

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

**Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a
základních svobod – mechanismus spolužalovaných**

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské

2015

VIII. ročník SVOČ

Autor: Barbora Havlíková

Konzultant: Mgr. Petr Navrátil

estné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VIII. ročníku Studentské vědecké a odborné společnosti (SVO) vypracoval(a) samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla předložena do předchozích ročníků SVO či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním ve veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne

.....

Barbora Havlíková

Pod kování

Ráda bych na tomto místě poděkovala Mgr. Petrovi Navrátilovi za poskytnuté podmínky, rady a připomínky k vypracování této práce. A především za ochotu, kterou vynaložil při naší spolupráci.

Anotace

Tato práce pojednává o problematice přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Práce nejprve ve zkratce shrnuje historii myšlenky procesu přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a obecnou problematiku přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a poté dopodrobna rozebírá mechanismus spolužalovaného a v jeho souvislosti i institut předchozího zapojení. Práce především vychází z textu Dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a z posudku Soudního dvora Evropské unie 2/13. Záměrem této práce je poukázat na nedořešené aspekty v zamýšleném přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod v souvislosti se zachováním charakteru unijního práva, tak jak ho vnímáme dnes.

Annotation

This work discusses the issues the Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Firstly, the work in short deal with the history of the idea of the accession process of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and generally summarize problems of the Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Then the work discusses in detail the co-respondent mechanism and in this context discusses the institut prior involvement. The work is based on the text of the Draft agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Opinion 2/13 of the Court. The aim of this work is to point to the unsolved aspects of the intended Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in connection with the preservation character of the european law as we perceive it today.

Obsah

Seznam zkratk	6
1. Úvod.....	7
2. Cesta EU k přistoupení k Úmluvě	8
3. Problematika přistoupení	9
4. Vztah SDEU a ESLP a jeho problematika v souvislosti s mechanismem spoužalovaného a institutem předchozího zapojení.....	12
5. Mechanismus spoužalovaných	15
5.1. První rovina – na straně spoužalovaného stojí EU	17
5.2. Druhá rovina – na straně spoužalovaného stojí členský stát	18
5.3. Aplikace mechanismu spoužalovaného.....	18
5.4. Význam mechanismu spoužalovaného.....	20
6. Institut tzv. předchozího zapojení SDEU.....	22
7. Závěr	25
8. Zdroje.....	28

Seznam zkratek

EU	Evropská unie, Evropské spole enství (správn bych samoz ejm m la rozlišovat Evropskou unii a Evropské spole enství, které se p etransformovalo do Evropské unie po ratifikaci Lisabonské smlouvy)
Úmluva	Evropská Úmluva o ochran lidských práv a základních svobod
SDEU	Soudní dv r Evropské unie
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
SEU	Smlouva o evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování evropské unie
Smlouvy	Smlouva o evropské unii a Smlouva o fungování evropské unie
Listina	Listina základních práv Evropské unie
Dohoda o p istoupení	Návrh dohody o p istoupení Evropské unie k Úmluv

1. Úvod

Evropská úmluva o ochraně lidských práv je bezpochyby jedním z nejvýznamnějších lidsko-právních dokumentů na území Evropského kontinentu, který zakotvuje jakési „minimum“ ochrany lidských práv. Z tohoto pohledu se zdá být přistoupení Evropské unie k tomuto dokumentu naprosto logickým krokem, který by navíc mohl vyplnit prostor, který vzniká v důsledku probíhajícího dialogu mezi SDEU a ESJP. Zamýšlené přistoupení EU k Úmluvě má pak především zajistit jednotnou a účinnější ochranu základních práv v Evropě, což souvisí i s požadavkem, aby se Evropská Unie podrobila stejným pravidlům, která vyžaduje od svých členských států. Na druhou stranu tento krok vnáší, a už do prostoru lidsko-právní ochrany nebo do prostoru unijního práva, spoustu problematických aspektů. Z tohoto důvodu se může zdát, že přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv je spíše jen politickým krokem, který má posílit postavení Evropské unie a ukázat ho nově i ve světle ústředního garanta lidsko-právní ochrany. Tento argument posiluje i skutečnost, že otázka přistoupení se na politické scéně objevuje již přes více jak 40 let, přesto je téma přistoupení Evropské unie k Úmluvě stále aktuálnější.

Proto nelze opomenout ani ústavní právní rozměr celého procesu přistoupení, zejména skutečnost, že od vstupu v platnost Lisabonské smlouvy má Evropská unie povinnost k Úmluvě přistoupit. I přes tuto skutečnost otázka přistoupení Evropské unie k Úmluvě stále vyvolává řadu sporných otázek a pochybností. Největší obavy plynou z možného ohrožení unijního práva, které je ve své charakteristice velmi specifické, a dále pak z možné změny pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy. Přistoupení tak především nesmí ohrozit specifickou povinnost unijního práva a ani se nesmí dotknout pravomocí Evropské unie vymezené Smlouvami.

V rámci Návrhu dohody o přistoupení Evropské unie k Úmluvě z dubna 2013 se autoři textu této dohody pokusili zachovat specifickou povinnost unijního práva prostřednictvím mechanismu spolužalovaného, jehož analýza je předmětem této práce, a institutu předchozího zapojení SDEU, kterému se práce rovněž věnuje. Z posudku SDEU 2/13 z prosince 2014 však vyplynulo, že ani takto formulovaný Návrh Dohody o přistoupení není slučitelný se Smlouvami.

2. Cesta EU k přistoupení k Úmluvě

Přistoupení EU k Úmluvě mohlo být diskutovanou otázkou již v 70. letech 20. století, což souvisí s tím, že EU byla původně založena jako organizace hospodářské a ekonomické povahy, a tudíž jí lidsko-právní rozměr scházel. Od té doby se z důvodu stále větší provázanosti, a již ekonomické, hospodářské, politické i kulturní situace poněkud změnila, a rozhodně se dá říci, že se posunula značně dopředu. Součástí primárního práva EU se se vstupem v platnost Lisabonské smlouvy stala v roce 2009 Listina základních práv EU, která sama o sobě nabízí širší paletu možné ochrany lidských práv než samotná Úmluva. V této souvislosti nesmíme opomenout ani velké množství judikatury SDEU, formulující základní práva jako obecné zásady právní, které ve svém základu vycházejí právě z Úmluvy¹, i další mezinárodní akty upravující problematiku ochrany lidských práv (především ty přijaté například OSN). Nabízí se tedy argument, že EU již splňuje poměrně vysoký standart ochrany lidských práv. Na což upozornil i ESLP v případě Bosphorus, kdy nepochybně konstatoval, že EU poskytuje ochranu lidských práv srovnatelnou s ochranou, která je poskytována Úmluvou.² Otázka přistoupení k Úmluvě zůstává však stále aktuální i po více než 40 letech.

V roce 1996 z posudku SDEU 2/94 vyplynulo, že *za současného stavu práva nemá Společenství pravomoc přistoupit k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*.³ Na druhou stranu je důležité zdůraznit, že tento negativní postoj *nezpochybnil význam lidských práv, ba naopak, soud expressis verbis prohlásil, že respekt k lidským právům je podmínkou pro legalitu (zákonnost) aktů Společenství*.⁴ Přesto přijetí relevantních změn umožňujících přistoupení EU k Úmluvě nebylo zcela jednoduché. Po neúspěšném pokusu v roce 2002 přijmout Smlouvu o ústavě pro Evropu, byla teprve v roce 2007 podepsána Lisabonská smlouva, jejíž čl. 6 odst.2. dal EU pravomoc přistoupit k Úmluvě. Dalším důležitým mezníkem procesu přistoupení byl nepochybně rok 2010, kdy v dubnu po ratifikaci Ruskem vstoupil v platnost Protokol č. 14 Úmluvy, jehož součástí je čl. 1.17, který umožňuje Evropské unii, jako specifické mezinárodní organizaci, přistoupit k Úmluvě.

¹ viz. Např. Rozsudek 4/73 J.Nold, Kohlen vs, Komise; v české literatuře je známější Rozsudek 29/69 Stauder vs. město Ulm

² Rozsudek ESLP 45036/98 Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticare Anonim Şirketi vs. Ireland, ze dne 30.6.2005 – Bod 155 a 156 rozsudku

³ Posudek SDEU 2/94 ze dne 28.3. 1996, „Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“

⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii. 2., rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2008, 255 s. ISBN 978-80-7201-710-2

Tím se Evropské unii otevřela cesta pro samotný proces přistoupení, jehož dosavadním výsledkem jsou tyto vypracované dokumenty z dubna 2013: Návrh dohody o přistoupení Evropské unie k Úmluvě, Návrh prohlášení, které bude učiněno Evropskou unií při podpisu dohody o přistoupení, Návrh pravidla, které bude předáno do Jednacího řádu Výboru ministrů týkajícího se dohledu nad výkonem rozsudků a podmínek přátelského urovnání pro případy, kdy Evropská unie bude stranou řízení, Návrh memoranda o dohodě mezi Evropskou unií se státem X (ne členským státem EU), Návrh doprovodné zprávy k dohodě o přistoupení. Otázkou, zda je takto vypracovaný návrh dohody o přistoupení slučitelný se Smlouvami, se zabýval SDEU, který své závěry shrnul v posudku 2/13 Soudního dvora, ze kterého vyplynulo, že Dohoda o přistoupení EU k Úmluvě není slučitelná se Smlouvami.

3. Problematika přistoupení

Přistoupení EU k Úmluvě, jak již bylo zmíněno, přináší spoustu sporných otázek, přesto však existuje i značné množství důvodů pro bytí EU k Úmluvě přistoupit.

Odborná veřejnost jako velké pozitivum vnímala již skutečnost, že se do právního řádu EU formálně zakotví postavení Úmluvy, a to především s ohledem na to, že Úmluva i přesto, že není formálním pramenem práva, plní v unijním právu nezpochybnitelnou roli materiálního pramene⁵ unijního práva⁶. Již to však vnáší první problémy do unijního práva, a to v souvislosti se zamýšleným postavením Úmluvy v unijním právu. Na jednu stranu by se Úmluva stala součástí unijního práva a měla by tudíž aplikativní přednost před vnitrostátním právem, na stranu druhou je její postavení v hierarchii unijního práva nejasné. Úmluva by se ocitla někde mezi primárním a sekundárním právem⁷. Teoreticky je tedy možné, že by mohlo dojít ke střetu primárního práva a Úmluvy, řešení tohoto problému však návrh Dohody neobsahuje. V této souvislosti je však nutné poznamenat, že EU má srovnatelný standard ochrany lidských práv, jaký je poskytován Úmluvou.⁸ Standarty základních práv plynoucí z Úmluvy EU splňuje, především prostřednictvím Listiny základních práv a obecných zásad

⁵ Úmluva je SDEU chápána jako materiální pramen práva – např. Rozsudek 36/75 Rutili vs. Minister for the interior a Rozsudek 46/87 a 227/88 Hoechst vs. Komise

⁶ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii. 2., rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2008, 255 s. ISBN 978-80-7201-710-2.

⁷ Názor generální advokátky Juliane Kokott ze dne 13.6.2014 – řízení o posudku 2/13: bod 199 - 203

⁸ Rozsudek ESLP 45036/98 Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticare Anonim Şirketi vs. Ireland, ze dne 30.6.2005 – Bod 155 a 156 rozsudku

právních⁹. Z tohoto hlediska se zdá být poměrně nepravděpodobné, že by k podobnému stavu mohlo dojít, je však nutné vzít v úvahu i skutečnost, že EU klade dle svých zásad na ochranu ekonomických zájmů, což se mnohdy dostává do střetu se základními právy garantovanými Úmluvou.¹⁰ Přistoupení EU k Úmluvě by tak mohlo vést k posunutí důrazu kladeného na ochranu těchto ekonomických zájmů.¹¹

Základním požadavkem pro přistoupení je, že se nedotkne pravomocí EU stanovených Smlouvami a že zůstane zachována specifická povaha EU, zejména pak specifická povaha jejího právního řádu, spočívající na principech aplikování jednotnosti a primátu práva, v nichž právního unijního práva. Posudek SDEU v této souvislosti připomíná specifickou strukturu právních vztahů a právních norem, kterými jsou vázány vztahy jak EU s členskými státy, tak vztahy členských států mezi sebou navzájem.¹² Tyto vztahy jsou především založeny na zásadách vzájemné důvěry a principu loajální spolupráce, které dle posudku SDEU právem přetrvávají. Dohoda nezohledňuje. Základním předpokladem vztahů mezi členskými státy a EU i mezi členskými státy navzájem je vzájemná důvěra vyplývající z unijního práva, která je v momentě, kdy jsou členské státy považovány za Smluvní strany i ve vztazích k sobě navzájem, porušena.¹³ Každý členský stát by pak měl mít povinnost ověřovat, zda ostatní členské státy dodržují závazky vyplývající z Úmluvy. Hlavní obava zde pak spočívá v možném porušení článku 344 SFEU.¹⁴ Z dohod totiž nevyplývá, že členské státy by se nemohly obrátit na ESLP se stížnostmi proti sobě navzájem.¹⁵ Posudek SDEU rovněž poukazuje na možné ohrožení principu loajality práv v souvislosti s mechanismem spolužalovaných a jeho aplikací, čemuž se práce věnuje níže. V souvislosti s povinností loajální spolupráce dále posudek zmíní nutnost, aby členské státy byly zastupovány před ESLP jedním zmocněncem.

⁹ viz. Např. Rozsudek 4/73 *J.Nold, Kohlen vs, Komise*; v české literatuře je známější Rozsudek 29/69 *Stauder vs. město Ulm*

¹⁰ Viz. rozdílná judikatura SDEU týkající se 18.Úmluvy - 46/87 *and* 227/88 *Hoechst, vs. Komise, 97 to 99/87 Dow Chemical*.

¹¹ Názor generální advokátky Juliane Kokott ze dne 13.6.2014 – řízení o posudku 2/13: bod 206

¹² Posudek SDEU 2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 167

¹³ Posudek SDEU 2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 194

¹⁴ Státy se zavázaly, že spory o výklad unijního práva nebo o jeho provádění, nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy.

¹⁵ Posudek SDEU 2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 212

Evropská unie by měla krom samotného předvodního textu Úmluvy přistoupit též k dodatkovému protokolu č. 1 a č. 6, jejichž smluvními stranami jsou všechny členské státy. Důvodem je zejména snaha zabránit tomu, aby členské státy byly vázány dodatkovými protokoly, jež samy nepodepsaly. Iste hypoteticky, dle Komise, není vyloučena možnost budoucího přistoupení k ostatním dodatkovým protokolům, *bez ohledu na skutečnost, že smluvními stranami nejsou všechny členské státy*¹⁶. Což je v principu rozporu s požadavkem, aby se přistoupení EU k Úmluvě nedotklo zvláštního postavení členských států ve vztahu k Úmluvě. V rámci možného přistoupení k dalším dodatkovým protokolům by nejvíce problémy mohly vyvstat s přistoupením k protokolu č. 16, který zavádí možnost pro soudní orgány členských států obracet se na ESLP s žádostí o posudek ohledně výkladu práv a svobod obsažených v Úmluvě. Jelikož byl tento protokol podepsán až po vypracování předstoupové Dohody, neobsahuje tato Dohoda žádné úpravy mezi tímto mechanismem a řízením o předložení otázce upraveným v článku 1.267 SFEU.

Od přistoupení k Úmluvě si rovněž EU slibuje, poskytnutí v této předvídatelnosti a ochrany lidských práv na úrovni jednotlivců. Za současného stavu unijního práva je domáhání se ochrany základních práv a svobod pro jednotlivce značně komplikované. Navíc se jednotlivci této ochrany mohou domáhat, pouze pokud k tomuto porušení došlo na základě unijního aktu. Současná situace by se měla po přistoupení změnit prostřednictvím *připuštění nové kontroly EU před Evropským soudem pro lidská práva. Tím by se navíc měla zvýšit soudržnost mezi Štrasburským a Lucemburským soudem, kteří budou poskytovat ochranu evropským občanům proti porušení Evropské unie*.¹⁷ I v souvislosti se změnami, které přinesla Lisabonská smlouva, by zde mohla nově existovat možnost i pro nečlenské státy přímě žalovat EU. V této souvislosti předstoupová dohoda zavádí nový institut tzv. mechanismus spolužalovaných (co-respondent mechanism).

¹⁶ Posudek SDEU č. 2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 86

¹⁷ Council of Europe - Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, dostupné z http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/default_en.asp

4. Vztah SDEU a ESLP a jeho problematika v souvislosti s mechanismem spolužalovaného a institutem předchozího zapojení

Nejvýznamnější důvodem proistoupení EU k Úmluvě je sjednocení dvou evropských systémů ochrany lidských práv, které v současné době fungují v Evropě paralelně vedle sebe. V tom je však zároveň spatřována největší slabina celéhoistoupení.

Systém soudní ochrany založený Úmluvou je v oblasti ochrany lidských práv systémem mnohem starším a je představován ESLP ve Štrasburku. Druhým mnohem mladším systémem zajišťujícím ochranu lidských práv paralelně s ESLP je systém fungující prostřednictvím SDEU v Lucemburku. Pravomoc poskytovat ochranu základních lidských práv SDEU však původně neměla a dokonce ji odmítala¹⁸. K prolomení došlo i na základě tlaku ústavních soudů jednotlivých členských států, které odmítaly nadřazenost unijního práva tam, kde zasahovalo do jejich ústavních norem – tedy i do oblasti ochrany základních lidských práv.¹⁹ SDEU si následně otevřela cestu i pro výklad základních lidských práv²⁰ a vypracoval již zmíněnou doktrínu obecných zásad právních²¹. Ochrana základních lidských práv poskytovaná SDEU je tak založena na více pramenech, mezi nimi hraje významnou roli i právo Úmluva²². Od vstupu v platnost Lisabonské smlouvy však stále větší význam SDEU přisuzuje Listině základních práv EU, což se projevilo především v judikatuře SDEU, která se stále ještě přestává odkazovat na Úmluvu²³, jak tomu bylo dříve²⁴.

Můžeme tedy říci, že unijní právo nabízí mnohem širší paletu možné ochrany lidských práv, než zaručí standardy obsažené v Listině. Z důvodu zachování specifity unijního práva je však nutné aby v rámci přístupové dohody byly vyřešeny a koordinovány i vztahy mezi nadstandardní úpravou ochrany lidských práv, kterou poskytují členské státy v souladu

¹⁸ Viz. např. Rozsudek 1/58 Stork vs. Vysoký úřad

¹⁹ Viz. např. Rozsudek Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo: BvL 52/71 - *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ze dne 29. května 1974

²⁰ Viz. např. Rozsudek 6/62 Van Gend en Loos, Rozsudek 6/64 Costa vs. Enel

²¹ Viz. Např. Rozsudek 4/73 J.Nold, Kohlen vs, Komise; Rozsudek 29/69 Stauder vs. město Ulm, Rozsudek 44/79 Hauter

²² Viz. Např. rozsudek 4/73 J.Nold, Kohlen vs, Komise, Rozsudek 36/75 Rutili vs. Minister of the interior

²³ Úmluva byla SDEU chápána jako materiální pramen práva – pro srov. Rozsudek 36/75 Rutili vs. Minister for the interior a Rozsudek 46/87 a 227/88 Hoechst vs. Komise

²⁴ BOBÁK, Martin. Pistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech: Úspěch a nejistota? Bulletin Centra pro lidská práva a demokracii: Aktuální otázky lidských práv. květen 2013, V.ročník, č. 5, str. 10 - 12

s unijním právem, a Úmluvou. P ístupová dohoda takovouto koordinaci nezavádí, v emž SDEU shledává možné ohrožení autonomie unijního práva, zejména jeho výkladu.

P ístoupení EU k Úmluv by se každopádn Úmluva stala formálním pramenem práva, by s dosud zcela nevyjasn ěným postavením jak bylo nastín ěno výše. EU by se tak musela pod ídit jurisdikci ESLP, jehož rozsudky by tak byly pro ni závazné. Na jednu stranu by se tím mohla vy ešit situace odporující se judikatury²⁵, na druhou stranu by se však dosud partnerský vztah t chto dvou soud ěm nil ve vztah pod ízenosti a nad ízenosti. SDEU by se tak pod ídil externí kontrole jiného než unijního orgánu.

Tato skute nost je považována za jednu z nejv tších výhod možného p ístoupení, ale zároveň za nejv tší slabinu. P ístoupení by mohlo sice vést k zintenzivn ění spolupráce mezi SDEU a ESLP a tím i ke zlepšení ochrany lidských práv v Evrop ě, na druhou stranu je nutné zd raznit, že by se EU musela pod ídit i t m rozsudk ěm ESLP, které stanovují neslu ěitelnost unijního práva s Úmluvou. V tomto smyslu se Dohoda o p ístoupení snažila p edevším zabránit možným zásah ěm ESLP do unijního práva, a to p edevším prost ednictvím mechanismu spolužalovaného a institutu p edchozího zapojení SDEU. Posudek SDEU p ípouští, že *samotný pojem externí kontrola je inherentní*²⁶ a že výklad Úmluvy, který by podal ESLP by byl pro Evropskou unii závazný, naopak výklad který v souvislosti práv s p edb ěným ízením podá SDEU by závazný nebyl. P í emž však dle Posudku SDEU není možné, aby výklad unijního práva, který podá SDEU nebyl závazný a ESLP m l pravomoci ho zpochyb ovat.

Hlavní nebezpe í je zde tedy spat ováno *v pod ízení se soudnímu orgánu supernacionálních organizací soudu jiné mezinárodní organizace, která má odlišné zam ění a cíle, což se práv ěp ímo odráží v rozdílné judikatu e t chto dvou soud ě, stejn tak jako lenskou základnu a ocitá se mimo systém EU.*²⁷ S tím souvisí i další velice diskutované téma, a to problematika autonomie unijního práva. EU si nem ěže dovolit ztratit výsadu *autonomní interpretace práva EU, nebo právo lenských stát by se postupn rozr znilo, což by*

²⁵ Nap ě. rozdílné rozsudky týkající se 18 Úmluvy – rozsudek ESLP ě. 27/1996 Niemietz vs. N mecko a rozsudek SDEU ě. 46/87 a 227/88 Hoechst vs. Komise; rozdílné rozsudky týkající se 1.6 Úmluvy – rozsudek ESLP ě. 10828/84 Funke vs. Francie a rozsudek SDEU ě. 374/87 Orkem vs. Komise

²⁶ Posudek SDEU ě. 2/13 ze dne 18.12.2014, P ístoupení EU k Úmluv ě – sluslu ěitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 185

²⁷ ŠIŠKOVÁ, Nad ěžda. Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii. 2., rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2008, 255 s. ISBN 978-80-7201-710-2., str.164

*narušilo právní systém EU a jeho fungování*²⁸, z toho dle Dohody o přistoupení snaží zavést další nový institut, institut tzv. předchozího zapojení SDEU, který přímo souvisí s mechanismem spolužalovaných. V části nazvané mechanismus spolužalovaného práce tuto problematiku rozebírá v rámci aplikace tohoto mechanismu a v rámci určení odpovědnosti mezi členskými státy a EU, dále práce tuto problematiku podrobněji rozebírá v části nazvané institut předchozího zapojení.

Dle institutu předchozího zapojení ESLP musí SDEU poskytnout dostatečný čas pro posouzení dané věci. Je ovšem otázka, jak by to v praxi mohlo vypadat. Mnozí odborníci se totiž domnívají, že by se mohlo stát, že SDEU ve svém předložném posouzení nedá ESLP žádný prostor pro žádné posouzení. Na tento problém upozornila i profesorka de Búrca ve své analýze jurisprudence SDEU v období prosinec 2009 - září 2012, kdy odhalila, že SDEU ve svých interpretacích stále ještě vychází z Listiny základních práv a svobod namísto judikatury ESLP. Jedni v tomto spatřují snížení kvality takovéto soudní expertízy, spočívající zejména v odklonu od ustálených argumentací předních znalců, druzí v tom vidí snahu SDEU posílit své postavení.²⁹ SDEU tímto svým postojem práva vymezuje specifické postavení Listiny, které se ale po přistoupení k Úmluvě stane značně problematickým. Přístupová dohoda totiž nevymezuje vztah mezi Listinou a Úmluvou, což bylo rozebráno již výše. Je však nutné upozornit, že SDEU se s touto obavou neztotožnil, a naopak upozornil na skutečnost, že výsledek předložného posouzení SDEU dle textu přístupové dohody není pro ESLP právně závazný. Dle Posudku SDEU však v zájmu zachování autonomie výkladu unijního práva, není možné, aby měl ESLP možnost se od posouzení SDEU odchýlit.³⁰

Další významný problém vzniká z nedořešené relace mezi těmito dvěma soudy v rámci textu přístupové dohody, je jím obava obou soudů z možného přetížení. Oba soudy vidí možné nebezpečí v jedné z novinek, kterou přístupová dohoda nově zavádí, v tzv. institutu předchozího zapojení. Především institut předchozího zapojení by mohl způsobit značné problémy s nahromaděným sporem u obou soudů.

²⁸ BOBÁK, Martin. Přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech: Úspěch a nejistota? Bulletin Centra pro lidská práva a demokracii: Aktuální otázky lidských práv. květen 2013, V.ročník, . 5, str. 10 - 12

²⁹ BOBÁK, Martin. Přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech: Úspěch a nejistota? Bulletin Centra pro lidská práva a demokracii: Aktuální otázky lidských práv. květen 2013, V.ročník, . 5, str. 10 - 12

³⁰ Posudek SDEU .2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 238

5. Mechanismus spolužalovaných

Jak již možná z výše uvedeného vyplynulo, klíčovou součástí Dohody o přistoupení je institut tzv. mechanismus spolužalovaných (v angličtině tzv. co-respondent mechanism), který je upraven v 1.3 návrhu Dohody o přistoupení a po přistoupení by měl být součástí 1.36 Úmluvy, který by měl být pojmenován na Zásahy třetích stran a mechanismus spolužalovaných (Third party interventions and co-respondent mechanism). Tento nánek v rámci přípravných prací vzbudil nejvíce diskuzi. Jedná se vlastně o mechanismus společné odpovědnosti členských států a EU. Cílem tohoto mechanismu je především zajistit správné adresování podaných stížností a tím zachovat specifické rysy unijního práva.

Základem mechanismu spolužalovaného je možnost žalovat vedle členského státu i EU v pozici tzv. spolužalovaného, a naopak, vedle EU žalovat členský stát v pozici tzv. spolužalovaného. Mohlo by tak dojít ke dvěma odlišným situacím, institut spolužalovaného se tak může vyskytovat ve dvou rovinách:

- a) První rovina - Na straně spolužalovaného stojí EU
- b) Druhá rovina - Na straně spolužalovaného stojí členský stát

Mechanismus spolužalovaných se jednak snaží vypořádat s právní subjektivitou, kterou EU získala po Lisabonské smlouvě, a jednak s problémy, které by přineslo za členství EU do systému právní ochrany poskytované na základě Úmluvy.

Důležitá je zejména si uvědomit, že Evropská unie je specifická mezinárodní organizace, která má rozvinutý rozsáhlý systém vlastního autonomního práva. Specifická povaha Evropské unie se mimo jiné projevila i při vyjednávání Přístupové dohody, kdy členské státy EU se vyjednávání účastnily, jak na straně EU, tak na straně Rady Evropy. *Jedním ze specifických rysů práva EU je, že právní předpisy přijaté institucemi EU, jsou prováděny orgány členských států EU a naopak, ustanovení zakládajících smluv EU přijatá členskými státy EU jsou prováděny orgány EU*³¹. Tento institut se tedy musí vypořádat s rozdíly, které vyplývají ze vztahu primárního a sekundárního práva. Z tohoto důvodu pak může docházet ke specifickým situacím, kdy jedna strana pouze implementovala právní předpis přijatý druhou stranou.

³¹ PEJCHALOVÁ - GRÜNVALDOVÁ, Vladimíra a URBANOVÁ, Klára, Přistoupení Evropské unie k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Parlamentní institut, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, květen 2013, studie . 3.172

V takovéto situaci mechanismus spolužalovaných umožňuje, aby strana, která právní předpis přijala, vystupovala v řízení před soudem jako tzv. spolužalovaný. Relevantní je zde zejména potřeba, aby se řízení účastnil subjekt, v jehož kompetencích je provést relevantní změny předemtného aktu, jenž porušil ustanovení Úmluvy.

Je třeba zdůraznit že, *spolužalovaný by měl postavení účastníka řízení. A pokud by soud shledal, že došlo k porušení Úmluvy, byl by spolužalovaný vázán podle čl. 1.46 Úmluvy*³² (lánek týkající se závaznosti a výkonu rozhodnutí). Z toho vyplývá, že soud by mohl shledat vinným z porušení Úmluvy i spolužalovaného, a to buď samostatně, nebo dohromady se žalovaným.³³ Posudek SDEU v této souvislosti však upozornil na skutečnost, že Dohoda o přistoupení nezachovává specifické rysy unijního práva. ESLP by totiž mohl shledat odpovědným za porušení určitého článku Úmluvy spolu s EU i členský stát, který k tomuto článku Úmluvy podal výhradu³⁴, tím by však byl porušen požadavek, aby se přistoupení EU k Úmluvě nedotklo vztahu členských států k Úmluvě. Avšak v případě, že soud by shledal vinným jen jednoho z účastníků (žalovaného nebo spolužalovaného), musí předejdem toto své rozhodnutí odvodnit. Zde by však došlo k situaci, kdy by ESLP jako mimounijní orgán posuzoval unijní právo, čímž by došlo k narušení rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy.

Tento mechanismus se rovněž snaží vyplnit požadavek, aby EU ve vztahu k Úmluvám měla stejné postavení jako ostatní členské státy Úmluvy, a aby bylo umožněno správné adresování žaloby podané občanem evropské unie i jiným státem, jenž není členem EU. Což bude nespornou výhodou v moment, kdy v průběhu samotného řízení se ukáže, že *jednotlivec podal žalobu jak proti členskému státu, tak proti EU, ale ve skutečnosti je jen jeden ze žalovaných stranou a druhý pouze stanovil právní základ pro napadené jednání i opomenutí, pak se ten druhý, původně žalovaný, stane spolužalovaným*³⁵, aniž by žaloba musela být posouzena jako nepřijatelná.

³² 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, Council of Europe 10.6.2013

³³ Posudek SDEU 12/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 229

³⁴ Posudek SDEU 12/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 227

³⁵ VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Plánované přistoupení EU k EÚLP a mechanismus spolužalovaných. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci: Aktuální otázky lidských práv*. prosinec 2013, V. ročník, č. 12, str.12 - 13

5.1. První rovina – na straně spolužalovaného stojí EU

První rovina mechanismu souvisí se situací, kdy právní předpisy EU jsou implementovány do právního řádu členských států, mnohdy bez možnosti uvážení. Jedná se tedy o situaci, kdy jednotlivec napadne akt, který členský stát pouze implementoval bez možnosti uvážení. EU by pak v takovéto situaci mohla do řízení vstoupit jako tzv. spolužalovaný.

Jako vzorový příklad možnosti budoucího použití tohoto mechanismu, můžeme uvést spor mezi tureckou firmou Bosphorus a Irskem³⁶. Proti Irsku byla podána stížnost za porušení Úmluvy, přičemž Irsko jednalo pouze v souladu s primárním právem EU. Firma Bosphorus namítala porušení čl. 1.1 Úmluvy, které spočívalo v zabavení letadla irskými úřady, právně na základě nařízení Rady EU³⁷. Nejdříve je třeba také upozornit, že ESLP vynesl tento rozsudek v roce 2005, tedy před vstupem v platnost Lisabonské smlouvy. V rozsudku bylo řečeno, že *státy Úmluvy odpovídají za skutečnost opatření přijatých na základě svých mezinárodních závazků s Úmluvou. Závazek přijatý v souvislosti s členstvím v mezinárodní organizaci je oprávněný pokud, pokud i tato mezinárodní organizace má ekvivalentní ochranu práv jako je ochrana dle Úmluvy, a tato skutečnost může být prozkoumána Evropským soudem pro lidská práva. ESLP tak pouze prozkoumává, zda nedošlo k dysfunkci kontrolního mechanismu ochrany práv zaručených Úmluvou*³⁸. ESLP tedy neprozkoumává soulad aktů s Úmluvou, jelikož EU poskytuje úpravu lidských práv srovnatelnou s Úmluvou. Kdyby se tento případ stal až po přistoupení EU k Úmluvě, měla by firma Bosphorus možnost podat stížnost i proti EU, která by se v takovémto případě ocitla v souladu s tímto mechanismem v pozici spolužalovaného.

³⁶ Rozsudek ESLP č. 45036/98 Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi vs. Ireland, ze dne 30.6.2005

³⁷ No. 990/93, 26. 4. 1993 concerning trade between the European Economic Community and the Federal Republic of Yugoslavia

³⁸ BENDO VÁ MARUŠKOVÁ. Přesah rozsudku Michaud: ESLP jako záchranné lano ochrany lidských práv. *Bulletin advokacie* [online dostupné z <http://www.bulletin-advokacie.cz/presah-rozsudku-michaud-eslp-jako-zachranne-lano-ochrany-lidskych-prav?browser=mobi>], 22.10.2013 [cit. 2015-04-12],

5.2. Druhá rovina – na straně spolužalovaného stojí členský stát

Druhá rovina představuje situaci opačnou. V případě, že jednotlivec podá stížnost proti EU, jejíž primární právní předpisy budou porušovat ustanovení Úmluvy, může členský stát EU vstoupit do řízení jako tzv. spolužalovaný. V této situaci tedy členský stát eventuálně mohl předejít porušení Úmluvy, tím že by primární právní předpis EU neaplikoval. V případě, že ESLP shledá stížnost odvozenou, bude členský stát společně s EU odpovědný za porušení Úmluvy. Relevantním důvodem takto nastaveného mechanismu je, že členské státy jsou primárními tvůrci primárního práva a jen v jejich kompetencích je provést relevantní změny, tedy uvést vše do souladu s Úmluvou.

5.3. Aplikace mechanismu spolužalovaného

Dle znění Dohody o přistoupení aktivovat mechanismus spolužalovaného může jen rozhodnutí ESLP. Členský stát nebo EU, v případě, že chce do řízení jako spolužalovaný vstoupit, by musel k ESLP nejdříve podat žádost, ve které uvede argumenty pro toto přistoupení do pozice spolužalovaného. A teprve na základě rozhodnutí ESLP by mohla do řízení jako spolužalovaný přistoupení. To by však nutně znamenalo, že ESLP bude posuzovat unijní právo z hlediska rozdělení odpovědnosti mezi členské státy a EU a z hlediska přitavitelnosti akcí. Takovéto rozhodnutí by pak bylo pro EU i pro členské státy závazné.

Druhou možností jak se stát spolužalovaným je, že sám ESLP shledá vhodným, aby členský stát i EU do řízení jako spolužalovaný přistoupily, a tuto možnost jim navrhne. Ovšem sám ESLP nemá autoritativně určit povinnost přistoupit do řízení jako spolužalovaný. Dá se tedy říci, že v tomto případě možnost aktivace mechanismu spolužalovaného spoívá v rukou EU a členských států, a rozhodnutí ESLP má tak pouze procesní charakter. Na rozdíl od první možnosti jak se stát spolužalovaným, zůstaly v tomto případě specifické rysy unijního práva zachovány, a to i přesto, že i v tomto případě by ESLP posuzoval unijní právo.

V řízeních před ESLP, v nichž by se aplikoval institut spoluúčastníka, je nutné rozlišovat postavení spoluúčastníka od vedlejšího účastníka. Vedlejší účastník řízení by se nestal účastníkem řízení a tudíž rozsudek vydaný ESLP by nebyl pro něj závazný. To je hlavní rozdíl od postavení spolužalovaného, pro nějž, jak již bylo zmíněno, by byly rozsudky

závazné. Dále je třeba odlišit institut spolužalovaných od hlavních společně žalovaných, kteří nenesou stejnou míru odpovědnosti.

V obdobných případech jako výše zmíněný *Bosphorus v. Irsko* by bylo možné v budoucnu použít mechanismus spolužalovaných. Jak již bylo řečeno firma *Bosphorus* by pak měla možnost podat stížnost, jak proti členskému státu, tak proti EU. Kdyby ovšem došlo k situaci, že stížnosti obsahovaly jiné námitky porušení Úmluvy, mechanismus spolužalovaného by se v takovémto případě neužil.

Mechanismus spolužalovaného by pak bylo možné aplikovat v následujících případech:

- a) Stížnost namířená proti členskému státu. Porušení Úmluvy spoívá ve sluitelnosti unijního práva (primárního i sekundárního) s Úmluvou. Jedná se například o typy případy, kdy členský stát implementoval právní předpis bez možnosti uvážení. Avšak kdyby tuto povinnost uloženou unijním právem nesplnil, mohl předjet takovému porušení Úmluvy. Za této situace pak EU může k řízení přistoupit jako spolužalovaný.
- b) Stížnost namířená pouze proti EU. Porušení Úmluvy spoívá ve sluitelnosti primárního práva s Úmluvou. Výsledkem pak může být členský stát v roli spolužalovaný.
- c) *Stížnost namířená zároveň proti členskému státu a EU. V daném případě mohou jak členské státy, tak EU požádat ESLP o udělení statusu spoluúčastníka (spolužalovaného). Spoluúčastníkem (spolužalovaným) se může stát pouze smluvní strana Úmluvy, která není odpovědná za samotné jednání nebo neinnost, jimiž může dojít k porušení Úmluvy, ale která je odpovědná za právní základ takového jednání nebo neinnosti.*³⁹

³⁹ PEJCHALOVÁ - GRÜNVALDOVÁ, Vladimíra a URBANOVÁ, Klára, Přistoupení Evropské unie k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Parlamentní institut, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, květen 2013, studie . 3.172, Str.7

Institut spolužalovaného tedy není procesní privilegiem EU nebo členských států, ale záležitost, jak se vyhnout meze odpovědnosti a vymahatelnosti Úmluvy.⁴⁰

Důležitě je zde upozornit i na problematiku smírného ukončení sporu (1.39 EÚLP), která dosud nebyla plně vyřešena. V průběhu jednání se totiž vyskytla otázka, zda bude možné pokračovat se spolužalovaným v řízení, když žalovaný uzavřel smír? Z důvodové zprávy vyplývá, že na smíru se budou muset dohodnout jak žalovaný, tak spolužalovaný.

5.4. Význam mechanismu spolužalovaného

Z výše uvedeného již několikrát vyplynulo, že mechanismus spolužalovaného je klíčovou úpravou celé Dohody o přistoupení. Tento mechanismus má vnést zásadní změny jak do unijního práva a vzájemného postavení mezi členskými státy a EU, tak do řízení před ESLP.

Největším přínosem tohoto mechanismu by byla bezesporu společná odpovědnost členských států a EU a závaznost rozsudku nejen pro strany sporu, ale i pro subjekt vystupující v řízení na pozici spolužalovaného. Což by vneslo i další výhody do řízení, nebo spolužalovaný i žalovaný by měli v řízení stejná procesní práva. Tudiž i spolužalovaný by měl možnost obhájit akt, na jehož základ došlo k porušení Úmluvy. Výhodou by byla rovněž možnost vtáhnout do řízení všechny relevantní strany, a koliv stížnost byla podána pouze proti jednomu z relevantních subjektů. Jak již bylo řečeno v části nazvané Aplikace mechanismu spolužalovaného z posudku SDEU však vyplynula neslučitelnost záležitost aktivace mechanismu spolužalovaného s unijním právem, a to v případě, kdy členský stát i EU chce do pozice spolužalovaného vstoupit z vlastní iniciativy. Důvodem této neslučitelnosti je skutečnost, že aktivovat mechanismus spolužalovaného dle Dohody o přistoupení lze jen z rozhodnutí ESLP, který by tak musel nutně posuzovat unijní právo. Toto posouzení by navíc bylo pro EU i členské státy závazné.⁴¹

Mechanismus spolužalovaného by měl mít i klíčový význam pro zjištění správného adresáta žaloby. Tedy zejména pro ty případy, kdy se ukáže, že jeden ze žalovaných nemá být

⁴⁰ 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, Council of Europe 10.6.2013, 139

⁴¹ Posudek SDEU 2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – sloučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 223 a 224

ve skutečnosti stranou řízení, ale měl by v řízení vystupovat pouze jako spolužalovaný. V takovémto případě by pak žaloba nemusela být posouzena jako nepřijatelná.

Od koncepcí společné odpovědnosti si rovněž mnozí slibují zvýšení efektivity rozsudků ESLP. Dle Dohody o přistoupení by totiž neměla být vázána jen ta strana, která je zodpovědná za provedení právních předpisů implementovaných bez možnosti uvážení, které mají za přímý následek porušení Úmluvy, ale i ta strana, na základě jejíhož nařízení k implementaci právního předpisu došlo. V souvislosti s tímto mechanismem by tedy mohlo dojít ke zmírnění následků poměrně tuhého vztahu mezi EU a členskými státy v oblasti přijímání právních předpisů.

Smyslem zavedení tohoto mechanismu byla rovněž snaha *zabránit ESLP rozhodovat o rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy*⁴². Z posudku SDEU však vyplynulo, že autorům Dohody o přistoupení se tento zamýšlený záměr úplně nevydařil, a to v souvislosti s určením odpovědnosti žalovaného a spolužalovaného. Pokud by totiž ESLP určilo, že odpovědným za porušení Úmluvy je pouze žalovaný nebo spolužalovaný, opřelo by nejdříve musel ESLP posuzovat unijní právo, čímž by hrozilo narušení rozdělených pravomocí mezi EU a členskými státy určených Smlouvami.⁴³ V souvislosti s určením odpovědnosti již bylo rovněž zmíněno, že dle Dohody o přistoupení není vyloučena situace, aby byl členský stát shledán odpovědným za porušení článku Úmluvy, ke kterému učinil výhradu⁴⁴, což je přímo v rozporu s požadavkem aby se přistoupení EU k Úmluvě nedotklo vztahu členského státu k Úmluvě.

Je také nutné v souvislosti se vztahem k ESLP zmínit, že tento mechanismus má že způsobit i značné navýšení zátěže. Totožnou obavu z přílišné zátěže má i SDEU v souvislosti s mechanismem tzv. předchozího zapojení SDEU, který úzce souvisí právě s mechanismem spolužalovaného.

⁴² ZBÍRAL, Robert, Jednání o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? *Právní rozhledy*, 2010, ro. 18, č. 24, str. 876-882.

⁴³ Posudek SDEU 2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 229 a 230

⁴⁴ Posudek SDEU 2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 227

6. Institut tzv. předchozího zapojení SDEU

Institut předchozího zapojení SDEU (v angličtině The prior involvement) je nepochybnou reakcí na určité obavy, které vzbuzuje mechanismus spolupůsobení. Souvisí zejména s jedním z aspektů tohoto mechanismu, kdy ESJP bude mít možnost de facto prozkoumávat akty unijního práva. V této souvislosti EU považuje za nutné, aby SDEU měla možnost se k otázce platnosti právního aktu vyjádřit ještě před ESJP, pokud k tomu nedošlo již dříve s odkazem na podmínku vyerpání všech vnitrostátních prostředků. Což je podmínka, kterou je nutno splnit ještě před podáním stížnosti k ESJP.

Institut tzv. předchozího zapojení hraje tedy důležitou roli zejména při zachování autonomie unijního práva. Pojem autonomie zahrnuje dva důležité aspekty, které musí institut předchozího zapojení vzít v úvahu. Za prvé, že platnost právních předpisů EU není závislá na jiných mezinárodněprávních předpisech, ale závisí na Smlouvách, tak jak jsou vykládány SDEU. Za druhé, interpretace autonomie znamená, že výklad unijního práva budou provádět pouze kompetentní instituce, tedy SDEU⁴⁵.

Do návrhu Dohody o přistoupení se tento institut dostal v reakci na Diskusní dokument SDEU, který poukázal na nezbytnost, aby *za účelem dodržení zásady subsidiarity, která je Úmluvou vlastní, a za souhlasného zajištění řádného fungování soudního systému Evropské unie, existoval mechanismus, který bude schopen zajistit, že otázka platnosti aktu Unie bude předložena SDEU ještě před tím, než ESJP rozhodne o slučitelnosti tohoto aktu s Úmluvou*.⁴⁶ Institut by se aplikoval tedy pouze tehdy, kdyby spolupůsobícím byla EU a ESJP by posuzoval soulad unijního práva s Úmluvou.

Přistoupením EU k Úmluvě, jak vyplývá z doprovodné zprávy, by neměla být ESJP proznaná pravomoc prohlásit unijní právní předpis za neplatný, ESJP by mohl pouze konstatovat neslučitelnost takového právního předpisu s Úmluvou. Aida Torres Pérez ve svém článku upozornil na to, že toto pouze kopíruje souhlasný vztah mezi ESJP a smluvními

⁴⁵ TORRES PÉREZ, Aida. Too many voices? The Prior Involvement of the Court of Justice of the European Union. In: KOSTA, Vasiliki, Nikos SKOUTARIS a Vassilis P TZEVELEKOS. The EU accession to the ECHR. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2014, 29 - 44. Modern studies in European law, 48. ISBN 9781849465236, str 32 – vlastní překlady

⁴⁶ 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, 5.5.2010

stranami Úmluvy, kde ESLP nemá pravomoc rušit vnitrostátní právní předpisy, to je výsadou Ústavních soudů států⁴⁷. Z tohoto hlediska tak nejsou pravomoci SDEU dotčeny.

Přesto posudek SDEU v této souvislosti poukázal na nevyjasněnou otázku, v jaké kompetenci by bylo rozhodnout o tom, zda se již SDEU podobným aktem unijního práva zabýval. Pokud by o tom rozhodoval ESLP, znamenalo by to totéž co přiznat mu pravomoc vykládat judikaturu SDEU⁴⁸. Je tedy nutné, aby tato kompetence spadala výlučně do pravomoci SDEU. S tím však souvisí i nutnost, aby SDEU byl vždy neprodleně informován o řízeních probíhajících před ESLP a měl tak možnost posoudit, zda se již podobným aktem unijního práva zabýval či nikoliv. V případě pochybností zda se již SDEU podobnou otázkou o slučitelnosti unijního práva s Úmluvou zabýval, je nutné zajistit, aby se vždy k řízení o předložené otázce přistoupilo. Přístupová dohoda se ale otázkou jakým způsobem bude ESLP informovat EU o řízeních před ním probíhajících nezabývá.⁴⁹ V tomto ohledu by se tedy členské státy a EU musely spoléhat pouze na princip důvěry a loajální spolupráce, což však není z procesního hlediska dostatečné.

Institut předchozího zapojení SDEU rovněž souvisí s podmínkou vyerpání všech vnitrostátních opravných prostředků, kterou by musel jednotlivec splnit, předtím než se obrátí na ESLP. Vznesení předložené otázky k SDEU však mezi opravné prostředky neadíme, a to z toho důvodu, že jednotlivec nemá možnost ovlivnit vnitrostátní soud, aby předložnou otázkou vznesl. Je však nutné říci, že vnitrostátní soudy takovou možnost mají. Pokud by ji nevyužili a jednotlivec by se svou stížností obrátil na ESLP, musel by ESLP přerušit za výše zmíněných podmínek řízení a vznést tzv. předložnou otázku k SDEU. V takové případě by se měl SDEU vyjádřit ve lhůtovém síle z důvodu, aby nedocházelo ke zbytečnému přetahu řízení. Nutné je též upozornit na skutečnost, že výsledek předložného posouzení SDEU dle textu přístupové dohody není pro ESLP právně závazný. Dle Posudku SDEU však není

⁴⁷ TORRES PÉREZ, Aida. Too many voices? The Prior Involvement of the Court of Justice of the European Union. In: KOSTA, Vasiliki, Nikos SKOUTARIS a Vassilis P TZEVELEKOS. *The EU accession to the ECHR*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2014, 29 - 44. Modern studies in European law, 48. ISBN 9781849465236, str.32

⁴⁸ Posudek SDEU 2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 239

⁴⁹ Posudek SDEU 2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 241

možné, aby m l ESLP možnost se od posouzení SDEU odchýlit.⁵⁰ Tato skute nost by totiž nutn znamenala, že by i ESLP m l možnost vykládat unijní právo.

Posudek SDEU dále poukázal na skute nost, že dle textu Dohody o p istoupení nemá ESLP povinnost prost ednictvím institutu p edchozího zapojení SDEU vznést otázku výkladu sekundárního práva EU k SDEU.⁵¹ Z textu Dohody o p istoupení tak nevyplývá pravomoc SDEU se prost ednictvím ízení o p edb žné otázce vyslovit k výkladu sekundárního práva. Tím je dle tohoto posudku porušena základní a výlu ná pravomoc SDEU podávat výklad unijního práva.⁵²

Další problémy by p ípadn mohly vyvstat s možným p istoupením i k dodatkovému protokolu .16, který zavádí obdobný institut – ízení o p edb žné otázce v rámci soudního systému Úmluvy. Dohoda o p istoupení však neobsahuje žádná ustanovení, která by upravovala p ípadnou relaci mezi ízením o p edb žné otázce u SDEU a u ESLP.⁵³

⁵⁰ Posudek SDEU .2/13 ze dne 18.12.2014, P istoupení EU k Úmluv – sluzitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 238

⁵¹ Posudek SDEU .2/13 ze dne 18.12.2014, P istoupení EU k Úmluv – sluzitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 246

⁵² Posudek SDEU .2/13 ze dne 18.12.2014, P istoupení EU k Úmluv – sluzitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 247

⁵³ Posudek SDEU .2/13 ze dne 18.12.2014, P istoupení EU k Úmluv – sluzitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 197 - 199

7. Závěr

Přistoupení EU k Úmluvě se zdá být logickým krokem při sjednocování dvou existujících systémů ochrany lidských práv v Evropě s cílem zajistit jednotnou a účinnější ochranu základních lidských práv. Tento krok v sobě spojuje jednak politické ukotvení EU jako ústředního garanta lidsko-právní ochrany, ale zároveň v sobě ukrývá zásadní řešení probíhajícího „dialogu“ mezi SDEU a ESLP, jehož výsledkem je odporující se judikatura.

Přistoupení EU k Úmluvě se po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy v roce 2009 stalo povinností EU. Tato povinnost však v sobě nese ještě další aspekty, které EU musí při případném přistoupení k Úmluvě zachovat. Jedná se zejména o čl. 16 odst. 2 SEU a o čl. 1.1, 1.2 a 1.3 Protokolu č. 8 k čl. 16 odst. 2 SEU o přistoupení EU k Úmluvě. Dle těchto ustanovení se přistoupení EU k Úmluvě nesmí dotknout pravomocí EU vymezených smlouvami, jakož i postavení členských států k Úmluvě a k jejím protokolům⁵⁴. Dále musí zůstat zachována zejména specifická povinnost unijního práva. Tyto podmínky musí být jednoznačně kumulativně splněny, aby bylo možné zachovat charakteristické rysy EU a jejího práva, tak jak ho známe a vnímáme dnes. Je ovšem otázkou, zda přistoupení EU k Úmluvě při splnění všech těchto podmínek je vůbec reálné. Vždy přistoupení EU k Úmluvě je diskutovanou otázkou přes více jak 40 let a přesto k němu zatím nedošlo.

Za celou tuto dobu charakter unijního práva i základních lidských práv přesto prošel celou řadou změn. Což dosvědčuje i to, že od zamítavého posudku SDEU 2/94, dle kterého EU nemá pravomoc přistoupit k Úmluvě, jsme se posunuly až ke znění posudku SDEU 2/13, který je sice rovněž zamítavý, a dle kterého zamýšlená Dohoda o přistoupení není slučitelná s výše uvedenými požadavky. Ze znění těchto závěrů je zcela jasně patrný určitý pokrok. Je ovšem otázkou na kolik je tento pokrok ve vývoji unijního práva dostatečný, a zda přeci jenom nemusí s ohledem na plánované přistoupení dojít k zásadním změnám v charakteru EU a unijního práva. Jak ukázal posudek SDEU 2/13 zachování charakteru EU a unijního práva v souvislosti s přistoupením EU k Úmluvě se nezdá být úplně jednoduchým a reálným krokem.

⁵⁴ Postavení členských států k Úmluvě je odlišné v závislosti na tom, jak si členské státy sjednaly odlišnou úpravu prostřednictvím čl. 1.15 Úmluvy a čl. 1.57 Úmluvy, který umožňuje členským státům uinit výhrady.

Přistoupením EU k Úmluvě by se SDEU podílel externí kontrole ESLP, který by měl v oblasti ochrany základních lidských práv nadřízené postavení. Je tedy otázka, zda již tento krok sám o sobě není zásadní změnou charakteru EU a unijního práva. Jak bylo ukázáno v této práci, relace mezi těmito dvěma soudy zůstala i přes vypracování textu Dohody o přistoupení nedořešená. Což se ukázalo být jedním ze základních důvodů, pro které Dohoda o přistoupení není slučitelná se Smlouvami. Jednoznačným kamenem úrazu je autonomie výkladu unijního práva, která spadá do základních pravomocí SDEU. Předešlým z tohoto důvodu se přístupová dohoda snažila zavést dva významné spolu související instituty – mechanismus spolužalovaných a institut předchozího zapojení.

Předmětem této práce byl především rozbor mechanismu spolužalovaných. Tento mechanismus bylo nutné do přístupové dohody začlenit zejména s ohledem na Lisabonskou smlouvu, která dala EU právní subjektivitu. Zjednodušeně řečeno se jedná o láneček společné odpovědnosti EU a členského státu, který má zmírnit poměrně tuhý režim rozdělení pravomocí při přijímání právních předpisů a rozdělení odpovědnosti mezi členské státy a EU. Cílem zavedení tohoto mechanismu byla především nutnost, aby se řízení před ESLP zúčastnili všechny relevantní strany.

V souvislosti s mechanismem spolužalovaného se práce zabývá rovněž institutem předchozího zapojení, který byl do přístupové dohody zakotven právě v souvislosti s autonomií unijního práva. Institut předchozího zapojení měl především zajistit, aby výklad unijního práva byl v rukou unijního orgánu. Pokud by totiž o otázce výkladu unijního práva rozhodoval ESLP, znamenalo by to totéž co připisat mu pravomoc vykládat judikaturu SDEU⁵⁵.

Práce se především snažila upozornit na problematické aspekty, které by Přistoupením EU k Úmluvě mohly vzniknout a které přístupová dohoda neřeší. Z tohoto důvodu práce rovněž zpracovává posudek SDEU .2/13, který přístupovou dohodu označil za neslučitelnou s 1.6 odst.2 SEU a Protokolem .8 k 1.6 odst.2 SEU o přistoupení EU k Úmluvě. Posudek SDEU .2/13 shledal hned několik důvodů této neslučitelnosti, avšak jednoznačně tím nejdůležitějším je nutnost zachování autonomie unijního práva.

⁵⁵ Posudek SDEU .2/13 ze dne 18.12.2014, Přistoupení EU k Úmluvě – slučitelnost uvedeného návrhu se SEU a SFEU, bod 239

Z rozboru mechanismu spolužalovaného a institutu předchozího zapojení jednoznačně vyplynulo, že ani jeden z těchto institutů nezachovává specifické rysy unijního práva. V případě mechanismu spolužalovaného práce poukázala zejména na problematiku aplikace tohoto mechanismu a problematiku rozdílů odpovědnosti mezi členskými státy a EU, kdy zjednodušeně řečeno není ani v jednom z těchto případů vyloučena možnost ESLP vykládat unijní právo. Zajistit autonomii unijního práva má především institut předchozího zapojení, který i přes tento požadovaný cíl tento záměr nesplňuje. V obou případech se jedná především o nedořešenou relaci mezi ESLP a SDEU, kdy nejsou zcela upraveny pravomoci těchto dvou soudů k sobě navzájem.

Bez relevantní změny Dohody o přistoupení a bez dalších změn unijního práva není přistoupení EU k Úmluvě možné. Posudek SEDEU 2/13 tak odložil přistoupení EU k Úmluvě na neurádo.

8. Zdroje

Odborná literatura

BENDO VÁ MARUŠKOVÁ. P esah rozsudku Michaud: ESLP jako záchranné lano ochrany lidských práv. Bulletin advokacie [online dostupné z <http://www.bulletin-advokacie.cz/presah-rozsudku-michaud-eslp-jako-zachranne-lano-ochrany-lidskych-prav?browser=mobi>], 22.10.2013

BOBÁK, Martin. P istoupení EU k Evropské úmluv ě o lidských právech: Úsp ch a nejistota? Bulletin Centra pro lidská práva a demokracii: Aktuální otázky lidských práv. kv ten 2013, V.ro ník, . 5

FIKAROVÁ, Denisa. Charta základních práv EU, její status v evropském právu a vztah k právu vnitrostátnímu, Samostatné odd ělení pro evropské záležitosti Kancelá ě Senátu, 6.11. 2003

KOSTA, Vasiliki, Nikos SKOUTARIS a Vassilis P TZEVELEKOS. *The EU accession to the ECHR*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2014. Modern studies in European law, 48. ISBN 9781849465236

- Aida Torres Pérez: Too many voices? The Prior Involvement of the Court of Justice of the European Union
- Jean d'Aspremont: A European law of International Responsibility? The articles on the Responsibility of International Organisations and the EU
- Giorgio Gaja: The Co-respondent Mechanisms According to the draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR

Králová, Jana: Comments on the draft agrément on the accession of the european union to the convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, dostupné z files.cyil.eu/200000049.../SMP_2011_10_kralova...

PEJCHALOVÁ - GRÜN WALDOVÁ, Vladimíra a URBANOVÁ, Klára, P istoupení Evropské unie k evropské Úmluv ě o ochran ě lidských práv a základních svobod, Parlamentní institut, Poslanecká sn movna Parlamentu ěské republiky, kv ten 2013, studie . 3.172

SMEKAL, Hubert. Lidská práva v Evropské unii. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, 288 s. ISBN 978-80-210-5045-7.

ŠIŠKOVÁ, Nad žda. Eventuality of the accession of EU to European Convention of the Protection of the Human Rights and Fundamental Freedoms and the Related Issues, dostupné z http://www.euce.org/eusa2009/papers/siskova_12G.pdf

ŠIŠKOVÁ, Nad žda. Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii. 2., rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2008, 255 s. ISBN 978-80-7201-710-2.

ŠTURMA, Pavel. Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva, PF UK, Praha. dostupné z www.cak.cz/assets/files/.../VztahEvropskeUmluvyaEvropskehoPrava.rtf

ŠTURMA, Pavel. Úvod do evropského práva ochrany lidských práv. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1994, 130 s. ISBN 8070669519

VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Plánované p istoupení EU k EÚLP a mechanismus spolužalovaných. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci: Aktuální otázky lidských práv. prosinec 2013, V. ro ník, .12,

VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Plánované p istoupení EU k EÚLP a p edchozí zapojení soudního dvora EU. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci: Aktuální otázky lidských práv. leden 2014, VI. ro ník, .1

ZBÍRAL, Robert, Jednání o p istoupení Evropské unie k Úmluv o ochran lidských práv a základních svobod: právní kvadratura kruhu? Právní rozhledy, 2010, ro . 18, . 24, str. 876-882.

Council of Europe - Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, dostupné z http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/default_en.asp

Prameny

Council of Europe: vše dostupné z

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf)

- 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. 10. 6.2013.
- 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. 10. 6. 2013.
- 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. 10.6.2013
- 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. 10.6.2013

Posudek SDEU 2/94 ze dne 28.3. 1996, „Přistoupení společnosti k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“

Posudek SDEU 2/13, ze dne 18.12.2014, Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod - Slušitelnost uvedeného návrhu se Smlouvou o EU a Smlouvou o FEU

Názor generální advokátky Juliane Kokott, ze dne 13.6.2014, řízení o posudku 2/13 zahájené na žádost Evropské komisi

SDEU tisková zpráva 180/14: Soudní dvůr se vyslovil k návrhu dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a poukázal na problémy v otázce slučitelnosti s unijním právem, Lucemburk 18.12.2014