

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Kristýna Del Maschio

**Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc.

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): duben 2015

**Čestné prohlášení:**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne .....

.....  
Kristýna Del Maschio

### **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěla upřímně poděkovat prof. JUDr. Mahuleně Hofmannové, CSc. za vedení mé diplomové práce, za její vstřícnost a odborné rady. Děkuji také celé své rodině za veškerou podporu v průběhu celého mého studia.

## Obsah

Úvod.....	1
1.1. Ochrana lidských práv na úrovni Rady Evropy .....	5
1.2. Ochrana lidských práv na úrovni Evropské unie .....	6
1.2.1. Vývoj ochrany lidských práv a právní úprava lidských práv na úrovni EU .....	6
1.2.2. Autonomie unijního práva v kontextu ochrany lidských práv .....	10
1.3. Vztahy mezi systémem ochrany lidských práv EU a systémem Rady Evropy .....	12
1.3.1. Vztah primárního práva EU a Evropské Úmluvy .....	13
1.3.2. Vztahy v judikatuře SDEU a ESLP .....	15
1.3.3. Matthews v. Spojené království.....	16
1.3.4. Bosphorus v. Irsko a doktrína ekvivalentní ochrany .....	17
1.3.5. Conolly v. 15 členských států Unie .....	20
1.4. Vývoj myšlenky přistoupení k Úmluvě .....	21
1.4.1. Historický kontext.....	21
1.4.2. Proces vyjednávání přistoupení .....	23
1.5. Dílčí závěr .....	26
2.1. Čl. 6 odst. 2 SEU a Protokol č. 8 k čl. 6 odst. 2 SEU .....	28
2.2. Protokol č. 14 EÚLP .....	30
2.3. Dohoda o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.....	31
2.3.1. Rozsah přistoupení a interpretační ustanovení (čl. 1).....	32
2.3.2. Výhrady k Úmluvě a k jejím protokolům (čl. 2) .....	35
2.3.3. Institut spolužalovaného (čl. 3).....	35
2.3.4. Předběžné řízení před SDEU (čl. 3 odst. 6).....	40
2.3.5. Stížnosti mezi Vysokými smluvními stranami Úmluvy (čl. 4).....	43
2.3.6. Výklad ustanovení čl. 35 a čl. 55 Úmluvy (čl. 5) .....	43
2.3.7. Účast Evropské unie v systému Úmluvy (čl. 6 a 7).....	44
2.3.8. Technické aspekty přistoupení a závěrečná ustanovení (čl. 8 až čl. 12).....	47
2.4. Dílčí závěr .....	48
3.1. Argumentace Soudního dvora EU.....	51
3.2. Analýza argumentů Soudního dvora .....	57
3.3. Dílčí závěr .....	62
Závěr .....	65
Seznam zkratk .....	68
Zdroje.....	69
Resumé.....	77
Abstract.....	78

Název práce práce a klíčová slova v českém a anglickém jazyce .....79

## Úvod

Na území evropského kontinentu se v současné době vedle sebe rozvíjejí dva hlavní systémy ochrany lidských práv zaštitěné dvěma na sobě formálně nezávislými organizacemi - Radou Evropy (dále také RE) a Evropskou unií (dále také EU, Unie). Obě tyto organizace se zformovaly po druhé světové válce s cílem vytvořit z evropského kontinentu kooperující celek, který napomůže eliminovat možnost vzniku dalšího válečného konfliktu. K dosažení tohoto cíle však zvolily jiné prostředky. Zatímco Rada Evropy od počátku směřovala k vytvoření evropské jednoty prostřednictvím prosazování a uskutečňování principů demokracie a lidských práv, účelem Evropských společenství (dnešní Evropské unie) bylo dosáhnout evropské integrace prostřednictvím hospodářské spolupráce. Gerard Quinn v této souvislosti trefně přirovnává okolnosti vzniku EU a RE k „dvojčatům rozděleným při porodu.“<sup>1</sup> S přibývajícím pravomocemi Unie však zároveň rostlo riziko porušování lidských práv ze strany jejích orgánů, což s nelibostí nesly jednotlivé členské státy. Z tohoto důvodu se na unijní úrovni postupně rozvíjí samostatný systém ochrany lidských práv, který v současné době disponuje nejmodernějším uceleným lidskoprávním katalogem na mezinárodní úrovni – Listinou základních práv Evropské unie (dále také Listina). V souvislosti se zakotvením ochrany lidských práv na úrovni Evropské unie však vyvstává otázka, jakým způsobem se vymezit vůči již existujícímu systému ochrany tvořenému Radou Evropy. Tato otázka je umocněna skutečností, že všechny členské státy Evropské unie jsou zároveň smluvními stranami základního instrumentu zajišťujícího ochranu lidských práv na úrovni Rady Evropy, totiž Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také Evropská úmluva, Úmluva, EÚLP). Na pozadí těchto okolností se rodí myšlenka přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě. Tímto aktem by se Evropská unie podrobila externí kontrole dodržování lidských práv ze strany nezávislého soudního orgánu vedle svých členských států. Diskuze nad touto ideou byly v závislosti na aktuální politické situaci více či méně frekventované, k zásadnímu zlomu však dochází v roce 2009 v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Ta totiž ve Smlouvě o Evropské unii (dále také SEU) zakotvuje výslovný právní základ pro přistoupení EU k EÚLP, který do té doby chyběl, a zároveň činí z přistoupení Unie k Úmluvě nikoliv pouhou možností, ale konkrétní povinností. Od této chvíle lze s jistotou říci, že se otázka přistoupení stává skutečně aktuální, neboť ihned po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost došlo k započítání jednání o přistoupení, jejichž výstupem byl soubor přístupových

---

<sup>1</sup> QUINN, Gerard. The European Union and the Council of Europe on the Issue of Human Rights: Twins Separated at Birth?. *McGill Law Journal*. 2001, roč. 46.

instrumentů, z nichž nejdůležitější je Dohoda o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také přístupová dohoda, dohoda o přistoupení, dohoda). Tento instrument měl umožnit akcesi specifické mezinárodní organizace *sui generis* k instrumentu, jehož působnost dosud byla bytostně spjata se státními útvary. Skutečnost, že je Evropská unie mezinárodní organizací *sui generis* a jako taková disponuje autonomním právním řádem vyvozeným ze vztahu mezi Unií a jednotlivými členskými státy, které jsou zároveň stranami Úmluvy, však činí z jejího přistoupení nesnadný úkol. To se plně projevilo 18. prosince 2014, kdy Soudní dvůr Evropské unie (dále také SDEU, Soudní dvůr EU, Soud, Soudní dvůr) vynesl svůj dlouho očekávaný posudek 2/13, v němž shledal, že přístupová dohoda není slučitelná s primárním právem EU. Tímto krokem znemožnil přistoupení do doby, než bude změněna přístupová dohoda, nebo než dojde ke změně primárního práva EU.

Cílem předkládané práce je poskytnout čtenáři komplexní pohled na problematiku přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Za tímto účelem bude pojednáno o problematice přistoupení nejprve v širším slova smyslu, bude tedy vymezen také současný stav ochrany lidských práv v Evropě. Přistoupení EU k Úmluvě je velmi složitým a komplexním problémem, proto toto pojetí umožní čtenáři lepší orientaci. Zároveň se však práce zaměří také na aktuální vývoj v souvislosti s posudkem SDEU 2/13 a bude se také snažit nalézt východiska pro další směřování otázky přistoupení. Autorka si pokládá otázky: „s jakými nedostatky se současná ochrana lidských práv v Evropě potýká?“ „Jaké změny plánované přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zejména s ohledem na tyto nedostatky přinese?“ „Je možné tyto změny vnímat pozitivně?“ Cílem této práce není odpovědět na tyto otázky vyčerpávajícím způsobem, neboť problémů, které se s plánovaným přistoupením pojí, ať už právního, technického či institucionálního rázu, je velké množství. Autorka se tak bude snažit postihnout nejpálčivější nedostatky, které existují v souvislosti se skutečností, že Evropská unie dosud není smluvní stranou Úmluvy, a které mohou mít vliv na postavení jednotlivce domáhajícího se ochrany svých práv. Ochrana lidských práv totiž směřuje právě vůči jednotlivci. „Dojde tedy přistoupením EU k EÚLP ke zlepšení postavení jednotlivce domáhajícího se svých práv?“

Kromě úvodu a závěru se práce skládá ze tří částí, které se dále člení na jednotlivé kapitoly a podkapitoly. Každá z těchto částí je zároveň opatřena dílčím závěrem, v němž jsou shrnuty nejdůležitější poznatky, zároveň však slouží jako základ pro zodpovězení otázek položených v úvodu práce a také pro poskytnutí ucelenějšího pohledu na projednávanou

problematiku. První část práce se zabývá situací před přistoupením Evropské unie k Evropské úmluvě. Budou zde představeny systémy ochrany lidských práv na úrovni Rady Evropy i Evropské unie a také vymezen vzájemný vztah mezi těmito systémy. Na tomto místě bude věnována pozornost také historii otázky přistoupení a definování znaků charakterizujících autonomii unijního práva. V dílčím závěru této části práce pak bude pojednáno o nedostacích, se kterými se současný systém ochrany lidských práv v Evropě potýká. Druhá část práce je pak věnována analýze právních nástrojů, jež přistoupení Evropské unie umožnily. Tato část práce se bude soustředit zejména na rozbor ustanovení Dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také přístupová dohoda, dohoda o přistoupení, dohoda). Přestože si je autorka vědoma, že znění dohody není s ohledem na posudek Soudního dvora 2/13 aktuální, a bude s největší pravděpodobností změněno, právě důkladný rozbor jednotlivých ustanovení umožní čtenáři celistvě porozumět problematice přistoupení a zároveň poskytne odrazový můstek pro navazující část práce. Konečně poslední část se věnuje velmi aktuálnímu posudku Soudního dvora EU. Nejprve zde budou představeny jednotlivé argumenty Soudního dvora hovořící pro neslučitelnost přístupové dohody s primárním právem EU. Následující kapitola poté nabízí opačný úhel pohledu na jednotlivé argumenty Soudu. Cílem této polemiky však není obsáhnout všechny argumenty, neboť takový přístup není s ohledem na omezený rozsah práce a nutnost důkladné analýzy, účelný. Pozornost tak bude věnována pouze argumentům, jež vyplývají ze samotného textu dohody, a které zároveň mají procesněprávní charakter.

Při psaní této diplomové práce bude autorka využívat zejména metodu deskripce a metodu analýzy primárních a sekundárních zdrojů. Zároveň však bude částečně vycházet z metody komparace. Jednotlivé závěry práce pak staví na metodě dedukce a částečně také na analytické metodě zpracování. Za účelem udržení přehlednosti nebude v práci rozlišována terminologie související s názvoslovím v kontextu se změnou Evropských společenství na Evropskou unii a Evropského soudního dvora na Soudní dvůr Evropské unie. V práci tak budou používány jednotně názvy *Evropská unie* a *Soudní dvůr Evropské unie*. Od tohoto přístupu bude upuštěno pouze v pasážích, ve kterých je toto odlišení podstatné pro čtenářovo porozumění. Při zpracování bude autorka vycházet z primárních i sekundárních zdrojů. Vzhledem ke skutečnosti, že je problematika přistoupení (zvláště s ohledem na poslední vývoj) velmi aktuální a specifické téma, není v české odborné literatuře příliš zpracována. Jako hlavní sekundární zdroje tak při psaní této práce poslouží zejména odborné články a stati zahraničních

autorů. Co se týče primárních zdrojů, práce bude vycházet z právních předpisů, judikatury obou soudů, ale také dokumentů obou těles.

## 1. Situace před přistoupením EU k Evropské úmluvě

### 1.1. Ochrana lidských práv na úrovni Rady Evropy

Základním instrumentem zajišťování ochrany lidských práv na úrovni Rady Evropy je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla podepsána členy Rady Evropy 4. listopadu 1950 v Římě, a v platnost vstoupila 3. září 1953<sup>2</sup>. Dnes, po více než šedesáti letech, je všeobecně vnímána jako nejúčinnější nástroj zajišťování ochrany lidských práv na mezinárodní úrovni. Evropská úmluva v sobě inkorporuje lidská práva první generace, tedy základní lidská práva a práva občanská a politická. Tato práva jsou derogačním ustanovením čl. 15 Úmluvy nepřímo rozčleněna na práva nedotknutelná<sup>3</sup>, jež není možné za žádných okolností suspendovat, a práva ostatní, která jsou za určitých okolností omezenitelná.<sup>4,5</sup> V rozlišení garantovaných práv z hlediska věcné působnosti se odborné texty liší; za všechny můžeme uvést kategorizaci profesora Šturmy, který jednotlivá ustanovení Úmluvy člení na práva směřující k ochraně lidského života a důstojnosti, práva vyjadřující principy příznačné pro právní stát, jež mají především procesní povahu, a dále práva zajišťující pluralismus a toleranci v životě společnosti.<sup>6</sup> Na tomto místě je vhodné zmínit, že po přistoupení Evropské unie k Úmluvě to budou právě a pouze tato práva, které bude možno nárokovat před ESLP.<sup>7</sup>

Pohlédneme-li na rozsah práv chráněných Úmluvou, zjistíme, že se jedná o poměrně limitovaný katalog lidských práv obsahově srovnatelný s mnoha dalšími mezinárodněprávními dokumenty. Jeho efektivnost tak spočívá nikoliv ve výčtu zaručených práv, ale spíše v propracovaném institucionálním mechanismu kontroly jejich dodržování. Orgánem zajišťujícím tuto kontrolu je na základě čl. 19 Úmluvy Evropský soud pro lidská práva (dále také ESLP, Štrasburský soud).<sup>8</sup> Ustanovení čl. 32 Úmluvy svěřuje Štrasburskému soudu pravomoc vykládat a používat Úmluvu při posuzování mezistátních a individuálních stížností. Nápad stížností pak v drtivé většině tvoří individuální stížnosti. Na základě čl. 34 Úmluvy má

---

<sup>2</sup> Vedle Úmluvy je druhým pilířem ochrany lidských práv na půdě RE Evropská sociální charta (1961).

<sup>3</sup> Práva, jež není možné za žádné situace derogovat, vymezuje článek 15 odst. 2 Úmluvy. Jedná se o právo na život (kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů), zákaz mučení a nevolnictví a zásadu *nulla poena sine lege*.

<sup>4</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšířené a aktualizované. vyd. Praha: Linde, 2008, 255 s. ISBN 978-8-07-201710-2.

<sup>5</sup> Článek 15 Úmluvy stanovuje možnost omezení některých práv v případě válečného konfliktu nebo jiného veřejného ohrožení státní existence.

<sup>6</sup> ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 184 s. ISBN 978-80-7400-318-9. (s. 32-33).

<sup>7</sup> CRAIG, Paul. EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance. *Fordham International Law Journal*. 2013, roč. 36, č. 1115, s. 1115-1150. (s. 1120).

<sup>8</sup> ŠTURMA, cit. 6, str. 34.

každá fyzická osoba, nevládní organizace nebo skupina osob, kteří se považují za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou možnost podat stížnost proti Vysoké smluvní straně, která tvrzené porušení práva způsobila. Čl. 35 Úmluvy poté upravuje podmínky přijatelnosti takové stížnosti. V souvislosti s budoucím přistoupením EU k Úmluvě je důležité podotknout, že je kontrolní mechanismus Úmluvy založen na principu subsidiarity. Princip subsidiarity je vyjádřen zejména v čl. 35 odst. 1 Úmluvy, který pro úspěšné podání stížnosti vyžaduje vyčerpání všech vnitrostátních právních prostředků nápravy, ale také jej lze vysledovat v čl. 46 odst. 1 Úmluvy o výkonu rozhodnutí Štrasburského soudu. Pokud ESLP shledá, že smluvní strana porušila právo zakotvené Úmluvou, je smluvní strana tímto rozhodnutím vázána, nicméně způsob implementace rozsudku záleží na ní. ESLP zároveň není oprávněn prohlásit za neplatný vnitrostátní akt, na jehož základě došlo k porušení práva přiznaného EÚLP.<sup>9</sup>

## **1.2. Ochrana lidských práv na úrovni Evropské unie**

### **1.2.1. Vývoj ochrany lidských práv a právní úprava lidských práv na úrovni EU**

Na rozdíl od Rady Evropy se Evropská unie zpočátku své existence ochranou lidských práv nezabývala a pozornost soustředila pouze na ekonomické aspekty mezinárodní spolupráce. Vysvětlení pro tuto skutečnost je jednoduché: zakládající členské státy EU v této době nepředpokládaly, že by došlo k překročení ryze hospodářského rozměru integrace zakotveného ve zřizovacích smlouvách a zároveň zde existovala Rada Evropy, jež byla považována za ochránkyni lidských práv v Evropě.<sup>10</sup> S přibývajícimi kompetencemi, které Unii byly svěřovány členskými státy na úkor jejich státní suverenity, však vyvstávalo nebezpečí porušování lidských práv ze strany orgánů EU. Tuto situaci nelibě nesly některé členské státy, které se odmítaly vzdávat svých suverénních pravomocí, aniž by EU poskytovala záruku ochrany lidských práv, jakou jim poskytují národní právní řády.<sup>11</sup> Soudní dvůr Evropské unie (dále také SDEU, Soudní dvůr nebo Lucemburský soud) tak po prvotní neochotě zabývat se lidskoprávní problematikou započal ve svých rozhodnutích vyvíjet doktrínu lidských práv,<sup>12</sup> kdy konstatoval, že lidská práva jsou součástí obecných zásad právních Evropské unie, tvoří

---

<sup>9</sup> GRAGL, Paul. *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2013, 333 s. ISBN 978-1-84946-460-4. (s. 122).

<sup>10</sup> DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The European Union and Human rights after the Treaty of Lisbon. *Human rights Law Review*. 2011, roč. 11, č. 4, s. 645-682. (s. 648).

<sup>11</sup> Nejdůraznějším projevem odporu bylo rozhodnutí Ústavního soudu Spolkové republiky Německo Solange I, o které bude zmíněno níže v souvislosti s vývojem otázky o přistoupení EU k EÚLP.

<sup>12</sup> V rámci unijního práva je namísto termínu *lidská práva* používán termín *základní práva*. V rámci zachování jednotnosti však v práci bude užíván pojem lidská práva.

tedy součástí unijního práva a musí tak být Soudním dvorem chráněna.<sup>13</sup> Pro určení, o která práva se jedná, prohlásil za zdroj své inspirace při rozhodování ústavní tradice společné právním řádům členských států a dále mezinárodní smlouvy o lidských právech v čele s Evropskou úmluvou.<sup>14</sup> Judikatura SDEU tak pro formování unijního systému ochrany lidských práv měla nebývalý význam, přičemž předcházela jeho smluvnímu zakotvení, což představuje zásadní rozdíl oproti lidskoprávní ochraně na úrovni Rady Evropy, která, přestože dotvářena judikaturou Štrasburského soudu, vychází výhradně z tradičních mezinárodněprávních smluvních textů.<sup>15</sup> K velkému posunu v oblasti lidských práv došlo v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost 1. prosince 2009. Smlouva o Evropské unii hned zpočátku deklaruje požadavek dodržování lidských práv za jednu ze základních hodnot, na kterých je Evropská unie založena.<sup>16</sup> Nejdůležitějším ustanovením pro účely této práce je čl. 6 SEU, díky kterému se Listina základních práv EU stala právně závaznou, Unii vznikl závazek přistoupit k Evropské úmluvě a zároveň bylo v rámci primárního práva potvrzeno postavení lidských práv jakožto obecných zásad práva Unie.

Shrneme-li tedy předešlé, na úrovni Evropské unie se setkáváme s několika druhy pramenů, v nichž jsou lidská práva zakotvena, přičemž tyto se liší z hlediska právní síly i závaznosti. Jedná se o právně nezávazné prameny, k nimž patří ústavní tradice společné členským státům, které slouží Soudnímu dvoru jako určité vodítko při interpretaci lidských práv, a dále také mezinárodní smlouvy o lidských právech, mezi nimiž nejdůležitější postavení zaujímá Evropská úmluva. Tato se po přistoupení Unie k tomuto instrumentu stane závaznou součástí právního řádu EU. V rámci *acquis communautaire* je pak nejdůležitějším pramenem ochrany lidských práv Listina základních práv EU, které bude věnována pozornost v následujících řádcích.

Listina byla slavnostně vyhlášena na zasedání Evropské rady v Nice 7. prosince 2000 nejprve ve formě právně nezávazného politického dokumentu. Po dobu několika let tak byl její význam spíše symbolický, nebyla například vůbec brána v potaz ze strany soudců SDEU, kteří

---

<sup>13</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969. Erich Stauder proti Stadt Ulm - Sozialamt. Věc C – 29/69.; Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Věc C - 11/70.

<sup>14</sup> STROMŠÍKOVÁ, Veronika. Změny v systému ochrany základních práv v Evropě – směrem k chaosu nebo ve prospěch jednotlivce? (K článku 7 návrhu ústavní smlouvy EU). *Právník*. 2004, roč. 142, č. 6, s. 537-570. (s. 542).

<sup>15</sup> ŠTURMA, cit. 6, str. 51.

<sup>16</sup> Čl. 2 SEU.

ve svých rozhodnutích raději odkazovali na Evropskou úmluvu.<sup>17</sup> Teprve vstupem Lisabonské smlouvy v platnost získala formou odkazu v čl. 6 odst. 1 SEU status primárního práva<sup>18</sup> a stala se tak právně závaznou. Z hmotněprávního hlediska Listina obsahuje širokou škálu práv včetně práv ekonomických, sociálních a také tzv. moderní práva, jako například zákaz klonování či právo na informace.<sup>19</sup> Představuje tak nejmodernější ucelený katalog lidských práv na mezinárodní úrovni. Kompiluje ustanovení EÚLP, zakládacích smluv (zejména týkajících se unijního občanství) i sekundární legislativy EU, a v neposlední řadě také mezinárodněprávní dokumenty přijaté v rámci Organizace spojených národů.<sup>20</sup>

V porovnání s Evropskou úmluvou je tedy hmotněprávní rozsah zaručených práv v Listině podstatně širší, problém však nastává v rovině procesněprávní, ve které tento katalog oproti Úmluvě do značné míry „pokulhává.“ Důvodem je absence kontrolního mechanismu dodržování lidských práv v Listině (tak jako je tomu v případě Evropské úmluvy), kdy adresát jednotlivých práv, jež mu Listina přiznává, v podstatě nemá možnost tato práva uplatnit, neboť Listina neobsahuje žádné procesní záruky pro jejich vymáhání. Zároveň také nijak nemění řízení před SDEU a ani nerozšiřuje možnosti jednotlivce se na SDEU obracet.<sup>21</sup> Na rozdíl od systému EÚLP, který jednotlivcům umožňuje obrátit se po vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků přímo na ESLP, tedy v případě unijního systému ochrany nemá jednotlivec cestu k vymožení svého práva tak snadnou. Pokud dojde k porušení jeho práva garantovaného Listinou v důsledku uplatňování práva Unie členským státem či jiným subjektem Unie,<sup>22</sup> je možné domáhat se jeho ochrany v rámci řízení o předběžné otázce upraveného v čl. 267 odst. 4 SFEU a dále prostřednictvím žaloby na neplatnost právního aktu Unie podle čl. 263 odst. 4 SFEU.<sup>23</sup> Většina judikátů SDEU, které se nějakým způsobem dotýkaly lidských práv, byly Soudním dvorem vysloveny v rámci řízení o předběžné otázce, nicméně tento prostředek ochrany není dostupný jednotlivci, neboť jej může iniciovat pouze vnitrostátní soud.<sup>24</sup> Možnost bezprostředně se obrátit na SDEU za účelem vymáhání svých Listinou garantovaných práv tak

---

<sup>17</sup> DOUGLAS-SCOTT, cit. 10, s. 651.

<sup>18</sup> Čl. 6 SEU stanoví, že „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“

<sup>19</sup> ŠÍŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, 284 s. (s. 29-30).

<sup>20</sup> STROMŠÍKOVÁ, cit. 14, s. 546.

<sup>21</sup> Tamtéž, s. 550.

<sup>22</sup> Podle čl. 51 odst. 1 Listiny „Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie.“

<sup>23</sup> ŠÍŠKOVÁ, cit. 19, s. 43.

<sup>24</sup> STROMŠÍKOVÁ, cit. 20, s. 559.

má jednotlivec pouze na základě podání žaloby na neplatnost právního aktu Unie podle čl. 263 odst. 4 SFEU.<sup>25</sup> Na rozdíl od tzv. „privilegovaných žalobců“ (členské státy, Evropský parlament, Rada EU a Komise), kteří mohou podat žalobu na neplatnost unijního aktu bez omezení, však jednotlivci zaujímají pouze pozici „žalobců nepriviligovaných“, což znamená, že mohou touto žalobou napadnout jen akt, který je jim určen, popřípadě se jich bezprostředně a osobně dotýká, nebo poté právní akt s obecnou působností, jenž se jich bezprostředně dotýká a přitom nevyžaduje prováděcí opatření.<sup>26</sup>

Dané ustanovení Listiny tak rozlišuje mezi jednotlivými právními akty, kdy u obecných právních aktů nevyžadujících prováděcí opatření upouští od požadavku osobního dotčení. Formulace v SFEU však není příliš určitá. Výklad v této souvislosti podal Tribunál ve svém rozsudku z roku 2011<sup>27</sup>, kdy v bodě 56 uvádí, že „akty“ zahrnují všechny unijní akty, které mají závazné právní účinky; jedná se tedy o akty s obecnou působností, které mají legislativní či jinou povahu a také o individuální akty. Pojmem „právní akt s obecnou působností, jenž nevyžaduje přijetí prováděcích opatření,“ pak Tribunál rozumí nařizovací akt, který nemá legislativní povahu. Zároveň je však zapotřebí rozumět pojmu „osobní dotčení,“ neboť na jeho interpretaci závisí aktivní legitimace jednotlivce. V případě, že osoba není individuálním adresátem právního aktu Unie, je podle SDEU osobně dotčena a tedy oprávněna k napadení jeho platnosti žalobou na neplatnost „*pouze tehdy, pokud akt nebo opatření má vliv na její právní postavení z důvodu pro ni charakteristických vlastností nebo z důvodu jiného faktického postavení, které ji určují individuálně stejně tak, jako by byla adresátem aktu.*“<sup>28</sup> Je třeba říci, že Soudní dvůr vykládá tento pojem značně restriktivně, což pro jednotlivce snažícího se domoci se svého práva v řízení před SDEU jistě není možné vnímat pozitivně.<sup>29</sup>

Závěrem tedy lze říci, že přestože Lisabonská smlouva přináší pozitivní změny na poli ochrany lidských práv, zejména s ohledem na nově nabytou právní závaznost Listiny, jež

---

<sup>25</sup> „Každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.“

<sup>26</sup> ŠÍŠKOVÁ cit. 19, s. 43.

<sup>27</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. října 2013. Kasační opravný prostředek – Nařízení (ES) č. 1007/2009 – Obchodování s produkty z tuleňů – Omezení dovozu a uvádění těchto produktů na trh – Žaloba na neplatnost – Přípustnost – Právo fyzických nebo právnických osob podat žalobu – Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU – Pojem „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]“ – Legislativní akty – Základní právo na účinnou právní ochranu. Věc C-583/11 P, bod 12.

<sup>28</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1963. Plaumann & Co. proti Komisi Evropského hospodářského společenství. Věc 25-62. Překlad převzat z ŠÍŠKOVÁ, cit. 19, s. 43.

<sup>29</sup> PÉREZ TORRES, Aida. Too Many Voices? The prior involvement of the Court of Justice of the European Union. *European Journal of Human Rights*. 2013, č. 4, s. 565-583. (s. 573).

v sobě inkorporuje širokou paletu garantovaných práv, vzhledem k absenci procesního mechanismu kontroly jejich dodržování je možné pochybovat o skutečném přínosu tohoto lidskoprávního katalogu pro jednotlivce. Důvodem pro toto tvrzení je jeho velmi omezený přístup k SDEU. Z této perspektivy má jednotlivec mnohem výhodnější postavení v rámci ochrany, kterou mu poskytuje Úmluva. Otázkou, zda přistoupením Evropské unie k Úmluvě dojde ke zhojení tohoto nedostatku, se budeme zabývat v jiné části práce, nicméně již teď je možné říci, že v případě akcese se bude jednat o případné zhojení jen částečně, neboť jak už bylo zmíněno výše, jednotlivec bude moci namítat porušení pouze těch práv, která v sobě inkorporuje Úmluva, jejíž hmotněprávní obsah je mnohem užší, než je tomu v případě Listiny.

### **1.2.2. Autonomie unijního práva v kontextu ochrany lidských práv**

V souvislosti s projednáváním přistoupení EU k Evropské úmluvě byla autonomie unijního práva často skloňovaným pojmem a její zachování primárním požadavkem EU pro případnou akcesi této supranacionální organizace k EÚLP. Její pochopení je proto pro účely této práce velmi důležité. V souvislosti s přistoupením EU k EÚLP se jí budeme věnovat v následujících částech práce, na tomto místě je však vhodné alespoň rámcově vymezení, v čem autonomie právního řádu EU spočívá.

Protokol č. 8 k čl. 6 odst. 2 SEU (o kterém bude podrobněji pojednáno v následující části této práce) stanoví v odstavci 1 jako nutnou podmínku pro přistoupení EU k EÚLP zachování „specifických rysů Unie a práva Unie.“ Přestože tento pojem dále blíže nespecifikuje, autonomie unijního práva je bezesporu imanentním atributem těchto specifických rysů. Její zachování je tak pro podřízení Unie externí kontrole ze strany Štrasburského soudu klíčové. Zároveň však autonomie právního řádu EU není v rámci unijního práva explicitně definována, její vymezení je tak potřeba hledat zejména v judikatuře SDEU. Ten v rámci své rozhodovací činnosti zformoval dvě koncepce, které jsou rozhodné pro vymezení právního řádu EU v rámci vztahů s jinými subjekty. Jedná se o vnitřní a vnější dimenzi autonomie unijního práva.<sup>30</sup>

Vnitřní dimenze spočívá ve vymezení vztahu mezi unijním právem a právními řády členských států. Soudní dvůr ve svých známých rozhodnutích *Costa v. Enel*<sup>31</sup> a *Van Gend &*

---

<sup>30</sup> LOCK, Tobias. Walking on a Tightrope: The Draft Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order. *Common Market Law Review*. 2011, č. 48, s 33. (s. 1028).

<sup>31</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. července 1964. Flaminio Costaproti E.N.E.L. Věc C - 6/64.

Loos<sup>32</sup> stanovil, že unijní právo vychází z autonomního pramene tvořeného Smlouvami, je tak nadřazené vůči právním řádům členských států a zároveň se vyznačuje přímým účinkem vůči těmto státům i jejich státním příslušníkům. Unijní právo tak tvoří „*nový právní řád s vlastními orgány, v jehož prospěch státy, které jsou členy Unie, omezily svá svrchovaná práva.*“<sup>33</sup>

Pro účely této práce je však stěžejní vymezení vnější dimenze autonomie, v jejímž rámci se unijní právo vymezuje vůči mezinárodnímu právu veřejnému.<sup>34</sup> SDEU v několika svých posudcích ohledně mezinárodních smluv, jichž se měla stát Unie členem, stanovil několik požadavků, které taková smlouva musí splňovat, aby jejím uzavřením ze strany Unie nedošlo k porušení autonomie právního řádu EU. Nejvýznamnějším je v tomto ohledu posudek 1/91, ve kterém se Soudní dvůr vyjadřoval k prvnímu návrhu Dohody zakládající Evropský hospodářský prostor, a ve kterém také poprvé vymezil předpoklady pro zachování vnější autonomie unijního právního řádu.<sup>35</sup>

Soudní dvůr zde dovedl, že je možné, aby byla Unie na základě mezinárodní smlouvy podřízena soudnímu orgánu jiné mezinárodní organizace, nicméně takový soudní orgán nemůže být oprávněn rozhodovat o rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy.<sup>36</sup> V opačném případě by totiž došlo k zásahu do vymezení pravomocí stanoveného Smlouvami, čímž by byla narušena autonomie právního systému Unie.<sup>37</sup> V posudku 1/00 pak SDEU konstatoval, že rozhodnutí orgánů mezinárodní organizace (v našem případě ESLP), nemůže mít za následek to, že bude Unii a jejím orgánům předepisován v rámci výkonu jejích interních pravomocí určitý výklad unijních právních norem.<sup>38</sup> Jinými slovy, uzavřením mezinárodní dohody nesmí dojít k zásahu do výlučné pravomoci Soudního dvora, která vychází z čl. 19

---

<sup>32</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen. Věc C - 26/62.

<sup>33</sup> Posudek Soudního (pléna) dvora 18. prosince 2014. Posudek vydaný na základě čl. 218 odst. 11 SFEU - Návrh mezinárodní dohody - Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod - Slučitelnost uvedeného návrhu se Smlouvou o EU a Smlouvou o FEU. Posudek 2/13. (bod 157). (dále citováno jako Posudek 2/13).

<sup>34</sup> LOCK, cit. 30, s. 1028.

<sup>35</sup> GRAGL, Paul. Accession Revisited: Will Fundamental Rights Protection Trump the European Union's Legal Autonomy? In BENEDEK, Wolfgang; BENOIT-ROHMER, Florence; KARL, Wolfram; NOWAK, Manfred (eds.). European Yearbook on Human Rights. 2011. s. 13. (s. 67).

<sup>36</sup> Posudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1991. Posudek vydaný na základě druhého pododstavce čl. 228 odst. 1 Smlouvy – Návrh dohody mezi Společenstvím, na jedné straně, a státy Evropského sdružení volného obchodu, na straně druhé, týkající se vytvoření Evropského hospodářského prostoru. Posudek 1/91. 1991 I-06079. (bod 35, 40, 70).

<sup>37</sup> LOCK, Tobias. EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg. *European Law Review*. 2010, č. 6, s. 777-798. (s. 781).

<sup>38</sup> Posudek Soudního dvora 18. dubna 2002. Posudek 1/00. 2002 I-03493. (bod 13). Viz také Posudek 2/13, bod 184.

odst. 1 SEU. Na základě tohoto ustanovení Soudní dvůr disponuje výlučnou jurisdikcí zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Ve spojení s čl. 344 SFEU je zároveň jediný orgán oprávněný rozhodovat spory mezi členskými státy EU týkající se výkladu nebo provádění těchto Smluv.

Vnější autonomii unijního práva Soudní dvůr stvrdil také ve svém nedávném rozhodnutí ve věci *Kadi*.<sup>39</sup> V tomto rozsudku, ve kterém SDEU odmítl uznat přednost Charty OSN před jinými mezinárodními smlouvami uzavřenými členskými státy EU, potvrdil autonomii právního řádu EU ve vztahu k mezinárodnímu právu, potažmo svou výlučnou pravomoc také ve vztahu k lidským právům, kdy konstatoval, že mezinárodní dohoda nemůže ohrozit ústavní zásady Smlouvy o EU, „mezi něž se řadí i zásada, že veškeré akty Společenství musí respektovat základní práva, což je podmínkou jejich legality, k jejímuž přezkumu je příslušný Soudní dvůr v rámci úplného systému procesních prostředků založených Smlouvou.“<sup>40</sup>

Shrneme-li výše uvedené požadavky na zachování autonomie unijního právního řádu v návaznosti na přistoupení EU k Evropské úmluvě, dohoda o přistoupení se nesmí dotknout pravomocí Unie ve dvojím smyslu: přistoupením nesmí dojít k zásahu do *interní* dělby pravomocí mezi Unii a její členské státy. Zároveň pak Štrasburský soud nemůže svou vnější kontrolou dodržování ustanovení Úmluvy ze strany Unie ohrozit výlučnou pravomoc Lucemburského soudu zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Tím by totiž došlo k *vnějšímu* zásahu do pravomocí Unie.<sup>41</sup>

### 1.3. Vztahy mezi systémem ochrany lidských práv EU a systémem Rady Evropy

V současné době netvoří Úmluva formální pramen unijního práva, jinými slovy EU není vázána právním režimem Rady Evropy. I když jsou tedy z formálního hlediska oba systémy na sobě vzájemně nezávislé, nemůžeme přesto hovořit o oddělenosti těchto systémů. Naopak, skutečnost, že jak SDEU, tak ESLP disponují jurisdikcí *ratione personae* v oblasti lidských práv, vedla v průběhu let k vzájemnému prolínání a vytváření vazeb, které dnes ochranu lidských práv v rámci evropského kontinentu značně ovlivňují. Tyto vazby můžeme vysledovat v jednotlivých ustanoveních primárního práva EU, které na Úmluvu výslovně odkazují, a zejména pak v judikatuře obou soudních těles. Než přejdeme k samotnému gros práce, tedy

---

<sup>39</sup> Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 3. září 2008. Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Radě Evropské unie a Komise Evropských společenství. Spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P. (dále citováno jako Rozhodnutí Kadi).

<sup>40</sup> Tamtéž, bod 285.

<sup>41</sup> GRAGL, cit. 35, s. 67-68.

ke zkoumání jednotlivých aspektů přistoupení, je zapotřebí tyto dosavadní vztahy alespoň rámcově vymezit. Především pak proto, že s ohledem na nejaktuálnější vývoj, kdy Soudní dvůr ve svém posudku 2/13 shledal neslučitelnost dohody o přistoupení s primárním právem EU, můžeme předpokládat, že vazby mezi oběma systémy ochrany lidských práv zůstanou prozatím nezměněny.

### 1.3.1. Vztah primárního práva EU a Evropské Úmluvy

Přestože dosud Úmluva netvoří přímý zdroj unijního práva, zaujímá při jeho tvorbě a aplikaci významné místo. Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost se vazby unijního práva na Úmluvu dále ještě více prohloubily. Zásadním ustanovením v kontextu provázanosti obou systémů je, jak jsme již zmínili, čl. 6 SEU. Představuje totiž hned trojí začlenění Úmluvy do primárního práva EU, kdy nejprve v prvním odstavci uděluje Listině základních práv EU (dále jen Listina) status primárního práva EU, v odst. 2 výslovně přiznává Unii pravomoc ale i závazek přistoupit k Úmluvě a konečně ve třetím odstavci stvrzuje práva zakotvená v Úmluvě jakožto obecné zásady práva Unie.<sup>42</sup> Úmluva tak nyní v rámci unijního práva slouží jako zdroj inspirační, ale také jako zdroj interpretační.

Listina, jež se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost stala nejdůležitějším instrumentem ochrany lidských práv v Evropské unii, již v Preambuli proklamuje, že svým obsahem potvrzuje práva vyplývající z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a také z judikatury ESLP. Zároveň celou řadu práv v Listině obsažených si její tvůrci vypůjčili z hmotněprávních ustanovení Úmluvy.<sup>43</sup> Důležitým ustanovením upravujícím vztah mezi Listinou a Úmluvou, je čl. 52 odst. 3, jenž stanoví, že:

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

Oficiální vysvětlení k Listině, která byla přijata jako pomůcka pro výklad Listiny, spatřují účel tohoto ustanovení v zajištění shodného výkladu obsahově shodných práv s Úmluvou.

---

<sup>42</sup> Čl. 6 odst. 3 SEU stanoví: „Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.“

<sup>43</sup> DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights after Lisbon. (2012). In: WEATHERILL; DE VRIES; BERNITZ (eds.). The Protection of Fundamental Rights in the EU after Lisbon (Hart Publishing 2013). Oxford Legal Studies Research Paper No. 43/2014. s. 29. (s. 8).

Jinými slovy má toto ustanovení garantovat, že ochrana, kterou Listina určitému právu přiznává, nebude nikdy nižší než ta, kterou korespondujícímu právu poskytuje Úmluva. Posledně jmenovaná tak představuje minimální standard ochrany lidských práv a nepřímou tak váže orgány EU, potažmo SDEU, při jejich rozhodování.<sup>44</sup> Zároveň však zmíněný článek nezpochybňuje autonomii unijního práva a interpretační autonomii SDEU, neboť současně umožňuje unijnímu právu poskytnout konkrétnímu oprávnění vyšší stupeň ochrany.<sup>45</sup> Někteří autoři hovoří v souvislosti se zmíněným článkem o tom, že v podstatě došlo k inkorporaci hmotněprávních ustanovení Úmluvy do primárního práva Evropské unie.<sup>46</sup> Paul Gragl v tomto ohledu jde ještě dále, když diskutuje o faktické akcesi Unie k Úmluvě.<sup>47</sup>

V praxi však může nastat problém při identifikaci jednotlivých korespondujících práv. Přestože vysvětlení k Listině přichází se seznamem práv, jež s přihlédnutím ke svému smyslu a rozsahu mohou být považována za práva odpovídající právům obsaženým Úmluvě,<sup>48</sup> ani tak se ať už z jazykového či obsahového hlediska nemusí plně krýt a mohou se tak vyskytnout snahy o rozdílnou interpretaci. Zároveň vysvětlení nejsou právně závazná, přestože čl. 52 odst. 7 Listiny ve spojení s čl. 6 odst. 1 SEU ukládá unijním orgánům povinnost náležitě k nim při rozhodování přihlížet. Další spornou otázkou je, zda je SDEU v kontextu tohoto ustanovení vázán také judikaturou Štrasburského soudu či nikoliv. Samotný článek jurisprudenci ESLP nezmiňuje, poukaz na ni je obsažen pouze v Preambuli a ve vysvětlení k Listině.<sup>49</sup> Jak již bylo zmíněno výše, EÚLP, potažmo celý systém, který tvoří, můžeme charakterizovat jako „živoucí instrument,“ to znamená, že význam jednotlivých práv zde upravených se nutně vyvíjí právě prostřednictvím judikatury ESLP. Je nepravděpodobné, že by si tvůrci Listiny nebyli této skutečnosti vědomi, proto z faktu, že v Listině chybí výslovný odkaz na štrasburskou judikaturu, můžeme vyvodit závěr, že členské státy EU jednoduše nebyly ochotny vystavit ESLP „bianko“ šek na rozvoj práv, který by se pro Unii mohl stát až příliš progresivní.<sup>50</sup> Zároveň pokud by primární právo obsahovalo bezprostřední závazek SDEU řídit se při interpretaci korespondujících práv také rozhodnutími ESLP, mohla by tím být ohrožena jeho

---

<sup>44</sup> LOCK, Tobias. The ECJ and ECtHR: The Future Relationship Between the Two European Courts. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*. 2009, roč. 8, s. 375-398. (s. 382).

<sup>45</sup> GRAGL, cit. 9, s. 59.

<sup>46</sup> Např. ŠTURMA, Pavel. Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva. *Bulletin advokacie*. 2004, č. 7-8, s. 19-39. (s. 24).

<sup>47</sup> GRAGL, cit. 9, s. 62.

<sup>48</sup> Vysvětlení k Listině základních práv. Úřední věstník C 303, 14.12.2007, s. 17-35. (s. 33-34).

<sup>49</sup> Vysvětlení k Listině k čl. 52 odst. 3 uvádí: „Odkaz na Úmluvu zahrnuje jak úmluvu, tak její protokoly. Smysl a rozsah zaručených práv jsou určeny nejen zněním těchto aktů, ale též judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie.“

<sup>50</sup> STROMŠÍKOVÁ, cit. 14, s. 552.

autonomie při interpretaci unijního práva.<sup>51</sup> Vzhledem k tomu, že Štrasburský soud sám není vázán svými rozsudky a současně smluvní strany Úmluvy jsou jeho rozhodnutími vázány pouze *inter partes*, jeví se jako pravděpodobnější druhá varianta, tedy, že judikatura štrasburského soudu není pro rozhodování SDEU striktně závazná.<sup>52</sup> Přesto by však Soudní dvůr měl za účelem zajištění koherence ochrany lidských práv vykládat jednotlivá ustanovení Listiny s cílem co největší konformity s Úmluvou, tedy také ve světle kazuistiky Štrasburského soudu.

### 1.3.2. Vztahy v judikatuře SDEU a ESLP

Kromě vazeb primárního práva se s interakcí obou právních režimů setkáváme také v kazuistice SDEU a ESLP. Skutečnost, že oba soudy disponují jurisdikcí *ratione personae* v oblasti lidských práv, nutně musela vést k vzájemnému ovlivňování v rozhodovací praxi soudů. Jak již bylo uvedeno výše, čl. 6 odst. 3 SEU řadí práva zaručená Evropskou úmluvou k obecným zásadám právním. Byl to také nejprve Soudní dvůr, který začal ve svých rozhodnutích odkazovat na Úmluvu a později také na judikaturu Štrasburského soudu.<sup>53</sup> Poprvé se tak stalo v rozsudku ve věci Nold,<sup>54</sup> ve kterém SDEU konstatoval, že kromě ústavních tradic společných členským státům mohou jako vodítko pro výklad komunitárního práva posloužit také mezinárodní lidskoprávní smlouvy, na nichž členské státy participují, nebo jichž jsou signatáři.<sup>55</sup> Explicitně na Úmluvu odkázal v roce 1974 poté, co Francie jako poslední členský stát Společenství ratifikovala Úmluvu, a od této doby tak činil s pravidelností.<sup>56</sup> Zároveň také ESLP, i když ve značně omezené míře, přihlíží ve svých rozhodnutích k jurisprudenci SDEU a uznává také autoritu Listiny.<sup>57</sup> Četnost těchto odkazů je však v porovnání s judikaturou SDEU

---

<sup>51</sup> DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The Relationship between the EU and the ECHR Five Years on from the Treaty of Lisbon. Publikováno 8. 1. 2015. In: BERNITZ; DE VRIES; WEATHERILL eds. Five Years Legally Binding Charter of Fundamental Rights (Hart 2015). Oxford Legal Studies Research Paper. 21 s. (s. 18).

<sup>52</sup> Srov. LOCK, Tobias. The ECJ and ECtHR: The Future Relationship Between the Two European Courts. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*. 2009, roč. 8, s. 375-398. (s. 386).

<sup>53</sup> KOSAŘ, David. Co si myslí štrasburský soud o lucemburských institucích? *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 4, s. 135-140. (s. 135).

<sup>54</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. května 1974. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisi Evropských společenství. Věc 4-73.

<sup>55</sup> Tamtéž, bod 13.

<sup>56</sup> DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. a tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg, and the growing European human rights acquis. *Common Market Law Review*. 2006, roč. 43, č. 3, s. 629-665. (s. 633).

<sup>57</sup> DOUGLAS-SCOTT, cit. 43, s. 6.

mnohem nižší, což lze přisuzovat pojmání ESLP sebe sama jakožto staršího, a tedy zároveň „zkušenějšího“ soudu pro lidská práva.<sup>58</sup>

Vedle prokazování vzájemného respektu prostřednictvím odkazování a citování judikatury mezi Štrasburským a Lucemburským soudem se vazby mezi oběma právními režimy vytvářely také v důsledku snahy ESLP o vymezení své jurisdikce při posuzování stížností namířených proti aktům aplikace unijního práva. Evropská unie není smluvní stranou Úmluvy, a tedy případné porušení Úmluvy mající původ v jednání či opomenutí ze strany Unie, potažmo jejích orgánů, není před ESLP postižitelné. Přesto se Štrasburský soud ve své rozhodovací praxi nevyhnul situacím, kdy byla podána stížnost na porušení Úmluvy, ve které stěžovatel namítal porušení svého práva v důsledku jednání nebo opomenutí, ve kterém bylo nějakým způsobem zakomponováno unijní právo. ESLP zpočátku shledával takové stížnosti jako nepřijatelné *ratione personae* právě s ohledem na skutečnost, že EU není stranou Evropské úmluvy.<sup>59</sup> Ve svých pozdějších rozhodnutích však tento přístup mění a zakotvuje možnost nepřímého přezkumu souladu unijního práva s Úmluvou prostřednictvím uznání odpovědnosti za porušení Úmluvy ze strany členských států Unie. Jinými slovy, přestože Evropskou unii jako takovou není v podmínkách před přistoupením možné volat k odpovědnosti za porušení práv vyplývajících z Úmluvy, ESLP má za splnění určitých předpokladů pravomoc uznat odpovědnost členských států EU, přestože k porušení Úmluvy došlo v souvislosti s unijním právem, tedy z důvodu jejich členství v Unii. Dvěma nejvýznamnějšími rozhodnutími ESLP, formujícími v tomto kontextu vztah Štrasburského a Lucemburského soudu, jsou rozsudky ve věci *Matthews v. Spojené království*<sup>60</sup> a *Bosphorus v. Irsko*.<sup>61</sup>

### 1.3.3. Matthews v. Spojené království

Případ *Matthews* je významný tím, že Štrasburský soud při svém rozhodování poprvé podrobil přezkumu primární právo EU z hlediska jeho souladu s ustanoveními Úmluvy a zároveň explicitně uznal odpovědnost a odsoudil členský stát za porušení Úmluvy v souvislosti s jednáním bezprostředně založeném na unijním právu.<sup>62</sup> Britská státní občanka

---

<sup>58</sup> DOUGLAS-SCOTT, cit. 56, s. 644.

<sup>59</sup> Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 10. června 1978 ve věci C.F.D.T. v. Evropské společnosti. Stížnost č. 8030/77.

<sup>60</sup> Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. února 1999 ve věci MATTHEWS proti Velké Británii. Stížnost č. 24833/94. (dále citováno jak Rozhodnutí Matthews).

<sup>61</sup> Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. června 2005 ve věci BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURIZM VE TICARET ANONIM SIRKETI proti Irsku. Stížnost č. 45036/98. (dále citováno jako Rozhodnutí Bosphorus).

<sup>62</sup> SCHEECK, Laurent. The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 2005, roč. 65, s. 837-885. (s. 860).

ve stížnosti namítala porušení svého práva na svobodné volby zaručeného čl. 3 odst. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy v důsledku toho, že Spojené království nezorganizovalo volby do Evropského parlamentu na území Gibraltaru, jehož byla rezidentkou. Namítané porušení práva spočívalo v aktu ES upravujícího volby zástupců do Evropského parlamentu, který znemožňoval konání voleb na Gibraltaru.<sup>63</sup> Štrasburský soud konstatoval, že tento akt svou povahou odpovídá primárnímu právu EU, jež je vyloučeno z přezkumu SDEU, a ESLP je proto oprávněn *ratione materiae* rozhodnout o dané stížnosti.<sup>64</sup> Zároveň potvrdil již dříve zaujaté stanovisko, že akty EU jako takové nemohou být předmětem přezkumu ESLP, jelikož EU není stranou Úmluvy. Ihned však dodává, že pokud smluvní strana Úmluvy přeneše některé své kompetence na mezinárodní organizaci, nezbavuje se takovým transferem odpovědnosti za porušení práv zakotvených v Úmluvě.<sup>65</sup> Pokud tedy členské státy disponují určitou mírou diskrece v souvislosti s unijním právem,<sup>66</sup> ponesou odpovědnost za porušení Úmluvy i přesto, že příčinou tohoto porušení bylo právě unijní právo.<sup>67</sup> Na situace, kdy členské státy nemají možnost diskrece, se pak vztahuje rozhodnutí ve věci *Bosphorus v. Irsko*, o kterém pojednáme v následující podkapitole.

#### 1.3.4. Bosphorus v. Irsko a doktrína ekvivalentní ochrany

Jestliže v případě *Matthews* ESLP judikoval, že státy se nezbavují odpovědnosti, kterou na sebe jakožto smluvní strany Úmluvy vzaly ani v případě, kdy část svých suverénních práv přenesou na mezinárodní organizaci, v případě *Bosphorus* tento přístup částečně mění, kdy zakotvuje, či spíše rozvíjí a utvrzuje,<sup>68</sup> tzv. doktrínu ekvivalentní ochrany. Pro lepší pochopení je vhodné nejprve vymežit skutkový stav případu. Stěžovatelem v tomto případě byla turecká letecká charterová společnost *Bosphorus Hava*, jež si na základě smlouvy pronajala od Jugoslávských aerolinií dvě letadla. V této době byla přijata rezoluce Rady bezpečnosti OSN, která státům ukládala povinnost zajistit letadla nacházející se na jejich území, jejichž vlastníkem byla osoba či podnik sídlící nebo operující v Jugoslávii. Evropská unie následně vydala k provedení této rezoluce nařízení 990/93, jež členským státům ukládalo povinnost takto

---

<sup>63</sup> CALLEWAERT, Johan. *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014, 107 s. ISBN 978-92-871-7970-8. (s. 25).

<sup>64</sup> Rozhodnutí *Matthews*, bod 33.

<sup>65</sup> Tamtéž, bod 32.

<sup>66</sup> V tomto případě byl zkoumaný akt mezinárodní smlouvou uzavřenou mezi všemi členskými státy EU jakožto součást primárního práva EU, nikoliv jako právní akt odvozený z unijního práva. Argumentace ESLP spočívala ve zdůraznění skutečnosti, že členské státy dobrovolně vyjádřily svou vůli jeho uzavřením. Srov. GRAGL, cit. 9, s. 69.

<sup>67</sup> GRAGL, cit. 9, s. 69.

<sup>68</sup> Již ve svých předchozích rozhodnutích Evropská komise pro lidská práva argumentovala v podobném duchu, Srov. zejm. rozhodnutí ve věci *M. & Co. v. Německo* ze dne 9. února 1990, č. 13258/87.

jednat. Jedno z letadel společnosti Bosphorus za těchto okolností přistálo na letišti v Dublinu, kde bylo v souladu s daným nařízením zadrženo irskými úřady. Společnost Bosphorus požádala o soudní přezkum rozhodnutí o zabavení letadla, přičemž tvrdila, že předmětné letadlo nespadá do kategorie vymezené v čl. 8 nařízení. Po neúspěšných řízeních před irskými soudy a SDEU se společnost obrátila se stížností na ESLP, kde namítala porušení čl. 1 Protokolu 1 Evropské úmluvy.<sup>69</sup> Argumentace ESLP, o níž opřel své rozhodnutí, že jednáním Irska nedošlo k porušení jeho závazků vyplývajících z Úmluvy, je v kontextu vztahu mezi štrasburským a lucemburským systémem ochrany lidských práv velmi důležitá. Významnou distinkcí mezi případem *Matthews* a *Bosphorus* je povaha unijního práva. Na rozdíl od primárního práva, které bylo předmětem posuzování ve věci *Matthews*, a které mělo povahu mezinárodní smlouvy, již členské státy dobrovolně ratifikovaly,<sup>70</sup> v případě *Bosphorus* se jednalo o sekundární legislativu EU, konkrétně o nařízení, které je svou povahou bezprostředně aplikovatelné a neopouští žádný prostor pro diskreční rozhodování příslušných orgánů.<sup>71</sup> Irská vláda se tak ocitla v situaci, kdy by nesplněním nařízení porušovala své závazky vyplývající pro ni z členství v Evropské unii, na druhou stranu však jeho splněním mohla být nařčena z porušení Úmluvy.<sup>72</sup> Zároveň také rozhodnutí SDEU v dané věci bylo pro irský Nejvyšší soud závazné, a tedy ten neměl možnost odchýlit se od něj.<sup>73</sup> Podle ESLP tak sice došlo k zásahu do práva pokojně užívat svůj majetek, tento je však ospravedlněn plněním povinnosti vyplývající pro Irsko z unijního práva.<sup>74</sup>

ESLP se dále musel vypořádat se dvěma do značné míry protichůdnými principy, které již ve svých předchozích rozhodnutích judikoval. Připomněl, že Úmluva nezakazuje smluvním stranám přenést část svých svrchovaných pravomocí na mezinárodní organizaci, ale že se tímto přesunem stát nezbujuje své odpovědnosti vyplývající mu z Úmluvy, neboť zbavení této odpovědnosti by bylo v neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy. Tuto situaci vyřešil stanovením tzv. doktríny ekvivalentní ochrany, kdy uvedl, že „jednání státu uskutečněné při plnění právních závazků vyplývajících pro něj z členství v mezinárodní organizaci je ospravedlněné, pokud příslušná mezinárodní organizace poskytuje ochranu lidských právům

---

<sup>69</sup> Skutkový stav je podrobněji vymezen ŠTURMA, Pavel. Evropská unie a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva (ve světle případu *Bosphorus*). *Právník*, 2008, roč. 147, č. 1, 1 – 18 s. (s. 9-11).

<sup>70</sup> DE HERT, Paul; KORENICA, Fisnik. The Doctrine Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and After the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights. *German Law Journal*. 2012, roč. 13, s. 874-895. (s. 883).

<sup>71</sup> GRAGL, cit. 9, s. 71.

<sup>72</sup> Tamtéž, s. 71.

<sup>73</sup> Rozhodnutí *Bosphorus*, bod 147.

<sup>74</sup> Tamtéž, bod 148.

(jak materiální záruky, tak mechanismy kontroly jejich dodržování) způsobem, jenž je považován přinejmenším za ekvivalentní s ochranou, kterou stanoví Úmluva... Ekvivalentní ochranou má Soud na mysli ochranu srovnatelnou.<sup>75</sup> Ochrana lidských práv poskytovaná Evropskou unií je podle Štrasburského soudu srovnatelná s ochranou poskytovanou Úmluvou,<sup>76</sup> proto se nadále uplatní domněnka, že se stát neodchýlil od požadavků Úmluvy v případech jednání či opomenutí spočívajícím v pouhém plnění právních závazků vyplývajících z členství v EU. Zároveň však doktrína ekvivalentní ochrany nemůže být pojmána absolutně, naopak ji ESLP chápe jako vyvratitelnou domněnku, která se neuplatní v případě, že je v okolnostech daného případu ochrana práv zaručených Úmluvou považována za zjevně nedostatečnou (*manifestly deficient*).<sup>77</sup> Jedná se tedy o jakousi podmíněnou imunitu,<sup>78</sup> která v intencích konkrétního případu nemusí být aplikována. Pokud by ochrana práv byla shledána zjevně nedostatečnou, převážila by nad zájmem mezinárodní spolupráce role Úmluvy jakožto „ústavního instrumentu evropského veřejného pořádku.“<sup>79</sup>

Z rozsudku Štrasburského soudu a z něj vyplývající doktríny ekvivalentní ochrany lze vyčíst snahu o zdvořilost a vyjádření respektu vůči systému ochrany lidských práv zaštitěného Soudním dvorem EU.<sup>80</sup> Tento postoj je lépe čitelný, zasadíme-li jej do kontextu rozhodovací praxe SDEU, kdy tento při svém rozhodování kontinuálně přihlížel k ustanovením Úmluvy a také ke kazuistice ESLP. Proto je pravděpodobné, že se Štrasburský soud snažil tento kurz vzájemného dialogu a spolupráce udržet.

Rozsudek ve věci *Bosphorus* se však dočkal také rozsáhlé kritiky ze strany odborné veřejnosti. Rovněž někteří soudci ESLP, kteří se na rozhodování podíleli, vyjádřili svůj nesouhlas s částí odůvodnění v odlišných stanoviscích.<sup>81</sup> Hlavní výtky spočívaly v tvrzení, že by tímto přístupem mohlo dojít k vytvoření dvojího standardu ochrany lidských práv v Evropě,

---

<sup>75</sup> Tamtéž, bod 152-155.

<sup>76</sup> Tamtéž, bod 164-165. ESLP zkoumal, zda je možné považovat unijní systém ochrany lidských práv za rovnocenný k tomu poskytovanému Úmluvou. Konstatoval, že efektivita systému spočívá zejména v zajištění mechanismů kontroly dodržování lidských práv. V této souvislosti se zabýval také postavením jednotlivce a jeho možnostmi přístupu k SDEU, přičemž shledal, že tyto jsou omezené, nicméně řízení před SDEU, která mohou iniciovat členské státy, popř. instituce EU (zejména řízení o předběžné otázce), jsou mechanismy zajišťující kontrolu, ze které mohou těžit také jednotlivci.

<sup>77</sup> Tamtéž, bod 156.

<sup>78</sup> ŠTURMA, cit. 69, s. 11.

<sup>79</sup> Rozhodnutí *Bosphorus*, bod 156.

<sup>80</sup> LOCK, cit. 37, s. 798.

<sup>81</sup> Joint Concurring Opinion of Judges Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky and Garlicki. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. června 2005 ve věci *BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURIZM VE TICARET ANONIM SIRKETI* proti Irsku. Stížnost č. 45036/98. s. 49-56.

který bude rozlišovat mezi členskými státy a nečlenskými státy EU; dále že Štrasburský soud založil doktrínu ekvivalentní ochrany pouze na abstraktním až téměř povrchním posouzení ochrany lidských práv v EU bez přihlídnutí ke konkrétním okolnostem případu<sup>82</sup> a také ve skutečnosti, že ESLP dostatečně neupřesnil vymezení pojmu „zjevná nedostatečnost“ ochrany lidských práv.<sup>83</sup>

### 1.3.5. Conolly v. 15 členských států Unie

V předchozích podkapitolách jsme zjistili, že je Štrasburský soud oprávněn posuzovat porušení práva zakotveného Úmluvou v případech, kdy má porušení původ v unijním právu, a volat k odpovědnosti členské státy EU. Na tomto místě je důležité zmínit ještě jedno rozhodnutí ESLP, ve kterém Štrasburský soud naopak shledal, že mu jurisdikce chybí. Pan Connolly byl zaměstnancem Evropské komise, nicméně po nějakém čase byl shledán nadbytečným a byl propuštěn. Obrátil se proto na Tribunál a poté v rámci odvolacího řízení na SDEU, avšak jeho žádost byla odmítnuta. Z tohoto důvodu podal stížnost k ESLP, ve které namítal porušení svého práva na spravedlivý proces vyplývající z čl. 6 Úmluvy. Tuto stížnost směřoval pan Connolly z důvodu absence jurisdikce *ratione personae* ESLP vůči unijnímu orgánu proti všem členským státům EU. ESLP však předmětnou stížnost posoudil jako nepřipustnou. Svou argumentaci opřel o skutečnost, že v okolnostech daného případu chyběla intervence smluvní strany, tedy k tvrzenému zásahu nedošlo v rámci jurisdikce této smluvní strany, z tohoto důvodu nemůže být přičitatelný smluvní straně.<sup>84</sup> Štrasburský soud tak potvrdil, že může nepřímo přezkoumávat unijní právo prostřednictvím uznání odpovědnosti členského státu za porušení práva vyplývajícího z Úmluvy, ovšem podmínkou takového rozhodnutí je výkon jurisdikce členského státu v posuzovaném případě.

---

<sup>82</sup> Srov. ECKES, Christina. Does the European Court of Human Rights Provide Protection from the European Community? – The Case of Bosphorus Airways. *European Public Law*. 2007, roč. 13, č. 1, s. 47-67. (s. 56).

<sup>83</sup> Určitým vodítkem je odlišné stanovisko soudce Resse, který vymezil tři případy, kdy je ochrana zjevně nedostatečná: 1. pokud jsou akty vyloučeny z přezkumu SDEU, 2. SDEU byl příliš restriktivní ve výkladu přístupu jednotlivce k SDEU, 3. SDEU zjevně nesprávně interpretoval či aplikoval práva v Úmluvě obsažená. Srov. KOSAR, cit. 53, s. 139.

<sup>84</sup> LOCK, cit. 30, s. 1027.

## 1.4. Vývoj myšlenky přistoupení k Úmluvě

### 1.4.1. Historický kontext

Otázka přistoupení EU k Evropské úmluvě nepředstavuje v politických ani akademických kruzích novinku. Diskutovanou se stala již na konci 70. letch minulého století, kdy bylo Společenství nuceno vypořádat se s revoltou některých vnitrostátních soudů členských států v důsledku absence lidskoprávního standardu v rámci Společenství. Nejhlasilitějším projevem tohoto odporu se stalo již výše zmíněné rozhodnutí *Solange i* (1974), ve kterém si Ústavní soud Spolkové republiky Německo, do doby než Společenství přijde s vlastním katalogem lidských práv, vyhradil pravomoc přezkoumávat a případně neaplikovat komunitární akty Společenství, pokud by jejich aplikací došlo k porušení základních práv garantovaných německým základním zákonem. V reakci na toto rozhodnutí vypracovala Komise v roce 1979 memorandum určené Radě, ve kterém spatřovala jako možnost řešení lidskoprávního deficitu přistoupení Společenství k Evropské úmluvě.<sup>85</sup> Komise zde vytyčila hlavní výhody a nevýhody přistoupení a také se zabývala právními a technickými problémy přistoupení a nastínila možné způsoby jejich řešení.<sup>86</sup> Tento návrh však zůstal bez povšimnutí, a tak se tato problematika načas dostala do pozadí.

Novým impulzem pro obnovení diskuzí o přistoupení se stal opětovný návrh Komise Radě v roce 1990.<sup>87</sup> V roce 1993 byla vytvořena ad hoc pracovní skupina, která byla pověřena přezkumem otázek týkajících se existence pravomoci pro přistoupení, zachování autonomie unijního práva a interpretační autonomie Evropského soudního dvora (dále jen ESD).<sup>88</sup> Z důvodu složitosti problematiky a názorové nejednotnosti členských států se Rada nakonec rozhodla požádat ESD o posouzení, zda je přistoupení Společenství k Úmluvě slučitelné se

---

<sup>85</sup> COM (79) 210 final. Commission of the European Communities. Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights – Commission Memorandum. Bulletin of the European Communities Supplement. 2 May 1979.

<sup>86</sup> BESSELINK, Leonard F. M. Should the European Union Ratify the European Convention for Human Rights? Some Remarks on the Relations between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice. In FOLLESDAL, Andreas; ULFSTEIN, Geir; PETERS, Birgit (eds.). Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context. Cambridge: Cambridge University Press. 2013. s. 22. (s. 9).

<sup>87</sup> SEC (90) 2087 final. Commission of the European Communities. Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols. 19. November 1990.

<sup>88</sup> GRAGL, cit. 9, s. 6.

Smlouvou o založení Evropského společenství.<sup>89</sup> ESD ve svém posudku 2/94<sup>90</sup> z 28. března 1996 konstatoval, že k zodpovězení této otázky nemá dostatečné informace, neboť mu nejsou známy konkrétní podmínky, za kterých by se Společenství mělo podřídit mechanismům soudní kontroly zřízeným Úmluvou.<sup>91</sup> V této době totiž ještě neexistovala konkrétní představa, jakým způsobem by mělo být přistoupení realizováno. Vyjádřil se však k pravomoci Společenství přistoupit k Úmluvě. ESD v posudku shledal, že Společenství za daného stavu nedisponuje pravomocí přistoupit k Úmluvě.<sup>92</sup> Argumentoval tím, že Společenství chybí jak výslovná, tak implicitní pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy v oblasti lidských práv.<sup>93</sup> Zároveň jako právní základ pro přistoupení vyloučil užití tzv. klauzule flexibility obsažené tehdy v článku 235 SES<sup>94</sup>, protože by tím došlo k obcházení ustanovení smluv upravující proces změny zakládacích smluv. Přistoupení by znamenalo podstatnou změnu ve stávajícím systému ochrany lidských práv, došlo by totiž k začlenění Společenství do odlišného mezinárodního režimu a zároveň k integraci ustanovení Úmluvy do komunitárního práva, což by znamenalo změnu ústavního rozsahu a mohla by tak být provedena pouze prostřednictvím revize zakládajících smluv.<sup>95</sup> Posudek ESD je významný hned z několika důvodů. Předně nastolil právně relevantní otázky, které bylo před přistoupením potřeba vyřešit, a také poprvé explicitně deklaroval respekt k lidským právům jakožto nezbytnou podmínku legality aktů Společenství.<sup>96</sup> Zároveň se však v odborné literatuře objevují názory, že spíše než problémů spojených s ochranou lidských práv v rámci dvou odlišných systémů v souvislosti s možným přistoupením, se ESD obával ohrožení autonomie unijního práva, tedy zároveň své interpretační autonomie.<sup>97</sup> Ve světle nejnovějšího posudku SDEU 2/13 se tyto úvahy jeví jako odůvodněné.

Otázka přistoupení tak byla na chvíli odložena a orgány Unie začaly namísto toho soustředit pozornost na vytvoření vlastního katalogu lidských práv. Významným mezníkem pro další diskuzi ohledně možné akcese byl Laekenský summit, který se konal v roce 2001.

---

<sup>89</sup> JACQUÉ, Jean Paul. The accession of the European Union to the European Convention on human rights and fundamental freedoms. *Common Market Law Review*. 2011, roč. 48, č. 4, s. 995-1023. (s. 1002).

<sup>90</sup> Posudek Soudního dvora ze dne 28. března 1996. Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Posudek 2/94. 1996 I-01759. (dále citováno jako Posudek 2/94).

<sup>91</sup> Posudek 2/94, bod 20-22.

<sup>92</sup> Tamtéž, bod 36.

<sup>93</sup> Tamtéž, bod 27.

<sup>94</sup> Toto ustanovení umožňovalo překlenout situace, kdy sice chybělo konkrétní ustanovení Smlouvy svěřující určitou pravomoc orgánu Společenství, nicméně tato pravomoc byla důležitá k tomu, aby Společenství mohlo vykonávat svou činnost za účelem dosažení některého z cílů stanovených Smlouvou.

<sup>95</sup> Posudek 2/94, bod 34-35.

<sup>96</sup> ŠÍŠKOVÁ, cit. 4, s. 162.

<sup>97</sup> Srov. GRAGL, cit. 9, s. 80.

Výstupem tohoto summitu bylo přijetí Deklarace o budoucnosti Evropské unie a svolání Konventu, který měl navrhnout opatření vhodná pro zlepšení fungování Evropské unie. V rámci Konventu byla zřízena Pracovní skupina č. II, jež se měla zabývat lidskoprávními otázkami, mimo jiné posoudit možnosti a důsledky potenciálního přistoupení EU k Evropské úmluvě. Výsledný návrh byl poté začleněn do textu neúspěšné Smlouvy o ústavě pro Evropu a poté v doslovném znění převzat Lisabonskou smlouvou.<sup>98</sup> Po dlouhé cestě se tak přistoupení EU k Úmluvě stalo nikoliv možným východiskem pro zajištění koherentní ochrany lidských práv, ale výslovným požadavkem, kdy článek 6 odst. 2 SEU stanoví, že „*Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.*“

Na tomto místě je také vhodné dodat, že analýzou možností přistoupení a jeho důsledky se v této době zabývaly také orgány Rady Evropy. V roce 2002 vytvořil Řídící výbor pro lidská práva (dále také Řídící výbor) podrobnou studii právních a technických aspektů možného přistoupení,<sup>99</sup> která poté byla předložena Konventu k projednání. Řídící výbor zde uvedl dvě varianty případného začlenění EU do právního rámce tvořeného Úmluvou: vytvoření dodatkového protokolu k Úmluvě nebo uzavření přístupové smlouvy mezi EU a smluvními stranami Úmluvy.<sup>100</sup> Tato studie slouží jako základ pro probíhající diskuze i dnes.<sup>101</sup>

#### **1.4.2. Proces vyjednávání přistoupení**

Ihned po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost započala jednání s cílem dospět co nejdříve k dohodě o přistoupení. Již zpočátku vyjednávání tak bylo zřejmé, že se strany přiklonily k variantě uzavření dohody o přistoupení namísto přijetí výše zmíněného dodatkového protokolu. V březnu 2010 předložila Komise doporučení Radě, aby vydala rozhodnutí o zmocnění Komise k vyjednávání podmínek přístupové dohody. Vyjednávací mandát jí byl udělen již v červnu 2010, což bylo neobvykle rychle s ohledem na zdlouhavost

---

<sup>98</sup> ŠIŠKOVÁ, cit. 19, s. 50.

<sup>99</sup> CDDH(2002)010 Addendum2. Steering Committee for Human Rights. Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights. dokument 28 June 2002.

<sup>100</sup> VASILIKI Kosta; SKOUTARIS Nikos; TZEVELEKOS Vassilis. The EU Accession to the ECHR. Oxford: Hart Publishing, 2014, 402 s. ISBN 978-1-78225-446-1. (s. 18).

<sup>101</sup> ŠIŠKOVÁ, cit. 19, s. 50.

rozhodovacích procesů v rámci EU.<sup>102</sup> Na straně Rady Evropy byl projednáním akcese pověřen Řídící výbor pro lidská práva.

Samotný vyjednávací proces můžeme rozdělit do dvou fází. V první fázi byla pod záštitou Řídícího výboru vytvořena neformální skupina sestávající ze čtrnácti expertů (sedm příslušníků reprezentovalo členské státy EU a druhá polovina pak státy nečlenské), která byla pověřena vytvořením instrumentů umožňujících přistoupení v těsné spolupráci s Komisí.<sup>103</sup> V červenci 2011 pak tato skupina předložila návrh dohody o přistoupení spolu s dalšími přístupovými dokumenty Řídícímu výboru, který jej po mimořádném setkání v říjnu téhož roku předal k posouzení Výboru ministrů.<sup>104</sup>

Ve druhé, značně formálnější fázi, byl vyjednáváním znovu pověřen Řídící výbor, který tentokrát k jednání přizval všechny smluvní strany Úmluvy. Vznikla tak *ad hoc* vyjednávací skupina, tzv. „47+1“, tvořená experty členských států Rady Evropy na jedné straně a Evropskou komisí za Evropskou unii na straně druhé.<sup>105</sup> Tato skupina se sešla celkem pětkrát a při svém posledním setkání, které se konalo 3. – 5. 4. 2013 přijala finální soubor návrhů právních instrumentů umožňujících přistoupení, které ve formě zprávy předložila Řídícímu výboru<sup>106</sup> a ten jej poté v červnu 2013 postoupil Výboru ministrů Rady Evropy.<sup>107</sup> Vyjednávači přitom kladli důraz na to, že všechny nástroje tvoří jeden celek a jsou tak ve stejné míře nezbytné pro přistoupení Unie k Úmluvě.<sup>108</sup>

Souhrn návrhů přístupových instrumentů obsažených ve finální zprávě vyjednávací skupiny tedy tvoří:

Návrh dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Návrh prohlášení Evropské unie, které učiní v okamžiku podepsání dohody o přistoupení, Návrh doplňujícího pravidla k Pravidlům Výboru ministrů pro dohled nad výkonem rozsudků a nad plněním podmínek smírných urovnání, v nichž je Unie stranou

---

<sup>102</sup> RABA, Kristi. The Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - overview of the Accession Agreement. ERA Forum. 2013, roč. 14, č. 4, s. 557-572. (s. 560).

<sup>103</sup> CDDH(2011)009. Steering Committee for Human Rights. Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. dokument. 14 October 2011.

<sup>104</sup> Jednání byla na nějakou dobu pozdržena z důvodu rozporů mezi členskými státy EU ohledně některých sporných otázek, které při jednání vyvstaly.

<sup>105</sup> VASILIKI; SKOUTARIS; TZEVELEKOS, cit. 100, s. 21.

<sup>106</sup> 47+1(2013)008rev2, Final Report to the CDDH, 10 June 2013.

<sup>107</sup> VASILIKI; SKOUTARIS; TZEVELEKOS, cit. 100, s. 21.

<sup>108</sup> 47+1(2013)008rev2, Final Report to the CDDH, 10 June 2013, bod 9.

(tzv. pravidlo 18), Návrh memoranda o porozumění mezi Evropskou unií a X (státem, který není členem Evropské unie) a Návrh vysvětlující zprávy k dohodě o přistoupení Unie k Úmluvě.<sup>109</sup>

Průběh jednání o přistoupení, který byl doprovázen mnoha kompromisními řešeními, tak přešel do schvalovací fáze. Zde však v souvislosti s nejnovějším vývojem nastává zlom. Dne 4. července 2013 předložila Komise na základě článku 218 odst. 11 SFEU návrh dohody o přistoupení (spolu s ostatními dokumenty) Soudnímu dvoru Evropské unie s žádostí o vydání posudku ohledně slučitelnosti přístupové dohody s primárním právem EU. Byl tedy využit stejný postup jako v roce 1994, kdy o posudek požádala Rada. Po dvou ústních jednáních, která se konala 5. a 6. května 2014, dospěl Soudní dvůr ve svém posudku 2/13 z 18. prosince 2014 k závěru, že přístupová dohoda není slučitelná s ustanoveními primárního práva. Za účelem lepšího porozumění dané problematice bude posudek analyzován v samostatné kapitole v návaznosti na rozbor jednotlivých ustanovení přístupové dohody. Již nyní však můžeme předeslat, že nastala nepředpokládaná a komplikovaná situace, která pravděpodobně prodlouží celý proces přistoupení o dlouhou dobu.<sup>110</sup> Článek 218 odst. 11 SFEU totiž v případě odmítavého posudku SDEU znemožňuje vstup zamýšlené dohody v platnost, dokud nedojde ke změně dohody nebo ke změně Smluv. Vzhledem k náročnému procesnímu postupu a také zdoluhavému politickému diskurzu, které s sebou změny Smluv přináší, lze předpokládat, že se další vývoj bude ubírat směrem ke změně přístupové dohody.

Za předpokladu, že dojde ke změně návrhu dohody o přistoupení a tato již bude v souladu se Smlouvami, bude se při schvalování postupovat podle článku 218 SFEU. Rada tedy musí o dohodě rozhodnout jednomyslně poté, co obdrží souhlas Evropského parlamentu, přičemž toto rozhodnutí vstoupí v platnost teprve po schválení všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

Rada bude muset přijmout také interní unijní pravidla, která budou upravovat postupy unijních orgánů a umožní tak implementovat dohodu o přistoupení do unijního práva. Není ještě zřejmé, jak budou tato pravidla vypadat, nicméně budou upravovat zejména zastupování Unie před ESLP, výběr uchazečů o místo soudce ESLP a dále také použití institutu spolužalovaného před ESLP.<sup>111</sup> Mnoho účastníků jednání o přistoupení se při pátém setkání

---

<sup>109</sup> 47+1(2013)008rev2, Final Report to the CDDH, 10 June 2013, bod 2. Převzat oficiální překlad z posudku 2/13.

<sup>110</sup> V odborné literatuře se většina autorů shodovala v předpokladu, že SDEU ve svém posudku potvrdí soulad dohody o přistoupení s unijním právem.

<sup>111</sup> VASILIKI; SKOUTARIS; TZEVELEKOS, cit. 100, s. 27.

vyjádřilo v tom smyslu, že pro schválení přístupových instrumentů a jejich vstup v platnost je nezbytné, aby tato pravidla existovala.<sup>112</sup> Vzhledem k právní a politické důležitosti těchto pravidel lze proto očekávat, že proces jejich sjednávání bude nějakou dobu trvat.

Na straně Rady Evropy je zapotřebí, aby Výbor ministrů předložil dohodu k ratifikaci všem smluvním stranám Úmluvy. Zároveň se k ní musí formálně vyjádřit jak Štrasburský soud, tak Valné shromáždění.<sup>113</sup> Zajímavostí je, že členské státy Evropské unie tak budou dohodu schvalovat hned dvakrát – jednou z pozice člena Evropské unie a podruhé v postavení Vysoké smluvní strany Úmluvy.<sup>114</sup>

## 1.5. Dílčí závěr

Cílem první části práce bylo vymezení současného stavu ochrany lidských práv v rámci dvou prozatím formálně oddělených systémů RE a EU. Pozornost byla věnována zejména vymezení vztahu mezi oběma systémy, nicméně bylo pojednáno také o vývoji otázky přistoupení, a zároveň byly definovány základní požadavky na zachování autonomie unijního práva, jež pro přistoupení EU k Úmluvě hrají zásadní roli. Na základě poskytnutého rozboru nyní můžeme vytyčit nedostatky, které ze současného stavu ochrany lidských práv vyplývají.

Hlavní nedostatky současné ochrany lidských práv lze spatřovat v dosavadním vzájemném vztahu mezi Soudním dvorem EU a ESLP. Největším úskalím a zároveň nejdůležitějším argumentem pro přistoupení EU k EÚLP je skutečnost, že za současného stavu není možné volat u ESLP Unii k odpovědnosti za porušení práva vyplývajícího z Úmluvy. Jednotlivec tak nemá možnost podat stížnost proti jednání či opomenutí unijního orgánu, neboť, stejně jako v případě *Connolly*, by Štrasburský soud musel stížnost posoudit jako nepřípustnou *ratione personae*. Tento nedostatek umocňuje také omezená aktivní legitimace jednotlivce ve vztahu k Soudnímu dvoru. Jediná možnost přímo se dovolat nápravy, kterou mu právní řád EU poskytuje, je žaloba na neplatnost unijního aktu, nicméně, jak bylo řečeno výše, tato možnost je velmi omezená.

V souvislosti s absencí jurisdikce *ratione personae* ESLP ve vztahu k Unii můžeme vysledovat další nedostatek, který spočívá v přičitatelnosti porušení ustanovení Úmluvy, které

---

<sup>112</sup> 47+1(2013)007. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 2 April 2013, bod 16.

<sup>113</sup> VASILIKI; SKOUTARIS; TZEVELEKOS, cit. 100, (s. 27).

<sup>114</sup> ŠÍŠKOVÁ, cit. 19, s. 51.

má svůj původ v unijním právu. Štrasburský soud ve své judikatuře dovedl svou pravomoc nepřímo přezkoumávat soulad jak primárního práva (*Matthews*), tak sekundárního práva EU (*Bosphorus*) s Úmluvou a volat členské státy EU k odpovědnosti za porušení povinností z ní vyplývajících. V případě sekundární legislativy EU je pak odpovědnost členského státu limitována možností jeho uvážení v konkrétním případě aplikace unijního práva. Pokud členský stát nedisponuje diskreční pravomocí při implementaci unijního práva, uplatní se domněnka ekvivalentní ochrany, která vychází z předpokladu, že úroveň ochrany lidských práv poskytovaná Evropskou unií je srovnatelná s ochranou, kterou poskytuje Úmluva. V praxi tak judikatura ESLP, na základě které je volán k odpovědnosti výhradně členský stát, může činit potíže. Unijní právo je totiž specifickým právním řádem, ve kterém vedle sebe působí normy primárního (přijímané členskými státy) a sekundárního práva (přijímané unijními orgány a implementované členskými státy).<sup>115</sup> Za účelem efektivního výkonu rozhodnutí ESLP je proto třeba volat k odpovědnosti subjekt, který je oprávněn dotčené ustanovení porušující právo vyplývající z Úmluvy změnit či zrušit.<sup>116</sup> Výhradní odpovědnost členského státu vyvozená z rozhodovací praxe Štrasburského soudu za účelem ochrany práva jednotlivce proto před přistoupením není možné vnímat jako dostatečnou.

Shrňme-li výše zmíněné, dospějeme k závěru, že nejpodstatnější nedostatek vyplývající ze skutečnosti, že Unie dosud není smluvní stranou Úmluvy, spočívá v absenci jurisdikce *ratione personae* ESLP vůči Unii. Tato mezera v ochraně lidských práv se odráží ve skutečnosti, že akty, jednání či opomenutí Unie dosud nejsou podřízeny vnější kontrole ze strany nezávislého soudního orgánu a mají tak negativní dopady pro jednotlivce, jenž tvrdí porušení svého práva zakotveného Úmluvou. Zároveň možnost vyvodit bezprostřední odpovědnost Unie, nebo případné sdílení této odpovědnosti spolu s členskými státy EU, by jistě napomohla k zefektivnění ochrany lidských práv, neboť by takto bylo možné zajistit efektivnější výkon rozhodnutí ESLP například změnou dotčeného ustanovení unijního práva.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Blíže k tomuto v následující části práce v souvislosti s mechanismem spolužalovaného.

<sup>116</sup> Srov. LOCK, Tobias. Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?. 2010, s. 37. (s. 25-26).

<sup>117</sup> Srov. ŠALTINYTĚ, Loreta. Union accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe. *Jurisprudence*, 2010, č. 2, s. 177-196. (s. 181-182).

## 2. Právní nástroje umožňující přistoupení

### 2.1. Čl. 6 odst. 2 SEU a Protokol č. 8 k čl. 6 odst. 2 SEU

Vstupem Lisabonské smlouvy získala Evropská unie právní subjektivitu,<sup>118</sup> díky čemuž je oprávněna přistoupit jakožto subjekt mezinárodního práva k Evropské úmluvě. Klíčovým ustanovením, jež tuto akcesi umožňuje, je čl. 6 odst. 2 SEU, který stanoví:

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

Tento článek svým obsahem reaguje na již výše zmíněný posudek 2/94, ve kterém Soudní dvůr konstatoval nemožnost přistoupení z důvodu chybějící pravomoci Unie učinit takový krok, aniž by došlo k revizi zakládajících smluv. Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost tak z právního hlediska došlo k odstranění této překážky v podobě výslovného zakotvení povinnosti Unie přistoupit k Evropské úmluvě. Zároveň však tento článek neposkytuje žádné další upřesnění budoucí akcese, musíme jej proto číst v návaznosti na Protokol č. 8 k čl. 6 odst. 2 SEU (dále také Protokol č. 8), který toto ustanovení z hlediska požadavků EU pro přistoupení dále rozpracovává. Protokol obsahuje celkem tři články, jejichž znění je následující:

#### *„Článek 1*

*Dohoda o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podle čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii musí odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie, zejména pokud jde o:*

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

#### *Článek 2*

*Dohoda uvedená v článku 1 zajistí, aby se přistoupení nedotklo působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů. Zajistí, aby se žádné z jejích ustanovení nedotýkalo zvláštního postavení členských států ve vztahu k Evropské úmluvě, zejména k jejím protokolům, opatřením přijatým*

---

<sup>118</sup> Čl. 1 a čl. 47 SEU.

*členskými státy odchylně od Evropské úmluvy v souladu s jejím článkem 15 a výhradám členských států k Evropské úmluvě, jež byly formulovány v souladu s jejím článkem 57.*

### Článek 3

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

Čl. 1 tohoto protokolu jsme zmínili již v předchozí kapitole v souvislosti s vymezením autonomie unijního práva, která je nedílným atributem *specifických rysů Unie a práva Unie*. Tento pojem sice v protokolu není blíže definován, avšak je potřeba jej vnímat ve světle již dříve zmíněné judikatury SDEU vymezující autonomii právního řádu EU. Požadavek na zachování specifických rysů Unie a unijního práva je v předmětném ustanovení akcentován zejména ve spojitosti s účastí EU v kontrolních orgánech Rady Evropy, jimiž jsou ESLP a Výbor ministrů, a dále v nutnosti vytvořit takový mechanismus, který zajistí, aby žaloba byla adresována správně buď proti členskému státu, nebo proti Unii. Tento požadavek vychází ze skutečnosti, že přestože unijní právo tvoří autonomní právní řád, je i tak spojeno s právními systémy jednotlivých členských států, je proto potřeba zajistit, aby v případě porušení práva byla před ESLP žalována skutečně strana, která toto porušení způsobila.<sup>119</sup> Oba požadavky vyjádřené v čl. 1 Protokolu č. 8 byly v dohodě o přistoupení reflektovány a budou analyzovány v kapitole věnované této dohodě.

Čl. 2 v podstatě opakuje požadavek stanovený samotným čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU, a sice, že dohoda o přistoupení musí zajistit, že se přistoupení nedotkne působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů. Toto ustanovení je třeba číst také v návaznosti na čl. 51 odst. 2 Listiny.<sup>120</sup> Daný požadavek je upraven v ustanovení čl. 1 odst. 3 dohody o přistoupení a bližší pozornost mu bude věnována později. Další omezení pro tvůrce přístupové dohody uvedené v čl. 2 Protokolu č. 8 spočívá v požadavku na zachování zvláštního postavení členských států ve vztahu k Úmluvě, kdy těmto členským státům garantuje *status quo* vyplývající z jejich postavení Vysokých smluvních stran Úmluvy. Přistoupení Evropské unie k Úmluvě tak nemůže mít vliv na ratifikační proces protokolů ze strany těchto členských států, ani na výhrady, které členské státy učinily v souladu s čl. 57 Úmluvy, a zároveň jím nemůže být

---

<sup>119</sup> CALLEWAERT, cit. 63, s. 51.

<sup>120</sup> Čl. 51 odst. 1 Listiny stanoví: „*Tato listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.*“

zpochybněna platnost opatření, která členské státy přijaly odchylně od Úmluvy na základě jejího čl. 15 za válečného stavu nebo z důvodu jiného veřejného ohrožení státní existence.

Konečně ustanovení čl. 3 Protokolu č. 8 má za účel garantovat, že se žádné ustanovení dohody o přistoupení nedotkne čl. 344 SFEU. Čl. 344 byl již výše zmíněn v souvislosti s autonomií Soudního dvora EU, potažmo autonomií právního řádu EU; na tomto místě pouze připomeneme, že ve spojení s čl. 19 odst. 1 SEU zakotvuje povinnost členských států předkládat spory týkající se výkladu nebo provádění Smluv pouze Soudnímu dvoru Evropské unie. Navážeme-li tedy na předchozí čl. 2 tohoto protokolu, dohoda o přistoupení nesmí žádným způsobem ovlivnit pravomoc SDEU řešit tyto spory.

Protokol č. 8 tedy dále rozvinul a konkretizoval čl. 6 odst. 2 SEU a zároveň identifikoval určité limity<sup>121</sup> odrážející nutnost vycházet při sjednávání přistoupení ze specifických povahových rysů, kterými Evropská unie, jakožto nadnárodní organizace *sui generis*, disponuje, zejména pak s ohledem na zachování autonomie právního řádu EU. Jakým způsobem se tvůrci vypořádali s jednotlivými požadavky v textu návrhu dohody o přistoupení, se budeme zabývat v kapitole 3.3.

## 2.2. Protokol č. 14 EÚLP

Změny v souvislosti s přistoupením EU k systému tvořenému Radou Evropy se nutně musely dotknout také textu samotné Úmluvy. Konkrétně došlo k přijetí pozměňujícího protokolu č. 14, kterým se mění kontrolní systém Úmluvy za účelem jeho zefektivnění. Čl. 17 tohoto protokolu umožnil přistoupení EU změnou ustanovení čl. 59 Úmluvy, který nyní v odst. 2 stanoví, že „*Evropská unie může přistoupit k této Úmluvě.*“ Protokol č. 14 byl přijat 13. května 2004, v platnost však vstoupil až 1. června 2010 poté, co jej jako poslední stát ratifikovala Ruská federace. Znění čl. 59 odst. 2 je svým obsahem velmi stručné a neobsahuje žádnou další specifikaci podmínek přistoupení. Jak uvádí Vysvětlující zpráva k protokolu č. 14, důvodem stručnosti předmětného ustanovení je skutečnost, že v době přijetí tohoto protokolu ještě nebylo zřejmé, jakým způsobem bude přistoupení realizováno a zároveň ani neexistovala pravomoc Evropské unie o přistoupení jednat z důvodu zamítavého posudku SDEU 2/94. Bylo proto zřejmé, že ať už prostřednictvím dodatkového protokolu, nebo uzavření dohody o přistoupení, tyto podmínky budou muset být podrobněji upraveny jak z

---

<sup>121</sup> VASILIKI; SKOUTARIS; TZEVELEKOS, cit. 100, s. 2.

právního, tak z technického hlediska.<sup>122</sup> Nakonec, jak již víme, zvítězil návrh dohody o přistoupení, nicméně ani tak se Úmluva některým změnám svých ustanovení nevyhne. Zároveň však v průběhu vyjednávacího procesu byla prosazována snaha o co nejmenší a nejužší změny jednotlivých ustanovení Úmluvy.<sup>123</sup> Na závěr nutno podotknout, že se z pohledu štrasburského systému ochrany lidských práv jedná o nezvyklou situaci, neboť dosud přistoupení nového člena nevyžadovalo substantivní změny Úmluvy, jako se tomu stalo v případě přistoupení Evropské unie.<sup>124</sup>

### **2.3. Dohoda o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod**

Předchozí dvě podkapitoly byly věnovány právním nástrojům, jejichž zakotvení v *acquis communautaire i acquis* Evropské úmluvy bylo vyžadováno k tomu, aby přistoupení bylo právně uskutečnitelné. Článkem 6 odst. 2 SEU, na něj navazujícím Protokolem č. 8 a změnou čl. 59 Úmluvy tak byl položen právní základ pro budoucí integraci unijního systému ochrany lidských práv do systému tvořeného Radou Evropy. Klíčovým právním instrumentem této akcese je nicméně Dohoda o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ta představuje jakýsi „tmel“ mezi oběma systémy, neboť obsahuje kompromisní řešení právních, institucionálních i technických problémů, jež s sebou formální propojení těchto systémů přináší. Finální text návrhu dohody o přistoupení byl přijat vyjednávači za EU a Radu Evropy v dubnu 2013 a skládá se z preambule a dvanácti článků.<sup>125</sup> Následující podkapitoly tak budou věnovány analýze jednotlivých ustanovení přístupové dohody, přičemž hlavní pozornost bude soustředěna na mechanismus spolužalovaných a předběžné řízení před Soudním dvorem, neboť právě jejich úprava v návrhu dohody o přistoupení je pro zodpovězení výzkumných otázek klíčová. Z důvodu zachování přehlednosti práce a zároveň pro lepší porozumění problematice se tato kapitola bude věnovat pouze rozboru jednotlivých článků dohody o přistoupení. Stranou prozatím bude ponechán

---

<sup>122</sup> Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. Explanatory report, bod 101-102.

<sup>123</sup> RABA, cit. 102, s. 563.

<sup>124</sup> ECKES, Christina. EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation. *The Modern Law Review*. 2013, roč. 76, č. 2, s. 254-285. (s. 265).

<sup>125</sup> Návrh dohody o přistoupení tvoří nejdůležitější součást přístupových instrumentů, které byly uvedeny ve finální zprávě vyjednávací skupiny. Kompletní výčet přístupových instrumentů je obsažen v kapitole 2.4.2 této práce.

klíčový posudek Soudního dvora 2/13, který deklaroval neslučitelnost textu přístupové dohody s primárním právem EU. Jeho rozbor poskytne následující kapitola.

### **2.3.1. Rozsah přistoupení a interpretační ustanovení (čl. 1)**

První článek dohody o přistoupení vymezuje rozsah přistoupení, reaguje na požadavky stanovené v čl. 6 odst. 2 SEU a na něj navazujícím Protokolu č. 8 a zabývá se také změnami, které je potřeba učinit na straně Úmluvy, aby tato byla adaptována na členství subjektu, který není státním útvarem.

Odst. 1 dohody bez dalšího stanoví, že Unie přistupuje k Evropské úmluvě, k čemuž ve spojení s čl. 10 odst. 4 dojde, jakmile přístupová dohoda vstoupí v platnost. Tímto okamžikem také dojde ke změně ustanovení čl. 59 Úmluvy.<sup>126</sup> Evropskou úmluvu, jak známo, doplňuje také série protokolů, které jsou nedílnou součástí tohoto dokumentu. Přestože jsou všechny členské státy Evropské unie zároveň smluvními stranami Úmluvy, existují protokoly, jejichž ratifikace v některých z těchto států dosud neproběhla. Bylo proto potřeba rozhodnout, které protokoly Úmluvy se po přistoupení stanou součástí právního řádu Evropské unie. Za tímto účelem bylo v odst. 1 dohody zvoleno kompromisní řešení v podobě přistoupení EU k dodatkovému protokolu (protokolu č. 1) a protokolu č. 6.<sup>127</sup> Tyto totiž byly ratifikovány všemi členskými státy. Dané řešení tak předchází možnému vzniku konfliktu v důsledku toho, že by byl v rozsahu unijního práva žalován některý členský stát v souvislosti s porušením práva zakotveného v protokolu Úmluvy, jež neratifikoval.<sup>128</sup> Zároveň však díky změně ustanovení čl. 59 odst. 2 Úmluvy není vyloučena možnost, aby Unie přistoupila i k ostatním protokolům zakotvujícím hmotněprávní ustanovení,<sup>129</sup> v takovém případě však již bude muset proběhnout samostatný přístupový proces.<sup>130</sup> V této souvislosti vyvstává zajímavá otázka, a sice jakým způsobem by SDEU postupoval v případě, kdy by jednotlivec namítal porušení práva zaručeného Listinou, které je zároveň upraveno v protokolu jiném než č. 1 nebo 6. Soudní dvůr

---

<sup>126</sup> Dojde k doplnění čl. 59 odst. 2 a 5 Úmluvy, které mimo jiné umožní Evropské unii přistoupit k protokolům, jež jsou součástí Úmluvy.

<sup>127</sup> Protokol č. 1 chrání právo vlastnit majetek, právo na vzdělání a právo na svobodné volby, protokol č. 6 pak zakotvuje zákaz trestu smrti.

<sup>128</sup> JACQUE, cit. 89, s. 1004.

<sup>129</sup> Jedná se o protokoly č. 4, 7, 12 a 13.

<sup>130</sup> 47+1(2013)008rev2. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. *Final Report to the CDDH*, 10 June 2013. Appendix V - Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, bod 17. (dále citováno jako Explanatory report).

by se v takovém případě mohl buď striktně přidršet ustanovení dohody o přistoupení, a tedy jiné protokoly nebrat v úvahu, ale není také vyloučeno, že by v takovém případě přistoupil k extenzivnímu výkladu čl. 52 odst. 3 Listiny a argumentoval, že i tyto protokoly jsou ustanoveními Listiny „pokryty,“ zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že oficiální vysvětlení k Listině uvádí, že kde odkaz na Úmluvu zahrnuje jak samotnou úmluvu, tak její protokoly.<sup>131</sup>

132

Odst. 2 dohody o přistoupení přináší změnu čl. 59 odst. 2 Úmluvy, kdy tento bude doplněn o odst. 2b, který stanoví, že „*dohoda o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod tvoří nedílnou součást této Úmluvy.*“ Dohoda o přistoupení tak tvoří společně s Úmluvou jakýsi „smluvní balíček,“ který umožňuje splnění výše zmíněného požadavku, a sice aby se změny v souvislosti s přistoupením co nejméně dotkly samotného textu Úmluvy.<sup>133</sup> V souvislosti s tímto řešením je také vhodné doplnit, že Vysoké smluvní strany EÚLP tak nebudou mít možnost vypovědět dohodu o přistoupení nezávisle na Úmluvě a naopak.<sup>134</sup>

Ustanovení odst. 3 a 4 prvního článku reagují na požadavky zakotvené v čl. 6 odst. 2 SEU a Protokolu k čl. 6 odst. 2 SEU. Pro připomenutí, čl. 2 Protokolu č. 8 stanoví podmínku, že se přístupová dohoda nesmí dotknout působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů. Na tento požadavek tak reaguje odst. 3 dohody, který deklaruje, že „*Unii vznikají přistoupením k Evropské úmluvě a k jejím protokolům povinnosti pouze ve vztahu k aktům, opatřením nebo opomenutím jejích orgánů, institucí, těles, úřadů nebo agentur či osob jednajících jejich jménem. Žádné ustanovení Úmluvy nebo jejích protokolů nemůže Unii uložit povinnost provést určitý akt nebo přijmout určité opatření, k němuž podle unijního práva nemá pravomoc.*“ Toto ustanovení má dvojí význam. První věta se vztahuje na případy, kdy bude ESLP rozhodovat o stížnosti na porušení práva, za jehož původce je považován určitý subjekt jednající jménem Unie. Štrasburský soud bude nadán rozhodovací pravomocí i vůči Unii samotné, přičemž rozhodnutí ESLP bude pro Unii a její orgány závazné.<sup>135</sup> Odst. 3 čl. 1 dohody proto má zajistit, že Unii z takového rozhodnutí vzniknou povinnosti pouze tehdy, kdy jí bude jednání či opomenutí, na základě kterého došlo k porušení práva zakotveného Úmluvou, skutečně

---

<sup>131</sup> Vysvětlení k Listině základních práv. Úřední věstník C 303, 14.12.2007, s. 17-35. (s. 33).

<sup>132</sup> JACQUE, cit. 89, s. 1004-1005.

<sup>133</sup> GRAGL, Paul. A Giant Leap for European Human Rights? The Final Agreement on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights. *Common Market Law Review*. 2014, roč. 51, s. 13-58. (s. 25).

<sup>134</sup> Tamtéž, s. 25.

<sup>135</sup> CALLEWAERT, cit. 63, s. 60.

přičitatelné. Druhou větu odst. 3 pak můžeme zasadit do kontextu čl. 51 odst. 2 Listiny, který stanoví, že „*tato listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách.*“ V obou případech se jedná o reakci na obavy některých členských států, že by Soudní dvůr mohl rozšiřovat své pravomoci v oblasti lidských práv na úkor členských států.<sup>136</sup> Obě ustanovení jsou tedy určena k tomu, aby k takové situaci nemohlo ani po přistoupení Unie k Úmluvě dojít.

Na odst. 3 úzce navazuje odst. 4 čl. 1 dohody o přistoupení, souvisí totiž s dělbou pravomocí mezi Uníí a členskými státy, kdy zakotvuje obecný princip odpovědnosti členských států EU za porušení práva vyplývajícího z Úmluvy i pro případy, kdy tento stát zapříčinil porušení práva chráněného Úmluvou v důsledku provádění unijního práva. Odst. 4 konkrétně stanovuje, že „*akt, opatření nebo opomenutí orgánů členského státu EU nebo osob jednajících jejich jménem, bude přičitatelný tomuto státu, i kdyby tento akt, opatření či opomenutí, i když k němu dojde při uplatňování práva Unie členským státem EU, a to včetně rozhodnutí přijatých na základě SEU a SFEU.*“ Toto obecné pravidlo přičitatelnosti explicitně potvrzuje argumentaci ESLP, kterou použil v již výše zmíněném rozhodnutí *Matthews v. Spojené království*, na základě které Štrasburský soud dovodil, že přenosem svých svrchovaných pravomocí na mezinárodní organizaci se členský stát EU nezbavuje odpovědnosti vyplývající z Úmluvy. Účelem tohoto ustanovení je tak zajištění odpovědnosti členských států EU v případech, kdy jednaly či opomenuly jednat v důsledku provádění unijního práva. Zároveň však odst. 4 nabízí možnost, aby se Unie v takových případech stala spolužalovanou.<sup>137</sup> Naopak za situace, kdy k takovému jednání či opomenutí došlo ze strany orgánů, institucí či jiných subjektů Unie, je ve spojení s čl. 1 odst. 3 dohody o přistoupení přičitatelné přímo Unii.<sup>138</sup>

Následující tři odstavce čl. 1 mají charakter interpretačních ustanovení. K Evropské úmluvě poprvé v její historii přistoupí subjekt odlišný od státu, což s sebou přináší potřebu adaptovat Úmluvu, která dosud byla koncipována jako mezinárodní smlouva uzavřená mezi jednotlivými členskými státy, čemuž také odpovídala její terminologie, na přistoupení nadnárodní organizace. Odst. 4, 5 a 6 tak vymezují případy, kdy se v Úmluvě objevují pojmy jako „stát“, „národní bezpečnost“, „národní právo“ a další, a které se budou vztahovat zároveň

---

<sup>136</sup> GRAGL, cit. 133, s. 23.

<sup>137</sup> Mechanismus spolužalovaného bude představen v podkapitole 3.3.3.

<sup>138</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 23.

na Evropskou unii. Tímto způsobem dojde ke splnění požadavku, aby se změny dotkly co nejméně textu Úmluvy a jejích protokolů.<sup>139</sup>

K uzavření této podkapitoly, čl. 1 odst. 8 dohody o přistoupení doplňuje ustanovení čl. 59 odst. 5 Úmluvy, takže bude Generálním tajemníkem Rady Evropy informována také Evropská unie.

### **2.3.2. Výhrady k Úmluvě a k jejím protokolům (čl. 2)**

Od počátku vyjednávání podmínek přistoupení existoval z obou stran zájem na tom, aby Evropská unie přistoupila k Úmluvě v co nejširší možné míře na základě principu *equal footing*, neboli aby po akcesi měla rovnocenné postavení jako ostatní Vysoké smluvní strany. Přestože toto není možné *stricto sensu*, neboť EU není státem, což také akcentují mnohé vyjednávací dokumenty, čl. 2 přístupové dohody je příkladem této snahy. Umožňuje totiž Unii, stejně jako ostatním smluvním stranám Úmluvy, učinit v souladu s čl. 57 EÚLP výhrady k Úmluvě a protokolu č. 1.<sup>140</sup> Při vyjádření souhlasu být vázána ustanoveními Úmluvy tak EU může učinit výhrady k článkům, jež nejsou v souladu s právem Evropské unie, pokud tyto výhrady nejsou obecného charakteru. Vysvětlující zpráva upřesňuje, že pod pojmem právo Evropské unie je třeba chápat SEU, SFEU, nebo jakékoliv jiné ustanovení mající stejnou právní sílu, tedy normy primárního práva, ale také právo sekundární.<sup>141</sup>

### **2.3.3. Institut spolužalovaného (čl. 3)**

Přístupová dohoda ve svém čl. 3 zavádí nový institut, kterým je institut spolužalovaného (*co-respondent mechanism*). Za tímto účelem bude článkem 3 odst. 1 dohody o přistoupení doplněno ustanovení čl. 36 Evropské úmluvy o odstavec 4, který stanoví, že se Unie nebo členský stát EU mohou stát v řízení před ESLP spolužalovaným za splnění podmínek stanovených v dohodě o přistoupení. Jedná se o zbrusu nový institut Úmluvy, který v akademických i politických kruzích vzbuzuje bouřlivé diskuze.

Základním principem fungování unijního práva je, že jsou to členské státy, kdo toto právo následně implementují.<sup>142</sup> Převážná část unijní legislativy je totiž prováděna ze strany jednotlivých členských států. Zároveň však také dochází k situacím, kdy orgány, instituce, či jiné subjekty Unie provádějí ustanovení zakládajících smluv, jež uzavřely jednotlivé členské

---

<sup>139</sup> Tamtéž, bod 27.

<sup>140</sup> K protokolu č. 6 není možné učinit výhrady.

<sup>141</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 34

<sup>142</sup> RABA, cit. 102, s. 567.

státy.<sup>143</sup> Konkrétněji, zvláštnost právního řádu Evropské unie spočívá také v jeho rozdělení na normy primárního a sekundárního práva, kdy prvně zmíněné jsou přijímány členskými státy, přičemž pouze tyto členské státy jsou následně oprávněny primární právo měnit. Opačně je tomu v případě sekundární legislativy, za jejíž tvorbu jsou odpovědné orgány EU, a členské státy ji pouze implementují. Právě rozlišování mezi normami unijního práva bude mít pro funkčnost mechanismu spolužalovaného velký význam. Jak totiž již víme, hlavní změnou, kterou přistoupení EU k Úmluvě přinese, bude možnost volat k odpovědnosti za porušení práva zakotveného v Úmluvě nejen členský stát EU (jako tomu je doposud), ale také samotnou Unii. V důsledku toho Štrasburský soud při svém rozhodování o stížnosti namítající porušení práva z Úmluvy z důvodu provádění unijního práva bude často čelit unikátní situaci, kdy jedna Vysoká smluvní strana napadený akt přijala, k implementaci tohoto aktu však došlo ze strany jiné smluvní strany Úmluvy.<sup>144</sup> V takových případech je zapotřebí správně určit, kdo je za napadené jednání či opomenutí skutečně odpovědný, což s ohledem na výše zmíněnou provázanost mezi právním řádem Unie a jejími členskými státy a jejich rozdělením kompetencí nemusí být vždy jednoduché. Tuto situaci předvíдали také tvůrci Lisabonské smlouvy a do Protokolu č. 8 odst. 1 proto vtělili požadavek, aby přístupová dohoda upravovala mechanismy nezbytné k zajištění správného adresování žaloby podle případu buď proti členskému státu, nebo proti Unii. Zároveň se požadavek na vytvoření takového mechanismu promítá do postavení jednotlivců, kteří ke Štrasburskému soudu stížnost na porušení práva směřují. V praxi pro ně totiž může být velmi složité správně určit, zda je to Evropská unie nebo členský stát, kdo se předmětného porušení práva zakotveného Úmluvou v důsledku provádění unijního práva dopustil. Je proto důležité, aby se přistoupením jejich postavení neztížilo a aby adresování žaloby vůči tomu kterému subjektu nevedlo k posouzení této stížnosti jako nepřípustné *ratione personae*. Zároveň jsou to primárně autority členských států, s nimiž jednotlivci přicházejí do styku, je proto možné očekávat, že budou stížnosti směřovány zejména proti členským státům, přestože tyto mnohdy nemají možnost diskrece při provádění unijního práva.<sup>145</sup>

Výše byla popsána úskalí, která bylo při vyjednávání procesních aspektů přistoupení potřeba zohlednit. Nyní již k samotnému institutu spolužalovaného, tak jak jej upravuje přístupová dohoda. Ta ve svém článku 3 přichází s řešením, jehož cílem bylo přizpůsobit

---

<sup>143</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 38.

<sup>144</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 38.

<sup>145</sup> LOCK, cit. 30, s. 1039.

system Úmluvy přistoupení subjektu, který není státem, disponuje však autonomním právním řádem závazným pro jeho členy, kteří jsou zároveň smluvními stranami Úmluvy.<sup>146</sup> Současné je cílem čl. 3 dohody o přistoupení předejít jakýmkoli mezerám v souvislosti s účastí, odpovědností a vynutitelností v systému Úmluvy,<sup>147</sup> které by mohly vzniknout v důsledku přistoupení EU k tomuto lidskoprávnímu instrumentu. Za tímto účelem čl. 3 zakotvuje mechanismus spolužalovaného, který by na základě „sdílené odpovědnosti“ umožnil Unii nebo členskému státu vstoupit do řízení před ESLP jako spolužalovaný vedle původního adresáta stížnosti v případech, kdy v důsledku unijního práva došlo k porušení práva vyplývajícího z Úmluvy.<sup>148</sup>

Čl. 3 dohody v odstavcích 2 a 3 rozlišuje dvě možnosti, při nichž se tento mechanismus může uplatnit. První z nich upravuje situace, kdy je před ESLP žalován jeden nebo více členských států EU. V takovém případě, pokud vše nasvědčuje tomu, že tvrzené porušení ve stížnosti zpochybňuje slučitelnost ustanovení unijního práva (včetně rozhodnutí přijatých na základě SEU a SFEU)<sup>149</sup> s dotčeným právem garantovaným Úmluvou, zejména tehdy, pokud by tímto porušením bylo možné zabránit pouze nesplněním povinnosti vyplývající z unijního práva, může se Unie stát spolužalovanou v řízení před Štrasburským soudem vedle členského státu, proti kterému je tato stížnost směřována.<sup>150</sup> Smyslem tohoto ustanovení je tak pokrýt situace, kdy k tvrzenému porušení Úmluvou chráněného práva došlo v důsledku implementace unijního práva ze strany členského státu, který ale v daném případě nemá možnost diskrece a ocitá se tak „mezi mlýnskými kameny,“ kdy by splněním povinnosti z Úmluvy zároveň porušil povinnost vyplývající pro něj z právního řádu EU.<sup>151</sup> Navážeme-li na první část práce, případ *Bosphorus v. Irsko* je modelovým příkladem takové situace. Pro připomenutí, skutkový stav případu spočíval v tvrzení porušení čl. 1 protokolu č. 1 Úmluvy ze strany Irska, které však jednalo v souladu s nařízením EU, aniž by mělo možnost uvážení. Přistoupení EU k EÚLP by v takových případech umožnilo Unii stanout vedle žalovaných členských států v pozici spolužalované strany. V případě sekundární legislativy je to pouze Unie, kdo disponuje pravomocí změnit dotčený unijní akt, pokud by tedy ESLP shledal porušení práva z Úmluvy v důsledku implementace takového aktu, mechanismus spolužalovaného by Unii umožnil být

---

<sup>146</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 38.

<sup>147</sup> Tamtéž, bod 39.

<sup>148</sup> GRAGL, cit. 9, s. 149.

<sup>149</sup> Tzn. ustanovení primárního i sekundárního práva EU.

<sup>150</sup> Čl. 3 odst. 2 dohody o přistoupení

<sup>151</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 48.

účastníkem řízení a zhojit tento stav změnou či zrušením příslušného aktu.<sup>152</sup> Naopak, v případech, kdy členské státy disponují při implementaci unijního práva možností diskrece, EU by se spolužalovanou stranou nestala.<sup>153</sup>

Druhou možnost aktivace mechanismu spolužalovaného zakotvuje čl. 3 odst. 3 přístupové dohody, který upravuje situaci opačnou, tedy případy, kdy bude v řízení před ESLP žalovanou Evropská unie. Členské státy EU se na základě odst. 3 dohody o přistoupení mohou stát v tomto řízení spolužalovanými, pokud vše nasvědčuje tomu, že je tvrzeným porušením práva zpochybněna slučitelnost ustanovení primárního práva EU (SEU, SFEU a další ustanovení mající stejnou právní sílu) s právem zakotveným Úmluvou, zejména pak tehdy, pokud tvrzenému porušení bylo možné zabránit pouze nesplněním povinnosti vyplývající z primárního práva. Podmínky pro aktivaci mechanismu v tomto případě zjevně vycházejí z výše zmíněného rozhodnutí *Matthews v. Spojené království*, ve kterém bylo jako zdroj porušení Úmluvou chráněného práva shledáno ustanovení primárního práva EU.<sup>154</sup> Připomeňme, že pouze členské státy mají pravomoc přijímat, měnit či rušit ustanovení primárního práva EU, proto jsou pouze ony schopny uvést ustanovení primárního práva do souladu s Úmluvou, ať už jeho změnou či zrušením.<sup>155</sup> V této souvislosti se nabízí otázka, zda by se jakožto tvůrci primárního práva měly stát spolužalovanými všechny členské státy. Dohoda o přistoupení ani vysvětlující zpráva neposkytují v tomto ohledu žádnou upřesňující informaci, nicméně s přihlédnutím k nezbytnosti zajištění funkčnosti mechanismu je účastenství všech členských států velmi nepravděpodobné.<sup>156</sup> Čl. 3 v odst. 4 myslí také na situace, kdy bude stížnost namířena jak proti Evropské unii, tak proti členskému státu EU. V takovém případě, domnívají-li se žalovaní, že jsou splněny podmínky stanovené v odst. 2 nebo 3 dohody, mohou požádat ESLP, aby byl jejich status žalovaného změněn na status spolužalovaného. Zároveň takový návrh může učinit Štrasburský soud, nicméně strana řízení musí s touto změnou souhlasit.<sup>157</sup> Pokud tedy, vzhledem k okolnostem konkrétního případu, je žalovaný odpovědný pouze v tom rozsahu, že poskytl právní základ napadeného jednání či opomenutí, nikoliv však za samotné jednání či opomenutí porušující ustanovení Úmluvy, stane

---

<sup>152</sup> GRAGL, cit. 133, s. 33

<sup>153</sup> LOCK, Tobias. End of an Epic? The Draft Agreement on the EU's Accession to the ECHR. 2012, roč. 31, s. 56. (s. 23).

<sup>154</sup> GRAGL, cit. 133, s. 35.

<sup>155</sup> GROUSSOT, Xavier; LOCK, Tobias; PECH, Laurent. EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011. *European issues*. November 2011, n°218, s. 17. (s. 12).

<sup>156</sup> GRAGL, cit. 133, s. 36.

<sup>157</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 56.

se na základě rozhodnutí ESLP spolužalovaným.<sup>158</sup> V praxi by tedy bylo možné i v průběhu řízení před ESLP zasahovat do postavení stran tohoto řízení.

Výše byly uvedeny podmínky, jež musí být splněny za účelem uplatnění tohoto institutu. Co se týče procesní úpravy „spuštění“ mechanismu spolužalovaného, tento by mohl být aktivován pouze na základě dobrovolného rozhodnutí toho, kdo by se měl v řízení před ESLP stát spolužalovaným. Přístupová dohoda upravuje dvě alternativy zapojení strany do řízení – členský stát nebo Unie o to buď přímo požádají Štrasburský soud, který, v případě, že na základě argumentů poskytnutých smluvní stranou shledá splnění podmínek vyplývajících z odst. 2 nebo 3 dohody, rozhodne o udělení statusu spolužalovaného. Druhá možnost pak spočívá v iniciativě ESLP, který může podle případu Unii nebo členským státům EU navrhnout, aby se v řízení staly spolužalovanými, nicméně takový návrh musí být příslušným adresátem akceptován.<sup>159</sup> Celý mechanismus je tedy postaven na principu dobrovolnosti, což vysvětlující zpráva zdůvodňuje tím, že není možné nutit Vysokou smluvní stranu, aby se v řízení stala spolužalovaným, pokud stížnost nebyla směřována bezprostředně proti ní.<sup>160</sup> Zároveň však jeden z přístupových instrumentů Unii zavazuje přijmout pozvání ESLP, či požádat o udělení statusu spolužalovaného v případě, že jsou splněny podmínky čl. 3 odst. 2 dohody.<sup>161</sup> Pokud dojde k aktivování mechanismu, spolužalovaný se stane stranou řízení před ESLP vedle žalovaného a bude tak disponovat stejnými procesními právy a povinnostmi. Shledá-li tedy ESLP porušení práva chráněného Úmluvou, bude spolužalovaný odpovědným za takové porušení společně s žalovaným a čl. 46 Úmluvy o závaznosti a výkonu rozhodnutí pro něj bude závazným stejně jako pro žalovaného.<sup>162</sup> Díky společné odpovědnosti Unie a členského státu ESLP nebude muset rozhodovat o tom, kdo skutečně nese vinu za porušení práva z Úmluvy, což by jistě znamenalo nutnost přezkumu unijního práva a zároveň zásah do dělby pravomocí mezi EU a jejími členy.<sup>163</sup> Štrasburský soud však přesto může, na základě důvodů předložených žalovaným a spolužalovaným a za současného přihlídnutí ke stanovisku

---

<sup>158</sup> Tamtéž, bod 56.

<sup>159</sup> Dohoda o přistoupení, čl. 3 odst. 5

<sup>160</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 53.

<sup>161</sup> 47+1(2013)008rev2. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. *Final Report to the CDDH*, 10 June 2013. Appendix II - Draft declaration by the European Union to be made at the time of signature of the Accession Agreement. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights.

<sup>162</sup> GRAGL, cit. 133, s. 32.

<sup>163</sup> POLAKIEWICZ, Jörg. EU law and the ECHR: Will EU Accession to the European Convention on Human Rights square the circle?. *Social Science Research Network*. Publikováno 26. září 2013. (s. 16).

stěžovatele, dospět k závěru, že je za porušení práva z Úmluvy odpovědná pouze jedna strana.<sup>164</sup>

Z pohledu jednotlivce, který se po přistoupení bude domáhat svého práva u Štrasburského soudu, je důležité uvést, že podmínky přijatelnosti stížnosti budou posuzovány bez ohledu na zapojení spolužalovaného do řízení před ESLP.<sup>165</sup> Žalobce tak ve smyslu čl. 34 odst. 1 Úmluvy bude povinen vyčerpat pouze prostředky nápravy, které mu poskytuje subjekt, proti němuž stížnost směřuje.<sup>166</sup>

#### **2.3.4. Předběžné řízení před SDEU (čl. 3 odst. 6)**

Ještě před započítím samotného jednání o přistoupení byl v rámci Diskuzního dokumentu SDEU formulován požadavek, „aby za účelem dodržení principu subsidiarity, který je inherentní Úmluvě, a za současného zajištění řádného fungování soudního systému Unie, existoval mechanismus, který bude schopen zajistit, že otázka platnosti unijního aktu bude Soudnímu dvoru EU předložena ještě předtím, než ESLP rozhodne o slučitelnosti tohoto aktu s Úmluvou.“<sup>167</sup> Tento požadavek byl poté znovu vznesen v rámci komunikace mezi předsedy SDEU a ESLP, kteří vyjádřili potřebu existence interní unijní kontroly předtím, než ESLP provede kontrolu externí.<sup>168</sup> Zároveň bylo potřeba zajistit, že i po přistoupení bude dodržena subsidiární povaha kontrolního mechanismu zavedeného Úmluvou.<sup>169</sup> Přistoupení EU k EÚLP oprávněně vzbuzuje obavy Soudního dvora o jeho autonomii. Akcesí se Lucemburský soud stane formální součástí mezinárodního soudního systému, který bude vykonávat externí kontrolu ochrany lidských práv, čímž může dojít ke zpochybnění role SDEU.<sup>170</sup> V průběhu vyjednávacího procesu proto byl do přístupové dohody vtělen nový institut, který tuto možnost poskytuje – předběžné řízení před Soudním dvorem EU. Předběžné řízení před SDEU úzce souvisí s mechanismem spolužalovaného – uplatní se totiž pouze v těch

---

<sup>164</sup> Čl. 3 odst. 7 dohody o přistoupení.

<sup>165</sup> Čl. 3 odst. 4 Evropské úmluvy.

<sup>166</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 40.

<sup>167</sup> Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 5 May 2010, bod 12.

<sup>168</sup> Joint Communication from Presidents Costa and Scouris. 17 January 2011.

<sup>169</sup> Posudek Soudního (pléna) dvora 18. prosince 2014. Posudek vydaný na základě čl. 218 odst. 11 SFEU - Návrh mezinárodní dohody - Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod - Slučitelnost uvedeného návrhu se Smlouvou o EU a Smlouvou o FEU. Posudek 2/13, bod 236. (dále citováno jako Posudek 2/13).

<sup>170</sup> O'MEARA, Noreen. „a More Secure Europe of Rights?“ The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European union and EU Accession to the ECHR. German Law Journal. 2011, roč. 12, č. 10, s. 1813-1832. (s. 1828).

řízení před ESLP, ve kterých bude stát v pozici spolužalovaného Evropská unie a to pouze za předpokladu, že SDEU ještě neměl možnost vyjádřit se ke slučitelnosti napadeného ustanovení unijního práva s Úmluvou. Budou-li tyto podmínky kumulativně splněny, ESLP řízení přeruší a poskytne Soudnímu dvoru dostatečný čas k tomu, aby tak učinil.<sup>171</sup> Soudní dvůr EU nebude posuzovat předmětný akt nebo opomenutí, na základě kterého je tvrzeno porušení práva, ale pouze jejich právní základ.<sup>172</sup> Zároveň je velmi důležité zmínit skutečnost, že takové posouzení nebude mít pro Štrasburský soud závazný účinek.<sup>173</sup>

Důvod pro zapojení SDEU do řízení před ESLP je následující. Jak známo, čl. 35 odst. 1 Úmluvy podmiňuje přípustnost stížnosti vyčerpáním všech vnitrostátních právních prostředků nápravy. V případě, kdy jednotlivec podá po přistoupení stížnost přímo proti Unii, problém nevznikne, neboť v takovém případě se uplatní čl. 263 odst. 4 SFEU,<sup>174</sup> který zaručuje, že v rámci vyčerpání opravných prostředků ve smyslu čl. 35 Úmluvy bude SDEU zapojen. Ustanovení se tedy vztahuje pouze na situace, kdy je individuální stížností napaden akt nebo opomenutí členského státu EU mající právní základ v unijním právu, kdy jednotlivec musí vyčerpat opravné prostředky, které mu poskytuje právní řád žalovaného členského státu EU.<sup>175</sup> Vysvětlující zpráva k přístupové dohodě přitom konstatuje, že tímto opravným prostředkem nemůže být rozuměno vznesení předběžné otázky k SDEU, neboť není v moci jednotlivce ovlivnit, zda bude řízení o předběžné otázce zahájeno.<sup>176</sup> Touto pravomocí disponují pouze vnitrostátní soudy, což s sebou přináší další problematický aspekt. Podle čl. 267 SFEU jsou sice národní soudy povinny předložit předběžnou otázku týkající se výkladu Smluv nebo platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie v případě, že je rozhodnutí o otázce nezbytné k vynesení rozsudku ve věci a proti jejich rozhodnutí není možné podat opravný prostředek; v návaznosti na „cílítskou doktrínu,“ kterou SDEU představil ve svém rozhodnutí ve věci CILFIT, však vnitrostátní soud ani za takových okolností nemusí takto učinit, pokud shledá, že otázka, která vyvstala, není relevantní, předmětné ustanovení již bylo předmětem výkladu SDEU, nebo je nepochybné, že dotčené ustanovení

---

<sup>171</sup> Explanatory report bod 69 dále klade požadavek na EU, aby posouzení slučitelnosti proběhlo rychle a přešlo se tak průtahům v řízení. V této souvislosti zmiňuje již existující zrychlené řízení před SDEU, v jehož rámci je SDEU schopen rozhodnout ve lhůtě 6-8 měsíců.

<sup>172</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 67.

<sup>173</sup> Tamtéž, bod 68.

<sup>174</sup> Pro připomenutí, čl. 263 odst. 4 opravňuje každou fyzickou a právnickou osobu napadnout unijní akt, jsou-li splněny podmínky jím stanovené. Jedná se o jedinou bezprostřední možnost jednotlivce obrátit se na SDEU.

<sup>175</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 65.

<sup>176</sup> Tamtéž, bod 65.

není možné aplikovat jiným způsobem.<sup>177</sup> Tato úprava samozřejmě ponechává možnost pro chybné uvážení národního soudu, který se potenciálně rozhodne, že předběžnou otázku k SDEU nevznese, přestože by za daných okolností měl. Dojde-li k tomuto scénáři a žalobce podá stížnost proti členskému státu, může se stát, že SDEU nebude mít možnost vyjádřit se k tvrzenému porušení lidských práv v důsledku implementace unijního práva, a tedy možnost nápravy. Mohlo by tak dojít k situaci, kdy by Štrasburský soud interpretoval ustanovení unijního práva bez předchozího zapojení SDEU,<sup>178</sup> což by v konečném důsledku mohlo znamenat, že by rozhodnutí ESLP bylo postaveno na nesprávném porozumění ustanovení unijního práva.<sup>179</sup> Úprava obsažená v čl. 3 odst. 6 dohody o přistoupení

Přestože vysvětlující zpráva k dohodě nepředpokládá časté uplatnění institutu předběžného řízení před SDEU,<sup>180</sup> nelze si nepoložit otázku, zda je tento mechanismus nutný a s přihlédnutím k postavení Vysokých smluvních stran, jež nejsou členy Unie, ospravedlnitelný. Skutečnost, že SDEU v některých případech nebude mít možnost posoudit soulad ustanovení unijního práva s dotčenými ustanoveními Úmluvy, totiž vychází z úpravy, kterou poskytuje právní řád EU. Proto by zajištění možnosti SDEU vyjádřit se k tvrzenému porušení práva mělo mít oporu právě v ustanovení primárního práva EU. Možností by bylo například zakotvení nového typu řízení před SDEU, které by jednotlivci umožňovalo domoci se lidských práv zakotvených v Listině v rámci právního řádu EU.<sup>181</sup> Uvažovat lze také o zpřísnění podmínek pro vznesení předběžné otázky u SDEU ze strany vnitrostátních soudů.<sup>182</sup> Přístupová dohoda ani vysvětlující zpráva navíc ve snaze nezasahovat do procesní autonomie Unie neposkytly žádné upřesňující informace, jakým způsobem by mělo být předběžné řízení realizováno, mohly by proto vzniknout nesnáze při tvorbě procesních podmínek uplatnění mechanismu.<sup>183</sup> Spíše než otázky technického charakteru však institut předběžného řízení před SDEU do řízení před ESLP vzbuzuje otázky související s vymezením autonomie SDEU a zároveň principem subsidiarity, na kterém je štrasburský systém postaven.<sup>184</sup> V konečném důsledku jde totiž o vymezení vztahu mezi oběma soudními orgány a o zodpovězení otázky,

---

<sup>177</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982. Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Corte suprema di Cassazione - Itálie. Povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Věc 283/81.

<sup>178</sup> GRAGL, cit. 133, s. 45.

<sup>179</sup> KOKOTT, Julianne; SOBOTTA, Christoph. The Charter of Human Rights of the European Union after the Treaty of Lisbon. Academy of European Law. 2010, EU Working Paper AEL 2010/6, 23 s. 2010. (s. 5).

<sup>180</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 66.

<sup>181</sup> BESSELINK, cit. 86, s. 16.

<sup>182</sup> JACQUE, cit. 89, s. 1019.

<sup>183</sup> GROUSSOT; LOCK; PECH, cit. 155, s. 15.

<sup>184</sup> PÉREZ TORRES, cit. 29, s. 568.

kdo bude mít při ochraně lidských práv „poslední slovo.“ Této problematice se budeme věnovat blíže v následující části práce v souvislosti s posudkem SDEU 2/13.

### **2.3.5. Stížnosti mezi Vysokými smluvními stranami Úmluvy (čl. 4)**

Přestože nápad stížností u ESLP tvoří z drtivé většiny stížnosti individuální, mezistátní stížnosti nadále tvoří důležitou součást kontrolních mechanismů Úmluvy. Jejich právní základ je zakotven v čl. 33 Úmluvy, který umožňuje Vysokým smluvním stranám předložit Štrasburskému soudu každé údajné porušení ustanovení Úmluvy ze strany jiného členského státu Úmluvy. Přístupová dohoda přizpůsobuje tento mechanismus přistoupení nestátního subjektu – čl. 4 mění předmětné ustanovení Úmluvy, kdy namísto termínu *mezistátní stížnosti* bude nově užíván termín *stížnosti mezi stranami* (inter-party cases). To znamená, že jakmile se Unie stane smluvní stranou EÚLP, bude se tento článek vztahovat také na ni; smluvní strany budou oprávněny podat stížnost proti Unii a naopak.<sup>185</sup> V této souvislosti se logicky nabízí otázka, zda bude možné interpretovat čl. 33 Úmluvy tak, že ESLP bude rozhodovat také spory mezi členskými státy EU a spory mezi nimi a Unií týkající se dodržení EÚLP, pokud půjde v souvislosti s tvrzeným porušením o unijní právo. Vysvětlující zpráva explicitně uvádí, že tuto otázku přístupová dohoda neupravuje.<sup>186</sup> Pokud by totiž v dohodě o přistoupení existovalo ustanovení, jež by poskytovalo členským státům a Unii možnost vzájemných stížností před ESLP, zcela jistě by byla porušena výlučná pravomoc SDEU, potažmo tedy autonomie unijního práva. Tvůrci dohody proto ponechali vyřešení dané otázky na unijní úrovni.<sup>187</sup> Zde je třeba vycházet z čl. 344 SFEU a čl. 4 Protokolu č. 8. Pro připomenutí, předmětné ustanovení ve Smlouvě o fungování EU zavazuje členské státy EU, že spory o výklad nebo provádění Smluv nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy. Čl. 19 SFEU pak tuto pravomoc svěřuje výlučně Soudnímu dvoru EU. Otázkou by tedy spíše mělo být, zda je ustanovení čl. 344 SFEU schopné zabránit členským státům nebo Unii podat výše uvedenou stížnost. Bližšímu rozboru dané problematiky se budeme věnovat v následující části práce.

### **2.3.6. Výklad ustanovení čl. 35 a čl. 55 Úmluvy (čl. 5)**

Čl. 35 Úmluvy ve svém druhém odstavci upravuje podmínky přijatelnosti stížnosti, přičemž v odst. 2 b uvádí, že jako nepřijatelná bude posuzována individuální stížnost, která „*je v podstatě stejná jako stížnost již předtím Soudem projednávaná anebo již předložená jiné*

---

<sup>185</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 70.

<sup>186</sup> Tamtéž, bod 72.

<sup>187</sup> GRAGL, cit. 133, s. 41.

*mezinárodní vyšetřovací nebo smírčí instanci a pokud neobsahuje žádné nové důležité informace.*“ Čl. 5 dohody o přistoupení stanovuje, že řízení před Lucemburským soudem nebude možné považovat ve smyslu daného ustanovení Úmluvy za předložení věci mezinárodní vyšetřovací nebo smírčí instanci. Jinými slovy, řízení, která budou probíhat před Soudním dvorem EU, nebudou bránit přípustnosti stížnosti.

Co se týče čl. 55 Úmluvy, toto ustanovení svěčuje s výhradou zvláštního ujednání smluvní strany Štrasburskému soudu výlučnou pravomoc rozhodovat o stížnostech mezi smluvními stranami podle čl. 33 Úmluvy. Jinými slovy, smluvní strany EÚLP se na základě čl. 55 zřikají jiného způsobu urovnání sporů ohledně interpretace a aplikace Úmluvy, než jaký tato stanoví. Jak by se mohlo zdát, vzniká zde potenciál pro střet jurisdikcí SDEU a ESLP. Výlučnou pravomoc rozhodovat spory mezi svými členy v otázkách týkajících se unijního práva si totiž na základě výše zmíněného čl. 344 SFEU nárokuje také Lucemburský soud. Přístupová dohoda proto ve svém čl. 5 stanoví, že řízení před unijními soudy není *jiným způsobem urovnání sporů* a tedy není v rozporu s čl. 55 Úmluvy.<sup>188</sup> Předmětné ustanovení EÚLP tak nevylučuje aplikaci čl. 344 SFEU.<sup>189</sup> Členské státy EU ani Unie tak neporuší Úmluvu, pokud předloží spor týkající se interpretace nebo aplikace Úmluvy (která se po přistoupení stane formálním pramenem práva EU) Soudnímu dvoru a nikoliv Štrasburskému soudu.<sup>190</sup>

### **2.3.7. Účast Evropské unie v systému Úmluvy (čl. 6 a 7)**

Předchozí podkapitoly byly věnovány otázkám souvisejícím se zapojením EU do řízení před Štrasburským soudem. V průběhu přístupových jednání však bylo zároveň dohodnuto, že se Evropská unie po přistoupení bude podílet také na činnosti kontrolních orgánů Úmluvy. Na rozdíl od „tradičních“ smluvních stran Úmluvy je ale její účast v institucionálním rámci systému Úmluvy značně komplikovaná. Předně, při vyjednávání bylo potřeba zohlednit fakt, že v systému Úmluvy bude Unie participovat vedle svých členských států, nikoliv namísto nich. Zároveň se Evropská unie po přistoupení stane první smluvní stranou EÚLP, která není

---

<sup>188</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 74.

<sup>189</sup> Tamtéž, bod 74.

<sup>190</sup> GRAGL, cit. 133, s. 43.

současně členem Rady Evropy.<sup>191</sup> Nad její participací tedy v tomto ohledu bylo polemizováno. Přístupová dohoda se institucionálnímu zajištění účasti Unie věnuje v člancích 6 a 7.

### **Soudce za Evropskou unii**

Evropská úmluva v čl. 20 stanoví, že je ESLP tvořen soudci, jejichž počet se rovná počtu Vysokých smluvních stran. Čl. 22 Úmluvy pak upravuje procesní postup volby soudců, kdy tito jsou vybíráni Parlamentním shromážděním ze seznamu tří kandidátů navržených jednotlivými smluvními stranami. Na základě těchto článků tedy Evropská unie po přistoupení (jakožto smluvní strana Úmluvy) bude taktéž disponovat svým soudcem. V průběhu jednání o přistoupení byly vedeny diskuze, zda by „unijní soudce“ měl disponovat stejnými právy a povinnostmi jako ostatní soudci ESLP, či zda by se na něj měla vztahovat zvláštní pravidla. V úvahu připadalo ustanovení stálého soudce, který by rozhodoval pouze v případech týkajících se unijního práva, či kdy bude v řízení stranou Unie, nakonec však v souladu s principem *equal footing* byla zvolena varianta stálého soudce, který má mít stejné postavení jako soudci ostatních smluvních stran.<sup>192</sup> Jak bylo zmíněno výše, EU se nestane členem Rady Evropy, proto po přistoupení nebude zastoupena v Parlamentním shromáždění RE. Přístupová dohoda však v čl. 6 zakotvuje, že delegace členů Evropského parlamentu<sup>193</sup> se bude s právem volby účastnit zasedání Parlamentního shromáždění, kdykoliv toto bude vykonávat funkce související s volbou soudců podle čl. 22 Úmluvy. Přístupová dohoda také stanoví, že jednotlivé modalities spojené s participací členů EU na zasedáních Parlamentního shromáždění budou dále upraveny Parlamentním shromážděním ve spolupráci s Evropským parlamentem. Zároveň také bude potřeba zakotvit interní unijní pravidla, která budou upravovat modalities výběru kandidátů na post soudce za Unii.<sup>194</sup>

### **Účast Unie ve Výboru ministrů**

Přestože se Unie nestane členem Rady Evropy, bylo dohodnuto, že bude zastoupena také ve Výboru ministrů. V této souvislosti však bylo potřeba oddělit funkce, které Výbor ministrů vykonává na základě Úmluvy, od jeho ostatních funkcí jakožto orgánu Rady Evropy.<sup>195</sup> V systému Úmluvy je Výbor ministrů nadán několika pravomocemi. Předně, podle

---

<sup>191</sup> ECKES, cit. 124, s. 2.

<sup>192</sup> CALLEWAERT, cit. 63, s. 80.

<sup>193</sup> Počet členů Evropského parlamentu se bude rovnat počtu členů smluvní strany s nejvyšším zastoupením v Parlamentním shromáždění, což je na základě čl. 26 Statutu Rady Evropy 18. Pro zajímavost, stejným počtem zástupců disponuje Francie a Itálie.

<sup>194</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 76.

<sup>195</sup> RABA, cit. 102, s. 569.

čl. 46 odst. 2 Úmluvy dohlíží nad výkonem rozsudků ESLP a na základě čl. 39 odst. 4 EÚLP také nad plněním podmínek smírného urovnání věci. Čl. 7 přístupové dohody upravuje účast Unie v tomto orgánu dvojitým způsobem – podle toho, zda bude disponovat hlasovacím právem či zda bude mít při rozhodování právo konzultace.

Čl. 7 dohody unii přiznává právo účastnit se s hlasovacím právem zasedání Výboru ministrů, pokud tento přijímá rozhodnutí na základě ustanovení Úmluvy o snížení počtu soudců v senátech (čl. 26 odst. 2), při dohledu nad plněním podmínek smírného urovnání (čl. 39 odst. 4), dále při dohledu nad výkonem rozsudků (čl. 46 odst. 2 až 5), při podání žádosti o vydání poradního stanoviska o právních otázkách týkajících se výkladu Úmluvy a jejích protokolů (čl. 47) a při rozhodování vztahujícím se k přijímání protokolů k Úmluvě (čl. 54 odst. 1<sup>196</sup>). Čl. 7 odst. 3 pak vymezuje druhou formu participace Unie, tedy situace, kdy bude disponovat konzultačním právem. V případech, kdy bude Výbor ministrů rozhodovat o přijetí určitého instrumentu nebo textu adresovaného Štrasburskému soudu nebo některé z Vysokých smluvních stran, dále textu navazujícího na rozhodnutí, při nichž má EU hlasovací právo či vztahujícího se k Úmluvě nebo protokolům, ke kterým Unie přistoupí a dále také týkajícího se výběru kandidátů na soudce podle čl. 22 Úmluvy, musí nejprve konzultovat Evropskou unii a její stanovisko patřičně zohlednit.<sup>197</sup>

Nejdiskutovanější a zároveň nejproblematictější aspekt výkonu hlasovacího práva Unie se týká ustanovení čl. 46 Úmluvy o dohledu nad výkonem rozsudků. Přestože jsou rozhodnutí Výboru ministrů přijímána v drtivé většině formou konsenzu bez formálního hlasování, bylo potřeba upravit pravidla týkající se hlasování, neboť po přistoupení by Unie spolu se svými členskými státy disponovala 29 hlasy ze 48, a hrozilo by tak riziko blokování hlasování Výboru ministrů, zejména právě při dohledu nad výkonem rozsudků.<sup>198</sup> Přístupová dohoda proto v čl. 7 odst. 4 zavádí zvláštní postupy pro hlasování. Můžeme zde rozlišit tři typy situací.

V případech, kdy Výbor ministrů dohlíží na dodržování povinností buď Unie samotné, nebo Unie a jejích členských států, riziko přehlasování existuje, neboť na základě zásady loajální spolupráce vyjádřené v čl. 4 SEU, jsou členské státy povinny postupovat koordinovaně.<sup>199</sup> Proto přístupová dohoda stanovuje v čl. 7 odst. 4 písm. a, že musí být pravidla

---

<sup>196</sup> Tento odstavec měl být do Úmluvy vtělen přístupovou dohodou.

<sup>197</sup> Čl. 7 odst. 3 dohody o přistoupení.

<sup>198</sup> RABA, cit. 102, s. 569-570.

<sup>199</sup> KRÁLOVÁ, Jana. Comments on the draft agreement on the accession of the European Union to the Convention for the protection of Human rights and fundamental freedom. *CYL*. 2011, č. 2, s. 127-142. (s. 141).

dohledu nad výkonem rozsudků a plněním podmínek smírného urovnání přizpůsobena tak, aby nedošlo k ohrožení účinného výkonu funkcí Výboru ministrů.<sup>200</sup>

Naopak čl. 7 odst. 4 písm. b dohody upravuje postup pro případy, kdy Výbor ministrů dohlíží na dodržování povinností vyplývajících z Úmluvy jiné smluvní strany než Unie. V případě, kdy Výbor ministrů dohlíží nad výkonem rozsudků a smírných urovnání jednoho nebo více členských států EU, Unie je na základě Smluv z takového dohledu vyloučena z důvodu nedostatku pravomocí v konkrétním případě, nebo jako důsledek zákazu obcházení interních postupů. V takových situacích členské státy nemají povinnost postupovat koordinovaně. Konečně poslední možností je dohled nad výkonem rozsudků a smírných urovnání nečlenských států EU. Unie je v takových případech oprávněna hlasovat a opět není vyžadován koordinovaný postup mezi členskými státy EU a Unií.<sup>201</sup>

### **2.3.8. Technické aspekty přistoupení a závěrečná ustanovení (čl. 8 až čl. 12)**

Za účelem zachování kompletnosti práce budou na tomto místě v krátkosti zmíněna také zbylá ustanovení přístupové dohody, nicméně jim z důvodu omezeného rozsahu práce a jejich nekonfliktní povaze bude věnována pouze okrajová pozornost. Čl. 8 dohody o přistoupení zakotvuje povinnost Unie přispívat do rozpočtu Rady Evropy na výdaje spojené s fungováním Úmluvy. Příspěvek Unie bude činit 34% z nejvyššího příspěvku zaplaceného do rozpočtu Rady Evropy kteroukoliv smluvní stranou za předešlý rok. Strany se také za určitých okolností mohou dohodnout na změně tohoto procenta. Odst. 3 specifikuje, jaké výdaje tvoří součást výdajů na fungování Úmluvy.<sup>202</sup>

Čl. 9 dohody o přistoupení dále upravuje vztahy Unie vůči dalším dohodám uzavřeným na půdě RE, které společně s Úmluvou vytvářejí systém ochrany lidských práv Rady Evropy. Unie se tak na základě čl. 9 dohody zavazuje dodržovat v mezích svých pravomocí čl. 1 až 6 Evropské dohody o osobách účastnících se řízení před ESLP, dále čl. 1 až 19 Všeobecné dohody o výsadách a imunitách Rady Evropy, s ní související čl. 2 až 6 dodatkového protokolu k této dohodě a čl. 1 až 6 šestého dodatkového protokolu k této dohodě. V případě použití těchto dohod se bude na Unii hledět, jako by byla také jejich smluvní stranou. Pokud by

---

<sup>200</sup> Za tímto účelem bude do pravidel nad výkonem rozsudků doplněno nové pravidlo č. 18, které zavádí zvláštní pravidla hlasování ve věcech, ve kterých je Unie stranou. Ve zkratce se jedná se o systém tzv. *hyper-majorities* a *hyper-minorities* pro různé typy rozhodování.

<sup>201</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 91-92.

<sup>202</sup> Jedná se o výdaje spojené s fungováním ESLP, dále vynakládané na dohled nad výkonem rozsudků ESLP a na fungování Výboru ministrů, Parlamentního shromáždění a Generálního tajemníka v případě, že vykonávají činnosti vyplývající z Úmluvy. Tyto výdaje budou zvýšeny o 15% za účelem pokrytí administrativních nákladů.

v budoucnu došlo ke změně některého z těchto instrumentů, musí být Unie konzultována a zároveň informace o podpisech, uložení, vstupu v platnost nebo o jiných skutečnostech, které se těchto instrumentů týkají, bude Generální tajemník Rady Evropy oznamovat také Unii.

Konečně články 10 až 12 obsahují závěrečná ustanovení. Čl. 10 dohody upravuje podpisy a vstup v dohody v platnost. Čl. 11 dohody vylučuje možnost učinit výhrady vůči dohodě o přistoupení. Pro připomenutí, Unie smí na základě čl. 2 dohody o přistoupení při vyjádření své vůle být smluvní stranou EÚLP učinit výhrady vůči Úmluvě v souladu s čl. 57 EÚLP. Úplným závěrem, čl. 12 dohody stanovuje, které skutečnosti je Generální tajemník povinen oznamovat také Evropské unii.

#### **2.4. Dílčí závěr**

V této části práce byly podrobně rozebrány nástroje, jež položily právní základ pro budoucí přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě, konkrétně čl. 6 odst. 2 SEU, Protokol č. 8 k čl. 6 odst. 2 SEU, protokol č. 14 k Úmluvě a přístupová dohoda. Hlavní důraz byl přitom kladen na dohodu o přistoupení, která plní funkci pomyslného tmelu mezi dvěma formálně na sobě nezávislými systémy ochrany lidských práv v Evropě, a která obsahuje právní, institucionální i technické řešení začlenění EU do systému Úmluvy. Na základě tohoto rozboru nyní můžeme navázat na předcházející kapitolu a vyvodit závěry pro zodpovězení otázky položené v úvodu práce.

Po přistoupení se Úmluva stane formálním pramenem práva Unie a stejně jako ostatní mezinárodní dohody uzavřené v souladu s čl. 216 SFEU se tak stane závaznou pro jednotlivé unijní orgány. S ohledem na skutečnost, že všechny členské státy EU jsou smluvními stranami Úmluvy, což po nich vyžaduje sama Unie, můžeme hovořit také o určitém symbolickém významu přistoupení, kdy tímto aktem Unie vyjádří sounáležitost se svými členskými státy a stane se tak smluvní stranou vedle nich. Význam přistoupení však dalece přesahuje pouhou symboliku. Tímto aktem totiž dojde k překlenutí zásadního nedostatku, jímž je v současné době nemožnost jednotlivce domáhat se svých práv vyplývajících z Úmluvy v případech, kdy toto porušení práva bylo způsobeno jednáním či opomenutím Unie, potažmo jejích orgánů, institucí či jiných unijních subjektů. Hlavní přínos přistoupení EU k Úmluvě tak lze spatřovat právě ve skutečnosti, že se jurisdikce Štrasburského soudu bude vztahovat bezprostředně také na Unii, přičemž rozhodnutí Štrasburského soudu budou závazná pro unijní instituce, včetně Soudního

dvora.<sup>203</sup> Případy jako *Conolly* tak budou přezkoumatelné u ESLP, čímž bezesporu dojde ke zlepšení postavení jednotlivce domáhajícího se ochrany svých práv.

Čl. 1 odst. 4 dohody o přistoupení zakotvuje obecnou odpovědnost členských států EU, i pro případ, kdy má tvrzené porušení ustanovení Úmluvy původ v unijním právu. Došlo tak k výslovnému právnímu zakotvení dosavadní soudní praxe ESLP demonstrované výše na případu *Matthews*. Unie se však v takových případech může stát spolužalovanou. Naopak jednání či opomenutí ze strany orgánů, institucí či jiných subjektů Unie bude na základě čl. 1 odst. 3 dohody nově přičitatelné přímo Unii. Na tomto místě navážeme na předchozí část práce, v níž bylo pojednáno o současných nedostatcích lidskoprávní ochrany na evropské úrovni. Zde bylo uvedeno, že v důsledku nemožnosti volat k odpovědnosti Unii započal Štrasburský soud ve své rozhodovací praxi volat k odpovědnosti za porušení Úmluvy členské státy. Unijní právo však disponuje specifickou povahou, kdy je primární právo přijímáno konsenzem členských států a pouze tyto jsou oprávněny jej měnit a naopak tvorba sekundární legislativy spočívá v rukou unijních institucí. V případě, kdy Štrasburský soud shledá porušení práva zakotveného Úmluvou, je často nejučinnějším prostředkem nápravy, a tedy zajištěním efektivního výkonu rozhodnutí, právě změna dotčeného ustanovení práva. Mechanismus spolužalovaného by tak napomohl zefektivnění výkonu rozsudků ESLP, neboť by v pozici spolužalovaného stály subjekty, které jsou oprávněny ke změně či zrušení ustanovení unijního práva porušujícího Úmluvu.

Procesní instituty, které přístupová dohoda zavádí za účelem integrace Evropské unie do mechanismu Úmluvy, jsou komplexním a komplikovaným řešením, na tomto místě je proto vhodné shrnout, jakým způsobem bude podání stížnosti a následné řízení o porušení práva vyplývajícího z Úmluvy před ESLP probíhat při užití mechanismu spolužalovaného a předběžného řízení před SDEU. Pokud v praxi dojde k porušení konkrétního práva zaručeného Úmluvou a toto porušení bude mít původ v unijním právu, jednatel má možnost žalovat před ESLP buď členský stát EU, nebo Unii, popřípadě oba subjekty, a to po vyčerpání opravných prostředků, jež mu poskytuje právní řád žalovaného. Pokud jsou splněny podmínky stanovené přístupovou dohodou pro aktivování mechanismu spolužalovaného, může do řízení před ESLP za účelem obhajoby dotčeného unijního práva přistoupit na pozici spolužalovaného členský stát (bude se jednat o případy, kdy bude stížností napaden primární právo EU), nebo Unie (v případech, kdy bude stížností napaden akt aplikace unijního práva ze strany členského

---

<sup>203</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 26.

státu). Nastane-li situace, kdy bude v pozici spolužalovaného před ESLP stát Unie, pak přístupová dohoda zavádí také nový institut, kterým je předběžné řízení před SDEU. Tohoto se užije, pokud Unie ještě neměla možnost vyjádřit se ke slučitelnosti dotčeného ustanovení unijního práva s Úmluvou a je v řízení před ESLP spolužalovanou. Štrasburský soud v takovém případě řízení přeruší a poskytne Soudnímu dvoru dostatečný čas k posouzení. V případě, že ESLP shledá porušení práva vyplývajícího z Úmluvy, je výsledkem této konstrukce společná odpovědnost EU a členského státu, ledaže by ESLP na základě argumentů žalovaného a spolužalovaného a po vyjádření žalobce shledal odpovědným pouze jednoho z nich.

Na tomto místě uveďme ještě jednu úvahu související s postavením jednotlivce po přistoupení EU k EÚLP. Jak bylo uvedeno v první části práce, unijní právo poskytuje jednotlivci značně omezené možnosti, co se týče procesní ochrany jeho práv vyplývajících z Listiny. Tento se může žalobou domáhat svého práva pouze na základě čl. 263 odst. 4 SFEU, přičemž rozhodovací praxe SDEU vykládá tento článek značně restriktivně. Po přistoupení by však mohlo dojít ke změně primárního práva EU či rozhodovací praxe SDEU za účelem zlepšení podmínek aktivní legitimace jednotlivce k SDEU ve světle čl. 263 odst. 4. K tomuto by mohlo dojít tehdy, pokud by Štrasburský soud při svém rozhodování shledal porušení práva na účinný právní prostředek nápravy zakotveného čl. 13 Úmluvy.<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup> MURRAY, Euan. Between protection and privilege: The European Union's Accession to the European Convention of Human Rights. Opinion Piece. s. 18. (s. 11).

### **3. Posudek SDEU 2/13**

18. prosince 2014 vynesl Lucemburský soud svůj dlouho očekávaný posudek ohledně slučitelnosti dohody o přistoupení s primárním právem EU, ve kterém shledal, že přístupová dohoda není slučitelná s čl. 6 odst. 2 SEU ani s Protokolem č. 8 k čl. 6 odst. 2 SEU. Tímto svým závěrem zavřel (alespoň prozatím) před přistoupením dveře, neboť beze změny dohody o přistoupení či změny primárního práva EU akcese není možná. Argumenty, o které Soudní dvůr svůj posudek opřel, je zjednodušeně možné shrnout jedním – přístupová dohoda podle SDEU nezajišťuje zachování specifických rysů a autonomie unijního práva ani výlučnou pravomoc Soudního dvora ve věcech týkajících se unijního práva. V této části práce bude nejprve předložena argumentace Soudního dvora. V následující kapitole budou jednotlivé argumenty Soudního dvora podrobeny rozboru. Jak bylo zmíněno v úvodu práce, autorka se zaměří na argumenty, jež souvisí s procesněprávními ustanoveními dohody o přistoupení.

#### **3.1. Argumentace Soudního dvora EU**

Soudní dvůr se nejprve vyjádřil k přípustnosti žádosti o posudek. Shledal, že tato je přípustná, navzdory skutečnosti, že dosud neexistují interní unijní pravidla, která mají upravovat postup unijních orgánů při implementaci Úmluvy do unijního práva a jejichž přijetí je tak nezbytné k účinnému zajištění přistoupení Unie k Úmluvě.<sup>205</sup> V úvodních poznámkách k meritu posudku Soudní dvůr uznal, že unijní právo, na rozdíl od jeho stavu v době vydání posudku 2/94, zakotvuje specifický právní základ pro přistoupení, konkrétně v čl. 6 SEU. Vzápětí ale neopomněl dodat, že plánovaná akcese je s ohledem na skutečnost, že Unii z mezinárodněprávního hlediska není možné považovat za stát, velmi specifická.<sup>206</sup> Nyní již k samotnému gros posudku. Soudní dvůr podepřel svůj výrok o neslučitelnosti ustanovení přístupové dohody s ustanoveními primárního práva EU pěti základními argumenty, které budou níže představeny.

#### **Specifické rysy a autonomie unijního práva**

První stanovisko SDEU k zamýšlené dohodě je založeno na tvrzení, že tato nedostatečným způsobem zajišťuje zachování specifických rysů a autonomie unijního práva. Soudní dvůr vymezil tři problematické aspekty, které podle jeho názoru kolidují s postavením právního řádu EU v návaznosti na plánované přistoupení. Jejich specifikum tkví ve skutečnosti,

---

<sup>205</sup> Posudek 2/13, bod 144-152.

<sup>206</sup> Tamtéž, bod 153-156.

že se argumenty Soudu v této oblasti opírají nikoliv o pozitivní úpravu obsaženou v přístupové dohodě, ale naopak poukazují na její absenci.

První problematický aspekt SDEU shledal v čl. 53 Úmluvy<sup>207</sup> v návaznosti na čl. 53 Listiny,<sup>208</sup> kdy prvně jmenovaný umožňuje smluvním stranám EÚLP zakotvit ve svém právním řádu vyšší standardy ochrany lidských práv, než které poskytuje Úmluva. Dané ustanovení ale naráží na výklad, který čl. 53 Listiny přiřkl Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci *Melloni*.<sup>209</sup> V něm stanovil, že členské státy sice mohou uplatnit vnitrostátní standardy ochrany lidských práv, ale pouze za předpokladu, „že toto uplatnění neohrozí úroveň ochrany stanovenou v Listině, jak ji vykládá Soudní dvůr, ani přednost, jednotnost a účinnost unijního práva.“<sup>210</sup> To znamená, že tam, kde práva z Listiny korespondují s právy zaručenými Úmluvou, je podle SDEU třeba, aby přístupová dohoda zajišťovala koordinaci obou článků v tom rozsahu, kdy možnost přesáhnout standardy ochrany podle čl. 53 Úmluvy zůstane členským státům omezená.<sup>211</sup> Lucemburský soud tímto míří na situace, kdy by členské státy EU mohly využít čl. 53 Úmluvy a zavést vyšší standard ochrany v oblastech, které jsou harmonizovány unijním právem.<sup>212</sup>

Další obavu, kterou SDEU vyjádřil v kontextu požadavku zajištění ochrany specifických rysů a autonomie unijního práva, spočívá v ohrožení zásady vzájemné důvěry mezi členskými státy EU. Tato zásada po každém členovi EU vyžaduje, „aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy dodržují unijní právo, a zejména základní práva, která unijní právo uznává.“<sup>213</sup> Jinými slovy, členské státy mohou ověřovat, zda jiný „spolučen“ v konkrétním případě dodržel práva zaručená Unii pouze ve výjimečných případech.<sup>214</sup> Princip vzájemné důvěry se promítá zejména v oblasti Prostoru svobody, bezpečnosti a práva založeném na spolupráci členských států v civilních a trestních věcech.<sup>215</sup>

---

<sup>207</sup> „Nic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou úmluvou, jíž je stranou.“

<sup>208</sup> „Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústav.“

<sup>209</sup> Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 26. února 2013. Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal. Věc C-399/11. (dále citováno jako Rozhodnutí Melloni).

<sup>210</sup> Rozhodnutí Melloni, bod 60.

<sup>211</sup> Posudek 2/13, bod 189, argumentace SDEU k čl. 53 Listiny a čl. 53 Úmluvy v bodech 187-189.

<sup>212</sup> ODERMATT, Jed. a giant Step Backwards? Opinion 2/13 on the EU's Accession to the European Convention on Human Rights. Leuven Centre for Global Governance Studies. Working Paper No. 150 – February 2015. s. 21. (s. 5).

<sup>213</sup> Posudek 2/13, bod 191.

<sup>214</sup> Tamtéž, bod 193.

<sup>215</sup> Tamtéž, bod 191.

Podle názoru Soudu by po přistoupení bylo po Unii a jejích členských státech požadováno, aby postavení Vysoké smluvní strany zastávaly nejen v rámci vztahů s nečlenskými státy EU, ale také mezi sebou navzájem v oblastech, v nichž se jejich vztahy řídí unijním právem, což by v konečném důsledku vedlo k narušení specifických rysů a autonomie unijního práva.<sup>216</sup>

Posledním aspektem v této „sérii“ argumentů, jenž je v očích Soudního dvora způsobilý narušit specifické rysy a autonomii unijního práva, je protokol č. 16 k Úmluvě.<sup>217</sup> Tento byl otevřen k podpisu 2. října 2013, dosud však nevstoupil v platnost. Zmíněný protokol má do kontrolního mechanismu EÚLP zakotvit nový institut poradního posudku (*advisory opinion*). Nejvyšší soudní orgány členských států EÚLP by tak mohly předkládat k ESLP žádosti o posudek ohledně důležitých otázek týkajících se výkladu či uplatňování práv a svobod zakotvených v Úmluvě nebo v jejích protokolech.<sup>218</sup> Tento mechanismus je do jisté míry podobný s unijním řízením o předběžné otázce upraveném v čl. 267 SEU, nutno však dodat, že rozhodnutí, zda členský stát žádost o posudek podá či nikoliv, bude vždy plně v jeho rukou, zároveň vydaný posudek nebude mít závazný charakter.<sup>219</sup> Přístupová dohoda samotná přistoupení EU k tomuto protokolu neupravuje (viz čl. 1 odst. 1 dohody, o kterém bylo pojednáno výše). Soudní dvůr přesto shledal, že by tímto novým mechanismem Úmluvy, zejména co se týče práv z Listiny korespondujících s právy z Úmluvy, mohlo dojít k obejití mechanismu řízení o předběžné otázce upravené unijním právem.<sup>220</sup>

## Čl. 344 SFEU

Na začátku připomeňme, že na základě čl. 4 přístupové dohody mělo dojít ke změně čl. 33 Úmluvy za účelem přizpůsobení institutu stížností mezi Vysokými smluvními stranami přistoupení nestátního subjektu. Na čl. 4 pak navazuje čl. 5 dohody, který vykládá ustanovení čl. 55 Úmluvy upravující výlučnou jurisdikci ESLP v oblasti stížností mezi smluvními stranami tak, že toto ustanovení není v rozporu s čl. 344 SFEU poskytujícím výlučnou jurisdikci rozhodovat o sporech mezi členskými státy ohledně výkladu nebo aplikace Smluv Lucemburskému soudu.<sup>221</sup> Soudní dvůr však shledal, že úprava obsažená v přístupové dohodě neposkytuje dostatečnou záruku zachování výlučné pravomoci Soudního dvora rozhodovat

---

<sup>216</sup> Tamtéž, bod 193-194.

<sup>217</sup> Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. (dále citováno jako Protokol č. 16).

<sup>218</sup> Protokol č. 16, čl. 1.

<sup>219</sup> Tamtéž, čl. 1 a čl. 5.

<sup>220</sup> Posudek 2/13, bod 196-200.

<sup>221</sup> Na tomto místě je důležité zopakovat, že se Úmluva po přistoupením stane závazným pramenem práva EU.

o sporech mezi členskými státy i spory mezi nimi a Unií ve věcech týkajících se unijního práva, tam, kde je dotčeno právo zakotvené Úmluvou,<sup>222</sup> a může se tak dotknout ustanovení čl. 344 SFEU.<sup>223</sup> Podle jeho názoru se totiž postup stanovený čl. 33 Úmluvy může použít na kteroukoli Smluvní stranu, „*a tedy i na spory mezi členskými státy nebo na spory mezi nimi a Unií, přestože půjde o unijní právo.*“<sup>224</sup> Tomu podle SDEU nemůže zabránit ani zmiňovaný čl. 55 Úmluvy, tak jak jej vykládá dohoda o přistoupení. Naopak, jedinou variantu spatřuje ve výslovném vyloučení pravomoci Štrasburského soudu v textu dohody, co se týče takových stížností.<sup>225</sup> Jádro obav Soudního dvora můžeme spatřovat v tom, že by se Štrasburský soud byl povinen zabývat stížností, která by splňovala výše zmíněné znaky. V této podkapitole je věnována pozornost pouze vymezení argumentů Soudního dvora, blíže se jí bude věnovat podkapitola následující.

### **Institut spolužalovaného**

Jak bylo zmíněno v předchozí části práce, mechanismus spolužalovaného byl do dohody o přistoupení zakotven na základě požadavku vyplývajícího z Protokolu č. 8 čl. 1 písm. b. Z pohledu právního řádu EU však hlavní motiv jeho zakotvení lze spatřovat ve snaze předejít možnosti narušení autonomie tím, že by Štrasburský soud byl oprávněn rozhodovat o tom, jakým způsobem by měla být rozdělena odpovědnost za porušení práva zakotveného Úmluvou mezi Unií a členské státy. Tímto by totiž došlo k zásahu do rozdělení pravomocí mezi Unií a členské státy, což by k narušení autonomie nepochybně vedlo.<sup>226</sup> Tvůrci proto vtělili do dohody mechanismus spolužalovaného, který měl takovému průběhu zabránit.<sup>227</sup> Soudní dvůr nicméně dospěl k závěru, že koncepce institutu spolužalovaného, tak, jak ji upravuje dohoda o přistoupení, nezaručuje zachování specifických rysů Unie a práva Unie.<sup>228</sup> Nejprve se zabýval možnostmi spuštění mechanismu spolužalovaného. Zde se kladně vyjádřil k variantě, v rámci níž je to Štrasburský soud, kdo vyzývá smluvní stranu, aby se v řízení stala spolužalovanou. Neslučitelnost však shledává u druhého způsobu aktivování mechanismu – tedy případu, kdy by o vstup do řízení před ESLP žádaly samy smluvní strany a ESLP by na základě jejich argumentů rozhodoval, zda jsou splněny podmínky pro jejich účast v řízení.

---

<sup>222</sup> Tamtéž, bod 204.

<sup>223</sup> Tamtéž, bod 214.

<sup>224</sup> Tamtéž, bod 205.

<sup>225</sup> Tamtéž, bod 213.

<sup>226</sup> GRAGL, Paul. The Reasonableness of Jealousy: Opinion 2/13 and EU Accession to the ECHR. In BENEDEK, W.; BENOIT-ROHMER, F.; NOWAK, M. (eds), European Yearbook on Human Rights. Vienna: Neuer Wissenschaftlicher Verlag. 2015, s. 18. (s. 6).

<sup>227</sup> Podrobná pravidla fungování mechanismu byla popsána v podkapitole 2.3.3.

<sup>228</sup> Posudek 2/13, bod 235.

Podle SDEU „v rámci této kontroly by byl ESLP nucen posuzovat pravidla unijního práva upravující rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy a kritéria přičitatelnosti jejich aktů nebo opomenutí pro účely přijetí konečného rozhodnutí v tomto ohledu, které by bylo pro členské státy i pro Unii závazné.“<sup>229</sup>

Potenciální střet rozhodovací pravomoci ESLP s rozdělením kompetencí mezi Unii a členské státy však Soud spatřuje také ve způsobu, jakým přístupová dohoda upravuje společnou odpovědnost Unie a členských států. Dohoda totiž ponechává Štrasburskému soudu možnost rozhodnout na základě argumentů žalovaného a spolužalovaného, že je za porušení EÚLP odpovědný pouze jeden z nich. ESLP by se podle Soudního dvora v rámci takového rozhodování nevyhnul posuzování pravidel unijního práva týkajících se rozdělení pravomocí mezi EU a jejími členy. Soudní dvůr dále konstatoval, že k narušení autonomie unijního práva by mohlo dojít i v případě, kdy by žádost o rozdělení odpovědnosti byla založena na dohodě mezi žalovaným a spolužalovaným a ESLP by tedy toto rozdělení odpovědnosti skutečně pouze potvrdil. Podle Soudního dvora je totiž takové rozhodování výhradně záležitostí unijního práva a „umožnit ESLP, aby potvrdil případnou dohodu mezi Unii a členskými státy o rozdělení odpovědnosti, by znamenalo totéž co mu umožnit, aby řešil namísto Soudního dvora určitou otázku spadající do výlučné pravomoci Soudního dvora.“<sup>230</sup> Kromě toho Soud argumentoval také tím, že dohoda o přistoupení nevyklučuje možnost, že členský stát EU v rámci společné odpovědnosti ponese vinu za porušení ustanovení Úmluvy, ke kterému učinil výhradu v souladu s čl. 57 EÚLP, což naráží na požadavek stanovený čl. 2 Protokolu č. 8. Na základě výše zmíněného tedy SDEU deklaroval neslučitelnost institutu spolužalovaného s požadavkem na zachování specifických rysů Unie a práva Unie.<sup>231</sup>

### **Předběžné řízení před Soudním dvorem**

V předchozí části práce byly vymezeny důvody, které tvůrce přístupové dohody vedly k zakotvení mechanismu předběžného řízení před Soudním dvorem do čl. 3 odst. 6 této dohody. Na tomto místě pouze v krátkosti připomeňme, že daný institut má zabránit narušení autonomie unijního práva tím, že by mohlo dojít k obejití Soudního dvora v případech, kdy by byl před ESLP žalován členský stát EU, a Unie by zároveň stála v pozici spolužalovaného. Soudnímu dvoru tak jeho prostřednictvím měla být poskytnuta možnost vyjádřit se k tvrzenému porušení ustanovení Úmluvy, kdy toto mělo spočívat v unijním právu, pokud se ještě danou právní

---

<sup>229</sup> Tamtéž, bod 224.

<sup>230</sup> Tamtéž, bod 234.

<sup>231</sup> Tamtéž, bod 229-235.

otázkou v minulosti nezabýval. Lucemburský soud však konstatoval, že řešit otázku, zda se už tímto právním problémem Soudní dvůr zabýval či nikoliv, může pouze unijní orgán. Podle jeho názoru „*umožnit ESLP, aby rozhodoval o takové otázce, by totiž znamenalo totéž co přiznat mu pravomoc vykládat judikaturu Soudního dvora.*“<sup>232</sup> Přístupová dohoda toto v očích SDEU nezajišťuje. Za účelem zajištění, že bude orgán Unie schopen posoudit, zda se danou otázkou Soudní dvůr již zabýval či nikoliv, by Unie měla být systematicky informována o všech řízeních probíhajících před ESLP.<sup>233</sup>

Druhý problém Soudní dvůr spatřuje ve výkladu čl. 3 odst. 6 dohody, který za tímto účelem poskytuje vysvětlující zpráva. Předmětné ustanovení dohody zaručuje Soudnímu dvoru možnost *posoudit slučitelnost ustanovení* unijního práva s dotčenými právy zaručenými Úmluvou. Podle SDEU však vysvětlující zpráva k této dohodě za posouzení slučitelnosti ustanovení unijního práva považuje toliko rozhodování o platnosti ustanovení sekundárního práva nebo rozhodování o výkladu ustanovení primárního práva. Soudní dvůr by tak neměl možnost podat konečný výklad sekundárního práva ohledně práv zaručených Úmluvou, čímž by došlo k narušení jeho výlučné pravomoci a tedy k narušení pravomocí Unie a jejích orgánů. Čl. 2 Protokolu č. 8 přitom stanoví požadavek, že se přistoupení nedotkne působnosti Unie ani pravomocí jejích orgánů. Institut předběžného řízení před Soudním dvorem proto dle SDEU není slučitelný s primárním právem EU, neboť neumožňuje zachovat specifické rysy Unie a práva Unie.<sup>234</sup>

### **Specifické rysy unijního práva týkající se soudního přezkumu v oblasti SZBP**

Předchozí argumenty Soudního dvora vycházely z přístupové dohody jako takové; ať už Soudní dvůr namítal absenci ustanovení zajišťujících zachování specifických rysů Unie a práva Unie, či naopak shledal neslučitelnost některých ustanovení dohody s právním řádem EU. Poslední argument obsažený v posudku Soudního dvora je nicméně daleko problematičtější než ostatní předešlé.<sup>235</sup> Vychází totiž z omezené jurisdikce SDEU ve věcech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen SZBP). V souladu s čl. 24 odst. 1 SEU Soudní dvůr v této oblasti nedisponuje pravomocí, s výjimkou pravomoci kontrolovat dodržování čl. 40 SEU<sup>236</sup> a přezkoumávat legalitu některých rozhodnutí podle čl.

---

<sup>232</sup> Tamtéž, bod 239.

<sup>233</sup> Tamtéž, bod 238-241.

<sup>234</sup> Tamtéž, bod 242-248.

<sup>235</sup> ODERMATT, cit. 212, s. 8.

<sup>236</sup> Čl. 40 SEU stanoví, že se provádění SZBP nesmí dotýkat uplatňování jiných pravomocí Unie.

275 SFEU.<sup>237</sup> SDEU v návaznosti na tuto skutečnost v posudku konstatoval, že za současného stavu unijního práva, kdy jsou některé akty přijímané v rámci SZBP vyloučeny z přezkumu SDEU, není možné svěřit soudní přezkum takových aktů, jednání či opomenutí orgánu stojícímu vně Unie – tedy Štrasburskému soudu.<sup>238</sup>

### **3.2. Analýza argumentů Soudního dvora**

V předchozí kapitole byly podrobně popsány jednotlivé argumenty Soudního dvora, které jej vedly k vyslovení neslučitelnosti přístupové dohody s primárním právem EU. Cílem této podkapitoly je na některé z těchto argumentů navázat a poskytnout opačný úhel pohledu. Analyzovány nebudou všechny argumenty, neboť takový postup s ohledem na omezený rozsah práce a potřebu hlubšího výkladu není účelný, zaměříme se proto pouze na argumenty Soudního dvora, které bezprostředně vyplývají z ustanovení dohody o přistoupení, tedy na problematiku čl. 344 SFEU, institut spolužalovaného a institut předběžného řízení před SDEU.

#### **Čl. 344 SFEU**

Obava Soudního dvora, že by na základě čl. 55 Úmluvy mohlo dojít k ohrožení jeho výlučné pravomoci, je pochopitelná. SDEU ve svých posudcích vymezujících požadavky vnější autonomie unijního práva dlouho před vydáním posudku 2/13 konstatoval, že mezinárodní dohoda nemůže zasáhnout do vymezení pravomocí stanoveného Smlouvami.<sup>239</sup> Výlučná pravomoc Soudního dvora rozhodovat spory mezi svými členskými státy ve sporech týkajících se výkladu nebo provádění Smluv na základě čl. 344 SFEU je přitom základním předpokladem pro fungování unijního práva. Po přistoupení se Evropská úmluva stane závazným pramenem práva, tudíž se čl. 344 SFEU vztahuje také na ni. Zároveň je však třeba nahlížet na tuto problematiku optikou štrasburského systému. Mezistátní stížnosti (či v kontextu přistoupení stížnosti mezi Vysokými smluvními stranami) tvoří, přestože nejsou v porovnání s individuálními stížnostmi téměř užívané, esenciální prvek kontrolních mechanismů Úmluvy, jejichž účelem je zajištění externí kontroly dodržování lidských práv. Požadavek jejich vyloučení ve vztahu k Unii proto nemůže být ospravedlnitelný. V tomto

---

<sup>237</sup> Podle čl. 275 SFEU má SDEU pravomoc přezkoumávat legalitu rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 SEU.

<sup>238</sup> Posudek 2/13, body 249-257.

<sup>239</sup> Srov. podkapitola 1.2.2.

duchu argumentuje také Paul Gragl, který tvrdí, že neexistuje důvod, proč by Unie v tomto ohledu měla být zvýhodněna oproti ostatním stranám Úmluvy, tedy nečlenským státům EU.<sup>240</sup>

Nicméně, jak bylo řečeno výše, vysvětlující zpráva k dohodě o přistoupení záměrně explicitně uvádí, že předmětné ustanovení přístupové dohody neupravuje otázku, zda jsou členské státy EU a Unie oprávněny řešit spory týkající se porušení Úmluvy v souvislosti s unijním právem před Štrasburským soudem, přičemž v této souvislosti upozornili právě na ustanovení čl. 344 SFEU.<sup>241</sup> Tvůrci dohody tak zjevně ponechali prostor pro vyřešení této otázky Unii v rámci jejích interních postupů. Jinými slovy, přestože není možnost podat takovou stížnost přístupovou dohodou výslovně vyloučena, Unii je ponechána ve spojení s čl. 55 Úmluvy a jeho výkladem poskytnutým přístupovou dohodou, možnost použít pravidlo zakotvené v čl. 344 SFEU. Je tedy na členských státech EU a Unii samotné, zda dodrží povinnost vyplývající z předmětného ustanovení. V případě, že by subjekt EU tuto povinnost nesplnil a předložil Štrasburskému soudu spor týkající se unijního práva v souvislosti s tvrzeným porušením práva zakotveného Úmluvou, poskytuje právní řád EU možnost nápravy této situace prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 258 – 260 SFEU.<sup>242</sup> Tento postup shledává jako dostačující záruku dodržování povinnosti vyplývající z čl. 344 SFEU také generální advokátka SDEU Juliane Kokott ve svém stanovisku k zamýšlené dohodě.<sup>243</sup> Jako další řešení pak uvádí možnost Soudního dvora podmínit slučitelnost zamýšleného přistoupení Unie s primárním právem dodatečným prohlášením Unie a jejích členských států, ve kterém by se zavázaly, že mezi sebou nebudou podávat stížnosti podle čl. 33 Úmluvy, pokud se takový spor bude dotýkat oblasti působnosti unijního práva.<sup>244</sup> Na základě výše zmíněného tedy úprava obsažená v dohodě o přistoupení podle názoru autorky zcela odpovídá požadavkům kladeným na proces přistoupení Unie - aby v souvislosti s akcesí došlo k co nejmenším změnám v mechanismech Úmluvy a zároveň aby EU po přistoupení měla rovnocenné postavení

---

<sup>240</sup> GRAGL, cit. 226, s. 11.

<sup>241</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 72.

<sup>242</sup> GRAGL, cit. 226, s. 12.

<sup>243</sup> Názor generální advokátky Juliane Kokott ze dne 13. června 2014. Řízení o posudku 2/13, bod 115. (dále citováno jako Názor GA).

<sup>244</sup> Tamtéž, Bod 120.

s ostatními smluvními stranami, ovšem za současného zachování specifických rysů, kterými disponuje.

### **Mechanismus spolužalovaného**

Soudní dvůr svou argumentaci opřel o obavu, že by mechanismus spolužalovaného mohl mít za následek zásah do rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy, neboť by ESLP byl oprávněn rozhodovat, zda na základě jejich žádosti připustí Unii nebo členský stát do řízení jakožto spolužalovaného. Zároveň je Štrasburskému soudu ponechána možnost rozhodnout, že je za porušení ustanovení Úmluvy odpovědný pouze jeden subjekt. Přitom by se však podle Soudního dvora ESLP nevyhnul interpretaci unijního práva. Argumentace Soudního dvora je i v tomto případě opodstatněná. SDEU dohlíží nad autonomií unijního právního řádu prostřednictvím zajišťování dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Možnost jiného soudního tělesa zasahovat do interpretace unijního práva je proto v jeho očích pochopitelně nežádoucí.<sup>245</sup> Štrasburský soud by skutečně měl možnost obsahově posuzovat argumenty obsažené jak v návrzích na vstup do řízení, tak v návrzích, kterými účastníci řízení žádají Štrasburský soud, aby byl za porušení Úmluvy odpovědný pouze jeden z nich. Nejprve se podívejme na první případ, tedy na situaci, kdy Unie nebo členský stát předloží ESLP návrh na vstup do řízení. Přístupová dohoda stanoví, že ESLP na základě argumentů předložených zúčastněnou Vysokou smluvní stranou přezkoumá, zda je *hodnověrné* (angl. *plausible*), že jsou splněny podmínky stanovené dohodou pro vstup do řízení.<sup>246</sup> Generální advokátka v této souvislosti podotkla, že není zřejmé, kam až má tento prostor pro uvážení Štrasburského soudu sahát.<sup>247</sup> Vysvětlující zpráva však tuto možnost Štrasburského soudu značně limituje, když k danému ustanovení dohody uvádí, že se ESLP nebude při svém hodnocení splnění podmínek zaměřovat na merit případu.<sup>248</sup> ESLP by se tak s největší pravděpodobností zabýval pouze povrchním zhodnocením, zda existuje interakce mezi právními řády Unie a členských států v návaznosti na tvrzené porušení práva z Úmluvy, tedy bez zkoumání jednotlivých kompetenčních aspektů.<sup>249</sup> Co se týče druhé výtky Soudního dvora, týkající se přiřknutí odpovědnosti pouze jednomu z účastníků řízení, zde se autorka neztotožňuje se závěry Soudního dvora ohledně nejasné formulace, zda je k takovému rozhodnutí ESLP zapotřebí

---

<sup>245</sup> LAZOWSKI, Adam; WESSE A., Ramses. When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession of the European Union to the ECHR. *German Law Journal*. 2015, roč. 16, č. 1, s. 180-212. (s. 198).

<sup>246</sup> Čl. 3 odst. 5 přístupové dohody

<sup>247</sup> Názor GA, cit. 243, bod 230.

<sup>248</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 55.

<sup>249</sup> GRAGL, cit. 133, s. 32-33.

společné žádosti o rozdělení odpovědnosti žalovaného a spolužalovaného, či nikoliv.<sup>250</sup> Naopak, v očích autorky z vysvětlující zprávy<sup>251</sup> vyplývá, že by taková společná žádost byla předpokladem pro případné rozhodnutí ESLP, že je odpovědná pouze jedna strana, přičemž se domnívá, že by Štrasburský soud takový konsenzus účastníků řízení potvrdil s přihlédnutím ke stanovisku žalobce, i když tento předpoklad přístupová dohoda nepresumuje. Zároveň je však třeba přihlédnout k samotnému účelu přistoupení Unie, jímž je podrobení se externí kontrole ze strany Štrasburského soudu. Tato kontrola je inherentní systému Úmluvy. Štrasburský soud se tak ani při sebevětší snaze v určitých případech nevyhne v rámci přezkumu interpretaci unijního práva. Také je třeba brát v potaz skutečnost, že je celý mechanismus postaven na principu dobrovolnosti. To znamená, že ani jedna ze smluvních stran EÚLP, neshledá-li podmínky pro vstup do řízení před ESLP, není povinna stát se spolužalovanou. S ohledem na výše zmíněné tedy autorka pokládá závěry Lucemburského soudu za zbytečně přísné.

### **Předběžné řízení před SDEU**

Konečně poslední argument SDEU vyplývající z ustanovení přístupové dohody zpochybňuje institut předběžného řízení před SDEU. Soudnímu dvoru se nelíbila skutečnost, že by ESLP rozhodoval o tom, zda se již k určité právní otázce Soudní dvůr vyjadřoval či nikoliv. Dále pak shledal jako neslučitelný s primárním právem EU výklad *posouzení slučitelnosti ustanovení* unijního práva s dotčenými právy zaručenými Úmluvou, kdy by Soudní dvůr neměl možnost vykládat normy práva sekundárního, ale pouze posoudit jejich platnost. Co se týče prvního argumentu, Soudní dvůr konstatoval, že je zapotřebí, aby úprava institutu předběžného řízení zajišťovala informovanost orgánu Unie o probíhajících řízeních před ESLP. Jen tak budou orgány Unie skutečně těmi, kdo budou posuzovat, zda SDEU o otázce rozhodoval nebo ne. Profesor Malenovský v tomto kontextu uvádí, že institut předběžného řízení před SDEU nedodržuje zásadu subsidiarity, na které je rozhodování ESLP založeno: „*Ve svých důsledcích úprava tzv. předběžného řízení v návrhu dohody o přistoupení znamená, že mezinárodněprávní zásada subsidiarity se v tomto řízení pojímá tak, že opravňuje ESLP k tomu, vstoupit do unijního práva a upřít účinky některým jeho ustanovením. To odporuje jak nezávislosti unijního právního řádu, tak korektnímu chápání uvedené zásady*

---

<sup>250</sup> Posudek 2/13, bod 233.

<sup>251</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 62.

*v mezinárodním právu, neboť jejím bytostným účelem je striktně oddělit mezinárodněprávní kontrolu od předchozí kontroly vnitrostátní (unijní).“<sup>252</sup>*

Generální advokátka SDEU však ve svém stanovisku uvádí, že situací, kdy by mohly vzniknout potíže se zahájením předběžného řízení, nebude mnoho, přesto je však nelze vyloučit. Proto je zapotřebí, aby se ESLP zavázal, že v pochybnostech k předběžnému řízení vždy přistoupí.<sup>253</sup> S tímto názorem lze vyslovit souhlas a podle autorky je tento ústupek ze strany Štrasburského soudu realizovatelný. Přístupová dohoda ani vysvětlující zpráva však neupravují procesní aspekty spuštění tohoto mechanismu. Vysvětlující zpráva pouze uvádí, že Štrasburský soud přeruší řízení za účelem posouzení SDEU. Postup pro zahájení předběžného řízení by proto mohl být upraven v rámci interních unijních pravidel. V konečném důsledku by tak bylo na zástupci EU, jestli podá žádost o zahájení předběžného řízení.<sup>254</sup> Zároveň je třeba přihlídnout k hlavnímu motivu zakotvení tohoto institutu. Zde je vhodné navázat na předchozí část práce. Jak bylo uvedeno, předběžné řízení před SDEU bude zahájeno pouze v případě, kdy se v řízení před ESLP ocitne Unie jako spolužalovaná a primárním žalovaným tedy bude členský stát EU. Tento by však mohl opomenout vznést otázku týkající se unijního práva v souvislosti s Úmluvou k SDEU, přestože by tak učinit měl. Jinými slovy, mohlo by dojít k obejití Lucemburského soudu. Příčiny tohoto možného scénáře je však třeba hledat v unijní úpravě řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem.<sup>255</sup> Je proto ospravedlnitelné namítnout neslučitelnost institutu s primárním právem, když byl tento zakotven právě z důvodu úpravy v rámci primárního práva EU?

V případě druhého argumentu Soudního dvora ohledně výkladu poskytnutého vysvětlující zprávou, kdy tento posouzením slučitelnosti unijního ustanovení chápe rozhodování o výkladu primárního práva a platnosti sekundárního práva,<sup>256</sup> zde je třeba dát Soudnímu dvoru zapravdu. Paul Gragl v této souvislosti argumentuje teleologickým výkladem předmětného ustanovení a poznamenává, že zjevně nebylo záměrem tvůrců dohody omezit pravomoc Soudního dvora na pouhé konstatování platnosti či neplatnosti ustanovení sekundárního práva, neboť by tím v podstatě zpochybnili celý mechanismus předběžného řízení, jež bylo do dohody zakotveno právě za účelem umožnit Soudnímu dvoru vyjádřit se ke

---

<sup>252</sup> MALENOVSKÝ, Jiří. Půlstoletí od rozsudku COSTA/ENEL: Je unijní právo (stále) právním řádem? *Právník*. 2015, roč. 154, č. 3, s. 193-215. (s. 214).

<sup>253</sup> Názor GA, cit. 243, bod 180-184.

<sup>254</sup> ŠKEŘÍK, Jan. Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP – komentář. *Jiné právo*, 15. ledna 2015.

<sup>255</sup> Viz podkapitola 2.3.4.

<sup>256</sup> Explanatory report, cit. 130, bod 66.

všem právním otázkám.<sup>257</sup> S tímto názorem se autorka ztotožňuje, nicméně zároveň zde zůstává potřeba, z důvodu právní jistoty, upřesnit výklad předmětného ustanovení, už s ohledem na skutečnost, že vysvětlující zpráva má mít stejný význam jako přístupová dohoda.<sup>258</sup>

### 3.3. Dílčí závěr

V této části práce byla nejprve představena jednotlivá zjištění Soudního dvora, na základě kterých shledal dohodu o přistoupení neslučitelnou s primárním právem EU. Následující kapitola poté obsahovala rozbor jednotlivých závěrů Soudního dvora a poskytla také opačný úhel pohledu na tyto argumenty. Jak bylo uvedeno, cílem této analýzy nebylo poskytnout kompletní rozbor všech argumentů, ale pouze těch, které vycházejí z textu přístupové dohody, tedy argumentů vycházejících z procesněprávních ustanovení dohody o přistoupení.

Posudek SDEU 2/13 učinil z přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě nesnadný úkol. Akcese je v tuto chvíli možná pouze za předpokladu, že dojde ke změně přístupové dohody či Smluv. S ohledem na skutečnost, že byla přístupová dohoda křehkým kompromisem balancujícím zájmy Unie na jedné straně a nečlenských států EU na straně druhé, je však v tuto chvíli těžké si představit, že by se další jednání obešla bez zásadních komplikací. Jak známo, Evropská unie má na základě čl. 6 odst. 2 SEU povinnost k Úmluvě přistoupit. Není proto možné se od tohoto závazku distancovat. V budoucnosti tak s největší pravděpodobností Komise požádá Radu o mandát k novému jednání o přístupové dohodě. Další vývoj je však velmi nejistý. Nečlenské státy EU totiž, na rozdíl od Unie, nejsou povinny hledat jiné řešení pro přistoupení. Může se tedy stát, že další jednání jednoduše odmítnou. Je to Evropská unie, kdo přistupuje k Úmluvě, nikoliv naopak. I kdyby se tento scénář nenaplnil a jednání byla znovu obnovena, podmínkám, které Soudní dvůr na slučitelnost dohody s primárním právem EU klade, by bylo velmi obtížné vyhovět. Co se týče procesněprávních aspektů přistoupení, které byly rozebrány výše, je možné se domnívat, že by mnohé překážky, jež Soud ve svém posudku shledal, mohly být odstraněny prostřednictvím interních unijních pravidel. Profesor Malenovský se však v této souvislosti vyjádřil, že s ohledem na skutečnost, že členské státy

---

<sup>257</sup> GRAGL, cit. 226, s. 14.

<sup>258</sup> 47+1(2013)008rev2. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. *Final Report to the CDDH*, 10 June 2013, bod 9.

EU nejsou suverénními útvary, není možné řešit tyto záležitosti prostřednictvím jejich vnitřní disciplíny.<sup>259</sup>

Daleko problematičtější je však argument ohledně SZBP. Jedinou možností je totiž změna primárního práva EU, na základě níž by došlo k rozšíření pravomocí Soudního dvora na oblast SZBP, nebo naopak omezení kompetencí ESLP v přezkumu aktů souvisejících se SZBP. Ani jedna z těchto variant však není pravděpodobná.<sup>260</sup> Je tedy třeba ptát se, jaké možnosti se v tuto chvíli nabízejí. Jak vyplývá z výše zmíněného, změny primárního práva EU nejsou v dohledné době politicky průchozí. Další možností je tedy změna přístupové dohody, která by zohledňovala požadavky Soudního dvora, což však s velkou pravděpodobností narazí na odpor ze strany nečlenských států EU, které už dosavadní návrh dohody vnímají jako kompromisní řešení. V případě, že se uskuteční tento scénář, lze v lepším případě očekávat, že se celý proces velmi protáhne, v horším pak, že k nalezení konsenzu vůbec nedojde. Originální řešení nabízí Leonard Besselink, který možné východisko spatřuje v přijetí „Protokolu navzdory“ (*notwithstanding protocol*). Tento protokol by měl upravovat, že Evropská unie přistoupí k Evropské úmluvě navzdory čl. 6 odst. 2 SEU, Protokolu č. 8 i posudku SDEU 2/13.<sup>261</sup> Tato varianta by sice jistě napomohla obejít posudek SDEU, nicméně jeví se spíše jako nepravděpodobná. Profesor Malenovský v rámci setkání s diskuzí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze zmínil ještě jednu možnost řešení této svízelné situace, a sice zahájit nové negociace, ale na půdorysu, který by lépe zohledňoval skutečnost, že EU není státním útvarem. Řešením by tak podle něj bylo zakotvení nového procesního mechanismu vedle Úmluvy, který by přistoupení Unie umožňoval.<sup>262</sup> Unie by tak s největší pravděpodobností uzavřela speciální dohodu, která by umožňovala Štrasburskému soudu vnější dohled nad dodržováním práv vyplývajících z Úmluvy ze strany Unie, nicméně tato by nebyla podřízena systému Úmluvy. V tomto případě by však na straně Rady Evropy musel dohodu někdo uzavřít, přičemž tímto subjektem by byly opět nečlenské státy EU.

Soudní dvůr svým posudkem v podstatě potvrdil to, co prohlašoval hned od počátku zakotvení doktríny unijní ochrany lidských práv – ochrana lidských práv musí být zajišťována

---

<sup>259</sup> MALENOVSKÝ, Jiří. Příspěvek v rámci setkání "Úvahy nad nedávným posudkem SDEU návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP", konané na Právnické fakultě univerzity Karlovy v Praze 12. 2. 2015.

<sup>260</sup> ŠKERŮK, cit. 253.

<sup>261</sup> BESSELINK, Leonard, F. M. *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, VerfBlog, 23. prosince 2014.

<sup>262</sup> MALENOVSKÝ, Jiří. Příspěvek v rámci setkání "Úvahy nad nedávným posudkem SDEU návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP", konané na Právnické fakultě univerzity Karlovy v Praze 12. 2. 2015.

v rámci a v souladu s cíli Evropské unie.<sup>263</sup> Posudek Soudního dvora je smutným potvrzením skutečnosti, že autonomie právního řádu EU a s ní související centralizace pravomocí do rukou unijních orgánů převažují nad zájmy a vůlí členských států i právy jednotlivců.

---

<sup>263</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Věc C - 11/70, bod 4.

## Závěr

Cílem této diplomové práce bylo poskytnout čtenáři ucelený pohled na problematiku přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech. První část práce proto byla věnována vymezení současného stavu ochrany lidských práv na evropské úrovni. V současné době v Evropě vedle sebe existují dva formálně na sobě nezávislé systémy ochrany lidských práv zaštitěné na jedné straně Radou Evropy a Evropskou unií na straně druhé. Společný cíl, který si vytkly, však vedl k jejich vzájemnému střetávání a vytváření vazeb mezi oběma systémy. Evropská unie uznává autoritu Úmluvy již před přistoupením, což lze vysledovat v primárním právu EU, ale také v judikatuře Soudního dvora. Tento stav však nelze považovat za dostatečný, neboť s rostoucími pravomocemi Unie stále více vyvstává potřeba externího dohledu ze strany nezávislého soudního orgánu. Neexistence externí kontroly ve smyslu zajištění legitimacy unijních aktivit však není hlavní problém, který se v současné době promítá do ochrany lidských práv v Evropě. Základní nedostatek lze spatřovat spíše v praktickém dosahu neexistence pravomoci Štrasburského soudu volat k odpovědnosti za porušení práva Unii, a to ze dvou základních důvodů. Předně tímto trpí práva jednotlivce, neboť stížnosti, které by tento směřoval vůči Unii, musí Štrasburský soud odmítnout jako nepřijatelné *ratione personae*. Další nedostatek pak spočívá v rozhodovací praxi ESLP, kdy tento v důsledku chybějící jurisdikce vůči Unii samotné musel najít způsob, jak se vypořádat se stížnostmi směřujícími proti porušení práva zakotveného Úmluvou, kdy původ tohoto porušení spočíval v unijním právu. Výsledkem bylo zakotvení rozhodovací praxe, v níž k odpovědnosti volá výhradně členské státy v případě primárního práva EU a v případě sekundární legislativy, kdy daný členský stát nemá při její implementaci možnost diskrece, zavádí doktrínu ekvivalentní ochrany, tedy v podstatě určitou podmíněnou imunitu presumující srovnatelnou ochranu lidských práv v EU s ochranou, kterou poskytuje Úmluva. Na základě dosavadní rozhodovací praxe ESLP však může být ohrožena efektivita výkonu rozhodnutí ESLP v důsledku nemožnosti změnit či zrušit ustanovení unijního práva, které způsobilo porušení práva vyplývajícího z Úmluvy; doktrína ekvivalentní ochrany pak má negativní dopad na postavení jednotlivce domáhajícího se svého práva.

Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě přinese zásadní změnu na poli ochrany práv, neboť Unii bude možné, stejně jako všechny ostatní strany Úmluvy, volat k odpovědnosti za porušení povinností vyplývajících z Úmluvy. Jednotlivec získá možnost napadnout stížností akt, jednání či opomenutí unijního orgánu, přičemž tyto budou přezkoumatelné před Štrasburským soudem z hlediska jejich souladu s Úmluvou. V případě, že Štrasburský soud

shledá porušení práva, bude jeho rozhodnutí vázat všechny unijní orgány včetně Soudního dvora v intencích mezinárodního práva. Tato externí kontrola prováděná ze strany nezávislé soudní instituce bude mít vliv na legitimitu unijních aktivit a zajištění koherentního vývoje ochrany lidských práv na evropské půdě, ale zejména napomůže těm, jimž je ochrana práv určena, tedy jednotlivcům. Co se týče dosavadní judikatorní praxe Štrasburského soudu, jež byla shledána jako nedostatek současné lidskoprávní ochrany, mechanismus spolužalovaného zakotvený v přístupové dohodě má potenciál tento nedostatek překlenout. Důvodem je skutečnost, že by členské státy a Evropská unie sdílely odpovědnost za porušení ustanovení Úmluvy. Na základě tohoto principu by tedy mohlo být efektivněji vykonáno rozhodnutí Štrasburského soudu v případech, kdy účinná ochrana práva vyžaduje změnu či zrušení dotčeného ustanovení unijního práva. Zároveň by byl mechanismus spolužalovaného aplikovatelný na případy jako *Bosphorus*, což by příznivě ovlivnilo postavení jednotlivce napadajícího akt sekundárního práva implementovaného členským státem bez možnosti uvážení. V tuto chvíli není možné s jistotou říci, zda Štrasburský soud v budoucnu upustí od aplikace doktríny ekvivalentní ochrany, či nikoliv, neboť toto závisí na jeho budoucí rozhodovací praxi. Lze se však domnívat, že by od tohoto konceptu upustil, neboť právě mechanismus spolužalovaného by umožnil volat k odpovědnosti členské státy i Unii, čímž by došlo ke zvýšení efektivity ochrany lidských práv.

Na otázku, zda přistoupením Evropské unie k Evropské úmluvě dojde ke zlepšení postavení jednotlivce domáhajícího se svých práv, lze tedy s ohledem na výše zmíněné odpovědět kladně. Navíc by se přistoupením mohla otevřít možnost pro změnu primárního práva EU či soudní praxe v souvislosti s omezeným přístupem jednotlivce k Soudnímu dvoru. V současnosti má tento výhodnější postavení ve vztahu k systému zaštitěnému Evropskou úmluvou. Důvodem pro toto tvrzení je právě omezená možnost jednotlivce napadnout žalobou porušení svého práva před Soudním dvorem Evropské unie. Přestože mu Listina základních práv EU z hmotněprávního hlediska zaručuje širokou škálu práv, z procesního hlediska ochrany zůstává jejich potenciál nevyužit. Přistoupením se na této situaci na první pohled nic nezmění, neboť se jednatel u Štrasburského soudu bude moci domáhat pouze práv, která mu přiznává Úmluva, přičemž rozsah těchto práv je v porovnání s právy obsaženými v Listině omezený. Avšak Štrasburský soud by mohl v rámci své rozhodovací praxe shledat omezený *locus standi* jednotlivce před SDEU porušením práva na účinný právní prostředek nápravy zakotvený v čl.

13 Úmluvy. V takovém případě by mohly následovat pozitivní změny na straně Evropské unie. Přestože se jedná pouze o možný scénář, přistoupení jej umožňuje.

Přístupová dohoda, jejíž analýza byla provedena ve druhé části práce, byla klíčovým instrumentem přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě. Jako taková se musela vypořádat s mnoha právními, institucionálními i technickými problémy, které s sebou formální propojení obou systémů přináší. Při vyjednávání dohody musely být zohledněny dva základní, zdánlivě protichůdné požadavky – požadavek na zachování specifických rysů Unie a unijního práva a požadavek, aby Unie po přistoupení měla v co nejvyšší možné míře rovnocenné postavení jako ostatní smluvní strany. Výsledek byl tedy křehkým kompromisním řešením balancujícím zájmy Unie na jedné straně a nečlenských států EU na straně druhé. Soudní dvůr však tato skutečnost nepřesvědčila, neboť v posudku 2/13 shledal dohodu o přistoupení neslučitelnou s primárním právem EU. Tímto závěrem znemožnil přistoupení do doby, než dojde k revizi přístupové dohody či Smluv. Posudku 2/13 se podrobně věnovala třetí část práce. Na tomto místě proto pouze zmiňme, že v tuto chvíli není možné předvídat, jakým způsobem se Unie se svým závazkem přistoupit k Evropské úmluvě, vypořádá. Na závěr však lze vyjádřit naději, že zájem na efektivní ochraně lidských práv převáží nad zájmy mocenskými.

## Seznam zkratk

CDDH	Steering Committee for Human Rights
EU	Evropská unie
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
RE	Rada Evropy
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika

## Zdroje

### Knižní publikace

CALLEWAERT, Johan. *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2014, 107 s. ISBN 978-92-871-7970-8 .

GRAGL, Paul. *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2013, 333 s. ISBN 978-1-84946-460-4.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. rozšířené a aktualizované. vyd. Praha: Linde, 2008, 255 s. ISBN 978-8-07-201710-2.

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

ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 184 s. ISBN 978-80-7400-318-9.

VASILIKI Kosta; SKOUTARIS Nikos; TZEVELEKOS Vassilis. *The EU Accession to the ECHR*. Oxford: Hart Publishing, 2014, 402 s. ISBN 978-1-78225-446-1.

### Odborné články

BESSELINK, Leonard F. M. Should the European Union Ratify the European Convention for Human Rights? Some Remarks on the Relations between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice. In FOLLESDAL, Andreas; ULFSTEIN, Geir; PETERS, Birgit (eds.). *Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge: Cambridge University Press. 2013. s. 22. Dostupné z: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2334698](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2334698)>.

CRAIG, Paul. EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance. *Fordham International Law Journal*. 2013, roč. 36, č. 1115, s. 1115-1150.

DE HERT, Paul; KORENICA, Fisnik. The Doctrine Equivalent Protection: Its Life and Legitimacy Before and After the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights. *German Law Journal*. 2012, roč. 13, s. 874-895. Dostupné z: <<https://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1445>>.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg, and the growing European human rights acquis. *Common Market Law Review*. 2006, roč. 43, č. 3, s. 629-665.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The European Union and Human rights after the Treaty of Lisbon. *Human rights Law Review*. 2011, roč. 11, č. 4, s. 645-682. Dostupné z: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27635.pdf>>.

ECKES, Christina. EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation. *The Modern Law Review*. 2013, roč. 76, č. 2, s. 254-285.

ECKES, Christina. Does the European Court of Human Rights Provide Protection from the European Community? – The Case of Bosphorus Airways. *European Public Law*. 2007, roč. 13, č. 1, s. 47-67. Dostupné z: <<http://www.kluwerlawonline.com/>>.

GRAGL, Paul. Accession Revisited: Will Fundamental Rights Protection Trump the European Union's Legal Autonomy? In BENEDEK, Wolfgang; BENOIT-ROHMER, Florence; KARL, Wolfram; NOWAK, Manfred (eds.). *European Yearbook on Human Rights*. 2011. s. 13. Dostupné z: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2180452](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2180452)

GRAGL, Paul. A Giant Leap for European Human Rights? The Final Agreement on the European Union's Accession to the European Convention on Human Rights. *Common Market Law Review*. 2014, roč. 51, s. 13-58. Dostupné z: <<http://www.kluwerlawonline.com/>>

GRAGL, Paul. The Reasonableness of Jealousy: Opinion 2/13 and EU Accession to the ECHR. In BENEDEK, W.; BENOIT-ROHMER, F.; NOWAK, M. (eds), *European Yearbook on Human Rights*. Vienna: Neuer Wissenschaftlicher Verlag. 2015, s. 18.

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

JACQUÉ, Jean Paul. The accession of the European Union to the European Convention on human rights and fundamental freedoms. *Common Market Law Review*. 2011, roč. 48, č. 4, s. 995-1023. Dostupné z: <<http://www.kluwerlawonline.com/>>.

KOKOTT, Julianne; SOBOTTA, Christoph. The Charter of Human Rights of the European Union after the Treaty of Lisbon. *Academy of European Law*. 2010, EUI Working Paper AEL 2010/6, 23 s. Dostupné z: <[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/15208/AEL\\_WP\\_2010\\_06.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/15208/AEL_WP_2010_06.pdf?sequence=3)>.

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

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

LAZOWSKI, Adam; WESSE A., Ramses. When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession of the European Union to the ECHR. *German Law Journal*. 2015, roč. 16, č. 1, s. 180-212

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

LOCK, Tobias. End of an Epic? The Draft Agreement on the EU's Accession to the ECHR. 2012, roč. 31, s 56. Dostupné z: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2103514](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2103514)>.

LOCK, Tobias. The ECJ and ECtHR: The Future Relationship Between the Two European Courts. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*. 2009, roč. 8, s. 375-398. Dostupné z: <[http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/archiwum\\_dokumentow/lock.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/archiwum_dokumentow/lock.pdf)>.

LOCK, Tobias. Walking on a Tightrope: The Draft Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order. *Common Market Law Review*. 2011, č. 48, s 33.

LOCK, Tobias. Accession of the EU to the ECHR: Who Would Be Responsible in Strasbourg?. 2010, s. 37. Dostupné z: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1685785](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1685785)>.

MALENOVSKÝ, Jiří. Půlstoletí od rozsudku COSTA/ENEL: Je unijní právo (stále) právním řádem? *Právník*. 2015, roč. 154, č. 3, s. 193-215.

ODERMATT, Jed. A giant Step Backwards? Opinion 2/13 on the EU's Accession to the European Convention on Human Rights. Leuven Centre for Global Governance Studies. Working Paper No. 150 – February 2015. s. 21. Dostupné z: <<https://ghum.kuleuven.be/ggs/wp150-odermatt.pdf>>.

O'MEARA, Noreen. „A More Secure Europe of Rights?“ The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR. *German Law Journal*. 2011, roč. 12, č. 10, s. 1813-1832. Dostupné z: <<https://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1386>>.

PÉREZ TORRES, Aida. Too Many Voices? The prior involvement of the Court of Justice of the European Union. *European Journal of Human Rights*. 2013, č. 4, s. 565-583.

POLAKIEWICZ, Jörg. EU law and the ECHR: Will EU Accession to the European Convention on Human Rights square the circle?. *Social Science Research Network*. Publikováno 26. září 2013. Dostupné z: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2331497](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2331497)>.

RABA, Kristi. The Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - overview of the Accession Agreement. *ERA Forum*. 2013, roč. 14, č. 4, s. 557-572.

SCHEECK, Laurent. The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2005, roč. 65, s. 837-885.

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

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

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

ŠTURMA, Pavel. Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva. *Bulletin advokacie*. 2004, č. 7-8, s. 19-31. Dostupné z: <[http://www.cak.cz/assets/files/170/BA\\_04\\_07.pdf](http://www.cak.cz/assets/files/170/BA_04_07.pdf)>.

QUINN, Gerard. The European Union and the Council of Europe on the Issue of Human Rights: Twins Separated at Birth?. *McGill Law Journal*. 2001, roč. 46, s. 850-874.

### **Judikatura**

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969. Erich Stauder proti Stadt Ulm - Sozialamt. Věc C – 29/69.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen. Věc C - 26/62.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. července 1964. Flaminio Costa proti E.N.E.L. Věc C - 6/64.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Věc C - 11/70. Dostupné z:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1963. Plaumann & Co. proti Komisi Evropského hospodářského společenství. Věc C – 25/62.

Posudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1991. Posudek vydaný na základě druhého pododstavce čl. 228 odst. 1 Smlouvy – Návrh dohody mezi Společenstvím, na jedné straně, a státy Evropského sdružení volného obchodu, na straně druhé, týkající se vytvoření Evropského hospodářského prostoru. Posudek 1/91. 1991 I-06079.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. května 1974. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisi Evropských společenství. Věc 4-73.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. října 2013. Kasační opravný prostředek – Nařízení (ES) č. 1007/2009 – Obchodování s produkty z tuleňů – Omezení dovozu a uvádění těchto produktů na trh – Žaloba na neplatnost – Přípustnost – Právo fyzických nebo právnických osob podat žalobu – Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU – Pojem ‚právní akty s obecnou působností [nařizovací akty]‘ – Legislativní akty – Základní právo na účinnou právní ochranu. Věc C-583/11 P.

Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 10. června 1978 ve věci C.F.D.T. v. Evropské společenství. Stížnost č. 8030/77.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. února 1999 ve věci MATTHEWS proti Velké Británii. Stížnost č. 24833/94.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. června 2005 ve věci BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURIZM VE TICARET ANONIM SIRKETI proti Irsku. Stížnost č. 45036/98.

Posudek Soudního dvora ze dne 28. března 1996. Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Posudek 2/94. 1996 I-01759.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982. Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Corte suprema di Cassazione - Itálie. Povinnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Věc 283/81.

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 26. února 2013. Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal. Věc C-399/11.

Posudek Soudního dvora 18. dubna 2002. Posudek 1/00. 2002 I-03493.

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 3. září 2008. Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Radě Evropské unie a Komise Evropských společenství. Spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P.

Posudek Soudního (pléna) dvora 18. prosince 2014. Posudek vydaný na základě čl. 218 odst. 11 SFEU - Návrh mezinárodní dohody - Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod - Slučitelnost uvedeného návrhu se Smlouvou o EU a Smlouvou o FEU. Posudek 2/13.

### **Primární prameny**

CDDH(2011)009. Steering Committee for Human Rights. Report to the Committee of Ministers on the elaboration of legal instruments for the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. dokument. 14 October 2011. Dostupné z: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/CDDH\\_2011\\_009\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/CDDH_2011_009_en.pdf)>.

CDDH(2002)010 Addendum2. Steering Committee for Human Rights. Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights. dokument 28 June 2002. Dostupné z: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working\\_documents/Study\\_accession\\_UE\\_2002\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Working_documents/Study_accession_UE_2002_en.pdf)>.

COM (79) 210 final. Commission of the European Communities. Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights – Commission Memorandum. Bulletin of the European Communities Supplement. 2 May 1979. Dostupné z: <<http://aei.pitt.edu/6356/4/6356.pdf>>.

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

Joint Communication from Presidents Costa and Scouris. 17 January 2011. Dostupné z: <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh\\_cjue\\_english.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-02/cedh_cjue_english.pdf)>.

Joint Concurring Opinion of Judges Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky and Garlicki. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. června 2005 ve věci BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURIZM VE TICARET ANONIM SIRKETI proti Irsku. Stížnost č. 45036/98. s. 49-56.

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. Úřední věstník C 326, 26.10.2012, s. 13-46.

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úřední věstník C 326, 26.10.2012, s. 47-390.

Listina základních práv Evropské unie. Úřední věstník C 326, 26.10.2012, s. 391-407.

Názor generální advokátky Juliane Kokott ze dne 13. června 2014. Řízení o posudku 2/13.  
Dostupné z:

<<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160929&pageIndex=0&dclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=502043#Footnote145>>.

Protokol k čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Úřední věstník C 326, 26.10.2012, s. 273.

Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. Explanatory report.

Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention.

Statut Rady Evropy, přijatý 5. května 1949.

SEC (90) 2087 final. Commission of the European Communities. Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols. 19. November 1990.  
Dostupné z: <<http://aei.pitt.edu/3680/1/3680.pdf>>.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Publikováno jako Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Vysvětlení k Listině základních práv. Úřední věstník C 303, 14.12.2007, s. 17-35.

47+1(2013)007. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. *Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 2 April 2013.

47+1(2013)008rev2. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. *Final Report to the CDDH*, 10 June 2013.

47+1(2013)008rev2. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. *Final Report to the CDDH*, 10 June 2013. Appendix I - Draft

revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

47+1(2013)008rev2. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. *Final Report to the CDDH*, 10 June 2013. Appendix V - Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

47+1(2013)008rev2. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. *Final Report to the CDDH*, 10 June 2013. Appendix II - Draft declaration by the European Union to be made at the time of signature of the Accession Agreement. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights.

### **Jiné zdroje**

BESSELINK, Leonard, F. M. Accessing to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13, *VerfBlog*, 23. prosince 2014. Dostupné z: <<http://www.verfassungsblog.de/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213>>.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights after Lisbon. (2012). In: WEATHERILL; DE VRIES; BERNITZ (eds.). *The Protection of Fundamental Rights in the EU after Lisbon* (Hart Publishing 2013). Oxford Legal Studies Research Paper No. 43/2014. s. 29. Dostupné z: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2458696](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2458696)>.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The Relationship between the EU and the ECHR Five Years on from the Treaty of Lisbon. Publikováno 8. 1. 2015. In: BERNITZ; DE VRIES; WEATHERILL eds. *Five Years Legally Binding Charter of Fundamental Rights* (Hart 2015). Oxford Legal Studies Research Paper. 21 s. Dostupné z: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2533207](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2533207)>.

MALENOVSKÝ, Jiří. Příspěvek v rámci setkání "Úvahy nad nedávným posudkem SDEU návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP", konané na Právnické fakultě univerzity Karlovy v Praze 12. 2. 2015.

MURRAY, Euan. Between protection and privilege: The European Union's Accession to the European Convention of Human Rights. *Opinion Piece*. s. 18. Dostupné z: <[http://www.academia.edu/9485600/BETWEEN\\_PROTECTION\\_AND\\_PRIVILEGE\\_THE\\_EUROPEAN\\_UNION\\_S\\_ACCESSION\\_TO\\_THE\\_EUROPEAN\\_CONVENTION\\_OF\\_HUMAN\\_RIGHTS](http://www.academia.edu/9485600/BETWEEN_PROTECTION_AND_PRIVILEGE_THE_EUROPEAN_UNION_S_ACCESSION_TO_THE_EUROPEAN_CONVENTION_OF_HUMAN_RIGHTS)>.

ŠKERÍK, Jan. Posudek SDEU č. 2/13 ke slučitelnosti návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP – komentář. *Jiné právo*, 15. ledna 2015. Dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.cz/2015/01/jan-skerik-posudek-sdeu-c-2-13.html>>.



## Resumé

Cílem této diplomové práce je poskytnout ucelený pohled na problematiku přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Z tohoto důvodu se první část práce nejprve zaměřuje na vymezení současné situace ochrany lidských práv v Evropě. Jsou zde představeny systémy ochrany lidských práv na úrovni Rady Evropy i Evropské unie a také vymezen vzájemný vztah mezi oběma systémy. Na tomto místě bude věnována pozornost také historii otázky přistoupení a vymezení základních znaků charakterizujících autonomii právního řádu Evropské unie. Druhá část práce poté poskytne rozbor právních nástrojů, jež přistoupení umožnily. Hlavní důraz bude kladen na rozbor dohody o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech, která obsahuje právní, institucionální i technické řešení začlenění Unie do systému Úmluvy. Tato analýza poslouží k zodpovězení výzkumných otázek vymezených v úvodu práce a také jako základ pro třetí část práce, jež se zabývá velmi aktuálním posudkem Soudního dvora Evropské unie z prosince 2014, na základě něž shledal dohodu o přistoupení neslučitelnou s primárním právem Evropské unie. V této části práce budou nejprve vymezeny argumenty Soudního dvora hovořící pro odmítnutí dohody. V další kapitole poté budou vybrané argumenty Soudního dvora blíže rozebrány. Nastíní také možnosti dalšího vývoje. V závěru práce autorka poskytne odpovědi na otázky položené v úvodu práce.

## **Abstract**

The aim of this thesis is to describe the fundamental issues related to the future accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and to provide an overall understanding of the issue. To fulfil this objective, the first part of the thesis deals with the current situation in the European human rights protection system. It introduces the protection system of the Council of Europe as well as the system of protection provided by the European Union. This part aims to describe relationships between them and also gives the overview of the development of the question of accession and of the main features defining the autonomy of the European Union law. The second part then turns the attention to the legal instruments which make it possible for the European Union to accede. This part provides an analysis of the Accession agreement on the accession of the European Union to the Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms which contains legal, institutional and technical solutions of the European Union's incorporation into the Convention system. This analysis serves as a basis for the next part of the thesis, which focuses on the recent Opinion of the Court of Justice of the European Union 2/13. In this opinion the Court found the Accession agreement to be incompatible with the primary EU law. Firstly the particular arguments of the Court are presented in a comprehensive manner. The following chapter then seeks to look at the selected arguments from the opposite perspective. The possibilities of the future development are also briefly outlined. The conclusion provides answers to the questions raised at the beginning of the thesis.

## **Název práce práce a klíčová slova v českém a anglickém jazyce**

### **Název práce v českém jazyce:**

Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech

### **Klíčová slova v českém jazyce:**

přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech, dohoda o přistoupení, posudek SDEU 2/13, Soudní dvůr Evropské unie, Evropský soud pro lidská práva, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Listina základních práv Evropské unie, lidská práva, autonomie

### **Název práce v anglickém jazyce:**

The Accession of the European Union to the Convention on Human Rights

### **Klíčová slova v anglickém jazyce:**

accession of the European Union to the Convention on Human Rights, accession agreement, CJEU opinion 2/13, Court of Justice of the European Union, European Court for Human Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, human rights, autonomy