

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Natalie Illková

Přínos Benátské komise v oblasti rozvoje a ochrany základních lidských práv

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. PhDr. Veronika Bílková, E.MA., Ph.D.

Katedra mezinárodního práva veřejného

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 25. 06. 2018

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou prací vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 194 434 znaků včetně mezer.

V Praze dne 25. 06. 2018

Natalie Illková

Poděkování

Děkuji doc. JUDr. PhDr. Veronice Bílkové, E.MA., Ph.D. za důvěru při výběru tématu práce, cenné rady a odborné vedení diplomové práce.

Obsah

Úvod.....	1
1. Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva	3
1.1. O Komisi	3
1.2. Orgány Komise	3
1.2.1. Předsednictvo.....	3
1.2.2. Podkomise.....	4
1.2.3. Sekretariát	4
1.3. Zasedání	4
1.4. Členové	5
1.4.1. Členské státy	5
1.4.1. Jednotliví členové	5
1.5. Benátská komise a Česká republika	6
2. Činnost komise a její výstupy	8
2.1. Stanoviska	8
2.2. <i>Amicus curiae</i>	11
2.3. Studie.....	12
2.4. Konference a semináře	12
3. Vývoj Benátské komise	13
3.1. Založení.....	13
3.2. Pomoc novým demokraciím	14
3.3. Rozvíjení činnosti.....	15
3.4. Rozšíření mimo Evropu	16
3.5. Aktuální témata, problémy.....	17
3.6. Výhled.....	17
4. Příspěvek Benátské komise k ochraně lidských práv	18
4.1. Evropa	18
4.2. Latinská Amerika	20
4.3. Střední Asie.....	25
4.4. Afrika - jižní Středomoří	29
4.5. Spolupráce Benátské komise s jinými mezinárodními organizacemi.....	33
5. Základní lidská práva a svobody a jejich ochrana	35
5.1. Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání	36
5.1.1. Výstupy týkající se svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání	37

5.1.2.	Náboženské organizace.....	38
5.2.	Svoboda projevu.....	41
5.3.	Svoboda sdružování, problematika nevládních organizací.....	44
5.4.	Svoboda pokojně se shromažďovat.....	47
5.5.	Zákaz diskriminace	50
5.5.1.	Zákaz diskriminace - obecně	50
5.5.1.	Národnostní menšiny	52
5.6.	„Souhrnná“ ochrana	55
6.	Efektivita výstupů Benátské komise.....	57
6.1.	Okolnosti mající vliv na přijetí závěrů Benátské komise.....	57
6.2.	Následná opatření.....	60
6.3.	Otázka návrhu na pozastavení členství státu v Radě Evropy.....	62
7.	Benátská komise a ESLP	64
7.1.	Reference.....	66
7.2.	<i>Amicus curiae</i> pro ESLP	69
	Závěr	72
	Seznam zkratk	74
	Seznam použitých zdrojů.....	75
	Příloha č. 1	85
	Název diplomové práce, Klíčová slova, Abstrakt.....	86
	Title of the thesis, Keywords, Abstract.....	88

Úvod

Diplomová práce zkoumá činnost Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva neboli Benátské komise, která jakožto odborný orgán Rady Evropy poskytuje státům právní poradenství v oblasti demokracie, právního státu a lidských práv.

Vzhledem k tomu, že Benátská komise ani její činnost není v prostředí České republiky příliš známá, zaměřují se první části práce na představení Komise jako takové. Smyslem těchto kapitol je uvedení čtenáře do kontextu fungování Benátské komise skrze stručný popis její struktury, členské základny, výstupů a také vývoje.

Hlavní činnost Komise spočívá v právní analýze (návrhů) právních předpisů dotčených států, které srovnává s příslušnými mezinárodními lidskoprávními standardy. Vlastní názor Komise včetně hodnocení předložené legislativy Komise zpracovává do tzv. stanovisek, která v závěru obsahují doporučení, jak odstranit případné nedostatky a dosáhnout úrovně požadované standardy. Výstupy Benátské komise nejsou právně závazné a mají pouze povahu doporučení. Zároveň jednou z oblastí, jíž se Komise při své činnosti věnuje, je agenda lidských práv a svobod. Takové nastavení vzbuzuje otázku, zda lze očekávat, že státy budou rady Benátské komise ohledně právní úpravy lidských práv brát v potaz, nebo zda naopak budou tyto výstupy ignorovat. V druhém případě by pak bylo na místě zvážit potřebnost takového orgánu.

Cílem této diplomové práce je zjistit, zda Benátská komise vzhledem ke své agendě týkající se lidských práv nějakým způsobem skutečně přispívá k rozvoji a ochraně lidských práv, a v případě že ano, jakými prostředky tak činí a jak jsou tyto efektivní.

Práce je rozdělena do sedmi částí.

V části 1. je Benátská komise představena, zejména je znázorněna její struktura a členská základna včetně typů členství. Tato část vychází z příslušných ustanovení Statutu Benátské komise a informací na jejích webových stránkách. Jedna z kapitol se věnuje vztahu České republiky a Komise, neboť ČR je členem Komise téměř 25 let a má v ní také své zástupce, kteří se na její činnosti podílejí.

V další části jsou přehledně uvedeny typy výstupů a činností Benátské komise, skrze které poskytuje státům rady, jak sladit jejich právní úpravu s celosvětovými a evropskými standardy. Jak již bylo uvedeno, všem těmto výstupům Komise je společná právní nezávaznost.

Část 3. pak zaznamenává vývoj tohoto mezinárodního orgánu, neboť v průběhu jeho téměř 30 leté existence se jeho úkoly částečně měnily a také došlo k podstatnému

rozšíření počtu členských států. Poslední kapitola této části se zabývá výhledem na další možné fungování Komise v budoucnu.

V dalších částech se práce zaměřuje na konkrétní působení Benátské komise v Evropě a dalších regionech. Analyzuje, jaké systémy ochrany lidských práv v regionech existují, jak regiony přistupují k lidskoprávní legislativě a jak země v regionech v tomto ohledu s Benátskou komisí interagují, respektive jak spolupráce s ní ovlivňuje přístup mimoevropských zemí k právní úpravě lidských práv. Jedna z kapitol také rekapituluje spolupráci Komise s jinými mezinárodními organizacemi s lidskoprávní agendou.

Následně se práce zabývá jednotlivými druhy základních lidských práv, která ve svých stanoviskách Benátská komise řeší nejčastěji. Jde o svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání, svobodu projevu, svobodu sdružovat se a pokojně se shromažďovat. Práce se v této části zaměřuje na to, ve kterých státech, případně oblastech, má právní úprava těchto práv největší nedostatky, v čem spočívají nejčastější pochybení a jakých aspektů se týkají. Informace vychází nejčastěji z množství stanovisek a kompilací, které Benátská komise k této problematice zpracovala.

V části 6. je hodnocena efektivita výstupů Benátské komise, tedy jak jednotlivé státy plní doporučení, jež jim ve svých stanoviskách Komise uděluje. uvedením různých faktorů majících na přijetí rad vliv. K tomuto práce otevírá otázku nedostatečného sbírání informací o tom, které státy, jakým způsobem a jak často reflektují závěry Komise. Následně práce nastiňuje možné řešení problému. V poslední kapitole této části je krátké zamyšlení nad tím, zda by bylo vhodné, aby Benátská komise mohla v případě států, které porušují lidská práva a neřídí se radami Komise, navrhnout pozastavení členství těchto států v Radě Evropy.

Konečně poslední část práce se věnuje vztahu Benátské komise a Evropského soudu pro lidská práva jako nejvýznamnějšího orgánu ochrany lidských práv. Nejprve je vůči sobě vymezuje a metodou srovnávání poukazuje na prvky, v nichž se shodují, a na různá kritéria, v nichž se liší. Následně v dalších kapitolách práce řeší jejich vzájemnou interakci, zejména odkazy ESLP na výstupy Benátské komise v rozsudcích Soudu a Soudem vyžádaná stanoviska *amicus curiae*. Příklad uvedený v závěrečné kapitole práce ilustruje, že následování doporučení Komise může předcházet porušování lidských práv a následným sporům u ESLP.

1. Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva

1.1. O Komisi

Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (*The European Commission for Democracy through Law*), známá spíše jako Benátská komise (*Venice Commission*, dále v textu také jako Komise nebo BK), je poradním orgánem Rady Evropy v ústavních otázkách. Úkolem Komise je poskytovat svým členům právní poradenství a zejména pomoci státům, které o to mají zájem, dosáhnout evropských standardů v oblasti práva a institucionálního uspořádání. Komise také zajišťuje šíření a upevnění společného ústavního dědictví, hraje důležitou roli při řešení konfliktů a v neposlední řadě poskytuje „první ústavní pomoc“ státům procházejícím ústavními změnami.¹

Úkol Komise je však úzce vymezený, což ovšem částečně plyne také z její povahy poradního orgánu - nemůže reagovat na aktuální situace či na konkrétní porušení lidských práv a základních svobod, protože v rámci stanovisek hodnotí pouze právní úpravu. Nemůže navíc vyvinout iniciativu a právní předpisy posuzovat sama od sebe, musí čekat na zadání od samotných států či mezinárodních organizací nebo orgánů.

1.2. Orgány Komise

1.2.1. Předsednictvo

Komise si ze svých členů volí předsednictvo (*Bureau*) složené z předsedy (*President*), tří místopředsedů (*Vice-Presidents*) a čtyř dalších členů předsednictva (*members of the Bureau*). Všichni jsou voleni na funkční období dvou let a mohou být znovuzvoleni. V čele Komise stojí předseda, který ji reprezentuje a řídí plenární zasedání. Za dobu trvání Benátské komise se ve funkci předsedy vystřídali zatím jen tři předsedové. Mezi lety 1990 až 2007 byl předsedou opakovaně volen zakladatel Benátské komise Antonio Mario La Pergola, po jehož úmrtí funkci po jedno funkční období zastával Jan Helgesen. Od roku 2009 do současnosti je předsedou Gianni Buquicchio.

¹ Tato část a další kapitoly vychází z informací uvedených na internetových stránkách BK: *Official Website of the Venice Commission of the Council of Europe* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN

1.2.2. Podkomise

V rámci Komise je utvořeno 12 podkomisí (*Sub-Commissions*) podle dílčích oblastí, kterými se Komise při své činnosti zabývá. Jsou jimi podkomise pro: základní práva, federální a regionální státy, mezinárodní právo, ochranu menšin, soudnictví, demokratické instituce, pracovní metody, Latinskou Ameriku, Středomoří, vládu práva a rovnost pohlaví. Jednotlivým podkomisím předsedají předsedové podkomisí (*Chair*), kteří řídí jejich zasedání.

1.2.3. Sekretariát

Sekretariát Benátské komise sídlí ve Štrasburku v ústředí Rady Evropy. Pomáhá zajišťovat zejména praktické fungování komise. Skrze sekretariát jsou komisi zasílány všechny žádosti o stanoviska (případně *amici curiae*). Někteří pracovníci sekretariátu také pomáhají členům pracovních skupin při přípravě jednotlivých stanovisek. Sekretariát pak z poznatků a z výsledků šetření pracovních skupin vytváří konečné znění stanoviska a stará se o jeho distribuci všem členům komise a ostatním osobám a institucím před zasedáním Komise. Dále se sekretariát podílí na přípravě studií a kompilací z výstupů komise.

1.3. Zasedání

Komise pravidelně zasedá v italských Benátkách. Plenární zasedání se koná čtyřikrát ročně² v budově Scuola Grande di San Giovanni Evangelista.

Na zasedání bývají přítomni členové a zástupci Komise, pracovníci sekretariátu Komise, delegace dalších států (pozorovatelé) a mezinárodních organizací atd. Pravidelně se zasedání účastní zástupci Evropské unie a OBSE/ODIHR jako mezinárodní partneři podílející se na práci Komise a také zástupci Výboru ministrů, Parlamentního shromáždění, Kongresu místních a regionálních orgánů a dalších orgánů Rady Evropy.

Zasedání řídí předseda Benátské komise.³ Zasedání trvají dva dny, během nichž plenum orgánu diskutuje předem připravené návrhy stanovisek a studií,⁴ které případně následně konsensem schválí.

Jednotlivé podkomise se mohou scházet libovolně i mimo plenární zasedání.

² Konkrétně v měsíci březnu, červnu, září a prosinci.

³ V případě, že předseda nebude moci zasedání řídit, zastoupí ho místopředseda.

⁴ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Česká zkušenost z Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, 4(3), 3-5. ISSN 1804-2392.

1.4. Členové

Benátská komise rozlišuje členství na dvě kategorie - členské státy (*member states*) a jednotlivé členy (*individual members*), tedy konkrétní zástupce členských států.

1.4.1. Členské státy

Benátskou komisi v květnu roku 1990 založilo 18 členských států Rady Evropy. Postupem času se počet členů Komise zvyšoval a v současné době, za 28 let existence Komise, činí 61 států (*member states*). Z velké části je počet členů tvořen všemi 47 členskými státy Rady Evropy, zahrnuje ale také 13 mimoevropských států⁵ a Kosovo.

Kromě členství rozlišuje Komise mezi několika dalšími statusy: přidružený člen, status pozorovatele a status zvláštní spolupráce. Přidruženým členem je pouze Bělorusko, jediný evropský stát, který není členem Rady Evropy. Mezi státy se statutem pozorovatele patří Argentina, Kanada, Japonsko, Svatý stolec a Uruguay. Status zvláštní spolupráce náleží Jihoafrické republice, Palestinské národní správě, Evropské unii, Sdružení ústavních soudů používajících francouzský jazyk.⁶

1.4.1. Jednotliví členové

Členské státy jsou v Komisi zastoupeny jednotlivými členy (*individual members*), přičemž každý stát reprezentují dva lidé - člen (*member*) a náhradník (*substitute member* (dále společně také jako „zástupci“ nebo „členové“). Člen má na rozdíl od náhradníka hlasovací právo, nicméně většina závěrů je v Komisi přijata konsensuálně, tedy bez hlasování.⁷ Státy jednotlivé zástupce jmenují tak, aby Komise byla tvořena „nezávislými odborníky, kteří se stali známými svou zkušeností v demokratických institucích či svým příspěvkem k posilování práva a politologie“.⁸ Nejčastěji jsou členy soudci ústavních a nejvyšších soudů, akademici specializující se na politologii, ústavní a mezinárodní právo nebo zástupci úřadů ombudsmana.⁹ Méně často se členy stávají diplomaté, členové parlamentu nebo vlády či jiní politici, musí totiž více dbát na to, aby vystupovali jako „nezávislí odborníci“ a ne jako nositelé určité moci.¹⁰ Pro všechny

⁵ Alžírsko, Brazílie, Chile, Kostarika, Izrael, Kazachstán, Korejská republika, Kyrgyzstán, Mexiko, Maroko, Peru, Tunisko, Turecko, USA.

⁶ Seznam všech členů Komise a států se zvláštními statusy je uveden v příloze č. 1 této práce.

⁷ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Česká zkušenost z Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, 4(3), 3-5. ISSN 1804-2392.

⁸ Článek 2 Statutu Benátské komise.

⁹ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Česká zkušenost z Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, 4(3), 3-5. ISSN 1804-2392.

¹⁰ *Ibid.*

členy platí, že musí vystupovat objektivně a nemají hájit zájmy jednotlivých států, které je jmenovaly. Funkční období člena Komise trvá čtyři roky a po jeho uplynutí může být jmenován znovu. Mandát končí uplynutím, odstoupením zástupce nebo jeho smrtí. Stát, který zástupce jmenoval, ho nemůže odvolat.

1.5. Benátská komise a Česká republika

Česká republika je členem Benátské komise od roku 1994. Dosud měla ČR v Komisi dva členy. V letech 1994 až 2010 ČR v Komisi zastupoval tehdejší ministr zahraničních věcí Cyril Svoboda, od roku 2010 je českou členkou Komise Veronika Bílková z Právnické fakulty UK a z Ústavu mezinárodních vztahů. Pokud jde o náhradníky, resp. v případě ČR náhradnice, stalo se jakýmsi pravidlem, že jde o soudkyně. První náhradnicí se stala roku 1999 Ivana Janů, v té době místopředsedkyně a soudkyně Ústavního soudu, kterou v roce 2002 vystřídala Eliška Wagnerová, taktéž místopředsedkyně a soudkyně Ústavního soudu. Od roku 2010 tuto funkci zaujímá Kateřina Šimáčková z Nejvyššího správního soudu (od roku 2013 je soudkyní Ústavního soudu). Kombinace akademik/soudce se pro práci Komise jeví jako ideální, neboť umožňuje, aby se člen a náhradník vzájemně doplňovali a díky tomu pokryli celou šíři témat projednávaných Benátskou komisí.¹¹

Co se týče angažovanosti českých zástupců a jejich náhradníků v orgánech Komise, zpravidla bývají členy minimálně jedné podkomise a příležitostně se dostanou do vedení Komise. Cyril Svoboda byl dlouhodobě členem podkomise pro demokratické instituce a řídicí rady UniDem, koncem 90. let se stal na dva roky jedním z místopředsedů Komise. Veronika Bílková byla členkou podkomisí pro mezinárodní právo, vládu práva a Latinskou Ameriku, předsedkyní podvýboru pro mezinárodní právo a na konci roku 2017 byla zvolena do vedení jako místopředsedkyně a zastává nyní jedno ze čtyř nejdůležitějších míst předsednictva Komise.¹² Náhradnice se vzhledem ke svým profesím připojily k podkomisím souvisejícím se soudy, např. podkomise soudnictví či (společná rada) ústavní spravedlnosti.

Ve vztahu k Česku Komise zatím žádné stanovisko nepřipravila, neboť o ně zatím ČR ani nikdo jiný nepožádal. Není to přitom tak, že by účast českých zástupců na

¹¹ *Ibid.*

¹² ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Prosincové zasedání Benátské komise řešilo polskou justici a prokuraturu. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2018, **10**(1), 6-9. ISSN 1804-2392.

přípravě jiných stanovisek byla minimální. Od roku 2010 se stále zvyšuje počet stanovisek, na jejichž přípravě se podíleli čeští zástupci, v tomto případě zástupkyně.¹³

Povědomí o Benátské komisi je v Česku obecně docela nízké, malou změnu přinesla medializace kritiky Polska v roce 2016. Jinak se zprávy o Benátské komisi v českých médiích objevují sporadicky. Soustavně se Benátské komisi věnuje Centrum pro lidská práva, které posledních šest let skrze bulletin zprostředkovává aktuální dění a činnost Komise.

Ve spolupráci s Ústavem mezinárodních vztahů uspořádala Benátská komise v roce 2015 v Praze konferenci na téma *Minulost a současnost lustrací: podobnosti, rozdíly a aplikovatelné standardy*. Konference, které se zúčastnili odborníci z mnoha států střední a východní Evropy, ukázala, že pojem lustrace není chápán jednotným způsobem a liší se též modely lustrací, jež jednotlivé státy využily či využívají.¹⁴

¹³ Výroční zprávy Benátské komise z let 1994 až 2016.

¹⁴ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Ukrajina, Ukrajina a opět Ukrajina. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2015, 7(11), 3-4. ISSN 1804-2392.

2. Činnost komise a její výstupy

Činnost Benátské komise je založena na třech základních zásadách evropského ústavního dědictví, které zároveň tvoří základ činnosti Rady Evropy. Jedná se o demokracii, lidská práva a vládu práva. Tyto zásady se promítají do tří klíčových oblastí působení Komise: za prvé demokratické instituce a základní práva, za druhé ústavní a obecné soudnictví a za třetí volby, referenda a politické strany.

Benátská komise svou činnost projevuje skrze několik různých typů výstupů, přičemž všechny mají společné dvě věci - nejsou právně závazné a bývají veřejně publikovány. Jedná se o stanoviska (*opinions*), studie (*studies*), zprávy (*reports*), směrnice (*guidelines*) a *amici curiae*.

Z výňatků přijatých stanovisek, studií a zpráv vytváří komise kompilace. Rozsah těchto kompilací nabízí přehled doktríny Benátské komise k specifickým tématům, jakými jsou např. referenda,¹⁵ svoboda vyjadřování a média¹⁶ nebo ochrana národnostních menšin.¹⁷ Kompilace mají sloužit navrhovatelům právních předpisů jako zdroj odkazů při přípravě legislativy a poté také členům komise při vypracovávání stanovisek a komentářů k těmto návrhům. Vzhledem k tomu, že jednotlivá stanoviska vždy úzce souvisí s konkrétní zemí, je potřeba se na principy a doporučení v nich uvedené dívat v ústavním kontextu dané země.¹⁸

K činnosti Komise patří také pořádání konferencí a seminářů.

2.1. Stanoviska

Benátská komise poskytuje státům právní rady prostřednictvím právních posudků ve formě stanovisek. Stanoviska vypracovává k návrhům právních předpisů a k právním předpisům již účinným, o jejichž posouzení byla požádána.

Žádost o zpracování stanoviska mohou podat jak členské státy, tak orgány Rada Evropy a jiné mezinárodní organizace podílející se na práci Benátské komise.¹⁹

¹⁵ CDL-PI(2017)001, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Referendums, Štrasburg, dne 10. 3. 2017.

¹⁶ CDL-PI(2016)011, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Freedom of Expression and Media, Štrasburg, dne 19. 9. 2016.

¹⁷ CDL(2011)018, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of National Minorities, Štrasburg, dne 6. 6. 2011.

¹⁸ *Compilations of Studies and Opinions of the Venice Commission* [online]. [cit. 2018-06-21]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=04_Compilations&lang=EN

¹⁹ Článek 3 odst. 2. Statutu Benátské komise.

Nejčastěji žádost o stanovisko podávají přímo členské státy, respektive jejich orgány veřejné moci: parlament (i jednotliví členové), vláda (i jednotliví ministři) nebo hlava státu, za účelem posouzení vlastní právní úpravy. V případě, že členský stát požádá komisi o posouzení právní úpravy jiného státu, je o tom posuzovaný stát informován a pokud tyto státy nejednaly ve shodě, je věc předána Výboru ministrů Rady Evropy k posouzení dalšího postupu. Mezi orgány Rady Evropy, které mají právo podat Komisi žádost o stanovisko, patří Výbor ministrů, Parlamentní shromáždění, generální tajemník a Kongres orgánů místní a regionální samosprávy.²⁰ Například generální tajemník či Parlamentní shromáždění této možnosti pravidelně využívají a nechali komisi posoudit právní předpisy Ruska, Ukrajiny, Ázerbájdžánu a Turecka vyvolávající mezinárodní pozornost.²¹ Přezkumu na žádost orgánů Rady Evropy byly ojedinele podrobeny také zákony Maďarska, Monaka či Gruzie.²² Poslední kategorií žadatelů o zpracování stanoviska jsou mezinárodní organizace, konkrétně Evropská unie, OBSE/ODIHR a další mezinárodní organizace podílející se práci Komise, například Organizace amerických států.²³

Příprava stanoviska je zahájena zasláním textu (návrhu) zákona, který má být Komisí posouzen. Žadatel může žádost adresovat buď sekretariátu, nebo přímo předsedovi, poslat ji lze elektronicky nebo poštou. Následně Komise ve spolupráci se sekretariátem ustanoví pracovní skupinu složenou ze zpravodajů a případně dalších expertů. Tato skupina vytvoří návrh stanoviska, ve kterém zhodnotí, zda je posuzovaný text v souladu s mezinárodními standardy, a navrhne případná zlepšení. Dalším krokem

²⁰ *Ibid.*

²¹ V případě Ruska šlo např. o zákon o zahraničních nevládních organizacích, rozšíření pojmu „velezrada“ v trestním zákoně nebo o přednosti ruské ústavy před rozsudky Evropského soudu pro lidská práva.

U Ukrajiny se řešilo posouzení souladu referenda (o odtržení Krymu od Ukrajiny a jeho připojení k Ruské federaci) s ukrajinskou ústavou a o posouzení legality cese Krymu k Rusku, dále o zákon o očištění vlády (tzv. lustrační zákon) a zákon o totalitních symbolech.

Pokud jde o Turecko, zkoumány byly dekrety prezidenta Edrogana týkající se informací zveřejňovaných na internetu, zákazu vycházení či omezení poslancecké imunity.

²² CDL-AD(2013)009, Final Opinion No. 710/2012, On the Provisions relating to Political Prisoners in the Amnesty Law of Georgia, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 11. 3. 2012

CDL-AD(2013)012, Opinion No. 720/2013, On the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 17. 6. 2013

CDL-AD(2012)026, Opinion No. 685/2012, On the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania ..., Štrasburg, dne 17. 12. 2012.

²³ CDL-AD(2017)024, Opinion No. 894/2017, On the legal issues raised by Decree 2878 of 23 May 2017 of the President of the Republic of Venezuela on calling elections to a national constituent Assembly, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 9. 10. 2017.

je návštěva země, o jejíž právní předpis jde. Důvodem této návštěvy je vést rozhovory s místními orgány, občanskou společností a dalšími zúčastněnými stranami, aby pracovní skupina získala relevantní informace a mohla si o konkrétní problematice vytvořit ucelený obrázek. Na základě poznatků získaných komplexním průzkumem zpracuje pracovní skupina finální návrh stanoviska, který následně s pomocí sekretariátu rozešle všem členům Benátské komise ještě před jejím plenárním zasedáním. Návrh dostávají také všechny stálé mise států ve Štrasburku a všechny partnerské organizace (EU, OBSE). V případě potřeby je návrh stanoviska projednán ještě v příslušné podkomisi nebo se státními orgány, jinak až na zasedání Komise. Členové vedou na zasedání k návrhu stanoviska diskuzi, na základě které se konsensuálně rozhodnou pro přijetí stanoviska.²⁴ nebo jeho vrácení k dopracování. Když Komise stanovisko schválí, postoupí ho státu (nebo organizaci či orgánu), který o něj požádal, a následně text stanoviska zveřejní na svých webových stránkách www.venice.coe.int.²⁵

Smyslem stanoviska je posoudit, zda konkrétní legislativní akt nemůže zapříčinit porušování lidských práv uznaných Evropskou úmluvou o lidských právech či jinými mezinárodními lidskoprávními instrumenty, zda je tento akt v souladu s demokratickými principy a zda respektuje vládu práva. Cílem není rozhodnout o porušení práva, ale spíše doporučit cesty zajištění toho, že k takovému porušení nebude docházet. Komise se zabývá pouze právními předpisy, nikoliv kauzami a stejně tak odmítá posuzovat žádosti abstraktního (ač akademického) typu.²⁶ Z tohoto pravidla trochu vybočovalo stanovisko, jehož předmětem bylo hodnocení monackého politického systému a rovnováhy moci v zemi jako celku,²⁷ nebo stanovisko k nezávislosti soudní moci v Bosně a Hercegovině.²⁸

Jako je určité zadání, bývá obdobně konkrétní i názor komise obsažený ve stanovisku. Komise neuděluje obecné rady, namísto toho se zaměřuje na poskytování

²⁴ Ve velmi výjimečných případech dochází ke vrácení stanoviska k dopracování, např. CDL-AD(2012)015, Opinion No. 661/2011, On the Federal Law on the Federal Security Service (FSB) of the Russian Federation, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 20. 6. 2012.

²⁵ *The Commission's activities* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN

²⁶ BUQUICCHIO, Gianni a Simona GRANATA-MENGHINI. The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*. 1. Portland: Intersentia, 2013, s. 247. ISBN 1780681089.

²⁷ CDL-AD(2013)018, Opinion No. 695/2012, On the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 18. 6. 2013

²⁸ CDL-AD(2012)014, Opinion No. 648/2011, On Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 16. 6. 2012.

odpovědí na otázky provázející určité ústavní či právní změny v daném státě. Pokud Komise ve svém stanovisku navrhuje k textu právního předpisu nějaké změny, dbá na to, aby byly v prostředí státu proveditelné.

2.2. *Amicus curiae*

Na žádost ústavního soudu členského státu BK nebo Evropského soudu pro lidská práva zpracovává Benátská komise také stanoviska *amicus curiae*, ve kterých poskytuje informace o otázkách srovnávacího ústavního práva a mezinárodního práva. Úkol komise nespočívá v řešení konkrétních případů ani v posuzování ústavnosti konkrétních předpisů nebo práva, kterého se spor u žádajícího soudu týká.²⁹ Obvykle pouze ve světle evropských standardů posuzuje soudem předložené abstraktní právní otázky, nepodává ale výklad konkrétních ustanovení, např. gruzínského práva. Ústavní soud může požadovat také systematické informace, včetně porovnání zákonů, např. když se potýká s analýzou právních otázek, které se objevily i v jiných právních řádech. Některé ústavní soudy požadují stanoviska k výkladu vnitrostátního ústavního práva, jiné se jednoduše zajímají o slučitelnost vnitrostátního práva s příslušnými evropskými standardy.³⁰

Ústavní soudy členských zemí se na Komisi s žádostí o *amicus curiae* obrací ojediněle, valná většina z nich o odborné vyjádření nikdy nepožádala. Výjimkou jsou některé státy východní a jihovýchodní Evropy, jejichž ústavní soudy v posledních 15 letech žádají Komisi o názor poměrně pravidelně.³¹

Také Evropský soud pro lidská práva několikrát Komisi vyzval, aby mu v určitých případech poskytla svůj názor na konkrétní problematiku. K tomuto blíže v kapitole 7.2.

Benátská komise spolupracuje také s veřejnými ochránci práv (*ombudpersons*), a to prostřednictvím tzv. *amicus ombud* stanovisek, která se týkají zejména legislativy upravující práci těchto osob.

²⁹ *The Commission's activities* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN

³⁰ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, **25**(2), 591–592. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

³¹ Ústavnímu soudu Moldávie byly *amici curiae* poskytnuty sedmkrát, stejně tak ústavnímu soudu Bosny a Hercegoviny. Šestkrát si *amicus curiae* vyžádal ústavní soud Albánie a Gruzie.

2.3. Studie

Aniž by byly dotčeny pravomoci jiných orgánů Rady Evropy, může si Komise z vlastního podnětu nechat provést výzkum a případně pak zpracovat studii, zprávu nebo směrnice.³² Studie vznikají příležitostně, obvykle z iniciativy části členů Komise.³³ Přípravují je skupinky členů Komise samostatně nebo ve spolupráci s jinými mezinárodními orgány.

Studie jsou na rozdíl od stanovisek týkajících se jednotlivých států orientované tematicky.³⁴ Obvykle pojednávají o aktuálních tématech,³⁵ která jsou velmi různorodá, od různých aspektů realizace voleb po komentáře určitých základních práv a svobod (svoboda náboženství, nediskriminace) a další zajímavá témata. Ve studiích se Komise zabývá i obecnějšími koncepty, např. vládou práva. Oficiálně se studie dělí na všeobecné a komparativní, ve skutečnosti ale většina studií splňuje oba tyto znaky.³⁶ Komise jich zatím vydala přes 80.

2.4. Konference a semináře

Jelikož kvalita demokracie nestojí pouze na kvalitě zákonů, ale také na jejich výkladu, pořádá komise ve spolupráci s ústavními soudy, parlamenty, ústředními volebními komisemi a univerzitami konference a semináře.³⁷

Semináře a konference pořádané pro ústavní soudy se zabývají tématy souvisejícími se základními demokratickými principy, například rozdělením veřejné moci nebo nezávislostí soudnictví. Pozornost je věnována i praktickým záležitostem jako vedení případů, rozpočty nebo vztahy s veřejností. Účelem konferencí a seminářů je umožnit soudcům a pracovníkům soudů vést přímý dialog o tématech společného zájmu. Výměna informací, ke které během těchto akcí dochází, soudům nepřináší pouze vzájemné obohacování o zkušenosti a myšlenky, ale také poznatky, jak jiné soudy překonaly obtížné situace.

³² Článek 3 odst. 1. revidovaného Statutu Benátské komise.

³³ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Česká zkušenost z Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, 4(3), 3-5. ISSN 1804-2392.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *The Commission's activities* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN

³⁶ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Česká zkušenost z Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, 4(3), 3-5. ISSN 1804-2392.

³⁷ *The Commission's activities* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN

3. Vývoj Benátské komise

Mezinárodní společenství přivedlo k založení Benátské komise několik motivů, přičemž svou roli sehrály také historické politické události. Původně byla Komise brána spíše jako experiment a až po uplynutí „zkušební doby“, která jí byla z opatrnosti nastavena, se mělo řešit její další fungování. Práce Komise se osvědčila a postupně se jejími členy stávalo více a více zemí. Přestože časem naplnila původní účel, pro který byla založena, pokračovala ve své činnosti dál. Státy se na Komisi stále obracely s žádostmi o stanoviska a navíc začal sílit zájem neevropských zemí o spolupráci. Komise tak po nějaké době revidovala svůj statut a umožnila státům ležícím mimo Evropu stát se jejími členy, čímž znatelně rozšířila svou oblast působení.

3.1. Založení

Za zakladatele Benátské komise je považován italský ústavní právník a soudce Evropského soudu pro lidská práva, Antonio La Pergola. Na konci osmdesátých let 20. století přišel s nápadem založit mezinárodní fórum ústavních expertů s cílem rozvíjet demokracii a vládu práva. Z intelektuálního hlediska to byla velice poutavá myšlenka, ale z politického pohledu se zdála podezřelá - ústavní právo je výlučně doménou státu a dávat expertnímu orgánu za úkol kritizovat a možná tak ovlivňovat vnitrostátní ústavní uspořádání působilo nevyzpytatelně. Na druhé straně hrozilo, že pokud nový orgán z důvodu zachování politické neutrality nebude vstupovat do vnitrostátních debat o ústavě, stane se jedním z mnoha poradních uskupení vytvářejících obecné posudky, které většinou zůstávají orgány dotčeného státu bez povšimnutí. Pád Berlínské zdi v listopadu 1989 nakonec poskytl dostatečně dobrý důvod k založení Komise, navzdory všem obavám a skepsím. Vznik nových demokratických států ve východní Evropě dával tušit, že tyto státy budou v ústavních otázkách potřebovat pomoc.³⁸

Z podnětu Antonia La Pergoly se v lednu roku 1990 v italských Benátkách konala Konference pro ustavení Komise pro demokracii prostřednictvím práva, které se účastnily všechny tehdejší členské státy Rady Evropy a také pár zemí střední a východní

³⁸ BUQUICCHIO, Gianni a Simona GRANATA-MENGHINI. The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*. 1. Portland: Intersentia, 2013, s. 241. ISBN 1780681089.

Evropy v roli pozorovatelů.³⁹ Výsledkem konference bylo přijetí usnesení o vytvoření Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva na přechodnou dobu dvou let s tím, že Rada Evropy bude přizvána k posouzení možností, jak tento orgán včlenit do svého rámce. Ke konci tohoto období měla být její činnost Komise přezkoumána a zváženo další fungování. Státy účastníci se konference pak projevíly zájem podílet se na činnosti komise a nabídly orgánům Rady Evropy projednat, jaké institucionální vazby by mohly být mezi komisí a Radou. Výbor ministrů poté jednomyslně schválil, že záměru států vytvořit základní nástroj pro rozvoj demokracie v Evropě bude dosaženo prostřednictvím dílčí dohody. Následně Výbor ministrů na svém zasedání 10. května 1990 přijal rozhodnutí (90)6 o Dílčí dohodě, kterou se zakládá Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva.⁴⁰ Statut komise tvoří přílohu tohoto rozhodnutí (dále jako „původní statut“).

3.2. Pomoc novým demokraciím

Vznik a první roky fungování Benátské komise ovlivnily jak už zmíněný pád Berlínské zdi, tak i rozpad Sovětského svazu a tomu předcházející postupné odpojování svazových republik. V Evropě se začaly objevovat státy, ve kterých padl komunistický režim a u nichž se předpokládalo, že se se znovunabytou svobodou budou chtít stát demokraciemi. Z počátku své existence byl tedy hlavní cíl Komise pomáhat státům s transformací z komunistických systémů na demokracie evropského typu. Pozornost Benátské komise zaměřená na postkomunistické státy vyplývá i z první věty jejího původního statutu: „Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva je poradním orgánem, který spolupracuje s členy Rady Evropy, ale i s nečlenskými státy, zejména s těmi ze střední a východní Evropy.“⁴¹ Časem měly zaváděné změny připravit tyto země také na členství v Radě Evropy.⁴²

Jednou ze stěžejních činností komise po jejím vzniku bylo poskytnout partnerským zemím pomoc s vytvořením politické a právní infrastruktury nutné k dosažení pluralitní

³⁹ DE VISSER, Maartje. A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform. *The American Journal of Comparative Law*. 2015, **63**(4), 963–1008.

⁴⁰ Resolution (90)6, On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session.

⁴¹ Článek 1 odst. 1. původního Statutu Benátské komise, který tvoří přílohu výše uvedeného dokumentu.

⁴² DIJK, van, Pieter. The Venice Commission on certain aspects of the European Convention of Human Rights. *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber amicorum Luzius Wildhaber*. 1. Curych: Nomos Publishers, 2007, s. 183-202. ISBN 3832926461.

demokracie, vlády práva a respektování lidských práv. Proces převodu zahrnoval kromě přípravy právních základů pro demokratický řád také navrhování nových ústav, případně zásadnější úpravy těch stávajících. Při přípravě ústavních textů kladla BK důraz na to, aby státům poskytla podporu, protože je čekal velký úkol, a to položit jiné, úplně nové ústavní základy. Komise k jednotlivým státům při vytváření návrhů ústav přistupovala individuálně, zdrojem inspirace jí byly například národní tradice příslušných států.

Státy si také nechávaly komisi posoudit, zda jsou jejich ústavy v souladu s ústavami jiných států, případně zda si neodporují statuty sub-státních entit s národními ústavami.⁴³ V této souvislosti komise vypracovala například stanovisko ke konformitě ústavy Srbska s ústavou Bosny a Hercegoviny,⁴⁴ návrhu ústavy Nachičevanské autonomní republiky s ústavou Ázerbájdžánu⁴⁵ a ústavy Gagauzie s ústavou Moldávie.⁴⁶

3.3. Rozvíjení činnosti

Původní účel založení Komise naplnila po asi deseti letech, většina států přijala moderní demokratické ústavy a zvolila si volební systém. Samozřejmě ne vše se podařilo vyřešit, v různých oblastech (zejména v soudnictví) stále byl prostor pro reformy. Komise se následně zaměřila na další potenciální klienty - tzv. zavedené demokracie a mimoevropské státy.

Kromě zpracovávání stanovisek, které nadále tvoří největší část její práce, Komise začala ze svých poznatků vytvářet tematické kompilace, kde soustřeďuje relevantní ustanovení ze stanovisek týkajících se daného tématu, a směrnice, jež mají zákonodárcům poskytnout oporu při vytváření nové legislativy. Dále začala zpracovávat také studie, stanoviska *amicus curiae*, pořádat konference a semináře atd. Ve všech svých výstupech se stále snaží nesnižovat kvalitu a zůstávat konzistentní ve svých názorech.

⁴³ MALINVERNI, Giorgio. The Contribution of the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). *The prevention of human rights violations: Contribution on the occasion of the twentieth anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*. 1. Sakkoulas Publishers: Athens, 2001, s. 123-137. ISBN 9041116729.

⁴⁴ Council of Europe document CDL (96) 56.

⁴⁵ Council of Europe document CDL-INF (97) 6.

⁴⁶ Council of Europe document CDL (98) 41 rev.

Rozvíjení činnosti Benátské komise vyplynulo v postupnou spolupráci s dalšími mezinárodními orgány či organizacemi, kromě orgánů Rady Evropy např. s OBSE/ODIHR či EU. O tom podrobněji v kapitole 4.5.

3.4. Rozšíření mimo Evropu

V roce 2002 vydal Výbor ministrů rozhodnutí,⁴⁷ kterým byl přijat nový statut Benátské komise a který původní Dílčí dohodu změnil na Rozšířenou dohodu. Od té doby se členy Komise stávají i neevropské státy, posledním přistoupiším členem byla v roce 2016 Kostarika. Revidovaný statut a finanční podpora poskytnutá ze strany Evropské unie a několika členských států Rady Evropy⁴⁸ umožnily plné rozvinutí programů spolupráce se Střední Así, jižním Středomořím a Latinskou Amerikou.⁴⁹ Mimoevropské státy se staly buď přímo členy Benátské komise, nebo s ní jinak spolupracují v rámci různých forem účasti. K dnešnímu dni má Komise 14 neevropských členů.

Revoluce v Kyrgyzstánu v roce 2010 a tzv. arabské jaro v roce 2011 pak odhalily plný potenciál členství mimoevropských států.⁵⁰

Vzhledem k tomu, že Benátská komise je orgánem mezinárodní organizace regionální povahy, vyvstává otázka, zda dokáže plnit své poslání i u států nacházejících se mimo tento region. Původně bylo pole působnosti Komise vymezeno zejména ve východní Evropě, později se s připojením všech států Rady Evropy znatelně rozšířilo, nicméně stále zůstávalo v evropském rámci.

Silnou stránkou Komise je její individuální přístup ke každé zemi, již se připravované stanovisko (či jiný výstup Komise) týká. V případě neevropských států se musí spolehnout na to, že jsou její metody použitelné univerzálně, nebo že naopak státy žádající právní posudky počítají s tím, že jejich právní předpisy budou hodnoceny podle evropských standardů.

⁴⁷ Resolution RES (2002)3, Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law.

⁴⁸ Dobrovolné příspěvky poskytlo Finsko, Francie, Itálie, Norsko a Turecko, finančně přispěla také Komise EU.

⁴⁹ *Sharing European experience with non-European countries* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_neighbours&lang=EN

⁵⁰ BUQUICCHIO, Gianni a Simona GRANATA-MENGHINI. The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*. 1. Portland: Intersentia, 2013, s. 241-254. ISBN 1780681089.

3.5. Aktuální témata, problémy

I nadále program Komise zaplňují otázky reflektující aktuální politické dění, například anexe Krymu v roce 2014 nebo pokus o převrat v Turecku v roce 2016. O zaplnění programu Komise se také svými žádostmi o stanovisko podstatně zasloužily státy ucházející se o členství v Evropské unii, zejména Bosna a Hercegovina, Černá Hora a další.

V poslední době se zdá, že se Benátská komise vrací k původnímu úkolu a že jejími „klienty“ se, byť ne vždy dobrovolně, opět stávají státy střední a východní Evropy, které se od zásad právního státu či ochrany lidských práv nově znovu vzdalují. Výrazně na sebe například upozorňují Maďarsko, Turecko, Rusko či Ázerbájdžán. Nejenom tyto státy mají určité tendence omezovat základní lidská práva a svobody, za všechny lze jmenovat například zásahy do svobody sdružování ve formě omezování činnosti nevládních organizací.

3.6. Výhled

Přestože již byl původní účel založení Benátské komise naplněn téměř před dvaceti lety, časem postupně přicházely nové výzvy a Komise se těmito situacím se ve své činnosti přizpůsobila. Znatelně pomohlo přijetí nových členů Rady Evropy a rozšíření členské základny i mimo Evropu. Vzhledem k tomu, že některé neevropské regiony postrádají účinné systémy ochrany lidských práv, mohla by Komise do budoucna více operovat v asijských či afrických zemích a šířit tak evropské standardy, které jsou mnohdy i vyšší než ty celosvětové, dál. Trendem je však také návrat pozornosti zpět do Evropy.

Situaci nicméně hodně ztěžuje celková krize mezinárodních institucí a v případě Komise coby orgánu RE taky finanční krize - Turecko a Rusko přestaly přispívat do rozpočtu, USA se na to možná chystá.

Pokud i v budoucnu Komise bude schopná ve svých výstupech reagovat na další vývoj a překlene se přes zřejmě nastávající krizové období, možná se časem z Benátské komise díky dalšímu rozšiřování stane orgán s celosvětovou působností

4. Příspěvek Benátské komise k ochraně lidských práv

V této části se práce zaměřuje na činnost Benátské komise v oblasti ochrany a rozvoje lidských práv v Evropě (v jejím původním území působnosti) a na přesah BK mimo evropský region, zejména jakým způsobem v daných regionech k rozvoji a ochraně lidských práv přispívá, s čímž také souvisí možné odlišné pojetí samotných lidských práv a jiné kontrolní mechanismy. V těchto regionech existují různé místní systémy ochrany lidských práv (případně region takový systém nemá), všem je ale společný univerzální systém této ochrany a dokumenty přijaté v jeho rámci představují mezinárodní standardy.⁵¹

Při sestavování skupiny zpravodajů k vytvoření stanoviska je vyloučeno, aby byl členem skupiny zástupce státu, kterého se stanovisko týká. Účast zástupců sousedních států je naopak celkem obvyklá. Jestliže není daný mimoevropský region v Komisi hojně zastoupen, snižuje se tak možnost, aby byl v pracovní skupině alespoň nějaký člen znalý poměrů v regionu.

4.1. Evropa

Evropská úprava lidských práv představuje nejvyspělejší z regionálních systémů ochrany lidských práv, který jde v mnohém nad rámec univerzálních standardů přijatých v rámci OSN.⁵² Nejstarším a nejrozvinutějším je systém vytvořený Radou Evropy (RE),⁵³ nyní téměř celoevropskou organizací, neboť Bělorusko stále chybí.

⁵¹ Univerzální systém ochrany lidských práv tvoří Všeobecná deklarace lidských práv (1948, dále jako VDLP), přijatá v rámci OSN. Má sice nesporný význam ale není mezinárodní smlouvou, má pouze doporučující charakter. Právně závazné jsou Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966, dále jako MPOPP) a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (1966, dále jako MPHSPK). Každý pakt upravuje vlastní kontrolní mechanismus ve formě příslušného Výboru, přijetí opčních protokolů k těmto paktům pak umožňuje přijímat a projednávat individuální stížnosti. Rada pro lidská práva OSN je orgánem kontroly založeným na základě Charty OSN a má na starosti proceduru „všeobecného periodického přezkumu“ (*Universal Periodic Review*).

Zdroj: ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 6-18. ISBN 978-80-7400-318-9.

⁵² *Ibid.* s. 31.

⁵³ Normativní základ tohoto systému tvoří Evropská úmluva o ochraně lidských práv (1950, dále jako EÚLP) a jejich šestnáct protokolů. Soudní ochranu práv přiznaných EÚLP zajišťuje Evropský soud pro lidská práva (dále jako ESLP), který z EÚLP činí nejefektivnější mezinárodněprávní instrument na ochranu lidských práv a také umožňuje jednotlivcům obracet se na něj s individuálními stížnostmi. Podle EÚLP BK posuzuje úroveň a dodržování lidských práv nejen v evropských zemích.

V Evropě vedle sebe ale existuje více institucionálních okruhů, které jsou sice formálně zcela samostatné, ale obsahově se mohou vzájemně ovlivňovat či doplňovat.⁵⁴

Původně byla Benátská komise založena se zaměřením na státy střední a východní Evropy, a přestože v současné době jsou členy BK všechny evropské státy, pozornost Komise stále výrazně směřuje na tuto část Evropy, k níž se vztahuje okolo 90 % ze všech přijatých stanovisek. Téměř polovina z těchto stanovisek se navíc vztahuje pouze k pěti zemím - Ukrajině, Bosně a Hercegovině, Arménii, Moldávii a Gruzii. Stanoviska se většinou týkají demokratizace těchto zemí spočívající v reformách soudnictví včetně zakládání nových typů soudů (např. ústavních), zajišťování záruk nezávislosti a nestrannosti a přeměny úřadu prokurátora. Dále země tohoto regionu řeší vypořádání se se svou minulostí, neboť téměř všechny z nich mají zkušenosti s komunistickým režimem. Z tohoto pohledu pak v zemích vznikají zákony o lustracích, restitucích, trestním stíhání, komunistických symbolech či zákony o národní paměti. Demokratizace států tohoto regionu s sebou také nese úpravu základních práv, zejména svobodu sdružování a náboženského vyznání. Některé ze zemí se ovšem potýkají s tzv. dedemokratizací, jež v tomto případě spočívá v přijímání nových ústav nebo novelizací těch stávajících k obměňování politických a právních systémů opačným směrem. Dále dochází k dílčím změnám právního pořádku, pokud jde o soudnictví, svobodu médií či organizace občanské společnosti.⁵⁵

Zvláštním typem příspěvku Benátské komise k ochraně lidských práv v rámci systému ochrany lidských práv Rady Evropy bylo zpracování návrhu úmluvy o ochraně národnostních menšin na počátku 90. let minulého století. Tehdy šlo o reakci na urgentní potřebu právní regulace otázky menšin na mezinárodní úrovni. Na žádost několika států (Itálie, Jugoslávie a Maďarska) začala Benátská komise pracovat na znění návrhu, nejprve nastínila principy, které by upravovaly postavení menšin, poté navrhla

⁵⁴ Další systém ochrany lidských práv v Evropě (s přesahem do regionu Střední Asie a Severní Ameriky) tvoří Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (dále jako OBSE). Významnou roli představuje její lidskoprávní orgán Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, dále jako ODIHR).

Nejmladším a také nejžšíím je systém ochrany lidských práv Evropské unie (EU). Součástí primárního unijního práva je Listina základních práv EU (2000), ustanovení o lidských právech obsahuje také Smlouva o fungování EU (1957), Smlouva o EU (1992) a Charta základních práv EU (2000). Mechanismus právní ochrany lidských práv se dělí na soudní, který zajišťuje Soudní dvůr EU a Tribunál, a mimosoudní, jež představuje ombudsman a petiční právo každého občana EU.

⁵⁵ BÍLKOVÁ, Veronika. *The ECHR in the Central and East-European States: A View from the Venice Commission* [prezentace]. Moskva, předneseno dne 18. 5. 2018.

kontrolní mechanismus a následně vznikl návrh celé úmluvy, jež nakonec státy Rady Evropy přijaly jako Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin (1995).⁵⁶

4.2. Latinská Amerika

Státy amerického regionu se s činností Benátské komise seznámily v poměrně širokém zastoupení. Členskými státy se po roce 2002 staly USA, Brazílie, Chile, Kostarika, Mexiko a Peru, přičemž Kanada, Argentina a Uruguay mají status pozorovatelských států a ve vztahu k dalším dvěma zemím, Bolívii a Venezuele připravovala Komise stanoviska.

Ochrana lidských práv na americkém kontinentě je úzce spojena s Organizací amerických států (*Organization of American States*, dále jako OAS), regionální organizací pro všestrannou spolupráci amerických států. Meziamerický systém ochrany lidských práv má obdobnou strukturu jako ten evropský, do určité míry i podobně fungují, ale samozřejmě se v některých ohledech liší.⁵⁷

Vzhledem k tomu, že k USA potažmo ke Kanadě nemá Komise žádné výstupy, bude zbytek této kapitoly věnován pouze státům Latinské Ameriky.

Spolupráci se zeměmi tohoto regionu rozvíjí Benátská komise skrze podkomisi pro Latinskou Ameriku, která vznikla v roce 2013 a zasedá zhruba jednou ročně, většinou na území regionu.⁵⁸

V oblasti Latinské Ameriky se koná poměrně hodně mezinárodních konferencí, valné většiny z nich se Benátská komise účastní, pokud je přímo neorganizuje. Ve spolupráci s ústavními a jinými soudy zemí tohoto regionu pořádala Benátská komise

⁵⁶ MALINVERNI, Giorgio. The Contribution of the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). *The prevention of human rights violations: Contribution on the occasion of the twentieth anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*. 1. Sakkoulas Publishers: Athens, 2001, s. 123-137. ISBN 9041116729.

⁵⁷ Meziamerický systém vychází z normativně z nezávazné Americké deklarace práv a povinností člověka (1948) a závazné Americké úmluvy o lidských právech (1969, dále jako AÚLP). Dodržování těchto instrumentů monitorují Meziamerická komise a Meziamerický soud pro lidská práva (*Inter-american Court of Human Rights*, dále jako IACHR). Soud posuzuje stížnosti týkající se porušení Americké úmluvy, na rozdíl od evropského systému se k němu ale jednotlivci nemohou obracet přímo. Stížnost za ně, uzná-li to za vhodné, předkládá Meziamerická komise. Liší se také postavení soudů, v Latinské Americe mají velkou moc a jsou do značné míry protiváhou exekutivy.
Zdroj: BÍLKOVÁ, Veronika. Extraterritoriální aplikace lidských práv - Pohled z Evropy a z Ameriky. *Mezinárodní ochrana lidských práv: regionální a tematická diference*. 1. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2011, s. 9-22. ISBN 978-80-87146-54-5.

⁵⁸ *Accompanying constitutional and electoral reforms in Latin America* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_Latin_America

několik mezinárodních konferencí⁵⁹ či seminářů⁶⁰ zaměřených na místní aktuální témata, kterými jsou vedle ochrany lidských práv zejména volební otázky. Na zmíněných akcích vystupují se svými příspěvky odborníci z Benátské komise či přímo soudci ESLP, IACHR a členové orgánů OSN a také se jich hojně účastní soudci a jiní zástupci dalších latinskoamerických států, například Kolumbie, Ekvádoru, Salvadoru a Nikaraguy.

Zdá se, že podobná setkání jsou značně přínosná hlavně v oblasti vzájemné výměny zkušeností mezi latinskoamerickými státy a v bližším poznávání tohoto regionu Komisí. Komise Latinské Americe zase představuje evropské ústavní dědictví a poskytuje jejím státům možnost těžit ze zkušeností mnoha evropských zemí s integrací mezinárodních standardů do právních řádů. Zároveň mezi sebou rozvíjí debatu o odlišných demokratických tradicích.⁶¹ Některé konference jsou i pořádány jako soudní dialog se srovnáním dvou obdobných institucí, např. ESLP a IACHR. Výměna zkušeností, vzájemná znalost judikatury a konstrukce soudního dialogu v jeho nejširším smyslu představují základ pro vytvoření trvale sdílených standardů v oblasti lidských práv.

Stanovisek vztahujících se k latinskoamerickým zemím je poměrně málo a většinou se týkají spíše problematiky voleb. Státy jako Kostarika, Chile nebo Brazílie o žádné ještě nepožádaly, na rozdíl od Mexika⁶² nebo Peru.⁶³ Zajímavá je situace okolo zemí tohoto regionu, které nejsou členskými státy BK, ale Komise k jejich právním předpisům přesto vypracovala stanoviska, a to na základě žádostí od mezinárodních organizací (či orgánů) účastnících se práce Komise.

⁵⁹ V Mexiku v roce 2013 pořádala Komise s Volebním federálním tribunálem Mexika *Mezinárodní konferenci o provádění smluv o lidských právech na vnitrostátní úrovni se zvláštním zaměřením na zkušenosti z Latinské Ameriky*. Spolu s Nejvyšším soudem Brazílie organizovala v roce 2014 v Ouro Preto mezinárodní konferenci na téma *Ústavní ochrana hospodářských a sociálních práv v dobách ekonomické krize. Jaká je úloha soudců?* V roce 2015 ve spolupráci s Ústavním soudem Chile organizovala mezinárodní konferenci v Santiagu de Chile na téma *Ústavní ochrana zranitelných skupin: soudní dialog*. Obdobně spolu s Ústavním soudem v Peru uspořádala v roce 2016 mezinárodní konferenci v Limě na téma *Ústavní reforma a demokratická stabilita: role ústavních soudů*.

⁶⁰ V roce 2010 pořádala Komise v Limě ve spolupráci s Ústavním soudem Peru mezinárodní seminář o *Ústavním a mezinárodním soudnictví v oblasti lidských práv*. V roce 2014 Benátská komise a Úřad státního zastupitelství Bolívie spoluorganizovaly mezinárodní seminář na téma *Lidská práva v činnosti Úřadu státního zastupitelství Bolívie*.

⁶¹ *Accompanying constitutional and electoral reforms in Latin America* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_Latin_America

⁶² CDL-AD(2013)021, Opinion No. 680/2012, On the electoral legislation of Mexico, by the Venice Commission and the Council for Democratic Elections, Štrasburg, dne 18. 6. 2013.

⁶³ Peru sice o stanovisko BK požádalo, ale se změnou vlády došlo i ke stažení původního návrhu zákona, ke kterému mělo být stanovisko vypracováno, takže nakonec žádné vypracováno nebylo.

Poprvé se tak stalo v roce 2004 v případě Mexika, které v té době ještě nebylo členem Komise.⁶⁴ Parlamentní shromáždění požádalo Komisi o přípravu stanoviska⁶⁵ k otázce ústavních reforem v Mexiku souvisejících s rozdělením pravomocí mezi federaci a jednotlivé státy při vyšetřování a potrestání vážných a systematických porušování lidských práv. Podobná situace se opakovala u Venezuely, OAS si od Komise vyžádala zpracování stanoviska⁶⁶ týkajícího se dekretu, jímž venezuelský prezident rozhodl o vypsání voleb do Národního ústavodárného shromáždění. Odlišně postupovala Bolívie, která právní přezkum návrhů svých zákonů o úřadu státního zastupitelství a o řízení před ústavním soudem iniciovala sama a žádosti o stanoviska⁶⁷ podala Komisi skrze delegaci Evropské unie v Bolívii.⁶⁸

Všem výše uvedeným žádostem Komise vyhověla a stanoviska vypracovala na základě čl. 3 odst. 2 revidovaného Statutu BK, který dovoluje, aby o stanovisko požádala „mezinárodní organizace /.../ účastníci se práce Komise“. Tento článek je vykládán velice permissivně, neboť zaprvé neklade požadavek, aby se žádost mezinárodní organizace vztahovala k členskému státu Komise, a zadruhé mezinárodní organizace neomezuje v tom, že by se mělo jednat alespoň o její členy. Což vyplývá ze skutečností, že Mexiko v daném čase nebylo členem Benátské komise ani Parlamentního shromáždění RE,⁶⁹ stejně tak jako Bolívie není členem Komise a logicky ani EU. Členem Komise není ani Venezuela, která navíc už před zasláním žádosti OAS podnikla právní kroky k vystoupení z OAS.⁷⁰ Benátská komise tento přístup patrně vítá, neboť umožňuje poskytnout její služby širšímu okruhu států, než tvoří její členská základna. Na druhou stranu ale dovoluje mezinárodním organizacím zažádat o

⁶⁴ Členem BK je Mexiko až od roku 2010.

⁶⁵ CDL-AD(2005)006, Opinion No. 330/2004, On Constitutional Reforms relating to the disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 14. 3. 2015

Konkrétně byla Benátská komise požádána, aby se vyjádřila k otázce, zda by v návrhu na změnu vyšetřovacího orgánu došlo k protiprávní retroaktivitě.

⁶⁶ CDL-AD(2017)024, Opinion No. 894/2017, On the legal issues raised by Decree 2878 of 23 May 2017 of the President of the Republic of Venezuela on calling elections to a national constituent Assembly, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 9. 10. 2017

⁶⁷ Stanovisko č. 615/2011 k návrhu zákona o úřadu státního zastupitelství a stanovisko č. 645/2011 k návrhu zákona o řízení před ústavním soudem

⁶⁸ Delegaci EU v Bolívii požádali o postoupení žádosti náměstek ministra spravedlnosti a lidských práv (CDL-AD(2011)007, Opinion No. 615/2011, On the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 30. 3. 2011) a předseda Poslanecké sněmovny Bolívie (CDL-AD(2011)038, Opinion No. 645/2011, On the draft code of constitutional procedure of Bolivia, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 18. 10. 2011).

⁶⁹ Od roku 1999 ale Mexiko získalo pozorovatelský statut.

⁷⁰ Prozatím ale ještě zůstává jejím členem, výstupové řízení může trvat až dva roky.

stanovisko vůči jakémukoliv státu. Ze strany Bolívie sice byla jasná snaha o vypracování stanoviska Komise, ale v opačném případě, tedy pokud by stát o stanovisko neměl zájem, by musela být řešena otázka, nakolik je legitimní vměšovat se do záležitostí určitého státu (který není členem mezinárodní organizace účastnící se práce BK) proti jeho vůli, jak tomu bylo například u Venezuely. Patrně by v daném státě muselo docházet k výraznému porušování lidských práv a svobod, jež se stát zavázal dodržovat alespoň v rámci univerzálního systému ochrany lidských práv.

Jak již bylo zmíněno výše, stanoviska týkající se latinskoamerického regionu zpracovávají témata voleb, postavení státního zastupitelství či řízení před ústavním soudem, která na první pohled neevokují problematiku lidských práv. Benátská komise ale zejména ta politická neopomíná a ve stanoviscích se jim věnuje většinou ve formě připomínky nebo zdůraznění konkrétního práva. Při hodnocení vychází jak ze samotného textu posuzovaných (návrhů) právních předpisů, tak ze znění mezinárodních smluv, kterými je daná země vázána, a v neposlední řadě zohledňuje také judikaturu příslušného soudu, případně jako oporu využívá vlastní výstupy. Kromě dokumentů týkajících se přímo tématu stanoviska také připomíná mezinárodní lidskoprávní standardy, jejichž ustanovení o základních právech a principech bere jako základ pro další právní instituty. Pro ilustraci je dále uvedeno pár příkladů.

U hodnocení právní úpravy voleb v Mexiku se například Komise opírala o několik svých směrnic a kodexů dobré praxe souvisejících s tematikou voleb a nevynechala ani ustanovení AÚLP spolu s doporučeními a judikaturou IACHR či obecné komentáře Výboru OSN pro lidská práva k článkům MPOPP. V souladu se zněním uvedených dokumentů Komise zdůraznila, že demokratické volby nejsou možné bez dodržování lidských práv, zejména bez svobody vyjadřování a svobody tisku.⁷¹

Bolívie ve svých dvou zkoumaných návrzích zákonů zaujala poměrně vstřícný přístup k mezinárodnímu právu, avšak BK ji upozornila na několik ustanovení, která by pravděpodobně v souladu s lidskoprávními normami nebyla. V návrhu prvního zákona (o řízení před ústavním soudem) se objevil speciální odkaz na mezinárodní smlouvy o lidských právech - pokud tyto smlouvy obsahují pro jednotlivce příznivější ustanovení nebo dokonce obsahují práva, která nejsou obsažena v Ústavě, považují se za součást ústavního pořádku. Velmi jednoznačně je v návrhu zákona zaveden princip interpretace *pro homine* nebo uplatnění nejpříznivější interpretační normy vůči jednotlivci. Jiný

⁷¹ CDL-AD(2013)021, Opinion No. 680/2012, On the electoral legislation of Mexico, by the Venice Commission and the Council for Democratic Elections, Štrasburg, dne 18. 6. 2013, body č. 7 a 30.

článek návrhu ale po ústavním soudu požadoval primárně doslovný výklad ústavy, což by podle BK časem mohlo ústavu paralyzovat a znemožnit tak její přizpůsobení se potřebám doby zejména v oblasti lidských práv a svobod. Navíc není jasné, zda by se požadavek doslovného výkladu musel vztahovat i na znění mezinárodních smluv o lidských právech, jejichž ustanovení by na základě výše uvedeného také mohly být součástí ústavy.⁷² Ve druhém stanovisku (k návrhu zákona o úřadu státního zastupitelství) Komise ocenila otevřenost vůči mezinárodnímu právu, s jakou se tento návrh zákona sladuje s mezinárodními smlouvami a dohodami, upozornila ale také na možné důsledky článku zakládajícího povinnost spolupracovat se státním zastupitelstvím, přičemž za odmítnutí hrozí trestní odpovědnost. Činnost státního zastupitelství by tak mohla ohrozit některá základní práva, např. právo na soukromí, na důvěrnost sdělení, na ochranu osobních údajů apod. Pro úplnost ještě BK zmínila, že problematika odpovědnosti za dohled nad dodržováním lidských práv ve vězení, psychiatrických a zdravotních zařízeních atd. spadá spíše do působnosti veřejného ochránce práv než státního zastupitelství.⁷³

Obdobně Komise postupovala i při zpracování stanoviska k Venezuele nebo *amici curiae* pro Ústavní soud Peru.

Obecně lze shrnout, že spolupráce s regionem Latinské Ameriky se postupně rozvíjí, zejména pokud jde o výměnu informací - v tomto ohledu jsou nejvíce přínosné mezinárodní konference a semináře. Státy a jejich zástupci se zvolna zapojili do činnosti Komise, žádosti o stanoviska však přicházejí spíše nárazově. Komise již není v kontaktu pouze s jednotlivými zeměmi, ale i s místními organizacemi či orgány, např. s OAS,⁷⁴ IACHR, Meziamerickou unií volebních orgánů (UNIORE) a Ibero-Americkou konferencí ústavního soudnictví (CIJC).⁷⁵

Otázky, kterými se Komise zabývala v latinskoamerickém regionu, více méně řešila už předtím v evropském prostředí. Jednalo se o v určitém smyslu prozkoumanou problematiku, proto není úplně jasné, jak by Komise postupovala (a zda by žádost o

⁷² CDL-AD(2011)038, Opinion No. 645/2011, On the draft code of constitutional procedure of Bolivia, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 18. 10. 2011, body č. 20 a 21.

⁷³ CDL-AD(2011)007, Opinion No. 615/2011, On the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 30. 3. 2011, body č. 9, 20 21.

⁷⁴ Kromě stanoviska k Venezuele požádala OAS Benátskou komisí i o přípravu studie na téma Právo jednotlivce být opakovaně volen (CDL-AD(2018)010, Study No. 908/2017, On the Individual Right to Re-election, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 20. 3. 2018).

⁷⁵ *Accompanying constitutional and electoral reforms in Latin America* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_Latin_America

takové stanovisko přijala) při posuzování právního předpisu s „neevropským“ tématem, jakým je například právní postavení a ochrana lidských práv domorodého obyvatelstva v Jižní a Severní Americe a s tím související problém kolektivních práv domorodých obyvatel.⁷⁶

4.3. Střední Asie

Mezi členy Komise patří z asijských zemí Kazachstán, Kyrgyzstán, Jižní Korea a Japonsko se statusem pozorovatele. Poslední dva jmenované státy ale činnost Komise nijak zvlášť nepodněcují,⁷⁷ proto se v této kapitole zaměřím na oblast Střední Asie, kde je o stanoviska Komise zájem, jelikož o ně kromě Kazachstánu a Kyrgyzstánu požádaly i sousední státy Tádžikistán a Uzbekistán.

Benátská komise byla jednou z prvních organizací, které se zeměmi Střední Asie zahájily cílenou spolupráci v otázkách právního státu. Patrně i na základě pověsti nezávislého a nestranného prostředku právní spolupráce se BK podařilo vybudovat velmi dobré pracovní vztahy s různými státními institucemi v Kazachstánu, Kyrgyzstánu, Tádžikistánu a Uzbekistánu. Ačkoli na nižší úrovni, byli do několika mnohostranných aktivit Komise zapojeni i zástupci Turkmenistánu.

Systém ochrany lidských práv prozatím asijský region postrádá, debata o ochraně lidských práv je zatím vedena na úrovni sub-regionálních organizací. Ty většinou sdružují vždy jen některé státy regionu, a to nejrůznější státy, které mají společné kulturní či náboženské hodnoty.⁷⁸ Mezi takové organizace patří i Organizace islámské spolupráce (*Organization of Islamic Cooperation*, dále jako OIC), organizace sdružující 57 států islámské orientace, a Společenství nezávislých států (*Commonwealth of Independent States*, dále jako CIS), sdružení bývalých sovětských republik zavázaných ke spolupráci v oblasti zahraniční a domácí politiky. Členy obou těchto organizací jsou i

⁷⁶ V Brazílii například vyvolává kontroverze zákon, jež má domorodým kmenům zakázat tradiční zvyk zabíjet novorozenata a starší děti s nějakou formou postižení či nemoci, děti svobodných matek, případně dvojčata, která společnost tradičně vnímala jako zlé znamení. Řeší se tak otázka, do jaké míry má stát právo zasahovat do zvyklostí a tradic původních obyvatel. V debatě na jedné straně stojí zastánci univerzálních lidských práv, jimž oponují zastánci „kulturního relativismu“ vyzdvihující právo každé komunity a lidského společenství stanovit si vlastní zásady morálky.

Zdroj: CHALOUPKOVÁ, Barbora. *Mají brazilští indiáni právo zabíjet své děti?* [online]. [cit. 2018-06-21]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/denni-menu/maji-brazilsti-indiani-pravo-zabijet-sve-deti>

⁷⁷ S Japonskem BK na prosincovém zasedání v roce 2017 konzultovala změny japonské ústavy.

⁷⁸ HONUSKOVÁ, Věra. *Ochrana lidských práv v asijském a americkém regionu. Mezinárodní ochrana lidských práv: regionální a tematická diferenciaci*. 1. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2011, s. 22-30. ISBN 978-80-87146-54-5.

zmíněné střeđoasijské státy. Jak OIC,⁷⁹ tak CIS⁸⁰ se sice určitým způsobem snaží upravit lidská práva a svobody a vytvořit nějaký systém jejich ochrany, prozatím se ale spíš nefungují.

Pozoruhodný počet stanovisek, celkem 25, si vyžádal Kyrgyzstán, přičemž 11 z nich Komise připravila ve spolupráci s OBSE/ODIHR. Některé žádosti přitom nesměřovaly přímo k Benátské komisi, ale k OBSE/ODIHR, který následně s Komisí stanovisko připravil. O všechna stanoviska si Kyrgyzstán zažádal sám prostřednictvím svých orgánů. Ty tak vzhledem k pestrosti funkcí tazatelů⁸¹ ukázaly, kdo všechno může v praxi o stanovisko požádat, a zároveň naznačily, jak široké je v Kyrgyzstánu povědomí o Benátské komisi (i OBSE/ODIHR). O důvěře k těmto dvěma orgánům také částečně svědčí fakt, že k posouzení byly často předkládány návrhy právních předpisů a pozměňovací návrhy,⁸² ne již přijatá legislativa.

Většina stanovisek se týkala znění kyrgyzské ústavy a s ní souvisejících ústavních zákonů, případně řešila volební otázky, částečně také základní lidská práva a svobody. BK zkoumala kyrgyzskou ústavu opakovaně, neboť od revolučních událostí v roce

⁷⁹ OIC přijala Islámskou deklaraci lidských práv (ve skutečnosti jde o dva dokumenty - Všeobecnou islámskou deklaraci lidských práv, 1981 a Káhírskou deklaraci o lidských právech v islámu, 1990), která otevřeně proklamuje islámskou koncepci a ostře se liší od jiných lidskoprávních dokumentů. Na základě Charty OIC, 2008 vznikla v roce 2011 Nezávislá stálá komise lidských práv zaměřená na podporu občanských, politických, sociálních a ekonomických práv v souladu s islámskými hodnotami. Má jít o odborný orgán OIC s poradní funkcí pracující nezávisle v oblasti lidských práv. Nejedná se ale o kontrolní mechanismus, který by byl podobný těm zřízeným v jiných regionech ve smyslu kontroly dodržování lidských práv v jednotlivých státech. Neexistuje také žádný orgán, ke kterému by se mohli obracet jednotlivci.

Zdroj: ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 87. ISBN 978-80-7400-318-9.

HONUSKOVÁ, Věra. *Ochrana lidských práv v asijském a americkém regionu. Mezinárodní ochrana lidských práv: regionální a tematická diferenciacce*. 1. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2011, s. 24. ISBN 978-80-87146-54-5.

Čl. 15 Charty OIC

Seznam členů OIC na webových stránkách OIC: <https://www.oic-oci.org/states/?lan=en> (otevřeno 1.3.2018)

⁸⁰ Mezi cíle CIS patří mj. i zajištění lidských práv a základních svobod v souladu s obecně uznávanými zásadami a normami mezinárodního práva a dokumenty OBSE. CIS přijala v roce 1995 Úmluvu o lidských právech a základních svobodách (Úmluva CIS), kterou podepsalo 7 z tehdy 12 členů CIS, ratifikovaly ji pouze 4 státy (Bělorusko, Kyrgyzstán, Ruská federace a Tádžikistán). Úmluva CIS předvídá vlastní kontrolní mechanismus v podobě Komise pro lidská práva CIS, ta nicméně dosud nebyla zřízena.

Zdroj: Čl. 2 Charty CIS

Seznam členů OIC [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://www.oic-oci.org/states/?lan=en>

⁸¹ O stanovisko požádali například předseda Ústavního soudu, místopředseda (prozatímní) vlády, ministr spravedlnosti, ombudsman, předseda Parlamentu, předseda Ústavní senátu Nejvyššího soudu, různí předsedové parlamentního Výboru ústavní legislativy, lidských práv a státního uspořádání a další.

⁸² Např.: stanovisko č. 622/2011 k návrhu zákona o Ústavním senátu Nejvyššího soudu, společné stanovisko č. 602/2010 k návrhu zákona o pokojném shromažďování nebo stanovisko č. 767/2014 k návrhu volebního zákona.

2005⁸³ procházel Kyrgyzstán obdobím politické a ústavní nestability a ústava byla několikrát měněna. Když Komise posuzovala novou porevoluční ústavu, nezhodnotila ji jako celkově zdařilou, ale část týkající se lidských práv a svobod komentovala kladně. Ústava oproti předchozím verzím obsahovala mj. obsáhlý katalog lidských práv, tak i antidiskriminační ustanovení a dobré zpracování ustanovení o omezení lidských práv. BK přivítala zakázání trestu smrti, jehož existenci dříve kritizovala. Zákaz vyplývá ze znění článku garantujícího právo na život (nikdo nesmí být zbaven života), Komise nicméně doporučila, aby byl trest smrti zakázán výslovně.⁸⁴ Naposledy návrh novely ústavy Kyrgyzstánu Komise řešila v roce 2016, kdy varovala před možným omezováním lidských práv (ve prospěch jiných hodnot) či ztrátou aplikační přednosti mezinárodních lidskoprávních smluv před jinými smlouvami.⁸⁵ V důsledku častých změn kyrgyzské ústavy její kvalita značně kolísá.

Několik společných stanovisek BK a OBSE/ODIHR se ale zabývalo přímo zákony týkajícími se lidských práv a svobod - konkrétně svobody sdružování a svobody náboženství a vyznání.

V roce 2008 připravila Komise s OBSE/ODIHR společné stanovisko⁸⁶ k návrhu zákona o svobodě svědomí a náboženských organizací. Při hodnocení vycházely ze srovnání mezinárodních standardů (čl. 18 MPOPP) a regionálních úmluv (čl. 9 EÚLP, čl. 10 Úmluvy CIS) a dále z dokumentů poskytujících výklad uvedených ustanovení - Obecného komentáře Výboru OSN pro lidská práva k čl. 18 MPOPP a z rozsudků ESLP vztahujících se k čl. 9 EÚLP. Mezi hlavní nedostatky návrhu zákona patřilo množství vágních ustanovení, zákaz veškeré činnosti náboženských skupin bez registrace (přičemž návrh neobsahoval požadavky k registraci těchto skupin a sdružení ani možné důvody k odmítnutí a celkově byl proces registrace nepřívětivý a komplikovaný), ustanovení omezující svobodu projevu a šíření náboženských materiálů a garance ochrany svobody vyznání pouze pro občany Kyrgyzstánu.⁸⁷

⁸³ V březnu 2005 proběhla tzv. tulipánová revoluce a byl svržen autoritářský režim bývalého prezidenta Akaeva.

⁸⁴ CDL-AD(2007)045, Opinion No. 457/2007, On the Constitutional situation in the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 17. 12. 2007, body č. 27, 29, 30, 31 a 59.

⁸⁵ CDL-REF(2016)051, Opinion No. 863/2016, On introduction of amendments and changes to the constitution of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 23. 8. 2016, body 38 a 40.

⁸⁶ CDL(2008)11, Joint Opinion No. 496/2008, On Freedom of Conscience and Religious Organisations in the Republic of Kyrgyzstan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 8. 10. 2008

⁸⁷ *Ibid*, část II.

Legislativa upravující svobodu shromažďování byla podrobena několikerému přezkumu, postupně BK a OBSE zpracovaly tři stanoviska. Výchozími dokumenty byly opět MPOPP (čl. 21) a EÚLP (čl. 11) a také společné směrnice BK a OBSE/ODIHR ke svobodě pokojného shromažďování.⁸⁸ Původně kyrgyzská právní úprava vykazovala velké nedostatky,⁸⁹ například nereflektovala pozitivní závazek států zajistit podmínky umožňující výkon svobody shromažďování a obsahovala plošné omezení časů a míst shromáždění, ale postupně zohlednila mnohá doporučení ze stanovisek, která do ní byla zapracována. Ve výsledku Komise a OBSE/ODIHR konstatovaly, že i přes drobné nedostatky poslední návrh zákona o pokojném shromažďování jasně odráží pochopení základních principů svobody shromažďování a obecně je v souladu s příslušnými mezinárodními normami.⁹⁰

Kazachstán Komisi požádal o podstatně méně stanovisek. Mezi různými tématy (soudnictví, možná reforma instituce ombudsmana, správní postupy) zkoumala Komise také kazašskou ústavu, respektive její novelu.⁹¹ Jedna z hlavních změn spočívala v rozšíření ochrany vlastnického práva na každou osobu bez ohledu na její původ, občanství nebo status na území Kazachstánu, což by byl z hlediska lidských práv určitě krok správným směrem. Bohužel taková změna nakonec přijata nebyla a ochrana se tak nadále vztahuje pouze na občany Kazachstánu.

Pokud jde o Tádžikistán a Uzbekistán, Komise k těmto státům zpracovala pouze pár stanovisek, a to na jejich vlastní žádost přímo adresovanou Komisi. Uvedené země nejsou členy Benátské komise, ale i nečleni mohou se souhlasem Výboru ministrů podávat žádosti o přezkum vlastních právních předpisů, za předpokladu, že Komise bude mít dostatek času a lidských zdrojů. Nesou pak náklady intervence Komise.

⁸⁸ Původní směrnice ke svobodě pokojného shromažďování byly zveřejněny v roce 2007, k dispozici je již pouze druhé (aktualizované) vydání těchto směrnic z roku 2010 označené jako studie č. 581/2010 (CDL-AD(2010)020, Joint Guidelines No. 581/2010, On Freedom of Peaceful Assembly, by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 9. 7. 2010).

⁸⁹ CDL-AD(2008)025, Joint Opinion No. 487/2008, On the Amendments to the Law on the right of citizens to assemble peaceably, without Weapons, to freely hold rallies and demonstrations of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 22. 10. 2008, body č. 10, 11

⁹⁰ CDL (2010)132, Joint Opinion No. 602/2008, On peaceful assemblies of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 2. 12. 2010, body č. 6, 7, 8.

⁹¹ CDL-REF(2017)016, Opinion No. 882/2017, On Introduction of Amendments to the Constitution of the Republic of Kazakhstan, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 23. 2. 2017.

Benátská komise v oblasti středoasijského regionu průběžně pořádá (i mezinárodní) konference nebo se jich alespoň účastní, přičemž některé z těchto konferencí jsou zaměřeny přímo na problematiku lidských práv.⁹²

Vzhledem k tomu, že v oblasti Střední Asie nefunguje žádný systém ochrany lidských práv, může Benátská komise skrze své výstupy (nejen stanoviska, ale i směrnice) či svou činnost (konference, semináře) ovlivnit nahlížení států na základní lidská práva a svobody a ovlivnit také přijímanou legislativu. Pozitivní je, že státy mají zájem a samy zasílají Komisi žádosti o stanoviska, i když v posledních asi třech letech těchto žádostí ubylo. Otázkou je, nakolik pak státy závěry Komise ve svých právních rádech reflektují, neboť v tomto ohledu chybí podrobnější data (více v kapitole 6.), i když z uvedených příkladů je patrné, že se středoasijské státy alespoň v nějaké míře chtějí přiblížit mezinárodním standardům v oblasti ochrany lidských práv a svobod. Kromě toho, že BK sama napřímo komunikuje s danými zeměmi, hojně spolupracuje také s dalšími mezinárodními organizacemi působícími ve středoasijském regionu. Konkrétně jde o OBSE/ODIHR a EU. Jak bylo výše uvedeno, OBSE/ODIHR s Komisí připravuje některá stanoviska či směrnice. Komise se také podílela na několika regionálních projektech financovaných EU, prvním z nich byla v roce 2009 „Iniciativa v oblasti právního státu ve Střední Asii“. Protože společné kooperační programy Rady Evropy a EU přinesly kladné výsledky, rozhodly se státy ve spolupráci s Benátskou komisí pokračovat.

4.4. Afrika - jižní Středomoří

Severní část Afriky je také jinak nazývána jako oblast jižního Středomoří, pod kterou jsou řazeny státy Maroko, Alžír, Tunisko, Libye a Egypt. První tři jmenované státy jsou také členy Benátské komise, ve vztahu k Egyptu Komise připravovala stanovisko.

Uvedené státy kromě členství v Benátské komisí pojí také členství v jiných regionálních a sub-regionálních mezinárodních organizacích. Je to již výše zmíněná

⁹² Například konference na téma *Rozvoj instituce veřejného ochránce práv v Kazachstánu* uspořádaná v roce 2007, *Všeobecná deklarace lidských práv a její základní principy – implementace do ústavy Kazachstánu* konané v roce 2008, mezinárodní konference na téma *Zaručení práv žen a zlepšení mechanismu přístupu zranitelných skupin ke spravedlnosti* konaná v roce 2012 v Tádžikistánu, *Role vnitrostátního systému v ochraně lidských práv během modernizace země: mezinárodní zkušenost Uzbekistánu* konaná v roce 2013.

Organizace islámské spolupráce (OIC), dále Liga arabských států (*League of Arab States*) a Africká unie (*African Union*). Uvedené organizace jsou zaměřeny především ekonomicky, primárně ochraně lidských práv se nevěnuje žádná, pokouší se ale o vytvoření vlastních systémů ochrany lidských práv.⁹³

Jedno z prvních stanovisek⁹⁴ pro tento region připravovala Komise v roce 2013 na žádost Maroka, které ji požádalo o pomoc při přípravě návrhu zákona o zřízení Úřadu pro rovnost žen a mužů a boj proti všem formám diskriminace. BK Maroku doporučila, aby čerpalo z Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen (1979) a z dokumentů vytvořených Evropskou komisí proti rasismu a nesnášenlivosti, z nichž vycházela také Komise při zpracování stanoviska. Komise návrh zákona hodnotila veskrze pozitivně avšak s tím, že boj proti diskriminaci na základě pohlaví ve skutečnosti neovlivní zásahy do jiných příčin diskriminace. Vznik antidiskriminačního orgánu a jeho zaměření zejména na rovnost mužů a žen ale považuje za první nezbytný krok k vymýcení diskriminace obecně, neboť diskriminace na základě pohlaví je v sociologickém a politickém kontextu Maroka významná.⁹⁵

Tunisku byla ze strany Benátské komise věnována velká pozornost ve věci přípravy nové tuniské ústavy. V prvním diskutovaném návrhu textu ústavy zůstala řada důležitých otázek nedořešena, např. zajištění rovnosti mužů a žen, role náboženství ve státě či šíře katalogu uznaných lidských práv (z „nelidskoprávních“ otázek např. rozdělení moci mezi prezidenta a předsedu vlády nebo vztah výkonné a soudní moci).⁹⁶

⁹³ Africká unie přijala Africkou chartu lidských práv a práv národů (1981) a od roku 2004 má i kontrolní mechanismus spočívající v Africkém soudu pro lidská práva a práva národů a v Africké komisi pro lidská práva a práva národů. Protokol, kterým byl Africký soud založen, ratifikovaly ne všechny státy - Maroko a Egypt ne, Alžír a Tunisko ano (z toho pouze Tunisko vydalo prohlášení uznávající pravomoc Afrického soudu přijímat stížnosti od jednotlivců a nevládních organizací).

Liga arabských států má také svoji chartu, a to závaznou Arabskou chartu lidských práv (1994), která prezentuje lidská práva skrze hodnoty islámu. V rámci Ligy vznikl Výbor pro lidská práva, jehož mandát je zatím omezen na přezkum periodických zpráv členských států, a připravuje se návrh statutu Arabského soudu pro lidská práva.

Zdroj: *Webové stránky Afrického soudu* [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://en.african-court.org/index.php/12-homepage/1-welcome-to-the-african-court>,

Webové stránky Ligy arabských států [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://www.lasportal.org/en/Pages/default.aspx>,

HONUSKOVÁ, Věra. Ochrana lidských práv v asijském a americkém regionu. *Mezinárodní ochrana lidských práv: regionální a tematická diference*. 1. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2011, s. 25-26. ISBN 978-80-87146-54-5.

⁹⁴ CDL(2013)052, Opinion No. 740/2013, On Preliminary Draft Law on Equality Authority and Fight against all forms of Discrimination of Morocco, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 6. 10. 2013

⁹⁵ *Ibid*, body č. 8, 32, 96 a 97.

⁹⁶ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Dozvuky arabského jara – říjnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, 4(10), 3-4. ISSN 1804-2392.

Konečný návrh nové ústavy tak BK projednala až o rok později.⁹⁷ Komise ocenila především úsilí Tuniska vytvořit demokratickou ústavu založenou na všeobecných zásadách demokracie a lidských práv, ale v rámci ústavy bylo mezi jednotlivými články určité pnutí.⁹⁸ Např. text ústavy vycházel z učení islámu, islámské náboženství prohlašuje za dominantní, neměnné a přiznává mu státní ochranu, zároveň ale Tunisko definoval jako civilní stát založený na občanství a v jiných ustanoveních garantoval svobodu náboženského vyznání. Z takové úpravy vyplývá dle BK riziko diskriminace osob jiného vyznání či bez vyznání. Obdobný střet se objevil i v oblasti genderové rovnosti - zákaz nediskriminace na základě pohlaví poněkud kolidoval s ideou „rovných příležitostí mužů a žen v rámci jejich odlišných odpovědností“. Dále Komise kritizovala například přiznání rovnosti v právech a nediskriminaci pouze občanům Tuniska, což není v souladu s mezinárodními standardy, které ochranu před diskriminací přiznávají všem. Jinak byl návrh ústavy kromě několika nedostatků hodnocen veskrze pozitivně, Komise ovšem připomněla, že by v jeho preambuli mohlo být uvedeno prohlášení potvrzující oddanost Tuniska k ideálům, které jsou prosazovány zejména v mezinárodních úmluvách OSN o ochraně lidských práv.

Ochrany lidských práv a svobod se týkalo také stanovisko k tuniskému zákonu o Vyšším výboru pro lidská práva a základní svobody (dále jako Vyšší výbor).⁹⁹ Vyšší výbor dle zákona odpovídá za ochranu a prosazování lidských práv, šíření kultury lidských práv a pomoc při zajišťování výkonu lidských práv. Představuje tak národní instituci lidských práv ve smyslu tzv. Pařížských principů. Aby byl zaručen soulad textu zákona s mezinárodními standardy, zejména zmíněnými Pařížskými principy, obsahovalo stanovisko mnoho doporučení týkajících se hlavně zakotvení Vyššího úřadu přímo v ústavě, upřesnění pravomocí či zajištění nezávislosti orgánu.¹⁰⁰

⁹⁷ CDL-AD(2013)032, Opinion No. 733/2013, On Draft Constitution of the Tunisian Republic, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 20. 6. 2013.

⁹⁸ *Ibid*, bod č. 4

⁹⁹ K podání žádosti o stanovisko bylo Tunisko vybízeno - OBSE/ODIHR v rámci svého projektu posílení a podpory demokratických struktur v Tunisku a dalších partnerských státech OBSE ve Středomoří nabídl tuniským úřadům přezkum, zda je tuniská legislativa v souladu s mezinárodními standardy. Později svoji nabídku zopakoval s tím, že má společně s Benátskou komisí ochotu posoudit zákon o, a za pár měsíců Tunisko skutečně žádost o přípravu stanoviska k tomuto zákonu podalo.

¹⁰⁰ CDL-AD(2013)019, Joint Opinion No. 724/2013, On the Higher Committee for Human Rights and Fundamental Freedoms of the Republic of Tunisia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 17. 6. 2013.

K právní úpravě Egypta připravila Komise stanovisko ve věci návrhu zákona o nevládních organizacích.¹⁰¹ Jako víceméně všechny zákony o nevládních organizacích, které BK v poslední době zkoumala, i tento návrh trpěl řadou nedostatků, jež by činnost nevládních organizací nejspíše značně komplikovaly. V rozporu s mezinárodními standardy bylo například ustanovení požadující kontrolu a předchozí povolení činnosti zahraničních nevládních organizací, které v zemi získaly povolení k provozu.¹⁰² Blíže o nevládních organizacích v kapitole 5.3.

Přestože se státy tohoto regionu staly členy Benátské komise ještě před událostmi tzv. arabského jara, severoafrická témata se na pořadu jednání Komise objevovala až po něm, a to navíc spíše v takové vlně do v letech 2013-2015. Stanovisek v tomto regionu nebylo přijato mnoho, avšak předmět více než poloviny z nich se dotýkal otázky lidských práv a svobod. To svědčí o tom, že uvedené státy lidskoprávní témata řeší, a Komise by tak mohla mít na formování jejich zákonné úpravy vliv i vzhledem k tomu, že systém ochrany lidských práv v této oblasti není příliš rozvinutý (a ty vznikající si mohou časem konkurovat). Ze zpracovaných stanovisek se nezdá, že by BK nějak zvlášť reflektovala odlišný právní rámec místního regionu. Žádosti o stanoviska spíše využívá k přizpůsobování právních úprav mezinárodním standardům v té které oblasti. Kromě otázky lidských práv řešila BK také další oblasti, jichž se činnost Komise týká, například ústavní, soudní a volební reformy a fungování parlamentu. K uvedeným tématům se konají konference, semináře, dialogy a jiná setkání (workshopy), jichž se Komise účastní, případně je spoluorganizuje, obdobně jako ve výše zmíněných regionech. Úspěch těchto mezikulturních setkání svědčí o důležitosti poskytnout novým demokraciím prostor ke sdílení svých zkušeností s demokracií.

V oblasti jižního Středomoří BK opět spolupracuje i s EU a OBSE/ODIHR. Od roku 2012 se RE a EU podílely na společném programu *South Programme* s cílem posílit zdejší demokratickou reformu v souladu s evropskými a mezinárodními standardy. K úspěšnosti programu v části podpory demokratických hodnot přispěla i BK svými stanovisky, neboť ta ukázala ochotu místních orgánů spolupracovat a přijmout různá doporučení. Od roku 2015 běžel další společný program *South Programme II*, tentokrát zaměřený na posílení demokratické správy.

¹⁰¹ CDL-AD(2013)023, Interim Opinion No. 732/2013, On the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt, Štrasburk, dne 18. 6. 2013

¹⁰² *Ibid*, bod č. 74

4.5. Spolupráce Benátské komise s jinými mezinárodními organizacemi

Ochrana lidských práv a svobod je jednou z oblastí, na kterou se Benátská komise zaměřuje, není to její hlavní náplň práce. Touto agendou zabývá více mezinárodních orgánů či organizací, obzvláště v Evropě, proto nepřekvapí, že se činnost Komise v praxi setkává či prolíná s činností dalších institucí s lidskoprávní agendou, jak vyplývá i z výše již uvedených programů spolupráce. Vzhledem k tomu, že jak BK, tak i jiné organizace mají společný cíl, dá se očekávat, že v jeho zájmu spolu budou spolupracovat v Evropě a právě také i v mimoevropských regionech.

Nejúžejí BK spolupracuje s dalšími orgány Rady Evropy, s EU, OBSE/ODIHR a v menší míře také s OSN. Ve výročních zprávách Komise pravidelně souhrnně informuje o společných aktivitách s jednotlivými organizacemi za uplynulý rok.¹⁰³

Benátská komise spoluprací s jinými mezinárodními organizacemi a orgány vnímá pozitivně, protože přijímání společných stanovisek zvyšuje politický tlak na konkrétní stát, a může tak přispět k důslednější implementaci doporučení do právních ráďů dotčených zemí. Stanoviska Komise pravidelně přijímá společně s OBSE/ODIHR (zejména u stanovisek týkajících se voleb) a opakovaně také vytváří společné soubory standardů. Tím vysílají důležitou zprávu, že standardy lze považovat za univerzální, a odrazují od praxe „forum shopping“ spočívající ve využívání rozdílných názorů nebo v pouhém nedostatku koordinace či informací mezi různými mezinárodními organizacemi s cílem vybrat si nejpříznivěji nakloněný názor.¹⁰⁴ Mezi členské státy OBSE se řadí kromě evropských států také státy Střední Asie, kde navíc působí různé mise OBSE. Proto BK u těchto států často stanoviska přijímá společně s OBSE/ODIHR.

Orgány RE - Parlamentní shromáždění, Výbor ministrů, generální tajemník se pravidelně účastní plenárních zasedání Komise a zasílají jí žádosti o stanoviska. Ty se často týkají legislativy, jež omezuje lidská práva a svobody způsobem, který není v souladu s evropskými standardy, nebo vyvolává politické kontroverze. Částečně tím kompenzují nemožnost Komise reagovat na aktuální problémy, neboť BK je při zpracování stanovisek odkázána pouze na ta témata, na něž je dotazována. Dále se činnost BK prolíná s činností Komisaře pro lidská práva a vzájemně se doplňují. Benátská komise na základě vysoké odbornosti svých členů poskytuje důkladnou

¹⁰³ Informace v této kapitole vychází z výročních zpráv Benátské komise z let 2014 až 2016.

¹⁰⁴ BUQUICCHIO, Gianni a Simona GRANATA-MENGHINI. The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*. 1. Portland: Intersentia, 2013, s. 250-251. ISBN 1780681089.

analýzu právní situace v dané zemi, zatímco Komisař může analyzovat širší souvislosti a rychle a flexibilně reagovat na nově vznikající hrozby. V zemích, se kterými Komisař vede dialog, souhlasně proklamuje názory BK z již existujících stanovisek nebo dává podněty vypracování stanovisek nových. Interakce mezi Komisí a ESLP je blíže popsána v části 7 a jejích kapitolách.

EU společně s RE pořádala několik společných programů, na nichž se BK také podílela, ale s EU udržuje pracovní vztahy i sama. Přímou spoluprací pak spolupracují například delegace EU v zemích, které nejsou členy EU, případně ani RE. Tradičně také EU vyzývá své členské státy a kandidátské země k respektování doporučení Benátské komise.

Z orgánů OSN Komise spolupracuje zejména s institucí Rozvojový program OSN (UNDP), a to v oblasti jižního Středomoří a Střední Asie, kde spolu řadu let působí např. v Kyrgyzstánu. Plenárních zasedání BK se příležitostně účastní delegace Výboru OSN pro lidská práva.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Dle výroční zprávy za rok 2016 se zástupce Výboru účastnil například zasedání v březnu 2016.

5. Základní lidská práva a svobody a jejich ochrana

Lidská práva jsou jednou ze tří oblastí, které se Komise při své činnosti věnuje. Agenda základních lidských práv a svobod představuje v případě Komise několik vybraných práv/svobod, jimž je při přípravě stanovisek věnována pozornost. Jak vyplývá ze smyslu fungování Komise, nedochází na její úrovni k posuzování, zda v konkrétních případech došlo k porušení práv či svobod nebo nikoliv. Komise porovnává právní předpisy, které jí byly předloženy, s dokumenty představujícími evropské a mezinárodní standardy v ochraně lidských práv a hodnotí soulad s nimi, případně upozorňuje na (možný budoucí) rozpor. Státy materii lidských práv řeší i na ústavní úrovni, proto se Komise může dostat i do oblasti ústavního práva, většinou ale posuzování probíhá na úrovni běžných zákonů.

V rámci své činnosti se Komise zajímá zejména o svobodu sdružování a shromažďování, svobodu vyjadřování, myšlení a náboženského vyznání, dále o nediskriminaci a s tím související problematiku národnostních a jiných menšin, genderovou rovnost a další. Data přijetí stanovisek k těmto tématům napovídají, že právní úprava základních lidských práv a svobod v zemích Rady Evropy ještě zdaleka není bezchybná a že i téměř po sedmdesáti letech od přijetí EÚLP je potřeba ji kontrolovat. Nakonec podporuje také práci ombudsmanů jako veřejných ochránců lidských práv.

Nelze si nevšimnout, že stanoviska v této oblasti nejsou příliš často přijímána vůči státům, které nejsou členy Rady Evropy. Z výše (v kapitole o regionech) uvedených informací přitom lze vidět, že mezinárodní standardy existují a jsou podobné těm evropským, tudíž by podle nich Komise mohla posuzovat i mimoevropské státy. Navíc by v těchto státech určitě byl prostor pro přezkum.

Co jde dál poznat z přijatých stanovisek, je zaměření na úpravy států východní a jihovýchodní Evropy, tedy oblasti, v níž se nachází mnoho tzv. nových demokracií. Nejde přitom o to, že by zbytek Evropy měl dokonalou právní úpravu (před ESLP jsou řešeny stížnosti proti různým evropským zemím), ale nebo by jen nebyl ochotný podrobovat ji přezkumu. Výsledek je daný z velké části tím, že stanoviska se často zpracovávají při změně legislativy, a tzv. staré demokracie zákony v poslední době obvykle nemění a přijaly je již před vstupem do BK.

Další základní lidská práva upravená v EÚLP např. právo na život, zákaz mučení, zákaz otroctví a nucených prací a obdobná práva jsou právy, jež mají státy ošetřeny

v podobě výslovného přiznání nebo zákazu. Jejich zkoumání v národních úpravách by většinou bylo spíš zbytečné, neboť v dnešní době si lze těžko představit ustanovení připouštějící mučení nebo otroctví, navíc se jedná spíš o prvky vycházející z faktické situace (a ta není předmětem zkoumání). Určitou odchylku může představovat právo na život, kde Komise kromě výslovného přiznání tohoto práva vyžaduje také explicitní zákaz zbavení života, zejména pokud jde o zákaz trestu smrti. Rada Evropy si zakládá na tom, že ve všech jejích členských zemích je trest smrti zrušen. Přitom jiný členský stát Benátské komise - USA - má trest smrti povolen a také ho v praxi aktivně využívá. Jen v případě USA na toto téma Komise zatím nezpracovala žádné stanovisko.

Ostatní práva jako volební právo a další práva označovaná jako politická řeší také, ale spíše v kontextu voleb a volebních zákonů, obdobně jako právo na spravedlivý proces atd.

5.1. Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání

Pokud jde o svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání, zkoumala Komise legislativu zemí ležících ve východní a jihovýchodní Evropě: Albánie, Arménie, Ázerbájdžánu, Kosova, Kyrgyzstánu, Maďarska, Rumunska, Turecka a Ukrajiny.¹⁰⁶ Všechny tyto země jsou také členy Rady Evropy, a EÚLP je tak pro ně závazná. Právní úprava svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání v uvedených národních právních rádech byla většinou řešena speciálním zákonem, který uvedenou svobodu deklaroval a zároveň řešil také právní postavení náboženských organizací. Ve většině těchto států vedle sebe existuje několik různých náboženství, nejčastěji jde o islám a křesťanství, případně o různé větve a směry křesťanství. Až na případ Turecka, Ázerbájdžánu a Kosova, kdy o přípravu stanoviska žádaly orgány RE a EU, si státy o kontrolu svých předpisů požádaly samy. Při práci Komisi opět asistoval OBSE/ODIHR a stanoviska pro Arménii, Ázerbájdžán a Kyrgyzstán přijaly jako společná. Dohromady vytvořily ještě směrnice pro legislativní přezkum zákonů upravujících náboženské vyznání nebo víru,¹⁰⁷ které mohou dobře posloužit i zákonodárcům při tvorbě zákonů.

¹⁰⁶ *Documents by Topic - Fundamental Rights - Freedom of religion and conscience* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=31&year=all>

¹⁰⁷ CDL-AD(2004)028, Joint Guidelines No. 271/2004, On legislative reviews of laws affecting religion or belief, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 19. 7. 2004.

Z relevantních částí stanovisek sestavila Komise kompilaci týkající se svobody náboženského vyznání,¹⁰⁸ kde přehledně analyzuje mnoho aspektů této svobody.

5.1.1. Výstupy týkající se svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání

Při přípravě výstupů týkajících se svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání vychází Komise z mezinárodních standardů, které představují v první řadě MPOPP (čl. 18) a EÚLP (čl. 9), mimo jiné také VDLP (čl. 18) a Deklarace o odstranění všech forem nesnášenlivosti a diskriminace založených na náboženství či víře (1981, čl. 1). Základním obsahem uvedeného práva je zejména svoboda vyznávat nebo přijmout náboženství nebo víru podle vlastní volby, toto náboženské vyznání nebo přesvědčení změnit a svoboda projevovat své náboženství nebo víru v různých formách.

Pojmy náboženství a víra nejsou v mezinárodním právu definovány, státy si tak vytváří vlastní definice podle toho, jak dané pojmy chápou a z různých odlišností pak při srovnání pr. úprav vznikají nejasnosti. Častou chybou při definování náboženství je omezení pojmu na požadavek víry v Boha, proti kterému stojí v protikladu klasický buddhismus, jenž není teistický, nebo hinduismus, uctívající více bohů. Kromě toho jsou některé výrazy, např. sekta nebo kult, používány spíše v pejorativním než analytickém smyslu.¹⁰⁹

S ohledem na odlišnou historii a kulturu je státům při přijímání zákonů a provádění politik ponechán prostor pro uvážení (*margin of appreciation*), v důsledku čehož se pak jednotlivé úpravy mohou lišit. Prostor pro uvážení je třeba respektovat, nesmí být ale tak široký, aby mohl podlomit podstatu hodnot lidských práv.¹¹⁰ Státy mají například prostor pro posouzení vlastního vztahu s církvemi a s tím spojenou právní úpravu.¹¹¹ Dále také pro posouzení toho, co je nezbytné k ochraně věřících a veřejnosti před možným zneužíváním náboženských organizací tím, že jsou provozovány pro nedovolené účely nebo osobní zisk.¹¹²

¹⁰⁸ CDL-PI(2014)005, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Freedom of Religion and Belief, Štrasburk, dne 4. 7. 2014.

¹⁰⁹ CDL-AD(2004)028, Joint Guidelines No. 271/2004, On legislative reviews of laws affecting religion or belief, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 19. 7. 2004, str. 4.

¹¹⁰ *Ibid*, str 6.

¹¹¹ CDL-AD(2012)004, Opinion No. 664/2012, On the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 3. 2012, bod č. 16.

CDL-AD(2006)030, Opinion No. 391/2006, On the Draft Law on the insertion of amendments on Freedom of Conscience and Religious Organisations in Ukraine, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 18. 10. 2006, bod č. 12.

¹¹² CDL-AD(2010)054, Interim Joint Opinion No. 603/2010, On the law on making amendments and supplements to the law on freedom of conscience and religious organisations and on the laws on

Náboženská svoboda není absolutní a za podmínek uvedených přímo v člancích, které ji deklarují, může být omezena. Limity tak musí vycházet ze zákona a musí se jednat o omezení nezbytná v demokratické společnosti v zájmu veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného pořádku, zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.¹¹³ Mnohdy státy právo na svobodu náboženského vyznání (případně některé její aspekty, např. právo založit náboženskou organizaci) přiznávají pouze vlastním občanům, což je s tímto právem v rozporu, protože náleží všem, tedy i cizincům a osobám bez občanství.¹¹⁴

5.1.2. Náboženské organizace

Zatímco svoboda myšlení, svědomí a také volby náboženství či víry jsou svobodami týkající se čistě jednotlivce, svoboda náboženství má nejen individuální, ale i kolektivní rozměr, v rámci něhož je chráněno také právo mít k projevu náboženství a jeho praktikování společný orgán. V této oblasti svoboda náboženského vyznání úzce souvisí i s jinými chráněnými svobodami, zejména se svobodou sdružování (čl. 11 EÚLP, čl. 22 MPOPP, čl. 20 VDLP). Kolektivní právo sdružovat se k výkonu a projevu náboženství či víry zahrnuje očekávání, že se věřící budou moci sdružovat svobodně bez svévolných zásahů státu.

V rámci této svobody představují významnou kapitolu církve a náboženské organizace, neboť většinou právě ve spojení s nimi lidé projevují (soukromě nebo veřejně) své náboženství či víru. Jsou to obvykle členové náboženské organizace, kdo provádí náboženské úkony, bohoslužbu a zachovává obřady.

Pokud jde o náboženské organizace, Komise jako nejčastější problém v právních úpravách řešila neochotu či nezáměr států umožnit náboženským seskupením registraci nebo přiznat jim právní subjektivitu (případně obojí). Tyto nedostatky v zákonech vedly zejména k praktickým potížím včetně vlastnictví a evidence majetku a vozidel, vedení bankovních účtů a placení daní z příjmů atd. Náboženské komunity pak zákony obcházely a působily nepřímo při různých nadacích a sdruženích nebo se nechaly

amending the criminal code, the administrative offences code and the law on charity of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 22. 12. 2010, bod 70.

¹¹³ Čl. 9 odst. 2 EÚLP, čl. 18 odst. 3 MPOPP, čl. 1 odst. 3 Deklarace o odstranění všech forem nesnášenlivosti a diskriminace založených na náboženství či víře.

¹¹⁴ CDL-AD(2012)022, Joint Opinion No. 681/2012, On the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 15. 10. 2012, bod č. 71.

CDL-AD(2008)032, Joint Opinion No. 496/2008, On Freedom of Conscience and Religious Organizations in the Republic of Kyrgyzstan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 15. 10. 2012, bod č. 41.

registrovat jako nevládní organizace. Nemožnost náboženských společenství nabýt právní subjektivitu je však v rozporu s čl. 9 a 11 EÚLP,¹¹⁵ neboť každá náboženská skupina musí mít možnost získat status právnické osoby, pokud o něj usiluje.¹¹⁶ Z judikatury ESLP¹¹⁷ vyplývá, že existuje právo požadovat status subjektu práva a že takový status musí být dostatečný k tomu, aby si náboženská komunita mohla sama vyřizovat veškeré své záležitosti.¹¹⁸ V případě nepřiznání pr. statusu musí být stát schopen prokázat pádné důvody pro odmítnutí.¹¹⁹ Ve společných směrnicích týkajících se právní subjektivity náboženských komunit je dále doporučeno, aby byl přístup náboženských komunit k právnímu statusu rychlý, transparentní, spravedlivý, inkluzivní a nediskriminační. Jeho získání by pro náboženské skupiny nemělo být obtížnější než pro jiné skupiny.¹²⁰ Překážky bránící registraci ohrožují existenci i práva náboženských organizací.¹²¹

¹¹⁵ CDL-AD(2010)005, Opinion No. 535/2010, On the Legal Status of Religious Communities in Turkey and the Right of the Orthodox Patriarchate of Istanbul to use the adjective “Ecumenical”, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 3. 2010, bod č. 6,

CDL-AD(2014)012, Opinion No. 743/2013, On the Draft Law on Amendment and Supplementation of Law No. 02/L-31 on Freedom of Religion in Kosovo, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 25. 3. 2013, bod č. 46.

¹¹⁶ CDL-AD(2011)028, Joint Opinion No. 643/2011, On the draft law on freedoms of conscience and religion and on the laws making amendments and supplements to the criminal code, the administrative offences code and the law on the relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 17. 10. 2011, bod č. 64.

CDL-AD(2014)012, Opinion No. 743/2013, On the Draft Law on Amendment and Supplementation of Law No. 02/L-31 on Freedom of Religion in Kosovo, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 25. 3. 2013, bod č. 48.

¹¹⁷ Dle bodu č. 35 stanoviska č. 664/2012 (CDL-AD(2012)004, Opinion No. 664/2012, On the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 3. 2012.) jde o následující judikáty:

bod č. 61 rozsudku ESLP ze dne 31.7.2008 ve věci Náboženská komunita Svědků Jehovových v. Rakousko (č.s. 40825/98),

bod č. 52 *et passim* rozsudku ESLP ze dne 17.2.2004 ve věci Gorzelik a další v. Polsko (č.s. 44158/98),

bod č. 31 *et passim* rozsudku ESLP ze dne 10.7.1998 ve věci Sidiropoulos a další v. Řecko (č.s. 26695/95),

bod č. 105 rozsudku ESLP ze dne 13.12.2001 ve věci Metropolitní církve Besarábie a další v. Moldávie, (č.s. 45701/99).

¹¹⁸ CDL-AD(2012)004, Opinion No. 664/2012, On the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 3. 2012, bod č. 35.

¹¹⁹ *Ibid*, bod č. 38,

CDL-AD(2009)036, Joint Opinion No. 530/2009, On the Law on Making Amendments and Addenda to the Law on the Freedom of Conscience and on Religious Organizations and on the Law on Amending the Criminal Code of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 23. 6. 2009, bod č. 29.

¹²⁰ CDL-AD(2014)023, Joint Guidelines No. 673/2014, On the legal personality of religious or belief communities, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 12. 6. 2014, body č. 17 a 24.

¹²¹ CDL-AD(2010)054, Interim Joint Opinion No. 603/2010, On the law on making amendments and supplements to the law on freedom of conscience and religious organisations and on the laws on

Jiný problém vznikal v situáciách, kdy státy naopak registrací podmiňovaly možnost náboženských organizací vykovávat náboženskou činnost a registrace tak byla de facto povinná. Podle mezinárodních norem nejsou záruky svobody náboženství podřízeny žádnému zvláštnímu systému registrace nebo přiznány jen některým náboženským subjektům, naopak náleží všem náboženským subjektům bez jakýchkoli podmínek přidružení nebo registrace. Pokud chtějí své náboženství praktikovat bez registrace, mají na to právo.¹²² Benátská komise se domnívá, že přijetí zákona vztahujícího se pouze na náboženské subjekty, které chtějí získat právní subjektivitu a následně využívat zásad a práv zakotvených v zákoně, lze chápat jako snahu bránit náboženským subjektům, které nechtějí být registrovány, ve svobodném výkonu jejich víry.¹²³ Požadavek, aby se náboženské organizace musely registrovat předtím, než mohou začít fungovat, porušuje základní svobodu náboženského vyznání.¹²⁴ Registrace seskupení by měla být dobrovolná a ne vynucená zákonem, ačkoliv z registrace podle zákona mohou plynout určité výhody.¹²⁵ Je například vhodné, aby právní subjektivitu mohly získat právě registrované subjekty.¹²⁶

V menší míře byla problematická také úprava financování náboženských skupin, zejména pokud šlo o financování ze zahraničí. Například arménský zákon zakazoval financování náboženských organizací cizími státy a zahraničními fyzickými i právními osobami,¹²⁷ obdobně jako ázerbájdžánský zákon povoloval náb.

amendingt the criminal code, the administrative offences code and the law on charity of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 22. 12. 2010, bod č. 66.

¹²² CDL-AD(2006)030, Opinion No. 391/2006, On the Draft Law on the insertion of amendments on Freedom of Conscience and Religious Organisations in Ukraine, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 18. 10. 2006, bod č. 18,

CDL-AD(2007)041, Opinion No. 429/2007, On the Draft Law on Freedom of Religion, Religious Organisations and Mutual Relations with the Sate of Albania, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 17. 12. 2007, bod č. 15,

CDL-AD(2007)005, Opinion No. 424/2007, On the Draft Law on the Legal Status of a Church, a Religious Community and a Religious Group of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 22. 3. 2007, bod č. 35.

¹²³ CDL-AD(2007)005, ..., bod č. 36.

¹²⁴ CDL-AD(2008)032, Joint Opinion No. 496/2008, On Freedom of Conscience and Religious Organizations in the Republic of Kyrgyzstan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 15. 10. 2012, bod č. 89.

¹²⁵ CDL-AD(2012)022, Joint Opinion No. 681/2012, On the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 15. 10. 2012, bod č. 79.

¹²⁶ CDL-AD(2004)028, Joint Guidelines No. 271/2004, On legislative reviews of laws affecting religion or belief, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 19. 7. 2004, str. 11.

¹²⁷ CDL-AD(2011)028, Joint Opinion No. 643/2011, On the draft law on freedoms of conscience and religion and on the laws making amendments and supplements to the criminal code, the administrative offences code and the law on the relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 17. 10. 2011, bod č. 76.

organizacím získávat majetek pouze od ázerbájdžánských občanů.¹²⁸ Benátská komise v tomto ohledu připomněla, že právo podpořit náboženskou organizaci náleží každému, neboť se jedná o jednu z forem projevu víry daného člověka.¹²⁹ Připustila, že financování ze zahraničí může být přiměřeně regulováno, ale paušální zákaz veškeré takové podpory (i od zahraničních fyzických osob) není důvodný a v demokratické společnosti nezbytný.¹³⁰

Za zmínku stojí ještě problematika rušení a rozpouštění náboženských organizací. V některých právních rádech bylo totiž zrušení náboženské skupiny jediným možným postihem za protiprávní jednání, jež navíc bylo definováno poměrně vágně. Proto Komise Albánii, Arménii a Ázerbájdžánu doporučila, aby zákony obsahovaly více druhů sankcí různého stupně závažnosti (např. oficiální varování, přiměřeně vysoké pokuty, dočasné pozastavení činnosti), než aby stanovily jednu radikální sankci ve formě likvidace. Zrušení náboženské organizace by mělo být možné pouze soudním rozhodnutím a pouze pro vícečetná nebo hrubá porušení zákonů.¹³¹

5.2. Svoboda projevu

Další ze základních svobod, svoboda projevu, je taktéž upravena v příslušných článcích EÚLP (čl. 10), MPOPP (čl. 19) a VDLP (čl. 19). Každému náleží právo na svobodu projevu, které zahrnuje svobodu zastávat názory, vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky všeho druhu bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby. Rozsáhlý obsah svobody projevu úzce souvisí i s médii, jichž se stanoviska Benátské komise týkala velmi často.¹³² I přesto ale jsou témata stanovisek různorodá, což platí i o zemích, jichž se stanoviska

¹²⁸ CDL-AD(2012)022, Joint Opinion No. 681/2012, On the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 15. 10. 2012, bod č. 98.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ CDL-AD(2011)028, ..., bod č. 76.

¹³¹ CDL-AD(2012)022, Joint Opinion No. 681/2012, On the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 15. 10. 2012, body č. 93 a 94,

CDL-AD(2007)041, Opinion No. 429/2007, On the Draft Law on Freedom of Religion, Religious Organisations and Mutual Relations with the State of Albania, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 17. 12. 2007, bod č. 48,

CDL-AD(2010)054, Interim Joint Opinion No. 603/2010, On the law on making amendments and supplements to the law on freedom of conscience and religious organisations and on the laws on amending the criminal code, the administrative offences code and the law on charity of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 22. 12. 2010, bod č. 98.

¹³² *Documents by Topic - Fundamental Rights - Freedom of expression* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=35&year=>

Komise týkají - vedle Maďarska, Turecka, Bosny a Hercegoviny, Makedonie, Ukrajiny a Černé Hory byla přijata i k zemím jako Itálie či Lucembursko. Téměř všechny žádosti o zpracování stanoviska zadalo Parlamentní shromáždění, na rozdíl od například výše uvedené svobody vyznání.

Svoboda projevu může být omezena¹³³ za stejných podmínek jako již uvedené svobody, tj. že omezení musí mít oporu v zákoně, sledovat legitimní cíl a být nezbytné v demokratické společnosti. Za předpokladu splnění těchto podmínek, např. pokud jde o ochranu cti či reputace nebo zabránění projevů podněcujících násilí vůči jednotlivci či skupině obyvatel, náleží státům široký prostor pro uvážení. Výkon práva na svobodu projevu pak může být podroben různým formálním náležitostem, podmínkám, omezením nebo trestům.¹³⁴

Vzhledem k roztržičnosti oblastí, k nimž se Komise ve svých výstupech vyjadřovala, se tato kapitola dále zaměří pouze na vybraná stanoviska přezkoumávající právní předpisy Turecka, jež Komise v posledních třech letech opakovaně řešila a které reflektují aktuální dění v zemi, a na stanovisko k ukrajinskému zákonu o zákazu nacistických a komunistických symbolů pro jeho neobvyklé téma.

Ve stanoviskách k Turecku reagovala Komise v roce 2016 na vybraná ustanovení trestního zákoníku¹³⁵ definující verbální trestné činy jako urážka tureckého prezidenta nebo ponižování tureckého národa, státu, jeho orgánů a institucí. Ačkoliv byla trestnost těchto činů zavedena již dříve, trestání zejména prvního z činů se v poslední době podstatně zvýšilo. Ustanovení také nezohledňují evropský konsenzus, že státy by měly buď úplně dekriminlizovat hanobení hlavy státu, nebo tento trestný čin alespoň omezit na nejzávažnější formy verbálních útoků a současně redukovat rozsah sankcí na ty nezahrnující uvěznění. Vzhledem k nadměrnému a rostoucímu používání tohoto článku se Komise domnívá, že v tureckém kontextu je jediným řešením, které by zabránilo dalšímu porušování svobody projevu, takový článek zcela zrušit (a případně zajistit aplikování obecného ustanovení o urážce v souladu s uvedenými kritérii). U druhého

¹³³ Čl. 10 odst. 2 EÚLP, čl. 19 odst. 3 MPOPP, čl. 29 VDLP.

¹³⁴ CDL-AD(2013)024, Opinion No. 692/2012, On the Legislation pertaining to the Protection against Defamation of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 22. 3. 2013, bod č. 24,

CDL-AD(2015)004, Opinion No. 793/2014, On the draft Amendments to the Media Law of Montenegro, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 23. 3. 2015., bod č. 12,

CDL-AD(2014)040, *Amicus Curiae* Opinion No. 786/2014, For the Constitutional Court of Georgia on the question of the defamation of the deceased, by the Venice Commission, Štrasburk, 15. 12. 2014, bod č. 67.

¹³⁵ CDL-AD(2016)002, Opinion No. 831/2015, On articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 15. 3. 2016.

článku Komise vytýká jeho nejasné znění a doporučuje ho přepracovat a omezit na prohlášení podněcující násilí a nenávisť.¹³⁶

Stanovisko z roku 2017 o svobodě sdělovacích prostředků v Turecku¹³⁷ se týkalo nouzových opatření přijatých v návaznosti na neúspěšný převrat v roce 2016. Tato opatření spočívala v hromadném likvidování médií skrze zákonná nařízení. Rušení bylo nařízeno bez individuálního posouzení každého případu a na základě velmi nejasných kritérií "spojení" s "teroristickými organizacemi". Také se zintenzivnilo trestní stíhání novinářů, zadržovaných navíc bez dostatečných důvodů.¹³⁸ Dle Komise je zavádění mimořádných opatření v dané situaci vcelku pochopitelné, nicméně uvedená opatření jsou nepřijatelná vzhledem k požadavkům mezinárodního práva v oblasti lidských práv, a vyzvala turecké orgány, aby zákonná nařízení upravily.¹³⁹

Zajímavé téma řešila Komise a OBSE/ODIHR ve společném stanovisku k Ukrajině,¹⁴⁰ ve kterém zkoumala ukrajinský zákon o zákazu propagandy symbolů komunistických a nacistických režimů. Zákon zmíněné režimy prohlašuje za „zločinné a /.../ neslučitelné se základními lidskými právy a právy a svobodami občanů“ a za jejich propagaci, používání symbolů či šíření ideologie stanovuje velmi přísné tresty: pro fyzické osoby odnětí svobody až na deset let, pro politické strany či občanská sdružení zákaz účasti ve volbách nebo zrušení. Komise a OBSE/ODIHR nezpochybňují právo státu zakázat, a případně i stíhat, používání určitých symbolů a šíření některých ideologií. Zdůrazňují ale, že taková úprava musí odpovídat výše uvedeným standardům omezení. Což uvedený ukrajinský zákon zcela nenaplnil. Jednak jsou pojmy „symboly“ a „propaganda“ velmi vágní a výčet zakázaných symbolů je extrémně široký (včetně například vlajky a znaku Československa). Jednak je povaha aplikovaných sankcí disproporční a nezohledňuje kontext či motivaci použití symbolů.¹⁴¹

¹³⁶ *Ibid*, body č. 9, 10, 126 a 127.

¹³⁷ CDL-AD(2017)007, Opinion No. 872/2017, On the Turkey Measures provided in the recent Emergency Decree Laws with respect to Freedom of the Media, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 15. 3. 2017.

¹³⁸ *Venice Commission's Opinions on Fundamental Rights* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rights&lang=EN

¹³⁹ CDL-AD(2017)007, ..., body č. 92 a 93.

¹⁴⁰ CDL-AD(2015)041, Joint Opinion no. 823/2015, on the Law of Ukraine on the condemnation of the communist and national socialist (Nazi) regimes and prohibition of propaganda of their symbols, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 17. 12. 2015.

¹⁴¹ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Pryč se symboly! Prosincové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2016, 8(1), 3-6. ISSN 1804-2392.

5.3. Svoboda sdružování, problematika nevládních organizací

Svoboda sdružování je individuální lidské právo, které všem (fyzickým i právnickým osobám, občanům i cizincům) zaručuje svobodu spojovat se s jinými v rámci sdružení za účelem uskutečňování společného cíle, a to bez nezákonných zásahů ze strany státu nebo jiných osob. Zahrnuje právo založit sdružení, připojit se k již existujícímu sdružení. Svoboda sdružování znamená jak pozitivní právo na vstup a sdružení, tak i záporné právo nebyť nucen vstoupit do sdružení, které bylo založeno podle občanského práva.¹⁴² Upravena je také v EÚLP (čl. 10), MPOPP (čl. 22) a VDLP (čl. 20).

Nejvýraznější aspekt svobody sdružování tvoří nevládní organizace a regulace jejich fungování. V rámci svobody sdružování Komise zkoumala právní texty upravující činnost nevládních organizací několika zemí, opět šlo převážně o státy východní a jihovýchodní Evropy: Ázerbájdžán, Bělorusko, Kyrgyzstán, Gruzie, Ukrajina, Rumunsko a Rusko, ale také Maďarsko či Egypt.¹⁴³ V této souvislosti řešila otázky mající zásadní význam pro účinné uplatňování práva na svobodu sdružování, včetně registrace nevládních organizací a souvisejících požadavků, jejich vnitřní autonomii nebo otázky zahraničního financování těchto organizací, jakož i těžkopádné ohlašovací povinnosti nevládním organizacím uložené.¹⁴⁴ Zřejmě proto, že jsou nově vznikající právní předpisy vůči nevládním organizacím tak tvrdé a dá se říct až šikanózní, neměly státy v této oblasti ochotu žádat o vypracování stanovisek. Téměř ve všech případech zadalo Benátské komisi zpracování stanovisek Parlamentní shromáždění Rady Evropy nebo generální tajemník. K problematice právní úpravy svobody sdružování vydala Komise spolu s OBSE/ODIHR už v roce 2014 společné směrnice,¹⁴⁵ které ale soudě dle kritiky (navrhovaných) zákonů zůstaly bez povšimnutí. Z relevantních stanovisek vytvořila v roce 2014 Komise také kompilaci na téma svobody sdružování,¹⁴⁶ která by měla být aktualizována, neboť neobsahuje množství stanovisek přijatých za poslední čtyři roky.

¹⁴² CDL-AD(2011)035, Opinion No. 636/2011, On the compatibility with human rights standards of the legislation on non-governmental organisations of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 10. 2011, bod č. 39,

CDL-AD(2014)010, Opinion No. 731/2013, On the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 24. 3. 2014, bod č. 82.

¹⁴³ *Documents by Topic - Fundamental Rights - Freedom of association* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=33&year=all>

¹⁴⁴ *Documents by Topic - Fundamental Rights* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rights&lang=EN

¹⁴⁵ CDL-AD(2014)046, Study no. 706/2012, Joint Guidelines on Freedom of Association, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 17. 12. 2014.

¹⁴⁶ CDL-PI(2014)004, Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Association, Štrasburk, 3. 7. 2014.

Nejčastěji řešeným problémem je financování nevládních organizací ze zahraniční. Na toto téma se v říjnu 2017 konala i konference zorganizovaná na základě podnětu generálního tajemníka Rady Evropy. V současnosti jde o aktuální téma, neboť stále více států zavádí opatření, jejichž cílem je regulovat, popř. znemožnit zahraniční financování nevládních organizací. Jako důvody bývají obvykle uváděny snahy o zajištění transparentnosti organizací, zájem na ochraně národní bezpečnosti před nepřímými zásahy cizích států a boj proti terorismu či praní špinavých peněz. Reálně ovšem mnohdy opatření slouží autoritářským režimům k posílení kontroly nad občanskou společností a k centralizaci moci.¹⁴⁷ Státy přistupují k regulaci financování ze zahraničí různými způsoby. Ázerbájdžán patří mezi země, které přijímání finančních prostředků ze zahraničních zdrojů znemožňují úplně,¹⁴⁸ Egypt v návrhu zákona požadoval předchozí schválení přijetí příspěvků ze zahraničí státem.¹⁴⁹ Maďarsko stanovilo nevládním organizacím po překročení určitého limitu finančních příspěvků ze zahraničí povinnost registrovat se jako „organizace financované ze zahraničí“ a s tím spojené další povinnosti (všude uvádět, že jsou financovány ze zahraničí, a oznámit údaje o sponzorech),¹⁵⁰ obdobně Rusko zavedlo (a po jeho vzoru chtěl zavést i Kyrgyzstán a Ázerbájdžán) pro organizace financované ze zahraničí a účastníci se politických aktivit pojem „zahraniční agent“. Kromě stigmatizujícího názvu jsou podle Komise v Rusku neziskové organizace označené jako „zahraniční agenti“ také podrobeny častějším a podrobnějším finančním kontrolám (audity, mimořádné inspekce).¹⁵¹

Odlíšné režimy zacházení státy vytvořily také pro pobočky zahraničních nevládních organizací či zahraniční nevládní organizace obecně. Tyto organizace také podléhají přísnějším pravidlům - je jim stanoven striktnější dohled a řada dalších zbytečných povinností, např. hlásit úřadům jakékoli změny v počtu členů. Rusko dokonce do svého právního řádu zavedlo institut tzv. nežádoucích zahraničních či mezinárodních

¹⁴⁷ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Lex CEU, Venezuela a zahraniční financování nevládních organizací... Říjnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2017, 9(9), 3-6. ISSN 1804-2392.

¹⁴⁸ CDL-AD(2014)043, Opinion No. 787/2014, On the Law on non-governmental Organisations (Public Associations and Funds) as amended of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 15. 12. 2014, kapitola V.

¹⁴⁹ CDL-AD(2013)023 ... bod č. 75.

¹⁵⁰ CDL-AD(2017)015, Opinion No. 889/2017, On the Hungarian Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 20. 6. 2017, bod č. 33.

¹⁵¹ CDL-AD(2014)025, Opinion No. 716-717/2013, On Federal Law n. 121-fz on non-commercial organisations (“law on foreign agents”), on Federal Laws n. 18-fz and n. 147-fz and on Federal Law n. 190-fz on making amendments to the criminal code (“law on treason”) of the Russian Federation, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 27. 6. 2014, bod č. 44. a 91.

nevládních organizací. Generální prokurátor může určité nevládní organizace prohlásit za nežádoucí, má-li za to, že jejich aktivity „ohrožují základy ústavního pořádku Ruské federace, její obranyschopnost nebo bezpečnost“. Takové organizace pak ztrácí možnost na území Ruské federace vyvíjet jakoukoli činnost.¹⁵²

Společné je právním předpisům o nevládních organizacích jakkoli spojených se zahraničím ještě jedna věc, a to velice přísné sankce. Veškerá (i drobná) pochybení těchto nevládních organizací podléhají vysokým pokutám nebo mají za následek rovnou zrušení organizace.

Všeobecná regulace všech nevládních organizací je mimořádně problematická už jen s přihlédnutím k odlišným cílům té které organizace - některé nevládní organizace vykonávají různé důležité funkce ve veřejném zájmu, jiné mohou skutečně být nástrojem zahraniční propagandy.¹⁵³ Komise souhlasí s tím, že cíle (návrhů) zákonů jsou legitimní, ale účinky opatření často přesáhnou rámec toho, co je nutné. Státy mají právo monitorovat financování nevládních organizací, musí se tak ale dívat v souladu se zásadami nediskriminace, nezbytnosti v demokratické společnosti a přiměřenosti. Komise se ve stanoviskách k právním předpisům o nevládních organizacích vyjadřovala velice kriticky. Namítala zejména vágnost a nepřesnost formulací (např. pojmu politická aktivita nebo kritérií, na základě kterých může být nevládní organizace prohlášena za nežádoucí), disproporčnost (např. příliš přísné sankční systémy), nedostatečné individuální posuzování a také velkou míru ingerence státní moci do nevládního sektoru.¹⁵⁴

¹⁵² CDL-AD(2016)020, Opinion No. 814/2015, On federal law no. 129-fz on amending certain legislative acts (Federal law on undesirable activities of foreign and international non-governmental organisations) of the Russian Federation, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 13. 6. 2016, bod č. 31.

¹⁵³ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Justiční reformy, nevládní organizace a volby tématem březnového zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2018, **10**(3), 9-12. ISSN 1804-2392.

¹⁵⁴ CDL-AD(2016)020 ... bod č. 63,

CDL-AD(2014)025 ... kapitola V.,

CDL-AD(2017)015 ... kapitola V.,

CDL-AD(2014)043 ... kapitola V.,

CDL-AD(2018)006, Joint Opinion No. 912/2018, On on Draft Law No. 6674 "On Introducing Changes to Some Legislative Acts to Ensure Public Transparency of Information on Finance Activity of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance" and on Draft Law No. 6675 "On Introducing Changes to the Tax Code of Ukraine to Ensure Public Transparency of the Financing of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance", by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 16. 3. 2018, kapitola III.,

CDL-AD(2013)030, Joint Opinion No. 738/2013, on the Draft Law amending the Law on Non-commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 16. 10. 2013, kapitola III.

V případě Maďarska se podařilo po přijetí stanoviska Komise odstranit některé vytykané vady, ale třeba u Ázerbájdžánu se nezdá, že by měl ochotu kritizovanou legislativu jakkoli revidovat. Odmítavý postoj zaujala Ruská federace, jejíž zástupce v Benátské komisi si dokonce už při přijímání stanoviska vyhradil výslovný nesouhlas s jeho přijetím a obdobný přístup se dá očekávat také od samotného státu.

Vzhledem k tomu, že o zavedení podobné úpravy uvažují v současné době též další státy Rady Evropy, resp. EU, zůstane téma financování nevládních organizací ze zahraničních zdrojů s velkou pravděpodobností v agendě Benátské komise i do budoucna.¹⁵⁵

5.4. Svoboda pokojně se shromažďovat

Svoboda shromažďování - jak je popsána v judikatuře ESLP - je považována za základní demokratické právo, které by nemělo být vykládáno restriktivně a které se vztahuje na všechny typy pokojných shromáždění, ať už veřejných či soukromých.¹⁵⁶ Mezinárodní standardy představují opět příslušné články EÚLP (čl. 11), MPOPP (čl. 21) a VDLP (čl. 20) chránící svobodu shromažďování, avšak zaručena je pouze svoboda pokojného shromažďování.

Problematiku úpravy svobody pokojného shromažďování řešila Komise u velkého množství států – Moldávie, Rumunska, Arménie, Ázerbájdžán, Kyrgyzstánu, Bosny a Hercegoviny, Gruzie, Běloruska,¹⁵⁷ Bulharska, Ruské federace, Srbska a Ukrajiny. Kromě jednotlivých stanovisek poznatky zpracovala v několika dalších dokumentech.

¹⁵⁵ BÍLKOVÁ, Veronika. Cizí „agenti“ znovu na scéně... Červnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2017, 9(6), 3-5. ISSN 1804-2392.

¹⁵⁶ CDL-AD(2009)034, Joint Opinion No. 525/2009, On the Draft Law on Assemblies of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OBSE/ODIHR, Štrasburk, dne 22. 6. 2009, bod č. 22,

CDL-AD(2009)035, Opinion No. 532/2009, On Draft Law on Meetings, Rallies and Manifestations of Bulgaria, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 23. 6. 2009, bod č. 6,

CDL-AD(2006)034, Opinion No. 384/2006, On the Law on Freedom of Assembly in Azerbaijan, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 25. 10. 2006, bod č. 8,

CDL-AD(2004)039, Opinion No. 290/2004, On the Law on Conducting Meetings, Assemblies, Rallies and Demonstrations of the Republic of Armenia, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 10. 2004, bod č. 8,

CDL-AD(2006)033, Joint Opinion No. 385/2006, On the Draft Law on Peaceful Assemblies in Ukraine, by the Venice Commission and OBSE/ODIHR, Štrasburk, dne 16. 10. 2006, bod č. 10.

¹⁵⁷ Komise se rozhodla pro posouzení zákona ve světle EÚLP i přesto, že Bělorusko není jejím signatářem. Vedla ji k tomu skutečnost, že se Bělorusko uchází o členství v Radě Evropy a že je přidruženým členem Benátské komise. CDL-AD (2012)006, Joint Opinion No. 655/2011, On the law on mass events of the Republic of Belarus, by the Venice Commission and OBSE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 20. 2. 2012, body č. 19 a 20.

K tématu svobody shromažďování Komise přijala v roce 2014 komparativní studii národních právních úprav shromažďovacího práva,¹⁵⁸ zpracovanou ve spolupráci s Max Planck institutem, shrnující situaci a aktuální problémy v řadě evropských zemí (i USA). Spolu s OBSE/ODIHR vypracovala Komise i společné směrnice ke svobodě shromažďování,¹⁵⁹ které vydala v roce 2007, následně je v roce 2010 revidovala a jejich další editace je plánována na rok 2018, což svědčí o tom, že se užívání této svobody stále vyvíjí. Kompilace stanovisek Komise týkajících se svobody shromažďování obsahuje výňatky z relevantních stanovisek¹⁶⁰ a následující kapitola z ní také čerpá.

Ve svých stanoviskách Komise státům nejednou doporučila, aby změnilly název zákona, respektive aby název zákon obsahoval výraz „svoboda shromažďování“ nebo „pokojná shromáždění“. Původní označení zákonů „Federální zákon o shromážděních, setkáních, demonstracích, pochodech a stávkách“ (Rusko), „Zákon o veřejném shromáždění“ (Srbsko), „Zákon o shromážděních“ (Arménie), „Zákon o setkáních, shromážděních a manifestacích“ (Bulharsko), „Zákon o veřejných akcích“ (Bělorusko) podle Komise nebyla dostatečná, protože smyslem zákonů neměla být pouze úprava vedení veřejných událostí, ale zaručení svobody shromažďování s tím, že pouze pokojná shromáždění podléhají ochraně mezinárodních dokumentů.¹⁶¹ Nekonzistentní ve svých doporučeních byla Benátská komise v případě hodnocení kyrgyzského „Zákona o pokojných shromážděních“, který již v názvu nesl požadované výrazy, ale podle Komise se tak vztahuje pouze na pokojná shromáždění a ne na ty, která pokojná nejsou nebo se ve svém průběhu na nepokojná změnila.¹⁶²

Problematické pasáže zákonů o shromažďování byly nejčastěji ty, ve kterých byla omezována svoboda shromažďování. Ta samozřejmě omezena být může, ale pouze za určitých podmínek - omezení stanoví zákon a je nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení

¹⁵⁸ CDL-AD(2014)024, Opinion No. 769/2014, Comparative study on national legislation on freedom of peaceful assembly, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 6. 2014.

¹⁵⁹ CDL-AD(2010)020, Study no. 581/2010, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 9. 7. 2010.

¹⁶⁰ CDL-PI(2014)0003, Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Štrasburk, 1. 7. 2014.

¹⁶¹ CDL-AD(2012)007 ... bod č. 9,
CDL-AD (2010)031 ... bod č. 15,
CDL-AD (2010)049 ... bod č. 13,
CDL-AD (2012)006 ... bod č. 45.

¹⁶² CDL-AD(2010)050, Joint Opinion No. 602/2010, On the draft law on peaceful assemblies of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 22. 12. 2010, bod č. 19.

zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.¹⁶³ Státům je za účelem řešení nepokojů, trestných činů nebo ochrany práv a svobod druhých poskytnut široký prostor pro uvážení, nicméně svoboda pokojně se shromažďovat je zásadní a představuje tak podstatný prvek demokracie, že může být omezena, pouze pokud některá osoba během jejího výkonu spáchala závažný protiprávní čin. Je pozitivní povinností státu zaručit faktický výkon svobody shromažďování.¹⁶⁴ Státy při omezování této svobody používaly paušální zákazy konání shromáždění na určitých místech nebo v určitých časech (Kyrgyzstán, Srbsko, Ukrajina, Bělorusko, Rusko).¹⁶⁵ Dle Benátské komise nejsou plošné zákazy shromáždění v blízkosti škol, nemocnic a lékařských zařízení, vězení, soudů a jiných státních budov či diplomatických misí proporrční. Organizátorům náleží privilegium vybrat si lokalitu, kterou považují za nejvhodnější, neboť aby měly demonstrace smysluplný dopad, je často potřeba pořádat je v místech, kde přitáhnou pozornost.¹⁶⁶

Často také Komise na státy apeluje, aby v zákonech v souladu se zásadou presumpce legálnosti konání shromáždění (*the presumption in favour of holding assemblies*) jasně uváděly, že pro konání shromáždění je zapotřebí pouze předchozí oznámení a nikoli schválení žádosti. Cílem oznamovacího postupu má být poskytnutí informací státním orgánům k usnadnění práva shromáždít se, rozhodně nemá mařit záměr organizátorů pořádat pokojné shromáždění a nepřímou tak omezit jejich práva (např. stanovením příliš detailních a složitých požadavků a / nebo příliš náročných procesních podmínek).¹⁶⁷

Ukončení a rozpuštění shromáždění by mělo představovat až nejzazší opatření. Komise ve svých výstupech zdůrazňuje, že důvody přerušování, zákazu nebo ukončení shromáždění by se měly omezit na ohrožení veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí

¹⁶³ Čl. 11 odst. 2 EÚLP, čl. 21 MPOPP, čl. 29 VDLP.

¹⁶⁴ CDL-AD (2010)031 ... bod č. 28.

¹⁶⁵ CDL-AD(2008)025 ... body č. 11, 22 a 28,

CDL-AD (2012)006 ... bod č. 94,

CDL-AD(2009)052, Joint Opinion No. 556/2009, On the the order of organising and conducting peaceful events of Ukraine, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 14. 12. 2009, bod č. 51,

CDL-AD(2012)007 ... bod č. 35,

CDL-AD (2010)031 ... bod č. 31.

¹⁶⁶ CDL-AD(2013)003, Opinion No. 686/2012, On on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing and the Code of Administrative Offences, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 11. 3. 2013, bod č. 42.

¹⁶⁷ CDL-AD(2012)007 ... body č. 10 a 21,

CDL-AD(2010)016, Joint Opinion No. 574/2010, On on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina), by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 8. 6. 2010, body č. 38 a 39,

CDL-AD (2010)031 ... bod č. 16.

bezprostředního násilí a že jakékoliv porušení zákona by nemělo automaticky vést ke konci veřejné akce.¹⁶⁸ Doporučuje také rozlišovat mezi shromážděním jako celkem a chováním jednotlivých osob v něm. Shromáždění by totiž nemělo být zakázáno ani rozpuštěno pouze z toho důvodu, že v jeho rámci určitá osoba nebo skupina páchá násilné činy, jako to umožňovaly zákony Srbska, Kyrgyzstánu, Bulharska, Bosny a Hercegoviny či Arménie. Veškerá opatření by měla být přijata pouze vůči těm jednotlivcům, kteří porušují veřejný pořádek, dopouštějí se protiprávních činů (např. se chovají násilně nebo jsou ozbrojeni) nebo je podněcují.¹⁶⁹

5.5. Zákaz diskriminace

Zákaz diskriminace spočívá v tom, že užívání každého práva přiznaného zákonem musí být zajištěno bez jakékoli diskriminace z důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka a náboženství, politického či jiného smýšlení, národnostního či sociálního původu, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu či jiného postavení. Mezinárodní standardy opět představují EÚLP (čl. 14), protokol č. 12 k EÚLP (čl. 1), MPOPP (čl. 26) a VDLP (čl. 7).

5.5.1. Zákaz diskriminace - obecně

Diskriminaci obecně se Komise zatím věnovala v pouze v jediném stanovisku,¹⁷⁰ většinou se spíš zabývala problematikou ochrany menšin, která je podrobněji rozebrána níže. V roce 2013 také přijala stanovisko¹⁷¹ vztahující se výjimečně k více než jedné

¹⁶⁸ CDL-AD (2010)031 ... body č. 44 a 13 G,
CDL-AD(2010)016 ... body č. 47 a 5,
CDL-AD (2012)006 ... bod č. 112,
CDL-AD(2009)035 ... bod č. 58,
CDL-AD(2009)052 ... bod č. 5 u,

CDL-AD(2012)007, Opinion No. 659/2011, On the Federal Law no. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing of the Russian Federation, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 20. 3. 2012, bod č. 44.

¹⁶⁹ CDL-AD (2010)049, Interim joint opinion No. 596/2010, On the draft law on assemblies of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 22. 12. 2010, bod č. 67,

CDL-AD (2010)031, Joint opinion No. 597/2010, On the public Assembly Act of the Republic on Serbia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 18. 10. 2010, bod č. 50,

CDL-AD(2009)035, Opinion No. 532/2009, On Draft Law on Meetings, Rallies and Manifestations of Bulgaria, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 23. 6. 2009, bod č. 60.

¹⁷⁰ CDL-AD(2018)001, Opinion No. 915/2018, On the Draft law on Prevention and Protection against Discrimination in "The former Yugoslav Republic of Macedonia", by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 3. 2018.

¹⁷¹ CDL-AD(2013)022, Opinion No. 707/2012, On the issue of the prohibition of so-called „Propaganda of homosexuality“ in the light of recent legislation in some Council of Europe Member States, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 18. 6. 2013.

zemi, jelikož šlo o téma překračující hranice jedné země. Parlamentní shromáždění Rady Evropy dalo Komisi za úkol posoudit zákaz propagace homosexuality mezi mládeží v legislativách hned několika států. Konkrétně Komise zkoumala zákony tří států východní Evropy - Ruska, Ukrajiny a Moldávie, ve stanovisku jsou ale zmíněny i obdobné návrhy zákonů Litvy a Maďarska, které však nevstoupily v platnost. Úpravy se v některých bodech liší, základní parametry ovšem zůstávají konstantní - propaganda homosexuality podléhá sankcím (většinou pokutám), a to za účelem ochrany tělesného a duševního zdraví mladistvých, jejich morálního a duchovního vývoje, protože propagace homosexuality (údajně) vytváří mylné představy, že tradiční a netradiční sexuální vztahy jsou si společensky rovnocenné. Takové okolnosti (prý) nejsou mladiství vzhledem k svému věku schopni samostatně a kriticky posuzovat. Jednotlivě pak už státy uváděly jako další důvody překonání demografické krize (Ukrajina), podporu pravoslavné církve (Moldávie) nebo ochranu tradičních rodinných hodnot (Rusko).¹⁷² Po zhodnocení těchto právních předpisů Komise uvedla, že posuzované zákony vykazovaly řadu nedostatků. Předmětná ustanovení nejsou formulována dostatečně přesně tak, aby splňovala požadavek omezení stanoveného zákonem a aby uspokojivě určila okolnosti, za nichž mají být použita. Pojmy používané v těchto ustanoveních (propaganda, propagace, negativní vliv apod.) jsou natolik vágní, že nedosahují úrovně předvídatelnosti. Samotný rozsah ustanovení se jevil ne jako omezený na sexuálně explicitní obsah, ale jako použitelný i na legitimní projevy sexuální orientace. Benátská komise zdůraznila, že homosexualita jako varianta sexuální orientace je chráněna podle EÚLP a jako taková nemůže být orgány veřejné moci považována za ohrožení morálky ve smyslu článku 10 odst. 2 EÚLP. Navíc neexistují žádné důkazy o tom, že by projevy sexuální orientace negativně ovlivňovaly nezletilé osoby, v jejichž zájmu je získávat relevantní, přiměřené a objektivní informace o sexualitě, včetně sexuálních orientací. V závěru Komise zhodnotila, že cílem opatření není jen posílení a podpora tradičních hodnot a postojů k rodině a sexualitě, ale spíše omezení netradičních postojů tím, že jsou jejich projevy a propagace trestné. Zákaz se týkal pouze "propagace homosexuality" na rozdíl od "propagace heterosexuality" a absence jakýchkoli rozumných a objektivních kritérií pro odůvodnění rozdílného zacházení při uplatňování práva na svobodu projevu sexuální orientace se v podstatě rovná diskriminaci. Na základě výše uvedených důvodů označila Komise příslušné

¹⁷² *Ibid.*, část II.

regulace za neslučitelné s mezinárodními standardy a doporučila státům ustanovení zrušit.

K dalším otázkám diskriminace, konkrétně na základě pohlaví, přijala Komise v roce 2016 kompilaci týkající se rovnosti pohlaví,¹⁷³ která se ale zaměřuje na působení žen v politickém životě a mj. zkoumá jejich úspěch ve volbách v závislosti na typu volebního systému.

5.5.2. Národnostní menšiny

Národnostní menšiny tvoří podstatnou část problematiky nediskriminace, v rámci činnosti Komise jde o jedno z nejrozpracovanějších témat. K otázce národnostních menšin Komise přijala od roku 1991 velké množství stanovisek, z jejichž relevantních ustanovení nedávno vytvořila kompilaci týkající se ochrany národnostních menšin.¹⁷⁴ Stěžejním dokumentem je Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (1995, dále jako RÚONM), dále také MPOPP (čl. 27). Navzdory absenci právně závazné definice pojmu menšina v mezinárodním právu existuje obecná shoda, že menšinu tvoří spojení objektivních prvků jako je jazyk, tradice, kulturní dědictví nebo náboženství atd. se subjektivním prvkem, a sice touhou zachovat konkrétní prvky vlastní identity. Státy mají v řešení otázky menšin široký prostor pro uvážení, a proto mohou vytvořit i podrobnější kritéria nebo navrhnout vlastní definice, pokud nebudou založené na svévolných nebo neodůvodněných rozdílech, které by byly zdrojem diskriminace.¹⁷⁵ Maďarsko například pro uznání menšin zvolilo jako přídatné kritérium podmínku pobytu na jeho území po alespoň jedno století. Podle Komise jde o poměrně restriktivní podmínku, neboť zahrnuje pouze původní a historické menšiny a naopak vylučuje ty nové.¹⁷⁶ V souvislosti s vymezením národnostních menšin Benátská komise státům doporučuje (v souladu s doporučeními Rady Evropy a Vysokého komisaře OSN pro národnostní menšiny) zrušit seznamy uznaných národnostních menšin. Ty totiž mají tendenci vytvářet právní problémy spojené s ochranou práv menšin, zejména těch, které existují ve skutečnosti, ale nejsou uvedeny na seznamu. Těžkosti vznikající neuznaným

¹⁷³ CDL-PI(2016)007, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Gender Equality, Štrasburk, dne 13. 6. 2016.

¹⁷⁴ CDL-PI(2018)002, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of National Minorities, Štrasburk, dne 11. 11. 2017.

¹⁷⁵ CDL-AD(2007)001, Study no. 294/2004, Report on Non-citizens and Minority Rights, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 18. 1. 2007, bod č. 13.

¹⁷⁶ CDL-AD(2012)011, Opinion No. 671/2012, On the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 6. 2012, bod č. 33.

menšinám při snaze uplatnit nárok na konkrétní právo převažují nad politickými přínosy, které vybrané menšiny získaly z uznání (uvedení na seznamu).¹⁷⁷

Pokud jde o diskriminaci národnostních menšin, je potřeba rozlišovat tzv. pozitivní diskriminace na jedné straně a přímou a nepřímou diskriminaci na straně druhé.

Pozitivní diskriminace je povolena, spočívá v přijetí zvláštních opatření ve prospěch menšin nebo osob patřících k menšinám, jejichž cílem je podpora rovnosti mezi nimi a ostatním obyvatelstvem nebo zohlednění jejich zvláštních podmínek. Za uvedených podmínek, kdy je rozdílný přístup odůvodnitelný, se nepovažuje za akt diskriminace.¹⁷⁸ V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že pozitivní diskriminace je legitimní pouze tehdy, pokud je zvýhodnění nezbytné k dosažení určité rovnosti. Určující zásadou by v tomto směru měla být zásada proporcionality.¹⁷⁹

V opačném případě o diskriminaci jde. Ve stanovisku k Moldávii Komise řešila právě případ přílišného zvýhodnění - potenciální diskriminaci etnokulturních menšin vyplývající z posuzovaného zákona o etnokulturním postavení oblasti Taraklie.¹⁸⁰ Taraklie je zvláštní samosprávná jednotka uvnitř Moldávie, jejíž obyvatelstvo tvoří z 65 % etničtí Bulhaři. Moldávie chtěla prostřednictvím návrhu nového zákona udělit Taraklii speciální status etnokulturní oblasti. Ta je v úpravě vymezena zhruba jako „forma etnokulturního sebeurčení založená na dobrovolné sebeorganizaci s cílem vyřešit otázky týkající se uchování identity, rozvoje jazyka, vzdělávání a národní kultury“. Dále návrh stanovil, jak by měl být region spravován a jaká práva by byla přiznána jeho obyvatelům (např. právo zachovávat menšinové tradice, právo vzdělávat se v bulharštině, právo přijímat a šířit informace v tomto jazyce, právo požívat podporu ústřední vlády při udržování menšinové identity či právo vysílat své zástupce do blíže nspecifikovaných mezinárodních nevládních organizací). Komise uvedla, že návrh zákona vyvolává pochyby o tom, nakolik je slučitelný se zásadami jednotnosti země a rovnosti občanů i menšin zakotvenými v Ústavě, a dále že upřednostnění Taraklie by

¹⁷⁷ CDL(2000)79rev, Opinion No. 134/2000, On the Draft Constitutional Law on the Rights of Minorities in Croatia, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 11. 10. 2000, bod č. 3,

CDL-INF(2001)12, Opinion on the Draft Law on Rights of National Minorities of Bosnia and Herzegovina, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 7. 2001, bod č. 4,

CDL-AD(2004)036, Opinion No. 303/2004, On the Draft Law on the Status of Indigenous Peoples of Ukraine, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 10. 2004, bod č. 23,

CDL-AD(2012)011, Opinion No. 671/2012, On the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 6. 2012, body č. 38 a 39.

¹⁷⁸ CDL(1991)007, Proposal for an European Convention for the Protection of Minorities

¹⁷⁹ CDL-AD(2003)013, Opinion No. 237/2003, the Draft Law on Amendments to the Law on National Minorities in Lithuania, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 29. 9. 2003, bod č. 9.

¹⁸⁰ CDL-AD(2016)035, Opinion No. 856/2016, On the Moldavian Draft Law on the Ethno-Cultural Status of the District of Taraclia, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 12. 2016.

mohlo založit znevýhodnění či přímo diskriminaci ostatních regionů, resp. etnokulturních menšin, které žádné zvláštní postavení nemají.¹⁸¹

Jiný aspekt diskriminace řešila Komise v souvislosti s právem menšin vzdělávat se ve svém jazyce (čl. 14 RÚONM) v jednom z nejnovějších stanovisek přijatých v oblasti lidských práv - vzdělávání ruské menšiny na Ukrajině.¹⁸² Komise v něm hodnotí nově přijatý zákon o vzdělávání, respektive jeho článek 7 upravující jazyky, v nichž lze vyučovat ve školách. Používání a ochrana jazyků na Ukrajině je složitou a velmi citlivou otázkou, která se opakovaně stala jedním z hlavních témat v různých volebních kampaních a nadále v ukrajinské společnosti podléhá debatě. Rovnováha mezi regionální a/nebo menšinovou jazykovou ochranou a ochrana ukrajinštiny jako státního jazyka, včetně specifické situace ruského jazyka, je pro ukrajinské státní orgány stálou výzvou. V nově přijatém zákoně o vzdělání upoutal pozornost hlavně článek 7, který snižuje rozsah vzdělávání v menšinových jazycích zejména na středoškolské úrovni. Neformuluje přesnou úroveň ochrany jazykových práv ukrajinských národnostních menšin a záruky poskytované těmto menšinám pro vzdělávání v jejich jazycích (především v základním vzdělávání) také nejsou dostatečně jasné. Článek 7 tak umožňuje radikálně změnit předchozí jazykový režim (minimálně ve středoškolském vzdělávání) směrem k systému zaměřenému na povinné užívání ukrajinštiny jako vzdělávacího jazyka. To by mohlo vést k podstatnému poklesu možností osob náležejících k národnostním menšinám vzdělávat se ve svých jazycích, což by představovalo nepřiměřený zásah do stávajících práv příslušníků národnostních menšin. Benátská komise zdůraznila, že podpora posílení státního jazyka a jeho ovládnutí všemi obyvateli představuje legitimní cíl. Podniknutí kroků k tomu, aby se státní jazyk naučili všichni, je způsobem, jak řešit stávající nerovnosti a umožnit účinnější integraci osob patřících k národnostním menšinám do společnosti. Hlavní problém ale spočíval v odst. 4 tohoto článku, který nabízel vícejazyčné vzdělávání pouze pro angličtinu a jiné úřední jazyky EU. Ve výčtu kromě jazyků zemí mimo EU chyběla zejména ruština, vedle ukrajinštiny druhý nejpoužívanější jazyk na Ukrajině. Méně příznivé zacházení s těmito jazyky je obtížně odůvodnitelné a působí diskriminačně.¹⁸³

¹⁸¹ *Ibid.*, část IV.

¹⁸² CDL-AD(2017)030, Opinion No. 902/2017, On the provisions of the Ukrainian Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 11. 12. 2017.

¹⁸³ *Ibid.*, body č. 1, 7, 119, 120, 124 a 125.

5.6. „Souhrnná“ ochrana

Kromě posuzování jednotlivých práv a svobod se Komise věnovala také dodržování těchto práv a svobod souhrnně. Přijala stanovisko týkající se mimořádných opatření přijatých v Turecku po neúspěšném pokusu o vojenský převrat, ke kterému došlo v půlce července 2016.¹⁸⁴ Turecko po potlačení puče vyhlásilo výjimečný stav a suspendovalo některé závazky (proces tzv. derogace) podle EÚLP a MPOPP. Výjimečný stav měl trvat původně tři měsíce, ale byl prodloužen, a to opakovaně a stále trvá. Během výjimečného stavu má vláda právo vydávat exekutivní dekrety se silou zákona (*decree laws*). Na základě dekretů bylo hromadně propuštěno zhruba 100.000 osob údajně napojených na skupinu mající stát za pokusem o převrat. Desítky tisíc osob byly zatčeny a ve zjednodušeném řízení zavedeném jedním z dekretů stíhány za zločin terorismu či jiné podobné zločiny. Deset z těchto dekretů přijatých do poloviny listopadu 2016 se staly předmětem posouzení Benátské komise. Před posouzením mimořádných opatření zavedených dekrety se stanovisko krátce vyjadřuje k turecké derogaci výše uvedených mezinárodních smluv. Vyjádření je velmi opatrné, neboť tutéž věc by v budoucnu mohl posuzovat ESLP. Ve věci suspenze závazků se navíc státům tradičně ponechává poměrně značný prostor k uvážení. Derogace je možná jen za výjimečných okolností ohrožujících život národa, musí být přiměřená a řádně ohlášená a nesmí se dotýkat absolutních práv. Benátská komise většinu z těchto podmínek nekomentuje, upozorňuje ale na to, že zatímco původní vyhlášení derogace nesporně odpovídalo naléhavé potřebě vyvolané událostí ohrožující život národa, tj. pokusem o převrat, její prodlužování poté, kdy byl pokus o puč potlačen, již může vyvolávat pochyby. Současně Benátská komise připomíná, že derogace a výjimečná opatření nejsou příliš vhodným, ani efektivním nástrojem boje proti takovým hrozbám, jako je terorismus. Jádrem stanoviska pak tvoří analýza mimořádných opatření. Z té lze vybrat například poznámku Komise, že turecká opatření nemají dočasnou, ale trvalou povahu, i když by opatření přijímaná během výjimečného stavu, resp. v rámci derogace měla mít povahu dočasnou, což například zmiňovaná propouštění nemají.¹⁸⁵

K omezování lidských práv ve jménu boje proti terorismu v Turecku nicméně docházelo i před výše zmíněným pokusem o puč. Benátská komise přijala stanoviska k legislativním aktům, jež zasahují do základních lidských práv jako svoboda projevu,

¹⁸⁴ CDL-AD(2016)037, Opinion No. 865/2016, On Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 12. 2016.

¹⁸⁵ BÍLKOVÁ, Veronika. Z Taraklie do Turecka: Prosinčové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2017, 9(1), 9-11. ISSN 1804-2392.

svoboda pohybu atd. Šlo jednak o stanovisko k zákonu, který reguluje zveřejňování informací na internetu a stanovuje, jaké příspěvky se zveřejňovat nesmí, případně je nutné je odstranit.¹⁸⁶ Podle názoru Komise je okruh titulů umožňující nezveřejnění, příp. odstranění, příliš široký, přičemž by turecké orgány měly zvážit další možnosti postihu, např. varování či upozornění na závadný obsah. Druhé stanovisko se vztahovalo k právní úpravě zákazu vycházení.¹⁸⁷ Opatření, zdůvodňovaná bojem proti kurdskému terorismu, se dotkla cca 200.000 lidí. Turecko postup zdůvodnilo tím, že se chce vyhnout zásadnějším zásahům do lidských práv a nezamýšlí derogovat od EÚLP. Benátská komise toto zdůvodnění nepovažovala za přesvědčivé a postup Turecka kritizovala hlavně s ohledem na to, že zákon z roku 1949, právní základ zákazu, neodpovídá současným lidskoprávním standardům, např. nejsou stanoveny žádné jasné teritoriální či časové limity, chybí požadavek na zohlednění zásad nezbytnosti a přiměřenosti při jeho vyhlašování.¹⁸⁸

Další stanovisko se týkalo Ruska a konkrétně novely Federativního ústavního zákona o Ústavním soudu, která dává Ústavnímu soudu pravomoc posuzovat soulad rozhodnutí ESLP s Ústavou RF. V případě, kdy Ústavní soud shledá nesoulad, nemůže být rozhodnutí ESLP vykonáno. Stanovisko také reflektuje rozhodnutí Ústavního soudu RF ve věci Ančugov a Gladkov, které představuje první praktickou aplikaci novely. Benátská komise připomněla, že státy mají povinnost respektovat rozhodnutí mezinárodních soudních orgánů rozhodujících na základě smlouvy, k níž se tyto státy dobrovolně připojily, a že opačný postup, bez ohledu na své zdůvodnění, představuje porušení zásady *pacta sunt servanda* i článku 46 EÚLP.¹⁸⁹

¹⁸⁶ CDL-AD(2016)011, Opinion No. 805/2015, On Law No. 5651 on regulation of publications on the Internet and combating crimes committed by means of such publication ("the Internet Law"), by the Venice Commission, Štrasburk, dne 15. 6. 2016.

¹⁸⁷ CDL-AD(2016)010, Opinion No. 842/2016, On the Turkish Legal Framework governing Curfews, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 13. 6. 2016.

¹⁸⁸ BÍLKOVÁ, Veronika. Když se snesou hromy a blesky. Červnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2016, 8(6), 3-5. ISSN 1804-2392.

¹⁸⁹ *Ibid.*

6. Efektivita výstupů Benátské komise

Vymezení Benátské komise jako poradního orgánu určuje její roli a do jisté míry naznačuje, jaký přístup k jejím výstupům státy zaujmou. Stanoviska nejsou pro státy závazná, proto je na vůli státu, zda případná doporučení bude ve svém právním řádu reflektovat, neboť plnění rad Komise nelze na státu vynucovat. Bohužel některé státy, jejichž legislativu zhodnotila Komise kriticky, závěry Komise úplně ignorují.

6.1. Okolnosti mající vliv na přijetí závěrů Benátské komise

Jedním z předpokladů činnosti Benátské komise je domněnka, že ke změnám, z nichž některé vyniknou až z dlouhodobého hlediska, může vést několik různých faktorů. Mezi ně patří: (i) komunikace se zástupci státu a jeho politických a sociálních organizací, například při návštěvě země, (ii) zveřejňování stanovisek a jejich předkládání k veřejné diskusi, (iii) při hodnocení reakce příslušného právního systému na doporučení Komise poskytnout kromě kritiky i pochvalu, která ve stanovisku bývá vyjádřena třeba slovy „krok správným směrem“, (iv) zabývat se navazujícími stanovisky a (v) účast na seminářích a konferencích.

Míra, v níž jsou stanoviska Komise efektivní, v žádném případě nezávisí jen na přesvědčivosti jejích argumentů. Někdy se tvrdí, že se Benátská komise spoléhá na „jemnou sílu přesvědčování“, a přestože toto tvrzení není úplně nesprávné, nebere v potaz okolnosti, které usnadňují nebo brání úspěšnému přesvědčování. Rozvoj právního státu a demokracie je také o zájmech a moci. Argumenty samotné jsou proto obecně nepostačující k tomu, aby přinesly stálé změny.¹⁹⁰

Jak je výše uvedeno, BK při zpracování stanoviska poukazuje nejen na nevhodná či špatně formulovaná ustanovení, ale i na ta ustanovení, jež považuje za vhodná a jsoucí v souladu s mezinárodními standardy. Pokud ovšem nějaké části právních předpisů kritizuje, doplňuje je také konkrétními návrhy, jak je lépe formulovat nebo jak by chybějící ustanovení mohlo znít (pokud tedy nedoporučuje určité články zákona přímo zrušit). Tento přístup tak může být pro státy přínosný v tom, že při revidování právních předpisů již mají navržené řešení.

Když se sám stát obrátí na Komisi se žádostí o stanovisko, má patrně zájem a politickou vůli naslouchat jejím radám. Vzhledem k tomu, že jsou stanoviska Komise

¹⁹⁰ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, 25(2), 590-591. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

vždy zveřejňována, vystavuje se stát skrze Komisi veřejné kontrole jak ve vnitrostátním tak mezinárodním měřítku. Bývá pravidlem, že pokud si o stanovisko zažádá stát sám, alespoň jeho část (když ne celé) následuje.¹⁹¹ Je pravděpodobné, že pokud budou žádosti podány ve vlastním zájmu státu, tj. iniciovány samotným státem a nikoli třetí stranou, budou i následná doporučení Komise přijímána kladně.¹⁹² Záleží ovšem také na tom, kdo z daného státu o stanovisko požádá - může jít o součást mocenského boje uvnitř státu.

Mezi země, které jsou ze své iniciativy častými klienty Benátské komise, patří například Černá Hora, Srbsko, Bosna a Hercegovina či Bývalá jugoslávská republika Makedonie. Rozbor právních předpisů těchto států tvoří v posledních zhruba osmi letech velkou část přijatých stanovisek. Uvedené státy jsou patrně vedeny snahou o dosažení evropských standardů v legislativě za účelem splnění některých kritérií pro vstup do Evropské unie. Černá Hora, Srbsko i Bývalá jugoslávská republika Makedonie již jsou kandidátskými zeměmi EU a Bosna a Hercegovina je označena jako potenciální kandidátská země.¹⁹³

Pro státy, které postrádají tradici demokracie a vlády práva nebo s nimi nemají zkušenosti a přitom se jich snaží dosáhnout, může být velmi motivující obdržet na základě žádosti od Benátské komise konkrétní návrhy právní úpravy. Vzhledem k tomu, že je Komise institucí s určitým postavením a pluralistickým složením, mohou být její doporučení v dané zemi vykládána a uplatňována jako určité potvrzení o ověření souladu s vládou práva. Taková doporučení by pak mohla usnadnit vypracování konkrétních norem a posílit jejich přijetí na domácí půdě.¹⁹⁴

Žádost o stanovisko může být také motivována představou, že dotazovaný stát bude považován za součást společenství demokracií vázaných vládou práva, někdy zároveň s nadějí na silnější politickou spojitost a/nebo podporu v probíhajících politických sporech. Například za několika žádostmi Gruzie a její následnou ochotou plnit mnohé

¹⁹¹ BUQUICCHIO, Gianni a Simona GRANATA-MENGHINI. The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*. 1. Portland: Intersentia, 2013, s. 249, 250. ISBN 1780681089.

¹⁹² HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, **25**(2), 591. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

¹⁹³ Kandidátské a potenciální kandidátské země EU dle oficiálních webových stránek EU: *Kandidátské země na vstup Evropské unie* [online]. EU, 2018 [cit. 2018-06-21]. Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_cs

¹⁹⁴ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, **25**(2), 591. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

(ale vůbec ne všechny) doporučení Komise pravděpodobně stála pohnutka naděje na podporu v jejím konfliktu s Ruskem.¹⁹⁵

V neposlední řadě šanci na kladné přijetí závěrů Komise zvyšuje podání žádosti o stanovisko k návrhu zákona. Případné změny se lépe zapracovávají do návrhu právního předpisu než do již platné legislativy.¹⁹⁶

Jak již bylo uvedeno, ochota dotčeného státu plnit doporučení obsažená ve stanovisku úzce souvisí s tím, zda stanovisko sám požadoval, nebo mu naopak bylo „objednáno“. Pokud žádost pochází od orgánů Rady Evropy, dotčený stát mívá podstatně menší zájem či ochotu přijímat rady Komise. Takové žádosti se obvykle týkají politicky kontroverzních sporů souvisejících s vývojem, který Parlamentní shromáždění v zemi kritizovalo již dříve.¹⁹⁷ Komisi je běžně posílají v rámci monitorovacích postupů Parlamentní shromáždění nebo Výbor ministrů, jež pak užívají k zajištění uplatnění doporučení Komise v dotyčných státech politický tlak. Benátská komise ale nehledíc na politické okolnosti obestírající jednotlivé případy zůstává právním orgánem, jehož účelem je poskytovat konstruktivní rady.¹⁹⁸

V mnoha případech se příslušný stát doporučeními obsaženými v stanoviscích nezabýval, nebo alespoň ne tak, aby to Komise zaznamenala. V některých případech kvůli tomu, že stát upustil od záměru přijmout právní předpis předložený k přezkoumání (třeba právě i po zkritizování Benátskou komisí) nebo proces přijetí ještě nebyl dokončen. V ostatních případech byla legislativa přijata (nebo ponechána jak je) bez toho, aby reflektovala návrhy Komise, nebo alespoň část z nich.

Z ojedinělých informací o reakcích členských států Komise na její stanoviska je možno zmínit třeba velmi tvrdé vyjádření polské vlády, která Komisi dokonce obvinila z manipulace faktů a vměšování se do vnitřních záležitostí Polska.¹⁹⁹ Podobně rázně se vůči jednomu ze stanovisek vymezilo i Rusko, jehož člen vyjádřil nesouhlas se

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Červnové zasedání Benátské komise: Belgická ústava, maďarské menšiny a základní školy v Bosně a Hercegovině. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, 6(4), 3-4. ISSN 1804-2392.

¹⁹⁷ Například CDL-AD(2005)017, Opinion No. 309/2004, On the the compatibility of the Laws “Gasparri” and “Frattini” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 13. 6. 2005.

¹⁹⁸ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, 25(2), 592. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

BUQUICCHIO, Gianni a Simona GRANATA-MENGHINI. The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*. 1. Portland: Intersentia, 2013, s. 251. ISBN 1780681089.

¹⁹⁹ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina a Veronika BÍLKOVÁ. Benátská komise v říjnu čelila kritice ze strany polské vlády i vysoké vodě. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2016, 8(9), 3-6. ISSN 1804-2392.

stanoviskem²⁰⁰ a které jinak výstupy Komise spíše přehlíží.²⁰¹ Monako se kdysi vytýkaným vadám postavilo prohlášením, že jde o specifika odrážející vývoj v zemi.²⁰² Tunisko například dalo najevo, že i přes doporučení žádné změny s ohledem na kulturní odlišnost neplánuje.²⁰³ Laxní přístup k návrhům Komise vedle Ázerbájdžánu²⁰⁴ nedávno zaujala i Gruzie.²⁰⁵ Stanoviska jsou také často opomíjena, pokud se týkají států, jako je třeba Bělorusko, které dosud nepřekonal totalitarismus, a proto nemají zájem na diskuzi o právním státě a demokracii.²⁰⁶ Objevují se ale i pozitivní zprávy, třeba že Ukrajina doporučení přijala a zavázala se je zohlednit v novele zákona.²⁰⁷ Podobně Maďarsko většinou bere na zřetel přinejmenším část doporučení Komise, i když vůči němu bývají stanoviska v poslední době také kritická.²⁰⁸

6.2. Následná opatření

Bohužel je jen zřídka zkoumáno - alespoň systematicky - zda a do jaké míry státy, kterým jsou stanoviska Benátské komise adresována, projednávají a provádějí jim určené návrhy a doporučení. Přestože plenární zasedání Komise mívají na programu bod „Následná opatření k dřívějším rozhodnutím Benátské komise“ (*follow-up*), jedná se často pouze o krátkou ústní zprávu o nejdůležitějších zaznamenaných výsledcích dle informací sekretariátu. Sledování provedených změn je (přirozeně) omezeno na pozorování bezprostředních reakcí států, zejména na přijetí doporučovaných změn návrhů zákonů nebo norem. Jen zřídka tyto údaje naznačují, že příslušný stát následoval

²⁰⁰ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Jmenování slovenských ústavních soudců, zahraniční agenti v Rusku a právní subjektivita náboženských společenství z pohledu Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2014, **6**(6), 3-4. ISSN 1804-2392.

²⁰¹ BÍLKOVÁ, Veronika. Když se snesou hromy a blesky. Červnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2016, **8**(6), 3-5. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika. Střední Evropa (znovu) na scéně. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2013, **5**(7), 12-13. ISSN 1804-2392.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Slavit, nebo neslavit? Toť otázka... Pro Benátskou komisi. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2013, **5**(10), 4-6. ISSN 1804-2392.

²⁰⁴ BÍLKOVÁ, Veronika. Návrat domů. Prosincové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2014, **6**(12), 7-9. ISSN 1804-2392.

²⁰⁵ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Justiční reformy, nevládní organizace a volby tématem březnového zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2018, **10**(3), 9-12. ISSN 1804-2392.

²⁰⁶ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, **25**(2), 591. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

²⁰⁷ BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Pryč se symboly! Prosincové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2016, **8**(1), 3-6. ISSN 1804-2392.

²⁰⁸ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Prosincové zasedání Benátské komise řešilo polskou justici a prokuraturu. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2018, **10**(1), 6-9. ISSN 1804-2392,

BÍLKOVÁ, Veronika. Cizí „agenti“ znovu na scéně... Červnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2017, **9**(6), 3-5. ISSN 1804-2392.

návrhy Komise zcela, i když o něco častěji je hlášeno, že některé návrhy Komise byly nebo jsou v procesu implementace. Relativně podrobné informace o přijetí doporučení jsou k dispozici v případech, kdy je Komise požádána o vypracování stanoviska k otázce, kterou už předtím řešila. To umožňuje analyzovat provádění zákona a další vývoj. Některé analýzy ukazují, že navzdory provedeným změnám v legislativě nejen že nedošlo k odstranění Komisí vytýkaných nedostatků, ale dokonce vznikly nedostatky nové.²⁰⁹ Informacemi o konkrétních dopadech veškerých stanovisek však Komise nedisponuje. Z uvedeného je zřejmé, že by posuzování dopadů stanovisek bylo potřeba zlepšit.²¹⁰

Vhodným způsobem, jak zajistit lepší přehled o vlivu stanovisek Komise, by bylo pověřit konkrétní osobu nebo skupinu osob sledováním dalšího vývoje právní úpravy v zemi, k níž stanovisko směřovalo. Mohlo by se jednat například o člena Komise, který se na přípravě stanoviska podílel. Za předpokladu, že už je jistým způsobem s danou legislativou seznámen, by mohl následně vykonávat funkci zpravodaje a monitorovat změny. Jinou variantou je zřídit v rámci samotné Komise podkomisi pro sledování dopadů stanovisek. Vybraní členové by se tak věnovali pozorování, jak státy postupují v přijímání změn (nebo zda stanovisko ignorují), a zároveň by s nimi mohli vést následný dialog, případně jim při zavádění doporučení poskytnout asistenci. Další možnost představuje přenést tuto agendu výslovně na sekretariát Benátské komise s tím, že by ji zpracovával systematicky a důsledněji monitoroval vliv stanovisek. Výhoda by spočívala v tom, že by agenda kontroly náležela sekretariátu jako celku, a nepodléhala by tak personálním změnám zástupců států. Na druhou stranu ale pracovníci sekretariátu nemusí mít tak odborné znalosti jako jednotliví členové Komise, svou roli ale hraje také personální kapacita. Doba, po kterou by měl být sledován vývoj právní situace v konkrétní zemi, by mohla činit okolo dvou let. Je potřeba zohlednit, že v některých zemích může trvat změna legislativy delší dobu. Opačně třeba jiné státy mohou reagovat rychle a změny přijmout v krátké době, stejně tak rychle se ale mohou vrátit zpátky k původnímu znění změněných ustanovení.

Naopak spíše nevhodné by bylo požadovat přímo po státech, aby Komisi sdělovaly, jaký postoj ke stanovisku zaujmou. Některé země tak po obdržení stanoviska činí dobrovolně, nicméně vyžadovat to po nich povinně by se zřejmě neosvědčilo. Jednak je

²⁰⁹ CDL(2011)094, Draft Joint Opinion No. 617/2011, On the Draft Election Code of Georgia, by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 1. 12. 2011, bod č. 114.

²¹⁰ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, **25**(2), 589. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

proces užití „služeb“ Komise založen na dobrovolnosti a některé státy by tato dodatečná povinnost mohla odradit od podání žádosti o stanovisko. Jednak by státy mohly uvádět nepravdivé údaje a navíc by bylo složité určit, kdo by měl zprávu o následování rad Komise poskytnout v případě, že si o stanovisko stát sám nepožádal. Porušení povinnosti s sebou také pojí následek v podobě sankce a případně i vynucení splnění povinnosti. Zavádění sankčních a donucovacích prostředků v této věci by ale pravděpodobně bylo vzhledem k účelu fungování Komise nadbytečné. Patrně by neuškodilo, kdyby Benátská komise státy vyzvala k vyjádření se ke stanoviskům, reakce by ale zůstala na úvaze státu.

6.3. Otázka návrhu na pozastavení členství státu v Radě Evropy

V poslední době se někdy diskutuje o tom, zda by BK neměla u chronických porušovatelů a nespolupracujících států oslovit Výbor ministrů a navrhnout pozastavení členství státu v RE. Dle čl. 8 Statutu Rady Evropy může být dočasně zbaven svého práva na zastoupení člen, který vážně porušil ustanovení čl. 3 - tedy neuznává zásadu právního státu, nezaručuje všem osobám pod jeho jurisdikcí dodržování lidských práv a základních svobod nebo nespolupracuje efektivně při naplňování cíle Rady Evropy.

Otázkou je, proč by se Benátská komise jako poradní orgán měla zabývat členstvím konkrétního státu v RE, když případné nečlenství státu v RE stejně nemá na její činnost vliv (BK umožňuje podat žádost o stanovisko i státům, které nejsou členy RE, neboť členství má BK nastavené samostatně, a to dle již zmíněné rozšířené dohody, na jejímž základě stojí). Z toho důvodu by pak dopad na dotčený stát měl jen politický význam. Vzhledem k tomu, že Komise je orgán spíše odborného typu, jenž se zabývá zkoumáním legislativy, a není politickým hráčem, resp. jinak politický tlak neuplatňuje, byla by nová pravomoc zřejmě nesourodá s dosavadními činnostmi Komise. Výstupy Komise jsou veřejně přístupné, tudíž úvahy a informace, ze kterých by Komise teoreticky vycházela při zvažování podání návrhu na pozastavení členství, by měly k dispozici i jiné orgány, organizace či státy, které mohou návrh podat. Možnost Komise navrhnout pozastavení členství státu v RE by také členy RE (všichni jsou současně členy Benátské komise) mohla odradit od podávání nových žádostí o stanoviska z obavy, že by v případě negativních posudků byla ohrožena jejich účast v RE. Obdobně by mohla být narušena ochota států „odhalit se“ Benátské komisi během jejich pracovních návštěv ke zjištění situace. Navíc by členové Komise, kteří jsou zároveň členy RE, mohli být

znevýhodnění oproti státům, které nejsou členy RE, jelikož by jim hrozil postih ve formě ztráty členství v regionální mezinárodní organizaci, a to nečlenům RE nehrozí. Komisi by tak právo podat návrh na pozastavení členství státu v RE příslušet spíše nemělo. Na druhou stranu by ale řešení mohlo spočívat v kompromisu, kdy by vzhledem ke své odbornosti a svým schopnostem mohla Komise zpracovat na žádost orgánu Rady Evropy (případně určitého počtu států) posudek, zda legislativa daného státu může založit porušení čl. 3 Statutu Rady Evropy.

7. Benátská komise a ESLP

Jak Benátská komise, tak ESLP jsou orgány v rámci jedné mezinárodní organizace - Rady Evropy, dá se proto očekávat, že vůči sobě musí být určitým způsobem vymezeny. Obě dvě instituce jsou spolu provázány na několika úrovních blíže popsaných dále. Benátská komise a ESLP mají některé rysy společné, ale zároveň se v mnoha ohledech liší, což jim umožňuje se navzájem doplňovat a tvořit tak systém ochrany lidských práv Rady Evropy velmi komplexním.²¹¹

Základ v podobě „hlavní organizace“ se promítá v tom, že všechny státy, které jsou členy Rady Evropy, podléhají jurisdikci ESLP a tvoří také evropskou členskou základnu Komise, čímž se jejich pole působnosti překrývá. Hlavní věc, kterou mají obě instituce společnou, je agenda ochrany lidských práv a základních svobod, jsou tak úzce spjaty s EÚLP. ESLP je jednak touto Úmluvou založen a jednak představuje její kontrolní mechanismus - řeší stížnosti směřující na tvrzené porušení základních lidských práv a svobod obsažených v EÚLP (a jejích dodatcích). Benátská komise s EÚLP pracuje na té úrovni, že v souladu s ní vypracovává stanoviska a další výstupy pro evropské země (země touto úmluvou vázané) a případně ji používá jako příklad standardu mezinárodního práva v jiných regionech.

Rozdílů mezi ESLP a Benátskou komisí je velká řada, vyplývají zejména z povahy těchto institucí a účelu jejich fungování. Zásadní rozdíl mezi Komisí a ESLP se odvíjí od toho, že výstupy Komise jako poradního orgánu jsou právně nezávazné a dodržování doporučení obsažených ve stanoviskách je ze strany států ryze dobrovolné, kdežto rozhodnutí Soudu jsou právně závazná a také vynutitelná (resp. Výbor ministrů Rady Evropy disponuje prostředky kontroly výkonu rozhodnutí ESLP).

Odlíšné jsou i typy řízení, pokud lze proces přípravy stanoviska vůbec nazývat řízením. U Soudu se jedná o řízení sporné, základem je tvrzené porušení práva a/nebo svobody obsažené v EÚLP a jejích dodatkových protokolech, zatímco při přípravě výstupů Komise k žádnému řešení sporu nedochází. Jako poradní orgán Komise pouze posuzuje soulad předloženého (návrhu) právního předpisu s EÚLP (či obdobným mezinárodním standardem mimo Evropu) nebo na žádost soudů členských zemí vypracovává stanoviska *amicus curiae*. V brzké době však ESLP bude částečně také zastávat poradní funkci. Od srpna 2018 totiž vstupuje v platnost Protokol č. 16 k EÚLP, který státům, jež ho ratifikovaly, umožňuje obracet se na ESLP s žádostmi o poradní

²¹¹ Informace v textu vychází také ze Statutů obou těchto orgánů.

posudek k závažným otázkám interpretace a aplikace Úmluvy. Cílem nového protokolu je vyřešit konkrétní otázky ještě předtím, než se dostanou před Soud, ušetřit tak prostředky Soudu a umožnit rychlejší a správné vyřešení případu na národní úrovni. Dle předsedy ESLP jde o významný krok vpřed pro ochranu lidských práv a zároveň tím dojde k posílení dialogu mezi ESLP a vnitrostátními vyššími soudy.²¹² Pro státy by určitě mohlo být přínosné, kdyby k dané otázce získaly posudek přímo od ESLP, proto je možné, že v budoucnu Komisi ubudou žádosti o stanovisko *amicus curiae* nebo že o ně budou žádat státy až poté, co jejich žádost odmítl ESLP.

S uvedeným souvisí také typ nápadu na jednotlivé instituce, který se přirozeně liší. Jak již bylo uvedeno výše, Benátská komise neposuzuje konkrétní kauzy, pouze nestranně hodnotí legislativu, jež jí je předložena k přezkumu. ESLP se naopak konkrétními případy zabývá a rozhoduje v nich.

Rozdíl lze spatřovat také v druhu kontroly ochrany lidských práv a svobod, neboť oba orgány se touto kontrolou zabývají, ale každý v jiné fázi. ESLP vykonává kontrolu následnou, nezjišťuje průběžně, zda ve státech nedochází k porušování EÚLP, ale v rámci stížností k němu podaných zkoumá, jestli k porušení došlo nebo ne. V případě Komise je situace trochu jiná, sama nemá iniciační pravomoc zjišťovat stav dodržování lidských práv a svobod ve státech a je závislá na tom, jaké právní předpisy jí budou předloženy k posouzení, ale při zkoumání těchto (zejména návrhů) právních předpisů může vytipovat ustanovení, která by mohla v budoucnu kolidovat s lidskými právy a svobodami nebo přímo upozornit na ustanovení v rozporu s nimi. Takovou kontrolu lze nazvat preventivní.

Další odlišnost spočívá v subjektech oprávněných k podání žádosti/stížnosti. Na ESLP se mohou obracet kromě států také jednotlivci. To je u Benátské komise vyloučeno, ale na druhou stranu umožňuje vznést žádost vybraným mezinárodním organizacím a orgánům. Navíc zatímco zatím co u ESLP je stát žalován (nejčastěji jednotlivcem), u Benátské komise jsou to většinou samy státy, kdo žádá o posouzení a kontrolu právních předpisů.

V neposlední řadě tvoří rozdíl mezi Komisí a ESLP také doba, kdy je možné se na daný orgán obrátit. Stěžovatelé v případě Soudu tak smí učinit až poté, co vyčerpají všechny vnitrostátní opravné prostředky, jinak bude jejich stížnost odmítnuta. U Komise žádné podobné pravidlo neexistuje a entity oprávněné k podání žádosti o

²¹² BÁRTOVÁ, Tereza. Protokol č. 16 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv vstupuje v platnost. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2018, **10**(4), 9-10. ISSN 1804-2392.

přípravu stanoviska (či k vypracování *amicus curiae*) tak mohou vznést svůj požadavek v podstatě kdykoliv.

Podstatnou odlišností mezi Komisí a ESLP je územní působnost (v případě Soudu jurisdikce) a s tím související počet členů Komise. Ačkoliv oba orgány v určité chvíli měli totožný „územní rozsah“ spočívající v členské základně Rady Evropy, změna Statutu Benátské komise v roce 2002 umožnila, aby se jejími členy staly i země, které nejsou členy Rady Evropy.

Obdobně jako se Komise skládá ze zástupců jednotlivých členských států, je Soud zpravidla zastoupen jedním soudcem za každý smluvní stát. Jak zástupci v Komisi tak soudci ESLP při své činnosti v instituci nereprezentují vysílající zemi a musí jednat nestranně a v souladu se statuty. Méně významné rozdíly se vyskytují i ve způsobu ustavení do funkce soudce ESLP a člena Komise. Soudci jsou voleni Parlamentním shromážděním Rady Evropy ze tří kandidátů navržených příslušným smluvním státem na dobu 9 let bez možnosti být volen znovu. Členy Komise a jejich náhradníky jmenuje do funkce stát na období čtyř let s možností opakovaného jmenování.

Následně lze vyzorovat i určitou osobní provázanost, neboť není výjimkou, aby se členy Komise stávali bývalí soudci ESLP.²¹³

7.1. Reference

Mezi ESLP a Komisí dochází k vzájemné interakci - Komise ve svých stanoviskách k posílení právní argumentace pravidelně cituje části rozsudků ESLP, dochází ale i k opačnému jevu, a sice že ESLP cituje ve svých rozhodnutích Benátskou komisi.²¹⁴ V roce 2001 tak učinil poprvé, když v rozsudku²¹⁵ odkázal na jednu ze zpráv²¹⁶ Benátské komise, později také na kodex dobré praxe až se postupně odkazování na výstupy Komise stalo systematickým. Soud zmiňuje dokumenty Benátské komise v různých částech rozsudku - v rozhodnutí Soudu,²¹⁷ v souhlasných²¹⁸ i disentních²¹⁹

²¹³ Například: Pieter van Dijk, Antonio La Pergola, Ledi Bianku, Angelika Nußberger, Armen Harutyunyan, Lətif Hüseyinov, Péter Paczolay.

²¹⁴ Seznam referencí ESLP na výstupy Benátské komise uvedené na webových stránkách BK: *References to the work of the Venice Commission by European Court of Human Rights (ECtHR)* [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_references&lang=EN#ECHR

²¹⁵ Rozsudek ESLP ze dne 12.12.2001 ve věci Banković a další v. Belgie a další (č. s. 52297/99).

²¹⁶ Konkrétně šlo o zprávu CDL-INF(2001)019, Study No. 168/2001, Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State, Štrasburk, dne 22. 10. 2001.

²¹⁷ Tato skupina je nejpočetnější. Týká se například rozsudku ESLP ze dne 10.11.2015 ve věci Couderc a Hachette Filipacchi Associés v. Francie (č. s. 40454/07), kde bylo citováno ze CDL-AD(2013)018, Opinion No. 695/2012, on the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 18. 6. 2013.

stanoviskách a v relevantním mezinárodním právu a praxi.²²⁰ Některé z těchto odkazů měly ukázat, že Soud i Komise na určitou problematiku nazírají stejně nebo že se Soud o výstupy Komise (vedle jiných zdrojů) opírá. ESLP také čerpá informace o kontextu sporu z poznatků Komise o právní nebo faktické situaci v dané zemi.²²¹ Reference se týkají všech výstupů Komise kromě studií, tedy stanovisek, zpráv, směrnic, kodexů dobré praxe i *amicus curiae*.²²² Pokud jde o stanoviska, Soud často v rozsudcích cituje ta, která Komise už předtím přijala ve vztahu ke stejnému státu, vůči němuž se vede řízení u Soudu,²²³ není to ovšem pravidlem.²²⁴

Dále např. v rozsudku ESLP ze dne 10.9.2010 ve věci *McFarlane v. Irsko* (č. s. 31333/06) Soud zmínil zprávu CDL-AD(2006)036rev, Study no. 316/2004, Report on the effectiveness of national remedies in respect of excessive length of proceedings, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 3. 4. 2007.

²¹⁸ Např. v rozsudku ESLP ze dne 8.10.2015 (8.1.2016) ve věci *Kharlamov v. Rusko* (č. s. 27447/07) v souhlasném stanovisku soudce Dmitry Dedov zmiňuje kodex dobré praxe ve volebních otázkách CDL-AD (2002) 23, Opinion no. 190/2002, Code of Good Practice in Electoral Matters, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 23. 5. 2003.

Dále také v rozsudku ESLP ze dne 4.12.2014 (20.4.2015) ve věci *Navalnyy a Yashin v. Rusko* (č. s. 76204/11) v souhlasném stanovisku soudce Paulo Pinto de Albuquerque citoval z kompilace stanovisek Komise týkajících se svobody shromažďování CDL(2012)014rev3, Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Štrasburk, dne 15. 7. 2013.

²¹⁹ Např. v rozsudku ESLP ze dne 8.7.2010 (22.11.2010) ve věci *Sitaropoulos a další v. Řecko* (č. s. 42202/07) soudkyně Nina Vajić v disentaním stanovisku namítá právní nezávaznost dokumentů Benátské komise (v této věci kodexu dobré praxe ve volebních otázkách CDL-AD (2002) 23 rev (viz výše), zprávy CDL-AD(2004)012, Study No. 260/2003, Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 18. 3. 2004 a CDL-EL(2006)023, Study no. 352/2005, Draft Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 16. 5. 2006).

²²⁰ Např. citace CDL-AD(2007)027, Opinion No. 430/2007, On video surveillance by private operators in the public and private spheres and by public authorities in the private sphere and human rights protection, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 8. 6. 2007 v části II. B. rozsudku ESLP ze dne 9.1.2018 ve věci *López Ribalda a další v. Španělsko* (č. s. 1874/13 a 8567/13).

Nebo citace CDL-AD(2010)020, Joint Guidelines No. 581/2010, On Freedom of Peaceful Assembly, by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 9. 7. 2010 v části III. rozsudku ESLP ze dne 20.10.2015 ve věci *Pentikäinen v. Finsko* (č. s. 11882/10).

²²¹ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, **25**(2), 586. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

²²² Všechny předchozí výstupy Komise z uvedeného výčtu jsou zahrnuty v předchozích a následujících poznámkách pod čarou.

V případě referencí na *amicus curiae* se jednalo o rozsudek ESLP ze dne 3.9.2015 (3.12.2015) ve věci *Sõro v. Estonsko* (č. s. 22588/08), kdy Soud zmínil CDL-AD(2009)044, *Amicus Curiae* Opinion No. 524/2009, On the Law on the cleanliness of the figure of high functionaries of the Public Administration and Elected Persons of Albania, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 13. 10. 2009 a CDL-AD(2012)028, *Amicus Curiae* Brief No. 694/2012, On the Law on determining a criterion for limiting the exercise of public office, access to documents and publishing, the co-operation with the bodies of the state security (“Lustration Law”) of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 17. 12. 2012.

²²³ Např. v rozsudku ESLP ze dne 23.6.2016 ve věci *Baka v. Maďarsko* (č. s. 20261/12) citoval CDL-AD(2011)016, Opinion No. 621/2011, On the new Constitution of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 20. 6. 2011 a CDL-AD(2012)001, Opinion No. 663/2012, On Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 3. 2012.

Na svých webových stránkách Komise uvádí, že zatím odkázal na ESLP na dokumenty Komise zhruba dvěstěkrát (ve 145 rozsudcích a 40 rozhodnutích),²²⁵ což za necelých 17 let není nijak závratné číslo vzhledem k tomu, že ročně Soud vydá zhruba tisíc rozsudků.²²⁶ V roce 2018 zatím ESLP citoval Benátskou komisi sedmkrát (z toho naposled v květnu), pravděpodobně tedy lze očekávat, že tento trend bude nadále pokračovat.

Po zhodnocení výše uvedených údajů ve světle významu výstupů Komise z hlediska jejich interpretace a konkrétního použití je patrné, že je ESLP používá jako zdroj informací a inspirace. Vzhledem k tomu, že stanoviska Komise nejsou právně závazná, nemohou být Soudem užita jako zdroj přímo použitelných norem. Nic také nenavzdává tomu, že by se rozhodnutí Soudu mohlo lišit, kdyby výstupů Komise nebylo. Činnost Benátské komise představuje pro Soud pouze jeden z několika zdrojů informací. V každém případě však stanoviska Komise poskytují oporu například při posouzení ospravedlnitelnosti omezení porušování lidských práv v rámci testu proporcionality. ESLP je také zjevně používá k posílení autority a legitimacy svých rozhodnutí.²²⁷

Dále např. v rozsudku ESLP ze dne 27.4.2010 ve věci Tănase v. Moldávie (č. s. 7/08) citoval CDL(2008)094, Draft Joint Opinion No. 484/2008, On the Election Code of Moldova, by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 6. 10. 2008.

Nebo v rozsudku ESLP ze dne 17.3.2016 (4.7.2016) ve věci Rasul Jafarov v. Ázerbajdžán (č. s. 69981/14) citoval CDL-AD(2011)035, Opinion No. 636/2011, On the compatibility with human rights standards of the legislation on non-governmental organisations of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 10. 2011.

²²⁴ Např. v rozsudku ESLP ze dne 21. 6. 2016 (17. 10. 2016) ve věci Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugalsko (č. s. 55391/13, 57728/13 a 74041/13) citoval CDL-AD(2014)032 Joint Opinion No. 774/2014, On the draft Law on making changes to the Law on disciplinary Liability and disciplinary Proceedings of Judges of General Courts of Georgia, by the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, Štrasburk, dne 14. 10. 2014 a CDL-AD(2015)042, Opinion No. 825/2015, On the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", by the Venice Commission, Štrasburk, dne 21. 12. 2015.

Dále např. v rozsudku ESLP ze dne 3. 9. 2015 (3. 12. 2015) ve věci Sõro v. Estonsko (č. s. 22588/08) v souhlasném stanovisku soudce Paulo Pinto de Albuquerque citoval CDL-AD(2015)012, Final Opinion No. 788/2014, On the Law on Government Cleansing (Lustration Law) of Ukraine, by the Venice Commission, Benátky, dne 19. 6. 2015.

²²⁵ *Tabulka "Klíčové údaje"* [online]. [cit. 2018-06-24]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN

²²⁶ *Judgments delivered by the ECHR* [online]. [cit. 2018-06-24]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592016_ENG.pdf

²²⁷ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, 25(2), 585. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

Citace stanovisek Komise v rozsudcích ESLP jsou pro Komisi kromě šíření dobrého jména přínosné zejména tím, že v určitém smyslu potvrzují správnost závěrů Komise, což do budoucna může zvýšit přesvědčivost jejich výstupů. Pokud se tedy Komise ve svých stanoviskách staví k určité právní úpravě států vázaných EÚLP kriticky v tom smyslu, že daná ustanovení mohou zakládat porušení lidských práv a svobod, neměly by dotčené státy brát závěr Komise na lehkou váhu, neboť se později se stejným názorem mohou setkat u ESLP.

7.2. *Amicus curiae* pro ESLP

ESLP také využívá možnosti zaslat Komisi žádost o stanovisko *amicus curiae*. Celkem jich od roku 2005 poslal šest. Žádosti se týkaly rozličných témat, a to buď v obecné rovině - povahy řízení před Komorou pro lidská práva a Ústavním soudem Bosny a Hercegoviny,²²⁸ zákazu financování politických stran ze zahraničí,²²⁹ nebo se týkaly jednotlivých kauz řešených před ESLP - konkrétně odpovědnosti Černé Hory a/nebo Srbska za tvrzené porušení lidských práv,²³⁰ diskriminace v možnosti kandidovat ve volbách do Předsednictva a Parlamentu v Bosně a Hercegovině,²³¹ parlamentních vyšetřovacích komisí a jejich zjištění v Polsku²³² a minimálních procedurálních záruk poskytovaných ze strany státu při procesu vyloučení z voleného úřadu v Itálii.²³³ *Amicus curiae* představuje jakousi výjimku, kdy se výstup Komise týká konkrétního případu a ne pouze právního předpisu, resp. právní názor Komise může (a nemusí) mít vliv na rozhodnutí soudu ve věci. Je však potřeba zdůraznit, že Komise *amicus curiae* sestavuje na obecně položené otázky a posuzuje v nich opět pouze právní předpisy.

Na zajímavé (byť komplikované) situaci v Bosně a Hercegovině lze ilustrovat, že dodržování doporučení obsažených ve stanoviskách Benátské komise může pomoci

²²⁸ CDL-AD(2005)020, *Amicus Curiae* Opinion No. 337/2005, On the nature of proceedings before the Human Rights Chamber and the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 15. 6. 2005.

²²⁹ CDL-AD(2006)014, *Amicus Curiae* Opinion No. 336/2006, On the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 31. 3. 2006.

²³⁰ CDL-AD(2008)021, *Amicus Curiae* Brief No. 495/2008, in the case of Bijelić against Montenegro and Serbia (Application N°11890/05), by the Venice Commission, Štrasburk, dne 20. 10. 2008.

²³¹ CDL-AD(2008)027, *Amicus Curiae* Brief No. 483/2008, in the cases of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Applications no. 27996/06 and 34836/06), by the Venice Commission, Štrasburk, dne 22. 10. 2008.

²³² CDL-AD(2014)013, *Amicus Curiae* Brief No. 759/2014, in the case of Rywin v. Poland (Applications Nos 6091/06, 4047/07, 4070/07), by the Venice Commission, Štrasburk, dne 25. 3. 2014.

²³³ CDL-AD(2017)025, *Amicus Curiae* Brief No. 898/2017, in the case of Berlusconi v. Italy, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 9. 10. 2017.

předcházet porušování lidských práv a svobod, resp. v takovém porušování nepokračovat. Názory Komise jsou podloženy relevantními ustanoveními mezinárodních standardů a doplněny judikaturou ESLP, navíc je Komise ve svých názorech konzistentní, takže se dá předpokládat, že stanoviska a stanoviska *amicus curiae* se od sebe nebudou příliš lišit.

V roce 2004 požádalo Parlamentní shromáždění Benátskou komisi, aby prozkoumala některé ústavní otázky Bosny a Hercegoviny. V následném stanovisku²³⁴ Komise mj. zhodnotila, že ustanovení o volbě do Předsednictva (kolektivní vrcholný orgán výkonné moci) a do Komory národů (dolní komora parlamentu)²³⁵ jsou diskriminační a v rozporu s EÚLP.²³⁶ O dva roky později posuzovala Komise na žádost Bosny a Hercegoviny návrh první části komplexní novely ústavy, který v rámci změn rušil také výše uvedená diskriminační ustanovení. Vzhledem k blížícím se volbám do Předsednictva a Komory národů vypracovala Benátská komise stanovisko co nejdříve, aby mohly být změny přijaty ještě před volbami. Komise přijetí navrhovaných změn rušící diskriminační ustanovení podpořila.²³⁷ Nakonec ale k přijetí novely nedošlo a volby tak probíhaly dle původních pravidel.

Pánové D. Sejdić a J. Finci, kteří zastávali významné veřejné posty, a kandidatura do Parlamentu a Předsednictva by byla v jejich případě pochopitelná, nebyli způsobilí se o funkce v uvedených úřady ucházet pro jejich židovský (Finci) a romský (Sejdić) původ. Podali tedy proto stížnosti k ESLP a tvrdili, že došlo k porušení jejich práv garantovaných jim v EÚLP (konkrétně v čl. 3, 13 a 14, v Protokolu č. 1 v čl. 3 a v Protokolu č. 12 v čl. 1).

ESLP si v této věci od Benátské komise vyžádal stanovisko *amicus curiae* a Komise mu poskytla odpověď v souladu se svými předchozími stanovisky, tedy že ustanovení bosenské ústavy jsou diskriminační a že dle jejího názoru došlo k porušení lidských práv.

²³⁴ CDL-AD(2005)004, Opinion, On the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, by the Venice Commission, Benátky, dne 11. 3. 2006.

²³⁵ V preambuli ústavy Bosny a Hercegoviny jsou Bosňané, Chorvaté a Srbové označeni jako „ustavující národy“ (*constituent people*). Na ústavní úrovni byly zavedeny mechanismy sdílení moci, které znemožnily osobám nepatřícím členy „ustavujících národů“ ucházet se o funkci v dolní komoře Parlamentu a v Předsednictvu.

²³⁶ CDL-AD(2005)004, Opinion, On the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, by the Venice Commission, Benátky, dne 11. 3. 2006, bod č. 16.

²³⁷ CDL(2006)027, Preliminary Opinion No. 375/2006, On the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 7. 4. 2006, body č. 1 a 97.

ESLP pak v roce 2009 rozhodl, že došlo k porušení čl. 14 EÚLP (zákaz diskriminace) ve spojení s čl. 3 Protokolu č. 1 (právo na svobodné volby) a dále k porušení čl. 1 Protokolu č. 12 (všeobecný zákaz diskriminace). V rozsudku také soud zmínil předchozí stanoviska Komise týkající se problematiky pasivního volebního práva v Bosně a Hercegovině.²³⁸

²³⁸ Rozsudek ESLP ze dne 22.9.2009 ve věci Sejdić a Finci v. Bosna a Hercegovina (č.s. 27996/06 a 34836/06).

Závěr

Cílem této práce bylo zjistit, zda a případně jak Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva přispívá k ochraně a rozvoji základních lidských práv, jaké prostředky k tomu používá a jaká je jejich efektivita.

Benátská komise k ochraně lidských práv a svobod přispívá zejména různými činnostmi, jež mohou mít vliv na předcházení porušování lidských práv.²³⁹

Mezi ně patří v první řadě poradní činnost spočívající v přípravě stanovisek k (návrhům) právních předpisů a vytváření směrnic. První jmenované se týkají konkrétní legislativy dotčeného státu, kterou Komise po posouzení místního a právního kontextu zkoumá ve světle EÚLP a mezinárodních standardů. Na základě provedené analýzy pak Komise sděluje státům svá doporučení, jak napravit případné nedostatky. Jednotlivé směrnice zobecňují a sumarizují rady k určité problematice a tvoří ucelený soubor, který může sloužit zákonodárcům jako návodná pomůcka při tvorbě či novelizaci právních předpisů upravujících lidská práva a svobody. Určitou dobu po založení Komise spočívala její poradní činnost také v pomoci státům střední a východní Evropy s přípravou demokratických ústav reflektujících evropské lidskoprávní standardy. V poslední době se k ní příležitostně navrací, asistuje státům například jižního Středomoří při vytváření porevolučních ústav.

Dalším typem aktivit BK, kterými přispívá k ochraně a rozvoji lidských práv, je vzdělávání, resp. poskytování informací skrze (mezinárodní) konference, semináře a podobná setkání, která slouží také jako fóra států či regionů k výměně zkušeností. Komise na těchto akcích propaguje evropské standardy v ochraně lidských práv, čímž také přispívá k rozvoji lidských práv například v regionech, které ještě systém ochrany lidských práv postrádají.

Zvláštním typem příspěvku Benátské komise k ochraně lidských práv bylo zpracování návrhu úmluvy o ochraně národnostních menšin na počátku 90. let minulého století. Tehdy šlo o reakci na urgentní potřebu právní regulace otázky menšin na mezinárodní úrovni. Z návrhu Komise se nakonec stala Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin (1995).

²³⁹ Struktura vychází z článku MALINVERNI, Giorgio. The Contribution of the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). *The prevention of human rights violations: Contribution on the occasion of the twentieth anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*. 1. Sakkoulas Publishers: Athens, 2001, s. 123-137. ISBN 9041116729.

Hlavní přínos Benátské komise tedy spočívá ve snaze o prevenci porušování lidských práv, o udržení kvality lidskoprávní legislativy v Evropě na úrovni evropských standardů a o dosažení evropských standardů v oblasti lidských práv (nebo alespoň přiblížení se k nim) v zemích dalších regionů.

Pokud jde o prostředky, jakými Benátská komise přispívá k ochraně lidských práv, její výstupy nejsou pro státy ani mezinárodní organizace právně závazné. Vzhledem k tomu, že jde o výstupy s povahou doporučení, právní nezávaznost je pro ně příznačná. Samotná stanoviska sice závazná nejsou, standardy, na něž stanoviska odkazují, ale z velké části závazná jsou. Pokud tedy stát nerespektuje doporučení BK, povětšinou to znamená také odchylku od oněch zavázaných standardů.

I přesto, že státy, jimž jsou stanoviska adresována, nemají povinnost rady Komise následovat, část z nich je ve svých právních řádech reflektuje. A to buď dobrovolně a ve svém zájmu, nebo v případě vážnějších nedostatků v právní úpravě lidských práv na základě politického nátlaku mezinárodních organizací. Bohužel nejsou k dispozici kompletní data o tom, jak často a jakým způsobem se státy řídí závěry Komise, tím pádem není jasný ani poměr následovaných a ignorovaných stanovisek. To, že část států vypracovaná stanoviska opomíjí, je z části důsledek právní nezávaznosti výstupů BK, a nedá se říct, že by z Benátské komise činil nadbytečný orgán. Dalšími důvody, proč některé státy opomíjí stanoviska BK, jsou například totalitní povaha státní moci, nepropracovaná právní úprava ochrany lidských práv apod.

Naopak zájem o stanoviska Komise od jejího založení postupně roste. Členské státy BK tvoří nejen všechny státy Rady Evropy, ale i země z dalších regionů - z Latinské Ameriky, Střední Asie a jižního Středomoří. Mimo to s BK v oblasti ochrany lidských práv dále úzce spolupracují kromě ostatních orgánů její zakladatelské organizace Rady Evropy také další mezinárodní organizace regionální (EU), nadregionální (OBSE) či celosvětové (OSN) působnosti. Významnou institucí, s níž je Komise ve vzájemné interakci, je Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. Nejen že se na BK již několikrát obrátil s žádostí o stanovisko *amicus curiae*, ale také její výstupy cituje ve svých rozsudcích.

Vše výše uvedené zajisté svědčí o tom, že Benátská komise se za necelých 30 let své existence vyvinula v mezinárodní orgán, jež má díky vysoké kvalitě a odbornosti svých výstupů pevně zakotvené místo v systému ochrany lidských práv.

Seznam zkratk

BK, Komise	Benátská komise
RE	Rada Evropy
EU	Evropská unie
OBSE	Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
ODIHR	Úřad pro demokratické instituce a lidská práva
OAS	Organizace amerických států
OIC	Organizace islámské spolupráce
CIS	Společenství nezávislých států
EÚLP	Evropská úmluva o lidských právech
VDLP	Všeobecná deklarace lidských práv
MPOPP	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
RÚONM	Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin
ESLP, Soud	Evropský soud pro lidská práva
IACHR	Meziamerický soud pro lidská práva
Makedonie	Bývalá jugoslávská republika Makedonie

Seznam použitých zdrojů

Monografie

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

Články

BÁRTOVÁ, Tereza. Protokol č. 16 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv vstupuje v platnost. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2018, **10**(4), 9-10. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Červnové zasedání Benátské komise: Belgická ústava, maďarské menšiny a základní školy v Bosně a Hercegovině. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, **6**(4), 3-4. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Česká zkušenost z Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, **4**(3), 3-5. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Dozvuky arabského jara – říjnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2012, **4**(10), 3-4. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Justiční reformy, nevládní organizace a volby tématem březnového zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2018, **10**(3), 9-12. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Lex CEU, Venezuela a zahraniční financování nevládních organizací... Říjnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2017, **9**(9), 3-6. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Pryč se symboly! Prosincové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2016, **8**(1), 3-6. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Slavit, nebo neslavit? Toť otázka... Pro Benátskou komisi. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2013, **5**(10), 4-6. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Ukrajina, Ukrajina a opět Ukrajina. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2015, **7**(11), 3-4. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika. Cizí „agenti“ znovu na scéně... Červnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2017, **9**(6), 3-5. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika. Extraterritoriální aplikace lidských práv - Pohled z Evropy a z Ameriky. *Mezinárodní ochrana lidských práv: regionální a tematická diference*. 1. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2011, s. 9-22. ISBN 978-80-87146-54-5.

BÍLKOVÁ, Veronika. Když se snesou hromy a blesky. Červnové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2016, **8**(6), 3-5. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika. Návrat domů. Prosincové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2014, **6**(12), 7-9. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika. Střední Evropa (znovu) na scéně. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2013, **5**(7), 12-13. ISSN 1804-2392.

BÍLKOVÁ, Veronika. Z Taraklie do Turecka: Prosincové zasedání Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2017, **9**(1), 9-11. ISSN 1804-2392.

BUQUICCHIO, Gianni a Simona GRANATA-MENGHINI. The Venice Commission Twenty Years on. Challenge met but Challenges ahead. *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*. 1. Portland: Intersentia, 2013, s. 241-254. ISBN 1780681089.

DE VISSER, Maartje. A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform. *The American Journal of Comparative Law*. 2015, **63**(4), 963–1008.

DIJK, van, Pieter. The Venice Commission on certain aspects of the European Convention of Human Rights. *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber amicorum Luzius Wildhaber*. 1. Curych: Nomos Publishers, 2007, s. 183-202. ISBN 3832926461.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. *European Journal of International Law*. 2014, **25**(2), 579–597. DOI: 10.1093/ejil/chu029.

HONUSKOVÁ, Věra. Ochrana lidských práv v asijském a americkém regionu. *Mezinárodní ochrana lidských práv: regionální a tematická diferenciacie*. 1. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2011, s. 22-30. ISBN 978-80-87146-54-5.

MALINVERNI, Giorgio. The Contribution of the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). *The prevention of human rights violations: Contribution on the occasion of the twentieth anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*. 1. Sakkoulas Publishers: Athens, 2001, s. 123-137. ISBN 9041116729.

ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina a Veronika BÍLKOVÁ. Benátská komise v říjnu čelila kritice ze strany polské vlády i vysoké vodě. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2016, **8**(9), 3-6. ISSN 1804-2392.

ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Jmenování slovenských ústavních soudců, zahraniční agenti v Rusku a právní subjektivita náboženských společenství z pohledu Benátské komise. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2014, **6**(6), 3-4. ISSN 1804-2392.

ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Prosincové zasedání Benátské komise řešilo polskou justici a prokuraturu. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2018, **10**(1), 6-9. ISSN 1804-2392.

Elektronické zdroje a internetové stránky

Accompanying constitutional and electoral reforms in Latin America [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_Latin_America

CHALOUPKOVÁ, Barbora. *Mají brazilští indiáni právo zabít své děti?* [online]. [cit. 2018-06-21]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/denni-menu/maji-brazilsti-indiani-pravo-zabijet-sve-deti>

Compilations of Studies and Opinions of the Venice Commission [online]. [cit. 2018-06-21]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=04_Compilations&lang=EN

Documents by Topic - Fundamental Rights - Freedom of association [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=33&year=all>

Documents by Topic - Fundamental Rights - Freedom of expression [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=35&year=>

Documents by Topic - Fundamental Rights - Freedom of religion and conscience [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=31&year=all>

Judgments delivered by the ECHR [online]. [cit. 2018-06-24]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592016_ENG.pdf

Official Website of the Venice Commission of the Council of Europe [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN

References to the work of the Venice Commission by European Court of Human Rights (ECtHR) [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_references&lang=EN#ECHR

Seznam členů OIC [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://www.oic-oci.org/states/?lan=en>

Sharing European experience with non-European countries [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_neighbours&lang=EN

Tabulka "Klíčové údaje" [online]. [cit. 2018-06-24]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN

The Commission's activities [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN

Venice Commission's Opinions on Fundamental Rights [online]. [cit. 2018-06-22]. Dostupné z: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rights&lang=EN

Webové stránky Afrického soudu [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://en.african-court.org/index.php/12-homepage1/1-welcome-to-the-african-court>

Webové stránky Ligy arabských států [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://www.lasportal.org/en/Pages/default.aspx>

Mezinárodní smlouvy a další mezinárodní dokumenty

Resolution (90)6, On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session. *Statut Benátské komise*

Resolution RES (2002)3, Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law. *Revidovaný Statut Benátské komise*

Všeobecná deklarace lidských práv z 10. 12. 1948.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv z 4. 11. 1950

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z 19. 12. 1966

Dokumenty Benátské komise

CDL (2010)132, Joint Opinion No. 602/2008, On peaceful assemblies of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 2. 12. 2010.

CDL(1991)007, Proposal for an European Convention for the Protection of Minorities

CDL(2000)79rev, Opinion No. 134/2000, On the Draft Constitutional Law on the Rights of Minorities in Croatia, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 11. 10. 2000.

CDL(2006)027, Preliminary Opinion No. 375/2006, On the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 7. 4. 2006.

CDL(2008)11, Joint Opinion No. 496/2008, On Freedom of Conscience and Religious Organisations in the Republic of Kyrgyzstan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 8. 10. 2008.

CDL(2011)018, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of National Minorities, Štrasburg, dne 6. 6. 2011.

CDL(2011)094, Draft Joint Opinion No. 617/2011, On the Draft Election Code of Georgia, by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 1. 12. 2011.

CDL(2013)052, Opinion No. 740/2013, On Preliminary Draft Law on Equality Authority and Fight against all forms of Discrimination of Morocco, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 6. 10. 2013.

CDL-AD(2003)013, Opinion No. 237/2003, On the Draft Law on Amendments to the Law on National Minorities in Lithuania, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 29. 9. 2003.

CDL-AD(2004)028, Joint Guidelines No. 271/2004, On legislative reviews of laws affecting religion or belief, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 19. 7. 2004.

CDL-AD(2004)036, Opinion No. 303/2004, On the Draft Law on the Status of Indigenous Peoples of Ukraine, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 10. 2004.

CDL-AD(2004)039, Opinion No. 290/2004, On the Law on Conducting Meetings, Assemblies, Rallies and Demonstrations of the Republic of Armenia, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 10. 2004

CDL-AD(2005)004, Opinion, On the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, by the Venice Commission, Benátky, dne 11. 3. 2006.

CDL-AD(2005)006, Opinion No. 330/2004, On Constitutional Reforms relating to the disappearance and murder of a great number of women and girls in Mexico, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 14. 3. 2015.

CDL-AD(2005)017, Opinion No. 309/2004, On the the compatibility of the Laws “Gasparri” and “Frattini” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 13. 6. 2005.

CDL-AD(2005)020, *Amicus Curiae* Opinion No. 337/2005, On the nature of proceedings before the Human Rights Chamber and the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, by the Venice Commission, Štrasburk, 15. 6. 2005.

CDL-AD(2006)014, *Amicus Curiae* Opinion No. 336/2006, On the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources, by the Venice Commission, Štrasburk, 31. 3. 2006.

CDL-AD(2006)030, Opinion No. 391/2006, On the Draft Law on the insertion of amendments on Freedom of Conscience and Religious Organisations in Ukraine, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 18. 10. 2006.

CDL-AD(2006)033, Joint Opinion No. 385/2006, On the Draft Law on Peaceful Assemblies in Ukraine, by the Venice Commission and OBSE/ODIHR, Štrasburk, dne 16. 10. 2006.

CDL-AD(2006)034, Opinion No. 384/2006, On the Law on Freedom of Assembly in Azerbaijan, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 25. 10. 2006.

CDL-AD(2007)001, Study no. 294/2004, Report on Non-citizens and Minority Rights, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 18. 1. 2007.

CDL-AD(2007)005, Opinion No. 424/2007, On the Draft Law on the Legal Status of a Church, a Religious Community and a Religious Group of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 22. 3. 2007.

CDL-AD(2007)041, Opinion No. 429/2007, On the Draft Law on Freedom of Religion, Religious Organisations and Mutual Relations with the State of Albania, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 17. 12. 2007.

CDL-AD(2007)045, Opinion No. 457/2007, On the Constitutional situation in the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 17. 12. 2007.

CDL-AD(2008)021, *Amicus Curiae* Brief No. 495/2008, in the case of Bijelić against Montenegro and Serbia (Application N°11890/05), by the Venice Commission, Štrasburk, dne 20. 10. 2008.

CDL-AD(2008)025, Joint Opinion No. 487/2008, On the Amendments to the Law on the right of citizens to assemble peaceably, without Weapons, to freely hold rallies and demonstrations of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 22. 10. 2008.

CDL-AD(2008)027, *Amicus Curiae* Brief No. 483/2008, in the cases of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Applications no. 27996/06 and 34836/06), by the Venice Commission, Štrasburk, dne 22. 10. 2008.

CDL-AD(2008)032, Joint Opinion No. 496/2008, On Freedom of Conscience and Religious Organizations in the Republic of Kyrgyzstan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 15. 10. 2012.

CDL-AD(2009)034, Joint Opinion No. 525/2009, On the Draft Law on Assemblies of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OBSE/ODIHR, Štrasburk, dne 22. 6. 2009.

CDL-AD(2009)035, Opinion No. 532/2009, On Draft Law on Meetings, Rallies and Manifestations of Bulgaria, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 23. 6. 2009.

CDL-AD(2009)036, Joint Opinion No. 530/2009, On the Law on Making Amendments and Addenda to the Law on the Freedom of Conscience and on Religious Organizations and on the Law on Amending the Criminal Code of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OBSE/ODIHR, Štrasburk, dne 23. 6. 2009.

CDL-AD(2009)052, Joint Opinion No. 556/2009, On the the order of organising and conducting peaceful events of Ukraine, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 14. 12. 2009.

CDL-AD(2010)005, Opinion No. 535/2010, On the Legal Status of Religious Communities in Turkey and the Right of the Orthodox Patricarchate of Istanbul to use the adjective “Ecumenical”, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 3. 2010.

CDL-AD(2010)016, Joint Opinion No. 574/2010, On on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina), by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 8. 6. 2010.

CDL-AD(2010)020, Study no. 581/2010, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 9. 7. 2010.

CDL-AD(2010)031, Joint opinion No. 597/2010, On the public Assembly Act of the Republic on Serbia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 18. 10. 2010.

CDL-AD(2010)049, Interim joint opinion No. 596/2010, On the draft law on assemblies of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 22. 12. 2010.

CDL-AD(2010)050, Joint Opinion No. 602/2010, On the draft law on peaceful assemblies of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 22. 12. 2010.

CDL-AD(2010)054, Interim Joint Opinion No. 603/2010, On the law on making amendments and supplements to the law on freedom of conscience and religious organisations and on the laws on amendngt the criminal code, the administrative offences code and the law on charity of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg, dne 22. 12. 2010.

CDL-AD(2011)007, Opinion No. 615/2011, On the Draft Organic Law of the Public Prosecutor's Office of Bolivia, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 30. 3. 2011.

CDL-AD(2011)028, Joint Opinion No. 643/2011, On the draft law on freedoms of conscience and religion and on the laws making amendments and supplements to the criminal code, the administrative offences code and the law on the relations between the Republic of Armenia and the Holy Armenian Apostolic Church of the Republic of Armenia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 17. 10. 2011.

CDL-AD(2011)038, Opinion No. 645/2011, On the draft code of constitutional procedure of Bolivia, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 18. 10. 2011.

CDL-AD(2012)004, Opinion No. 664/2012, On the right to freedom of conscience and religion and the legal status of churches, denominations and religious communities of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 3. 2012.

CDL-AD(2012)006, Joint Opinion No. 655/2011, On the law on mass events of the Republic of Belarus, by the Venice Commission and OBSE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 20. 2. 2012.

CDL-AD(2012)007, Opinion No. 659/2011, On the Federal Law no. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing of the Russian Federation, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 20. 3. 2012.

CDL-AD(2012)011, Opinion No. 671/2012, On the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 6. 2012.

CDL-AD(2012)014, Opinion No. 648/2011, On Legal Certainty and the Independence of the Judiciary in Bosnia and Herzegovina, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 16. 6. 2012.

CDL-AD(2012)015, Opinion No. 661/2011, On the Federal Law on the Federal Security Service (FSB) of the Russian Federation, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 20. 6. 2012.

CDL-AD(2012)022, Joint Opinion No. 681/2012, On the Law on Freedom of Religious Belief of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 15. 10. 2012.

CDL-AD(2012)026, Opinion No. 685/2012, On the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania ..., Štrasburg, dne 17. 12. 2012.

CDL-AD(2013)003, Opinion No. 686/2012, On on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing and the Code of Administrative Offences, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 11. 3. 2013.

CDL-AD(2013)009, Opinion No. 710/2012, On the Provisions relating to Political Prisoners in the Amnesty Law of Georgia, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 11. 3. 2012.

CDL-AD(2013)012, Opinion No. 720/2013, On the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 17. 6. 2013.

CDL-AD(2013)018, Opinion No. 695/2012, On the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 18. 6. 2013.

CDL-AD(2013)019, Joint Opinion No. 724/2013, On the Higher Committee for Human Rights and Fundamental Freedoms of the Republic of Tunisia, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburg/Varšava, dne 17. 6. 2013.

CDL-AD(2013)021, Opinion No. 680/2012, On the electoral legislation of Mexico, by the Venice Commission and the Council for Democratic Elections, Štrasburg, dne 18. 6. 2013.

CDL-AD(2013)022, Opinion No. 707/2012, On the issue of the prohibition of so-called "Propaganda of homosexuality" in the light of recent legislation in some Council of Europe Member States, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 18. 6. 2013.

CDL-AD(2013)023, Interim Opinion No. 732/2013, On the Draft Law on Civic Work Organisations of Egypt, Štrasburk, dne 18. 6. 2013.

CDL-AD(2013)024, Opinion No. 692/2012, On the Legislation pertaining to the Protection against Defamation of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 22. 3. 2013.

CDL-AD(2013)030, Joint Opinion No. 738/2013, on the Draft Law amending the Law on Non-commercial Organisations and other Legislative Acts of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 16. 10. 2013.

CDL-AD(2013)032, Opinion No. 733/2013, On Draft Constitution of the Tunisian Republic, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 20. 6. 2013.

CDL-AD(2014)010, Opinion No. 731/2013, On the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 24. 3. 2014.

CDL-AD(2014)012, Opinion No. 743/2013, On the Draft Law on Amendment and Supplementation of Law No. 02/L-31 on Freedom of Religion in Kosovo, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 25. 3. 2013.

CDL-AD(2014)013, *Amicus Curiae* Brief No. 759/2014, in the case of Rywin v. Poland (Applications Nos. 6091/06, 4047/07, 4070/07), by the Venice Commission, Štrasburk, dne 25. 3. 2014.

CDL-AD(2014)023, Joint Guidelines No. 673/2014, On the legal personality of religious or belief communities, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk, dne 12. 6. 2014.

CDL-AD(2014)024, Opinion No. 769/2014, Comparative study on national legislation on freedom of peaceful assembly, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 6. 2014.

CDL-AD(2014)025, Opinion No. 716-717/2013, On Federal Law n. 121-fz on non-commercial organisations (“law on foreign agents”), on Federal Laws n. 18-fz and n. 147-fz and on Federal Law n. 190-fz on making amendments to the criminal code (“law on treason”) of the Russian Federation, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 27. 6. 2014.

CDL-AD(2014)040, *Amicus Curiae* Opinion No. 786/2014, For the Constitutional Court of Georgia on the question of the defamation of the deceased, by the Venice Commission, Štrasburk, 15. 12. 2014.

CDL-AD(2014)043, Opinion No. 787/2014, On the Law on non-governmental Organisations (Public Associations and Funds) as amended of the Republic of Azerbaijan, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 15. 12. 2014.

CDL-AD(2014)046, Study no. 706/2012, Joint Guidelines on Freedom of Association, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 17. 12. 2014.

CDL-AD(2015)004, Opinion No. 793/2014, On the draft Amendments to the Media Law of Montenegro, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 23. 3. 2015.

CDL-AD(2015)041, Joint Opinion no. 823/2015, on the Law of Ukraine on the condemnation of the communist and national socialist (Nazi) regimes and prohibition of propaganda of their symbols, by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 17. 12. 2015.

CDL-AD(2016)002, Opinion No. 831/2015, On articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 15. 3. 2016.

CDL-AD(2016)010, Opinion No. 842/2016, On the Turkish Legal Framework governing Curfews, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 13. 6. 2016.

CDL-AD(2016)011, Opinion No. 805/2015, On Law No. 5651 on regulation of publications on the Internet and combating crimes committed by means of such publication (“the Internet Law”), by the Venice Commission, Štrasburk, dne 15. 6. 2016.

CDL-AD(2016)020, Opinion No. 814/2015, On federal law no. 129-fz on amending certain legislative acts (Federal law on undesirable activities of foreign and international non-

governmental organisations) of the Russian Federation, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 13. 6. 2016.

CDL-AD(2016)035, Opinion No. 856/2016, On the Moldavian Draft Law on the Ethno-Cultural Status of the District of Taraclia, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 12. 2016.

CDL-AD(2016)037, Opinion No. 865/2016, On Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 12. 2016.

CDL-AD(2017)007, Opinion No. 872/2017, On the Turkey Measures provided in the recent Emergency Decree Laws with respect to Freedom of the Media, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 15. 3. 2017.

CDL-AD(2017)015, Opinion No. 889/2017, On the Hungarian Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 20. 6. 2017.

CDL-AD(2017)024, Opinion No. 894/2017, On the legal issues raised by Decree 2878 of 23 May 2017 of the President of the Republic of Venezuela on calling elections to a national constituent Assembly, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 9. 10. 2017.

CDL-AD(2017)025, *Amicus Curiae* Brief No. 898/2017, in the case of Berlusconi v. Italy, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 9. 10. 2017.

CDL-AD(2017)030, Opinion No. 902/2017, On the provisions of the Ukrainian Law on Education of 5 September 2017, which concern the use of the State Language and Minority and other Languages in Education, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 11. 12. 2017.

CDL-AD(2018)001, Opinion No. 915/2018, On the Draft law on Prevention and Protection against Discrimination in "The former Yugoslav Republic of Macedonia", by the Venice Commission, Štrasburk, dne 19. 3. 2018.

CDL-AD(2018)006, Joint Opinion No. 912/2018, On on Draft Law No. 6674 "On Introducing Changes to Some Legislative Acts to Ensure Public Transparency of Information on Finance Activity of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance" and on Draft Law No. 6675 "On Introducing Changes to the Tax Code of Ukraine to Ensure Public Transparency of the Financing of Public Associations and of the Use of International Technical Assistance", by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, Štrasburk/Varšava, dne 16. 3. 2018.

CDL-AD(2018)010, Study No. 908/2017, On the Individual Right to Re-election, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 20. 3. 2018.

CDL-INF(2001)12, Opinion on the Draft Law on Rights of National Minorities of Bosnia and Herzegovina, by the Venice Commission, Štrasburk, dne 12. 7. 2001.

CDL-PI(2014)0003, Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Štrasburk, 1. 7. 2014.

CDL-PI(2014)005, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Freedom of Religion and Belief, Štrasburg, dne 4. 7. 2014.

CDL-PI(2016)007, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Gender Equality, Štrasburk, dne 13. 6. 2016.

CDL-PI(2016)011, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Freedom of Expression and Media, Štrasburg, dne 19. 9. 2016.

CDL-PI(2017)001, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Referendums, Štrasburg, dne 10. 3. 2017.

CDL-PI(2018)002, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of National Minorities, Štrasburk, dne 11. 11. 2017.

CDL-REF(2016)051, Opinion No. 863/2016, On introduction of amendments and changes to the constitution of the Kyrgyz Republic, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 23. 8. 2016.

CDL-REF(2017)016, Opinion No. 882/2017, On Introduction of Amendments to the Constitution of the Republic of Kazakhstan, by the Venice Commission, Štrasburg, dne 23. 2. 2017.

Ostatní

BÍLKOVÁ, Veronika. *The ECHR in the Central and East-European States: A View from the Venice Commission* [prezentace]. Moskva, předneseno dne 18. 5. 2018.

Příloha č. 1

Seznam členských států Benátské komise (řazeno dle data přistoupení)

Členské státy Rady Evropy			
Rakousko	10.5.1990	Island	5.7.1993
Belgie	10.5.1990	Slovensko	8.7.1993
Kypr	10.5.1990	Slovinsko	2.3.1994
Dánsko	10.5.1990	Litva	27.4.1994
Finsko	10.5.1990	Rumunsko	24.9.1994
Francie	10.5.1990	Česko	1.11.1994
Řecko	10.5.1990	Estonsko	3.4.1995
Irsko	10.5.1990	Lotyšsko	11.9.1995
Itálie	10.5.1990	Makedonie	19.2.1996
Lucembursko	10.5.1990	Moldavsko	25.6.1996
Malta	10.5.1990	Albánie	14.10.1996
Norsko	10.5.1990	Chorvatsko	1.1.1997
Portugalsko	10.5.1990	Ukrajina	3.2.1997
San Marino	10.5.1990	Spojené království	1.6.1999
Španělsko	10.5.1990	Gruzie	1.10.1999
Švédsko	10.5.1990	Andorra	1.2.2000
Švýcarsko	10.5.1990	Ázerbájdžán	1.3.2001
Turecko	10.5.1990	Arménie	27.3.2001
Německo	3.7.1990	Rusko	1.1.2002
Maďarsko	28.11.1990	Bosna a Hercegovina	24.4.2002
Lichtenštejnsko	26.8.1991	Srbsko	3.4.2003
Polsko	30.4.1992	Monako	5.10.2004
Bulharsko	29.5.1992	Černá Hora	6.6.2006
Nizozemsko	1.8.1992		
Státy, které nejsou členy Rady Evropy			
Kyrgyzstán	1.1.2004	Brazílie	1.4.2009
Chile	1.10.2005	Mexiko	3.2.2010
Jižní Korea	1.6.2006	Tunisko	1.4.2010
Maroko	1.6.2007	Kazachstán	13.3.2012
Alžírsko	1.12.2007	USA	15.4.2013
Izrael	1.5.2008	Kosovo	12.9.2014
Peru	11.2.2009	Kostarika	6.7.2016

Státy se statusem pozorovatele Benátské komise (řazeno dle data přistoupení)

Kanada	23.5.1991	Argentina	20.4.1995
Svatý stolec	13.1.1992	Uruguay	19.10.1995
Japonsko	18.6.1993		

Stát se statusem přidruženého člena: Bělorusko, datum přidružení: 24.11.1994

Stát se zvl. statusem spolupráce: Jihoafrická republika, datum připojení: 18.6.1993

Zdroj: <https://www.coe.int/en/web/conventions/partial-agreements/-/conventions/ap/9>
(otevřeno 12.6.2018)

Název diplomové práce

Přínos Benátské komise v oblasti rozvoje a ochrany základních lidských práv

Klíčová slova

Benátská komise, ochrana lidských práv, právně nezávazné dokumenty

Abstrakt

Předkládaná práce se zabývá činností Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva neboli Benátské komise, která jakožto odborný orgán Rady Evropy poskytuje státům právní poradenství v oblasti demokracie, právního státu a lidských práv.

Cílem této diplomové práce je zjistit, zda Benátská komise vzhledem ke své agendě týkající se lidských práv nějakým způsobem skutečně přispívá k rozvoji a ochraně lidských práv, a v případě že ano, jakými prostředky tak činí a jak jsou tyto efektivní.

Práce je rozdělena do sedmi částí, které jsou dále rozděleny do jednotlivých kapitol.

V části 1. je Benátská komise představena - zejména její struktura a členská základna. V další části jsou přehledně uvedeny typy výstupů a činností Benátské komise, skrze které poskytuje státům rady, jak sladit jejich právní úpravu s evropskými standardy. Část 3. pak zaznamenává vývoj tohoto mezinárodního orgánu, neboť v průběhu jeho téměř 30 leté existence se jeho úkoly částečně měnily.

V dalších částech se práce zaměřuje na konkrétní působení Benátské komise v Evropě a dalších regionech. Analyzuje, jaké systémy ochrany lidských práv v regionech existují, jak regiony přistupují k lidskoprávní legislativě a jak země v regionech v tomto ohledu s Benátskou komisí interagují, respektive jak spolupráce s ní ovlivňuje přístup mimoevropských zemí k právní úpravě lidských práv. Jedna z kapitol také rekapituluje spolupráci Komise s jinými mezinárodními organizacemi s lidskoprávní agendou. Následně se práce zabývá jednotlivými druhy základních lidských práv, která ve svých stanoviskách Benátská komise řeší nejčastěji. Zaměřuje se na to, ve kterých státech, případně oblastech, má právní úprava těchto práv největší nedostatky, v čem spočívají nejčastější pochybení a jakých aspektů se týkají.

V části 6. je hodnocena efektivita výstupů Benátské komise, tedy jak jednotlivé státy plní doporučení, jež jim ve svých stanoviskách Komise uděluje, s uvedením různých

faktorů majících na přijetí rad vliv. K tomu práce nastiňuje problematiku nedostatečného sbírání informací o tom, které státy a jak často reflektují závěry Komise.

Konečně poslední část práce se věnuje vztahu Benátské komise a Evropského soudu pro lidská práva jako nejvýznamnějšího orgánu ochrany lidských práv. Nejprve je vůči sobě vymezuje, následně řeší jejich vzájemnou interakci, zejména odkazy ESLP na výstupy Benátské komise v rozsudcích Soudu a vyžádaná stanoviska *amicus curiae*. Příklad uvedený v závěru práce ilustruje, že následování doporučení Komise může předcházet porušování lidských práv a následným sporům u ESLP.

Title of the thesis

Venice Commission's Contribution to Development and Protection of Fundamental Human Rights

Keywords

Venice Commission, protection of human rights, legally non-binding documents

Abstract

The topic of this diploma thesis is European Commission for Democracy through Law, i.e. Venice Commission, and its work. The Venice Commission is an advisory body on constitutional matters of the Council of Europe. The Commission provides legal advice to its member states in the fields of democracy, human rights and the rule of law.

The goal of this thesis is to determine whether Venice Commission's human rights agenda makes a substantial contribution to the human rights protection and if it does, then in what ways, i.e. what means it uses and to what extent are they effective.

This diploma thesis is divided into seven parts, which are then further subdivided into chapters.

In Part 1, the Venice Commission is introduced – with an emphasis on its structure and members. The following part continues to describe the different types of Venice Commission's activities and authored documents. In these documents, the Venice Commission provides states with legal advice on how to unify their legislation with the European standards of human rights protection. Part 3 records the 30-year development of this international body. In the next parts, the work focuses on the Venice Commission's activity in Europe and other regions. The text analyzes which systems of human rights protection are deployed in different countries and how these countries cooperate with the Commission. A chapter also reviews the Commission's cooperation with other international organizations specializing in human rights protection. Furthermore, the thesis investigates the different kinds of fundamental human rights that the Venice Commission addresses commonly. In this case, the focus lies in identifying the malpractices in different countries and regions.

Chapter 6 deals with the Commission's efficiency, i.e. whether the countries fulfill the recommendations. The thesis also touches the problem of insufficient information regarding the consequences of Commission's opinions. Lastly, the relationship between the Venice Commission and the European Court of Human Rights is investigated. In this case, the emphasis lies in describing their interaction – the Commission's role in the Court's judgments and the requested *amicus curiae* opinions. The thesis also reviews a case in which following the Commission's recommendations might protect one against disputes with ECHR.