

S pučisty bez rukaviček?

Turecko derogovalo Evropskou úmluvu o lidských právech.

Červenec 2016

Dne 20. července 2016 vyhlásil turecký prezident Recep Tayyip Erdogan v zemi tříměsíční výjimečný stav. Den poté Turecko oznámilo úmysl derogovat Evropskou úmluvu o lidských právech (orig. 1950 European Convention on Human Rights, dále jen „EÚLP“), kterou ratifikovalo v roce 1954. Tato opatření byla přijata po neúspěšném pokusu o vojenský převrat, který se odehrál 15. července 2016 a jehož cílem bylo svrhnout vládu prezidenta Erdogana. Podle [Erdoganových slov](#) byla opatření přijata proto, aby odvrátila hrozbu pro demokracii, vládu práva a lidská práva v Turecku.

Mohou výjimečný stav a derogace EÚLP ospravedlnit kroky, které Turecko podniklo v posledních dnech (propouštění úředníků a učitelů, čistky v soudnictví, zákaz výjezdu pro akademiky)? Má nyní, po derogaci EÚLP, turecká vláda volnost jednat, jak uzná za vhodné? Může použít jakékoliv prostředky, aby potlačila ty segmenty společnosti, které vnímá jako hrozbu?

Tato reflexe ukazuje, že všechny položené otázky je třeba zodpovědět negativně, a přináší více detailů k tématu, které bylo představeno již reflexí číslo 5 ([ILR#5](#)).

Turecko a EÚLP – Nelehký vztah

Turecko je smluvní stranou EÚLP již 62 let. Jeho vztah k Úmluvě a k Evropskému soudu pro lidská práva (European Court of Human Rights, dále jen „ESLP“) ve Štrasburku, který byl zřízen Evropskou úmluvou za účelem zajištění dodržování jejích ustanovení, nebyl nikdy jednoduchý. Turecko je zemí, proti které bylo podáno nejvíce [mezistátních stížností](#). Patří také mezi země s největším počtem individuálních stížností. K 1. lednu 2016 registroval ESLP [8648](#) nevyřízených žádostí proti Turecku (204 proti České republice ke stejnému datu).

Turecko dominuje v počtu rozsudků (tzn. meritorních rozhodnutí). Od roku 1987, kdy Turecko akceptovalo právo na individuální stížnosti, vynesl ESLP téměř 3000 rozsudků týkajících se této země. Jak ukazuje [Cali](#), v 87% případů našel ESLP alespoň jedno porušení Evropské úmluvy. Tato porušení se často týkají těch nejzákladnějších lidských práv, jako je právo na život (čl. 2), zákaz mučení (čl. 3) či svoboda projevu (čl. 10).

Některé případy – hlavně ty týkající se okupace Severního Kypru ([Loizidou v. Turecko](#) – 1996, [Kypr v. Turecko](#) – 2001), použití síly v kurdeckých regionech i mimo Turecko ([Issa a další v. Turecko](#) – 2004) a zacházení s politickými oponenty ([Öcalan v. Turecko](#) – 2005) – se dotýkají velice citlivých politických témat. Míra implementace těchto a dalších podobných rozsudků je poměrně nízká, což řadí Turecko mezi země s nejvyšším počtem nevykonaných rozsudků (více viz [zde](#)).

Turecko a derogace EÚLP – Váhavý šampión

Turecko dále, společně s Velkou Británií, patří mezi země, které se nejčastěji uchylují k suspendování (také nazývanému derogace) Evropské úmluvy. Derogaci předvídá článek 15 Úmluvy, který zní následovně:

„V případě války nebo jiného veřejného ohrožení státní existence může každá Vysoká smluvní strana přijmout opatření směřující k odstoupení od závazků stanovených v této Úmluvě v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva.“

Derogace není to samé jako vypovězení Úmluvy. Derogace je dočasná, vypovězení definitivní. Při derogaci se po určité časově omezené období neaplikují některá ustanovení Úmluvy, po vypovězení přestává pro stát platit Úmluva jako celek. Po dobu derogace zůstává Úmluva pro stát v platnosti, pouze některá její ustanovení nemohou být použita. V případě vypovězení je platnost Úmluvy pro daný stát trvale ukončena.

Derogace Úmluvy je vázána na přísné podmínky, a sice:

- ◆ Může být použita pouze ve výjimečné situaci;
- ◆ Musí být nezbytná a přiměřená této situaci;
- ◆ Přijatá opatření nesmějí být neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva, například závazky vyplývajícími z jiných smluv o lidských právech;
- ◆ Některá základní práva nemohou být derogována, jde například o právo na život, nebo zákaz trestu smrti;
- ◆ Derogaci je třeba vyhlásit veřejně a informovat o ní generálního tajemníka Rady Evropy.

Derogace nijak neomezuje právo jednotlivce, nebo jiného státu podat stížnost k ESLP. Nemá také vliv na právo ESLP projednávat stížnosti směřující proti derogujícímu státu. Soud může posoudit dokonce i platnost samotné derogace nebo specifických opatření, která byla v jejím rámci přijata.

Od začátku 60. let využilo Turecko možnosti derogovat EÚLP opakovaně. [Databáze](#) Rady Evropy má záznam o patnácti derogacích, v celkové délce trvání 33 let. To je více než polovina doby, která uplynula od turecké ratifikace Evropské úmluvy. Nejnovější (až do tohoto týdne) derogace, přijatá v roce 1990, byla

ukončena roku 2002. Turecko se tak momentálně nachází na konci nejdelšího období bez mimořádných stavů ve své moderní historii, trvajícím přes 14 let (2002–2016).

Většina tureckých derogací byla odůvodněna buď ozbrojenými střety na jihovýchodě země, nebo občanskými nepokoji. V jednom případě, v roce 1963, se Turecko k derogaci uchýlilo po neúspěšném pokusu o protivládní puč. Derogace a výjimečný stav, které byly po tomto pokusu vyhlášeny, měly původně trvat měsíc. Nakonec trvaly měsíců čtrnáct.

Některé z tureckých derogací byly posouzeny ESLP. Jedná se zejména o poslední derogaci z let 1990–2002. V sérii případů počínající kauzou [Aksoy v. Turecko](#) (1996) rozhodl Soud, že některá z opatření přijatých v rámci „derogačního balíčku“ – obvykle se jednalo o prodlouženou dobu vazby – nebyla vynucena situací, a jejich zavedení proto představovalo nikoliv legální derogaci, ale nelegální porušení Úmluvy.

Turecko a plánovaná derogace ECHR – Testování mezí

I přes oznámení záměru dočasně suspendovat EÚLP Turecko dosud nezveřejnilo derogační nótu. Zatím proto nevíme, která ustanovení Úmluvy budou suspendována a co přesně to bude znamenat pro životy lidí v Turecku (a návštěvníků Turecka, neboť účinky derogace rozhodně neovlivní jen turecké občany). Pokusme se nicméně zvážit, co tento krok může přinést a jaké meze nemohou turecké orgány překročit.

Derogace musí být reakcí na naléhavou situaci. Uchýlit se k ní lze jen „*v případě války nebo jiného veřejného ohrožení státní existence*“. Vojský puč, i nepovedený, tuto podmínku splňuje, zvláště pokud po něm následují ozbrojené střety mezi vládou a ozbrojenými opozičními silami. Nicméně jakmile je puč efektivně potlačen, tak jako je tomu podle všeho v případě Turecka, stát musí mít pádné důvody pro ponechání (nebo dokonce zavedení) derogačních opatření. Prohlašovat, že ti, kdo jsou přímo odpovědní za puč, byli pouze špičkou ledovce a že je zde mnohem širší protivládní hnutí, může za těchto okolností být poměrně vhodnou právní strategií, jak odůvodnit, proč není výjimečný stav u konce. Tento argument by ale neměl být automaticky přijat. Musí být podpořen důvěryhodnými důkazy, které mohou posoudit ostatní státy, případně samotný soud ve Štrasburku.

Derogace musí být přiměřená závažnosti mimořádné situace. A musí mít s touto situací přímou souvislost, tj. musí být nutná k jejímu odvrácení. Jinými slovy, stát může dočasně pozastavit platnost pouze *těch ustanovení*, jejichž striktní aplikace by mu znemožnila efektivně se vypořádat s krizí, a může tato ustanovení omezit jen *v rozsahu* absolutně nezbytném pro dosažení tohoto cíle. Rozsah suspendování se netýká jen míry (kompletní suspendování, drobná odchylka apod.) odstoupení od závazků, ale také územního rozsahu a času, po který bude derogace platit. Z tohoto důvodu může být přirozenou tendencí státu vykreslit hrozbu co nejintenzivněji. Jedná se o tendenci, která opět nesmí být automaticky akceptována jako legitimní.

Derogace nesmí znamenat (a nemůže odůvodnit) odchýlení se od ostatních závazků daných mezinárodním právem. Ustanovení EÚLP jsou velice podobná těm, která najdeme v ostatních dohodách o lidských právech, typicky v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966 (International

Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) přijatém v rámci OSN. Země, které suspendují EÚLP, ale nikoliv tyto další dohody s podobným obsahem, porušují požadavek konzistence dle čl. 15 EÚLP. Zdá se nicméně, že právě to Turecko, které je smluvní stranou Mezinárodního paktu od roku 2003, zamýšlí udělat, neboť oznámilo svůj úmysl suspendovat pouze EÚLP (nikoliv jakoukoliv další smlouvu).

Většinu ustanovení EÚLP lze derogovat. Určitá ustanovení derogaci nepodléhají, jsou tzv. nederogovatelná. Tato ustanovení zakotvují práva, která nemohou být nikdy, ani během nejhorších krizí, suspendována. Úmluva v čl. 15 obsahuje poměrně krátký výčet těchto práv zahrnující právo na život, zákaz mučení, zákaz otroctví, zákaz retroaktivity, zákaz trestu smrti a, *de facto*, zákaz diskriminace. Turecká ústava k tomuto katalogu ve svém čl. 15 přidává ještě dvě práva: právo nemuset odhalit své náboženství, svědomí, myšlení či názory a nebýt obviněn na jejich základě a právo na presumpci nevinny až do chvíle, kdy o vině rozhodne soud.

Pokud by Turecko chtělo zasáhnout do nederogovatelných práv zakotvených v čl. 15 Úmluvy, nemohlo by k tomu využít derogaci. Muselo by Úmluvu plně vypovědět. Takové vypovězení by se ale stalo účinným až šest měsíců od okamžiku jeho oznámení. A nezbavilo by Turecko odpovědnosti za porušení Úmluvy spáchaná v mezidobí. Tato porušení by pak mohla být opět posuzována Evropským soudem pro lidská práva. Vypovězení Úmluvy by také automaticky znamenalo ztrátu členství v Radě Evropy.

Pokud se Turecko rozhodne v systému Rady Evropy zůstat, existuje tu ještě celá škála ustanovení, od kterých dočasně odstoupit smí. Na základě předchozí zkušenosti můžeme očekávat, že mezi taková ustanovení, kde by Turecko derogaci mohlo využít, patří čl. 5 – právo na svobodu a osobní bezpečnost (prodloužená detence?), čl. 6 – právo na spravedlivý proces (zrychlená řízení?), čl. 8 – právo na respektování soukromého a rodinného života (odposlechy?), čl. 10 – svoboda projevu (další omezení kritiky prezidenta?) nebo čl. 11 – svoboda shromažďování a sdružování (zákaz demonstrací?, rozpuštění politických stran podezřelých z podpory pučistů?). Při derogaci těchto práv by Turecko muselo dodržet podmínky, které jsme již nastínili.

Konečně, derogace musí být oznámena generálnímu tajemníkovi Rady Evropy. Pouhá notifikace úmyslu derogovat není dostačující. Příslušná nota musí obsahovat detaily, které umožní ostatním státům a ESLP posoudit, zda byly naplněny všechny výše uvedené podmínky.

Turecko a plánovaná derogace ECHR – Nemožný úkol?

Stále není zcela jasné, zda stát může použít derogaci k tomu, aby zpětně odůvodnil opatření, která již byla přijata. Otázka je vysoce relevantní ve vztahu k Turecku. Opatření přijatá po pokusu o puč, jako je propuštění tisíců úředníků a učitelů, čistky v soudnictví, zákaz výjezdu akademiků, se očividně dotýkají různých lidských práv, včetně práva na spravedlivý proces, práva na svobodu projevu a zřejmě též zákazu diskriminace.

Pokud by měla tato opatření být odůvodněna plánovanou derogací, Turecko by nejenže muselo prokázat, že derogace má zpětný účinek, ale muselo by též dokázat, že:

- ◆ přijatá opatření, z nichž mnohá se zdají trvalého charakteru, jsou opravdu nezbytná k potlačení (dočasné) naléhavé situace;
- ◆ tato opatření jsou přiměřená závažnosti této situace;
- ◆ tato opatření nepředstavují odchýlení se od jiných závazků, například daných ICCPR; a
- ◆ tato opatření se nedotýkají nederogovatelných práv, třeba zákazu diskriminace.

Ať už bude mít výsledná derogační nota jakýkoliv obsah, je zřejmé, že využít ji k odůvodnění opatření, která již byla přijata, stejně jako těch, která teprve přijata být podle všeho mají (jako je znovuzavedení trestu smrti), nebude jednoduché. V některých ohledech se tento úkol může ukázat jako zcela nemožný.

Veronika Bílková

cil@iir.cz, bilkova@iir.cz