Evropská komise, březen 2020. Dostupné online zde: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_437>.

⁵⁷ Studie se zejména soustředila na elektronické výrobky jako vysavače a pračky, dále mobilní telefony ale i oblečení. Viz. Behavioural Study on Consumers' Engagement in the Circular Economy Final Report Prepared by LE Europe, VVA Europe, Ipsos, ConPolicy and Trinomics. Evropská komise, říjen 2018, online dostupné zde: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ec_circular_economy_final_report_0.pdf>.

⁵⁸ Ne zcela. Na otázky cirkulární ekonomiky navazují recentní unijní směrnice, jež směřují k posílení udržitelných spotřebních návyků a cirkulární ekonomiky. „Činí tak zejména zařazením životnosti mezi tzv. objektivní kritéria pro posouzení souladu zboží se smlouvou“ viz. REDAKCE. Právní úprava ochrany spotřebitele dozná dalších změn. Právní rozhledy. 18/2020, s. I-II.

⁵⁹ Pro odlehčení lze navrhnout změnit dosud používané anglické dovětky letopočtu B.C. a A.D. znamenající „before Christ“ a „after death“ na nové B.C. = „before Corona“ a A.C. = „after Corona“.

ti i firmy, aby často doslova přežily, se musely ze dne na den přesunout do online prostředí i trochu bez ohledu na míru jejich připravenosti. A co na to spotřebitelé? Museli se okamžitě přizpůsobit. A jak máme s ohledem na tyto nenadálé události nadále vykládat průměrného spotřebitele, který je „*přiměřeně dobře informovaný a přiměřeně pozorný a obezřetný*“? To se zcela jistě dozvíme, za pár let.

LITERATÚRA

1. BARNARD, C. *The substantive law of the EU: the four freedoms*. Fourth edition. Oxford : Oxford University Press, 2013. ISBN 978-0-19-967076-5
2. CRAIG, P. – de BÚRCA, G. *EU law: text, cases, and materials*. Sixth edition. New York : Oxford University Press, 2015. ISBN 978-0-19-871492-7
3. HAJN, P. Oslabená ochrana spotřebitelů? K aktuálnímu výkladu směrnice o nekalých obchodních praktikách. In *Obchodněprávní revue*. 2/2009, s. 44.
4. HOBZA, M. Zprostředkování obchodů s investičními nástroji po novu. In *Obchodněprávní revue*. 2/2020, s. 121-126.
5. KUNERTO VÁ, T. Co očekává klient při sjednávání pojištění v 21. století? In *Pojistný obzor*. 4/2019, s. 9.
6. MENZELOVÁ, K. – TOMŠEJ, J. Nová unijní regulace v online platformové ekonomice – přínosy a kontroverze. In *Právní rozhledy*. 13-14/2020, s. 480-488.
7. MERENDA, D. – SIMON, R. Spotřebitel finančních služeb a retailový investor. In *Obchodněprávní revue*. 1/2020 s. 31-38.
8. ONDREJOVÁ, D. Hledisko tzv. průměrného spotřebitele v nekalé soutěži. In *Obchodněprávní revue*. 8/2009, s. 222.
9. REDAKCE. Právní úprava ochrany spotřebitele dozná dalších změn. In *Právní rozhledy*. 18/2020, s. I-II.
10. TOMÁŠEK, M. Pokračování evropské diskuse o pojmu „spotřebitel“. In *Evropské právo*. 10/2003, s. 8
11. TUDOR, J. Consumer protection and the free movement of goods in the european union: the ability of member-states to block the entry of goods across borders. In *Houston journal of international law*. 2017, vol. 39:3, s. 557-644, dostupné online zde: <<http://www.hjil.org/wp-content/uploads/Tudor-FINAL.pdf>>.

Rozhodnutí Soudního dvora EU:

1. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. února 1979, Cassis de Dijon, 120/78, EU:C:1979:42
2. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 10. listopadu 1982, De Smedt, 261/81, EU:C:1982:382
3. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. března 1987, Komise v. Spolková republika Německo, 178/84, EU:C:1987:126

4. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. července 1988, Glocken GmbH a Kritzinger, 407/85, EU:C:1988:401
5. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 6. července 1995, Mars, C-470/93, EU:C:1995:224, bod 24
6. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. července 1998, Gut Springenheide, C-210/96, EU:C:1998:369
7. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. října 2000, tabáková směrnice, C-376/98, EU:C:2000:544
8. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. ledna 2000, Estée Lauder – lifting, C-220/98, EU:C:2000:8
9. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. června 2001, Komise v. Irsko, C-30/99, EU:C:2001:346
10. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Španělsko, C-358/01, EU:C:2003:599
11. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. ledna 2005, Gruber, C-464/01, EU:C:2005:32
12. Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 5. května 2009, Thomas Rotter, T-447/07, EU:T:2009:137
13. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. ledna 2014, Juvelta, C-481/12, EU:C:2014:11
14. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. září 2016, Komise v. Česká republika, C-525/14, EU:C:2016:714,

Rozhodnutí Finančního arbitra:

15. Nález ze dne 15. 10. 2018 vydaný pod číslem jednacím FA/SR/ZP/794/2017 - 18 v řízení vedeném pod spisovou značkou FA/SR/ZP/794/2017 proti instituci AXA životní pojišťovna a.s.
16. Nález ze dne 28. 3. 2018 vydaný pod evidenčním číslem FA/SR/ZP/616/2015-1 v řízení vedeném pod spisovou značkou FA/SR/ZP/616/2016 proti instituci Kooperativa pojišťovna, a.s., Vienna Insurance Group

Předpisy Evropské unie:

1. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě
2. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES,
3. Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování
4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu
5. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění

6. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES
7. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách).
8. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/92/ES ze dne 9. prosince 2002 o zprostředkování pojištění.
9. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/97 ze dne 20. ledna 2016 o distribuci pojištění.
10. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU.
11. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

DALŠÍ ZDROJE:

1. Consumer Conditions Scoreboard. Consumers at home in the Single Market. 2019 edition. Dostupné zde: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_en.pdf>.
2. Webové stránky Skupiny Zelených, dostupných zde: <<https://www.greens-efa.eu/en/>>.
3. Von der Leyenová představila Evropskou zelenou dohodu, cílem je klimatická neutralita EU. Euractiv, 2019. online dostupné zde: <<https://euractiv.cz/section/klima-a-zivotni-prostredi/news/von-der-leyenova-predstavila-evropskou-zelenou-dohodu-cilem-je-klimaticka-neutralita-eu/>>.
4. Circular Economy Action Plan, Evropská komise, březen 2020. Dostupné online zde: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_437>.
5. Behavioural Study on Consumers' Engagement in the Circular Economy Final Report Prepared by LE Europe, VVA Europe, Ipsos, ConPolicy and Trinomics. Evropská komise, říjen 2018, online dostupné zde: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ec_circular_economy_final_report_0.pdf>.

RES JUDICATA (CLAIM PRECLUSION) AND COLLATERAL ESTOPPEL (ISSUE PRECLUSION) UNDER THE AMERICAN LEGAL SYSTEM

Markus Seitenberg, Ass.iur., LL.M.

MBA, University of Matej Bel, Banská Bystrica

Abstract: The paper provides a brief overview of the doctrines of *res judicata* and *collateral estoppel* under the American legal system. The paper will first evaluate the basic principles of both *res judicata* and *collateral estoppel*, what prerequisite and what consequences the respective doctrines have. We will then compare the two doctrines and evaluate the relevant differences. Lastly, we will evaluate some selected issues surrounding the two doctrines, in particular cases in which the application of either *res judicata* or *collateral estoppel* is excluded, according to case law in the United States.

Key Words: Claim preclusion. Issue preclusion. American legal system. *Rechtskraftwirkung*. *res judicata*. *collateral estoppel*

Introduction

The German code of civil procedure (“Zivilprozessordnung”), in conjunction with the respective adjudication and case law, fairly clearly defines several aspects of claim and issue preclusion through the concept of “Rechtskraftwirkung”, resulting in formal-, material-, and actual preclusion effects of a judgment.¹

As we will see in the following, however, the corresponding American doctrines of *res judicata* and *collateral estoppel* to some degree reach beyond the respective legal effects under the German law.

1 Claim and issue preclusion in the American legal system

In the American legal system, questions of claim preclusion and issue preclusion are being answered through the legal concepts of *res judicata* and *collateral estoppel*.

¹ See *Seitenberg*, The legal effects of in-personam judgments, p.19 for additional information on the formal, material, and actual effects of judgments under the ZPO.

Generally spoken, *res judicata* (or claim preclusion) and *collateral estoppel* (or issue preclusion) both bar future litigants from asserting claims or litigating issues that a court has already finally determined in connection with prior litigation.²

Essentially, an issue or cause of action fully litigated should not be litigated again.

2 The rationales behind *res judicata* and *collateral estoppel*

The general need, and hence the rationale for such doctrines is clear. Without them, litigants could endlessly relitigate the same claims and issues with no hope of eventual finality.³

Res judicata is essentially a method of preventing injustice to the parties of a case supposedly finished. The rationale behind this doctrine is mostly explained as a means of avoiding unnecessary waste of resources in the court system.⁴

Res judicata does not merely prevent future judgments from contradicting earlier ones, but also prevents litigants from multiplying judgments, and confusion.⁵

Similarly, the rationale behind issue preclusion as a result of evoking *collateral estoppel*, is the prevention of legal harassment and the prevention of overuse or abuse of judicial resources.⁶

3 Differences between the doctrines of *res judicata* and *collateral estoppel*

Collateral estoppel and *res judicata* are similar affirmative defenses to legal claims for relief. While each of the two doctrines depend on a prior final judgment, there are important differences.

² *Tulumello / Whitburn*, *Res judicata and collateral estoppel issues*, p.605

³ *Id.*, noting that “But implementation of these doctrines in the class action context - in both litigated and settled cases - raises complex issues.” See also *Huston / McCaffrey*, *What generally is res judicata and collateral estoppel?*, noting “The concepts of *res judicata* and *collateral estoppel* are very similar and easily confused since they both stand for the basic principal that when a person goes to court they should only have one bite at the apple and they cannot re-litigate the same issue over and over again.”

⁴ *Wikipedia*, *Res Judicata*

⁵ See also *Comer v. Murphy Oil USA, Inc.*, 718 F. 3d 460 (5th.Cir. 2015), stating that “*Res judicata* is intended to strike a balance between competing interests. Its primary purpose is to assure an efficient judicial system. A related purpose is to create ‘repose’ and finality.” [viewed date: 29.9.2020]. Available from: https://scholar.google.com/scholar_case?case=15077057778104758208

⁶ *Larson*, *Issue preclusion and claim preclusion*.

3.1 Collateral estoppel

Courts in the United States have stated that collateral estoppel⁷ is essentially a distinct aspect of res judicata.

According to the California Supreme Court in *Lucido v. Superior Court*, *collateral estoppel* precludes re-litigation of issues argued and decided in prior proceedings.⁸

Following a judgment on the merits, the issue may not be relitigated by a party bound by the decision or that party's privies.

In simpler terms, issue preclusion prevents a party from litigating the same issue more than once.⁹ "Once a court has decided an issue of fact or law necessary to its judgment, that decision ... preclude[s] relitigation of the issue in a suit on a different cause of action involving a party to the first case".¹⁰

Issue preclusion must normally be raised as an affirmative defense, with the defendant raising the claim required to prove that several threshold requirements are fulfilled.

- First, the issue sought to be precluded from re-litigation must be identical to that decided in a former proceeding.
- Second, this issue must have been actually litigated in the former proceeding.
- Third, it must have been necessarily decided in the former proceeding.
- Fourth, the decision in the former proceeding must be final and on the merits.
- Finally, the party against whom preclusion is sought must be the same as, or in privity with, the party to the former proceeding.¹¹

3.2 Res judicata

It is important to note that any issue preclusion according to the doctrine of *collateral estoppel* does not stop parties from suing each other over issues not raised in the prior litigation.

Such claims, however, may be barred by the related doctrine of *res judicata*.¹²

⁷ *Collateral estoppel*, known in modern terminology as issue preclusion, is a common law estoppel doctrine, see *Wikipedia*, Collateral Estoppel.

⁸ *Lucido v. Superior Court* (1990) 51 Cal.3d 335, 341 (272 Cal. Rptr. 767, 795 P.2d 1223).

⁹ Larson, Issue preclusion and claim preclusion).

¹⁰ *San Remo Hotel, L.P. v. City and County of San Francisco*, Cal., 545 U.S. 323 (2005) [viewed date: 29.9.2020]. Available from: <https://scholar.google.com/scholar_case?case=8630312865230925010>

¹¹ See *Pacific Lumber Co. v. State Water Resources Control Bd.* (2006) 37 Cal. 4th 921.

¹² See Larson, Issue preclusion and claim preclusion.

Res judicata, also called claim preclusion, generally only applies to the parties of the process.¹³ The basic principle behind *res judicata* is that a final judgment of a competent court is conclusive upon the parties in any subsequent litigation involving the same cause of action.¹⁴

In order for *res judicata* to apply, or to be at least considered by a judge, the following prerequisites must be met:¹⁵

- A previous case existed, in which the same claim was raised or could have been raised.
- The judgment in the prior case involved the same parties or their privies.
- The previous case was resolved by a final judgment on the merits.
- The parties had the full and fair opportunity to be heard.

3.3 Distinguishing the two doctrines

As we had seen, *collateral estoppel* is closely related to the concept of claim preclusion, or *res judicata*, which prevents parties relitigating the same cause of action after it has been decided by a judge or jury.

The doctrine of *res judicata* can be used as the term for both concepts, or purely as a synonym for claim preclusion.

Under *res judicata*, a judgment on the merits in a prior suit bars a second suit involving the same parties or their privies based on the same cause of action.

In contrast, under the doctrine of *collateral estoppel*, the second action is upon a different cause of action and the judgment in the prior suit precludes re-litigation of issues litigated and necessary to the outcome of the first action.¹⁶

The doctrine of *res judicata* gives conclusive effect to a former judgment in subsequent litigation between the same parties involving the same cause of action.

A prior judgment for the plaintiff results in a merger and supersedes the new action by a right of action on the judgment. A prior judgment for the defendant on the same cause of action is a complete bar to the new action.¹⁷

¹³ See *Seitenberg*, The legal effects of in-personam judgments. III.1.p.20

¹⁴ *Seitenberg*, The legal effects of in-personam judgments, Id.

¹⁵ See *Mestaz*, Difference between collateral estoppel and *res judicata*

¹⁶ *Wikipedia*, Collateral Estoppel, with further references

¹⁷ *Houston / McCaffrey*, What generally is *res judicata* and collateral estoppel?, citing 4 Witkin, Cal. Procedure (2d ed. 1971) Judgment, §§147-148, pp.3292-3293.

Collateral estoppel involves a second action between the same parties on a different cause of action. The first action is not a complete merger or bar, but operates as an estoppel or conclusive adjudication as to such issues in the second action which were actually litigated and determined in the first action.¹⁸

4 Selected Issues surrounding the doctrines of *res judicata* and *collateral estoppel*

Over the years, courts in the United States have continuously re-evaluated some of the commonly accepted prerequisites for *res judicata* and *collateral estoppel* and have not only pointed out some of the challenges with the application of those doctrines in certain circumstances, but have also created case laws relative to the two doctrines.

4.1 Mutuality as a prerequisite for the application of *collateral estoppel*

The doctrine of collateral estoppel originally applied only where there was actual mutuality of parties.

For that, both the party seeking to employ collateral estoppel and the party against whom collateral estoppel is sought had to be parties to the prior action.

However, with the California Supreme Court case of *Bernhard v. Bank of America*,¹⁹ courts began to move away from this requirement of mutuality, at least in some cases.

In essence, the court in *Bernhard v. Bank of America* concluded that it was proper for a new party to take advantage of findings in a previous suit to bar action by a party of that suit. The precedent of *Bernhard v. Bank of America* held that collateral estoppel may be used as defense against any party who has fully and fairly litigated an issue in a previous action.²⁰

It is noteworthy that in cases where mutuality is not present, courts are much more reluctant to apply collateral estoppel in an offensive setting than in a defensive one.

¹⁸ *Houston / McCaffrey*, What generally is res judicata and collateral estoppel?, citing *Rymer v. Hagler* (1989) 211 Cal. App. 3d 1171; *Murray v. Alaska Airlines, Inc.* (2010) 50 Cal.4th 860.

¹⁹ See *Bernhard v. Bank of America* 19 Cal.2d 807, 122 P.2d 892 (1942) [viewed date: 29.9.2020]. Available from: <https://scholar.google.com/scholar_case?case=5263734060844675079>

²⁰ See *Wikipedia*, Collateral Estoppel, citing *Nonkes*, Unfair Effects of Nonmutual Issue Preclusion.

In other words, courts are more hesitant to apply collateral estoppel to a defendant from a previous action if the defendant is sued by a new plaintiff for the same issue.²¹

4.2 *Due process* concerns surrounding cases involving *collateral estoppel*

Constitutional *due process* requires that the concept of *collateral estoppel* cannot be applied in cases where its application would be detrimental to a party that did not partake in the original lawsuit.

Due process essentially mandates that *collateral estoppel* not be applied to a party that has not litigated the issue in dispute, unless that party is in legal privity to a party that litigated it.

In other words, every disputant is entitled to a day in court and cannot ordinarily be bound by the negative result of another disputant's suit, even if that other disputant had exactly the same legal and factual arguments.²²

It is noteworthy that *due process* concerns in conjunction with the application of *collateral estoppel* can even arise when a party did have a day in court to dispute an issue.

For example, a defendant may have not effectively litigated an issue decided against the defendant in an earlier suit because the damages were too small, so it may be unjust to bar the defendant from relitigating the issue in a trial for much greater damages.²³

4.3 Consequences of failure to apply *res judicata*

It is usually the responsibility of the parties to the suit to bring an earlier case to the judge's attention, in cases where *res judicata* may apply or is being called upon.

The judge then must decide whether or not, and if so to what extent, to apply *res judicata*.²⁴

²¹ *Wikipedia*, Collateral Estoppel, supra note 20.

²² See *Wikipedia*, Collateral Estoppel, citing *Parklane Hosiery Co. v. Shore*, 439 US 322, 99 S. Ct. 645, 58 L. Ed. 2d 552 (1979) [viewed date: 29.9.2020]. Available from: <https://scholar.google.com/scholar_case?case=7479573211945418487> for a case in which a defendant did effectively litigate an issue to a favorable conclusion in nine cases, but to an unfavorable result in a tenth case. The court here decided that the defendant did not have the opportunity to use the nine judgments in its favor as *collateral estoppel* against subsequent plaintiffs, because that would violate their right to a day in court.

²³ See *Wikipedia*, Collateral Estoppel, supra, note 22.

²⁴ See *Americana Fabrics, Inc. v. L & L Textiles, Inc.*, 754 F.2d 1524, 1529-30 (9th Cir. 1985).

Consequently, in cases where a subsequent court fails to apply *res judicata* but instead renders a contradictory verdict on the same claim or issue, if a third court is faced with the same case, it will likely apply a "last in time" rule, giving effect only to the later judgment, even though the result came out differently the second time.²⁵

4.4 Exceptions to the application of *res judicata*

Similar to above mentioned cases where *due process* prevents the doctrine of *collateral estoppel* to be applied in cases where its application would be detrimental to a party that did not partake in the original lawsuit, in matters involving *due process*, cases that appear to be *res judicata* may be re-litigated.

An example would be the establishment of a right to counsel. People who have had liberty taken away (i.e. through imprisoned) may be allowed to be re-tried with a counselor as a matter of fairness, i.e. as a matter of *due process*.²⁶

Res judicata will also not be applied in cases where the claimant was not afforded a full and fair opportunity to litigate the issue decided by a state court. Instead, the claimant could file suit in a federal court to challenge the adequacy of the state's procedures. In that case the federal suit would be against the state and not against the defendant in the first suit.²⁷

Finally, there is also a declaratory judgment exception to *res judicata*. *Restatement 2d of Judgments. pp. § 33 cmt. c.* sets forth that "... declaratory action determines only what it actually decides and does not have a claim preclusive effect on other contentions that might have been advanced."²⁸

Therefore, "a plaintiff who has lost a declaratory judgment action may also bring a subsequent action for other relief, subject to the constraint of the determinations made in the declaratory action."²⁹

While note all states have adopted this exception, it has been adopted by e.g. Oregon and Texas.³⁰

²⁵ See Wikipedia, *Res Judicata*, citing *Americana Fabrics, Inc. v. L & L Textiles, Inc.*, 754 F.2d 1524, 1529-30 (9th Cir. 1985).

²⁶ Wikipedia, *Res Judicata*

²⁷ See Wex. Cornell Law School, Legal Information Institute. *Res Judicata*.

²⁸ *Restatement 2d of Judgments. pp. § 33 cmt. c.*

²⁹ *Restatement 2d of Judgments*, supra note 28

³⁰ See *O'Connor v. Zeldin*, 134 Or. App. 444, 447 (1995) [viewed date: 29.9.2020]. Available from: <https://scholar.google.com/scholar_case?case=15478388297128031176 >; see also *Valley Oil Co. v. City of Garland*, 499 S.W.2d 333, 335 (Tex.Civ. App-Dallas 1973) [viewed date: 29.9.2020]. Available from: <https://scholar.google.com/scholar_case?case=8491774918980592353>

REFERENCES

1. HUSTON/McCAFFREY, LLP. What generally is res judicata and collateral estoppel? In *Inquire of the Esquire*. 2011, Volume 01, November 14th [viewed date: 29.9.2020]. Available at: <http://hustonmccaffrey.com/images/Inquire_of_the_Esquire_Volume_02.pdf> (cited as *Huston / McCaffrey*, What generally is res judicata and collateral estoppel?)
2. LARSON, A. *Issue Preclusion and Claim Preclusion: How Prior Litigation Can Block Your Claim*. ExpertLaw.com, May 8th 2018, [viewed date: 29.9.2020]. Available at: <<https://www.expertlaw.com/library/civil-litigation/issue-preclusion-and-claim-preclusion>> (cited as: *Larson*, Issue preclusion and claim preclusion)
3. MESTAZ, W. *What is the Difference Between Collateral Estoppel and Res Judicata?* In MESTAZ, W. LLP, February 15th 2019 [viewed date: 29.9.2020]. Available at: <<https://williamsmestaz.com/business-litigation-blog/what-is-the-difference-between-collateral-estoppel-and-res-judicata/>> (cited as: *Mestaz*, Difference between collateral estoppel and res judicata)
4. NONKES, S. P. Reducing the Unfair Effects of Nonmutual Issue Preclusion through Damages Limits. In *Cornell Law Review*. 2009, Volume 94, Issue 6, September, Article 9, pp.1459-1490 [viewed date: 29.9.2020]. Available at: <<http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3149&context=clr>> (cited as: *Nonkes*, Unfair Effects of Nonmutual Issue Preclusion)
5. SEITENBERG, M. *The legal effects of in-personam judgments under the German code of civil procedure and the American doctrines of res judicata and collateral estoppel*. A brief comparison., *DAJV-NL* 1/2005, pp.19-21. (cited as: *Seitenberg*, The legal effects of in-personam judgments)
6. TULUMELLO, A. S. – WHITBURN, M. Res judicata and collateral estoppel issues in class litigation. In HOGAN GREER, M. *A practitioner's guide to class actions. Volume 1&2*. American Bar Association 2017, Chapter 23, pp.605-620 [viewed date: 29.9.2020]. Available from: <<https://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/documents/publications/TulumelloWhitburn-ResJudicataandCollateralEstoppelIssues.pdf>> (cited as: *Tulumello / Whitburn*, Res judicata and collateral estoppel issues)
7. Wikipedia, the free encyclopedia. *Collateral Estoppel* [viewed date: 29.9.2020]. Available from: <https://en.wikipedia.org/wiki/Collateral_estoppel> (cited as *Wikipedia*, Collateral Estoppel)
8. Wikipedia, the free encyclopedia. *Res Judicata* [viewed date: 29.9.2020]. Available from: <https://en.wikipedia.org/wiki/Res_judicata> (cited as *Wikipedia*, Res Judicata)



DIES IURIS TYRNAVIENSES
Trnavské právnické dni

Právna politika a legislatíva
Legal policy and legislation

**POLITICKÉ ROZHODNUTIA A ICH VPLYV
NA MEDZINÁRODNÉ A EURÓPSKE PRÁVO**
***POLITICAL DECISIONS AND THEIR IMPACT
ON INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW***

Vydalo vydavateľstvo Wolters Kluwer SR s. r. o.,
Mlynské nivy 48, 821 09 Bratislava,
v roku 2020 ako svoju 1486. publikáciu.
Zodpovedný redaktor Ing. Tamara Baková
Návrh obálky a grafická úprava Zuzana Heringešová
Prvé vydanie
Počet strán 182

ISBN 978-80-571-0303-5 (pdf)
ISBN 978-80-571-0302-8 (CD-ROM)