

Vedoucí redaktor:

JUDr. Milan Kindl, CSc.

Zástupce vedoucího redaktora:

Prof. JUDr. Antonín Kanda, DrSc.

Redakční rada:

JUDr. Vladimír Balaš, CSc.

JUDr. Josef Baxa

Doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc.

JUDr. František Cvrček, CSc.

JUDr. Karel Čermák

Prof. JUDr. Karel Eliáš, Dr.

Prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc.

Prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.

Doc. JUDr. Ignác A. Hrdina, O. Praem.

Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.

JUDr. Otakar Motejl

Prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc.

JUDr. Josef Skála, CSc.

Doc. JUDr. PhDr. Michal Tomášek,
DrSc.

JUDr. Jaroslav Zachariáš, CSc.

Výkonný redaktor:

JUDr. PhDr. Zdeněk Masopust, DrSc.

Tajemnice redakce:

Nina Počtová

STATI

Veronika Stromšíková: Změny v systému ochrany základních práv v Evropě – směrem k chaosu nebo ve prospěch jednotlivce? (K článku 7 návrhu ústavní smlouvy EU)	537
Helena Svatošová: Souvislosti úpravy ochrany utajovaných skutečností	571
Zbyněk Štín: Systémnost zákonodárství Ruské federace jako faktor zvyšování jeho kvality	587
Alena Paulíčková: Aktuální otázky veřejné správy a územní samosprávy v SR	596
Jaroslav Krecht: Normativní modality	611
Prof. JUDr. Zdeněk Jičínský, DrSc. – 75 let	621

RECENZE A ANOTACE

Naděžda Šišková: Blahož, J., Klíma, K., Skála, J. a kol.: Ústavní právo Evropské unie, Aleš Čeněk, Dobrá voda u Pelhřimova, 2003, 939 s.	624
Michal Tomášek: Peter Derleder, Kai-Oliver Knops, Heinz Georg Bamberger (ed.): Handbuch zum deutschen und europäischen Bankrecht, Springer, Berlin 2004, 2000 s.	626
Miloš Večeřa: Margita Čepříková: Základy sociologie pro právníky, Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2003, 96 s.	628

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

René Petráš: Vývoj české ústavnosti v letech 1627-1918 – druhá konference spolupracovníků	629
---	-----

AUTOŘI:

Prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc., Právnická fakulta UK, Praha

JUDr. Jaroslav Krecht, CSc., Praha

JUDr. Alena Paulíčková, Ph.D., Právnická fakulta Trnavské univerzity, Trnava, Slovenská republika

JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D., Právnická fakulta UK, Praha

Mgr. Veronika Stromšíková, Stálá mise ČR při Radě Evropy, Štrasburk, Francie

Mgr. Ing. Helena Svatošová, Iuridicum remedium, Praha

Doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D., Právnická fakulta UP, Olomouc

Doc. JUDr. Zbyněk Štín, CSc., Praha

Doc. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., Právnická fakulta UK, Praha

Doc. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc., Právnická fakulta MU, Brno

VERONIKA STROMŠÍKOVÁ

ZMĚNY V SYSTÉMU OCHRANY ZÁKLADNÍCH PRÁV V EVROPĚ – SMĚREM K CHAOSU NEBO VE PROSPĚCH JEDNOTLIVCE? (K článku 7 návrhu ústavní smlouvy EU)

ÚVOD

Dne 18. července 2003 byl předsedovi Evropské rady v Římě předán konečný produkt mnohaměsíční práce Konventu o budoucnosti Evropy - návrh textu ústavní smlouvy Evropské unie.¹⁾

Článek 7 hlavy II části I návrhu je věnován základním právům. Předvídá dva kroky, které mohou - v případě přijetí ústavy EU v navržené podobě - výrazně ovlivnit systém ochrany lidských práv²⁾ v Evropě. Za prvé, Charta základních práv se stává součástí ústavní smlouvy Evropské unie - její text tvoří část II návrhu ústavy. Za druhé, Unie má usilovat o přístup k Evropské úmluvě o lidských právech.

O ústavní smlouvě měla rozhodnout mezivládní konference v prosinci roku 2003. Přestože se tak nestalo, úsilí o přijetí evropské ústavy pokračuje. Navržená podoba čl. 7 přitom vyvolává řadu otázek ohledně toho, zda Evropská unie skutečně vykročila směrem k posílení ochrany jednotlivce nebo spíše k chaosu procedur, konkurenci judikatur a dvojímu standardu ochrany základních práv v Evropě. Jádrem této stati bude proto zkoumání stávajícího a alternativ budoucího vztahu mezi dvěma existujícími systémy ochrany základních

¹⁾ Dokument CONV 850/03 z 18. 7. 2003, „Draft Treaty establishing a Constitution for Europe“, <http://european-convention.eu.int>.

²⁾ Pojmy „základní práva“ a „lidská práva“ lze používat *promiscue*, přičemž dle mého soudu je obvyklejší hovořit o „lidských právech“ („human rights“) v kontextu Rady Evropy (či OSN), zatímco „základní práva“ („fundamental rights“) zdomácněla v ES/EU, ale jsou také pojmem užívaným v mnoha ústavách členských zemí ES/EU („Grundrechte“ v Německu). V článku se snažím držet se tohoto dělení, i když případnou záměnu nepovažuji za zásadní terminologický problém. Srov. též Tichý, Arnold a kol.: Evropské právo, C. H. Beck, Praha, 1999, s. 694.

práv, tedy mezi relativně stabilním „štrasburským“ systémem Rady Evropy a dynamicky se vyvíjejícím systémem ES/EU.³⁾

Nezbytným kontextem problému jsou na jedné straně informace o stávající ochraně základních práv v ES/EU, včetně Charty základních práv (Charta), a povědomí o fungování Evropské úmluvy o lidských právech (dále EULP či Úmluva) a o jejím vztahu k Unii na straně druhé. První část stati je tedy věnována těmto tématům, která byla již předmětem několika článků otiskovaných v Právniku. K řadě tvrzení v nich obsažených bych nicméně ráda připojila vlastní komentář a i v zájmu přehlednosti považuji za dobré shrnout alespoň stručně základní fakta. Krátce jsou zmíněny i judikáty Evropského soudu pro lidská práva, které se týkají evropského práva⁴⁾ či jednání orgánů ES/EU.

V další části jsou pak hodnoceny klady a zápory závazné Charty a přístupu Unie k EULP, s přihlédnutím k výstupům Pracovní skupiny II Konventu, jejíž práce k těmto otázkám se stala podkladem pro současnou podobu čl. 7 návrhu ústavní smlouvy EU. V té souvislosti je probrána i otázka přístupu občanů EU k Evropskému soudnímu dvoru (ESD, Lucemburský soud). V závěru jsou naznačeny výhody a nevýhody různých kombinací, které současný návrh ústavy nabízí.

II. OCHRANA ZÁKLADNÍCH PRÁV V EU/ES

1. Vznik a vývoj

S ohledem na původní koncept EHS, ESUO a EURATOM jako výhradně hospodářských uskupení se v zakládacích smlouvách Evropských společenství, vyjma izolovaných ustanovení o zákazu diskriminace (čl. 12, ex-čl. 6 SES; čl. 141, ex-čl. 119 SES), žádné ustanovení výslovně se týkající lidských práv nenacházelo.⁵⁾ Jako první se k otázce respektování základních práv vyslovil ESD, jehož judikatura se postupně stala základem pro uznání relevantnosti základních práv a jejich čestného místa v hierarchii právních norem Společenství.

³⁾ Samozřejmě je třeba nadále si být vědom rozdílu mezi Evropskými společenstvími (ES), která jsou nadána mezinárodněprávní subjektivitou, a Evropskou unií (EU), která právní subjektivitou v době vzniku tohoto článku nedisponuje. Jelikož ale Konvent přiznání právní subjektivity EU v ústavní smlouvě předvídá (čl. 6) a text hovoří již jen o Unii („Union“), snažím se řešit problém používáním buď zkratky „ES/EU“, případně i jen „Unie“ nebo „EU“. Při použití posledně jmenovaných přitom mám za to, že EU nabude právní subjektivitu v souladu s čl. 6 návrhu ústavní smlouvy (<http://european-convention.eu.int>).

⁴⁾ K pojmu „komunitární právo“, „unijní právo“ a „evropské právo“ srov. Tichý, Arnold a kol.: Evropské právo, C. H. Beck, Praha, 1999, s. 18-22. Vzhledem k předpokládanému zrušení „tří pilířů“ v nové konstrukci EU však i toto dělení zřejmě v dohledné době nahradí jen jedno „právo Evropské unie“, „unijní právo“ či „evropské právo“.

⁵⁾ Otázka, zda lze tato protidiskriminační ustanovení SES, zařazená do Smluv výhradně kvůli hladkému fungování vnitřního trhu, vůbec kategorizovat jako lidskoprávní, by si přitom zasloužila samostatný akademický diskurs.

Na přelomu padesátých a šedesátých let řešil ESD několik případů, ve kterých stěžovatelé napadali opatření orgánů Společenství z důvodu (mimo jiné) konfliktu se základními právy zaručenými v ústavách členských států Společenství, zejména v německé ústavě. ESD tehdy odmítl, že by k jeho funkcím patřil též přezkum souladu komunitární legislativy s vnitrostátními právními řády členských států, včetně jejich ústavních předpisů týkajících se základních práv.⁶⁾ ESD se prohlásil za nepřislušný interpretovat či používat vnitrostátní právo. Dále se - za absence výslovného zakotvení základních práv v komunitárním právu - zkoumáním souladu napadených opatření s ochranou těchto práv nezabýval.

Ukázalo se však, že ústavní soudy členských států ES považují ochranu ústavně zaručených základních práv za své poslání takové důležitosti, že jsou kvůli němu ochotny zpochybnit monopol ESD na výklad komunitárního práva a v podstatě i princip nadřazenosti práva Společenství vůči národním právním řádům. Záhy bylo zřejmé, že má-li být trvale a plně respektována přednost komunitárního práva před právními řády členských států ES, včetně jejich ústavních předpisů (které často obsahují ustanovení o ochraně lidských práv), nelze se otázce ochrany základních práv vyhnout. Vyhýbavá pozice ESD se tak od konce šedesátých let postupně mění a v případech *Stauder*⁷⁾ a *Internationale Handelsgesellschaft*⁸⁾ již ESD potvrzuje, že základní práva jsou součástí obecných zásad práva Společenství a jako taková musí být Soudem chráněna. ESD navíc nadále trvá na tom, že není příslušný posuzovat soulad právních norem ES s vnitrostátními právními řády jednotlivých členů, ale jelikož již považuje základní práva (byť v nepsané podobě) za součást právního řádu Společenství, je nejen oprávněn, ale povinen zkoumat soulad jednání orgánů Společenství s těmito zásadami.

Ani tento zřetelný vstřícný posun v postoji ESD vůči ochraně základních práv však nebyl německým ústavním soudem shledán dostatečným. V roce 1974 je vynesena známý rozsudek *Solange I*⁹⁾ (meritorně založený na předložení ústavnímu soudu věci *Internationale Handelsgesellschaft* správním soudem, který se obrátil též na ESD - viz výše). V něm Spolkový ústavní soud na jedné straně uznává, že mu nepřísluší rozhodovat o platnosti legislativy Společenství, současně však konstatuje, že za absence demokratické kontroly v podobě vlastního voleného parlamentu a katalogu základních práv Společenství si ponechává možnost kontroly sekundárního práva z hlediska souladu se základními právy zaručenými ústavou, a to dokud nebudou uvedené nedo-

⁶⁾ Srov. věc *Stork*, ESD č. 1/58, 4. 2. 1959, SbSD 1958-9, 43, věc *Ruhrkohlenverkaufsgesellschaft*, ESD č. 36-38, 40/59, 15. 7. 1960, SbSD 1960, 857.

⁷⁾ Věc *Stauder*, ESD č. 29/69, 12. 11. 1969, SbSD 1969, 419.

⁸⁾ Věc *Internationale Handelsgesellschaft*, ESD č. 11/70, 17. 12. 1970, SbSD 1970, 1125.

⁹⁾ Věc 2 BvL 52/71, 29. 5. 1974, BVerGE 37 (1974), s. 271.

statky odstraněny. V případě rozporu mohou být právní normy Společenství prohlášeny v Německu za neaplikovatelné.

Přestože ve skutečnosti právní názor vyslovený v rozsudku *Solange I* nikdy nevedl k prohlášení norem Společenství za neaplikovatelné, stal se terčem ostré kritiky všech, kteří v něm (oprávněně) spatřovali hrozbu jednotné aplikaci práva Společenství v členských státech a konečně i hrozbu pro soudržnost systému Společenství jako celku.

Na druhé straně se lze domnívat, že právě popsany odbojný postoj ústavních soudů některých členských států vedl ESD k tomu, aby s ještě větší vervou pokračoval v cestě nastoupené v judikátu *Stauder*, tedy směrem k přijetí základních práv jako integrální součásti vlastní agendy.

Další rozvoj lidskoprávní judikatury ESD, společně s politickým vývojem ve Společenství (např. Společné prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise o dodržování lidských práv z roku 1977 - viz níže písm. c. -, první přímé volby do Evropského parlamentu v roce 1979), vedl nakonec německý ústavní soud k přehodnocení postoje vyjádřeného v *Solange I* v neméně slavném nálezu zvaném *Solange II*.¹⁰⁾ Zde se již konstatuje, že úroveň ochrany základních práv ve Společenství lze považovat za dostatečnou a srovnatelnou s úrovní požadovanou německou ústavou (a to i bez původně požadovaného vlastního katalogu základních práv ES). Dokud tomu tak bude, vzdává se Spolkový ústavní soud přezkumu souladu sekundárního práva Společenství s ústavními základními právy, a tedy i rozhodování o jeho použitelnosti na německém území. Přestože si tedy ústavní soud nechal zadní vrátka otevřená pro případ poklesu standardů ve Společenství pod požadovanou míru, od roku 1986 jsou stížnosti napadající nesoulad komunitární legislativy s ústavou zaručenými základními právy odmítány.¹¹⁾

b. Zdroje chráněných základních práv

Během postupné výstavby judikatury v oblasti základních práv bylo nejprve nutné určit, která z nich lze považovat za obecné zásady právní, a tedy za součást práva Společenství. Za zdroj inspirace pro své rozhodování prohlásil ESD nejprve ústavní tradice společné právním řádům členských zemí a poté, co Francie jako poslední z členských států ES ratifikovala EÚLP,¹²⁾ stává se

¹⁰⁾ *Wünsche Gesellschaft*, 2 BvR 197/83, 22. 10. 1986, BVerfGE 73 (1087), s. 339, srov. též *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* 1987, s. 10.

¹¹⁾ Dle některých názorů byl postoj vyjádřený v *Solange II* následně znovu zpochybněn nálezem týkajícím se Maastrichtské smlouvy. Srov. nálezněm. úst. soudu z 12. 10. 2003, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92; Limbach, J., „Die Kooperation der Gerichte in der Zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur/Ein Beitrag zur Neubestimmung des Verhältnisses von BVerfG, EuGH und EGMR“, in: *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* 2000, s. 417-421, s. 419.

¹²⁾ Dne 3. května 1974, několik dní před vynesením rozsudku v případě *Nold*; srov. Golsong, H., „Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften“, in: *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* 1978, s. 346-352.

Úmluva (případně jiné mezinárodní smlouvy o lidských právech) vodítkem k tomu, jaká základní práva jsou ES ve svém jednání povinna respektovat - srov. případy *Nold*¹³⁾ a *Rutili*.¹⁴⁾

V případě *Hauer*¹⁵⁾ se ESD výslovně přihlásil k tomu, že je jeho povinností dohlížet na dodržování základních práv - již proto, že jejich respektování ze strany orgánů Společenství nemůže být zkoumáno jinak než v rámci komunitárního práva, má-li být zachována jeho jednotnost a funkčnost. ESD současně odkázal na zdroje obecných zásad právních, kterými jsou ústavní tradice jednotlivých států na jedné straně a mezinárodní smlouvy o lidských právech na straně druhé. Ve věci *Wachauf*¹⁶⁾ pak ESD logicky vztáhl povinnost dodržovat základní práva též na členské státy, když provádějí právo Společenství.

ESD odmítl radikální interpretaci, že jsou-li všechny státy ES současně smluvními stranami EÚLP, je pro orgány ES na základě pravomocí přenesených na ně právě těmito státy Úmluva rovněž závazná. Běžně ji ale používá jako zvláštní interpretační vodítko (*source d'inspiration particulière*).¹⁷⁾ Vyskytují se případy - zejména v souvislosti s ochranou procesních práv v komunitárním právu -, kdy se ESD v rozsudcích výslovně odvolal na EÚLP, a to včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP, Štrasburský soud).¹⁸⁾

c. Odras judikatury v právních a politických dokumentech Společenství

K základním právním se postupně začaly hlásit i další orgány ES: dne 5. dubna 1977 bylo přijato Společné prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise,¹⁹⁾ ve kterém se tyto instituce přihlašují k ochraně lidských práv, jež vyplývají zejména z ústav členských států a z Evropské úmluvy o lidských právech, a zavazují se je dodržovat při výkonu svých pravomocí a při plnění cílů Společenství. Prohlášení má sice svůj politický význam, jedná se ale o právně nezávazný dokument.

Prvním kodifikovaným odkazem na ochranu základních práv v primárním právu se stala preambule Jednotného evropského aktu z roku 1986. Maastrichtská smlouva z roku 1992 v podstatě přebírá (v té době již ustálenou) dikci ESD a věnuje ochraně základních práv samostatný čl. F odst. 2 SEU. Konsolidovaná verze SEU ve znění Amsterodamské smlouvy toto ustanovení

¹³⁾ Věc *Nold*, ESD č. 4/73, 14. 5. 1974, SbSD 1974, 491.

¹⁴⁾ Věc *Rutili*, ESD č. 36/75, 28. 10. 1975, SbSD 1975, 1219.

¹⁵⁾ Věc *Hauer*, ESD č. 44/79, 13. 12. 1979, SbSD 1979, 3727.

¹⁶⁾ Věc *Wachauf*, ESD č. 5/88, 13. 7. 1989, SbSD 1989, 2633.

¹⁷⁾ Iglesias, R., „EuGH Präsident Rodríguez Iglesias befürwortet Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur EMRK und betont die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Gerichte auf europäischer und innerstaatlicher Ebene“, in: *EuGRZ* 2002, s. 206-207.

¹⁸⁾ Věc *Krombach*, ESD č. 7/98, 28. 3. 2000, SbSD 2000-I, 1935; věc *Baustahlgewebe*, ESD č. 185/95 P, 17. 12. 1998, SbSD 1998-I, 8417.

¹⁹⁾ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, OJ (Official Journal) 1977 C103/1.

s mírným doplněním přejímá, takže stávající čl. 6 (ex-čl. F) SEU zakotvuje respekt Unie k základním lidským právům, tak jak vyplývají z EÚLP a z ústavních tradic členských států. Amsterodamská smlouva doplnila do primárního práva i některá další ustanovení vztahující se k ochraně lidských práv (čl. 136 odst. 1 SES, čl. 309 SES nebo čl. 7 SEU).

d. Shrnutí

Souhrnně lze říci následující:

Za prvé, pro ochranu základních práv v EU je klíčová judikatura ESD, která jako první prohlásila ústavní tradice společně členským státům a mezinárodní smlouvy o lidských právech (v čele s EÚLP) za zdroje obecných právních zásad Společenství. Pokud jde o psané záruky v primárním právu, převažuje metoda odkazů namísto přímého zakotvení práv.

Za druhé, orgány ES/EU nejsou přímo vázány těmito „cizorodými“ prameny základních práv. Tyto prameny slouží pouze jako vodítka či zdroj inspirace pro ESD, který je jediný oprávněn rozhodnout, která základní práva bude považovat za obecné zásady, a tedy za součást práva Společenství, a jak bude tato práva interpretovat.

Za třetí, ESD základní práva pečlivě a důsledně zohledňuje, přičemž ve své judikatuře vykazuje značný respekt k EÚLP i k tomu, jak jsou jednotlivá práva Úmluvy vykládána v rozsudcích Štrasburského soudu.

V podrobnostech lze odkázat na článek M. Šejvly uveřejněný před časem v tomto časopise, který je přehledným souhrnem vývoje ochrany základních práv v ES/EU od počátků až do přijetí Maastrichtské smlouvy o EU.²⁰⁾ Z novějších statí též na informace v článku N. Šiškové,²¹⁾ byť některá vyjádření zde

²⁰⁾ Šejvl, M., „Evropské společenství a lidská práva“, in: Právník č. 10-11/96, s. 880-896.

²¹⁾ Šišková, N., „Vývoj doktríny základních práv v judikatuře Evropského soudního dvora“, in: Právník č. 4/03, s. 342-367.

obsažená nepovažují za zcela přesná.²²⁾

Ráda bych se vyslovila i k některým názorům obsaženým ve stati B. Pikny²³⁾ na stejné téma:

Především nelze souhlasit s tvrzením, že „supranacionální (nadnárodní) systém ochrany základních práv v rámci Evropské unie představuje na rozdíl od Rady Evropy kvalitativně vyšší úroveň spolupráce a hlavně integračního spojení mezi vlastními členskými státy a národy, což je umocněno zejména vlastní supranacionální legislativou Společenství“.²⁴⁾ Zdálo by se, že vyšší stupeň integrace Společenství znamená automaticky vyšší úroveň ochrany základních práv ve srovnání s klasickým mezivládním systémem Rady Evropy. Tak tomu ale není: i z informací v samotném článku vyplývá, že přes svůj supranacionální charakter ponechávala ES dlouhou dobu ochranu základních práv zcela stranou, a až od konce šedesátých let se jimi zabývá - i v tomto případě však jen na ad hoc bázi lucemburských judikátů. O „systému“ ochrany základních práv dle mého názoru nelze za daného stavu hovořit. Míra integračního propojení nemá přímou vazbu na kvalitu ochrany základních práv. Ta naopak závisí na jiných faktorech, především na účinném mechanismu soudní ochrany a jeho dostupnosti jednotlivci. V obou těchto aspektech má Rada Evropy - se svým konceptem individuální stížnosti na porušování lidských práv - před ES/EU značný náskok (viz níže kap. III a IV 2. b.).

Zavádějící je i následující výklad rozsudku ve věci *Nold*:²⁵⁾ „...Evropský soudní dvůr kromě toho uznal, že práva jednotlivců vůči jednáním Společenství

²²⁾ Zejména popis zrodu obecných zásad právních na komunitární úrovni považují za poněkud zmatečný. Na str. 351 se uvádí, že proces sestává ze dvou etap - induktivní a deduktivní, a že „ačkoliv tento proces díky své povaze vyvolává do určité míry asociace s aplikací práva (zejména subsumpci), ve skutečnosti jí není, jelikož se jedná o nalézání nových pramenů práva. Následný výsledek je takový, že pramenem práva ES se nestává zdroj, odkud Soudní dvůr induktivně čerpá, ale deduktivní úsudek soudu, totiž obecná zásada právní jako pramen komunitárního práva“. Dle mého názoru se naopak rozhodně o proces aplikace práva jedná. V tomto aplikačním procesu přitom Evropský soudní dvůr autoritativně deklaruje, že např. určitá základní práva považuje za obecné zásady právní, které jsou součástí práva Společenství. Deduktivní úsudek jako takový se přitom sám o sobě pramenem práva nestává, ba dle mého názoru ani stát nemůže.

Za matoucí považují i vyjádření na str. 353: „Zdroje, odkud Soud čerpá v případě lidských práv, jsou pozměněny ve srovnání s ostatními zásadami právními, jelikož při komparaci s posledně jmenovanými zde schází inspirace ve formě zřizovacích smluv, poněvadž původní smlouvy reference na základní práva, jako obecnou zásadu právní, výslovně postrádaly“. Inspiraci ve formě zřizovacích smluv totiž ESD nalezl, jak sama autorka správně uvádí na str. 351, v čl. 288/ex-215 SES o odpovědnosti Společenství za škodu. Tento článek, vyložený extenzivně, mu umožnil operovat s pojmem obecných právních zásad, mezi které časem zařadil i základní práva. I „nelidskoprávní“ obecné zásady však ESD čerpá z mimosmluvních zdrojů, zejména ze společných ústavních tradic členských států (např. ochrana dobré víry, *pacta sunt servanda* atp.); zakládací smlouvy se o nich výslovně nezmiňují.

²³⁾ Pikna, B., „Systém ochrany základních práv v Evropské unii a jeho geneze“, in: Právník č. 11/2002, s. 1185-1208.

²⁴⁾ Ibid., s. 1189.

²⁵⁾ Ibid., s. 1193.

mohou zakládat také mezinárodní smlouvy, čehož předpokladem ovšem je, že se musí jednat o kogentní předpisy mezinárodního práva, nebo Společenství náná Společenství výslovně odkazuje na mezinárodní smlouvu.“ Není mi jasné, jak by splnění kterékoliv z těchto alternativně jmenovaných podmínek mohlo založit práva jednotlivců vůči Společenství plynoucí z mezinárodní smlouvy. V judikátu *Nold* ESD pouze konstatoval, že „mezinárodní smlouvy na ochranu lidských práv, na nichž členské státy spolupracovaly nebo jichž jsou signatáři, mohou poskytovat vodítka, která mají být v právu Společenství následována.“²⁶⁾ Netřeba se jistě dlouze rozepisovat o tom, že mezi poskytováním vodítek Soudu a přímým založením práv zeje značná mezera. Stejně tak je zřejmé, že pouhý podpis mezinárodní smlouvy nestačí k tomu, aby touto smlouvou byla založena subjektivní práva.²⁷⁾ O třech předpokladech uváděných B. Piknou se v rozsudku *Nold* (a dle mého vědomí ani v jiných judikátech ESD) nehovoří vůbec. Zejména druhý uváděný „předpoklad“ považují za kuriozní: zdá se, jako by Společenství zamýšlelo plnit své závazky z mezinárodních smluv jen občas, selektivně.

V poznámce 24) téže stati se pak dočteme, že „přímé odvolání na směrnice ES naproti tomu Evropský soudní dvůr soukromým osobám nepřiznává“. Toto tvrzení je v rozporu s realitou, jelikož splnění povinností plynoucích státním ze směrnic se soukromé osoby u ESD naopak za určitých podmínek domáhat mohou.²⁸⁾

Sporné je též tvrzení, že čl. 13 SES, umožňující Radě přijmout opatření k potírání diskriminace představuje „jakousi platformu primárního evropského práva k ochraně lidských práv“²⁹⁾ už proto, že toto ustanovení se týká pouze diskriminace a nikoliv základních práv obecně. Za takovou „platformu“ by bylo lze považovat snad čl. 6 SEU, ale stěžejí toto specifické protidiskriminační ustanovení.³⁰⁾

K výčtu článků základních smluv upravujících dle B. Pikny problematiku základních práv³¹⁾ poznamenávám, že jde o skutečně extrémně extenzivní pojetí, zahrnující i ustanovení, o jejichž vazbě na ochranu základních práv je možné pochybovat (např. čl. 16 SES – služby v obecném hospodářském

²⁶⁾ Věc *Nold*, ESD č. 4/73, 14. 5. 1974, SbSD 1974, s. 507.

²⁷⁾ Srov. čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

²⁸⁾ Srov. výklad k bezprostřednímu účinku směrnic, Tichý, Arnold a kol.: *Evropské právo*, op. cit. ad 4), s. 211-212, z příslušné judikatury ESD např. věc *Van Duyn*, ESD č. 41/74, SbSD 1974, 1405.

²⁹⁾ Pikna, B., op. cit. ad 23), s. 1196.

³⁰⁾ Stejně tak nesdílím názor N. Šiškové, že čl. 13 SES vystupuje jako *lex generalis* vůči čl. 12 SES (zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti) a vůči čl. 141 SES (stejná odměna mužů a žen); srov. Šišková, N., „První ucelený katalog základních práv Evropské unie - Charta“, in: *Právník* č. 6/01, s. 589. Přestože se všechny uvedené články týkají diskriminace, jedná se o různé typy ustanovení, mezi kterými neexistuje vztah obecného a zvláštního.

³¹⁾ Pikna, B., op. cit. ad 23), s. 1196-1197.

zájmu, čl. 287 SES - služební tajemství, čl. 189 SES - úkoly a počet poslanců Evropského parlamentu). Dle takové koncepce by se mohlo zdát, že do problematiky základních práv spadá vše, co se nějakým způsobem týká existence občana v Evropské unii. To je ale v rozporu s definicí lidských práv citovanou samotným autorem na začátku článku.³²⁾ Nesystematické je i zařazení čl. 39 SES - volného pohybu pracovníků - na tento seznam, když o několik stran dříve (s. 1194) sám autor cituje z učebnice Evropského práva,³³⁾ že „úprava základních komunitárních svobod obsažená v evropském právu (např. svoboda pohybu pracovních sil - čl. 39 ...) není úpravou lidských práv ve vlastním slova smyslu tohoto institutu“. Pečlivé rozlišování základních svobod sloužících fungování vnitřního trhu ES od lidskoprávních svobod je - s ohledem na odlišnou povahu a funkce obou z nich - důležité.

Charta základních práv EU

Z iniciativy německého předsednictví EU bylo na summitu v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999 rozhodnuto o vypracování Charty základních práv, jejíž deklarované cíle byly dva: jednak potvrdit, že EU již není jen hospodářským uskupením, ale též společenstvím hodnot, a jednak zpřehlednit evropským občanům v jednom komplexním katalogu, jaká mají práva, a usnadnit tak orientaci v ustanoveních dosud roztroušených v základních smlouvách, odkazech na jiné mezinárodní smlouvy a bohaté judikatuře ESD.³⁴⁾ Na zasedání Evropské rady v Nice ve dnech 7. - 9. prosince 2000 byla Charta slavnostně vyhlášena jako politický dokument, o jehož eventuální právní závaznosti měla rozhodnout mezivládní konference v roce 2004.³⁵⁾

Evropská rada poté ve dnech 14. - 15. prosince 2001 v Laekenu rozhodla, že Konvent o budoucnosti Evropy se má zabývat mimo jiné tím, zda v rámci chystané reformy EU začlenit Chartu do základních smluv a zda má ES/EU přistoupit k EÚLP.³⁶⁾ Konvent pro tento účel vytvořil Pracovní skupinu II pod vedením A. Vitorina, jež měla zadáno varianty a důsledky obou kroků zkou-

³²⁾ *Ibid.*, s. 1186: „... soubor norem mezinárodního práva, které jednotlivcům na nediskriminačním základě přiznávají práva a oprávnění zajišťující svobodu a důstojnost člověka a požívají institucionálních záruk“, cit. dle Sudre, F., *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno, 1997, s. 13.

³³⁾ Tichý, Arnold a kol., op. cit. ad 4), s. 694.

³⁴⁾ Srov. přílohu IV závěrů předsednictví Evropské rady v Kolíně, 3. - 4. června 1999, <http://ue.eu.int>.

³⁵⁾ Charta viz *Official Journal (OJ) C 364* z 18. 12. 2000, úplný původní text Charty včetně vysvětlujících poznámek Předsednictva viz dok. CHARTE 4473/00 CONVENT 49 z 11. 10. 2000, dostupný na <http://ue.eu.int>, bez poznámek též na <http://europa.eu.int>, český text viz internetové stránky delegace Komise EU v ČR na www.evropska-unie.cz.

³⁶⁾ Srov. závěry předsednictva Evropské rady, Laeken, 14. - 15. 12. 2001, vč. příloh, dok. SN 300/1/01 REV 1, <http://ue.eu.int>.

mat. Výsledek její práce se stal podkladem pro současnou podobu čl. 7 návrhu ústavní smlouvy.³⁷⁾

a. Obsah Charty

Z hmotněprávního hlediska je Charta kompilátem ustanovení EÚLP, jež byla hlavním zdrojem jejího obsahu, dále relevantních ustanovení základacích smluv (zejména týkajících se občanství EU), ale též Evropské sociální charty, Komunitární charty základních sociálních práv pracovníků Společenství, Úmluvy Rady Evropy o biomedicině a Úmluvy OSN o právech dítěte. Některá ustanovení odrážejí též relevantní judikáty ESD a sekundární legislativu ES. Na jejím textu je patrná snaha modernizovat práva pocházející z často desítky let starých instrumentů a přizpůsobit je „požadavkům doby“ a současně udržet text stručný a přehledný. Zjednodušeně řečeno však Charta nepřináší nic, co by již neobsahovaly jmenované zdroje.

To se týká i „moderních práv“ jako jsou práva související s bioetikou (čl. 3 Charty) nebo práva na ochranu osobních dat (čl. 8) - jejich obsah je již výslovně zakotven buď v příslušných úmluvách Rady Evropy nebo i v judikatuře ESLP, která k vědeckému pokroku nezůstává nevhýbná a pružně přizpůsobuje ustanovení EÚLP současnosti.³⁸⁾

Nadšení nad novátorstvím či pokrokovostí Charty, projevované některými autory, proto nesdílím. Nedomnívám se například, že pokud řada práv Charty přísluší všem osobám bez ohledu na jejich národnost nebo místo pobytu, znamená to „významnou inovaci“³⁹⁾ - vždyť EÚLP přiznává práva v ní obsažená všem osobám v jurisdikci smluvních stran již více než padesát let.

Rovněž je obtížné rozumět konstatování B. Pikny, že „text Charty má „dočasný - nedokončený“ charakter v tom smyslu, že vedle zcela nových práv, jako jsou např. ochrana osobních údajů a práva spojená s bioetikou, obsahuje práva, která budou objektivně podléhat vývoji, jako např. práva v oblasti informačních technologií a genetického inženýrství“.⁴⁰⁾ Skutečnost, že práva či přesněji výklad práv podléhá vývoji, neznamena snad dočasnost či nedokončenost instrumentů, v nichž jsou tato práva obsažena. Obávám se nadto, že tato zvláštní věta je pouze špatně pochopenou a přeloženou (byť v poznámkách v této souvislosti neuvedenou) citací ze sdělení Evropské komise o právní povaze Charty, které hovoří o *aktuální* - nikoliv tedy dočasné či nedokončené - povaze

³⁷⁾ Srov. dok. CONV 354/02 z 22. 10. 2002, „Final report of Working Group II“, <http://european-convention.eu.int>.

³⁸⁾ Srov. např. judikáty ESLP k transsexualitě - věc Van Kuck v. Německo, ESLP č. 35968/97 z 12. 6. 2003 či k euthanasii - věc Pretty v. Spojené království, ESLP č. 2346/02 z 29. 4. 2002.

³⁹⁾ Pikna, B., „Charta základních práv Evropské unie a její právní a věcná dimenze“, in: Právník č. 1/2003, s. 36.

⁴⁰⁾ Ibid., s. 36.

Charty, protože ta zahrnuje i práva schopná dostát výzvám, které přináší rozvoj informačních technologií a genetického inženýrství.⁴¹⁾

V souvislosti s údajnými moderními výdobytky Charty nesouhlasím ani s tvrzením N. Šiškové, že „přínos Charty spočívá ... také v tom, že formuluje rozvíjí práva nová, která jsou příznačná pro supranacionální seskupení realizovatelná zatím ... pouze v rámci Evropské unie. Je to patrné z obsahu Charty, která zahrnuje široké spektrum práv občanů EU“.⁴²⁾ Z mého pohledu je zmiňované spektrum práv občanů mimo rámec EU nejen realizovatelné, ale též standardně realizované, a to v každém členském státě EU. Fakt, že se v daném případě určitá občanská práva (právo volit a být volen v čl. 39, právo petiční v čl. 44 Charty a další) realizují vůči supranacionálnímu uskupení, z nich nečiní obsahově „nová práva“ příznačná pro toto uskupení. Svědčí to naopak o tom, že EU se v určitých aspektech přibližuje standardnímu státu. Ostatně tato práva nejsou novinkou ani v evropském právu, protože jsou všechna obsažena v základacích smlouvách či judikatuře ESD, jak ukazují vysvětlující poznámky konventu ke každému článku.⁴³⁾ Není proto pravda, že by v Chartě došlo k významnému rozšíření a obohacení ... tohoto institutu ve srovnání s textem přízvacích smluv“⁴⁴⁾ ani že „... jednoznačně došlo k rozšíření práv osob ve srovnání s dosavadním *acquis* a mezinárodními instrumenty ochrany lidských práv obecně“⁴⁵⁾ - fakt, že nějaké právo funguje v právním systému „pouze“ na základě ustálené judikatury, přece jeho existenci či význam nijak nezpochybuje nebo nezmenšuje.

Spíše lze říci, že Charta obsahuje i některá ustanovení, o jejichž zařazení do skupiny základních práv - ve smyslu subjektivních lidských práv - by se dalo polemizovat. Samostatnou kapitolou jsou v tomto směru proklamativní ustanovení principů a cílů, např. mnohotvárnost kultur (čl. 22), přístup ke zdravotní péči (čl. 35), ochrana životního prostředí (čl. 37), ochrana spotřebitele (čl. 38) či jiné.

Dvojí typ ustanovení Charty reflektuje její čl. 51 odst. 1, dle něžž „(Unie členské státy) ... musejí ... respektovat práva, dodržovat zásady ...“ (kurz. autorka). Tato skutečnost byla mnohými kritizována jako rozmělnění jejího

⁴¹⁾ Srov. sdělení Komise o právní povaze Charty základních práv EU, dok. COM(2000) 644 final z 11.10.2000, s. 2, odst. 2: „The draft is decidedly contemporary in that it sets forth rights which, without being strictly new, such as data protection and rights linked to bioethics, are designed to meet the challenges of current and future development of information technologies and genetic engineering“.

⁴²⁾ Šišková, N., op. cit. ad 30), s. 590.

⁴³⁾ Aktualizovaná verze poznámek obou Konventů, srov. dok. CONV 828/03 z 9. 7. 2003, <http://european-convention.eu.int>.

⁴⁴⁾ Šišková, N., op. cit. ad 30), s. 595.

⁴⁵⁾ Ibid., s. 597.

působení na adresáty.⁴⁶⁾ S touto kritikou souhlasím - snaha pojmut do textu i některé ultraprogresivní či radikální vývojové trendy v problematice lidských práv, jako ty, které operují např. s právem na zdravé životní prostředí jako součástí lidských práv, se nakonec obrací proti přehlednosti a účinkům Charty. Tyto postuláty je totiž - s ohledem na značnou nevyjasněnost jejich obsahu při stávajícím stupni rozvoje práva lidských práv - možné jen stěží formulovat jako subjektivní práva, takže jejich podoba nakonec zůstává bezzubá a především neladící svou povahou s ostatními ustanoveními Charty. Těžko se v tomto kontextu ztotožnit s tvrzením, že Charta „představuje homogenní dokument vysoké úrovně ...“.⁴⁷⁾ Pro shrnutí hodnot a cílů Unie by bývalo lépe nalézt jiné umístění, např. v preambuli rozpracované ústavní smlouvy.

Otázka případné soudní vymahatelnosti v Chartě zakotvených principů znepokojovala řadu členů Pracovní skupiny II Konventu do té míry, že na základě jejího návrhu byl k původnímu čl. 52 přidán též nový odst. 5, dle něž „ustanovení této Charty, která obsahuje zásady, mohou být prováděna normotvornými a výkonnými akty přijímanými orgány a institucemi Unie a akty členských států, pokud při výkonu své příslušné pravomoci provádějí právo Unie. Před soudem mohou být použita pouze pro výklad a kontrolu zákonnosti těchto aktů“.⁴⁸⁾ Tento dodatek má zdůraznit odlišnou povahu „zásad“ a „subjektivních práv“ s tím, že dodržování prvně zmíněných může být vymáháno soudně pouze v souvislosti s legislativními či exekutivními akty, které byly eventuálně přijaty k jejich provedení.

b. Vysvětlující poznámky předsednictva

Zajímavou inovací Charty jsou naopak vysvětlující poznámky („Explanations“) k jednotlivým ustanovením. Poznámky byly k Chartě přiřčeny předsednictvem původního Konventu (autora Charty) jako interpretační pomůcka, která ale není právně závazná.⁴⁹⁾ Konvent o budoucnosti Evropy poznámky v podstatě převzal s menšími aktualizacemi a doplňky (hlavně u všeobecných ustanovení Charty, která byla měněna), a ohledně jejich statusu znovu po-

⁴⁶⁾ Srov. např. Zuleeg, M., „Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte/Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte“, in: EuGRZ 2000, s. 511-517, s. 515.; Alber, S./Widmaier, U., „Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung/Zu den Beziehungen zwischen EuGH und EGMR“ in: EuGRZ 2000, s. 497-511, s. 500.

⁴⁷⁾ B. Pikna, op. cit. ad 39), s. 28.

⁴⁸⁾ V tomto i dalších citacích Charty v našem článku používáme znění oficiální české verze ústavní smlouvy, jak je zveřejněna v dok. CONV 850/03 na internetových stránkách MZV, www.euroskop.cz.

⁴⁹⁾ Původní text poznámek viz dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49 z 11. 10. 2000, <http://ue.eu.int>.

určil, že „i když jako takové nejsou právně závazné, představují cenný interpretační nástroj, směřující k vyjasnění ustanovení Charty“.⁵⁰⁾

Pracovní skupina II si významu vysvětlujících poznámek byla vědoma. Konstatovala, že představují důležitý nástroj pro správné porozumění Chartě a do-
bala, že v současnosti nejsou pro právní praxi dostatečně dostupné.⁵¹⁾ Pokud by měla být Charta začleněna do smluv, doporučuje se tento nedostatek napravit a zajistit jejich širší publikaci.

Poznámky lze tak kvalifikovat jako (quasi)právní novum, s podstatnou odlišností od klasických výkladových zpráv („explanatory reports“) mezinárodních smluv. Interpretace textu má být usnadněna vysvětlujícím komentářem, který nemá formální právní závaznost, nicméně pro správný výklad dotčeného textu je v podstatě nezbytný. Potud shoda s běžnou vysvětlující zprávou, v tomto smyslu jsou právě poznámky minulého Konventu mimořádně cennou pomůckou ve vztahu k Chartě. Bohužel druhou stranou mince je, že na rozdíl od běžných vysvětlujících zpráv jsou poznámky původního Konventu předem předsednictva, nikoliv pléna. Tak bylo možné zařadit do nich text, který by v závazné podobě znamenal pro řadu zúčastněných států problém (např. čl. 52 obecný odkaz na protokoly k EÚLP, byť ne všechny státy jsou smluvní stranou všech těchto protokolů) a těžko by se o něm dosahovalo i konsensu v plénu.

Navíc však předsednictvo současného Konventu přidalo - aniž věc předtím diskutovalo v Pracovní skupině II či jinde - do 5. odstavce Preambule Charty větu o tom, že Charta má být vykládána s patřičným zřetelem na vysvětlující poznámky připravené předsednictvem Konventu pověřeného vypracováním Charty. Není divu, že tento postup se v plénu projednávajícím text ústavní smlouvy setkal s kritikou.⁵²⁾ Jednak proto, že preambule Charty i její celý text byly prohlašovány za výsledek citlivého kompromisu, do něž nesmí být znovu zasahováno, aby se neohrozil její celý koncept, jednak proto, že do Charty (a ústavní smlouvy EU!) se poněkud pokoutně dostal text, který neprojednalo plénum příslušné Pracovní skupiny.

Obávám se, že odkaz na poznámky v preambuli Charty vyvolá nekončící diskuse o míře jejich závaznosti. Příznivci poznámek budou argumentovat, že odkaz v preambuli je závazný a Chartu je třeba vykládat dle vysvětlujících poznámek. Státy, kterým text poznámek není zcela po chuti, se naopak budou

⁵⁰⁾ Srov. dok. 828/03 z 9. 7. 2003, „Updated Explanations relating to the text of the Charter of Fundamental Rights“ s. 2.

⁵¹⁾ K této kritice se připojují. Např. na internetových stránkách zastoupení Evropské komise v ČR (www.evropska-unie.cz) je text Charty sice snadno dohledatelný, ale pouze bez vysvětlujících poznámek. Publikace Mgr. Jiřího Grygara, Ochrana základních práv v Evropské unii, IFEC, Praha 2001, pak doprovází překlad Charty směsí vlastních poznámek autorových a autentických poznámek Konventu, aniž by bylo obojí pro čtenáře jakkoliv rozlišeno. Tento postup nepovažuji ani za přehledný, ani za akademicky právě korektní.

⁵²⁾ Srov. dok. 814/03 z 19. 6. 2003, „Summary report of the Plenary Session - Brussels, 11 and 13 June“ s. 3, <http://european-convention.eu.int>.

odvolávat na jejich nezávaznost deklarovanou předsednictvem Konventu a jejich význam zpochybňovat, což koherentní výklad práv Charty spíše podryje než povzbudí.

c. Všeobecná ustanovení - rozsah použití Charty

Klíčová jsou závěrečná „Všeobecná ustanovení“ Charty, která vymezují působnost Charty a rozsah garantovaných práv.⁵³⁾ Pokud jde o rozsah použití (čl. 51), Charta má platit pro orgány Unie a pro členské státy Unie, pro ně ale výhradně při provádění práva Unie. Pro ryze vnitrostátní jednání bez vazby na komunitární právo je Charta irelevantní (čl. 51 odst. 1). Charta nezakládá ani nové příslušnosti, ani nové úkoly pro Společenství a pro Unii, ani nemění příslušnosti a úkoly stanovené v dalších částech Ústavy (čl. 51 odst. 2). Zcela v rozporu s dikcí tohoto článku je tedy tvrzení B. Pikny o tom, že „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, ... kdy soud rozhoduje o stížnosti na porušení základních práv jednotlivce pouze v případech, kdy bylo současně porušeno některé z ustanovení materiálního evropského práva“.⁵⁴⁾

Všeobecná ustanovení neobsahují žádné procesní záruky pro vymáhání práv v Chartě zakotvených, Charta nikterak nemění řízení před ESD, ani nerozšiřuje možnost jednotlivců se na ESD obracet. Otázka přístupu občanů k ESD je podrobněji pojednána později (kap. IV 2. b.); zde se lze omezit na konstataci, že žádné ustanovení Charty neodůvodňuje závěr, že Charta bude obecně účinná vůči jednání subjektů ES/EU a že její dodržování bude ESD jako jakýsi ústavní soud dozorovat. Naopak, tato možnost je výslovně vyloučena.

Nepřesné je rovněž hovořit o vypracování Charty jako o „vypracování autonomních, svébytných mechanismů ochrany lidských práv“.⁵⁵⁾ Je třeba odlišovat katalog práv (kterým Charta je) na jedné straně a mechanismus k zajištění těchto práv, který Charta, na rozdíl např. od EÚLP, postrádá. I kdybychom předpokládali právní závaznost Charty, beze změn základních smluv by její dodržování bylo možné zajistit jen na základě stávajících článků 220-245 SES, upravujících standardní řízení před ESD. Potom by se ale nejednalo o „svébytný mechanismus“ k ochraně lidských práv, nýbrž o stejný mechanismus, jakým se před ESD či Soudem prvního stupně (SPS) řeší veškeré spory týkající se komunitárního práva.

Ve statí B. Pikny nerozumím též argumentu, že „do Charty nebylo výslovně zakotveno ustanovení o její bezprostřední účinnosti vůči nečlenským zemím Unie, čímž je fakticky vyloučeno přímé ukládání povinností vyplývajících

⁵³⁾ Pro přesné znění srov. čl. 51 - 54 Charty základních práv EU, oficiální česká verze na www.euroskop.cz, dok. CONV 850/03.

⁵⁴⁾ Pikna, B., op. cit. ad 39), s. 33.

⁵⁵⁾ Pikna, B. ibid., s. 27, Šišková, N., op. cit. ad 30), s. 590.

Charty soukromým subjektům“.⁵⁶⁾ Jednak mám pocit, že ustanovení o „bezprostřední účinnosti Charty vůči nečlenským státům Unie“ by bylo mezinárodněprávní absurditou, jednak nechápu souvislost mezi touto vnější účinností (ať již měla znamenat cokoliv) a eventuálním bezprostředním účinkem Charty, který měl autor zřejmě na mysli.

d. Vztah Charty k EÚLP, omezující klauzule

Jelikož řada práv Charty byla - v zestručněné podobě - převzata z EÚLP, bylo třeba vyřešit jejich vzájemný vztah. Záruku stejného rozsahu nalezneme v čl. 52 odst. 3,⁵⁷⁾ dle něžž smysl a rozsah korespondujících práv Charty je stejný, jaký je jim propůjčen v Úmluvě. Doplnkovou zárukou je čl. 53, dle něžž žádné ustanovení Charty nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení základních práv uznaných (mimo jiné) též EÚLP. Toto ustanovení je považováno za záruku minimálně stejné úrovně ochrany, jakou poskytuje Úmluva.⁵⁸⁾

Pracovní skupina II výslovně potvrdila, že formulace „stejný smysl a rozsah“ se vztahuje též na detailní omezující klauzule EÚLP (např. čl. 8 odst. 2, čl. 9 odst. 2, čl. 10 odst. 2 a čl. 11 odst. 2 Úmluvy). Charta totiž - opět v zájmu stručnosti - zvolila metodu generelní omezující klauzule v čl. 52 odst. 1, která se uplatní na všechna práva v ní zaručená.⁵⁹⁾ Dle mého soudu sice takové řešení interpretační problémy nevyvolává, ale měřeno požadavkem přehlednosti pro občany neobstojí.

Vezměme příkladmo čl. 10 Charty (svoboda myšlení, svědomí a náboženství) a zkusme zjistit jeho meze. Nejprve se nabízí obecná omezující klauzule čl. 52 odst. 1 Charty. Jelikož se ale jedná o právo převzaté z EÚLP, bude při zjišťování jeho rozsahu zřejmě třeba použít spíše čl. 52 odst. 3, který je ve vztahu k odst. 1 *lex specialis*. Dle tohoto článku musíme respektovat smysl a rozsah svobody myšlení, jak jej stanoví EÚLP v čl. 9. Úmluva ovšem upravuje meze práv a svobod „na míru“, v každém článku zvlášť. Teprve po prostudování druhého odstavce čl. 9 EÚLP, obsahujícího omezující klauzuli pro svobodu myšlení, můžeme tedy určit, jaké jsou meze čl. 10 Charty. Současně si ale - pro

⁵⁶⁾ Pikna, B., op. cit. ad 39), s. 28.

⁵⁷⁾ Čl. 52 odst. 3: „Pokud tato Charta obsahuje práva odpovídající právům zaručeným v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, smysl a rozsah těchto práv jsou stejné jako ty, které jim přikládá tato úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právní řád Unie poskytoval širší ochranu.“

⁵⁸⁾ Srov. Krüger, H. Ch., Polakiewicz, J., Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa/Europäische Menschenrechtskonvention und EU-Grundrechtcharta, EuGRZ 2001, s. 99; Iglesias, R., op. cit. ad 17), s. 207.

⁵⁹⁾ Čl. 52 odst. 1: „Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto Chartou musí být stanoveno zákonem a zachovávat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.“

opravdu správný výklad - musíme být vědomi toho, že pro nalezení mezi každého práva EÚLP je nezbytná též judikatura ESLP.

Tato vazba Charty na EÚLP je v zájmu konzistentního výkladu korespondujících práv samozřejmě žádoucí, ba nutná. Občan se tím ale dostává do situace, kdy se bez odborné právní porady beztak neobejde. Tím současně přestávají být splněny základní požadavky, kterými byl vznik Charty odůvodněn - jasnost, přehlednost, zjednodušení pro občany.

V tomto kontextu vyvstává též otázka vztahu Charty k judikatuře ESLP. Všeobecná ustanovení Charty se odvolávají všude pouze na stejný rozsah a význam práv, jaký je stanoven Úmluvou - tedy samotným textem. Přitom pro stanovení rozsahu jednotlivých práv, jak bylo naznačeno výše, je vždy směrodatná též judikatura ESLP. Právě ESLP díky svému pokrokovému přístupu k jednotlivým právním udržel Úmluvu, vzniknuvší v roce 1950, aktuální.⁶⁰⁾ Bylo by tedy logické, aby orgány interpretující (či aplikující) Chartu respektovaly práva převzatá z EÚLP v takovém rozsahu, v jakém je vykládá ESLP, včetně případných posunů v průběhu doby.

Tomuto požadavku však zcela neodpovídá místo, jaké judikatura ESLP v Chartě nalezla. Odkaz na ni objevíme pouze v pátém odstavci Preambule, hned vedle odkazu na judikaturu ESD.⁶¹⁾ Dále se na judikaturu ESLP odkazuje ve vysvětlujících poznámkách („Explanations“) předsednictva předchozího Konventu. Členské státy ES/EU zjevně nebyly ochotny dát Štrasburskému soudu „bianko“ šek na rozvoj práv, který by se pro Unii mohl stát až příliš progresivní. (Stejně tak se ve stávajícím čl. 6 odst. 2 SEU hovoří jen o právech zaručených EÚLP, nikoliv již o judikatuře ESLP.)

Konkrétně u čl. 52 odst. 3 se ve vysvětlujících poznámkách podotýká, že při zkoumání rozsahu práv odpovídajících EÚLP je nutné zkoumat jak judikaturu ESLP, tak protokoly k EÚLP.⁶²⁾ To je velmi podstatné sdělení, které by správně mělo zaručovat, že i výklad práv obsažených v Chartě ze strany příslušných orgánů - na prvním místě ESD a Soudu prvního stupně (či budoucího „Soudu vyšší instance“ dle čl. III-261 a násl. návrhu ústavní smlouvy) - se bude pružně přizpůsobovat a vyvíjet v souladu s judikaturou ESLP. Problémem může být nevyjasněný status poznámek (viz výše kap. II 2. b.), i když novým zařazením odkazu na ně do Preambule Charty se povinnost zajistit soulad výkladu s judikaturou ESLP utužila.

⁶⁰⁾ Za všechny jmenujme příkladmo věc Rotaru v. Rumunsko, ESLP, stíž. č. 28341/95, 4. 5. 2000, týkající se ochrany osobních údajů, kterou ESLP podřadil čl. 8 EÚLP, tedy ochraně soukromého života. Srov. též Krüger, H. Ch., Polakiewicz, J., op. cit. ad 58), s. 94.

⁶¹⁾ Na tento problém poukazoval též J. Malenovský, srov. Malenovský, J., „Nad statistikami Evropského soudu pro lidská práva“, in: Právník č. 8/01, s. 741-759, s. 756.

⁶²⁾ Při nedostatku upřesnění pojmu „Protokoly“ je třeba mít za to, že jde o všechny protokoly k EÚLP, které dosud vstoupily v platnost. Jak již bylo uvedeno, u řady z nich zdaleka nejsou smluvními stranami všechny státy ES/EU.

Shnutí

Přestože je Charta stále formálně dokumentem politickým, zavdala ihned po proklamaci v Nice příčinu ke spekulacím o míře její případné právní závaznosti. Evropský parlament a Evropská komise se k dodržování Charty samy hlásí.⁶³⁾ Klíčový orgán, ESD, se samozřejmě za vázaný Chartou prohlásit nemůže, nic by však nebránilo tomu, aby ji prohlásil za zdroj inspirace pro své rozhodování, tak jako to činí s EÚLP. Přestože ESD zatím o Chartě ve svých judikátech pomlčel, SPS ji již zmínil⁶⁴⁾ a řada generálních advokátů ji ve svých konečných návrzích používá.⁶⁵⁾

III. SYSTÉM OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV RADY EVROPY

1. Obecně

K dnešnímu dni⁶⁶⁾ je celkem 45 členských států Rady Evropy - samozřejmě včetně patnácti států ES/EU - smluvními stranami EÚLP.⁶⁷⁾ Podléhají tak kontrolnímu mechanismu Štrasburského soudu. Každá osoba nacházející se v jejich jurisdikci se může po vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků obrátit na ESLP se stížností, že konkrétní stát porušil svým jednáním některé právo zaručené jednotlivcům Úmluvou. Shledá-li ESLP porušení Úmluvy, je stát povinen ukončit porušování a odstranit jeho následky. Volba vhodných prostředků je přitom ponechána státu. ESLP však může přiznat úspěšnému stěžovateli kromě náhrady soudních výdajů i přiměřené finanční zadostiučinění (čl. 41 EÚLP). Nad plněním rozsudků dohlíží Výbor ministrů, výkonný orgán Rady Evropy. Soud fakticky působí od roku 1959 a lze říci, že respekt vůči jeho rozsudkům je překvapivě velký - s větší či menší prodlevou státy až na naprosté výjimky rozsudky plní.

1. ESLP ve vztahu k právu EU: případ Matthews - přelomové rozhodnutí?

V dosavadní judikatuře ESLP a v rozhodovací praxi dřívější Komise pro lidská práva byly stížnosti přímo proti orgánům ES/EU odmítány jako nepřijatelné s odůvodněním, že Evropská společenství nejsou smluvní stranou Úmluvy, a ESLP tudíž není příslušný *ratione personae* taková podání přezkou-

⁶³⁾ Srov. Alber, S., „Die Selbstbindung der europäischen Organe an die EU-Charta der Grundrechte“, in: EuGRZ 2001, s. 349-353.

⁶⁴⁾ Věc Mannesmannröhren-Werke AG, SPS č. T-112/98, 20. 2. 2001, EuGRZ 2001, s. 496 a násl.

⁶⁵⁾ Věc BECTU, ESD č. C-173/99, 26. 6. 2001, konečný návrh generálního advokáta Tizzana; věc TNT Traco SpA, ESD č. C-340/99, 17. 5. 2001, konečný návrh generálního advokáta Albera. Dle některých probíhá mezi generálními advokáty dokonce určitý prestižní boj o to, který z nich jako první pohne ESD k tomu, aby mlčení o Chartě prolomil, srov. Busse, Ch., „Eine kritische Würdigung der Präambel der Europäischen Grundrechtecharta“, in: EuGRZ 2001, s. 562.

⁶⁶⁾ 1. leden 2004.

⁶⁷⁾ č. 209/1992 Sb.

mávat.⁶⁸⁾ V několika případech tehdejší Komise a Štrasburský soud výslovně konstatovaly, že přenos kompetencí na mezinárodní či supranacionální těleso je možný, ovšem nezabavuje dotčený stát automaticky odpovědnosti vůči EÚLP za výkon takto přenesených kompetencí. V případě *Melchers*⁶⁹⁾ pak Komise ve vztahu ke stížnosti na státní jednání bezprostředně založené na komunitárním právu použila podobnou argumentaci jako německý ústavní soud v již zmíněném nálezu *Solange II*.⁷⁰⁾ Prohlásila, že v Evropských společenstvích jsou již základní práva chráněna na dostatečné úrovni, včetně soudní kontroly a opravných prostředků. Není tudíž třeba vyžadovat od státu, který přenesl určité pravomoci na tuto organizaci, přezkum na soulad s EÚLP každého autoritativního rozhodnutí orgánů ES, které mají jeho vnitrostátní orgány provádět. Komise tedy stížnost prohlásila za nepřijatelnou *ratione materiae* a cesta k ESLP byla odříznuta i pro případy provádění komunitární legislativy členskými státy ES.

Zdá se však, že v posledních několika letech se vytrácí původní neochota ESLP přezkoumávat jednání bezprostředně vázané na právo ES. Od roku 1996 se ESLP od rozsudku ve věci *Melchers* částečně odvrací a potvrzuje odpovědnost států ve vztahu k Úmluvě za vnitrostátní provádění komunitárního práva. V případě *Cantoni* prohlásil, že skutečnost, že napadený vnitrostátní předpis přebírá prakticky doslova znění směrnice ES, nevylučuje aplikaci EÚLP na takový právní předpis.⁷¹⁾

Dosud nejvýraznějším judikátem v této oblasti je věc *Matthews v. Spojené království*.⁷²⁾ Jde o první rozsudek ESLP, ve kterém je členský stát ES odsouzen za jednání bezprostředně založené na komunitárním právu. Soud ne-

⁶⁸⁾ Věc *CFDT v. ES*, EKLP č. 8030/77, 10. 7. 1978, *Dufay v. ES*, EKLP č. 13539/88, 19. 1. 1989.

⁶⁹⁾ *Melchers and Co. v. Německo*, EKLP č. 13258/87, 9. 2. 1990, podrobně srov. Philipp, N., „Divergenzen im Grundrechtsschutz zwischen EuGH und EGMR“ in: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEUS)* 2000, s. 101-126.

⁷⁰⁾ *Solange II*, Wünsche Gesellschaft, 22. 10. 1986, srov. pozn. 10).

⁷¹⁾ Věc *Cantoni v. Francie*, EKLP č. 17862/91, 15. 11. 1996, Sb. ESLP, 1996-V, 1614; *EuGRZ* 1999, s. 193.

⁷²⁾ *Matthews v. Spojené království*, ESLP č. 24833/94, 18. 2. 1999. Stěžovatelka, britská občanka žijící na Gibraltaru, požádala v roce 1994 o zapsání do seznamu voličů do Evropského parlamentu (EP). Její žádost byla zamítnuta s tím, že podle Přílohy II Aktu o volbách zástupců do Shromáždění přímým a všeobecným hlasováním z roku 1976 je volební právo do EP omezeno na Velkou Británii. Gibraltar není dle Aktu součástí volebního teritoria pro EP. Komunitární právo pro něj však obecně, byl s řadou výjimek, platí. Stěžovatelka na tomto základě tvrdila před ESLP porušení čl. 3 Protokolu k EÚLP, zaručujícího právo na svobodné volby, spolu s porušením čl. 14 EÚLP - zákazu diskriminace - ve spojení s čl. 3 Protokolu. Tehdy ještě existující Komise pro lidská práva zhodnotila stížnost jako přijatelnou (už to je významný názorový posun), nicméně neodůvodněnou. Dle Komise se čl. 3 Protokolu vztahuje výhradně na národní, nikoliv na supranacionální parlamentní orgány. Soud se však s tímto stanoviskem Komise neztotožnil a konstatoval porušení čl. 3 Protokolu Velkou Británií. K případu srov. podrobně Winkler, A., „Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Europäische Parlament und der Schutz der Konventionsgrundrechte im Europäischen Gemeinschaftsrecht“, in: *EuGRZ*, 2001, s. 18-27.

přijal argumentaci Británie, že jednala v souladu s komunitárním smluvním aktem, který nemůže jednostranně měnit. V souladu s dřívějšími rozhodnutími ESLP a Komise nic nebrání státům přenést část svých pravomocí na mezinárodní či nadnárodní organizaci, jejich odpovědnost za dodržování lidských práv se tím ale nemění. Kromě toho neměla v tomto případě stěžovatelka ani možnost napadnout Akt o volbách před Evropským soudním dvorem, jelikož se jedná o primární právo ES.

O případ *Matthews* se již opírají další stěžovatelé. V případě *Société Guérin Automobiles v. 15 států EU*⁷³⁾ nechal Soud otázku pasivní legitimace členských států za jednání orgánů ES otevřenou, přičemž stížnost prohlásil *ratione materiae* za nepřijatelnou. Naproti tomu stížnost *Senator Lines v. 15 členů EU* byla tentýž den zaslána státům k vyjádření.⁷⁴⁾ Tím jako by ESLP již připouštěl odpovědnost členských států za jednání orgánů ES.

Přes rodící se „odvalu“ ESLP přezkoumávat i komunitární právní akty zůstává nicméně praxí nezodpovězeno, kdo by měl být stěžovatelem napaden v případech, kdy bezprostředně použitelné komunitární právo provádí přímo orgán ES, především Komise - mají to být všechny státy jako nerozluční pasivně legitimovaní soudruzi nebo by měl být činěn odpovědným jen jeden stát?⁷⁵⁾ Tento problém nevystává v případech, kdy je zde dán akt aplikace práva jednoho z členských států - tak jako v případě *Matthews* rozhodnutí volebního úřadu Gibraltaru. Navazují na něj ale další otázky, zejména ohledně řízení před ESLP v takových případech. Dle čl. 27 Úmluvy má mezi rozhodujícími soudci vždy být soudce z napadené země - jednalo by se tedy o zastoupení všech 15 soudců zemí ES? Stejně problematická by mohla být státní obhajoba. Úvahy o možných řešeních takových situací se do značné míry kryjí s úvahami o nutných procesních úpravách řízení před Štrasburským soudem v případě přístupu ES k EÚLP, které jsou zmíněny v kap. IV 3. d. našeho článku.

⁷³⁾ Věc *Société Guérin Automobiles*, ESLP, 4. 7. 2000, *Revue universelle des droits de l'homme (RUDH)* 2000, s. 119, 121 a násl. Jde o stížnost na jednání EK a soudních orgánů ES, kdy kvůli údajnému neinformování o propadných lhůtách a následném zmeškání lhůty je tvrzeno porušení čl. 6 EÚLP, práva na spravedlivý proces, a čl. 13 EÚLP, práva na účinný opravný prostředek.

⁷⁴⁾ *Senator Lines v. 15 členů EU*, ESLP, 4. 7. 2000, *Human Rights Law Journal (HRLJ)* 2000, s. 112, 116 a násl. Stěžovatelka napadá porušení čl. 6 EÚLP a čl. 13 EÚLP, jelikož Komise ES jako subjekt odpovědný za kartelové právo uvalila na její podnik v roce 1998 pokutu ve výši 13,75 mil. EUR. Zaplacení této pokuty by znamenalo pro její firmu konkurz, takže stěžovatelka napadla pokutu u Soudu prvního stupně žalobou, přičemž jak u SPS, tak u ESD se bezúspěšně domáhala předběžné ochrany proti výkonu rozhodnutí Komise.

⁷⁵⁾ Winkler, S., op. cit. ad 72), s. 25.

1. Úvod

Jak bylo uvedeno výše (kap. II. 2.), Pracovní skupina II Konventu pod vedením A. Vitorina měla zadáno zkoumat dvě otázky pro potřeby reformy EU: jednak varianty a důsledky případného začlenění Charty základních práv do zakládacích smluv ES/EU, jednak varianty a důsledky případného přístupu ES/EU k Evropské úmluvě o lidských právech.⁷⁶⁾

Ve dnech 28. a 29. října 2002 projednalo plenární zasedání Konventu závěrečnou zprávu Pracovní skupiny II.⁷⁷⁾ Odpovědi na dvě hlavní zadané otázky byly následující: většina států se staví vstřícně k začlenění Charty do zakládacích smluv, a to v závazné formě s nejvyšší, tedy ústavní právní silou. Většina států současně podporuje vytvoření právní báze pro přístup ES/EU k Evropské úmluvě o lidských právech. Pracovní skupina zdůraznila, že oba kroky, tj. začlenění Charty do smluv a přístup k EÚLP, nemají být nahlíženy jako alternativy, ale naopak jako kroky navzájem se doplňující a vedoucí k posílení ochrany jednotlivce v právním prostoru ES/EU.

V únoru 2003 pak závěry Pracovní skupiny našly svůj odraz v návrhu prvních šestnácti článků ústavní smlouvy EU. Dle tehdejšího článku 5, věnovaného základním právům, se Charta základních práv Evropské unie měla stát nedílnou součástí ústavy a současně se Unii dávala *možnost* přistoupit k Evropské úmluvě o lidských právech.⁷⁸⁾ Toto řešení, vstřícné vůči Chartě a nepřliš vstřícné vůči přístupu k EÚLP, pak bylo na základě návrhů rady členů Konventu pozměněno. Finální návrh ústavy, předložený Konventem mezivládní konferenci, skutečně činí z Charty nedílnou součástí ústavní smlouvy - přesně její část II.⁷⁹⁾ Článek 7 návrhu ústavní smlouvy nazvaný „základní práva“ ale oproti původní verzi (tehdy čl. 5) v odst. 2 stanoví, že Unie *usiluje* o přístup k EÚLP.⁸⁰⁾ O tom, že se jedná o podstatnou změnu k lepšímu, podrobněji níže.

V následujícím oddíle bude pojednáno o důsledcích každého z kroků předvedaných čl. 7. Nejdříve o dopadech začlenění Charty do ústavní smlouvy,

⁷⁶⁾ Dok. CONV 116/02 z 18. 6. 2002 (podklad sekretariátu pro Pracovní skupinu II); dok. CONV 354/02 z 22. 10. 2002, „Final Report of Working Group II“, oba dostupné na <http://european-convention.eu.int>.

⁷⁷⁾ Dok. CONV 354/02 z 22. 10. 2002, „Final Report of Working Group II“; dok. CONV 378/02 z 31. 10. 2002, „Summary Report of the Plenary Session - Brussels, 28 and 29 October 2002“, oba dostupné na <http://european-convention.eu.int>.

⁷⁸⁾ Srov. dokument CONV 528/03 ze 6. 2. 2003, <http://european-convention.eu.int>, čl. 5, odst. 2: „The Union may accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ...“.

⁷⁹⁾ Dok. CONV 850/03 z 18. 7. 2003, „Draft Treaty establishing a Constitution for Europe“: <http://european-convention.eu.int>.

⁸⁰⁾ Ibid., čl. 7 „Fundamental Rights“, odst. 2: „The Union shall seek accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ...“.

teré lze považovat za velmi reálné, ba téměř jisté, a poté o přístupu Unie k EÚLP, který naopak zůstává nadále otevřenou otázkou.

2. Charta základních práv jako součást ústavní smlouvy

Jak bylo předesláno (kap. II 2. a.), není Charta z hlediska práv v ní obsažených dokumentem nikterak převratným. Ostatně i argumentem pro její zrod bylo především uspořádat a zpřehlednit občanům Unie práva, která jim náleží, nikoliv vytvářet práva nová. Přesto vyvolává její budoucí právní závaznost řadu otázek.

⁷⁶⁾ Dopady začlenění Charty do smluv na kompetence Unie a na dělbu kompetencí mezi ES/EU a členské státy

Autoři Charty čerpali při tvorbě jejího textu z řady vnějších, „mimounijních“ zdrojů (EÚLP, ústavní tradice členských států), aniž přitom řešili otázku, zda má ES/EU pro tu kterou oblast vůbec kompetenci. Charta tedy obsahuje řadu práv, která jsou ve vztahu ke stávajícím pravomocím ES/EU irelevantní: například právo na život (čl. 2), zákaz mučení (čl. 4) či právo na bezplatnou školní docházku (čl. 14 odst. 2).

Na jedné straně lze argumentovat, že Charta tím zůstává otevřená budoucímu vývoji v kompetencích Unie. Na druhé straně však zařazení uvedených práv vyvolalo mezi členskými státy obavy, že začlenění Charty do ústavní smlouvy - a tedy uznání její závaznosti - rozšíří kompetence ES/EU v oblasti lidských práv nebo že Unii dokonce poskytne obecnou kompetenci v této oblasti. Přestože Pracovní skupina II konstatovala, že k tomu nemůže dojít, mimo jiné s odvoláním na stávající čl. 51 odst. 2 Charty (oblast použití),⁸¹⁾ nebyly dané záruky některými členy shledány jako dostačující a Skupina tak navrhla doplnit čl. 51 odst. 2 Charty větou „(Charta) *nerozšiřuje oblast použití právního řádu Unie nad rámec pravomocí Unie*, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii...“.⁸²⁾

Obavu z rozšíření kompetencí Unie začleněním Charty do smluv považují za spíše lichou: chápeme-li pojem „kompetence“ ES/EU v obvyklém smyslu, tedy jako vymezení oblasti, ve které jsou jejich orgány oprávněny rozhodovat či jednat,⁸³⁾ a vyjdeme-li z povahy základních práv, nemělo by jejich začlenění do smluv znamenat nic jiného, než že tato práva mají být při výkonu všech (stávajících) kompetencí ES/EU, tedy při veškerém jednání či rozhodování jejich

⁸¹⁾ Čl. 51 odst. 2: „Tato Charta nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nepozměňuje pravomoc a úkoly stanovené v dalších částech smlouvy.“

⁸²⁾ I zde používáme pro citace z Charty dok. CONV 850/03, návrh Ústavy Evropské unie, jak je zveřejněn v oficiální české verzi na stránkách MZV, www.euroskop.cz.

⁸³⁾ Přesně „způsobilost mít prostředky určené k plnění úkolů daného subjektu“, srov. Tichý, Arnold a kol., op. cit. ad 4), s. 66 a násl.

orgánů dodržována.⁸⁴⁾ Vždyť sám ESD prohlásil již před lety ve své judikatuře základní práva za součást obecných právních zásad Společenství, které jsou ES/EU povinny dodržovat, a nikoho by nenapadlo tvrdit, že tím šel nad rámec kompetencí vymezených Unii v základních smlouvách.

Je ale pravda, že řada práv Charty zůstane jakýmisi „spícími“ právy, tj. právy bez reálné šance na uplatnění ve vztahu Unie (nebo členský stát při provádění práva Unie) - občan. Tato práva pak může přivést k životu pouze případné budoucí rozšíření kompetencí Unie. Jako už poněkolidké v souvislosti s Chartou, znovu se nabízí otázka, do jaké míry je takové řešení pro běžného občana transparentní.

Pokud jde o práva, která by mohla zakládat povinnost Unie konat (např. čl. 29 - právo na přístup ke zprostředkování práce), bylo i původní znění čl. 51 odst. 2 dostatečnou zárukou, aby nikdo nemohl po orgánech ES/EU požadovat jednání, jež nemá oporu v pravomocích stanovených na jiných místech základních smluv. K řešení případných kompetenčních sporů by byl příslušný ESD, stejně jako v každém jiném kompetenčním sporu mezi Unii a členským státem, a jednání Unie jdoucí nad rámec přenesených kompetencí by byla napadnutelná žalobou na neplatnost. Navržené doplnění čl. 51 odst. 2 pouze jinými slovy opakuje to, co z původního znění článku dostatečně zřetelně vyplývalo.

V podstatě se stejným zdůvodněním, jen ve vztahu k dělbě kompetencí mezi Unii a členskými státy, navrhla Pracovní skupina přidat k článku 52 Charty (rozsah garantovaných práv) nové dva odstavce - odst. 4 stanoví, že „vzhledem k tomu, že tato Charta uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tato práva se vykládají v souladu s těmito tradicemi“, a odst. 6, dle něž se má „plně přihlížet k vnitrostátnímu zákonodárství a zvyklostem“. Tyto doplňky dle mého názoru znovu slouží pouze k uklidnění těch, kteří se přes všechno obávají vlivu závazné Charty na kompetence ES/EU. Z formulace příslušných substantivních ustanovení je dostatečně zřejmé, že uplatňování některých práv je zaručeno výhradně v souladu s národními právními řády (např. čl. 9, právo uzavřít manželství), tj. Unie musí případně odlišnosti v regulaci u jmenovaných oblastí respektovat. Respekt k ústavním tradicím členských států zaručuje stávající čl. 6 odst. 2 SEU, nové čl. 7 odst. 3 návrhu ústavní smlouvy a je obsažen i v ustálené judikatuře ESD.

b. Vymahatelnost práv Charty - přístup občanů k ESD

Obecně platí, že každé formálně zaručené právo se stává funkčním teprve je-li možné jeho uplatňování soudně vynutit. Přestože ochrana základních práv našla v rozhodování ESD adekvátní místo, na rozdíl od systému EULP, umožňujícího oprávněným subjektům obrátit se (po vyčerpání vnitrostátních

⁸⁴⁾ Na podporu tvrzení, že zařazení katalogu základních práv do smluv neznamena rozšíření kompetencí ES/EU, srov. Krüger, H. Ch., Polakiewicz, J., op. cit. ad 58), s. 100.

nápravy) přímo na Evropský soud pro lidská práva, nemá občan Unie přístup do Lucemburku zdaleka tak jednoduchou.

Nejvýznamnější judikáty a vůbec podstatná část judikátů řešících otázky základních práv byla ESD vyslovena v průběhu řízení o předběžné otázce, tedy na základě předložení vnitrostátním soudem, který ve vlastním procesu narážel na problém týkající se komunitárního práva. Takový problém je vnitrostátní soud, dle čl. 234 SES (v návrhu ústavy čl. III-274), oprávněn nebo poslední instancí povinen předložit ESD k posouzení. Účastníci původního řízení se přitom nestávají stranami řízení před ESD, mohou pouze zaujmout věci stanovisko.⁸⁵⁾ Jednotlivec má tedy v těchto případech prakticky nulový vliv na to, zda bude jeho záležitost ESD projednána či nikoliv.

Za podmínek čl. 230 odst. 4 SES mohou fyzické a právnické osoby podat žalobu na neplatnost právního aktu orgánu Společenství. Patří ale oproti členským státům, Komisi a Radě k tzv. nepriviligovaným žalobcům. To jest dle čl. 230 mohou privilegovaní žalobci napadnout platnost právního aktu Společenství z taxativně vymezených důvodů (nepříslušnost, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy nebo pravidel k jejímu provádění či neuzítí pravomoci). Z těchto důvodů mohou žalovat i fyzické a právnické osoby, avšak jakožto žalobci nepriviligovaní pouze ve vztahu k rozhodnutím, která jsou jim určena, případně proti rozhodnutím, která, ač adresována jiným, jejich bezprostředně a individuálně dotýkají.

Znamená to, že právní akt, který má být považován za „rozhodnutí“, musí být individualizován a vztahovat se jako akt aplikace práva na vymezený, předem definovaný okruh osob. Dále musí žalobce, v souladu s požadavkem čl. 230 odst. 4, prokázat „bezprostřední a individuální dotčenost“ (*direct and individual concern*) daným rozhodnutím. Buď je přímo jmenován jako adresát, nebo jej určité osobní vlastnosti nebo zvláštní okolnosti odlišují od okruhu státních osob. Kritérium bezprostřední dotčenosti je považováno za pomocné a zakládá se na tom, zda je dán dostatečně konkrétní zásah do právní sféry žalobce.⁸⁶⁾ Je tedy zřejmé, že obecně platé normativní akty (nařízení či směrnice) nemohou být žalobou na neplatnost napadeny fyzickými či právnickými osobami.

Doplňkem této právní cesty je žaloba na nečinnost (čl. 232 SES) v případě, kdy orgány ES jsou dle Smlouvy povinny konat a nečiní tak.⁸⁷⁾

V podstatě posledním pro jedince v úvahu přicházejícím způsobem, jak se zmocní přezkoumání své věci před ESD, je incidenční řízení dle čl. 241 SES. Jedná se vlastně o námitku protiprávnosti v hlavním řízení před ESD nebo v PS, kde má být použito sporného nařízení, případně (dle judikatury ESD)

⁸⁵⁾ Srov. Tichý, Arnold a kol., op. cit. ad 4), s. 286 a násl.

⁸⁶⁾ Tichý, Arnold a kol., op. cit. ad 4), s. 267-270.

⁸⁷⁾ Ibid., s. 273 a násl.

i jiného právního aktu s obdobným účinkem. Tato námitka však není uplatnitelná v řízení před vnitrostátními soudy.⁸⁸⁾

Mezeru v přístupu jednotlivce k soudní ochraně konstatovala i Pracovní skupina II Konventu, a to ve vztahu k čl. 230 odst. 4 SEU, tedy u žalob na neplatnost právního aktu. V důsledku požadavku na „přímou a individuální dotčenost“ právním aktem, na jejímž restriktivním výkladu ESD dosud setrval,⁸⁹⁾ ocitají se mimo okruh jednotlivcem napadnutelných aktů bezprostředně použitelná nařízení (*self-executing regulations*). Ta mohou uvalovat na občany zákazy či omezení obecné povahy, jež nepotřebují žádný prováděcí akt, který by bylo lze napadnout před vnitrostátním soudem. Jednotlivec je pak *de facto* nucen porušit takový zákaz, aby se až napadením sankce uvalené vnitrostátním orgánem za jeho porušení domohl přístupu k soudu.

Problém řešil rovněž diskusní kruh Konventu pro ESD,⁹⁰⁾ na základě jehož doporučení došlo k jistému rozšíření stávajícího čl. 230 odst. 4: V návrhu ústavní smlouvy stanoví čl. III-270 odst. 4, že „každá fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu proti aktu, který je jí určen nebo který se jí bezprostředně a osobně týká, a proti nelegislativnímu právnímu aktu, který se jí bezprostředně týká a nepředvídá žádné prováděcí opatření“.⁹¹⁾

I s navrženou změnou ale soukromé osoby nebudou mít možnost napadnout legislativní akty obecné povahy. Návrhy na ustavení zvláštní procedury podobné ústavní stížnosti, kterou by se na základě tvrzeného porušení základních práv taková žaloba umožnila, se tedy neprosadily.

Přestože je třeba uznat, že stávající mezera v napadání neplatnosti závazných právních aktů bude alespoň částečně zacelena, soudní ochrana jednotlivce před možným porušováním základních práv ze strany Unie zůstane na-

⁸⁸⁾ Ibid., s. 294.

⁸⁹⁾ Věc Plaumann, ESD č. 25/62, 21. 12. 1962, SbSD 1963 (angl.), 126, věc Unión de Pequeños Agricultores, ESD č. C-50/00 P, 25. 7. 2002, SbSD 2002-I., 6677.

⁹⁰⁾ Dok. CONV 636/03 z 25. 3. 2003, „Final report of the discussion circle on the Court of Justice“, <http://european-convention.eu.int>.

⁹¹⁾ Anglická verze čl. III-270 odst. 4 zní: „Any natural or legal person may... institute proceedings against an act addressed to that person or which is of direct and individual concern to him or her, and against a *regulatory act* (kurz. aut.) which is of direct concern to him or her and does not entail implementing measures“. Český překlad ústavní smlouvy na internetové stránce MZV (www.eroskop.cz) hovoří o „*správních aktech*“ (kurz. aut.), které se (fyzické nebo právnické osoby) přímo týkají a neobsahují výkonná opatření. Domnívám se ale, že termín „*regulatory act*“ je širší než „*správní akt*“, stejně jako „*implementing measure*“ znamená „*prováděcí opatření*“ spíše než „*výkonné opatření*“. Použila jsem proto - snad přesnější - pojem „*nelegislativní právní akt*“. V každém případě jde o závazný právní akt, který - v souladu s novým pojmenováním různých druhů unijní legislativy - stojí v protikladu k legislativním aktům Unie, tj. zákonům a rámcovým zákonům (nahrazujícím nyníjší nařízení a směrnice). Těmito akty mohou být delegované akty obsahující technické dodatky k legislativním aktům, případně prováděcí akty k legislativním nebo delegovaným aktům. Dle mého chápání se ale stále jedná o akty obecné povahy (na rozdíl od správních aktů), srov. dok. CONV 424/02 z 29. 11. 2002, „Final report of Working Group IX on Simplification“, <http://european-convention.eu.int>.

dale o něco slabší než vnitrostátní ochrana členských států, právě pro nemožnost napadnout přímo obecné zákonodárství Unie.

Tuto situaci považují za další argument, který relativizuje reálný přínos závazné Charty pro občana a který hovoří velmi výrazně ve prospěch podřízení Unie kontrole vnějšího orgánu, tedy Štrasburského soudu, formou přístupu k EÚLP (viz níže kap. IV 3.).

Nebezpečí rozkolu judikatur ESD a ESLP

Nejvážnější nebezpečí vyvolané probíhajícími změnami v EU představuje možné rozklížení judikatur ESD a ESLP v oblasti základních práv, přičemž v takovým případům již (byť ojedinele) došlo i bez závazné Charty. Je třeba dodat, že se zatím nejednalo o odlišnosti zásadní, a především že ESD nikdy nevyslovil názor odchylný od již existujícího výroku Štrasburského soudu, ale judikoval jinak výhradně za absence relevantní judikatury ESLP, o kterou by se mohl opřít.⁹²⁾

Je ale nasnadě, že pokud Charta základních práv EU se svou silnou obsahovou vazbou na EÚLP nabude právní závaznosti, riziko rozporů se znásobí: vedle sebe budou v Evropě existovat dva vzájemně se překrývající katalogy základních práv. Jeden z nich bude přitom podřízen soudu, jehož výhradní funkcí je ochrana lidských práv, zatímco druhý bude interpretovat soud, jenž je povinen ohlížet se i na takové aspekty jako je hladké fungování trhu, volná soutěž apod. Za takové situace musí dříve nebo později k rozkolu dojít. Mnozí autoři sice uvádějí, že spolupráce mezi oběma soudy je natolik intenzivní a kvalitní, že k závažným odlišnostem dojít nemůže,⁹³⁾ dle mého názoru ale nestačí spoléhat se na dobrou vůli obou dotčených soudů, je-li v sázce koherentní vývoj ochrany základních práv v Evropě. Postupné rozšiřování kompetencí Unie navíc povede k tomu, že ESD bude stále častěji konfrontován s případy s lidskoprávním rozměrem, takže nebezpečí odchýlení se obou soudů ještě vzroste.

Znovu vyvstává otázka, jak snadná bude v budoucnu pro evropského občana orientace ve dvou paralelně platných katalogích základních práv, z nichž jeden platí výhradně pro unijní orgány, unijní legislativu a její provádění, zatímco druhý by sice měl být použitelný obecně, ve skutečnosti ale platí ve vztahu k jednání Unie řada omezení (co do přijatelnosti stížnosti Štrasburským soudem viz kap. III 2.).

Všechny hodnotící úvahy o závazné Chartě přímo souvisejí s úvahami o přístupu Unie k EÚLP, který bude rozebrán v následujícím oddíle.

⁹²⁾ Např. odlišný náhled ESD a ESLP na rozsah čl. 8 EÚLP ve vztahu k obchodním prostorám ve věci Hoechst, ESD č. 46/87 a č. 227/88, SbSD 1989, 2859 a věci Niemietz v. Německo, ESLP č. 13710/88, 16. 12. 1992. Podrobně srov. Philippi, N., op. cit. ad 69), s. 97-126, srov. též Šišková, N., op. cit. ad 21), s. 354-361.

⁹³⁾ Alber, S., Widmaier, U., op. cit. ad 46), s. 505.

3. Otázka přístupu ES/EU k EÚLP

a. Historický vývoj

Myšlenka na přístup (tehdy ještě) Evropských společenství (ES) k EÚLP není pro orgány Společenství ničím novým - v odpovědích na dotazy evropských poslanců potvrzovala Komise již v roce 1978, že zkoumá možnost uplatnění EÚLP v ES, případně i přístupu ES k Úmluvě. Tato varianta je podporována v odborné literatuře té doby.⁹⁴⁾ Komise přístup několikrát navrhla, a to v letech 1979, 1990 a 1993.⁹⁵⁾ Opakovaně se pro přístup vyslovuje Parlamentní shromáždění Rady Evropy,⁹⁶⁾ ale i Evropský parlament.⁹⁷⁾ V roce 2000 podalo Finsko na mezivládní konferenci návrh na úpravu čl. 303 SES (spolupráce ES s RE) tak, aby přístup umožnil.⁹⁸⁾

Jedním ze zlomových bodů byl v roce 1996 posudek ESD 2/94 ohledně možnosti přístupu ES k EÚLP.⁹⁹⁾ V něm ESD konstatoval, že „při současném stavu komunitárního práva“ nedává žádné ustanovení SES orgánům ES možnost vydávat předpisy v oblasti lidských práv nebo v této oblasti uzavírat mezinárodní smlouvy.

Dle ESD by se jednalo o změnu systému ochrany lidských práv v ES, která by znamenala zásadní institucionální změny jak pro Společenství, tak pro členské státy, měla by ústavní charakter a svou podstatou by tak překračovala meze čl. 235 (nyní čl. 308) SES. Shrnuto, přístup není možný beze změny základních smluv. Podporovatelé přístupu ale nikdy neopomenou připomenout, že ESD hodnotil pouze, zda je tento krok možný za daného právního stavu, nikterak se nevyjádřil k otázce, zda je vhodný nebo žádoucí.¹⁰⁰⁾ To je totiž politické rozhodnutí, náležející mezivládní konferenci.

Během prací předešlého Konventu na Chartě základních práv se vycházelo z toho, že její vypracování v žádném případě nevylučuje nebo nebrání přístupu ES k EÚLP.¹⁰¹⁾ Konvent ale tehdy neměl mandát přístup připravit, ba ani navrhnout. Přes dvacet let trvající diskuse mezi akademiky i evropskými institucemi tedy nevedla k žádným výsledkům až do roku 2001, kdy Laekenská

⁹⁴⁾ Srov. Golsong, H., op. cit. ad 12), s. 346-352; Golsong, H., „Nochmals: Zur Frage des Beitritts der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention“, in: EuGRZ 1979, s. 70-74.

⁹⁵⁾ Dodatek 2/79 k Bulletinu ES, sdělení Komise v dokumentech SEC(90)2087 a SEC(1993)1679.

⁹⁶⁾ Doporučení Parlamentního shromáždění RE č. 1479(2000) z 29. 9. 2000, dok. 8819; doporučení č. 1439 (2000) z 25. 1. 2000, dok. 8611; rezoluce č. 1068(1995) z 27. 9. 1995, <http://assembly.coe.int>.

⁹⁷⁾ Rezoluce EP z 16. 3. 2000, A5-0064/2000 týkající se vypracování Charty základních práv EU, rezoluce EP z 18. 1. 1994, OJ C 44, s. 32, <http://europarl.eu.int>.

⁹⁸⁾ Dokument Confer 4775/2000, 22. 9. 2000.

⁹⁹⁾ Posudek ESD 2/94 podle čl. 228 SES z 28. 3. 1996, SbSD 1996, I-1759. Viz též EuGRZ 1996, s. 197.

¹⁰⁰⁾ Iglesias, R., op. cit. ad 17), s. 206; Alber, S., Widmaier, U., op. cit. ad 46), s. 505.

¹⁰¹⁾ To prohlásil již na prvním zasedání Konventu dne 17. 12. 1999 komisař Vitorino, cit. dle: Krüger, H. Ch., Polakiewicz, J., op. cit. ad 58), s. 95.

deklarace formálně zadala nynějšímu Konventu o budoucnosti Evropy přístup prážit.

Argumenty pro přístup Unie k EÚLP

Ve prospěch přístupu uvedla Pracovní skupina II Konventu ve své závěrečné zprávě následující:¹⁰²⁾

Vyslání signálu, že EU se nehodlá přijetím Charty zcela odtrhnout od „širší Evropy“;

Přístup by občanům Unie zajistil, že ve vztahu k jednání Unie by požívali stejnou ochranu, jakou v současnosti požívají vůči jednání všech členských států, tj. možnost podání individuální stížnosti k vnější, nezávislé soudní instanci;

Záruka harmonického rozvoje judikatur ESD a ESLP, a to zejména s ohledem na možné začlenění Charty do smluv;

Odstranění problémů plynoucích ze současné neúčasti institucí ES/EU v kontrolním systému EÚLP, kdy Soud přičítá odpovědnost za aplikaci komunitární legislativy členským státům.

První dva argumenty byly vyslovovány s periodickou pravidelností od konce 70. let, kdy na ně s téměř jasnou předvídatelností upozornil H. Golsong,¹⁰³⁾

všechny jsou dodnes nejméně stejně platné. Závažná je především skutečnost, že za daného stavu se s každým přenosem kompetence z členských států

na Unii *de facto* rozšiřuje právní prostor, ve kterém je občanům odňata - nebo téměř odňata - možnost nechat akty státní moci přezkoumat z hlediska souladu

s EÚLP, protože stížnosti napadající přímo ES, jež nejsou smluvní stranou Úmluvy, nejsou ve Štrasburku přípustné.¹⁰⁴⁾ (O omezené možnosti napadnout

místo toho členský stát viz kap. III 2.) Na jedné straně tedy čl. 6 odst. 2 SEU označuje EÚLP jako katalog, který EU respektuje, současně však nemůže být

jednání orgánů ES bezprostředně hodnoceno z hlediska dodržování EÚLP. Přitom dnešní ES disponuje řadou kompetencí v oblastech lidskoprávně citlivých - zejména hlava IV SES, Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné

politiky týkající se volného pohybu osob, a hlava VI SEU, Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.¹⁰⁵⁾ O omezeném přístupu jednotlivce k ESD již

byla řeč výše (kap. IV 2. b.). To jistě není vývoj únosný ve společenství, které se chce prezentovat též jako společenství demokratických hodnot.

Nebezpečí rozklížení judikatur ESLP a ESD bylo rovněž pojednáno výše. lze pouze dodat, že právě potenciálně závazná Charta byla zřejmě jedním

z

¹⁰²⁾ Srov. dok. CONV 354/02 z 22. 10. 2002, „Final Report of Working Group II“, s. 11-12, <http://european-convention.eu.int>.

¹⁰³⁾ Srov. Golsong, H., EuGRZ 1978, op. cit. ad 12), s. 349; Golsong, H., EuGRZ 1979, op. cit. ad 94), s. 70.

¹⁰⁴⁾ Krüger, H. Ch., Polakiewicz, J.: op. cit. ad 58), s. 95.

¹⁰⁵⁾ Ibid., s. 94.

z důvodů, proč byla debata o přístupu k EÚLP, která se vedla desetiletí bez jakýchkoliv konkrétních výsledků, oživena tak seriózně a na takové úrovni, jakou představovala práce Konventu na ústavní smlouvě - rýsující se riziko dvojkolejného systému ochrany základních práv v Evropě vzbudilo pozornost i v politických kruzích a zřejmě vedlo nakonec i k posunu formulace čl. 7 ústavní smlouvy z „*Unie může přistoupit k EÚLP*“ na „*Unie usiluje o přístup*“ (viz kap. IV 1.).

Dalším přesvědčivým impulsem pro to, aby se o přístupu začalo znovu vážně uvažovat, ale jistě nebyla jen starost EU o harmonii v evropských systémech ochrany základních práv, nýbrž i překerní situace, do nichž jednotlivé členské státy dostal Štrasburský soud svými rozsudky ve věcech *Matthews* či *Cantoni*, případně postoupením stížnosti *Senator Lines* členskými státem k vyjádření (viz podrobně kap. III 2.).

ESLP v nich Unii naznačil, že do budoucna pravděpodobně nehodlá členskými státem bez dalšího akceptovat zřeknutí se odpovědnosti pouhým poukazem na fakt, že daná materie byla kompetenčně svěřena ES/EU a jednotliví členové tedy nemohou být hnáni k odpovědnosti. Ne nadarmo uvádí Pracovní skupina, že výhodou přístupu by bylo, že instituce ES/EU by se mohly přímo podílet na řízení týkajících se komunitárního práva a usnadnilo by se i plnění rozsudků vyžadujících změnu tohoto práva. Můžeme se jen dohadovat, zda jistě odvrácení se od doktríny à la *Solange II* vyslovené v případě *Melchers* způsobil „pud sebezáchovy“ Štrasburského soudu, rozjitřený snahami Unie zorganizovat si ochranu lidských práv po svém. Faktem zůstává, že vyvinutý tlak se v tomto případě neminul účinkem, což lze, s ohledem na pádnost argumentů hovořících pro přístup, jen přivítat.

K těmto argumentům je možno přidat též nepoměr mezi nároky, které EU klade na třetí země, např. u rozvojové pomoci a zejména v asociačních dohodách, a současným nedostatkem jakékoliv vnější kontroly nad dodržováním základních práv Unii samotnou. V současnosti je ratifikace EÚLP jedním ze základních požadavků kladených na zájemce o členství v EU, jejíž jednání ale zůstávají mimo kontrolu orgánů zřízených EÚLP.¹⁰⁶⁾

c. Pochybnosti a obavy spojené s přístupem

i. Přístup k EÚLP by mohl ovlivnit dělbu kompetencí mezi Unii a členskými státy

Obavy, že přístup k EÚLP ovlivní dělbu kompetencí mezi členskými státy a Unii nebo že založí obecnou kompetenci Unie v oblasti základních práv, stojí do značné míry na stejných základech jako obavy ze závazné Charty. Některé státy i zde zneklidňuje, že pro Unii by měla být závazná práva týkající se oblastí, ve kterých Unie nemá kompetence. I zde došla Pracovní skupina k závěru, že takové nebezpečí nehrozí a že případná pozitivní povinnost ES/EU

¹⁰⁶⁾ Krüger, H. Ch., Polakiewicz, J.: op. cit. ad 58), s. 95.

konat v zájmu dodržení některých práv by se aktivovala až v okamžiku, kdy by základní smlouvy svěřily Unii pro tu kterou oblast pravomoc (s tímto nárokem souhlasím, viz podrobněji argumenty uvedené v kap. IV 2. a.). Stejně jako u Charty, i u přístupu lze doporučit vyjasnění těchto pochybností např. výslovným ustanovením o neměnnosti a nedotknutelnosti kompetencí ES/EU v přístupové smlouvě k EÚLP.

Na rozdíl od hypotézy závazné Charty přibývá však u hypotetického přístupu ES/EU k EÚLP ještě obava, že by vnější orgán, tedy Štrasburský soud, mohl rozhodovat o tom, kdo je za eventuální porušení některého základního práva odpovědný, zda instituce ES/EU či členské státy, a tím nepřímou judikovat o dělbě kompetencí mezi nimi. To přichází v úvahu v případech provádění komunitárního právního aktu členskými státem. Pro tento případ dává Pracovní skupina II k úvaze umožnit zástupcům ES/EU a členských států vystupovat před ESLP jako společníci ve sporu. Dále se navrhuje vyjasnit i tuto otázku v přístupové smlouvě.

K tomu podotýkám: jistě by bylo možné vyloučit ESLP z autoritativního rozhodování o tom, do kompetence kterého subjektu závadné jednání/opomenutí spadá. ESLP by pouze konstatoval porušení práva jedním nebo druhým subjektem (též v závislosti na tom, proti komu by stížnost směřovala), případně porušení společníky ve sporu, tj. Unii a členskými státem, a přenechal rozhodnutí o dělbě odpovědnosti jim. Ve vztahu k ESLP by za porušení i nápravu odpovídal subjekt, vůči němuž bylo porušení vysloveno, tedy opět buď členský stát nebo Unie, nebo oba rukou společnou a nerozdílnou. Lze se však ptát, zda by nebylo možné, aby - např. v oblasti provádění unijní legislativy členskými státem či v případě společných kompetencí - nevedl odsuzující rozsudek ESLP k následnému, již ryze vnitrounijnímu kompetenčnímu sporu mezi členskými státem a Unii ohledně odpovědnosti za pochybení, a v neposlední řadě o subjektu povinném vyplatit úspěšnému stěžovateli přiměřené zadostiučinění.¹⁰⁷⁾ Otázkou je, v jakém typu řízení by se takový spor řešil. Zejména se lze obávat, aby případný spor neznamenal neúměrné prodloužení řízení a průtahy ve vyplacení přiměřeného zadostiučinění úspěšnému stěžovateli. Není tajemstvím, že délka řízení před ESLP je již nyní několik let a i počet případů u ESD a SPS roste.

ii. Přístup by mohl mít dopad na pozice jednotlivých členských států vůči EÚLP

Jednotlivé členské státy Unie se nacházejí vůči EÚLP v různých situacích - ne všechny jsou smluvními stranami všech protokolů, řada z nich učinila k různým článkům výhrady či interpretativní prohlášení, členské státy mohou v různých situacích pozastavit provádění vybraných práv. Z toho pramení obava, že přístup Unie k EÚLP by mohl tyto rozdíly ovlivnit. Pracovní skupina II takové

¹⁰⁷⁾ Ibid., s. 103. Autoři upozorňují zejména na situace, kdy členský stát provádí nařízení či rozhodnutí, a na častou možnost uvážení, která přísluší státům při provádění komunitární legislativy.

obavy odmítá jako nepodložené, dle mého názoru právem: při přístupu k EÚLP by Rada musela jednohlasně rozhodnout, k jakým protokolům Unie přistoupí a jaké výhrady či interpretační prohlášení učiní. Tím by si Unie vytvořila vlastní, individuální pozici vůči EÚLP, která by se pak uplatňovala výhradně na její jednání a legislativu (a její provádění členskými státy), nikoliv na jednání a právní řády členských států.

iii. Přístup by způsobil vztah podřízenosti ESD Štrasburskému soudu

Závěrečná zpráva Pracovní skupiny II konstatuje, že z důkladného prozkoumání dopadů přístupu k EÚLP na autonomii komunitárního/unijního práva a zejména na pozici ESD vyplývá, že princip autonomie nebude pro přístup překážkou. ESD zůstane i po přístupu jediným nejvyšším soudem v otázkách komunitárního/unijního práva a jeho platnosti. ESD se pouze dostane do analogické situace, v jaké jsou vůči ESLP ústavní soudy členských států. Vztah ESD a ESLP nebude vztahem podřízenosti, ale speciality, kdy ESLP působí výhradně jako externí, odbornější soud na kontrolu plnění mezinárodněprávních závazků vyplývajících z přístupu k EÚLP. Přestože tezi o nulovém vlivu přístupu na autonomii komunitárního/unijního práva a ESD podporuje řada autorů,¹⁰⁸⁾ nejsem o její pravdivosti zcela přesvědčen.

Domnívám se, že právě budoucí vztah obou soudů je jednou z klíčových otázek přístupu. Vztah ESD a ESLP považuji za mnohem méně problematický než vztahy ústavních soudů a ESLP, především kvůli zvláštnímu charakteru Unie, která přece jen není klasickým státem, ale nadstátní strukturou s přesně vymezenými cíli a funkcemi, na něž musí jejich klíčový kontrolní orgán, ESD, brát patřičný ohled. Že je otázka dodržování základních práv jen stěží oddělitelná od ochrany specifických cílů ES/EU, vyplývá poměrně zřetelně i z klasických judikátů ESD v této oblasti - viz otázku majetkových práv ve vztahu k nařízení směřujícímu k hladkému fungování vnitřního trhu (stanovením vývozních kaucí) v případě *Internationale Handelsgesellschaft*,¹⁰⁹⁾ či otázku omezení vlastnického práva a svobodného výkonu povolání ve vztahu k opatření ve prospěch společné zemědělské politiky (nařízení omezující pěstování vinné révy) v případě *Hauer*¹¹⁰⁾ (srov. kap. II 1. b.). Ptám se tedy, zda by v těchto a podobných případech ESLP rozhodoval opravdu ryze o otázce lidskoprávní. Dle mého soudu by byl současně nucen autoritativně stanovovat hranice, kde jiné zájmy Unie - např. zájem na hladkém fungování vnitřního trhu - musejí ustoupit ochraně základních práv. Zda by i v této situaci bylo lze mluvit o ESD jako o jediné a nejvyšší soudní instanci pro ES/EU, si nejsem jista.

Stejně tak je sporné, zda by se po přístupu dalo ještě mluvit o monopolu ESD na výklad komunitární legislativy (čl. 220, čl. 292 SES) či o plné autonomii komunitárního/unijního práva. Pokud bude ESLP rozhodovat např. o při-

¹⁰⁸⁾ Ibid., s. 100; Alber, S., Widmaier, U., op. cit. ad 46), s. 506.

¹⁰⁹⁾ Věc *Internationale Handelsgesellschaft*, ESD č. 11/70, 17. 12. 1970, SbSD 1970, 1125.

¹¹⁰⁾ Věc *Hauer*, ESD č. 44/79, 13. 12. 1979, SbSD 1979, 3727.

právně míře omezení jednotlivých základních práv, která tvoří součást práva Unie, je to dle mého názoru zásah do stávajícího interpretačního monopolu ESD. Na obtížnost či spíše nemožnost vydestilovat z právního sporu pouze lidskoprávní materii bylo již poukázáno.

Je pravděpodobné, že i Štrasburský soud by byl schopen specifika ES/EU dostatečně zohlednit, vždyť v případě přístupu k EÚLP by unijní instituce mohly svá stanoviska jako účastníci řízení adekvátně prosazovat a o unijních kauzách by spolurozhodoval za Unii jmenovaný soudce (viz níže). Zda se ale Evropská unie bude chtít spolehnout na dostatečný respekt ESLP k jejím zvláštnostem, je těžko říci.

d. Nutné změny EÚLP

Pracovní skupina II Konventu se - s ohledem na svůj mandát - prakticky nezabývala otázkami změn EÚLP, které by byly v případě přístupu nevyhnutelné. EÚLP totiž např. počítá pouze se smluvními stranami - státy, nadto členy Rady Evropy (čl. 59). Dále by bylo třeba vyřešit otázku mezistátních stížností (čl. 33), volbu a účast soudce za EU v rozhodování (hlava II), podíl EU na dozoru Výboru ministrů Rady Evropy nad plněním rozsudků (čl. 46) a řadu dalších problémů. Změny EÚLP by si zasloužily samostatný podrobný rozbor, proto se na tomto místě omezíme na konstatování, že se jimi v Radě Evropy zabývala skupina odborníků Řídícího výboru pro lidská práva (CDDH), která nabídla různá řešení.¹¹¹⁾ Z jejich závěrů, velmi zjednodušeně řečeno, vyplývá, že právně-technické umožnění přístupu není nepřekonatelný problém, potíže lze čekat spíše co do délky procesu ratifikace změn EÚLP celou členskou základnou RE, čítající nyní 45 států.

v. ZÁVĚREM

Bez ohledu na výsledky dalších jednání v Evropské unii a na konečnou podobu ústavní smlouvy lze na základě výše diskutovaných argumentů konstatovat následující:

Pokud jde o Chartu základních práv, nespátřuji, na rozdíl od jiných autorů,¹¹²⁾ v jejím začlenění do ústavní smlouvy pro občana Unie žádný zásadní přínos. Jak bylo popsáno výše, neexistence vazby práv obsažených v Chartě na reálné kompetence Unie, směřování subjektivních práv a obecně vymezených cílů, odkaz na EÚLP u korespondujících práv a jejich limitů, omezený přístup

¹¹¹⁾ Dok. Rady Evropy DG-II(2002)006 z 28. 6. 2002, „Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights“, srov. též Krüger, H. Ch., Polakiewicz, J., op. cit. ad 58), s. 102 a násl. Skepticky k přístupu ES k EÚLP Šišková, N., „Problematika možného přistoupení Evropských společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle aktuálního vývoje“, in: *Právník* č. 1/03, s. 41-55.

¹¹²⁾ Šišková, N., op. cit. ad 30), s. 590; Pikna, B., op. cit. ad 23), s. 1207; Pikna, B., op. cit. ad 39), s. 35.

občanů k ESD, paralelní fungování štrasburského systému ochrany lidských práv, to vše jsou důvody vedoucí k závěru, že Charta zcela nesplňuje cíle, kvůli kterým vznikla, tj. zpřehlednění a zjednodušení ochrany základních práv pro občany. Skutečnost, že se jedná o první ucelený katalog základních práv v Evropské unii, nepovažuji za hodnotu samu o sobě.

Nejčistším, bohužel dnes už jen teoretickým řešením by zřejmě byl býval přístup ES/EU k EÚLP (na základě změny smluv ES/EU) bez vzniku Charty. Ochranu práv obsažených v dnešní Chartě, která se kryjí s EÚLP, by potom zajišťoval Štrasburský soud na základě přímých stížností občanů, a to jednotně pro veškerá jednání vnitrostátní i unijní moci. Práva sociální a další, která je Unie schopna zaručit svým občanům navíc, mohla být ponechána kontrole ESD buďto jako součást obecných zásad právních, případně mu být svěřena k doзору výslovným začleněním do základních smluv/ústavy. K tomu, aby se Unie vůči občanům a navenek prezentovala jako společenství hodnot, mohla - ve spojení s přístupem k EÚLP - dostatečně dobře posloužit Charta i ve stávající nezávazné podobě politické deklarace.

Nynější návrh čl. 7 ústavy však ponechává do budoucna víceméně dvě reálné možnosti:

První: Charta se stane závaznou součástí ústavy, avšak Unie nevyužije nově vytvořené právní možnosti přistoupit k EÚLP - začleněním báze pro přístupovou jednání v čl. 7 ústavní smlouvy se vytváří pouze základní legislativně-technický rámec. V případě schválení ústavní smlouvy bude muset následovat ještě jednomyslné rozhodnutí Rady, aby byla zahájena přístupová jednání s Radou Evropy. Vzhledem k současnému odporu některých členů EU vůči přístupu Unie k EÚLP je zde dosažení jednomyslnosti přinejmenším nejisté.

Takové řešení bych považovala za nejhorší z pohledu jednotné ochrany základních práv v Evropě, a to po stránce jak právní, tak politické. Jak bylo uvedeno, paralelní existence dvou závazných, vzájemně se překrývajících katalogů základních práv, nabízejících zcela odlišné možnosti domáhat se soudní ochrany a dozorovaných dvěma soudy s různými kompetencemi, má potenciál učinit z prostoru Evropské unie spíše ráj právnických kancelářů než oblast demokracie blízké jednotlivci.

Druhou alternativou je vedle závazné Charty zapojit Unii do štrasburského systému ochrany základních práv. To považuji za jediné relativně uspokojivé uspořádání, zejména kvůli vyloučení možné dvoukolejnosti ochrany a různých výkladů jedné práva napříč Evropou, ale také proto, že ESD ani s pomocí závazné Charty základních práv nemůže - měřeno požadavkem nezávislosti - nahradit vnější kontrolu mezinárodního soudního orgánu specializovaného na ochranu lidských práv, jakým je EÚLP. Existence závazné Charty je

pro nás důvodem, který činí potřebu přistoupit k EÚLP ještě naléhavější.¹¹³⁾ Současně je nutné uznat nesnadnost právního řešení přístupu k EÚLP, a to jak na straně Unie, tak na straně Rady Evropy (v obou případech jde zejména o potíže vzešlé z prolínání kompetencí - a tím i odpovědnosti za možná porušení - mezi Unií a členskými státy), stejně jako si být vědom hrozby neúměrných průtahů v soudním řízení, pokud by se stížnosti dostávaly ke Štrasburskému soudu přes vnitrostátní soudy a navíc přes Lucemburk. Dále, právní závaznost Charty v kombinaci s přístupem Unie k EÚLP bude pro laickou veřejnost rovněž značně neprůhledná co do cest, jak a kde se vlastně domáhat svých práv.

Ani tyto obtíže však nemohou učinit argumentaci pro přístup Unie k EÚLP nepřijatnou, protože se jedná o bytí nebo nebytí jednotného systému a výkladu základních práv v Evropě. Zdá se, že právě tyto úvahy vedly nakonec k posílení čl. 7 odst. 2 návrhu ústavní smlouvy Unie ve prospěch přístupu. Věřme proto, že vytvoření tohoto nadějněho podkladu pro přístup k EÚLP v připravované ústavě se na dlouhou dobu nestane posledním krokem, který byl Unií v daném měřítku učiněn.

Summary

Changes in the System of Human Rights Protection in Europe - towards Confusion or for the Benefit of an Individual Citizen? (On Art. 7 of the Draft Constitutional Treaty of the EU)

Veronika Stromšíková

Article 7 of the Draft Constitutional Treaty of the European Union provides that the Charter of Fundamental Rights (Charter) becomes an integral part of the Constitution, and at the same time that the Union shall seek accession to the European Convention on Human Rights (ECHR). Before evaluating the possible impact of these two substantial changes, the current system of human rights protection in Europe is analysed.

Firstly, attention is given to the origins of fundamental rights recognition within the EC/EU law, specially to the role of the European Court of Justice (ECJ) that has as first declared fundamental rights as forming an integral part of Community Law.

Secondly, the contents of the Charter is evaluated, with special accent on the alleged innovations contained therein, but also on several problematic aspects, such as the status of the Explanations attached to the Charter by the Praesidium, the scope of the Charter and its relation to the ECHR. It is asserted that the text does not in fact contain any new rights that the EU citizens would not already enjoy on the basis of the Treaties, the jurisprudence of the ECJ or other

¹¹³⁾ N. Šišková ve dvou různých článcích v časopise Právník sice jednou uznává, že přístup k EÚLP je právně nejčistší cestou, jak se vyhnout rozporům v judikatuře obou evropských soudních institucí (Právník č. 4/2003, op. cit. ad 21), s. 360; Právník č. 6/03, s. 595-615, s. 610 a násl.), současně se ale kloní k závěru, že výhody přistoupení budou převáženy vznikajícími komplikacemi (Právník č. 1/2003, op. cit. ad 111), s. 53). Stejně B. Píkna v Právníku č. 1/2003 sice na nebezpečí rozkolu upozorňuje (op. cit. ad 39), s. 24, s. 35), ale jako řešení nabízí rozvoj neformální kooperace obou evropských soudů (s. 34). S těmito postoji se neztotožňuji.

sources. Furthermore, the relation to the ECHR - and thus the limits of the individual rights - is shaped in a manner which will be hardly comprehensible for an ordinary citizen.

Next, the Strasbourg system of human rights protection is looked at, in particular the recent development of its EC/EU-related case-law. Several judgements suggest that the European Court for Human Rights may no longer be willing to exempt the implementation of EC/EU law by the institutions and Member States from its supervision.

In the second part of the article, some concerns relating to the future binding force of the Charter are addressed. Among them, the possible extension of the EC/EU competences by the inclusion of the Charter in the Constitutional Treaty - or even creation of a general competence of the Union in the sphere of fundamental rights - and the influence of a binding Charter on the division of competences between the EU and its Member States. These concerns are considered by the author as ill-founded.

A brief account is given of the judicial protection of fundamental rights in the EC/EU, in particular the current and future access of EU citizens to the ECJ, which is - and remains - limited in certain respects.

Careful attention is given to ensuring a coherent interpretation of fundamental rights in Europe. There, a real threat is perceived, should the Charter become binding: If two courts (in Strasbourg and in Luxembourg) were to apply the same rights, while having differing responsibilities, a split in their case-law would become a real danger.

In this context, the accession to the ECHR by the Union is advocated. This step is not an easy option but is, in the interest of a unified human rights interpretation in Europe, deemed necessary. In conclusion, a brief assessment is made of the prospects of the Charter becoming part of the Constitution and of the accession to the ECHR by the Union.

HELENA SVATOŠOVÁ

SOUVISLOSTI ÚPRAVY OCHRANY UTAJOVANÝCH SKUTEČNOSTÍ

I. HISTORICKÁ ÚPRAVA

Institut utajovaných skutečností, častěji nazývaný státní tajemství, se v novodobé historii českého státu poprvé objevil v zákoně na ochranu republiky z roku 1923.¹⁾ Úprava v tomto zákoně, byť zdůvodňovaná existencí úkladů o republiku, představovala výrazný zásah do demokratických práv občanů nové republiky, zejména co se týkalo svobody projevu a (ve znění novelizací z třicátých let) svobody tisku.

Zákon vedle toho postihoval i republice nebezpečné aktivity - vojenskou zradu, atentáty i ohrožení státního tajemství, nicméně ne vždy odpovídajícím (základní práva v hl. 5 Ústavní listiny plně respektujícím) způsobem. Právě v případě ochrany státního tajemství zajištěné v § 5 nebylo státní tajemství jasně definováno: „skutečnost, opatření nebo předmět, jež vláda tají v takovém zájmu mají zůstatí utajeny před cizí mocí“. Vláda ovšem nevydala žádný katalog těchto skutečností, opatření nebo předmětů, rovněž nebyla žádným právním předpisem stanovena kritéria pro tuto klasifikaci či pro postup klasifikace. Jedinou výjimku představovalo potvrzování průmyslových podniků za podniky důležité pro obranu státu, které provádělo ministerstvo národní obrany, z čehož se odvíjely povinnosti zachovávat tajemství související s podnikem.²⁾

Ilustrací represivního potenciálu tohoto nejasného vymezení je, že jej téměř beze změny přijal zákon na ochranu lidově-demokratické republiky z roku 1948,³⁾ který byl výrazně zaměřen na represii odpůrců nového režimu a rozhodnutí podle něj byla po roce 1989 otevřena rehabilitačnímu řízení.⁴⁾

Právní úprava pamatovala i na správnětrestní ochranu tzv. úředního tajemství,⁵⁾ což je však zčásti odlišný institut - naplňoval z Rakousko-Uherska převzatý princip diskrétnosti veřejné správy a utajoval tak podstatnou část administrativní činnosti. Z materiálního hlediska tyto skutečnosti obecně postrádaly znak újmy pro důležité zájmy státu (zejm. vnitřní bezpečnost, svrchovanost, územní celistvost apod.) a nelze je tedy považovat za totožný institut se státním tajemstvím (či utajovanými skutečnostmi podle nové terminologie). Zákon

¹⁾ Zákon č. 50/1923 Sb.

²⁾ Nařízení vlády č. 197/1936 Sb., o podnicích důležitých pro obranu státu.

³⁾ Č. 231/1948 Sb.

⁴⁾ Zákonem č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci.

⁵⁾ Zákon č. 78/1924 Sb., o úplatkářství a proti porušování úředního tajemství.