Matthewsová proti Spojenému království, rozsudek ze dne 18. 2. 1999

Stěžovatel: Matthewsová

Žalovaný stát: Spojené království

Číslo stížnosti: 24833/94

Datum: 18.02.1999

Článek Úmluvy: čl. 3 Protokolu č. 1

Rozhodovací formace: Velký senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Významnost: 1

VÝBĚR ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA PRO JUSTIČNÍ PRAXI Č. 4/2000

Matthewsová proti Spojenému království, rozsudek ze dne 18. 2. 1999

Evropský soud pro lidská práva, zasedající v souladu s článkem 27 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ve znění Protokolu č. 11 a v souladu s příslušnými ustanoveními Jednacího řádu Soudu jako Velký senát, který tvořili následující soudci: L. Wildhaber, předseda, E. Palm, Ferrari Bravo, Gaukur Jörundsson, G. Ress, I. Cabral Barreto, J.-P. Costa, W. Fuhrmann, K. Jungwiert, M. Fischbach, N. Vajičová, J. Hedigan, W. Thomassenová, M. Tsatsa-Nikolovska, T. Pantiru, K. Traja, soudce ad hoc Sir John Freeland, a rovněž M. de Boer-Buquicchio, zástupkyně tajemníka, po uzavřeném jednání, která se konala dne 19. listopadu 1998 a 20. a 21. ledna 1999, posledně uvedeného data vynesl následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ byl předán Soudu, vytvořenému podle bývalého článku 19 Úmluvy, Evropskou komisí pro lidská práva (dále jen „Komise“) dne 26. ledna 1998 během tříměsíční lhůty stanovené bývalými články 32 § 1 a 47 Úmluvy. Tomu předcházelo podání stížnosti proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska (č. 24833/94) předložené Komisi podle bývalého článku 25 paní Denisou Matthewsovou dne 18. dubna 1994. Požadavek Komise vycházel z bývalých článků 44 a 48 Úmluvy a prohlášení, jímž Spojené království uznalo obligatorní pravomoc Soudu (bývalý článek 46). Předmětem uvedené žádosti bylo vydání rozhodnutí, zda skutkový děj případu zakládá porušení závazků odpovědného státu podle článku 3 Protokolu č. 1 samostatně nebo ve spojení s článkem 14 Úmluvy.

2. V odpovědi na dotaz učiněný v souladu s ustanovením 33 § 3 (d) Jednacího řádu Soudu žadatelka uvedla, že si přeje osobně se zúčastnit soudního řízení, a ustanovila advokáta, který ji bude zastupovat (bývalé ustanovení 30).

3. Jako předseda senátu, který byl původně jmenován (bývalý článek 43 Úmluvy a bývalé ustanovení

21) zejména pro projednání procesních otázek, které by mohly vzniknout, než vstoupí v platnost Protokol č. 11, R. Bernhardt, tehdejší předseda Soudu, prostřednictvím tajemníka konzultoval se zástupcem vlády Spojeného království (dále jen „Vláda“), právním zástupcem žadatelky a zástupcem Komise organizaci písemného postupu. V souladu s následným usnesením tajemník obdržel vyjádření Vlády 25. srpna 1998 a vyjádření žadatelky 20. srpna 1998.

4. Jakmile 1. listopadu 1998 vstoupil v platnost Protokol č. 11, byl v souladu s jeho článkem 5 § 5 případ předán Velkému senátu. Do Velkého senátu byl z moci úřední jmenován Sir Nicolas Bratza, soudce zastupující Spojené království (článek 27 § 2 Úmluvy a ustanovení 24 § 4 Jednacího řádu Soudu), L. Wildhaber, předseda Soudu, E. Palmová, místopředsedkyně Soudu, M. Fischbach, J.-P. Costa a G. Ress, místopředsedové sekcí (článek 27 § 3 Úmluvy a ustanovení 24 §§ 3 a 5 (a)). Ostatními členy jmenovanými k doplnění Velkého senátu byli L. Ferrari Bravo, Gaukur Jörundsson, I. Cabral Barreto, W. Fuhrmann, K. Jungwiert, N. Vajičová, J. Hedigan, W. Thomassenová, M. Tsatsa-Nikolovská, T. Pantiru, K. Traja (ustanovení 24 §§ 3 a 5 (b) a (c) a ustanovení 100 § 4). Sir Nicolas Bratza, který se účastnil projednávání případu Komisí, poté již nezasedl v Senátu (ustanovení 28). Vláda proto jmenovala Sira Johna Freelanda soudcem ad hoc (článek 28 § 2 Úmluvy a ustanovení 29 § 1).

5. Na výzvu Soudu delegovala Komise jednoho ze svých členů, J.-C. Soyera, aby se účastnil projednávání případu Velkým senátem.

6. V souladu s rozhodnutím předsedy se veřejné zasedání konalo v Paláci lidských práv ve Štrasburgu dne 19. listopadu 1998. Soud předtím vykonal přípravné řízení.

Před Soud předstoupili:

(a) za Vládu M. Eaton, Ministerstvo zahraničí a Commonwealthu, zástupce Vlády, D. Anderson, advokát, hlavní zástupce, D. Collinsová, právní odbor úřadu Vlády, C. Powerová, Ministerstvo zahraničí a Commonwealthu, poradci.

(b) za žadatelku M. Llamas, advokát, L. Baglietto, advokát, F. Picardo, advokát, právní zástupci, R. Benzaguén, zákonodárný útvar Gibraltar, poradce.

(c) za Komisi J. C. Soyer, delegát, a M.-T. Schoepferová, tajemnice.

Soud vyslechl úvodní přednesy pánů Soyera, Llamase a Andersona.

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Zvláštní okolnosti případu

7. Dne 12. dubna 1994 se žadatelka obrátila na Volební registrační úřad v Gibraltaru, aby byla zaregistrována jako volička pro volby do Evropského parlamentu. Volební registrační úřad odpověděl 25. dubna 1994:

„Ustanovení Dodatku 11 k zákonu ES o přímých volbách z roku 1976 vyhrazují volební právo ve volbách do Evropského parlamentu Spojenému království (viz odstavec 18 níže). Tento zákon byl přijat všemi státy a má statut smlouvy. To znamená, že na Gibraltar se nevztahuje volební právo pro volby do Evropského parlamentu.“

II. Příslušné právo Gibraltaru

A. Gibraltar a Spojené království

8. Gibraltar je kolonií Spojeného království. Je součástí Dominií Jejího Veličenstva, avšak nikoli součástí Spojeného království. Parlament Spojeného království má konečnou legislativní pravomoc vůči Gibraltaru, avšak v praxi ji uplatňuje zřídka.

9. Výkonná moc je svěřena guvernérovi, který je zástupcem královny. Na základě pokynu z 23. května 1969 určité „stanovené vnitřní záležitosti" jsou vymezeny premiérovi a jeho ministrům, kteří jsou zde voleni, ostatní záležitosti (zahraniční věci, obrana a mezinárodní bezpečnost) nepatří ke „stanoveným", proto odpovědnost za ně zůstává guvernérovi.

10. Premiér a gibraltarská vláda jsou odpovědni gibraltarským voličům prostřednictvím všeobecně volené Sněmovny. Sněmovna má vnitrostátní zákonodárnou pravomoc. Má právo přijímat zákony pro Gibraltar ve „stanovených vnitřních záležitostech", přičemž mimo jiné je omezena právem guvernéra neodsouhlasit přijatou právní úpravu.

B. Gibraltar a Evropské společenství

11. Smlouva o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva o ES") se vztahuje na Gibraltar prostřednictvím článku 227(4), který stanoví, že se týká evropských území, za jejichž zahraniční vztahy odpovídá členský stát.

Spojené království přistoupilo smlouvou o přistoupení z 22. ledna 1972 k předchůdci Smlouvy o ES, smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství z 25. března 1957 (dále jen „Smlouva o EHS").

12. Smlouva o přistoupení vylučuje Gibraltar z některých částí Smlouvy o ES. Zejména Gibraltar není součástí celního území Společenství, což znamená, že se nepoužívají ustanovení o volném pohybu zboží. Gibraltar je považován za třetí zemi v záležitostech obchodní politiky Společenství, Gibraltar je dále vyloučen ze společného zemědělského trhu a obchodu se zemědělskými produkty a z úpravy dotýkající se daně z přidané hodnoty a ostatních daní z obratu a nepřispívá do rozpočtu Společenství. Právní úprava Evropských společenství (dále jen „ES") takových oblastí, jako je mimo jiné volný pohyb osob, služeb a kapitálu, zdravotnictví, ochrana životního prostředí či spotřebitelů, se v Gibraltaru aplikuje.

13. Příslušná ustanovení právních předpisů ES se stávají součástí gibraltarského práva stejným způsobem jako v jiných státech Společenství; ustanovení jsou přímo aplikovatelná a směrnice a ostatní právní akty ES, které vyžadují vnitrostátní zákonodárství, jsou do právní úpravy transponovány.

14. Ačkoli Gibraltar není přímou součástí Spojeného království, deklarací vlády Spojeného království je od okamžiku, kdy vstoupil v platnost zákon o britském občanství (1981), termín „občan" a odvozeniny používané Smlouvou o ES chápat jako pojmy vztahující se mimo jiné na britské občany a občany britských závislých území, kteří získávají občanství na základě vztahu ke Gibraltaru.

C. Evropské společenství a Evropský parlament

15. Pravomoci Evropského společenství jsou rozděleny mezi instituce vytvořené Smlouvou o ES a zahrnují Evropský parlament, Radu, Komisi (dále jen „Evropská komise") a Soudní dvůr.

16. Před 1. listopadem 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva o Evropské unii ze 7. února 1992 (dále jen „Maastrichtská smlouva"), se článek 147 Smlouvy o EHS odvolával na „poradní a dohlížecí pravomoci" Evropského parlamentu. Od 1. listopadu 1993 bylo znění „poradní a dohlížecí pravomoci" vypuštěno a úlohou Evropského parlamentu dle článku 137 je „vykonávat pravomoc, kterou mu (tato) smlouva svěřuje". Nejdůležitější pravomoci Evropského parlamentu podle Smlouvy

o ES lze nyní shrnout následovně:

Článek 138b stanoví, že Evropský parlament se „účastní procesu přijímání aktů Společenství výkonem svých pravomocí v rámci postupů podle článků 251 a 252, jakož i udílením souhlasu a zaujímáním poradních stanovisek“. Dále druhý odstavec článku 138b opravňuje Evropský parlament požádat Komisi, aby předložila vhodné návrhy k záležitostem, kde je podle jeho názoru k provedení smlouvy zapotřebí aktu Společenství.

V prvním odstavci se výraz „udílení souhlasu“ vztahuje k procesu, který Smlouva o ES (např. v článcích 8a/2/ a 130d) stanoví pro přijímání pravidel Rady na návrh Evropské komise, který je podmíněn souhlasem Evropského parlamentu. Tento proces se nazývá „udílení souhlasu“.

Článek 144 stanoví způsob vyslovení nedůvěry Evropské komisi, přičemž pokud nedůvěra je vyslovena dvoutřetinovou většinou všech poslanců Evropského parlamentu, musí Evropská komise odstoupit jako celek.

Článek 158 stanoví, že k navržení kandidáta na předsedu Evropské komise je nutný předběžný souhlas Evropského parlamentu a již jmenovaní členové Evropské komise podléhají jako orgán schválení Evropského parlamentu.

První odstavec článku 189 stanoví:

„K plnění svých úkolů a za podmínek stanovených touto smlouvou Evropský parlament společně s Radou, Rada a Komise vydávají nařízení, směrnice a rozhodnutí a podávají doporučení nebo zaujímají stanoviska.“ …

D. Volby a Evropský parlament

17. Článek 138(3) Smlouvy o EHS stanovil v roce 1976, že Evropský parlament vypracuje návrhy na volby. Rada měla „vypracovat odpovídající pravidla a doporučit členským zemím jejich přijetí v souladu s příslušnými ústavními předpisy“. Stejná ustanovení byla zakotvena do Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli a do Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

18. V souladu s článkem 138(3) rozhodnutí Rady 76/787 (dále jen „rozhodnutí Rady“) podepsané předsedou Rady Evropských společenství a poté ministry zahraničí členských států stanovilo uvedená pravidla. Zvláštní úprava byla přijata zákonem z 20. září 1976 o volbách poslanců do Evropského parlamentu přímými všeobecnými volbami (dále jen „zákon z roku 1976“), který podepsali příslušní ministři zahraničí a který se stal přílohou rozhodnutí Rady. Článek 15 zákona z roku 1976 stanoví, že „přílohy I až III jsou nedílnou součástí tohoto zákona“. Příloha II zákona z roku 1976 uvádí, že „Spojené království bude aplikovat ustanovení tohoto zákona pouze pro Spojené království“.

E. Použití Úmluvy pro Gibraltar

19. Deklarací z 23. října 1953 Spojené království, v souladu s bývalým článkem 63 Úmluvy, rozšířilo její platnost na Gibraltar. Protokol č. 1 se vztahuje na Gibraltar na základě deklarace podle článku 4 Protokolu č. 1 ze dne 25. února 1988.

JEDNÁNÍ PŘED KOMISÍ

20. Paní Matthewsová se obrátila na Komisi 18. dubna 1994. Tvrdila, že byl porušen článek 3 Protokolu č. 1 samostatně nebo spolu s článkem 14 Úmluvy.

21. Dne 16. dubna 1996 Komise prohlásila stížnost (č. 24833/94) za přípustnou. Ve své zprávě z 29. října 1997 (bývalý článek 31) vyjádřila názor, že k porušení článku 3 Protokolu č. 1 nedošlo (jedenácti hlasy proti šesti).

KONEČNÉ NÁVRHY PŘEDLOŽENÉ SOUDU

22. Vláda požádala Soud, aby rozhodl, že k porušení Úmluvy nedošlo.

23. Žadatelka požádala, aby Soud rozhodl, že byla porušena její práva podle článku 3 Protokolu č. 1 samostatně nebo spolu s článkem 14 Úmluvy. Rovněž žádala náhradu nákladů.

I. Údajné porušení článku 3 Protokolu č. 1

24. Žadatelka tvrdila, že byl porušen článek 3 Protokolu č. 1, který stanoví:

„Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru."

25. Vláda prohlásila, že ze tří hlavních důvodů se článek 3 Protokolu č. 1 na předložený případ nevztahuje, a pokud ano, k porušení uvedeného ustanovení nedošlo.

A. Zda odpovídá Spojené království podle Úmluvy za skutečnost, že v Gibraltaru neproběhly volby do Evropského parlamentu

26. Podle názoru Vlády žadatelka ve skutečnosti uplatňuje námitky vůči rozhodnutí Rady č. 76/787 a vůči zákonu z roku 1976 o volbách do Evropského parlamentu (viz odstavec 18 výše). Tento zákon, který má statut mezinárodní smlouvy, byl přijat v rámci Společenství a nemůže být revokován nebo jednostranně změněn Spojeným královstvím. Vláda zdůraznila, že Evropská komise pro lidská práva mnohokrát odmítla přezkoumávat podle Úmluvy opatření učiněná v rámci právního řádu Společenství. Vláda souhlasí s tím, že Vysoká smluvní strana může porušit své závazky z Úmluvy tím, že vstoupí do smlouvy, která je neslučitelná s Úmluvou, avšak v tomto případě, který se týká ustanovení přijatých v rámci Evropského společenství, situace totožná není. Tedy za zákony přijaté Společenstvím nebo na základě jeho požadavků nemohou společně nebo jednotlivě odpovídat členské státy, zejména pokud se tyto zákony týkají voleb do zákonodárných orgánů Společenství. Při jednání Vláda prohlásila, že k tomu, aby se kterýkoli stát mohl zodpovídat podle Úmluvy, musí mít možnost efektivní kontroly právního předpisu, který je napaden. V případě právní úpravy voleb do Evropského parlamentu Spojené království tuto možnost nemá.

27. Žadatelka nesouhlasila. Podle jejího názoru rozhodnutí Rady a zákon z roku 1976 jsou spíše mezinárodní smlouvou než aktem instituce, jejíž rozhodnutí nepodléhají přezkumu podle Úmluvy. Domnívá se tedy, že Vláda je podle Úmluvy zodpovědná za dopady rozhodnutí Rady a zákona z roku 1976. Pro případ, že rozhodnutí Rady a zákon z roku 1976 jsou vykládány tak, že přenášejí pravomoc na orgány Společenství, tvrdila žadatelka s odkazem na komunitární judikaturu, že pokud chybí odpovídající ochrana práv podle článku 3 Protokolu č. 1, Vláda je každopádně nadále zodpovědná podle Úmluvy.

28. Většina Komise nezaujala stanovisko k tomuto bodu, ačkoli na něj bylo odkazováno v separátních a nesouhlasných stanoviscích.

29. Článek 29 vyžaduje, aby Vysoké smluvní strany „přiznávaly každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v této Úmluvě". Článek 1 nerozlišuje jednotlivé typy dotčených pravidel či právních norem a žádnou část „jurisdikce" členských států nevylučuje z přezkumu podle Úmluvy (viz rozsudek ve věci Sjednocená komunistická strana Turecka a další v. Turecko z 30. ledna

1998, Záznamy o rozsudcích a rozhodnutích 1998-I, str. 17–18, § 29).

30. Soud poznamenává, že strany nezpochybnily platnost článku 3 Protokolu č. 1 v Gibraltaru. Soud připomíná, že Úmluva platí na území Gibraltaru deklarací Spojeného království ze dne 23. října 1953 (viz odstavec 19 výše) a Protokol č. 1 se v Gibraltaru aplikuje od 25. února 1988. Jde proto zcela jasně o územní „jurisdikci" ve smyslu článku 1 Úmluvy.

31. Soud však musí zvážit, zda přes povahu voleb do Evropského parlamentu, jakožto orgánu ES, může Spojené království být činěno odpovědným za to, že v Gibraltaru se nekonaly volby do Evropského parlamentu, to jest, zda Spojené království musí „zajistit konání voleb do Evropského parlamentu bez ohledu na komunitární charakter těchto voleb".

32. Soud zjišťuje, že akty ES jako takové nemohou být napadeny před Soudem, neboť ES není Vysokou smluvní stranou. Úmluva nevylučuje převedení pravomocí na mezinárodní organizace za předpokladu, že práva podle Úmluvy jsou nadále „zajišťována". Odpovědnost členských států trvá, i pokud dojde k takovému převodu.

33. V tomto případě údajné porušení Úmluvy vyplývá z přílohy k zákonu z roku 1976, kterou Spojené království přijalo, a dále také z rozšíření pravomocí Evropského parlamentu, které přinesla Maastrichtská smlouva. Rozhodnutí Rady a zákon z roku 1976 (viz odstavec 18 výše) a také Maastrichtská smlouva, která pozměnila Smlouvu o EHS, vytvářejí společně mezinárodní nástroje, které Spojené království dobrovolně přijalo. Skutečně nelze zákon z roku 1976 napadnout před Evropským soudním dvorem z toho důvodu, že není „normálním" právním předpisem Společenství, ale je mezinárodní smlouvou v rámci komunitárního právního řádu. Maastrichtská smlouva rovněž není právním předpisem Společenství, ale mezinárodní smlouvou pozměňující Smlouvu o EHS. Spojené království, stejně jako ostatní účastníci Maastrichtské smlouvy, odpovídá z logiky věci za důsledky této smlouvy dle článku 1 Úmluvy a zejména dle článku 3 Protokolu č. 1.

34. Při stanovení, do jaké míry Spojené království odpovídá za „zajištění" práv zakotvených v článku 3 Protokolu č. 1, pokud jde o volby do Evropského parlamentu v Gibraltaru, Soud připomíná, že cílem Úmluvy je zajistit práva, která jsou nikoli teoretická či iluzorní, ale skutečná a účinná (viz například výše uvedený rozsudek ve věci Sjednocená komunistická strana Turecka a další, str. 18–19, § 33). Je nesporné, že právní předpisy vydané v rámci legislativního procesu Evropského společenství se dotýkají obyvatelstva Gibraltaru stejně jako právní úprava, kterou vnese do vnitrostátního právního řádu výlučně Sněmovna. V této oblasti není rozdíl mezi evropským a vnitrostátním zákonodárstvím a není důvod, proč by Spojené království nemělo „zajistit" práva obsažená v článku 3 Protokolu č. 1 ve vztahu k evropské legislativě stejným způsobem, jako mají být tato práva „zajištěna", pokud jde o čistě vnitrostátní zákonodárství. Zejména tvrzení, že by Spojené království nemělo mít účinnou kontrolu nad záležitostmi, které jsou předmětem stížnosti, nemůže tento postoj ovlivnit, neboť odpovědnost Spojeného království je odvozena od toho, že na sebe přijalo smluvní závazky vyplývající z možnosti použití článku 3 Protokolu č. 1 v Gibraltaru, zejména jde o Maastrichtskou smlouvu a závazky vyplývající z rozhodnutí Rady a zákona z roku 1976. Dále Soud poznamenává, že přistoupením ke Smlouvě o ES Spojené království zakotvilo prostřednictvím článku 227(4) Smlouvy základní oblastí legislativy ES, které se vztahují na Gibraltar (viz odstavce 11 až 14 výše).

35. Z toho plyne, že Spojené království je podle článku 1 Úmluvy odpovědné v Gibraltaru za zajištění práv zakotvených článkem 3 Protokolu č. 1. bez ohledu na to, zda volby byly čistě vnitrostátní nebo evropské.

B. Zda lze aplikovat článek 3 Protokolu č. 1 na takový orgán, jakým je Evropský parlament

36. Vláda tvrdila, že závazek v článku 3 Protokolu č. 1 není omezen pouze na záležitosti spadající do pravomoci smluvních stran, to jest suverénních států. Vláda tvrdila, že „zákonodárcem“ v Gibraltaru je Sněmovna a je tedy na tomto orgánu, aby aplikoval v Gibraltaru článek 3 Protokolu č. 1. Podle Vlády neexistuje podklad pro to, aby Úmluva mohla zavazovat Vysoké smluvní strany ve vztahu k volbám do parlamentu vzdálené nadnárodní organizace, a dále Vláda prohlásila, že toto platí zejména v případě, že členské státy Evropského společenství omezily svou vlastní suverenitu v jeho prospěch, a dále Evropský parlament a základní volební předpisy byly vytvořeny spíše v rámci jeho vlastního právního řádu, než v rámci právních řádů členských států.

37. Žadatelka se odvolala na předchozí rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva, kdy stížnosti týkající se Evropského parlamentu byly meritorně projednány tak, že Komise závěrem prohlásila, že článek 3 Protokolu č. 1 se týká voleb do Evropského parlamentu (viz například Lindsay v. Spojené království, žádost č. 8364/78, rozhodnutí ze dne 8. března 1978, Rozhodnutí a zprávy /RZ/ 15, str. 247, a Tete v. Francie, žádost č. 11123/84, rozhodnutí ze dne 9. prosince 1987, RZ 54, str. 52). Ztotožnila se s názorem nesouhlasících členů Komise, kteří nebyli toho názoru, že vzhledem k tomu, že Evropský parlament neexistoval v době vypracování Protokolu č. 1, pod něj tedy nespadá.

38. Většina Komise opřela svůj názor o tento jurisdikční bod. Konstatovala, že k tomu, „aby bylo možno článek 3 Protokolu č. 1 vztáhnout na nadnárodní zastupitelské orgány, bylo by nutno rozšířit jeho dosah nad to, co zamýšlel navrhovatel Úmluvy, a nad předmět a účel tohoto ustanovení. … Úkolem článku 3 je zajistit, aby se v pravidelných intervalech konaly volby do národních nebo místních zákonodárných sborů, v případě Gibraltaru do Sněmovny.“

39. Rozhodovací praxe Soudu jasně zakotvila, že Úmluva je živým nástrojem, který je třeba vykládat ze současného pohledu (viz mimo jiné rozsudek ve věci Loizidou v. Turecko ze dne 23. března 1995 (předběžné námitky), řada A, č. 310, str. 26–27, § 71, a další odkazy). Pouhá skutečnost, že orgán nebyl předvídán zpracovateli Úmluvy, nemůže znamenat, že tento orgán nespadá pod ustanovení Úmluvy. Vzhledem k tomu, že Vysoké smluvní strany vytvářejí mezinárodními smlouvami ústavní nebo parlamentní struktury, Soud musí brát v úvahu při interpretaci Úmluvy tyto společně vytvořené strukturální změny.

Otázkou však zůstává, zda orgán, jako je Evropský parlament, přece jen nestojí mimo dosah článku 3 Protokolu č. 1.

40. Soud připomíná, že slovo „zákonodárný“ v článku 3 Protokolu č. 1 neznamená nezbytně vnitrostátní parlament: pojem je nutno vyložit ve světle ústavní struktury příslušného státu. Ve věci Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgie ústavní reforma z roku 1980 zakotvila pro Vlámskou radu dostatečné pravomoci, aby se stala kromě Francouzské obecní rady a Valonské regionální rady podstatnou součástí belgických „zákonodárných sborů“ vedle Sněmovny reprezentantů a Senátu (viz rozsudek ve věci Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgie z 2. března 1987, řada A, č. 113, str. 23, § 53; viz též rozhodnutí Komise o aplikaci článku 3 Protokolu č. 1 ve věci místních zastupitelských sborů v Rakousku, žádost č. 7008/75, rozhodnutí ze dne 12. července 1976, RZ 6, str. 120, a Německu, žádost č. 27311/95, rozhodnutí ze dne 11. září 1995, RZ 82-A, str. 158).

41. V souladu s ustáleným výkladem Evropského soudního dvora je právu ES vlastní, že existuje vedle vnitrostátního práva a má před ním přednost (viz například Costa v. ENEL, 6/64 (1964) ECR 585 a Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, 106/77 (1978) ECR 629). V tomto ohledu má Gibraltar stejné postavení jako jiné části Evropské unie.

42. Soud znovu připomíná, že článek 3 Protokolu č. 1 charakterizuje efektivní politickou demokracii (viz výše uvedená rozhodnutí Mathieu-Mohin a Clerfayt, str. 22, § 47, a Sjednocená komunistická strana Turecka a další, str. 21–22, § 45). V tomto případě nebylo předloženo žádné tvrzení, že existují

alternativy k zajištění volby zástupců Gibraltaru do Evropského parlamentu, a rovněž Soud žádné nezjistil.

43. Proto je Soud toho názoru, že přijmout tvrzení Vlády, že oblast činnosti Evropského parlamentu nespadá pod článek 3 Protokolu č. 1, by mohlo vést k podkopání jednoho ze základních nástrojů, které udržují „skutečnou politickou demokracii".

44. Z toho vyplývá, že nebylo předloženo žádné odůvodnění opodstatňující vyloučení Evropského parlamentu z dosahu voleb, na které se odvolává článek 3 Protokolu č. 1, proto, že jde spíše o nadnárodní, nikoli čistě vnitrostátní zastupitelský orgán.

C. Zda v rozhodné době Evropský parlament měl charakter „zákonodárného sboru" v Gibraltaru

45. Vláda tvrdila, že Evropský parlament nadále postrádá oba nejzákladnější znaky zákonodárného orgánu: právo navrhovat zákony a právo je přijímat. Vláda byla toho názoru, že jediná změna pravomocí a funkcí Evropského parlamentu od doby, kdy Komise naposledy přezkoumávala tento problém v rámci výše zmíněného rozhodnutí ve věci Tete (viz odstavec 38 výše), kterou je postup podle článku 189b Smlouvy o ES, nepřinesla ani právo spolurozhodovat společně s Radou a v každém případě se vztahuje pouze na malou část zákonodárného procesu Společenství.

46. Žadatelka vyšla v tomto bodě z konstatování Evropské komise pro lidská práva, že Jednotný evropský akt v roce 1986 nepřinesl Evropskému parlamentu nezbytné pravomoci a funkce vyžadované pro „zákonodárný orgán" (viz výše zmíněné rozhodnutí ve věci Tete). Tvrdila, že Maastrichtská smlouva zvýšila tyto pravomoci takovou měrou, že Evropský parlament je nyní přeměněn z orgánu poradního a dohlížecího na těleso, které vykonává alespoň částečně pravomoci a činnosti zákonodárných orgánů ve smyslu článku 3 Protokolu č. 1. Vysoké smluvní strany se zavázaly konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru. Popsala pravomoci Evropského parlamentu nejen ve vztahu k nové materii, kterou přináší Maastrichtská smlouva, ale rovněž se odvolala na předcházející pravomoci, zejména ty, které přinesl Jednotný evropský akt z roku 1986.

47. Komise se tímto bodem nezabývala, neboť shledala, že článek 3 se nevztahuje k nadnárodním orgánům.

48. Při rozhodování, zda Evropský parlament je možno považovat v Gibraltaru za „zákonodárný sbor" nebo jeho část ve smyslu článku 3 Protokolu č. 1, Soud musí vzít v úvahu zvláštní povahu Evropského společenství, které ve všech ohledech neodpovídá tomu, co je obvyklé v mnoha členských státech při více méně jasném rozdělení moci na výkonnou a zákonodárnou. Zákonodárný proces v ES spíše zahrnuje účast Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise.

49. Úlohou Soudu je zajistit „účinnou politickou demokracii" v zemích, na které se vztahuje Úmluva, a v této souvislosti Soud musí vzít v úvahu nejen přísně vymezené legislativní pravomoci příslušného orgánu, ale rovněž jeho roli v celkovém legislativním procesu.

50. Od Maastrichtské smlouvy pravomoci Evropského parlamentu nejsou již uvedeny jako „poradní a dohlížecí". Odstranění těchto slov je třeba považovat za příznak toho, že Evropský parlament přestává být čistě poradním orgánem a stává se orgánem, který má rozhodující úlohu v legislativním procesu Evropského společenství. Pouze zkoumáním skutečných pravomocí Evropského parlamentu ve vztahu k celému legislativnímu procesu Evropských společenství může Soud stanovit, zda Evropský parlament funguje v Gibraltaru jako „zákonodárný sbor" nebo jeho část (viz odstavce 15–16 výše).

51. Úloha Evropského parlamentu v legislativním procesu závisí na projednávané problematice (viz odstavce 15 – 16 výše).
Pokud je pravidlo nebo směrnice vydáváno v procesu konzultací (např. podle článku 99 nebo 100 Smlouvy o ES), je možno v závislosti na příslušném ustanovení s Evropským parlamentem konzultovat.

V takových případech je úloha Evropského parlamentu omezena. Tam, kde Smlouva o ES požaduje postup podle článku 189c, postoj Evropského parlamentu v příslušné věci může být zrušen jednotným rozhodnutím Rady. Tam, kde Smlouva o ES vyžaduje postup podle článku 198b, Rada nemůže přijmout opatření proti vůli Evropského parlamentu. Konečně tam, kde se používá postup zvaný „udílení souhlasu" (uvedený v prvním odstavci článku 138b Smlouvy o ES), pokud se týče záležitostí, jako je přistoupení nového členského státu, uzavírání určitých typů mezinárodních dohod, je vyžadován souhlas Evropského parlamentu před tím, než lze rozhodnutí vydat.

Kromě své ingerence do vydávání zákonů je Evropský parlament rovněž činný při jmenování a odvolávání Evropské komise. Vykonává dohled nad Evropskou komisí, což může ve svém důsledku vést až k odstoupení Evropské komise jako celku (článek 144), jeho souhlas je rovněž nezbytný pro jmenování Evropské komise (článek 158), jeho souhlas je nezbytný pro přijetí rozpočtu (článek 203), dává absolutorium Evropské komisi za provedení rozpočtu a zde vykonává nad Evropskou komisí dohled (článek 206).

Dále jakkoli nemá Evropský parlament formální pravomoc iniciovat tvorbu zákonů, má právo požadovat, aby Evropská komise předložila návrhy k záležitostem, kde je podle jeho názoru třeba právního předpisu Společenství (článek 138b).

52. Pokud jde o působení Evropského parlamentu, Soud je toho názoru, že Evropský parlament je hlavní formou demokratické politické odpovědnosti v systému Společenství. Soud má zato, že ať jsou jeho omezení jakákoli, je třeba na Evropský parlament, který odvozuje svou legitimitu od přímých všeobecných voleb, pohlížet jako na součást struktur Evropského společenství, která nejlépe odpovídá vztahům „účinné politické demokracie".

53. Dokonce i když se vezme v úvahu skutečnost, že Gibraltar je vyloučen z určitých oblastí činnosti Společenství (viz odstavec 12 výše), zbývají významné okruhy, kde činnost Společenství Gibraltar přímo zasahuje. Dále, jak žadatelka zdůrazňuje, opatření podle článku 189b Smlouvy o ES, která dopadají na Gibraltar, se vztahují k tak významným záležitostem jako je bezpečnost silniční dopravy, nerovné smluvní podmínky a znečištění ovzduší emisemi motorových vozidel, a rovněž se jedná o všechna opatření k vytvoření vnitřního trhu.

54. Soud proto konstatuje, že Evropský parlament je dostatečnou součástí specifického legislativního procesu, který vede k vydávání právních předpisů podle článků 189b a 189c Smlouvy o ES, a je dostatečnou součástí všeobecného demokratického dohledu nad činnostmi Evropského společenství, aby tím byl součástí „zákonodárného sboru" Gibraltaru ve smyslu článku 3 Protokolu č. 1.

D. Použití článku 56 Úmluvy v tomto případě

55. Článek 56 §§ 1 a 3 Úmluvy stanoví následující:

„1. Každý stát může při ratifikaci nebo kdykoli později prohlásit sdělením generálnímu tajemníkovi Rady Evropy, že … tato Úmluva se bude vztahovat na všechna nebo kterákoli území, za jejichž mezinárodní styky je odpovědný."

3. Na uvedených územích budou ustanovení (této) Úmluvy prováděna s přihlédnutím k místním potřebám."

56. Vláda poznamenala bez formálního odkazu na tento bod, že dva členové Komise zdůraznili ústavní postavení Gibraltaru jako závislého území ve smyslu článku 56 (dříve 63) Úmluvy.

57. Žadatelka byla toho názoru, že „místní potřeby“ uvedené v článku 56 § 3 Úmluvy nelze vykládat jako omezení aplikovatelnosti článku 3 Protokolu č. 1 na tento případ.

58. Komise shledala další důvody, pro které nelze aplikovat článek 3, tento bod nezkoumala. Dva členové Komise v separátním votu shledali, že článek 56 má v daném případě svůj význam.

59. Soud připomíná, že v rozhodnutí Tyrer v. Spojené království (ze dne 25. dubna 1978, řada A, str. 18 – 19, § 38) dospěl k závěru, že dříve, než lze použít bývalý článek 63 § 3, musí být podán „jasný a nezvratný důkaz potřeby“. Místní potřeby, pokud se vztahují ke zvláštnímu právnímu posouzení území, musí být donucovací povahu, mají-li odůvodnit použití článku 56 Úmluvy. V tomto případě Vláda netvrdila, že statut Gibraltaru je takový, aby vznikly, „místní potřeby“, které by mohly omezit použití Úmluvy, a Soud tyto potřeby také neshledává.
E. Zda to, že se v roce 1994 nekonaly na Gibraltaru volby, bylo slučitelné s článkem 3 Protokolu č. 1

60. Vláda tvrdila, že i kdyby se článek 3 Protokolu č. 1 vztahoval na Evropský parlament, skutečnost, že se v roce 1994 nekonaly v Gibraltaru volby, nezakládala porušení tohoto ustanovení, neboť podléhala volné úvaze státu. Vláda poukázala na to, že ve volbách roku 1994 Spojené království vytvořilo volební obvody pro jednoho zástupce většinovým způsobem („první zaujímá místo“). Volební proces by byl narušen, pokud by Gibraltar byl vytvořen jako samostatný volební obvod, neboť jeho přibližně 30 000 obyvatel je méně než 5 % průměrného počtu obyvatel pro volbu jednoho zástupce do Evropského parlamentu ve Spojeném království. Možnost změnit hranice volebních obvodů tak, aby zahrnuly i Gibraltar, rovněž nepřicházela v úvahu, neboť Gibraltar není součástí Spojeného království a není historicky nebo jinak silně svázán s některým z volebních obvodů ve Spojeném království.

61. Žadatelka tvrdila, že byla úplně zbavena práva volit ve volbách v roce 1994. Zdůraznila, že ochrana základních práv nemůže záviset na tom, zda existují či neexistují vhodné alternativy k platnému systému.

62. Protože Komise neshledala, že lze použít článek 3 Protokolu č. 1, nestanovila, zda je s tímto ustanovením slučitelná absence voleb v Gibraltaru.

63. Soud připomíná, že práva zakotvená v článku 3 Protokolu č. 1 nejsou absolutní, ale mohou být omezena. Vysoké smluvní strany mají širokou míru volnosti uvážení při stanovení podmínek volebního práva, ale je na Soudu, aby s konečnou platností stanovil, zda požadavky Protokolu č. 1 byly splněny. Musí být zjištěno, že tyto podmínky neomezují volební právo v takové šíři, která by ohrožovala jeho samotnou podstatu a zbavovala jej účinnosti, podmínky sledují zákonný účel a použité prostředky nejsou neúměrné. Zejména tyto podmínky nesmějí směřovat proti „svobodnému vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru“ (viz výše uvedené rozhodnutí Mathieu-Mohin a Clerfayt, str. 23, § 52).

64. Soud od počátku jasně prohlašuje, že výběr volebního systému, kterým je zajištěno svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru – ať je založen na poměrném zastoupení, na většinovém systému („první zaujímá místo“) nebo jiným způsobem – je záležitostí, ve které mají státy vysokou míru volného uvážení. Avšak v předloženém případě byla žadatelce, jakožto obyvatelce Gibraltaru, zcela odepřena jakákoli možnost vyjádřit svůj názor při výběru členů Evropského parlamentu. Toto postavení neodpovídá postavení osob, které se nemohou zúčastnit voleb, protože žijí mimo dosah územní pravomoci, neboť tyto osoby omezily vztah mezi nimi a územní pravomocí. V tomto případě, jak Soud zjistil (viz odstavec 34 výše), právní předpisy vydávané Evropským

společenstvím jako součásti právního řádu Gibraltaru a mají přímý vliv na žadatelku.

65. Okolnostmi tohoto případu byla samotná podstata žadatelčina volebního práva, zaručeného článkem 3 Protokolu č. 1, popřena.

Z toho vyplývá, že došlo k porušení tohoto ustanovení.

II. Údajné porušení článku 14 Úmluvy společně s článkem 3 Protokolu č. 1

66. Žadatelka dále tvrdila, že jako obyvatelka Gibraltaru byla obětí diskriminace odporující článku 14 Úmluvy, který stanoví:

„Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení."

67. Vláda se samostatně nevyjádřila k této stížnosti.

68. Na základě výše uvedených závěrů, že došlo k porušení článku 3 Protokolu č. 1 samostatně, Soud nepovažuje za nezbytné zabývat se stížností podle článku 14 Úmluvy.

III. Aplikace článku 41 Úmluvy

69. Článek 41 Úmluvy stanoví:

„Jestliže Soud zjistí, že došlo k porušení Úmluvy nebo Protokolů k ní, a jestliže vnitrostátní právo dotčené Vysoké smluvní strany umožňuje pouze částečnou nápravu, přizná Soud v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění."

A. Náklady a výdaje

70. Žadatelka nenárokovala žádnou škodu dle článku 41, ale požadovala náhradu nákladů a výdajů spojených s řízením před Soudem v celkové výši 760 000 francouzských franků (FRF) a 10 955 liber (GBP), a to 760 000 FRF na náklady právního zastoupení (750 hodin po 1 000 FRF na hodinu) a 10 000 FRF záloha. 10 955 GBP tvoří výdaje na právní zastoupení v Gibraltaru. Na náhradu cestovného požadovala 6 976 FRF a 1 151,50 GBP.

Vláda prohlásila, že celkový počet hodin požadovaný hlavním zástupcem žadatelky by měl být snížen asi na polovinu a nároky gibraltarských poradců by neměly překročit jednu třetinu nyní požadované sumy. Vláda rovněž zpochybnila některé výdaje na cestovné.

71. Na základě již vytvořených měřítek a s ohledem na zásadu přiměřenosti Soud přiznává žadatelce 45 000 GBP po odečtení 18 510 FRF již proplacených formou právní pomoci za poplatky a cestovné a podpůrné výdaje při řízení před Soudem.

B. Úrok z prodlení

72. Podle informace dostupné Soudu zákonná úroková míra ve Spojeném království ke dni přijetí tohoto rozhodnutí činí 7,5 % ročně.

VÝROK

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. *Potvrzuje* patnácti hlasy ke dvěma, že došlo k porušení článku 3 Protokolu č. 1.

2. *Potvrzuje* jednomyslně, že není nutno zkoumat stížnost podle článku 14 Úmluvy společně s článkem 3 Protokolu č. 1.

3. *Potvrzuje* jednomyslně,

(a) že odpovědný stát je povinen zaplatit žadatelce ve lhůtě tří měsíců 45 000 (čtyřicet pět tisíc) liber na náhradu nákladů a výdajů, včetně případného zdanění daní z přidané hodnoty, od čehož se odečte 18 510 (osmnáct tisíc pět set deset) francouzských franků, přepočtených na libry v kursu dne vydání tohoto rozsudku;

(b) běžný roční úrok ve výši 7,5 % je splatný v případě prodlení po uplynutí uvedené tříměsíční lhůty až do úplného zaplacení.

4. Jednomyslně *odmítá* zbylý požadavek na spravedlivé zadostiučinění.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno na veřejném zasedání v Paláci lidských práv ve Štrasburku dne 18. února 1999.

Maud de BOER-BUQUICCHIO
zástupkyně tajemníka

Luzius WILDHABER
předseda