

A K T U A L I T Y
P R O
P R Á V N Í P R A X I

*Současný stav vyřizování stížností
jednotlivce před Evropskou komisí
pro lidská práva (kvantitativní
hledisko)*

Jiří MALENOVSKÝ

V prvních lednových dnech zveřejnila Evropská komise pro lidská práva statistiku své činnosti za r. 1994. Obsahuje několik údajů, jež budou zřejmě zajímat i českou právníckou veřejnost.

Evropská komise pro lidská práva (EKLP) je jedním z kontrolních orgánů plnění Evropské úmluvy o lidských právech ze 4. listopadu 1950. Stranami této úmluvy bylo k 1. 1. 1995 celkem 30 ze 33 členských států Rady Evropy (zbylé tři: Andorra, Estonsko a Litva ji sice podepsaly, avšak dosud neratifikovaly). K EKLP se mohou po vyčerpání všech účinných vnitrostátních právních prostředků nápravy obrátit se stížností na porušení některého práva chráněného Evropskou úmluvou ze strany některého smluvního státu jiný smluvní stát, jednotlivec, nevládní organizace či skupina osob (ve třech posledně uvedených případech musí jít o oběti udávaného porušení). Zatímco forma mezistátní stížnosti nebyla již po řadu let z různých důvodů využita, počet stížností jednotlivců stále roste. EKLP představuje jakýsi „filtrační“ orgán, u něhož končí projednání drtivé většiny všech stížností. Jen v poměrně malém počtu případů, když Komise není schopna věc uzavřít, ji končí závazným rozsudkem Evropský soud pro lidská práva (ESLP) – z iniciativy EKLP nebo zainteresovaného

subjektu, nebo – pokud k takové iniciativě nedojde – Výbor ministrů (VM) Rady Evropy svým rozhodnutím.

* * *

Statistické údaje EKLP vykazují takřka ve všech rubrikách nárůst. Ten je relativně nejmenší u předběžně evidovaných podání jednotlivců. Bez 32 jich v r. 1994 bylo 10.000, což představuje zvýšení zhruba o 7 % oproti r. 1993. Forma i obsah těchto podání však z velké míry odráží dosud nízké právní vědomí stěžovatelů, kteří nejsou často informováni rámcově ani o obsahu Evropské úmluvy, ani o kompetencích kontrolních orgánů. Výsledkem jsou zcela zmatečná podání, jež nelze považovat za kvalifikované stížnosti, jimiž by se měla EKLP jakkoli zabývat. Stížnosti se předběžně podání stane až registrací sekretariátem EKLP. V r. 1994 bylo registrováno 2927 stížností, tj. asi jen 30 % z předběžně evidovaných podání. V tomto ohledu došlo oproti předchozímu roku k mnohem výraznějšímu nárůstu, neboť v r. 1993 byla zaregistrována pouze asi 22 % předběžných podání. Tento trend není náhodný. Obráží skutečnost, že konkrétnější povědomí o možnosti předložit stížnost proti konečnému vnitrostátnímu rozhodnutí k EKLP v demokratické Evropě se stále prohlubuje s a tím se snižuje procento vysloveně nekvalifikovaných neregistrovatelných stížností.

Stále platí, že z registrovaných stížností je většina prohlášena za nepřijatelné z důvodu formálně právních nedostatků. Nepřijatelné stížnosti se pak již meritorně neposuzují. V r. 1994 bylo prohlášeno za nepřijatelné 1790 stížností, kdežto za přijatelné (u nichž se následně meritum přešetří) pouze 583. Vzájemný poměr přijatelných a nepřijatelných stížností tedy činil zhruba 1:3. V r. 1993 však činil víc než 1:7. Rovněž uvedená změna v poměru není nahodilá. Hovoří o aktivitě rozšiřujícího se okruhu advokátů a advokátních kanceláří, které se specializují na štrasburskou judikaturu. Jejich kvalitní pomoc jednak omezuje počet stížností podaných bez naděje na úspěch; jednak výrazně snižuje riziko jejich formálních vad.

Nápadně nízký je počet případů, které EKLP dovedla ke smírnému urovnání. Takových případů bylo v r. 1994 32 (v předchozím roce dokonce jen 20). Svědčí to o odhodlanosti stěžovatelů i určité neochotě států urovnat bez předchozího autoritativního postoje štrasburského orgánu. Nedojde-li ke smírnému urovnání, vypracuje EKLP zprávu, v níž vysloví především svůj právní názor na meritum případu. V r. 1994 EKLP vypracovala 348 zpráv, což znamená oproti r. 1993 takřka stoprocentní nárůst. To, ve spojení s faktem, že tento 28 členný orgán v průběhu pouhých osmi zasedání po 14 dnech v r. 1994 ukončil projednávání 2173 případů, prokazuje skutečně enormní stupeň jeho zatížení. Průměrná délka projednávání věci před EKLP dosahuje 18 měsíců, což působí paradoxně hlavně proto, že většina stěžovatelů namítá přílišnou délku řízení před vnitrostátními orgány. Cestu k nápravě skýtá tzv. 11. protokol k Evropské úmluvě, který byl podepsán všemi členy Rady Evropy v r. 1994 (dosud jej ratifikovaly 4 státy: Slovinsko, Slovensko, Bulharsko a Spojené království).

Vstoupí v platnost až po ratifikaci všemi stranami Evropské úmluvy, což optimisté očekávají v r. 1997 nebo 1998. Protokol má řízení ve Štrasburku zracionalizovat, zrychlit a povede mj. ke zrušení EKLP.

* * *

Největší počet registrovaných stížností v r. 1994 směřoval proti Itálii (506). Následují Francie (435), Spojené království (236) a Turecko (184). V přepočtu na jednoho obyvatele je nejnapadenějším státem Rakousko se 154 registrovanými stížnostmi namířenými proti němu a pak Belgie. Relevantní statistický údaj představuje taktéž počet stížností, jež byly zaslány napadenému státu k vyjádření (Itálie 356, Francie 118, Turecko 73). Reakce napadeného státu musí být skutečně kvalifikovaná. Pokud totiž svou při nakonec prohraje, hrozí podle okolností případu nebezpečí, že mu bude uložena povinnost zrušit či pozměnit některý svůj právní předpis či dokonce zákon, nebo z titulu odškodnění vyplatit nemalou částku konkrétní oběti porušení Evropské úmluvy. Proto se v praxi konstituoval ve smluvních státech úřad vládního agenta, jenž vypracovává vládní stanoviska a hájí zájmy státu před štrasburskými orgány. Existence spolehlivého úřadu vládního agenta je pro stát, jenž mívá s respektováním Evropské úmluvy problémy, doslova požehnáním.

Statistika EKLP za r. 1994 začíná vykazovat první náznaky budoucích problémů, které v podstatě nevyhnutelně očekávají nově demokratické státy střední a východní Evropy, v nichž kvalita právního řádu a zejména úroveň aplikace právních norem dosud obecně pokulhávají za státy západní Evropy. Mezi stranami Evropské úmluvy k 1. 1. 1995 bylo sedm států střední a východní Evropy (Maďarsko, Polsko, Bulharsko, ČR, SR, Rumunsko a Slovinsko). Proti nim směřovalo dohromady 2052 předběžně evidovaných podání, tj. více než 20 % z celkového počtu, zaregistrováno stížností proti nim bylo 323, tj. asi 11 % z celkového počtu. Srovnání obou procentuálních poměrů vede nutně k závěru, že právní vědomí v nových demokratických státech ohledně Evropské úmluvy a zvláště úroveň poskytované právní pomoci advokáty je dosud výrazně nižší než v zavedených demokratických zemích. Ani jedna stížnost proti nim nebyla v r. 1994 shledána přijatelnou, což – jak bylo uvedeno – jedině může vést k meritornímu posouzení. Tento údaj v prvé řadě odráží fakta časově krátkého smluvního poměru středo- a východoevropských států a krátké doby od jejich přijetí kompetence EKLP s přihlédnutím k tomu, že posouzení přijatelnosti trvá v průměru rok. Je jisté, že právě v tomto směru budou statistiky v příštích letech vykazovat strmý růst.

Naznačená tendence se již nesměle projevila u počtu stížností „komunikovaných“ vládám. Zatímco v r. 1993 byly předány k vyjádření vládám států střední a východní Evropy pouhé 4 stížnosti, v r. 1994 jich bylo již 11. Z těchto 15 nejvíce (7) stížností bylo předáno Maďarsku, jež je nejstarší stranou Evropské úmluvy v nově demokratické části Evropy. Nejméně spokojeno je obyvatelstvo s chováním Polska (v letech

1993 a 1994 celkem 1609 předběžných podání proti němu) a Rumunska (716).

* * *

Československo se stalo stranou Evropské úmluvy i protokolů k ní 18. března 1992. Jeho smluvní poměr skončil v okamžik zániku ČSFR, tj. 31. 12. 1992. Smluvní poměr České republiky nabyl platnosti 30. 6. 1993, stalo se tak však se zpětnou účinností k 1. 1. 1993. Tímto vysloveně „nekonvenčním“ řešením ČR (i SR) dostaly do vínku problém, který zkomplikuje projednání prvních registrovaných stížností před EKLP, při nichž bude posouzena i její kompetence *ratione temporis*. Podle současného vývoje situace před EKLP se zdá, že precedent založí posouzení stížnosti směřující proti SR. Jiným problémem se stane posuzování stížností směřujících proti zaniklé ČSFR vzhledem k tomu, že sukcesorské subjekty nenesou podle mezinárodního práva zásadně odpovědnost za protiprávní chování zaniklého státu. EKLP se proto bude muset v takových případech vyjádřit ke své kompetenci *ratione personae*.

Proti ČR směřovalo v letech 1993 a 1994 celkem 201 předběžné podání (proti SR 136), z toho 111 v r. 1994. V r. 1994 strmě vzrostl počet registrovaných stížností proti našemu státu: z 16 v r. 1993 na 52 v r. 1994. Zatím žádná stížnost nebyla shledána přijatelnou, žádná nebyla dosud zaslána vládě k vyjádření. Uvedený počet prvotních podání, zákonitá tendence ke stále vyšší kvalitě stížností, jakož i časový faktor dovolují tvrdit, že se okamžik, kdy se česká vláda bude muset vyjádřit k určité stížnosti, blíží. Nutno přitom dodat, že úřad vládního agenta se teprve velmi váhavě a ve velkých bolestech rodí. Věřme, že vznikne včas a bude osazen kvalitními právníky.

Stížnosti proti ČR se nejčastěji týkají čl. 6 Evropské úmluvy (právo na spravedlivé řízení) a práva pokojně užívat svůj majetek.

* * *

Dodejme na závěr, že v důsledku záslužné a účinné funkce filtru, kterou EKLP s vypětím všech sil plní, mají ESLP i VM méně práce. Soud vydal v r. 1994 50 rozsudků (od počátku své existence v r. 1959 jich vydal na 500). Výbor ministrů (od května do listopadu 1995 pod českým předsednictvím) se v loňském roce zabýval 185 případy. I on byl nucen racionalizovat jednání a hlasuje o případech *en bloc*, podle jednotlivých článků Evropské úmluvy v a rámci stejných typů rozhodnutí.