

Téma

Rozhovor s profesorem Malenovským,
soudcem Soudního dvora Evropské unie:

Brexit je pro EU nebezpečný precedent



Jan Lhotský

Jiří Malenovský je jeden z největších českých odborníků v oblastech evropského a mezinárodního práva, profesor na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, bývalý soudce Ústavního soudu ČR a současný soudce Soudního dvora EU.

Kromě toho profesor Malenovský pravidelně publikuje. Právě v lednu 2017 mu vyšel článek v časopise Právník. Na rozhovor pro Bulletin si udělal čas pár dní před Vánoci, když dorazil z Lucemburku do ČR. Samotný rozhovor jsme vedli při obědě a profesor Malenovský ochotně odpovídal jak na odborné otázky, tak na dotazy osobnějšího charakteru.

Z Brna do Lucemburku

Vážený pane profesore, děkujeme, že jste si v předvánoční době našel čas. Když se podíváme na Vaši profesní dráhu, vidíme práci v akademické sféře, na ministerstvu zahraničí, ale také role soudce Ústavního soudu a Soudního dvora EU. Jakou jste měl osobní vizi, když jste dostudoval práva a rozhodoval se, v jaké sféře začít pracovat?

Řekl bych, že to byla nadprůměrně cílená volba. Měl jsem coby sedmnáctiletý výjimečnou šanci v období těsně před jarem 1968 a v jeho průběhu studovat na lyceu v Dijonu a tam jsem se naučil francouzštinu na úrovni, která značně přesahovala tehdejší normu znalosti cizího jazyka v ČR. Když jsem následně šel na práva, měl jsem vizi, že přidanou hodnotu v podobě znalosti francouzštiny využít i při výběru zaměstnání po dostudování právnické fakulty.

Směřoval jsem k něčemu, co bude mít mezinárodní přesah – a na právnické fakultě je takovým oborem mezinárodní právo veřejné. K tomu se přidružil i to, že jsem byl v roce 1974 součástí prvního

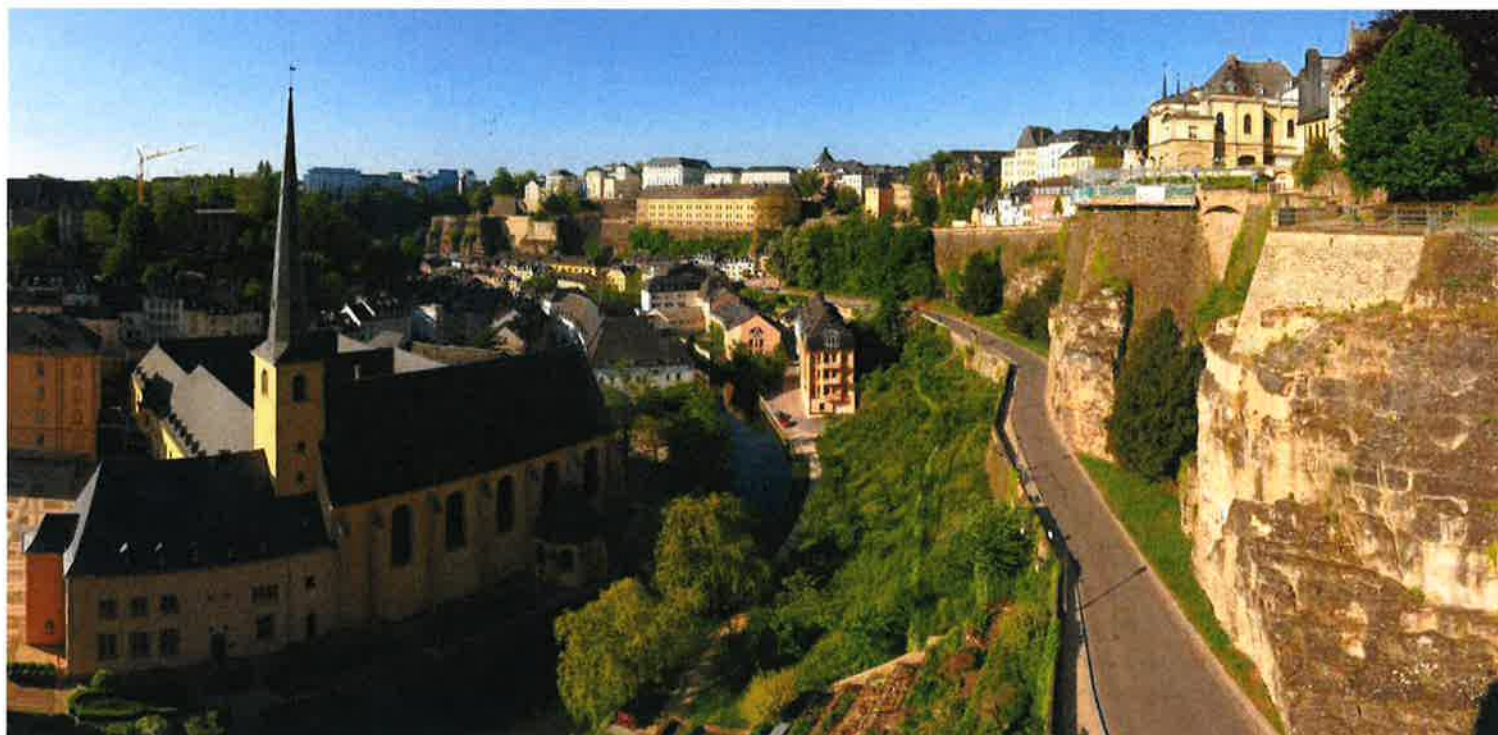


Jiří Malenovský mezi ostatními soudci [1]

ročníku absolventů Právnické fakulty Masarykovy univerzity po obnovení její činnosti. Tím pádem byla volná místa asistentů na fakultě, čehož jsem rád využil.

Jste známý jako odborník v oblasti mezinárodního práva veřejného, nicméně případů tohoto typu se k Soudnímu dvoru EU tolik nedostane. Není Vám to trochu líto?

Není to až tak, že by takové případy nepřicházely, protože Soudní dvůr má mj. funkci ústavního soudu EU a jedna z jeho kompetencí je posuzovat soulad navrhovaných smluv mezi Uníí a jinými subjekty s primárním právem EU (Smlouvami). Jde o činnost podobnou činnosti ústavních soudů před uzavřením mezinárodní smlouvy. V rámci tohoto posuzování se k Soudnímu dvoru dostane několik takových podání každý rok.



Lucemburk, sídelní město SDEU [2]

Druhou typickou situací je kompetenční spor mezi Komisí a Radou (mezi těmito orgány dochází k podobným sporům velmi často), jestli v dané oblasti, v níž Unie smlouvu uzavírá, má Unie reprezentovaná Komisí výlučnou kompetenci, anebo sdílenou s členskými státy. Rada tradičně hájí názor, že jde o sdílené kompetence, Komise se domnívá, že jde o kompetence výlučné. Já osobně řeším takové případy poměrně často, nejde ovšem o většinový jev.

Jakým typům případů se tedy typicky věnujete?

Jakousi faktickou cestou jsem se stal odborníkem v několika dalších oblastech – nejvíce v oblasti autorských práv, kde dostávám jako soudce zpravodaj drtivou většinu stěžejních případů, práv cestujících v letecké dopravě nebo daňových záležitostí (zejména nepřímé daně, DPH). V souhrnu jde o určitou „mozaiku“ témat, v níž je obor mezinárodního práva veřejného v jisté míře zastoupen.

Posuzujete případ jinak, když se k Soudnímu dvoru EU dostane záležitost z České republiky?

Já nemohu dostat český případ jako soudce zpravodaj. Pravidla přidělování věcí ovšem nevyklučují účast národního soudce jako přísedícího.

Z toho titulu jsem kupříkladu posuzoval předběžnou otázku ve věci „Ryneš“, týkající se nepřímo lid-

ských práv. Kamera, která byla umístěna na fasádu rodinného domu, monitorovala i část veřejného prostoru, v důsledku čehož se její majitel dostal do konfliktu s úpravou ochrany osobních dat třetích osob. Kameru tam umístil proto, aby chránil svůj majetek. Někdo se mu totiž do obydlí opakovaně snažil vloupat. Nejvyšší správní soud ČR v této věci položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda zájem na ochraně majetku může převážit nad povinností spojenou s pořizováním a uchováváním údajů o identifikovatelných osobách, které se pohybovaly v přílehlém veřejném prostoru.

Stíháte sledovat judikaturu dalších soudů na mezinárodní úrovni, případně ústavních soudů?

Vzhledem k tomu, že mezinárodních věcí moc není a navíc Unie jako mezinárodní organizace má vztah k mezinárodnímu právu přece jen zprostředkovatější než státy, není asi produktivní sledovat nějak zásadně judikaturu Mezinárodního soudního dvora v Haagu – ačkoli jsem zrovna jeho posudek nedávno použil jako soudce zpravodaj ve věci Západní Sahary. To jsou ale výjimečné případy.

Více naopak sleduji judikaturu ústavních soudů ve věcech týkajících se vztahů mezi unijním právem a ústavním právem členských států, zejména v souvislostech tzv. aktů ultra vires. Tedy věcí, které posuzují ústavní soudy z hlediska toho, zda Unie svým



Soudní dvůr Evropské unie [3]

konáním nepřekročila kompetence, které jí daný členský stát svěčil. Velmi aktivní v tomto směru je německý Spolkový ústavní soud.

Unijní právo je ústavními soudy v současné době vykládáno mnohdy jako právo, které je produktem ústavy, jelikož k předání pravomocí došlo na ústavním základě. Ústava v tomto pohledu získává primát nad unijním právem, což je ovšem v rozporu s pojetím unijního práva, které nárokuje svůj primát. Jde tak o jakousi „válku právních řádů“. Jejich „bojová linie“ je právně zajímavá.

Lidská práva v Evropské unii

Pojďme se nyní věnovat lidskoprávní oblasti v evropském kontextu. V Evropě byl po druhé světové válce vybudován společný systém ochrany lidských práv v centru s Evropským soudem pro lidská práva (ESLP) ve Štrasburku s tím, že lidskoprávní ochrana v rámci Evropské unie spíše

následovala. Jaký je vztah Soudního dvora EU k judikatuře ESLP? Funguje respektování judikatury štrasburského soudu bez problémů?

Dá se říci, že ano. Není žádná oblast, kde bychom se dostali do přímého konfliktu a kde bychom chtěli prosazovat nějaké vlastní vidění ochrany lidských práv, ačkoli pochopitelně nemáme povinnost aplikovat judikaturu ESLP systematicky, jelikož Unie není stranou Evropské úmluvy o lidských právech. Velmi často tedy – pokud je to relevantní – použijeme to, co štrasburský soud judikoval. Nejedná se ovšem o „zrcadlovou“, mechanickou aplikaci.

Unie má svá specifika. Její právní řád je integračním právem, které předpokládá mnohem těsnější sdílení společných hodnot a mnohem větší míru důvěry mezi členy. Čili pokud se někde judikatury obou soudů dostávaly do jistého rozporu, bylo to v okamžiku, kdy měla být aplikována zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy Unie. Tento princip unijního práva znamená, že členský stát není zásadně oprávněn kontrolovat konkrétní dodržování základních práv v jiném členském státě, protože se s důvěrou předpokládá, že úroveň ochrany je ve všech státech rovnocenná.

Naproti tomu štrasburský soud posuzuje chování nejen unijních států, ale i zemí, které mají značné problémy s ochranou lidských práv, jako jsou Rusko či Turecko. ESLP tedy princip vzájemné důvěry nemůže aplikovat a vyžaduje respekt zvláštní povinnosti třeba v souvislosti s vydáváním či vrácením osob – aby nebyly posílány do států, v nichž by mohla být ohrožena jejich základní práva. Dodržovat takovou judikaturu ESLP by ovšem znamenalo, že v Unii nebude platit princip vzájemné důvěry. S tím má pochopitelně Soudní dvůr EU problém, protože i tento prvek odlišuje unijní právo od mezinárodního práva veřejného. Jde o jeden z klíčových problémů, které je třeba vyřešit, aby mohla Unie přistoupit k Evropské úmluvě.

S Lisabonskou smlouvou byla v roce 2009 do evropského práva začleněna jako závazná také Listina základních práv EU, což je nepochybně vhodné vnímat jako pokrok. Nyní je Listina platná již osm let. V jaké míře ji soudci Soudního dvora EU používají? Roste reálný dopad její aplikace?

Jednoznačně. Nepozoruji ani kvalitativně, ani kvantitativně rozdíl oproti používání ústavního katalogu ochrany lidských práv ve vnitrostátních pomě-

rech. Inkorporací Listiny do primárního práva se otevřela nová kapitola, nový segment uplatňování unijního práva, a to i ze strany ústavních soudů. Ty musí nyní řešit problém, do jaké míry mohou aplikovat ústavní základní práva podle národního katalogu a v jaké míře musí ponechat prostor pro ochranu základních práv podle Listiny.

Začínají se tudíž množit předběžné otázky vrcholných soudů směřující právě na aplikaci Listiny typicky ve věcech transpozice směrnic, jimiž unijní právo stanoví „cíle“, obecné zaměření, kdežto konkrétní provádění stanoveného cíle připadá národnímu právu. V rámci takového provádění lze národní katalog zásadně použít, jsou-li přitom ovšem zachovány přednost, jednota a efektivita unijního práva.

Na konci roku 2014 vydal Soudní dvůr dlouho očekávaný posudek č. 2/2013, v němž prohlásil návrh smlouvy o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP) za neslučitelný s unijním právem. Lisabonská smlouva však uvádí, že EU má k Úmluvě přistoupit. Jaké vidíte nejvhodnější východisko z této situace?

Vámi citovaný posudek z prosince 2014 deklaroval neslučitelnost návrhu dohody o přistoupení s primárním právem, zvláště s principem autonomie Unie a jejího práva. Řídili jsme se přitom Protokolem č. 8 k Lisabonské smlouvě, který stanoví, že Unie má přistoupit k EÚLP, ale za podmínky, které zajistí respektování její svébytnosti i specifík. Shledali jsme, že návrh smlouvy tento požadavek „unijního ústavodárce“ nerespektuje. Jedním z problémů byl právě uvedený princip vzájemné důvěry.

Osobně si myslím, že by autonomie unijního práva měla být zajištěna kodifikací judikatury „Bosphorus“. To znamená, že by Evropský soud pro lidská práva mohl posuzovat ochranu zaručených práv jen v ohledu unijního právního řádu jako celku, z hlediska toho, zda je ochrana, kterou Unie poskytuje, rovnocenná s ochranou ve smluvních státech EÚLP. Nikoli konkrétní případy. Unii lze totiž sotva asimilovat se státy. Není státem. EÚLP byla uzavřena pouze státy a je určena jen státům. Přístup v duchu judikatury Bosphorus (zkoumání celkové ekvivalence ochrany, absence přezkumu konkrétních věcí, s výjimkou zjevných nepravdivostí) by Unii zabezpečil dostatečnou autonomii a současně by ESLP dovolil ochranu lidských práv v Unii usměrňovat. Takový návrh je ovšem politicky obtížně realizovatelný, protože třetí státy – Turecko, Rusko,



Jiří Malenovský [4]

ale i Švýcarsko či Norsko – zřejmě dvojí standardy ochrany v Evropě nebudou ochotny připustit.

Diskutuje se o tom, jak by v budoucnu Soudní dvůr EU měl vypadat z institucionálního hlediska. Jste příznivcem rozšíření Tribunálu, nebo spíše zavádění specializovaných soudů?

To je problém, který nastolila Lisabonská smlouva, jež předpokládá vznik specializovaných soudů a třístupňového systému, v němž by „uzlovým orgánem“ patrně byl Tribunál; Soudní dvůr by se stal „ústavním soudem“ a „nejvyšším soudem“ Unie. Zajišťoval by jednotu unijního práva, kdežto skutečná rozhodovací činnost by se odehrávala v Tribunálu.

Členové Soudního dvora zřejmě většinou nejsou stoupenci takového institucionálního uspořádání. Situace se nicméně vyvinula v posledních letech jinak. Členské státy zrušily jediný existující specializovaný soud (Soud pro veřejnou službu coby jakýsi „pracovníprávní“ soud Unie) a jeho kompetence



Jednací síň Ústavního soudu ČR [5]

převzal Tribunál. Současně se složení Tribunálu rozšířilo na dvojnásobek.

Myšlenka specializovaných soudů byla tedy zatím opuštěna a zůstal zachován dvoustupňový systém. I když se Tribunál stal velmi početným tělesem, je dvoustupňové řízení pro strany srozumitelnější než komplikovaná konstrukce třístupňová. Z tohoto důvodu jsem s aktuální situací spokojen.

Brexit je hrozbou pro jednotu Unie

EU nyní čelí nejrůznějším krizím; od pomalého ekonomického růstu, přes brexit až po uprchlickou krizi. Kterou z výzev Vy osobně považujete v současné době za nejdůležitější?

Já nepovažuji za rozhodující krizi uprchlickou. Je to určitě problém akutní, ale není první ani poslední tohoto druhu. Žádný z minulých netrval věčně. Buď byl vyřešen nebo samospádem zaniknul. Myslím, že podobně tomu bude i v případě uprchlické krize. Unie tento problém zvládne.

Daleko větší problém spatřuji v udržení jednoty Unie, čímž narážím na „brexit“, který ve skutečnosti položil na lopatky judikaturu Soudního dvora ze šedesátých let, hlavně rozsudek ve věci Costa/ENEL. V něm se judikovalo, že unijní právo je samostatným právním řádem, který požívá primátu nad veškerým vnitrostátním právem, a to včetně ústav členských států. Jeden ze základních argumentů rozsudku Costa spočíval v tom, že Unie je založena na procesu trvalého sblížení členských států, a že tedy tyto státy předaly Unii (dříve Společenství) své pravomoce nezvratně.

Právo členského státu Unii opustit proniklo do primárního práva Lisabonskou smlouvou. Uvedenou definitivnost integrace zvrátilo. Tím došlo k určité „degeneraci“ integrační unijní smlouvy, částečně na úroveň obyčejné mezinárodní smlouvy která upravuje klasickou spolupráci mezi státy. Rozměnil se do určité míry supranacionální prvek, obnovil se naopak prvek mezivládní. Brexitem se toto rozvolňování uskutečňuje nyní i v praxi.

Pokud bude tento vývoj pokračovat, může se stát, že se z Unie nakonec stane běžná mezinárodní organizace. Jakási „regionální OSN“. V tom vidím problém. Pokud Spojené království vystoupí – a vše tomu nasvědčuje – vytvoří se precedent, že jakýkoli členský stát může na základě výsledku jednorázového referenda, reflektujícího momentální politickou náladu v daném státě, opustit „věčný“ projekt integrované Evropy. Výsledkem by byl návrat do období před 2. světovou válku, se všemi tehdejšími ekonomickými i bezpečnostními problémy a riziky.

Práce soudce Soudního dvora EU

Co se týká srovnání soudcování na Ústavním soudu ČR a na Soudním dvoru EU, v čem se tyto dvě činnosti významně liší?

Na Ústavním soudu jsem jako soudce zpravodaj musel vyřídit více než dvacet případů měsíčně, zatímco u Soudního dvora EU takto zpracovávám obdobné množství za celý rok. Roční nápad k Ústavnímu soudu v současné době představuje cca 4000 podání. Nápad k Soudnímu dvoru činí přibližně 800 za rok. Z kvantitativního hlediska jsou tedy podmínky obou soudních misí dramaticky odlišné.

Rozdíl je i v kvalitě rozhodování. Zjednodušeně řečeno, z oněch dvaceti případů za měsíc u Ústavního soudu se devatenáct odmítalo usnesením jako zjevně neopodstatněné. Stížnosti byly posuzovány podle určitého formálního „mustru“ a z hlediska svého obsahu spíše povrchně. Na Soudním dvoře je tomu jinak. Ze svých zhruba 25 případů soudce zpravodaje za rok vyhotovím dvě tři odmítavá usnesení. Ve zbytku se jedná o návrhy rozsudků ve věci samé.

Konečně, různý je i předmět rozhodování. Hlavní agendou Soudního dvora je rozhodování o předběžných otázkách, tedy hlavně o výkladu práva. Naopak agenda ústavních stížností není primárně

rozhodováním o výkladu, ale o ústavních právech určitých osob. Jinými slovy, rozhodování o ústavních stížnostech je „konkrétní“, kdežto rozhodování o předběžných otázkách mnohem více „abstraktní“. Tento rozdíl určitě ale není absolutní.

Jaký je pracovní snímek týdne soudce v Lucemburku? Cítí se tam „jako doma“, nebo se jedná o místo, kde se věnuje především práci?

Odpověď odstíním. Evropští soudci v Lucemburku nahrazují celou soustavu unijních soudů, která neexistuje. Reprezentují ji totiž pouze národní soudy a soud EU v Lucemburku. Musíme tedy do své činnosti přetavit svým způsobem vše, co jinde plní celý soubor národních soudů. Zatímco na vnitrostátní úrovni vyšší a nejvyšší soudy nejsou soudy nalézacími a posuzují věci jen na základě spisu, bez osobního kontaktu se stranami, Soudní dvůr EU musí naopak často organizovat ústní jednání, aby jeho „spravedlnost“ byla v Evropě „vidět“.

Děláme to v míře, která je ve srovnání s vrcholnými národními soudy neslýchaná. Kupříkladu já jsem v roce 2016 měl na 80 ústních jednání, tedy cca dvě za týden. Každé z nich trvá zhruba půl dne, tudíž celý jeden pracovní den týdně jsem vázán na „setkáních se stranami“.

Další „břemeno“ představují porady soudů. Každý soudce Soudního dvora EU je současně členem tříčlenného, pětičlenného i velkého senátu, přičemž všechny tyto orgány v každém okamžiku souběžně řeší několik případů. Každý týden se tak zúčastním rozhodování o sedmi až deseti případech. Na porady senátů připadnou dva pracovní dny týdně.

Ve zbylých dvou pracovních dnech se věnuji práci uvnitř svého kabinetu, v němž jsou čtyři další právníci, kteří mi připravují podklady k rozhodování. Musím s nimi konzultovat, diskutovat, dávat jim redakční instrukce. Na samostudium a intelektuální zpracování případů bohužel zbývá víkend. Pracuji tak v podstatě sedm dní v týdnu již třináct let. Na další rozměry života logicky mnoho času nezbývá.

A když má člověk přeci jen delší volno, vrací se do Česka?

Přesně tak. Jelikož letecká přeprava z Lucemburku do Brna je v praxi iluzorní, jezdím autem, což znamená řídit 950 kilometrů tam a totéž zpět. Tedy cesta trvající deset hodin, tj. celý den. To význam-



Jan Lhotský a Jiří Malenovský při rozhovoru [6]

ně zkracuje pobyty v Brně. Prestiž funkce soudce Soudního dvora EU je tedy v praktických ohledech draze vykoupená. Má práce je zajímavá, ale zároveň fyzicky náročná. Rozhodně není pro nemocné, znavené životem či pro ty, kteří se hodlají řídit heslem „carpe diem“. V žádném případě si však nestěžuji. Taková práce je schopna naplnit život.

Víte, čemu byste se rád věnoval po soudcování pro EU? Můžeme očekávat návrat do akademické sféry?

Mandát mi skončí v 68 letech, což je na hraně věku pro odchod soudců do důchodu. Zájem o akademickou a literární činnost však stále mám. Pokud mi to zdraví umožní, rád bych ještě nějakou dobu po návratu z Lucemburku působil na brněnské právnické fakultě.

Fotografie

- [1] Jiří Malenovský mezi ostatními soudci, zdroj: Court of Justice of the EU.
- [2] Lucemburk, sídelní město SDEU, autor: Benh Lieu Song, 24. května 2010, Wikipedia Commons, CC BY-SA 3.0.
- [3] Soudní dvůr Evropské unie, autor: Chris Price, 10. června 2012, Flickr, CC BY-ND 2.0.
- [4] Jiří Malenovský, zdroj: Jiří Malenovský.
- [5] Jednací síň Ústavního soudu ČR, autor: Martin Strachoň, 20. února 2015, Wikipedia Commons, CC BY-SA 4.0.
- [6] Jan Lhotský a Jiří Malenovský při rozhovoru, zdroj: Jan Lhotský.