

Milan Dubovský

KONANIE O PILOTNOM ROZSUDKU AKO ZVLÁŠTNÝ PROCESNÝ POSTUP EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

Abstrakt: Cieľom príspevku je vymedzenie základných východísk konštituovania konceptu konania o pilotnom rozsudku implikujúceho systémové zlyhanie vo vnútroštátnom práve alebo v postupoch vnútroštátnych orgánov Vysokých zmluvných strán judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, jeho typových procesných prvkov a zvláštností v priebehu implementácie finálneho rozhodnutia vo veci zodpovednou Vysokou zmluvnou stranou. Pozornosť je tiež venovaná právnemu základu konceptu tvoriaceho súčasť širšej kategórie meritórnych rozhodnutí s použitím článku 46 odsek 1 súdom pri prejednávaní individuálnych sťažností podľa článku 34 Dohovoru, presadeniu konštitutívnych výrokov súdu limitujúcich inak obvyklú mieru uváženia Vysokých zmluvných strán pri prijímaní vnútroštátnych opatrení k náprave a faktickému presahu účinkov pilotných rozsudkov mimo rámec *inter partes*.

Kľúčová slova: opakujúce sa sťažnosti, konanie o pilotnom rozsudku, Európsky dohovor, článok 46 odsek 1, účinky konečných rozsudkov, implementácia pilotných rozsudkov

1. KONCEPT KONANIA O PILOTNOM ROZSUDKU

Predmetom konania o pilotnom rozsudku je preskúmanie identického skutkového stavu namietaného v opakujúcich sa sťažnostiach („*repetitive applications*“) vznesených proti určitej Vysokoj zmluvnej strane rozdielnymi, porušením Dohovoru dotknutými osobami pred tým, ako súd o niektorej z týchto sťažností meritórne rozhodne.¹

Vo svojej podstate predstavuje reakciu na časť z podskupiny individuálnych sťažností podľa článku 34 Dohovoru, ktoré súd vyhlási za prijateľné (menej ako 10 % z ich celkového počtu), a v rámci ktorej možno odlíšiť *hlavné prípady porušení* vymedzujúce systémový, štrukturálny alebo iný obdobný problém na vnútroštátnej úrovni niektorej z Vysokých zmluvných strán a na ne *nadväzujúce opakujúce sa prípady* porušení tvoriace v súhrne viac ako 60 % prípadov, v ktorých súd vynesie meritórne rozhodnutie alebo rozhodnutie o vyčiarknutí sťažnosti na základe urovnania sporu zmierom alebo priznania spravodlivého zadostučinenia.²

Prítomnosť prvku opakujúcich sa sťažností naviazaných na hlavný prípad porušenia, napriek absencii formálnej záväznosti meritórnych rozhodnutí súdu *erga omnes*,³ implicitne predpokladá rozšírenie účinkov pilotného rozsudku nad rámec záväznosti *inter partes*. Prípadná pluralita účastníkov na strane sťažovateľov totiž nebude zahŕňať všetkých skutočných a potenciálnych sťažovateľov a zároveň, vnútroštátne opatrenia

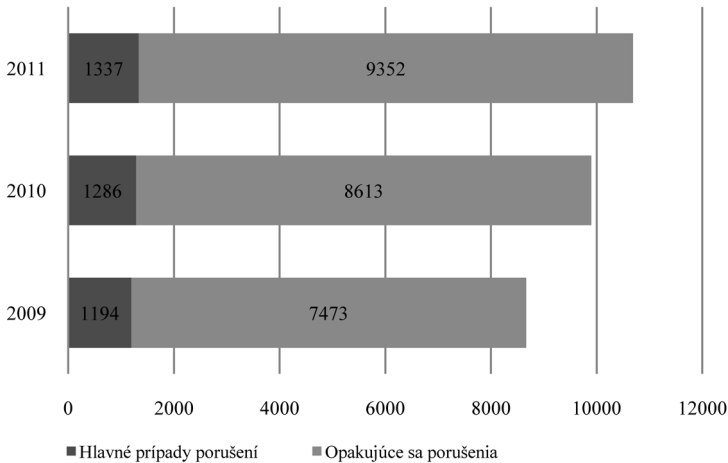
¹ *K vybraným štatistickým údajom pozri napr.:* Committee on Legal Affairs and Human Rights, States with major structural/systemic problems before the European Court of Human Rights: statistics Information document compiled by the Secretariat upon the instructions of the Chairperson. *AS/Jur/Inf.* 2011, 05 rev 2, 18 April 2011.

² *Pozri:* Committee on Legal Affairs and Human Rights, Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights, Report. *AS/Jur.* 2011, 44, 4 November 2011, odsek 11 *in fine*.

³ *Pozri.:* CAMPBELL BLACK, H. The Principle of Stare Decisis. In: *The American Law Register (1852–1891)*. Vol. 34, No. 12, New Series Volume 25 (Dec., 1886), s. 745 sqq.; Black's Law Dictionary (9th ed. 2009), Westlaw, „Precedent“.

k náprave musia zohľadniť tiež tých sťažovateľov, ktorí nie sú účastníkmi konania o pilotnom rozsudku (za predpokladu ich skutočnej či potenciálnej účasti v inom, paralelne prebiehajúcim konaní).

Štruktúra finálnych rozsudkov *in meritum*, nad výkonom ktorých dohliadal Výbor ministrov v rokoch 2009, 2010 a 2011 (článok 46 odsek 2 Dohovoru)



Spracované podľa: Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights, *Annual report, 2011*, Committee of Ministers, s. 34.⁴

Na rozdiel od účinku *res interpretata*, vzťahujúceho sa k ustálenej judikatúre súdu podávajúcej autoritatívny výklad ustanovení Dohovoru a formulujúcej tiež abstraktné pravidlá dopĺňajúce jeho normatívny obsah, vrátane povinnosti Vysokých zmluvných strán aplikovať Dohovor tak, ako je vykladaný súdom (nepriamo sankcionovateľnej vo forme deklaratórneho výroku súdu o porušení), podlieha splnenie sekundárnych implementačných povinností určených *konštitutívnym* výrokom súdu v pilotnom rozsudku dohľadu Výboru ministrov vykonávanému podľa článku 46 odsek 2 Dohovoru.

Cieľom konceptu konania o pilotnom rozsudku je *posilnenie* účinnosti kontrolného mechanizmu Dohovoru prostredníctvom identifikácie príčiny nastalého porušená súdom, limitácie miery uváženia Vysokéj zmluvnej strany pri prijímaní opatrení k náprave, ako i modifikácie dohľadu vykonávaného Výborom ministrov podľa článku 46 odsek 2 na účel *urýchlenia* implementácie rozsudkov súdu *in meritum* zvlášť v prípadoch „*závažných* porušení Dohovoru“.⁵

⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf

⁵ *Pozri:* Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – Outstanding issues concerning the practical modalities of implementation of the new twin track supervision system. *CM/Inf/DH*. 2010, 45 final, 7 December 2010, odsek 9 a 10.

2. KONŠTITUTÍVNE PREMISY KONCEPTU

Ako konštitutívne premisy konceptu konania o pilotnom rozsudku, ktoré sú v prípade bodu A. a B. nižšie súčasne kritériom pre odlišenie od „osamotených“ prípadov porušení Dohovoru, možno označiť:

A. Existenciu systémového, štrukturálneho alebo iného obdobného problému vo vnútroštátnom právnom poriadku alebo v postupoch orgánov Vysokej zmluvnej strany, ktorý je príčinou opakujúcich sa porušení Dohovoru (implikácia „*repetitive cases*“).

Stav zodpovedajúci svojou povahou a následkami systémovému problému, ktorý existoval v rámci jurisdikcie dotknutej Vysokej zmluvnej strany v čase predchádzajúcim formulovaniu konceptu, je vymedzený v rozsudkoch vo veciach *A.P./Bottazzi/Di Mauro/Ferrari proti Taliansku*, v odôvodnení ktorých súd zdôraznil prvky jeho rozsahu a trvania formuláciou: „frekvencia, s ktorou sú nachádzané porušenia [článku 6 odsek 1 Dohovoru] ukazuje, že tu je *hromadenie identických porušení, ktoré sú množstvom dost početné a nie sú iba ojedinelými prípadmi*. Tieto porušenia vyjadrujú *trvajúci stav, ktorý nebol riešený, a vo vzťahu ku ktorému účastníci konania nemajú vnútroštátny prostriedok nápravy*. Takéto hromadenie porušení preto *vytvára prax nezlučiteľnú s Dohovorom*.“⁶

V (prvom) pilotnom rozsudku *Broniowski proti Poľsku* súd vo vzťahu k existencii *systémovej povahy problému*⁷ uviedol: „neoprávnené bránenie sťažovateľovmu pokojnému užívaniu predmetu vlastníctva *nebolo spôsobené ojedinelým incidentom a nemožno ho ani pripísať zvláštnemu priebehu udalostí*“, „bolo skôr následkom výkonu administratívnych a legislatívnych právomocí zo strany orgánov [zodpovedného štátu] vo vzťahu k rozpoznateľnej skupine obyvateľov, a to „Bug River“ navrhovateľov“. Súd ďalej s odkazom na skutkové okolnosti prípadu konštatoval vo vnútroštátnom právnom poriadku „prítomnosť nedostatku, v dôsledku ktorého skupine jednotlivcov bolo alebo stále je odopierané pokojné užívanie predmetu ich vlastníctva“ a poukázal na skutočnosť, že „*nedostatky vo vnútroštátnom práve a postupoch rozpoznané v sťažovateľovom individuálnom prípade môžu vyvolať neskoršie početné odôvodnené sťažnosti*“.

⁶ *A.P. v. Italy*, sťažnosť 35265/97, rozsudok z 28. júla 1999, ECtHR [GC], odsek 18; *Bottazzi v. Italy*, sťažnosť 34884/97, rozsudok z 28. júla 1999, ECtHR [GC], odsek 22 *in fine*; *Di Mauro v. Italy*, sťažnosť 34256/96, rozsudok z 28. júla 1999, ECtHR [GC], odsek 23 *in fine*; *Ferrari v. Italy*, sťažnosť 33440/96, rozsudok z 28. júla 1999, ECtHR [GC], odsek 21 *in fine*.

Na akcelerujúci trend porušení článku 6 odsek 1, ktorých príčinou bolo neprimerané trvanie konaní pred všeobecnými súdmi, nadviazal **quasi-pilotný rozsudok** *Scordino proti Taliansku* (neprimerané trvanie konania o výške náhrady za vyvlastnenie prebiehajúceho od 24. mája 1990 do 7. decembra 1998 pred prvostupňovým a odvolacím súdom s absenciou zvláštnej zložitosti vecí), v ktorom súd zopakoval vymedzenie stavu uvedené v rozsudku *Bottazzi* (citované vyššie) a doplnil: „niektoré zmluvné strany niekoľko rokov nevyhovujú požiadavke „primeranej lehoty“ podľa článku 6 odsek 1 a neustanovili vnútroštátny prostriedok nápravy pre tento druh námietky“, *Scordino v. Italy* (no. 1), sťažnosť 36813/97, rozsudok z 29. marca 2006, ECtHR [GC], odsek 175–177.

⁷ Identifikovaný systémový problém vo vnútroštátnom práve sa týkal splnenia povinnosti prevzatej Poľskom odškodniť osoby presídlené medzi rokmi 1944–1953 na územie Poľska (celkový počet presídlených osôb poľská vláda odhadla na 1.240.000; odsek 12 rozsudku) za majetok zanechaný na opustenom území druhého štátu v dôsledku zmeny štátnej hranice na základe medzinárodných zmlúv uzatvorených so Sovietskymi socialistickými republikami – Ukrajinou (z 9. septembra 1944), Bieloruskom (z 9. septembra 1944) a Litvou (z 22. septembra 1944).

Pokiaľ ide o kvantifikáciu porušením dotknutej skupiny jednotlivcov, súd v rozsudku vo veci *Broniowski* s odkazom na vyjadrenia poľskej vlády uviedol, že porušenie, ktoré v prejednávanej veci vzhladol, sa dotýka takmer 80.000 jednotlivcov a súdu bolo podaných ďalších 167 individuálnych sťažností namietajúcich rovnaký skutkový základ (odsek 193 rozsudku).

Zároveň, ako súd uviedol, porušenie príčinou ktorého je systémový alebo iný obdobný problém v právnom poriadku alebo v postupoch orgánov Vysokej zmluvnej strany, ktorý zasahuje alebo je spôsobilý zasiahnuť základné práva zaručené Dohovorom vo vzťahu k určitej (identifikovateľnej) skupine jednotlivcov je „nielen *prítážujúcou okolnosťou* pokiaľ ide o zodpovednosť štátu podľa Dohovoru za súčasný alebo minulý stav vecí, ale *predstavuje tiež ohrozenie* budúcej účinnosti [kontrolného] systému Dohovoru“.⁸

B. Procedurálny vzor skupinových žalôb⁹

Explicitný odkaz na koncept skupinových žalôb možno nájsť *inter alia* v čiastočne konkurujúcom a čiastočne nesúhlasnom stanovisku sudcu Zupančiča v rozsudku *Hutten Czapska proti Poľsku*, formulujúceho podstatu a procesné dôsledky skupinových žalôb:

„Predpokladajme, že konkrétna vnútroštátna úprava poskytuje možnosť tzv. skupinovej žaloby [„Class Action“]. Procesne, skupinová žaloba je situáciou kedy všetci skutoční a potenciálni žalobcovia tvoria procesné spoločenstvo zo zákona, teda, kde jeden alebo viacerí členovia skupiny môžu podať žalobu alebo byť žalovaný ako zástupcovia strán v mene všetkých pod podmienkou, že (1) táto skupina je tak početná, že účastníctvo v konaní je neuskutočniteľné, (2) sú tu prítomné skutkové alebo právne otázky spoločné skupine, (3) nároky alebo obhajoba zástupcov strán sú charakteristickými nárokmi alebo obhajobou skupiny, a (4) zástupcovia strán budú riadne a primerane chrániť záujmy skupiny.¹⁰

Za tohto stavu by žalobcami pred súdom boli všetci skutoční a potenciálni žalobcovia a naše rozhodnutie týkajúce sa jedného z nich by malo záväzný účinok – nie *erga omnes*, ale vo vzťahu k tejto konkrétnej skupine žalobcov. Práve tak, ako v zoskupení *Broniowski* by rozsudok Európskeho súdu zaviazal k odškodneniu každého z nich. Bolo by to v rozpore so znením a zmyslom článku 46, podľa ktorého „Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú, že sa podriadia konečným rozsudkom súdu vo všetkých prípadoch, ktorých sú stranami“? ... Domnievam sa, že táto podobnosť skupinových žalôb sa osvedčí vo väčšine situácií, v ktorých by súd pokladal za praktické a opodstatnené použiť postup pilotného rozsudku. Nielenže ani zďaleka neporušuje článok 46 Dohovoru, ale je tiež veľmi vzdialený *erga omnes* účinku, ktorým by ho porušil.“¹¹

⁸ *Broniowski v. Poland*, sťažnosť 31443/96, rozsudok z 22. júna 2004, ECtHR [GC], odsek 189 a 193.

⁹ K inštitútu skupinových žalôb a k ich použitiu *pozri* napr.: Black's Law Dictionary (9th ed. 2009), Westlaw, „Class Action“, „FRCP Rule 23“; <http://globalclassactions.stanford.edu/>; http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_collective_redress/index_en.html.

¹⁰ Pozri: The Federal Rules of Civil Procedure For The United States District Courts, Title IV, Rule 23 Class Actions, <http://openjurist.org/title-28/us-code/appendix/23/class-actions>.

¹¹ *Hutten-Czapska v. Poland*, sťažnosť 35014/97, rozsudok z 19. júna 2006, „Partly concurring, partly dissenting opinion of judge Zupančič“, ECtHR [GC], s. 89–90.

C. Dosiahnutie nápravy na úrovni Vysokej zmluvnej strany, v súlade s princípom subsidiarity (článok 13, článok 35 odsek 1 Dohovoru)

„Na základe článku 1, podľa ktorého „Vysoké zmluvné strany priznávajú každému, kto podlieha ich jurisdikcii, práva a slobody vymedzené v Hlave I Dohovoru“, primárna zodpovednosť za implementáciu a presadenie zaručených práv a slobôd je uložená vnútroštátnym orgánom. Mechanizmus predloženia sťažnosti súdu je preto subsidiárny k vnútroštátnym systémom záruk základných práv. Táto subsidiárna povaha je vyjadrená v článkoch 13 a 35 odsek 1 Dohovoru.“¹²

D. Včasnú a úplnú implementáciu meritórných rozhodnutí súdu v zmysle článku 46 odsek 1 a 2 Dohovoru, s cieľom odstrániť príčiny systémového alebo iného obdobného problému a zaistiť porušením dotknutým osobám práva a slobody zaručené prevzatím povinnosti *ex contractu* podľa článku 1 Dohovoru.¹³

Použitie konania o pilotnom rozsudku *umožňuje* súdu v rozhodnutí *identifikovať* existenciu systémového alebo štrukturálneho problému, ktorý je príčinou opakujúcich sa porušení a *konkretizovať* opatrenia, ktoré majú byť prijaté k náprave – „je úlohou súdu ... zaistiť dodržiavanie záväzkov prijatých Vysokými zmluvnými stranami v tomto Dohovore a v Protokoloch k nemu Preto pokiaľ ide o opakujúcu sa spornú otázku, ktorou sa súd zaoberá ..., je v jeho právomoci použiť konanie o pilotnom rozsudku s cieľom prinútiť zodpovedný štát k vyriešeniu veľkého počtu individuálnych prípadov vyplývajúcich z rovnakého štrukturálneho problému na vnútroštátnej úrovni.“¹⁴

Zároveň, v rámci preskúmania namietaného skutkového stavu súd disponuje nevyhnutnou *mierou uváženia* na účel rozhodnutia o použití konania o pilotnom rozsudku alebo napr. o použití konania *per analogiam*,¹⁵ výsledkom ktorého bude **quasi-pilotný rozsudok** alebo **iné (meritórne) rozhodnutie** zaoberajúce sa systémovým problémom, v prípade ktorého absentuje „explicitné použitie článku 46 ako takého, no súd upozorní, že problém, ktorý táto vec vyvoláva je systémový alebo rozsiahly [„*widespread*“]“.¹⁶

¹² *Kudła v. Poland*, sťažnosť 30210/96, rozsudok z 26. októbra 2000, ECtHR [GC], odsek 152; *mutatis mutandis* „Certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium“, sťažnosť 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 a 2126/64, rozsudok z 23. júla 1968, ECtHR [Plenary], s. 31, odsek 10 *in fine*; *Handyside v. the United Kingdom*, sťažnosť 5493/72, rozsudok zo 7. decembra 1976, ECtHR [Plenary], odsek 48; *Cyprus v. Turkey*, sťažnosť 25781/94, rozsudok z 10. mája 2001, ECtHR [GC], odsek 82–102.

¹³ “The pilot judgment is therefore intended to help the national authorities to eliminate the systemic or structural problem highlighted by the Court as giving rise to repetitive cases. In doing this it also assists the Committee of Ministers in its role of ensuring that each judgment of the Court is properly executed by the respondent State.”, The Pilot-Judgement Procedure, Information note issued by the Registrar, European Court of Human Rights, 2009, odsek 4.

¹⁴ *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, sťažnosť 40450/04, rozsudok z 15. októbra 2009, ECtHR, odsek 82.

¹⁵ “Any reform undertaken now should introduce flexibility into the procedural framework and be forward-looking rather than being overly rigid and prudent to the point where it carries the risk of being overtaken by developments within a few years; the ideal procedural framework provided in the Convention would be one that is stable but also capable of adapting to changed circumstances, even dramatic fluctuations in caseload.”, Steering Committee for Human Rights (CDDH), Drafting Group on the Reinforcement of the Human Rights Protection Mechanism (CDDH-GDR), Position paper of the European Court of Human Rights on proposals for reform of the ECHR and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2003 (CDDH(2003)006 final), CDDH-GDR(2003)024, odsek 3.

¹⁶ *Pozri napr.*: LEACH, P. – HARDMAN, H. – STEPHENSON, S. – BLITZ, B. K. *Responding to Systemic Human Rights Violations. An Analysis of 'Pilot Judgments' of the European Court of Human Rights and their Impact at National Level*. Intersentia, 2010.

3. PROCESNÉ PRVKY KONCEPTU KONANIA O PILOTNOM ROZSUDKU

V prípade prítomnosti systémového alebo štrukturálneho problému alebo inej obdobnej dysfunkcie môže byť na základe návrhu strán konania, prípadne z iniciatívy súdu skupina identických vecí, ktoré majú pôvod v rovnakej základnej spornej otázke („*repetitive cases*“)¹⁷ prerokovaná postupom podľa *Pravidla 61* Procesného poriadku („*pilot-judgment procedure*“).¹⁸

Podstatnými procesnými prvkami konceptu konania o pilotnom rozsudku sú:¹⁹

1. **Určenie vecí** (prípadne určitého limitovaného počtu vecí vymedzujúcich systémový alebo iný obdobný problém), o ktorej Súd rozhodne formou pilotného rozsudku („*pilot case*“);²⁰

Určujúcim pre úvahu súdu o použití konania o pilotnom rozsudku je niekoľko kritérií, z nich jedným zo základných je kritérium vecné, vymedzujúce tiež výnimky z použitia postupu podľa Pravidla 61.

Totíž, ak skutkové okolnosti individuálneho prípadu „vyžadujú jeho nezávislé posúdenie, vrátane posúdenia otázky opatrení k náprave na účel článkov 13, 41 a 46“, napriek skutočnosti, že príčinou vzhliadnutého porušenia bude systémový problém, dosiahnutie nápravy bude v týchto prípadoch úzko previazané s rozhodnutím o porušení „a preto napriek tomu, že by formálne bolo možné na ne použiť konanie o pilotnom rozsudku, bolo by nevhodné tak urobiť“.²¹

Preto „nie každá skupina opakujúcich sa prípadov bude vhodná pre konanie o pilotnom rozsudku“, a obdobne „nie každý pilotný rozsudok bude viesť k prerušeniu konania, zvlášť ak sa systémový problém dotýka najzákladnejších práv jednotlivca“.²²

Pokiaľ ide o konkrétne príklady aplikácie, súd od vytvorenia konceptu konania o pilotnom rozsudku rozhodol o jeho použití v prípadoch týkajúcich sa:

- porušenia článku 3 (zákaz mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania) v spojení s článkom 13 (právo na účinný opravný prostriedok) Dohovoru,²³
- porušenia článku 6 odsek 1 (právo na spravodlivé súdne konanie) v spojení s článkom 13 Dohovoru,²⁴

¹⁷ Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004, at its 114th Session).

¹⁸ Rules of Court, Registry of the [European] Court [of Human Rights], 1 May 2012, Strasbourg.

¹⁹ *Pozri tiež*: WILDHABER, L. Pilot Judgments in Cases of Structural or Systemic Problems on the National Level. In: Wolfrum Rüdiger, Deutsch Ulrike (eds.). *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*. Heidelberg, 2009, s. 69 sqq.

²⁰ “The object of the Court’s designating a case for a “pilot-judgment procedure” is to facilitate the speediest and most effective resolution of a dysfunction affecting the protection of the Convention right in question in the national legal order. One of the relevant factors considered by the Court in devising and applying that procedure has been the growing threat to the Convention system resulting from large numbers of repetitive cases that derive from, among other things, the same structural or systemic problem.”, in: *Wolkenberg and others v. Poland*, sťažnosť 50003/99, rozhodnutie zo 4. decembra 2007, ECtHR [Fourth Section], odsek 34.

²¹ Steering Committee for Human Rights (CDDH), CDDH Reflection Group (DH-S-GDR), Pilot judgments: categorisation of cases, DH-S-GDR(2009)009, odsek 10.

²² The Pilot-Judgement Procedure, Information note issued by the Registrar, European Court of Human Rights, 2009, odsek 7.

²³ *Annayev and others v. Russia*, sťažnosť 42525/07 a 60800/08, rozsudok z 10. januára 2012, ECtHR.

- porušenia článku 6 (alt. článku 6 odsek 1) v spojení s článkom 1 Protokolu č. 1 (ochrana vlastníctva),²⁵
- porušenia článku 1 Protokolu č. 1,^{26 a}
- porušenia článku 3 Protokolu č. 1 (právo na slobodné voľby) v spojení s článkom 13 Dohovoru.²⁷

2. **Použitie Pravidla 41** Procesného poriadku na účel prednostného prejednanía vecí (vecí);

3. **Prerušenie preskúmania iných identických vecí**, a to až do prijatia opatrení k náprave Vysokou zmluvnou stranou, ako *alternativa facultas* zverená súdu, pričom súd môže kedykoľvek pokračovať v preskúmaní ktorejkoľvek z vecí, ak je to v záujme výkonu spravodlivosti (Pravidlo 61 ods. 6);²⁸

Napriek tomu, že konanie zodpovednej Vysokej zmluvnej strany by malo byť po vynešení a doručení pilotného rozsudku zamerané predovšetkým na riešenie systémového alebo iného obdobného problému, ktorý je základom vzhľadnutého porušenia a na prijatie primeraných všeobecných opatrení k náprave, toto konanie „môže tiež zahrnúť *ad hoc* riešenia ako napríklad urovnávanie sporu so sťažovateľom zmierom alebo jednostranné návrhy k náprave rešpektujúce požiadavky Dohovoru. Súd môže rozhodnúť o prerušení preskúmania všetkých obdobných prípadov, a tak poskytnúť zodpovednému štátu príležitosť urobiť ich niektorým z týchto spôsobov.“

Ak však zodpovedná Vysoká zmluvná strana neimplementuje v nadväznosti na pilotný rozsudok zodpovedajúce všeobecné opatrenia k náprave a v dôsledku toho naďalej porušuje Dohovor, „súd nebude mať inú možnosť ako pokračovať v preskúmaní všetkých obdobných sťažností, ktoré mu boli predložené a vynesie rozsudok tak, aby zaistil účinné dodržiavanie Dohovoru“.²⁹

Procesný postup súdu pri preskúmaní „iných identických vecí“ bude významne zjednodušený a zrýchlený:

- vo vzťahu ku skutkovému stavu sa uplatní domnienka nastalého porušenia a súčasne, nastane presun dôkazného bremena na Vysokú zmluvnú stranu,

²⁴ *Rumpf v. Germany*, sťažnosť 46344/06, rozsudok z 2. septembra 2010, ECtHR; *Vassilios Athanasiou et autres c. Grèce*, sťažnosť 50973/08, rozsudok z 21. decembra 2010, CEDH; *Finger v. Bulgaria*, sťažnosť 37346/05, rozsudok z 10. mája 2011, ECtHR; *Ümmühan c. Turquie*, sťažnosť 24240/07, rozsudok z 20. marca 2012, CEDH; *Michelioudakis c. Grèce*, sťažnosť 54447/10, rozsudok z 3. apríla 2012, CEDH; *Glykantzis c. Grèce*, sťažnosť 40150/09, rozsudok z 30. októbra 2012, CEDH.

²⁵ *Burdov v. Russia* (No. 2), sťažnosť 33509/04, rozsudok z 15. januára 2009, ECtHR; *Olaru and others v. Moldova*, sťažnosť 476/07, 22539/05, 17911/08 a 13136/07, rozsudok z 28. júla 2009, ECtHR; *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, sťažnosť 40450/04, rozsudok z 15. októbra 2009, ECtHR; *Maria Atanasiu and others v. Romania*, sťažnosť 30767/05 a 33800/06, rozsudok z 12. októbra 2010, ECtHR.

²⁶ *Broniowski v. Poland*, sťažnosť 31443/96, rozsudok z 22. júna 2004, ECtHR [GC]; *Hutten-Czapska v. Poland*, sťažnosť 35014/97, rozsudok z 19. júna 2006, ECtHR [GC]; *Suljagić v. Bosnia and Herzegovina*, sťažnosť 27912/02, rozsudok z 3. novembra 2009, ECtHR.

²⁷ *Greens and M.T. v. The United Kingdom*, sťažnosť 60041/08 a 60054/08, rozsudok z 23. novembra 2010, ECtHR [Fourth Section].

²⁸ Rules of Court, Registry of the [European] Court [of Human Rights], 1 May 2012, Strasbourg, Pravidlo 61 odsek 8.

²⁹ *Burdov v. Russia* (No. 2), sťažnosť 33509/04, rozsudok z 15. januára 2009, ECtHR, odsek 126–128; *mutatis mutandis E.G. v. Poland*, sťažnosť 50425/99, rozhodnutie z 28. septembra 2008, ECtHR, odsek 28.

- vo vzťahu k právnej argumentácii týkajúcej sa nastalého porušenia súd použije odkaz na pilotný rozsudok,
- súd rozhodne o otázke aplikácie článku 41 Dohovoru, *alternatívne*, o aplikácii článku 39 Dohovoru.³⁰

4. **Identifikácia „podstaty systémového alebo štrukturálneho problému alebo inej dysfunkcie“ a určenie druhu opatrení k náprave** (všeobecných a individuálnych), ku ktorých prijatiu je Vysoká zmluvná strana povinná, v oboch prípadoch *vo výrokovej časti rozsudku* (Pravidlo 61 odsek 3);³¹

5. **Súd môže vo výroku pilotného rozsudku určiť lehotu**, v ktorej má za porušenie zodpovedná Vysoká zmluvná strana prijať vnútroštátne opatrenia k náprave;³²

Vo vzťahu k nastalému porušeniu článku 1 Protokolu č. 1 súd vo výrokovej časti rozsudku *Broniowski* identifikoval „systémový problém nadväzujúci na zlyhanie vnútroštátneho zákonodarstva a postupov [vnútroštátnych orgánov], spôsobené neustanovením účinného mechanizmu k výkonu práva na uznanie k započítaniu „Bug River“ navrhovateľov“ [„ktoré poskytuje možnosť dorovnania hodnoty majetku zanechaného poľskými občanmi po jeho opustení mimo terajšie územie štátu voči odpredajnej cene nehnuteľného majetku alebo voči odmene za právo vec trvalo užívať, predstavujúce zvláštnu náhradu za stratu vlastníckych práv, ktorá nie je iba legitímnym očakávaním odškodnenia, ale skôr vlastníckym právom“; odsek 82 rozsudku].

Pokiaľ ide o všeobecné opatrenia k náprave, súd vo výrokovej časti rozsudku *Broniowski* dotknutej Vysokéj zmluvnej strane *imperatívne* nariadil („*the respondent State must*“, „*l'Etat défendeur doit*“) „prostredníctvom primeraných právnych opatrení a administratívnych postupov zabezpečiť uplatnenie výkonu zmieneného vlastníckeho práva vo vzťahu k zostávajúcim „Bug River“ navrhovateľom alebo im poskytnúť zodpovedajúcu náhradu podľa pravidiel ochrany vlastníckych práv ustanovených v článku 1 Protokolu č. 1“.³³

V konaní o pilotnom rozsudku *Rumpf proti Nemecku* súd vzhliadol príčinu porušenia článku 6 odsek 1 v spojení s článkom 13 Dohovoru „v postupoch nezlučiteľných s Dohovorom, spočívajúcich v opakujúcom sa zlyhávaní zodpovedného štátu zabezpečiť, aby konania v ktorých sa rozhoduje o súkromných právach a povinnostiach

³⁰ *Pozri*: Resolution Res (2002) 59 concerning the practice in respect of friendly settlements (*Adopted by the Committee of Ministers on 18 December 2002*); Monitoring of the payment of sums awarded by way of just satisfaction: an overview of the Committee of Ministers' present practice, Memorandum prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, CM/Inf/DH(2008)7 final, 15 January 2009.

³¹ „The familiar component is that the Court determines that a particular situation in a State constitutes a violation of the Convention. Along with that, it identifies the shorcoming in the legal order – the systemic problem – that is the cause of the violation which affects a whole class of individuals.“, FRIBERGH, E. *Pilot judgment from the Court's perspective, Stockholm Colloquy*. 9–10 June 2008.

³² „The Court may direct in the operative provisions of the pilot judgment that the remedial measures referred to in paragraph 3 above be adopted within a specified time, bearing in mind the nature of the measures required and the speed with which the problem which it has identified can be remedied at the domestic level.“, Rules of Court, Registry of the [European] Court [of Human Rights], 1 May 2012, Strasbourg, Pravidlo 61 odsek 4.

³³ *Broniowski v. Poland*, sťažnosť 31443/96, rozsudok z 22. júna 2004, ECtHR [GC], odsek 3 a 4 výrokovej časti.

jednotlivcov boli ukončené v primeranej lehote, a prijať opatrenia umožňujúce sťažovateľom domáhať sa odškodnenia za neprimerane trvajúce súdne konanie na vnútroštátnej úrovni“.³⁴

Vo vzťahu k všeobecným opatreniam k náprave súd vo výrokovej časti rozsudku *Rumpf* dotknutej Vysokiej zmluvnej strane *imperatívne* nariadil („*the respondent State must*“) „*bez odkladu, najneskôr* v lehote jedného roku odo dňa, kedy sa rozsudok stane konečným podľa článku 44 odsek 1 Dohovoru, ustanoviť účinný vnútroštátny prostriedok nápravy alebo súbor takýchto prostriedkov spôsobilých zabezpečiť primerané a uspokojivé odškodnenie za neprimerane trvajúce súdne konania v zhode s princípmi Dohovoru ustanovenými ustálenou judikatúrou súdu“.³⁵

Po predložení pilotného rozsudku Výboru ministrov (článok 46 odsek 2 Dohovoru) sú uvedené prvky doplnené o:

6. Zrýchlený postup výkonu rozsudku podľa Pravidla 4 odsek 1 *Pravidiel Výboru ministrov o dohlade nad výkonom rozsudkov a o podmienkach urovnania sporu zmierom*;³⁶

Vzhľadom na zvláštnu povahu porušenia budú pilotné rozsudky, vedľa rozsudkov vyžadujúcich naliehavé individuálne opatrenia, rozsudkov upozorňujúcich na štruktúrne a/alebo zložité problémy identifikované súdom alebo Výborom ministrov a medzištátnych sťažností, predmetom prednostného zaobchádzania *postupom sprísneného dohľadu* („*enhanced procedure*“, „*procédure soutenue*“),³⁷ ktorý podľa dosiahnutého stavu môže byť zmenený na štandardný dohľad.³⁸

Priama intervencia Výboru ministrov bude mať formu najmä medzitýmnych rezolúcií („*interim resolutions*“, „*résolutions intérimaires*“) prijímaných Výborom ministrov

³⁴ Namietané zlyhanie zodpovedného štátu sa týkalo neprimeraného trvania konania o správnej žalobe prebiehajúceho od 22. apríla 1994 do 13. mája 2004 pred prvostupňovým správnym súdom v Halle a odvolacím správnym súdom spolkovej republiky Sasko-Anhaltsko, predmetom ktorých bolo zamietnutie žiadosti o predĺženie platnosti povolenia na držbu zbrane kompetentným správnym úradom.

³⁵ *Rumpf v. Germany*, sťažnosť 46344/06, rozsudok z 2. septembra 2010, ECtHR, odsek 4 a 5 výrokovej časti.

³⁶ Pravidlo 4 odsek 1 znie: „Výbor ministrov uprednostní dohľad nad výkonom rozsudkov, v ktorých súd určil, čo považuje za systémový problém v súlade s Rezolúciou Výboru ministrov Res (2004) 3 k rozsudkom poukazujúcim na skrytý systémový problém“. Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies).

„Such a judgment would trigger an accelerated execution process before the Committee of Ministers which would entail not just the obligation to eliminate for the future the causes of the violation, but also the obligation to introduce a remedy with retroactive effect within the domestic system to redress the prejudice sustained by other victims of the same structural or systemic violation.“, Steering Committee for Human Rights, Position paper of the European Court of Human Rights on proposals for reform of the ECHR and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2003 (CDDH(2003)006 final), CDDH-GDR(2003)024, odsek 43.

³⁷ *Pozri*: Concil of Europe, Committee of Ministers, Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights. *Annual report, 2011*, April 2012, C.5. Main states with cases under enhanced supervision, s. 49. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf

³⁸ *Pozri napr.*: CM/Del/Dec(2011)1108E /17 March 2011, 1108th (DH) meeting, 8–10 March 2011 – Decisions adopted at the meeting, Item 1 *bis* (b) enhanced procedure, *Rumpf*, s. 10, a CM/Del/Dec(2011)1128/11 / 06 December 2011, 1128 (DH) meeting, 29 November–2 December – Decision cases No. 11 – *Rumpf* group against Germany.

v priebehu dohľadu nad výkonom rozsudkov,³⁹ najmä s cieľom poskytnúť informácie o stave pokroku pri výkone rozsudku, vysloviť znepokojenie nad týmto stavom a/alebo predložiť návrhy a odporúčania týkajúce sa implementačných opatrení.⁴⁰

Nepriama intervencia bude uskutočňovaná prostredníctvom poverenia Sekretariátu spolupracovať s dotknutou Vysokou zmluvnou stranou pri príprave a/alebo implementácii plánu opatrení („*action plan*“, „*plans d'action*“),⁴¹ v rámci odbornej pomoci týkajúcej sa konkrétnych individuálnych a/alebo všeobecných opatrení alebo v rámci bilaterálnych alebo multilaterálnych programov v prípade prítomnosti zložitých alebo zásadných otázok.⁴²

Opodstatnenosť použitia postupu sprísneného dohľadu nad výkonom pilotného rozsudku, ako i určenia lehoty k prijatiu vnútroštátnych opatrení k náprave vo výroku meritórneho rozhodnutia súdu preukazuje tiež priemerná doba implementácie rozsudkov v hlavných prípadoch porušení Dohovoru.

Priemerná doba výkonu meritórnych rozhodnutí súdu v hlavných prípadoch porušení (implikujúcich opakujúce sa sťažnosti) Vysokými zmluvnými stranami s najvyšším počtom dohliadaných prípadov v roku 2011

	menej ako 2 roky	2 až 5 rokov	viac ako 5 rokov	podiel prípadov presahujúcich 5 rokov v %
Bulharsko	43 *	46	27	23,28 %
Poľsko	26	31	15	20,83 %
Rumunsko	29	39	20	22,73 %
Rusko	36	72	26	19,40 %
Turecko	45	65	54	32,93 %
Ukrajina	41	28	16	18,82 %
Nemecko *	11	2	1	07,14 %

*** počet rozsudkov *in meritum***

* príklad Nemecka je uvedený na účel porovnania počtu rozsudkov *in meritum* v hlavných prípadoch porušení a ich priemernej doby výkonu

Spracované podľa: Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights. *Annual report, 2011*. Committee of Ministers, s. 46 sqq.⁴³

³⁹ *Pozri napr.:* Interim Resolution CM/ResDH(2011)293, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights *Burdov No. 2* against the Russian Federation (Adopted by the Committee of Ministers on 2 December 2011).

⁴⁰ Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies), Pravidlo 16.

⁴¹ *Pozri napr.:* DH-DD(2011)140, Action plan / action report – Communication from Germany concerning the case of Rumpf against Germany (Application No. 46344/06), Committee of Ministers, Secretariat General.

⁴² Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a twin-track supervision system, Document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, CM/Inf/DH(2010)37, September 2010, odsek 8 a 20.

⁴³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf

7. **Splnenie povinnosti** zodpovednou Vysokou zmluvnou stranou *uviesť vo vzťahu k obdobným porušeniam vnútroštátny prostriedok nápravy*, v prípade potreby s retroaktívnym účinkom.⁴⁴

Posúdenie skutkového stavu namietaného v pilotnej sťažnosti „nevyhnutne presahuje výlučné záujmy jednotlivého sťažovateľa a je nutné tento prípad skúmať tiež z hľadiska všeobecných opatrení, ktoré je potrebné prijať v záujme ostatných potenciálne dotknutých osôb“.⁴⁵

Uvedený predpoklad, s ohľadom na systémový stav, ktorý súd v rozhodnutí identifikoval, podmieňuje *rozsah zamýšľaných všeobecných opatrení k náprave*, ktoré v zhode s princípom subsidiarity:

- *musia* prihliadnuť k veľkému počtu dotknutých osôb,
- *musia* zahrnúť mechanizmus pre poskytnutie odškodnenia dotknutým osobám, ktorým bola vzhľadnutým porušením Dohovoru spôsobená ujma, a
- *musia* viesť k náprave systémovej alebo inej obdobnej poruchy vo vnútroštátnom právnom poriadku alebo v postupoch orgánov Vysokej zmluvnej strany, ktorá zakladá súdom zistené porušenie tak, „aby [kontrolný] systém ustanovený Dohovorom nebol ohrozený množstvom [opakujúcich sa] sťažností podaných z rovnakého dôvodu“ a „aby súd nemusel opakovať svoj výrok o porušení v sérii porovnateľných prípadov“.⁴⁶

Napriek tomu, že „nemožno ... vylúčiť, aby pred prijatím ... primeraných všeobecných opatrení zodpovedným štátom pri výkone meritórneho rozsudku súd vydal rozhodnutie o vyčiarknutí pilotnej sťažnosti na základe urovnania sporu zmierom (článok 37 odsek 1 písm. b a článok 39) alebo priznania spravodlivého zadostučinenia (článok 41)“, „vzhľadom na systémovú alebo štrukturálnu povahu nedostatku, ktorý je príčinou porušenia zisteného v pilotnom rozsudku, je zjavne žiaduce ... prijať nevyhnutné všeobecné a individuálne opatrenia súčasne a pristúpiť k urovnaniu sporu so sťažovateľom zmierom na základe dohody zahrňujúcej obe kategórie opatrení“.^[47]

„Za týchto okolností, pri rozhodovaní, či možno vyčiarknuť sťažnosť zo zoznamu prípadov podľa článkov 39 a 37 odsek 1 písm. b Dohovoru, pretože vec bola vyriešená a dodržiavanie základných práv vymedzených v Dohovore a v jeho protokoloch nevyžaduje jej ďalšie preskúmavanie, je opodstatnené aby súd vzal do úvahy nielen individuálne okolnosti sťažovateľa, ale i opatrenia zamerané na vyriešenie zásadnej všeobecnej

⁴⁴ „Whilst awaiting the accelerated execution of the pilot judgment, the Court would suspend the treatment of pending applications raising the same grievance against the respondent State, in anticipation of that grievance being covered by the retroactive domestic remedy.“, in: Steering Committee for Human Rights (CDDH), Drafting Group on the Reinforcement of the Human Rights Protection Mechanism (CDDH-GDR), Position paper of the European Court of Human Rights on proposals for reform of the ECHR and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2003 (CDDH(2003)006 final), CDDH-GDR(2003)024, odsek 43.

⁴⁵ *Hutten-Czapska v. Poland*, sťažnosť 35014/97, rozsudok z 19. júna 2006, ECtHR [GC], odsek 238.

⁴⁶ *Scordino v. Italy* (no. 3), sťažnosť 43662/98, rozsudok z 6. marca 2007 (Just Satisfaction), ECtHR, odsek 15. *Mutatis mutandis Broniowski v. Poland*, sťažnosť 31443/96, rozsudok z 22. júna 2004, ECtHR [GC], odsek 193.

⁴⁷ „Where the parties to the pilot case reach a friendly-settlement agreement, such agreement shall comprise a declaration by the respondent Contracting Party on the implementation of the general measures identified in the pilot judgment as well as the redress to be afforded to other actual or potential applicants.“, in: Rules of Court, Registry of the [European] Court [of Human Rights], 1 May 2012, Strasbourg, Pravidlo 61 odsek 7.

poruchy ... označenej v základnom [pilotnom] rozsudku za príčinu vzhľadnutého porušenia.“⁴⁸

4. K PRÁVNEMU ZÁKLADU KONCEPTU KONANIA O PILOTNOM ROZSUDKU

Právny základ oprávnenia súdu identifikovať vo výroku rozsudku *in meritum* podstatu systémového, štrukturálneho alebo iného obdobného problému, ktorý je príčinou nastalého porušenia a určiť „*druh opatrenia, ktoré by malo byť prijaté k ukončeniu stavu, ktorého existenciu vzhliadol*“⁴⁹ vytvára, s odkazom na ustálenú judikatúru súdu, *článok 46 odsek 1 Dohovoru ukladajúci Vysokým zmluvným stranám abstraktnú povinnosť podriaďiť sa finálnym rozsudkom súdu vo všetkých prípadoch, ktorých sú stranami.*

Konkretizácia obsahu zmienenej povinnosti *ex contractu* je, vzhľadom k absencii explicitného vymedzenia, predmetom interpretácie podanej súdom v zhode so zvláštnym predmetom a účelom ustanovení Dohovoru na základe právomoci zverenej mu Vysokými zmluvnými stranami v článku 19 a 32 Dohovoru, a *napĺňaná*, s odkazom na článok 31 odsek 3 písm. b) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, *praxou súdu, Výboru ministrov a Vysokých zmluvných strán pri postupoch podľa článku 46 odsek 1 a 2 Dohovoru, „ktorá založila dohodu strán týkajúcu sa jeho výkladu“*.⁵⁰

Príkladom ustálených postupov súdu smerujúcich k presadeniu kompetencie formulovať v prípadoch *závažných porušení* Dohovoru v rozsudku *in meritum* *výrok ukladajúci zodpovednej Vysokej zmluvnej strane povinnosť dosiahnuť určitý výsledok*, alternatívne, formulovať v odôvodnení meritorneho rozhodnutia *smernice a odporúčania*, v oboch prípadoch na účel splnenia povinnosti podľa článku 46 odsek 1 Dohovoru, ktorými súd *limituje* alebo fakticky vylúči inak *obvyklú mieru uváženia* Vysokej zmluvnej strany pri konkretizácii formy a obsahu predpokladaných *individuálnych* implementačných opatrení, sú rozsudky *Papamichalopoulos proti Grécku* z 31. októbra 1995 a *Assanidze proti Gruzínsku* z 8. apríla 2004.

Obdobne vo vzťahu ku *všeobecným* implementačným opatreniam možno konštatovať ustálenosť postupov súdu, výsledkom ktorých je formulovanie výrokov ukladajúcich zodpovednej Vysokej zmluvnej strane *programovanú povinnosť normotvorby*,⁵¹ alternatívne, formulovanie *smerníc a odporúčaní* v odôvodnení meritorneho rozhodnutia na účel splnenia povinnosti podľa článku 46 odsek 1 Dohovoru v prípadoch iných závažných porušení, ktorých príčinou je systémový, štrukturálny alebo iný obdobný problém prostredníctvom praxe pilotných rozsudkov dopĺňanej quasi-pilotnými rozsudkami a inými meritórными rozhodnutiami zaoberajúcimi sa systémovým problémom.

⁴⁸ *Broniowski v. Poland*, sťažnosť 31443/96, rozsudok z 28. septembra 2005 (Friendly settlement), ECtHR [GC], odsek 36 a 37.

⁴⁹ *Assanidze v. Georgia*, sťažnosť 71503/01, rozsudok z 8. apríla 2004, ECtHR [GC], odsek 202; *Scoppola v. Italy* (no. 2), sťažnosť 10249/03, rozsudok zo 17. septembra 2009, ECtHR [GC], odsek 148.

⁵⁰ *Článok 31 odsek 3 písm. b) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve* znie: „There shall be taken into account, together with the context: (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation“. *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Viedeň, 23. máj 1969, UNTS Vol. 1155, Registration No. 18232, 1980, s. 331 sqq.

⁵¹ Fynys, Markus: Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights. *German Law Journal*. Vol. 12, No. 5, 2011, s. 1233.

Na úrovni aktov orgánov Rady Európy najskôr Parlamentné zhromaždenie v septembri 2000 vyzvalo formou rezolúcie súd „zaviazať sa uviesť vo svojich rozsudkoch dotknutým vnútroštátnym orgánom, ako by mali vykonať rozsudok tak, aby mu vyhovel a prijali požadované individuálne a všeobecné opatrenia“.⁵²

Neskôr Výbor ministrov v rezolúcii Res(2004)3, „zdôrazňujúc záujem pomôcť dotknutému štátu identifikovať skrytý problém a potrebné implementačné opatrenia“ a „s ohľadom na to, že výkon rozsudkov by bol uľahčený, ak by existencia systémového problému bola rozpoznaná už v rozsudku súdu“, vyzval súd identifikovať v rozhodnutí, v ktorom vysloví záver o porušení „skrytý systémový problém a príčinu tohto problému, zvlášť ak je pravdepodobné, že spôsobí početné sťažnosti tak, aby uľahčil štátom nájdenie vhodného riešenia a Výboru ministrov dohľad nad výkonom rozsudkov“.⁵³

Vo vzťahu k Vysokým zmluvným stranám prijal Výbor ministrov, v zhode s názorom Riadiaceho výboru pre ľudské práva,⁵⁴ odporúčanie Rec (2004)6, v ktorom Vysoké zmluvné strany s odkazom na príklady dobrej praxe uvedené v prílohe vyzval, aby „nasledujúce rozsudky súdu, ktoré upozorňujú na štrukturálne alebo všeobecné nedostatky vo vnútroštátnom práve alebo vnútroštátnych postupoch, preskúmali účinnosť existujúcich vnútroštátnych prostriedkov nápravy“ a ak to bude potrebné, aby účinné prostriedky nápravy ustanovili, s cieľom vyhnúť sa predkladaniu opakujúcich sa sťažností.⁵⁵

Následne, v zhode s uvedenými aktmi orgánov Rady Európy,⁵⁶ súd rozvinul rozhodovaciu prax konaní o pilotnom rozsudku vydaním rozhodnutia in meritis *Broniowski prot Polsku* z 22. júna 2004.

Absorpcia ex post formalizovaných základných pravidiel potvrdzujúcich právomoc súdu použiť konanie o pilotnom rozsudku a doručiť pilotný rozsudok,⁵⁷ spoločne s pravidlami potvrdzujúcimi právomoc súdu nariadiť predbežné opatrenia („interim measures“) a úpravou jednostranných vyhlásení („unilateral declarations“) pravidlami „hard law“,⁵⁸ je súčasťou úvah týkajúcich sa prijatia Štatútu Európskeho súdu pre ľudské práva (inšpirovaných modelom Štatútu Súdneho dvora Európskej únie),⁵⁹ obsahujúceho okrem

⁵² PA/Res 1226 (2000), Execution of judgments of the European Court of Human Rights (*Text adopted by the Assembly on 28 September 2000*), odsek 11. B. II.

⁵³ CM/Res (2004)3, Resolution on judgments revealing an underlying systemic problem (Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004), bod I *in fine*.

Pozri: Steering Committee for Human Rights (CDDH), Guaranteeing the long-term effectiveness of the control system of the European Court of Human Rights, CDDH(2003)006 Addendum final, návrh C.1, s. 35.

⁵⁴ Steering Committee for Human Rights, Guaranteeing the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights – Implementation of the Declaration adopted by the Committee of Ministers at its 112th Session (14–15 May 2003), Interim Activity Report, CDDH(2003)026 Addendum I Final, odsek 20.

⁵⁵ CM/Rec (2004)6, Recommendation to member states on the improvement of domestic remedies (Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004), bod II *in fine*.

⁵⁶ Ensuring the continued effectiveness of the European Convention on Human Rights – The implementation of the reform measures adopted by the Committee of Ministers at its 114th Session (12 May 2004), CM(2006)39 final, 12 May 2006, bod III.2.

⁵⁷ Rules of Court, Registry of the [European] Court [of Human Rights], 1 May 2012, Strasbourg, Rule 61 „Pilot-judgment procedure“, inserted by the Court on 21 February 2011.

⁵⁸ Steering Committee for Human Rights (CDDH), ACTIVITY REPORT, Guaranteeing the long-term effectiveness of the control system of the European Convention on Human Rights, CDDH(2009)007 Addendum I, 30 March 2009, s. 12, odsek 15.

⁵⁹ Tiež: Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, CM Documents, CM(2006)203, 15 November 2006, odsek 44–50.

uvedených pravidiel tiež *záväznú normatívne ustanovenia* obsiahnuté v súčasnosti v Hlave II Dohovoru.⁶⁰

Pokiaľ ide o otázku *podriadenia* sa Vysokých zmluvných strán finálnemu *pilotnému* rozsudku, na základe doterajšieho stavu je možné konštatovať *akceptáciu* postupov súdu *limitujúcich mieru uváženia* Vysokých zmluvných strán zodpovedných za vzhliadnuté porušenie pri voľbe a určení obsahu individuálnych a všeobecných vnútroštátnych opatrení k náprave pri implementácii rozsudkov *in meritum*.⁶¹

5. FORMULOVANIE ZÁVEROV

Presadenie *výrokov, smerníc a odporúčaní* vyjadrených v meritórnych rozhodnutiach súdu pri aplikácii článku 46 odsek 1 Dohovoru v *závažných* alebo *opakujúcich sa* prípadoch porušení Dohovoru limituje v prospech kompetencie súdu rozsah inak *obvyklej miery* uváženia zodpovednej Vysokéj zmluvnej strany pri určení obsahu sekundárnych povinností *ex contractu* na účel implementácie rozsudkov súdu ako „komplexného právneho a *politického* postupu, ktorého cieľom je napraviť vzhliadnuté porušenia a predísť porušeniam novým alebo obdobným“.⁶²

Mimo *záväzný rámec inter partes*, abstraktné pravidlá definujúce koncept pilotného rozsudku, v širšom zmysle koncept rozhodnutí s prvkom aplikácie článku 46 odsek 1 Dohovoru, spoločne s ďalšími *všeobecnými (procedurálnymi) pravidlami* formulovanými súdom v zásadných meritórnych rozhodnutiach,⁶³ ktorých predmetom je napr. otázka určenia *extrateritoriálnej* jurisdikcie na účel článku 1 Dohovoru,⁶⁴ procesných podmie-

⁶⁰ *Pozri.*: Steering Committee for Human Rights, Guaranteeing the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights – Implementation of the Declaration adopted by the Committee of Ministers at its 112th Session (14–15 May 2003), Interim Activity Report, CDDH(2003)026 Addendum I Final, odsek 21.

Tiež: Steering Committee for Human Rights (CDDH), Committee of Experts on a simplified procedure for amendment of certain provisions of the European Convention on Human Rights (DH-PS), Draft CDDH Final Report), DH-PS(2012)R4, 23 May 2012.

⁶¹ CM/ResDH (2006)53 concerning the judgment of the European Court of Human Rights of 8 April 2004 – Grand Chamber in the case of *Assanidze* against Georgia (Adopted by the Committee of Ministers on 2 November 2006); CM/ResDH (98)309 concerning the judgment of the European Court of Human Rights of 24 June 1993 and 31 October in the case of *Papamichalopoulos* and Others against Greece (Adopted by the Committee of Ministers on 25 September 1998); CM/ResDH(2007)90, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights *Brumărescu* and 30 other cases against Romania (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007); CM/ResDH(2009)89, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights *Broniowski* against Poland (Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2009); CM/ResDH(2011)44, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights *Suljagić* against Bosnia and Herzegovina (Adopted by the Committee of Ministers on 8 June 2011). http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp.

⁶² PA/Res 1516 (2006), Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, 2 October 2006, odsek 2.

⁶³ “[T]he fact that a tribunal’s rulings are binding only on the parties before it does not mean that those rulings have no influence on other states’s legal expectations. There is no doubt that international tribunals’ decisions signal the direction of future rulings and, de facto, define the contours of the legal obligations states face. In the absence of *stare decisis* these rulings can only be described as a form of soft law. ... As such, they shape states’ expectations and implicate states’ reputations for compliance with international law, and so can constrain states’ behavior.”, GUZMAN, Andrew T. – MEYER, Timothy L. *International common law: The Soft Law of International Tribunals*. *Chicago Journal of International Law*. Vol. 9, No. 2, Winter 2009, s. 516 a 517.

⁶⁴ *Pozri napr.*: *Ilich Sanchez Ramirez v. France*, sťažnosť 28780/95, rozhodnutie z 24. júna 1996 (Admissibility),

nok medzištátnych a individuálnych sťažností podľa článku 33 a 34 Dohovoru, alebo vymedzenie predpokladov pre nariadenie predbežných opatrení a určenie ich záväznosti,⁶⁵ dopĺňajú „*hard law*“ pravidlá ustanovené Dohovorom. V tomto kontexte možno vysloviť prítomnosť odstupňovanej štruktúry *normatívnej* úpravy predpokladov jurisdikcie a postupov súdu majúcej *hybridnú* povahu.⁶⁶

Zároveň, z pohľadu účinkov meritórnych rozhodnutí súdu dochádza zvlášť v prípadoch pilotných rozsudkov *k odklonu od* pravidla formulovania *výlučne deklaratórnych výrokov* a s ohľadom na predpokladané prijatie vnútroštátnych všeobecných opatrení k náprave, ktoré musia prihliadnuť „ku všetkým skutočným a potenciálnym sťažovateľom“, tiež k faktickému presahu účinku rozsudkov *in meritum* nad rámec *inter partes*.

Modifikácia obsahu meritórnych rozhodnutí a zvlášť ich výrokovej časti dosiahnutá aplikáciou článku 46 odsek 1 Dohovoru je však vzdialená jurisdikcii súdu založenej na *apelačnom* princípe, s akceptovaním ktorej by súd bol oprávnený priamo zrušiť rozhodnutie vnútroštátneho súdu alebo správneho úradu, prípadne určitý normatívny akt vnútroštátneho zákonodarného orgánu alebo iba jeho určité ustanovenie tak, ako bolo navrhnuté v dokumentoch Právneho výboru Poradného zhromaždenia Rady Európy pri príprave návrhu textu Dohovoru, prednesených Pierre-Henri Teitgenom v septembri 1949 a v auguste 1950,⁶⁷ ktorých kontext dopĺňajú štúdie Právneho výboru k štruktúre supranacionálnej európskej integračnej architektúry.⁶⁸ Naopak, na účel splnenia rozsudku *in meritum* sa predpokladá prijatie implementačného aktu príslušným vnútroštátnym orgánom, ktoré je prejavom výkonu *suverénnych* právomocí dotknutou Vysokou zmluvnou stranou.

S akceptovaním absencie kompetencie súdu rozhodnúť o *abstraktnej* otázke súladu normatívnych aktov Vysokých zmluvných strán s Dohovorom *sensu stricto*,⁶⁹ možno výkon jurisdikcie Súdu, podstatou ktorej je rozhodovanie „individuálnych prípadov, ktoré vyvolávajú otázky základných ľudských práv podľa Dohovoru, prostredníctvom rozsudkov poskytujúcich „ústavné“ smernice vnútroštátnym orgánom, najmä súdom“,

EComHR,; *Banković and Others v. Belgium and 16 Other Contracting States*, sťažnosť 52207/99, rozhodnutie z 12. decembra 2001 (Admissibility), ECtHR [GC]; *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, sťažnosť 48787/99, rozsudok z 8. júla 2004, ECtHR [GC].

⁶⁵ *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, sťažnosť 46827/99 a 46951/99, rozsudok zo 4. februára 2005, ECtHR [GC], odsek 92 sqq.

⁶⁶ *Pozri*: Abbott K. W., Keohane R. O., Moravcsik A., Slaughter A.-M., Snidal D.: The Concept of Legalization, International Organization, Volume 54, Issue 03, August 2000, s. 401–419.

⁶⁷ “Article 24 [:] The verdict of the Court shall order the State concerned: (1) to annul, suspend or amend the incriminating decision“; „Article 50 of the proposed text to be worded as follows: ... The Court may declare the impugned legislative, executive or judicial acts to be null and void. Where necessary the Court shall grant just compensation to the injured party“.

Conseil de l'Europe, Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Travaux Préparatoires de l'article 50 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Document d'information, CDH (70) 17, 30 avril 1970, Draft Report of the Legal Committee to the Consultative Assembly prepared by Mr. Teitgen (5th September, 1949) a Legal Committee – Preliminary draft resolution proposed by Mr. Teitgen (17th August, 1950), s. 6 a 28.

⁶⁸ “[S]uch a Court will only be effective if at the same time a common political organisation [“a political authority to which the countries are ready to bow”] is established”, *in*: Conseil de l'Europe, Cour Européenne des droits de l'Homme, *Travaux Préparatoires des Articles 53 et 54 de la Convention européenne des droits de l'homme*, CDH (72) 27, III. Première session de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, M. Jakobsen, Danemark, s. 3.

⁶⁹ *De Becker v. Belgium*, sťažnosť 214/56, rozsudok z 27. marca 1962, ECtHR, s. 23 odsek 14 *in fine*.

z pohľadu funkcionálneho charakterizovať ako výkon **quasi-ústavného súdnictva**.⁷⁰ Túto charakteristiku zvyrazňuje status Európskeho dohovoru ako „ústavnej listiny európskeho verejného poriadku“⁷¹ zakotvujúcej minimálny štandard základných práv, záruky ktorých tvoria súčasť konceptu *rule of law*, a tiež priznanie priameho účinku Dohovoru vo vnútroštátnom práve Vysokých zmluvných strán.

Súčasne však nemožno prehliadnúť materiálny presah prejednávania individuálnych prípadov namietaného porušenia ustanovení Dohovoru, ktorý je dotváraný, v zhode s konceptom kolektívnych záruk základných práv,⁷² inštitútom konaní o medzištátnych sťažnostiach podľa článku 33 Dohovoru vyznačujúcich sa absenciou podmienky preukázania existencie obete tvrdeného porušenia,⁷³ vo vzťahu k finálnym meritórnym rozhodnutiam súdu autoritou *res interpretata*, ako i prípadmi, v ktorých súd ako príčinu vzhľadnutého porušenia Dohovoru identifikuje *systémový alebo iný obdobný problém* vo vnútroštátnom právnom poriadku alebo v postupoch orgánov Vysokých zmluvných strán, ako najvýraznejšej z kategórií prípadov použitia článku 46 odsek 1 Dohovoru súdom.⁷⁴

JUDr. et Mgr. Milan Dubovský

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
Národná banka Slovenska

⁷⁰ Guaranteeing the long-term effectiveness of the control system of the European Convention on Human Rights Addendum to the final report containing CDDH proposals (long version), CDDH (2003) 006 Addendum final, 9 April 2003, odsek 12.

⁷¹ *Loizidou v. Turkey* (Preliminary objections), sťažnosť 15318/89, rozsudok z 23. marca 1995, ECtHR, odsek 75; *Bosphorus v. Ireland*, sťažnosť 45036/98, rozsudok z 30. júna 2005, ECtHR [GC], odsek 156.

Mutatis mutandis Lawless c. Irlande (No. 1), sťažnosť 332/57, rozhodnutie zo 14. novembra 1960, CEDH, „Opinion dissidente de M. G. Maridakis“, s. 15; *Autriche c. Italie*, sťažnosť 788/60, rozhodnutie z 11. januára 1961, ComEDH; *Soering v. The United Kingdom*, sťažnosť 14038/88, rozsudok z 7. júla 1989, „Concurring Opinion of Judge De Meyer“, ECtHR [Plenary], s. 46; *Cyprus v. Turkey* (Report), sťažnosť 25781/94, 4. jún 1999, EComHR, odsek 71; *VO c. France*, sťažnosť 53924/00, rozsudok z 8. júla 2004, CEDH [GC], „Opinion Séparée de M. le juge Costa“, bod 12, s. 49.

⁷² “[E]n concluant la Convention, les Etats Contractants n’ont pas voulu se concéder des droits et obligations réciproques utiles à la poursuite de leurs intérêts nationaux respectifs, mais réaliser les objectifs et idéaux du Conseil de l’Europe, tels que les énonce le Statut, et instaurer un ordre public communautaire des libres démocraties d’Europe afin de sauvegarder leur patrimoine commun de traditions politiques, d’idéaux, de liberté et de prééminence du droit”, *In: Autriche c. Italie*, sťažnosť 788/60, rozhodnutie z 11. januára 1961, ComEDH.

⁷³ *Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece*, sťažnosť 3321/67, 3322/67, 3323/67 a 3344/67, rozhodnutie z 31. mája 1968 (Admissibility), EComHR.

⁷⁴ Guaranteeing the long-term effectiveness of the control system of the European Convention on Human Rights, Steering Committee for Human Rights (CDDH), (ii) Activity Report, CM(2009)51 Addendum final, 6 May 2009, odsek 47.