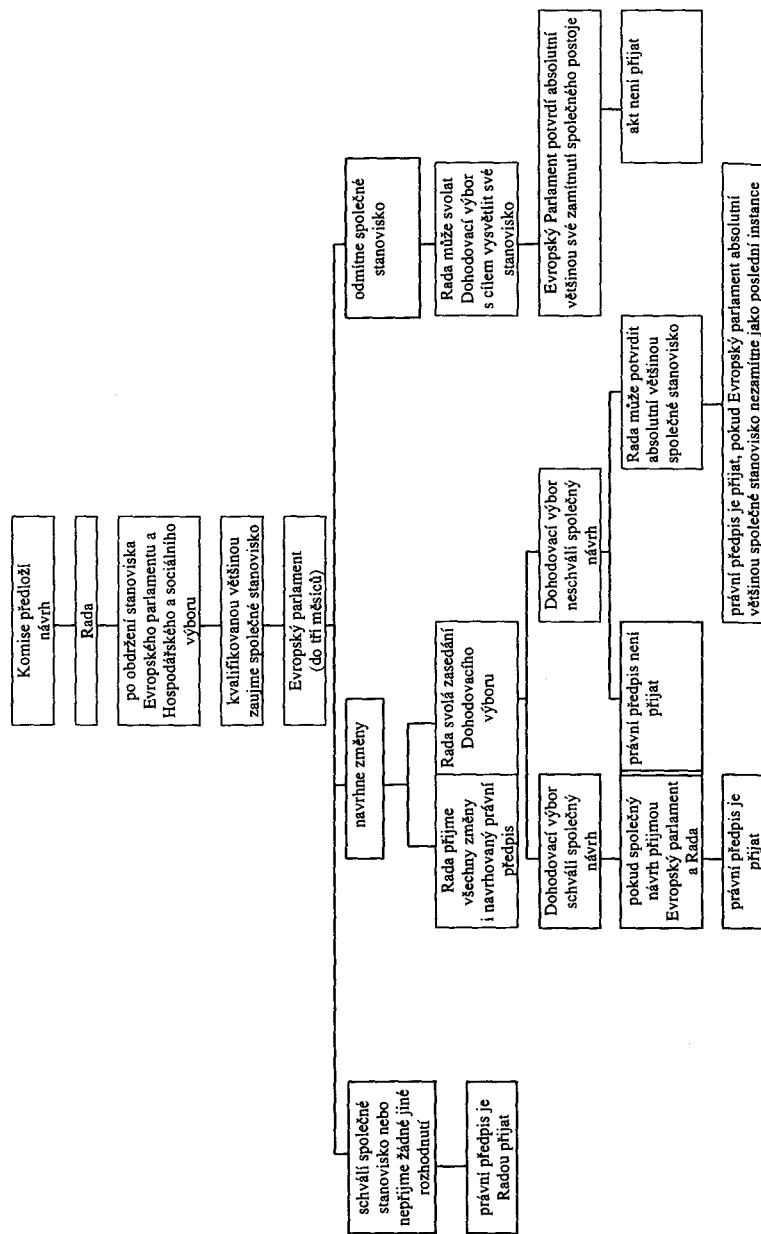


Schéma standardní komunitární procedury



PIKNA, Bohumil. VNITŘNÍ BEZPEČNOST
A POŘÁDEK V EVROPSKÉM PRÁVU. Linde,
Praha, 2003

KAPITOLA V. OCHRANA ZÁKLADNÍCH PRÁV V EVROPSKÉ UNII

1. Systém ochrany základních práv v Evropské unii

1.1. Geneze systému

Z hlediska našeho výkladu je vhodné připomenout, že hlavní součástí obecných právních zásad Společenství tvoří základní lidská práva a svobody. Vzhledem k tomu, že tato základní práva nejsou komplexně obsažena ve formě nějakého katalogu (*built of rights*) v zakládajících smlouvách Evropských společenství, a tyto smlouvy obsahují pouze jejich nezbytný právní základ, musela zde proto nastoupit funkce Evropského soudního dvora, který je ve své judikatuře rozvíjel. I když většina základních (lidských) práv neexistuje v evropském právu v psané formě, jsou v konkrétních případech (kauzách) zjišťována a zohledňována.⁶³⁾

Pod vlivem judikatury Evropského soudního dvora jsou pak orgány EU a zároveň i vnitrostátní orgány členského státu Unie nuceny zajistit odpovídající ochranu jednotlivce, a to pod sankcí Soudního dvora – neplatnosti aktu porušujícího základní práva. Právní síla obecných právních zásad Společenství, která obsahují základní lidská práva, jsou totiž součástí pramenů primárního práva a mají tak přednost před zákonem.

V literatuře a soudní praxi se často promiskue používají pojmy lidská práva, základní lidská práva nebo základní práva. První pojem se používá zejména v mezinárodním právu veřejném a v ústavním právu členských států Evropské

⁶³⁾ K této části výkladu včetně komentáře Charty základních práv EU viz PIKNA, B. *Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje s mezinárodním terorismem)*. Praha: Linde, 2002.

unie, se druhým pojmem se setkáváme spíše v odborné literatuře a třetího pojmu základní práva užívá především Evropský soudní dvůr.⁶⁴⁾ Hlavně je pak tento pojem obsažen v Chartě základních práv Evropské unie („Charta základních práv EU“).

V souvislosti s naším výkladem je výchozím **pojmem mezinárodní a evropské právo lidských práv**, které lze definovat jako „soubor norem mezinárodního práva, které jednotlivcům na nediskriminačním základě přiznávají práva a oprávnění zajišťující svobodu a důstojnost člověka a požívají institucionálních záruk“.⁶⁵⁾

Účelem ochrany základních práv je hlavně zabránit nepřipustným **zásahům veřejné státní moci** v dané oblasti, přičemž se předpokládá, že toto právně závazné jednání (konání nebo opomenutí) státu má být účinně soudně vynutitelné. K rozvoji lidských práv na regionální evropské úrovni, označovaných rovněž jako evropská lidská práva, přispěla nanejvýš významně Evropská úmluva o lidských právech,⁶⁶⁾ která vychází ze Všeobecné deklarace lidských práv vyhlášené Valným shromážděním OSN v roce 1948.⁶⁷⁾

V současné době koexistují v rámci evropského regionu tyto tři institucionálně odlišné právní systémy, resp. **subsystémy, ochrany základních práv**:

1. **národní právní řády,**
2. **systém na úrovni Rady Evropy a**
3. **systém v rámci Společenství / Evropské unie.**

Za velmi pokročilou a účinně fungující se považuje úprava ochrany základních lidských práv a svobod zavedená v rámci **Rady Evropy**. Představuje podrobnější, účinnější a v neposlední řadě pokrokovější regionální úpravu ochrany lidských práv, než je tomu v případě univerzálních standardů přijatých v rámci OSN, zejména pokud jde o mezinárodní (nadstátní) kontrolu nad jejich dodržováním. Tento systém ochrany lidských práv v rámci Rady

⁶⁴⁾ Srov. TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 694. V Listině základních lidských práv a svobod, která tvoří součást ústavního pořádku České republiky, se používají pojmy „lidská práva a základní svobody“, „základní lidská práva a svobody“, „základní práva a svobody“.

⁶⁵⁾ SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv. 2. upravené a rozšířené vydání* (z francouzštiny přeložil Jiří Malenovský). Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 13.

⁶⁶⁾ Text viz sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

⁶⁷⁾ Všeobecná deklarace lidských práv schválená Valným shromážděním OSN dne 10. prosince 1948 (Dok. OSN A/RES/217/III A).

Evropy tvoří v současnosti zvláště Evropská úmluva o lidských právech s dodatkovými protokoly, Evropská sociální charta z roku 1961 s dodatkovými protokoly, a dále soubor instrumentů přijatých na ochranu menšin. Tyto dokumenty jsou rovněž nedílnou součástí českého právního řádu.⁶⁸⁾

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (Rady Evropy) se sídlem ve Štrasburku („**Evropský soud pro lidská práva**“) je zpravidla konečný s tím, že smluvní strany se zavázaly jím řídit. Tento soud je oprávněn projednávat a rozhodovat jednak spory mezi smluvními stranami a jednak spory mezi jednotlivcem, nevládní organizací nebo skupinou osob na jedné straně a smluvní stranou na straně druhé. Vedle toho může soud na žádost Výboru ministrů vydávat poradní posudky o právních otázkách, které se týkají výkladu Evropské úmluvy o lidských právech a protokolů k ní připojených.

Pokud jde o **rámec Evropské unie**, základy jednotné a integrované Evropy byly vystavěny na ideách a hodnotách akceptovaných všemi členskými státy. Jejich uplatňování v praxi je taktéž součástí činnosti institucí a orgánů EU. K těmto uznávaným hodnotám patří:

- zajištění trvalého míru, jednota, rovnost, svoboda, bezpečnost a solidarita,
- výslovné přihlášení se k ochraně zásad společných všem členům Evropské unie, jako jsou svoboda, demokracie a právní stát (*rule of law*), a respektování lidských práv, jak je zakotveno v článku 6 Smlouvy o EU.

Evropský parlament, Rada a Komise se ve svém společném prohlášení z roku 1977⁶⁹⁾ slavnostně přihlásily k respektování základních lidských práv, a to jak při výkonu svých pravomocí, tak i při sledování cílů Společenství. K tomuto prohlášení se pak na kodaňském summitu v dubnu 1977 připojily ve své deklaraci hlavy států a vlád členských států.

Tyto deklarace (prohlášení), i když nezakládají bezprostředně žádná práva, mají značný „právně“ politický význam. A právě Smlouvou o EU z roku 1992 získává tento zásadní politický postoj i právně legislativní formu a Evropská unie / Společenství se tak institucionálně zavazuje *expressis verbis* respektovat základní lidská práva.

⁶⁸⁾ Sdělení MZV č. 14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě; sdělení MZV č. 15/2000 Sb. m. s., o Dodatkovém protokolu k Evropské chartě. Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě zakládající systém kolektivní stížnosti (Štrasburk, 9. listopadu 1995) byl za Českou republiku podepsán 26. února 2002.

⁶⁹⁾ Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission (Úřední věstník ES, C 103/1, 27. 4. 1977) (Společná deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise, podepsaná v Lucemburku 5. dubna 1977).

Pokud Smlouva o založení ES neobsahovala explicitní ustanovení o ochraně základních práv, byl **Evropský soudní dvůr** nucen opírat se o jiné právní prameny. Aplikoval nepsané právní normy označované za **obecné právní zásady Společenství**, jejichž normativnost potvrdila následně Smlouva o EU (článek 6).

Původní texty zakládajících smluv Evropských společenství neobsahovaly obecná ustanovení ve vztahu k lidským právům. Smlouva o založení Evropského společenství (tehdy EHS) obsahovala dva oddělené zdroje pro ochranu jednání týkajícího se lidských práv, a to článek 12 (ex-článek 6), ustanovení vztahující se speciálně na diskriminaci z důvodu státní příslušnosti v rámci Společenství, spojený s ustanoveními o volném pohybu, a dále článek 141 (ex-článek 119) týkající se diskriminace z důvodu pohlaví ve vztahu ke mzdě. Vzhledem k tomu, že při svém založení bylo Evropské společenství především společenstvím pro ekonomickou integraci členských států, představovaly zde sociální dopady této integrace toliko odvozený prvek.⁷⁰⁾

Poprvé se pojem základních práv, jako právní institut, dostal do terminologie užívané závaznými smluvními dokumenty ES/EU v **článku 6 odst. 2 Maastrichtské smlouvy o EU** z roku 1992 (ex-článek F), podle kterého: „Unie uznává jako obecné právní zásady Společenství základní lidská práva tak, jak jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a jak vyplývá z ústavních tradic společných členským státům“. Tímto ustanovením byla fakticky **toliko institucionalizována soudcovská konstrukce** vzešlá z dosavadní rozhodovací praxe Evropského soudního dvora.

Evropská úmluva o lidských právech však není právně inkorporována do právního řádu Společenství a sama o sobě Společenství nezavazuje. Za současného právního stavu Evropský soudní dvůr zajišťuje dodržování podstatných norem Evropské úmluvy pouze v rámci působnosti evropského práva, přičemž tuto úmluvu interpretuje nezávisle.

Ohledně legislativní překážky týkající se možnosti přistoupení Evropského společenství k Evropské úmluvě o lidských právech podal posudek (*opinion*) Evropský soudní dvůr na základě vyžádání Rady EU v roce 1994.⁷¹⁾ Tento názor Soudního dvora, že Společenství nemá pravomoc přistoupit k Evrop-

⁷⁰⁾ Blíže srov. TOMÁŠEK, M. *Statě o Evropské unii*. Praha: CODEX, 1994, s. 37–38.

⁷¹⁾ Posudek ESD č. 2/94 z 28. března 1996, SbSD 1996, I-1790. Blíže srov. ŠÍŠKOVÁ, N. Problematika možného přistoupení Evropských společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle aktuálního vývoje. *Právník*, 2003, roč. 142, č. 1, s. 41–54.

ské úmluvě o lidských právech, vedl následně k rozhodnutí o vypracování dokumentu **Charty základních práv EU** na summitu Evropské rady v Kolíne nad Rýnem ve dnech 4. a 5. června 1999. Bylo totiž zřejmé, že Evropská unie musí mít svůj vlastní vyčerpávající kodex lidských práv, který bude odrážet specifické vlastnosti supranacionální organizace a zajistí vyšší úroveň ochrany jednotlivců, která je dosažitelná v podmínkách fungování jednotného vnitřního trhu a je výsledkem zavedení institutu občanství Unie.

Výchozím bodem **judikativní činnosti Evropského soudního dvora** byl rozsudek ve věci *Stauder*⁷²⁾ z roku 1969, kde v souvislosti s konkrétním případem soud rozhodl, že respektování lidských práv patří k obecným zásadám právního řádu Společenství, jejichž ochranu musí Evropský soudní dvůr zajišťovat.

Soudní dvůr postupně doplňoval a rozvíjel ochranu základních práv v komunitárním právu za využití institutu **obecných právních zásad Společenství**. V praxi Evropského soudního dvora, resp. i Soudu prvního stupně, byl již vymezen velký počet základních práv. Jsou obsažena v judikatuře Evropského soudního dvora, pokrývají široké spektrum a sahají až k procesním a institucionálním zárukám.⁷³⁾

Hlavně od vstupu Smlouvy o EU v platnost přibyla další základní práva, a to nejen politická, vyplývající z institutu občanství Unie (svoboda pohybu, volební právo, diplomatická ochrana, petiční právo). Odvození základních práv je myslitelné nejen z primárních smluv ES/EU, ale taktéž z nařízení ES.

Jak již bylo řečeno, primární zakládající smlouvy Evropských společenství neobsahují kodifikaci lidských práv ve formě katalogu. Obsahují však nezbytný (minimální) právní základ pro rozvoj těchto práv v judikatuře Evropského soudního dvora. V rozsudcích, které představovaly překlenutí neexistence kodifikace základních práv v zakládajících smlouvách, bylo prostřednictvím judikatury Soudního dvora konstatováno, že lidská práva a jejich záruky, které existují v evropském právu v nepsané formě, jsou vždy v konkrétním případě zjišťovány a zohledňovány.

⁷²⁾ Judikát ESD ve věci 29/69 *Stauder* (kuponové máslo) z 12. 11. 1969, SbSD 1969.

⁷³⁾ Podrobněji k vývoji institutu obecných právních zásad týkajících se základních práv srov. LOUIS, J. V. *The Community Legal Order. Third, completely revised edition*. Brussels: European Commission. *European Perspectives*. Series, 1995, s. 119–129. Dále k metodám určujícím obsah obecných zásad Společenství viz SCHWARZE, J. *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell. Office for Official Publications of the European Communities, 1992. Reprinted 1995, s. 64–75.

1.2. Prameny základních práv v Evropské unii

Z uvedeného vyplývá, že prameny evropského práva ohledně ochrany základních práv nejsou homogenní a postrádají systematictější úpravu. Systém pramenů ochrany základních práv v rámci Společenství dnes zahrnuje:

1. úpravu v rámci **primárního** evropského práva,
2. **sekundární** právní akty ES/EU,
3. obecné **právní zásady** Společenství (resp. ES/EU) týkající se základních práv,
4. akty *sui generis*.⁷⁴⁾

Společným základem pro ochranu základních práv v rámci Společenství/Unie jsou některá zásadní ustanovení přímo zakotvená v primárních smlouvách:

- **článek 6 Smlouvy o EU** (klíčové ustanovení) stanoví, že Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a dodržování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členským státům (odst. 1), a že Unie uznává jako obecné právní zásady Společenství základní lidská práva tak, jak jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a jak vyplývá z ústavních tradic společných členským státům (odst. 2);
- **článek 136 Smlouvy o založení ES**, který stanoví, že Společenství a členské státy jsou si vědomy **základních sociálních práv**, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě podepsané v Turínu dne 18. října 1961⁷⁵⁾ a v Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989.⁷⁶⁾ Obě tyto charty bere Evropský soudní dvůr v úvahu při svém rozhodování, přičemž soud zásadně přijímá tu koncepci, která v konkrétním případě nabízí nejrozsáhlejší ochranu.

Zvláštní postavení ve vztahu k ostatním ustanovením evropského práva, která se týkají ochrany základních práv, zaujímá **článek 13 Smlouvy o založení ES**, který fakticky vystupuje jako *lex specialis*, a představuje jakousi

⁷⁴⁾ Blíže k této části výkladu srov. ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. Praha: ASPI, 2003, s. 178–195.

⁷⁵⁾ Text viz sdělení MZV č. 14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě; sdělení MZV č. 15/2000 Sb. m. s., o Dodatkovém protokolu k Evropské chartě.

⁷⁶⁾ Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků, (podepsaná 9. prosince 1989, COM 89248). Překlad viz TICHÝ, L. a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. Praha: Linde, 1999, s. 565.

platformu primárního evropského práva k ochraně základních práv. Tento článek stanoví, že Rada EU může za stanovených podmínek přijmout vhodná **opatření k boji proti diskriminaci** na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. Toto ustanovení bylo zavedeno až Maastrichtskou smlouvou o EU a dále rozvinuto Amsterodamskou smlouvou.⁷⁷⁾

Základní principy Společenství byly společně s ochranou základních práv a svobod výrazně posíleny Smlouvou o EU tím, že poprvé byla přijata opatření, tzv. suspenzivní klauzule pro případ jejich eventuálního porušení ze strany členského státu (článek 7 SEU). Tato norma byla zavedena Amsterodamskou smlouvou a po zkušenostech v souvislosti s vývojem na rakouské politické scéně (J. Haider) byla novelizována Niceskou smlouvou.

Problematika základních práv v **primárním evropském právu** je obsažena v ustanoveních Smlouvy o založení ES, která byla vzata rovněž v úvahu při koncipování Charty základních práv EU. Z těchto můžeme jmenovat např. úpravy týkající se odstraňování nerovností a podpory rovnému zacházení s muži a ženami (článek 3), požadavky ochrany životního prostředí (článek 6), zákaz diskriminace (obecný zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti (článek 12), opatření k potírání diskriminace (možnost přijetí společných opatření k potírání diskriminace z důvodu pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku, nebo sexuální orientace (článek 13), práva a svobody spojené s občanstvím Unie (články 17–21), právo volného pohybu (článek 39 an.), pohyb osob ze třetích zemí – přistěhovalců, vízová opatření, azylová opatření (články 61–63), sociální práva (články 136–141), zdůvodňování rozhodnutí orgánů EU (článek 253), přístup k dokumentům (článek 255), ochrana osobních údajů (článek 286) a některá další.

Rovněž v případě **druhého a třetího pilíře** jsou ve Smlouvě o EU zakotvena určitá ustanovení týkající se základních práv, a to v článcích 11 a 29.

Úprava v rámci **odvozeného práva ES** je obsažena hlavně v **nařízeních a směrnících** (ES) zvláště z oblasti volného pohybu osob nebo služeb, sociálního zabezpečení, zákazu diskriminace, rovného zacházení a rovných příležitostí mužů a žen, ochrany osobních údajů, práva přístupu k dokumentům

⁷⁷⁾ Srov. FLYN, L. The implementation of article 13 EC – After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others? *Common Market Law Review*. No. 6 October 1999, s. 1132–1133.

orgánů EU resp. i dalších. Z odvozených unijních aktů EU se jedná například o společnou akci z 15. července 1996 o boji proti rasismu a xenofobii nebo rámcové rozhodnutí z 19. července 2002 o potírání nelegálního obchodu s lidmi.

Za prameny ochrany základních práv v rámci Evropské unie lze považovat:

- a) **Chartu základních práv EU,**
- b) Komunitární chartu základních **sociálních práv** z roku 1989 a návazně i Evropskou sociální chartu a Revidovanou Evropskou sociální chartu a
- c) některé zásadní dokumenty spíše politického charakteru přijímané Evropskou radou, Radou EU, resp. i Evropskou komisí k záležitostem lidských práv.

Z těchto dokumentů je nejdůležitější Charta základních práv EU, neboť představuje ucelený text završující současnou fázi vývoje v dané oblasti a v ucelené formě zahrnuje celou materii základních práv v rámci Unie. Charta představuje odhodlání Unie mít vlastní autonomní mechanismus ochrany základních práv, nezávislý na mechanismech Rady Evropy, které sice reflektuje, nikoli však kopíruje.

Pokud jde o **obecné právní zásady Společenství**, jako pramen práva, jedná se o judikáty Evropského soudního dvora týkající se ochrany základních práv.

V návaznosti na vpředu podaný výklad k obecným právním zásadám Společenství jako pramenu práva je třeba ještě dodat, že právní instrumenty přijaté v rámci Rady Evropy, na něž existují četné odvolávky v primárním i sekundárním evropském právu, nicméně nikdy nebyly přímo inkorporovány do právního systému ES/EU, a proto nepředstavují přímo závazné dokumenty v rámci evropského práva. Přitom je faktem, že tyto právní instrumenty, a zvláště pak Evropská úmluva o lidských právech, mají zásadní dopad na řešení otázek lidských práv v rámci Unie a zároveň představují hlavní zdroj inspirace pro obecné právní zásady v této oblasti.

Již zmiňovaný judikát z roku 1969 ve věci *Stauder* ukazuje na multiplicitu aspektů, podle nichž se může zrodit problém lidských práv i v oblasti ekonomické. Soudní dvůr postupně uznal řadu dalších základních práv. Podle tehdejší i stávající úpravy jejich aplikaci však může provádět pouze v rámci jednotlivých případů (kauz), což ovšem nemůže zaručit systematický přístup k základním právům na evropské úrovni. Tento nedostatek může být odstraněn právě díky Chartě základních práv EU. Přitom kasuistický vývoj

ochrany základních práv v rámci Unie prostřednictvím judikatury Soudního dvora je hlavně nepřehledný a stěží uchopitelný ze strany oprávněných subjektů.

Lze shrnout, že systém ochrany základních práv v rámci Evropského společenství se utvářel postupně prostřednictvím judikativní činnosti Evropského soudního dvora při absenci dostatečného právního titulu v zakládajících smlouvách Evropských společenství. Tímto způsobem vyplňoval Soudní dvůr za využití obecných právních zásad Společenství právní mezeru v písemných pramenech evropského práva. Důležitý a **determinující pramen** při utváření těchto zásad představuje **Evropská úmluva o lidských právech**, která však není inkorporována do právního řádu ES/EU a sama o sobě Společenství nezavazuje. Postupně byla zakomponována do Smlouvy o založení ES některá materiální ustanovení týkající se základních práv.

K institucionalizaci této původně soudcovské konstrukce základních práv došlo až vstupem Maastrichtské smlouvy o EU v platnost (článek 6 odst. 2), přičemž za současného právního stavu **jsou základní práva vykonatelná v rámci a v mezích zakládajících smluv ES/EU**. Zásadní změnu přináší Charta základních práv EU.

2. Charta základních práv EU

2.1. Občanství Unie

Institut občanství Unie je obsažen v člancích 17–21 Smlouvy o založení ES. Byl zaveden Maastrichtskou smlouvou o EU z roku 1992 a je důkazem toho, že Evropské společenství přesáhlo pouhý rámec ekonomický a představuje novou kvalitu integrace. Nenahrazuje však státní občanství jednotlivých členských států a představuje jakousi nadstavbu či doplnění standardních práv občana.

Občanem Unie je každá osoba, která má státní příslušnost členského státu s tím, že **požívá tato práva**:

1. Má právo svobodně **se pohybovat a pobývat** na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.
2. Pobývá-li v členském státu, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v **obecných volbách** v členském státě, v němž pobývá, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.
3. Pobývá-li v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo

- volit a být volen ve **volbách do Evropského parlamentu** v členském státu, v němž pobývá, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.
4. Nachází-li se na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, má právo na ochranu diplomatickými nebo **konzulárními úřady** kteréhokoliv členského státu Unie za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.
 5. **Má petiční právo** k Evropskému parlamentu.
 6. Může se obracet na (evropského) **ombudsmana** (články 17–21 SES).

2.2. Vypracování Charty

Přes zásadní přínos Evropského soudního dvora při vytváření nepsaných základních práv však zůstával základní nedostatek tohoto postupně vytvářeného systému, kterým bylo jeho omezení pouze na jednotlivé kauzy. Následkem toho nebyly vytvořeny právní zásady na poli základních práv ve všech oblastech, kde by to bylo nezbytné. Ve vztahu k jednotlivci to pak znamenalo nedostatečnou transparentnost, pokud se jednalo o znalost jeho základních práv v rámci Společenství. Tyto a další nedostatky současného systému mají být odstraněny právě za využití nového nástroje, kterým je Charta základních práv EU („Charta“).

O vypracování Charty bylo rozhodnuto na zasedání Evropské rady ve dnech 4. a 5. června 1999 v Kolíně nad Rýnem s cílem zviditelnit základní práva a zvýraznit jejich význam pro činnost celé Unie. Jedním z hlavních motivů vypracování Charty byla snaha o vytvoření užší vazby a posílení identifikace mezi Unií a jejími občany a posílit tak evropskou identitu. Rozhodnutí o vypracování Charty vycházelo rovněž z přesvědčení, že má-li Evropská unie překročit hranici pouhé ekonomické konstrukce s politickými cíli, potřebuje se opřít o morální základnu založenou na nezbytných právních aspektech.

Důvody pro vypracování Charty lze spatřovat v několika rovinách:

1. Především jde o posílení ochrany individuálních a kolektivních základních práv vůči stále vzrůstající moci orgánů EU.
2. Transparentní charakter Charty signalizuje, že Unie nepředstavuje pouze společenství založené na teritoriálním a ekonomickém principu, ale že se jedná rovněž o sdílení společných hodnotových představ, jako jsou demokracie, svoboda, rovnost, solidarita, bezpečnost a v neposlední řadě i ochrana rozmanitosti.

3. Charta by měla taktéž představovat ochranu před neblahými dopady čistě ekonomicky zaměřeného jednání.
4. Charta představuje systematizaci a sjednocení dosavadního souboru základních práv do jednoho dokumentu. Znamená rovněž vyšší právní jistotu, neboť t. č. pouze soudně vynutitelná ochrana základních práv není dostatečně legislativně zakotvena. V neposlední řadě odpadnou některé jurisprudenční úvahy o legitimitaci soudní evoluce základních práv v rámci Společenství.⁷⁸⁾

Evropská rada v Tampere (1999), která se věnovala výlučně cíli Amsterdamské smlouvy na vytvoření evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva, umožnila stanovit složení a pracovní metody zvláštního orgánu pověřeného vypracováním návrhu Charty včetně příslušných praktických opatření. Tento zvláštní orgán, tzv. Konvent (*Convention*), byl ustavený 17. prosince 1999 a svoji činnost ukončil vypracováním Charty.⁷⁹⁾

Charta byla **slavnostně vyhlášena** na zasedání Evropské rady během konání mezivládní konference v Nice ve dnech 7.–9. prosince 2000. Nebyla přijata jako smlouva, a proto ani nemůže mít, jako akt, právní důsledky. Má pouze charakter a význam politicko-morálního dokumentu, ze kterého přímo nevyplývají žádné nové právní závazky.

2.3. Obsah Charty

Chartu tvoří celkem 54 článků rozdělených do sedmi kapitol. V preambuli jsou uváděny důvody vzniku Charty, k nimž patří budování **prostoru svobody, bezpečnosti a práva**, snaha o rozvíjení hodnot Unie za současného respektování kulturních, historických a sociálních odlišností členských států.

Následně jen velmi stručně uvádíme výčet ustanovení jednotlivých základních práv s tím, že obsah Charty s komentářem jednotlivých článků se nachází v několika monografiích. Pro naše účely vyhovuje nejlépe pojetí z hlediska vnitřního pořádku a bezpečnosti v rámci Unie.⁸⁰⁾

Kapitola I pod názvem Důstojnost obsahuje ustanovení (články) týkající se lidské důstojnosti, práva na život, na osobní integritu, zákaz mučení a ne-

⁷⁸⁾ Blíže viz GERALD, G., SANDER, M., TUBINGEN, A. Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie. *Evropské a mezinárodní právo*, 2001, č. 7–8, s. 9 an.

⁷⁹⁾ Blíže viz Internet – www.europa.eu.int/scadplus.

⁸⁰⁾ PIKNA, B. Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje s mezinárodním terorismem). Praha: Linde, 2002, s. 107–178.

lidského zacházení nebo ponižujícího zacházení nebo trestu a zákaz otroctví a nucené práce.

Kapitola II pod názvem Svobody obsahuje ustanovení, jako jsou právo na svobodu a bezpečnost, ochrana soukromého a rodinného života, ochrana osobních údajů, právo uzavřít manželství a právo založit rodinu, svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání, svoboda projevu a informací, svoboda shromažďování a sdružování, svoboda umění a věd, právo na vzdělání, svoboda volby povolání a právo pracovat, svoboda podnikání, právo na majetek, právo na azyl a ustanovení o ochraně při odsunu, vyhoštění nebo vydání.

Kapitola III pod názvem Rovnost obsahuje ustanovení týkající se rovnosti před zákonem, zákazu diskriminace, kulturní, náboženské a jazykové rozmanitosti, rovnosti mezi muži a ženami, práva dítěte, práva starších osob a integrace postižených osob.

Kapitola IV pod názvem Solidarita obsahuje ustanovení týkající se práva pracovníků na informace a konzultace v podniku, práva na kolektivní vyjednávání a akcí, práva na zprostředkování práce, ochranu v případě neoprávněného propuštění, práva na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, zákazu dětské práce a ochrany mladistvých, rodinného a pracovního života, sociálního zabezpečení a sociální pomoci, ochrany zdraví, postupu při službách v obecném hospodářském zájmu, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitelů.

Kapitola V pod názvem Občanská práva zakotvuje právo volit a být volen do Evropského parlamentu a v obecních volbách, právo na dobrou správu, právo na přístup k dokumentům, institut ombudsmana, petiční právo, svobodu pohybu a pobytu a dále diplomatickou a konzulární ochranu.

Kapitola VI pod názvem Spravedlnost obsahuje právo na účinnou právní ochranu a na spravedlivý proces, presumpci nevinu a právo na obhajobu, zásadu zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů a právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo potrestán za stejný trestný čin.

Kapitola VII označená jako Všeobecná ustanovení obsahuje otázky působnosti Charty, rozsahu zaručených práv, úroveň ochrany a zákaz zneužití práv.

2.4. Právní dimenze Charty

Charta je **inspirována** hlavně těmito prameny:

- a) ústavní právo členských států,
- b) Evropská úmluva o lidských právech z roku 1950,
- c) sociální charty Společenství a Rady Evropy,

d) evropské právo (ES/EU),

e) instrumenty mezinárodního práva.⁸¹⁾

Důsledkem tohoto systému je, že občané Unie stále podléhají dvěma různým systémům ochrany na nadnárodní úrovni, tzn. v záležitostech spadajících do práva Společenství mohou využívat opravných prostředků dostupných před Evropským soudním dvorem, ale v jiných záležitostech musí hledat ochranu svých základních práv u Evropského soudu pro lidská práva (Rady Evropy) ve Štrasburku.

Některá ustanovení Evropské úmluvy o lidských právech byla tak Chartou recipována⁸²⁾ jako vlastní, stejně tak jako některá ustanovení národních ústav. Pokud jde o evropské právo, jedná se především o nepsané obecné právní zásady Společenství rozvinuté v judikatuře Evropského soudního dvora. Ve zbývajících případech jde pak buď o případy recepce z primárních smluv, **nebo o zcela nově formulovaná práva.**

Vzhledem k tomu, že otázka budoucího právního zakotvení Charty ve formě primárního evropského práva (Ústavy EU) nebyla nijak vážněji zpochybňována, zpracovával Konvent text dokumentu způsobem a formou, jako by byl předkládán již právně závazný akt. Každý článek byl tedy formulován z pohledu legislativní techniky tak, aby mohl být bez dalších změn právně závazný. Tomu odpovídá i struktura Charty včetně závěrečných všeobecných ustanovení. Charta má tak povahu „předprávního“ instrumentu.

Můžeme říci, že Charta byla prvním zásadním krokem na cestě k vytvoření „ústavního“ pořádku Evropské unie. Představuje homogenní dokument vysoké úrovně, pramen práva *sui generis* a autonomní nástroj evropského práva. Orientuje se směrem k psaným zárukám základních práv. Zásadně platí, že práva zakotvená v Chartě jsou interpretována extenzivně, a naopak jejich případná omezení restriktivně.

Poté, co Charta nabude právní platnost, s největší pravděpodobností jako součást připravované Ústavy EU, bude se Evropský soudní dvůr zabývat lidskými právy jako záležitostí spadající do společných politik Evropského společenství. Bude to tedy znamenat *via facti* dvoukolejnost na úseku ochrany

⁸¹⁾ Do tohoto úrovněového systému spadají rovněž ty mezinárodní smlouvy týkající se lidských práv, které jsou součástí *acquis communautaire* – např. Úmluva o právním postavení uprchlíků (sdělení MZV č. 208/1993 Sb.) a další úmluvy, které představují mezinárodněprávní základ jednotlivých práv obsažených v Chartě základních práv EU.

⁸²⁾ Recepce rozumíme převzetí textu z jiného pramene a jeho začlenění do vlastního právního řádu.

základních práv v rámci Evropské unie, neboť dosavadní systém ochrany lidských práv Rady Evropy bude zachován a platit i nadále.

Podle Charty by měl Evropský soudní dvůr fungovat jako obecný (ústavní) soud pro záležitosti lidských práv v rámci Unie. Bude to tedy znamenat upuštění od zmíněné dosavadní zásady při rozhodování Evropského soudního dvora, kdy soud rozhoduje o stížnosti na porušení základních práv jednotlivce pouze v případech, kdy bylo současně porušeno některé z ustanovení materiálního evropského práva.

Přijetím Charty se tak na evropské úrovni objevují dva katalogy lidských práv a základních svobod (základních práv), které posuzují dvě rozdílné soudní instituce, tj. Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku (instituce Rady Evropy) a Evropský soudní dvůr v Lucemburku (orgán Společenství).

Při rozhodování těchto soudů, potažmo při výkladu jednotlivých základních práv, tak může dojít k obsahovým posunům, které známe, i když výjimečně, z dosavadní rozhodovací praxe. Z tohoto důvodu článek 52 odst. 3 a článek 53 upravují vztah Charty k Evropské úmluvě o lidských právech. Žádné ustanovení Charty nesmí být vyloženo tak, aby ve srovnání s Evropskou úmluvou o lidských právech poskytlo omezenější úroveň ochrany. Díky autonomii evropského práva však rozsah ochrany garantovaný Chartou může být větší, přičemž Evropská úmluva o lidských právech by měla představovat „minimální standard“.

Charta se pokusila možnost střetu při svém naplňování se standardy Evropské úmluvy o lidských právech eliminovat až vyloučit. Její článek 51 odst. 1 stanoví, že „ustanovení této Charty jsou určena institucím a orgánům Unie“, kdežto jejím členským státům „jen pokud aplikují právo Unie“.⁸³⁾ Argumentem z opaku lze dospět k závěru, že ve všech ostatních případech, tedy včetně aplikace vnitrostátního a mezinárodního práva, Charta na chování členských států Unie nedopadá. Tímto ustanovením je tak delimitována působnost Charty a Evropské úmluvy o lidských právech.⁸⁴⁾ Přitom občané se budou moci obrátit na oba tyto soudy nezávisle na sobě.

Vyvážený text Charty přináší, kromě kompilační a recepční funkce, také **významné inovace**, kterými jsou:

- **Všechna práva osob** – občanská, politická, hospodářská a sociální, jakož i práva vztahující se k občanům Unie – jsou přehledně zahrnuta do jediného dokumentu. Tím se významně posiluje princip nedělitelnosti těchto práv. Charta zároveň narušuje či překonává rozdíly mezi občanskými a politickými právy na jedné straně a hospodářskými a sociálními právy na straně druhé, podle dosavadního schématu uplatňovaného v evropském i mezinárodním právu. Charta sdružuje tato práva kolem několika hlavních principů, kterými jsou lidská důstojnost, základní svobody, rovnost, solidarita, občanství a spravedlnost.
- Na základě principu univerzalizmu přísluší práva uvedená v Chartě, až na málo vyspecifikovaných výjimek, **všem osobám** bez ohledu na jejich národnost, státní příslušnost nebo místo pobytu. Rozdíly jsou pouze v tom, že některá práva jsou **vázána na občanství Unie** a jiná jsou vázána na určitý status, např. práva dítěte či některá sociální práva pracujících.
- Text Charty má „dočasný – nedokončený“ charakter v tom smyslu, že vedle zcela nových práv, jako např. ochrana osobních údajů a práva spojená s bioetikou, obsahuje práva, která budou objektivně podléhat vývoji, jako např. v oblasti informačních technologií a genetického inženýrství.
- Charta rovněž odpovídá požadavku **transparentnosti** a nestrannosti ve vedení administrativy Evropské unie tím, že zahrnuje právo na dostupnost dokumentů nejdůležitějších orgánů EU.

Charta základních práv EU nabízí přijatelné řešení hlavně těchto otázek:⁸⁵⁾

- a) Uznání **autonomie evropského práva**: je důležité, aby Charta byla začleněna do právního řádu ES/EU harmonicky s respektem k jeho právním principům. To se týká především oblasti mezinárodního práva a rovněž i národního práva členských států Unie.
- b) Řešení vztahu **mezi Chartou a Evropskou úmluvou o lidských právech**: riziko rozdílnosti mezi právy a svobodami zajišťovanými Evropskou úmluvou o lidských právech a právy obsaženými v Chartě a riziko rozdílu mezi rozhodnutími Evropského soudního dvora v Lucemburku

⁸³⁾ Pokud jde o použitý termín „právo Unie“, je třeba upřesnit, že v daném případě musí jít rovněž (a hlavně) o právo ES, které představuje základní právní metodu činnosti Společenství.

⁸⁴⁾ Blíže viz MALENOVSKÝ, J. Nad statistikami Evropského soudu pro lidská práva. *Právník*, 2001, č. 8, s. 755.

⁸⁵⁾ Srov. Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Brussels. Commission of the European Communities, 2000, COM (2000) 644 final. Překlad části tohoto textu viz Právní aspekty Charty základních práv Evropské unie. Zpráva z Evropské unie, s. 3–4.

a Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku je řešeno celkem uspokojivě v článku 52 odst. 3 Charty.

- c) **Vztah mezi Chartou a pravomocemi orgánů EU** a respekt k zásadě **subsidiarity**: Charta nepředstavuje žádné rozšíření pravomocí Společenství (potažmo orgánů EU) s tím, že zásada subsidiarity musí být respektována (srov. Preambule Charty).
- d) **Vztah mezi Chartou a národními ústavami**: Charta **nenahrazuje** národní ústavy členských států Unie, pokud jde o respekt k základním právům na národní úrovni. Rovněž při začlenění Charty do Ústavy EU by nedošlo k žádné změně vztahu mezi evropským primárním právem a právem členských států Unie.
- e) Velký pokrok, pokud jde o **právní jistoty**: Charta bude sloužit jako vodítko při výkladu základních práv pro Evropský soudní dvůr, který musel dosud využívat nesourodé a někdy i neurčité zdroje. Charta taktéž nijak nemění postupy (řízení) a architekturu Evropského soudního dvora.

Lze říci, že začlenění Charty do připravované Ústavy EU by znamenalo vytvoření „evropského prostoru lidských práv“ fungujícího jako základní element při budování a fungování evropského **prostoru svobody, bezpečnosti a práva**. Vybudování tohoto prostoru představuje naplnění zvláštního cíle nastoleného Amsterodamskou smlouvou, kde mají oblasti justice a vnitřních věcí zásadní a nezastupitelné místo.

Závěrem je třeba zdůraznit, že faktická oblast použití Charty včetně otázky jejích oprávněných subjektů přesahuje problematiku **občanství Unie** a jde tak nad rámec Smlouvy o založení ES upravující tento institut (články 17–21).

V souladu s Chartou se jedná o tuto kategorizaci oprávněných a povinných subjektů základních práv:

1. Pokud jde o **oprávněné subjekty** základních práv, Charta rozlišuje mezi příslušníky členských států, tj. občany Unie, a občany z nečlenských zemí. Zatímco základní práva svobody, rovnosti a **práva procesní náleží „každému“** (každé osobě), jiná práva jsou omezena pouze na občany Unie. Některá ustanovení Charty se dokonce obracejí přímo na příslušníky nečlenských zemí, jako v případě práva na rovnost pracovních podmínek (článek 15 odst. 3). Jiná práva, jako přístup k dokumentům orgánů EU (článek 42), byla rozšířena i na fyzické a právnické osoby s bydlištěm nebo sídlem v některém členském státu Unie.
2. V případě **povinných subjektů** základních práv **Charta zavazuje instituce a orgány EU, jakož i členské státy Unie, pokud aplikují**

evropské právo. Členské státy však nejsou Chartou vázány, pokud jde o čistě národní záležitosti – v těchto případech zůstávají rozhodujícími „národní“ základní práva. V článku 53 se totiž stanoví, že žádné ustanovení Charty nesmí být vykládáno tak, aby omezovalo nebo negativně ovlivňovalo lidská práva a základní svobody, jak je uznávají v odpovídajících oblastech použití právní předpisy Společenství, mezinárodní právní předpisy a mezinárodní dohody, jejichž účastníky (stranami) Unie, Společenství a všechny členské státy jsou včetně Evropské úmluvy o lidských právech a ústav členských států.

Aplikace Charty oprávněnými subjekty zahrnuje nejen oblast komunitární (Společenství), ale i **oblast unijní**, tj. mezivládního charakteru druhého a třetího pilíře (oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky a oblast policejní a soudní spolupráce v trestních věcech). Přitom je však třeba zohlednit celkově **výraznější komunitární charakter Charty**, jak ostatně vyplývá z jejího právního základu, kterým jsou hlavně příslušná ustanovení zakládajících smluv a obecné právní zásady Společenství.