



PRÁVNICKÁ FAKULTA

UNIVERZITY KARLOVY V PRAZE

Katedra evropského práva



diplomová práce na téma:

**REFORMA EVROPSKÉHO SOUDU
PRO LIDSKÁ PRÁVA**

s důrazem na Protokol č. 14

vedoucí diplomové práce:

Doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.

Praha 2007

Alena Najgebaurová
Velká Skála 678/2
Praha 8 – Troja, 181 00

*Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila
prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.*

V Praze dne 12. září 2007

Alena Najgebaurová

OBSAH:

ÚVOD	5
I. SOUČASNÁ ÚPRAVA	7
1 ÚVODNÍ SLOVO	7
2 FUNGOVÁNÍ ESLP	9
1.1 VÝVOJ.....	9
1.2 SOUČASNÁ ÚPRAVA (VE ZNĚNÍ PROTOKOLU Č. 11)	13
1.2.1 Protokol č. 11.....	13
1.2.2 Organizace Soudu.....	13
1.2.3 Řízení před Soudem	15
1.2.3a Podání stížnosti	15
1.2.3b Rozhodování o přijatelnosti.....	18
1.2.3c Rozhodnutí ve věci a výkon	19
3 VÝZNAM ESLP	20
II. REFORMA FUNGOVÁNÍ SOUDU	23
1 DŮVODY PŘIJETÍ ZMĚN V ŘÍZENÍ PŘED ESLP	23
2 ZMĚNY TÝKAJÍCÍ SE ŘÍZENÍ PŘED ESLP	25
2.1 PROTOKOL Č. 14	25
2.1.1 Nejvýznamnější prostředky zefektivnění práce Soudu	26
2.1.1a Institut samosoudce	27
2.1.1b Nové kritérium přípustnosti.....	28
2.1.1c Případy spadající pod ustálenou judikaturu Soudu.....	31
2.1.2 Výkon rozsudků.....	33
2.1.3 Ostatní prostředky upravující řízení před Soudem	34
2.2 DOPORUČENÍ VÝBORU MINISTRŮ	36
III. PROJEKT BOUCÍHO VÝVOJE	40
1 ZPRÁVA LORDA WOOLFA	41
2 ZPRÁVA SKUPINY MOUDRÝCH	47
1.1 STRUKTURA A MODIFIKACE SOUDNÍHO ZŘÍZENÍ.....	48

1.1.1 Zvýšení pružnosti řízení o změnách procesních pravidel.....	48
1.1.2 Ustanovení nového soudního „filtračního“ mechanismu	50
1.2 VZTAHY MEZI SOUDEM A ČLENSKÝMI STÁTY	53
1.2.1 Zvýšení významu judikatury ESLP v členských státech.....	53
1.2.2 Formy spolupráce mezi Soudem a vnitrostátními soudy	54
1.2.3 Vnitrostátní prostředky nápravy porušení Úmluvy	56
1.2.4 Spravedlivé zadostiučinění na národní úrovni	56
1.2.5 Řízení v případech „pilotních rozsudků“	57
1.3 ALTERNATIVNÍ ČI DOPLŇUJÍCÍ PROSTŘEDKY ŘEŠENÍ SPORŮ	59
1.4 OBLAST INSTITUCIONÁLNÍHO STATUTU SOUDU A JEHO SOUDCŮ	60
3 SHRnutí	62
ZÁVĚR	64
PRAMENY:	73

ÚVOD

Tématem mé diplomové práce je reforma Evropského soudu pro lidská práva se zaměřením na Protokol č. 14. Tento zatím poslední protokol novelizuje procesní stránku Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Je tedy, jako tato práce, zaměřen na řízení před Evropským soudem pro lidská práva a přinesl návrh nejzásadnějších změn za posledních 10 let.

Tuto reformu, která ovšem dosud nenašla požadované množství zastánců pro vlastní realizaci, provázela již od začátku vzrušená diskuse. Ta neutichla ani poté, co se její tvůrci konečně dohodli na finální verzi, a optimální řešení se proto hledá dál. V současné době tedy již existují vcelku propracované návrhy „reformy reformy“.

Systém ochrany lidských práv, na kterém se zásadně podílí Evropský soud pro lidská práva je ve své podobě a účincích unikátním mechanismem, který vytváří a sjednocuje minimální lidskoprávní standardy v členských státech, jehož autoritu uznávají téměř všechny evropské státy a pro jehož pomoc se také obrací stále více jedinců. Jeho „popularita“ však s sebou nese velký problém, a tím je příliš rychle rostoucí objem jeho práce. Aby tento systém zůstal přínosem, je třeba jej přizpůsobit této nové situaci. Zároveň však je třeba dbát, aby základní „výdobytky“, vzniklé za desítky let jeho fungování, zůstaly zachovány. Toto je velmi nelehký úkol, který se pokouší aktuálně řešit právě Protokol č. 14.

Cílem této práce je seznámit čtenáře s principy fungování Evropského soudu pro lidská práva, vysvětlit důvody, pro které je třeba jej reformovat, a naznačit také směry, kterými by se změny měly či mohly ubírat.

Svou práci jsem podle toho také rozvrhla do tří základních kapitol. V první z nich nejdříve popíšu, jaké je postavení Evropského soudu pro lidská práva v systému

ochrany lidských práv, jeho vývoj a způsob fungování. Pokusím se také vysvětlit, v čem tkví jeho jedinečnost.

Druhou kapitolu považuji za jádro své práce. Nejdříve v ní pojednám o příčinách, které vedou právě k nutnosti provést změny v dosavadním fungování Evropského soudu pro lidská práva. V jejich důsledku je nynější situace téměř neudržitelná a uspokojení nemůže být nalezeno v jednoduchých „kosmetických“ úpravách. Proto je třeba se jich vyvarovat a soustředit se na skutečnou reformu, která by zajistila dlouhodobě uspokojivou činnost Evropského soudu pro lidská práva, a tím také zachování daného systému ochrany lidských práv. O to se pokusil právě Protokol č. 14, kterým se zabývám v druhé části této kapitoly. Jde o velmi konkrétní návrh, jak by reforma měla vypadat. V rámci tohoto výkladu se samozřejmě pokusím také o hodnocení, zda tento návrh všeobecná očekávání může splnit.

Jak jsem již v úvodu zmínila, celý reformní proces stále pokračuje. V poslední kapitole své práce se tedy zaměřím na výhledy do budoucnosti. Poodhalím, kterými směry se ubírají návrhy příštích možných úprav a dále čtenáře seznámím s některými konkrétními představami dalších případných změn.

I. SOUČASNÁ ÚPRAVA

1 ÚVODNÍ SLOVO

Evropský soud pro lidská práva (dále též Soud nebo ESLP) je nezávislým mezinárodním soudním orgánem, který byl založen v rámci mezinárodní organizace Rady Evropy (dále též RE). Tato regionální organizace sdružující státy Evropy byla založena v roce 1949 jako reakce na události v průběhu 2. sv. války, kdy demokratické suverénní státy byly podrobovány státy totalitními, kdy byla pošlapávána snad všechna lidská práva, a v podobné hrozbě bylo nutno čelit i dlouho po skončení války ze strany rozrůstajícího se počtu socialistických států.

Původními členy byly pouze západoevropské státy s parlamentním demokratickým systémem. V devadesátých letech však byly přijímány také nově vzniklé demokratické státy střední a východní Evropy. V nynější době má Rada Evropy 47 členských států¹ a jde bez nadsázky o panevropskou organizaci.

Podle Statutu Rady Evropy je úkolem této organizace „dosažení užší evropské jednoty, prosazování a uskutečňování principů skutečné demokracie a lidských práv, založených na osobní a politické svobodě a vládě práva“², a jejich ochrana na národní úrovni s mezinárodní kontrolou. Za tímto účelem členské státy podepsaly *Evropskou*

¹ Vycházím zde z aktuálních informací poskytovaných na stránkách www.coe.int, kde je k dispozici seznam států RE.

Z evropských zemí chybí už jen Bělorusko.

² Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. C. H. Beck, 2. doplněné vydání, Praha, 2003, str. 27.

*úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod*³ (dále též Úmluva). „V zájmu ochrany těchto práv je činnost Rady Evropy zaměřena na :

- upevnění evropské solidarity prostřednictvím systémů účinné kontroly a ochrany - při zaručení respektu k jednotlivcům, jejich občanským a politickým svobodám a jejich sociálním, ekonomickým a kulturním právům;
- identifikaci nových ohrožení lidských práv a lidské důstojnosti;
- rozvíjení veřejného uvědomění a podporu výchovy k lidským právům ve školách, univerzitách i pro skupiny odborníků.“⁴

Úmluva ovšem neobsahuje pouze katalog základních lidských práv a svobod (postupně rozšiřovaný jednotlivými Protokoly), ale také mechanismus jejich kontroly. K zajištění dohledu nad dodržováním závazků vyplývajících z Úmluvy Vysokými smluvními stranami byl založen Evropský soud pro lidská práva jako jeden z orgánů ochrany lidských práv. Jeho zřízení bylo vtěleno přímo do textu Úmluvy. Za dobu své existence prošel celý kontrolní mechanismus podstatným vývojem a také podoba Soudu se od jeho ustanovení v roce 1959 výrazně změnila.

Sídlem Soudu je francouzský Štrasburk, stejně jako sídlo Rady Evropy. Organizaci tohoto orgánu i řízení před ním upravuje jednak Úmluva ve znění jejích Protokolů, dále pak Jednací řád, který vydává sám Soud pro bližší konkretizaci organizačních záležitostí a pravidel řízení před ním.

³ Tvůrci Úmluvy se nechali inspirovat především Všeobecnou deklarací lidských práv (1948). Její výjimečnost tkví v tom, že představuje první právně závazný mezinárodní instrument ochrany občanských a politických práv. Úmluva byla podepsána dne 4. listopadu 1950 a vstoupila v platnost dne 3. září 1953. Zde se sluší podotknout, že vstup do RE není vázán na podpis Úmluvy, některé státy přijaly tento dokument i mnoho let po jejich vstupu do RE. Od roku 1976 (při přistoupení Portugalska) byl již souhlas s Úmluvou podmínkou členství v RE, datum ratifikace však zůstal plně na vůli státu.

⁴ Portál Rady Evropy:

http://www.coe.int/cz/portal/Information_material/CZ_HRleaflet.asp?L=CZ#P21_1138

Evropský regionální systém ochrany lidských práv vytvořený Radou Evropy je dnes považován za nejefektivnější nadstátní systém ochrany lidských práv⁵.

2 FUNGOVÁNÍ ESLP

1.1 VÝVOJ

Poprvé Soud veřejně zasedal v roce 1960. Od té doby doznal tento orgán značnou proměnu. Tu nejvýraznější přinesl Protokol č. 11, který podstatně revidoval dosavadní kontrolní systém.

Původně zde existovala koncepce triády institucí, které se zabývaly kontrolou dodržování lidských práv zakotvených v Úmluvě. Šlo o dvojstupňový systém, a to řízení o přijatelnosti, v němž figurovala Evropská komise pro lidská práva⁶ (dále jen Komise), a poté následovalo řízení a rozhodování ve věci samé. Tuto kompetenci měl Soud, jenž vydával konečné a vykonatelné rozsudky. V určitých případech však namísto Soudu rozhodoval Výbor ministrů (dále též Výbor), poslední z oné trojice institucí ochraňující lidská práva pramenící z Úmluvy.

Dělení rozhodovacích pravomocí mezi Soud a Výbor ministrů záleželo v tom, zda se na daný členský stát vztahovala jurisdikce Soudu. Ta se odvíjela od práva (nikoli

⁵ Je to tak především proto, že jde o nadstátní systém zahrnující poměrně široký katalog lidských práv a svobod, který umožňuje jednotlivci přístup k orgánu jejich ochrany a přímou vykonatelnost rozhodnutí tohoto orgánu. J. Svák navíc ve své monografii uvádí, že ostatní – ať už celoevropské systémy nebo instituce zahrnující jen některé státy Evropy – nemají v oblasti lidských práv takový význam jako Rada Evropy mimo jiné i proto, že úkoly, kterými se primárně zabývají, do oblasti lidských práv nepatří. Viz. Svák, J.: Ochrana lidských práv (z pohledu judikatury a doktríny štrasburských orgánů ochrany práv). Poradca podnikateľa, Bratislava, II. rozšířené vydání, 2006. str. 35.

⁶ Evropská Komise pro lidská práva byl nezávislý orgán zřízený Úmluvou (v jejím znění až do vstupu Protokolu č. 11 v platnost), který se v scházal periodicky. Jeho členové byli jmenováni vždy po jednom za každý členský stát ze seznamu předloženého jednotlivými zeměmi. Tito komisaři však byli osobami soukromými a nestrannými a nesměly přijímat žádné pokyny od svých vlád. Úkolem Komise byla (mimo jiné) „filtrace“ stížností na základě splnění podmínek přijatelnosti, nebyla však orgánem soudním.

tedy povinnosti) vysokých smluvních stran uznat jurisdikci Soudu⁷. V případě, že je stát neuznal, stížnosti pro údajné porušení Úmluvy byly vyloučeny z nezávislého rozsouzení soudním orgánem. Rozhodnutí o stížnosti potom bylo ponecháno na Výboru ministrů.

Každé podání nejprve muselo podstoupit řízení o přijatelnosti před Komisí, podle daných kritérií. K tomuto účelu mohla Komise získávat jakékoli potřebné informace především od navrhovatele a dotčeného státu. Byla dokonce oprávněna nařídít neveřejné slyšení stran. Na základě těchto podkladů pak rozhodla, zda je stížnost přijatelná či není. Rozhodnutí o nepřijatelnosti bylo konečné.

V případě přijatelného podání, měla se Komise pokusit o smírné řešení situace. Působila tedy také jako zprostředkovatel komunikace mezi navrhovatelem a dotčeným státem. O schválení smíru byla sice vypracována zpráva, neměla však autoritu věci rozsouzené.

Bylo-li podání označeno za přijatelné (což musela Komise obligatorně zdůvodnit), mohlo řízení vstoupit do fáze meritorního rozhodování. Komise nebo strana sporu mohla do tří měsíců předat kauzu k rozhodnutí Soudu. Tento krok byl fakultativní, ovšem mohl být využit jen za podmínky, která byla již zmíněna, tedy že žalovaný stát dříve uznal autoritu tohoto soudního orgánu.

Soud původně jen vydával rozsudky, které byly konečné a vykonatelné. Postupně se jeho pravomoci začaly rozšiřovat i o možnost interpretace a revize⁸ rozsudků.

V případě, že věc nebyla ve výše uvedené lhůtě předána Soudu, nebo v případě, že stát neuznal jeho jurisdikci, meritorní rozhodnutí náleželo Výboru ministrů. Toto řešení se často stávalo terčem kritiky, a to hned z několika důvodů: řízení před Výborem bylo neveřejné a důvěrné (tajné), jednání se konalo výhradně písemně a nemělo ani kontradiktorní povahu; žadatel nebyl účastníkem řízení a neměl ani právo být slyšen; o

⁷ Jurisdikci Soudu postupně uznaly všechny Vysoké smluvní strany Úmluvy, a to prohlášením podle čl. 46 Úmluvy v jejím znění do vstupu Protokolu č. 11 v platnost. Jestliže v 50. letech, kdy vznikla Úmluva, to byl jev spíše ojedinělý, v letech 80. bylo již uznání pravomoci Soudu vůči členským státům samozřejmostí.

⁸ S žádostí o interpretaci nebo revizi se mohla na Soud obrátit jak Komise tak i strana řízení. Interpretace rozsudku měla za úkol upřesnit smysl a dosah tohoto rozhodnutí, v žádném případě však Soud nemohl „přidat“ nic nového, co by přesahovalo původní obsah a význam rozsudku. Jiná situace mohla nastat v případě revize rozsudku. Revize se mohla uplatnit v mimořádných případech, kdy se po vynesení rozsudku objeví taková skutečnost, která je s to zpochybnit rozhodnutí Soudu. Nejsou mi však známy případy, kdy by se tento institut v praxi uplatnil.

věci rozhodovali všichni členové Výboru a byl mezi nimiž také vyslanec dotčeného státu, ten se tak stával „soudcem“ země, kterou zastupoval a jež byla v dané kauze stranou sporu; Výbor ministrů je vzhledem k jeho složení i volbě orgánem politickým⁹, tudíž i jeho rozhodnutí byla ovlivněna politickými zájmy a strategiemi¹⁰.

Tento systém se aplikoval na rozhodování o mezistátních stížnostech i při individuálních podáních. Jednotlivec však mohl předložit svou stížnost Komisi jen pokud směřovala proti státu, který deklaroval souhlas s tímto postupem a jednotlivci tak právo přiznal. Přestože rozhodování o těchto dvou typech podání probíhal obdobně, v postavení navrhovatelů byl velký rozdíl. Stěžovatelé-jednotlivci zdaleka nedisponovali takovými procesními právy jako stěžovatelé-státy. Původně nebyli vůbec stranou řízení před Soudem, významná role proto připadla Komisi, která kromě přípustnosti též rozhodovala, zda stížnost předá Soudu. S vývojem judikatury Soudu a změnami v jeho Jednácím řádu však postupně jednotlivci získávali určitá práva¹¹ a mohli tím do jisté míry ovlivňovat proces, který svým podáním vyvolali.

Od založení Soudu až do otevření Protokolu č. 11 k podpisu dne 11. května 1994 resp. ode dne jeho platnosti 1. 11. 1998 zůstával kontrolní systém ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy v podstatě stále stejný. Určitý, i když ne příliš výrazný vývoj do té doby byl výsledkem judikatury Soudu, novelizací jeho Jednacího řádu, který mohl

⁹ Výbor ministrů je tvořen ministry zahraničí jednotlivých členských států Rady Evropy.

¹⁰ Pokud Komise konstatovala porušení Úmluvy a stát se tomuto závěru nebránil, Výbor ministrů pravidelně jen převzal názor Komise. Politický vliv na Výbor se tak projevoval především v případech, kdy se stát tomuto verdiktu bránil. Z důvodů různých politických zájmů se členové Výboru ve sporných věcech často buď vůbec nedohodli (neboť nedosáhli potřebné 2/3 většiny hlasů pro schválení svého rozhodnutí), nebo se rozhodnutí elegantně vyhnuli, a to i přesto, že porušení bylo konstatováno Komisí (viz *Kypr v. Turecko* – Výbor rozhodl případ rezolucí (Res. DH (79)1 z 20. 1. 1979), ve které vyzval strany k diplomatickým jednáním pod záštitou OSN, aniž by třeba jen konstatoval porušení Úmluvy)

¹¹ Na počátku tohoto vývoje stál případ *Lawless* (rozsudek ze dne 14. 11. 1960), ve kterém Komise požádala „o oprávnění předložit připomínky formulované navrhovatelem ke zprávě Komise a dalším otázkám“. Jedinci od té doby bylo přiznáno právo vyjadřovat se k dokumentům, prostřednictvím kterých Komise předkládala Soudu jeho případ, a to včetně podávání námitek.

Viz. Šturma, P.: Úvod do Evropského práva ochrany lidských práv. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1994, str. 17.

V případě *De Wilde, Ooms a Versyp* (rozsudek ze dne 18. 11. 1970) Soud uznal, že navrhovatelův právní zástupce je oprávněn zúčastnit se řízení před Soudem a pronést řeč stejně, jako je k tomu oprávněn zástupce Komise.

V novém Jednácím řádu z roku 1983 potom Soud zakotvil právo jednotlivce účastnit se jednání před Soudem osobně nebo prostřednictvím svého právního zástupce, a dále právo obdržet kopie návrhů.

reagovat na některé praktické změny v řízení, a několika dodatkových Protokolů k Úmluvě¹².

Kontrolní mechanismus začal ztrácet na své efektivitě. Jedním z důvodů byl rychlý nárůst členských států. Všechny státy navíc postupně uznaly jurisdikci Soudu i právo jednotlivce na přístup k němu. Systém se postupně dostával do obecného právního povědomí a začal být tedy využíván mnohem častěji. Důsledkem bylo, že počet podaných stížností v průběhu let několikanásobně vzrostl a docházelo k celkovému zahlcení kontrolního mechanismu¹³. Jednotlivé instituce – zejména pak Komise - nedokázaly vykonávat své úkoly v přiměřené době. Navíc tento systém trpěl i jinými nedostatky, které byly naznačeny výše. Bylo třeba navrhnout změnu, která by tyto neduhy zastaralého mechanismu odstranila.

Protokol č. 11¹⁴ přinesl zásadní změnu a regeneraci. Vznikl tak jedinečný kontrolní systém dodržování lidských práv tak, jak ho známe nyní.

¹² Po vstupu Úmluvy v platnost bylo přijato do té doby přijato jedenáct dodatkových protokolů. Protokoly č. 1, 4, 6 a 7 rozšířily soubor práv a svobod zaručených Úmluvou. Protokoly č. 2, 3, 5, 8, 9, 10 upravují organizaci orgánů Úmluvy a řízení před nimi.

Protokol č. 11 byl zásadní pro přeměnu kontrolního mechanismu Úmluvy, o další zefektivnění se nyní pokouší nejnovější Protokol č. 14, který prozatím nevstoupil v platnost. Mezitím byly přijaty ještě další dva protokoly s pořadovými čísly 12 a 13, které se věnují otázkám hmotněprávním.

¹³ Blíže k tomu např.: Boháč, L.: Ochrana lidských práv v Evropě podle jedenáctého protokolu. ASPI 1997 (8081 (lit)).

¹⁴ Důvody pro nutnou změnu byly mnohé. Především to byla délka řízení, která činila průměrně 6-7 let, než se případ dostal od předložení věci Komisi až ke konečnému rozsudku Soudu nebo Výboru ministrů. I když se systém tří samostatných institucí mohl jevit jako trojitá ochrana, faktem bylo, že byl pro stěžovatele dosti složitý až nesrozumitelný a obecně nebyl ani příliš transparentní. To se týká především způsobu rozhodování Výboru ministrů. Nárůst členských států Rady Evropy (především po demokratizaci států střední a východní Evropy), které se staly Vysokými smluvními stranami Úmluvy, také zvýšil počet jednotlivých stížností. Změna dosavadního systému tak byla nevyhnutelná.

1.2 SOUČASNÁ ÚPRAVA (VE ZNĚNÍ PROTOKOLU Č. 11)

1.2.1 Protokol č. 11

Protokolem č. 11 byl ustanoven permanentní soudní orgán, Evropský soud pro lidská práva, v němž se sloučily pravomoci původně náležející Komisi a Soudu. Jurisdikce ESLP je od této chvíle obligatorní, a to jak u stížností mezistátních, tak i v případě individuálních stížností. Přijetím Protokolu č. 11 státy projevíly bezpodmínečný souhlas s tímto povinným omezením své suverenity. Navíc se Vysoké smluvní strany výslovně zavázaly, že nebudou nijak bránit účinnému výkonu tohoto práva. Od té doby je tedy každý jednotlivec oprávněn podat individuální stížnost bez omezení a stává se tak stranou řízení, které celé probíhá zásadně před Soudem.

Nové právo jednotlivce, kterému byla způsobena újma porušením Úmluvy, obrátit se na Soud přímo a posuzování stížností zásadně judiciálním orgánem jsou dvěma zásadními rysy charakterizující dnešní evropskou ochranu lidských práv. Z počtu stížností, které jsou každoročně k Soudu podávány, tvoří individuální podání podstatnou část, oproti tomu mezistátní stížnosti bývají ojedinělé. Mezi řízením o stížnosti mezistátní a individuální jsou sice jen malé rozdíly, přesto se však, z důvodu větší přehlednosti, v následujícím textu zaměřím pouze na řízení o stížnostech individuálních a stížnosti mezistátní ponechám stranou.

1.2.2 Organizace Soudu

Právní úprava organizace ESLP je zakotvena v Úmluvě ve znění jejích Protokolů a v Jednacím řádu, který konkretizuje ustanovení prve zmíněných dokumentů.

Soudci jsou voleni Parlamentním shromážděním RE ze seznamu kandidátů předložených jednotlivými členskými státy. Počet soudců je roven počtu Vysokých

smluvních stran. Za každý smluvní stát u Soudu působí jeden soudce. Nevystupují zde však jako reprezentanti jednotlivých států, nýbrž zasedají jako nezávislé osoby a odborníci na jednotlivé právní řády. Funkční období soudců je šestileté s možností znovuzvolení a nejpozději zaniká dovršením 70 let věku, obměna soudců probíhá po částech každé tři roky. V případě, že soudce musí odevzdat svůj mandát před skončením svého funkčního období, je do jeho konce jmenován soudce náhradní.

Soudci zasedají ve výborech po třech, v senátech po sedmi a Velkém senátu po sedmnácti soudcích. Plénium Soudu si ze svého středu volí předsedu a dva místopředsedy na tříleté období s možností znovuzvolení. Na období tří let jsou ustanovovány také čtyři sekce, ze kterých se celý Soud skládá¹⁵.

Sekce jsou tvořeny senáty. Jejich složení „musí být vyvážené s ohledem na geografické zastoupení Vysokých smluvních stran, s ohledem na mužské a ženské zastoupení, dále s ohledem na právní řády členských zemí.“¹⁶ Jednání senátu se vždy účastní předseda příslušné sekce a dále soudce, který byl zvolen za dotýcnou Vysokou smluvní stranu¹⁷. Totéž platí pro jednání Velkého senátu. „Velký senát rozhoduje o případech vyvolávajících závažnou otázku týkající se výkladu nebo aplikace Úmluvy a jejích protokolů.“¹⁸ V případě, že Velký senát projednává případ, který mu byl postoupen na žádost stěžovatele dle čl. 43 Úmluvy, nesmí se jeho projednávání účastnit kromě předsedy senátu a soudce dotýcného státu také žádný soudce, který již ve o stížnosti (o přijatelnosti či meritu) rozhodoval. Toto omezení neplatí v případě, že věc byla Velkému senátu postoupena z iniciativy senátu.

Výbory rozhodují o (ne)přijatelnosti stížnosti a o jejím vyškrtnutí ze seznamu případů. Jsou ustanovovány na základě rotačního systému ze soudců v rámci sekce

¹⁵ Blíže viz čl. 25 Jednacího řádu Soudu.

¹⁶ Prouzová, A.: Evropský soud pro lidská práva. Organizace, pravomoci, řízení. Linde Praha a.s., Praha, 2004, str. 22.

¹⁷ S výjimkou podle čl. 26 odst. 2 a čl. 28 odst. 4 Jednacího řádu.

¹⁸ Prouzová, A.: Evropský soud pro lidská práva. Organizace, pravomoci, řízení. Linde Praha a.s., Praha, 2004, str. 23.

Viz též článek 30 Úmluvy - podle něj se může senát v kterémkoliv okamžiku před vynesením rozsudku vzdát pravomoci ve prospěch Velkého senátu, pokud případ projednáváný senátem vyvolává závažnou otázku týkající se výkladu Úmluvy nebo Protokolů k ní nebo pokud by se rozhodnutí senátu o otázce jím projednávané mohlo dostat do rozporu s rozsudkem dříve Soudem vyneseným. To vše za podmínky, že proti tomu ani jedna strana případu nic nenamítá.

(ovšem bez účasti předsedy sekce), a to na období dvanácti měsíců. O počtu výborů rozhoduje předseda Soudu.

Na pomoc předsedovi Soudu byla zřízena Kancelář. Jejími členy jsou předseda a místopředsedové Soudu a předsedové sekcí. Kancelář má za úkol usnadňovat organizaci práce a administrativní činnosti Soudu a přispívat ke koordinaci jednotlivých sekcí.

Na základě dokumentů poskytnutých stěžovatelem připravují pracovníci Kanceláře podklady pro rozhodování výborů, senátu i Velkého senátu. Dohled nad přípravou vykonává tzv. soudce-zpravodaj, který na závěr vypracuje zprávu o stížnosti v níž se vyjádří k předloženým materiálům a dalšímu postupu. Soudci-zpravodajové mohou pro tyto potřeby požádat strany o předložení informací o případu, které považuje za relevantní.

1.2.3 Řízení před Soudem

1.2.3a Podání stížnosti

Stížnost může, jak je již výše naznačeno, podávat každý, kdo se cítí být poškozen kterýmkoli smluvním státem na svých právech, tak jsou obsaženy v Úmluvě a jejích protokolech. Podání stížnosti nepodléhá poplatku¹⁹, lze ji sepsat ve kterémkoli z oficiálních jazyků členských států RE a není třeba použít ani jiných oficialit, důležitý je obsah podání (dopisu) – tedy aby z něj bylo patrné, kdo je stěžovatel, v čem spatřuje porušení svých práv a proti jakému státu směřuje. Existuje nicméně oficiální formulář

¹⁹ S jejím vypracováním i během řízení mohou však být spojeny i nemalé výdaje (práce advokáta, cestovné aj.).

V případě sociálně slabšího stěžovatele může tento požádat Soud o právní pomoc. Ta je však přiznána předsedou Soudu až poté, co je daná stížnost předána k vyjádření vládě. Pro toto rozhodnutí je potřeba doložit finanční situaci stěžovatele potvrzením kompetentního úřadu (zejm.o jeho příjmech) a k žádosti se také vyjadřuje vláda žalovaného státu. Pomoc poskytnutá z rozhodnutí předsedy jím může být při změně okolností kdykoli zrušena.

pro podávání stížností (ten je volně k dispozici na internetových stránkách Soudu²⁰). Pokud ho stěžovatel nepoužije, je mu v průběhu přípravného řízení zaslán k vyplnění. Stížnost je však evidována již k datu prvotního podání²¹.

Důležité je ale věnovat pozornost splnění formálních náležitostí týkajících se přijatelnosti stížnosti. Filtrace nepřijatelných stížností, a tedy dvoufázovost řízení, byla totiž ponechána i v novém čistě soudním systému ochrany, a to z důvodů hospodárnosti a rychlosti řízení²². Článek 35 Úmluvy stanovuje následující kritéria přijatelnosti stížnosti:

1) Vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků z pohledu stížnosti. Tím se mají na mysli prostředky, které jsou dostupné a účinné; pro české stěžovatele to znamená obrátit se také na Ústavní soud ČR.²³

2) Stanovení 6-ti měsíční lhůty pro podání stížnosti, a to ode dne, kdy bylo přijato poslední rozhodnutí vnitrostátního soudu, tj. od data doručení (či vyhotovení, případně zpřístupnění) posledního vnitrostátního rozhodnutí.

3) Zakázány jsou anonymní stížnosti. Řízení před Soudem je veřejné, proto se také některé dokumenty v jeho průběhu pravidelně uveřejňují. Pokud by z nějakého důvodu

²⁰ Formuláře stížností ve všech jazycích RE jsou k dispozici na internetových stránkách ESLP:

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants/Application+form/>

²¹ Rozhodné je datum podání, pokud toto není uvedeno nebo pokud je nepochybně antidatováno, řídí se Soud datem podání na poště.

²² Ze zkoumání stížností podaných Komisi pouhých 10% bylo posouzeno jako přijatelné; 90% stížností tedy vůbec nebylo předloženo k rozhodnutí ve věci.

Viz. Miller, V.: Protocol 11 and the New European Court of Human Rights. *Research paper 98/109*; International and Defence Section, House of Commons Library; 1998; str. 12.

Zde je na místě podotknout, že sloučením rozhodování o přijatelnosti i meritu v jedné instituci, se dle očekávání délka řízení několikanásobně zkrátila oproti starému systému. Přínosem je nepochybně také fakt, že o stížnosti již od začátku rozhoduje nestranný soudní orgán složený z pečlivě vybraných profesionálů.

²³ S povinností vyčerpat vnitrostátní opravné prostředky dle čl. 35 Úmluvy se snoubí také právo jednotlivce na účinný prostředek nápravy. Dle čl. 13 Úmluvy jsou členské státy povinny poskytnout v rámci svého právního řádu takový opravný prostředek, který by umožnil jednotlivci dosáhnout nápravy v případě porušení jeho práv, které mu zaručuje Úmluvou. Podmínkou pro tento prostředek nápravy je jeho efektivnost. Ta spočívá v tom, že musí být dostupný, způsobilý nabídnout stěžovateli nápravu a reálnou naději na úspěch (která ovšem ještě neznamená jistotu na úspěch ve věci).

K účinnosti prostředku nápravy viz Kmec, J.: K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *In: Právní zpravodaj*, č.8, 2006, str. 12 – 16.

Více k obecné problematice požadavku vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy viz. např.: D'Ascoli, S., Scherr, K. M.: *The Rule of Prior Exhaustion of Local Remedies in the International Law Doctrine and its Application in the Specific Context of Human Rights Protection*. European University Institute, Italy, 2007.

K vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy v rámci českého práva viz např.: Hubálková, E.: *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Linde Praha a.s., Praha, 2003, str. 55-70.

chtěl stěžovatel zůstat zachován v tajnosti²⁴, může se tak stát jen na základě rozhodnutí předsedy Soudu. To se však stává spíše výjimečně.

4) Stížnost nesmí být v podstatě stejná jako stížnost již předtím projednávaná Soudem anebo již předložená jinému mezinárodnímu vyšetřovacímu nebo smírčímu orgánu.

Z textu Úmluvy a Jednacího řádu navíc vyplývají ještě další pravidla, která musí být dodržena, aby stížnost mohla být posouzena jako přijatelná. Musí zde existovat „poškozená“ osoba na jedné a zodpovědný stát na druhé straně. Stížnost musí být slučitelná s ustanoveními Úmluvy a v neposlední řadě musí splňovat požadavky na její formu a způsob podání tak, jak je popsáno výše.

Stížnost nemá vůči vnitrostátním právním pravidlům odkladný účinek. Soud však může reagovat na naléhavé stížnosti použitím některého z „opatření“, která nabízí Jednací řád (dále jen JŘ). Jde v první řadě o *předběžné opatření* (čl. 39 JŘ) činěné v naprosto výjimečných případech, nesnesou-li odkladu, o němž rozhodne senát nebo předseda Soudu²⁵ a jehož dodržování kontroluje Výbor ministrů, až dokud Soud nerozhodne o stížnosti samé. Právně nelze obsah tohoto opatření vynutit, nicméně při své ojedínelosti jde o účinnou formu nátlaku. Druhým prostředkem (nastupuje, jen není-li použit prve zmíněný) je *naléhavé sdělení o podané stížnosti* (čl. 40 JŘ). Tímto způsobem může tajemník Soudu se souhlasem předsedy Soudu ihned a jakýmkoli způsobem informovat vládu dotčeného státu o podané stížnosti a jejím obsahu²⁶. Tohoto postupu lze využít například v případech upozornění na závažné systémové problémy státu. Posledním zvláštním jednáním je možnost *předběžného projednání* (čl. 41 JŘ). Stížnosti jsou projednávány podle daného pořadí. Senát nebo předseda Soudu však

²⁴ Dle článku 47 odst. 3 Jednacího řádu musí takový stěžovatel svou žádost o anonymitu řádně odůvodnit. Přesto však stížnost musí být opatřena všemi požadovanými iniciálami stěžovatele.

²⁵ Učiní tak z vlastní iniciativy nebo na žádost strany. Ta může být podána i prostřednictvím e-mailu či faxu ještě před podáním vlastní stížnosti (jde totiž o záležitosti, které nesnesou odkladu z důvodu hrozící nenapravitelné újmy; typickými jsou případy vyhoštění nebo vydání do ciziny). Potom je však nutné podat stížnost v co nejkratší době.

²⁶ Na rozdíl od prve zmíněného opatření tedy musí být stížnost v době použití čl. 40 JŘ již zaregistrována u Soudu.

mohou rozhodnout, že je zde důvod, pro který je na místě, aby o konkrétní věci bylo rozhodováno před ostatními²⁷.

1.2.3b Rozhodování o přijatelnosti

Pokud ze stížnosti vyplývá, že zřejmě nedojde k jejímu přijetí, je předložena k posouzení tříčlennému výboru. Je tomu tak v případech, kdy „(...) z textu stížnosti není zjevně patrné porušení práva, na které stěžovatel poukazuje, anebo stěžovatel nevyčerpal všechny vnitrostátní právní prostředky nápravy či nepředložil svou stížnost ve lhůtě (...), anebo jestliže právo, jehož porušení je předmětem stížnosti, není Úmluvou ani jedním z (...) protokolů zaručeno (...)“ a dále i tehdy, pokud k relevantním skutečnostem „došlo před ratifikací Úmluvy dotčeným státem nebo na území, které nespadá pod jeho jurisdikci, nebo pokud stát, proti němuž je stížnost vedena, není smluvní stranou Úmluvy, a konečně tehdy, jestliže stěžovatel není osobou poškozenou.“²⁸ Výbory mohou z těchto důvodů jednomyslně rozhodnout o nepřijatelnosti individuální stížnosti nebo ji vyškrtnout ze seznamu, ovšem jen lze-li takové rozhodnutí učinit bez dalšího²⁹.

Stížnost lze vyškrtnout ze seznamu v jakémkoli stádiu řízení, a to z důvodů stanovených v čl. 37 Úmluvy: a) stěžovatel netrvá na své stížnosti; b) věc již byla vyřešena; c) z jakéhokoli jiného Soudem zjištěného důvodu již nadále není důvodné pokračovat v posuzování stížnosti. To však neplatí, vyžaduje-li to dodržování lidských práv zaručených Úmluvou a Protokoly k ní. Soud také vždy může rozhodnout o

²⁷ Jde především o případy, kdy věc nesnese zbytečného odkladu - stěžovatel je vážně nemocen nebo vysokého věku, jde o záležitost výživného či úpravu styků rodiče s dítětem. Na rozdíl od předešlých dvou opatření (v případě ČR zatím nepoužitých) je rozhodnutí o předběžném projednání stížnosti užíváno ve věcech týkajících se ČR často.

²⁸ Hubálková, E.: Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Linde Praha a.s., Praha, 2003, str. 41-42.

²⁹ Ve skutečnosti je průběh jednání o přijatelnosti stížnosti poněkud jiný. Jednáním řádem byl tento na lidské zdroje příliš náročný způsob rozhodování ulehčen. Předseda dané sekce určí soudce zpravodaje, který ve spolupráci s právníky Kanceláře rozhodne, zda jde o stížnost zcela nepřijatelnou, či by měla být vyškrtnuta nebo zda o ní má rozhodnout výbor nebo senát. Svůj závěr předloží výboru, který pak sám rozhodne.

navrácení stížnosti zpět do seznamu, pokud zde jsou (podle jeho názoru) takové okolnosti, které tento krok odůvodňují.

V jiném případě postoupí věc k rozhodnutí senátu. Rozhodnutí o nepřijatelnosti je konečné a stěžovatel je o něm pouze informován (tato rozhodnutí se ani formálně nevyhotovují a nezveřejňují)³⁰.

1.2.3c Rozhodnutí ve věci a výkon

Po prohlášení stížnosti za přijatelnou, pokud nedojde-li mezi stranami k uzavření smíru, rozhodne senát – a v některých případech Velký senát (viz dále) – ve věci rozsudkem. V tomto stádiu musí zasedat soudce zvolený za dotčenou členskou zemi *ex officio*.

Velkému senátu může být postoupen případ z iniciativy senátu podle čl. 30 Úmluvy, pokud jeho projednávání vyvolá „závažnou otázku týkající se výkladu Úmluvy nebo Protokolů k ní, nebo pokud by se rozhodnutí senátu o otázce jím projednávané mohlo dostat do rozporu s rozsudkem dříve Soudem vyneseným“³¹. Toto je právem senátu, nikoli jeho povinností. Postup však nelze použít, pokud by s ním některá ze stran sporu projevila nesouhlas nebo poté, co senát ve věci rozhodne.

Velký senát má ještě další pravomoci. Kromě vydávání posudků týkajících se výkladu Úmluvy na základě jejího čl. 47, působí jako výjimečná vnitřní odvolací instance, a to opět v případě, „že případ vyvolává závažnou otázku týkající se výkladu nebo použití Úmluvy nebo Protokolů k ní nebo závažný problém obecného významu“³². O projednání mohou požádat strany případu v tříměsíční lhůtě. Žádost o postoupení věci posoudí panel pěti soudců Velkého senátu, který rozhodne, zda věc bude předána Velkému senátu, či bude žádost zamítnuta.

³⁰ Tato část řízení se nejeví být příliš transparentní. Vypracování a zveřejňování by ale bylo na úkor délky řízení. Zárukou správnosti zde jsou jednak samotní soudci (tedy zásada soudcovského rozhodování již v této fázi řízení) a jednak podmínka jednomyslnosti požadovaná pro negativní rozhodnutí Výboru.

³¹ Čl. 30 Úmluvy ve znění Protokolu č. 11.

³² Čl. 43 Úmluvy ve znění Protokolu č. 11.

Rozsudek Velkého senátu je vždy konečný. Konečný je i rozsudek senátu, pokud strany nevyužijí v dané lhůtě nebo se výslovně vzdají této možnosti 'vnitřního odvolání', anebo je jejich žádost o přezkoumání jejich záležitosti Velkým senátem zamítnuta.

„Možnost procedury "vnitřního odvolání" nemá v řízení před jinými mezinárodními tribunály obdobu a je výsledkem kompromisu mezi zastánci jednoinstančního a dvojinstančního soudního řízení.“³³

Výboru ministrů je z dřívějšíka ponechána jen pravomoc dohledu nad výkonem rozsudků. K tomuto účelu je však obdařen pouhými dvěma vcelku radikálními donucujícími opatřeními, a to pozastavením členských práv v Radě Evropy nebo dokonce vyloučením z této organizace. K těmto prostředkům se Výbor ministrů za celou dobu své existence neuchýlil. Jedinkrát se sice rozhodl sáhnout po mírnějším z nich, k jeho provedení však nakonec nedošlo.³⁴

Uvedená opatření jsou pro prosazování výkonu rozsudků Soudu většinou dosti nepřiměřená. Postupně si tedy Výbor ministrů vytvořil vlastní nástroj a začal používat tzv. mezitímní rezoluce, ve kterých „stupňovaně naléhavým slovníkem upozorňoval provinilé státy na prodlení ve výkonu rozsudku.“³⁵

3 VÝZNAM ESLP

Evropský soud pro lidská práva je od roku 1998 mezinárodním soudním orgánem, do jehož jurisdikce spadají všechny Vysoké smluvní strany ve věcech lidských práv a svobod vyplývajících z Úmluvy. Je to zásadní instituce v systému ochrany demokracie a základních lidských i politických práv každého člověka, k němuž

³³ Klouza, J.: Reforma kontrolního mechanismu dodržování Evropské úmluvy o lidských právech. ASPI 1998 (8021 (lit)), str. 2.

³⁴ Bylo to v případě Řecka, které nakonec vystoupilo z RE samo a tedy dříve než se k tomu odhodlal Výbor ministrů.

³⁵ Malenovský, J.: Nově demokratické státy Evropy a 14. Protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. In: Právník, č. 6, 2006, str. 642.

se zavázaly všechny členské země Rady Evropy. Základním výdobytkem a stěžejní myšlenkou tohoto systému je právo jednotlivce obrátit se na mezinárodní soud a získat od něj pravomocné rozhodnutí, které dotýčný stát musí respektovat, aniž by mohl do rozhodování zasáhnou (např. právem veta nebo již přežitým fakultativním uznáním jurisdikce soudu).

Soud má v rámci svých pravomocí dále jako jediná autorita oprávnění interpretovat úmluvu. Ve světle tohoto jedinečného úkolu se v souvislosti s rozhodováním Soudu někdy hovoří o jeho *konstitutivní funkci* v otázkách lidských práv vycházejících z Úmluvy. Prostřednictvím své činnosti stanovuje obecné principy a standardy týkající těchto práv, a tímto také určuje jakýsi minimální standard jejich ochrany, který musí zachovávat všechny členské státy Úmluvy.

Při posuzování jednotlivých stížností se Soud zabývá kromě výkladu Úmluvy také pro případ relevantními národními právními předpisy a akty aplikace práva. „Tím do jisté míry připomíná ústavní či nejvyšší soudy některých států.“³⁶ Teprve na základě takového komplexního zkoumání vydá rozsudek.

Z počátku Soud pouze konstatoval porušení článků Úmluvy a stanovil určitou výši odškodnění jednotlivci, kterému tím byla způsobena újma. V posledních letech se vyvinula taková praxe Soudu, kdy kromě onoho konstatování porušení Úmluvy ukládá navíc jasnou povinnost státu (např. povinnost propustit stěžovatele na svobodu, *restitutio in integrum*, zaplacení vzniklé škody na majetku aj.). V některých případech pak Soud dokonce došel k závěru, že je nutno uložit povinnost státu, aby upravit adekvátně svůj právní řád tak, aby zajistil soulad s Úmluvou.³⁷

Soud svými rozsudky více či méně konkrétně nutí státy, aby upravovaly svou legislativu v případě, že je to nezbytné pro jejich soulad s výkladem článků Úmluvy. „Často je implementace rozsudků Evropského soudu věcí vnitrostátních soudů, když

³⁶ Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. C. H. Beck, 2. doplněné vydání, Praha, 2003, str. 108.

³⁷ Průlomovým rozsudkem byl v roce 1995 Papamichalopoulos vs. Řecko (rozsudek ze dne 31. 10. 1995). Zůstal však na dlouhou dobu osamocený. Rozvoj nastal až po r. 2004, to už nelze hovořit o jednotlivých rozsudcích, nýbrž jde zřetelně o praxi v rozhodování Soudu. Soud také začal prostřednictvím těchto rozsudků upozorňovat na systémové problémy v právních řádech států – např. rozsudek Broniowski vs. Polsko (rozsudek ze dne 22. 06. 2004) nebo případ Hutten-Czapská vs. Polsko (rozsudek z roku 22. 02. 2005 resp. 19. 06. 2006).

stačí změna judikatury k tomu, aby byla aplikace práva i bez změny vnitrostátních předpisů uvedena v soulad“ s Úmluvou. „V některých případech však tato cesta implementace není považována za definitivní, nýbrž slouží jen k překlenutí období nezbytného pro přípravu adekvátní legislativní úpravy.“³⁸

Na druhou stranu kontrolní mechanismus vyplývající z Úmluvy stále zůstává pouze podpůrným. Primární odpovědnost za dodržování lidských práv je v rukou samotných smluvních států. Teprve v případě, že stát selže, zaktivuje se prostřednictvím podání stížnosti ochranný mechanismus vycházející z Úmluvy. V tomto směru bylo na půdě RE již několikrát diskutováno případné vytvoření funkce veřejného žalobce. K tomuto kroku však v nejbližších letech zřejmě nedojde.³⁹

Státy se zavázaly seznamovat veřejnost s Úmluvou a s judikaturou Soudu, a tedy i publikovat dotyčné texty adekvátním způsobem. V dnešní době by k nim měl mít přístup na území smluvních států každý, kdo se s nimi chce seznámit. Naprosto důsledně by však tohoto pravidla měly státy dbát u osob aplikujících právo. Znalost Úmluvy a judikatury ESLP je např. pro soudce národních soudů nezbytností.

³⁸ Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. C. H. Beck, 2. doplněné vydání, Praha, 2003, str. 110.

³⁹ Idea vzniku veřejného žalobce se dostala do popředí zejména během poslední novelizace Úmluvy, tedy při pracích na Protokolu č. 14. K jejímu promítnutí do návrhu však nakonec nedošlo.

II. REFORMA FUNGOVÁNÍ SOUDU

1 DŮVODY PŘIJETÍ ZMĚN V ŘÍZENÍ PŘED ESLP

Jedním z hlavních cílů přijetí revizního Protokolu č. 11 bylo modifikování tehdejšího kontrolního mechanismu tak, aby se zkrátila celková doba projednávání stížností⁴⁰. Tomuto záměru do jisté míře reforma dostála. Produktivita systému podstatně vzrostla.⁴¹

Na druhou stranu zakotvením všeobecného a smluvním státem neomezitelného práva jednotlivce podávat samostatně stížnosti pro porušení práv garantovaných Úmluvou způsobilo, že se zprudka zvýšil celkový počet individuálních stížností k Soudu. K tomu přispěla také zvětšující se informovanost obyvatel smluvních zemí o Úmluvě.

Dalším zásadním impulsem pro nárůst obrovského množství stížností je neustálé rozšiřování řad členských států Rady Evropy. Od roku 1994 bylo přijato 15 nových zemí, což znamená více než 240 milionů nových jednotlivců, kterým se otevřela možnost ochrany jejich lidských práva a svobod na mezinárodní úrovni. Nové státy se navíc stávaly terčem stížností častěji než starší členové. Důvod je nasnadě, neboť šlo převážně o takové státy, které teprve nedávno nastolily demokratický politický a právní režim, a proto se také často potýkali s nejrůznějšími problémy v nově fungujícím systému.

Počet stížností se tedy i nadále dramaticky zvyšoval. Jestliže v roce 1994 byl počet podaných stížností asi 10.300, v roce 1998 musel Soud řešit o téměř osm tisíc

⁴⁰ Viz výše, poznámka č. 11.

⁴¹ Jestliže dřívější systém Komise a Soudu rozhodl do roku 1998 (tj. za 44 let své existence) celkem o 38.389 stížnostech, nově ustanovený Evropský soud pro lidská práva rozsoudil jen v letech 1999-2003 téměř o polovinu stížností více – konkrétně rozhodl o 61.633 případech.

Statistika viz. Explanatory report to Protocol No. 14 to Convention.

stížností více. V roce 2002 pak vzrostl počet podání na 34.500 a v roce 2004 už bylo předloženo Soudu cca 44.100 stížností. Minulý rok přijal Soud zhruba 50.500 podání⁴² (to znamená, že v průměru jich měl za úkol projednat přes 4.200 měsíčně), další nárůst se předpokládá každým rokem.

Systém byl bezesporu přetížen a další setrvání v takové situaci by jej zřejmě dříve nebo později zcela paralyzovalo. Toto si už velmi brzy po vstupu Protokolu č. 11 začal uvědomovat především samotný Soud. V. A. Schorm, nynější vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před ESLP, tuto situaci komentoval tak, že „Protokol č. 11 nebyl adaptován na vzniklou situaci, jeho autoři neprojevíli dostatečnou míru předvídavosti“⁴³

Na konferenci členských států Rady Evropy v Římě v listopadu 2000, která se konala na počest 50. výročí otevření Úmluvy k podpisu, vyjádřili zástupci států i reprezentanti RE své znepokojení nad potížemi, jimž musí Soud čelit v případě stále rostoucím počtu stížností. Odvrácení kolapsu a zvýšení efektivity kontrolního mechanismu Úmluvy pak označili za aktuální problém. Nato byl vyzván Výbor ministrů b, aby určil, která nejnaléhavější opatření mají být přijata, aby byly zajištěny dosavadní funkce Soudu. Dále měl Výbor ministrů ve spolupráci se Soudem a Řídicím výborem pro lidská práva RE co nejdříve zahájit důkladnou studii možných řešení vzniklé situace tak, aby přitom byla zaručena efektivita Soudu.

Na konci několikaletého procesu jednání o reformách stojí komplex organizačních změn různé právní povahy, jež směřují do různých úrovní celého systému zabezpečení ochrany lidských práv.

Změny se v zásadě soustřeďují do tří rovin: do úrovně národní, čímž se zdůraznil subsidiární charakter kontrolního mechanismu Úmluvy, jak je již vysvětleno výše; druhým směrem je oblast výkonu rozsudků Soudu, aby se jejich řádným prováděním

⁴² Přehled byl vybrán z dokumentu Survey of Activities 2006, který je každoročně uveřejňuje Kancelář Soudu. Viz grafy v příloze č. 1 této práce, str. 64-66

⁴³ Schorm, V. A.: Přetížení ESLP si vyžádalo úpravu kontrolního mechanismu Evropské úmluvy o lidských právech. In: Právní zpravodaj, roč. 2004, č. 7, str. 1.

zamezilo opětovnému porušování Úmluvy z téhož důvodu; a konečně se změny týkají samotného Soudu a revize jeho organizace a řízení před ním.

V ohnisku reformy se nachází dodatkový Protokol č. 14 novelizující Úmluvu. Mechanismus kontroly se dále skládá z několika Rezolucí a Doporučení a v neposlední řadě je systém vzpružen též personálním posílením Kanceláře Soudu.

2 ZMĚNY TÝKAJÍCÍ SE ŘÍZENÍ PŘED ESLP

2.1 PROTOKOL Č. 14

Dne 13. května roku 2004 Výbor ministrů otevřel k podpisu nový dodatkový Protokol č. 14, který novelizuje Úmluvu. Stalo se tak fakticky deset let po té, co byl k podpisu předložen první výrazně reformní Protokol č. 11.

Přestože tvůrci Protokolu č. 14 od začátku apelovali na Vysoké smluvní stany, aby podepsaly a uvedly tuto novelu v život nejpozději do dvou let, Protokol č. 14 zatím nevstoupil v platnost. S výjimkou Ruské federace jej ale podepsaly všechny členské státy, což se stalo opravdu již v průběhu prvních dvou let. Ve většině případech již proběhla také ratifikace zmíněného protokolu.⁴⁴

Novela nepřináší žádné radikální změny, jak by se mohlo na první pohled zdát. Je to z toho důvodu, že už od počátku prací na revizi byly jasně nastaveny určité limity. Za prvé musela být zachována podstata Úmluvy, tj. unikátní systém ochrany lidských práv spočívající především v právu jednotlivce obracet se přímo na Soud. Další podmínkou bylo udržení specifické funkce Soudu v zajišťování všeobecného minimálního standardu v této oblasti, tedy soudní kontrola a ochrana práv Úmluvy.

Při tvorbě reformy se tedy nevyhnutelně musely střetnout dva protichůdné cíle. Bylo nutno zajistit, aby Soud mohl především a v co největší míře soustřeďovat svůj potenciál pouze na případy, které doposud buď nebyly řešeny nebo vyvolávaly

⁴⁴ Viz příloha č. 2 této práce, str. 67-69.

závažnou právní otázku či jiný relevantní problém. Zároveň zde ale byla též snaha zachovat právo jednotlivce na přístup k Soudu a neomezit ho ani co do kvality.

Tvůrci návrhu se ve svých představách rozcházeli nejen v tom, ke kterému ze dvou pólů se více přiklonit, ale též jakým způsobem toto provést, tj. jaké prostředky či opatření použít⁴⁵. Výsledkem jednání je tedy kompromisní dokument, který sice zavádí několik výraznějších institutů k zefektivnění řízení před Soudem, struktura systému ochrany však zůstává nezměněna. Otázkou tedy je, zda jsou tyto úpravy dostatečné a obstojí dlouhodobém horizontu.

2.1.1 Nejvýznamnější prostředky zefektivnění práce Soudu

Práce na reformě odhalila dvě problematické oblasti týkající se velkého počtu stížností. První je fakt, že naprostou většinu individuálních podání tvoří stížnosti, které jsou odmítnuty zejména podle čl. 28 Úmluvy⁴⁶, tedy aniž by se Soud vůbec zbýval meritem věci. Tato masa představuje okolo 90% veškerých stížností.

Druhým problémem vyskytujícím se hojně ve zbylých stížnostech, tedy v těch prohlášených za přípustné, je jejich časté opakování po právní stránce. To znamená, že jsou stížnosti často podávány z toho samého důvodu jako ty podané (a někdy i rozsouzené⁴⁷) již dříve. Vzhledem k tomu, že v těchto případech existuje již jakýsi precedens řešící stejnou problematiku, lze bez nadsázky hovořit o takových stížnostech jako o stížnostech „zjevně důvodných“⁴⁸. Jejich objem tvoří zhruba 60% ze všech

⁴⁵ Blíže k tomuto procesu např. článek: Eaton, M., Schokkenbroek, J., 2005. A new Protocol No. 14 to the Convention and other measures to guarantee the long-term effectiveness of the Convention. *In: Human Rights Law Journal*, č. 1-4, str. 4.

⁴⁶ Čl. 28 Úmluvy: „Výbor může jednomyslně prohlásit za nepřijatelnou nebo vyškrtnout ze svého seznamu případů individuální stížnost podanou podle článku 34, pokud takové rozhodnutí může být učiněno bez dalšího přezkoumání. Toto rozhodnutí je konečné.“

⁴⁷ Pro takovéto rozsudky se vžilo označení „pilot judgement“, tedy „pilotní rozsudek“, a oněm následujícím stížnostem a případům vycházejícím ze stejného právního důvodu se pak obecně říká „repetitive cases“ neboli „opakující se kauzy“.

⁴⁸ Tento termín použil JUDr. Schorn, ve svém článku „Přetřetí ESLP si vyžádalo úpravu kontrolního mechanismu Evropské úmluvy o lidských právech“ (viz použitá literatura).

přípustných⁴⁹. Tyto jednotlivé stížnosti se stejnou podstatou většinou pravidelně pramení z určitých systémových chyb a nedostatků v legislativě nebo aplikační praxi žalovaného státu v oblasti lidských práv.

Obě uvedené oblasti náleží do agendy Soudu (dříve prováděla filtraci nepřijatelných stížností Komise). Do jejich vyřizování jsou zapojeni prakticky všichni Soudci. Ročně musí rozhodnout desítky tisíc stížností, z toho však jen ve zlomku rozhodují o podstatě sporu. Kapacita Soudu však nestačí, a proto ročně stoupá i počet stížností čekajících na vyřízení (v loňském roce jich bylo na 89.900).

Úkolem reformy bylo především zvýšit rychlost a zlepšit flexibilitu Soudu. Nejdůležitější změny se tedy soustředily do oblasti filtrační funkce Soudu.

2.1.1a Institut samosoudce

Na problém velkého počtu stížností, které jsou bez dalšího prohlašovány za nepřijatelné, reaguje Protokol č. 14 zavedením institutu samosoudce. To, co je dnes úkolem trojčlenného soudcovského výboru, by měl napříště vykonávat jediný soudce.

Samosoudce bude moci prohlásit stížnost za nepřijatelnou nebo ji vyškrtnout ze seznamu stížností. Ponechána byla podmínka, že takové rozhodnutí bude možno učinit bez dalšího šetření.⁵⁰ Pro zachování nestrannosti nesmí v této fázi rozhodovat stížnost soudce zvolený za žalovaný stát. Na druhou stranu se u soudců ESLP nepředpokládá, že se každý z nich bude skvěle orientovat ve všech ostatních právních řádech a politicko-historických souvislostech všech ostatních členských států. Bylo tedy nutno vyvážit tuto možnou slabinu nového institutu. Z toho důvodu bylo stanoveno, že každému samosoudci budou nápomocni dva zpravodajové s právním vzděláním, z nichž jeden bude obeznámen s jazykem i právním systémem žalovaného státu.

Funkci zpravodajů napříště nebudou zastávat soudci, ale budou to pracovníci Kanceláře Soudu a jako takoví budou podléhat předsedovi Soudu. Jakým způsobem

⁴⁹ Viz článek Eaton, M., Schokkenbroek, J.: A new Protocol No. 14 to the Convention and other measures to guarantee the long-term effectiveness of the Convention. *In: Human Rights Law Journal*, č. 1-4, 2005, str. 5.

⁵⁰ Článek 7 Protokolu č. 14, který upravuje znění nového čl. 27 Úmluvy.

budou vybírání nová právní úprava neřeší. Podrobnosti tedy stanoví až nový Jednací řád Soudu.

V případě pochybností, nebo nelze-li učinit rozhodnutí o nepřijatelnosti bez získání dalších informací, soudce předloží případ výboru nebo senátu k dalšímu šetření. Totéž učiní pokud usoudí, že stížnost splňuje kritéria přijatelnosti.

Od zavedení institutu samosoudce se očekává především zvýšení filtrační schopnosti Soudu. Nejen že se tím sníží počet soudců zabývajících se přípustností v konkrétním případě, v této fázi jim při nové úpravě odpadne také funkce zpravodajů, ve které trávili podle průzkumů 15-20% svého času v úřadu (nepočítaje v to dobu přípravy). Konečně, tímto způsobem se také zvýší počet orgánů rozhodujících v první fázi řízení, čímž se celý proces podstatně zrychlí⁵¹.

„Dlužno přiznat, že rozhodování jediným soudcem je v mezinárodním soudnictví nezvyklé. Bývá zpochybňováno s poukazem na rizika nenapravitelných omylů či dokonce zaujatosti daného soudce.“⁵² Protokol č. 14 se těmto pochybnostem snaží předejít. Je nutno vidět tento institut jako součást komplexní úpravy vzájemně se doplňujících se opatření. Nejdůležitější z nich jsou v tomto směru již zmíněné vyloučení „domácího“ soudce a dále pak stanovení přechodného dvouletého období pro aplikaci nového kritéria přípustnosti (popsaného níže), kterým se bude muset samosoudce při svém rozhodování řídit.

2.1.1b Nové kritérium přípustnosti

Dnešní kritéria přípustnosti mají být doplněna o jedno nové. Na něm se shodla a snažila se prosadit většina států. Argumentovaly tím, že je nutné „nastolit rovnováhu mezi volným přístupem k Soudu a funkčností ochrany poskytované Soudem v dnešní

⁵¹ Dalo by se logicky očekávat, že se počet orgánů rozhodujících o (ne)přijatelnosti stížnosti ztrojnásobí. Již nyní však leží většina práce ve výboru na soudci-zpravodaji, ostatní jsou nadále vytíženi další soudcovskou činností. Nepředpokládá se tedy, že by se do primární rozhodovací fáze zapojili všichni nynější soudci. I přes to počet těchto orgánů oproti nynějšímu podstatně vzroste.

⁵² Malenovský, J.: Nově demokratické státy Evropy a 14. Protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *In: Právník*, č. 6, 2006, str. 638.

době, kdy vyřízení stížnosti trvá nezřídka kolem pěti let a více.⁵³ Dále upozorňovali na to, že ESLP nemůže být chápán jako nějaká odvolací instance národních soudů, jednoduše ne už kvůli obrovskému počtu obyvatel, na které se jurisdikce vztahuje. Odpůrci nového kritéria zase poukazovali na ohrožení přístupu jednotlivce k Soudu, a tím k možnému snížení dosažené úrovně ochrany lidských práv.

Muselo tedy nutně dojít ke kompromisu. Tím je článek 12 Protokolu 14 doplňující dosavadní kritéria přípustnosti, které jsou vyjmenovány v první kapitole této práce v části pojednávající o řízení před Soudem. Jeho podstata tkví v tom, že i když Soud nemůže prohlásit stížnost za nepřijatelnou z jiného důvodu, může odmítnout jakoukoliv individuální stížnost, pokud žadatel neutrpěl významnou újmu⁵⁴. Obsah tohoto dosti nejasného pojmu je ponechán interpretaci Soudu. Půjde nejspíše o posuzování věci z pohledu osobních poměrů stěžovatele. Výklad nového kritéria se v průběhu doby ustálí prostřednictvím judikatury a Soud tímto získá určitou flexibilitu.

Toto znění se zdálo být stále příliš radikální, a bylo přijato jen výměnou za jeho doplnění o *bezpečnostní klauzuli*. Článek tedy pokračuje dále tak, že se výše uvedené pravidlo nebude aplikovat v případech, že dodržování lidských práv zaručených v Úmluvě a v jejích Protokolech vyžaduje přezkoumání odůvodněnosti stížnosti, přičemž z tohoto důvodu zvláště nemůže být odmítnut žádný případ, který nebyl řádně přezkoumán vnitrostátním soudem. Tato omezení by měla vnést jistotu, že žádná závažná a opodstatněná stížnost nebude odmítnuta na základě této nové podmínky přijatelnosti.

Toto pravidlo tedy ve své komplexnosti nepředstavuje riziko naprosto (své)volného používání nového kritéria Soudem, nýbrž je prostředkem zvýšení flexibility v rozhodování o přípustnosti, jenž se pohybuje v určitých mantinelech. Podle prof. Malenovského⁵⁵ by důsledné uplatňování tohoto kritéria mohlo odradit především ty jednotlivce, kteří jsou k podání stížnosti motivováni především ekonomickým prospěchem.

⁵³ Schorm, V. A.: Přetížení ESLP si vyžádalo úpravu kontrolního mechanismu Evropské úmluvy o lidských právech. In: Právní zpravodaj, roč. 2004, č. 7, str.5.

⁵⁴ Článek 12 Protokolu 14, který upravuje odstavec 5 článku 35 Úmluvy.

⁵⁵ Malenovský, J.: Nově demokratické státy Evropy a 14. Protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. In: Právník, č. 6, 2006, str. 641.

Jak bylo výše řečeno, uvedené kritérium přípustnosti je závislé na jeho interpretaci a aplikaci Soudem. Jelikož se jeho použití týká první fáze rozhodování o stížnosti, budou ho konkretizovat především nově ustanovení samosoudci při projednávání přípustnosti stížností. Protože jde o zcela nový právní pojem, nelze se při tom opírat ani o dosavadní judikaturu. Z toho důvodu je stanovena výjimka pro aplikaci tohoto pravidla. V článku 20 odstavci 2 Protokolu č. 14 je zakotveno přechodné období dvou let následující ode dne platnosti Protokolu, kdy toto nové kritérium může být používáno pouze senáty a Velkým senátem Soudu. Za danou dobu by měla být vytvořena dostatečně bohatá judikatura, o kterou se budou moci samosoudci opřít ve svém následném samostatném rozhodování o přípustnosti stížnosti podle tohoto nového kritéria.

Ve stejném článku i odstavci přechodných ustanovení se navíc ujišťuje, že posuzování stížnosti podle toho, zda stěžovatel utrpěl či neutrpěl podstatnou újmu, se nebude vztahovat na stížnosti, které budou prohlášeny za přijatelné před vstupem Protokolu č. 14 v platnost.

Je těžké odhadovat dopředu, jaký efekt bude tato změna mít na kontrolní systém Úmluvy a kolik stížností z důvodu jeho zavedení neprojde do řízení o meritu věci. JUDr. Schorm například předestírá svou domněnku, že ani tato změna „nebude znamenat žádnou revoluci v právu podat individuální stížnost k Soudu“, a dále svou myšlenku rozvádí: „Jakkoli s tím někteří odmítnutí stěžovatelé nemusí souhlasit, zkušenost Kanceláře vládního zmocněnce pro lidská práva spíše napovídá závěru, že Soud bude nové kritérium posuzovat maximálně pečlivě, když leckdy pomáhá stěžovatelům doformulovat jejich nejasně vyjádřenou stížnost.“⁵⁶ Naopak prof. Malenovský je mnohem optimističtější. Klad této novinky spatřuje „v tom, že se snaží alespoň částečně vymanit ESLP z „*merkantilní logiky*“, kterou odrážejí prefabrikovaná rozhodnutí o částkách spravedlivého zadostiučinění a vnést do rozhodování prvek

⁵⁶ Schorm, V. A.: Přetížení ESLP si vyžádalo úpravu kontrolního mechanismu Evropské úmluvy o lidských právech. In: Právní zpravodaj, roč. 2004, č. 7, str. 6, poznámka č. 16.

závažnosti osobní újmy, jenž dosud byl ve jménu formální rovnosti stěžovatelů zcela ignorován.⁵⁷

2.1.1c Případy spadající pod ustálenou judikaturu Soudu

Třetí výraznou změnou, kterou přinese Protokol č. 14, je zjednodušení řízení v případě stížností, jež jsou shledány jako *zjevně důvodné*. Myslí se tím ty případy, které se před Soudem po právní stránce věci opakují a pro jejichž řešení zde již existuje ustálená judikatura Soudu.

Novela čl. 28 Úmluvy (čl. 8 Protokolu č. 14) rozšiřuje pravomoci tříčlenných soudcovských výborů o zásadní pravomoc. Tyto výbory budou napříště moci (jako doposud) odmítnout stížnost jako nepřijatelnou. Nově pak budou s to rozhodovat o přípustnosti zjevně důvodných stížností a současně budou nadání pravomocí vydat rozsudek v jejich merituu. Rozhodnout ve věci však mohou výbory právě jen u těch stížností, u kterých je jimi nastolená otázka, vztahující se k výkladu nebo použití Úmluvy nebo jejich protokolů, již řešena ustálenou judikaturou Soudu⁵⁸. Rozhodnutí a rozsudky výborů budou nadále jednomyslné a konečné.

Tato změna byla všeobecně přivítána, aniž k ní byly vzneseny větší výhrady. Otázkou ovšem bylo, zda v těchto výborech má napříště zasedat soudce zvolený za stát, který je v konkrétním případě stranou sporu. Nakonec bylo rozhodnuto, že obligatorní účast takového soudce by celý proces příliš komplikovala a ten by tak ztrácel na své efektivnosti. Pro zvláštní případy, kdy by mohla být přítomnost soudce znalého daného právního řádu přínosná, byla však přímo v ustanovení téhož článku dána možnost, aby výbor v jakékoli fázi řízení mohl přizvat soudce zvoleného za dotčenou Vysokou smluvní stranu, a to výměnou za některého ze svých tří členů. Pro tento postup by měly být brány v potaz všechny relevantní faktory. Jedním z důvodů, o kterém se uvažuje, je např. také formální zpochybnění dotčeného státu, zda na daný případ vůbec lze použít

⁵⁷ Malenovský, J.: Nově demokratické státy Evropy a 14. Protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *In: Právník*, č. 6, 2006, str. 641

⁵⁸ Čl. 8 Protokolu č. 14, nové znění čl. 28 odst. 1 písm. b) Úmluvy.

existující judikaturu, a tedy i zpochybnění pravomoci výboru vydat rozsudek ve věci samé u dané stížnosti.

Vzhledem k tomu, že nyní rozhodují v meritu věci pouze senáty, cílem nového ustanovení je zrychlit a zefektivnit řízení, využitím menšího počtu soudců v nekomplikovaných právních otázkách. Výsledkem bude užší filtrace stížností, které již prošly řízením před samosoudcem a nejsou tedy zcela zjevně nepřipustné. V této fázi se s konečnou platností rozhodnou ty stížnosti, které upozorňují na případy notorického porušování lidských práv. V případě, že by nebylo dosaženo jednotnosti v rozhodování (ať už o (ne)přijatelnosti, nebo ve věci samé), případ bude postoupen senátu. Zde už zůstává postup nezměněn.

Na závěr této části pojednávající o nejvýznamnějších prostředcích zefektivnění práce soudu bych si dovolila ještě jednou citovat prof. Malenovského⁵⁹. Ve svém článku předkládá zajímavou polemiku s P. Hasenkopffem, který se domnívá, že ESLP nastavuje určitou asymetrii, když rozhodování o nepřijatelnosti stížností, tj. o neúspěchu jednotlivce (a tím tedy o úspěchu státu), má činit samosoudce. Naproti tomu rozsudek v případě opakujících se stížností, což je naopak rozhodování ve prospěch stěžovatele-jednotlivce (a tedy neprospěch státu), má vydávat jednohlasně tříčlenný výbor. Hasenkopf v tomto spatřuje procesní zvýhodnění pozice státu na úkor jednotlivce. Prof. Malenovský proti tomu namítá, že „ESLP je povolán plnit svou ochrannou funkci pouze tehdy, když celý soubor vnitrostátních prostředků nápravy selže. Jediný soudce je ve svém rozhodování oprávněn toliko konstatovat, že k takovému selhání zjevně a nepochybně nedošlo.“ Toto rozhodnutí je deklaratorní, nemění na daném stavu nic. „Naproti tomu tříčlenný výbor je oprávněn konstatovat, že k takovému selhání došlo a jeho rozsudek autoritativně neguje (jakkoli formálně neruší) pravomocná vnitrostátní rozhodnutí. Charakter a závažnost důsledků obou druhů rozhodnutí jsou natolik

⁵⁹ Malenovský, J.: Nové demokratické státy Evropy a 14. Protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *In: Právník*, č. 6, 2006, str. 640.

rozdílné, že vylučují symetrický přístup při výběru kompetentního rozhodovacího článku ESLP.⁶⁰

2.1.2 Výkon rozsudků

Nejpozději vydáním rozsudku ve věci úloha ESLP v jednotlivých případech skončila. Dohled nad výkonem rozsudků patřil od počátku do působnosti Výboru ministrů. Protokol č. 14 do této fáze vtáhl také Soud⁶¹, a to hned ve dvou směrech.

Jak už bylo výše řečeno, jedním z důvodů nedodržování rozsudků je jeho nesprávná interpretace. Problém tedy nastává, když se dotčený stát a Výbor ministrů různí v tom, jak zní přesný výklad rozsudku, a co tedy bylo záměrem Soudu. Pro tyto výjimečné stavy tedy bude moci Výbor ministrů využít svou novou pravomoc a předat záležitost k Soudu k rozhodnutí o otázce interpretace. Toto opatření je zcela nové a klade na Soud další povinnost. Musí se tedy užívat zcela výjimečně, aby se z pomoci nestalo břemeno ve formě dalšího zahlcení Soudu. Pro obezřetné a střídme využívání vyznívá i poslední věta odstavce 3 nového článku 46 Úmluvy, který stanoví dvoutřetinovou většinu hlasů členů Výboru.

Stejný článek zakotvuje také druhý způsob intervence Soudu do dohledu nad výkonem svých rozsudků. Zmocňuje totiž výbor ministrů podat žalobu na stát, který odmítá uznat pravomocný rozsudek. Předcházet mu však musí doručování formálního upozornění na tyto skutečnosti. I zde pak platí, že rozhodnutí obrátit se na Soud vyžaduje dvoutřetinovou většinu všech členů Výboru ministrů.

Tento postup neznamená znovuotevření původního případu, který byl již rozhodnut. Nedává ani možnost Soudu potrestat neposlušný stát pokutami, či použitím jiných obdobných prostředků. Při přípravě této změny převládlo totiž mínění, že formální odsouzení dotčeného státu je dostačující. Pokud Soud zjistí, že Vysoká smluvní strana nedodrží pravomocný rozsudek, tento svůj závěr autoritativně

⁶⁰ *tamtéž*, str. 640.

⁶¹ Ochotu podílet se na výkonu rozsudku však projevila Soud již v rozsudku ve věci *Broniowski v. Polsko* z 22. 6. 2004. Je zde tedy určitá pravděpodobnost, že by se intervence Soudu do výkonu rozsudků později dostala do ustálené praxe i bez formálního zakotvení. Takto budou ovšem pravidla jasná a kompetence jednotlivých orgánů přesně stanovená.

deklaruje a předá případ Výboru ministrů k projednání potřebných opatření. Jde tedy o vyvinutí určitého politického tlaku, který bude působit na stát při hrozbě, že se jeho případ neplnění povinnosti může projednávat před Velkým senátem⁶².

Jaká opatření budou následovat není v Úmluvě konkrétně stanoveno. Je tedy na Výboru ministrů, jaké kroky v konkrétní situaci zvolí. Toto výslovné zakotvení pravomoci Výboru zvážit, jaká opatření mají být přijata, lze považovat za podklad pro legitimitu aktů podstatně razantnější povahy než jsou dnešní (tak trochu z nouze vzniklé) mezitímní rezoluce. Možnost pozastavení členských práv či vyloučení členské země navíc zůstává stále v úvahu. Domnívám se tedy, že mechanismus výkonu rozsudků Soudu bude i touto změnou jistě posílen.

2.1.3 Ostatní prostředky upravující řízení před Soudem

Novela Úmluvy samozřejmě zahrnuje i další novinky týkající se řízení před Soudem. Všechny změny pak mají společně jako celek pozitivně působit na efektivitu ve fungování ESLP. Nyní se pokusím stručně je shrnout.

Protokol č. 14 zakládá nový mandát soudců ESLP. Na rozdíl od dosavadního modelu krátkodobého pružného funkčního období, napříště nebudou moci být soudci jmenováni opakovaně, mandát se prodlouží z dosavadních šesti na celých devět let a nebude ani možno vstupovat do případného neukončeného funkčního období předchozího soudce, jako tomu je nyní. Věková hranice omezující výkon funkce soudce zůstává 70 let. Tato úprava podle J. Malenovského „výrazně posiluje nezávislost ESLP i všech jeho soudců. Nepochybně ovlivní i věkový profil budoucích soudců, kteří budou usilovat o tuto funkci častěji až na závěr své kariéry.“⁶³

⁶² O tom, zda smluvní strana plní či neplní konečný rozsudek Soudu rozhoduje Velký senát.

⁶³ „... nebudou tak (soudci) muset znovu přestupovat před vládu s výkazem svých postojů k citlivým záležitostem, o nichž rozhodovali v průběhu končícího mandátu.“

Malenovský, J.: Nově demokratické státy Evropy a 14. Protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *In: Právník, č. 6, 2006, str. 643.*

Změní se také dosavadní režim ustanovování soudců ad hoc v případě, že se jednání senátu nebo Velkého senátu nemůže z jakéhokoliv důvodu účastnit soudce jmenovaný za dotčenou smluvní stranu. Nyní právě tato smluvní strana jmenuje náhradního soudce, což také bylo dlouho kritizováno nevládními organizacemi i Parlamentním shromážděním.⁶⁴ V novém znění Úmluvy bude toto rozhodnutí na předsedovi soudu. Členský stát předem připraví seznam vhodných kandidátů, ze kterých v případě potřeby bude soudce ad hoc vybrán.

Nově bude mít Výbor ministrů na žádost pléna Soudu jednomyslným rozhodnutím na omezenou dobu snížit počet soudců v senátu ze sedmi na pět. Toto opatření by mělo být výjimečným prostředkem zvýšení efektivnosti. Není vhodné, aby vedle sebe pravidelně existovaly senáty s různým počtem soudců.

Dále Protokol č. 14 mění dosavadní pravidlo, podle kterého se o přijatelnosti a odůvodněnosti stížnosti rozhoduje samostatně s tím, že výjimečně může Soud přistoupit k jejich spojení.⁶⁵ Nyní se tato možnost „používá buď tam, kde je předmět stížnosti poměrně banální (délka soudního řízení), nebo tam, kde se vydat rozhodnutí jeví jako obzvláště urgentní.“⁶⁶ Po vstupu Protokolu č. 14 v platnost se tento mimořádný postup stane pravidlem a naopak Soud bude v odůvodněných případech moci učinit samostatná rozhodnutí.

Toto ovlivní i způsob rozhodování i smírného řešení stížností. „V zásadě bude platit, že kontradiktorní charakter řízení nezávisí na rozhodnutí o přijatelnosti a že smírné urovnání lze dojednat v kterékoli fázi řízení.“⁶⁷

⁶⁴ Některé nevládní organizace poukazyvaly na možnost, že státy budou jako *ad hoc* soudce vybírat ty z nich, kteří budou danému státu v konkrétním případě co nejvíce nakloněni. Parlamentní shromáždění zase kritizovalo, že ačkoli tito soudci nebyli zvoleni v obvyklém procesu pro volbu soudců ESLP, a tak postrádají potřebnou legitimaci, rozhodují v poměrně velkém množství případů.

Viz. Eaton, M., Schokkenbroek, J.: A new Protocol No. 14 to the Convention and other measures to guarantee the long-term effectiveness of the Convention. In: Human Rights Law Journal, č. 1-4, 2005, str. 1.

⁶⁵ Čl. 9 Protokolu č. 14, které upravuje znění čl. 29 Úmluvy.

⁶⁶ Schorm, V. A.: Přetížení ESLP si vyžádalo úpravu kontrolního mechanismu Evropské úmluvy o lidských právech. In: Právní zpravodaj, roč. 2004, č. 7, str. 6.

⁶⁷ *tamtéž*, str. 6.

Článek 36 Úmluvy bude doplněn novým odstavcem 3, který umožňuje Komisaři Rady Evropy pro lidská práva⁶⁸, aby v případech projednávaných před senátem či Velkým senátem předkládal písemné připomínky a účastnil se slyšení. Tato možnost sice existuje již nyní, ale pouze ve formě pozvání předsedy soudu. V budoucnu by mělo být toto právo Komisaře vyplývat přímo z Úmluvy. J. Malenovský toto pokládá za zárodek nebo první krok ke zřízení funkce veřejného žalobce, přestože vlastní idea veřejného žalobce se do Protokolu č. 14 neprosadilo. Komisař sice není oprávněn podat žalobu ve veřejném zájmu, nicméně „pokud jednotlivec podal individuální stížnost, jež se k určité závažné obecné otázce vztahuje, je zásah Komisaře v zahájeném řízení srovnatelný s intervencí veřejného žalobce.“⁶⁹

Za zmínku by konečně stál také čl. 17 Protokolu č. 14. Ten vkládá do čl. 59 Úmluvy nový odstavec 2, který by do budoucna umožnil přístup Evropské Unie k Úmluvě.

2.2 DOPORUČENÍ VÝBORU MINISTRŮ

Již od počátku reformního procesu se zdůrazňovalo, že kontrolní systém Úmluvy má subsidiární charakter. Hlavní povinnost a tedy i odpovědnost za dodržování lidských práv leží na samotných smluvních státech. Prevence porušování lidských práv pomocí zlepšení implementace Úmluvy a její správné a důsledné aplikace pak znamená také zvýšení efektivity evropského systému ochrany lidských práv. Navíc pokud v případě občasných selhání najde potenciální stěžovatel nápravu a odškodnění již u

⁶⁸ Úřad Komisaře pro lidská práva vznikl v roce 1999. Komisař je odpovědný za rozšiřování výchovy k lidským právům, za zajišťování respektování dokumentů RE (včetně doporučení a rezolucí Výborů ministrů). Měl by nalézat a upozorňovat na případné nedostatky členských států v oblasti práv vyplývajících z Úmluvy a být nápomocen ve snaze států o jejich odstranění. Komisař k tomu není vybaven přímými pravomocemi, ale je oprávněn podávat návrhy a informace o ochraně lidských práv a působit tak při prevenci jejich porušování.

⁶⁹ Malenovský, J.: Nově demokratické státy Evropy a 14. Protokol: klíkatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *In: Právník*, č. 6, 2006, str. 642.

vnitrostátních orgánů, nebude mít důvod obracet se na Soud. Důsledkem by tedy bylo omezení počtu stížností valících se do Štrasburku. Z tohoto důvodu se také již od začátku počítalo s tím, že kromě novelizace Úmluvy budou součástí reformního balíčku také změny směřující do oblasti národní.

Opatření na národní úrovni, která by měla být součástí reformy, byla diskutována již na Ministerské konferenci v Římě. Řešením této problematiky se zabývaly zvláštní komise. Na základě jejich poznatků pak Výbor ministrů zformuloval a vydal několik významných doporučení. Tento krok byl velmi přivítán především samotným Soudem a nevládními organizacemi.

První z reformujících doporučení pochází již z roku 2000, tedy z doby těsně po ministerské konferenci. Jde o *Doporučení o opětovném přezkumu nebo znovuotevření řízení v některých věcech na vnitrostátní úrovni v návaznosti na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva*⁷⁰. „Týká se především tzv. uvedení situace úspěšného stěžovatele v předešlý stav, tj. v dané souvislosti odstranění závažných trvajících následků zjištěného porušení Úmluvy“⁷¹.

O dva roky později bylo vydáno *Doporučení o publikaci a šíření textu Evropské úmluvy o lidských právech a judikatury Evropského soudu pro lidská práva v členských státech*.⁷² V ní činí výzvu členským státům, aby v národních jazycích zpřístupnily text Úmluvy a relevantní judikaturu Soudu. Důraz se klade na skutečnou dosažitelnost textů pro veřejnost a pro odbornou veřejnost pak zvláště tak, aby je bylo možno aplikovat. Šíření judikatury by mělo probíhat jednak všeobecně v tisku a na internetu, dále pak přímo adresně orgánům a institucím, pro které je přehled v této oblasti nezbytný.

Spolu s přijetím Protokolu č. 14 v květnu roku 2004 byla přijata série tří doporučení členským státům zabývajících se výchovu a vzdělávání v oblasti lidských práv, ověřování souladu právních norem s Úmluvou a vylepšení vnitrostátních opravných prostředků.

⁷⁰ Doporučení R(2000)2 přijatého dne 19. 1. 2000.

⁷¹ Dlouhodobá efektivnost Evropského soudu pro lidská práva
<http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=3482&d=61214>

⁷² Doporučení REC(2002)13 přijaté dne 18. 12. 2002.

Jsou zde samozřejmě důvody, proč nebyla tato opatření vtělena přímo do Protokolu č. 14 jako povinnost států, ale raději předložena státům ve formě nezávazných doporučení⁷³ Výboru ministrů. Jednak obsah níže uvedených doporučení lze v kontextu Úmluvy (více či méně výrazně) vyčíst, např. v člancích 1, 13 nebo 46. Záležitosti, kterými se doporučení zabývají jsou z pohledu efektivnosti hlavně v rukou státu a každý z nich by měl zdokonalit svůj systém primární ochrany především takovým způsobem a prostředky, které jsou pro něj vyhovující (a které se budou v různých státech lišit podle potřeby a konkrétních nedostatků). Ustanovení nějaké obecně závazné povinnosti by zde nebylo přiměřené.

První z nich je *Doporučení o Evropské úmluvě o lidských právech ve vysokoškolském vzdělávání a odborné přípravě*⁷⁴. Jeho obsah směřuje k tomu, aby se státy ujistily, že takové vzdělávání o právu Úmluvy a judikatuře Soudu v jejich státě existuje, a to jak na vysokých školách, v přípravě na právnická povolání, tak ve vzdělávání osob, které působí při aplikaci práva zejména vůči osobám zbaveným svobody nebo přistěhovalcům (týká se to především policie, bezpečnostních složek, vězeňské služby, u zaměstnanců imigračních úřadů, ale také například nemocničního personálu)⁷⁵. Výbor ministrů doporučuje, aby se toto vzdělávání posílilo také skrze zvyšování úrovně znalostí školitelů. Dále podporuje rozšíření všeobecného povědomí o ochraně lidských práv a prohloubení spolupráce s nestátními iniciativami propagujícími znalosti v oblasti lidských práv, např. o různé semináře nebo kurzy pořádané nevládními organizacemi.

Další z triády je *Doporučení o ověřování slučitelnosti návrhů zákonů, stávajících zákonů a správních postupů s normami stanovenými v Evropské úmluvě o lidských právech*⁷⁶. Státy se mají ujistit, že (a jestli) v jejich vnitrostátním právu existují vhodné a efektivní mechanismy pro systematické prověřování kompatibility právních norem a

⁷³ Doporučení Výboru ministrů nejsou právně závazná, to však neznamená, že by byla neefektivní. Všechny státy je respektují a snaží se vyhovět jejich obsahu. Tato tři doporučení byla navíc posílena Deklarací, která žádá, aby zástupci ministrů prověřili jejich implementaci.

⁷⁴ Doporučení REC(2004)4 přijatého dne 12. 5. 2004 na 114. zasedání Výboru ministrů.

⁷⁵ Vychází se z toho, že mnoho stížností pramení ze špatné aplikace (či její naprosté absence) Úmluvy státními orgány, funkcionáři či zaměstnanci jako je policie, státní úředníci nebo dokonce soudci.

⁷⁶ Doporučení REC(2004)5 přijatého dne 12. 5. 2004 na 114. zasedání Výboru ministrů.

administrativních postupů s Úmluvou. Také všechny návrhy nových zákonů musí respektovat články Úmluvy.

V dodatku k tomuto doporučení je vyjmenována řada možných opatření k prosazení požadovaného systematického dohledu. Výbor v něm také předkládá svou myšlenku, že pokud státy budou přijímat právo, které je zaručeně konformní s Úmluvou, sníží tím také počet (přípustných) stížností o ty, které by v něm mohly spatřovat důvod porušení práv a svobod.

Do třetice bylo přijato *Doporučení o zdokonalování vnitrostátních právních prostředků nápravy*⁷⁷ nabádá státy, aby neustále sledovaly, jestli v jejich právním řádu existují účinné prostředky nápravy pro každého, kdo by mohl mít důvod podat stížnost pro porušení Úmluvy. Dále adresátům doporučuje, aby - pokud byl v tzv. pilotních rozsudcích Soudu zjištěn strukturální nebo obecný problém - případně zřídily nové vnitrostátní prostředky nápravy, které zabrání podávání opakovaných stížností. Zejména by tak měli učinit v oblasti práva na soudní řízení v přiměřené lhůtě, neboť tento problém se vyskytuje ve velkém počtu stížností. „Smysl je v tom, že rychlé přijetí nových opravných prostředků bude znamenat, že lidé se stejným problémem mohou dosáhnout nápravy ve svém státě a nemusí podávat stížnosti do Štrasburku.“⁷⁸

⁷⁷ Doporučení REC(2004)6 přijatého dne 12. 5. 2004 na 114. zasedání Výboru ministrů.

⁷⁸ Eaton, M., Schokkenbroek, J.: A new Protocol No. 14 to the Convention and other measures to guarantee the long-term effectiveness of the Convention. *In: Human Rights Law Journal*, č. 1-4, 2005, str. 13.

III. PROJEKT BOUCÍHO VÝVOJE

Tvůrci Protokolu č. 14 předpokládali, že vstoupí v platnost nejpozději do dvou let od jeho předložení k podpisu zástupcům členských států. Toto přání, ačkoli bylo často zdůrazňováno, se však nenaplnilo. V současné době, tedy více než rok poté, co měl Soud již pracovat podle nových pravidel, stále ještě nedošlo k jeho ratifikaci všemi Vysokými smluvními stranami.

Je těžké již dnes hodnotit dopady reformy, která v praxi ještě neproběhla, a navázat na ni dalšími možnými zlepšovacími návrhy. Nicméně se má všeobecně za to, že ani fungování Soudu podle ustanovení Protokolu č. 14 nebude konečnou stanicí reformem. Opatření, která přináší, nebudou zřejmě dostatečně účinná, aby zabezpečila dlouhotrvající efektivnost celého ochranného systému. Není tedy rozumné čekat, co přinese nový protokol, ale je třeba pokračovat v hledání dalších řešení pro stabilní a účinné plnění cílů Úmluvy.

Ve dnech 16. a 17. května 2005 se ve Varšavě konal sjezd nejvyšších představitelů členských států Rady Evropy. Na tomto shromáždění vznikl pod vlivem stávajících událostí tzv. Akční plán⁷⁹. Jeho součástí byla i myšlenka vytvoření Skupiny moudrých (Group of Wise Persons). Jejím úkolem by bylo uvážit a navrhnout další možná opatření, která by zajistila dlouhodobé efektivní fungování kontrolního mechanismu Úmluvy, a to při zachování základních principů, na kterých systém stojí. Při své práci by Skupina moudrých vycházela již ze změn předložených Protokolem č. 14 a z účinků, které by měla přinést další opatření přijatá v průběhu posledního reformního období (především z roku 2004).

⁷⁹ Blíže k Akčnímu plánu např.: www.coe.int/t/dcr/summer/20070517_plan_action_en.asp

Skupina moudrých (dále též Skupina) byla ustanovena ještě téhož roku, a to 14. září 2005. Tvořilo ji 11 členů z řad předních evropských právníků, z velké části působících v institucích Rady Evropy.

Skupina v první řadě apelovala na členské státy, aby urychleně dokončily ratifikační proces Protokolu č. 14. Dále pak již ve své předběžné zprávě zdůraznila, že je v každém případě nutné podpořit Soud finančními i lidskými zdroji, a to co nejdříve a bez ohledu na přijetí či nepřijetí případných změn⁸⁰. Aby nové návrhy mohly dostat svých očekávání, musela se Skupina zaměřit na strukturální změny, neboť pouhá revize způsobu práce Soudu by již nebyla dostatečná.

Naopak na zefektivnění způsobu práce Soudu, k čemuž by nebylo nutné měnit Úmluvu, se zaměřil Lord Woolf⁸¹.

1 ZPRÁVA LORDA WOOLFA

V době, kdy již probíhaly práce na doporučení Skupiny moudrých, vydal Lord Woolf spolu se svým týmem vlastní zprávu, která byla uveřejněna v prosinci 2005⁸². Její předmět se ovšem liší od úkolů, který měla řešit Skupina moudrých.

Důvodem vzniku této zprávy byla společná výzva Generálního tajemníka Rady Evropy a předsedy ESLP žádající Lorda Woolfa o pomoc při nalezení dočasných, ale efektivních změn v systému fungování Soudu a Kanceláře. Tým Lorda Woolfa měl za

⁸⁰ Podle statistik vzrostl za posledních zhruba 10 let počet zaměstnanců Kanceláře na téměř dvojnásobek. Počet stížností, kterými se musí zabývat se však za stejné období zčtyřnásobil! Pokud by nebyla přijata žádná opatření, trvalo by nejméně 3 roky k tomu, aby se Kancelář a Soud vypořádaly jen s těmi stížnostmi, které nyní čekají na vyřízení.

Viz Future Developments of the European Court of Human Rights in the Light of the Wise Persons' Report. San Marino 22. - 23. března 2007. Bulletin Rady Evropy z kolokvia pořádaného v San Marinu, 2007.

⁸¹ Lord Woolf of Baren's byl do roku 2005 *Lord Chief of Justice of England and Wales*. Byl také vybrán za člena již zmíněné Skupiny moudrých.

⁸² Zpráva Lorda Woolfa byla uveřejněna na internetových stránkách:
<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/40C335A9-F951-401F-9FC2-241CDB8A9D9A/0/LORDWOOLFREVIEWONWORKINGMETHODS.pdf>.

Na zprávě se podíleli experti na oblast jak právní tak i na administrativní fungování Soudu: Michael McKenize CB QC, Peter MacMahon, Dr. Colm O'Conneide a Laura Clarke.

úkol provést jakýsi audit práce předsedy, soudců a zaměstnanců Soudu a na jeho základě vypracovat doporučení, podle kterých by měla být zvýšena efektivita jejich činnosti ještě před tím, než vstoupí Protokol č. 14 v platnost - tedy aniž by muselo dojít ke změně Úmluvy.

Opatření, která si žádají novelizaci Úmluvy, jsou časově velmi náročná (to dnes dokazuje samotný proces ratifikace Protokolu č. 14) a s doporučeními obdobně náročné povahy počítala i Skupina moudrých. Přitom však bylo nutné přijmout v co nejkratší době opatření, která by pomohla snížit hrozící riziko naprostého paralyzování Soudu.

Lord Woolf ve své zprávě nejprve označil a popsal klíčové principy, které by podle něj za dané situace měly pomoci ulevit Soudu od náporu stížností nebo mu jeho práci ulehčit⁸³:

- 1. Každý jednotlivec by měl nést odpovědnost za to, že jeho stížnost je formálně bezvadná, podaná na správně a úplně vyplněném formuláři. Při tom by měl poskytnout Soudu všechny potřebné informace požadované pro zpracování stížnosti. Soud by se měl zabývat jen těmi podáními, která jsou skutečnými (rozuměj formálně) stížnostmi. Ostatní podněty by neměly vyvolat řízení. Soud by měl jejich odesílatelům obratem zaslat zprávu, že lze přihlížet pouze ke stížnostem uvedeným na standardním formuláři, a tento zároveň také připojit.*
- 2. Na národní úrovni by měla existovat větší informovanost a vzdělávání týkající se jurisdikce Soudu a smyslu jeho činnosti, stejně tak i o kritériích přijatelnosti stížností.*
- 3. Zvýšený důraz by měl být kladen na využívání pomoci ombudsmanů a na jiné alternativní způsoby řešení sporů. V tomto směru by měly být využity všechny možnosti, které mohou uspokojivě vyřešit daný spor, aniž by muselo dojít k řízení před ESLP. Ve výjimečných případech, vyžaduje-li to spravedlnost, by však měl*

⁸³ Review of the working methods of the European Court of Justice, str. 4.

Soud možnost pozastavit běh času ode dne přijetí dopisu, pokud se stěžovatel pokusí ještě i poté řešit svůj spor pomocí alternativní metody, ale jeho snaha nakonec nepřinese uspokojivý výsledek. V takovém případě by potenciálnímu stěžovateli neměla být odmítnuta pomoc štrasburského Soudu jen z důvodu prekluze.

Větší prosazování alternativního řešení sporů se objevilo i ve Zprávě Skupiny moudrých (viz dále). Tyto návrhy ocenil také Komisař pro lidská práva RE, který již nyní systematicky pracuje s vnitrostátními ochránci veřejných práv i nevládními lidskoprávními organizacemi. Je nepochybně dobrým signálem, že se o postavení Komisaře a jeho úloze při ochraně lidských práv počítá prakticky při všech reformních aktivitách, počínaje Protokolem č. 14. V tomto orgánu jsou skryty ještě velké rezervy, které je možno využít ke zvýšení efektivity ochranného mechanismu Úmluvy a prevenci porušování lidských práv.

4. Soud by měl primárně a bez zbytečného odkladu řešit ty případy přijatelnosti stížností, které obsahují nové nebo závažné otázky týkající se Úmluvy. Na druhou stranu by jasně nepřijatelné nebo opakující se případy měly být vyřizovány způsobem, který má minimální požadavky na čas i ostatní zdroje Soudu (osobní i materiální). Podle Lorda Woolfa nemohou čekat stěžovatelé, kteří podávají své stížnosti zcela neoprávněně nebo bezdůvodně, že se jejich případem bude Soud zabývat tak důkladně, jako případy skutečného či alespoň možného porušování lidských práv. Soudní projednání stížností by nicméně dále zůstalo zachováno ve všech případech.

5. Organizace a řízení Kanceláře Soudu by měly zajistit, aby pracovní vytížení Soudu bylo prováděno s maximální efektivitou. Toto je zcela logický požadavek k efektivitě fungování Soudu. Podle mého názoru však není nutné pochybovat, že tak Soud i Kancelář již celou řadu let činí.

Na základě výše uvedených principů byla poté týmem Lorda Woolfa vypracována jednotlivá doporučení. Jde o konkrétní způsoby pomoci, jejichž realizací

(jako celku) by měl Soud dokázat lépe čelit své pracovní zátěži. Ty hlavní z nich jsou následující⁸⁴:

1) *Soud by měl znovu definovat, co konkrétně je považováno za stížnost.* Kancelář Soudu by měla přijímat jen taková podání, která jsou sepsána na k tomu určeném formuláři (ten je k dispozici na internetových stránkách Soudu i RE) a měla by dále obsahovat všechny podstatné informace. Současná praxe funguje tak, že Kancelář eviduje i neformální dopisy potenciálních stěžovatelů, a na jejich základě je vyvoláno řízení o stížnosti⁸⁵.

Tímto způsobem by měla být odlehčena Kancelář, které by odpadla práce s neformálními podáními, a předpokládá se i snížení počtu přijatých stížností⁸⁶. Navíc stížnosti, které již v počátku obsahují maximální množství potřebných informací, samozřejmě zjednoduší a zrychlí práci Soudu.

Návrh Kancelář vítá. I podle jejího názoru není rozumné automaticky považovat za stížnost doslova *každý papír*, který na adresu Soudu přijde. Právo podat stížnost by nemělo zatěžovat Soud víc, než je opravdu nutné k výkonu jeho ochranné funkce.

Na druhou stranu je nutné vzít v úvahu, že pro některé lidi není přístup na internet – kde je formulář stížnosti volně ke stažení - samozřejmostí a někdy je pro ně dokonce v podstatě nemožný. Jistý základní obsah by určitě mělo mít každé podání (jako je to stanoveno například v českých procesních zákonech). Jak Lord Woolf ve své zprávě uvádí, každý jednotlivec by měl nést odpovědnost za to, co je obsahem jeho stížnosti a co sleduje. Obecně si ale myslím, že na přílišnou formálnost by mohli doplatit právě ti lidé, kteří pomoc opravdu potřebují.

⁸⁴ *tamtéž*, str. 5-6.

⁸⁵ Po doručení a registraci dopisu je stěžovatel vyzván, aby zpravidla do šesti týdnů vyplnil a zaslal formulář stížnosti a dodal Soudu další nezbytné informace.

⁸⁶ Mnoho dopisů nakonec skončí právě u tohoto jediného a nelze ho tedy pro nedostatek informací vůbec posoudit jako stížnost. Podle zprávy Lorda Woolfa by takto měl být Soud ušetřen ročně okolo 10.500 stížností.

2) *V zemích, proti kterým je podáváno nejvíce stížností zamítnutých pro nepřijatelnost, by měly být zřízeny pobočky Kanceláře.* Tyto pobočky by měly potenciálním stěžovatelům poskytovat informace týkající se zejména kritérií přijatelnosti stížností Soudem, ale také například možností alternativního řešení sporů v daném státě.

Pobočky Kanceláře by navíc nesly zodpovědnost za počáteční zpracování stížností. Ke každé by vypracovaly *krátké shrnutí v anglickém nebo francouzském jazyce a spolu se stížností by ho poslaly příslušné sekci ve Štrasburku.* Takový postup by urychlil přípravu návrhů na rozhodnutí konkrétních případů. I tento návrh Kancelář Soudu podpořila, měla pouze výhrady k případnému poskytování právních rad těmito pobočkami (tedy jiných než faktických informací týkající se podmínek řízení).

Tuto výhradu vznesli také zástupci nevládních organizací. Mají totiž obavy, že by pracovníci poboček mohli prostřednictvím svých rad nepatřičně ovlivňovat rozhodnutí jednotlivců, zda podají, či naopak nepodají stížnost k ESLP. Podle jejich názoru nepřísluší zaměstnancům Rady Evropy poskytovat právní rady, neboť ze své pozice v žádném případě nemohou jednat zcela nestranně. Poradní funkci by měli zastat nezávislí právníci a nevládní organizace zabývající se lidskoprávní problematikou. Jinak se jim tento návrh také zamlouvá. Pobočky navíc kromě pomoci jednotlivcům při podání stížnosti také mohou včas zastavit některé zbytečně podávané stížnosti (např. pokud stěžovatel ještě nevyčerpal všechny dostupné vnitrostátní prostředky nápravy).

3) *Rada Evropy, Soud a výše uvedené pobočky Kanceláře by měly podporovat větší využívání národních ombudsmanů a dalších alternativních způsobů řešení sporů.*

Lord Woolf je přesvědčen, že některé spory by vůbec nemusely skončit stížností, a navíc, že tyto alternativní způsoby jejich řešení mnohdy nabízí vhodnější způsoby urovnání křivd. Soud by měl rozšířit svou roli ve funkci mediátora podle definice, že „nejlepší rozhodnutí je to, na kterém se dohodly obě strany“⁸⁷.

⁸⁷ Brenner, Ch., Doucin, M.: What can be done to prevent a committee authorised to receive individual or collective communications from becoming rapidly overloaded ?, 2006, str. 3.

Soud by měl podle návrhu v rámci Kanceláře zřídit zvláštní útvar smírného řešení sporů, aby aktivně inicioval a snažil se o dosažení co největšího množství smírných urovnání. Navrhuje dokonce možnost použití sankcí pro případy odmítání smírného urovnání.

4) Soud by měl vydávat větší množství tzv. pilotních rozsudků a na základě nich potom hromadně řešit opakující se případy. Případy, které by mohly vyústit v pilotní rozhodnutí, by byly projednávány přednostně a obdobné případy by zůstávaly neprojednány do doby, kdy by o prve zmíněném bylo rozhodnuto.

Lord Woolf v tomto bodě dále připomíná, že při rozhodování o výši spravedlivého zadostiučinění podle čl. 41 Úmluvy přichází Soud o spoustu času. Proto jeho další doporučení zní, aby bylo vyrobeno jakési vodítko, jakým způsobem vypočítávat toto odškodnění. Dále navrhuje, aby (v případech, kdy je to možné) byly otázky odškodného postoupeny k rozhodnutí národním soudům. Podrobněji se budu zabývat těmito návrhy v části věnované Zprávě Skupiny moudrých, ve které se také oba objevily. Dovolím si zde jen poznamenat, že tento nápad rozhodně nezískal všeobecnou podporou.

5) Měl by být zřízen úřad druhého tajemníka, který by řídil právníky a zaměstnance Soudu. Byl by zodpovědný za nábor nových pracovníků a jejich vyškolení, kariérní růst a vytyčování cílů a dohled nad jejich dodržováním.

6) Měl by být zřízen centrální útvar pro vzdělávání právníků a struktura sekcí Soudu by měla být změněna tak, aby umožnila lepší pracovní spolupráci mezi právníky.

7) Měl by být zaveden formální program pro nové soudce při jejich uvedení do úřadu a případně také intenzivní jazykový výcvik tam, kde je to potřebné.

Za poslední roky Soud podstatně zvýšil svou produktivitu práce. Vzhledem k počtu případů, které zůstávají neprojednány a i k průměrné délce řízení (nyní se

odhaduje na pět až šest let) se dá říci, že již dosáhl vrcholu. Další umělé zvyšování produktivity práce by znamenalo ohrožení kvality posuzování stížností a rozhodovacího procesu.

Doporučení nabízená ve zprávě Lorda Woolfa a jeho týmu jsou reálná a ve většině případů nejsou příliš náročná na provedení. Protože směřují do oblasti organizace soudu, lze je realizovat prakticky ihned (což byl také účel těchto návrhů). Tyto změny mají za úkol vyplnit „překlenovací“ období, než bude přijata skutečná reforma systému s dlouhodobými účinky, jejíž konečná podoba může být schválena až za několik let. Do té doby je nutné zabezpečit co nejhladší fungování Soudu v podmínkách, jaké umožňuje text Úmluvy v dnešní podobě. Při této příležitosti je vhodné poznamenat, že podle prohlášení svého předsedy, Jean-Paul Costy, Soud již začal pracovat na realizaci základů pro provedení navrhovaných zlepšovacích opatření⁸⁸.

2 ZPRÁVA SKUPINY MOUDRÝCH

Dne 15. listopadu roku 2006 byla na 979. schůzi zástupců ministrů členských států oficiálně představena konečná podoba návrhů Skupiny moudrých na opatření, která by měla zabezpečit efektivní fungování kontrolního mechanismu Úmluvy z dlouhodobého hlediska. Práce Skupiny na této zprávě trvala zhruba jeden rok⁸⁹.

Jak jsem již v úvodu této části naznačila, Protokol č. 14 je už dnes všeobecně považován – a stejně tak i dle názoru Skupiny moudrých – za nedostatečný, a tedy jen dočasný prostředek, jak se vyrovnat se současnými problémy, kterým čelí systém ochrany lidských práv v rámci RE. Skupina nicméně již v úvodu své zprávy podpořila

⁸⁸ Předseda Soudu to prohlásil u příležitosti kolokvia o budoucím vývoji ESLP konaném v San Marinu v březnu 2007.

⁸⁹ Skupině moudrých asistovalo několik členů Kanceláře. Blíže k tomu viz. např. Report of the Group of Wise Persons.

jeho vstup v platnost apelem na jeho bezodkladnou ratifikaci⁹⁰. Nejenže očekává jeho přijetí, ale podle pokynů stanovených na Varšavském summitu ho považuje za svou startovní čáru pro své vlastní návrhy.

Opatření, která předkládá skupina moudrých ve své zprávě zahrnují změny v oblasti struktury a modifikace soudního zřízení, vztahů mezi Soudem a členskými státy, alternativní nebo doplňující prostředky řešení sporů a nakonec oblast institucionálního statutu Soudu a jeho soudců. V březnu 2007 se v San Marinu uskutečnilo kolokvium o otázkách budoucího vývoje Evropského soudu pro lidská práva. Na něm byly diskutovány především právě změny navrhované ve zprávě Skupiny moudrých.

V rámci výše uvedených kategorií⁹¹ se nyní pokusím stručně prezentovat jednotlivé doporučené úpravy a případně také upozornit na jejich nedostatky.

1.1 STRUKTURA A MODIFIKACE SOUDNÍHO ZŘÍZENÍ

1.1.1 Zvýšení pružnosti řízení o změnách procesních pravidel

Toto opatření považuje Skupina za klíčové k dosažení pružnosti celého systému. Skupina navrhuje zjednodušit proces novelizací kontrolního systému Úmluvy. Podstatou je umožnit prosazení některých změn Úmluvy jinak než tradiční cestou, která ke své platnosti vyžaduje ratifikaci všemi členskými státy. K tomuto by byl zmocněn Výbor ministrů.⁹²

⁹⁰ Totéž učinil také předseda Soudu. Podle něj je Protokol č. 14 základním prostředkem, který umožní Soudu vyrovnat se s přívalem stížností. Soud by byl díky této reformě schopen zvýšit svou produktivitu podle předběžných odhadů zhruba o 25% aniž by byl zvýšen rozpočet Soudu či počet jeho zaměstnanců. Viz Costa, J-P.: Comments of the Wise Persons' Report from the perspective of the ECHR. In: Future Developments of the European Court of Human Rights in the Light of the Wise Persons' Report. San Marino 22. - 23. března 2007. Bulletin Rady Evropy z kolokvia pořádaného v San Marinu, 2007, str. 34-43.

⁹¹ Toto dělení do větších „tématicky příbuzných“ skupin je uvedeno přímo ve Zprávě Skupiny moudrých.

⁹² Při vzniku tohoto návrhu se členové Skupiny nechali inspirovat Evropským společenstvím, které obdobnou kompetenci svěřilo Evropské Radě.

Za tímto účelem by bylo nutné rozdělit pravidla, která tvoří ochranný mechanismus Úmluvy, do tří úrovní. První a nejvyšší by tvořila samotná Úmluva a její Protokoly, další by byla pravidla označená Skupinou jako Statut Soudu, a třetí úroveň by patřila Jednacímu řádu Soudu. Výbor ministrů by mohl jednohlasně rozhodnout pouze o změnách Statutu Soudu, který by v podstatě tvořila dnešní II. Hlava Úmluvy, tj. procesní pravidla fungování kontrolního systému ochrany práv. Z nich by však byla vyňata ta ustanovení, která tvoří *klíčové institucionální, strukturální a organizační prvky soudního systému Úmluvy*, především ustavení Soudu, jeho jurisdikce a postavení soudců.⁹³

Výbor ministrů by tedy mohl rozhodovat jen o těch ustanoveních, která patří do Statutu Soudu a nejsou z tohoto způsobu řízení vyňata. Skupina moudrých předkládá ještě další, řekněme „bezpečnostní klauzule“ a to, že taková rozhodnutí Výboru ministrů musí být jednohlasná a že by navíc podléhala souhlasu Soudu.

Statut soudu by byl k Úmluvě připojen jako příloha – tvořil by tedy zvláštní text. Ustanovení, která jsou z výše uvedeného způsobu rozhodování vyjmuta, by buď zůstala v textu Úmluvy, nebo by byla součástí Statutu, ale podléhala by zvláštnímu (původnímu) režimu přijímání jejich změn.

Tento způsob revize některých ustanovení Úmluvy navrhuje Skupina zavést zřejmě proto, aby se předcházelo situacím podobným té, ve které se právě nyní nachází schvalovací proces posledního protokolu k Úmluvě. Jediný stát může zablokovat revizi systému a ten je jen málo pružný ke změnám. Na druhou stranu návrh zohledňuje fakt, že některá základní ustanovení zásadního významu je na místě ponechat dosavadnímu mechanismu přijímání změn.

⁹³ Viz Report of the Group of Wise Persons odst. 50.

Články II. Hlavy Úmluvy, které Skupina navrhuje vyjmout ze zjednodušeného způsobu novelizování jsou následující: čl. 19 – ustavení Soudu, čl. 20 – počet soudců, čl. 21 – podmínky výkonu funkce, čl. 22 – volby soudců, čl. 23 – funkční období, čl. 24 – odvolání, čl. 32 – pravomoc Soudu, čl. 33 – mezistátní případy, čl. 34 – individuální stížnosti, čl. 35 – podmínky přijatelnosti, čl. 46 – závaznost a výkon rozsudku, čl. 47 – posudky, čl. 51 – výsady a imunity soudců.

1.1.2 Ustanovení nového soudního „filtračního“ mechanismu

Dalším výrazným a velmi diskutovaným prvkem navrhovaného uspořádání by mělo být vytvoření Soudní komise, která by na sebe měla převzít úkoly svěřené Protokolem č. 14 samosoudcům a tříčlenným výborům soudců. To znamená, že by do její kompetence spadalo rozhodování o přijatelnosti stížností a dále případy podle ustálené judikatury Soudu *zjevně důvodné* nebo naopak *zjevně neopodstatněné*. V těchto případech by, stejně jako trojčlenný výbor soudců dle 14. Protokolu, mohla Soudní komise rozhodovat o meritu stížnosti.

Nepatří-li případ pod výše uvedené, v případě pochybností, nebo vyvolává-li stížnost zásadní otázky týkající se výkladu Úmluvy nebo jejích Protokolů, postoupí Soudní komise případ Soudu. Ten může naopak vrátit věc Soudní komisi, pokud se domnívá, že spadá do její jurisdikce. Skupina moudrých navrhla, aby rozhodnutí Soudní komise bylo konečné, tedy bez možnosti odvolání. Soud by však na základě svého uvážení a ze své vlastní iniciativy mohl přezkoumat jakýkoli případ rozhodnutý Soudní komisí.

Tento nový orgán by byl tvořen soudci, na něž by se vztahovaly stejné požadavky co do kvalifikace i morální úrovně jako na soudce Soudu. Počet členů by nutně nemusel být stejný jako počet smluvních států, naopak je navrhován počet nižší. Složení Soudní komise fungující na principu rotace by mělo být vyvážené jak z geografického hlediska, tak i z hlediska zastoupení obou pohlaví. Bylo navrhováno, že Soudní komise by rozhodovala ve trojčlenných výborech. Skupina ale ve své zprávě připustila – vycházejíc přitom z Protokolu č. 14 – i možnost zasedání „samosoudců“ v případech rozhodování o zřejmě nepřijatelných stížnostech.

Nutno zdůraznit, že cílem Skupiny nebylo vytvoření druhé Komise. Rozdíl mezi Soudní komisí a bývalou Komisí (viz kapitola dvě první část této práce) je především v jejím soudním charakteru⁹⁴. Rozhodování by i nadále zůstalo v rukou soudců se všemi

⁹⁴ To byl také jeden z nesporných úspěchů Protokolu 11 a jeho ztráta by byla bezpochyby krokem zpět.

benefity – nezávislost, vysoká profesionalita, veřejnost řízení, přesná pravidla. Soud samotný by se však mohl soustředit jen na závažné otázky týkající se výkladu Úmluvy a jejich Protokolů. Navíc by Soudní komise, ačkoli by pracovala nezávisle, byla podřízena Soudu. Mohla by tak bez problémů využívat veškerý servis poskytovaný Kanceláří.

S tímto návrhem v principu souhlasí i Soud, který zavedení obdobného mechanismu prosazuje již od roku 2003. Ke konkrétnímu návrhu institutu Soudní komise a jejímu fungování se však staví více rezervovaně. Podle jeho názoru by měl být návrh nového filtračního mechanismus svěřen Soudu, neboť on má, vzhledem ke svým praktickým zkušenostem, k tomuto účelu nejlepší pozici.

Důraznou připomínku však má k tomuto mechanismu členka Parlamentního shromáždění, Marie-Louise Bemelmans-Videc⁹⁵. Má za to, že Soud by neměl být tímto způsobem „zbaven“ zjevně nepřipustných nebo opakující se případů. Tento institut je navržen, aby se Soud mohl soustředit na výkon své zásadní role. Ale právě rozhodování o stížnostech jednotlivců, kteří jsou přesvědčeni, že některý členský stát porušuje jeho lidská práva, je základním úkolem Soudu.

K tomuto si dovoluji přidat svou poznámku. Tento úkol Soud plní již několik desítek let. Za tu dobu vznikla (a stále se rozrůstá) poměrně rozsáhlá judikatura, od které se Soud v zásadě neodchyluje. Není tedy důvod, aby s využitím této judikatury nemohl v jasných, nekomplikovaných a opakujících se případech rozhodnout orgán podobný Soudní komisi. Navíc by tu existovalo ono bezpečnostní opatření ve formě možnosti Soudu přezkoumat jakékoli její rozhodnutí.

Některé obavy pramení z toho, že by šlo prakticky o dva nezávislé soudní orgány, přičemž jejich rozhodnutí by se mohla od sebe odchylovat. Určitým praktickým řešením by mohl být následující model: členové Soudní komise by se po určité době (po

Plán ustanovení Soudní komise připomíná nizozemsko-švédský návrh předložený v reformním období předcházejícím vzniku Protokolu č. 11. Podle něj měla být tehdejší Komise přeměněna na orgán soudní povahy. Soud měl být zachován jako druhoinstanční orgán rozhodující pouze o „důležitých“ otázkách.

⁹⁵ Viz Bemelmans-Videc, M.-L.: Comments of the Wise Persons' Report from the perspective of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. In: Future Developments of the European Court of Human Rights in the Light of the Wise Persons' Report. San Marino 22. - 23. března 2007. Bulletin Rady Evropy z kolokvia pořádaného v San Marinu, 2007, str. 44-51.

konci funkčního období v Soudní komisi) stávali soudci Soudu⁹⁶. S jiným řešením přišla na kolokviu v San Marinu ve svém vystoupení W. Thomassenová.⁹⁷ Soudní komise by byla tvořena přímo několika soudci Soudu, každý z nich by určitou část svého mandátu vykonával ve funkci soudce Soudní komise. Obměna by fungovala na principu rotace, takže by se postupně vystřídali všichni soudci ze všech zemí. V případě, že by členská země zrovna neměla u Soudu zastoupení svého právního řádu, byl by pro předložený spor zvolen soudce tohoto státu ad hoc.

Ať už bychom však přijali samostatný filtrační mechanismus, v navrhované či jiné podobě, problém zvládnutí neustále vzrůstajícího počtu stížností zůstává. Je pravdou, že Soudu by se zavedením Soudní komise ulehčilo, to se však již nedá tvrdit o Soudní komisi - či jinému tělesu - která by byla vlastně vsazena do jeho nynější situace.

Velmi prakticky se k tomuto návrhu postavil Martin Eaton, bývalý předseda Řídícího výboru pro lidská práva.⁹⁸ Na soudce Soudní komise by byly kladeny stejné nároky jako na soudce Soudu, přestože jejich práce by nezahrnovala žádné právně náročné a tedy i vyzývavé případy. Na to konto se M. Eaton ptá, zda by post soudce Soudní komise byl pro vysoce kvalifikované právníky z členských zemí vůbec atraktivní pracovní příležitostí.

Dále připomíná, že nejvíce práce na počátku každého případu leží na bedrech Kanceláře. Stejně úkoly by se po ní vyžadovaly i v případě vzniku Soudní komise (Kancelář by jí byla k dispozici stejně jako nyní Soudu). Pokud by měl být nový

⁹⁶ Předseda Skupiny moudrých, G.C. R. Iglesias, vyslovil na summitu v San Marinu myšlenku, která není obsažena v oficiální zprávě, a to, že soudci Soudní komise by mohli mít postavení soudců-juniorů, tj. služebně mladších soudců Soudu. Jak však dále zdůraznil, neznamená to, že by tito soudcové byli co do kvalifikace na nižší úrovni.

⁹⁷ Wilhelmina Thomassenová je soudkyní Nejvyššího soudu v Holandsku.

Viz Thomassen, W.: Relations between the Court and states parties to the Convention. In: Future Developments of the European Court of Human Rights in the Light of the Wise Persons' Report. San Marino 22. - 23. března 2007. Bulletin Rady Evropy z kolokvia pořádaného v San Marinu, 2007, str. 58-65.

⁹⁸ Viz Eaton, M.: The new judicial filtering mechanisms: Introductory comments. In: Future Developments of the European Court of Human Rights in the Light of the Wise Persons' Report. San Marino 22. - 23. března 2007. Bulletin Rady Evropy z kolokvia pořádaného v San Marinu, 2007, str. 52-57.

mechanismus efektivní, musela by se ale práce Kanceláře zrychlit - pokud by se ale nerozrostla, nedalo by se počítat ani se zvládnutím většího pracovního zatížení. Zřízení Soudní komise by se ovšem také neobešlo bez navýšení finančních prostředků. M. Eaton proto navrhuje vložit tuto předpokládanou sumu přímo do rozšíření Kanceláře Soudu a systém by mohl fungovat rychleji i bez zvláštní komise pro filtraci stížností. Zvláště za předpokladu, že se podaří realizovat změny obsažené v Protokolu č. 14.

1.2 VZTAHY MEZI SOUDEM A ČLENSKÝMI STÁTY

1.2.1 Zvýšení významu judikatury ESLP v členských státech

Skupina apeluje na rozšíření uznávání rozsudků Soudu, které by přesahovalo jejich závaznost pouze pro strany sporu. Měl by tak vzniknout systém blížící se v určitém smyslu precedentům, kde by existovala zásadní rozhodnutí. Skupina moudrých však tuto svou myšlenku dále nerozvádí. Není tedy jasné, které případy by měly spadat do kategorie těchto zásadních rozhodnutí, ani jak by se s těmito případy a posléze rozhodnutími mělo dále pracovat.

Obecně v rámci tohoto návrhu Skupina navrhuje zvýšit spolupráci s národními soudy. Jak už bylo v průběhu posledních let mnohokrát zdůrazňováno, je třeba zlepšit možnost přístupu vnitrostátních soudních a administrativních orgánů členských států k judikatuře ESLP v jejich vlastních národních jazycích.⁹⁹ Soudy i správní úřady by ji tak mohly lépe využívat při vlastním rozhodování tak, aby bylo v souladu se závazky vyplývajícími z Úmluvy. Zveřejňování rozhodnutí Soudu by mělo být co nejširší a nejrozmanitější; využívány by měly být tištěné i elektronické verze a jejich příjemci by

⁹⁹ Podle Skupiny by břemeno odpovědnosti za překládání, zveřejňování a rozšiřování judikatury Soudu mělo ležet na bedrech jednotlivých smluvních stran Úmluvy. Naopak je na Soudu, aby rozhodl, která rozhodnutí jsou významná, a proto je vhodné publikovat je v plném znění, zatímco jiné jen v formě stručného shrnutí, a dbal také na jejich pravidelné zveřejňování, ať již na webových stránkách Soudu nebo v jiné formě.

měli být všechny veřejné státní i různé nestátní instituce, vedení věznic, ale např. i právnické fakulty.¹⁰⁰

K zvýšení úrovně znalostí a tedy i možnosti využívání judikatury ESLP by měla sloužit také průběžná školení soudců ale i ostatních právníků a zaměstnanců ve státní a veřejné sféře.

1.2.2 Formy spolupráce mezi Soudem a vnitrostátními soudy

Další pozornost Skupiny moudrých se soustředila na spolupráci Soudu s národními soudy členských států, neboť právě ty mohou v rámci své jurisdikce posílit prosazování Úmluvy v případech, které jsou jim svěřeny a které se týkají lidských práv. Skupina proto doporučuje, aby Rada Evropy zvyšovala své aktivity v oblasti školení národních soudců o problematice lidských práv.

Mimo to chce vytvořit oficiální přímé provázání nevyšších soudů členských států s Evropským soudem pro lidská práva. Za tímto účelem navrhuje zavést možnost národních soudů požádat ESLP o názor v otázkách týkajících se interpretace Úmluvy a jejích Protokolů podobně, jako je to nyní umožněno Výboru ministrů.¹⁰¹ Uvažovalo se i nad zavedením institutu řízení o předběžné otázce, jako je tomu v rámci EU, od této koncepce se ale upustilo a zvolena byla jeho, řekněme „volnější“ varianta.¹⁰² Podání žádosti k ESLP vnitrostátními soudy by totiž bylo pouze fakultativní a vztahovaly by se na něj ještě další, níže popsané, podmínky. Všechny členské státy by navíc mohly předložit Soudu své připomínky k právním otázkám, jež by byly předmětem podané

¹⁰⁰ V podstatě stejné návrhy byly formulovány v Doporučení Výboru ministrů 13 (2002) a v Prohlášení Výboru ministrů 58 (2002).

¹⁰¹ Na základě čl. 47 Úmluvy Soud může na žádost Výboru ministrů vydávat posudky ohledně výkladu Úmluvy a jejích Protokolů. Obdobně by tedy mohl postupovat i v případě žádostí vnitrostátních soudů, přičemž by se na tento proces nevztahovalo následující omezení, které je obsaženo v odst. 2 tohoto článku: „ Takové posudky se nesmí zabývat otázkami, které se vztahují k obsahu nebo rozsahu práv či svobod stanovených v Hlavě I Úmluvy a v Protokolech k ní, ani jinými otázkami, které by Soud nebo Výbor ministrů mohly posuzovat v důsledku jakéhokoliv řízení, jež může být zahájeno v souladu s Úmluvou.“

¹⁰² Šlo o možnost národních soudů obrátit se na ESLP s žádostí o předběžné rozhodnutí. Fungování tohoto institutu by vypadalo obdobně, jako v EU. Tento model byl však nakonec vyhodnocen jako nevhodný pro použití v rámci RE. Skupina se domnívá, že při jeho použití by nedošlo k zefektivnění systému, naopak by se agenda Soudu zvětšila. Proto se od tohoto návrhu posléze odstoupilo.

žádosti (šlo by zřejmě o ty členské státy, kterých by se daná záležitost bezprostředně týkala).

Aby se tento benefit nestal další neúměrnou přítěží pro fungování systému, Skupina zároveň navrhuje přísné podmínky vztahující se k podávání těchto žádostí: 1. žádost o stanovisko by mohl podat pouze ústavní soud případně soud nejvyšší instance daného státu; 2. žádost by mohla obsahovat pouze podstatné otázky týkající se interpretace nebo principů Úmluvy a jejích Protokolů; 3. Soud samotný by měl možnost odmítnout odpověď na tuto žádost, pokud by to uznal za vhodné¹⁰³.

Vzhledem ke své fakultativnosti se dá předpokládat, že tento institut by se mohl setkat s pozitivním ohlasem u národních soudů. Rozpačitost by však pravděpodobně vyvolal u potencionálních stěžovatelů. Ti by zřejmě neměli možnost vůbec ovlivnit podání takové otázky. Už vůbec potom není jasné, zda by se alespoň mohli účastnit řízení před Soudem o takto předložené otázce.

Podle názoru Soudu je tento návrh nerealizovatelný – alespoň ne nyní za stávajícího systému. Obává se nejen právních komplikací z hlediska podmínky vyčerpání prostředků nápravy, ale též zvýšení pracovního vytížení Soudu a v důsledcích též snížení jeho autority. (Soud by tímto způsobem v podstatě předjímal, jak by pravděpodobně rozhodoval v případě, že by nakonec došlo k podání stížnosti.) Nicméně přiznává, že myšlenka samotná otevírá prostor pro další úvahy a jednání mezi národními a „evropskými“ soudci. Možnosti takovéto spolupráce by měly být projednány na základě zkušeností jiných mezinárodních soudů, které používají institut poradního stanoviska.

Další nesouhlas pochází od holandské soudkyně Thomassenové, která tento institut chápe jako naprosto nevhodný prostředek pro účely ochrany lidských práv. „Rozhodnutí Soudu jsou svou podstatou více ochranářská než technická. Pro tento jejich ochranářský charakter není příliš vhodné, aby ESLP poskytoval své právní názory národním soudům. Odpovědnost za ochranu jednotlivce je primárně záležitostí státu. Spíše než shánět názory Soudu tedy musí vnitrostátní soudy samy rozhodnout, zda je

¹⁰³ To by mohlo nastat např. v případě, že by otázka zasahovala a překrývala se s předmětem případu právě projednávaného před Soudem.

Viz Report of the Group of Wise Persons odst. 86.

takové či onaké jednání nelidské nebo řízení nespravedlivé.“¹⁰⁴ „Je důležité, aby každý orgán ochrany lidských práv co nejlépe naplnil svou roli na úrovni, na které působí, aby nepřekračoval hranice svých kompetencí, ale byl plně informován o výsledcích práce ostatních orgánů působících ve stejné oblasti. Zásah mezinárodních orgánů do kompetencí národních soudů musí nastat pouze subsidiárně a teprve poté, co žadatel využil všech dostupných prostředků nápravy za předpokladu, že jsou účinné.“¹⁰⁵

1.2.3 Vnitrostátní prostředky nápravy porušení Úmluvy

O tomto způsobu odlehčení Soudu se mluví již dlouho.¹⁰⁶ Odškodňování by se mělo týkat v první řadě těch případů, ve kterých poškození spatřují porušení svých práv pro nepřiměřenou délku řízení. Podle poznatků Skupiny tvořily tyto stížnosti v roce 2005 okolo 25% počtu všech přijatých stížností. Některé státy (vč. České republiky¹⁰⁷) již zavedly do svých právních řádů nová opatření, prostřednictvím kterých jsou potenciální stěžovatelé odškodňováni již na domácí půdě. Zdaleka to však neplatí o všech státech. Důležité také je, aby zavedená opatření byla efektivní; v opačném případě by docházelo jen k dalšímu neúměrnému protahování případu.

Tento návrh se velmi zalíbil Soudu. Jak sám podotýká, existuje významné množství stížností podaných z důvodu nepřiměřené délky řízení a podobný způsob odškodňování by Soudu nepochybně ulehčil. Navíc přiznává i fakt, že mnoho stížností sleduje pouze získání případného ekonomického prospěchu, aniž by jejich případy měly nějakou souvislost s porušením lidských práv.

1.2.4 Spravedlivé zadostiučinění na národní úrovni

¹⁰⁴ Přeloženo z: Thomassen, W.: Relations between the Court and states parties to the Convention. In: Future Developments of the European Court of Human Rights in the Light of the Wise Persons' Report. San Marino 22. - 23. března 2007. Bulletin Rady Evropy z kolokvia pořádaného v San Marinu, 2007, str. 62.

¹⁰⁵ *tamtéž*, str. 62.

¹⁰⁶ Např. rozsudek Scordino vs. Itálie ze dne 29. března 2006; stejným tématem se zabývá také Doporučení Výboru ministrů 6 (2004).

¹⁰⁷ Stalo se tak novelou zákona č. 82/1998 Sb.

Podstatou tohoto návrhu je, že pokud Soud (nebo navrhovaná Soudní komise v případech spadající pod její jurisdikci) rozhodne, že právo vyplývající z Úmluvy bylo porušeno, a zároveň poškozené straně přizná nárok na spravedlivé zadostiučinění, měl by o konkrétní výši tohoto odškodnění rozhodnout daný smluvní stát.

Ve členských státech by měly vzniknout (nebo být vyčleněny) zvláštní soudní orgány, které by se zabývaly otázkami výše těchto kompenzací. Pro rozhodnutí by jim byla dána lhůta stanovená pro každý konkrétní případ Soudem nebo Soudní komisí.

Jakkoli se tento návrh může zdát netradiční, Skupina moudrých má za to, že pro řešení otázky výše zadostiučinění jsou vnitrostátní orgány vybaveny mnohem lépe než ty štrasburské (např. s ohledem na přístup k nejrůznějším dokumentům, vč. znaleckých posudků). Výše přiznané částky by musela být v souladu s dosavadní případně pozdější judikaturou Soudu.¹⁰⁸ Poškozený by poté případně mohl zpochybnit rozhodnutí tohoto orgánu, pokud by nebylo v souladu s těmito pravidly (co do výše přiznané částky nebo časového limitu), podáním odvolání k Soudu nebo Soudní komisi (v závislosti na tom, kdo z nich o jeho stížnosti rozhodoval).

Toto řešení se však nesetkalo s podporou Soudu. Má obavy z toho, že by se mu vracelo příliš mnoho stížností. Různé způsoby a výše odškodňování v jednotlivých státech by mohly podryvat princip rovného zacházení a případná libovůle vnitrostátních orgánů by nakonec mohla vést k nespravedlnostem či nespokojenosti a Soud by byl naopak ještě více zahlcen. Z toho také vzniká důvodná obava, že by se celý proces ještě více prodloužil (a nepatřičně prodražil), což by především u stížností na délku řízení bylo kontraproduktivní.

1.2.5 Řízení v případech „pilotních rozsudků“

Tato iniciativa vyšla od samotného Soudu. Skupina se rozhodla podpořit tuto snahu a soustředila se na opatření, která by napomohla využívání institutu tzv.

¹⁰⁸ V této souvislosti připomínám návrh Lorda Woolfa v jeho Zprávě. Ten uvažuje vytvoření jakési tabulky, podle které by se určovala výše odškodnění (viz bod 4 doporučení Lorda Woolfa, str. 43 této práce).

„pilotních rozsudků“¹⁰⁹. Pilotní rozsudky jsou rozhodnutí Soudu ve věci určitého stěžovatele, přičemž existuje velké množství dalších stěžovatelů (případně potenciálních stěžovatelů), kteří jsou postiženi stejným porušením totožného práva zaručovaného Úmluvou. Tato situace pravidelně nastává, pokud v některém členském státě existuje nějaký déle trvajícím systematickým legislativně-administrativním problémem, který se dotýká sféry lidských práv¹¹⁰.

Soud v takovýchto rozsudcích kromě jiného nařídí povinnost dotyčnému státu, aby přijal dostatečná opatření, která by zmíněnou situaci urychleně vyřešila a poskytla všem poškozeným možnost nápravy. Řešení může mít i formu legislativní změny¹¹¹. Z logiky věci pak vyplývá, že výkon rozsudku musí být co nejrychlejší (určitou zárukou by mohlo být stanovení časového limitu, do jaké doby je třeba provést systémové změny, a to přímo v rozsudku) a probíhat by měl pod zvýšeným dohledem Výboru ministrů.

Skupina podporuje směr, kterým Soud vykročil. Pokládá však otázku, jestli jsou tyto kroky dostačující a není-li třeba přikročit k úpravě dosavadního systému, aby bylo možno pilotní rozsudky efektivněji využívat.

Problematickým bodem otázky pilotních rozsudků je kdo a z jakých důvodů rozhodne, který případ je pilotní, a jak se naloží s pilotním rozsudkem resp. s podobnými stížnostmi. Vybraný případ totiž musí obsahovat onen systematický problém členského státu. To ovšem neznamená, že ze stížností bude tento problém identifikován správně nebo ve všech svých důsledcích. Zjednodušená aplikace pilotního rozsudku pak může být na újmu jiným stěžovatelům u podobných, ale ne zcela

¹⁰⁹ Poprvé Soud označil systematický problém a formuloval takovou situaci v rozsudku *Broniowski vs. Polsko* ze dne 22. 6. 2004. Viz poznámka č. 47 této práce.

¹¹⁰ V České republice je tento problém aktuální. V současné době čeká na rozhodnutí štrasburského Soudu okolo 5,000 stěžovatelů-majitelů domů stěžujících si na tzv. regulované nájemné, prostřednictvím kterého jsou omezováni na svých vlastnických právech zaručených každému Úmluvou. Soud z obrovského množství přijatých stížností vybral čtyři případy, které přednostně rozhodne. Obecně jsou již nyní nazývány pilotními případy a jejich výsledkem tedy zřejmě bude také pilotní rozsudek. Nutno v této věci upozornit na již existující rozsudky ve velmi podobných případech – rozsudek ve věci *Hutten-Czapská vs. Polsko* ze dne 19. 6. 2006, nebo rozsudek *Edwards vs. Malta* ze dne 24. 10. 2006. Je tedy možné s určitou rezervou odhadovat výsledek řízení i v českých případech. Cesta k rozhodování na základě pilotních rozsudků však ještě není prošlapaná a Soud zatím jen zkouší postupně prosazovat případně nové trendy ve vedení řízení.

¹¹¹ K tomu viz. poznámka č. 37 a k ní příslušný text této práce.

identických případů, a může jim prakticky znemožnit dostatečnou ochranu jejich práv u štrasburského Soudu.

Jak vyplývá z výše uvedeného, už dnes existují rozsudky, které se označují za pilotní. Jde ale spíše o jakési obecné označení, které nemá podklad v procesních pravidlech Soudu nebo Úmluvy. Soudce Zagrebelsky se domnívá, že *jediné fórum kompetentní rozhodovat o tom, který z rozsudků lze považovat za pilotní, je Plénum Soudu*¹¹².

1.3 ALTERNATIVNÍ ČI DOPLŇUJÍCÍ PROSTŘEDKY ŘEŠENÍ SPORŮ

Pokud jde o alternativními prostředky řešení sporů, má jimi Skupina na mysli jiné procesy než ty soudní. V tomto bodě Skupina jasně podporuje novelizaci, kterou přináší Protokol č. 14 pro smírná řešení sporů a veřejně chválí Kancelář Soudu, která se snaží povzbuzovat strany k uzavření smírů, je-li to možné. Skupina moudrých navíc nabízí ještě možnosti mediace, ať už na poli vnitrostátním nebo na úrovni Rady Evropy.

V každém případě by výsledkem obou snah (smírného urovnání nebo mediace) byla dohoda mezi stranami ve sporu.

Jiným možným a doplňujícím prostředkem by mohlo být zapojení Komisaře pro lidská práva do řízení, a to v ještě větším rozsahu než je předpokládáno v Protokolu č. 14. K tomu, aby mohl hrát významnější úlohu v ochranném systému Úmluvy, ať už sám nebo prostřednictvím spolupráce s národními ombudsmany a jinými nesoudními orgány zaměřenými na ochranu lidských práv, je třeba ho vybavit nejen případnými rozsáhlejšími pravomocemi, ale především dalšími zdroji finančními a lidskými.

¹¹² Viz Bemelmans-Vidéc, M.-L.: Comments of the Wise Persons' Report from the perspective of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. In: Future Developments of the European Court of Human Rights in the Light of the Wise Persons' Report. San Marino 22. - 23. března 2007. Bulletin Rady Evropy z kolokvia pořádaného v San Marinu, 2007, str. 48.

Tyto návrhy velmi ochotně podpořili zástupci nevládních organizací¹¹³ i samotný Komisař pro lidská práva (dále jen Komisař). Z jeho příspěvku do diskuse v San Marinu¹¹⁴ je zřejmé, že má mnoho představ, jakým způsobem by bylo možné prohloubit spolupráci s vnitrostátními orgány a organizacemi ochrany práv (vč. nevládních). Jejich společná činnost by napomáhala Soudu odhalovat systémové problémy a vládám zase hledat jejich řešení dříve, než Soud zahltí množství stížností pramenících z těchto nedostatků. Nezanedbatelnou úlohu by také hrála spolupráce Komisaře a vnitrostátních orgánů a organizací v rozšiřování informací ohledně vývoje chápání lidských práv z pohledu ESLP.

Komisař ve své řeči uvažoval, že by mohl společně s národními ombudsmany přispět ke kontrole výše navrhovaného rozšíření mediace jako alternativního řešení sporů. Tento způsob řešení případů v sobě totiž nese nebezpečí, že se jeho realizace vymkne duchu Úmluvy (například z důvodů politických či jiných tlaků).

1.4 OBLAST INSTITUCIONÁLNÍHO STATUTU SOUDU A JEHO SOUDCŮ

Skupina se zaměřila na garance nezávislosti soudců Soudu. Předpokládá se, že ta by se měla zvýšit pokud začne platit Protokol č. 14, který zavádí nový devítiletý mandát soudců bez možnosti znovuzvolení.¹¹⁵ Skupina je přesvědčena, že aby se zajistila co nejvyšší nezávislost soudců, mělo by se přistoupit k vytvoření programu sociálních jistot pro soudce, zahrnujícího zdravotní pojištění a důchodové zabezpečení. Skupina se dále zaměřila na kvalifikaci soudců. Při výběru by měli být kandidáti podrobeni opravdu důkladnému zkoumání jejich profesních kvalit a jazykových schopností. Před

¹¹³ Na kolokviu v San Marinu byli zástupci Amnesty International, Justice, European Human Rights Advocacy Centre, Liberty, Human Rights Watch, Redress, Interights, Aire Centre, European Group of National Human Rights Institution.

¹¹⁴ Hammarberg, T.: Alternative or complementary means of resolving disputes and other issues broached in the Wise persons' report. *In: Future Developments of the European Court of Human Rights in the Light of the Wise Persons' Report.* San Marino 22. - 23. března 2007. Bulletin Rady Evropy z kolokvia pořádaného v San Marinu, 2007, str. 66 – 72.

¹¹⁵ Důvody blíže viz. výše, poznámka č. 63 a k ní příslušný text této práce.

vlastní volbou by se k jednotlivým kandidátům vyjádřila také skupina odborníků složená z dřívějších i současných soudců Soudu a soudců nejvyšších nebo ústavních soudů a uznávaných právníků z členských zemí.

Jinou záležitostí, na kterou se Skupina zaměřila, je počet soudců. Dnes se jejich počet rovná počtu členských států. V případě vytvoření Soudní komise a za situace, kdy se Soud zaměří opravdu jen na řešení zásadních otázek interpretace Úmluvy, má Skupina za to, že do budoucna by mohl být počet soudců zredukován¹¹⁶. Soudci by se ve funkci střídali na principu rotace, aby se postupně prostřídali kandidáti ze všech zemí. V případě rozhodování o sporu, jehož stranou je stát, jehož soudce není zrovna zastoupen u ESLP, by byl takový soudce jmenován ad hoc.

Pokud by byl schválen návrh vytvoření samostatného filtračního mechanismu v podobě nějaké Soudní komise a samotný Soud by se zabýval jen otázkami spadajícími do sféry jeho *konstituční funkce*, je jistě na místě ptát se, zda je opravdu třeba, aby se Soud skládal z bezmála padesáti soudců.

S redukcí soudců striktně nesouhlasí ani Soud ani členské státy. Takový návrh byl předložen již během reformního procesu v letech 2000-2004, ale státy jej striktně odmítly.

Podstata věci a důvod, proč je za každý smluvní stát zvolen jeden soudce, je v tom, aby byl u Soudu permanentně zastoupen odborník na daný právní řád, které Soud pro své rozhodování potřebuje. Zároveň se též předpokládá, že je expertem také na právo Úmluvy. Jeho velkou předností tedy je, že právní otázky dokáže uchopit z obou těchto pozic a v jejich souvislostech. Nejde tedy v žádném případě o reprezentaci států, ale o hledání vyváženosti. Ad hoc zvolený národní soudce (pro situace, kdy soudce z dané země není zastoupen) může jen těžko dosáhnout takových kvalit, a to z důvodů jednostranných zkušeností. Jmenování soudců ad hoc se mi v tomto případě jeví jako krok zpět. Státy by si jistě našly cestu, jak prosadit pro ně „výhodného“. V době, kdy je Soud doslova zavalen stížnostmi ze všech smluvních států, by i ad hoc jmenovaný soudce ve skutečnosti zasedal permanentně.

¹¹⁶ Skupina se snaží argumentovat tím, že takové množství soudců, jako zasedá u ESLP, není běžné. Dává za příklad i jiné mezinárodní soudy (např. Mezinárodní soudní dvůr), kde je počet soudců výrazně nižší.

V této institucionální oblasti se Skupina na závěr ještě zabývá některými podmínkami pro fungování navrhované Soudní komise. Podle jejího názoru by bylo vhodné, aby se do volby soudců do Soudní komise zapojil také samotný Soud. Soudní komisi by na druhou stranu měla být přiznána co nejširší pracovní autonomie. Tím má na mysli zejména samostatné provádění a správu rozpočtu a otázky personální.

3 SHRNU TÍ

V posledních debatách o změnách systému ochrany lidských práv byly navrženy v podstatě tři způsoby, které by budoucí reforma mohla využít.

Některé změny mohou být prováděny cestou vnitřní reorganizace Soudu - podle návrhů Lorda Woolfa a jeho skupiny. Tato cesta je zřejmě nejjednodušší, ale bohužel nepřináší dlouhodobý efekt. Poto o ní lze uvažovat spíše z hlediska doplňkového.

V ostatních případech je možno použít již „osvědčený“ způsob změny Úmluvy pomocí protokolů (neboli novel). Zde jsou však problematické dvě věci. První jsou účinky takovéto novely, neboť jak se ukázalo, je velmi nesnadné tímto způsobem prosadit významnější změny. Druhý problém tohoto postupu je fakt, že jediný stát může zablokovat realizaci změn, které dokument přináší. Příkladem je samotný poslední existující protokol.

Konečně Zpráva skupiny moudrých navrhla zcela nový postup při prosazování změn. Rozdělila procesní pravidla podle jejich významnosti pro systém ochrany. Složitý a zdlouhavý postup přijímání novelizací zůstane zachován pro otázky zásadního významu. Pro ostatní narhuje zjednodušený způsob řízení.

K uvedeným návrhům se vyjádřil Komisař pro lidská práva RE, zástupci Parlamentního shromáždění, Soudu, Kanceláře, nevládních organizací i jednotlivci z některých členských států a jiní odborníci. Shodu bez výjimky provázelo vědomí nutnosti reformy a přijetí Protokolu č. 14.

Všechny návrhy budou nyní ponechány odborné diskusi ve snaze vylepšit přednesené návrhy. Významnou roli pak bude hrát Výbor ministrů, na jehož úrovni bude postupně vznikat konkrétnější podoba další reformy na základě všech výše uvedených i dalších případných návrhů a připomínek.

ZÁVĚR

O nutnosti reformy fungování ESLP a řízení před ním se mluví již od devadesátých let. Důvod je jednoznačný: přetíženost Soudu.

Prvním krokem, který měl zlepšit situaci, bylo přijetí Protokolu č. 11. Změny, které přinesl, na chvíli činnost systému opravdu zefektivnily. Protokol zároveň zareagoval na vyvážející se praxi států a dal vzniknout čistě judiciálnímu charakteru ochranného mechanismu a právu jednotlivce obrátit se přímo na Soud jako strana sporu, což jsou principy, které jsou dnes považovány za základní, a je téměř nemyslitelné se od nich ani do budoucna odchýlit. Na druhou stranu, jakoby jeho tvůrci odmítli vzít na vědomí právě ono obrovské množství lidí, kteří (prostřednictvím připojení nových členských států RE k Úmluvě) dostali možnost využít dalšího prostředku k ochraně svých práv a začali tuto možnost také stále častěji využívat. Ačkoli se systém stal jasnějším a rychlejším, nemohl obstát před takovým vytížením a v podstatě stejná krize se záhy objevila znovu.

Pro řešení tohoto stáletrvajícího nepříznivého stavu byla vytvořena další novela zabývající se fungováním Soudu a řízením před ním. Tvůrci měli v úmyslu najít dlouhodobé řešení, byli však již od začátku jistým způsobem limitováni podmínkou zachování základních principů systému Úmluvy. Navíc bylo jasné, že pokud má být nový Protokol č. 14 přijat všemi státy, nesmí obsahovat takové změny, které by se přičily byt' jen jednomu z nich. Výsledkem je opět nedostatečná změna dosavadního fungování Soudu postavená na širokém kompromisu (přesto, že se mnohdy tváří radikálně – např. institut samosoudce nebo nové kritérium přijatelnosti). Nelze se na ni spoléhat z dlouhodobého hlediska. Důkazem toho je i obsah kolokvia v San Marinu. Protokol č. 14 je chápán jako odrazový můstek dalších reformních kroků.

V podstatě tedy panuje všeobecná shoda, že Protokol č. 14 má být přijat. Nikdo si zatím nedovolí veřejně pochybovat, že eventuelně v platnost nevstoupí. Při různých příležitostech bylo mnohokrát výslovně řečeno, že další navrhované změny, které představují v kapitole III této práce, na ustanovení Protokolu č. 14 mají navazovat.

Podle mého názoru je však docela dobře možné představit si, že by tato nová opatření mohla být použita i bez realizace Protokolu č. 14 a reforma by ho prostě „přeskočila“. Myslím si proto, že jakési lpění na platnosti této novely má jiný význam. Došla jsem k názoru, že je zde spíše obava z negativního „psychologického“ vlivu v případě jejího odmítnutí, který by mohl vytvořit nedůvěru v budoucí vývoj systému a nechuť států pustit se do dalších, možná i radikálnějších reformních kroků.

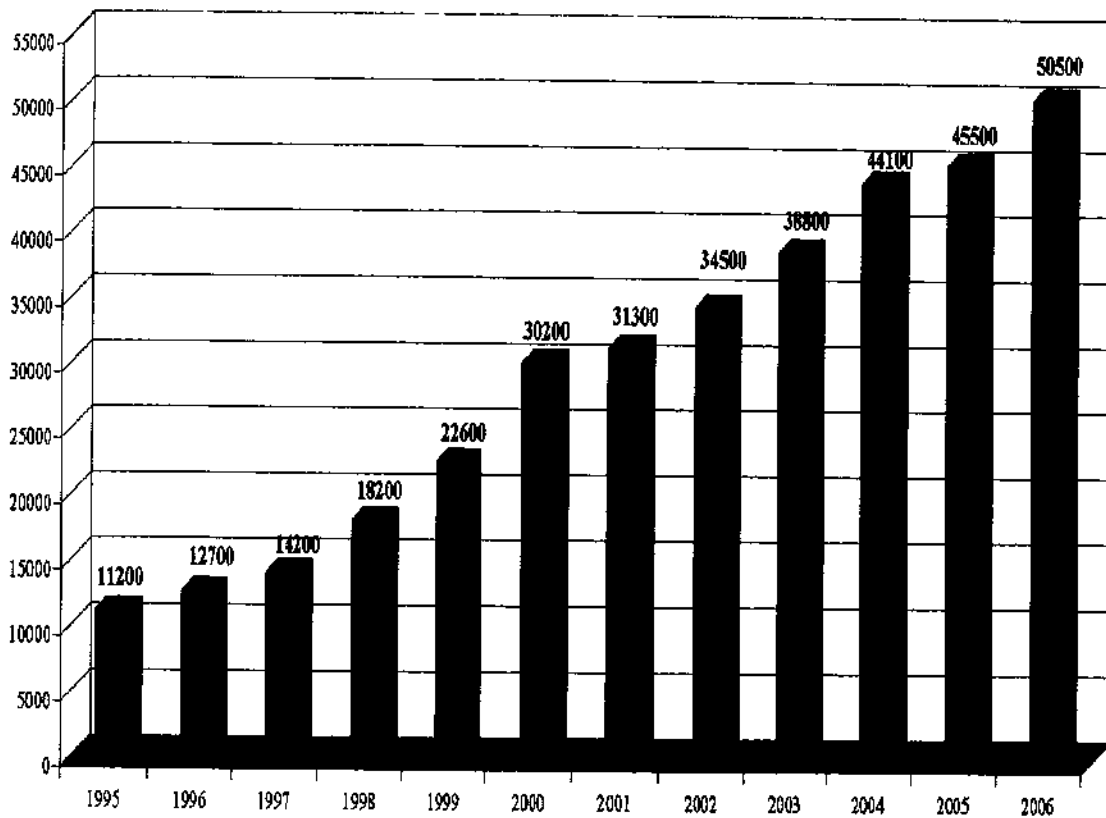
Domnívám se, že z důvodů, které jsem naznačila v závěru poslední kapitoly, se budou další pokusy o reformy ubírat jiným směrem, než je vytváření nových protokolů k Úmluvě. Pokud by prošla podoba zjednodušeného přijímání některých změn, kterou navrhuje Skupina moudrých, státy by ztratily učitý vliv na rozhodování o některých otázkách. Toto by bezpochyby bylo pro členské státy obtížné i v případě, že by jinak mezi nimi panovala názorová shoda. V situaci, kdy státy „rebelují“, se však dají zásadní změny prosadit o to hůře.

Naštěstí existují i jiné způsoby, jak lze i mimo jednání o změnách Úmluvy dosáhnout sice drobných, ale potřebných změn. Jsou to vnitřní organizační změny, např. v Jednacím řádu Soudu. Tento proces je časově i technicky nenáročný a dokáže rychle reagovat na novou situaci. Jiným „podpůrným“ prostředkem ke zvýšení efektivnosti jsou Doporučení a Rezoluce Výboru ministrů. Nelze ani zapomínat na práci Komisaře pro lidská práva a jiných orgánů Rady Evropy. Významné jsou i další aktivity RE. V tomto směru je nutné si uvědomit, že celý systém pracuje s určitým limitovaným rozpočtem. V textu jsem se o této problematice téměř nezmínila, každopádně je jasné, že v podstatě jakékoli změny v systému ochrany práv budou nezbytně provázeny zvýšenými výdaji. Pokud státy finančně nové úpravy nepodpoří, budou chybějící prostředky pravděpodobně získávány z rozpočtů plánovaných pro jiné, neméně důležité aktivity Rady Evropy. Toto řešení by samozřejmě nebylo nejtěšnější.

Jak bylo již několikrát zmíněno, systém ochrany práv má charakter subsidiární. Až když nelze problém vyřešit na úrovni národní, může se jedinec obrátit pro pomoc k Soudu. Zároveň s prací RE a Soudu musí aktivně přispívat k efektivitě systému i členské státy. Podmínkou je provést všechna doporučení Výboru, především uvést v život efektivní a dosažitelné opravné prostředky, dbát na rychlé provádění rozsudků a prohlubovat vzdělání v oblasti dodržování a ochrany lidských práv a základních svobod. Celkové respektování Úmluvy na národní úrovni je, jak již bylo několikrát zdůrazňováno, prvním krokem ke zmírnění náporu stížností a tedy i k zefektivnění fungování ochranného mechanismu Úmluvy.

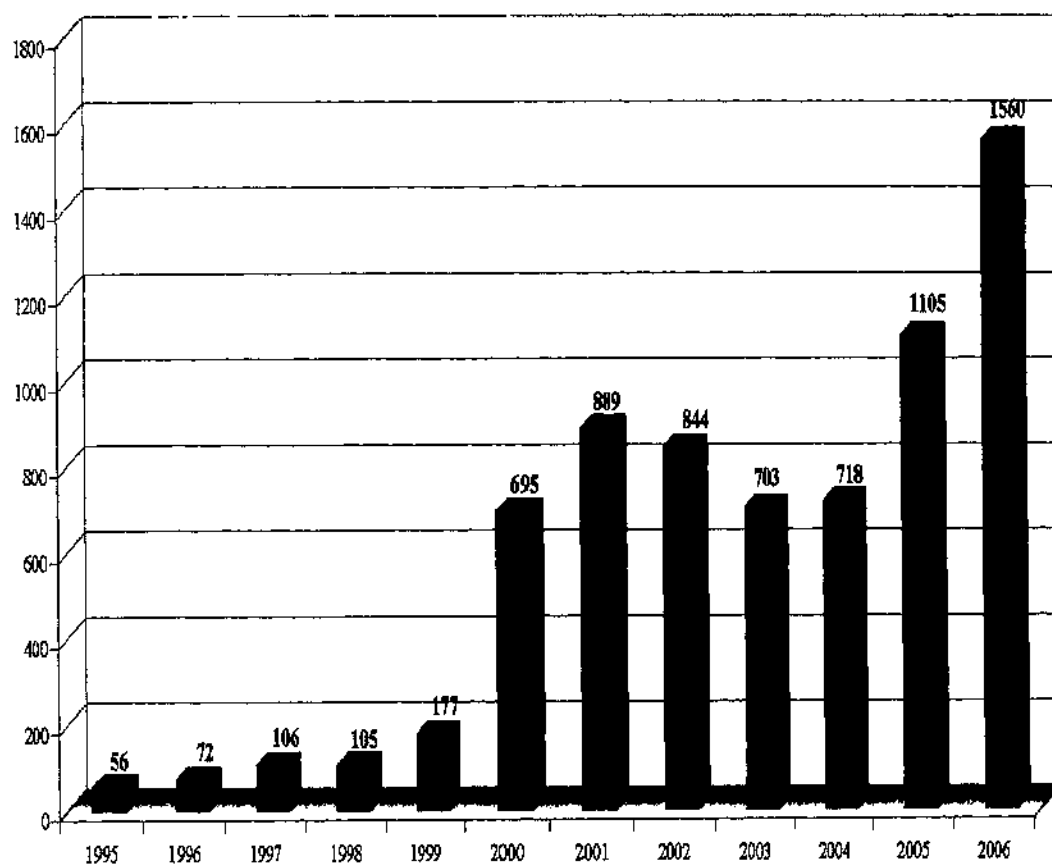
PŘÍLOHA Č. 1

Podané stížnosti ¹¹⁷ 1995-2006



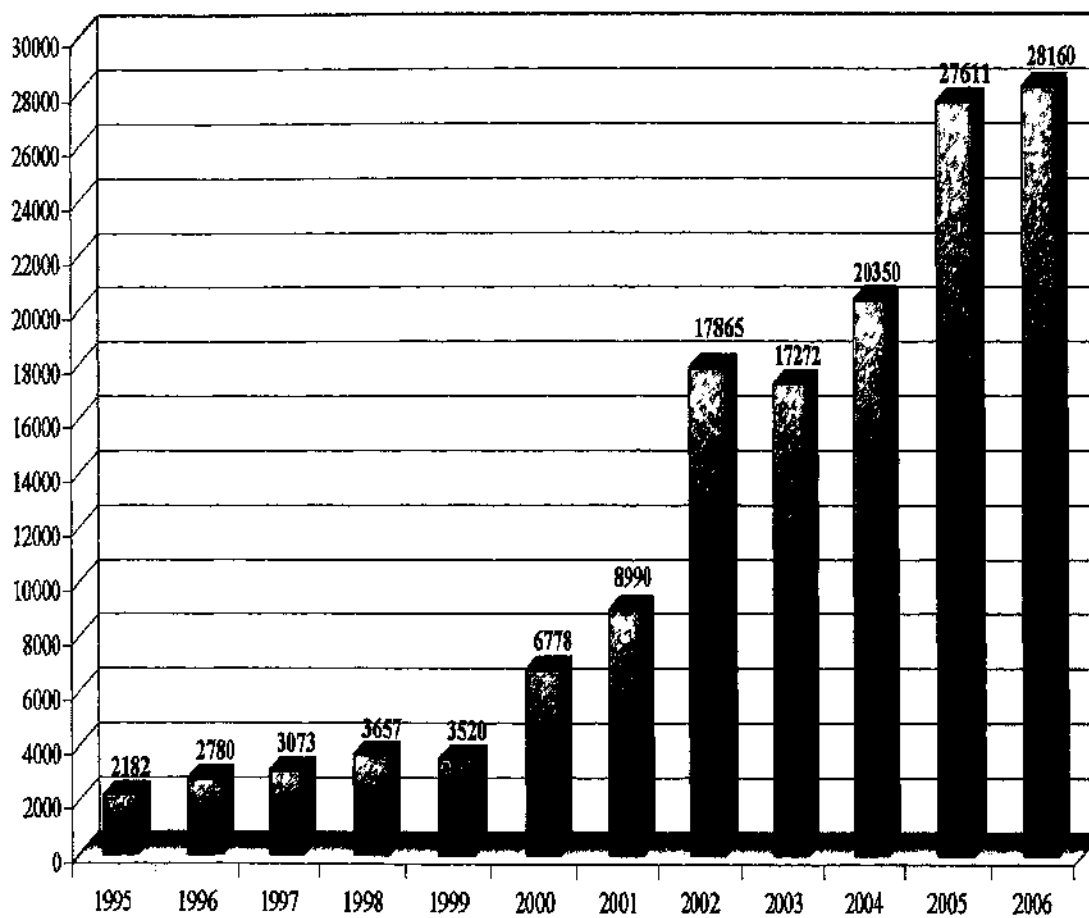
¹¹⁷ Zdroj: Survey of Activities 2006. Council of Europe, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/69564084-9825-430B-9150-A9137DD22737/0/Survey_2006.pdf, str. 48.

Rozsudky Soudu¹¹⁸ 1995-2006



¹¹⁸ tamtéž, str. 49.

Stížnosti prohlášené za nepřijatelné či vyškrtnuté¹¹⁹ 1995-2006



¹¹⁹ tamtéž, str 50

PŘÍLOHA Č. 2

Proces přijímání Protokolu č. 14¹²⁰

Protokol č. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod
Dohoda otevřená k podpisu smluvními státy Mezinárodní úmluvy ETS 005

Otevření k podpisu:

místo: Štrasburk
datum : 13/5/2004

Vstup v platnost

podmínky: Ratifikace státy Mezinárodní
úmluvy ETS 005.
datum : //

Stav ze dne: 3/9/2007

Členské státy Rady Evropy:

Stát	Podpis	Ratifikace	Vstup v platnost	Poznámky	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albánie	10/11/2004	3/2/2006								
Andora	12/11/2004	17/7/2006								
Arménie	13/5/2004	7/1/2005								
Rakousko	10/11/2004	23/1/2006								
Ázerbajdžán	16/2/2005	19/5/2006								
Belgie	20/4/2005	14/9/2006				X				
Bosna a Hercegovina	10/11/2004	19/5/2006								
Bulharsko	23/9/2005	17/11/2005								
Chorvatsko	13/5/2004	30/1/2006								
Kypr	15/12/2004	17/11/2005								
Česká republika	29/6/2005	19/5/2006								

¹²⁰ Zdroj: kancelář Úmluvy na stránkách <http://conventions.coe.int>
přeloženo z anglického originálu

Dánsko	13/5/2004	10/11/2004								
Estonsko	13/5/2004	26/1/2006								
Finsko	29/11/2004	7/3/2006								
Francie	13/5/2004	7/6/2006								
Gruzie	13/5/2004	10/11/2004								
Německo	10/11/2004	11/4/2006								
Řecko	13/5/2004	5/8/2005								
Maďarsko	7/4/2005	21/12/2005								
Island	13/5/2004	16/5/2005								
Irsko	13/5/2004	10/11/2004								
Itálie	13/5/2004	7/3/2006								
Lotyšsko	13/5/2004	28/3/2006				X				
Lichtnštejnsko	20/9/2004	7/9/2005								
Litva	10/11/2004	1/7/2005								
Lucembursko	13/5/2004	21/3/2006								
Malta	4/10/2004	4/10/2004								
Moldavsko	10/11/2004	22/8/2005				X				
Monako	10/11/2004	10/3/2006								
Černá Hora	10/11/2004	6/9/2005		56						
Nizozemsko	13/5/2004	2/2/2006						X		
Norsko	13/5/2004	10/11/2004								
Polsko	10/11/2004	12/10/2006				X				
Portugalsko	27/5/2004	19/5/2006								
Rumunsko	13/5/2004	16/5/2005								

Ruská federace	4/5/2006			13		X				
San Marino	16/5/2005	2/2/2006								
Srbsko	10/11/2004	6/9/2005		56						
Slovenská republika	22/10/2004	16/5/2005								
Slovinsko	13/5/2004	29/6/2005								
Španělsko	10/5/2005	15/3/2006								
Švédsko	3/9/2004	17/11/2005								
Švýcarsko	13/5/2004	25/4/2006		13						
Makedonie	15/9/2004	15/6/2005								
Turecko	6/10/2004	2/10/2006								
Ukraina	10/11/2004	27/3/2006								
Velká Británie	13/7/2004	28/1/2005						X		

Celkový počet států, které neratifikovaly Protokol č. 14:	1
Celkový počet států, které ratifikovaly/přijaly Protokol č. 14:	46

Poznámky:

(13) Státy, jejichž ratifikační proces je nezbytný pro vstup Protokolu č. 14 v platnost.
(56) Datum podpisu a ratifikace unie států Srbsko a Černá Hora.

a: přistoupení (accession) - s: podpis bez výhrady týkající se ratifikace (signature without reservation as to ratification) - su: nástupnictví (succession) - r: podpis závisející na referendu (signature "ad referendum").

R.: Výhrady (Reservations) - D.: Vyhlášení (Declarations) - A.: Autority - T.: Územní působnost (Territorial Application) - C.: Zprávy (Communication) - O.: Námitky, nesouhlas (Objection).

PRAMENY:

Literatura:

Boháč, L.: Ochrana lidských práv v Evropě podle jedenáctého protokolu. ASPI 1997 (8081 (lit)).

Brenner, Ch., Doucin, M.: What can be done to prevent a committee authorised to receive individual or collective communications from becoming rapidly overloaded? <http://www.irenees.net/fr/fiches/defis/fiche-defis-167.html> , 2006.

Cachia, T., Zwaak, L. F.: The European Court Of Human Rights: A Success Story? *In: Human Rights Brief*, č. 3, 2004, str.32 - 44.

D'Ascoli, S., Scherr, K.M.: The Rule of Prior Exhaustion of Local Remedies in the International Law Doctrine and its Application in the Specific Context of Human Rights Protection. European University Institute, Italy, 2007

Eaton, M., Schokkenbroek, J.: A new Protocol No. 14 to the Convention and other measures to guarantee the long-term effectiveness of the Convention. *In: Human Rights Law Journal*, č. 1-4, 2005, str. 1 - 17.

Hubálková, E.: Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika. Linde Praha a.s., Praha , 2003.

Hioureas, Ch. G.: Behind the Scenes of Protocol No. 14: Politics in Reforming the European Court of Human Rights. *In: Berkeley Journal of International Law*, č. 2, 2006, str. 718 - 757.

Klouza, J.: Reforma kontrolního mechanismu dodržování Evropské úmluvy o lidských právech. ASPI 1998 (8021 (lit))

Kmec, J.: K výši zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení. *In: Právní zpravodaj*, č.8, 2006, str. 12 - 16.

Kmec, J.: Nad statistikami ESLP a zprávou Skupiny moudrých. *In: Právní zpravodaj*, č. 3, 2007, str. 6-7.

Letsas, G: The Truth in Autonomous Concepts: How to Interpret the ECHR. *In: European Journal of International Law*, 2004, str. 279 - 305.

Malenovský, J.: Nově demokratické státy Evropy a 14. Protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *In: Právník*, č. 6, 2006, str. 601-646.

Miller, V.: Protocol 11 and the New European Court of Human Rights. *Research paper 98/109*; International and Defence Section, House of Commons Library, 1998, str. 12.

Prouzová, A.: Evropský soud pro lidská práva. Organizace, pravomoci, řízení. Linde Praha a.s., Praha, 2004.

Schorm, V. A.: Přetížení ESLP si vyžádalo úpravu kontrolního mechanismu Evropské úmluvy o lidských právech. *In: Právní zpravodaj*, roč. 2004, č. 7, str. 1, 4-6.

Svák, J.: Ochrana lidských práv (z pohledu judikatury a doktríny štrasburských orgánů ochrany práv). Poradca podnikatel'a, Bratislava, II. rozšířené vydání, 2006.

Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. C. H. Beck, 2. doplněné vydání, Praha, 2003.

Šturma, P.: Úvod do Evropského práva ochrany lidských práv. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1994.

Jiné dokumenty a prameny:

Dlouhodobá efektivnost Evropského soudu pro lidská práva. Portál Ministerstva spravedlnosti, 2007,

<http://portal.justice.cz/ms/ms.aspx?j=33&o=23&k=3482&d=61214>

Explanatory report to Protocol No. 14 to Convention. http://www.eurojuris-project.eu/ipernews/component/newsletter/upload/Explanatory_Report_Protocol_No14.pdf.

Future Developments of the European Court of Human Rights in the Light of the Wise Persons' Report. San Marino 22. - 23. března 2007. Bulletin Rady Evropy z kolokvia pořádané v San Marinu, 2007.

http://www.coe.int/t/f/droits_de_l'homme/San_Marino_Proceedings.pdf

Opinion of the Court on Wise Persons' Report ze dne 2. 4. 2007. Rada Evropy, 2007.

<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/26457EAB-2840-4D71-9ED7-85F0F8AE0026/0/OpinionoftheCourtontheWisePersonsReport.pdf>

Report of the Group of Wise Persons to the Committee of ministers. CM (2006) 203, Dokumenty Výboru ministrů Rady Evropy, 2006.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Seminář ČAK pořádaný dne 9. 3. 2007: Evropský soud pro lidská práva (nejnovější vývoj judikatury, změny v řízení po vstupu Protokolu č.14 v platnost a další aktuální informace).

Survey of Activities 2006. Rada Evropy, 2006
http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/69564084-9825-430B-9150-A9137DD22737/0/Survey_2006.pdf

Woolf a spol.: Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights. <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/40C335A9-F951-401F-9FC2-241CDB8A9D9A/0/LORDWOOLFREVIEWONWORKINGMETHODS.pdf>, 2005

www.coe.int

www.echr.coe.int

www.justice.cz

www.radaevropy.cz

Prameny práva:

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Protokol č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod novelizující kontrolní systém Úmluvy.

Recommendation of 12 May 2004 – Rec (2004) 6: Improvement of domestic remedies.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.