

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Johana Vysloužilová

**Přistoupení EU k Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních
svobod ve světle aktuálního vývoje**

Diplomová práce

Olomouc 2014

Diplomová práce představuje výstup projektu Evropská unie v měnícím se světě – aktuální reflexe v právu EU, který byl realizován v rámci Studentské grantové soutěže na Univerzitě Palackého v Olomouci.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Přistoupení EU k Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod ve světle aktuálního vývoje“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Lutíně dne 18. 3. 2014

.....

Johana Vysloužilová

Poděkování

Velice děkuji doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D. za odborné vedení, poskytnuté rady, připomínky a podněty při zpracování této diplomové práce a v neposlední řadě i za ochotu, kterou při naší spolupráci vynakládala.

Obsah

Úvod	6
1. Stávající systém ochrany lidských práv v Evropě.....	10
1.1. Systém ochrany lidských práv na půdě Rady Evropy	10
1.2. Systém ochrany lidských práv na půdě Evropské unie.....	12
1.3. Vazby pramenů práva Evropské unie na systém ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy	14
1.4. Rozdíly mezi systémem ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy a EU	16
1.5. Doktrína ekvivalentní ochrany.....	18
1.6. Dílčí závěr.....	20
2. Historický vývoj otázky přistoupení EU k Úmluvě	22
2. 1. Reakce Komise na rozsudek <i>Solange I</i>	22
2. 2. Posudek Soudního dvora č. 2/94	23
2. 3. Vývoj po Laekenském summitu.....	25
2. 4. Dílčí závěr	26
3. Instrumenty umožňující přistoupení.....	27
3. 1. Článek 6 odst. 2 SEU a Protokol k čl. 6 odst. 2 SEU	27
3. 2. Protokol č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.....	29
3. 3. Dohoda o přistoupení a proces uzavírání dohody	30
3. 4. Dílčí závěr	31
4. Dohoda o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod	32
4. 1. Rozsah přistoupení a výkladová pravidla.....	32
4. 2. Výhrady k Úmluvě a protokolům.....	34
3. 3. Mechanismus spolužalovaných (co-respondent mechanism).....	35
3. 4. Předchozí zapojení Soudního dvora EU	38
3. 5. Stížnosti mezi stranami Úmluvy (Inter-Party cases).....	41

3. 6. Institucionální aspekty přistoupení.....	43
3. 7. Podíl Evropské unie na výdajích spojených s fungováním Úmluvy.....	48
3. 8. Vztah EU k vymezeným dokumentům.....	49
3. 9. Podpis dohody, vstup v platnost, výhrady a oznámení	50
3. 10. Dílčí závěr	51
5. Úvahy nad možným vývojem po přistoupení.....	52
5.1. Budoucnost doktríny ekvivalentní ochrany.....	52
5. 2. Vztah mezi soudy a porušení interpretační autonomie SD EU	54
5. 3. Dílčí závěr	57
Závěr.....	58
Příloha: grafické znázornění možností použití mechanismu spolužalovaných.....	61
Seznam použitých zdrojů	62
Odborná literatura, články a studie.....	62
Prameny	64
Judikatura	65
Resumé	67
Klíčová slova	67
Abstract.....	68
Key words.....	68

Úvod

O aktuálnosti tématu přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod (dále Úmluva) lze hovořit již několik desetiletí. Ovšem v současné době zaznamenává tato problematika skutečně „dramatický“ vývoj. Došlo k přijetí instrumentů umožňujících přistoupení po právní i technické stránce, byl vypracován návrh textu dohody o přistoupení a aktuálně probíhá řízení u Soudního dvora EU (dále SD EU, lucemburský soud), jehož výstupem bude posudek ohledně slučitelnosti textu dohody s ustanoveními Smluv. Aktuálnost problematiky, její zatím ne zcela komplexní zpracování a množství definitivně nevyřešených a zároveň zajímavých otázek odůvodňují výběr tématu diplomové práce.

Přistoupení EU k Úmluvě představuje na poli ochrany lidských práv v Evropě významný krok. Když se zamyslíme nad zakotvením ochrany lidských práv na evropské úrovni, dojdeme k závěru, že zde sice existují dva více (v případě Rady Evropy) či méně (v případě EU) propracované mechanismy ochrany, avšak ty jsou od sebe zatím odděleny a tvoří samostatné systémy. Důsledkem této skutečnosti je mezera v ochraně lidských práv spočívající v nemožnosti jednotlivce žádat Evropský soud pro lidská práva (dále ESLP, štrasburský soud) o vyslovení porušení ustanovení Úmluvy Evropskou unií. Po přistoupení k Úmluvě bude právě vyslovený deficit odstraněn, neboť akty, konání či opomenutí Unie budou podléhat vnější kontrole ze strany nezávislého štrasburského soudu, který bude oprávněn posuzovat soulad napadeného aktu s Úmluvou.

Práce si klade za cíl seznámit čtenáře komplexně s problematikou přistoupení EU k Úmluvě. O tématu přistoupení bylo napsáno již mnoho řádků, ale žádná práce se zatím nevěnovala této problematice celistvě. Buď tomu bylo z toho důvodu, že byl text psán v době, kdy ještě neexistovalo znění návrhu dohody o přistoupení, pak je zcela jasné, že se autor nemohl zabývat např. jednotlivými ustanoveními; nebo se mnozí autoři zaměřili vždy na určitý institut, který se k přistoupení váže (nejčastěji na mechanismus spolužalovaných a s tím související předchozí zapojení soudního dvora EU nebo na hrozbu ohrožení autonomie SD EU po přistoupení).

Co se týče vymezení textu po stránce časové, tento nabízí pohled retrospektivní, současný i budoucí. Samostatná kapitola je věnována historickému vývoji otázky přistoupení, kdy první snahy o uskutečnění tohoto kroku byly započaty již v 70. letech minulého století. Jak název diplomové práce vypovídá, převážná část textu je věnována současnému stavu. Proces přistoupení zdaleka není u svého konce. Pokud jde o text dohody o přistoupení,

kterému je věnována stěžejní pozornost, zde práce vychází z revidovaného návrhu znění z dubna 2013. Od té doby můžeme přesněji datovat ještě jednu významnou skutečnou, a sice žádost Komise z července 2013 adresovanou Soudnímu dvoru EU o vynesení posudku ohledně slučitelnosti dohody s ustanoveními Smluv. Práce tedy poskytuje rozbor těch předpisů, které již vstoupily v platnost (změna SEU po Lisabonské smlouvě, zejména čl. 6 odst. 2, Protokol č. 8 k SEU a Protokol č. 14 k Úmluvě) a dále těch předpisů, jejichž znění je již vypracováno, avšak doposud nebyly otevřeny k ratifikaci (Dohoda o přistoupení EU k Úmluvě a další instrumenty, které s dohodou tvoří jeden celek – např. důvodová zpráva). Práce nabízí i pohled do budoucnosti, kdy jednak seznamuje čtenáře se změnami, které po přistoupení nastanou, ale také předestírá dosud nevyřešené otázky a nabízí autorčin úhel pohledu ohledně dalšího možného vývoje.

Přistoupení Evropské unie k Úmluvě nemůže být považováno za téma, které by bylo zpracováno vyčerpávajícím způsobem. Právě naopak. Jak je řečeno již výše, je tomu tak, protože se jedná o velice aktuální téma a byť existuje řada článků či studií, které se přistoupením zabývají, tyto jsou většinou psány v době, kdy ještě ani neexistoval text dohody, která je pro pojednání o přistoupení stěžejní, a tak je jejich obsahem převážně zamyšlení nad klady či zápory tohoto kroku. Práce, které vznikly až po existenci návrhu dohody se pak většinou věnují spíše užšímu okruhu otázek, než komplexnímu zpracování.

S tímto souvisí i charakteristika použitých zdrojů. Pokud se týče zpracování stávajícího nadnárodního systému ochrany lidských práv v Evropě, zde existuje dostatek sekundárních zdrojů a to i v českém jazyce. Jako výchozí budou použity publikace Naděždy Šiškové, Dagmar Černé a Pavla Šturmy. Náročnější pak je zpracování zdrojů ve zbytku práce, neboť převážná většina textů, včetně dohody o přistoupení, je napsána v anglickém jazyce. K nalezení možných řešení problematických či nejasných otázek bude nejčastěji vycházeno knihy Paula Gragla, která je zaměřena na nebezpečí ohrožení autonomie EU po přistoupení a dále studií Tobiase Locka, který se taktéž zamýšlí nad nejčastěji diskutovanými otázkami, jako je ohrožení autonomie či mechanismus spolužalovaných. Během rozboru jednotlivých ustanovení dohody bude vycházeno převážně právě z textu článků dohody a také z důvodové zprávy, která byla vypracována současně s dohodou. Vedle knih, článků, studií a právních předpisů je v práci taktéž využívána judikatura jak SD EU, tak ESLP.

Práce nemá pouze popisný charakter, byť je pravdou, že deskriptivní metoda převažuje. Dále je využita metoda komparace, která našla uplatnění především v první kapitole, jejímž obsahem je srovnání systémů ochrany lidských práv v EU a v rámci Rady Evropy. Druhá kapitola věnovaná vývoji otázky přistoupení je pak založena na historické

retrospektivě. Pokud během rozboru jednotlivých ustanovení právních předpisů či judikatury nebude metoda deskriptivní dostačující, bude pro snadnější pochopení a vysvětlení obsahu ustanovení použita i metoda systémové analýzy. Odpověď na vyslovenou hypotézu je pak nalezena pomocí metody dedukce. Autorka v průběhu práce nabízí i vlastní pohledy na věc.

S přistoupením k Úmluvě souvisí mnoho otázek, které doposud nemohly být definitivně zodpovězeny, neboť jejich „osud“ bude záviset až na rozhodovací praxi štrasburského soudu. To však samo o sobě nebrání utvoření si vlastního názoru na možný vývoj po přistoupení. Zde v úvodu vytyčíme dvě otázky, kterými se práce zabývá: „Bude po přistoupení EU k Úmluvě Evropský soud pro lidská práva i nadále využívat svoji doktrínu ekvivalentní ochrany?“ a „Dojde přistoupením EU k Úmluvě k narušení interpretační autonomie Soudního dvora EU?“ V souvislosti s přistoupením se často hovoří o vyplnění mezer na poli ochrany lidských práv v Evropě. Bude tomu ale skutečně tak? Vedle vznesených otázek si proto vyslovme v úvodu práce hypotézu či tezi, že „přistoupením Evropské unie k Úmluvě opravdu dojde k vyplnění mezer na poli ochrany lidských práv na nadnárodní úrovni v rámci Evropy“. V první kapitole práce vymežíme současné nedostatky evropské lidskoprávní ochrany a v následujících kapitolách představíme nové možnosti, které budou mít jednotlivci k ochraně jejich práv k dispozici, a v závěru práce zhodnotíme, zda budou po přistoupení dosavadní mezery opravdu vyplněny, či zda budou nějaké nedostatky přetrvávat.

Diplomová práce je vedle úvodu a závěru členěna do pěti kapitol. První kapitola pojednává o současném systému ochrany lidských práv v rámci EU a Rady Evropy, kdy jsou jednotlivé systémy vymezeny nejprve odděleně a následně jsou vzájemně srovnány. První kapitola dále vymezuje tzv. doktrínu ekvivalentní ochrany, která představuje současný přístup štrasburského soudu při rozhodování stížností, ve kterých je napaden akt členského státu EU, který byl přijat v důsledku povinnosti implementace sekundárních předpisů Unie bez možnosti uvážení. Obsahem druhé kapitoly je historický vývoj otázky přistoupení k Úmluvě, kdy největší pozornost je věnována rozboru klíčového posudku lucemburského soudu č. 2/94. Třetí kapitola vymezuje instrumenty umožňující přistoupení po právní i technické stránce, zde tvoří nejvýznamnější pasáž rozbor Protokolu k čl. 6 odst. 2 SEU. Fundamentální částí práce je pak kapitola čtvrtá, která pojednává o jednotlivých ustanoveních textu Dohody o přistoupení. Zde pokládáme za nutné vyjádřit se k rozsahu věnovanému participaci Unie ve Výboru ministrů. I když se nejedná o jedno z nejvýznamnějších ustanovení dohody, přesto mu z důvodu složitosti úpravy musí být poskytnut obsáhlejší úsek. Konečně poslední kapitola

práce je pak věnována dvěma výše vymezeným otázkám, a sice budoucnosti aplikace doktríny ekvivalentní ochrany a potencionálnímu ohrožení interpretační autonomie Soudního dvora.

1. Stávající systém ochrany lidských práv v Evropě

Přistoupením Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále Úmluva) dojde ke změně dosavadního systému ochrany lidských práv v Evropě. Ještě před tím, než pojednáme o samotném přistoupení a důsledcích z toho plynoucích, je nutné nejprve vymezit stávající systém ochrany lidských práv na nadnárodní úrovni.

V Evropě vedle sebe stojí dva mezinárodní systémy ochrany lidských práv. První z nich, starší a efektivnější, je v rámci Rady Evropy. Druhý, nezabývající se ochranou lidských práv od svého počátku, existuje v rámci EU.

Obsahem první kapitoly bude stručné pojednání o Úmluvě a Listině základních práv Evropské unie (dále Listina) a jejich kontrolních mechanismech. Zaměříme se zejména na možnosti jednotlivců při domáhání se ochrany lidských práv před soudními orgány ve Štrasburku a v Lucemburku. Následně si demonstrováme vazby některých pramenů práva Unie na Úmluvu a na judikaturu ESLP a vytyčíme některé rozdíly mezi těmito dvěma systémy. Závěrečná podkapitola bude věnována vymezení současného přístupu štrasburského soudu k případům, ve kterých posuzuje odpovědnost států podle Úmluvy za jednání vyplývající z jejich členství v Evropské unii – tzv. doktríně „ekvivalentní ochrany“.

1.1. Systém ochrany lidských práv na půdě Rady Evropy

V rámci Rady Evropy je ochrana lidských práv zabezpečována prostřednictvím Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Úmluva byla podepsána 4. listopadu 1950, v platnost vstoupila 3. září 1953, jedná se tak o nejstarší závazný katalog lidských práv v rámci celé Evropy. Úmluva¹ představuje právní instrument obsahující jak hmotněprávní, tak procesněprávní ustanovení sloužící k ochraně lidských práv. Práva obsažená v Úmluvě lze dělit dle různých hledisek. Co se týče možnosti derogace práv, zde se autoři pojednávající o této problematice shodují, když dělí práva na nedotknutelná² a ostatní. Ovšem co se týče dělení práv obsažených v Úmluvě dle jejich obsahu, zde již můžeme nalézt různá pojetí. Srovnajme si přístup tří českých autorů³. Naděžda Šišková člení práva do čtyř kategorií: nedotknutelná práva směřující k ochraně lidského života a důstojnosti; záruky procesního

¹ Pod termínem práva zaručená Úmluvou rozumějme vedle práv zakotvených přímo v Úmluvě i práva zakotvená v protokolech patřících k Úmluvě.

² Práva, která nelze za žádných okolností omezit.

³ Všichni tři vybraní autoři jsou odborníci na otázky související s lidskými právy na mezinárodní úrovni a publikovali na tohle téma vědecké práce. Tyhle skutečnosti osvětlují jejich volbu.

charakteru a procedurální povahy příznačné pro právní stát; práva zajišťující nedotknutelnost soukromého života jednotlivce a jeho duchovní, profesní a sociální seberealizaci; politická práva a svobody zajišťující pluralismus, demokracii a toleranci v životě společnosti.⁴ Pavel Šturma dělí práva do následujících tří kategorií: práva chránící nedotknutelnost osobnosti; ustanovení poskytující záruky charakteristické pro právní stát (zejm. ustanovení procesní povahy); práva zaručující pluralismus a toleranci v životě společnosti.⁵ Třetí vybraná autorka Dagmar Černá člení práva dle obsahu dokonce do sedmi skupin: práva zaručující tělesnou integritu; práva zajišťující osobní svobodu; práva zaručující duševní svobodu; práva chránící soukromou sféru; politická práva; právo na rovnost a právo na soudní ochranu a práva vztahující se k řízení.⁶ Byť se uvedené skupiny členění práv dle obsahu liší, jedná se jen o různorodost pohledu vybraných autorů na tutéž problematiku, všechny skupiny lze považovat za správné a z jejich společných prvků lze vydedukovat, že Úmluva obsahuje pouze práva tzv. první generace – tedy základní lidská práva, občanská a politická. I když by se mohlo na první pohled zdát, že vymezení práv, která jsou Úmluvou chráněna, je v práci věnované primárně přistoupení EU k Úmluvě nadbytečné, není tomu tak. Musíme si totiž uvědomit, že právě za porušení těchto práv bude možné podat proti Evropské unii stížnost před Evropským soudem pro lidská práva (dále ESLP, štrasburský soud).

Co dělá z Úmluvy, instrumentu přijatého před 60 lety, stále aktuální a efektivní katalog lidských práv je precizně vypracovaný kontrolní mechanismus soudního typu.⁷ Hovoříme o Evropském soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Pro účely této kapitoly pojednáme o štrasburském soudu pouze v souvislosti s ochranou práv jednotlivců a jejich možnostmi obrátit se na soud. Procesní ustanovení Úmluvy umožňují, aby se jednotlivec za splnění podmínek daných v čl. 35 dovolal ochrany lidských práv, která mu Úmluva zajišťuje. Aby byla individuální stížnost přijatelná, musí být splněny následující předpoklady: jednotlivec smí podat stížnost až po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků a to ve lhůtě do šesti měsíců od přijetí konečného rozhodnutí. Přitom se nesmí jednat o stížnost, která již byla před ESLP projednávána nebo je předložena jinému mezinárodnímu orgánu (za předpokladu, že neobsahuje nové skutečnosti). Stížnost musí být slučitelná s ustanoveními Úmluvy a jejími protokoly, nesmí být zjevně neopodstatněná nebo zneužívající právo podat stížnost, dále se

⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2008. S. 120 – 122.

⁵ ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vydání. Praha: C. H Beck, 2010. S. 32 – 33.

⁶ ČERNÁ, Dagmar. *Standard lidských práv v Evropě. Srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009. S. 30.

⁷ ŠIŠKOVÁ: *Dimenze ochrany...*, s. 123.

nesmí jednat o stížnost anonymní a nově také, po přijetí Protokolu č. 14, stěžovatel musel utrpět podstatnou újmu.⁸ Při splnění všech těchto podmínek má jednotlivec přímý přístup ke štrasburskému soudu, kde se může domáhat ochrany práv zakotvených v Úmluvě.

1.2. Systém ochrany lidských práv na půdě Evropské unie

Ochrana lidských práv nejprve v rámci Evropských společenství (dále ES), poté v rámci Evropské unie, má za sebou dlouhý historický vývoj. Oproti Radě Evropy, jejíž náplní činnosti byla ochrana lidských práv od samého počátku, v rámci ES tomu tak nebylo. Nicméně v průběhu času si i ES a EU našly k ochraně lidských práv cestu. Protože obsahem první kapitoly je vymezení stávajícího systému ochrany lidských práv v Evropě, nebudeme se historickému vývoji podrobněji věnovat a zaměříme se jen na aktuální situaci.

Na úrovni práva Evropské unie najdeme zakotvení lidských práv⁹ v různých pramenech. V širším slova smyslu můžeme nalézt prameny ve dvou, popř. třech pilířích. Jedná se o pilíř unijní, mezinárodněprávní a částečně¹⁰ i vnitrostátní. V unijním pilíři jsou lidská práva obsažena v primárním právu, sekundárním právu, v konstantní judikatuře Soudního dvora EU a i v aktech *sui genesis* (akty, které nelze jednoznačně zařadit do některé z předchozích skupin). V současné době je nejvýznamnějším instrumentem ochrany lidských práv v rámci EU Listina základních práv Evropské unie, která tvoří po přijetí Lisabonské smlouvy součást primárního práva a je tedy právně závazná. Významný je taktéž pilíř mezinárodněprávní, i když prameny z tohoto pilíře nejsou pro Unii formálně závazné a tak nezakládají mezinárodní odpovědnost. Mezi tyto prameny řadíme především Úmluvu (která bude po přistoupení EU k Úmluvě představovat závazný pramen práva a bude zařazována do právního řádu EU), dále například Evropskou sociální chartu a v neposlední řadě i relevantní judikaturu ESLP. Do třetího, vnitrostátního pilíře, řadíme zejména ústavní tradice členských států a interpretaci v obecně závazných rozhodnutích ústavních soudů členských států, avšak je třeba dodat, že se zde jedná hlavně o zdroj inspirativní.¹¹

Nejvýznamnějším pramenem je v současné době Listina základních práv Evropské unie. Listina byla slavnostně vyhlášena ve dnech 7. – 9. prosince 2000 v Nice. Až po sedmi letech

⁸ Výklad k jednotlivým podmínkám nalezneme např. v komentáři: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012.

⁹ Za povšimnutí stojí skutečnost, že v rámci EU je místo pojmu „lidská práva“ používán pojem „základní práva“. Dle Dagmar Černé však jde o synonyma, proto budeme v práci v rámci zachování jednotnosti pojmů používat termín „lidská práva“.

¹⁰ Zde jde spíše než o formální prameny o zdroje inspirace.

¹¹ ŠIŠKOVÁ: *Dimenze ochrany...*, s. 42.

existence jako právně nezávazného dokumentu došlo k jejímu povýšení na úroveň primárního práva. Listina je katalogem, který chrání velkou škálu lidských práv všech kategorií. Nacházejí se v ní práva osobní, politická, sociální, hospodářská a kulturní.¹² Co do obsahu chráněných práv Listina představuje velice rozsáhlý katalog, když se ovšem zaměříme na vymahatelnost zakotvených práv, dojdeme k závěru, že jednotlivce nemá přístup k jejich ochraně tak snadný, jako je tomu v případě Úmluvy a ESLP.

V žádném článku Listiny nenalezneme procesní ustanovení, které by zakotvovalo zvláštní soudní proceduru před soudními orgány Evropské unie sloužící výhradně k ochraně Listinou garantovaných práv. Z toho vyplývá, že se jednotlivci mohou domáhat lidských práv na úrovni EU jen prostřednictvím již existujících řízení. V úvahu přichází řízení o žalobě na neplatnost dle čl. 263 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále SFEU) nebo řízení o předběžné otázce dle čl. 267 odst. 4 SFEU.¹³ V rámci řízení o předběžných otázkách se sice lucemburský soud lidskými právy zabývá ve velké míře, ovšem jak známo, vznesení předběžné otázky není v moci jednotlivce. Tahle pravomoc je svěřena jen vnitrostátním soudům. Proto se zde budeme soustředit na řízení o žalobě na neplatnost aktů EU. Tohle řízení bylo Lisabonskou smlouvou částečně novelizováno ve prospěch jednotlivce. Jednotlivec je však stále řazen mezi tzv. neprivilégované žalobce. To znamená, že může podat žalobu jen proti aktům, které jsou mu určeny nebo se ho bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti aktům s obecnou působností, které se ho bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření. Když se zaměříme na nyní citované ustanovení čl. 263 odst. 4 SFEU podrobněji, vidíme, že jsou rozlišeny „akty“ a „akty s obecnou působností, které nevyžadují přijetí prováděcích opatření“¹⁴. Co se týče posledně jmenovaného výrazu, z počátku (po přijetí Lisabonské smlouvy, která tohle rozlišení přinesla) nebylo zcela jasné, co se takovými akty rozumí.¹⁵ Výklad podal Tribunál v jednom ze svých rozsudků¹⁶, kde uvedl, že pod pojem je třeba zahrnovat všechny akty s obecnou působností krom legislativních aktů. Pokud se vrátíme k ustanovení čl. 263 odst. 4, dojdeme k závěru, že podmínka bezprostředního a osobního dotčení je vyžadována jen u legislativních aktů, u ostatních bude tedy dostačovat bezprostřední dotčení, aniž by jednotlivec musel, často složitě, dokazovat osobní dotčení. Byť tedy došlo k částečnému zlepšení postavení jednotlivce, stále mají

¹² Tamtéž, s. 206.

¹³ ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. S. 43.

¹⁴ V originálním znění „regulatory acts“.

¹⁵ ŠIŠKOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 44 – 45.

¹⁶ Rozsudek Tribunálu ze dne 6. září 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami and other v European Parliament and Council of the European Union*, č. T- 18/10, bod 56.

neprivilegovaní žalobci přístup k soudům EU značně omezený, neboť Tribunál vykládá ustanovení čl. 263 odst. 4 velice striktně a tak „jednotlivci ve většině případů zůstává cesta k unijním soudům uzavřena“¹⁷.

1.3. Vazby pramenů práva Evropské unie na systém ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy

Úmluvu zatím neřadíme mezi závazné zdroje práva Evropské unie. Přesto, že je tomu tak, nelze popřít skutečnost, že se jedná o opravdu významný inspirační zdroj, který zajišťuje propojení práva EU se systémem ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy. Na Úmluvu je odkazováno jednak v řadě rozhodnutí SD EU, ale i v ustanoveních samotných Smluv či Listiny. V této podkapitole poukážeme na některé konkrétní případy vazeb pramenů práva EU na Úmluvu i na judikaturu ESLP.

Začněme nejprve u judikatury. Soudní dvůr řadí práva vyplývající z Úmluvy mezi obecné zásady právní. Poprvé uvedl jako zdroj inspirace Úmluvu a vedle ní i ostatní mezinárodní smlouvy o lidských právech ve věci *Nold*¹⁸. Pro zajímavost uvedme, že rozsudek ve věci *Nold* byl vynesen 11 dní poté, co Francie jako tehdy poslední členský stát Evropských společenství ratifikovala Úmluvu, a 15 dní před rozhodnutím Spolkového ústavního soudu ve věci *Solange I*.¹⁹ Od té doby lucemburský soud využíval Úmluvu jako hlavní zdroj pro interpretaci lidských práv.²⁰ Uvedme si zde slova Jiřího Malenovského, který k této skutečnosti prohlásil, že: „přihlášení se k Úmluvě umožnilo SD EU vyhnout se do určité míry střetu s ústavními soudy členských států při interpretaci jejich společných ústavních tradic“.²¹ Skutečnost, že práva zaručená Úmluvou tvoří obecné zásady práva Unie, výslovně potvrzuje i čl. 6 odst. 3 SEU.

Samotný text Listiny zmiňuje Úmluvu a judikaturu ESLP hned v několika ustanoveních. Preambule proklamuje, že Listina potvrzuje práva, která vyplývají z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Evropského soudu pro lidská práva. Pro vymezení vztahu mezi Úmluvou a Listinou je podstatný čl. 52 odst. 3 Listiny:

¹⁷ ŠTURMA, Pavel. *Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva*. Článek je dostupný na: <<http://www.cak.cz/assets/files/283/VztahEvropskeUmluvyEvropskehoPrava.rt>>, s. 15.

¹⁸ Rozsudek ESD ze dne 14. května 1974, *Nold v Komise*, č. 4/73.

¹⁹ KOSAŘ, David. Co si myslí štrasburský soud o lucemburských institucích? *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 4, s. 135.

²⁰ ŠTURMA: *Vztah...*, s. 11.

²¹ MALENOVSKÝ, Jiří. *Od absence pravomoci k přistoupení: geneze rozhodnutí EU přistoupit k EÚLP*. Příspěvek v rámci konference „Přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“, která se konala 25. května 2010 v Praze na MZV.

„Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přiřkládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

Vysvětlení k čl. 52 odst. 3 Listiny vykládá ustanovení tak, že úroveň ochrany poskytovaná Listinou nesmí být nikdy nižší než úroveň zaručení Úmluvou.²² Dle Dagmar Černé má ustanovení ve svých důsledcích zajistit výklad Listiny orgány EU v souladu s Úmluvou a ve světle judikatury ESLP a tím má dojít k zabránění porušení ustanovení Úmluvy a divergenci ochrany lidských práv na úrovni EU a Rady Evropy.²³ Pavel Šturma považuje článek za tzv. inkorporační klauzuli, dle něj tímto ustanovením došlo ke vtažení hmotněprávních ustanovení Úmluvy do Listiny. S výklady obou autorů lze vyslovit souhlas. Významné postavení Úmluvy v rámci ochrany lidských práv na poli EU je nezpochybnitelné.

Avšak současně nelze popřít skutečnost, že po povýšení Listiny na právně závazný dokument, má Soudní dvůr tendence se ve svých rozhodnutích od Úmluvy jako inspiračního zdroje odklánět a odkazovat spíše na Listinu. Gráinne de Búrca provedl analýzu rozhodnutí Soudního dvora od roku 2009 (přesněji od doby, kdy se Listina stala právně závazným dokumentem) do konce roku 2012 a dospěl k překvapivému zjištění. Během uvedené doby Soudní dvůr odkázal ve svých rozsudcích na Listinu ve 122 případech. Oproti tomu ustanovení Úmluvy byla zmíněna pouze v osmi případech a judikatura ESLP v desíti.²⁴ Takový vývoj nelze hodnotit kladně. Soudní dvůr by se i přes závaznost Listiny neměl od Úmluvy odklánět. Uvidíme, zda se situace změní po tom, co se stane přistoupením Unie k Úmluvě tento dokument pro Unii taktéž formálně závazným pramenem práva.

I přes právě uvedené současné tendence jsme v této podkapitole dokázali, že systémy ochrany lidských práv na poli Rady Evropy a v rámci EU netvoří dva oddělené „světy“, ale naopak, zejména ze strany Unie, dochází k ovlivňování a doplňování. Jak uvádí Steve Foster, „i když se právo Evropské unie a Evropská úmluva řídí rozdílnými pravidly s odlišnými účinky a vynutitelností, přesto jsou tyto dva systémy propojeny.“²⁵

²² Vysvětlení k Listině základních práv. Úř. věst. C 303, 14. prosince 2007, s. 33.

²³ ČERNÁ: *Standard lidských práv...*, s. 109.

²⁴ De BÚRCA, Gráinne. After the EU Charter of Fundamental Rights: the Court of Justice as a human rights adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative law*, 2013, č. 20, s. 175.

²⁵ FOSTER, Steve. *Human Rights and Civil Liberties*. 2. vydání. Coventry University: Pearson Education Limited, 2008, s. 23.

1.4. Rozdíly mezi systémem ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy a EU

Při stanovení základních rozdílů mezi dvěma systémy ochrany lidských práv v rámci Evropy budeme vycházet z výše uvedených skutečností. Nejprve si porovnáme prameny obou systémů, hlavní důraz budeme samozřejmě klást na Úmluvu a Listinu. Fundamentální částí této podkapitoly bude srovnání možností jednotlivců při vymahatelnosti ochrany lidských práv na soudní úrovni, tedy efektivitu soudních mechanismů ve Štrasburku a v Lucemburku.

Je vhodné začít nejprve obecnou charakteristikou pramenů zakotvujících lidská práva. Na úrovni Rady Evropy je ochrana zabezpečována prostřednictvím tradičních instrumentů mezinárodního práva, mezi které řadíme úmluvy, pakty, dohody, popř. další smluvní nástroje uzavírané mezi členskými státy. V rámci Evropské unie, specifické supranacionální organizace, si s takovými tradičními instrumenty nevystačíme. Lidská práva jsou zde zakotvena v normách různého původu a charakteru. Prameny nejsou tak homogenní, jako na úrovni Rady Evropy.²⁶ Je také zajímavé uvědomit si rozdíl v zakotvení lidských práv do pramenů z historického pohledu. Zatímco na úrovni Rady Evropy byla lidská práva nejprve zakotvena v Úmluvě a následně až dotvářena judikaturou ESLP, v rámci tehdejších ES tomu bylo naopak. Lidská práva byla nejprve vyzdvihnuta v rámci rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora, který je zařadil jako základní práva mezi obecné zásady právní a až následně došlo k jejich zakotvení do smluvních instrumentů.²⁷ Lze tedy konstatovat, že první rozdíl mezi dvěma systémy ochrany lidských práv v Evropě můžeme spatřovat v pramenech zakotvujících lidská práva a v pořadí, v jakém docházelo k interakci mezi katalogy a judikaturou.

Nyní se zaměříme na vytyčení rozdílů mezi dvěma nejvýznamnějšími prameny: mezi Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a Listinou základních práv Evropské unie. Z historického úhlu pohledu je Úmluva katalogem o několik desítek let starším než Listina. To jí však nic neubírá na aktuálnosti, neboť díky soudnímu mechanismu ESLP je Úmluva stále „živoucím instrumentem“²⁸. Významný rozdíl shledáváme při srovnání dokumentů co do jejich obsahu. Jak je již výše uvedeno, Úmluva zakotvuje pouze práva první kategorie. Úmluva tak představuje minimální standard ochrany lidských práv. Oproti tomu Listina

²⁶ ŠIŠKOVÁ: *Dimenze...*, s. 41 – 42.

²⁷ ŠTURMA: *Mezinárodní a evropské...*, s. 51.

²⁸ ŠIŠKOVÁ: *Dimenze...*, s. 123.

upravuje širokou škálu práv všech kategorií. Shodně s Úmluvou to jsou práva první kategorie, vedle nich navíc ještě práva sociální, hospodářská a kulturní. Listina v současné době představuje nejmodernější a nejobsáhlejší katalog lidských práv. Co se však týče široké úpravy lidských práv v Listině, jednotlivce z nich před ESLP nebude moci „těžit“. Práva, která zakotvuje Listina nad rámec Úmluvy, zůstanou před štrasburským soudem nevynutitelná. Pokud by se tedy jednotlivce před ESLP dovolával ochrany některého z moderních práv zakotvených v Listině, ESLP by musel stížnost z důvodu neslučitelnosti *ratione materiae* s Úmluvou odmítnout.²⁹ Co se tedy týče Úmluvy a Listiny, můžeme konstatovat, že byť jde v obou případech o lidskoprávní dokumenty, tyto rozhodně nejsou shodné, přičemž nejvýznamnější rozdíl lze shledat mezi rozsahem chráněných práv.

Poslední, ale z hlediska ochrany práv jednotlivce zároveň nejvýznamnější oblast, ve které si vymežíme rozdíly mezi dvěma systémy, bude možnost vymahatelnosti zakotvených práv před soudními orgány Evropské unie a Rady Evropy. Pokud se zaměříme na možnost jednotlivce domoci se ochrany lidských, dojdeme k závěru, že mnohem výhodnější postavení má jednotlivce ve vztahu k ESLP. Úmluva totiž zakotvuje vlastní kontrolní mechanismus, kdy se každý jednotlivce nacházející se na území členských států Rady Evropy, pokud spadá pod jurisdikci tohoto státu, může, za splnění výše uvedených podmínek v čl. 35, obrátit se stížností k ESLP, pokud se domnívá, že byla porušena jeho práva vyplývající z Úmluvy. V porovnání s nyní uvedeným má jednotlivce před soudními orgány Unie méně výhodné postavení. Jelikož právo vznést předběžnou otázku nespadá do pravomoci jednotlivců, jediná procedura, pomocí které se smí jednotlivce dovolávat ochrany práv před SD EU, je řízení o neplatnosti aktů Unie. Ovšem, jak jsme si výše demonstrovali, zde je jednotlivce pouze neprivilégovaný žalobce a jeho cesta k unijním soudním orgánům zůstává často uzavřena.

Nyní navážeme na hypotézu vznesenou v úvodu práce, jejímž obsahem je tvrzení, že po přistoupení EU k Úmluvě dojde k překlenutí mezer v ochraně lidských práv na nadnárodní úrovni v Evropě. Byť tedy Listina zakotvuje pestrou škálu chráněných práv, chybí jí speciální řízení, díky kterému by byla práva jednotlivce lépe vynutitelná, než je tomu doposud. Tento problém nebude vyřešen ani po přistoupení, neboť práv nezakotvených v Listině se jednotlivce před štrasburským soudem nedovolá. Proto lze do budoucna doporučit, aby došlo v rámci EU k zakotvení nového řízení, jehož název (a z toho vyplývá i účel) by mohl znít např. řízení o ochraně lidských práv zakotvených v Listině základních práv EU.

²⁹ ŠTURMA, Pavel. Vztah Charty základních práv EU k dosavadnímu systému ochrany lidských práv v Evropě. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12., č. 9, s. 326.

1.5. Doktrína ekvivalentní ochrany

Po přístupu Evropské unie k Úmluvě bude mít jednotlivec možnost podat stížnost k ESLP přímo proti (určitým) aktům Unie. Doposud zde taková možnost chybí, což představuje další mezeru v evropském systému ochrany lidských práv. ESLP však přesto řešil několik případů, ve kterých nějakým způsobem figurovala i Evropská unie.³⁰ Do roku 2005 štrasburský soud judikoval, že stát se přenosem svých pravomocí na mezinárodní organizaci nezbavuje své odpovědnosti z Úmluvy.³¹ V roce 2005 však ESLP vynesl zlomové rozhodnutí, které doposud judikovaný přístup částečně mění. Rozsudek ve věci *Bosphorus v. Irsko*³² přináší novou doktrínu v přístupu ESLP ke stížnostem, ve kterých zkoumá odpovědnost států podle Úmluvy za jednání vyplývající z jejich členství v Evropské unii. Tento rozsudek významným způsobem ovlivňuje stávající systém ochrany lidských práv v Evropě, proto je vhodné si jej rozebrat již v první kapitole, v dalších kapitolách na něj bude však ještě odkazováno.

Bosphorus v. Irsko

Pro snadnější pochopení si nejprve přiblížíme skutkový stav případu. Firma Bosphorus je turecká letecká společnost, která si pronajala dvě letadla od Jugoslávských aerolinií. V souvislosti s konflikty, které probíhaly v bývalé Jugoslávii, vydala OSN rezoluci č. 820 (1993), která prikazovala zabavit letadla spadající do stanovené kategorie. V rámci ES/EU byla daná rezoluce provedena nařízením č. 990 z roku 1993. V tomtéž roce přistálo jedno z pronajatých letadel v irském Dublinu. Irsko, v souladu se zněním nařízení, letadlo před jeho odletem zabavilo. Následně vznikl spor, zda dané letadlo spadá do kategorie letadel, která měla být zabavena. Věc se dostala před irský Nejvyšší soud, který tuhle spornou otázku vnesl k ESD v rámci řízení o předběžné otázce. Dle lucemburského soudu letadlo skutečně spadalo do kategorie těch, která měla být zabavena. Soud dále uvedl, že zásah do pokojného užívání vlastnického práva, kterého se Irsko dopustilo, byl proporcionální. Nespokojená turecká firma Bosphorus se po neúspěšných soudních řízeních obrátila na ESLP. Ve své stížnosti tvrdila, že zabavením pronajatého letadla došlo k porušení čl. 1 Protokolu č. 1 patřícího k Úmluvě. Velký senát rozhodl, že k porušení daného ustanovení nedošlo, neboť

³⁰ Např. ve věci *Cantoni v. Francie* přezkoumával vnitrostátní právní akt Francie, který doslovně implementoval sekundární právo ES/EU nebo v případě *Matthews v. Velká Británie* posuzoval soulad primárního práva s Úmluvou.

³¹ Rozsudek ESLP ze dne 11. července 2002, *Matthews v. Velká Británie*, číslo 24833/94, Sb. rozh. 1999-I.

³² Rozsudek ESLP ze dne 30. června 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Anonim Sirketi v. Irsko*, číslo 45036/98.

zásah do práva byl oprávněný (byl stanovený zákonem, provedený v souladu se zákonem a ve veřejném zájmu) a Irsko se nedopustilo porušení Úmluvy.

Nyní se zaměříme na závěry, na kterých ESLP své rozhodnutí postavil a které jsou pro vymezení vztahu mezi dvěma soudy, pokud jde o rozhodování případů týkajících se odpovědnosti členských států Unie podle Úmluvy za jednání vyplývající z jejich členství, klíčové. Soud zdůraznil, že v daném případě nemělo Irsko žádnou diskreční pravomoc. Paul Gragl vhodně konstatuje, že si Irsko mohlo pouze vybrat, zda poruší povinnost vyplývající z práva EU, nebo zda poruší Úmluvu.³³ ESLP si byl vědom toho, že proti sobě stojí dvě rozdílné skutečnosti. Na jedné straně je to skutečnost, že Úmluva nezakazuje Vysokým smluvním stranám, aby přenesly část svých suverénních pravomocí na mezinárodní organizaci, na straně druhé však stojí ta skutečnost, že státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, jsou dle Úmluvy odpovědné bez ohledu na to, zda jednání či opomenutí je důsledkem vnitrostátního práva nebo povinností vyplývajících z mezinárodních závazků.³⁴ Při zvažování těchto dvou přístupů štrasburský soud uznal, že úplné zbavení odpovědnosti členských států z jejich povinností dle Úmluvy v těch oblastech, ve kterých přenesly výkon suverénních práv na mezinárodní organizaci, by bylo neslučitelné se záměry a cíli Úmluvy. ESLP však zbavil členské státy odpovědnosti částečně. Konkrétně judikoval, že „jednání státu, kterým plní právní povinnosti vyplývající mu z členství v mezinárodní organizaci, je oprávněné, pokud tato organizace poskytuje ochranu lidským právům (hmotněprávní i procesněprávní), která je přinejmenším ekvivalentní s ochranou, kterou poskytuje Úmluva“³⁵. Dodal, že ekvivalentní ochranou má na mysli ochranu srovnatelnou. Dále pokračoval, že pokud organizace tuhle ekvivalentní ochranu poskytuje, platí domněnka, že se stát (v našem případě Irsko) neodchýlil od požadavků stanovených Úmluvou, pokud pouze implementoval právní povinnosti vyplývající mu z členství. Dle ESLP je EU organizací, která ekvivalentní ochranu poskytuje. Jedná se však o vyvratitelnou domněnku, která může být vyvrácena, pokud okolnosti konkrétního případu svědčí o tom, že ochrana práv vyplývajících z Úmluvy byla zjevně nedostatečná.³⁶ Nyní představená doktrína ekvivalentní ochrany nezbavuje státy implementující akty Unie zcela jejich odpovědnosti, jde spíše o „podmíněnou imunitu, jejíž

³³ GRAGL, Paul. *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Oxford: Hart publishing, 2013. S. 71.

³⁴ *Bosphorus v. Irsko*, body 152 – 153.

³⁵ Tamtéž, bod 155.

³⁶ Tamtéž, bod 156,

aplikovatelnost závisí na posouzení dodržování základních práv ze strany příslušné organizace“.³⁷

Nový přístup štrasburského soudu se setkal i s kritikou. Vytýkáno bylo nastavení „dvojího metru“ pro členské státy EU a nečlenské státy před ESLP; skutečnost, že soudci zkoumali ekvivalentní ochranu obecně a abstraktně, ne pro konkrétní případ³⁸; či že nebylo dostatečně určité vymezeno kritérium „zjevné nedostatečnosti“ co se týče ochrany práv dle Úmluvy.³⁹ Všechny tři uvedené kritické postoje lze považovat za oprávněné. Zaměříme se na kritiku související s dvojitým přístupem ESLP ve vztahu k členským a nečlenským státům EU. Štrasburský soud opravdu mezi těmito dvěma skupinami států rozlišuje. Na druhou stranu, tento dvojitý standard vznikl právě z toho důvodu, že členské státy EU jsou povinny jednat v souladu se sekundární legislativou EU, často i bez možnosti uvážení. Nečlenským státům Unie tahle povinnost samozřejmě nevzniká, proto ESLP ve vztahu k těmto státům žádnou podobnou podmínku formulovat nemůže.

Na rozebraném rozsudku jsme ukázali současný, poměrně nový, přístup štrasburského soudu k případům, kdy stát jednal v souladu s akty EU, aniž by při tom měl možnost uvážení. K doktríně ekvivalentní ochrany se v práci ještě vrátíme v souvislosti s výkladem o tzv. mechanismu spolužalovaných a dále v souvislosti s úvahami nad budoucím vývojem po přistoupení, konkrétně se zaměříme na zkoumání pravděpodobnosti toho, zda ESLP po přístupu Unie tento způsob rozhodování zachová či opustí.

1.6. Dílčí závěr

V první kapitole jsme si vytyčili stávající systémy ochrany lidských práv v Evropě. Důraz byl kladen na vymezení práv chráněných Úmluvou a Listinou, přičemž jsme po srovnání obou katalogů dospěli k závěru, že Listina upravuje více práv různých kategorií než Úmluva. Při srovnání soudních orgánů se zaměřením na možnosti jednotlivce dovolat se procesní ochrany lidských práv již „prvenství“ přebírá systém Rady Evropy. Byť Listina upravuje širší škálu chráněných práv, chybí v rámci EU zakotvení speciálního řízení, které by zaručovalo vymahatelnost těchto práv, proto má jednotlivec lepší postavení před ESLP než před SD EU.

³⁷ ŠTURMA, Pavel. Evropská unie a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva (ve světle případu Bosphorus). *Právník*, 2008, roč. 147, č. 1, s. 11-12.

³⁸ BESSELINK, F. M. Leonard. The European Union and the European Convention on Human Rights after the Lisbon Treaty: From Bosphorus sovereign immunity to full scrutiny? *University of Amsterdam - Amsterdam Centre for European Law and Governance*, 13 January 2008.

³⁹ ŠTURMA: *Evropská unie a členské státy před...*, s.13.

Absence speciálního řízení před Soudním dvorem je vnímána jako nedostatek, díky kterému nebude moci být v úvodu vyslovená hypotéza verifikována. Dále jsme zdůraznili, že navzdory existujícím rozdílům mezi dvěma evropskými systémy ochrany lidských práv, lze najít i vzájemné vazby, zejména ze strany EU to jsou vazby unijního práva na Úmluvu a judikaturu štrasburského soudu.⁴⁰ V závěru jsme nahlédli na současnou rozhodovací praxi ELSP, který při řešení stížností o porušení Úmluvy aplikuje domněnku, že se stát neodchýlil od požadavků stanovených Úmluvou, pokud pouze implementuje právní povinnosti vyplývající mu z členství v EU.

⁴⁰ V poslední době však můžeme spatřovat i opačné tendence, kdy se Rada Evropy nechává inspirovat od Evropské unie. Řeč je o připravovaném Protokolu č. 16 k Úmluvě, který bude zakotvovat možnost smluvních stran Úmluvy získat od Evropského soudu pro lidská práva *nezávazné* posudky ohledně výkladu a aplikace lidských práv zakotvených v Úmluvě. I když by byl posudek nezávazný, nelze zde popřít podobnost s řízením o předběžné otázce dle čl. 267 SFEU.

2. Historický vývoj otázky přistoupení EU k Úmluvě

První myšlenka možného přistoupení Evropské unie k Úmluvě byla vyslovena již na konci 70. let 20. století. Od té doby můžeme zaznamenat některé významné momenty, které by z důvodu komplexnosti práce neměly být vynechány. Důraz bude kladen zejména na posudek Soudního dvora č. 2/94.

2. 1. Reakce Komise na rozsudek *Solange I*

Jak je výše uvedeno, Evropská společenství vznikla především z důvodu ekonomické spolupráce. Na počátku jejich existence nebylo považováno za nutné zakotvit ochranu lidských práv. Z toho důvodu se lidská práva dlouhou dobu nacházela mimo věcnou působnost tehdejšího *acquis communautaire* a jejich ochrana byla přenechána mechanismům v rámci Rady Evropy.⁴¹ Až rozsudek známý jako *Solange I* z roku 1974⁴² představuje původce zahájení diskuzí nad ochranou lidských práv a dokonce i nad možností přistoupení. Spolkový ústavní soud v rozsudku mimo jiné vyslovil, že do doby, než bude mít Společenství katalog lidských práv, vyhrazuje si možnost přezkumu aktů Společenství s lidskými právy zaručenými německým základním zákonem. I ostatní ústavní soudy odmítaly akceptovat zásadu přednosti a přímého účinku norem komunitárního práva za situace, kdy na úrovni Společenství absentoval lidskoprávní standard odpovídající ústavám členských států.⁴³ Bylo tedy zcela jasné, že se Společenství musí „posunout“ dále. Vedle eventuelního vypracování vlastního katalogu lidských práv zde existovala ještě jedna možnost, jak dosáhnout žádaného výsledku, byť subsidiárně. A sice přistoupení Společenství k Evropské úmluvě.

S touto myšlenkou přišla jako první Komise, která v roce 1979 vypracovala memorandum určené Radě. V něm uvedla, že nejlepší způsob jak vyřešit aktuální potřebu zesílení ochrany lidských práv je spatřován právě v přistoupení Společenství k Úmluvě.⁴⁴ Dokument zpracovává problematiku podrobným způsobem, kdy vedle obecných úvodních poznámek o ochraně lidských práv ve Společenství, o Evropské úmluvě a o vztahu

⁴¹ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. Aktuální otázky ochrany lidských práv v EU. *Právní obzor*, 2002, roč. 85, č. 2, s. 105.

⁴² Rozsudek Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo ze dn 29. května 1974 ve věci *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, BvL 52/71.

⁴³ GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Pavel a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 454.

⁴⁴ Commissonn. Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights. *COM (79) 210 final*, 2 May 1979.

Společenství k Úmluvě vytyčuje i klady a záporny přistoupení a institucionální a technické aspekty s přistoupením související.

Memorandum však nezaznamenalo odezvu. Další posun následoval až v 90. letech, kdy se Komise opět obrátila na Radu⁴⁵, tentokrát již odezva následovala. Rada v rámci diskuzí nad možným přistoupením podala v roce 1994 k Evropskému soudnímu dvoru žádost o posudek ohledně slučitelnosti přistoupení Společenství k Úmluvě se Smlouvou o založení Evropského společenství. Soud žádosti vyhověl, dne 28. března 1996 vyhlásil posudek č. 2/94, který měl následně během procesu přípravy přistoupení obrovský význam, neboť nastolil relevantní otázky, které musely být před přistoupením vyřešeny. Následující podkapitola bude věnována rozboru tohoto posudku.

2. 2. Posudek Soudního dvora č. 2/94

Rada předložila Evropskému soudnímu dvoru žádost o vypracování posudku na základě tehdejšího čl. 228 odst. 6 Smlouvy o Evropském společenství (dále SES). Článek zakotvuje možnost vyžádání posudku Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními SES. Onou „zamýšlenou dohodou“ rozumějme právě možnost přistoupení Společenství k Úmluvě. Otázka zněla následovně: „Je přistoupení Evropského společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950 (dále jen ‚Úmluva‘) slučitelné se Smlouvou o založení Evropského společenství?“

Nejprve se zaměříme na přípustnost žádosti. Některé státy, jako například Švédsko, Irsko či Spojené království zastávaly stanovisko o nepřijatelnosti žádosti z důvodu neexistence dohody. Zde podotýkáme, že této skutečnosti si byla vědoma i sama Rada, která uznala, že sice neexistuje text zamýšlené dohody, avšak přesto dle jejího tvrzení nezneužívá řízení, ale čelí zásadním otázkám právní a institucionální povahy. Dále jsou dle názoru Rady otázky, které přistoupení vyvolává, natolik přesné, že umožňují vydání posudku.⁴⁶

Soudní dvůr si rozložil žádost do dvou linií. Nejprve se zabýval tím, zda je žádost přípustná v rozsahu, ve kterém se týká pravomoci Společenství uzavřít zamýšlenou dohodu. Zde připomněl svůj dřívější posudek č. 1/78⁴⁷, ve kterém konstatoval, že pokud se jedná o

⁴⁵ Prostřednictvím: Sdělení Komise týkající se přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 19. listopadu 1990 a Pracovní dokument Komise „Přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o lidských právech a právní řád Společenství“ ze dne 26. října 1993.

⁴⁶ Posudek Evropského soudního dvora „O přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“ ze dne 28. 3. 1996, č. 2/94, bod 2.

⁴⁷ Posudek Evropského soudního dvora ze dne 4. října 1979, *Recueil*, č. 1/78, s. 2871, bod 35.

vyřešení otázky pravomoci, je v zájmu všech stran, aby byla tahle otázka vyjasněna již k okamžiku zahájení jednání, ještě dříve, než dojde k jednání o zásadních prvcích dohody. Jediné, co je nutné znát, je *předmět* zamýšlené dohody. Ten je dle Soudního dvora znám. Co se tedy týče žádosti v rozsahu otázky pravomoci Společenství, zde má Soudní dvůr k dispozici všechny nutné požadavky. Žádost o posudek v rozsahu pravomoci uzavřít dohodu o přistoupení byla shledána jako přípustná.⁴⁸

Druhou linii představuje posuzování slučitelnosti dohody se Smlouvou. Zde Soudní dvůr uvedl, že „musí mít k dispozici dostatečné informace o podmínkách, na jejichž základě se Společenství hodlá podřídit současným i budoucím mechanismům soudní kontroly zřízeným Úmluvou“⁴⁹. Jak je již výše uvedeno, Rada nepředložila žádnou konkrétní úpravu, proto je žádost v rozsahu týkající se slučitelnosti dohody se Smlouvou nepřipustná.

Nyní si přiblížíme gros celého posudku, a sice pravomoc Společenství přistoupit k Úmluvě. Protože žádné ustanovení Smlouvy neuděluje orgánům Společenství pravomoc přijímat pravidla v oblasti lidských práv nebo uzavírat mezinárodní úmluvy v této oblasti⁵⁰, Soudní dvůr zkoumal, zda může právní základ pro přistoupení představovat tehdejší čl. 235 Smlouvy (nyní, v pozměněném znění po Lisabonské smlouvě, čl. 352 SFEU). Tohle ustanovení přiznávalo Společenství možnost jednat i v oblastech, ve kterých neexistuje výslovná ani implicitní pravomoc orgánů Společenství, pokud se tohle jednání jeví jako nezbytné k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvou. Soudní dvůr konstatoval, že čl. 235 „nemůže v žádném případě sloužit jako základ pro přijetí ustanovení, která by ve svých důsledcích v podstatě vedla ke změně Smlouvy bez postupu, který Smlouva za tímto účelem stanoví“⁵¹. Přistoupením k Úmluvě by došlo k začlenění Společenství do odlišné mezinárodní institucionální soustavy, taková změna by měla ústavní rozsah a zacházela by tak nad rámec působnosti článku 235.

Posudek stanovil, že za tehdejšího stavu, beze změny ustanovení Smlouvy, nebylo přistoupení k Úmluvě možné. Význam posudku však nelze spatřovat pouze v zodpovězení předložené otázky. Posudek měl nesmírný dosah i pro vývoj doktríny lidských práv, neboť Soudní dvůr v něm výslovně konstatoval, že respekt k lidským právům je podmínkou pro legalitu aktů Společenství.⁵²

⁴⁸ Posudek č. 2/94, bod 18.

⁴⁹ Tamtéž, bod 20.

⁵⁰ Tamtéž, bod 27.

⁵¹ Tamtéž, bod 30.

⁵² ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Posudek č. 2/94 Evropského soudního dvora ze dne 28. 3. 1996 „O přistoupení Společenství k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod“. *Evropské právo, příloha Právních rozhledů*, 2002, roč. 10, č. 8, s. 16.

2. 3. Vývoj po Laekenském summitu

Dalším mezníkem ve vývoji problematiky přistoupení byl Laekenský summit, konaný v roce 2001, jehož hlavním programem byl budoucí vývoj Společenství. Výstupem summitu je Deklarace o budoucnosti Evropské unie⁵³. Deklarace vznáší mnohé otázky ohledně dalšího směřování uskupení, mimo jiné i v oblasti lidských práv. Požadavek, který souvisí s tématem práce, zněl následovně: „Názor musí být také poskytnut ohledně toho, zda Listina základních práv bude zařazena do zakládajících smluv a zda Evropská společenství přistoupí k Úmluvě o ochraně lidských práv.“ K vyslovení názoru byl pověřen Konvent. Jednalo se o zvláštní těleso vytvořené za účelem vypracování katalogu základních lidských práv Evropské unie.

V rámci Konventu byla sestavena Pracovní skupina II, která se otázkou přistoupení zabývala. Většina Konventu s přistoupením vyslovila souhlas. Výsledek jednání byl nejprve formulován v návrhu Ústavní smlouvy EU tak, že Unie *usiluje* o přístup k Úmluvě.⁵⁴ Konečné znění návrhu však mělo stejnou podobu jako dnešní článek 6 odst. 2 SEU, který imperativně stanovuje, že Unie *přistoupí* k Úmluvě.⁵⁵ Rozboru článku 6 odst. 2 SEU (stejně jako Protokolu č. 8 a Protokolu č. 14, představujícím instrumenty umožňující přistoupení) bude věnována následující kapitola.

Přípravné práce s cílem zajistit možnost přistoupení byly započaty ihned po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. V souvislosti se zahájením těchto prací je vhodné zmínit i tzv. Stockholmský program z prosince 2009, který můžeme považovat jako impuls k okamžitému jednání. Tento totiž ve svém textu stanoví, že Evropská unie má „urychleně“ přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.⁵⁶ V březnu 2010 předložila Komise dle čl. 218 SFEU Radě návrh mandátu, Rada jej v červnu schválila a Komise byla zvolena vyjednavatelem za Unii. Poté se jednání přesunula na půdu Rady Evropy do Štrasburku. V květnu 2010 pověřil Výbor ministrů Rady Evropy Stálý výbor pro lidská práva, aby spolu se zástupci EU vypracoval právní nástroj umožňující přistoupení. Stálý výbor za tímto účelem sestavil neformální skupinu složenou ze 14 expertů, z nichž polovinu tvořili zástupci členských států EU a druhou polovinu zástupci ostatních smluvních stran Úmluvy. Text návrhu byl přijat neformální skupinou v červnu 2011, následně byl předložen Stálému výboru pro lidská práva, který návrh postoupil Výboru ministrů. Tohle těleso vydalo 13.

⁵³ The Future of European Union, Laeken Declaration of 15 December 2001, SN 300/1/01 REV 1.

⁵⁴ STRMOŠÍKOVÁ, Veronika. Změny v systému ochrany základních práv v Evropě – směrem k chaosu nebo ve prospěch jednotlivce? (K článku 7 návrhu ústavní smlouvy EU). *Právník*, 2004, roč. 142, č. 6, s. 556.

⁵⁵ ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 50.

⁵⁶ Evropská rada. Stockholmský program – otevřená a svobodná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. května 2010, s. 10.

června 2012 nový mandát Stálému výboru pro lidská práva, s cílem postupu ve vyjednávání s Evropskou unií. Byla vytvořena nová *ad hoc* skupina sestávající ze všech členských států Úmluvy a z Evropské komise (tzv. 47 + 1). Na pátém zasedání skupiny, ve dnech 3. – 4. dubna 2013, byl přijat revidovaný návrh právních nástrojů⁵⁷ umožňujících přistoupení Unie k Úmluvě.⁵⁸

2. 4. Dílčí závěr

V kapitole věnované historickému vývoji otázky přistoupení Evropské unie k Úmluvě jsme se zabývali nejvýznamnějšími mezníky na časové ose od 70. let 20. století až do roku 2013. Poukázali jsme na snahy Komise o započetí vyjednávání, které nakonec vedly k podání žádosti o vypracování posudku Soudního dvora ohledně přistoupení Společenství k Úmluvě. Posudek, který je v kapitole rozebrán, stanovil, že beze změny zřizovací Smlouvy není přistoupení možné. Během Laekenského summitu byla otázka přistoupení opět vznesena a následovaly práce vedoucí k umožnění přistoupení. Byly provedeny potřebné změny Smlouvy a přijaty nutné právní instrumenty. Těmto se budeme věnovat v následující kapitole.

⁵⁷ Tyto budou uvedeny v následující kapitole.

⁵⁸ Council of Europe. Appendix V - Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 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. *47+1 (2013)008rev2*. 10. června 2013. Body 12 – 13. (Dále citováno: Draft explanatory report..., bod...)

3. Instrumenty umožňující přistoupení

Na základě rozboru posudku Soudního dvora č. 2/94 jsme se dobrali k informaci, že přistoupení Unie k Úmluvě nebylo možné beze změny zřizovací smlouvy. V zájmu umožnění uskutečnění tohoto významného kroku bylo nutno provést mnohá opatření. Především došlo prostřednictvím Lisabonské smlouvy k oné změně Smlouvy (hlavně čl. 6 odst. 2 SEU), dále byl přijat Protokol k čl. 6 odst. 2 SEU a na straně Rady Evropy došlo k přijetí Protokolu č. 14 k Úmluvě. Na základě těchto instrumentů byl následně vypracován návrh textu samotné Dohody o přistoupení Evropské unie k Úmluvě. Třetí kapitola bude věnována těmto instrumentům.

3. 1. Článek 6 odst. 2 SEU a Protokol k čl. 6 odst. 2 SEU

Ještě před tím, než se budeme věnovat klíčovému článku 6 odst. 2 SEU, je nutné zmínit, že Lisabonská smlouva učinila z Evropské unie subjekt mezinárodního práva. Čl. 1 SEU mj. uvádí, že Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní. Právní subjektivita je pro možnost přistoupení Unie k Úmluvě nezbytnou podmínkou.

Nyní již k samotnému článku 6 odst. 2, který představuje právní základ pro budoucí přistoupení. Jeho znění je následující:

„Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených smlouvami.“

Tohle stručné ustanovení vnímáme jako reakci na posudek č. 2/94, neboť Evropské unii po právní stránce umožňuje provést akt přistoupení. Má pouze programovou povahu.⁵⁹ K jeho upřesnění a rozvinutí byl přijat Protokol (č. 8) k čl. 6 odst. 2 SEU o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Protokol je svým obsahem stručný, obsahuje pouze tři články.

Článek 1

Dohoda o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod 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 žaloby podané jinými než členskými státy a žaloby podané fyzickými osobami byly správně podávány podle případu proti členským státům nebo Unii.

⁵⁹ PÍTROVÁ, Lenka. In PALDUSOVÁ, Helena, PÍTROVÁ, Lenka, SYLLOVÁ, Jindřiška (ed). *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 50 (čl. 6 odst. 2 SEU).

Článek 2

Dohoda uvedená v čl. 1 zajistí, aby se přistoupení nedotklo působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů. Zajistí, aby se žádné z jejích ustanovení nedotýkalo zvláštního postavení členských států odchýlně od Evropské úmluvy v souladu s jejím čl. 15 a výhradám členských států k Evropské úmluvě, jež byly formulovány v souladu s jejím čl. 57.

Článek 3

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

Dohoda o přistoupení „musí odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie“ a musí „zajistit, aby se přistoupení nedotklo působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů“. Tohle jsou nejdůležitější ustanovení protokolu. Opět jde jen o stručné konstatování, aniž by došlo k bližšímu upřesnění. Zejména co se týče požadavku zachování *specifických rysů*, které nejsou definovány. Přesto je zřejmé, že tahle ustanovení měla sloužit jako jakási brzda pro tvůrce textu dohody o přistoupení.⁶⁰ Nezřídka se totiž objevují obavy, že přistoupením dojde k porušení autonomie EU a jejího práva. Této problematice bude věnována jiná část práce.

Článek 1 zakotvuje požadavky pro zvláštní úpravu účasti Unie v kontrolních orgánech Úmluvy a mechanismy k zajištění správného adresování žaloby buď proti členskému státu, nebo proti Unii. Oba požadavky byly v návrhu textu dohody o přistoupení reflektovány. I k těmto více v části práce zabývající se ustanoveními přístupové dohody.

Článek 2 vedle požadavku zachování působnosti Unie a pravomocí jejích orgánů, reaguje na obavy členských států Rady Evropy, které v souladu s čl. 57 Úmluvy učinily vůči tomuto dokumentu výhrady. Má být zajištěno, že přistoupení nebude vést k anulování takto učiněných výhrad jednotlivých států. Stejně tak nebude dotčeno ani právo zakotvené v čl. 15 Úmluvy, které umožňuje Vysokým smluvním stranám dočasně odstoupit od závazků v Úmluvě v případě války či jiného veřejného ohrožení existence státu.

Článek 3 pak předchází ohrožení interpretační autonomie SD EU, když stanoví, že i nadále bude výhradě platit ustanovení čl. 344 SFEU o tom, že se členské státy zavazují, že spory o výklad nebo provádění Smluv nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy⁶¹. Potenciálnímu ohrožení interpretační autonomie bude věnována poslední část práce.

⁶⁰ GROUSSOT, Xavier, LOCK, Tobias, PECH, Laurent .EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 201. *European issues*, 2011, N°218, s. 2.

⁶¹ Článek 19 SEU tuhle pravomoc uděluje SD EU.

Uzavřeme, že Protokol č. 8 tedy vytyčil elementy, které byly považovány ze strany Evropské unie za nezbytné, aby byly zachovány či nově zakotveny.⁶²

3. 2. Protokol č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

K umožnění přistoupení však nestačilo učinit změny pouze na straně legislativy Evropské unie. Bylo nutné zakotvit možnost přistoupení Unie i v samotné Úmluvě. Stalo se tak prostřednictvím Protokolu č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod pozměňujícím kontrolní systém Úmluvy. Článek 17 protokolu mění článek 59 Úmluvy tím, že do něj vkládá druhý odstavec následujícího znění:

„K Úmluvě může přistoupit Evropská unie.“

Tahle velice stručná deklarace je odůvodněna tím, že protokol byl přijímán již v době, kdy probíhalo projednávání ústavní smlouvy, tedy daleko dříve, než následná Lisabonská smlouva zakotvila článek 6 odst. 2 SEU. Tahle minimalistická koncepce od počátku předpokládala provedení dalších změn v Úmluvě, aby bylo přistoupení proveditelné z technického i z právního hlediska. Tehdy, v roce 2004, když byl protokol přijat, však ještě nebylo zcela jasné, zda bude modifikace Úmluvy provedena prostřednictvím dalšího dodatkového protokolu k Úmluvě, nebo formou smlouvy o přistoupení. Znění ustanovení nového čl. 59 odst. 2 umožňovalo obě varianty.⁶³ Dnes již víme, že byla zvolena druhá možnost a v současné době již existuje návrh textu dohody o přistoupení.

Jen krátce zmíníme, že osud protokolu nebyl dlouhou dobu jasný, neboť ze strany Ruské federace docházelo k obstrukcím v souvislosti s jeho ratifikací. Po více než třech letech blokování platnosti došlo k uložení ruské ratifikační listiny a Protokol č. 14 tak 1. června 2010 vstoupil v platnost.

Paul Gragl v souvislosti se srovnáním právních instrumentů na straně Evropské unie s právním instrumentem Úmluvy zdůrazňuje nepoměr v tom, že Unie zakotvila ustanovení chránící autonomii práva EU, zatímco Protokol č. 14 stanovuje v originálním znění pouze „Union may accede“, aniž by se dále věnoval postavení přistupujícího subjektu.⁶⁴ Tuhle nerovnováhu lze zdůvodnit obavami nad rizikem spočívajícím v narušení specifických rysů Unie, zejména možnost ohrožení interpretační autonomie SD EU. Proto lze přijatá ustanovení

⁶² GRAGL: *The accession...*, s. 23.

⁶³ ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. II. část – Protokoly*. Praha: Linde Praha a. s., 2010, s. 168.

⁶⁴ GRAGL: *The accession...*, s. 23.

v SEU a Protokolu č. 8 chápat jako tzv. „pojistku“. Oproti tomu, jak je uvedeno výše, článek 17 protokolu byl tvořen v době, kdy nebylo jasné, jak bude možnost Unie přistoupit k Úmluvě zakotvena do SEU ani jakým způsobem bude Úmluva změněna. Potřeba dalších nutných změn Úmluvy byla považována za samozřejmou.

3. 3. Dohoda o přistoupení a proces uzavírání dohody

V kapitole věnované historickému vývoji procesu přistupování jsme podrobně popsali postup při vypracovávání nástrojů, jejichž ratifikací dojde k přistoupení. V dubnu 2013 byl přijat revidovaný soubor následujících právních instrumentů:

- Návrh dohody o přistoupení Evropské unie k Úmluvě.
- Návrh prohlášení, které bude učiněno Evropskou unií při podpisu dohody o přistoupení.
- Návrh pravidla, které bude přidáno do Jednacího řádu Výboru ministrů týkajícího se dohledu nad výkonem rozsudků a podmínek přátelského urovnání pro případy, kdy EU bude stranou řízení.
- Návrh memoranda o dohodě mezi EU se státem X (nečlenským státem EU).
- Návrhu důvodové zprávy k dohodě o přistoupení.⁶⁵

Jak uvádí důvodová zpráva, přijaté dokumenty tvoří soubor návrhů, které společně představují základ pro přistoupení.⁶⁶ Pro účely práce je stěžejní text Dohody o přistoupení EU k Úmluvě. Rozboru jednotlivých ustanovení dohody bude věnována následující kapitola.

Co se týče samotného uzavření dohody o přistoupení mezi Unií a členskými státy Úmluvy, půjde o velice náročný postup. Pro Unii je klíčový článek 218 SFEU. Ten výslovně stanoví, že Rada rozhodne o dohodě o přistoupení jednomyslně. Takové rozhodnutí však bude možné učinit až po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Platnost rozhodnutí Rady o uzavření dohody je podmíněna schválením všech členských států Unie v souladu s jejich ústavními předpisy. Na straně Úmluvy bude dohoda ratifikována všemi (v současné době 47) smluvními stranami Úmluvy. Tento složitý proces je mimo jiné zvláštní v tom, že členské státy EU budou dohodu schvalovat jak v rámci procedury EU dle čl. 218, tak z pozice smluvních stran Úmluvy.⁶⁷

⁶⁵ Jedná se o překlad autorky práce, budoucí oficiální české znění bude s největší pravděpodobností odlišné.

⁶⁶ Draft explanatory report..., bod 15.

⁶⁷ ŠIŠKOVÁ: *Lisabonská smlouva...*, s. 51.

Článek 218 ve svém 11. odstavci zakotvuje možnost vyžádat si od Soudního dvora posudek o slučitelnosti zamýšlené dohody se Smlouvami. Jedná se obsahově o stejné ustanovení, na základě kterého byl vydán posudek č. 2/94. Této možnosti bylo využito i nyní. V červenci 2013 požádala Evropská komise Soudní dvůr o vypracování nového posudku ohledně slučitelnosti navrhovaných právních nástrojů k přistoupení se Smlouvami.

3. 4. Dílčí závěr

Ve třetí kapitole jsme rozebrali instrumenty umožňující přistoupení Evropské unie k Úmluvě. Věnovali jsme se klíčovému čl. 6 odst. 2 SEU a k němu přijatému Protokolu č. 8, který zakotvuje základní principy, jejichž dodržení bylo ze strany Unie vyžadováno, dále Protokolu č. 14 a také proceduře přistupování.

V současné době je tedy znění ustanovení instrumentů umožňujících přístup odsouhlaseno odborníky, kteří se na textu podíleli, a je očekáván posudek Soudního dvora ohledně slučitelnosti dohody se Smlouvami. Následně, pokud nebude posudek odmítavý, bude přistoupeno k ratifikačnímu procesu. Dle názoru Jany Králové, který vyslovila na konferenci týkající se přistoupení EU k Úmluvě konané v říjnu 2013 na půdě Právnické fakulty v Brně, lze předpokládat, že celá procedura přistupování bude ukončena během čtyř až pěti let. A to pouze za předpokladu, že nedojde k politickým překážkám, jak jsme tomu byli svědky v případě obstrukcí Ruské federace s ratifikací Protokolu č. 14 k Úmluvě.

4. Dohoda o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Analýza ustanovení návrhu dohody o přistoupení představuje gros práce. V této kapitole budou rozebrány jednotlivé články dohody, s tím, že největší pozornost bude věnována systému spolužalovaných a předchozímu zapojení Soudního dvora EU, neboť se jedná o otázky, které v průběhu vyjednávání instrumentů umožňujících přistoupení vzbuzovaly největší diskuze.

Návrh přístupové dohody tvoří preambule a 12 článků. Preambule slavnostní formou prohlašuje, že je Unie založena na respektu k lidským právům a základním svobodám, že přistoupením dojde ke zvýšení koherence ochrany lidských práv v Evropě a zdůrazňuje budoucí možnost externí kontroly aktů Unie ze strany ESLP. Nyní blíže k jednotlivým článkům.

4. 1. Rozsah přistoupení a výkladová pravidla

Přístupová dohoda nejprve zakotvuje rozsah přistoupení. Jak známo, „systém Úmluvy“ není tvořen pouze Úmluvou, ale také protokoly. Musela být tedy vyřešena otázka, v jakém rozsahu Unie přistoupí. Článek 1 ve svém prvním odstavci vymezuje, že Unie přistoupí k Úmluvě a k Protokolu č. 1⁶⁸ a Protokolu č. 6⁶⁹. Současně však není vyloučeno, aby Unie později přistoupila i k dalším protokolům. Znamená to tedy, že přístupová dohoda, jakmile vstoupí v platnost, způsobí současně jak změnu daných ustanovení Úmluvy, tak přistoupení Evropské unie k Úmluvě a k Protokolům č. 1 a 6. Jinak tomu je u dalších protokolů zakotvujících hmotněprávní ustanovení⁷⁰. Zde, pokud se Unie v budoucnu rozhodne k přistoupení nad rámec této dohody, již bude vyžadováno provedení přístupových procedur.⁷¹ Cesta přistoupení pouze ke dvěma zmíněným protokolům byla zvolena z důvodu ochrany těch členských států Unie, které neratifikovaly všechny protokoly.⁷² Jinými slovy, Protokoly č. 1 a 6 jsou ratifikovány všemi členskými státy Unie.

⁶⁸ Protokol zakotvuje právo vlastnit majetek, právo na vzdělání a právo na svobodné volby.

⁶⁹ Protokol č. 6 ruší trest smrti.

⁷⁰ Jedná se *zatím* o Protokoly č. 4, 7, 12, 13.

⁷¹ Draft explanatory report..., bod 17.

⁷² GRAGL: *The accession...*, s. 94.

Odstavec 2 článku 1 deklaruje, že přístupová dohoda bude tvořit nedílnou součást Úmluvy. Díky tomuto ustanovení je možné splnění požadavku, aby došlo k co nejmenším změnám v samotné Úmluvě.⁷³

Třetí odstavec je reakcí na požadavek čl. 2 Protokolu k čl. 6 odst. 2 SEU, který požaduje, aby se přistoupení nedotklo působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů. Pro potřebu výkladu je nutné rozdělit odstavec do dvou částí. První část stanoví, že přistoupením vzniknou Unii povinnosti pouze v souvislosti s akty, opatřeními či opomenutími jejích institucí, těles, úřadů, agentur nebo osob jednajících jejich jménem. Na tohle ustanovení musí být nahlíženo v souladu s rozhodovací pravomocí ESLP. Rozhodnutí štrasburského soudu budou totiž pro Unii a její instituce závazná⁷⁴ vždy, když bude Unie stranou sporu rozhodovaného před ESLP.⁷⁵ Oproti tomu druhá část třetího odstavce stanoví, že žádné ustanovení Úmluvy nebo protokolů nevyžaduje, aby Unie provedla úkony nebo přijala opatření, ke kterým nemá dle práva Unie pravomoci. Zde lze spatřovat ochranu členských států Unie. Cílem je zamezení jakéhokoli přemístění pravomocí na úkor těchto států. Odůvodněním jsou obavy národních vlád z toho, že by po přistoupení SD EU mohl činit nátlak na členské státy, aby dodržovaly Úmluvu a judikaturu ESLP tím, že by rozšířil svoje kompetence v oblasti lidských práv na úkor členských států. Dle Paula Gragla jsou tyto obavy bezpředmětné.⁷⁶

Článek 1 odst. 4 předchází nebezpečí nesprávného adresování stížností buď proti členskému státu, nebo proti Unii. Zdůrazňuje, že akty, jednání či opomenutí orgánů členských států EU nebo osob jednajících jejich jménem, budou přičitatelná těmto státům, i když by ony akty, jednání či opomenutí byly důsledkem implementace práva Unie. Stejně tak se bude nahlížet i na rozhodnutí těchto států učiněná dle SEU nebo SFEU. Pokud se tedy bude stížnost u ESLP dotýkat výše uvedených případů, stranou žalovanou bude vždy členský stát Unie. To ale nevylučuje, aby se Evropská unie stala v řízení tzv. spolužalovaným.⁷⁷

Přistoupení Unie k Úmluvě je výjimečné v tom, že k tomuto lidskoprávnímu dokumentu poprvé přistupuje subjekt odlišný od státu. Všechny členské strany jsou zatím jen státy. Z toho důvodu jsou ustanovení Úmluvy koncipována tak, že se v nich objevují výrazy jako „stát“, „národní právo“ a další pojmy, které jsou typické pro státy. Ve snaze zasáhnout do textu Úmluvy co nejméně, bylo do prvního článku dohody vtěleno interpretační

⁷³ Draft explanatory report, bod 21.

⁷⁴ Závaznost rozhodnutí a následky z toho vyplývající představuje ono uložení povinností.

⁷⁵ GRAGL: *The accession...*, s. 96.

⁷⁶ Tamtéž, s. 97.

⁷⁷ O institutu spolužalovaného v další části kapitoly.

ustanovení, které vymezuje případy, kdy mají být dotčená ustanovení Úmluvy vztažena i na EU, aniž by byl měněn text článku.⁷⁸

Pro úplnost jen krátce zmiňme, že prostřednictvím dohody bude změněn čl. 59 odst. 5 Úmluvy, kdy nově bude Generální tajemník Rady Evropy oznamovat skutečnosti související s platností Úmluvy a uložení ratifikačních listin i Evropské unii.

4. 2. Výhrady k Úmluvě a protokolům

V průběhu příprav ustanovení umožňujících přistoupení byl kladen důraz na to, aby Unie, i když se nejedná o stát, měla rovnocenné postavení jako členské státy. Článek 57 Úmluvy dává členským státům možnost, aby při podpisu Úmluvy nebo uložení ratifikační listiny učinily výhrady k těm článkům, které jsou v rozporu se zákony platnými na jejich území. I když převažuje zájem na tom, aby Unie přistoupila v co nejširším rozsahu, přesto i jí článek 2 přístupové dohody uděluje možnost učinit při vyjádření souhlasu být ustanoveními dohody vázán výhradou k těm článkům *Úmluvy*⁷⁹, které jsou v rozporu s právem Evropské unie. Důvodová zpráva upřesňuje, že *právem Evropské unie* jsou myšleny SEU, SFEU a další ustanovení, která jsou řazena do primárního práva a dále i sekundární právo.⁸⁰ Výhrady všeobecné povahy nejsou oprávněny učinit ani členské státy, ani Unie.

V souvislosti s učiněním výhrady můžeme vznést otázku, zda článek umožňuje, aby Unie učinila na jeho základě výhradou v tom směru, že vyloučí celé primární právo z přezkumu štrasburským soudem. Primární právo z toho důvodu, že jej sama Unie není oprávněna změnit, když tato pravomoc náleží členským státům EU. Na první pohled by se mohlo zdát, že to možné je.⁸¹ Avšak při dalším rozboru již nikoliv. Jak bylo řečeno, Unie má mít rovnocenné postavení jako ostatní státy. Primární právo můžeme pro účely zodpovězení otázky přirovnat k ústavnímu právu států. Státy nejsou oprávněny takovou výhradou vůči svým ústavním právním řádům učinit, z toho lze vydedukovat, že ani Unie není oprávněna vyloučit primární právo z přezkumu.⁸² Pro podporu tohoto závěru použijeme článek 3 přístupové dohody, který říká, že členský stát se může stát spolužalovaným v těch řízeních, kdy je

⁷⁸ Např. Čl. 17 Úmluvy: Nic v této Úmluvě nemůže být vykládáno tak, jako by dávalo **státu**, skupině nebo jednotlivci jakékoli právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů zaměřených na popření kteréhokoli ze zde přiznaných práv a svobod nebo na omezování těchto práv a svobod ve větším rozsahu, než to Úmluva stanoví. Termínem stát rozumějme i EU.

⁷⁹ Termín Úmluvy je zvláště záměrně, neboť v závěru kapitoly bude výhradám ještě věnována pozornost v souvislosti s možností jejich učinění ve vztahu k této dohodě.

⁸⁰ Draft explanatory report..., bod 34.

⁸¹ Na základě důvodové zprávy, která stanovuje, že právem EU je mj. myšleno i primární právo.

⁸² GRAGL: *The accession...*, s. 129-130.

žalovaná z jednání nebo opomenutí Unie, avšak ta sama není oprávněná tohle právo změnit. Pokud by bylo možné učinit výhradu vůči primárnímu právu, ustanovení čl. 3 ve výše uvedeném rozsahu by se stalo nadbytečným.⁸³

Stanovme si hypotézu, že by skutečně bylo možné učinit vůči primárnímu právu výhradu. Vyloučení primárního práva by pak ve svém důsledku mohlo vést k porušení autonomie práva EU. Pokud by byla k ESLP vznesena stížnost proti EU, Soud by musel nejprve vyhodnotit, zda tvrzené porušení spočívá v primárním právu, sekundárním právu nebo v jednání soudu. Tohle posuzování by činil na základě Smluv. Z toho lze vyvodit, že by štrasburský soud závazným způsobem interpretoval Smlouvy, což by v závěru vedlo k obávanému porušení autonomie.⁸⁴

3. 3. Mechanismus spolužalovaných (co-respondent mechanism)

Dohoda o přistoupení zavádí nový institut, tzv. mechanismus spolužalovaných (v angl. *co-respondent mechanism*). Článek 3 dohody jednak ve svém písm. b) představuje nový odstavec, který bude po vstupu dohody v platnost zakotven v článku 36 Úmluvy, a dále stanovuje podmínky pro jeho uplatnění. Institut, který bude moci být aplikován za splnění daných podmínek při podání stížnosti jednotlivcem, představuje reakci na čl. 1 písm. b) Protokolu č. 8 k SEU, který požadoval zakotvení mechanismu zajišťujícího správné adresování žaloby buď proti členskému státu Unie, nebo proti Unii v případech, kdy bude žaloba podána jednotlivcem (nebo nečlenským státem EU). Současně se jedná o nejvíce diskutované ustanovení z celého návrhu dohody. Než se dostaneme k jádru problematiky, nejprve si uvedeme, proč vůbec byla taková úprava vyžadována.

V současné době může být před ESLP žalovaný z porušení ustanovení Úmluvy vždy jen stát. V praxi se však může vyskytnout případ, kdy stěžovatel napadne před štrasburským soudem akt členského státu, který ale byl výsledkem splnění povinnosti vyplývající z práva Unie. Nyní navážeme na první kapitolu a rozsudek *Bosphorus v. Irsko*, který jsme si v ní rozebrali. Jeho skutkový stav plně odpovídá výše uvedené situaci. Připomeňme si, že firma *Bosphorus* napadla před ESLP Irsko za porušení čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy, avšak Irsko v dané věci jednalo v souladu s nařízením ES, aniž mělo možnost uvážení.⁸⁵ Jinými slovy,

⁸³ LOCK, Tobias. Walking on a tightrope: the draft accession agreement and the autonomy of the EU legal order. *Common Market Law Review*, 2011, č. 48, s. 14.

⁸⁴ Tamtéž.

⁸⁵ V případě *Bosphorus* se jednalo o sekundární právo. Pokud by tehdy, v době rozhodování ESLP, existoval mechanismus spolužalovaného, EU by se jistě stala onou stranou spolužalovanou. V praxi se objevily i případy,

k zakotvení mechanismu došlo z důvodu nezbytnosti zohlednění té skutečnosti, že k Úmluvě přistoupí subjekt odlišný od státu se svým autonomním právním řádem a bude stát před ESLP vedle států, které jsou zároveň členskými státy Unie a tím ji vlastně tvoří.⁸⁶

Článek 3 v odstavcích 2 a 3 dohody upravuje možnosti uplatnění institutu následovně. První rovina odpovídá příkladu uvedenému výše – pokud bude napaden akt, který byl přijat členským státem EU v souladu s unijním právem bez možnosti uvážení, bude moci do řízení jako spolužalovaný vstoupit Unie.⁸⁷ Druhá rovina představuje situaci opačnou – pokud bude podána stížnost proti Unii z toho důvodu, že primární právo (SEU, SFEU a další předpisy stejně postavené) porušuje ustanovení Úmluvy, budou moci do řízení vstoupit jako spolužalovaní členské státy EU, neboť ty jsou tvůrci ustanovení primárního práva a jedině ony jsou schopny vadné ustanovení odstranit či uvést do souladu s Úmluvou. Je otázkou, zda na straně spolužalovaného vstanou všechny členské státy společně. Přístupová dohoda ani důvodová zpráva se k tomu nevyjadřují. Lze proto očekávat, že odpověď na tuhle otázku nalezneme ve vnitřních předpisech EU, které budou muset být pro správné fungování mechanismu zakotveny.⁸⁸

Nyní k postavení spolužalovaného. Specifikum právního řádu EU tkví mimo jiné v rozlišování primárního a sekundárního práva. Primární právo je, jak víme, přijímáno členskými státy Unie. Instituce Unie jej tedy nejsou oprávněny měnit. A naopak, sekundární právo je přijímáno unijními institucemi a členské státy jej pouze implementují, v případě nařízení dokonce bez možnosti uvážení. Proto je žádoucí, aby se řízení účastnil i ten subjekt, který sice není přímo na pozici žalovaného, avšak je v jeho pravomoci provést v dotčeném aktu změnu. Spolužalovaný bude mít v řízení status strany a stejná procesní práva jako žalovaný. To znamená, že v případě, kdy Soud shledá porušení Úmluvy, ustanovení čl. 46 Úmluvy o závaznosti a výkonu rozhodnutí bude stejně tak závazné pro žalovaného, jako pro spolužalovaného.⁸⁹ Dle návrhu ustanovení dohody soud může shledat odpovědného za porušení práva zakotveného v Úmluvě i buď jen žalovaného, nebo dokonce jen spolužalovaného. Takovému rozhodnutí bude muset předcházet odůvodnění dané právě buď

kdy bylo v řízení před ESLP dotčeno primární právo. Zde, pokud by to bylo možné, by naopak na straně spolužalovaného stály členské státy. Jako příklad uvádíme rozsudky *Matthews v. United Kingdom a Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U. A. v. the Netherlands*.

⁸⁶ Draft explanatory report..., bod 38.

⁸⁷ Výsledkem bude situace, kdy na straně žalovaného bude stát členský stát a EU bude spolužalováním.

⁸⁸ KRÁLOVÁ, Jana. Comments on the draft agreement on the accession of the European Union to the Convention for the protection of Human rights and fundamental freedom. *CYIL*, 2011, č. 2, 133.

⁸⁹ Draft explanatory report..., bod. 39.

žalovaným, nebo spolužalovaným a současně bude ESLP povinen vyžádat si i názor žalobce.⁹⁰

Procesní možnosti „aktivování“ mechanismu jsou v návrhu dohody o přistoupení upraveny následovně. Unie nebo členské státy se mohou stát spolužalovaným jednak na základě rozhodnutí ESLP. Štrasburský soud však učiní takové rozhodnutí jedině po podání žádosti Unie nebo členského státu – toho, kdo by se měl spolužalovaným stát. Druhá možnost spočívá v tom, že by sám ESLP, pokud se domnívá, že jsou naplněny předpoklady, navrhl Unii nebo členskému státu, aby stanuly před Soudem jako spolužalování.⁹¹ Pro srovnání uveďme, že „pozvání“ štrasburským soudem se objevilo až v revidovaném návrhu dohody z dubna 2013, dřívější znění uvádělo pouze možnost žádosti ze strany EU či členského státu.⁹² Tobias Lock ve své studii⁹³ pracoval i s třetí variantou – Evropská unie by se mohla stát spolužalovaným na návrh členského státu, který je v řízení před ESLP v postavení žalované strany, pokud by se tento stát domníval, že tvrzené porušení Úmluvy pramení v evropském právu. Do přístupové dohody tahle varianta vložena nebyla. Lze tedy konstatovat, že i když je ESLP umožněno podat podnět ke vstupu do řízení, přesto musí potenciální budoucí spolužalovaný tento podnět přijmout. Z uvedeného vyplývá, že sám ESLP (ani nikdo jiný) nikdy nemůže přikázat, aby se členský stát či Unie staly spolužalovanými, pokud ty s tímto nesouhlasí. Zároveň je však v jednom z instrumentů přijatých k dohodě⁹⁴ zakotvena „pojistka“, že se EU zavazuje přijmout pozvání nebo učinit žádost, aby se mohla stát spolužalovaným, pokud jsou splněny podmínky článku 3 odst. 2 přístupové dohody.

Mechanismus spolužalovaných bude velmi variabilním institutem. Dle odst. 4 jej půjde aplikovat nejen při zahájení řízení před štrasburským soudem, ale i v průběhu samotného jednání. Nastíníme zde jednu možnou a praktickou situaci. Pokud by jednotlivec podal žalobu jak proti členskému státu, tak proti Unii a v průběhu řízení by se ukázalo, že jen jeden ze žalovaných jím má ve skutečnosti být a druhý pouze stanovil právní základ pro napadené jednání či opomenutí, pak se tento druhý, původně žalovaný, stane spolužalovaným, aniž by musela být žaloba posouzena jako nepřijatelná.

⁹⁰ Tamtéž, bod 54.

⁹¹ Draft Accession Agreement, čl. 3 odst. 5.

⁹² Council of Europe. Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *CDDH-UE (2011)16fin*. (Čl. 3 odst. 5).

⁹³ LOCK, Tobias. EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg. *European Law Review*, 2010, č. 6, s. 786.

⁹⁴ Council of Europe. Appendix II - Draft declaration by the European Union to be made at the time of signature of the Accession Agreement 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. *47+1 (2013)008rev2*. 10. června 2013.

Článek 36 Úmluvy, do kterého bude ustanovení o mechanismu spolužalovaného vloženo, nyní upravuje tzv. zásah třetí strany. Je tedy na místě vymezit rozdíl mezi těmito dvěma instituty. V případě zásahu třetí strany je umožněno Vysoké smluvní straně, jejímž příslušníkem je stěžovatel nebo po výzvě Soudu kterékoli Vysoké smluvní straně nebo dotčené osobě, předložit písemné připomínky a zúčastnit se jednání. Oproti spolužalovanému se však tahle třetí strana nestává stranou sporu a v důsledku toho není ani vázána rozhodnutím ESLP.⁹⁵

Uvedli jsme, že díky mechanismu bude rozsudkem vázán jak žalovaný tak spolužalovaný. Jinými slovy, pokud Soud nerozhodne jinak, budou z porušení ustanovení Úmluvy odpovědné obě strany. Dohoda o přistoupení však dále neuvádí, jakým způsobem bude odpovědnost mezi těmito subjekty vnitřně rozdělena. Je tomu tak z důvodu ochrání autonomie evropského právního řádu. Lze tedy očekávat, že procedura týkající se rozdělení odpovědnosti bude upravena ve Smlouvách.⁹⁶

V článku 3 dohody je zakotven ještě další institut, který je na mechanismus spolužalovaných úzce napojen. Z důvodu přehlednosti si jej představíme v následující podkapitole.

3. 4. Předchozí zapojení Soudního dvora EU

Tzv. předchozí zapojení SD EU je taktéž nový institut. Tento bude moci být aplikován pouze v případech, kdy se na pozici spolužalovaného bude nacházet Evropská unie.

Institut byl do návrhu dohody (konkrétně do čl. 3 odst. 6) zakotven v reakci na Diskusní dokument SD EU, který stanovuje nezbytnost, aby „za účelem dodržení zásady subsidiarity, která je Úmluvě vlastní, a za současného zajištění řádného fungování soudního systému Evropské unie, existoval mechanismus, který bude schopen zajistit, že otázka platnosti aktu Unie bude předložena SD EU ještě před tím, než ESLP rozhodne o slučitelnosti tohoto aktu s Úmluvou“.⁹⁷

Jak je řečeno výše, institut předchozího zapojení nalezne uplatnění pouze v těch řízeních před ESLP, ve kterých bude aplikován mechanismus spolužalovaných, a pouze v těch případech, kdy bude stát na straně spolužalovaného Evropská unie. Tahle koncepce však

⁹⁵ GRAGL: *The Accession...*, s. 151.

⁹⁶ Tamtéž, s. 173.

⁹⁷ Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 5 May 2010. Dostupné na <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en.pdf>.

sama o sobě ještě není dostačující pro to, aby byl SD EU do řízení „zapojen“. Stane se tak pouze v případech, kdy by měl ESLP na základě podané stížnosti rozhodovat o souladu aktu členského státu EU, který má právní základ v aktu EU, s Úmluvou, aniž by měl před tímto rozhodnutím SD EU možnost se k danému právnímu základu sám vyjádřit. Lze ale předpokládat, že se takových situací mnoho nevyskytne.⁹⁸

Důvodová zpráva k dohodě o přistoupení předpokládá následující scénář. Dle čl. 35 Úmluvy je jednou z podmínek přípustnosti stížnosti k ESLP vyčerpání všech opravných prostředků, které národní právní řády jednotlivcům k ochraně jejich práv poskytují. Mezi takové opravné prostředky však neřadíme vznesení předběžné otázky k SD EU.⁹⁹ To z toho důvodu, že není v moci jednotlivce, aby rozhodl, že se vnitrostátní soud na Soudní dvůr obrátí. Naopak, to, zda bude řízení přerušeno za účelem získání odpovědi na předběžnou otázku, záleží ryze na národním soudu. Dle článku 267 SFEU jsou sice vnitrostátní soudy v určitých případech oprávněny či dokonce povinny podat k Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se výkladu Smluv nebo platnosti a výkladu jiných (sekundárních) aktů, může se však přesto stát, že soud otázku nevznesne. Lucemburský soud ve svém rozsudku ve věci *CILFIT* ponechal národním soudům, včetně soudů poslední instance, diskreční pravomoc posoudit, jestli je podání předběžné otázky nezbytné k tomu, aby mohl v řízení rozhodnout. Konkrétně judikoval, že národní soud není povinen vznést předběžnou otázku v těch případech, kdy je ustanovení evropského práva, které se týká řízení před národním soudem, již lucemburským soudem interpretováno v jiném jeho rozhodnutí (*acte éclairé*), správná aplikace unijního práva je zcela zřejmá a není zde prostor pro pochybnosti (*acte clair*) nebo otázka, která vyvstala, není relevantní.¹⁰⁰ Jak tedy vidíme, může nastat situace, kdy soud poslední instance předběžnou otázku nevznesne, Soudní dvůr tak nebude mít možnost se k napadenému ustanovení vyjádřit a pokud by institut předchozího zapojení nebyl zakotven, ESLP by rozhodoval o souladu aktu Unie s Úmluvou, aniž by se Soudní dvůr sám, v rámci „svého“ řízení, k věci vyjádřil.

Je třeba zdůraznit, že u unijního soudního orgánu nebude posuzováno samotné jednání nebo opomenutí členského státu EU, proti kterému je stížnost vznesena, nýbrž pouze právní základ tohoto aktu.¹⁰¹

⁹⁸ Draft Explanatory Report..., bod 66.

⁹⁹ Tamtéž, bod 65.

¹⁰⁰ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. října 1982, *CILFIT v Ministry of Health*, C-283/81, Sb. rozh. 3415, bod 21.

¹⁰¹ Draft Explanatory Report..., bod 67.

Přerušení řízení před ESLP a „vyčkávání“, než proběhne proces před Soudním dvorem, může indikovat nebezpečí průtahů v řízení. Aby se takovým situacím předešlo, SD EU by se měl vyjádřit ve lhůtě 6 až 8 měsíců.¹⁰² Procedura posuzování aktu bude opět podrobněji upravena v evropském právu.¹⁰³

Je nutné dodat, že vyjádření lucemburského soudu nebude pro štrasburský soud závazné.¹⁰⁴

Na první pohled by se mohlo zdát, že díky institutu předchozího zapojení Soudního dvora bude tento orgán neoprávněně privilegován oproti nejvyšším a ústavním soudům členských států Rady Evropy. I v jejich případě by totiž mohlo dojít k tomu, že nedostanou příležitost vyjádřit se k ústavnosti či platnosti právního předpisu nebo aktu, o kterém je v rámci řízení před ESLP rozhodováno. Při detailnějším posouzení tohoto „rizika“ však dospějeme k závěru, že zde k nežádoucímu upřednostnění nedochází. Předchozí zapojení Soudního dvora, jak již bylo uvedeno v úvodu podkapitoly, nalezne uplatnění pouze v řízeních, ve kterých se Unie bude nacházet na pozici spolužalovaného. Pokud tedy bude probíhat řízení, kde bude Unie stranou žalovanou, bude mít stejné postavení jako ostatní členské státy Rady Evropy.¹⁰⁵

Pro lepší orientaci v institutu si zde opět rozebereme, podobně jako u rozhodnutí ve věci *Bosphorus*, příklad z praxe, na který by mohlo být „předchozí zapojení soudu“ aplikováno. Jedná se o rozhodnutí ESLP ve věci *M.S.S. v. Belgium and Greece*.¹⁰⁶ Skutkový stav případu se týkal afghánského občana, který kvůli obavám z hnutí Taliban utekl do Evropské unie. Prvním státem EU, na jehož území se ocitl, bylo Řecko. Domníval se, že v Řecku je velice nízká pravděpodobnost, že by mu byl udělen statut azylanta. Proto pokračoval do Belgie. Belgičtí úředníci jeho žádost o azyl odmítli s odkazem na nařízení Rady (ES) č. 343/2003 (tzv. Dublin II), ve kterém je stanoveno, že žádost posuzuje ten stát, na jehož území byl příslušník třetí země první. Následně ho Belgie transferovala zpět do Řecka. Přitom nařízení ve svém článku 3 odst. 2 dává členským státům možnost posoudit žádost o azyl podanou příslušníkem třetí země, i když není dle kritérií stanovených nařízením

¹⁰² Tamtéž, bod 69.

¹⁰³ KRÁLOVÁ: Comments on the Draft..., s. 138.

¹⁰⁴ Draft Explanatory Report..., bod 68.

¹⁰⁵ POLAKIEWICZ, Jörg. *EU law and the ECHR: Will EU accession to the European Convention on Human Rights square the circle?* Publikováno 26. září 2013. Studie je dostupná na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2331497>. S. 21.

¹⁰⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, č. 3096/09.

příslušný.¹⁰⁷ Afghánský občan se obrátil na ESLP. Soud po přezkoumání případu dospěl k závěru, že Belgie skutečně mohla využít čl. 3 odst. 2, neboť úředníci věděli, nebo měli vědět, že žadatel neměl garanci toho, že jeho žádost bude v Řecku náležitě posouzena.¹⁰⁸ Nejenže jde o případ, kdy by mohl být aplikován mechanismus spolužalovaných, ale případ by mohl být taktéž předložen Soudnímu dvoru, aby se vyjádřil k dotčenému nařízení předtím, než by ve věci rozhodl ESLP.¹⁰⁹

Protože mechanismus spolužalovaných i předchozí zapojení Soudního dvora jsou teoreticky komplikované instituty, příloha práce obsahuje grafické znázornění možností, které mohou před štrasburským dvorem nastat.

3. 5. Stížnosti mezi stranami Úmluvy (Inter-Party cases)

Další podkapitola bude věnována řešení sporů mezi členskými stranami Úmluvy. Rozebereme si články 4 a 5 přístupové dohody a zaměříme se na problematické aspekty, které se k tomuto institutu pojí.

Článek 4 je velice stručný, pouze mění znění Úmluvy, kdy napříště bude místo termínu „mezistátní stížnosti“ užíván termín „stížnosti mezi stranami“ (v angl. *Inter-Party cases*). Lze snadno dovodit, že tahle změna je zapříčiněna skutečností, že EU je subjekt nestátního charakteru. Důvodová zpráva výslovně stanoví, že jakmile se EU stane stranou Úmluvy, bude možné, aby všechny členské státy Úmluvy podaly stížnost proti Unii (v souladu s čl. 33 Úmluvy) a naopak.¹¹⁰ V souvislosti s nyní uvedeným vyvstává první problematická otázka: „Bude možné, aby ESLP řešil spory mezi členskými státy EU navzájem nebo mezi členským státem EU a EU týkající se evropského práva?“ Výslovně to vyloučeno není. Musíme však vzít v úvahu článek 4 Protokolu č. 8 a článek 344 SFEU. Připomeňme, že se členské státy Unie zavázaly, že spory o výklad nebo provádění Smluv nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy. Konkrétně jde o článek 19 SEU, který uděluje pravomoc v těchto věcech výlučně Soudnímu dvoru EU. Lze tedy očekávat, že výše uvedené spory bude i nadále řešit SD EU. Paul Gragl v této souvislosti nastiňuje možný postup lucemburského soudu, který má ve věcech týkajících se výkladu evropského práva „poslední

¹⁰⁷ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 50/1, 25. února 2003, s. 109 an.

¹⁰⁸ Rozsudek ESLP ve věci *M.S.S. v. Belgium and Greece*, bod 358.

¹⁰⁹ KRÁLOVÁ: Comments on the Draft..., s. 137.

¹¹⁰ Draft Explanatory Report..., bod. 62.

slovo“, a proto by s největší pravděpodobností shledal porušení povinností dle čl. 4 odst. 3 SEU ve spojení s čl. 344 SFEU, pokud by členský stát EU podal stížnost k ESLP, aniž by se nejprve obrátil na SD EU.¹¹¹ Na tomto místě je vhodné poprvé představit recentní rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Kadi*¹¹², který právě uvedený názor podporuje. Rozsudek vymezuje vztah mezi právním řádem EU a mezinárodním právem. Zdůrazňuje, že SD EU je ten orgán, který má *výlučnou* pravomoc jurisdikce ve věcech týkajících se evropského práva.

Další otázka, která není přístupovou dohodou výslovně řešena, zní: „Bude moci Evropská unie podat k ESLP stížnost proti státu, který není členem Unie?“ K vyřešení nastolené otázky napomůže článek 216 SFEU, který za splnění stanovených podmínek zakotvuje možnost Unie uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími zeměmi. Obsahem takové smlouvy by mohla být právě ochrana lidských práv. Paul Gragl z toho vyvozuje, že pokud smí Unie v oblasti lidských práv uzavřít se třetím státem smlouvu, není zde důvod, aby byla omezena v možnosti chránit lidská práva i prostřednictvím podávání stížností na porušení ustanovení Úmluvy třetím státem.¹¹³ S nyní představeným názorem lze souhlasit. Pokud není uvedená varianta v dohodě výslovně vyloučena a dojde tímto ke zvýšení ochrany v oblasti lidských práv, je namíste zastávat názor ve prospěch této možnosti.

Článek 5 souvisí s výkladem dvou ustanovení Úmluvy. Konkrétně článků 35 odst. 2 písm. b) a 55. Stanoví, že Soudní dvůr během probíhajících řízení, která se u něj budou konat, nemá být považován za *mezinárodní vyšetřovací nebo smírčí instanci* ve smyslu čl. 35 odst. 2 písm. b) Úmluvy a na řízení nemá být hleděno ani jako na *jiný způsob urovnání* sporů ve smyslu čl. 55 Úmluvy.

Článek 35 Úmluvy v uvedeném odstavci říká, že ESLP nebude posuzovat žádnou individuální stížnost, která je v podstatě stejná jako stížnost již předtím Soudem projednávaná anebo již *předložená jiné mezinárodní vyšetřovací nebo smírčí instanci*, pokud neobsahuje žádné nové důležité informace. Z uvedeného vyplývá, že věc, která byla již dříve projednána unijními soudy, nebude po předložení k ESLP posouzena jako nepřijatelná z důvodu překážky *rei iudicatae*. V této souvislosti je vhodné, alespoň krátce, zmínit rozsudek ESLP ve věci *Karoussiotis v Portugal*¹¹⁴. Soud zde judikoval, že ani Evropská komise nepředstavuje

¹¹¹ GRAGL: *The accession...*, s. 185.

¹¹² Rozsudek SD EU ze dne 3. září 2008 ve spojených věcech C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat v Council and Commission*, Sb. rozh. ECR I-6351, bod 317.

¹¹³ Tamtéž, s. 207 – 208.

¹¹⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 1. února. 2011 ve věci *Karoussiotis v Portugal*, č. 23205/08.

mezinárodní vyšetřovací instanci, když jedná dle čl. 258 SFEU¹¹⁵, a to z toho důvodu, že jí je ponechán prostor pro uvážení, zda předloží věc k SD EU nebo ne.

Článek 55 Úmluvy stanoví, že se Vysoké smluvní strany, *s výjimkou zvláštního ujednání*, zřikají jiného způsobu urovnávání sporů, než jaký stanoví Úmluva. Článek 5 dohody na to uvádí, že řízení před SD EU není v rozporu s uvedeným článkem Úmluvy. Jinými slovy, článek 5 můžeme považovat za ono „zvláštní ujednání“ s tím následkem, že řízení před unijními soudy nebude považováno za rozporné s článkem 55 Úmluvy. Z toho můžeme vyvodit, že je tímto ustanovením chráněna právní autonomie Unie a podpořena výlučná jurisdikce Soudního dvora v případech, kdy by se jednalo o řízení mezi stranami Úmluvy související s EU. Také je tímto předejito střetům mezi štrasburským a lucemburským soudem ohledně jurisdikce. Privilegium Soudního dvora opět není výslovně zakotveno, avšak i zde můžeme předpokládat, že by tento, po podání žaloby k ESLP, shledal porušení článku 344 SFEU (viz výše).¹¹⁶

3. 6. Institucionální aspekty přistoupení

Protokol č. 8 k SEU vyžaduje *zvláštní úpravu případné účasti Unie v kontrolních orgánech Evropské úmluvy*. Při vyjednávání přistoupení bylo diskutováno nad dvěma otázkami: zda bude mít Unie u ESLP svého vlastního soudce a zda bude participovat i v činnostech Výboru ministrů Rady Evropy, popřípadě v jakých. Odpovědi na tyto otázky nalezneme v člancích 6 a 7 přístupové dohody. Hned v úvodu je třeba říci, že úprava této problematiky nebyla snadná. Účast Unie v orgánech Rady Evropy je „kontroverzní“, neboť Unie nepřistupuje k Radě Evropy, pouze se stává stranou Úmluvy.

Soudce za Evropskou unii

Požadavek evropského soudce byl odůvodňován jednak patřičnou reprezentací Unie před štrasburským soudcem, a také zajištěním odborné kvalifikace vztahující se ke specifickým otázkám unijního práva.¹¹⁷ Otázkou však bylo, zda bude mít soudce za EU stejné postavení jako soudci ostatních členských států. Byť byla zvažována varianta, že evropský

¹¹⁵ Článek zakotvuje možnost, aby Evropská komise, má-li za to, že členský stát nesplnil povinnost vyplývající mu ze Smluv, předložila věc SD EU.

¹¹⁶ GRAGL: *The accession...*, s.186.

¹¹⁷ GROUSSOT, LOCK, PECH: *EU Accession...: a Legal Assessment...*, s. 3.

soudce bude zapojen pouze v těch případech, kdy bude ESLP rozhodovat o otázkách souvisejících s evropským právem, nakonec zvítězil přístup, že Unie bude stát na stejné úrovni, jako ostatní členské státy Úmluvy. Z toho důvodu se článek 6 dohody dotýká pouze volby soudce za EU.¹¹⁸ Jinými slovy, soudce za EU bude mít stejné postavení jako ostatní soudci a bude zapojen do rozhodování všech případů, nejen těch, které souvisejí s unijním právem. Tuhle variantu lze považovat za správnou, každá odlišná by mohla potenciálně ohrožovat požadavek článku 21 Úmluvy o nestrannosti soudců.¹¹⁹

Jak je řečeno výše, bylo nutné zohlednit skutečnost, že se Unie nestává stranou Rady Evropy, a proto zde nevznikne automatická účast zástupců Unie v Parlamentním shromáždění Rady Evropy¹²⁰. Článek 6 dohody zakotvuje, že delegace 18 členů¹²¹ Evropského parlamentu je oprávněna účastnit se a volit na zasedáních Parlamentního shromáždění, kdykoli tohle bude vykonávat funkce v souvislosti s volbou soudců. Dále je uvedeno, že modality související s participací členů Parlamentu budou upraveny Parlamentním shromážděním ve spolupráci s Evropským parlamentem. Stejně tak je zřejmé, že bude na straně Unie zakotven postup pro výběr tří kandidátů, ze kterých bude následně Parlamentní shromáždění volit soudce za Unii.¹²²

Pozornost musí být věnována i osobě soudce, konkrétně v souvislosti s vyloučením dvojího mandátu. Je nutné, aby došlo v rámci vnitřních úprav na straně Unie k zamezení možnosti, aby jedna osoba vykonávala zároveň funkci soudce Soudního dvora a vedle toho i funkci soudce ESLP. Dvojí mandát v sobě skrývá riziko, že by jeden soudce rozhodoval ve věci v rámci řízení před lucemburským soudem a následně by o stejné věci mohl rozhodovat i před štrasburským soudem, ke kterému by jednotlivec po vyčerpání opravných prostředků mohl věc taktéž předložit. Jinými slovy, je nezbytné, aby byla na úrovni unijního práva zakotvena inkompatibilita těchto dvou funkcí.¹²³

¹¹⁸ Tamtéž, s. 8.

¹¹⁹ Myšleno tak, že pokud bude „unijní soudce“ zapojen do řešení všech případů, nejen těch, ve kterých bude figurovat EU, pak je požadavek nestrannosti naplněn jistě více, než kdyby tento soudce rozhodoval pouze případy, ve kterých bude stát před ESLP Unie.

¹²⁰ Jedná se o poradní orgán Rady Evropy, který mj. volí soudce ESLP. Procedura volby soudců je upravena v čl. 22 Úmluvy, každá strana navrhne seznam tří kandidátů, ze kterých pak Parlamentní shromáždění volí většinovým systémem jednoho soudce za každou stranu.

¹²¹ Počet reprezentantů se má dle dohody rovnat nejvyššímu možnému počtu reprezentantů čl. států, což je dle čl. 26 Statutu Rady Evropy číslo 18.

¹²² Draft Explanatory Report..., bod 68.

¹²³ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Problematika možného přistoupení Evropských společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle aktuálního vývoje. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 1, s. 49-50.

Evropská unie tedy bude mít u štrasburského soudu stálého soudce, který bude participovat na rozhodování bez ohledu na to, zda jsou projednávány věci související s právem EU.

Výbor ministrů

V případě Výboru ministrů bylo nalézání optimálního řešení, které by uspokojilo všechny strany Úmluvy, včetně EU, složitější. Výbor ministrů je nejvyšším orgánem Rady Evropy. Jako takový je nadán množstvím pravomocí. Protože Unie nepřistoupí k Radě Evropy, ale pouze k Úmluvě, bylo nutné vymezit funkce, které souvisí s aplikací Úmluvy, od ostatních.¹²⁴ Tyhle funkce jsou zakotveny v článku 7 přístupové dohody, který dále rozlišuje mezi případy, kdy bude Unie oprávněna hlasovat a mezi případy, ve kterých bude přijímané rozhodnutí s Výborem ministrů „pouze“ konzultovat. Právo hlasovat je přiznáno v následujících případech:

- dle čl. 26 odst. 2 při rozhodnutí o snížení počtu soudců v senátech
- dle čl. 39 odst. 4 při dohledu nad plněním podmínek smírného urovnání sporů
- dle čl. 46 odst. 2 až 5 při dohledu nad výkonem rozsudků a s tím souvisejících pravomocí
- dle čl. 47 o podání žádosti o vydání poradního stanoviska o právních otázkách týkajících se výkladu Úmluvy a jejích protokolů
- a při rozhodování týkajícím se přijímání protokolů k Úmluvě¹²⁵.

V nyní vyjmenovaných případech bude Unie v rámci participace ve Výboru ministrů samozřejmě oprávněna i k vyjadřování stanoviska před vydáním daného rozhodnutí. Nad rámec stanovených článků však Výbor ministrů vykonává i další pravomoci, které s Úmluvou souvisejí. Mezi ně patří přijímání rozhodnutí týkajících se přijetí nebo realizace nějakého jiného nástroje nebo textu adresovaného ESLP nebo smluvním stranám Úmluvy nebo týkající se Úmluvy nebo protokolů, a dále při přijímání rozhodnutí týkajících se výběru kandidátů pro volbu soudce dle čl. 22 Úmluvy. Při realizaci právě uvedených pravomocí již Unie nemá právo hlasovat, avšak bude oprávněna vyjádřit své stanovisko, které Výbor ministrů musí brát v úvahu.¹²⁶

¹²⁴ KRÁLOVÁ: Comments on the Draft..., s. 140.

¹²⁵ Úmluva doposud neobsahovala ustanovení o tom, že Výbor ministrů přijímá protokoly, bude to nově zakotveno v čl. 54 Úmluvy.

¹²⁶ Draft Accession Agreement..., čl. 7 odst. 2 a 3.

Evropská unie tedy bude participovat v rámci Výboru ministrů ve výše uvedených činnostech. Nejvýznamnější jsou přitom rozhodnutí přijímaná dle čl. 39 a 46 Úmluvy. Zde, na základě unijního práva¹²⁷, jsou Unie a členské státy v souladu se zásadou loajality povinni jednat při vyjadřování postojů a hlasování shodně. Protože Unie spolu s jejími členskými státy představuje 29 členů z celkového počtu 48 členů Úmluvy¹²⁸, musela být přijata opatření upravující hlasování, aby nebyl ohrožen efektivní výkon činností Výboru ministrů.¹²⁹

Článek 7 odst. 4 vymezuje situace, ve kterých jsou EU spolu s členskými státy povinni vyjadřovat postoje a hlasovat koordinovaně. Tahle povinnost vzniká v souvislosti s dohledem nad plněním povinností stanovených štrasburským soudem *bud' pouze Unii, nebo Unii a jejím členským státům společně*. A protože by zde mohlo vzniknout výše zmíněné nebezpečí ohrožení efektivního výkonu činností Výboru ministrů, bylo přijato do Jednacího řádu Výboru ministrů pro dohled nad výkonem rozsudků ESLP a nad podmínkami přátelského urovnání¹³⁰ nové pravidlo (č. 18), které upravuje hlasování speciálně pro ty případy, kdy je rozhodováno o věcech, ve kterých je zapojena Evropská unie. Je však třeba říci, že k samotnému hlasování bude docházet zřejmě jen výjimečně, protože rozhodnutí Výboru ministrů jsou přijímána na základě konsenzu a k formálnímu hlasování je přistupováno jen zřídka.¹³¹

Pravidlo 18, které tvoří součást přístupové dohody a bude předloženo Výboru ministrů k přijetí, je tvořeno čtyřmi odstavci, každý zakotvuje speciální pravidla pro hlasování ve vymezených případech. Pokud bude Výbor ministrů přijímat konečnou rezoluci dle pravidla 17, rozhodnutí bude považováno za přijaté, pokud pro něj budou hlasovat čtyři pětiny představitelů a dvě třetiny představitelů oprávněných zasedat ve Výboru budou pro přijetí tohoto rozhodnutí.¹³² Taková konstrukce zajišťuje, že přijímané rozhodnutí má podporu od všech členských států Úmluvy, nejen od Unie a jejích členů. Tohle ustanovení je speciální vůči ustanovení čl. 20d Statutu Rady Evropy, který se použije pro případy, kdy nebude rozhodováno o splnění povinností EU.¹³³ Druhý odstavec nového pravidla hlasování upravuje

¹²⁷ Konkrétně na zákl. čl. 4 odst. 3 SEU.

¹²⁸ Tahle početní převaha by mohla znamenat nebezpečí vůči nečlenským státům Unie v možnosti blokovat jakékoliv přijímané rozhodnutí.

¹²⁹ GROUSSOT, LOCK, PECH: *EU Accession...: a Legal Assessment...*, s. 8.

¹³⁰ Pravidla byla přijata Výborem ministrů na jeho 964. zasedání meeting, 10. května 2006.

¹³¹ Draft Explanatory report..., bod 83.

¹³² Council of Europe. Appendix III - Draft rule to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in cases to which the European Union is a party..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. 47+1 (2013)008rev2. 10. června 2013.

¹³³ Draft Explanatory Report..., bod. 85.

přijímání rozhodnutí dle současných pravidel 10 a 11. Pravidlo 10 zakotvuje přijímání rozhodnutí o žádosti Soudu o výklad rozsudku (na jehož plnění je Výborem dohlíženo), pravidlo 11 následně umožňuje, aby se Výbor obrátil na Soud v otázce, zda strana sporu, která je zároveň jednou z Vysokých smluvních stran, plní povinnosti stanovené rozsudkem. Oprávnění k těmto úkonům je zakotveno v článku 46 Úmluvy. Dle nového pravidla bude rozhodnutí považováno za přijaté, pokud jedna čtvrtina zástupců oprávněných zasedat ve Výboru bude pro přijetí rozhodnutí. Přitom k přijetí rozhodnutí v běžných případech (kde nebude stranou EU) je vyžadována dvou třetinová většina zástupců oprávněných zasedat ve Výboru. A konečně poslední případ, který má zabezpečit řádné fungování Výboru, když je rozhodováno v případech, ve kterých participuje Evropská unie, je rozhodování o procesních otázkách nebo o vyžádání informace. Zde bude k přijetí rozhodnutí potřeba souhlasného postoje jedné pětiny zástupců oprávněných zasedat ve Výboru. Důvodová zpráva upřesňuje, že *rozhodnutí o vyžádání informace* zahrnuje všechny žádosti o informace adresované Vysokým smluvním stranám za účelem posouzení stavu výkonu rozsudků nebo přátelských urovnání.¹³⁴ Poslední odstavec nového pravidla stanoví, že ke změně pravidel pro přijetí rozhodnutí je vyžadován konsenzus všech smluvních stran Úmluvy. Důvodová zpráva označuje výše požadovanou čtvrtinu a pětinu v angličtině jako *hyper-minorities* a v těchto případech není vyžadováno formální hlasování, stačí, když bude zřejmé, např. na základě pouhého orientačního hlasování, že je vyžadovaný počet zástupců *pro přijetí* onoho rozhodnutí.¹³⁵ Není tedy nutné ani formální hlasování, ani dosažení většiny v souladu s ustanoveními Úmluvy a Statutu Rady Evropy.

Protože nové pravidlo nezakotvuje všechny případy, o kterých by v rámci Výboru ministrů mohlo být hlasováno, lze z tohoto vyvodit, že pro přijetí všech ostatních rozhodnutí, např. interních rezolucí Výboru, bude vyžadováno zachování většinového principu stanoveného v čl. 20d Statutu Rady Evropy.¹³⁶

Nyní jsme si tedy představili, jakým způsobem byl vyřešen požadavek zakotvení odlišného hlasování pro případy, kdy jsou Unie a členské státy povinni vyjadřovat svá stanoviska a hlasovat shodným způsobem. Jak je řečeno výše, cílem nově zakotveného pravidla je předejít zneužití početní převahy členských států EU spolu se samotnou Unií nad členskými státy Úmluvy, které však nejsou zároveň členy Unie. Uvedenou úpravu lze

¹³⁴ Tamtéž, bod 87.

¹³⁵ Tamtéž, bod 88.

¹³⁶ Tamtéž, bod 89.

považovat za vhodně nalezený kompromis mezi EU a jejími členskými státy a mezi ostatními státy Úmluvy, které však v Unii neparticipují.

Článek 7 odst. 4 v bodě b) upravuje postup pro situace, kdy Výbor ministrů dohlíží nad výkonem plnění rozsudků nebo přátelských urovnání jiného subjektu než EU, tedy státu. Zde musíme dále rozlišovat, zda je jedná zároveň o členský stát EU, či nikoliv. Pokud Výbor dohlíží nad plněním povinností členského státu EU, Unie je v takových případech z vyslovování stanoviska a hlasování v souladu se Smlouvami vyloučena. Důvodem je buď nedostatek kompetencí v oblasti, které se případ týká, nebo jde o výsledek zákazu obcházení vnitřních pravidel. Druhý možný případ je, když bude Výbor rozhodovat o plnění povinností nečlenského státu Unie. V takových případech EU a členské státy nejsou povinny hlasovat shodně, naopak, mohou vyjádřit své stanovisko a hlasovat samostatně, dle svého uvážení.¹³⁷

Protože účast EU ve Výboru ministrů je zakotvena ve třech dokumentech (samotný text dohody, důvodová zpráva a dodatek zakotvující nové pravidlo č. 18), orientace ve výše uvedených variantách může být komplikovaná. Zrekapitulujme si tedy, že participace Evropské unie ve Výboru je umožněna pouze pro případy, kdy Výbor vykonává činnosti související s Úmluvou. Dále musíme lišit případy, kdy je Unie oprávněna k hlasování, od případů, kdy má pouze konzultativní pravomoc. Z případů, ve kterých Unie hlasuje, jsou nejdůležitější ty o dohledu nad výkonem povinností stanovených rozsudkem (čl. 46 Úmluvy) a plnění podmínek přátelských urovnání (čl. 39 Úmluvy). U těchto dále musíme rozlišovat, zda Evropská unie představuje stranu žalovanou nebo spolužalovanou, od ostatních případů. Pro případy, kdy je Unie stranou, je přijato nové pravidlo do jednacího řádu Výboru ministrů, které dále upravuje požadavky pro přijetí uvedených rozhodnutí.

3. 7. Podíl Evropské unie na výdajích spojených s fungováním Úmluvy

Další otázka, byť ve vztahu k ostatním institutům v dohodě možná trochu „přízemní“¹³⁸, která však musela být v souvislosti s přistoupením Unie také vyřešena, se týkala přispívání Unie na výdaje spojené s fungováním Úmluvy. Protože neexistuje zvláštní účet pro systém Úmluvy a Vysoké smluvní strany přispívají do jednotného rozpočtu Rady Evropy, bylo nutné zakotvit výši podílu, který bude Unie každý rok do rozpočtu Rady Evropy odvádět. Vše, co s odváděním příspěvku souvisí, je upraveno v článku 8 přístupové dohody.

¹³⁷ Tamtéž, body 91 a 92.

¹³⁸ ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 24, s. 878.

Je vhodné si nejprve vymezit, jaké položky představují výdaje spojené s fungováním Úmluvy. Odstavec 3 mezi ně řadí následující: veškeré výdaje vynakládané na ESLP, na dohled nad výkonem rozsudků soudu a na činnosti Výboru ministrů, Parlamentního shromáždění a Generálního tajemníka, pokud právě jmenované instituty vykonávají činnosti dle Úmluvy. Souhrnná částka bude pro účely stanovení výdajů na fungování Úmluvy zvýšena o 15%, aby došlo i k pokrytí administrativních nákladů.

Nyní k výši ročního příspěvku. Článek 8 v prvním odstavci stanoví, že se výše příspěvku bude rovnat 34% z nejvyššího příspěvku zaplaceného na účet Rady Evropy jakýmkoli členským státem Úmluvy za předchozí rok. Pro případ, že by se výdaje ve dvou po sobě jdoucích letech zvýšily nebo snížily o více než 2,5%, zakotvuje článek možnost, aby se Rada Evropy s Evropskou unií dohodly na změně stanoveného procenta.

Pro snadnější orientaci v „příspěvkovém pravidlu“ uveďme následující příklad: V roce 2011 byl rozpočet Rady Evropy €235.4 milionů. Výdaje spojené s fungováním Úmluvy (včetně 15% zvýšení na administrativu) činily €79.8 milionů. Nyní musíme určit nejvyšší příspěvek členského státu za předchozí rok. V roce 2010 tento činil € 27.5 milionů. Následně 34% z této částky bude představovat roční příspěvek Evropské unie.¹³⁹

3. 8. Vztah EU k vymezeným dokumentům

System ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy není tvořen pouze Úmluvou a jejími protokoly, ale také dalšími úmluvami či jejich protokoly, které představují samostatné smlouvy stojící vedle Úmluvy. Avšak i k těmto dokumentům bylo nutné upravit vztahy Evropské unie. Článek 9 je, včetně jejich konkrétních ustanovení, taxativně vymezuje. Jedná se o čl. 1 až 6 Evropské dohody o osobách účastnících se řízení před ESLP a články 1 až 6 Šestáho protokolu ke Všeobecné dohodě o výsadách a imunitách Rady Evropy, které upravují výsady a imunity udělené soudcům štrasburského soudu při výkonu jejich povinností. Další „dvojici“ dokumentů představuje Všeobecná dohoda o výsadách a imunitách Rady Evropy v rozsahu článků 1 až 19 a její Protokol (č. 10) s články 2 až 6. Tyhle zakotvují výsady a imunity přiznané i dalším osobám zúčastněným na fungování Úmluvy, konkrétně např. členů Parlamentního shromáždění nebo reprezentantům Výboru ministrů. Při aplikaci stanovených článků bude na Evropskou unii pohlíženo, jako by byla také jejich stranou. Pokud bude některé ustanovení dokumentů měněno, bude tento postup s Unií konzultován a Generální

¹³⁹ Inspirováno příkladem uvedeným v Draft Explanatory Report.

tajemník Rady Evropy bude povinen oznamovat podpisy, uložení ratifikačních listin, vstup v platnost a další skutečnosti vedle členským státům taktéž Unii.

Upřednostněnou právní fikci lze ve vztahu k těmto dokumentům považovat za dostačující. Byť je institut výsad a imunit důležitý a tvoří nedílnou součást fungování systému Úmluvy, přesto převažuje negativum spočívající v přílišné náročnosti potenciálního přistoupení i k těmto dokumentům. Zvolený model lze proto hodnotit kladně.

3. 9. Podpis dohody, vstup v platnost, výhrady a oznámení

V poslední podkapitole této obsáhlé části práce alespoň krátce, v rámci komplexnosti, uvedeme závěrečná ustanovení přístupové dohody. Článek 10 upravuje podpis dohody a její vstup v platnost. Článek 11 se týká výhrad ve vztahu k dohodě a konečně poslední, 12. článek, vymezuje, jaké skutečnosti je Generální tajemník povinen notifikovat všem členům. Protože povinnost Generálního tajemníka související s notifikací tvoří pravidelnou součást dokumentů přijímaných na půdě Rady Evropy, nebudeme se tímto článkem zabývat podrobněji a zaměříme se na podpis, vstup dohody v platnost a možnost učinění výhrad.

Vysoké smluvní strany Úmluvy a Evropská unie mají v den otevření dohody o přistoupení k podpisu možnost vyjádřit úmysl být dohodou vázány dvěma způsoby. Buď podpisem bez výhrad, nebo podpisem s výhradami. Přitom *výhradami* rozumíme výhrady vůči některému ustanovení Úmluvy dle jejího článku 57. Připomeňme si, že právo učinit při podpisu výhrady k Úmluvě je zakotveno v článku 2 dohody.

Co se týče okamžiku vstupu uzavřené Dohody o přistoupení Evropské unie v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv v platnost, tento nastane prvním dnem v měsíci, který následuje po třech měsících od data, kdy členské státy Úmluvy a Unie vyjádřily souhlas být dohodou vázány. K okamžiku vstupu dohody v platnost je vázán okamžik, kdy se Evropská unie stane členským státem Úmluvy a Protokolů č. 1 a 6. Jinými slovy, jak platnost dohody, tak „členství“ EU nastávají v jeden okamžik. Současně bude datum vstupu dohody v platnost rozhodující i pro změny těch ustanovení Úmluvy, která jsou v přístupové dohodě vymezena. Sloučení těchto momentů v jeden okamžik předchází nutnosti vícero ratifikací, což lze v rámci ekonomičnosti hodnotit pozitivně.

Dohoda o přistoupení stanovuje, že žádná strana není oprávněna učinit jakoukoli výhradu k *jejím* ustanovením. Článek 11 však nebrání možnosti Evropské unie učinit výhradu vůči Úmluvě v souladu s článkem 2 dohody. Z toho plyne, že musíme rozlišovat mezi

výhradami vůči dohodě, které jsou vyloučeny, a výhradami ve vztahu k Úmluvě, ty jsou za splnění stanovených podmínek v článku 57 Úmluvy umožněny.

Dohoda o přistoupení bude moci být otevřena k podpisu až po tom, co Soudní dvůr vydá kladný posudek ohledně její slučitelnosti se Smlouvami. Na závěr podkapitoly věnované podpisu dohody a následnému vstupu v platnost můžeme vyjádřit přání, aby se proces přistoupení obešel bez větších komplikací a překážek, jak jsme tomu mohli být svědky v souvislosti s přijímáním Protokolu č. 14 k Úmluvě, který shodou okolností zakotvuje možnost, aby Unie k Úmluvě přistoupila.

3. 10. Dílčí závěr

Ve čtvrté kapitole, která představuje hlavní část práce, jsme rozebrali jednotlivé články revidované přístupové dohody ve znění z dubna roku 2013. Její text obsahuje jednak ustanovení, která mění Úmluvu, ale také ustanovení, která sama zakotvují pravidla aplikovatelná po přistoupení – jako například předchozí zapojení Soudního dvora EU. Během vypracování textu dohody muselo být zohledněno, že Evropská unie je subjekt odlišný od státu a nepřistupuje k Radě Evropy, ale pouze k Úmluvě. Za nejvýznamnější institut lze považovat tzv. mechanismus spolužalovaných, který reaguje na autonomní právní řád Evropské unie a umožňuje, aby vedle sebe na pozicích žalovaného a spolužalovaného stály jak členské státy EU, tak EU v případech, kdy by jinak musela být stížnost jednotlivce vůči jednomu z těchto subjektů posouzena jako nepřipustná *ratione personae*.

I když se tvůrci textu instrumentů umožňujících přistoupení Unie k Úmluvě snažili zakotvit ustanovení reagující na všechny možné situace, které by mohly po přistoupení vyvstat, přesto až praxe ukáže, do jaké míry se tohle podařilo.

Na závěr opět navážeme na tvrzenou hypotézu. Hlavním přínosem přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv bude možnost jednotlivce podat k Evropskému soudu pro lidská práva stížnost proti Unii. Její akty související s lidskými právy zakotvenými v Úmluvě se tak stanou přezkoumatelné vnější soudní institucí. Tímto dojde k velkému posunu v možnostech jednotlivce dovolat se ochrany lidských práv na nadnárodní úrovni.

5. Úvahy nad možným vývojem po přistoupení

Doposud jsme se v práci věnovali aktuálnímu systému ochrany lidských práv v Evropě, historickému vývoji úvah nad možným přistoupením a instrumentům, které byly přijaty s cílem umožnit přistoupení technicky i právě. Jinými slovy, vycházeli jsme ze skutečností, které jsou známé a z ustanovení, která jsou zakotvena. Přistoupení však vyvolává i sporné či nejasné otázky, ke kterým se text přístupové dohody nevyjadřuje. Závěrečná kapitola práce bude věnována dvěma vybraným otázkám.

1. Jaká bude s největší pravděpodobností budoucnost doktríny ekvivalentní ochrany po přistoupení?
2. Dojde přistoupením k Úmluvě k ohrožení interpretační autonomie SD EU?

5.1. Budoucnost doktríny ekvivalentní ochrany

V první kapitole práce jsme si analyzovali dosavadní přístup štrasburského soudu ke stížnostem, ve kterých zkoumá odpovědnost států podle Úmluvy za jednání vyplývající z jejich členství v Evropské unii. Připomeňme si, že ESLP v rozsudku *Bosphorus* formuloval následující (vyvratitelnou) domněnku: pokud členský stát Unie pouze implementuje povinnosti vyplývající mu z členství v Unii, aniž by měl diskreční pravomoc, ESLP nebude posuzovat soulad těchto aktů s Úmluvou, protože Evropská unie poskytuje lidským právům ekvivalentní ochranu jako systém Úmluvy. Mezi odbornou veřejností bylo již mnohokrát diskutováno nad budoucností „*Bosphorus* formule“ po přistoupení. Text návrhu dohody o přistoupení v tomto směru mlčí. Záleží tedy pouze na ESLP, zda bude v aplikaci pokračovat, či zda tento princip opustí. Vyjádřeny byly jak argumenty pro setrvání, tak argumenty svědčící o tom, že by štrasburský soud měl svoji doktrínu opustit. V následujícím textu některé nejsilnější argumenty představíme a pokusíme se na položenou otázku nalézt odpověď.

Nejprve se zaměříme na ty argumenty, které připouštějí možnost, že by štrasburský soud u doktríny ekvivalentní ochrany setrval i po přistoupení. ESLP vynesl tento klíčový rozsudek ve věci *Bosphorus* v roce 2005, tedy před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, v době, kdy Listina základních práv EU nebyla právně závazným dokumentem. Leonard Besselink poukazuje na skutečnost, že pokud ESLP již tehdy zastával názor, že Unie poskytuje lidským právům ekvivalentní ochranu jako systém Úmluvy, nyní, po přijetí

Lisabonské smlouvy by měla být ochrana lidských práv v rámci EU na ještě vyšší úrovni než v době vynesení rozsudku.¹⁴⁰ Autor dokonce uvažuje nad tím, že pokud bude princip opuštěn, budou zde existovat vážné pochybnosti o tom, zda byla poskytnutá imunita pro členské státy vůbec oprávněná. Tobias Lock zdůrazňuje, že po přistoupení dojde k tomu, že sama Evropská unie bude podrobena vnější kontrole ze strany ESLP. Dle něj je tohle důvod, proč by se měl štrasburský soud i nadále zdržet od kontroly aktů členských států provedených v souladu s plněním povinností vyplývajících ze členství v Unii bez diskreční pravomoci.¹⁴¹ Jinými slovy, skutečnost, že EU bude podléhat vnější kontrole ze strany ESLP znamená, že by kontrola odpovědnosti členských států za provedení sekundární legislativy byla již nadbytečná. Někteří odborníci zacházejí ve svých úvahách nad zachováním „Bosphorus principu“ ještě dále. Uveďme autorku Loretu Šaltinyté. Dle jejího názoru by bylo spravedlivé a praktické, aby štrasburský soud u své doktríny setrval. Dále však uvažuje i o rozšíření její aplikace vedle členských států Unie i na ty státy, které by prokázaly, že poskytují ochranu lidských práv na vysoké úrovni.¹⁴² K možnému rozšíření aplikace i na ostatní státy se věnuje také Paul Gragl. Uvádí, že by tahle rozšířená aplikace sice zbavila ESLP přetíženosti, avšak na druhé straně by tento přístup vzbudil pochybnosti o samotné nutnosti existence ESLP, neboť tato potenciální nová doktrína by negovala roli štrasburského soudu jako ochránce lidských práv na základě přezkumu jednotlivých případů (tzv. *case-by-case reviews*¹⁴³). S nyní vysloveným názorem nelze než souhlasit, myšlenku rozšíření aplikace doktríny i na nečlenské státy Unie lze považovat za nepřesvědčivou a nepromyšlenou.

Nyní se zaměříme na ty argumenty, které zastávají názor, že by mělo být po přistoupení EU k Úmluvě od doktríny upuštěno. Budeme převážně vycházet z myšlenek stejných autorů, neboť ti se ve svých pracích zamýšleli nad oběma možnými variantami. Hlavní argument svědčící pro budoucí opuštění aplikace principu je spojován s existencí mechanismu spolužalovaného. Připomeňme si, že díky tomuto novému institutu budou moci v řízení před ESLP stát jak členské státy, tak Unie, jeden v postavení žalovaného, druhý v postavení spolužalovaného. Z toho vyplývá, že zde již nebudou existovat situace, kdy by nesly odpovědnost za implementované akty pouze členské státy bez podílu odpovědnosti Evropské unie, která akt sekundární legislativy přijala. V důsledku toho, dle Tobiase Locka, už nebude nadále důvodné, aby byly členské státy stále privilegovány a z přezkumu

¹⁴⁰ BESSELINK: *The EU and the European Convention...*, s. 8.

¹⁴¹ LOCK: *EU Accession to the ECHR: Implications...*, s. 797.

¹⁴² ŠALTINYTÉ, Loreta. *Union accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe. Jurisprudence*, 2010, č. 2., s. 192.

¹⁴³ GRAGL: *The accession...*, s. 74.

vyloučeny.¹⁴⁴ Paul Gragl poukazuje na to, že by v důsledku přetrvání principu ekvivalentní ochrany existoval dvojí standard pro členské státy Úmluvy. Skutečnost, že by ESLP i nadále v daných případech privilegoval členské státy Evropské unie, by jistě v budoucnu vyvolala nesouhlasné postoje od států neparticipujících v Unii.¹⁴⁵ Dodejme, že záměrem přistoupení je, mimo jiné, podrobit Unii štrasburské vnější kontrole a položit tak SD EU na stejnou úroveň s ostatními nejvyššími a ústavními soudy členských států Úmluvy. Pokud by však ESLP v aplikaci doktríny přetrval, existoval by zde dvojí standart přezkumu, což by se s výše uvedeným záměrem vzájemně vylučovalo.

Definitivní odpověď na položenou otázku nalezneme až v rozhodovací praxi štrasburského soudu po přistoupení. Tohle nám však nebrání ve vytvoření vlastního úsudku. I když se některé z výše představených argumentů svědčících pro setrvání u aplikace principu ekvivalentní ochrany mohou jevit jako smysluplné a nabádat čtenáře k zamyšlení nad tím, že by štrasburský soud mohl u své doktríny skutečně setrvat, přesto je pravděpodobnější varianta, že v budoucnu bude doktrína ekvivalentní ochrany opuštěna. Autorka práce svůj závěr opírá hlavně o argument související se zakotvením mechanismu spolužalovaných, který ve svém důsledku aplikaci doktríny vylučuje. Pro podporu přijatého závěru uveďme slova Leonarda Besselinka, který v souvislosti s tímto vyslovil, že pokud by ESLP zůstal u své doktríny, došlo by tak ke zmaření účelu přistoupení.¹⁴⁶

5. 2. Vztah mezi soudy a porušení interpretační autonomie SD EU

Další často kladená a odbornou veřejností diskutovaná otázka souvisí s možným ohrožením autonomie právního řádu EU po přistoupení. Proto i zde bude této problematice věnován prostor. Konkrétně se budeme zabývat tím, zda bude ESLP interpretovat právo Unie závazným způsobem a zda dojde k porušení interpretační autonomie Soudního dvora EU.

Jak jsme uvedli hned v úvodu práce, přistoupením k Úmluvě dojde na poli ochrany lidských práv k výrazné změně oproti současné situaci, a sice že ESLP bude oprávněn rozhodnout o tom, zda Evropská unie porušila ustanovení Úmluvy. Jinými slovy, štrasburský

¹⁴⁴ LOCK: *EU accession to the ECHR...*, s. 798.

¹⁴⁵ GRAGL: *The accession...*, s. 74.

¹⁴⁶ BESSELINK, Leonard F. M. Should the European Union Ratify the European Convention for Human Rights? Some Remarks on the Relations between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice. In FOLLESDAL, Andreas, ULFSTEIN, Geir, PETERS, Birgit (eds.). *Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Dostupné i na http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2334698&rec=1&srcabs=2334905&alg=1&pos=1, pdf dokument, s. 8.

soud bude akty Unie přezkoumávat „zvnějšku“. Na první pohled by se mohlo zdát, že takový přezkum povede k porušení autonomie unijního právního řádu.

Smlouvy stanovují, že pouze Soudní dvůr EU má pravomoc závazně interpretovat ustanovení evropského práva. Tento vyslovil ve svém Posudku č. 1/91¹⁴⁷, že pokud by měl mezinárodní soud (v našem případě ESLP) interpretovat právo Unie, představovalo by to vážné riziko pro autonomii evropského práva. Bude ale vůbec možné, aby ESLP rozhodoval o tom, zda Unie porušila ustanovení Úmluvy, aniž by při tom neinterpretoval evropské právo? Pro zodpovězení otázky musíme rozebrat, jak nahlíží ESLP, jako mezinárodní orgán, na vnitrostátní právní řády členských států Úmluvy.

ESLP ve většině případů považuje vnitrostátní právní předpisy za dané skutečnosti či fakta¹⁴⁸, které nepodrobují přezkumu. Jak sám v jednom ze svých rozhodnutí uvedl¹⁴⁹, je na národních orgánech, zejména na soudech, aby interpretovaly a aplikovaly vnitrostátní právní předpisy. ESLP má naproti tomu interpretovat a aplikovat ustanovení Úmluvy. Avšak někdy se ani štrasburský soud nevyhne nutnosti bližšího přezkoumání a posouzení vnitrostátních předpisů. Pro snadnější pochopení si uveďme příklad. Úmluva v některých svých ustanoveních na vnitrostátní právní řády odkazuje. Druhé odstavce článků 8 až 11 Úmluvy umožňují, aby práva v nich zakotvená byla za splnění uvedených podmínek omezena. Je logické, že ESLP v rámci rozhodování o tom, zda byla porušena Úmluva, musí zhodnotit i ustanovení vnitrostátních předpisů – zde konkrétně, jestli byly splněny podmínky pro omezení zakotvených práv. V takových situacích se ESLP nevyhne nutnosti interpretovat vnitrostátní ustanovení.

Po přistoupení Unie k Úmluvě bude docházet ke stejným situacím i ve vztahu k ustanovením unijního práva. Zde je na místě tázat se, zda bude taková interpretace představovat porušení interpretační autonomie SD EU? Odpověď na kladenou otázku zní: autonomie SD EU by byla neblaze ohrožena jen za předpokladu, že by *obsah* rozhodnutí štrasburského soudu byl vnitřně závazný. Tomu tak ale není. V souladu s čl. 46 odst. 1 Úmluvy jsou smluvní strany Úmluvy povinny implementovat rozsudky ESLP, z čehož plyne, že tyto rozsudky nejsou samovykonatelné.¹⁵⁰ Rozsudky ESPL stanovují respondentovi povinnost odstranit porušení Úmluvy, avšak jakým způsobem tak učiní, je ponecháno jen na

¹⁴⁷ Posudek Evropského soudního dvora k „Návrhu dohody mezi Společenstvím na jedné straně a zeměmi Evropského sdružení volného obchodu na straně druhé o vytvoření Evropského hospodářského prostoru“ ze dne 14. prosince 1991, č. 1/91.

¹⁴⁸ LOCK: *Walking on a Tightrope...*, s. 10.

¹⁴⁹ Rozsudek ESLP ze dne 24. dubna 1990, *Huvig v France*, č. 11105/84, bod 28.

¹⁵⁰ GRAGL: *The Accession...*, s. 122.

jeho uvážení. Pro podporu závěru o nenarušení autonomie je ještě nutné připomenout, že kontrolní mechanismus Úmluvy je založen na principu subsidiarity. Štrasburský soud tedy nebude orgánem, který by jako první rozhodoval o interpretaci a aplikaci předpisů Unie. Tímto orgánem bude, v souladu s principem subsidiarity, SD EU.¹⁵¹

V této části je vhodné, v zájmu komplexního pochopení a orientace v otázce přistoupení a možnostech, které tento krok přinese, navázat na podkapitulu věnovanou institutu předchozího zapojení SD EU. Pokud by zde přece jen nastala situace, že by měl štrasburský soud rozhodovat v otázce evropského práva v případech, kdy bude Unie stranou spolužalovanou, aniž by měl před tím SD EU možnost se k této věci sám vyjádřit, řízení před štrasburským soudem bude přerušeno právě za tím účelem, aby se lucemburský soud mohl k posuzované otázce nejprve sám vyjádřit. Zde vidíme, je předchozí zapojení SD EU slouží i k ochraně interpretační autonomie lucemburského soudu.

I když je náplní podkapitoly zodpovězení otázky, zda dojde k ohrožení interpretační autonomie Soudního dvora, přesto je vhodné vyjádřit se i k otázce autonomie právního řádu Evropské unie¹⁵² v širším slova smyslu, než jen v souvislosti s interpretací Soudního dvora. Uvedeme si zde relativně nový rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Kadi*, který jsme již krátce zmínili v podkapitole věnované stížnostem mezi stranami Úmluvy. Jedná se o jeden z nejvýznamnějších rozsudků lucemburského soudu z poslední doby, ve kterém byla potvrzena autonomie evropského práva ve vztahu k právu mezinárodnímu¹⁵³. Povinnosti, které plynou z mezinárodního práva, nemohou vést k porušení zásad unijního práva. Soudní dvůr uvedl, že autonomní právní systém Evropské unie nesmí být dotčen jakoukoli mezinárodní dohodou.¹⁵⁴ Jinými slovy a ve vztahu k našemu tématu, právo EU je autonomním právním řádem, který nesmí být dotčen ani přistoupením Unie k Úmluvě.¹⁵⁵

Nyní se vrátíme k původně řešenému. Na základě výše uvedeného lze v souvislosti s otázkou týkající se porušení interpretační autonomie SD EU dojít k závěru, že ESLP nebude interpretovat ustanovení evropského práva vnitřně závazným způsobem a že by tedy vnější dohled ESLP nad unijními akty neměl ohrozit interpretační autonomii Soudního dvora. Stejně

¹⁵¹ Tamtéž, s. 136.

¹⁵² Autonomie právního řádu nejprve ES, poté EU ve vztahu k mezinárodnímu právu i k právním řádům členských států byla poprvé vyslovena ve známém rozsudku ESD ze dne 5. února 1963, *Van Gen den Loos*, C - 26/62.

¹⁵³ Konkrétně ve vztahu k OSN, kdy SD EU odmítl uznat přednost Charty OSN vyplývající z jejího čl. 103 před jinými mezinárodními smlouvami sjednanými členskými státy EU.

¹⁵⁴ Rozsudek SD EU ze dne 3. září 2008 ve spojených věcech C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat v Council and Commission*, Sb. rozh. ECR I-6351, body 290 a 316.

¹⁵⁵ Otázce porušení autonomie právního řádu Evropské unie je věnována kniha Paula Gragla, ze které je v práci citováno.

jako v případě budoucnosti principu ekvivalentní ochrany, i zde budeme moci *skutečný* vztah mezi dvěma soudy po přistoupení zhodnotit až na základě praxe. Byť je dbáno na to, aby k porušení interpretační autonomie nedošlo a byla za tímto účelem přijata ustanovení jak v Protokolu č. 8 tak v samotném textu dohody, přesto nelze popřít tu skutečnost, že štrasburský soud bude tím soudním tělesem, které rozhoduje s konečnou platností a tímto se stává de facto vyšší autoritou.

5. 3. Dílčí závěr

Poslední kapitola práce byla věnována dvěma vybraným otázkám vážícím se k situaci po přistoupení Evropské unie k Úmluvě. Nejprve jsme se zabývali tím, zda je pravděpodobnější, že štrasburský soud po přistoupení svoji doktrínu ekvivalentní ochrany opustí, či zda u ní setrvá. Představili jsme argumenty svědčící jak pro setrvání, tak pro opuštění a dospěli jsme k závěru, že lze očekávat spíše tu variantu, že ESLP po přistoupení od aplikace doktríny upustí. Druhou řešenou otázkou bylo, zda bude přistoupením ohrožena interpretační autonomie Soudního dvora EU. Zde jsme po představení přístupu ESLP k právním řádům členských států a po ujasnění vlastností jeho rozsudků dospěli k závěru, že k ohrožení interpretační autonomie nedojde. Avšak zároveň nelze popřít tu skutečnost, že vždy to bude ESLP, který bude vydávat konečná rozhodnutí a bude tak představovat vyšší autoritu.

Závěr

Cílem předchozího textu bylo podat komplexní pojednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě. Kapitoly práce byly věnovány jednotlivým otázkám s přistoupením souvisejícím, kdy každá kapitola obsahovala dílčí závěr. Tyto dílčí závěry byly věnovány vyzdvižení toho nejpodstatnějšího, o čem bylo v kapitole pojednáno, přičemž vždy obsahovaly konkluze rozebírané problematiky a autorčiny postoje k daným otázkám. Závěr práce nebude všechny body dílčích závěrů opakovat, zaměříme se na vyslovení těch nejpodstatnějších momentů, které jsou k přistoupení Evropské unie k Úmluvě vázány, zejména se vrátíme k přijatým odpovědím na vznesené otázky a k hypotéze vyslovené v úvodu práce.

Na evropském kontinentu *vedle sebe* (zatím) fungují dva nadnárodní systémy ochrany lidských práv. I když v rámci práva EU existuje propracovaný lidskoprávní katalog, který je po Lisabonské smlouvě řazen mezi závazné dokumenty, přesto je pro jednotlivce dostupnější ochrana jeho práv prostřednictvím štrasburského mechanismu, kde sice Úmluva nezakotvuje tolik práv jako Listina, avšak existuje zde efektivní soudní systém, ke kterému se jednotlivec může dostat snázeji než je tomu v případě systému Evropské unie. I když se do okamžiku přistoupení bude jednat o dva rozdílné systémy, kdy ani jeden není druhému nadřazený, přesto zde lze spatřovat vzájemné vztahy a vazby, zejména ze strany EU, kdy je pravidlem, že lucemburský soud ve svých rozhodnutích na Úmluvu a judikaturu ESLP pravidelně odkazuje a Úmluva našla své zakotvení i ve Smlouvě o EU a v Listině.

I když zatím ESLP není oprávněn rozhodovat o tom, zda se EU dopustila porušení ustanovení Úmluvy, přesto již rozhodoval případy, ve kterých bylo unijní právo zapojeno. V rozsudku ve věci „*Bosphorus*“ poprvé vyslovil domněnku, že se stát neodchýlil od požadavků stanovených Úmluvou, pokud pouze implementuje právní povinnosti vyplývající mu z členství v EU.

I přes vzájemné podobnosti a vazby mezi dvěma systémy ochrany lidských práv v Evropě nelze pominout mezeru spočívající v nemožnosti vznesení stížnosti před ESLP o porušení Úmluvy ze strany EU. Tento nedostatek bude odstraněn až po přistoupení Evropské unie k Úmluvě, která se tímto krokem podrobí vnější kontrole ze strany nezávislého štrasburského soudu. ESLP však nebude posuzovat všechny akty, jednání či opomenutí Evropské unie, ale pouze ty, které se dotýkají lidských práv a jsou dle stěžovatele v rozporu s ustanoveními Úmluvy. Evropská unie bude v řízeních zahájených na základě stížnosti jednotlivce před ESLP stát buď na straně žalovaného, nebo spolužalovaného. Posledně jmenovaný institut usnadní překlenout zvláštní charakter unijního práva, co se týče jeho dělení na primární a

sekundární, a díky závaznosti rozsudku jak pro žalovaného, tak pro spolužalovaného dojde ke zvýšení efektivity ve stádiu výkonu rozsudků.

Proces přistoupení je velice náročný. Byl připravován několik desetiletí a i když již existuje text dohody o přistoupení, přesto nelze hovořit o tom, že bude přistoupení v nejbližší době dovršeno. V současnosti je na Soudním dvoru EU, aby vynesl posudek o slučitelnosti textu dohody se Smlouvami, o který byl požádán. Pokud tento bude kladný, bude následovat ratifikační proces, který může být, jak jsme toho byli svědky v případě ratifikace Protokolu č. 14, taktéž zdlouhavý.

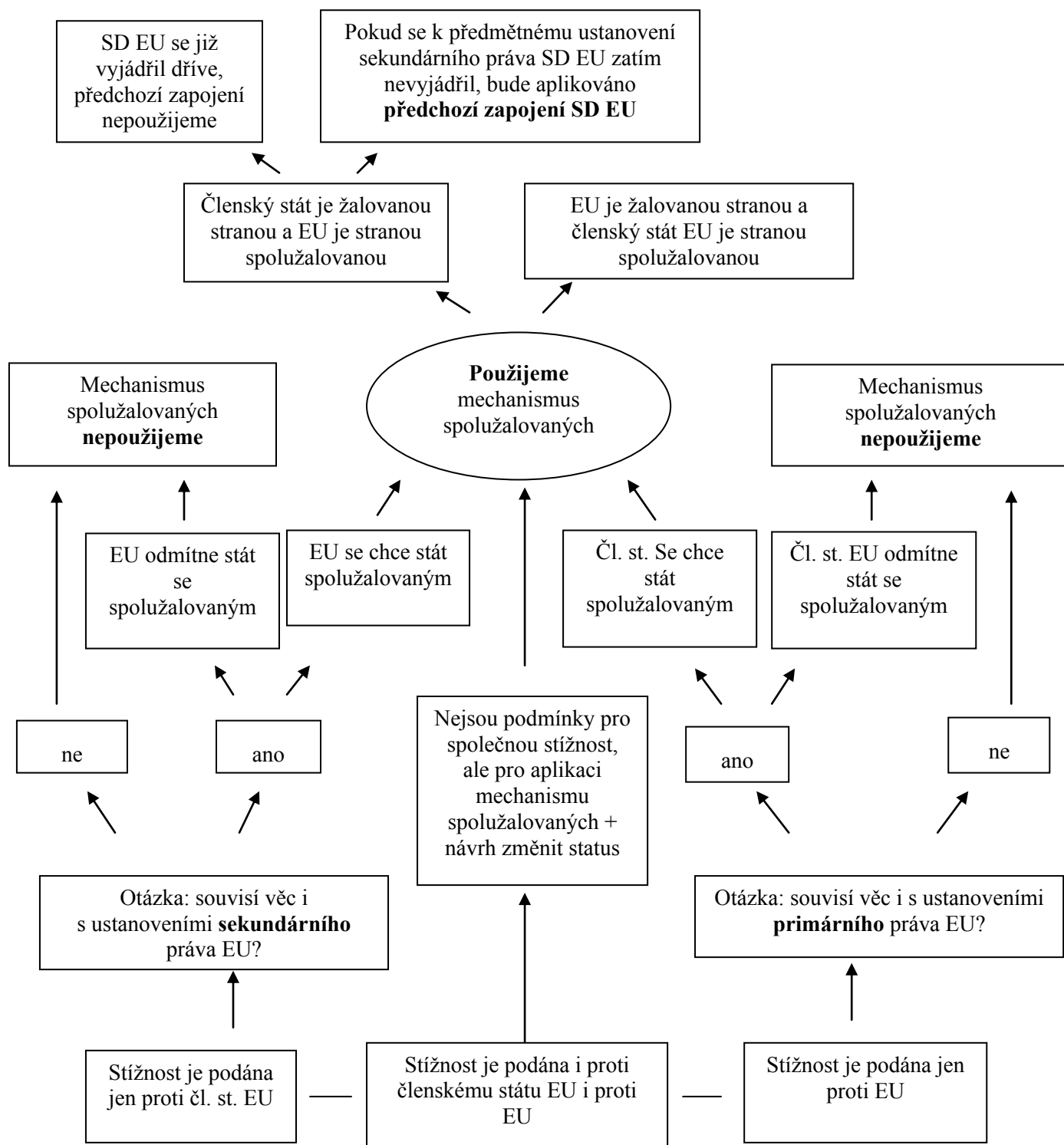
Práce vymezila vedle stávajícího systému ochrany lidských práv i historický vývoj otázky přistoupení, rozebrala instrumenty přijaté za účelem technického a právního umožnění tohoto kroku a dále analyzovala jednotlivá ustanovení textu dohody. Kromě pouhé deskripce nesporných skutečností došlo i k zamyšlení se nad spornými či nejasnými otázkami s přistoupením souvisejícími. Pokud se týče dvou vymezených otázek v úvodu práce, dospěli jsme na základě analýzy různých argumentů a skutečností napovídajících tomu, jaký by mohl být vývoj po přistoupení, k následujícím závěrům. Doktrína ekvivalentní ochrany bude s největší pravděpodobností v budoucnu opuštěna. Tento názor opíráme o zakotvení nového institutu spolužalovaných, díky kterému budou moci být řešeny situace, které dříve neměly jiné řešení, a proto byla doktrína přijata. Nyní by již vedle uvedeného institutu byla nadbytečná. Co se týče ohrožení interpretační autonomie Soudního dvora, zde lze přijmout závěr o tom, že by po přistoupení nemělo k ohrožení dojít. I když mohou nastat případy, ve kterých se štrasburský soud nevyhne nutnosti interpretovat ustanovení unijního práva, rozsudky ESLP nemají samovykonatelný charakter a pokud je v nich shledáno porušení Úmluvy, je respondent povinen tohle porušení odstranit, ale jakým způsobem tak učiní, je ponecháno na jeho uvážení. Pokud by tomu tak nebylo, autonomie by byla narušena. V souladu s principem subsidiarity na straně Úmluvy a ustanoveními ve Smlouvách, v Protokolu č. 8 a v přístupové dohodě je zajištěno, že k porušení interpretační autonomie nedojde.

Úplný závěr práce bude věnován v úvodu vymezené hypotéze, která obsahovala tvrzení, že „přistoupením Evropské unie k Úmluvě skutečně dojde k vyplnění mezer na poli ochrany lidských práv na nadnárodní úrovni v rámci Evropy“. Nejprve bylo nutné, abychom zjistili, zda vůbec nějaké mezery na poli ochrany lidských práv existují. Vytyčili jsme si dva hlavní nedostatky – jeden v rámci Evropské unie, druhý v rámci Rady Evropy. Za prvé lze spatřovat nedostatek v absenci zakotvení speciálního řízení před Soudním dvorem, které by jednotlivcům přímo umožnilo dovolat se ochrany práv zakotvených v Listině. V současné

době lze nazvat možnosti, které se jednotlivcům k vymahatelnosti jejich práv zakotvených v Listině nabízejí, jako nedostatečné. Tento nedostatek samozřejmě bude přetrvávat i po přistoupení. V budoucnu totiž dojde k přistoupení Evropské unie k Úmluvě, nikoliv k přistoupení Rady Evropy k Listině, která zakotvuje více práv, než Úmluva. Z toho plyne, že pokud by se jednotlivec dovolával před štrasburským soudem ochrany práv zakotvených v Listině, která Úmluva nezná, byla by stížnost odmítnuta. Proto lze do budoucna doporučit, aby došlo i v rámci Evropské unie k upravení zvláštního řízení sloužícího výhradně k ochraně práv zakotvených v Listině. Druhý nedostatek v současném systému ochrany lidských práv lze spatřovat v nemožnosti jednotlivce (čili v souladu s čl. 35 Úmluvy fyzické osoby, nevládní organizace či skupiny osob) podat ke štrasburskému soudu stížnost proti aktu, jednání nebo opomenutí Evropské unie. ESLP sice v případech, kdy rozhodoval o stížnostech proti státům, kdy tvrzené porušení Úmluvy bylo zapříčiněno ve splnění povinnosti implementovat sekundární legislativu EU bez možnosti uvážení, nalezl způsob, jakým se s podanými stížnostmi vypořádat. Tento je zakotven v doktríně ekvivalentní ochrany, kdy byla přijata vyvratitelná domněnka, že Evropská unie je organizací, která poskytuje ochranu lidským právům na ekvivalentní úrovni jako Úmluva. I když v současné době tedy štrasburský soud takové případy, ve kterých figuruje určitým poměrem i Evropská unie, neodmítá, stále přetrvává mezera v možnosti podat stížnost přímo proti Unii. A právě po přistoupení EU k Úmluvě dojde k významné změně – jednotlivci budou oprávněni podat stížnost i proti Unii. Tuto skutečnost vnímáme jako obrovský pokrok v ochraně lidských práv. Závěrem lze konstatovat, že v rámci *unijní* ochrany lidských práv určité, výše uvedené, mezery přetrvávají a „přistoupení“ na nich nic nezmění. Naopak co se týče ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy, zde opravdu dojde k odstranění dosavadního nedostatku – mezera bude vyplněna možností jednotlivce podat před ESLP stížnost i proti Unii, čímž dojde k přezkumu aktů, jednání i opomenutí Unie a jejích orgánů, které mají spojitost s právy zakotvenými v Úmluvě, vnější nezávislou autoritou. Tohle nelze vnímat jinak, než jako velký pokrok v ochraně lidských práv.

I když je budoucí přistoupení EU k Úmluvě významný akt, který byl připravován dlouhou dobu, přesto lze přijaté řešení spočívající v přistoupení považovat pouze za subsidiární variantu ve vztahu k možnosti zakotvení *vlastního* kontrolního mechanismu ochrany lidských práv na unijní úrovni. Na druhou stranu pouze přijetí vlastního kontrolního mechanismu bez současného přistoupení EU k Úmluvě by vylučovalo (kladně hodnocený) dohled nad vymezenými akty Unie vnější nezávislou institucí, kterou představuje Evropský soud pro lidská práva.

Příloha: grafické znázornění možností použití mechanismu spolužalovaných



Pro snadnější pochopení mechanismu spolužalovaných je práce doplněna přílohou, která graficky zobrazuje možnosti aplikace tohoto nového institutu.

Grafické znázornění je inspirováno podobným schématem, jako obsahuje studie EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011 od autorů Groussota, Locka a Pecha, která je citována mezi odbornými zdroji.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura, články a studie

BESSELINK, F. M. Leonard. The European Union and the European Convention on Human Rights after the Lisbon Treaty: From Bosphorus sovereign immunity to full scrutiny? *University of Amsterdam - Amsterdam Centre for European Law and Governance*, 13 January 2008. 11 s.

BESSELINK, Leonard F. M. Should the European Union Ratify the European Convention for Human Rights? Some Remarks on the Relations between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice. In FOLLESDAL, Andreas, ULFSTEIN, Geir, PETERS, Birgit (eds.). *Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. 301 – 333 s.

ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. II. část – Protokoly*. Praha: Linde Praha a. s., 2010. 187 s.

ČERNÁ, Dagmar. *Standard lidských práv v Evropě. Srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009. 161 s.

De BÚRCA, Gráinne. After the EU Charter of Fundamental Rights: the Court of Justice as a human rights adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative law*, 2013, č. 20. 168 – 184 s.

FOSTER, Steve. *Human Rights and Civil Liberties*. 2. vydání. Coventry University: Pearson Education Limited, 2008. 702 s.

GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Pavel a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011. 536 s.

GRAGL, Paul. *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Oxford: Hart publishing, 2013. 333 s.

GROUSSOT, Xavier, LOCK, Tobias, PECH, Laurent. EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011. *European issues*, November 2011, N°218. 17 s.

KOSAŘ, David. Co si myslí štrasburský soud o lucemburských institucích? *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 4, s. 135 – 140.

KRÁLOVÁ, Jana. Comments on the draft agreement on the accession of the European Union to the Convention for the protection of Human rights and fundamental freedom. *CYIL*, 2011, č. 2, 127 – 142 s.

LOCK, Tobias. EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg. *European Law Review*, 2010, č. 6, 777 – 798 s.

LOCK, Tobias. Walking on a tightrope: the draft accession agreement and the autonomy of the EU legal order. *Common Market Law Review*, 2011, č. 48, 33 s.

MALENOVSKÝ, Jiří. *Od absence pravomoci k přistoupení: geneze rozhodnutí EU přistoupit k EÚLP*. Příspěvek v rámci konference „Přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“, která se konala 25. května 2010 v Praze na MZV

PÍTROVÁ, Lenka. In PALDUSOVÁ, Helena, PÍTROVÁ, Lenka, SYLLOVÁ, Jindřiška (ed). *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. 1300 s.

POLAKIEWICZ, Jörg. *EU law and the ECHR: Will EU accession to the European Convention on Human Rights square the circle?* Publikováno 26. září 2013. Studie je dostupná na <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2331497>. 29 s.

STRMOŠÍKOVÁ, Veronika. Změny v systému ochrany základních práv v Evropě – směrem k chaosu nebo ve prospěch jednotlivce? (K článku 7 návrhu ústavní smlouvy EU). *Právník*, 2004, roč. 142, č. 6, 537 – 570 s.

ŠALTINYTĚ, Loreta. Union accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe. *Jurisprudence*, 2010, č. 2, 177 – 196 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012. 284 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Aktuální otázky ochrany lidských práv v EU. *Právní obzor*, 2002, roč. 85, č. 2, s. 104-113.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2008. 255 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Posudek č. 2/94 Evropského soudního dvora ze dne 28. 3. 1996 „O přistoupení Společenství k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod“. *Evropské právo, příloha Právních rozhledů*, 2002, roč. 10, č. 8, 14 – 16 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Problematika možného přistoupení Evropských společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle aktuálního vývoje. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 1, s. 41-54.

ŠTURMA, Pavel. Evropská unie a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva (ve světle případu Bosphorus). *Právník*, 2008, roč. 147, č. 1, 1 – 18 s.

ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vydání. Praha: C. H Beck, 2010. 170 s.

ŠTURMA, Pavel. *Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva* [online]. Česká advokátní komora, [cit. 10. února 2014]. Dostupné na <<http://www.cak.cz/assets/files/283/VztahEvropskeUmluvyaEvropskehoPrava.rtf>>.

ŠTURMA, Pavel. Vztah Charty základních práv EU k dosavadnímu systému ochrany lidských práv v Evropě. *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 9, s. 321 – 328.

ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 24, s. 877 - 882.

Prameny

Commission. Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights. *COM (79) 210 final*. 2. května 1979.

Council of Europe. Appendix I - Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 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. *47+1 (2013)008rev2*. 10. června 2013.

Council of Europe. Appendix II - Draft declaration by the European Union to be made at the time of signature of the Accession Agreement. 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. *47+1 (2013)008rev2*. 10. června 2013.

Council of Europe. Appendix III - Draft rule to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in cases to which the European Union is a party. 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. *47+1 (2013)008rev2*. 10. června 2013.

Council of Europe. Appendix V - Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 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. *47+1 (2013)008rev2*. 10. června 2013.

Council of Europe. Draft Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. *CDDH-UE (2011)16fin*. 19. července 2011.

Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 5 May 2010. Dokument je na www.curia.europa.eu.

Evropská rada. Stockholmský program – otevřená a svobodná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Úř. věst. C 115, 4. května 2010.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Dokument Rady Evropy ze dne 4. listopadu 1950.

Jednací řád Výboru ministrů pro dohled nad výkonem rozsudků ESLP a nad podmínkami přátelského urovnání.

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 50/1, 25. února 2003, s. 109 an.

Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Dokument Rady Evropy ze dne 13. května 2004.

Protokol k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 273.

Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění). Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s.13 – 45.

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění). Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 47 – 199.

Statut Rady Evropy, přijatý 5. května 1949.

The Future of European Union, Laeken Declaration of 15 December 2001, SN 300/1/01 REV 1.

Vysvětlení k Listině základních práv. Úř. věst. C 303, 14. prosince 2007, s. 17 – 35.

Judikatura

Posudek Evropského soudního dvora ze dne 4. října 1979, *Recueil*, s. 2871.

Posudek Evropského soudního dvora o „*Návrhu dohody mezi Společenstvím na jedné straně a zeměmi Evropského sdružení volného obchodu na straně druhé o vytvoření Evropského hospodářského prostoru*“ ze dne 14. prosince 1991, č. 1/91.

Posudek Evropského soudního dvora „*O přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*“ ze dne 28. 3. 1996, č. 2/94.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. února 1963, *Van Gen den Loos*, 26/62, SbSD 1963.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 14. května 1974, *Nold v Komise*, č. 4/73.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. října 1982, *CILFIT v Ministry of Health*, C-283/81, Sb. rozh. 3415.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. září 2008 ve spojených věcech C-402/05 P and C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat v Council and Commission*, Sb. rozh. ECR I-6351.

Rozsudek Tribunálu ze dne 6. září 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami and other v European Parliament and Council of the European Union*, č. T- 18/10.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. dubna 1990, *Huvig v France*, č. 11105/84.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. července 2002, *Matthews v. Velká Británie*, číslo 24833/94, Sb. rozh. 1999-I.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. června 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Anonim Sirketi v. Irsko*, číslo 45036/98.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, č. 3096/09.

Usnesení *Solange I*: Usnesení Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo z 29. května 1974, 2 BvL 52/71.

Resumé

Diplomová práce pojednává o otázce budoucího přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod. Přibližuje čtenáři problematiku přistoupení z komplexního úhlu pohledu. První část práce je věnována přistoupení v širším slova smyslu, neboť je zde rozebírán současný systém ochrany lidských práv na půdě EU a Rady Evropy - hlavní pozornost je věnována katalogům zakotvujícím lidská práva (Listina a Úmluva) a především možností jednotlivce dovolat se soudní ochrany zakotvených lidských práv. Dále je představena doktrína ekvivalentní ochrany, kterou štrasburský soud aplikuje. Následuje historický vývoj aktivit směřujících k přistoupení se zaměřením na posudek Evropského soudního dvora č. 2/94 „O přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“. Druhá část je věnována přistoupení v užším slova smyslu. Jsou zde rozebrány instrumenty zabezpečující možnost přistoupení po právní a technické stránce, kterými jsou čl. 6 odst. 2 SEU, Protokol č. 8 k SEU a Protokol č. 14 k Úmluvě. Detailně jsou rozebrána jednotlivá ustanovení návrhu Dohody o přistoupení EU k Úmluvě a v závěru jsou vzneseny úvahy nad možným vývojem po přistoupení se zaměřením na budoucnost doktríny ekvivalentní ochrany a na zachování interpretační autonomie Soudního dvora.

Klíčová slova

Přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech, dohoda o přistoupení, Evropská unie, Soudní dvůr EU, Evropský soud pro lidská práva, mechanismus spolužalovaných, předchozí zapojení SD EU, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Listina základních práv, Protokol č. 8, Posudek ESD č. 2/94, doktrína ekvivalentní ochrany, interpretační autonomie SD EU, lidská práva.

Abstract

The diploma thesis is dealing with questions about the Accession of the EU to the European Convention on Human Rights. It offers multiple points of view at the theme. The first part of the thesis focuses current system of preservation of human rights in EU and European Council. The main attention is focused on catalogs anchoring human rights (the Charter of Fundamental Rights of the EU and European Convention on Human Rights) and mainly to possibilities of individual access judiciary protection of human rights. Additionally is presented the Doctrine of equivalent protection which is applied by Strasbourg's court. Next, historical development of activities directed to EU accession with emphasis on the Opinion 2/94 of the European Court „About the Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“. The second part focuses on the Accession of the EU to the Convention in the strict sense of the word. The part describes legal and technical tools which ensure the accession. The tools are article 6 paragraph 2 TEU, Protocol No 8 to the Treaties and Protocol No 14 to the ECHR. It also describes in detail each regulations of Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Finally, possible courses of evolution after accession with emphasis on Doctrine of equivalent protection and preservation of interpretation autonomy of Court are discussed.

Key words

EU accession to the ECHR, Accession Agreement, European Union, Court of Justice of the EU, European Court of Human Rights, co-respondent mechanism, prior involvement of CJEU, European Convention on Human Rights, Charter of Fundamental Rights of the EU, Protocol No 8 to the Treaties, Opinion 2/94, doctrine of equivalent protection, autonomy of the CJEU, human rights.