

Působení judikatury ESLP na národní právní řády: Role vnitrostátních orgánů

JAN PETROV*

PRÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY UNIVERZITY, BRNO

Impact of the ECtHR's Case-Law on National Legal Orders: The Role of National Authorities

Summary: *The article is concerned with the impact of the ECtHR's case-law on national legal orders. The text distinguishes between the binding force of the Strasbourg judgments for the parties of the dispute, and the res interpretata effect. The execution of a particular judgment comprises the duty of a respondent state to adopt general measures of non-repetition. The res interpretata effect describes the normative consequences of the judgments against other states. In the next part, the article draws up a model diagram of the ECtHR's impact on national legal orders. It emphasizes the importance of national authorities, which play two roles within the mechanisms of the ECtHR judgments' implementation. In the first phase they function as „diffusers“ as they spread the ECtHR rulings' consequences by adopting general rules. In the second phase the national authorities apply and enforce the rules adopted in the first phase and, thereby, fulfill the role of „filters“ vis-à-vis the ECtHR.*

Key words: *European Convention on Human Rights; Execution of the ECtHR judgements, res interpretata, compliance with international law*

Vliv Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“ nebo „štrasburský soud“) se za necelých šest desítek let od jeho ustavení výrazným způsobem proměnil. V prvních letech své existence štrasburský soud čelil nízkému nápadu a neochotě některých smluvních stran Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) podřídit se jeho jurisdikci. V posledních desetiletích, zejména od začátku 80. let, se začal výrazně zvyšovat počet stížností podávaných k ESLP, jakož i autorita štrasburského soudu.¹ ESLP se proměnil na stálý mezinárodní soud s nápadem čítajícím desítky tisíc stížností ročně, reprezentující „nejefektivnější lidskoprávní režim na světě.“² ESLP se vyslovuje k zásadním právním, politickým a společenským otázkám a svou rozhodovací činností výrazným způsobem ovlivňuje vnitrostátní právní řády členských států Rady Evropy, které na štrasburskou judikaturu v řadě případů reagují a mění svou legislativu i judikaturu. Růstu vlivu judikatury ESLP na národní právní systémy ovšem odpovídá také nárůst kritiky štrasburského soudu, který se v některých státech již netýká pouze konkrétních rozhodnutí, ale samotné legitimacy celého systému založeného Úmluvou.³

Vedle námitek tohoto rázu ESLP čelí také zásadní výzvě v souvislosti se svou přetížeností. Ačkoliv se situace postupně zlepšuje, podle statistik z roku 2014 štrasburský soud stále evidoval téměř 70 000 nevyřízených stížností.⁴ Vnitrostátní vliv judikatury ESLP je tak zásadní

pro celý systém ochrany lidských práv založený Úmluvou. Možnost domoci se efektivní nápravy porušení Úmluvy již na vnitrostátní úrovni je pro tento systém ideální jak z hlediska praktického fungování, tak z hlediska principu subsidiarity.⁵ Tento článek se proto blíže věnuje normativním základům působení judikatury ESLP na národní právní řády.

Cílem článku je, za prvé, zodpovědět otázku, jaké jsou na mezinárodněprávní úrovni základy pro působení judikatury ESLP na vnitrostátní

* Za cenné připomínky k článku děkuji Zdeňku Červinkovi, Ondřeji Kadlecovi a Davidu Kosařovi, případné chyby jdou však na můj vrub. Článek vyjadřuje výhradně názory autora, nikoliv institucí, na kterých působí.

- MADSEN, M. The Challenging Authority of the European Court of Human Rights: From Cold War Legal Diplomacy to the Brighton Declaration and Backlash. *Law and Contemporary Problems*, 2016 (forthcoming), č. 1; MADSEN, M. The Protracted Institutionalization of the Strasbourg Court: From Legal Diplomacy to Integrationist Jurisprudence. In: Christoffersen, J. – Madsen, M. *The European Court of Human Rights between Law and Politics*. Oxford, 2013, s. 43–60.
- STONE SWEET, A. – KELLER, H. The Reception of the ECHR in National Legal Orders. In: Stone Sweet, A. – Keller, H. *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*. Oxford, 2008, s. 3.
- K tématu podrobně FLOGAITIS, S. – ZWART, T. – FRASER, Julie (eds.). *The European Court of Human Rights and Its Discontents: Turning Criticism into Strength*. Cheltenham, 2013, s. 217.
- ECtHR: Applications Pending Before a Judicial Formation. Dostupné na: <http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2014_ENG.pdf>.
- Princip subsidiarity se vyvozuje z čl. 1 ve spojení s čl. 13 a 35 Úmluvy. V judikatuře viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. března 2006, *Scordino proti Itálii* (č. 1), stížnost č. 36813/97, bod 140 (citovaná judikatura ESLP je dostupná z databáze HUDOC). V literatuře viz např. HELFER, L. Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. *European Journal of International Law*, 2008, no. 1, s. 125–159.

právní řády a na základě čeho štrasburská judikatura ovlivňuje národní právní systémy. V tomto ohledu je rozlišováno mezi *inter partes* závazností judikatury ESLP plynoucí z čl. 46 odst. 1 Úmluvy, z něhož vyplývá povinnost výkonu rozsudku včetně přijetí obecných nápravných opatření, a působením na základě efektu *res interpretata*,⁶ který se týká normativních účinků rozsudků vydaných v řízeních proti jiným státům. Za druhé text zkoumá, jakou roli v procesu působení judikatury ESLP na národní právní řády hrají vnitrostátní orgány.

Text je strukturován do tří částí. První část se týká *inter partes* závaznosti štrasburské judikatury a výkonu rozsudků ESLP ve smyslu čl. 46 Úmluvy. V rámci první části je též poukázáno na proceduru tzv. pilotních rozsudků, která významným způsobem proměnila přístup ESLP k opakujícím se případům majícím původ ve strukturálních problémech některého z právních systémů smluvního státu Úmluvy. Druhá část se věnuje otázce efektu *res interpretata* a normativnímu působení rozsudků vydaných v řízeních proti jiným státům. Třetí část článku slučuje oba procesy působení judikatury ESLP a sestavuje model procesu vnitrostátního působení judikatury ESLP, přičemž ukazuje, že vnitrostátní orgány jsou klíčovými aktéry implementace štrasburské judikatury.

Inter partes závaznost

Evropský soud pro lidská práva byl zřízen za účelem zajištění plnění závazků přijatých Vysokými smluvními stranami v Úmluvě a Protokolech k ní (čl. 19 Úmluvy). Jeho rozsudky jsou deklaratorní povahy. Štrasburský soud v nich pouze konstatuje, zda v daném případě došlo k porušení práva zaručeného Úmluvou ze strany smluvního státu či nikoliv (a případně uloží státu povinnost uhradit stěžovateli spravedlivé zadostiučinění podle čl. 41 Úmluvy).⁷ Rozsudek ESLP jako takový nemá vliv na vnitrostátní právo, pokud mu samo vnitrostátní právo účinky nepřiznává.⁸

Smluvní stát má však mezinárodněprávní povinnost dostát následkům plynoucím z rozsudku, jímž štrasburský soud deklaroval porušení Evropské úmluvy. Z doktríny a částečně i z judikatury ESLP vyplývá,⁹ že na mezinárodní právo lidských práv včetně Úmluvy dopadá obecná mezinárodněprávní úprava odpovědnosti států shrnutá v Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování¹⁰ (dále jen „Návrh“) sestaveném Komisí OSN pro mezinárodní právo. Návrh v čl. 30 ukládá státům povinnost ukončit porušování práva a neopakovat jej a v čl. 31 normuje plnou

reparaci, která může mít formu navrácení v předešlý stav (*restitutio in integrum*), kompenzace a zadostiučinění.

Úmluva však obsahuje speciální ustanovení týkající se výkonu rozsudků ESLP. Vedle již zmiňovaného čl. 41, který upravuje spravedlivé zadostiučinění, se jedná především o čl. 46 Úmluvy, jehož první odstavec stanoví smluvním stranám závazek řídit se konečnými rozsudky Soudu ve všech případech, jichž jsou stranami. Citované ustanovení však nemá důsledky jen pro situaci konkrétního úspěšného stěžovatele. Smyslem přijetí Úmluvy nebylo pouze napravovat pochybení států v jednotlivých případech, nýbrž i zajistit určitou minimální úroveň lidskoprávní ochrany ve smluvních státech, a to všem subjektům podléhajícím jejich jurisdikci. Logickým důsledkem této ideje je, že státy podle čl. 46 odst. 1 Úmluvy musí na rozsudky ESLP konstatující porušení Úmluvy reagovat nejen v individuální, ale, je-li to nutné, i v obecné rovině. V souladu s tím štrasburský soud poznamenal: „Daný stát bude mít povinnost nejen zaplatit dotčeným osobám částky přiznané z titulu spravedlivého zadostiučinění, ale také přijmout v rámci vnitrostátního právního řádu individuální a/nebo, pokud je to namístě, obecná opatření s cílem ukončit Soudem shledané porušení a napravit jeho následky tak, aby byl stěžovatel – tak dalece, jak je to jen možné – uveden do postavení, v němž by se nacházel, pokud by požadavky Úmluvy byly dodrženy [...]“¹¹

⁶ Latinské výrazy záměrně ponechávám ve tvaru prvního pádu.

⁷ LAMBERT-ABDELGAWAD, E. L'exécution des décisions des juridictions européennes (Cour de justice des Communautés européennes et Cour européenne des droits de l'homme). *Annuaire Français de Droit International*, 2006, no. 1, s. 680–683.

⁸ POLAKIEWICZ, J. The Execution of Judgements of the European Court of Human Rights. In: Blackburn, R – Polakiewicz, J. (eds.). *Fundamental Rights in Europe: the ECHR and its Member States 1950–2000*. Oxford, 2001, s. 56.

⁹ Srov. LOUCAIDES, L. Reparation for Violations of Human Rights under the European Convention and Restitutio in Integrum. *European Human Rights Law Review*, 2008, no. 2, s. 182–192; MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 5. vyd., Brno, 2008, s. 336–339; viz též rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 27. listopadu 2008, *Salduz proti Turecku*, č. stížnosti 36391/02, bod 72, a zejména společné odlišné stanovisko soudců Rozakise, Spielmanna a soudkyň Ziemele a Lazarova Trajkovska.

¹⁰ Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts. *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two. Návrh sám o sobě není závazným pramenem práva. Svou autoritu však čerpá ze širokého konsensu na tom, že Návrh kodifikuje mezinárodní obyčejové právo. OLLESON, S. *The Impact of the ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. London, 2007, s. 18–19.

¹¹ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. června 2009, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) proti Švýcarsku* (č. 2), č. stížnosti 32772/02, bod 85 (použit překlad z KMEC, J. Výkon rozsudků ESLP. In: Kmec, J. – Kosař, D. – Bobek, M. – Kratochvíl, J. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha, 2012, s. 323); viz též např. rozsudky ESLP ze dne 28. října 1998, *Castillo Algar proti Španělsku*, č. stížnosti 28194/95, bod 60; ze dne 8. dubna 2004, *Assanidze proti Gruzii*, č. stížnosti 71503/01, bod 198; nebo ze dne 17. února 2004, *Maestri proti Itálii*, č. stížnosti 39748/98, bod 47.

Závazek státu vyhovět rozsudku je objektivní povahy. ESLP nemá kasační pravomoc nad rozhodnutími, která přezkoumává. Není oprávněn zrušit rozhodnutí, které vyvolalo porušení práva zaručeného Úmluvou, ani právní předpis, jehož aplikací bylo porušení zapříčiněno. Státy jsou tak samy povinny pod dohledem Výboru ministrů, jakožto politického orgánu Rady Evropy, dostát svým závazkům vzniklým na základě porušení Úmluvy. ESLP nechává státům prostor, aby samy uvážily, jaká opatření je nejvhodnější přijmout.¹² Koncentrace soudu výlučně na nalezení odpovědi na otázku, zda Úmluva byla či nebyla porušena, a naopak ponechání otázek právního a především politického řešení stranou, je patrně snahou o zachování legitimacy štrasburského soudu. Tato „dělba práce“ mezi ESLP a národní instituce je taktéž ovlivněna logikou subsidiarity, která je pokládána za základ štrasburského systému.¹³ Kontrastní je tato situace ve vztahu k meziamerickému systému ochrany lidských práv, v němž Meziamerický soud pro lidská práva pravidelně poskytuje státům poměrně podrobné návody, jak problematickou situaci napravit, jaké právní předpisy změnit a kterým směrem.¹⁴ Někteří současní autoři však tvrdí, že ESLP svůj přístup k nápravným opatřením mění a postupně se začíná přiklánět ke konkrétnějšímu instruování států ohledně nápravných opatření (viz níže).

Obecná opatření – změna aplikační praxe a/nebo legislativy

Z předchozí pasáže článku vyplývá, že stát po vydání rozsudku, ve kterém ESLP shledá porušení Úmluvy, stojí před třemi rovinami povinností. V závislosti na okolnostech konkrétního případu mohou přicházet v úvahu jen některé (či žádné) nebo všechny. Jedná se o povinnosti (1) uhrazení spravedlivého zadostiučnění poškozené straně, (2) přijetí individuálních opatření a (3) přijetí obecných opatření za účelem prevence obdobných budoucích porušení Úmluvy. Pro téma článku je klíčová povinnost přijmout obecná opatření, a proto jí budou věnovány následující odstavce.

Povinnost přijmout obecná opatření v kontextu obecného mezinárodního práva požaduje, aby státy, jež jsou stranami mezinárodní smlouvy, zajistily, že jejich právní řád a právní praxe je v souladu se závazky předmětné smlouvy.¹⁵ Za tím účelem si lze představit dvě hlavní podoby obecných opatření, změnu aplikační praxe, ať už správní či soudní, a změnu právních předpisů.

Co se týče změny správní praxe, na straně smluvních států se lze setkat s různými aktivitami vedoucími ke zvýšení povědomí o existenci rozsudku a o jeho důsledcích pro praxi. Jedná se o publikaci rozsudku v domácím jazyce, vydávání oběžníků upozorňujících na rozsudek, pořádání školení či seminářů zaměřených na právo Úmluvy apod. V českém prostředí lze zmínit aktivity Kanceláře vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESLP, veřejného ochránce práv či školící aktivity dalších orgánů, ale i nevládních organizací, vydávání metodik a interních normativních instrukcí orgány moci výkonné.¹⁶

Změna správní praxe však často bývá vynucena až působením soudů. Lambert-Abdelgawad dokonce tvrdí, že vnitrostátním soudům jsou rozsudky ESLP určeny na prvním místě, neboť „význam soudů spočívá především v tom, aby se zabránilo jakémukoliv opakování protiprávního jednání do doby, než jsou přijaty změny ve vnitrostátním právu“.¹⁷ K tomu je však na místě poznamenat, že postačující může být již samotná změna judikatury a situace se obejde beze změny právní úpravy. V případě rozsudků odsuzujících Českou republiku za porušení práva obhajoby vyslyšet svědky¹⁸ [čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy] se výkon předmětných rozsudků obešel bez změny legislativy. Výbor ministrů se spokojil s tvrzením české vlády, že podobným pochybením zabrání zohlednění štrasburské judikatury českými soudy,¹⁹

¹² Např. rozsudek pléna ESLP ze dne 29. dubna 1988, *Belilos proti Švýcarsku*, č. stížnosti 10328/83, bod 78; rozsudek pléna ESLP ze dne 13. června 1979, *Marckx proti Belgii*, č. stížnosti 6833/74, bod 58; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. července 2000, *Scozzari a Giunta proti Itálii*, č. stížnosti 39221/98 a 41963/98, bod 249.

¹³ HILLEBRECHT, C. Implementing International Human Rights Law at Home: Domestic Politics and the European Court of Human Rights. *Human Rights Review*, 2012, no. 3, s. 281; FOLLESDAL, A. The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law. *Global Constitutionalism*, 2013, no. 1, s. 59.

¹⁴ Např. ANTKOWIAK, T. Remedial Approaches to Human Rights Violations: The Inter-American Court of Human Rights and Beyond. *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008, č. 2.

¹⁵ HARRIS, D. – O'BOYLE, M. – WARBRICK, C. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. ed., Oxford, 2009, s. 878.

¹⁶ Např. v rámci výkonu rozsudků *Walla a Wallová proti ČR* (ze dne 26. října 2006, č. stížnosti 23848/04) a *Havelka a ostatní proti ČR* (ze dne 21. června 2007, č. stížnosti 23499/06), týkajících se odebírání dětí z péče rodičů, došlo (krom dalších opatření) k informování všech předsedů okresních a krajských soudů, k vydání metodických pokynů ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí nebo k vydání příručky dobré praxe sestavené za spolupráce státních orgánů a nevládních organizací. Viz rezoluci Výboru ministrů *Résolution CM/ResDH(2013)218*, dostupná z databáze HUDOC stejně jako ostatní citované rezoluce Výboru ministrů.

¹⁷ LAMBERT-ABDELGAWAD, E. *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*. 2. ed., Strasbourg, 2008, s. 27.

¹⁸ Rozsudek ESLP ze dne 18. července 2006, *Balšán proti ČR*, č. stížnosti 1993/02; ze dne 21. června 2011, *Breukhoven proti ČR*, č. stížnosti 44438/06; nebo ze dne 28. února 2006, *Krasniki proti ČR*, č. stížnosti 51277/99.

¹⁹ Rezoluce Výboru ministrů *Resolution CM/ResDH(2007)118*.

a s poukazem na nálezy Ústavního soudu zohledňující uvedené právo.²⁰

Štrasburský soud však ustáleně judikuje, že z Úmluvy a především jejího čl. 1 vyplývá, že se smluvní státy zavázaly upravit svoje národní právní řády tak, aby byly v souladu s ustanoveními Úmluvy.²¹ ESLP na druhou stranu sám deklaruje, že neprovádí abstraktní ani konkrétní přezkum právních předpisů²² a nemá ani pravomoc sám dotčený předpis zrušit. Omezuje se na výsledek aplikace předpisu a na jeho souladnost s Úmluvou.²³

Mnohdy je však porušení Úmluvy důsledkem samotné existence právního předpisu,²⁴ případně je nelze odstranit pouhou změnou právní interpretace. V řadě případů tak dochází v rámci obecných nápravných opatření ke změně právních předpisů. Jako příklad lze uvést případ *Marckx proti Belgii* z roku 1979. Podle belgického práva byly dědické nároky ne-manželských potomků nižší než u dětí narozených v manželském svazku. ESLP v tom shledal porušení čl. 14 ve spojení s čl. 8 Úmluvy. Vzhledem k tomu, že porušení práva vyplývalo ze samotného zákona, a vzhledem k malému prostoru pro uvážení, se štrasburský soud přiblížil k „nařízení novelizace“ předmětného právního předpisu.²⁵ Výsledkem byla změna belgického práva přesně podle instrukcí ESLP.²⁶

Česká republika v reakci na značné množství rozsudků ESLP konstatujících porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1 Úmluvy) a práva na účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky soudního řízení (čl. 13 Úmluvy)²⁷ zásadním způsobem novelizovala zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a to tak, že nově bylo možné požadovat také náhradu nemajetkové újmy vzniklou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem.²⁸ Dalším příkladem je Francie, která v reakci na štrasburské rozsudky²⁹ přistoupila ke změnám pasáží soudních řádů, které se týkaly tradičního postavení generálních advokátů a vládních komisařů (*commissaire du gouvernement*) ve francouzském soudním řízení.

Jakkoliv obecně platí výše uvedená zásada, podle níž ESLP nechává na státech samotných, jakým způsobem vyhoví závěrům plynoucím z jeho judikatury, je třeba poznamenat, že zejména v poslední době ESLP čím dál častěji naznačuje státům, jaká opatření by měly přijmout za účelem implementace rozsudku,³⁰ ať už se jedná o některé specifické případy³¹ či celkovou logiku procedury pilotních rozsudků, která si zaslouží bližší zmínku.

Procedura pilotních rozsudků

Skutečnost, že se ESLP stal „obětí vlastního úspěchu“³² a že soud v posledních letech čelí enormnímu nápadu, je všeobecně známá. Procedura pilotních rozsudků se snaží reagovat na to, že vysoké procento věcí, které štrasburský soud řeší, představují opakující se případy.³³ Pokud ESLP posuzuje vícero stížností proti danému státu, které poukazují na identický struk-

²⁰ Rezoluce Výboru ministrů Resolution CM/ResDH(2012)170.

²¹ Např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 17. února 2004, *Maestri proti Itálii*, č. stížnosti 39748/98, bod 47; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. března 2006, *Apicella proti Itálii*, č. stížnosti 64890/01, bod 123; rozsudek ESLP ze dne 24. dubna 2012, *Yordanova proti Bulharsku*, č. stížnosti 25446/06, bod 163; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. ledna 2011, *Paksas proti Litvě*, č. stížnosti 34932/04, bod 119.

²² Jak však výstižně poznamenal bývalý polský soudce ESLP Lech Garlicki, „[V]yskytla se řada situací, kdy porušení Úmluvy bylo důsledkem obsahu národní legislativy, nikoliv 'pouze' její nesprávné aplikace soudy či správními orgány. V těchto situacích se [štrasburský] soud nikdy nerozpakoval označit skutečný důvod porušení, někdy za současného provedení relativně abstraktního hodnocení.“ V takových případech pak *de facto* bývá rozhodováno o souladnosti právních předpisů s Úmluvou. GARLICKI, L. Broniowski and after: on the Dual Nature of „Pilot Judgments“. In: Caflich, L. (ed.). *Liber amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights - Strasbourg Views*. Kehl, 2007, s. 182–183.

²³ Čl. 34 Úmluvy a např. rozsudek pléna ESLP ze dne 18. prosince 1987, *F. proti Švýcarsku*, č. stížnosti 11329/85, bod 43; rozsudek pléna ESLP ze dne 13. června 1979, *Marckx proti Belgii*, č. stížnosti 6833/74, bod 58.

²⁴ Např. ve věci *Klass a ostatní proti Německu* štrasburský soud uvedl: „[Z]ákon samotný může představovat porušení práv, pokud je jednotlivec přímo dotčen předmětným zákonem i při absenci jakýchkoliv jej implementujících opatření.“ Rozsudek pléna ESLP ze dne 6. září 1978, *Klass a ostatní proti Německu*, č. stížnosti 5029/71, bod 33.

²⁵ GOLSONG, H. The European Court of Human Rights and the National Law-maker: Some General Reflections. In: Matscher, F. – Petzold, H. (eds.). *Protecting Human Rights: The European Dimension; Studies in Honour of Geëard J. Wiarda*. Köln, 1988, s. 242.

²⁶ Rezoluce Výboru ministrů Res-54, 4. března 1988.

²⁷ Např. rozsudek ESLP ze dne 10. července 2003, *Hartman proti ČR*, stížnost č. 53341/99.

²⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb. Dostupná z www.psp.cz.

²⁹ Zejména rozsudky velkého senátu ESLP ze dne 31. března 1998, *Reinhardt a Slimane Kaïd proti Francii*, stížnosti č. 23043/93 a 22921/93; ze dne 7. června 2001, *Kress proti Francii*, č. stížnosti 39594/98; a ze dne 12. dubna 2006, *Martinie proti Francii*, č. stížnosti 58675/00, a na ně navazující rezoluce Výboru ministrů. V podrobnostech viz KOSAR, D. The Strasbourg Court and Domestic (Judicial) Politics. In: Wind, M. (ed.). *International Courts and Domestic Politics*. (forthcoming).

³⁰ LEACH, P. No Longer Offering a Mantras to a Parched Child? The European Court's Developing Approach to Remedies. In: Follesdal, A. – Peters, B. – Ulfstein, G. (eds.). *Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*. Cambridge, 2013, s. 179; KMEC, *op. cit.* sub. 11, s. 325; COLANDREA, V. On the Power of the European Court of Human Rights to Order Specific Non-monetary Measures: Some Remarks in Light of the Assanidze, Broniowski and Sejdovic Cases. *Human Rights Law Review*, 2007, no. 2, s. 396–411.

³¹ Např. ve věci *Volkov* ESLP vyzval ukrajinské orgány, aby zajistily návrat stěžovatele do funkce soudce Nejvyššího soudu Ukrajiny. Rozsudek ESLP ze dne 9. ledna 2013, *Oleksandr Volkov proti Ukrajině*, č. stížnosti 21722/11, výrok č. 9. Ve věci *Assanidze* ESLP pro změnu nařídil stěžovatelovo propuštění z vazby v nejbližším možném termínu. Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. dubna 2004, *Assanidze proti Gruzii*, č. stížnosti 71503/01, výrok č. 14 a).

³² Např. DZEHTSIAROU, K. – GREENE, A. Legitimacy and the Future of the European Court of Human Rights: Critical Perspectives from Academia and Practitioners. *German Law Journal*, 2011, no. 10, s. 1708.

³³ Podle Markuse Fyrnys představují opakující se případy dvě třetiny všech přijatých stížností. FYRNYS, M. Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights. *German Law Journal*, 2011, no. 5, s. 1232.

turální problém a rozšířenou praxi porušování Úmluvy, může vybrat jeden nebo více takových případů, které podrobí prioritnímu přezkumu v rámci pilotní procedury. Při ní ESLP krom běžného posouzení, zda v konkrétním případě došlo k porušení Úmluvy, identifikuje systémové nedostatky relevantních vnitrostátních právních předpisů a související aplikační praxe a konstatuje, že za účelem napravení systémového nedostatku je nezbytné přijmout obecná opatření. Štrasburský soud současně navrhne možnou podobu takových obecných opatření a rámcové pokyny pro daný stát. Poté ESLP přeruší řízení o všech ostatních stížnostech pramenících z totožného systémového nedostatku.³⁴ Procedura pilotních rozsudků se tak do jisté míry blíží spíše přezkumu souladu národních právních předpisů s Úmluvou.³⁵

První pilotní rozsudek byl přijat ve věci *Broniowski*,³⁶ kde ESLP identifikoval systémový problém v tom, že několik desítek tisíc polských občanů, kteří byli v důsledku změny státních hranic po druhé světové válce odsunuti na západ, dosud neobdrželo kompenzaci za nemovitosti, které byli nuceni opustit. ESLP uvedl, že se jedná o porušení čl. 1 Protokolu č. 1 a vyzval Polsko k přijetí vhodných legislativních a administrativních opatření vedoucích k odškodnění zmíněné skupiny občanů. Polsko přijalo nový zákon upravující tuto otázku a ESLP tak mohl vyškrtnout více než 200 stížností namítajících stejný problém.³⁷ Významný byl též pilotní rozsudek ve věci *Hutten-Czapska proti Polsku* týkající se regulace nájemného.³⁸ Prostřednictvím pilotní procedury ESLP řešil řadu dalších systémových problémů jako např. nevyhovující podmínky v ruských věznicích³⁹ či nepřiměřenou délku řízení v různých evropských státech.⁴⁰ Ve vztahu k České republice zatím nebylo vedeno žádné řízení o pilotním rozsudku.

Res interpretata: interpretativní autorita rozsudků ESLP

Judikatura ESLP je, striktně vzato, závazná pouze pro státy, které byly stranou řízení před ESLP. Pro takové státy získávají rozsudky ESLP na základě čl. 46 odst. 1 Úmluvy status *res iudicata*. Působení štrasburské judikatury na národní právní řády se však nevyčerpává pouze výkonem rozsudku ve státu, jenž se porušení Úmluvy dopustil. Rozsudky štrasburského soudu mohou mít, a často mají, vliv i na vnitrostátní právní řády států, které nebyly stranou řízení před ESLP. Česká republika tak např. v reakci na zmíněný pilotní rozsudek *Hutten-Czapska proti Polsku*, týkající se problematiky regulovaného nájemného, přistoupila k přijetí zákona

č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu.⁴¹ Jako další příklad lze zmínit změnu úpravy volebního práva vězňů v Irsku, v Lotyšsku či na Kypru, a to podle linií rozsudku *Hirst proti Spojenému království* (č. 2).⁴²

Také vnitrostátní soudy povětšinou respektují interpretativní autoritu štrasburských rozsudků.⁴³ Například britské soudy mají v případech majících souvislost s právy zaručenými Úmluvou povinnost vzít v potaz jakýkoliv rozsudek či rozhodnutí ESLP,⁴⁴ tedy i judikáty vydané v řízeních proti jiným státům. Český Ústavní soud uvedl, že relevance judikatury ESLP dosahuje v českém právu „ústavněprávní kvality“ a že „orgány veřejné moci [mají] obecnou povinnost přihlížet k interpretaci Evropské úmluvy prováděné ESLP [...] jak ve věcech, kde rozhodovaly v řízeních proti České republice, tak i ve věcech, které se týkají jiného členského státu Úmluvy, pokud tyto věci mají podle své povahy význam též pro interpretaci Úmluvy

³⁴ K proceduře pilotních rozsudků viz SADURSKI, W. Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments. *Human Rights Law Review*, 2009, no. 3, s. 397 a násl.; nebo FYRNYŠ, *op. cit.* sub 33.

³⁵ Někteří autoři (Steven Greer či bývalý předseda ESLP Luzius Wildhaber) s ohledem na to hovoří o konstitucionalizaci ESLP. Proti tomu argumentuje např. Nico Krisch tak, že pouhá skutečnost, že se vnitrostátní soudy ve většině případů řídí štrasburskou judikaturou „neprokazuje vznik sjednoceného systému hierarchicky uspořádaného podél ústavních linií.“ KRISCH, N. The Open Architecture of European Human Rights Law. *Modern Law Review*, 2008, no. 2, s. 215. „Ústavní“ koncepce ESLP má i další kritiky. David Kosař cituje odlišné stanovisko soudce Županiče v rozsudku *Hutten-Czapska*, který mj. přímo říká: „Nejsme a ani nemůžeme být ústavním soudem pro 46 dotčených států.“ KOSAŘ, D. Policing Separation of Powers: A New Role for the European Court of Human Rights? *European Constitutional Law Review*, 2012, no. 1, s. 60–62.

³⁶ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 22. června 2004, *Broniowski proti Polsku*, č. stížnosti 31443/96.

³⁷ Rozsudek ESLP o vyškrtnutí ze seznamu ze dne 28. září 2005, *Broniowski proti Polsku*, č. stížnosti 31443/96.

³⁸ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 19. června 2006, *Hutten-Czapska proti Polsku*, č. stížnosti 35014/97.

³⁹ Rozsudek ESLP ze dne 10. ledna 2012, *Ananyev a ostatní proti Rusku*, č. stížnosti 42525/07 a 60800/08.

⁴⁰ Rozsudek ESLP ze dne 2. září 2010, *Rumpf proti Německu*, č. stížnosti 46344/06; rozsudek ESLP ze dne 3. dubna 2012, *Michelioudakis proti Řecku*, č. stížnosti 54447/10.

⁴¹ Nutno dodat, že dalším důvodem přijetí zákona byla též judikatura českého Ústavního soudu. Viz též WINTR, J. Vliv Evropské úmluvy na český ústavní pořádek. *Jurisprudence*, 2012, č. 7–8, str. 7–8.

⁴² Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. října 2005, *Hirst proti Spojenému království* (č. 2), č. stížnosti 74025/01. Ve vztahu k tomuto případu stojí za povšimnutí, že ke změně legislativy došlo v řadě států, ačkoliv samotná právní úprava volebního práva vězňů ve Spojeném království zůstala po bouřlivých politických debatách nezměněna a judikatuře ESLP nadále nevyhovuje.

⁴³ Viz např. GERARDS, J. – FLEUREN, J. (eds.). *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the judgments of the ECtHR in national case law*. Cambridge, 2014, s. 357. Je však nutné upozornit i na recentní vývoj poukazující na rezervovanější postoj některých vnitrostátních soudů (např. italský Ústavní soud – viz PIN, A. Jurisprudence to Handle with Care. In: ICONNECT blog [online]. 1. 5. 2015. Dostupné na: <<http://www.icconnectblog.com/2015/04/mini-symposium-on-cc-judgment-49-2015->>) nebo na odtažitý postoj ruského Ústavního soudu (viz SMIRNOVA, M. Russian Constitutional Court Affirms Russian Constitution's Supremacy over ECtHR Decisions. In: EJIL Talk! [online]. 15. 7. 2015. Dostupné na: <<http://www.ejiltalk.org/russian-constitutional-court-affirms-russian-constitutions-supremacy-over-ecthr-decisions/>>.). Za upozornění na toto rozhodnutí děkuji Davidu Kosařovi.

⁴⁴ Section 2 para (1) letter a) Human Rights Act (1998).

v českém kontextu.⁴⁵ Německý Spolkový ústavní soud na základě principu otevřenosti německé ústavy k mezinárodnímu právu přiznává (všem) rozsudkům ESLP „normativní řídicí funkci.“⁴⁶

Ačkoliv tedy rozsudky ESLP nejsou formálně nadány závazností *erga omnes*, ve smluvních státech získávají interpretativní autoritu, což bývá označováno jako efekt *res interpretata*, tedy efekt věci vyložené štrasburským soudem. Efekt *res interpretata* není výslovně zakotven v Úmluvě. Bývá vyvozován ze samotné konstrukce evropského systému ochrany lidských práv založeného Úmluvou a objevuje se v judikatuře ESLP i v politických deklaracích a dokumentech majících původ na půdě Rady Evropy.

Jak již bylo řečeno výše, ESLP byl zřízen za účelem zajištění plnění závazků plynoucích pro smluvní strany z Úmluvy a protokolů k ní. Úkolem ESLP však není pouze přezkum jednotlivých případů, ale v obecnější rovině i určování minimálního stupně lidskoprávní ochrany plynoucí z Úmluvy; ostatně sám štrasburský soud opakovaně charakterizoval Úmluvu jako „ústavní nástroj evropského veřejného pořádku.“⁴⁷ Takový stupeň ochrany by pak měl být dodržován ve všech smluvních státech Úmluvy. ESLP je totiž nadán pravomocí konečného výkladu ustanovení Úmluvy (čl. 32 Úmluvy). Pokud tedy štrasburský soud v rámci své judikatorní činnosti naplňuje jednotlivé pojmy obsažené v Úmluvě konkrétním významem, je v zásadě nerozhodné, ve vztahu ke kterému státu ESLP svůj závěr vysloví.⁴⁸ Janneke Gerards nadto uvádí, že je efekt *res interpretata* implicitně obsažen v akceptaci autonomního významu pojmů obsažených v Úmluvě.⁴⁹

Podobné závěry lze nalézt i v politických deklaracích vzešlých z jednání o budoucnosti systému založeného Úmluvou. Deklarace přijatá na konferenci v Interlaken v roce 2010 státy vyzvala, aby braly v potaz rozvíjející se judikaturu ESLP, včetně „závěrů vyslovených v rozsudcích, které konstatovaly porušení Úmluvy jiným státem, pokud stejný problém či princip existuje i v jejich právním systému“.⁵⁰ Také Brightonská deklarace z roku 2012 zdůraznila, aby vnitrostátní soudy zohledňovaly práva zakotvená v Úmluvě a jakoukoliv relevantní judikaturu ESLP.⁵¹

Konečně i sám štrasburský soud očekává, že vnitrostátní orgány berou v úvahu i judikaturu vydanou v řízení proti jiným státům. Jiří Kmec⁵² upozornil na rozsudek *Modinos proti Kypru*⁵³ z roku 1993, v němž se ESLP podivil nad tím, že Kypr zachoval kriminalizaci homosexuálního styku i poté, co ESLP takovou praxi prohlásil již v roce 1981 ve věci *Dudgeon*⁵⁴ za ne-

slučitelnou s Úmluvou. Ve věci *Opuz proti Turecku* pak štrasburský soud explicitně uvedl: „Soud poskytuje konečnou a autoritativní interpretaci práv a svobod uvedených v Hlavě I Úmluvy, a proto zhodnotí, zda vnitrostátní orgány dostatečným způsobem reflektovaly principy plynoucí z judikatury zabývající se podobnými otázkami, a to i pokud se týkaly jiných států.“⁵⁵

Vliv judikatury ESLP a role vnitrostátních orgánů: modelové schéma

Předchozí pasáž ukázala, že působení judikatury ESLP na vnitrostátní právní řády se odehrává v první řadě v režimu výkonu rozsudků ze strany států, které byly stranou sporu před štrasburským soudem. I rozsudky vydané vůči jiným státům však působí na vnitrostátní právní řády smluvních stran Úmluvy, neboť jimi ESLP osvětluje význam a obsah jednotlivých ustanovení Úmluvy.

Instituce spojené s Úmluvou (zejména ESLP a Výbor ministrů) kladou velký důraz na efektivní implementaci judikatury ESLP na vnitrostátní úrovni, který byl ještě podtržen relativně nedávnými fenomény, jako je procedura pilotních rozsudků či zdůrazňování efektu *res interpretata* v politických deklaracích. Tento vývoj je

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2006 sp. zn. I. ÚS 310/05.

⁴⁶ V podrobnostech KÜHN, Z. K otázce závaznosti rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro domácí soudnictví. *Právní rozhledy*, 2005, č. 1, s. 1–7.

⁴⁷ Rozsudek ESLP ze dne 20. března 1995, *Loizidou proti Turecku* (preliminary objections), č. stížnosti 15318/89, bod 75; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 7. července 2011, *Al-Skeini a ostatní proti Spojenému království*, č. stížnosti 55721/07, bod 141.

⁴⁸ Podrobně BODNAR, A. Res Interpretata: Legal Effect of the European Court of Human Rights' Judgments for other States Than Those Which Were Party to the Proceedings. In: Haecck, Y. – Brems, E. (eds.). *Human Rights & Civil Liberties in the 21st Century*. Dordrecht 2014, s. 223–262; DRZEMCZEWSKI, A. Quelques réflexions sur l'autorité de la chose interprétée par la Cour de Strasbourg. In: Barthélemy, J et al. *La conscience des droits : mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*. Paris, 2011, s. 243–247. V češtině BOBEK, M. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva. In: Bobek, M. et al. *Judikatura a právní argumentace*. Praha, 2013, s. 316; KMEC, *op. cit.* sub 11, s. 336–338.

⁴⁹ GERARDS, J. The European Court of Human Rights and the National Courts: Giving Shape to the Notion of „Shared Responsibility“. In: Gerards – Fleuren, (eds.) *op. cit.* sub 43, s. 23.

⁵⁰ High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration, 19th February 2010, dostupné z: http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_n_ENG.pdf

⁵¹ High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration, Brighton Declaration, dostupné z: http://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf

⁵² KMEC, *op. cit.* sub 11, s. 336.

⁵³ Rozsudek ESLP ze dne 22. dubna 1993, *Modinos proti Kypru*, č. stížnosti 15070/89.

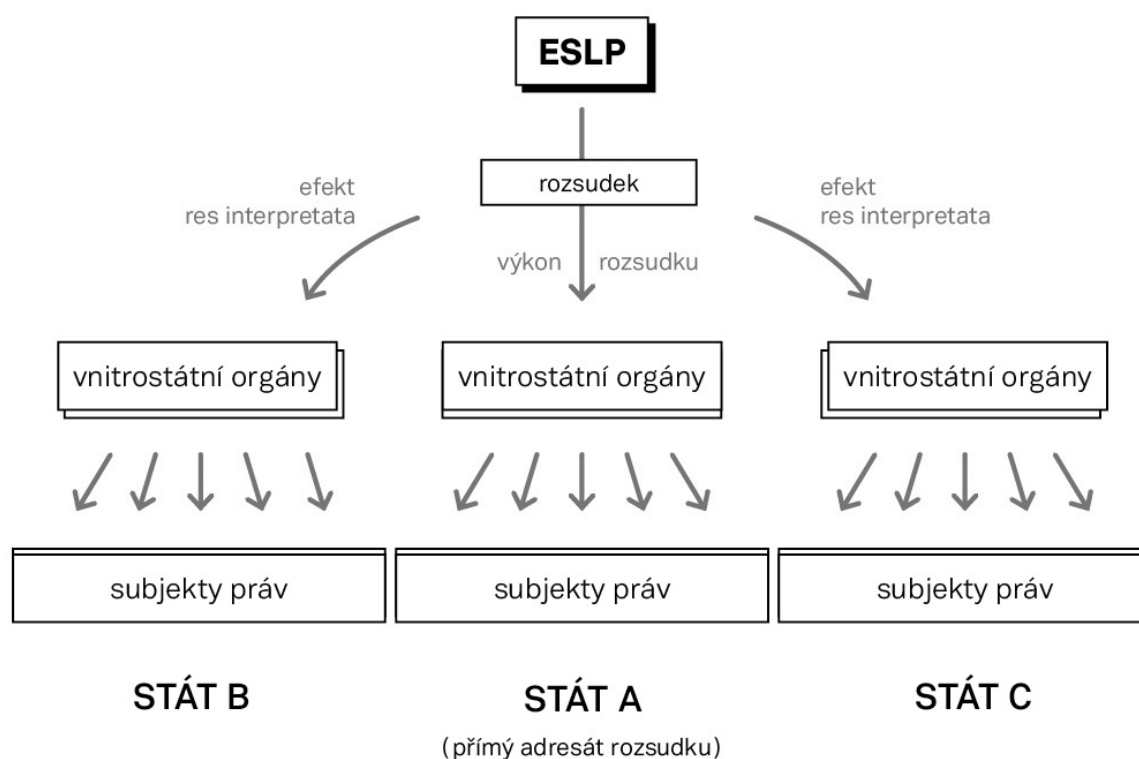
⁵⁴ Rozsudek ESLP ze dne 22. října 1981, *Dudgeon proti Spojenému království*, č. stížnosti 7525/76.

⁵⁵ Rozsudek ESLP ze dne 9. června 2009, *Opuz proti Turecku*, č. stížnosti 33401/02, bod 163; srov. též rozsudek ESLP ze dne 7. ledna 2010, *Rantsev proti Kypru*, č. stížnosti 25965/04, bod 197 a judikaturu tam citovanou.

třeba vnímat v kontextu přetíženosti štrasburského systému. Zvýšený důraz na implementaci štrasburské judikatury je jistě veden (krom jiného) snahou zbavit soud opakujících se případů a ulehčit mu v „boji“ se strukturálními problémy panujícími v právních řádech smluvních států. Ani větší zapojení samotného ESLP do procesu implementace rozsudků (v důsledku Protokolu č. 14⁵⁶ a procedury pilotních rozsudků) však nic nemění na tom, že štrasburský soud je mezinárodním soudem, který sám nemá formální nástroje prosadit změnu vnitrostátní judikatury či právních předpisů. V tomto ohledu zůstává závislý na činnosti vnitrostátních orgánů, které hrají zásadní roli v obou případech působení štrasburské judikatury. Národní orgány tak v kontextu působení judikatury ESLP vystupují ve vztahu k ESLP v dvojité roli „difuzéru“ a „filtru“.

V první fázi⁵⁷ vnitrostátní orgány působí jako „difuzér“ vlivu judikatury ESLP. V rámci této funkce se od vnitrostátních orgánů očekává, že zohlední závěry přijaté štrasburským soudem vůči všem osobám nacházejícím se v jurisdikci daného státu. Stát, jemuž byl konkrétní rozsudek přímo adresován, má v tomto ohledu povinnost přijmout obecná nápravná opatření, jejichž prostřednictvím zabrání dalším případům obdobného porušení Úmluvy. V důsledku efektu *res interpretata* se očekává obdobná aktivita i od vnitrostátních orgánů dalších států, jestliže je právní závěr plynoucí z rozsudku ESLP relevantní i pro jejich právní řády. Tomuto, z hlediska štrasburského systému ochrany lidských práv modelovému stavu, který představuje spíše ideální typ než reálný případ, graficky odpovídá následující schéma:

Schéma č. 1: Fáze I - vnitrostátní orgány jako „difuzéry“



Modelový případ znázorněný ve schématu č. 1 předpokládá u státu, jenž je přímým adresátem rozsudku, jednání vnitrostátních orgánů, které povede k plnému vyhovění štrasburskému rozsudku. U ostatních států pak předpokládá respektování efektu *res interpretata* a současně jednání vedoucí k plnému vyhovění. Výsledkem první fáze implementace rozsudku ESLP je přijetí pravidel respektujících závěry vyslovené ESLP, ať už jsou tato pravidla zakotvena v právních předpisech nebo v judikatuře vrcholných národních soudů, jejichž rozhodnutí jsou nadána (kvazi)precedenčním působením.

Ve druhé fázi pak vnitrostátní orgány (v tomto případě primárně soudy a orgány výkonné moci) plní v rámci aplikační praxe funkci filtru. Prostřednictvím respektování pravidel přijatých za účelem vyhovění rozsudku štrasburské-

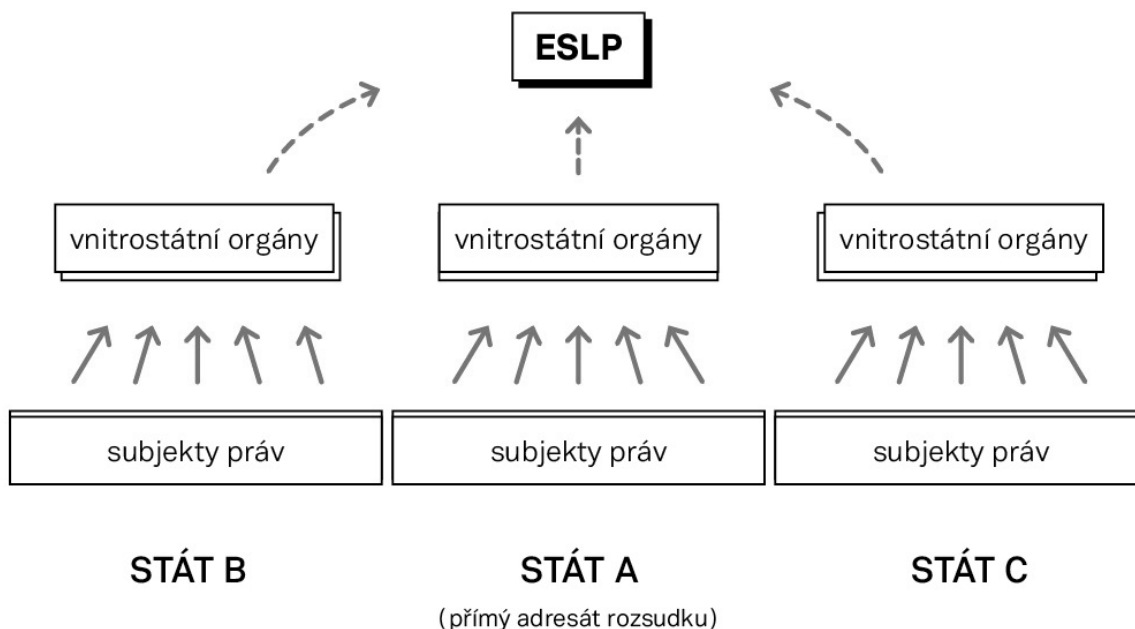
⁵⁶ Protokol č. 14 více zapojil ESLP do procesu výkonu rozsudků. Výbor ministrů nově získal možnost obrátit se na ESLP, pokud se domnívá, že výkonu brání problém týkající se výkladu daného rozsudku. Dále Protokol č. 14 přiznal Výboru ministrů právo obrátit se na ESLP, aby rozhodl, zda smluvní stát plní svou povinnost řídit se konečným rozsudkem ESLP. Viz čl. 46 odst. 3–5 Úmluvy ve znění Protokolu č. 14.

⁵⁷ V některých případech mohou obě popsané fáze reálně splývat v jednu.

ho soudu a jejich aplikace na konkrétní případy vnitrostátní orgány efektivně odfiltrují potenciální stížnosti k ESLP či alespoň většinu z nich.

K vyhovění požadavkům Úmluvy a ESLP tak dochází již na vnitrostátní úrovni, jak znázorňuje schéma č. 2:

Schéma č. 2: Fáze II – vnitrostátní orgány jako „filtry“



Jako příklad lze uvést již zmiňovaný český případ týkající se práva na účinný prostředek nápravy nepřiměřené délky soudního řízení. V první fázi české orgány přijaly v reakci na řadu odsuzujících rozsudků ESLP zákon č. 160/2006 Sb. (novelizující zákon č. 82/1998 Sb.), který stanovil, že nesprávným úředním postupem se rozumí rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, přičemž nově bylo možné v režimu zákona o odpovědnosti státu za škodu požadovat též náhradu vzniklé nemajetkové újmy.⁵⁸ Zákon tak zavedl obecné pravidlo respektující požadavky štrasburského soudu.⁵⁹ Novelizace zákona o odpovědnosti státu za škodu tak zavedla všeobecnou možnost domoci se ve druhé fázi nápravy (kompenzace) již na vnitrostátní úrovni, a to u Ministerstva spravedlnosti, příp. u civilních soudů, které také hrály důležitou roli při sjednocování odškodňovací praxe z hlediska štrasburských požadavků.⁶⁰

Předestřené schéma tak ukazuje, že z hlediska celkové efektivity systému založeného Úmluvou je na vnitrostátní úrovni podstatné nejenom založení pravidla respektujícího požadavky ESLP, ale i následná vnitrostátní aplikační praxe. Zejména je však třeba mít na mysli, že dané schéma vyobrazuje modelový (ideální) stav,

v němž jsou vnitrostátní orgány skvěle obeznámeny s judikaturou ESLP proti vlastnímu i jiným státům, respektují efekt *res interpretata*, vždy svižně jednají tak, aby v plné míře vyhovely předmětným rozsudkům ESLP, a vždy štrasburský soud přesně následují.

Takový stav však neodpovídá realitě na vnitrostátní úrovni a konec konců ani na úrovni ESLP. Autoři zabývající se vnitrostátním „osudem“ práv zaručených Úmluvou a rozsudků ESLP poukazují na skutečnost, že vztah mezi štrasburskou a vnitrostátní úrovní evropského systému ochrany lidských práv zdaleka není stavěn takto striktně hierarchicky.⁶¹ Zvláště nedávný vývoj ukazuje, že úroveň vyhovění (*compliance*) rozsudkům ESLP není stoprocentní, ať už je to z praktických důvodů nedostatku kapacit provést efektivní reformu vnitrostátního

⁵⁸ Viz zejm. § 1 odst. 3, § 13 odst. 1 a § 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění od 27. dubna 2006.

⁵⁹ ESLP uznal účinnost tohoto kompenzačního prostředku v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 16. října 2007, *Vokurka proti ČR*, č. stížnosti 40552/02, body 58–65.

⁶⁰ Viz např. stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. dubna 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010.

⁶¹ KRISCH, *op. cit.* sub 35, s. 183–216.

právního řádu nebo z důvodů politických (politický vzdor vůči rozsudkům ESLP).⁶² Napříč smluvními státy Úmluvy se můžeme setkat s četnými případy částečného či minimalistického vyhovění judikatuře ESLP.⁶³ Vnitrostátní soudy navíc zdaleka ne vždy slepě následují štrasburský soud. Gerards a Fleuren ukázali, že národní soudy často přistupují k judikatuře ESLP kreativně a v zájmu její adaptace ve vnitrostátním prostředí ji různými způsoby ohýbají, natahují či zužují.⁶⁴ Ostatně i ESLP ponechává vnitrostátním orgánům prostor pro nalezení ideálního vnitrostátního řešení problému, např. prostřednictvím doktríny *margin of appreciation* či rozhodováním na základně procedurálního přezkumu, kdy ESLP přiznává velký význam skutečnosti, že vnitrostátní orgány při rozhodování vážně vzaly v potaz práva zaručená Úmluvou.⁶⁵ Štrasburský soud navíc ukázal ochotu přehodnotit či upřesnit své vlastní závěry v rámci tzv. mezisoudního dialogu.⁶⁶

Další zásadní otázkou je reálná znalost a povědomí o judikatuře ESLP. Zvláště ve vztahu k „novým“ státům Rady Evropy bylo poukázáno na nízkou obeznámenost vnitrostátních činitelů, pramenící z novosti konceptu reálně vynutitelných lidských práv (po desetiletích nedemokratických režimů), ale i jazykových bariér.⁶⁷ Tato skutečnost značně znejistuje zvláště efekt *res interpretata*.

Závěr

Systém evropské ochrany lidských práv založený Úmluvou bývá označován za neefektivnější lidskoprávní režim, a to mimo jiné z důvodu vysoké míry vlivu judikatury ESLP na vnitrostátní právní řády.⁶⁸ Tento článek poukázal, na jakých normativních základech je vliv judikatury ESLP na vnitrostátní právní systémy postaven a z čeho vyplývá. Jedná se o důsledek čl. 46 odst. 1 Úmluvy, který smluvnímu státu, jemuž byl rozsudek adresován, ukládá řídit se konečným rozsudkem ESLP. Z tohoto závazku mimo jiné vyplývá povinnost přijmout obecná nápravná opatření, která by zabránila budoucím obdobným porušením Úmluvy. Státy v tomto ohledu pravidelně přistupují ke změně právních předpisů a vnitrostátní soudy ke změně judikatury, to vše pod dohledem Výboru ministrů, který posuzuje, zda stát rozsudku ESLP vyhověl či nikoliv. Štrasburská judikatura však ovlivňuje i státy, proti nimž rozsudek nesměřoval. Judikatuře ESLP je totiž přiznáván efekt *res interpretata*, z něhož plyne, že rozsudky vydané v řízení proti jiným státům mají normativní důsledky i pro další státy, neboť jimi ESLP, jakožto konečný interpret Úmluvy, naplňuje obsahem jednotlivá ustanovení Úmluvy.

Nelze přehlédnout, že ve Štrasburku z hlediska lidskoprávní reality cesta teprve začíná a že pro reálné působení štrasburské judikatury je klíčová činnost vnitrostátních orgánů. V obou zmíněných případech (*inter partes* závaznost i efekt *res iudicata*) je vliv štrasburské judikatury těmito orgány zprostředkován, a to (v modelovém případě) ve dvou fázích. V první fázi dochází k vnitrostátní akceptaci závěrů vyslovených štrasburským soudem a ke stanovení vnitrostátních pravidel, které tyto závěry zohledňují a respektují. V této fázi mají vnitrostátní orgány ve vztahu ke konkrétnímu rozsudku ESLP funkci „difuzérů“, neboť zprostředkovávají jeho vliv dalším subjektům. Ve druhé fázi vnitrostátní orgány aplikují a vynucují pravidlo přijaté v první fázi a ve vztahu k ESLP naplňují roli „filtru“, neboť samy poskytují efektivní ochranu právům zaručeným Úmluvou, čímž snižují počet stížností mířících k ESLP. Článek tak upozorňuje, že z hlediska celkové efektivity systému založeného Úmluvou je vedle prvotního přijetí pravidla na vnitrostátní úrovni podstatná i následná aplikační praxe uvádějící dané pravidlo v život.

Reálné případy současně ukazují, že systém založený Úmluvou zdaleka ne vždy funguje podle hierarchických linií a že v důsledku činnosti vnitrostátních orgánů vykazuje značnou pluralitu. To však činí roli vnitrostátních orgánů ještě podstatnější a ukazuje, že k zaručení efektivní ochrany práv zakotvených v Úmluvě je zcela zásadní „partnerský“ vztah mezi ESLP a vnitrostátními orgány. Současně z uvedeného vyplývá, že jednou z nabízejících se oblastí pro budoucí výzkum je studium role konkrétních orgánů v procesech implementace štrasburské judikatury.

⁶² HILLEBRECHT, *op. cit.* sub 13, s. 279–301.

⁶³ HAWKINS, D. – JACOBY, W. Partial Compliance: A Comparison of the European and Inter-American Courts of Human Rights. *Journal of International Law and International Relations*, 2010, no. 1, s. 35–85.

⁶⁴ GERARDS – FLEUREN, (eds.). *op. cit.* sub 43, kap. 9.

⁶⁵ POPELIER, P. The Court as Regulatory Watchdog. The procedural approach in the case law European Court of Human Rights. In: Popelier, P. et al. *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*. Cambridge, 2013, kap. 11.

⁶⁶ Např. rozsudek Nejvyššího soudu Spojeného království R v Horncastle & Others [2009] UKSC 14 a na něj navazující rozsudek ESLP ze dne 16. prosince 2014, *Horncastle a ostatní proti Spojenému království*, stížnost č. 4184/10.

⁶⁷ HAMMER, L. – EMMERT, F. The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in Central and Eastern Europe. The Hague 2012; BOBEK, M. – KOSAR, D. The Application of European Union Law and the Law of the European Convention of Human Rights in the Czech Republic and Slovakia: An Overview. In: Martinico, G. – Pollicino, O. (eds.). *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws: A Comparative Constitutional Perspective*. Groningen, 2010.

⁶⁸ HELFER, L. – SLAUGHTER, A. – M. Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication. *Yale Law Journal*, no. 2, s. 283.