



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

**PŘISTOUPENÍ EVROPSKÉ UNIE
K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ
LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH
SVOBOD**

Mgr. Vladimíra Pejchalová Grünwaldová, LL.M.

Mgr. Klára Urbanová

Studie č. 3.172
květen 2013



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

OBSAH:

I.	PRÁVNÍ ZÁKLAD A DŮVODY PRO PŘISTOUPENÍ EVROPSKÉ UNIE K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD	3
II.	DŮSLEDKY PŘISTOUPENÍ EVROPSKÉ UNIE K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD	4
III.	NÁVRH DOHODY O PŘISTOUPENÍ EVROPSKÉ UNIE K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD	5
IV.	INSTITUT SPOLUÚČASTNÍKA V ŘÍZENÍ PŘED ESLP	6
V.	PODMÍNKY VYČERPÁNÍ VŠECH VNITROSTÁTNÍCH OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ A INSTITUT PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY V PRÁVU EU	8
VI.	VZTAH ESLP A SOUDNÍHO DVORA EU PO PŘISTOUPENÍ	8
VII.	INSTITUCIONÁLNÍ OTÁZKY SPOJENÉ S PŘISTOUPENÍM EVROPSKÉ UNIE K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD.....	9
VIII.	PŘISTOUPENÍ EU K PROTOKOLŮM ÚMLUVY.....	11
IX.	SOUČASNÉ VZTAHY ESLP A SOUDNÍHO DVORA EU V JUDIKATUŘE SOUDŮ (PŘED PŘISTOUPENÍM).....	12

I. Právní základ a důvody pro přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Přistoupení Evropské unie (dále jen „EU“) k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) je diskutovaným tématem již od konce 70. let 20. století. Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (dne 1. prosince 2009) se přistoupení EU k Úmluvě stalo pro EU povinností – podle čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii „*Unie přistoupí k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami*“. Navíc protokol č. 8 připojený k Lisabonské smlouvě stanoví řadu podmínek pro uzavření dohody o přistoupení:

Článek 1

Dohoda o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) podle čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii musí odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie, zejména pokud jde o:

- a) zvláštní úpravu případné účasti Unie v kontrolních orgánech Evropské úmluvy;*
- b) mechanismy nezbytné k zajištění toho, aby stížnosti podané jinými než členskými státy a stížnosti podané fyzickými osobami byly správně podávány podle případu proti členským státům nebo Unii.*

Článek 2

„Dohoda uvedená v článku 1 zajistí, aby se přistoupení nedotklo působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů. Zajistí, aby se žádné z jejích ustanovení nedotýkalo zvláštního postavení členských států ve vztahu k Evropské úmluvě, zejména k jejím protokolům, opatřením přijatým členskými státy odchýlně od Evropské úmluvy v souladu s jejím článkem 15 a výhradám členských států k Evropské úmluvě, jež byly formulovány v souladu s jejím článkem 57.

Článek 3

Žádné ustanovení dohody uvedené v článku 1 se nedotkne článku 344 Smlouvy o fungování Evropské unie.¹

Na přistoupení EU k Úmluvě pamatuje rovněž samotná Úmluva, jejíž čl. 59 odst. 2, který byl do Úmluvy vložen Protokolem č. 14 k Úmluvě (vstoupil v platnost dne 1. června 2010). Článek 59 odst. 2 Úmluvy stanoví pouze možnost přistoupení EU k Úmluvě, nikoliv právní povinnost: „*Evropská unie může přistoupit k této Úmluvě*“.

Právním základem pro přistoupení EU k Úmluvě je tedy čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (ve znění Lisabonské smlouvy) a čl. 59 odst. 2 Úmluvy. Tento právní základ však pro okamžitý přístup EU k Úmluvě nestačí. Důvodem je skutečnost, že smluvními stranami Úmluvy jsou obvykle jen státy, pro které je určen mechanismus přístupu. Přistoupení EU jako nestátního útvaru se specifickým právním systémem vyžaduje provedení určitých úprav stávajícího mechanismu:

1. doplnění ustanovení Úmluvy tak, aby mohla být implementována Evropskou unií,
2. doplnění ustanovení o interpretaci Úmluvy,
3. úprava řízení před Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“) tak, aby byla zohledněna specifika právního řádu EU, a dále specifický vztah mezi právními řády členských států EU a právním řádem EU,

¹ CS 30. 3. 2010 Úřední věstník Evropské unie C 83/273.

4. technické a administrativní otázky, které se přímo nevztahují k textu Úmluvy, ale které vyžadují právní zakotvení.

Z těchto důvodů bylo nezbytné vypracovat dohodu mezi stávajícími smluvními stranami Úmluvy (členskými státy Rady Evropy, mezi nimiž figurují také všechny členské státy EU) a EU, která by upravovala podmínky přistoupení a změny Úmluvy.

Mezi materiální důvody pro přistoupení EU k Úmluvě lze řadit následující skutečnosti:

- Úmluva a její mechanismus (zatím) nelze aplikovat na právo EU (primární a sekundární),
- ačkoliv práva a svobody zaručené v Úmluvě a jejích Protokolech nejsou pro EU a její instituce závazné, všechny členské státy EU mají při aplikaci a implementaci práva EU povinnost Úmluvu dodržovat – tato skutečnost vede k nerovnováze a k nejistotě ohledně toho, kdo je za porušení práv a svobod zaručených Úmluvou a jejími Protokoly skutečně odpovědný,
- vzhledem k tomu, že EU není smluvní stranou Úmluvy, nelze přímo proti ní podávat stížnosti k ESLP na porušení práv a svobod zaručených Úmluvou a jejími Protokoly.

II. Důsledky přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Přistoupení EU k Úmluvě bude mít následující důsledky:

- i) právní akty EU budou podléhat přezkumu ESLP z hlediska jejich souladu s Úmluvou (z hlediska dodržování práv a svobod garantovaných Úmluvou),
- ii) občané členských států EU budou požívat stejné ochrany proti právním aktům EU porušujícím lidská práva v rozporu s Úmluvou, jaké již požívají proti právním aktům států (smluvních stran Úmluvy) – po přistoupení EU k Úmluvě bude mít každý jednotlivec právo podat stížnost k ESLP na postup nebo nečinnost institucí EU, tak jako mají jednotlivci právo podávat stížnosti proti postupu nebo nečinnost orgánů smluvních stran Úmluvy, které dle jejich názoru zakládají porušení některého z práv zaručených Úmluvou + pravomoc ESLP posuzovat slučitelnost práva EU s ustanoveními Úmluvy se nebude dotýkat zásady autonomní interpretace práva EU,
- iii) EU bude integrována do systému ochrany lidských práv Rady Evropy,
- iv) EU vznikne povinnost dodržovat ustanovení Úmluvy, a to paralelně se závazky na ochranu lidských práv vyplývajících z práva EU a z judikatury Soudního dvora EU,
- v) EU bude v oblasti kontroly dodržování lidských práv podléhat plně jurisdikci ESLP – rozsudky ESLP v případech, kdy stranou sporu bude EU, budou závazné pro instituce EU, včetně Soudního dvora EU. Rozsudky ESLP budou závazné také ve všech případech, kdy Soudní dvůr EU bude interpretovat Úmluvu, ať v rámci rozhodování ve věci samé, nebo o předběžných otázkách,
- vi) koherentní a harmonický vývoj judikatury v oblasti lidských práv v Evropě – ESLP se stane nejvyšším mezinárodním soudním orgánem na ochranu lidských práv v Evropě, což přispěje k ucelenosti judikatury v oblasti ochrany lidských práv v Evropě (zanikne tak „dvojkolejnost“ judikatury v oblasti ochrany lidských práv v důsledku paralelní jurisdikce ESLP a Soudního dvora EU),
- vii) smluvní strany Úmluvy budou moci podávat stížnost k ESLP proti EU, a naopak EU bude moci podávat stížnosti proti ostatním smluvním stranám Úmluvy, včetně členských států EU,
- viii) poprvé v historii Rady Evropy se nestátní subjekt stane smluvní stranou Úmluvy – vstupem přístupové dohody v platnost se EU stane 48. smluvní stranou Úmluvy. Implementace přístupové dohody bude vyžadovat, aby EU přijala vnitřní právní předpisy upravující různé aspekty související s jejím přístupem k Úmluvě (včetně tzv.

mechanismu spoluúčastníka, viz. níže). Rovněž bude nezbytné, aby ESLP provedl změnu svého jednacího řádu.

III. Návrh dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Výbor ministrů Rady Evropy v květnu 2010 pověřil Stálý výbor pro lidská práva Rady Evropy, aby do 30. června 2011 vypracoval ve spolupráci se zástupci EU právní nástroj upravující způsob přistoupení EU k Úmluvě. Na straně EU byla zmocněna Evropská komise, a to na základě rozhodnutí Rady EU z června 2010.

V červnu 2010 Stálý výbor pro lidská práva Rady Evropy ustanovil neformální pracovní skupinu expertů pro přistoupení EU k Úmluvě. Neformální pracovní skupina byla složena ze 14 zástupců Rady Evropy (7 zástupců členských států EU a 7 zástupců z nečlenských států EU). Jejím úkolem bylo vypracovat právní nástroj pro přistoupení EU k Úmluvě ve spolupráci se zástupci Evropské komise. Neformální skupina zasedala celkem osmkrát.

První setkání neformální pracovní skupiny se zástupci Evropské komise proběhlo v červenci 2010. Návrhy právních nástrojů, které byly dokončeny v červnu 2011, sestávají z: i) návrhu dohody o přistoupení EU k Úmluvě, ii) návrhu pravidla jednacího řádu Výboru ministrů týkajícího se dohledu nad výkonem rozsudků a podmínek smírného urovnání (návrh pravidla č. 18) a iii) návrhu důvodové zprávy k dohodě o přistoupení. Tyto návrhy byly projednány Stálým výborem pro lidská práva, který je v říjnu 2011 postoupil k projednání Výboru ministrů.

Na základě projednání a pokračující diskusi o sporných bodech návrhu dal dne 13. června 2012 Výbor ministrů nový mandát Stálému výboru pro lidská práva pro další postup ve vyjednávání s EU v rámci ad hoc pracovní skupiny „47+1“ s cílem dokončit právní nástroje pro přistoupení, které by nastavily konkrétní postupy pro přistoupení. Do dubna 2013 se uskutečnilo celkem pět společných zasedání pracovní skupiny „47+1“ se zástupci Evropské komise. Na pátém zasedání ve dnech 3. – 4. dubna 2013 byl přijat revidovaný návrh právních nástrojů pro přistoupení. **Revidovaný návrh právních nástrojů obsahuje: i) revidovaný návrh dohody o přistoupení EU k Úmluvě, ii) návrh deklarace EU o přistoupení, iii) návrh změny jednacího řádu Výboru ministrů týkající se dohledu nad výkonem rozsudků a podmínek smírného urovnání, iv) návrh memoranda o porozumění a v) návrh důvodové zprávy k dohodě o přistoupení.**² Všechny tyto nástroje představují ucelený balíček opatření a jsou nezbytné pro přistoupení EU k Úmluvě. Revidovaný návrh nástrojů pro přistoupení byl předložen k posouzení Soudnímu dvoru EU, který přezkoumá kompatibilitu návrhu se Smlouvami. Návrh dohody bude poté vyžadovat jednomyslný souhlas Rady, kromě toho bude vyžadovat souhlas všech členských států v souladu s článkem 218 (8) Smlouvy o fungování Evropské unie. Následně bude muset být ratifikován všemi členskými státy Úmluvy.

Návrh dohody o přistoupení tvoří 12 článků. Účelem této dohody je zachovat stejná práva všech jednotlivců upravených v Úmluvě, práva stěžovatelů v řízení před ESLP a rovnost všech smluvních stran. Stávající kontrolní mechanismus na ochranu lidských práv upravený Úmluvou je zachován a bude aplikovatelný na EU stejně jako na ostatní smluvní strany Úmluvy. EU by měla přistoupit k Úmluvě tak, jak přistoupily stávající smluvní strany Úmluvy, tj. se stejnými právy a povinnostmi. Avšak vzhledem k tomu, že EU není stát, její přístup bude vyžadovat určité úpravy. Stávající závazky smluvních stran Úmluvy by neměly

² Text revidovaných návrhů právních nástrojů pro přistoupení z dubna 2013 je dostupný [zde](#).

být přístupem dotčeny a mělo by být rovněž respektováno rozdělení kompetencí mezi EU a jejími členskými státy a mezi institucemi EU navzájem. Zásadní změnou systému Úmluvy, která reaguje na tato procesní specifika, je zavedení tzv. mechanismu spoluúčastníka v řízení před ESLP. Přistoupení EU k Úmluvě sebou nese i řadu substantivních a institucionálních otázek.

IV. Institut spoluúčastníka v řízení před ESLP

Návrh dohody o přistoupení zavádí nový institut - tzv. mechanismus spoluúčastníka (*co-respondent mechanism*), jehož účelem je:

- 1) umožnit EU, aby se stala spoluúčastníkem v řízení před ESLP, které bylo zahájeno proti jednomu nebo více členským státům EU,
- 2) umožnit jednomu nebo více členským státům EU, aby se staly spoluúčastníky v řízení před ESLP zahájeném proti EU.

Tento mechanismus byl zaveden z důvodu specifické povahy EU - nestátního útvaru s autonomním právním systémem, který se stane smluvní stranou Úmluvy stejně jako jeho jednotlivé členské státy. Jedním ze specifických rysů práva EU je, že právní předpisy přijaté institucemi EU jsou prováděny orgány členských států EU, a naopak, ustanovení zakládajících smluv EU přijatá členskými státy EU jsou prováděna orgány EU. S přístupem EU k Úmluvě tak budou nastávat v systému Úmluvy jedinečné situace, kdy jedna smluvní strana Úmluvy bude právní předpisy přijímat a jiná smluvní strana Úmluvy je bude implementovat.

Mechanismus spoluúčastníka bude umožňovat, aby se smluvní strana Úmluvy, která právní akt přijala, mohla účastnit řízení před ESLP jako spoluúčastník společně s odpůrcem (což je vždy stát) - smluvní stranou Úmluvy, která právní akt provedla. Mechanismus spoluúčastníka není procesní privilegium EU nebo jejích členských států, ale způsob, kterým lze předcházet případným problémům souvisejícím s odpovědností za porušení Úmluvy nebo s výkonem rozsudků ESLP.

Tento mechanismus umožní, aby:

- v případech, kdy stížnost na porušení Úmluvy bude podána společně proti EU a jednomu nebo více členským státům EU, byla ta smluvní strana, která právní akt napadený stížností provedla, odpůrcem, a smluvní strana, která právní akt napadený stížností přijala (ale neprovedla), byla spoluúčastníkem. V případě, že ESLP shledá porušení Úmluvy, povinnosti a odpovědnost vyplývající z rozsudku ESLP budou stejné pro odpůrce i spoluúčastníka (oba budou rozsudkem stejně vázáni),
- v případech, kdy řízení před ESLP bude zahájeno proti jednomu nebo více členským státům EU, a nikoliv proti EU (typicky v případech, kdy členské státy EU aplikují nebo provádějí právo EU), mohla EU vstoupit do řízení jako spoluúčastník, a rovněž naopak, aby v případech, kdy řízení bude zahájeno pouze proti EU, mohly členské státy EU vstoupit do řízení jako spoluúčastníci.

Případy, ve kterých se EU může stát spoluúčastníkem v řízení před ESLP, se týkají těch stížností, které jsou namířeny proti jednání nebo nečinnosti členských států EU zakládající se na právu EU. Postavení spoluúčastníka uděluje ESLP smluvním stranám Úmluvy na základě odůvodněné žádosti.

Tento mechanismus lze rovněž aplikovat v případech, kdy stížnost k ESLP byla podána jak proti EU, tak proti členskému státu EU. V těchto případech je účelem mechanismu spoluúčastníka, aby stížnost nebyla prohlášena ESLP za neslučitelnou *ratione personae* s ustanoveními Úmluvy, a tedy zamítnuta jako nepřijatelná. Jedná se o situace, kdy orgány smluvní strany Úmluvy, proti které je stížnost namířena, nejsou odpovědné za jednání nebo

nečinnost, jimiž mělo být údajně způsobeno porušení Úmluvy, ale pouze za právní základ takového jednání nebo nečinnost.

V případě, kdy jsou k ESLP podány stížnosti zároveň proti EU a jednomu z členských států EU, přičemž každá ze stížností namítá jiné porušení Úmluvy, mechanismus spoluúčastníka se neaplikuje.

Postavení spoluúčastníka se **liši od postavení vedlejšího účastníka** v řízení před ESLP. Postavení vedlejšího účastníka pouze umožňuje smluvním stranám Úmluvy, jiným subjektům mezinárodního práva nebo nevládním organizacím, aby v řízení před ESLP předkládaly písemná vyjádření, aniž by se staly účastníkem řízení. Navíc rozsudky ESLP nejsou pro vedlejší účastníky závazné. Spoluúčastníci v řízení před ESLP jsou naopak plnoprávními účastníky řízení a rozsudky ESLP jsou pro ně závazné.

Zavedení mechanismu spoluúčastníka však nebrání EU, aby se řízení před ESLP účastnila jako vedlejší účastník v případech, kdy nejsou dány podmínky, aby se stala spoluúčastníkem.

Mechanismus spoluúčastníka lze aplikovat v následujících případech:

- Stížnost k ESLP byla podána pouze proti jednomu nebo více členským státům EU, avšak nikoliv již proti EU, a namítaná porušení Úmluvy se týkají slučitelnosti ustanovení práva EU (primárního nebo sekundárního) s Úmluvou. Jedná se např. o situace, kdy je možné předejít porušení Úmluvy nesplněním povinnosti, kterou ukládá právo EU.
- Stížnost k ESLP byla podána pouze proti EU, a nikoliv již proti jednomu nebo více členským státům EU. Členské státy EU se mohou stát spoluúčastníky řízení, pokud se namítané porušení Úmluvy týká slučitelnosti ustanovení primárního práva EU s Úmluvou.
- Stížnost k ESLP byla podána zároveň proti EU a jednomu nebo více členským státům EU. V daném případě jak EU, tak členské státy EU mohou požádat ESLP o udělení statusu spoluúčastníka. Spoluúčastníkem se může stát pouze smluvní strana Úmluvy, která není odpovědná za samotné jednání nebo nečinnost, jimiž mělo dojít k porušení Úmluvy, ale která je odpovědná za právní základ takového jednání nebo nečinnosti.

V případech smírného urovnání sporu ve smyslu čl. 39 Úmluvy je nezbytné, aby mezi smluvní stranou Úmluvy, která je účastníkem řízení, a spoluúčastníkem došlo k dohodě.

Vzhledem k tomu, že specifikem právního řádu EU je, že právní předpisy přijaté orgánem EU mohou být implementovány orgány členských států EU, a že ustanovení primárního práva EU mohou být implementovány orgány EU, účastník (smluvní strana Úmluvy) a spoluúčastník v řízení před ESLP nejsou ohledně namítaného porušení Úmluvy na sobě nezávislí. Očekává se proto, že v těch případech, ve kterých bude vystupovat spoluúčastník, ESLP bude shledávat jak účastníka (smluvní stranu Úmluvy), tak spoluúčastníka společně odpovědnými. Očekává se také, že se tato praxe ustálí, neboť v opačném případě by hrozilo, že by ESLP mohl posuzovat rozdělení kompetencí mezi EU a jejími členskými státy.

Stejně jako účastníci řízení budou spoluúčastníci řízení mít právo požádat o postoupení věci Velkému senátu se smyslu l. 43 Úmluvy. Spoluúčastníci budou moci takovou žádost podávat bez předchozího souhlasu odpůrce – smluvní strany Úmluvy.

Přístupová dohoda zdůrazňuje, že mechanismus spoluúčastníka nemá retroaktivní účinky, tj. nebude aplikován na případy, které byly ESLP předloženy před datem přistoupení EU k Úmluvě. Tento mechanismus bude aplikovatelný na všechny stížnosti předložené ESLP po datu přistoupení k Úmluvě, a to i když se stížnost bude týkat jednání členských států EU založeném na právním předpisu EU, který vstoupil v účinnost před datem přistoupení EU k Úmluvě.

V. Podmínka vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků a institut předběžné otázky v právu EU

Vzhledem k tomu, že před podáním stížnosti k ESLP mají potenciální stěžovatelé povinnost vyčerpat veškeré vnitrostátní opravné prostředky, musí se nejdříve obrátit na vnitrostátní soudy dotčené smluvní strany Úmluvy. A proto v případech, kdy bude zahájeno řízení na vnitrostátní úrovni ohledně implementace nebo výkonu práva EU, vnitrostátní opravné prostředky budou vyčerpány poté, kdy ve věci rozhodne vnitrostátní soud nejvyšší instance. Obdobně v případech, kdy bude zahájeno řízení přímo před orgány EU, „vnitrostátní“ opravné prostředky budou vyčerpány poté, kdy ve věci rozhodne Soudní dvůr EU (který tak bude mít analogické postavení jako národní nejvyšší soud).³ V případech, kdy povinnost členského státu EU – smluvní strany Úmluvy jednat nebo se zdržet vyplývá z právního předpisu vydaného orgánem EU, soudy této smluvní strany mohou, nebo v některých případech musí, podat k Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ohledně interpretace a/nebo platnosti dotčeného právního předpisu (viz. čl. 267 Smlouvy o založení EU). Jelikož účastníci řízení před vnitrostátními soudy mohou podání předběžné otázky pouze navrhnout, předběžnou otázku nelze považovat za opravný prostředek, který má stěžovatel povinnost vyčerpat před tím, než podá stížnost k ESLP.

I v případech, kdy předběžná otázka nebude Soudnímu dvoru EU předložena, ESLP rozhodne o slučitelnosti napadeného právního předpisu orgánu EU s Úmluvou. Soudní dvůr EU tak nebude mít možnost se ke slučitelnosti vyjádřit. I když se nepředpokládá, že k takovým případům bude docházet často, doporučuje se, aby EU vnitřními předpisy upravila proceduru, jejímž prostřednictvím by Soudní dvůr EU měl možnost přezkoumat slučitelnost těch ustanovení práva EU s Úmluvou, která zadala příčinu účasti EU v řízení před ESLP v postavení spoluúčastníka. Soudní dvůr EU by měl provést přezkoumání před tím, než ESLP rozhodne o meritu stížnosti. Tato procedura, již je zajištěno dodržení zásady subsidiarity, se bude aplikovat pouze v případech, kdy EU bude mít postavení spoluúčastníka.

VI. Vztah ESLP a Soudního dvora EU po přistoupení

V případech, kdy řízení před ESLP, ve kterém je namítán rozpor právního předpisu EU nebo právního aktu provedeného na základě tohoto právního předpisu s Úmluvou, bylo zahájeno a Soudní dvůr EU se mezitím (v paralelně probíhajícím řízení) vyjádří k souladu dotčeného právního předpisu EU s lidskými právy, rozhodnutí Soudního dvora EU nebude mít přímý účinek na řízení před ESLP (ohledně slučitelnosti právního předpisu EU nebo právního aktu učiněného na základě tohoto právního předpisu s Úmluvou) a na nezávislé rozhodování ESLP. ESLP bude pokračovat v projednávání merita stížnosti a bude na jeho diskrečním uvážení, zda a do jaké míry rozhodnutí Soudního dvora EU zohlední (na základě vlastních kritérií).

Rozhodnutí soudního dvora EU ohledně souladu právního předpisu EU s lidskými právy nebude mít vliv na řízení před ESLP s jednou výjimkou – kdy Soudní dvůr EU prohlásí právní předpis EU za neplatný. Pokud Soudní dvůr EU prohlásí právní předpis EU za neplatný, jeho rozhodnutí může, za určitých okolností, vést k zastavení řízení před ESLP (např. pokud v důsledku prohlášení právního předpisu EU za neplatný vnitrostátní právní předpisy členského státu EU umožňují nápravu vadného stavu nebo odškodnění stěžovatele,

³ Stížnost k ESLP lze podat pouze na porušení těch práv a svobod, které jsou zaručeny v Úmluvě a Protokolech k ní.

který podal stížnost před ESLP, nebo pokud EU uzná, že Úmluva byla porušena v důsledku právního předpisu EU, který byl prohlášen za neplatný).

Na rozdíl od soudního dvora EU ESLP může rozhodovat pouze o slučitelnosti právních předpisů nebo aktů orgánů EU s Úmluvou, ale nemůže je prohlásit za neplatné. ESLP ve svých rozsudcích posuzuje pouze, zda došlo k porušení Úmluvy, a nikoliv již platnost aktů orgánů nebo právních předpisů smluvních stran Úmluvy.

VII. *Institucionální otázky spojené s přistoupením Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*

Ačkoliv se EU přistoupením k Úmluvě nestane členem Rady Evropy, je nezbytné, aby se podílela na činnosti orgánů Úmluvy a to z důvodu zajištění řádného zapojení EU do systému Úmluvy. S odvoláním na protokol č. 8 připojený k Lisabonské smlouvě se v institucionální rovině jedná především o požadavek, aby EU měla svého soudce při ESLP s právem navrhnout vlastní kandidáty na soudce ESLP, jako ostatní smluvní strany Úmluvy. Dále mít právo účastnit se prostřednictvím Evropské komise schůzí Výboru ministrů při výkonu funkce kontrolního orgánu pro výkon rozsudků ESLP a při rozhodování o tom, zda je třeba požádat tento soud o vyjádření, a hlasovat na schůzích jménem EU.

Soudce za EU při ESLP

Článek 20 Úmluvy říká, že „soud tvoří soudci, jejichž počet se rovná počtu Vysokých smluvních stran“. Volbu soudců ESLP poté upravuje článek 22 Úmluvy: „Soudce volí většinou z odevzdaných hlasů Parlamentní shromáždění, za každou Vysokou smluvní stranu ze seznamu tří kandidátů navržených Vysokou smluvní stranou“. Soudce za EU má zajistit adekvátní zastoupení EU při ESLP i odbornou expertízu „specifické charakteristiky“ evropského práva. Od počátku vyjednávání přístupové dohody se diskuze týkala především otázky rozsahu mandátu soudce za EU. V úvahu přicházely dvě varianty. Dle první varianty, kterou prosazovali shodně zástupci EU, by měl být mandát soudce stejný jako ostatních soudců ESLP. Druhá varianta pracovala s možností limitovat mandát soudce za EU. To by v praxi znamenalo, že by se soudce za EU účastnil pouze případů týkajících se práva EU a v ostatních případech by měl pouze konzultativní roli. Tato druhá možnost byla široce kritizována hned z několika důvodů. Byl by jí porušen princip soudní nezávislosti a zároveň by byla nepraktická z důvodu nutnosti posouzení každého jednotlivého případu z hlediska toho, zda se případ v některém svém aspektu týká práva EU. Také by byla v rozporu s předpokladem, že EU přistupuje k Úmluvě se stejnými právy jako ostatní smluvní strany. Další spornou otázkou byl postup pro výběr soudce za EU. Vyjednační pracovníci i v tomto případě s dvěma variantami. Dle první by byl soudce za EU volen stejným postupem jako ostatní soudci, tedy Parlamentním shromážděním Rady Evropy ze seznamu tří kandidátů postoupeným smluvní stranou. Podle druhé diskutované možnosti by byl postup pro výběr soudce za EU ponechán na EU. Parlamentní shromáždění Rady Evropy by poté nominaci pouze vzalo na vědomí. Evropský parlament od samého počátku preferoval a prosazoval možnost první. Ve svém usnesení ze dne 19. května 2010⁴ také jasně vyslovil požadavek, aby byl EP zapojen do vypracování seznamu tří kandidátů a to postupem podobným postupu

⁴ Text usnesení Evropského parlamentu o institucionálních aspektech přístupu EU k Úmluvě ze dne 19. května 2010 je dostupný na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0184&format=XML&language=CS>.

uvedeném v článku 255 Smlouvy o fungování EU, který se týká kandidátů na výkon funkce soudce Soudního dvora EU. Evropský parlament v této souvislosti vznesl i požadavek, aby byl zároveň zastoupen určitým počtem poslanců v Parlamentním shromáždění Rady Evropy pro účely hlasování o kandidátech na soudce ESLP za EU. Tento požadavek nastolil další otázku institucionální povahy, kterou bylo nutno v návrhu přístupové smlouvy zohlednit neboť vzhledem k tomu, že EU se přistoupením k Úmluvě nestává členem Rady Evropy, neměla by být ani zastoupena v Parlamentním shromáždění Rady Evropy.

Revidovaný návrh dohody o přistoupení EU k Úmluvě z dubna 2013 nereflektuje požadavky některých stran na specifickou úlohu soudce za EU či odlišný způsob jeho volby a nechává nedotčené právo každé smluvní strany na zastoupení jedním soudcem při ESLP dle článku 20 Úmluvy. To znamená, že soudce za EU by měl být zvolen stejným postupem, jako soudci za ostatní smluvní strany Úmluvy. Článek 6 revidovaného návrhu dohody o přistoupení poté reflektuje požadavek Evropského parlamentu na účast při volbě soudce za EU. Evropský parlament bude mít nárok na účast v Parlamentním shromáždění Rady Evropy a jeho relevantních orgánech s právem volit vždy, když bude vykonávat svou funkci vztahující se k volbě soudců dle článku 22 Úmluvy. Evropský parlament bude mít právo být zastoupen stejným počtem zástupců jako stát/y s nejvyšším počtem zástupců v Parlamentním shromáždění Rady Evropy. Počet zástupců v Parlamentním shromáždění Rady Evropy pro jednotlivé členské státy je stanoven článkem 26 Statutu Rady Evropy. V současnosti má Parlamentní shromáždění Rady Evropy 318 členů. Nejvyšší počet zástupců za členský stát je v současnosti 18 členů a 18 náhradníků.⁵ Konkrétní způsob zapojení Evropského parlamentu do práce Parlamentního shromáždění Rady Evropy a jeho relevantních orgánů bude stanoven společnou dohodou obou orgánů a bude upraven novelizací jednacího řádu Parlamentního shromáždění Rady Evropy. Jednání obou institucí o podobě těchto úprav začala již během přípravy dohody o přistoupení EU k Úmluvě. Postup pro výběr tří kandidátů na soudce za EU, který bude EU předkládat Parlamentnímu shromáždění Rady Evropy, bude stanoven vnitřními pravidly EU. V současnosti ještě neexistuje v rámci EU dohoda o jejich konečné podobě.

Účast EU na činnosti Výboru ministrů Rady Evropy

Výbor ministrů Rady Evropy je výkonným orgánem organizace. Jeho členy jsou ministři zahraničních věcí ze všech 47 členských zemí, kteří se scházejí jednou do roka. Mimo toto zasedání na ministerské úrovni plní jejich funkci Výbor delegátů ministrů, složený z jejich stálých představitelů (velvyslanců) zasedající jednou týdně. Úmluva uděluje Výboru ministrů řadu pravomocí, výbor zejména monitoruje respektování závazků smluvními stranami Úmluvy a vykonává dohled nad výkonem rozsudků ESLP a nad podmínkami přátelského urovnání, dále má pravomoc žádat ESLP o poradní stanoviska k určitým právním otázkám souvisejícím s interpretací Úmluvy a jejích Protokolů. Evropská komise od počátku vyjednávání dohody o přistoupení požadovala, aby měla svého stálého zástupce ve Výboru ministrů. Tento požadavek vzbudil velké obavy některých nečlenských států EU, které jsou členy Rady Evropy, že EU a členské státy EU budou moci koordinovat svůj postup a hlasování a případně blokovat řízení ve Výboru ministrů při přijímání společných pozic, pokud se bude jednat např. o posouzení splnění závazků EU nebo některého jejího členského státu. Po přistoupení EU k Úmluvě by měla EU a její členské státy 28 ze 48 hlasů ve Výboru ministrů, což by jim umožnilo blokovat jakékoliv rozhodnutí. Tuto otázku ještě více

⁵ Delegaci čítající 18 členů a 18 náhradníků má v současnosti Francie, Německo, Itálie, Ruská federace a Velká Británie.

komplikuje skutečnost, že za určitých okolností je EU a její členské státy povinna hlasovat shodně a to z důvodu povinnosti loajality, která je obsažena ve Smlouvách (SEU a SFEU). Kontrolní a dohledová úloha Výboru ministrů by tedy nebyla v případech týkajících se EU v praxi funkční. Při vyjednávání návrhu přístupové smlouvy se proto také jednalo o možných způsobech, jak limitovat volební právo zástupce EU ve Výboru ministrů pokud se bude jednat o případech týkajících se práva EU.

Revidovaný návrh dohody o přistoupení z dubna 2013 nabízí kompromisní řešení. Dle článku 7 odst. 2 návrhu přístupové dohody bude mít EU právo účastnit se zasedání Výboru ministrů jako řádný člen s hlasovacím právem. Jako ostatní smluvní strany Úmluvy bude disponovat jedním hlasem. Odst. 4 poté specificky přikazuje, že Výbor ministrů přizpůsobí pravidla svého jednacího řádu pro dohled nad výkonem rozsudků ESLP a nad podmínkami přátelského urovnání takovým způsobem, který by zajistil efektivní fungování Výboru ministrů v případech, kdy má pravomoc dohlížet na plnění závazků EU nebo EU a jednoho nebo více jejích členských států, a ze Smluv EU bude vyplývat požadavek na koordinovaný postup EU a jejích členských států.

V případech, kdy bude Výbor ministrů posuzovat plnění závazků jiné smluvní strany než je EU, členské státy EU mohou v souladu se Smlouvami volně vyjádřit své stanovisko a hlasovat.

Přijetí těchto specifických opatření nebude znamenat opuštění zavedeného postupu přijímání rozhodnutí Výboru ministrů. Přijímání rozhodnutí Výboru ministrů upravuje článek 20 Statutu Rady Evropy⁶. Rezoluce Výboru ministrů týkající se důležitých věcí, které čl. 20 vyjmenovává (např. doporučení vládám členů Rady Evropy, zprávy o činnosti aj.) vyžadují ke svému přijetí jednomyslnost odevzdaných hlasů a většinu hlasů představitelů oprávněných zasedat ve Výboru. O otázkách týkajících se vnitřního jednacího řádu nebo finančních nebo správních pravidel může být rozhodováno prostou většinou představitelů oprávněných zasedat ve Výboru. Přijetí rezolucí Výboru podle článků 4 a 5 vyžaduje většinu dvou třetin hlasů všech představitelů oprávněných zasedat ve Výboru. Přijetí jakékoliv jiné rezoluce Výboru, včetně přijetí rozpočtu, jednacího řádu, finančních a správních pravidel, doporučení změn článků statutu neuvedených vyžaduje většinu dvou třetin odevzdaných hlasů představitelů a většinu hlasů představitelů oprávněných zasedat ve Výboru.

Nová pravidla by měla umožnit přijmout rozhodnutí bez formálního hlasování. To znamená, že bude dostačující, když většina nečlenských států EU vyjádří záměr hlasovat pro přijetí opatření týkajícího se rozhodnutí v případě, jehož je EU stranou.⁷

VIII. Přistoupení EU k protokolům Úmluvy

S ohledem na Protokol č. 8 připojený k Lisabonské smlouvě, který vyžaduje, aby se přistoupení EU k Úmluvě nedotklo působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů, se otázka přistoupení EU k protokolům připojeným k Úmluvě stala citlivou především pro členské státy EU. A to zejména pokud se jedná o protokoly Úmluvy, které nebyly ratifikovány všemi členskými státy EU. V současnosti jsou závazné pro všechny členské státy pouze Protokol k Úmluvě č. 1 týkající se ochrany vlastnictví, práva na vzdělání a práva na svobodné volby a Protokol k Úmluvě č. 6 týkající se zrušení trestu smrti. Především Velká Británie vyjádřila obavu, aby se přistoupením EU k Úmluvě nestaly všechny ostatní protokoly závazné i pro

⁶ Statut Rady Evropy je dostupný [zde](#).

⁷ Groussot, X., Lock, T., Pech, L.. Policy Paper: *EU accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011*, 7th November 2011, Fondation Robert Schuman.

členské státy EU, které je neratifikovaly. Členské státy v obavě z přílišného rozšíření kompetencí EU požadovali, aby EU přistoupila pouze k těm protokolům, které byly ratifikovány všemi členskými státy EU. Návrh přístupové dohody proto v čl. 1 stanoví, že EU přistupuje k Úmluvě a protokolu č. 1 a č. 6. K ostatním protokolům bude EU moci přistoupit v pozdější fázi. Za tímto účelem bude muset EU postupovat v souladu s postupy určenými těmito protokoly a v souladu se Smlouvami, které nestanovují žádný specifický postup pro jejich ratifikaci.

IX. Současné vztahy ESLP a Soudního dvora EU v judikatuře soudů (před přistoupením)

Soudní dvůr EU vypracoval doktrínu základních práv jako součást obecných zásad právních. Skutečností však je, že v důsledku teleologické interpretace Soudním dvorem EU, která přihlíží k účelu, kterého má být dosaženo, tedy především k vytvoření a ochraně jednotného společného trhu a ochraně hospodářské soutěže, se výsledky rozhodování obou soudů často liší.

Příkladem může být případ *Niemetz*, ve kterém měl každý ze soudů odlišný názor na aplikaci článku 8 odst. 1 Úmluvy. ESLP dospěl k závěru, že domovní prohlídka kanceláře advokáta bez přítomnosti nezávislého pozorovatele se dotýká profesního tajemství. Dle názoru ESLP respektování soukromého života zahrnuje i do určité míry právo navazovat a rozvíjet vztahy s jinými lidmi, a proto není důvod, proč by pojem soukromý život měl vylučovat aktivity profesionálního a podnikatelského charakteru. ESLP konstatoval, že „není vždy možné jasně rozlišit, zda individuální aktivity tvoří součást profesního nebo podnikatelského života či nikoliv“. A dále, že odmítnutí ochrany ve vztahu k profesním aktivitám může vést k tomu, že „taková ochrana zůstane bezcenná pro osobu, jejíž profesní a neprofesní aktivity jsou do jisté míry promíchané, že neexistuje žádný prostředek rozlišení mezi nimi“. ESLP dále uvedl, že činnosti vztahující se k povolání nebo podnikání mohou být prováděny ze soukromého sídla osoby, a že úzká interpretace slov „domov“ a „domicil“ může zvýšit riziko nerovnosti v zacházení. Dle názoru Soudního dvora EU výkon pravomocí Komise, včetně vstupu do firemních prostor, je nezbytný k zabránění narušení hospodářské soutěže. Obdobně v případě *Hoechst v. Komise* Soudní dvůr EU uvedl, že právo na nedotknutelnost obydlí se nevztahuje na podniky, a že ochrana poskytovaná článkem 8 odst. 1 Úmluvy se vztahuje na osobní svobodu lidí, a proto ji nelze rozšiřovat na prostory pro obchodní účely.

K problematice rozdílné interpretace práva na ochranu soukromého života lze připomenout novou pravomoc, kterou Komise získala přijetím nařízení Rady 1/2003, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy. Podle článku 21 nařízení má Komise pravomoc provádět kontroly i v jiných prostorách než firemních, tedy i v soukromých obydlích. A to pokud *existuje důvodné podezření, že účetní knihy nebo jiné obchodní záznamy související s předmětem kontroly, které mohou mít význam pro dokázání závažného porušení článků 81 nebo 82 Smlouvy, jsou uchovávány v jakýchkoli jiných prostorách, na pozemcích a v dopravních prostředcích, včetně bytů ředitelů, vedoucích pracovníků a dalších zaměstnanců dotčených podniků a sdružení podniků, může Komise svým rozhodnutím nařídít provedení kontroly v těchto jiných prostorách, na pozemcích a v dopravních prostředcích.* Potřeba uniformní interpretace článku 8 Úmluvy tak vyvstává ještě naléhavěji.

Je pravidlem, že Soudní dvůr EU čerpá z judikatury ESLP jako zdroje interpretace základních práv v rámci práva EU a vodítka pro vlastní autonomní rozhodovací činnost v oblasti lidských práv. Rozdílná interpretace je patrná pouze v určitých oblastech, jako je

soutěžní a celní právo. V současné době tedy existují dva hlavní systémy ochrany lidských práv a z nich vyplývající rivalita mezi oběma soudy o to, kdo bude mít silnější postavení ve vztahu k druhému. ESLP zaujal dosud silnější postavení, když kontroluje soulad práva EU s Úmluvou a zasahuje do případů, ve kterých již rozhodoval Soudní dvůr EU. Kontroluje tak nepřímo sekundární právo EU (jako příklad lze uvést rozsudek ve věci *Cantoni v. Francie* z roku 1996). ESLP může také nepřímo kontrolovat primární právo EU, jak tomu bylo v případě *Matthews v. Spojené království* z roku 1999. Ve svém rozsudku *Matthews v. Spojené království* ze dne 18. února 1999 měl ESLP za to, že Spojené království tím, že nekonalo na Gibraltaru volby do Evropského parlamentu, porušilo článek 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě, který stanoví pro vysoké smluvní strany povinnost konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za stejných podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru. V bodě 64 svého rozsudku ESLP uvedl, že stěžovatelka jakožto osoba mající bydliště nebo pobyt na Gibraltaru, byla zbavena jakékoli možnosti vyjádřit svůj názor ohledně výběru členů Evropského parlamentu.

ESLP může také posuzovat z hlediska Úmluvy i rozsudky Soudního dvora EU, jak tomu bylo např. v rozhodnutí Velkého senátu ve věci *Bosphorus Hava v. Irsko* z roku 2005, kde ESLP konstatoval, že ochrana základních práv v komunitárním právu je „srovnatelná“ s ochranou poskytovanou systémem Úmluvou. Příklad se týkal stížnosti charterové letecké společnosti registrované v Turecku Bosphorus Hava na porušení článku 1 protokolu č. 1. Bosphorus Hava si pronajala letadlo od jugoslávské letecké společnosti JAT, které bylo zabaveno irskými úřady v roce 1993 podle nařízení Rady 990/93, které implementovalo sankce OSN proti Federální republice Jugoslávie. V rámci řízení před národními soudy Nejvyšší soud podal k Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, zda se na letadlo vztahovalo nařízení 990/93. Soudní dvůr EU v roce 1996 shledal, že ano. Mezitím nájemní smlouva Bosphorus Airways vypršela. V té době byly také sankce proti Jugoslávii staženy a irské úřady vrátily letadlo přímo JAT. Bosphorus Airways ztratily přibližně tři roky jejich čtyřletého pronájmu letadla. ESLP uvedl, že nařízení 990/93 bylo obecně aplikovatelné na všechny členské státy a závazné ve svém celku, přičemž o jeho přímé aplikovatelnosti nemohlo být pochyb. Nařízení se stalo součástí irského práva s účinností od dubna 1993. Irské orgány se správně považovaly být povinné letadlo, na které se vztahovalo nařízení, zabavit. ESLP konstatoval, že napadené konfiskační opatření bylo v souladu se závazky irského státu vyplývající z práva EU, konkrétně nařízení 990/93. ESLP shledal, že ochrana základních práv právem EU byla v daném čase „srovnatelná“ s ochranou poskytovanou Úmluvou. Tudíž vznikla presumpce, že se Irsko neodchýlilo od požadavků Úmluvy, když implementovalo právní závazky vyplývající z jeho členství v Evropském společenství. ESLP konstatoval, že právo Bosphorus Airways zaručené v čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě nebylo zjevně porušeno.

Ve věci *Koua Poirrez v. Francie* dokonce ESLP rozhodl, že došlo k porušení čl. 14 Úmluvy v kombinaci s čl. 1 Protokolu č. 1, když předtím Soudní dvůr EU v řízení o předběžné otázce rozhodl, že v daném případě není aplikovatelné právo EU o sociálním zabezpečení.

Také Soudní dvůr EU může rozhodovat ve stejné věci, kde již rozhodl ESLP, jak tomu bylo např. v případě *Kremzow v. Rakousko*, spor se však musí týkat sféry působnosti práva EU.

Zdroje

Final Report to the CDDH: *Fifth Negotiation Meeting between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 5. duben 2013,

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008_final_report_EN.pdf (30.5.2013)

Draft legal instruments on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, 19. červenec 2011,

http://www.coe.int/t/dlapil/cahdi/source/Docs%202011/CDDH-UE_2011_16_final_en.pdf (30.5.2013)

Grousot, X., Lock, T., Pech, L.. Policy Paper: *EU accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011*, 7th November 2011, Fondation Robert Schuman, http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-218-en.pdf (30.5.2013)

Evropská úmluva o ochraně lidských práv,

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf (30.5.2013)

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, <http://www.assembly.coe.int/defaultE.asp> (30.5.2013)

Council of Europe, Committee of Ministers, http://www.coe.int/t/cm/Home_en.asp (30.5.2013)

Stanovy Rady Evropy, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (30.5.2013)