

Jednání o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech: právní kvadratura kruhu?

JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Olomouc*

I. Úvod

Aktivity EU zasahují v dnešní době do téměř všech sfér činnosti právnických a fyzických osob, přitom v souvislosti s touto organizací stále zaznívají názory o lidsko-právním deficitu. EU a její orgány se dlouhodobě snaží na kritiku reagovat, od 70. let minulého století Soudní dvůr (ESD) rozvíjel doktrínu obecných zásad právních, jejíž nedílnou součástí jsou lidská práva. Na přelomu milénia úsilí vyvrcholilo vytvořením a přijetím Listiny základních práv EU, jenž se přijetím Lisabonské smlouvy stala závaznou.

Prakticky od stejné chvíle, kdy se otázka ochrany lidských práv začala v souvislosti s EU (tehdy ještě EHS) řešit, byla zároveň navrhována jako jedna z cest ke snížení deficitu připojení organizace k celoevropskému systému ochrany lidských práv v rámci Evropské úmluvy o lidských právech (EÚLP). Dlouhé diskuse o dané variantě v roce 1996 ukončil ESD, který v posudku prohlásil, že k přistoupení nemá EU (ES) pravomocí a že zmocnění může být dosaženo jen změnou primárního práva.¹ Tuto podmínku po výzvě obsažené v Laekenské deklaraci naplnila neúspěšná Smlouva o ústavě, příslušný článek poté byl převzat i do Lisabonské smlouvy.

Vstup Lisabonské smlouvy v platnost znamenal, že EU získala právní základ (pravomoc) pro přistoupení k EÚLP. Okamžitě po dokončení ratifikačního procesu členské státy prostřednictvím Evropské rady zařadily přistoupení mezi priority EU, podle nich by mělo proběhnout urychleně, vyzvaly zároveň Komisi, aby „neprodleně předložila návrh týkající se přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech“.² Komise na úkolu začala okamžitě pracovat, v čemž ji podporovalo rovněž španělské předsednictví. V lednu 2010 se po ratifikaci Ruskem stal platným Protokol č. 14 k EÚLP, jenž do dokumentu včleňuje článek umožňující připojení EU k systému. Po odpadnutí překážky i na druhé straně dostala perspektiva přistoupení EU jasné obrysy a přesunula se od otázky „zda“ ke „kdy“ a „za jakých podmínek“.

Cílem tohoto příspěvku není věnovat se historickým aspektům problematiky přistoupení nebo diskutovat, jestli se jedná o krok žádoucí.³ To je ve chvíli, kdy přístupová jednání probíhají, podle mne již irelevantní. Naopak zajímavé je, že zúčastněné subjekty obou stran jednání veřejně předpovídají rychlý a relativně hladký přístupový proces. Po mém soudu je tento optimismus neopodstatněný a mnohé skutečnosti naznačují, že především na straně EU existuje několik překážek, které přistoupení mohou výrazně zkomplikovat. Předkládaný článek poukazuje na hlavní problémové oblasti a analyzuje jednotlivé varianty jejich řešení.

II. Základní výchozí mantinely pro jednání ve zřizovacích smlouvách

Primární právo ve znění Lisabonské smlouvy obsahuje několik ustanovení vymezujících přistoupení EU k EÚLP. Hmotněprávní základ pro celý proces se nachází v čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), který zní:

„Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.“

Z jazykového výkladu uvedených vět plyne několik věcí. Především stojí za pozornost termín „Unie přistoupí“, vyjadřující jistotu daného kroku, do určité míry lze sousloví brát rovněž jako příkaz pro Unii, což ještě více vynikne v jiných jazykových verzích.⁴ Lisabonská smlouva tak jde dále, než vyžadoval v posudku 2/94 ESD: EU není de facto dána pravomoc přistoupit k EÚLP ve formě možnosti, tento úkol se stává povinností. Není však jedinou, druhá věta ustanovení podobně imperativně určuje, že přistoupení nemůže mít dopad na kvantitu ani kvalitu pravomocí svěřených EU ve Smlouvách.

Členské státy se při změně Smluv ovšem nespokojily s předchozím stručným (byť jasným) textem a vymezily další kritéria procesu přistoupení v protokolu č. 8 ke Smlouvám. V něm především uvedly, že výsledná dohoda „musí odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie“, mimo jiné je nutné zajistit, aby stížnosti před Evropským soudem pro lidská práva (ESLP) vždy směřovaly na správného adresáta (EU či členské státy). V čl. 2 protokolu je znovu a podrobněji opakováno, že přistoupení se nijak nedotkne pravomocí EU, zároveň ale ani postavení členských států ve vztahu k EÚLP, zvláště co se týče rozsahu jejich otevřenosti k systému EÚLP. Konečně v posledním článku je stanoveno, že platnost EÚLP pro EU neumožní, aby se spory ze Smluv řešily jinými způsoby, než stanoví Smlouvy (viz čl. 344 Smlouvy o fungování Evropské unie, SFEU). Z uvedeného přehledu je zřejmé, že text primárního práva rozhodně nepojímá přistoupení jako otevřený proces, naopak ho nativně podmiňuje mnoha přísnými požadavky s komplikacím potenciálem (podrobně viz dále).

Procesní rámec přistoupení upravuje čl. 218 SFEU. Rada vydává směrnice pro jednání a zmocňuje Komisi k jednání, přičemž si ponechává i kontrolu nad tím, jak vyjednávání probíhá. Po ukončení jednání zmocňuje k podpisu dohody a na návrh vyjednavče ji uzavírá. Rada rozhoduje jednomyslně, což je změna oproti znění Smlouvy o ústavě, kde postačovala kvalifikovaná většina. Rada může rozhodnout o uzavření dohody pouze tehdy, jestliže obdržela souhlas Evropského parlamentu (EP). Platnost výsledné dohody je dále podmíněná ratifikací členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

III. Dosavadní průběh jednání a jeho transparentnost

Počáteční přípravy jednání jsou spojeny, jak bylo řečeno, již se švédským předsednictvím. Od prosince 2009 se o věci intenzivně jednalo jak na zasedáních Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (JHA), tak především v pracovní skupině Rady pro základní práva, občanská práva a volný pohyb osob (FREMP). Jednání se účastnil také zástupce Evropské komise, později byl přizván zástupce ESD. Na jaře se otázce přistoupení rozsáhle věnoval EP, proběhlo několik k tomu určených setkání v příslušných výborech. Komise předložila Radě doporučení k jednání 17. 3. 2010, po dalším kole upřesňování podmínek Rada JHA 4. června schválila směrnice pro jednání a zmocnila k němu Komisi, samotný vyjednávací proces započal 7. 7.

Klíčovým dokumentem jsou výše zmíněné směrnice, které definují mandát pro Komisi při jednání a určují jí, čeho by měla dosáhnout.⁵ Bohužel, členské státy se v tomto případě rozhodly dostat často kritizované neprůhlednosti unijního rozhodování a obsah směrnic nebyl zveřejněn. Žádosti občanů o odtajnění dokumentu byly Radou odmítnuty s podrobným odůvodněním, odvolávajícím se především na možnost oslabení pozice EU v jednání, jestliže by její úmysly byly odhaleny druhé straně.⁶ Domnívám se, že argumentace je to v dané věci lichá, charakter i účel přistoupení EU k EÚLP obecně toto jednání vymezují proti jiným mezinárodním dohodám typu obchodních smluv, kde je spornost stran daleko vyšší, rozsah článku ale nedovoluje se k otázce blíže vyjadřovat. Jako anekdotický doklad otevřenosti Rady ve věci poslouží její přístup k žádosti EP o zpřístupnění dokumentu. Tomu, ačkoli je podle čl. 218 odst. 10 SFEU „okamžitě a plně informován“ o přístupovém procesu, byl obsah dokumentu také utajen, pouze bylo předsedům relevantních výborů umožněno si text přečíst v uzavřené místnosti s tím, že informace nepředají svým poslancům kolegům.⁷

Přístupnost směrnic by samozřejmě vylepšila pramennou základnu článku, i bez nich je však informací dostatek. Získány byly nepřímo, např. z jiných zveřejněných dokumentů obsažených v rejstříku Rady⁸ či obecných prohlášení účastníků jednání. Výzkumník tak často zastává spíše roli detektiva, jehož hlavním úkolem je pospojovat příslušné stopy. Je také třeba podotknout, že Rada Evropy je daleko otevřenější v informování o hlavních bodech přístupového procesu.⁹

IV. Hlavní problémové okruhy vyjednání na straně EU

1. Rozsah přistoupení EU k EÚLP

Systém EÚLP se za svou více než padesátiletou historií rozvíjel nad rámec původního textu dohody nejen činností ESLP, ale také pomocí dodatkových protokolů. Jedním z klíčových problémů proto je, k čemu všemu má EU přistoupit. Čl. 6 odst. 2 SEU mluví pouze o přistoupení k EÚLP, povinnost se tedy vztahuje na samotný dokument ve znění protokolů č. 11 a 14. Je jen na EU, ke kterým dalším protokolům se rozhodne přistoupit. Možností je diskutováno několik, dále jsou představeny od restriktivních k nejambicióznějším.

První variantou je držet se výlučně čl. 6 odst. 2 SEU a přistoupit pouze k EÚLP. To by však ze symbolického hlediska nebylo příliš vhodné, ostatně velká část práv obsažených v dodatkových protokolech tvoří nedílnou součást práv uznávaných EU a judikovaných ESD. Na druhou stranu jistě obtíže přináší skutečnost, že členské státy EU mají odlišný přístup k ratifikaci jednotlivých protokolů. Nabízí se tak cesta „nejnižšího společného jmenovatele“, podle které by EU přistoupila k těm protokolům, jež byly ratifikovány všemi členskými státy (např. č. 1 a 6). Toto řešení podporuje většina států EU.

Zároveň se objevují hlasy, podle kterých předchozí varianta neodpovídá současnému stavu ochrany lidských práv v EU, ani účelu přistoupení EU k EÚLP. Nemluvě již o tom, že pozice EU je autonomní na členských státech. EP proto navrhl, aby EU přistoupila rovněž k protokolům, jejichž obsah je reflektován Listinou základních práv EU. Jelikož ale podobné srovnávání není z důvodu odlišnosti textů i úpravy vždy proveditelné, nabízí se nej-

otevřenější rozhodnutí, totiž přistoupit ke všem protokolům EÚLP. Protože z hlediska praktického fungování může být výhodné, aby (přes výše poukazanou autonomii EU) rozsah závazků byl stejný pro EU i členské státy, doporučuje EP zemím, aby ratifikovaly všechny protokoly, u nichž tak doposud neučinily, čímž by se zvýšil onen společný jmenovatel. Prozatímní kompromis navrhovaný Komisí žádá pro EU právo přistoupit ke všem protokolům s tím, že konkrétní rozhodnutí bude přijato až později.¹⁰

Zmíněná výzva EP členskými státem je zajímavým prvkem, v praxi ale obtížně realizovatelným, protože jde přímo proti ustanovením protokolu č. 8 určujícím, že přistoupení se nijak nemá dotknout postavení států ve vztahu k EÚLP. Problematickým se jeví především protokol č. 12, který neratifikovala velká většina členských států (včetně ČR) a podle všeho není ani součástí lidskoprávního korpusu EU. Podmínka nedotknutelnosti postavení členských zemí platí rovněž pro opatření dle čl. 15 EÚLP (odstoupení od závazků v naléhavé situaci) a výhrady členských států k určitým článkům EÚLP v souladu s čl. 57 EÚLP. Je samozřejmě na EU, zda některé výhrady nebo opatření učiní sama, není to zcela vyloučeno.¹¹

2. Praktické podmínky účasti EU v systému ESLP

Specifické postavení EU, která chce být stranou EÚLP, ale nikoliv členem Rady Evropy, a vůbec její status subjektu *sui generis* jsou příčinou debaty, nakolik by pozice EU měla odpovídat pozici tradičních a dosud výlučných stran EÚLP, tedy států. Týká se to zejména účasti EU na institucionálním zajištění systému EÚLP, ale i „přízemních“ věcí typu příspěvků do rozpočtu.

V současné době na rozdíl od diskusí v minulosti je všeobecně přijímána varianta, že EU má mít vlastního soudce s naprosto stejnými právy a povinnostmi jako státy, včetně užití čl. 26 odst. 4 EÚLP. Problematictější se jeví volba soudce. Zprvce není zřejmé, jakým způsobem budou vybíráni tři kandidáti za EU, byť zde se nabízí analogické využití ustanovení pojednávajících o výběru osob pro soudní orgány EU (srov. čl. 253 a 255 SFEU). Samotná volba probíhá v Parlamentním shromáždění Rady Evropy (PACE), instituci organizace, jejíž součástí EU být nemá. Přesto zástupci EP intenzivně prosazují, aby se mohli europoslanci účastnit volby soudce za EU, po- tažmo i výběru soudců ostatních.¹² PACE tento požadavek podporuje, je nesporně zajímavé, že obě instituce jej vnímají jako čistě bilaterální téma mezi dvěma parlamentními tělesy, nikoliv jako bod k jednání mezi Radou Evropy a EU.¹³

Dalším orgánem Rady Evropy, na jehož práci se EU chce podílet, je Výbor ministrů, zvláště pak v souvislosti s aktivitami předjímanými EÚLP (čl. 39 odst. 4, čl. 46, čl. 47). Komise zastupující EU má již nyní ve Výboru ministrů status (postavení, statut=stanovy, řád) pozorovatele, jejím cílem je ale získat plnoprávné postavení se státy, včetně hlasovacího práva. Krok by pravděpodobně vyžadoval změnu Statutu Rady Evropy. Záměrem EU je rovněž zapojit se jako plnoprávný člen do fungování Řídicího výboru pro lidská práva (CDDH).

Konečně poslední záležitostí je výše zmíněný příspěvek do rozpočtu. Nyní jsou výdaje ESLP hrazeny Radou Evropy, nebylo by spravedlivé, aby se EU jako nečlen Rady Evropy na sdílení nákladů ESLP nepodílela. EU se

své odpovědnosti nezříká, je však potřebné najít formální uspořádání situace, teoreticky se nabízí oddělení rozpočtu ESLP od Rady Evropy. Teprve poté je možné diskutovat nad přiměřenou výší příspěvku EU. Podle slov Víta Schorma pronesených na konferenci v tomto případě může přistoupení EU sloužit jako pozitivní impuls, neboť prostředky získané od EU mohou zlepšit zoufalou finanční situaci ESLP a tím i jeho fungování.

3. Mechanismus spoluodpůrce¹⁴

Vzájemná propojenost mezi EU a členskými státy, v níž je výkon mnohých činností závislý na krocích obou stupňů, vzbuzuje otázku, proti komu má směřovat stížnost pro porušení EÚLP. Smluvní strana je podle EÚLP odpovědná i tehdy, pokud plně nekontroluje právní nástroj, jehož naplnění zakládá porušení EÚLP. O nutnosti zajistit výběr správného adresáta stížnosti mluví již zmíněný Protokol č. 8. Obecně jsou představitelné dvě situace, ve kterých mechanismus připadá v úvahu:

- Případy, ve kterých stěžovatel namítá porušení EÚLP ze strany členského státu, který přitom pouze implementoval sekundární právo EU, aniž měl prostor pro uvážení způsobu a míry implementace. V tomto případě by se řízení měla účastnit rovněž EU.
- Případy, ve kterých stěžovatel namítá porušení EÚLP ze strany orgánů EU, které přitom pouze naplňují primární právo EU. V tomto případě by se řízení měly účastnit rovněž členské státy.

Mechanismus spoluodpůrce má plnit několik cílů jak na straně žalovaného, tak stěžovatele. V prvním případě jde o to, aby subjekt, kterého se stížnost dotýká, ale není žalován, získal plná práva strany sporu a mohl obhajovat souladnost příslušného aktu s EÚLP. K tomu se vážou také povinnosti, zejména povinnost vykonat rozsudek dle čl. 46 odst. 1 EÚLP. Konstrukce je výhodná též pro stěžovatele, neboť jeho stížnosti by i bez jeho přičinění automaticky čelily všechny relevantní subjekty.

Z praktického hlediska je budoucí aplikace institutu prozatím velmi mlhavá. Zvláště to platí o podmínkách, za jakých bude mechanismus spuštěn. Komise prosazuje, aby EU a její členské státy měly možnost navzájem se připojit k řízení vždy, a to i když se nejedná o případy související se sekundárním nebo primárním právem.¹⁵ Není pravděpodobné, že by byl tento extenzivní výklad „hmotněprávní“ přijatelnosti akceptován, naopak Rada Evropy doporučuje co nejpřesnější definici kritéria „spojení mezi namítaným porušením EÚLP a ustanovením práva EU“.¹⁶ Ani pak není jasné, kdo a jak bude případného spoluodpůrce (zvláště EU při stížnosti proti implementaci sekundárního práva) o možnosti přistoupení informovat. Má to být ESLP, a to automaticky nebo po jisté jím učiněné filtraci, zda je podmínka spojení s EU naplněna? Či má být raději EU informována žalovaným členským státem? Mají se EU a členské státy připojovat jako spoluodpůrce povinně (třeba i proti své vůli), podle svého uvážení nebo má mít právo uvážení pro připuštění ESLP?¹⁷ Co když se proti zapojení spoluodpůrce postaví stěžovatel?

Všechny zmíněné nevyřešené body se týkají pouze započítání mechanismu, svá specifika však bude mít i samotné řízení. Může se např. jeden ze spoluodpůrců rozhodnout pro separátní smírné urovnání (čl. 39 EÚLP) a jestli ano, bude řízení pokračovat dále s jedním žalovaným? Nezbytná bude úzká kooperace mezi spoluod-

půrci, která by podle představy EU měla probíhat podle jí přijatých vnitřních pravidel, vzniklé spory by rozhodoval ESD. V případě rozsudku o porušení EÚLP nemá ESLP rozhodovat o míře odpovědnosti spoluodpůrců, ti přijímají odpovědnost společně a je na nich, jak se vypořádají s výkonem rozhodnutí včetně podílu na spravedlivém zadostiučinění. Podmínkou je, aby možné rozporny mezi nimi nepoškozovaly stěžovatele.

Mechanismus spoluodpůrce by byl novým prvkem v systému EÚLP a odlišuje se od společných hlavních žalovaných, kteří sice jsou žalováni spolu, ale nesou plnou jednotlivou odpovědnost za porušení nastalé v jejich výlučné působnosti.¹⁸ Kromě výše uvedeného praktického přínosu je hlavním důvodem pro zavedení mechanismu snaha EU zabránit ESLP rozhodovat o rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy. Je ale zároveň nutné přiznat, že uplatňování institutu nemusí být zcela bezproblémové. Za zmínku stojí, kromě diskutovaných procesních nejasností, hrozba dalšího navýšení zátěže ESLP nebo obava z narušení rovnosti účastníků a smluvních stran. I proto ne všechny subjekty považují mechanismus spoluodpůrce za nezbytný, např. podle názoru Německa by zajistil dostatečnou obhajobu žalovaných stran postup dle čl. 36 odst. 2 EÚLP.¹⁹

4. Stížnosti mezi smluvními stranami EÚLP

Čl. 33 EÚLP dovoluje smluvním stranám předložit ESLP stížnost týkající se porušení EÚLP jinou smluvní stranou. EU má z aplikace ustanovení obavy, neboť je v přímém protikladu k čl. 344 SFEU zmíněném v úvodu, a tak může ohrožovat nejen monopol zřizovacích smluv (a ESD), ale v konečném důsledku i důvěru mezi členskými státy EU. Jedná se samozřejmě o spory týkající se výkladu či aplikace práva EU, domněle či skutečně propojené s porušením EÚLP. Zabránění využití čl. 33 EÚLP lze dosáhnout čistě interním způsobem v rámci pravidel EU, konkrétní způsob provedení je záležitostí diskuse. Pravidlo by logicky mělo platit i pro variantu stížností EU na členské státy. Naopak by mělo být v přístupové smlouvě zdůrazněno, že čl. 344 SFEU je zvláštním ujednáním vylučujícím aplikaci čl. 55 EÚLP.

5. Vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků a vztahy ESD a ESLP

Specifická podoba unijního soudního systému, tvořeného současně vnitrostátními soudy členských zemí a soudy EU, má své závažné důsledky v souvislosti s přistoupením EU k EÚLP. Čl. 35 odst. 1 EÚLP totiž podmiňuje přijatelnost stížnosti vyčerpáním vnitrostátních prostředků nápravy. I pokud odhlédneme od terminologie, je zřejmé, že v řízení o předběžné otázce (na rozdíl od přímých žalob) nemusí vždy dojít k tomu, aby se k věci měl možnost vyjádřit ESD (či Tribunál) před tím, než se stěžovatel obrátí na ESLP.

V tuto chvíli do hry opět vstupují podmínky Protokolu č. 8, podle kterého se přistoupení nesmí dotknout pravomocí EU ani jejích institucí, včetně ESD. Ten přitom má podle čl. 263 a 264 SFEU výlučnou pravomoc přezkoumávat platnost aktů EU a prohlášovat je za neplatné, což podle ESD zahrnuje i hodnocení souladu aktů s lidskými právy. Sám ESD v jím vydaném diskusním dokumentu k přistoupení EU k EÚLP prohlásil: „Je důležité, aby (...) existoval mechanismus zaručující, že otázka plat-

nosti aktu Unie může být vždy skutečně předložena Soudnímu dvoru k rozhodnutí předtím, než o souladu tohoto aktu s Úmluvou bude rozhodovat Evropský soud pro lidská práva.²⁰ Není sice jasné, proč ESD mluví o platnosti, když ESLP neplatnost aktu ani při porušení EÚLP vyslovit nemůže, je však zřejmé, že ESD a EU jako celek trvá na tom, aby měl ESD možnost vyjádřit se ke stížnosti před jejím projednáním u ESLP.

Jak požadavků EU dosáhnout? Některé předchozí návrhy, např. ve formě předběžné otázky směřující od ESLP k ESD, ne získaly podporu,²¹ v poslední době jsou diskutovány následující tři varianty řešení:²²

- **Vystačit si se současným stavem:** Návrh předložený Komisí vychází z předpokladu, že mají v členských státech soudy posledního stupně povinnost předložit předběžnou otázku, pokud jsou splněny dané podmínky. ESLP již v minulosti několikrát judikoval, že pokud povinnost není splněna, může se jednat o porušení práva na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP).²³ Za takové situace 1. národní soud předběžnou otázku podá a věc se dostane k ESD, 2. bezdůvodně ji nepodá a při podání stížnosti ESLP konstatuje porušení čl. 6 EÚLP, 3. účastník před národním soudem podání předběžné otázky nenavrhne a ESLP označí stížnost za nepřijatelnou pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků ochrany.
- **Prerušování řízení před ESLP:** Svou vizi řešení nastíní při jednání ve výboru EP soudce ESD Christiaan Timmermans. Podle něj pokud by ESLP přijal stížnost proti EU, aniž by se k věci předtím měl možnost vyslovit ESD, Komise by byla oprávněna zahájit řízení před ESD a požádat soud o posouzení souladu daného aktu EU s lidskými právy. Řízení před ESLP by se přerušilo do doby vydání rozsudku ESD a pokračovalo by jen tehdy, jestliže by ESD vyslovil soulad předpisu s lidskými právy.
- **Využití prostoru daného ESLP:** Rumunsko v Radě předložilo alternativu, podle které by ESD rozhodoval o případu na návrh Komise nebo členského státu v časovém limitu, který poskytuje jednací řád ESLP pro podání písemných připomínek třetích stran.²⁴ Rozhodnutí ESD by využily členské státy či EU ve svých písemných připomínkách ve věci a následném řízení. Každá z variant má, jak to ostatně obvykle bývá, své klady a zápory. U první by byla nejjednodušší implementace, nevyžadující žádné zásahy do platného práva. Oproti tomu proces předkládání předběžné otázky má přes své uspokojivé fungování k pevnému vymezení daleko a národní soudy disponují značným prostorem pro autonomní uvážení, zda ji podat (doktríny *acte claire* a *acte éclairée*). Není proto jisté, že by ESLP nutně musel vždy judikovat nepředložení otázky jako porušení čl. 6 EÚLP, o čemž nejlépe svědčí dosavadní praxe.

Zřízení zvláštních mechanismů by dalo ESD možnost vyjádřit se ke všem přijatým stížnostem týkajícím se EU, ve kterých nebyl předtím zapojen, podmínky Protokolu č. 8 i ESD by byly naplněny. Hrozby s mechanismy spojené jsou však nezanedbatelné. Jaké by byly následky pro rovnost účastníků řízení před ESLP? K čemu by vlastně bylo, pokud by ESD daný akt prohlásil za neplatný z důvodu porušení lidských práv? Zabránilo by se vůbec rozdílným pohledům ESD a ESLP, což je jeden z cílů daných institutů? V praktické rovině: ztratil by stěžovatel právo na spravedlivé zadostiučinění (viz Timmermans a nepokračování v řízení u ESLP)?²⁵ Zapojením ESD by došlo k dalšímu prodloužení již tak neúnosně dlouhého řízení

před ESLP, to platí zvláště u druhého návrhu, kde by podle Komise bylo ideální nevázat ESD žádnými lhůtami. Znamenalo by to, že průběh řízení před ESLP by byl vlastně závislý na činnosti orgánu jedné ze stran EÚLP. Námitka nedopadá na rumunskou verzi postupu, v té je odpovědnost čistě na EU, není třeba ale zakrývat, že daná lhůta by byla pro ESD vskutku šibeniční, a je třeba se ptát, co by v takovém časovém horizontu mohl odpovědně posoudit. Nikoliv nevýznamnou skutečností u obou zvláštních mechanismů je, že by vyžadovaly nejen přesnou dohodu mezi EU a Radou Evropy ohledně jejich implementace, ale kvůli procesům při zapojení ESD a posunu jeho pravomocí s největší pravděpodobností také změnu zřizovacích smluv, potažmo relevantních protokolů.

Pozice členských států, ČR nevyjímaje,²⁶ se kloní spíše k variantě zvláštního mechanismu než spoléhání se na bezproblémové fungování systému předběžné otázky. Je pravděpodobné, že kolem záležitosti budou největší diskuse, celá věc je navíc úzce propojena s institutem spoluodpůrce, který rozšiřuje počet případů zasahujících EU, a tedy podle Protokolu č. 8 vyžadujících zásah ESD. Není vyloučeno, že se nakonec objeví i jiná řešení problému.

V. Průběh vyjednávání a jeho hlavní problémové okruhy na straně Rady Evropy

Rada Evropy se již od počátku 80. let mnohokrát vyslovila pozitivně k myšlence přijetí EU, z aktuálních výzev lze zmínit rezoluci PACE č. 1610 z roku 2008, zdůrazňující pozitivní prvky s přistoupením spojené a volající po co nejrychlejším započetí vyjednávání.²⁷ Po přijetí Lisabonské smlouvy Rada Evropy rychle zareagovala a po několika diskusích v rámci Výboru ministrů a zejména CDDH zřídila v červnu 2010 vlastní *ad hoc* orgán pro diskutování podmínek pro vyjednávání. Jedná se o neformální Pracovní skupinu k přistoupení EU k EÚLP (CDDH-UE), složenou ze 14 osob, sedm z nich je z členských, sedm z nečlenských zemí EU, delegáti ovšem jednají jako nezávislí odborníci. EU zastupuje Komise jako 15. účastník. CDDH-UE se poprvé setkala v červenci 2010, další jednání proběhla v září a říjnu.

Orgány Rady Evropy vždy připravovaly velmi podrobné přípravné dokumenty diskutující jednotlivé aspekty možného přistoupení EU. Z poslední doby mezi ně patří např. zpráva Výboru pro právní záležitosti a lidská práva PACE z března 2008, obsahující mimo jiné i pohledy četných odborníků na problematiku.²⁸ Od počátku roku 2010 se jednotlivé požadavky pro jednání dále zpřesňovaly v rámci CDDH a následně již přímo v CDDH-UE, na setkáních skupiny jsou podrobně diskutovány obsahové otázky jednání podle přesně zvoleného obsahového harmonogramu.²⁹

Ze všech dokumentů plyne, že Rada Evropy vstupuje do vyjednávání s daleko menším množstvím podmínek než EU. Samozřejmě je třeba řešit četné technické otázky, typicky úpravu terminologie mnoha ustanovení EÚLP nyní operujících se státoprávními pojmy, vždy je ale nazonáčna snaha o pozitivní řešení. Z obsahových záležitostí lze vnímat opatrnost vůči analyzovaným požadavkům EU, především mechanismu spoluodpůrce a nutnosti zapojení ESD. Ona ostražitost ale jedná z jejich dosud nejasné podoby, jedná je pojímána obecně, totiž ve smyslu dopadu nových institutů na za-

tížení ESLP a délku sporů, rovnost účastníků řízení i smluvních stran. V tomto směru logicky přistoupení nebude, jak plyne z debaty výše, zcela bezproblémové, ve stejné chvíli ale budou jeho důsledky pro systém EÚLP ovlivněny probíhající reformou systému samotného, včetně vyhodnocení úspěšnosti dopadů 14. protokolu a případných dalších změn.

VI. Závěrečná zobecnění a pokus o věštění ze skleněné koule

Dosavadní projevené zájmy stran lze postihnout ve dvou rovinách. První je celkový přístup Rady Evropy a EU. Z logiky každého procesu přistoupení plyne, že je to přistupující strana, která se musí podřídit pravidlům systému, jehož součástí se chce stát. Naopak přijímající subjekt vítá funkční, územní nebo rozpočtové zvýšení svého vlivu spojené s rozšířením. Nemůže proto být překvapením, že Rada Evropy požaduje jen naplnění rámcových podmínek, které by se daly shrnout pod „neohrožení fungování systému EÚLP“.

Asymetrické schéma vyjednávání jako by si ale nevědomovala EU, pro kterou jde o zcela novou situaci. Prozatím si na ni neumí (nebo nemíní) zvyknout, takže sice vyjadřuje ochotu vstoupit, ale rozsahem a obsahem požadavků to vypadá, že Rada Evropy vstupuje do EU a ne naopak. Typické to je především v podmínění neohrožení specifického postavení práva EU a pozice ESD, kde podle plánu EU je nutný zcela specifický přístup ESLP, který není přiznán žádné jiné straně EÚLP. Nestraný pozorovatel se musí ptát, proč zrovna EU se má dostat takto privilegovaného zacházení a zda nakonec nemají pravdu ti, kteří hodnotí EÚLP jako systém vytvořený pro státy, a proto včlenění jiných subjektů do něj považují za cizí a potenciálně destabilizující prvek.³⁰ Debatou i celým jednáním probíhá dělicí linie mezi tzv. „štrasburčany“, podle nichž je jasné, že EU (a ESD) budou po přistoupení podléhat EÚLP a ESLP jako všichni ostatní, a „lucemburčany“, podle kterých naopak jde spíše o sňatek z rozumu, mající zasáhnout EU (a ESD) co nejméně.³¹

Druhá rovina přístupového procesu se týká interních vztahů v EU a odráží na jedné straně povinnost EU přistoupit k EÚLP, na druhé její svázanost množstvím často obtížně splnitelných podmínek, násobenou nastavenými rozhodovacími pravidly. Nejenže je třeba jednomyslná podpora zástupců členských států v Radě a souhlas EP, ale je přítomná i hrozba vyjádření ESD v případě, že bude požádán dle čl. 218 odst. 11 SFEU o posudek o slučitelnosti zamýšlené přístupové dohody se zřizovacími smlouvami (viz dále). Je zbytečné uvádět, že každý ze států a nadnárodních institucí má o přistoupení rozdílné vize, které ne vždy odpovídají dosud veřejně prezentovanému jednotnému postupu EU.³²

Rozpor mezi příkazem přistoupit plynoucím z čl. 6 odst. 2 SEU a četnými obsahově složitými body jednání i jeho strukturou, zvláště na straně EU, tvoří onu v názvu článku zmíněnou kvadraturu kruhu, které všechny subjekty čelí. Nelze se zbavit dojmu, že nezveřejnění vyjednávacích směrnic Radou (viz výše) bylo zapříčiněno právě tím, že deklarovaný očekávaný hladký vyjednávací proces asi zase tak hladký nebude. Původní plán počítá s dokončením jednání do června 2011,³³ jeho dodržení lze však očekávat jen s největším optimismem. Do harmonogramu s vysokou pravděpodobností vstoupí také ESD, čtené členské státy již nyní indikují svůj záměr ne-

chat předložit vyjednanou dohodu ESD s žádostí o posudek.³⁴ Teprve schválením dohody se otevírá cesta procesu ratifikace, ve které hrozí další nástrahy, nesmíme zapomínat, že ratifikovat musí též všechny členské země Rady Evropy. Těm, co si připomenou přístup Ruska k ratifikaci 14. protokolu EÚLP a dříve tahty téže země vůči EU při ratifikaci Kjótského protokolu, se jistě již nyní zrychljuje tep. Výjimkou proto nejsou experti, kteří aktuální termín přistoupení EU odhadují na rok 2015.³⁵

S ohledem na poukazované četné obsahové nejasnosti budoucí dohody a neurčitý (mnohaletý) časový výhled procesu je poněkud předčasné odhadovat reálné důsledky přistoupení EU k EÚLP. Jedná se skutečně o „příležitost k rozvinutí soudržného systému ochrany základních práv napříč kontinentem, se silným příslibem Evropy sjednocené právem a hodnotami“?³⁶ V současnosti ESLP ve své doktríně založené v rozhodnutí *Bosphorus* pokládá ochranu lidských práv v EU za rovnocennou s EÚLP a jen přezkoumává, zda nebyla v dané věci ochrana zjevně nedostatečná.³⁷ Bude doktrína přistoupením změněna? Většina předpovědí normativně předpokládá, že ano, existují ale i silné argumenty o opaku.³⁸ Podle některých názorů vyjádřených na konferenci budou z přistoupení nejvíce těžit a přístupu k ESLP nejčastěji využívat zaměstnanci EU a velké společnosti ve věcech hospodářské soutěže, tedy ty subjekty, které již nyní mají přímý přístup k soudním orgánům EU. Sporné záležitosti související s rolí ESD u předběžných otázek se tak částečně relativizují. Konečně jiní upozorňují,³⁹ že přistoupení k EÚLP je nadbytečné ve chvíli, kdy Listina základních práv EU nabyla závaznosti. Výsledkem bude paradoxně dvoukolejný, přebujelý a složitý systém ochrany lidských práv v EU. Teprve až čas může posoudit oprávněnost těchto pohledů a odhalit, jestli přistoupení přinese očekávané výhody nebo se stane příslovečnou slepou uličkou.

* Autor je odborným asistentem na PF UP v Olomouci. Článek vznikl v rámci Národního plánu výzkumu II (projekt č. 2D06016: Česká republika v Evropské unii: Postavení a prosazování národních zájmů). Text vychází z osnovy ústního vystoupení, které autor pronesl na konferenci Přistoupení EU k EÚLP, konané na Ministerstvu zahraničí 24. 9. 2010. Četné informace dále obsažené jsou založeny na referátech dalších přednášejících a následných diskusích. Všem zúčastněným, včetně v příspěvku necitovaným osobám, tímto děkuji. Veškeré chyby samozřejmě zůstávají mé.

- 1) *Opinion 2/94 Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom* z 28. 3. 1996. ECR [1996] I-01759.
- 2) *Stockholmský program*. Dokument Rady č. 17024/09 z 2. 12. 2009, s. 11-12. Dokumenty Rady jsou přístupné v rejstříku na adrese <http://www.consilium.europa.eu> (všechny v textu citované internetové stránky byly naposledy navštíveny 24. 10. 2010, hluboké linky jsou dostupné u autora).
- 3) K tomu za všechny *Šišková, N.* Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii. Praha: Linde, 2008, s. 153-181.
- 4) Např. v angličtině „*Union shall accede*“.
- 5) Dokument Rady č. 10817/10 z 8. 6. 2010.
- 6) Srov. dokument Rady č. 12679/10 z 13. 9. 2010, s. 3-6.
- 7) Informace o této velkorysosti byla ještě v srpnu 2010 dostupná v rejstříku dokumentů Rady, později byla podle všeho odstraněna a je zde v plném znění již jen pouze příslušná žádost EP o zveřejnění (dokument Rady č. 12257/10 z 16. 7. 2010), existují i záznamy o dalších žádostech EP o přístup ke směrnicím (např. dokument Rady č. 13671/10 z 16. 9. 2010).
- 8) V některých případech dochází paradoxně k situacím, kdy je v dokumentu X odhaleno něco, co zjevně mělo podle dokumentu Y zůstat utajeno.
- 9) Platí to i o EP, s přihlédnutím k objemu informací, které jsou dostupné jemu samotnému.

- 10) Srov. zprávy výborů EP obsažené v dokumentu EP č. A7-0144/2010 z 10. 5. 2010, s. 5, 13, www.europarl.europa.eu či zpráva Political Affairs Committee PACE č. AS/Pol (2010) 27 rev z 28. 6. 2010, s. 8, www.assembly.coe.int.
- 11) Více k výhradám pracovní dokument Komise z 8. 12. 2009, s. 7–8 (dostupné u autora).
- 12) Viz citované zprávy výborů EP, s. 6.
- 13) Viz proslov Sergeje Holovatyho z PACE při slyšení ve výboru EP 18. 3. 2010, s. 5, www.assembly.coe.int.
- 14) Prozatím neexistuje jednotná terminologie institutu, v angličtině se kromě „*co-respondent*“ uvádí také „*co-defendant*“, v češtině rovněž „spolužalovaný“.
- 15) Poziční dokument EU k mechanismu viz dokument Rady č. 10569/10 z 2. 6. 2010, s. 2–7.
- 16) Srov. pozici Rady Evropy v dokumentu CDDH-UE(2010)12 z 12. 10. 2010, s. 6.
- 17) Komise by upřednostňovala povinné připojování stran, naopak většina členských států s tímto nesouhlasí.
- 18) K rozdílu již citovaný dokument CDDH-UE(2010)12, s. 5.
- 19) Dokument Rady č. 6392/10 z 12. 2. 2010, s. 2.
- 20) Srov. Diskusní dokument Soudního dvora z 5. 5. 2010, s. 5, <http://curia.europa.eu>.
- 21) Viz citované zprávy výborů EP, s. 7.
- 22) Srov. detailně dokument Rady č. 10568/10 z 2. 6. 2010, s. 3–5.
- 23) Za všechny *Bakker v. Rakousko* z 13. 6. 2002, stížnost č. 43454/98. Je ale pravdou, že nepředložení předběžné otázky dosud nikdy nebylo přímou příčinou konstatování porušení EÚLP, viz písemná verze příspěvku Michala Bobka z konference (dostupné u autora).
- 24) Dle čl. 44 jednacího řádu ESLP se jedná o lhůtu 12 týdnů ode dne, kdy je straně sdělena informace o přijetí stížnosti.
- 25) Stejně otázky si klade již citovaný dokument CDDH-UE(2010)12, s. 13.
- 26) Viz písemný podklad Jany Králové pro konferenci (dostupné u autora).
- 27) Rezoluce PACE ze 17. 3. 2008, <http://assembly.coe.int>.
- 28) Zpráva Výboru pro právní záležitosti a lidská práva PACE z 18. 3. 2008, dokument č. 11533, <http://assembly.coe.int>.
- 29) Přehled všech dokumentů spojených s prací CDDH-UE viz www.coe.int.
- 30) Na konferenci tento názor vyjádřil např. Jiří Malenovský.
- 31) Analogie dělení na lucemburčany a štrasburčany pochází z konference, pokud si pamatují, tak snad z úst Jana Komárka.
- 32) O tom, že zejména mezi státy jednota nepanuje a v určitých věcech se návrhy řešení liší, svědčí kromě zmínek v tomto textu např. i dokument Rady č. 11394/10 z 22. 6. 2010.
- 33) Tento termín je zmiňován zejména Komisí a Radou Evropy.
- 34) Dle Jany Králové sdílí tento postoj i ČR.
- 35) Srov. Jonas Christoffersen in *Mabony*, *H. EU bid to join human rights convention poses tricky questions*. *EU Observer*, 18. 3. 2010, <http://euobserver.com> či informace z Rady zmíněné v citované zprávě Political Affairs Committee PACE, s. 8.
- 36) Proslov komisařky pro spravedlnost a základní práva Viviane Redingové z 18. 2. 2010, s. 3, <http://europa.eu>.
- 37) *Bosphorus v. Irsko* z 30. 6. 2005, stížnost 45036/98.
- 38) Více k věci *Besselink, L. The EU and the European Convention of Human Rights after Lisbon: From 'Bosphorus' Sovereign Immunity to Full Scrutiny?* 13. 1. 2008, <http://papers.ssrn.com> či písemný příspěvek Jiřího Kmece na konferenci (dostupné u autora).
- 39) Např. již citovaný příspěvek Michala Bobka.