

on whether the signatures „Your father“ or „Your wife“ are valid. Similarly it is not easy to answer the question, whether the mechanically created signature (printer letters „Max Mayer“), followed by the handwritten signature, etc. may have the appropriate legal effects.

- Considering the fact that the Czech legal system clearly distinguishes between individual classes of signature, it is possible to state that in those cases where a handwritten signature is not required a signature may be used.
- As regards the last sentence of § 40 art. 3 of the Civil Code and of other acts it is important to consider as a class of the signature - the electronic signature (and all its enhanced forms).
- Enhanced forms of the electronic signature mentioned in the Act are the following: (General) *Electronic signature, Advanced electronic signature, Electronic signature using qualified certificate, Electronic signature using qualified certificate issued by accredited Certification-service-provider and Qualified electronic signature*. As other classes of the electronic signature could be considered the following: *Qualified electronic signature with long-term validity and Digital signature etc.*
- The differences between the individual classes of electronic signature may be defined only via the security requirements for these classes of electronic signature.
- It seems to be necessary to point out, that the legal adaptation of the Act in the field of private law is fully effective now.
- New situation that occurred in the Czech Republic after the adoption of the Act reveals new gaps in our legal system. The need for complementary legislation in the field of public law is showing up.
- There is an important problem concerning the interpretation of the Art. 11 of the Act, where the use of the electronic signature in the area of the public power is regulated.
- The legal binding effect of enhanced classes of electronic signatures was not solved in the Czech Electronic signature codification properly. The most of the „every day“ activities are in written form, and laws demand special legal requirements (e.g. hand-written signature). In these cases the use of the any of enhanced class of electronic signature shall not be used (as stated in the Directive, the equality of hand-written document and electronic is needed).
- As stated in this article, the legal arguing (the topic of evidence) does not represent any problem in the Czech legal system. Computer generated documentary in the area of electronic signatures is absolutely admissible in the Czech legal system.
- Under the Directive, the Member States would be obligated to ensure that electronic signatures based on qualified certificates satisfy the legal requirement of a hand-written signature and are admissible as evidence in legal proceedings in the same manner as hand-written signatures, but only if the electronic signature was generated using a „secure signature creation device“.
- The problem arising out of the electronic signatures is that while an enhanced form of electronic signatures authenticates the document up to the point of the signing computer, it does not authenticate the link between that computer and signatory. One of the most complicated issues is also the extent to which the law should define or limit the liabilities of the three main parties to a secure electronic transaction, that is, the person who digitally signs a message, the person who receives the message and who may rely on its validity, and the CA that vouches for the identity or some other attribute of the sender.

The author put emphasis on the explanation of some marginal aspects of the Act and outlined the possible legal impact of some activities related to the application of electronic signature in practice. The authors' ambition was also to outline the systematic interpretation of some questions concerning the legal adaptation of electronic signing with the private and public law points of view. One of the main aims of this work was also to compare some terms in the Directives and the Act.

The author also tried to discuss several controversial and not very appropriate legal implementations in the Czech Republic.

PRVNÍ UCELENÝ KATALOG ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE - CHARTA

Ve dnech 7. - 9. prosince 2000 během konání mezivládní konference v Nice byla slavnostně vyhlášena Charta základních práv Evropské unie.¹⁾

Charta v současné době existuje ve formě nezávazné deklarace přijaté Evropským parlamentem, Radou EU a Evropskou komisí a je často zmiňována jako „European Bill of Rights“.

Tento dokument, který poprvé v ucelené, systematizované a transparentní podobě zakotvil práva jednotlivců na komunitární a unijní úrovni, je právem považován za významný krok k upevnování „Evropy občanů“.

1. CHARTA - RETROSPEKTIVNÍ POHLED

Diskuse ohledně nutnosti komunitární úpravy lidských práv a vypracování a přijetí odpovídajícího instrumentu (Charty) se stávají významnými dávno před odstartováním reformního procesu v rámci Unie. Avšak konkrétní kroky k vypracování Charty v její stávající podobě mohou být sledovány teprve od roku 1999.

4. června 1999 během summitu v Kolíně nad Rýnem bylo rozhodnuto o vypracování Charty základních práv EU. Evropská rada v prohlášení konstatovala, že v současné etapě rozvoje Unie je pocíťována nutnost vypracování Charty základních práv za účelem zviditelnění jejich vzrůstajícího významu a relevance pro občany Unie. Evropský parlament ve své rezoluci ze dne 16. září 1999 jednoznačně uvítal toto rozhodnutí Evropské rady a prohlásil, že Charta představuje jednu z ústavních priorit, stejně tak jako zdůraznil nutnost novátorského přístupu k jejímu vypracování. 17. prosince 1999 byl ustanoven zvláštní orgán, Konvent (Convention), pověřený vypracováním návrhu Charty. Konvent se skládal ze 62 členů a zahrnoval zástupce hlav států a vlád, členy Evropského parlamentu, poslance národních parlamentů a zástupce Evropské komise pod vedením Romana Herzoga.

Konvent představoval unikátní entitu v dějinách Evropských společenství výsledky jeho činnosti, německý deník „Die Zeit“ pojmenoval jako „experiment Romana Herzoga“.

1) Charter of Fundamental Rights of European Union, Official Journal, 2000/C 364/01, 18. 12. 2000.

2. DOSAVADNÍ VÝVOJ V RÁMCI ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Uvedený krátký historický exkurs neznamená, že základní lidská práva občanů v členských státech Společenství doposud nebyla chráněna. Naopak, evropská ochrana lidských práv je všeobecně považována za příklad vyspělého a pokročilého regionálního systému úpravy lidských práv, který překračuje rámec univerzálních standardů, vypracovaných prostřednictvím Organizace spojených národů. Nicméně je nutno zdůraznit, že v současné době v rámci evropského regionu již koexistují dva subsystémy této úpravy, které nesmí být zaměňovány a musí být striktně odlišovány, a to zejména

- na úrovni Rady Evropy, coby politické organizace (pouze), založené na principech vlády práva a demokracie;
- na úrovni Evropských společenství a Evropské unie jako supranacionálních organizací, jež jsou považovány za entity *sui generis*, demonstrující hlubokou kooperaci a těsnou spolupráci v různých oblastech (ekonomické a politické), které se vyznačují integrací nové, kvalitativně vyšší úrovně mezi členskými státy a jejich národy

Tato rigorózní diferenciaci nebyla patrna od začátku a její pozvolné vyhranění můžeme sledovat postupně v rámci jednotlivých pramenů komunitárního práva. Po dlouhou dobu se totiž mělo za to, že lidská práva se nacházejí mimo věcnou působnost *acquis communautaire* a že ochrana práv jednotlivců v tomto směru musí být přenechána mechanismům v rámci Rady Evropy. V této souvislosti musíme podotknout, že Rada Evropy je sice činná v evropském regionu, ale má jiné poslání a zaměření, stejně tak jako odlišnou členskou základnu. Jinými slovy tato významná mezinárodní organizace se institucionálně ocitá mimo Evropská společenství, ačkoliv je na místě připomenout, že všechny členské státy EU jsou zároveň členy RE a signatáři jejich nejdůležitějších právních instrumentů.

Musíme poukázat také na další odlišnost, a sice že mechanismus ochrany lidských práv na úrovni Rady Evropy je založen na a uskutečňován prostřednictvím tradičních instrumentů mezinárodního práva, jako jsou úmluvy, pakty, dohody a další smluvní nástroje, uzavírané mezi členskými státy. Prameny komunitárního práva nejsou tak homogenní. Ve smyslu ochrany lidských práv na unijní úrovni je nutno se zmínit přednostně o rozhodnutích Evropského soudního dvoru, jelikož tento soudní orgán poprvé nalezl a deklaroval v rámci Společenství některé obecné zásady právní, které jsou společné právním řádům členských států.

Je však nutno poznamenat, že ani primární právo Společenství, ani sekundární komunitární legislativa doposud neobsahují **ucelený katalog lidských práv**, stejně jako jejich detailní definici a popis. Existují pouze zmínky o lidských právech ve formě odkazů nebo formulací jednotlivých zákazů diskriminace, obsažených v některých ustanoveních zřizovacích smluv a aktů je pozměňujících.

Za nejvýznamnější ustanovení primárního práva v této oblasti, jež se vy-

skytuje v textu již původních zřizovacích smluv, lze bez pochyb považovat čl. 12/ex 6 Smlouvy ES, obsahující zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti nebo čl. 141/ex 119 SES, upravující zákaz diskriminace z důvodu pohlaví (zásada stejné odměny mužů a žen). Tato původní ustanovení byla podstatným způsobem rozšířena a doplněna na základě změn, jež přinesly Maastrichtská a Amsterdamská smlouva.

Za zvláštní pozornost stojí norma, obsažená v čl. 13/ex 6a SES, která ve vztahu k výše uvedeným článkům vystupuje jako *lex generalis*. Jedná se o ustanovení, jež předvídá mechanismy „k potírání diskriminace z důvodu pohlaví, rasového nebo etnického původu, víry nebo světového názoru, invalidity, věku nebo sexuální diskriminace“. Toto ustanovení, jež se poprvé objevilo po přijetí Maastrichtské smlouvy a následně bylo rozvíjeno Amsterdamskou smlouvou znamená další prohlubování ochrany lidských práv na komunitární úrovni.

Obecně lze konstatovat, že revidující akty primárního práva z poslední doby jednoznačně svědčí o zintenzivnění zájmu o lidská práva ze strany Společenství. To potvrzují mj. i některá další nová ustanovení aktů primárního práva. Tak například čl. 6/ex F Smlouvy EU uvádí, že „Unie je založená na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, principech, které jsou společné členským státům (ve znění Amsterdamské smlouvy).

Unie respektuje základní lidská práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950, a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům jako všeobecné právní zásady Společenství“.

Obdobně poukazuje na lidská práva i modifikovaný čl. 136/ex 117 SES, který deklaruje, že Společenství a členské státy respektují základní sociální práva, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě, podepsané v Turíně dne 18. října 1961, a v Komunitární chartě základních sociálních práv pracovníků z roku 1989.

Jmenované mezinárodněprávní nástroje vytvořené v rámci Rady Evropy, na které existují četné reference v primárním právu ES, nicméně nebyly přímo inkorporovány do komunitárního právního systému, a proto nejsou *stricto sensu* závazné. Avšak v dějinách Společenství se periodicky vyskytovaly a opakovaly pokusy vyřešit problém možného přistoupení ES k Úmluvě.

Evropská úmluva byla totiž sjednána v intencích Vídeňské úmluvy o smluvním právu (1969), tzn. jejími stranami mohou být výhradně státy. Jinými slovy zde není dána možnost přistoupení jiných subjektů mezinárodního práva, zejména mezinárodních (nadnárodních) organizací.

Nicméně Evropská komise, vedena snahou zajistit náležitou úpravu lidských práv v komunitárním prostředí a jejich následnou patřičnou kontrolu se několikrát pokusila vyvolat projednání otázky přistoupení Společenství k ÚoLPZS. Jako jeden z prvních kroků může být zmíněno memorandum Komise o návrhu na přistoupení ES k Evropské úmluvě z roku 1979. Tehdy Rada na zveřejnění memoranda patřičným způsobem nereagovala.

Nejvýznamnější počín uvedeného supranacionálního orgánu ES v tomto směru se datuje k 90. létům. V tu dobu se Komise jako strážkyně smluv obrátila na Radu s oficiálním prohlášením, ve kterém zdůraznila nezbytnost začlenění lidských práv, jak jsou deklarována v Úmluvě, do *acquis communautaire* a dohledu nad jejich dodržováním ze strany Štrasburského soudu.

Rada si v souladu s ustanovením čl. 228 odst. 6 Sml. ES dne 26. 4. 1994 vyžádala posudek Evropského soudního dvora ohledně slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními zřizovací smlouvy.

Luxemburský soud zkoumal možnost přístupu především ze zorného úhlu komunitárního, nikoliv mezinárodněprávního, a v tomto směru dospěl k závěru, že „žádné ustanovení smlouvy nesvěřuje komunitárním institucím pravomoc vydávat rozhodnutí nebo uzavírat dohody v oblasti lidských práv, a tudíž není zde právní základ pro přistoupení k Evropské úmluvě“.²⁾

Summit v Kolíně nad Rýnem (1999) definitivně ukončil diskuse o tom, zda přistupovat nebo nepřistupovat k Úmluvě, jelikož rozhodl o vypracování Charty základních práv EU.

V této souvislosti je nutno uvést, že neexistuje žádná pochybnost, že Evropská úmluva stejně jako další právní instrumenty v rámci Rady Evropy mají velký dopad a vliv na rozvoj práva lidských práv na úrovni Evropské unie, jelikož jsou hlavním zdrojem inspirace Společenství.

Nicméně je naprosto zřejmé, že Evropská unie musí mít svůj vlastní vyčerpávající kodex lidských práv, který bude odrážet specifické vlastnosti supranacionálních organizací a zajistí vyšší úroveň ochrany jednotlivců, která je dosažitelná v podmínkách fungování jednotného vnitřního trhu a je výsledkem zavedení institutu evropského občanství.

Vypracování Charty základních práv Evropské unie můžeme považovat za důkaz snahy vytvořit vlastní mechanismus ochrany lidských práv, a nikoliv přebírat dosavadní v rámci Rady Evropy. Vývoj tohoto druhu proto musí být jednoznačně uvítán.

Je nutno zdůraznit, že samostatná úprava lidských práv na úrovni Společenství se zatím nesečkala s jednoznačnou podporou, jelikož zde stále přetrvávají pochybnosti ohledně konfliktů dvou soudních těles a rozdílného výkladu základních pojmů na poli lidských práv ze strany Luxemburského a Štrasburského soudu.

Tyto částečně oprávněné výhrady odráží především přístup Rady Evropy, nikoliv však Evropských společenství. Podle našeho názoru autonomizace právní úpravy v této oblasti na úrovni EU je naprosto opodstatněná a nanejvýš žádoucí. Jedná se totiž o svébytné vypracování mechanismů ochrany lidských práv v podstatně mnohem homogennějším prostředí a na pozadí částečně harmonizovaných vnitrostátních právních řádů členských států Unie.

²⁾ Posudek ESD č. 2/94 ze dne 28. 3. 1996, SbSD 1996, I-1790.

3. OBSAH A STRUKTURA CHARTY

Přínos Charty spočívá nejen v tom, že poprvé katalogizuje práva, která již byla deklarována dříve (v rámci jiných instrumentů), ale také v tom, že formuluje a rozvíjí práva nová, která jsou příznačná pro supranacionální seskupení a realizovatelná zatím, podle našeho názoru, pouze v rámci Evropské unie. Je to patrné z obsahu Charty, jež zahrnuje široké spektrum práv občanů EU. Najdeme zde *de facto* všechny nejdůležitější kategorie práv – práva osobní, politická, sociální, hospodářská a kulturní. Jedná se o již tradiční práva a svobody, s jejichž úpravou se můžeme běžně setkat i v rámci jiných mezinárodněprávních nástrojů. Pokud se však podíváme na klasifikaci práv a svobod, uvedenou v tomto unijním dokumentu a porovnáme ji s tříděním, jež se obvykle vyskytuje v zahraniční a české doktríně³⁾ a také v jiných právních nástrojích lidských práv, dospějeme k závěru, že Charta se vyznačuje vzácnou a originální strukturou. Tím máme na mysli to, že nedošlo k vyhranění jednotlivých částí a uspořádání kapitol Charty ani podle obsahu (na práva anebo svobody), ani podle charakteru (na osobní, občanská, hospodářská, sociální a kulturní), ani podle toho, zda tato práva uplatňuje jednotlivec nebo skupina (individuální a tzv. kolektivní práva) atd.⁴⁾ Jak uvidíme dále, strůjci Charty programově vycházeli z jiných hledisek při strukturování tohoto dokumentu, a proto jednotlivé kategorie práv jsou roztroušeny ve více kapitolách.

Charta se skládá z preambule a 7 kapitol.

V **preambuli**, která je nedílnou součástí Charty a je obsahově směrodatná pro celý dokument, se zdůrazňuje stále těsnější integrace národů Evropy do Unie, jež spočívá na zásadách demokracie a právního státu. V preambuli se zároveň uvádějí nejdůležitější pilíře, o které se Charta opírá. V této souvislosti je zajímavé, že mezi ně patří zároveň s ústavními tradicemi členských států, zřizovacími a pozměňujícími smlouvami, Evropskou úmluvou a Evropskou sociální chartou a judikaturou ESD také rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva.

První kapitola nazvaná „**Důstojnost**“ obsahuje bezpochyby osobní práva občanů EU, jelikož chrání nezadatelná a nezcizitelná práva, nerozlučně spjatá se samotnou osobností člověka jakožto lidské bytosti, zejména: právo na život (čl. 2), lidskou důstojnost (čl. 1), zákaz mučení a nelidského zacházení nebo trestu (čl. 4), zákaz otroctví a nucených prací (čl. 5). Tato práva nebudeme zvlášť rozebírat, jelikož se jedná o deklaraci v současné době již klasických a tradičně uznávaných základních práv, formulovaných v duchu přirozeněprávních zásad v průběhu 17. až 19. stol., s jejichž paušálním zakotvením se setkáváme ve všech mezinárodněprávních instrumentech. Chceme však po-

³⁾ Viz např. Sudre, F: Mezinárodní a evropské právo lidských práv, MV Brno, Brno 1997, s. 134-176. Blahož, J., Baláž, V., Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo, Codex Bohemia, Praha 1998, s. 134-171.

⁴⁾ Podrobněji kritéria pro třídění a kategorizaci lidských práv viz Strážnická, V., Šebesta, Š.: Člověk a jeho práva, nakladatelství Juda, Bratislava 1994, s. 12.

ukázat na nutnost zajištění, aby tato nedotknutelná práva nemohla být za žádných okolností derogována nebo pozastavena. Ustanovení zakazující v kogentní formě jakékoliv odchýlení od těchto práv musí být podle našeho názoru zakotveno ve formě zvláštního článku, umístěného na konci této kapitoly.

Za zvláštní pozornost stojí ustanovení dosud neznámé, obsažené v čl. 3, které zakotvuje právo na integritu (nedotknutelnost) osobnosti. Toto právo je v Chartě pojímáno široce, dá se říci „velkoryse“ a také novátorským způsobem. Za zmínku stojí mj. zákaz reprodukčního klonování lidských bytostí, zákaz eugenických praktik (včetně těch, které mají za cíl výběr osob), zákaz činit z lidského těla či jeho částí zdroj příjmů, a další obsažené v tomto článku. To, že tyto formulace znamenají nový přístup, podchycující a reflektující vývoj již 21. století, není nutno zdůrazňovat.

Zajímavým se jeví pohled na další 3 kapitoly, které se jmenují „Svobody“, „Rovnost“ a „Solidarita“. Zde se nemůžeme ubránit dojmu, že toto třídění duchovně vychází ze základů právní filozofie Immanuela Kanta a na ně navazujících a je doplňujících úvah Wierfrieda Bruggera (Svoboda, rovnost a solidarita jako vzájemně se podmiňující strukturální prvky jednoho lidskoprávního principu).⁵⁾

Každá z těchto kapitol kumuluje práva různé povahy. Tak v kapitole II („Svobody“) najdeme jak práva osobní, např. respektování soukromého a rodinného života (čl. 7), ochrana údajů osobního charakteru (čl. 8), právo na svobodu a bezpečnost (čl. 6), tak i práva politická (např. svoboda shromažďování a sdružování čl. 12), stejně jako práva sociální a hospodářské povahy – svoboda volby povolání a právo na práci (čl. 15), svoboda podnikání (čl. 16) atd. Za ojedinělé novum v rámci mezinárodněprávních instrumentů je nutno považovat zařazení do textu Charty ustanovení čl. 13, zakotvující svobodu umělecké tvorby a akademického bádání. Toto právo je obsahově blízké skupině kulturních práv.

Co se týče svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, obsažené v čl. 10 Charty, je nutno zdůraznit, že koncipování těchto svobod je obsahově širší než u obdobné normy Evropské úmluvy (čl. 9 Úmluvy), jelikož předvídá i „právo odmítnout vojenskou službu z důvodu svědomí, které je přiznáno v souladu se zákony jednotlivých států“. Zde je nutno poznamenat, že tato formulace reflektuje závěry obsažené v první z každoročních zpráv o stavu lidských práv, zveřejňovaných pravidelně Výborem Evropského parlamentu na základě rezoluce EP z roku 1991. Mezi problematické otázky ES na poli

⁵⁾ Kant, I.: *Metaphysik der Sitten* (1779), Werke VI (Akademie-Ausgabe), Berlin 1968, s. 237; Brugger W.: *Das Menschenbild der Menschenrechte* In *Jahrbuch für Recht und Ethik* 3, 1995, s. 126.

Podrobně viz také Bröstl, A.: *K niektorým otázkám vývoja ľudských práv a základných slobod in „Ľudské práva na prahu tretieho tisícročia“*, PF Trnavskej Univerzity, 2000, s. 23-24.

lidských práv v uvedené zprávě patřila mj. i výhrada k vojenské službě z důvodu náboženského přesvědčení.

Závěr kapitoly je vyhrazen právu na azyl (čl. 18) a ochraně v případě odsunu a extradici (čl. 19).

Jak vidíme z náplně této části Charty, kapitola obsahuje práva třech generací.

V případě kapitoly III („Rovnost“) můžeme mluvit o větší vnitřní homogenosti, jelikož všechna ustanovení v ní obsažená se jednoznačně vztahují k osobnosti člověka.

Normy této kapitoly genealogicky vycházejí z analogických ustanovení smlouvy ES a EU; zejména přebírají zákazy všech druhů diskriminace a zásadu rovnosti.

Stěžejní ustanovení je zakotveno v čl. 21 Charty, které může být charakterizováno jako obecná antidiskriminační klausule. Obsahově se tato klausule kryje s ustanovením čl. 13/ex 6a SES, ve výpočtu důvodu diskriminace je téměř identická zejména s jeho novelizovaným zněním, zavedeným Amsterdamskou smlouvou. Při komparaci s Evropskou úmluvou můžeme mluvit o pokročilejší úpravě a extenzivnějšímu zakotvení potírání diskriminace, jelikož Charta odbourává nerovnost v zacházení např. také z důvodů „postižení, věku či sexuální orientace“.

Odstavec 2 čl. 21 (zákaz diskriminace na základě národnosti) a článek 23 (rovnost mezi muži a ženami) jakožto speciální antidiskriminační klausule také duchovně čerpají ze zřizovacích smluv a Evropské úmluvy.

Kapitola deklaruje také další základní principy, na kterých je Unie v současné době založena, tj. respektování kulturní, náboženské a jazykové rozmanitosti (čl. 22).

Za jednoznačně pozitivní je nutno považovat začlenění do této kapitoly a formulaci práv dětí, práv starších osob a integraci postižených osob do společnosti (čl. 24, 25, 26).

Kapitola IV „Solidarita“ je programově zaměřena především na ekonomická a sociální práva. V této souvislosti je nutno zvlášť zdůraznit, že právě sociální a hospodářská práva se setkala s největšími obtížemi při začleňování do Charty, a že patří i k hlavním důvodům právní nezávanosti tohoto dokumentu v současné době, jelikož mezi členskými státy doposud nebylo dosaženo konsensu v této oblasti.

Pro větší objektivitu je vhodné také poznamenat, že zajištění těchto práv je všeobecně považováno za nejsložitější, jelikož jejich prosazování se setkává s různorodostí a odlišností sociálních a ekonomických podmínek v jednotlivých státech patnáctky, což nezáleží pouze na politické vůli. Kapitola IV v tomto směru sjednocuje práva občanů z různých členských států, zejména v návaznosti na jejich činnost coby pracovníků. V této souvislosti chceme poukázat zejména na pokrokovou normu obsaženou v čl. 27, zakotvující právo pracovníků na informace a konzultace v rámci podniku, a to v intencích *acquis communautaire* a v souladu s legislativou jednotlivých členských států.

Charta zakotvuje již tradiční práva známá z jiných mezinárodněprávních instrumentů (Evropské sociální charty), zejm. na kolektivní vyjednávání a akce (čl. 28), právo na zprostředkování práce (čl. 29), ochranu v případě neoprávněného propuštění ze zaměstnání (čl. 30), spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky (čl. 31).

Uvedená práva vystupují podle našeho názoru jako *lex specialis* ve vztahu k obecné normě obsažené v čl. 15 Charty, upravující právo na práci a na svobodu volby povolání, o které jsme mluvili v kontextu kapitoly II („Svobody“). Domníváme se, že zmiňovaná ustanovení kapitoly IV upřesňují a specifikují generelně upravené právo na práci.

Obdobně můžeme hodnotit i poměr mezi čl. 32, zakotvujícím ochranu mladistvých a zákaz zaměstnání dětí a čl. 24 kapitoly III, která obecně upravuje práva dětí. I v tomto případě můžeme mluvit o vztahu obecného a zvláštního v intencích zásady *lex specialis derogat legi generali*, avšak v tomto konkrétním případě nedochází ke vzájemnému odporování uvedených norem, ale naopak norma speciální doplňuje a specifikuje normu obecnou.

Při formulaci práva na sociální zabezpečení a sociální pomoc (čl. 34) je patrné, že tvůrci Charty se sice nechali inspirovat intelektuálním zázemím Rady Evropy, avšak i v tomto směru jde Charta dále. Opírá se totiž o právní mechanismy Společenství a využívá výhod, jež poskytuje prostor bez vnitřních hranic, vytvořený v rámci EU.

V této kapitole také najdeme práva tzv. čtvrté generace, označována v odborné literatuře jako práva nová, resp. nově se utvářející, neboli také tzv. „moderní práva“, která vycházejí zejména z těsného sepětí člověka s přírodou. Proto u těchto práv je kladen přednostní důraz na ochranu přírody a všech forem života.⁶⁾ K takovým právům bezesporu patří ustanovení čl. 37 Charty, zakotvující, že „vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zlepšování jeho kvality musí být součástí politiky Unie a musí být zajištěny v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje.“

K netradičnímu pojetí lidských a občanských práv patří podle našeho názoru i ochrana spotřebitele, zakotvená v článku 38 Charty. Jinými slovy máme na mysli to, že v klasickém katalogu lidských práv je zatím nenajdeme. V této souvislosti poznamenejme, že ačkoliv se jedná o práva nová z hlediska obecné koncepce lidských a občanských práv, ve vztahu k legislativě Společenství se nejedná o žádné novum, jelikož s úpravou ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitele jsme se již mohli setkat jak v rámci primárního práva ES, tak i v četných aktech sekundárního práva.

V. kapitola s názvem „Občanství“ obsahuje práva a svobody, které bychom mohli klasifikovat v striktním slova smyslu nikoliv jako základní lidská práva, ale přesněji jako práva občanská, i když jsme si vědomi, že dělicí čára je zde velice nezřetelná. Mluvíme o těchto právech jako o občanských, protože vyplývají ze statusu jejich nositelů coby příslušníků určitého celku, v tomto kon-

⁶⁾ Blahož, J. a kol.: Srovnávací ústavní právo, Codex Bohemia, Praha 1998, s. 170-171.

krétním případě se však nejedná rigorózně o příslušnost státní (jak to pozorujeme v intencích vnitrostátního – ústavního práva), nýbrž o příslušnost k supranacionálnímu seskupení. Jinými slovy mluvíme o právech, která jsou vázána na institut evropského občanství, jak byl zaveden smlouvou o EU.

V této souvislosti musíme předeslat, že evropské občanství je institutem *sui generis* ve smyslu jeho naprosté ojedinelosti a výjimečnosti, jelikož s něčím podobným jsme se do doby jeho zavedení nemohli setkat ani v rámci práva mezinárodního, ani práva vnitrostátního.

Zavedení tohoto pojmu v roce 1992 prostřednictvím Maastrichtské smlouvy vyvolalo určitý rozruch, zmatky a konfusi nejen mezi veřejností laickou, ale v některých případech dokonce i odbornou. Zaznívaly totiž názory a převládaly domněnky, že dochází k odbourávání státního občanství a zavedení místo něho občanství unijního, nebo že dochází k vytvoření pouze „obecného občanství *de iure*“, zahrnujícího všechny obyvatele EU.⁷⁾ Amsterdamská smlouva všechny tyto pochybnosti rozptýlila a uvedla věc na pravou míru, když v textu zřizovací smlouvy *expressis verbis* uvedla: „Občanství Unie nenahrazuje, nýbrž doplňuje státní příslušnost členského státu“ (odst. 1 čl. 17/ex 8 SES).

To, že evropské občanství nesubstituje, ale naopak se přidružuje ke státnímu občanství a posledně zmiňované je dokonce jeho předpokladem je zřejmé⁸⁾, nikoliv však konkrétní obsah tohoto institutu. Právě v oblasti věcné náplně evropského občanství dochází v Chartě k významnému rozšíření a obohacení základních prvků tohoto institutu ve srovnání s textem zřizovacích smluv.

Předně musíme poukázat na to, že katalog práv vztahujících se k občanství Unie v té podobě, jak byl zaveden Maastrichtskou smlouvou, může být roztržěn do tří kategorií, zejména na:

- politická práva (v intencích čl. 19/ex 8b a čl. 21/ex 8d),
- hospodářská práva (čl. 18/ex 8a),
- právo na konzulární a diplomatickou ochranu (čl. 20/ex 8c).

V tomto kontextu můžeme konstatovat, že rozsah práv občanů Unie zatím není ustálený a dále se rozšiřuje v intencích posunu od „Evropy obchodníků“ k „Evropě občanů“.

Kapitola V Charty základních práv EU je toho důkazem.

Dříve než se zaměříme na rozsah práv v této části, tzn. na věcnou působnost ustanovení této kapitoly Charty, musíme poznamenat, že na rozdíl od Smlouvy ES zde schází transparentní zakotvení pojmů občana EU, resp. unijního občanství. Přesná formulace a jasná deklarace tohoto pojmu v Chartě je nezbytná podle našeho názoru zvláště s ohledem na určité sporné otázky, které se vyskytují právě v rámci této kapitoly. Domníváme se, že největší problémy sou-

⁷⁾ Viz např. Hill, S.: Nationality, Migration, Rights and Citizenship of the Union, Martinus Nijhoff Publishers, London 1995, s. 3.

⁸⁾ Podrobněji viz Šišková, N.: Základní otázky sblížení českého práva s právem ES, Codex Bohemia, Praha 1998, s. 120-123.

visí s osobní působností ustanovení této kapitoly, jinými slovy s vymezením adresátů norem zakotvujících tato práva.

Jak jsme již poznamenali, že samotné podstaty práv uvedených v kapitole „Občanství“ pramení, že tato práva by neměla být absolutními, vztahujícími se na všechny, jelikož se nejedná o principy a hodnoty, stojící nad právem a nadstátním seskupením, ale naopak adresované pouze těm, kterým náleží status evropského občanství. V této souvislosti můžeme jednoznačně uvítat, že Charta jde nad rámec tohoto ustáleného konceptu, jelikož přiznává některá práva nejen občanům, pocházejícím ze zemí patnáctky, ale i osobám z třetích států. Kapitola V v tomto směru předčila očekávání, jež do ní byla vkládána jak ze strany jednotlivých představitelů doktríny, tak i institucí EU, jelikož převládal názor, že sice základní práva se budou vztahovat na každou osobu, nikoliv však práva uvedená v kapitole o občanství Unie.⁹⁾

Proto při posouzení této úpravy z hlediska *ratione personae* lze mluvit o značné velkorysosti Charty, o její dá se říci větší štědrosti ve vztahu k jednotlivcům, kteří se na území Unie nacházejí, i když se prozatím pochopitelně nejedná o právně závazný dokument.

Osvětlíme tuto tezi na konkrétních příkladech.

Charta pamatuje na příslušníky nečlenských států téměř u všech ustanovení této kapitoly, dokonce i v těch případech, kdy se jedná o práva, která bychom mohli zařadit do kategorie politických. Tak čl. 44 Charty uvádí: „Každý občan Unie či kterákoliv fyzická nebo právnická osoba s bydlištěm nebo registrovaným sídlem v některém z členských států má právo předložit Evropskému parlamentu petici.“ Obdobně čl. 43 Charty přiznává právo obrátit se na ombudsmana každé fyzické nebo právnické osobě, usídlené v EU. V obou těchto případech dochází k rozšíření tohoto práva na jiné osoby, než jsou občané EU, ve srovnání s předchozí úpravou obsaženou ve zřizovací smlouvě (čl. 21/ex 8d odst. 1, 2).

Princip transparence je také pojímán extenzivně pokud se týče personálního aspektu, jelikož čl. 42 uvádí, že: „Každý občan Unie, jakož i kterákoliv fyzická nebo právnická osoba s bydlištěm nebo registrovaným sídlem v členském státě mají právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise“.

Pochopitelně i v ekonomické oblasti jsou jednotlivci z nečlenských států adresáty norem, poskytujících práva a svobody na základě kapitoly V Charty.

V této souvislosti můžeme poukázat zejména na ustanovení čl. 45 Charty, zakotvujícího svobodu pohybu a pobytu pro osoby, které zákonně pobývají na území některého členského státu. Zde je nutno zdůraznit, že formulace tohoto práva není postačující. Článek v obecné rovině toto právo pouze proklamuje, schází však podrobná formulace a případná omezení (v intencích čl. 39/ex 48 a čl. 46/ex 56 SES). Případný odkaz na ustanovení primárního a sekundárního

⁹⁾ Viz např. Grigolli, S.: The EU Fundamental Rights Charter in Current Debate: Origins, Positions, Future Prospects, in „The European Legal Forum“, 2000/2001, No. 1, s. 4.

práva ES zpochybňuje samotné *ratio legis* této normy, jelikož jeden z důvodů přijetí Charty spočíval zejména v její transparentnosti, srozumitelnosti a blízkosti k občanovi.

Z uvedeného výčtu je patrné, že osoby bez statusu evropského občanství jsou vyňaty z působení ustanovení této kapitoly pouze pokud se jedná o aktivní a pasivní volební právo do obecných zastupitelstev (čl. 40), obdobně v případě voleb do Evropského parlamentu (čl. 39), a také při realizaci práva na diplomatickou a konzulární ochranu (v intencích čl. 46).

Na rozdíl od jiných částí Charty z personálního hlediska se tedy nejedná o úpravu plošnou, ale ve vztahu k jednotlivcům z nečlenských států (a především se sídlem na území EU) o úpravu velice příznivou, která se opírá o komunitární legislativu, reflektující podmínky prostoru bez vnitřních hranic v rámci jednotného vnitřního trhu EU, včetně jeho svobod.

Zároveň chceme poukázat na to, že z uvedených formulací vyplývá, že Charta v oblasti *ratione personae* striktně rozlišuje mezi adresáty svých norem:

- a) občany Unie,
- b) fyzické nebo právnické osoby, řádně usídlené na území Společenství (tzv. rezidenty),
- c) každou osobu.

Při tomto členění občané Unie disponují nejširším okruhem práv a jejich osobní působnost je absolutní, postavení rezidentů se blíží statusu občanů EU. V případě ostatních osob mluvíme spíše o částečně redukováném režimu, omezeném u některých ustanovení. Chceme ještě jednou poukázat na to, že uvedené výjimky, tzn. rozdílnost v postavení osob v návaznosti na jejich vztah k členským státům EU se projevují pouze v rámci zmiňované kapitoly. Práva zakotvená v jiných částech Charty jsou zásadně poskytována všem, tj. každé osobě bez rozdílu.

Co se týče návrhu *de lege ferenda*, za úvahu stojí speciální úprava v Chartě práv rodinných příslušníků občanů EU (manžel/ka, děti, rodiče), kteří sami nepocházejí z členských států (nemají občanství členských států), nicméně však v souladu se sekundární legislativou mají status, který je téměř shodný s postavením příslušníků členských států (alespoň je nejvíce příznivý ve srovnání s jinými osobami bez evropského občanství). Tento vývoj, zakotvený prostřednictvím aktů orgánů EU (sekundární legislativa), by měl být bezesporu podchycen i na úrovni Charty.

Dále se domníváme, že text Charty postrádá ustanovení ohledně práv národnostních menšin a měl by být proto obohacen o odpovídající normy, zejména v intencích Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin. Máme za to, že ani specifická regulace práv prostřednictvím institutu evropského občanství, kterou můžeme charakterizovat jako nadstandardní a zvlášť vlídnou k jednotlivcům z jiných členských států, nepokrývá tento okruh práv zcela a výslovně regulací práv minorit se nezaobírá.

Ve vztahu k věcné působnosti Charty musíme zdůraznit, že jednoznačně došlo k rozšíření práv osob ve srovnání s dosavadním *acquis* a mezinárodními

instrumenty ochrany lidských práv obecně. V této souvislosti je vhodné alespoň ve stručnosti poukázat na zajímavou a pokročilou normu čl. 41, poprvé zakotvující právo, které je v originálním znění uvedeno jako „right for good administration“. Ze sémantického a teleologického hlediska zde se nabízí řada možností pro překlad, zejména toto ustanovení v češtině bychom mohli pojmenovat jako „právo na dobrou správu“, „právo na uspokojivé správní řízení“ nebo „právo na spravedlivé zacházení ze strany úřadů“, atd. Je zřejmé, že obsah tohoto práva, stejně tak jako na něj navazující samotný název tohoto ustanovení podnítl vědecké diskuse, spojené s hledáním korespondujícího ekvivalentu a jeho výkladu.

My se však na tomto místě omezíme pouze na konstatování, že tato významná norma Charty, regulující problematiku, jež patří k evropskému správnímu právu, má obecný dosah, jelikož deklaruje právo každé osoby (every person) na to, aby jeho záležitost byla projednána nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě institucemi a orgány Unie.

Demonstrativní výčet základních prvků tohoto práva uvedený v odst. 2 čl. 41 Charty vytyčuje pilíře moderního a efektivního přístupu a fungování správních orgánů ve vztahu k jednotlivcům. Pokud budeme posuzovat toto ustanovení z hlediska genetických kořenů, snadno dospějeme k závěru, že tady došlo k formálnímu zakotvení zásad dobré správy, pramenících z case-law Tribunálu prvního stupně, v jejich moderní podobě.

Odstavec 3 tohoto článku obsahuje konkrétní záruky zajišťující výkon tohoto práva, zejména právo na náhradu škod způsobených výkonem funkcí orgánů Společenství, nebo jejich zaměstnanců v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států. Toto ustanovení *de facto* přebírá principy mimosmluvní odpovědnosti Společenství v souladu s odst. 2 čl. 288/ex 215 SES.

Poslední, čtvrtý odstavec zmiňovaného článku Charty reflektuje ustanovení čl. 21/ex 8d SES po novele Amsterdamskou smlouvou. Jinými slovy se jedná o normu podchycující právo jednotlivce komunikovat s úřady Společenství ve svém mateřském jazyce anebo řeči, kterou nejvíce ovládá, což se do Charty promítlo následovně: „Každá osoba má právo obrátit se na orgány Unie v jednom ze smluvních jazyků a musí ve stejném jazyce obdržet odpověď“.¹⁰⁾

Určité pochybnosti vyvolává začlenění tohoto ustanovení do kapitoly V. Máme za to, že svou podstatou by tato norma měla být chápána jako jeden z projevů naplnění principu vlády práva, což by odpovídalo i adresnosti tohoto ustanovení, jehož příjemcem je každá osoba. Proto by podle našeho názoru toto ustanovení mělo patřit do další kapitoly Charty.

Kapitola VI Charty s názvem „**Spravedlnost**“ obsahuje ustanovení poskytující záruky (v převážně většině procedurálního charakteru a procesní povahy), jež jsou příznačné pro právní stát.

¹⁰⁾ Toto ustanovení se dostalo do textu Charty díky iniciativě a výraznému přispění Evropského ombudsmana.

Tyto justiční garance tvoří samotné jádro lidských práv, jelikož každá z nich je *de facto* a *de iure* samostatnou zásadou a stejně jako jejich souhrn zajišťuje realizaci jednoho z vůdčích principů lidských práv - panství práva.

V uvedené části Charty se setkáváme s rekodifikací klasických procesních zásad, jako jsou například *non bis in idem*, právo na spravedlivý proces, presumptione nevinny, atd., které objevíme ve vnitrostátních právních řádech (nejen) členských států Společenství.

Ve vztahu k Evropské úmluvě můžeme mluvit o tzv. „zrcadlových ustanoveních“, jelikož nejdůležitější postuláty tohoto mezinárodního instrumentu se odrážejí v Chartě. Nicméně máme za to, že katalog práv této části Charty je o něco chudší než ten, který byl vypracován v rámci Rady Evropy. Proto považujeme za nutné, aby uvedený seznam byl rozšířen přinejmenším o další dvě práva, která patří do stejné kategorie principů vlastních právnímu státu. Máme na mysli zejména.

- Právo na náhradu škody v případě nezákonného odsouzení (v intencích čl. 3 Dodatkového protokolu č. 7 k Evropské úmluvě). Opomíjení tohoto práva je zvlášť nepochopitelné a jeho zakotvení v Chartě je o to více opodstatněné, že obdobné ustanovení najdeme v rámci normy, upravující správní řízení (čl. 21 Charty);
- dále je vhodné zavést normu upravující zákaz uvěznění pro dluh (čl. 1 Dodatkového protokolu č. 4 k Úmluvě nebo čl. 11 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech).

V rámci této kapitoly znovu naléhavě vyvstává otázka osobní působnosti konkrétních ustanovení Charty. Máme za to, že realizace těchto stěžejních zásad v oblasti lidských práv by měla být garantována všem bez výjimky. S tím podle našeho názoru je v určité disonanci odstavec 1 čl. 47 Charty, který se vztahuje pouze na osoby, „jejichž práva a svobody jsou zaručeny právem Unie“. Máme za to, že tato formulace je restriktivní ve srovnání s obdobným ustanovením Úmluvy (čl. 7), které je adresováno „každé osobě“ (bez dovětku), jelikož v této podobě ustanovení Charty *a priori* vylučuje např. příslušníky třetích států bez statusu rezidentů.

Problematickým se jeví také samotné zařazení této kapitoly až na konec Charty, zvlášť zejména při komparativním pohledu na Evropskou úmluvu a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Jelikož se jedná o klíčové zásady tvořící „jádro“ lidských práv, jejich začleňování téměř do finálních ustanovení Charty může být ospravedlněné a pochopené pouze v případě, stanou-li se zárodkem budoucího institucionálního mechanismu ke kontrole zajištění lidských práv deklarovaných v Chartě.

Poslední, VII. kapitola obsahuje „**Všeobecná ustanovení**“.

Omezený prostor v této práci bohužel neumožňuje zkoumat další stránky Charty a její jednotlivá ustanovení.

Na závěr se chceme alespoň letmo dotknout otázky budoucí vize Charty. Nejdůležitější návrh *de lege ferenda*, jenž vůbec může být učiněn ve vztahu k Chartě, souvisí se zabezpečením její právní závaznosti a následné vynutitelnosti.

nosti. Je sice velice významné, že Charta deklarovala základní práva v ucelené a transparentní podobě (včetně formulací moderních práv), nicméně pouhá artikulace práv, bez zajištění jejich prosazování ve formě kontrolních mechanismů, má nepatrný efekt ve vztahu k jednotlivci a v konečném důsledku může vést k hlubokému rozčarování a zklamání. Proto vyhlášení Charty coby právně nezávazné deklarace považujeme pouze za první krok na cestě dotváření skutečně účinného a koherentního unijního systému ochrany lidských práv.

Summary

The First Coherent Catalogue of Fundamental Rights of the European Union – the Charter

Naděžda Šišková

The article deals with the latest document in the field of human rights adopted by the bodies of the EU in December, 2000.

The author points out that actually there are two co-existing systems of human rights protection in the framework of the European region which should be strictly differentiated. They are implemented:

- a) on the level of the Council of Europe,
- b) on the level of European Union.

The protection of human rights in the framework of the Council of Europe is based upon and implemented by means of traditional instruments of international law, while the protection of human rights on Community and Union level is not yet coherent and has been scattered in several sources.

The Charter is an act cataloguing, for the first time in the framework of the Union the previously declared fundamental rights, and formulating and developing new rights characteristic for supranational organisations. This provides a fundamental autonomization of the codification of this field on EU level which is a process that must be explicitly welcomed. In contrast to the Council of Europe it provides a mechanism of human rights protection in an environment which is substantially more homogeneous and on the background of partly harmonized national legal system of EU member states.

The structure of the Charter and its contents forming the principal centre of interest of this paper, are assessed in comparison with other international law instruments of human rights protection. On the basis of this comparison the author comes to the conclusion that the Charter is characterized by a rare and non-standard structure. Its individual chapters are not structured either according to contents or the character of rights or other usually applied criteria, as the drafters of this document based it programmatically on other criteria. Particularly a look at the chapters „Freedoms“, „Equality“ and „Solidarity“ invites certain associations with the fundamental features of Immanuel Kant's philosophy of law. In the framework of these chapters the author analyzes their individual particularly interesting provisions.

In the author's assessment of the norms specified in Chapter V „Citizenship“ the author analyzed particularly ratio personae of individual provisions. In this respect the norms of this chapter differ from the rights contained in other parts of the Chapter, granted to everyone without reservations. The provisions of the chapter „Citizenship“, on the other hand, differentiate the addressees with reference to their citizenship and affiliation to individual EU member states. In this break-up the citizens of the Union are provided with the broadest scope of rights and their personal application is absolute. The status of the persons with the domicile in the territory of EU member states approaches the status of citizen. In the case of other persons it is necessary to speak about a partly reduced regime, limited by certain provisions.

In the author's opinion the text of the Charter lacks the provisions on national minorities. Therefore it should be supplemented with corresponding norms, particularly in the intentions of the Framework Convention on the Protection of National Minorities.

Chapter VI „Justice“, comprising guarantees of procedural character, should be supplemented with further provisions. In particular it lacks at least two further rights the guarantee of which is characteristic of a state governed by law.

Also the placing of this chapter at the very end of the Charter appears problematic, particularly in comparison with the European Convention. The incorporation of these key principles almost into the final provisions of the Charter could be understood only if they should become the nucleus of a future institutional mechanism controlling the assurance of the human rights declared in the Charter.

The future vision of the Charter is unthinkable without the assurance of its legally binding character and subsequent enforceability.