

processes at the national level is an important attribute of the legal community, composed of the Union and its Member States, where an individual is placed at the centre.

The Charter of Fundamental Rights, incorporated in the European Constitution, will have a stabilizing effect on the protection of an individual through codification of the case-law as well as the rules on interpretation, limiting the discretion of the policy-makers at both levels.

The principle of equal treatment (and prohibition of any discrimination on grounds of nationality) as a basis of the status of the Union citizenship, underlined by the European Constitution in the area of fundamental (market) freedoms of the Union law, has not been enforced in practice yet in the right to vote at election to the European Parliament; the uniform procedure, presumed by the European Constitution, should improve, but cannot remove an unequal position of the citizens in the more v. less populous Member States. Even without instruments of the direct legitimization of the Union by its citizens, not available in the European Constitution (e. g. European-wide referendum), the citizen's pillar of the multi-level „European constitutional community“ (*Pernice*) will have become enforced.

PAVEL ŠTURMA

JAKOU BUDE MÍT CHARTA ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE POVAHU A ÚČINKY V PŘÍPADĚ NEÚSPĚCHU SMLOUVY O ÚSTAVĚ PRO EVROPU?*)

UVOD

Začleněním Charty základních práv Unie do Smlouvy o Ústavě pro Evropu¹⁾ by mělo dojít k nové etapě vytváření evropského standardu lidských práv. Vedle politického významu, který má již od svého původního vyhlášení ve formě deklarace z Nice (2000), v případě vstupu v platnost Smlouvy o Ústavě pro Evropu získá navíc povahu právně závazného katalogu základních práv. Kromě toho by Charta mohla sloužit i jako nástroj dynamického výkladu rozdělení pravomocí mezi členskými státy a Unií.²⁾ Po negativním výsledku francouzského a nizozemského referenda o ratifikaci ústavní smlouvy a následujícím posunutí plánovaného vstupu v platnost z listopadu 2006 na pozdější (blíže neurčený) termín se však začalo hovořit o krachu tohoto projektu. Třebaže v některých členských státech o té doby došlo k souhlasu s ratifikací a v dalších se schvalování plánuje (cestou referenda či v parlamentu), je nutné připustit i variantu, že Smlouva o Ústavě pro Evropu v současném znění nevstoupí v platnost.³⁾

Za této situace, kdy nastal „čas pro reflexi“ před dalším postupem a kdy se objevují nejrůznější úvahy od pokračování v ratifikačním procesu až po návrat k procesu evropské integrace až před Maastrichtskou smlouvou (1992) a nahrazením Evropské unie jakousi volnějším organizací evropských států, fungující na bázi mezivládní spolupráce, je třeba si položit otázku, co s dosavadními výbojky. Vždyť Smlouva o Ústavě pro Evropu - kromě několika nových institucionálních prvků - shrnuje právě *acquis*, tj. to, čeho bylo dosaženo v do-

*) Tato stať vznikla v rámci výzkumného záměru MSM 0021620804.

1) Viz Úřední věstník EU, 2004/C 310/01, 16. 12. 2004.

2) Srov. De Schutter, O., Alston, Ph.: Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency, in: Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency, Hart Publ., Oxford & Portland, 2005, s. 14.

3) V tuto chvíli není jasný další postup. Konference zástupců vlád členských států sice přijala v Římě dne 29. 10. 2004 vedle textu Smlouvy mezi jinými protokoly a deklaracemi i Prohlášení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: „Konference konstatuje, že pokud po dvou letech od podpisu Smlouvy o Ústavě pro Evropu tuto smlouvu ratifikovaly čtyři pětiny členských států a jeden nebo více členských států se při její ratifikaci setkalo s obtížemi, bude se touto otázkou zabývat Evropská rada.“ Není však zřejmé, zda nastanou podmínky pro použití tohoto postupu, ani jak případně představitelé členských států v Evropské radě rozhodnou.

savadních smlouvách a judikatuře Soudního dvora ES (dále ESD). Sem patří i Charta základních práv, zařazená do druhé části smlouvy. Přitom z debaty, která provázela obě neúspěšná referenda ve Francii a Nizozemí, rozhodně nevyplývá, že by právě základní (lidská) práva v Chartě byla jedním z důvodů pro odmítnutí celé smlouvy. Naopak, na rozdíl od příliš dlouhé části III. (shrnující politiky a fungování Unie), tato část smlouvy svým rozsahem i povahou odpovídá dokumentu „ústavního“ významu. Proto svým způsobem za současné krize v postupu evropské integrace může význam Charty relativně vzrůst. Záleží přirozeně na filozofickém přístupu k lidským (základním) právům.⁴⁾ Klade se proto otázka povahy a účinků Charty⁵⁾ i pro případ, že by stávající Smlouva o Ústavě pro Evropu nestoupila v platnost.

1. CESTA EU K CHARTĚ ZÁKLADNÍCH PRÁV

Vytváření evropského standardu lidských práv je složitým procesem, na kterém se podílely a dodnes podílejí různými způsoby různé mezinárodní organizace působící v Evropě. Původně sice byla Evropská společenství vytvořena pouze pro dosažení cílů ekonomické povahy, avšak postupně docházelo k prohlubování i rozšiřování kompetencí jejich orgánů. Ze stále větší provázanosti ekonomických zájmů se zájmy jednotlivců (nikoli vždy jen sociální povahy) pak vplynulo, že se Evropský soudní dvůr začal ve své rozhodovací činnosti stále více dotýkat oblasti lidských práv. Teprve později se pojem lidských práv, resp. „základních práv“, jak byl vytvořen judikaturou ESD, dostal do smluvních instrumentů.⁶⁾ To představuje základní rozdíl oproti standardům lidských práv založeným Radou Evropy, které vždy vycházejí ze smluvních textů, i když zejména v případě Evropské úmluvy bývají dotvářeny judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Již delší dobu byl proto jako nedostatek pocíťován chybějící ucelený katalog, který by z různých zdrojů pocházející základní práva přehledným způsobem

⁴⁾ Z tohoto hlediska Charta, která jde daleko nad rámec negativně vymezených práv (občansko-politických), ale zahrnuje řadu pozitivně formulovaných práv sociálních, je logicky trnem v oku stoupencům vyhraněně konzervativních názorů. Srov. např. Kinkor, J., „Sociální euroústava vs. právo, http://virtually.cz/clanek_tisk.php3?art=9388 (19. 7. 2005).

⁵⁾ Dosavadní česká odborná literatura používala výrazu Charta základních práv EU. Oficiální český text Smlouvy o Ústavě pro Evropu však zavádí překlad Listina základních práv Unie. Vzhledem k tomu, že v české odborné terminologii se vžíly určité výrazy jako „Listina“ (ve významu ústavní Listiny základních práv a svobod), „Úmluva“ (pro Evropskou úmluvu o lidských právech), považujeme pro odlišení za vhodné ponechat v této práci pro Listinu základních práv Unie termín „Charta“. Články Charty základních práv Unie budou uváděny v novém číslování, které zavádí Smlouva o Ústavě pro Evropu.

⁶⁾ Od tohoto pojmu je třeba odlišit pojem „základních svobod“, které jsou výslovně uvedeny ve Smlouvě ES (čl. 28, 39, 43 a 49), popř. tamtéž - v čl. 17 až 21 zakotvená práva spojená s občanstvím Unie (oprávnění k pobytu, volební právo, právo na diplomatickou a konzulární ochranu či petiční právo). Blíže srov. Grygar, J.: Ochrana základních práv v Evropské unii, IFEC, Praha, 2001, s. 17, 27 a n.

kodifikoval. Odpovědí se stalo přijetí Charty základních práv Evropské unie. Přípravou tohoto dokumentu byl v r. 1999 pověřen tzv. (první) Konvent. Konečná verze Charty byla slavnostně vyhlášena 7. 12. 2000 v rámci Mezinárodní konference v Nice. Byla přijata ve formě společné deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise. Šlo tedy zatím o politickou deklaraci, tj. dokument formálně právně nezávazný.⁷⁾

Nicméně již v říjnu 2000 Evropská komise ve svém sdělení zdůraznila, že závazný charakter Charty jako kodifikace *acquis* Unie v oblasti lidských práv by neměl záviset na jejím formálním začlenění do smluv.⁸⁾ V březnu 2001 pak bylo uloženo službám Evropské komise, aby ke všem legislativním návrhům, které by mohly mít dopad na základní práva, připojovaly vyjádření o slučitelnosti návrhu s požadavky Charty.⁹⁾

V průběhu jednání (druhého) Evropského konventu bylo rozhodnuto o plné inkorporaci Charty to Ústavy pro Evropu.¹⁰⁾ Členové pracovní skupiny souhlasili se zachováním hmotněprávních ustanovení Charty, avšak dohodli se na určitých modifikacích obecných ustanovení. Třebaže jde spíše o drobné formální změny a upřesnění, vyvolaly určité obavy z omezení možnosti dovozat se Charty před soudy, které aplikují právo EU či akty přijaté členskými státy k provedení práva EU.

OBSAH CHARTY ZÁKLADNÍCH PRÁV EU (MATERIÁLNÍ PRÁVO)

Charta je významným dokumentem, který obsahuje zatím nejrozsáhlejší mezinárodní listinu práv. Zahrnuje totiž nejen práva, která již byla zakotvena dříve, v rámci jiných mezinárodních či evropských instrumentů, ale také formuluje nová práva, která jsou specifická pro seskupení států Evropské unie. Z hlediska struktury se Charta dělí na preambuli a sedm kapitol. V preambuli vyjádřily členské státy své rozhodnutí spojovat se do stále užší Unie a založit prostor svobody, bezpečnosti a práva. Zároveň se tam uvádí nejdůležitější

⁷⁾ OJ, 2000/C 364/01. Český text viz Grygar, J.: op. cit., s. 119 a n.; Šišková, N.: Evropská unijní ochrana lidských práv, Linde, Praha, 2001, s. 39 a n.

⁸⁾ Viz Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of fundamental rights of the European Union, COM(2000)644 final, 11. 10. 2000, § 9: „it is reasonable to assume that the Charter will produce all its effects, legal and others, whatever its nature. . . it is clear that it would be difficult for the Council and the Commission, who are to proclaim it solemnly, to ignore in the future, in their legislative function, an instrument prepared at the request of the European Council by the full range of sources of national and European legitimacy acting in concert“.

⁹⁾ Viz Memorandum of M. Vitorino and the Presidency: Application of the Charter of Fundamental Rights, SEC(2001) 380/3.

¹⁰⁾ Viz Final Report presented by the Chairman of Working Group II, CONV 354/02, 22. 10. 2002.

inspirační zdroje, o něž se Charta opírá. Za povšimnutí stojí, že je mezi nimi uvedena i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.¹¹⁾

Charta se vyznačuje nejen nebyválně rozsáhlým katalogem základních práv, ale také jejich novým, a tudíž v kontextu mezinárodních lidskoprávních instrumentů neobvyklým tříděním. Na rozdíl od tradičního dělení na občanská a politická práva na straně jedné a práva hospodářská a sociální na straně druhé, které je typické pro většinu (ne všechny) mezinárodních smluv o lidských právech, Charta rozčlenila vyhlášená práva do šesti kapitol, nazvaných podle základních hodnot, jež tato práva v sobě ztělesňují. V tomto smyslu lze konstatovat, že tvůrci Charty se nenechali inspirovat ani formální strukturou starších mezinárodních dokumentů, ani různými teoretickými koncepcemi, které zdůvodňují tři, popř. čtyři generace lidských práv.¹²⁾

Stejně tak Charta nijak nerozlišuje práva podle toho, zda určitá práva uplatňuje jednotlivec nebo skupina osob (individuální práva a kolektivní práva). Většina práv má individuální charakter, ale jsou mezi nimi i práva typicky skupinová (určená na ochranu menšin, odborů, apod.). Specifickým problémem je osobní působnost základních práv obsažených v Chartě, čemuž bude věnována zvláštní pozornost (viz níže *sub 3. I.*).

Podle některých komentářů lze práva obsažená v Chartě rozdělit do tří širších kategorií: (1) základní obecná práva, která se týkají ochrany života a lidské důstojnosti, jakož i další práva a svobody, jež jsou většinou převzaté z Evropské úmluvy o lidských právech; (2) občanská a politická práva spojená s občanstvím Unie, která do značné míry přebírají úpravu již obsaženou ve Smlouvě ES; (3) hospodářská a sociální práva zasahující do oblasti zaměstnanosti, zdravotní péče, pracovních podmínek a dalších oblastí, které v zásadě pokrývá Evropská sociální charta a komunitární Charta základních sociálních práv pracovníků.¹³⁾

Přesto však považujeme za vhodnější respektovat třídění, které zavádí sama Charta základních práv EU. Z tohoto hlediska se dělí na práva zajišťující důstojnost, svobody (základní občanské a politické svobody), rovnost (konkretizace principu nediskriminace), solidaritu (sociální práva), práva občanů (vyplývající z občanství EU) a práva v oblasti soudnictví (spravedlnost, justice).

¹¹⁾ Viz alinea 5 Preambule: „Při respektování pravomocí a úkolů Unie i zásady subsidiarity potvrzuje tato listina práva, která vyplývají především z ústavních tradic a mezinárodních závazků společných členským státům, z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ze sociálních chart přijatých Uníí a Radou Evropy a z judikatury Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva. Tuto listinu budou v této souvislosti soudy Unie a členských států vykládat s náležitým zřetelem na vysvětlení vyhotovená pod vedením prezidia Konventu, jež vypracovalo tuto listinu, a doplněná pod vedením prezidia Evropského konventu.“

¹²⁾ Srov. Šišková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v EU, ASPI, Praha, 2003, s. 18-20.

¹³⁾ Srov. Pikna, B.: Evropská unie - vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje proti mezinárodnímu terorismu), Linde, Praha, 2002, s. 107-108; do jisté míry též Sudre, F.: Droit européen et international des droits de l'homme, 6e éd., PUF, Paris, 2003, s. 152-153.

V této části příspěvku půjde o použitelnost standardů obsažených v Chartě EU, tj. materiálního práva. Problémům i možným řešením konkurenčního vztahu mezi různými institucionálními mechanismy kontroly lidských práv (zejm. mezi ESD a Evropským soudem pro lidská práva) byla věnována samostatná pozornost.¹⁴⁾

1. Působnost Charty základních práv EU

Charta sama řeší otázku rozsahu své aplikace, jakož i vztahu základních práv k právům obsaženým v Evropské úmluvě. Poslední, sedmá kapitola tak obsahuje všeobecná ustanovení vztahující se k celé Chartě, především její působnost, rozsah garantovaných práv, úroveň jejich ochrany a zákaz zneužití práv (čl. II-111 až II-114).

Podstatné z hlediska sféry aplikace Charty je řešení obsažené v článku II-111:

„1. Ustanovení této Charty jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a subjektům Unie a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny v dalších částech Ústavy.“

Zároveň Charta podle článku II-111 odst. 2 nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie, ani nezakládá žádnou novou pravomoc ani nový úkol pro Společenství či Unii, ani nemění pravomoci a úkoly stanovené v dalších částech Ústavy, resp. ve Smlouvách (podle původního znění Charty z r. 2000). To by ostatně ani nebylo možné, když Charta byla v r. 2000 přijata jako právně nezávazný dokument. Ke změně pravomocí ES či EU je třeba nové smlouvy, resp. revize zakládajících smluv. Pokud by se nyní Charta jako část Smlouvy o ústavě pro Evropu stala součástí primárního práva, mohla by se tato otázka znovu otevřít. Proto tvůrci ústavní smlouvy považovali za nezbytné jasně potvrdit, že Charta nesmí rozšiřovat oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie. To za současného stavu a v důsledku principu subsidiarity znamená, že základní práva, jak jsou garantována v Unii, jsou účinná jen v rámci pravomocí stanovených v těchto smlouvách, resp. v částech I a III Smlouvy o ústavě pro Evropu (po jejím vstupu v platnost).

Věcná působnost Charty základních práv je tak dána rozsahem právního řádu EU. S tím, jak se rozšiřuje a bude nadále rozšiřovat oblast úpravy evropského práva, musí se rozšiřovat i sféra aplikace základních práv.

S tím úzce souvisí i působnost Charty *ratione personae*, pokud jde o povinné subjekty. V případě orgánů, institucí a subjektů (*institutions, bodies and agencies*) Unie ani nebylo třeba stanovit nějaká omezení. Hlavní orgány, resp.

¹⁴⁾ Srov. Šturma, P.: Vztah Charty základních práv k dosavadnímu systému ochrany lidských práv v Evropě, Právní rozhledy 9/2004, s. 325-328.

instituce jsou zakotveny v části I Ústavy. Výraz „orgány a subjekty“ je ne zcela dokonalý překlad označující „bodies and agencies“, tedy další orgány a speciální úřady zřízené přímo smlouvami (nově Ústavou) či na jejich základě sekundárními právními předpisy. Tyto subjekty disponují pravomocemi, které jim byly uděleny členskými státy, a fungují pouze v jejich rámci a na základě práva EU. Ostatně důvodem přijetí Charty bylo právě to, aby sama Unie, resp. její instituce a orgány dostaly podrobnější vodítko pro realizaci zásady obsažené v čl. 6 odst. 2 Smlouvy EU (nyní v čl. I-2 Ústavy), jež ukládá Unii dodržovat základní práva.

Naproti tomu v případě členských států má upřesňující poznámka, že se obsah Charty na ně vztahuje jen při provádění práva EU, své plné opodstatnění. Z judikatury ESD jednoznačně vyplývá, že povinnost členských států dodržovat v rámci Unie definovaná základní práva platí jen tehdy, pokud jednají v rámci práva Společenství.¹⁵⁾ Tento princip zakotvený nyní i v Chartě (čl. II-111 odst. 1) platí přirozeně jak pro centrální úřady, tak pro regionální či místní orgány, jakož i pro veřejné instituce, pokud uplatňují evropské právo. Naopak tam, kde neuplatňují evropské právo, jsou členské státy vázány jen ústavní úpravou základních (lidských) práv a závazky z mezinárodních smluv, jichž jsou stranami.

3. 2. Otázka právní závaznosti Charty

Třebaže Charta základních práv EU byla přijata v Nice jako zatím právně nezávazná deklarace, předpokládalo se, že se v budoucnu přemění v právně závazný dokument. V současné době její efektivita může záviset především na rozhodovací praxi ESD. K tomu, aby se stala formálně závaznou, bylo třeba jejího začlenění do primárního práva ES/EU. Výsledkem institucionální reformy EU je její zařazení do části II Smlouvy o ústavě pro Evropu.¹⁶⁾

Převedení obsahu Charty do právně závazné formy je ovšem pouze jednou stránkou problému. Tento příspěvek vychází i z hypotézy, že ústavní smlouva nemusí vstoupit v platnost. Není sporu o tom, že Charta ve většině svých ustanovení rekapituluje základní práva, která jsou závazná buď pro státy nebo pro instituce EU již z titulu jiných instrumentů. Mezi zdroje patří Evropská úmluva o lidských právech, část primárního a sekundárního práva ES, jakož i obecné právní zásady práva ES/EU. Lze tedy vycházet z toho, že Charta, která má od roku 2000 až dosud jen formu deklarace (právně nezávazné), svým obsahem překračuje *lex ferenda*. Většina jejích ustanovení totiž shrnuje práva *de lege lata*, která však čerpají právní závaznost z jiných smluv, jakož i z části sekundárního práva ES a obecných právních zásad, které formuloval ESD.

¹⁵⁾ Viz rozsudky ESD: case 5/88, *Wachauf*, 13. 7. 1989, [1989] ECR, 2609; case C-260/89, *ERT*, 18. 6. 1991, [1991] ECR, I-2925; case C-292/97, 13. 4. 2000, par. 37.

¹⁶⁾ Srov. *Arnold, R.*: Myšlenka Evropské ústavy v minulosti a její realizace v současnosti, *Evropské právo* 11/2000, s. 9-11; *Grygar, J.*: op. cit., 111-114.

Z tohoto pohledu by se mohlo dostat Chartě právních účinků také nepřímo, prostřednictvím judikatury ESD, popř. Soudu prvního stupně. Svědčí o tom i ta skutečnost, že již několik stanovisek generálních advokátů se opíralo o Chartu při formování svých návrhů.¹⁷⁾ Samotný ESD se však prozatím zdráhal na Chartu odvolávat, neboť si je vědom toho, že takové rozhodnutí by bylo vnímáno jako vývoj judikatury, čímž by byla nesporně zajištěna závaznost Charty.¹⁸⁾

Kromě toho lze konstatovat, že politický význam Charty není omezen na její právní rozměr. V tomto smyslu Charta slouží také k tomu, aby ukazovala směr rozvoje práva EU a představovala základ pro skutečnou politiku základních práv v rámci EU. Již ve svém prohlášení o povaze Charty základních práv z října 2000 Evropská komise konstatovala, že „Charta vyvolá všechny své účinky, právní a jiné, . . . bez ohledu na svou povahu. . . Je zřejmé, že by bylo obtížné pro Radu a Komisi, jež ji slavnostně vyhlásí, aby v budoucnu ignorovaly při svých legislativních funkcích instrument připravený na žádost Evropské rady. . .“¹⁹⁾ Jakožto sepsání hodnot a práv, považovaných za základní v rámci Unie, je Charta určena k tomu, aby pronikala všechny její politiky a také ovlivňovala diskuse o její budoucnosti.²⁰⁾

3. 3. Otázka přímých účinků Charty

Od otázky formálně právní závaznosti Charty lze ještě odlišit otázku, zda vůbec, popř. která její ustanovení mohou bezprostředně působit. I když se Charta po ratifikaci a vstupu v platnost Smlouvy o ústavě pro Evropu stane součástí primárního práva EU, vyvstane otázka přímého účinku základních práv. A pokud by Smlouva nevstoupila v platnost, tato otázka může též nastat. Jinak řečeno, jde o to, zda základní práva v ní vyhlášená budou přímo uplatnitelná před vnitrostátními i evropskými soudními orgány.

Přímé účinky základních práv obsažených v Chartě EU je třeba posuzovat podle kritérií vlastních právnímu řádu ES/EU. V oblasti práva ES je již od rozsudku ESD ve věci *Van Gend en Loos* (1962) uznáváno, že přímý účinek mají takové normy práva Společenství, které z hlediska své formulace vyhovují určitým požadavkům. Takové normy musí být (1) jednoznačné a dostatečně konkrétní, (2) bezpodmínečné, (3) nevyžadují další prováděcí akt (implemen-

¹⁷⁾ Viz stanovisko generálního advokáta Tizzano ve věci C-173/99, *BECTU v. Secretary of State for Trade and Industry*, 8. 2. 2001; stanovisko generálního advokáta Légera ve věci C-353/99 *P. Rada EU v. Hautala*, 10. 7. 2001.

¹⁸⁾ Srov. *Šišková, N.*: Dimenze. . . , op. cit., s. 195.

¹⁹⁾ Communication from the Commission on the legal nature of the European Union Charter of Fundamental Rights, 11. 10. 2000 (COM (2000) 644 final), point 10.

²⁰⁾ Srov. *Bogdandy, A. von*: The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the core of the European Union, *C. M. L. Rev.*, vol. 31, 2000, s. 1307.

tace) a (4) neponechávají žádnou volnost pro jednání, ani prostor k uvážení členskými státy ani orgánům Společenství.²¹⁾

Na straně jedné lze uvést především základní práva obsažená v prvních třech kapitolách Charty, která vycházejí z Evropské úmluvy o lidských právech (1950), nebo ustanovení zajišťující rovnost před zákonem a zákaz diskriminace, jež se opírají o ustanovení Smlouvy ES s přímým účinkem (zejm. články 2, 3 odst. 2, 12, 141). Mezi základní práva s přímým účinkem dále patří všechna procesní práva vyhlášená v kapitole VI. Charty.

Nejsložitější je posouzení sociálních práv (kapitola Solidarita), která se do značné míry inspirují revidovanou Evropskou sociální chartou (1996). Tato práva mají různou právní povahu. Sama Charta zavádí v Preambuli rozlišení mezi „právy“ a „zásadami“ (*principles*), což je relevantní zvláště v této oblasti. Některá sociální práva představují skutečná subjektivní práva, kterých se jednotlivci mohou přímo dovolat před soudem. Mezi ně patří např. odborová svoboda a právo na kolektivní vyjednávání (čl. II-88) nebo zákaz dětské práce (čl. II-92). Většinu sociálních práv však tvoří programové zásady, které jsou určeny zákonodárci a musí být provedeny členskými státy.²²⁾ Tato základní práva nemají přímý účinek, ale lze se jich dovolávat pouze na základě prováděcích legislativních opatření a v rozsahu daném těmito opatřeními. Tato ustanovení nejsou bezpodmínečná a obsahují většinou odkaz na pravidla komunitárního práva (zpravidla směrnice jako pramen sekundárního práva) a vnitrostátní předpisy.²³⁾

V potaz je nutno také vzít skutečnost, že některá z ustanovení Charty mají *sedes materiae* v ustanoveních primárního práva, zejm. Smlouvy ES, z nichž pouze některé normy mají přímý účinek, zatímco jiné svou formulací vylučují přímý účinek, což také potvrdil ve svých rozhodnutích ESD. Tak tomu je např. s čl. 136 Smlouvy ES, podle kterého Společenství a členské státy respektují základní sociální práva, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě (1961) a v Komunitární chartě základních sociálních práv pracovníků (1989) a sledují určité cíle.²⁴⁾

Smlouva o ústavě pro Evropu na to ostatně reagovala v čl. II-112 odst. 5:

„Ustanovení této Charty, která obsahuje zásady, mohou být prováděna akty přijímanými orgány, institucemi a subjekty Unie a akty členských států, provádějí-li právo Unie, při výkonu jejich pravomocí. Před soudem se jich lze dovolávat pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti těchto aktů.“

Toto ustanovení nebylo původně součástí Charty a bylo do ní vloženo zejm.

²¹⁾ Viz rozsudek ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, [1962] ECR, 1.

²²⁾ Srov. *Sudre, F.*: op. cit., s. 152-153.

²³⁾ Viz např. čl. II-94: „Unie uznává a respektuje nárok na přístup k dávkám sociálního zabezpečení a k sociálním službám zajišťujícím ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, jakož i v případě ztráty zaměstnání, podle pravidel stanovených právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.“

²⁴⁾ Viz rozsudek ESD ve věci 149/77, *Defrenne v. Sabena (II)*, [1978] ECR, 1365, par. 31. Srov. též *Šišková, N.*: *Dimenze. . .*, op. cit., s. 54.

pod vlivem britského zástupce až v průběhu jednání Evropského konventu.²⁵⁾ V prohlášení je vysvětleno, že čl. II-112 (dříve čl. 52) odst. 5 vyjasňuje rozdíl mezi „právy“ a „zásadami“. Podle tohoto rozlišení, které se opírá i o čl. II-111 odst. 1, musí být subjektivní práva respektována (*shall be respected*), zatímco zásady musí být dodržovány (*shall be observed*).

Na první pohled není příliš zřejmý rozdíl mezi povinností respektovat nebo dodržovat určitá práva. Podle určitých názorů však má výraz „respektovat“ hlavně ustálené použití v mezinárodním právu lidských práv. Naproti tomu výraz „dodržovat“ není v tomto kontextu běžně používaný a jeho význam je poněkud nejasný. V rámci Charty zřejmě označuje nižší stupeň závazku, avšak neměl by být zredukován na pouhé programové prohlášení, že dané zásady budou brány v úvahu a podle možností respektovány. Tvůrci Charty měli pravděpodobně na mysli závazek povinných subjektů nečinit žádné kroky, které by porušovaly tyto zásady. Kritikové ovšem namítají, že je to méně než závazek přijmout všechna dosažitelná opatření k podpoře uskutečnění daného práva.²⁶⁾

Ve shodě s komentářem prezidia Konventu se domníváme, že jde spíše o otázku přímých účinků, které jsou vyhrazeny právům a upřeny zásadám. Zásady mohou být prováděny prostřednictvím legislativních nebo výkonných aktů Unie nebo členských států, pokud provádějí právo Unie. Tím získávají zvláštní význam pro soudy, pouze když jsou takové akty vykládány nebo přezkoumávány (*be judicially cognisable*). Na jejich základě však nelze podávat přímé žaloby požadující činnost orgánů Unie nebo orgánů členských států. Podle vysvětlujícího prohlášení k tomuto odstavci, to odpovídá jak judikatuře soudního dvora zejm. o „zásadě předběžné opatrnosti“ v čl. 174 odst. 2 Smlouvy ES (nyní čl. III-233 Ústavy)²⁷⁾ nebo o zásadách zemědělské politiky (čl. 33 Smlouvy ES),²⁸⁾ tak přístupu ústavních systémů členských států k zásadám, zejm. v oblasti sociálního práva.

Příklady zásad uznaných Chartou obsahují např. články 25, 26 a 37 (nyní články II-85, II-86 a II-97 Ústavy). Komentář připouští, že v některých případech může jeden článek Charty obsahovat prvky práva i zásady, např. článků 23, 33 a 34 (nyní články II-83, II-93 a II-94 Ústavy). Lze souhlasit s kritickými názory, že v textu Charty se nepoužívá pojem zásady v jednom, ale spíše více významech. Tím se rozdíl mezi právy a zásadami poněkud zamlžuje. Například článek II-83 (dříve čl. 23) zakotvuje zásadu rovnosti mužů a žen,

²⁵⁾ Viz dok. SN 2260/1/03 REV 1 (www.euroskop.cz).

²⁶⁾ Srov. *Alston, Ph.*: *The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights*, in: *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publ., Oxford & Portland, 2005, s. 162-163.

²⁷⁾ Viz např. rozsudek Soudu prvního stupně ve věci T-13/99, *Pfizer v. Council*, 11. 9. 2002.

²⁸⁾ Viz např. rozsudek ESD ve věci C-265/85, *Van den Berg*, [1987] ECR, 1155.

kteřá je již dlouho považována za jedno ze základních práv.²⁹⁾ Proto není rozhodující, zda se v textu Charty objevuje výraz zásada.

Podle našeho názoru není příliš produktivní pouštět se do obecné teoretické diskuse o soudně vymahatelné povaze (*justiciability*) hospodářských a sociálních práv v Chartě.³⁰⁾ K posouzení, která ustanovení Charty mají přímé účinky (jsou *self-executing*) a která ne, je spíše potřeba analyzovat znění konkrétního článku.

4. IMPLEMENTACE A KONTROLA CHARTY ZÁKLADNÍCH PRÁV

Za současného stavu Charta základních práv EU nic nemění na vztahu mezi právem EU a Evropskou úmluvu o lidských právech jakožto dvou hlavních pilířích ochrany základních práv v členských státech EU. Ani Smlouva o ústavě pro Evropu tento stav nemění, protože nezavádí žádný speciální procesní mechanismus kontroly základních práv, žádnou „evropskou ústavní stížnost“. Dovolávat se základních práv z Charty by tedy bylo možné (v rámci její působnosti) před vnitrostátními soudy, pokud aplikují evropské právo, a prostřednictvím existujícího systému žalob k ESD. Ten však dává omezené možnosti pro tzv. neprivilegované žalobce, tj. jednotlivce (fyzické a právnické osoby). ESD navíc dosud nikdy nepoužil při rozhodování Charty základních práv. Tím spíše by mohlo být problematické se dovolávat u ESD tohoto dokumentu nyní, kdy se stal nejistý vstup v platnost Smlouvy, která by teprve formálně učinila z Charty součást primárního práva. Proto by se však nemělo zapomínat na mimosoudní mechanismy. Ty jsou přitom jinak dosti rozšířeným prostředkem kontroly dodržování mezinárodních katalogů lidských práv ze strany mezinárodních organizací.

4. 1. Monitoring dodržování Charty základních práv

Přesto, že EU postrádá zatím obecnou kompetenci v oblasti lidských práv a rozsah použití Charty je omezen článkem II-111 (původní čl. 51), nikdo nezpochybňuje legitimitu evropského monitoringu politiky členských států při dodržování základních práv. Podle čl. 6 odst. 1 Smlouvy EU „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členským státům“, přičemž podle odst. 3 téhož článku si EU zajišťuje prostředky pro dosahování těchto cílů.

Jedním z prostředků monitoringu ochrany základních práv se stalo zřízení Sítě nezávislých expertů pro základní práva EU (*EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights*). Tento expertní orgán *sui generis* byl zřízen

²⁹⁾ Srov. *Alston, Ph.*: op. cit., s. 163-164; *Lawson, R.*: The Contribution of the Agency to the Implementation in the EU of International and European Human Rights Instruments, in: *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publ., Oxford & Portland, 2005, s. 236.

³⁰⁾ Srov. *Alston, Ph.*: op. cit., s. 169-171.

Evropskou komisí na doporučení Evropského parlamentu v září 2002. Dosud však funguje bez pevné právní báze, ale na základě kontraktu s Komisí. Jeho úkolem je především příprava každoroční zprávy o situaci základních práv v EU a jejích členských státech.³¹⁾ *Networku* dále přísluší pomáhat Komisi a Parlamentu při rozvoji politiky EU v oblasti základních práv.

K tomuto účelu vydává každoroční zprávy o situaci základních práv v každém členském státě a činnosti institucí EU (v elektronické podobě) a syntetickou zprávu (v elektronické i tištěné podobě), která obsahuje hlavní závěry a doporučení, určené členským státům i institucím EU. Dále připravuje Tématické zprávy (*Thematic Comments*) k vybraným aktuálním problémům, které se týkají členských států i Unie.³²⁾ Konečně zpracovává na žádost institucí EU (zejm. Komise) nezávislé expertní posudky (*opinions*) k určitým otázkám ochrany základních práv v EU, založené zejm. na srovnání situace v různých členských státech.³³⁾

Od dubna 2003 se na práci podílejí experti ze všech starých i nových členských států. V současnosti je tak *Network* tvořen 25 experty, kteří pokrývají situaci ve svých členských státech, a jedním expertem, který má na starosti činnost institucí EU. Složení Sítě nezávislých expertů odráží její funkci, již je nezávislý monitoring základních práv. Mezi členy jsou experti, kteří působí nebo působili v smluvních lidskoprávních orgánech OSN (jako je Výbor pro lidská práva a Výbor pro odstranění rasové diskriminace), ombudsmeni, členové mezinárodních soudních institucí, soudci nebo právní asistenti ústavních soudů a členové jiných prestižních institucí, popř. byli na seznamu kandidátů na soudce Evropského soudu pro lidská práva. Tato kombinace profesionálních zkušeností dovoluje Síti nezávislých expertů, aby se zabývala objektivním a neselektivním způsobem, se znalostí praxe jiných mezinárodních orgánů podobného typu, legislativou a praxí v 25 členských státech a na úrovni EU.³⁴⁾

4. 2. Agentura EU pro základní práva

Hlavním nástrojem monitoringu základních práv obsažených v Chartě by se

³¹⁾ Viz Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2002, vol. 1, Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2003.

³²⁾ Viz Tématická zpráva připojená k Souhrnné zprávě 2003 (týkající se r. 2002): „The Balance between Freedom and Security in the Response by the European Union and its Member States to the Terrorist Threats“; Tématická zpráva připojená k Souhrnné zprávě 2003 (týkající se r. 2003): „Fundamental Rights in the External Activities of the European Union in the Fields of Justice and Asylum and Immigration“; Tématická zpráva připojená k Souhrnné zprávě 2003 (týkající se r. 2003): „Protection of Minorities in the Union“.

³³⁾ Posudky Sítě nezávislých expertů, její souhrnná zpráva i zpráva činnostech institucí EU jsou zveřejněny na: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm. Národní zprávy, které slouží jako podklady pro souhrnnou zprávu, jsou na: www.cpdr.ucl.ac.be/cridho.

³⁴⁾ Viz *Scheinin, M.*: Relationship between the Agency and the Network of Independent Experts, in: *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publ., Oxford & Portland, 2005, s. 84.

však měla stát Agentura pro základní práva (*EU Fundamental Rights Agency*). Původní kořeny myšlenky na zřízení monitorovacího mechanismu EU souvisí s vnější politikou EU v oblasti lidských práv (tj. ve vztahu ke třetím zemím). V této oblasti se totiž Komise již v r. 2001 zabývala návrhem na zřízení kontrolního orgánu, ale konstatovala, že jeho zřízení není potřeba, protože jí nechybí zdroje informací a posudků.³⁵⁾ Proto bylo poměrně překvapující, když hlavy států a vlád členských států EU oznámily na zasedání Evropské rady v Bruselu 13. 12. 2003 záměr rozšířit mandát Monitorovacího střediska o rasismu a xenofobii (*EU Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*) ve smyslu vytvoření Agentury pro lidská práva.

Monitorovací středisko EU (EUMC) bylo zřízeno nařízením Rady 1035/97 již v roce 1997,³⁶⁾ sídlí ve Vídni a má asi 37 zaměstnanců. Jeho úkolem však doposud bylo sbírat a analyzovat informace ohledně rasismu. Nyní by však mělo dojít k podstatnému rozšíření jeho mandátu. Zůstává však otázkou, jaká by měla být jeho činnost a v čem může přispět ke zdokonalení monitoringu základních práv v EU.

Dosud totiž nebylo jasné, jakým orgánem, s jakými úkoly a kompetencemi by budoucí Agentura EU pro základní práva měla být. Nepochybně patří mezi nové typy subjektů, odlišné od klasických orgánů EU, které vyjadřují trend k decentralizaci, flexibilitě, vyšší odbornosti. Problém spočívá v tom, že v rámci EU existují a vznikají agentury přinejmenším dvojího typu. Některé agentury EU jsou regulatorního typu, protože byly nadány určitými pravomocemi přijímat závazná rozhodnutí nebo provádět politiky přijaté jinými orgány. Vedle nich však existuje řada agentur EU, které jsou pověřeny jen sběrem, analyzováním a rozšiřováním informací v oblasti, pro kterou byly zřízeny. Sem můžeme zařadit i vídeňské EUMC.³⁷⁾

Agentura pro základní práva by měla vzniknout transformací z EUMC, které dosud bylo dosti slabou, poměrně málo známou „agenturou“ s nepříliš výraznými výsledky. Je velmi pravděpodobné, že chybí politická vůle ke zřízení agentury s regulatorními či výkonnými funkcemi a rozhodovacími pravomocemi. Agentura je spíše koncipována jako nástroj pro sběr dat, poskytování informací a poradní orgán.³⁸⁾

Za této situace se klade otázka po smyslu Agentury a její přidané hodnotě ve vztahu k existujícím mechanismům monitoringu základních práv v EU. Jedním z hlavních důvodů pro zřízení Agentury se jeví potřeba systematického promítání (*mainstreaming*) základních práv do všech politik EU, využívání

³⁵⁾ Viz Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries, COM(2001) 252 final, s. 7.

³⁶⁾ Council Regulation (EC) 1035/97, 2. 6. 1997, OJ L 151, s. 1.

³⁷⁾ Srov. *Búrca, G. de: New Modes of Governance and the Protection of Human Rights*, in: *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publ., Oxford & Portland, 2005, s. 26-27.

³⁸⁾ *Ibid.*, s. 35.

všech prostředků pro jejich realizaci a posuzování dopadu (*impact assessment*) plánovaných opatření na základní práva.³⁹⁾

V současné době (tj. po referendu ve Francii i Nizozemí) již Komise předložila návrh nařízení Rady zřizující Agenturu EU pro základní práva a návrh provádějícího rozhodnutí Rady.⁴⁰⁾ Z důvodové zprávy se Agentura bude zabývat základními právy v EU a v členských státech, pokud provádějí právo EU, jakož i v těch kandidátských (i potenciálních) zemích, které se připojí k Agentuře. Nadto může Komise požádat Agenturu o informace a analýzy o třetích státech, s nimiž ES uzavřelo asociační nebo jiné dohody, které obsahují ustanovení o dodržování lidských práv. Cílem Agentury je poskytovat relevantním institucím a orgánům EU a členských států pomoc a odborné znalosti týkající se základních práv.

Agentura bude mít tematické oblasti, ve kterých bude nezávisle sbírat a hodnotit informace o praktickém dopadu opatření EU na základní práva a o „dobré praxi“ (*good practices*) při ochraně a podpoře základních práv, vyjadřovat stanoviska, upozorňovat veřejnost a podporovat dialog s nevládními organizacemi (občanskou společností). Agentura však nebude mít žádný mechanismus pro řešení stížností. Rada EU může využít znalostí Agentury, pokud to shledá jako užitečné při řízení podle čl. 7 Smlouvy EU, zahájeném na návrh třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Komise. Agentura však nebude provádět systematický a trvalý monitoring členských států pro účely článku 7.⁴¹⁾ Agentura má doplnit existující mezinárodní, evropské a národní mechanismy pro kontrolu lidských práv a úzce spolupracovat s relevantními organizacemi (zejm. Radou Evropy) a dalšími orgány EU. Podle navržených dokumentů má začít fungovat od ledna 2007.

V ZÁVĚR

Charta základních práv EU je dokument, který přes poměrně krátkou dobu své existence již vyvolal velkou pozornost. Je totiž prvním uceleným katalogem základních (lidských) práv, který přijala EU. Vyznačuje se originální strukturou (rozdělením práv do šesti kapitol označených podle chráněných hodnot) a velkou šíří vyhlášených práv. Na druhé straně Charta dosud postrádá právní závaznost. Tu by však měla získat díky zařazení do Smlouvy o Ústavě pro

³⁹⁾ Srov. *De Schutter, O.: Mainstreaming Human Rights in the European Union*, in: *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publ., Oxford & Portland, 2005, s. 43 an.

⁴⁰⁾ Viz dokument COM(2005)280 (30. 6. 2005): Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Agency for Fundamental Rights; Proposal for a Council Decision empowering the European Union Agency for Fundamental Rights to pursue its activities in areas referred to in Title VI of the Treaty on European Union.

⁴¹⁾ Jde o speciální řízení pro případ závažného porušení zásad ochrany lidských práv, uvedených v článku 6 odst. 1 Smlouvy EU.

Evropu. Přesto již dnes má Charta nepřímé účinky. Pokud Smlouva nevstoupí v platnost, nic se nezmění na postavení původní Charty.

V centru analýzy se proto spíše než právní závaznost ocitá působnost Charty a rozsah zaručených práv. Základním limitem je, že ustanovení této Charty jsou určena institucím a orgánům Unie při zachování zásady subsidiarity a členským státům pouze tehdy, uplatňují-li právo Unie. Charta rovněž řeší otázku rozsahu zaručených práv, aby nedošlo ke snížení úrovně ochrany oproti vnitrostátním ústavním úpravám a Evropské úmluvě o lidských právech. Různorodá povaha práv obsažených v Chartě ovšem vede k tomu, že část z nich postrádá přímý účinek a musí být uplatněna jen v rámci implementační legislativy ES/EU či legislativy členských států.

Implementace Charty může být zajištěna soudní cestou, kterou však limituje dosavadní postoj ESD a omezené možnosti neprivilegovaných žalobců. Také bude nezbytné vyřešit konkurenční vztah mezi ESD a Evropským soudem pro lidská práva. Relativně méně konfliktní způsob představuje monitoring, zajišťovaný zatím pomocí zpráv připravovaných Sítí nezávislých expertů na základní práva EU. Zůstává otázkou, zda za nové situace v EU vznikne a jakou úlohu bude plnit nová Agentura EU pro základní práva, jejíž zřízení k 1. 1. 2007 se v současné době připravuje. Zatím ale nic nenasvědčuje tomu, že by státy EU chtěly učinit v oblasti základních práv krok vzad.

Summary

What nature and effects may have the EU Charter of Fundamental Rights in case of a failure of the Treaty establishing a Constitution for Europe?

Pavel Šturma

The European Union Charter of Fundamental Rights is a document which has attracted, in spite of its rather short history, a great interest. It is a first comprehensive bill of fundamental (human) rights adopted by the EU. On one hand, the Charter distinguishes itself from other international instruments by its original structure and large scope of declared rights, divided into six chapters according to the underlying protected values. On the other hand, the Charter still lacks a legally binding force. This could change by way of incorporation into the Treaty establishing a constitution for Europe. Nevertheless, the Charter as such has some indirect effects already today. And it would have some effects in a future even if the Treaty were not in force.

The present analysis has therefore focused rather on the scope of the Charter and the extent of the guaranteed rights. The main restriction arises from the fact that the Charter's provisions are addressed to the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity, and to the Member States only when they are implementing Union law. The Charter also provides for the scope *ratione materiae* of fundamental rights to the effect that nothing in the Charter shall be construed as limiting or derogating from the human rights and fundamental freedoms recognized by the EU law, international agreements and by the constitutions of the Member States. A diverse nature of rights in the Charter has as a consequence that some of them

back direct effect and may be applied only within the framework of EC/EU legislation or national law.

Implementation of the Charter can be done first of all by judicial way, which is limited by the existing remedies (actions) to the ECJ open for individual claimants. A solution of concurrent relations between the ECJ and the ECHR would be also needed. Another way of control consists of monitoring the policy of the Member States, ensured by reports of the EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights. It remains an issue how the currently proposed EU Agency for Fundamental Rights, if established, will act in order to promote monitoring fundamental rights. There are no indications that the Member States would like to make a step back in this field.