

STANISLAVA HÝBNEROVÁ

RADA EVROPY A EVROPSKÉ PRÁVO — PRÁVNÍ ROZBOR

Mocenské změny v Evropě jsou spojeny se snahou o vytvoření nových ekonomických, sociálních, kulturních a politických podmínek pro vyšší mírový řád celého kontinentu, jehož autorita by vycházela nikoliv z rigidních struktur, ale z realizace cílů plynoucích ze společných zájmů a hodnot všech účastníků.

Autorita Rady Evropy, nejstarší evropské politické organizace, budovaná na přijetí a realizaci společně sdílených hodnot, činí z této instituce významný instrument celoevropské spolupráce směřující k výše uvedenému cíli. Rada Evropy jako jediná — vedle KBSE — zahrnuje vedle západoevropských zemí i některé státy střední a východní Evropy.¹⁾ Pařížská Charta pro novou Evropu jí přisuzuje důležitou úlohu zejména na poli ochrany základních lidských práv a svobod, v rozvoji demokracie a právního pořádku. Pro tuto činnost je vybavena i formálně právními předpoklady.

Předmětem této studie je právní analýza Rady Evropy a její činnosti včetně tvorby právních instrumentů, s využitím relevantních právních dokumentů a praxe provázející jejich aplikaci.

GENEZE RADY EVROPY

První kroky k vytvoření Rady Evropy byly učiněny na jaře roku 1948 v souvislosti s podpisem Bruselské dohody. Její tehdejší účastníci, Velká Británie, Belgie, Francie, Lucembursko a Nizozemí, se dohodli na vytvoření Poradního výboru Bruselské dohody, který v říjnu téhož roku ustavil pracovní komisi za účelem „zvážení kroků, jež by měly být učiněny k zajištění větší míry jednoty mezi evropskými zeměmi a k in-

¹⁾ Maďarsko je členem od 6. 11. 1990, Česká a Slovenská Federativní republika od 21. 2. 1991, Polsko od 26. 11. 1991.

formování vlád“.²⁾ V lednu 1949 byla doporučení komise projednána Poradním výborem. Na jednání pěti ministrů byl pak schválen projekt na vytvoření Rady Evropy, jež měla sestávat ze dvou orgánů, Výboru ministrů, nadaného výkonnými pravomocemi, a Poradního shromáždění s konsultativní funkcí.

Návrhy vlád pěti států korespondovaly s nevládní iniciativou známou jako Haagský kongres, který se sešel v květnu 1948 s cílem jednat o posílení jednoty západní Evropy. Kongres byl vyústěním myšlenkových a politických snah formulovaných již v průběhu druhé světové války. Zúčastnilo se jej více jak 700 delegátů, většinou významných politických a kulturních osobností. Jednání předsedal W. Churchill, hlavní exponent idejí sjednocené Evropy, tehdy již vůdce britské parlamentní opozice. Jedna z hlavních rezolucí vzešlých z jednání požadovala svolání reprezentativního evropského shromáždění, jehož členové by byli nominováni parlamenty jednotlivých států.³⁾ V září 1948 se francouzská a belgická vláda staly sponzory návrhů Haagského kongresu a předložily je Poradnímu výboru Bruselské dohody. V březnu 1949 byly pozvány Dánsko, Norsko, Itálie, Irsko a Švédsko, aby společně s pěti signatáři Bruselské dohody vypracovaly návrh statutu Rady Evropy. V dubnu se pak sešli diplomatictí zástupci těchto deseti zemí, aby dohodli předání návrhu statutu svým vládám.

Statut Rady Evropy byl podepsán ministry zahraničních věcí dne 5. května 1949 a vstoupil v platnost 3. srpna 1949. V témže měsíci se ve Štrasburku konalo první zasedání Výboru ministrů a Poradního shromáždění. Statut Rady Evropy představoval nové stadium v mezinárodních vztazích. Jeho — v právu mezinárodních organizací — bezprecedentní ustanovení požadovala, aby každý členský stát vyslal určitý počet svých představitelů do deliberativního shromáždění, de facto parlamentu. Od roku 1974 se tento orgán nazývá Parlamentní shromáždění.⁴⁾

Při vzniku Rady Evropy se střetly dvě základní koncepce sjednocené Evropy. První prosazovala co nejužší spolupráci a radikální integrační opatření ve vojenské, politické a ekonomické oblasti s cílem brzkého federativního uspořádání, a odpovídala požadavkům Haagského kongresu na vytvoření ekonomické a politické unie. Druhá dávala přednost mezistátní spolupráci států, směřující k užší jednotě při respektování suverenity účastníků. Výsledkem byla kompromisní, méně radikální vari-

²⁾ European Yearbook, sv. I., s. 352.

³⁾ Podrobněji k této otázce: A. H. Robertson, European Institutions, London, 1966, s. 11—12.

⁴⁾ Rozhodl o tom stálý výbor Shromáždění, s odůvodněním, že tento název lépe odpovídá úloze a složení tohoto orgánu (Official Report 1974, s. 238—239).

anta, jež byla výrazem snahy začlenit do nové instituce co největší počet států včetně Velké Británie, zaujímající k federalistické koncepci rezervované stanovisko a neutrálních zemí, z nichž zejména Švédsko odmítalo účast v politických strukturách. Statut vymezený v jejím rámci byl dosti vzdálen deklaracím Haagského kongresu. Tento rozpor se projevoval zejména v prvních letech činnosti Rady Evropy.

STATUT RADY EVROPY

Právní analýza Rady Evropy vychází z formálních pramenů, jimiž jsou zakládající smlouva a doplňující protokoly zdokonalující statutární záležitosti orgánů Rady. Neméně důležité jsou aplikační akty orgánů statutem k tomu zmocněných, jež v souladu s měnící se společensko-politickou realitou oživují a aktualizují výklad textu základní smlouvy (statutu). Je to jev známý i v jiných mezinárodních organizacích. Kupříkladu Charta OSN je podstatně modifikována praxí hlavních orgánů OSN. Nicméně v žádné jiné mezinárodní organizaci není tento proces tak markantní. Je to ze dvou důvodů. První je dán tím, že vytvoření evropských institucí odpovídá konkrétním politickým idejím a zájmům, jež jsou dynamičtější než základní premisy OSN a jejích specializovaných organizací. Ty jsou určeny k zajištění mezinárodní spolupráce a udržování mezinárodního míru a bezpečnosti mezi velkým počtem států politicky heterogenních a často antagonisticky orientovaných. Tyto státy akceptují spolupráci s hlavní motivací předejít otevřenému konfliktu. Chybí jim však dostatečně silné zájmy pro skutečnou integraci. Naproti tomu v regionálních evropských podmínkách vykazují státy, účastníci se činnosti Rady Evropy, nejen společnou historickou a civilizační tradici, ale i obdobný sociální a politický vývoj. Skutečnost, že tento vývoj probíhá ve všech zemích obdobným způsobem a že tyto země nemají důvody ke vzájemným konfliktům, umožňuje, aby směřovaly dále, k postupné integraci. Druhým důvodem je i uplatňování prvků experimentu a improvizace, patrné zejména v souvislosti se vznikem Parlamentního shromáždění a rozvojem jeho funkcí.

Formy, u nichž se tato aktualizující praxe statutárních orgánů projevuje, nejsou vždy totožné. Někdy jde o konkrétní rozhodnutí, které nesměřuje k regulaci budoucích situací a nemá žádnou normativní sílu, nicméně vytváří precedent a přispívá k vytvoření určité praxe nebo právnímu obyčeji (case-law).

Kupříkladu podle čl. 1 odst. d) statutu Rady nepatří otázky obrany do její kompetence. Navzdory tomu přijalo Parlamentní shromáždění

v srpnu 1950 na návrh W. Churchilla a P. Reynauda doporučení⁵⁾ požadující okamžité vytvoření spojené evropské armády pod velením evropského ministra obrany. Od té doby projednává Shromáždění i otázky tohoto druhu a přijímá k obranné problematice i řadu textů. Tím, že byla vytvořena praxe debat o obranných otázkách, následovalo i úsilí změnit v tomto duchu i relevantní ustanovení statutu. Shromáždění navrhovalo vypustit z čl. 1 odstavec d) a přidáním výrazu „politický“ doplnit výčet otázek spadajících do kompetence Rady (čl. 1, odst. b)). Výbor ministrů toto doporučení nepřijal, nicméně informoval Parlamentní shromáždění v tom smyslu, že nemá námitky proti tomu, aby diskutovalo o otázkách míru a bezpečnosti a adresovalo své návrhy i jiným regionálním organizacím, zabývajících se touto problematikou. Od té doby se ustálila praxe, že i ministři referují o těchto otázkách na půdě Parlamentního shromáždění. V zásadě pak tento orgán může diskutovat o těch otázkách obrany, jimiž se zabývají národní parlamenty a ministři zahraničních věcí, ale nikoliv o těch, které řeší ministři obrany.

Jindy rezoluce přijatá Shromážděním či jiným statutem zmocněným orgánem má formu regulativu směřujícího k úpravě všech budoucích případů stejného druhu. Svým obsahem může taková rezoluce doplnit text statutu nebo — což se v praxi stává — derogovat jeho dosavadní interpretaci.⁶⁾

Parlamentní shromáždění opakovaně navrhovalo určitá opatření směřující k vytvoření legislativní pravomoci Rady Evropy. Šlo kupříkladu o návrh, aby rozhodnutí přijaté oběma orgány Rady bylo závazné pro všechny členské státy bez aktu ratifikace. Výbor ministrů tyto návrhy zamítl, nicméně přijal ve formě rezoluce opatření, jež má zajistit, aby se v procesu ratifikace aktivně angažovaly jednotlivé státy. Podle příslušné rezoluce každou úmluvu předkládá generální tajemník všem členským státům k ratifikaci, přičemž každý členský stát má povinnost předložit otázku ratifikace dané úmluvy vnitrostátním institucím během jednoho, výjimečně půldruhého roku.

Autonomie smluvní vůle umožňuje, aby členské státy i Rada Evropy nebo některé ze členských států na základě vzájemné dohody přisoudily mezinárodním orgánům rozsáhlejší pravomoci než ty, které jsou jim dány zakládací listinou. V tom smyslu k rozvoji a aktualizaci základních smluvních dokumentů Rady přispívají též procesy formulování

⁵⁾ Recommendation 5, Text adopted by the Assembly, 1950, Vol. 1.

⁶⁾ Shromáždění může sumarizovat své náměty a stanoviska ve formě rezoluce. Ta je definovaná jako rozhodnutí o podstatné otázce, které je Shromáždění oprávněno uvést v život, nebo vyjádření názoru, za nějž Shromáždění odpovídá. (Footnote to Assembly Rule, Procedure and Practice, Strasbourg 1983, s. 135).

a uzavírání evropských úmluv (ve smyslu čl. 15 odst. a) statutu) a kontroly jejich implementace.⁷⁾

Dosud nebyl ustanoven žádný orgán autorizovaný oficiálně intepretovat statut Rady Evropy. Jeho výklad politickými orgány je podřízen výlučně politickým rozhodnutím. Dílčí výsledky přineslo úsilí Parlamentního shromáždění o takový výklad statutu, který směřuje proti všemu, co podle jeho členů je nadměrné omezování funkcí Shromáždění. To lze považovat za výraz tendence postupně modifikovat statut bez jeho formálních změn.

Souhrnně lze konstatovat, že Rada Evropy slouží cílům, jež samy o sobě představují proces (čl. 1 statutu). To samo o sobě vylučuje finální podobu této organizace či její statický charakter. Lze citovat W. Churchilla: „Nevytváříme mechanismus, ale živou rostlinu.“⁸⁾

Praxe statutárních orgánů Rady Evropy vychází nejen z relevantního psaného práva, ale též z konkrétní politické reality a pořizuje tak aktualizovaný výklad statutu. Toto uplatňování práva, nepochybně ovlivňované anglosaským způsobem „práce s právem“, činí z Rady Evropy živý a životaschopný organismus. Efektivitu Rady Evropy zajišťuje nejen statut a jeho doplňky (ve smyslu čl. 41), ale také a) akty Rady Evropy přijímané na základě zmocnění statutem, b) doporučení a rezoluce obecnější povahy přijímané jednotlivými orgány Rady, c) praxe orgánů utvářená jejich činnostmi, zejména rozhodováním konkrétních případů.

CÍLE RADY EVROPY

Základní cíle Rady Evropy, vyjádřené v preambuli a v prvním článku statutu jsou:

- dosáhnout užší evropské jednoty,
- prosazovat a uskutečňovat principy parlamentní demokracie a lidských práv,
- zlepšovat životní podmínky a podporovat rozvoj lidských hodnot.

Cílem Rady Evropy je též rozvoj hodnot společných všem národům Evropy, tj. vnášet do jejich života evropskou dimenzi.

Činnost Rady je realizována na základě mezistátní spolupráce. Vychází však především ze zájmů jednotlivce. Statut požaduje, aby každý členský stát uznával zásadu prvenství práva a zaručil všem jednotlivcům, pod-

⁷⁾ Některé státy (kupříkladu Velká Británie) považují Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (1950) za součást statutu a mechanismus úmluvy, a Evropskou komisi lidských práv a Evropský soud lidských práv za orgány Rady Evropy.

⁸⁾ Op. cit. A. H. Robertson, European Institutions, s. 3.

léhajícím jeho jurisdikci, požívání lidských práv a základních svobod (čl. 3). Přijetí těchto principů je podmínkou členství v Radě Evropy (čl. 4).

Cíle Rady Evropy mají být dosahovány s pomocí orgánů Rady, projednáváním otázek společného zájmu, uzavíráním dohod a podnikáním společných akcí ve věcech hospodářských, sociálních, kulturních, vědeckých, právních a administrativních, a zachováváním a dalším rozvojem lidských práv a základních svobod (čl. 1 odst. b)).

Rozsah působnosti Rady Evropy je ve statutu definován obecně a poskytuje tak možnost široké interpretace. Jediným konkrétním ustanovením restriktivní povahy je vyloučení otázek národní obrany (čl. 1, odst. d)).

Toto omezení, praxí značně modifikované, má své historické odůvodnění a souvisí s problémy, které Rada musela řešit v době svého vzniku. Především to byla obava, aby nedošlo ke zdvojení s činnostmi a tehdy již existujícími institucemi obranného charakteru. Nadto pro většinu států byla Rada Evropy, zejména její Parlamentní shromáždění, zcela novou zkušeností, někde vyvolávající rezervovanost a nedůvěru. Vytvoření parlamentního orgánu bez odpovědnostního vztahu vůči vlastnímu státu, zmocněného projednávat významné politické otázky, mohlo podle některých názorů ztěžovat důležitá diplomatická jednání. V té době ještě nebyla Atlantická smlouva ratifikována Spojenými státy a případná nevhodná kritická aktivita nebyla žádoucí. Proto zejména Velká Británie trvala na vyloučení otázek obrany z kompetence Rady Evropy. Pro některé státy, usilující o evropské vztahy bez účasti ve vojenských aliancích (Švédsko, Irsko) bylo toto omezení zásadní otázkou spojenou s jejich vstupem do Rady Evropy.

Novou etapu otevřely události v Koreji, a to nejen pro OSN, ale i pro evropské instituce. Na základě výzvy Výboru ministrů vyjádřilo Parlamentní shromáždění solidaritu s akcemi OSN. Nadto přijalo doporučení vytvořit jednotnou evropskou armádu, která by byla pod demokratickou evropskou kontrolou a operovala by ve spolupráci s USA a Kanadou. Výbor ministrů toto doporučení nepřijal, vyjádřil však přesvědčení, že kompetentní mezinárodní organizace by mohly přispět k pozitivnímu řešení otázek obrany svobodné Evropy. Ve zprávě Parlamentnímu shromáždění ze 6. zasedání v listopadu 1950 uvedl, že i když otázky obrany nespádají do působnosti Rady, může Parlamentní shromáždění vyjadřovat své názory na politické aspekty tohoto problému. Tato formulace se v praxi osvědčila, protože umožnila Parlamentnímu shromáždění, aby se stalo hlavním západoevropským fórem pro projednávání otázek koncepční povahy v oblasti bezpečnosti.

ČLENSVÍ V RADĚ EVROPY

Principy, na nichž je založena Rada Evropy, nutně určují hlavní podmínky členství. Statut v čl. 3 stanoví, že: „Každý člen Rady Evropy uznává zásadu prvenství práva a také zásadu, že každá osoba, jež je pod jeho jurisdikcí požívá lidských práv a základních svobod, a zavazuje se účinně a opravdově spolupracovat na uskutečňování cíle Rady Evropy tak jak je vymezen v kap. I.“

Způsob, jímž členské státy zajistí, aby všechny osoby v jejich jurisdikci požívaly lidská práva a svobody, je detailně stanoven v Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod (1950) a v jejím prvním protokolu z roku 1952. V souladu s ním se státy zavazují „uspořádat v rozumných lhůtách svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajišťují svobodné vyjádření vůle lidu při volbě zákonodárního sboru“ (čl. 3 protokolu).

Aby se stát stal členem Rady Evropy, musí být považován nejen za schopného vyhovět zásadám obsaženým v čl. 3 protokolu, ale musí k tomu mít také vůli (čl. 4 a 5). Členský stát, který vážně poruší ustanovení čl. 3, může být zbaven svého práva na zastoupení v orgánech Rady Evropy a může být vyzván k tomu, aby Radu Evropy opustil. Pokud toto vyzvání odmítne, může být vyloučen (čl. 8). Kompetence o rozhodování v těchto otázkách přísluší Výboru ministrů, Parlamentní shromáždění nemá v této věci žádnou pravomoc. V praxi je však tento orgán konsultován vždy předtím, než Výbor ministrů učiní jakékoliv rozhodnutí či opatření.

Statut rozlišuje dvě kategorie členů, a to plnoprávné členství a přidružené členství. Statut přidruženého člena byl vytvořen v souvislosti se snahou integrovat do mírového evropského společenství Německo. Na základě ústavy z roku 1949 se SRN musela na přechodnou dobu vzdát práva zajišťovat svými statutárními orgány vztahy s jinými státy a nemohla být zastoupena ani ve Výboru ministrů. Naproti tomu v Parlamentním shromáždění, jehož členy jsou jednotlivci nerepresentující vlády, může být zastoupen stát i s omezenou právní způsobilostí. Toto řešení je stanoveno v čl. 5 ve vztahu k přidruženým členům. Evropská země — nemusí to být nutně stát, může být vyzvána, aby se stala přidruženým členem s tím, že její statut je určen dvěma dispozicemi: a) může být zastoupena pouze v Parlamentním shromáždění, b) je označována termínem „člen“ s výjimkou zastoupení ve Výboru ministrů. V praxi však může být přidružený člen vyzván k tomu, aby se zúčastnil jednání Výboru ministrů z titulu konzultativního.

SRN se stala přidruženým členem v létě r. 1950. Poté, co na základě úpravy okupačního statutu získala pravomoc jednat v mezinárodních

vztazích, požádala o přijetí za plnoprávného člena. Pro takový přechod neobsahoval statut žádné ustavení. Proto Výbor ministrů rozhodl 8. 5. 1951, po kladném vyjádření Parlamentního shromáždění, že se SRN stane plnoprávným členem, aniž by pro tuto změnu byl vytvořen zvláštní instrument.

Nové okolnosti politického vývoje ve střední a východní Evropě vedly k tomu, že Parlamentní shromáždění se rozhodlo zavést speciální statut „hosta“ pro parlamenty těch zemí, které provádějí vnitrostátní reformy a respektují závazky stanovené v Helsinském závěrečném aktu. Tento statut umožňuje delegacím jejich parlamentů účastnit se bez hlasovacího práva plenárních zasedání Parlamentního shromáždění a jednání jeho specializovaných výborů. Počátkem roku 1989 měly tento statut Maďarsko, Polsko, SSSR, Jugoslávie, NDR a ČSSR. Na druhé straně členové Parlamentního shromáždění se jako pozorovatelé zúčastnili všeobecných voleb, jež postupně byly uspořádány ve většině těchto zemí.

O plnoprávné členství dosud požádaly Maďarsko, Polsko, ČSFR, Jugoslávie. Jako první bylo přijato Maďarsko v roce 1990. ČSFR je druhým nově přijatým plnoprávným členem, od 21. února 1991.

ORGÁNY RADY EVROPY

Činnosti Rady Evropy zajišťují její dva hlavní orgány: Výbor ministrů, který reprezentuje vlády členských států, a Parlamentní shromáždění sestávající ze zástupců parlamentů členských států (čl. 10).

VÝBOR MINISTRŮ

Výbor ministrů je orgán, který jedná jménem Rady Evropy podle čl. 15 a 16. Jeho složení je upraveno čl. 14 statutu. Vychází z principu rovnosti států a stanoví, že: „Každý člen je oprávněn vysílat do Výboru jednoho zástupce a každý zástupce má jeden hlas. Členské země jsou ve Výboru reprezentovány ministrem zahraničních věcí.“ V tomto směru se Rada Evropy liší od mezinárodních organizací univerzální povahy, zejména OSN, které ponechají na vládách členských zemí, kdo je bude zastupovat. V praxi to bývají většinou diplomaté. V Radě Evropy jsou spíše výjimkami.

Uvedené složení Výboru ministrů mělo přispět ke zvýšení jeho autority a k posílení efektivity jeho rozhodnutí. Vzhledem k častému zaneprázdnění ministrů zahraničních věcí doporučilo Parlamentní shromáždění, aby v souladu s čl. 14 jmenoval každý členský stát jednoho ministra pověřeného evropskými záležitostmi. V souvislosti s tím projevíly některé země obavy, aby tak nedošlo k povyšování evropských aspektů nad vnitrostátní

záležitosti. Výbor ministrů pak v roce 1952 rozhodl, že značná část pravomocí Výboru ministrů v době, kdy Výbor nezasedá, byla delegovaná na zástupce ministrů zahraničních věcí.⁹⁾ Rozhodnutí zástupců ministrů zahraničních věcí mají stejný účinek jako rozhodnutí členů Výboru, nejsou však zmocněni přijímat rozhodnutí v otázkách meritorní politické povahy.

Výbor ministrů se schází dvakrát ročně, vždy za předsednictví jednoho z ministrů střídajících se v půlročních intervalech. Hlavní náplní zasedání je projednání stavu a výhledu evropské spolupráce a diskuse o politických otázkách. V osmdesátých letech byly hlavním předmětem jednání především otázky dalšího rozvoje ochrany lidských práv a svobod, boj proti terorismu, vztahy Východ-Západ, problematika KBSE, změny v zemích střední a východní Evropy.

Program činnosti Rady, koncipovaný Výborem ministrů, vychází ze střednědobého pětiletého plánu, který je každé dva roky upravován na základě politického vývoje a dosahovaných výsledků. Výbor k této aktivitě využívá jedenácti stálých komisí a pěti ad hoc komisí expertů, které ustavuje vždy na dobu trvání určité činnosti, a několika expertních skupin sestavovaných pro řešení dílčích úkolů. Konečná odpovědnost za výsledky práce komisí (projekty) náleží Výboru ministrů.

Některé iniciativy politické povahy vznikají také na jednáních resortních ministrů, konaných v pravidelných intervalech, ve věcech výchovy, justice ochrany životního prostředí, sportu atp.

Výbor ministrů nemá legislativní pravomoci. Příslušné aktivita však může vést k formulaci mezinárodních úmluv nebo přijetí společného postupu ve všech oblastech působnosti Rady vymezených čl. 1 statutu. Rozhodnutí Výboru jsou vydávána buď formou doporučení vládám členských států k realizaci společných akcí nebo jako návrhy evropských úmluv a dohod (čl. 15 odst. a)). Výbor také přijímá deklarace nebo rezoluce k mezinárodním otázkám a jiným politickým problémům jako je vztah k Evropským společenstvím, nečlenským státům atp.

Rada Evropy je instrumentem spolupráce mezi členskými státy. Výbor ministrů může v příslušných případech (čl. 15, odst. b)) přijímat doporučení adresovaná jednotlivým členským státům ve věci úmluv a požadovat sdělení o jejich realizaci.

Ve věcech vnitřní organizace a uspořádání Rady Evropy je Výbor ministrů zmocněn přijímat administrativní a finanční pravidla (čl. 16).

⁹⁾ Zástupci ministrů zahraničních věcí mají statut stálých zástupců členských států. Scházejí se měsíčně k projednávání běžné agendy Výboru ministrů. Schůze zástupců mají svá procedurální pravidla. (Instituce stálých představitelů s diplomatickým statutem je výsledkem Rezoluce Výboru ministrů 52/24).

Pravidla hlasování ve Výboru ministrů jsou těsně svázaná s pravomocemi Rady obecně a Výboru ministrů zejména. Definiuje je čl. 20 statutu a představují dosti komplikovaný systém, který je výsledkem kompromisu mezi odlišnými koncepcemi rozsahu pravomocí Rady Evropy.

Procedurální otázky vnitřního uspořádání, administrativních a finančních postupů, jsou rozhodovány prostou většinou hlasů členů, kteří mají právo být ve Výboru (čl. 20 odst. b)). Tato formulace znamená, že nepřítomnost či abstenování jednoho nebo více zástupců nemůže modifikovat potřebný počet hlasů. Ze stejného principu vychází dvoutřetinová většina nutná pro přizvání státu k plnoprávnému či přidruženému členství v Radě Evropy (čl. 20 odst. c)).

Rozhodnutí meritorních otázek podléhají zásadě jednomyslnosti. Avšak i tento požadavek je zmírněn tím, že příslušné pravidlo vyžaduje jednomyslný souhlas zástupců hlasujících a většiny zástupců ve Výboru ministrů (čl. 20 odst. a)). Tím je též umožněno právoplatné hlasování za situace kdy určitý počet zástupců se buď jednání nezúčastní nebo se zdrží hlasování. Počet vyjádřených hlasů však vždy musí odpovídat nejméně prosté většině zástupců majících právo zasedat ve Výboru ministrů. To v praxi znamená, že v případě, kdy sice není žádný hlas záporný, ale většina zástupců se zdrží hlasování, nemůže být přijato žádné rozhodnutí na základě jednomyslného menšinového hlasování.¹⁰⁾

V Parlamentním shromáždění byl tento systém hlasování předmětem kritiky s odůvodněním, že je na překážku vývoje Rady Evropy směrem k užší spolupráci. Nicméně skutečnost, že řada zemí pravidlo jednomyslnosti využila, potvrzuje jeho soulad s politickou realitou.

Aby však princip jednomyslnosti nezabraňoval iniciativám vedoucím k vytváření užších společenství některých členů Rady Evropy, doporučilo Parlamentní shromáždění Výboru ministrů přijetí rezoluce o tzv. Parciálních smlouvách.¹¹⁾

Příslušná rezoluce Výboru ministrů umožňuje jednat o daném návrhu pouze za účasti zainteresovaných stran s tím, že výsledný dokument je aplikovatelný jen na ty státy, jejichž zástupci hlasovali v jeho prospěch.

V praxi zatím nebyla uzavřena žádná parciální smlouva z uvedeného předpokládaného důvodu. Byly však uzavřeny parciální smlouvy směru-

¹⁰⁾ Pravidlo jednomyslnosti se vztahuje na tyto oblasti: Doporučení vládám podle čl. 15 b; rozhodnutí vztahující se ke zprávám předkládaným Parlamentnímu shromáždění; rozhodnutí o publicitě usnesení z neveřejných zasedání Výboru; rozhodnutí o uspořádání řádných zasedání mimo Štrasburk, který je sídlem Rady Evropy; doporučení o dodatcích a změnách některých článků statutu obsahujících omezení kompetencí a pravomocí orgánů Rady Evropy; všechny další otázky, které dle rozhodnutí Výboru mají být rozhodnuty na základě jednomyslnosti.

¹¹⁾ Assembly Recommendation 3/1950; Resolution 51/62 of the Committee of Ministers.

jící k založení institucí užší spolupráce v sociální, zdravotní a právní oblasti.

Do roku 1990 bylo uzavřeno pět parciálních dohod. Na základě rezoluce Výboru ministrů 56/9 byl parciální dohodou zřízen přesídlovací fond (Resettlement Fund for National Refugees and Overpopulation). Fond je mezinárodní finanční institucí, zajišťující prostředky nebo koncesionářské platební podmínky pro projekty v členských státech. Od doby svého vzniku zabezpečil půjčky ve výši 1 miliardy dolarů. V roce 1985 byly členy fondu všechny státy Rady Evropy s výjimkou Velké Británie, Rakouska a Irska. K jeho členům náleží i Svatá stolice. V roce 1959 uzavřelo sedm zemí parciální smlouvu o zdravotních a sociálních otázkách s cílem převzít od Západoevropské unie činnosti v oblasti výměny informací o zdravotní péči o tělesně postižené osoby. Parciální smlouvou byla v roce 1964 vytvořena komise European Pharmacopoeia (European Treaty Series No. 50). Tato úmluva je v platnosti od roku 1974 a do roku 1991 ji ratifikovalo 19 států. Cílem komise je standardizace medicínských látek. V roce 1990 byla Výborem ministrů přijata rezoluce 90/6 obsahující návrh parciální dohody o vytvoření Evropské komise pro dosažení demokracie cestou práva (Commission for Democracy Through Law), která má napomoci transformačním procesům v zemích střední a východní Evropy.

Výkonné pravomoci Výboru ministrů, posuzované pouze z hlediska příslušných ustanovení statutu, se jeví jako značně omezené. V praxi však bylo dosaženo souladu mezi těmito pravomocemi a širokou agendou, jež je v kompetenci Výboru ministrů. Výbor ministrů je oprávněn přijímat závěry a adresovat je formou doporučení členským státům, a může i požadovat, aby jej členské státy informovaly o činnostech, jež vyvinuly ve věci těchto doporučení (čl. 15 odst. b)). Znamená to, že vůči členským státům uplatňuje parajudiciální pravomoci. Činí tak především v zájmu efektivity vlastních aktů, ale též na podporu žádoucí aplikace úmluv, které většinou vyžadují od zúčastněných států převzetí mezinárodně sjednocené úpravy do vnitrostátních právních řádů.

Rovněž i další praxe, především implementace čl. 16 zmocňujícího Výbor ministrů závazně rozhodovat všechny otázky týkající se vnitřní organizace, umožňuje rozhodnutí s právní závazností pro členské státy. V souvislosti s čl. 20 odst. b), který stanoví, že takováto rozhodnutí mohou být přijímána dvoutřetinovou většinou, se může stát, že Výbor ministrů svým rozhodnutím může členský stát zavázat k zaplacení značných finančních částek, a to i tehdy, kdy s nimi nesouhlasil.

Také smlouvy, vznikající s cílem doplnit statut, a zejména pak jejich praktická aplikace, umožňují Výboru ministrů dosahovat efektivnějších výsledků. Kupříkladu Všeobecná úmluva o výsadách a imunitách Rady

Evropy¹²⁾ v čl. 1 stanoví, že „Rada Evropy je právníckou osobou a je způsobilá uzavírat smlouvy, získávat a disponovat movitým a nemovitým majetkem a provádět právní úkony.“ Na základě této úmluvy uzavřel Výbor ministrů s francouzskou vládou smlouvu o sídle organizace a správních poplatcích.¹³⁾ Úmluva stanoví, že v těchto věcech jedná jménem Výboru ministrů generální tajemník, na základě zmocnění Výborem ministrů.

K rozšíření pravomocí Výboru ministrů v největší míře přispěl samotný proces formulování a uzavírání úmluv. V tomto smyslu nejvýraznějším krokem bylo přijetí Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, vybavené kontrolním mechanismem, jehož součástí je i Výbor ministrů. Úmluvou mu byla dána pravomoc rozhodovat zda za daných okolností došlo k porušení úmluvy členským státem. V takovém případě je pak Výbor ministrů zmocněn uložit příslušnému státu opatření k nápravě s termínem k realizaci. Toto rozhodnutí je závazné. Výbor ministrů tak získal rozhodovací pravomoc v meritorních otázkách.

Obdobně i další úmluvy rozšířily výkonné pravomoci Výboru ministrů. Kupříkladu Evropská kulturní úmluva z roku 1954¹⁴⁾ zakotvila ustavení výboru kulturních expertů jako implementačního orgánu pověřeného posuzováním návrhů a aplikací této úmluvy. Tento orgán dostal do pravomoci mj. samostatné rozhodování o otázkách spadajících do rozpočtu Rady v kulturní oblasti.

Evropská úmluva o osídlení z roku 1955¹⁵⁾ zahrnuje vytvoření stálého výboru s různými administrativními pravomocemi a s právem řešit spory vznikající při aplikaci úmluvy, i navrhopat opatření ke zlepšení a doplnění úmluvy.

PARLAMENTNÍ SHROMÁŽDĚNÍ

Parlamentní shromáždění Rady Evropy představovalo při svém vzniku první instituci tohoto druhu v mezinárodních vztazích. Vznik tohoto orgánu je určitým průlomem do historicky podmíněných kompetencí úzké oligarchie spravující tuto sféru.

Mezinárodní politika — a to i na základě ústavně vymezených pravomocí — spadá především do kompetence vlád s tím, že vliv parlamentů na tuto oblast je značně omezený. I když ústavy vesměs požadují ratifi-

¹²⁾ European Yearbook, Vol. I., s. 297.

¹³⁾ Special Agreement Relating to the Seat of the Council of Europe, European Yearbook, Vol. I., s. 313.

¹⁴⁾ European Treaty Series No. 18.

¹⁵⁾ European Treaty Series No. 19.

kaci mezinárodních smluv před jejich vstupem v platnost, jde většinou o kontrolu ex post facto. Parlamenty nemají dostatečný vliv na průběh negociace mezinárodních úmluv. Obvykle je těžké cokoliv zásadního měnit na mezinárodních smlouvách, které již byly podepsány. Vznikem mezinárodních univerzálních organizací tato praxe ještě zesílila. Byla vytvořena řada orgánů s charakterem mezinárodní exekutivy, s pevnými vazbami na národní exekutivu a nikoliv na národní parlamenty. Jejich činnost se tak vymyká procesu demokratické kontroly.

Zejména v tomto kontextu představuje Parlamentní shromáždění kvalitativní posun oproti dosavadní praxi. Tento demokratický orgán je rovnocenný výkonné moci v záležitostech spadajících do působnosti Rady Evropy. Je složen z individuálních představitelů členských států, nezávislých na jednotlivých vládách. V této nezávislosti svých členů má Parlamentní shromáždění i svůj *raison d'être*. Charakter Shromáždění byl předmětem rozsáhlé diskuse. V letech 1948—49, před ustavením Rady Evropy, to byla zejména labouristická Velká Británie, která se stavěla proti vytvoření takového orgánu, a to z politických i doktrinálních důvodů.¹⁶⁾ Klíčovým problémem byl především čl. 15 statutu, který staví na stejnou úroveň doporučení Parlamentního shromáždění a vlastní iniciativu Výboru ministrů. Byl přijat teprve v souvislosti s vymezením kompetence Parlamentního shromáždění jakožto konsultačního orgánu bez legislativních pravomocí.

Parlamentní shromáždění je, bez ohledu na svůj kvasilegislativní charakter, hlavní hnací silou Rady Evropy. Pravidelně předkládá Výboru ministrů doporučení k výběru priorit v činnosti, vyjadřuje se k jednotlivým rozhodnutím Rady Evropy před jejich přijetím. Sleduje také realizaci svých doporučení předkládáním písemných otázek Výboru ministrů, který je povinen je zodpovídat. Parlamentní shromáždění je tak i do jisté míry demokratickým kontrolním orgánem výkonné složky Rady Evropy.

Na řádných zasedáních Parlamentního shromáždění se projednávají základní otázky činnosti Rady.¹⁷⁾ Důležité otázky politické povahy jsou projednávány na kolokviích, kterých se zúčastňují i členové Výboru ministrů. Doporučení Parlamentního shromáždění jsou v mnoha případech rozhodujícími podněty pro klíčové oblasti působení Rady Evropy. Na základě těchto doporučení byly kupříkladu formulovány takové právní dokumenty jako Evropská úmluva na ochranu lidských práv a základních svobod a Evropská sociální charta, úmluva proti terorismu, úmluvy sta-

¹⁶⁾ Podrobněji viz A. H. Robertson, *European Institutions*, op. cit., s. 33 a násl.

¹⁷⁾ Podle čl. 32 statutu se Parlamentní shromáždění mělo scházet jednou ročně k řádnému zasedání trvajícím 1 měsíc. Praxe toto ustanovení modifikovala tak, že se schází dvakrát do roka na dílčích zasedáních.

novíci právní statut migrujících pracovníků, zrušení trestu smrti, ochranu přírody, podporu místní samosprávy, ochranu osobnosti před zneužitím osobních informací v databankách aj. Parlamentní shromáždění, stejně jako Výbor ministrů, prošlo od svého vzniku vývojem odpovídajícím změnám společensko-politické reality a jejích potřeb.

K zásadním otázkám náleží složení Shromáždění. V současné době je složeno z individuálních zástupců volených nebo jmenovaných národními parlamenty z vlastních poslanců. Statut Rady Evropy však v původním znění čl. 25 stanovil, že členové tohoto orgánu mají být ustavováni způsoby určenými vládami jednotlivých členských států. Toto ustanovení mělo zachovat vládám kontrolu nad výběrem zástupců a znemožnit přístup extrémním politickým silám. V počáteční praxi se postup stanovování zástupců v jednotlivých zemích lišil. Kupříkladu ve Francii a Itálii byli členové Parlamentního shromáždění voleni národními parlamenty. Ve Velké Británii určovala vláda zástupce vláda po konzultaci s parlamentem. Nicméně již v první etapě své existence došlo Parlamentní shromáždění k závěru, že ustanovení čl. 25 nezaručuje nezávislost zástupců. Toto ustanovení bylo v roce 1951 upraveno tak, že v současném znění čl. 25 stanoví, že „Parlamentní shromáždění sestává z představitelů členských států, z nichž každý je volen parlamentem z řad jeho členů nebo jmenován z těchto členů způsobem, jaký určí parlament.“ Vláda členského státu je zmocněna k jakémukoliv nutnému opatření v době, kdy parlament nezasedá.¹⁸⁾ Statut byl pak doplněn ještě jednou v roce 1971, opět na základě iniciativy Shromáždění, s cílem zabránit nominaci osob, jež přestaly být členy národních parlamentů, což byla praxe uplatňovaná v některých státech.

Statut také vyžaduje, aby zástupce byl státním příslušníkem členského státu a nebyl zároveň členem Výboru ministrů.

Členové Parlamentního shromáždění se v praxi řídí spíše politickou než státní příslušností. Při hlasování nevystupují jako jeden národní blok, ale naopak je běžné, že poslanci jednoho státu zaujímají odlišná stanoviska. Zástupci v Parlamentním shromáždění nejsou podřízeni pokynům svých vlád, což je implicitně obsaženo v několika ustanoveních statutu. Kupříkladu čl. 25 odst. b) stanoví, že zástupce nemůže být zbaven svého mandátu během zasedání Shromáždění, což vylučuje riziko jeho předčasného odvolání a chrání jeho nezávislost. Stejný princip je stanoven v pravidlech určujících výsady a imunity zástupců. Článek 40 je obecným ustanovením, podle něhož Rada Evropy, zástupci členských států a Sekretariát požívají na území členských států výsad nutných k plnění jejich

¹⁸⁾ Recommendation 600 (1970).

funkcí. V praxi jsou zástupci Parlamentního shromáždění chráněni před zatčením a jakýmkoliv právním stíháním na území všech členských států pro projevy a hlasování na jednáních Shromáždění, jeho výborů a komisí. Je to kombinace imunity diplomatických zástupců a imunity poslanců. Ve srovnání s postavením delegáta OSN je rozdíl v tom, že ten požívá diplomatických imunit pouze v cizí zemi a jeho vláda jej může odvolat, pokud nevystupuje ve smyslu jejích instrukcí.¹⁹⁾

Nezávislost postavení zástupce nevyklučuje jeho odpovědnost vůči politické straně, která ho nominovala. Vykonávání jeho mandátu je v souladu s touto odpovědností. Čím kvalifikovanější zástupci reprezentují své prostředí, tím více se Parlamentní shromáždění přibližuje svému poslání vyjadřovat občanské mínění a názory v evropském měřítku.

V souladu s tímto záměrem je stanoven i počet zástupců jednotlivých států ve Shromáždění. Princip rovnosti států zde není aplikovatelný, protože cílem Shromáždění je vyloučit autoritu státu a být v přímém kontaktu s občany. Tím se také Parlamentní shromáždění liší od všech obdobných mezinárodních institucí a orgánů, zejména od VS OSN.

Podle čl. 26 statutu počet zástupců odpovídá velikosti populace členských států. Úměrnost však není přímá. Vychází se ze zásady, že musí být uplatněno i veřejné mínění ve všech malých zemích. Proto má každá malá země tři zástupce, zatím co nejvyšší počet zástupců jedné země je osmnáct, což se týká Francie, Velké Británie, Itálie a Německa.

Rozsah pravomocí Parlamentního shromáždění byl zpočátku předmětem obav ze dvou stran. Z jedné strany to byla obava, že se Shromáždění vymkne kontrole a nebude respektovat meze stanovené statutem. Z druhé

¹⁹⁾ Rozsah výsad a imunit zástupců v Parlamentním shromáždění podrobně upravuje Všeobecná úmluva o imunitách Rady Evropy z roku 1949. Zabezpečuje zástupcům a jejich náhradníkům v průběhu zasedání Parlamentního shromáždění vynětí z trestní jurisdikce všech členských států z důvodu jejich projevu a hlasování v Parlamentním shromáždění. Na území domovského státu jim přisuzuje imunity vztahující se na poslance národních parlamentů. Na území všech ostatních států, které jsou členy Rady Evropy, zaručuje ochranu před zatčením a soudním stíháním. Tyto imunity náleží zástupcům i na cestách tam i zpět u zasedání jakéhokoliv orgánu Rady. Dodatkový protokol k této dohodě z roku 1952 (v platnosti od roku 1956) rozšiřuje imunity zástupců a jejich náhradníků na všechny doby, kdy se zúčastňují nebo jsou na cestě na zasedání výborů a podvýborů Parlamentního shromáždění, nezávisle na tom, zda v té době probíhá zasedání Parlamentního shromáždění. Druhý protokol, který je v platnosti od roku 1956, rozšířil výsady a imunity na Evropskou komisi pro lidská práva. Třetí protokol, v platnosti od roku 1963, přisuzuje právní subjektivitu a některé imunity Přesídlovacímu fondu Rady Evropy. Čtvrtý protokol z roku 1961 rozšiřuje výsady a imunity na Evropský soudní dvůr lidských práv. Postup zbavení zástupců nebo náhradníka imunit s cílem zahájit proti němu právní postih, nesusouvisející s výkonem jeho funkce, je stanoven procedurálním pravidlem 58 Parlamentního shromáždění. Žádost musí být adresována prezidentovi Shromáždění kompetentní autoritou členského státu. Ten ji předá Parlamentnímu shromáždění — výboru pro procedurální pravidla. Na základě stanoviska tohoto výboru pak Parlamentní shromáždění vydá konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí žádosti.

strany to byla obava z absence odpovědnosti a smyslu pro politickou realitu u zástupců. Britská labouristická vláda nadto váhala, zda má poskytnout opoziční konzervativní straně přímý vliv na zahraniční politiku. Zejména pod tímto tlakem chtěli autoři statutu ve větší míře podřídit Parlamentní shromáždění Výboru ministrů.

Podle původního znění čl. 23 mělo Shromáždění oprávnění „jednat a podávat doporučení Výboru ministrů o každé otázce, která odpovídá cíli Rady Evropy a je v její pravomoci ... a kterou mu předložil Výbor ministrů se žádostí o stanovisko, nebo jejíž zařazení na pořad jednání Shromáždění schválil Výbor ministrů na návrh Shromáždění.“ V nové úpravě čl. 23 byla kontrola činnosti Shromáždění Výborem ministrů vypuštěna.

Parlamentní shromáždění je deliberativním orgánem Rady Evropy. Může jednat o všech otázkách patřících do jeho působnosti. Své závěry a stanoviska může předkládat Výboru ministrů ve formě doporučení (čl. 22). Nemá legislativní pravomoc, ale může závažně rozhodovat o otázkách vlastních procedurálních postupů a fungování. Má též pravomoc jmenovat generálního tajemníka a jeho zástupce na doporučení Výboru ministrů (čl. 36, odst. b). Nemá vliv na sestavování rozpočtu Rady.

Svou poradní funkci vykonává dvěma způsoby: vyjadřuje se k otázkám předkládaným Výborem ministrů a vyjadřuje se z vlastní iniciativy k problémům, jež by měly být zkoumány a řešeny Výborem ministrů a členskými státy. Iniciativní činnost Shromáždění se prosadila již v prvním období jeho existence, v dalších letech pak prošla značným vývojem.

Výbor ministrů zpočátku Parlamentní shromáždění málo využíval. Bylo to dáno mj. tím, že vlády západoevropských zemí měly rozdílné názory na budoucí společný vývoj. Některé v tomto směru rozvíjely značnou iniciativu, avšak mimo rámec Rady Evropy. Takovou iniciativou byl kupříkladu tzv. Schumannův návrh na vytvoření Evropského společenství uhlí a ocele, který byl až se zpožděním projednán v Radě Evropy.

Postupem času se konzultativní funkce Parlamentního shromáždění rozvinuly a ustálily. Vedle doporučení²⁰⁾ formuluje a předkládá svá stanoviska Výboru ministrů formou rezolucí.²¹⁾

Výbor ministrů má právo doporučení Parlamentního shromáždění buď přijmout nebo odmítnout, je však podle čl. 19 statutu povinen podat Shromáždění informaci jak s doporučením či rezolucí naložil.

²⁰⁾ Pravidla Parlamentního shromáždění definují doporučení jako návrh, jehož implementace je mimo kompetenci Parlamentního shromáždění (Footnote to Assembly Rule 27).

²¹⁾ Rezoluce je definována jako rozhodnutí důležité otázky, která je v působnosti Parlamentního shromáždění nebo vyjadřuje stanovisko, za které je odpovědné výhradně Parlamentní shromáždění (Footnote to Assembly Rule 27).

Těžiště prací Parlamentního shromáždění leží v jeho přípravných výborech.

Parlamentní shromáždění má 13 specializovaných výborů, které v pravidelných intervalech zasedají v průběhu celého roku. Jakýkoliv podnět je předán příslušnému výboru, jehož zpravodaj po jeho projednání sestaví zprávu, případně návrh doporučení nebo rezoluce. Tyto dokumenty jsou předkládány plenárnímu zasedání Parlamentního shromáždění konanému dvakrát ročně. Odtud jsou předávány Výboru ministrů, který k nim po projednání zaujme stanovisko. Tímto způsobem se doporučení pracovních výborů dostávají do programu činnosti Rady Evropy.

Nejdůležitějším přípravným výborem je stálý výbor, sestávající z prezidenta, viceprezidentů a předsedů specializovaných výborů. Stálý výbor přijímá rozhodnutí mezi zasedáními Parlamentního shromáždění, je svoláván pravidelně třikrát ročně a je pověřen přijímat doporučení a rezoluce, i když významnější otázky zpravidla postupuje k rozhodnutí Parlamentnímu shromáždění.

Důležitá je rovněž agenda výboru pro politické otázky. Zabývá se především ochranou lidských práv, což je statutární aktivita Parlamentního shromáždění. Výbor sleduje dodržování lidských práv nejen v členských státech, ale z pověření účastníků i v celém regionu. Zabývá se dále bojem proti terorismu, lokálními konflikty, bezpečností a spoluprací v Evropě.

Ostatní výbory pokrývají všechny další oblasti, které Rada Evropy ve svých všech programech sleduje a k jejichž právnímu i faktickému řešení napomáhá. Kupříkladu Výbor pro sociální a zdravotní otázky projednává i otázky sociální ochrany a projekty na ochranu lidských práv v nejširším pojetí. Výbor pro ekonomické vztahy řeší problematiku ekonomických vztahů k ostatním mezinárodním organizacím hospodářské povahy.

Činnost těchto orgánů podřízených Parlamentnímu shromáždění napomáhá stanovit, čím se Rada Evropy má zabývat a jak své akce realizovat. Díky výborům se podstatně zkracuje doba mezi vznikem, resp. identifikací společenského problému a potřebou jej řešit pomocí mezinárodně právní regulace.

Způsob hlasování v Parlamentním shromáždění je stanoven čl. 29 a 30 statutu. Článek 29 stanoví obecná pravidla pro přijímání usnesení Parlamentnímu shromáždění dvoutřetinovou většinou hlasujících zástupců. Čl. 30 ponechává Parlamentnímu shromáždění možnost stanovit vnitřní pravidla pro volbu funkcionářů, jmenování členů výborů a komisí a pro schválení jednacího řádu. Usnesení k těmto otázkám jsou přijímána rovněž dvoutřetinovou většinou hlasujících zástupců.

Parlamentní charakter Shromáždění je zdůrazněn jeho procedurou a zasedacím pořádkem. Místa zástupců jsou uspořádána v půlkruhu okolo

předsednického stolu v abecedním pořádku, bez ohledu na státní příslušnost poslanců. Svá stanoviska nepřednášejí z tribuny, ale ze svých míst. Vlastní procedurální pravidla jsou kombinací britských a francouzských prvků. Typicky anglosaské je pravidlo, podle něhož může být diskutující přerušen jiným zástupcem, pokud mu tento chce položit otázku týkající se jeho projevu. Naproti tomu složení byra s jedním prezidentem a třinácti viceprezidenty²²⁾ odpovídá kontinentální praxi.

Základní otázkou ve vztazích mezi Výborem ministrů a Parlamentním shromážděním je způsob vzájemné komunikace. Statut uvádí dva prostředky komunikace: 1) zprávy Výboru ministrů předkládané Parlamentnímu shromáždění, 2) účast ministrů na rozpravách Shromáždění. Podle čl. 19 předkládá Výbor ministrů na každém zasedání Parlamentního shromáždění zprávy o své činnosti doložené dokumentací. Kromě toho předkládá i zprávy komentující okamžitou politickou situaci. Parlamentní shromáždění naopak zasílá Výboru ministrů kritické odpovědi na tyto zprávy.

Čl. 27 statutu stanoví podmínky, za kterých se může Výbor ministrů jako celek, nebo prostřednictvím svých představitelů, účastnit rozprav Parlamentního shromáždění. Zpočátku provázely toto ustanovení obavy, aby názory vyjadřované představiteli Výboru ministrů nevedly k neshodám mezi představiteli států zastávajícími různé politické názory. Praxe tyto obavy postupně vyvrátila. Činnost obou orgánů v tomto směru může být považována za školu politické kultury.

Statut nedovoluje, aby Výbor ministrů měl vůči Parlamentnímu shromáždění kolektivní odpovědnost. Jednotliví ministři získávají své mandáty na základě ustanovení statutu a svých funkcí v národních vládách. Pokud zůstávají ve svých ministerských funkcích, jsou i představiteli ve Výboru ministrů. Kolektivní demise ministrů proto není možná. Na druhé straně, pokud jednotlivý ministr zahraničních věcí podá demisi ve své vládě, končí automaticky jeho mandát ve Výboru ministrů.

SEKRETARIÁT

Podle čl. 10 statutu je Rada Evropy vybavena sekretariátem společným pro oba její orgány. Původním záměrem bylo vytvořit skromný útvar s omezeným postavením v celé struktuře organizace. Vedla k tomu

²²⁾ Článek 28 Statutu stanoví, že Parlamentní shromáždění volí ze svých členů prezidenta, který ve své funkci setrvává až do příštího řádného zasedání. Vnitřní pravidla shromáždění (čl. 8 a 9) stanoví, že prezident a 13 viceprezidentů, zvolených na začátku každého zasedání, tvoří byro a že setrvávají ve svých funkcích až do otevření nového zasedání.

mj. zkušenost z jiných mezinárodních organizací, zejména OSN a jejích specializovaných organizací, kde rozsah obdobných orgánů podstatně přerostl původní stav. Sekretariát Rady Evropy neměl plnit žádné politické či odborné funkce. Jeho posláním je především zajišťovat materiální a technickou pomoc hlavním orgánům Rady. V původní verzi byl sekretariát složen z generálního tajemníka a jeho zástupce, jmenovanými Parlamentním shromážděním na základě doporučení Výboru ministrů (čl. 36 statutu). Také technický personál měl být velmi omezený.

Postupem doby však došlo k rozšiřování sekretariátu, a to zejména v souvislosti s rozvojem aktivit Parlamentního shromáždění. Ty si vyžádaly řadu odborných přípravných prací v ekonomických a sociálních záležitostech, v právních otázkách atp. Postupně přibyla i úloha zajišťovat a někdy i interpretovat vztahy mezi oběma hlavními orgány. Tato úloha byla postupně přenesena na generálního tajemníka. V současné době má sekretariát téměř 900 pracovníků. Je rozdělen do osmi ředitelství odpovídajících jednotlivým oblastem činnosti Rady Evropy.

V čele sekretariátu je generální tajemník, který stejně jako jeho náměstek je volen na dobu pěti let. Podle čl. 37 generální tajemník odpovídá Výboru ministrů za činnost sekretariátu.

Parlamentní shromáždění usilovalo o zřízení vlastního sekretariátu, konečným řešením bylo však zřízení funkce vedoucího administrativních služeb Parlamentního shromáždění pověřeného současně funkcí pomocníka generálního tajemníka.

TVORBA EVROPSKÉHO PRÁVA

V prvních letech existence Rady Evropy byla přednostní pozornost věnována její politické struktuře, s cílem dosáhnout větší jednoty mezi jejími členskými státy. Parlamentní shromáždění vyhlásilo na počátku své činnosti, že „cílem Rady Evropy je vytvoření evropské politické autority s omezenými funkcemi avšak se skutečnými pravomocemi.“ V praxi se ukázalo, že potřebné jednoty nelze dosáhnout delegováním takových pravomocí na orgány Rady Evropy. Proces užšího sjednocení začal být realizován jinými prostředky, zejména uzavíráním evropských úmluv. Předpokladem pro dosažení efektivity smluvních instrumentů byly příznivé společensko-politické podmínky: členské státy Rady tvořily koherentní skupinu jak ekonomickou úrovní tak společensko-politickým uspořádáním. To umožňovalo snadněji nalézat společná řešení jednotlivých problémů. V průběhu čtyřiceti let vytvořila pak Rada Evropy ucelený legislativní systém, který dnes zahrnuje 141 mezinárodních úmluv, dohod a protokolů. Nejde o normy přímo aplikovatelné vnitrostátně jako předpisy (regulations) Komise a Rady Evropských společen-

ství. Úmluvy Rady Evropy jsou akty mezinárodního smluvního práva, které jsou závazné pro státy, které jednotlivé smlouvy ratifikovaly a vyžadují od nich implementaci na základě vnitřních opatření.

Soustava „Evropského práva“, jak je často smluvní normativita Rady Evropy nazývána, je výsledkem soustavné přípravné práce řady specializovaných výborů. Hlavní podíl na této činnosti mají dva orgány, Výbor pro právní spolupráci (European Committee on Legal Cooperation) a Evropský výbor pro problematiku zločinnosti (European Committee on Crime Problems). Prvý byl vytvořen v roce 1963 s cílem koordinovat a řídit přípravu návrhů úmluv, vzorových a unifikačních dohod. Ve své práci vychází z ročních pracovních programů Rady v oblasti mezinárodního práva veřejného a soukromého, a z vnitrostátních soukromoprávních odvětví. Je složen z představitelů členských států, zpravidla právních odborníků a poradců ministerstev zahraničních věcí a spravedlnosti. V základních otázkách rozhoduje na principu dvoutřetinové většiny hlasů. Přípravné práce jsou prováděny ve specializovaných podvýborech a komisích expertů.

Evropský výbor pro problematiku zločinnosti vznikl již v roce 1958. Jeho úkolem je koordinace vnitrostátní praxe, výzkumu a postupů při prevenci a zacházení s osobami ve výkonu trestu. Je složen převážně ze služebně starších odborníků ministerstev spravedlnosti. Svůj program odvozuje povětšinou z bienálních schůzí evropských ministrů spravedlnosti. Také zde je hlavní práce vykonávána ve specializovaných podvýborech a expertních skupinách, v nichž jsou zastoupeni sociologové a psychologové. Praxe ukázala, že výsledné zprávy tohoto výboru, předávané vládám členských států ve formě rezolucí a doporučení Výboru ministrů, jsou účinnější než návrhy úmluv, kde případný malý zájem ze strany států ohrožuje efektivitu navrhovaných opatření.²³⁾ Nicméně výbor vypracoval i návrhy řady úmluv, kupříkladu o extradici (Úmluva č. 24 z roku 1957, o vzájemné pomoci při vyšetřování zločinů (Úmluva č. 30 z roku 1959), o mezinárodní platnosti trestně právních rozsudků (Úmluva č. 70 z roku 1970).

Práce v právních výborech Rady Evropy je značně odlišná od činnosti vnitrostátních legislativních orgánů, především v důsledku mezinárodního složení expertních skupin. Ty pocházejí ze států s odlišnými právními systémy, tradicemi a doktrínami. Hájí často i odlišné politické zájmy. Přesto tato činnost přináší průběžně dobré výsledky a návrhy úmluv jsou

²³⁾ Výbor zpracoval do roku 1991 podklady pro 40 rezolucí a doporučení, týkajících se kupříkladu zneužívání drog, zacházení s vězni, skupinové výchovy delikventů aj. (viz Resolutions by the Committee of Ministers Relating to Crime Problems, Council of Europe).

přijímány konsensem expertů. Sama normotvorba pak představuje jednu fázi sjednocujícího procesu.

K 10. lednu 1991 Výbor ministrů schválil a otevřel k podpisu a ratifikaci 141 návrhů úmluv a dohod, včetně řady protokolů a dodatků k dřívějším úmluvám. K témuž datu bylo 125 úmluv ratifikováno nezbytným minimálním počtem států podmiňujícím jejich vstup v platnost (2 až 10 států).

Proces ratifikace je často časově náročný. Někdy trvá i několik let než státy přizpůsobí svou vnitřní legislativu evropské úmluvě, což je součást ratifikačního procesu. Lze to dokumentovat kupříkladu na Evropské úmluvě o vzájemné pomoci při vyšetřování zločinů, která byla předložena k podpisu a ratifikaci v roce 1959, v platnost vstoupila v roce 1962, kdy ji ratifikovalo Norsko, Dánsko, Itálie a Kypr. Švédsko ji podepsalo v roce 1959, avšak ratifikovalo ji až v roce 1968. V současné době má tato úmluva 17 smluvních stran.²⁴⁾

V roce 1987 bylo ze 17 úmluv, otevřených k podpisu v letech 1981—1986, v platnosti pouze 7, přičemž ani jedna nebyla ratifikována všemi členskými státy. Z 18 nových úmluv a protokolů, otevřených k podpisu a ratifikaci v letech 1988—1991 vstoupily v platnost k 10. lednu 1991 pouze dvě úmluvy, a to protidopingová úmluva, dosud ratifikovaná 8 státy, a Evropská úmluva o všeobecné rovnocennosti délky univerzitního studia, ratifikovaná minimálním počtem dvou států.

Všechny ostatní, přijaté v inkriminovaném období a otevřené k podpisu, neratifikoval dosud ani jeden členský stát. Je mezi nimi i protokol č. 9 k Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod, jehož vstup v platnost je vázán na 10 ratifikačních aktů.

Celkem uvedla Rada Evropy v platnost 103 mezinárodních úmluv. V platnosti dosud není 38 úmluv, z toho 6 otevřených k podpisu a ratifikaci v letech 1966—1967, 5 v letech 1970—1974 a 24 v období 1987—1990.²⁵⁾

Evropské právo tak představuje rozsáhlý a složitý komplex úmluv zavazujících různé skupiny členských států. Většina úmluv nadto výslovně umožňuje připojení ostatních států. Kupříkladu Finsko před vstupem do

²⁴⁾ Chart of Signatures and Ratifications of European Treaties, Updating at 10 January 1991 (Directorate of Legal Affairs, Council of Europe).

²⁵⁾ Mezi úmluvy, které dosud nevstoupily v platnost, náleží Evropská úmluva o konzulárních funkcích z roku 1967, dva protokoly, k této úmluvě z téhož roku, dále Evropská úmluva poskytující jednotný zákon o arbitráži (1966), Evropská úmluva o repatriaci menšin (1970), Evropská úmluva o místě platby finančních pohledávek (1972), Evropská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené motorovými vozidly (1973), Evropská úmluva o nepoužitelnosti statutárních omezení za zločiny proti lidskosti a válečné zločiny (1974), Evropská úmluva o zavinění zranění nebo smrti osob výrobky (1987), Evropská úmluva o televizním vysílání přesahujícím hranice (1989).

Rady (1990) bylo smluvní stranou pěti úmluv, stejně jako Jugoslávie. Československo ratifikovalo v roce 1990 Evropskou kulturní úmluvu (1954). Z mimoevropských států je Izrael vázán třemi úmluvami, Kanada a USA přistoupily k úmluvě o převozu odsouzených osob. Tunis, Maroko, Jižní Afrika a Nový Zéland jsou smluvními stranami jedné úmluvy. Členem řady úmluv jsou Evropská společenství.

Zajímavé je i pořadí států podle účasti v úmluvách. Na prvním místě je Švédsko, které ratifikovalo více jak 80 úmluv. Větší počet než 70 úmluv ratifikovaly Belgie, Dánsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Holandsko, Norsko a Velká Británie. Německo je členskou stranou více jak 60 úmluv. Nejmenší státy jako Island a Malta ratifikovaly 30 úmluv. Šest úmluv bylo ratifikováno všemi členskými státy, čtyři 22 státy a 52 úmluv více jak deseti státy.

Předmět smluvní úpravy odpovídá cílům a rozsahu činnosti Rady. V podstatě jen jedna úmluva je typicky veřejnoprávním instrumentem upravujícím mezistátní vztahy. Je to Evropská úmluva o mírovém urovnávání sporů (1957). Smluvní strany zavazuje řešit všechny právní spory prostřednictvím Mezinárodního soudního dvora a ostatní spory cestou arbitráže.

Zcela odlišný předmět úpravy představuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (1950), jež je svým obsahem určena k vnitrostátní realizaci. Požaduje od smluvních stran, aby uvedly vnitřní legislativu do souladu s unifikovaným standardem evropské ochrany lidských práv.²⁶⁾ Skutečně zaangażovanou stranou, pokud dojde k porušení úmluvy, je vždy jednotlivec, jemuž byla způsobena právní újma chováním státního orgánu (domovského či teritoriálního).

Je velkou vymožeností Úmluvy, že institucionalizuje kontrolní mechanismus jejího dodržování, jehož procedura umožňuje jednotlivci podat stížnost proti státu pro nedodržování ochrany lidských práv u mezinárodního orgánu pro tento účel zřízeného. Je jím Evropská komise pro lidská práva, která za určitých přesně stanovených okolností je kompetentní stížnost přijmout, prozkoumat její relevantnost a zprostředkovat mezi stěžovatelem a vládou státu, proti němuž stížnost směřuje, konciaci (čl. 28 Úmluvy). Dosažený smír může stanovit nejen způsob nápravy (včetně legislativních opatření) v zájmu dosažení souladu s mezinárodní úpravou, ale také formy a výši odškodného.

Kontrolní mechanismus představuje značný zásah do pravomocí státu ve vztahu k jednotlivci. Dokonce tak veliký, že některé členské státy

²⁶⁾ Podrobný výklad této stěžejní úmluvy Rady Evropy jde nad rámec tohoto textu. Podrobněji viz Čepelka Č.: „V čem se změní ochrana lidských práv vstupem do Evropy“, Právo a zákonnost č. 4/1991. Hýbnerová S., Evropská ochrana lidských práv, Carolinum 1992.

zpočátku vůbec odmítaly tuto koncepci přijmout. Proto je příslušné ustanovení Úmluvy (čl. 25) aplikovatelné jen vůči státu, který vyhlásil, že ho akceptuje. V opačném případě není komise oprávněná podání jednotlivce přijmout.

Pokud ke smíru mezi stěžovatelem a inkriminovaným státem nedojde, může Komise pro lidská práva učinit podání Evropskému soudu pro lidská práva. Jednotlivec takové podání učinit nemůže, neboť v této fázi již není stranou sporu. Může však být přítomen celému řízení, vystupovat jako svědek a předkládat písemná vyjádření.

Evropský soud pro lidská práva je oprávněn vydat rozsudek vyslovující neslučitelnost inkriminovaného vnitrostátního opatření, poškozujícího jednotlivce, s evropskou úpravou. Stát je povinen tomuto rozsudku vyhovět (čl. 53). V rámci rozsudku může soud stanovit i adekvátní odškodnění jednotlivce, a to za způsobenou újmu nehmotné povahy. Dohled nad výkonem rozsudku náleží Výboru ministrů. Ten je nadto sám oprávněn rozhodovat o podání jednotlivce, pokud od Komise pro lidská práva obdržel zprávu o neúspěchu conciliace a jestliže se Komise ve lhůtě 3 měsíců neobrátila na Soud. Případné provinění státu je pak posuzováno prostřednictvím Výboru ministrů členskými státy. Výsledné rozhodnutí je přijímáno dvoutřetinovou většinou všech představitelů oprávněných ve Výboru ministrů hlasovat (čl. 32 Úmluvy). Usnesení Výboru ministrů je závazné, ale případný výrok o odškodnění stěžovatele má povahu doporučení.

Rovněž Evropský soud pro lidská práva nebyl přijat bez výhrad. Vznikl až v roce 1959 s tím, že jeho pravomoc vůči účastníkům je vázána na jejich výslovný souhlas, ať již učiněný ad hoc pro určitý případ nebo všeobecnou deklarací přijímající jurisdikci Soudu za závaznou.²⁷⁾

Efektivita Evropské úmluvy o lidských právech závisí na vnitrostátní legislativě a justiční a správní praxi. Je proto významné, že řada států, zejména pod tlakem kontrolních orgánů, doplnila či změnila vnitřní zákony a též postupy soudních a ostatních relevantních orgánů.²⁸⁾

Nadto obstarávají akty této judiční kontroly (zprávy Komise, doporučení Výboru ministrů a rozsudky Soudu) aktualizovaný výklad obsahu Úmluvy (spolu s devíti dodatkovými protokoly). S jejich rostoucím množstvím (Evropský soud lidských práv vydal v letech 1959–1989 151 roz-

²⁷⁾ V současné době všech 24 států, jež jsou stranami Úmluvy, uznává jurisdikci Evropského soudu i pravomoc Evropské komise pro lidská práva. Maďarsko dosud stranou úmluvy není.

²⁸⁾ Předmětem judiční kontroly je vnitřní zákonodárství a jeho soulad (včetně realizace) s obsahem Úmluvy. Podrobněji viz Čepelka Č.: „V čem se změnila ochrana lidských práv vstupem do Evropy“, Právo a zákonnost č. 4/1991.

sudků, Komise ve stejném období přijala a prověřila 670 individuálních podání) přispívá toto tzv. „case-law“ k dalšímu posilování evropské ochrany lidských práv.

Protějškem Evropské úmluvy lidských práv v oblasti sociálních a ekonomických práv je Sociální charta, přijatá v roce 1961 a platná od roku 1965. Tato úmluva definuje celkem 16 ekonomických a sociálních práv občanů, včetně práva na práci a ochrany žen a dětí. Povinností členských států je začlenit tato práva jako cíle své vnitrostátní politiky a prosazovat je všemi vhodnými prostředky (čl. 20 Charty).

Sociální úroveň většiny členů Rady Evropy umožňuje, aby práva jednotlivce, založená Chartou, byla vnitrostátně v širokém rozsahu respektována. Nicméně odlišnosti právních systémů a obtíže při sjednocování vnitrostátních právních úprav v zemích vykazujících nestejnou sociální a ekonomickou úroveň vedly k tomu, že Úmluva připouští přijetí jen některých ustanovení Charty, nejméně však pěti článků ze skupiny sedmi považovaných za „jádro“ Úmluvy.

Úmluva je rovněž vybavena mezinárodním systémem kontroly. Jde však spíše o monitorovací proceduru, jejímž základem jsou bienální zprávy členských států Úmluvy předkládané generálnímu tajemníkovi Rady Evropy (čl. 21 Charty). Účastnické státy mají též povinnost předkládat zprávy o stavu legislativy, k jejímuž souladu s evropským standardem se dosud nezavázaly (čl. 22). Šetřením zpráv je pověřen výbor expertů, který má k dispozici také komentáře národních organizací zaměstnavatelů a odborů. Konečnou zprávu s případnými kritickými připomínkami předkládá státům Výbor ministrů ve formě doporučení. Státy mají povinnost na tuto kritiku kontrolního orgánu reagovat a zjištěné nedostatky vnitrostátní legislativy a realizační praxe odstranit.

Monitorování aplikace Sociální charty napomáhá shromáždit velké množství precedenčních rozhodnutí (case-law), které jsou důležitým výkladovým prostředkem při určování obsahu a rozsahu závazků plynoucích z Charty a při stanovení směrnic dalšího rozvoje sociální politiky, který Rada Evropy zdůrazňuje.²⁹⁾

²⁹⁾ Sociální charta napomáhá rozvíjet sociální politiku smluvních stran, především na základě svých často pružných formulací, a dále cestou precedenčních rozhodnutí postupně shromážděvaných. Může mít určitý dopad na sociální politiku již v procesu ratifikace. Ten musí zahrnovat důkladný rozbor legislativy i praxe a případné úpravy stanovené podmínkami ratifikace. Souladu s Chartou lze dosáhnout po etapách. Rozhodnutí přijmout další ustanovení Charty je pozitivně hodnoceno kontrolními orgány. Sociální charta byla doplněna protokolem zaručujícím 4 nová práva v sociální a ekonomické oblasti (1988). Sociální chartu dosud ratifikovalo 17 států a 4 ji podepsaly. Dodatkový protokol by podepsán 12 státy a ratifikován jedním.

Doplňkem Sociální charty je Evropský zákoník sociálního zabezpečení (1964) a jeho dodatkový protokol. Je určen k podpoře rozvoje ochrany sociálního zabezpečení. Zatím se jej zavázalo respektovat 15 států.³⁰⁾

Zákoník určuje minimální úroveň ochrany (tzv. evropský standard), kterou státy musí zajistit v devíti oblastech sociálního zabezpečení.³¹⁾

S ohledem na různé systémy sociálního zabezpečení je aplikace Zákoníku stanovena velmi pružně. Stanoví jen minimální požadavky pro přijetí jednotlivých ustanovení. Současně však v protokolu k úmluvě (1964) určuje vyšší stupeň sociálního zabezpečení jednotlivců, k němuž by státy po dosažení základního stupně měly směřovat. Kontrola aplikace Evropského zákoníku sociálního zabezpečení se provádí obdobně jako u Sociální charty. Státy jsou povinny předkládat kontrolním orgánům výroční zprávy o plnění těch ustanovení Zákoníku, která přijaly, a o vývoji legislativní a správní praxe v těch oblastech, kde ustanoveními Zákoníku vázány nejsou.

Evropský zákoník sociálního zabezpečení a jeho protokol sehrály významnou úlohu v konsolidaci systémů sociálního zabezpečení v členských státech Rady Evropy. Do roku 1991 ratifikovalo Zákoník 15 států a 7 států jeho protokol. Radikální změny, které v evropské společnosti nastaly během tohoto století (demografický rozvoj, změny způsobu života rodiny, změny na trhu práce, i nové přístupy k sociálnímu zabezpečení zahrnující rozšíření požitků na celou populaci a rovnost opatření pro muže a ženy), vedly k tomu, že některé části Zákoníku zastaraly. Proto byl 7. listopadu 1990 otevřen k podpisu revidovaný zákoník sociálního zabezpečení.

Doplňkem Evropské úmluvy lidských práv a Sociální charty je Evropská úmluva o právním statutu migrujících dělníků, stanovící evropský standard pro tuto kategorii jednotlivců na území členských států. V této úmluvě čl. 12 formuluje opatření usnadňující spojování rodin, čl. 13 se týká podmínek bydlení, čl. 14 obsahuje princip nediskriminace a zvláštní opatření v oblastech výcviku pro povolání, školení, výuky jazyků, čl. 15 se týká vyučování mateřského jazyka.

Aplikaci úmluvy sleduje poradní výbor, jehož hlavním cílem je podporovat postupnou realizaci ustanovení.

Důležitou součástí ochrany lidských práv je Evropská úmluva o prevenci mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání.³²⁾

³⁰⁾ K podpisu byl otevřen v roce 1964 a v platnost vstoupil v roce 1968.

³¹⁾ Pro každou z těchto oblastí definuje Zákoník kategorie osob, jež mají být chráněny, povahu požitků a podmínky jejich poskytování, včetně doby, po níž mají být poskytovány.

³²⁾ Úmluva byla otevřena k podpisu 26. 11. 1987, v platnost vstoupila dne 1. 2. 1989. Do roku 1991 ji ratifikovalo 20 států.

Úmluva má základ v čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, který stanoví, že: „nikdo nebude podroben mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání“. Úmluva neobsahuje definice jednotlivých jednání, ale jejím cílem je posílit efektivitu tohoto imperativního, z obecného mezinárodního práva recipovaného pravidla, vytvořením mimoprávních instrumentů prevence. Na základě Úmluvy byl vytvořen výbor nezávislých expertů s pravomocí navštěvovat místa zadržování jednotlivců, včetně nemocnic, ústavů pro duševně choré a zařízení výkonu trestu. Výbor není judiciálním orgánem, nemá oprávnění posuzovat stížnosti nebo zabezpečovat kompenzace pro poškozené osoby. Jeho zprávy jsou však podklady pro judiciální kontrolní orgány činné v rámci Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod.

Legislativa a praxe týkající se pravomocí a postupů orgánů veřejné správy, stejně jako jejich vztahy k občanům, jsou méně homogenními oblastmi spolupráce členských států Rady Evropy. Vyplývá to z odlišných historických podmínek i rozdílných myšlenkových škol ovlivňujících rozvoj veřejné správy v Evropě.

Cílem několika úmluv a řady rezolucí není tedy unifikace, ale zajištění souladu legislativy a praxe správních orgánů se základními principy demokracie, ochrany lidských práv a prvenství práva. Do této kategorie náleží kupříkladu Evropská úmluva o usídlení (establishment) z roku 1955, která je první multilaterální úmluvou upravující práva cizinců na základě národního režimu či režimu nejvyšších výhod. Úmluva je vybavena nejudiciálním kontrolním orgánem — stálým výborem pověřeným monitorováním vnitrostátní legislativy a správní praxe.

Úmluva o ochraně jednotlivců ve vztahu k automatizovanému zpracování osobních údajů z roku 1981 má za hlavní cíl „... zajišťovat na území smluvních stran pro každého jednotlivce, bez ohledu na jeho státní občanství, respektování jeho práv a základních svobod a zejména jeho právo na soukromí ve vztahu k automatickému zpracování osobních údajů se vztahujících.“

Rada Evropy vypracovala několik úmluv s cílem zabezpečit a rozšířit svobodu projevu a šíření informací v podmínkách rychlého rozvoje masových komunikačních prostředků. Je to Evropská dohoda o výměně programů prostřednictvím televizních filmů (1958), Evropská dohoda o ochraně televizního vysílání (1960) a protokoly k této dohodě z let 1965, 1974 a 1983. V roce 1989 byla otevřena k podpisu Evropská úmluva o televizním vysílání přesahujícím hranice. Výchozím záměrem této úmluvy je konkretizace záruk, obsažených v čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejich rozvoj dalším omezením bariér, na něž svoboda objektivního šíření informací a myšlenek přes hranice může narážet. Úmluva stanoví základní pravidla pro evrop-

ský obsah programů, reklamu, sponzorství a další oblasti. Účelem pravidel je stanovit přibližně stejné podmínky pro různé přenášené služby, s cílem omezit neregulovanou soutěž, v níž by utrpěl pluralismus a možnost volby.

Z hlediska ochrany jednotlivce je významná evropská úprava trestního práva hmotného i procesního. Je obsažen v úmluvách tvořících souhrnný systém mezinárodní spolupráce v trestních záležitostech upravujících mj. uznání a výkon cizích rozsudků, dohled nad podmíněčně propuštěnými a podmíněně odsouzenými osobami, a extradici.

Do této oblasti práva náleží také protokol č. 6 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, týkající se zrušení trestu smrti (1983), Úmluva o odškodnění obětí násilných trestných činů (1983), jakož i Evropská úmluva o boji proti terorismu (1977). Tato úmluva zavazuje státy k všestranné spolupráci při potlačování terorismu, adaptaci vnitřního zákonodárství a potrestání nebo vydání pachatele. Jako jediná mnohostranná úmluva provádí depolitizaci teroristické trestné činnosti. V čl. 1 výslovně uvádí, že pro účely vydání nebude žádný z teroristických trestných činů definovaných úmluvou považován za politický trestný čin.³³⁾

Řada úmluv zakotvuje zásadu spolupráce v dalších profilujících oblastech zájmu Rady Evropy. Evropská kulturní úmluva (1954) zabezpečuje systém spolupráce mezi smluvními státy a vytváří pro ni právní rámec. Program spolupráce je navrhován a implementován výborem pro kulturní spolupráci, který má k dispozici kulturní fond vytvářený z příspěvků členských států. Strany úmluvy mají povinnost chránit společné kulturní dědictví (čl. 1), podporovat studium jazyků, historie a civilizace (čl. 2), navzájem konsultovat opatření na podporu kulturních aktivit evropského zájmu (čl. 3) a podporovat pohyb a výměnu osob za tímto účelem (čl. 4). Úmluva je otevřena i pro nečlenské státy. Na ni navazují další smluvní instrumenty vytvořené za účelem konkretizace programu spolupráce v jednotlivých oblastech kultury a vzdělávání.

Spolupráce ve zdravotnictví a lékařské péči upravuje celkem 18 úmluv, další se zabývají stanovením standardů ochrany hospodářských zvířat a zvířat chovaných pro experimentální a jiné účely.³⁴⁾

³³⁾ Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, Praha 1986, sv. 5, s. 782 a násl.

³⁴⁾ Náleží sem Evropská úmluva o ochraně zvířat v mezinárodní přepravě (1981), Evropská úmluva na ochranu zvířat, chovaných pro hospodářské účely (1976), Evropská úmluva o ochraně zvířat při porážkách (1979), Evropská úmluva o ochraně divoké zvěře a přírodních lokalit (1979), Evropská úmluva o ochraně zvířat — obratlovců, používaných pro experimentální a jiné vědecké účely (1986), Evropská úmluva o ochraně domácích zvířat (1987).

Součástí evropského smluvního systému jsou rezoluce (do roku 1979 nazývané doporučení). K jejich vydávání je statutem Rady Evropy zmocněn Výbor ministrů (čl. 15 odst. b)). Svým obsahem jsou určeny k uplatnění ve vnitrostátním právu členů Rady Evropy. Nejsou však pro členské státy závazné a jejich přijetí či odmítnutí je v jejich kompetenci. Nicméně Výbor ministrů je oprávněn požadovat od členských států zprávy o jejich realizaci.

Rezoluce zpravidla obsahují návrhy na harmonizaci zákonů a právních opatření. Počet těchto aktů je vysoký. Kupříkladu v období 1974—1976 vydal Výbor ministrů více než 50 rezolucí v oblastech občanského práva, správního práva a mezinárodního práva soukromého. Některé se vztahují k jednotlivcům, jiné se týkají obecné úpravy zákona o rodině. Řada rezolucí se zabývá ochranou jednotlivců ve vztahu k veřejným a vládním orgánům a institucím a povinnosti odškodnění osob poškozených, v důsledku zneužití veřejné moci. V oblasti trestního práva bylo od roku 1974 vydáno 40 rezolucí. Výbor ministrů je využívá buď jako výkladový prostředek přijatých úmluv či jejich doplňků nebo jako efektivnější prostředek regulace v případech, kdy předmět není zralý pro smluvní úpravu.

Skutečnost, že Rada Evropy nemá přímou legislativní pravomoc vůči členským státům a jejich občanům (na rozdíl od Evropského společenství) je někdy uváděna jako důvod k pochybnostem o judiciální hodnotě návrhů úmluv, které v Radě vznikají. Zejména proto, že jejich platnost závisí od rozhodnutí států tyto úmluvy ratifikovat nebo jiným způsobem jednat v souladu s jejich obsahem. Více jak čtyřicetiletá praxe však potvrzuje efektivitu legislativní činnosti Rady a ratifikačního procesu. Z celkového počtu 141 úmluv více jak dvě třetiny byly ratifikovány potřebným počtem států a staly se tak mezinárodními mnohostrannými smlouvami. Z nich pak politicky ty nejvýznamnější zavazují buď všechny nebo většinu z 25 států.

Účelem úmluv je realizace základních cílů Rady Evropy — ochrana lidských práv a svobod jednotlivce, pluralitní demokratická společnost a prvenství práva. Jejich význam spočívá nejen v konstituování příslušných právních ustanovení, ale také v efektivní judiciální či parajudiciální kontrole jejich aplikací ve vnitrostátní legislativě a justiční či správní praxi. Judikáty mezinárodního soudu lidských práv, nálezy, zprávy a ostatní akty kontrolních orgánů vytvářejí rozsáhlé výkladové instrumentarium (case-law) umožňující aktualizaci a rozvoj evropského práva, které zabezpečuje demokratizaci a humanizaci evropského společenství na sklonku dvacátého století. Československo, nemá-li zůstat stranou tohoto žádoucího trendu společenského vývoje, musí své členství v Radě Evropy spojit s ratifikací řady evropských úmluv určených k ochraně lidských

práv a základních svobod. V procesu jejich ratifikace je třeba důkladně prověřit vnitrostátní právní řád a zajistit jeho soulad se stále se vyvíjející úpravou evropskou. Je především věcí státní správy a justice pečovat o soulad vnitrostátní úpravy ochrany jednotlivce s obsahem unifikovaného standardu evropské ochrany lidských práv a to nejen proto, že se tak Československo vyhne riziku sankčního postihu, ale též v zájmu jeho skutečného návratu do Evropy.

THE COUNCIL OF EUROPE — A LEGAL ANALYSIS

Summary

The subject of the study is a legal analysis of the Council of Europe and its activities including the creation of legal instruments, by means of relevant legal acts and practice.

The legal analysis of the Council of Europe is based on formal sources, i.e. the statute and additional protocols innovating statutory matters of the organs of the Council of Europe. Of the same importance are organs of implementation authorized by the statute which actualize the interpretation of the statute.

This actualizing practice manifests itself in different forms. Sometimes it is an ad hoc decision which does not aim at a regulation of future situations, has not any normative strength, but creates a precedent and contributes to creating a certain practice (case law).

In other cases a resolution adopted by a statutory organ has a form of a regulative leading to an amendment of all future cases of the same kind. Such a resolution may either supplement the text of the statute or derogate its so far existing interpretation. Also the processes of formulating and concluding European Conventions and means for controlling their implementation contribute to the development and actualization of the principle treaties.

The Council of Europe aims at goals which themselves represent a process. This excludes a final shape of the Council of Europe or its static character. The practice of the statutory organs of the Council of Europe is based not only on the written law but also on a concrete political reality and thus provides an actual interpretation of the statute. This application of law, doubtlessly influenced by the Anglosaxon legal practice, makes from the Council of Europe a vivid organism. The effectivity of its activities is assured not only by the statute and its amendments but also by the acts of organs adopted on the basis of the statute, recommendations and resolutions of a more general nature, and by the practice of statutory organs, above all by deciding concrete cases.

The Council of Europe has not a direct legislative jurisdiction with regard to member states. However, in the course of 40 years it has established a legislative system which now includes 141 international conventions, agreements and protocols. The conventions are not norms directly applicable in internal law, in contrary to the regulations of the European Communities. They are acts of international law of treaties, binding the states which have ratified them. They require from the states an implementation through domestic measures. From the total number of 141 conventions more than two

thirds have been ratified by the required number of states. The politically most important instrument — The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950) — binds all member states of the Council of Europe.

The purpose of the conventions is to realize the basic goals of the Council of Europe — the protection of human rights and freedoms of individuals in a pluralistic democratic society and the rule of law. Their importance is not only a matter of the corresponding legal provisions but also of an effective judicial or parajudicial control of the required harmony of the national, judicial and administrative practice. The decisions of the European Court of Human Rights as well as of other organs of the Council of Europe create a wide interpretation case law enabling actualization and development of the "European Law".

If Czechoslovakia is to participate in this desirable unification process, it must connect its membership in the Council of Europe with a ratification of many European conventions, especially those which represent the unified standard of the European protection of human rights. In the process of ratifying these instruments it is necessary to examine the whole national legal order and to attain its harmony with the permanently developing European legislation. It is the task of Czechoslovak judicial and administrative organs to be concerned for a harmonization of the domestic legislation protecting an individual with European standards for the protection of human rights. This task is of primary importance not only because thus international sanctions will be avoided but because it will effectively help Czechoslovakia to return to Europe.