

CHARTA ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE A JEJÍ PRÁVNÍ A VĚCNÁ DIMENZE

ÚVODNÍ POZNÁMKY

Toto pojednání organicky navazuje na předchozí článek publikovaný v tomto časopise pod názvem Systém ochrany základních práv v Evropské unii a jeho geneze.¹⁾

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

Důležitý iniciační dokument v souvislosti s naším výkladem představovala společná deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise z 5. dubna 1977,²⁾ která obsahovala velmi stručný a zároveň důležitý text. Uvádí se v ní, že tyto tři orgány Společenství zdůrazňují prvořadý význam, který přisuzují ochraně základních práv, vyplývajících zejména z ústav členských států a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě 4. listopadu 1950³⁾ („Evropská úmluva o lidských právech“ nebo „Evropská úmluva“) s tím, že při výkonu svých pravomocí a při plnění cílů Společenství respektují a budou nadále respektovat tato práva.

Již v této době se uvažovalo, že po této deklaraci by měla nastoupit další fáze, ve které by se měla vypracovat charta nebo kodex základních práv pro občany členských států Společenství. V tomto směru pak následovaly další konkrétní iniciativy, jako v roce 1984 Evropským parlamentem vypracovaný

¹⁾ Píkna, B.: Systém ochrany základních práv v Evropské unii a jeho geneze. Právník, č. 11/2002.

²⁾ Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission. Úřední věstník ES, C 103/1, 27. 4. 1977 (Společná deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise, podepsaná v Lucemburku 5. dubna 1977).

³⁾ Text viz sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

návrh Evropské ústavy spolu s katalogem lidských práv,⁴⁾ nebo v roce 1989 Evropským parlamentem přijatá Deklarace základních práv a svobod,⁵⁾ která obsahovala základní práva v mnohém obdobná těm, která obsahuje dnešní Charta. Na tuto deklaraci navazovala Rezoluce Evropského parlamentu o „Ústavě Evropské unie“⁶⁾ z roku 1994. Tato rezoluce představovala „Návrh ústavy Evropské unie“ připravované Evropským parlamentem, která ve své Hlavě VIII obsahovala seznam lidských práv zaručovaných Unií, z nichž mnohá byla převzata téměř doslova z Evropské úmluvy o lidských právech.

U příležitosti 50. výročí vyhlášení Všeobecné deklarace lidských práv OSN⁷⁾ byla iniciována diskuse o otázce, zda by měl být vytvořen katalog základních práv spolu s hospodářskými a sociálními právy v rámci Evropské unie mj. na základě a za využití judikatury Evropského soudu pro lidská práva (Rady Evropy) ve Štrasburku. Evropská rada se na svém zasedání v Kolíně nad Rýnem ve dnech 3. - 4. června 1999 rozhodla, aby základní práva platná v rámci Evropské unie byla shromážděna do jednoho dokumentu s tím, že otázka ochrany lidských práv v Unií bude tak transparentnější. Vypracování a předložení Charty základních práv Evropské unie bylo stanoveno do konce roku 2000.

Skutečný stav věci v těchto diskutovaných záležitostech se odrazil v Amsterodamské smlouvě z roku 1997, ve které nebyly představy Evropského parlamentu o zpracování katalogu lidských práv či dokonce o „Evropské ústavě“ nijak reflektovány. Přesto však Amsterodamská smlouva posílila do té doby vágní ustanovení o ochraně základních práv - článek 6 a 7 Smlouvy o Evropské unii („Smlouva o EU“) - tím, že:

- uvádí důležité zásady, na kterých je Unie založena a kterými jsou zásady svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod,
- zavádí možnost sankcí při závažném a trvalém porušování těchto zásad některým členským státem Unie, jimiž jsou pozastavení určitých práv dotyčného státu, která vyplývají z aplikace Smlouvy o založení Evropského společenství („Smlouva o založení ES“),
- Evropský soudní dvůr je příslušný zajistit dodržování těchto zásad institucemi a orgány Evropské unie („Orgány EU“),
- přidává některá nová ustanovení o základních právech.

⁴⁾ Tento návrh Evropského parlamentu se však ve své době nepodařilo prosadit, neboť se nesešel s dostatečnou politickou podporou.

⁵⁾ Declaration of Fundamental Rights and Freedoms (European Parliament, 12 April 1989), Úřední věstník ES C 120, s. 51.

⁶⁾ Resolution on the „Constitution of the European Union“. Příloha k usnesení ze dne 10. února 1994. Úřední věstník ES č. C 61, s. 155. K dalším aktivitám a dokumentům v této oblasti srov. např. Duparc, Ch.: The European Community and human rights. Commission of the European Communities. Luxembourg, 1992.

⁷⁾ Všeobecná deklarace lidských práv, schválená Valným shromážděním OSN dne 10. prosince 1948 (DOK. OSN A/RES/217/III A).

O stále sílícím akcentu na problematiku základních práv svědčí i to, že Evropský parlament vyhotovuje každoročně zprávu o dodržování lidských práv v Evropské unii. Zprávy pojednávají často o potírání rasismu a xenofobie, dodržování hospodářských, sociálních, odborových a kulturních práv, o stejném zacházení s muži a ženami, o ochraně práv národnostních menšin a dětí v soukromé sféře nebo v záležitosti osobních údajů. Členské státy byly mj. vyzvány, aby ratifikovaly Evropskou chartu menšinových nebo regionálních jazyků,⁸⁾ aby ukončily diskriminaci homosexuálů, zlepšily životní podmínky ve věznicích a aby více využívaly možnosti alternativních trestů. Evropský parlament upozornil rovněž na to, že dodržování základních práv v Evropské unii může v této oblasti posílit působení Unie navenek.

1. VYPRACOVÁNÍ CHARTY

O vypracování Charty bylo rozhodnuto na zasedání Evropské rady ve dnech 4. a 5. června 1999 v Kolíně nad Rýnem s cílem zviditelnit základní práva a zvýraznit jejich význam pro činnost celé Unie.

Jedním z hlavních motivů vypracování Charty byla snaha vytvořit užší vazby a zvýšit identifikaci občanů Unie s ní a posílit tak evropskou identitu. Rozhodnutí o vypracování Charty vycházelo rovněž z přesvědčení, že má-li Evropská unie překročit hranici pouhé ekonomické konstrukce s politickými cíli, potřebuje se opřít o morální základnu založenou na nezbytných právních aspektech.

Důvody pro vypracování Charty lze spatřovat v několika rovinách:

1. Především jde o posílení ochrany individuálních a kolektivních základních práv vůči stále vzrůstající moci orgánů EU.

2. Transparentní charakter Charty signalizuje, že Unie nepředstavuje pouze společenství založené na teritoriálním a ekonomickém principu, ale že se jedná rovněž o sdílení společných hodnotových představ jako jsou demokracie, svoboda, rovnost, solidarita, bezpečnost a v neposlední řadě i ochrana rozmanitosti.

3. Charta by měla rovněž poskytovat ochranu před neblahými dopady čistě ekonomicky zaměřeného jednání.

4. Charta představuje systematizaci a sjednocení dosavadního souboru základních práv do jednoho dokumentu. Znamená rovněž (po dořešení její právně legislativní stránky) vyšší právní jistotu, neboť t. č. pouze soudně vynutitelná ochrana základních práv není dostatečně legislativně zakotvena.

⁸⁾ V Evropské chartě regionálních nebo menšinových jazyků se státy zavazují k tomu, že podniknou různá opatření na podporu používání těchto jazyků, zvláště v oblastech školské, spravedlnosti, správy či kultury. Charta upravuje kontrolní mechanismy (řízení) odvíjející se od podávaných zpráv. Byla přijata členskými státy Rady Evropy 5. listopadu 1995. Blíže srov. Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 2. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 72-77.

V neposlední řadě odpadnou některé jurisprudenční úvahy o legitimitaci soudní evoluce základních práv v rámci Společenství.⁹⁾

Evropská rada v Tampere (1999),¹⁰⁾ která se věnovala výlučně cíli Amsterodamské smlouvy na vytvoření evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva, umožnila stanovit složení a pracovní metody zvláštního orgánu pověřeného vypracováním návrhu Charty, včetně příslušných praktických opatření.

Tento zvláštní orgán, tzv. Konvent (*Convention*), ustavený 17. prosince 1999, se skládal ze 62 členů a zahrnoval:

- 15 zástupců Evropské rady;
- jednoho zástupce předsedy Evropské komise;
- 16 poslanců Evropského parlamentu;
- 30 poslanců národních parlamentů.

Evropský soudní dvůr, Rada Evropy a Evropský soudní dvůr pro lidská práva (Rady Evropy) měly status pozorovatele. Během prací byli rovněž slyšeni:

- Hospodářský a sociální výbor;
- Výbor regionů;
- ombudsman;
- kandidátské země;
- další grémia, společenské skupiny nebo znalci.¹¹⁾

Administrativní koordinaci a funkci sekretariátu zajišťoval Generální sekretariát Rady EU, přičemž předseda Konventu organizoval přípravné práce. Byly vytvořeny pracovní skupiny. První návrh Charty předložil Redakční výbor, složený z předsedy Romana Herzoga - bývalého prezidenta SRN, tří místopředsedů a zástupce Evropské komise. Zasedání grémia a dokumenty předkládané během těchto zasedání byly přístupné veřejnosti, zvláště prostřednictvím Internetu.

2. POVAHA CHARTY

Při vyhlášení Charty paralelně existují v Evropě tři nejdůležitější vzájemně se ovlivňující úrovně zajišťování ochrany lidských práv:

- úroveň národní - členských států Evropské unie,
- úroveň Rady Evropy,
- úroveň Evropského společenství / Evropské unie.

Z tohoto důvodu je Charta inspirována třemi různými, i když navzájem propojenými prameny práva, kterými jsou:

⁹⁾ Blíže viz. Gerald, G., Sander, M., Tübingen, A.: Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie. Evropské a mezinárodní právo, č. 7-8/2001, s. 9 a násl. K jurisprudenčním úvahám o legalitě pravomoci Soudního dvora k otázkám základních práv srov. např. Toth, A. G.: The European Union and human rights: The way forward. Market Law Review 34: 491-529, 1997. Kluwer Law International. Printed in the Netherlands.

¹⁰⁾ Zasedání Evropské rady konané ve dnech 15. a 16. října 1999 v Tampere.

¹¹⁾ Blíže viz Internet - www.europa.eu.int/scadplus.

- a) ústavní právo členských států Unie,
- b) právo Evropské úmluvy o lidských právech,
- c) (evropské) sociální charty,
- d) evropské právo (právo ES/EU).¹²⁾

Důsledkem tohoto systému je, že jednotlivci stále podléhají dvěma různým systémům ochrany na nadnárodní úrovni - v záležitostech spadajících do práva Společenství mohou využívat opravných prostředků dostupných před Evropským soudním dvorem, ale v jiných záležitostech musí hledat ochranu svých základních práv u Evropského soudu pro lidská práva (Rady Evropy) ve Štrasburku. Tato situace je velmi nepřehledná a neuspokojivá tím více, že u mnoha instancí nemusí být v každém konkrétním případě jisté, zda záležitost spadá do působnosti práva Společenství či nikoliv.

Tyto dva rozdílné systémy, včetně aplikace opravných prostředků, jsou tedy řízeny autonomními soudními orgány, které jsou ve své vlastní oblasti nejvyšší autoritou a které jsou na sobě naprosto nezávislé. Koexistence dvou nejvyšších soudních institucí, Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva, které oba mají nezávislou pravomoc vykládat a aplikovat tentýž text, Evropskou úmluvu o lidských právech, s sebou potenciálně nese možnost odporujících si výkladů. To ovšem může představovat cestu k podkopání právní jistoty a důvěry v celý systém. Odporující si výklady se pravděpodobně objeví, neboť oba evropské soudy se řídí vlastní „teleologickou“ metodou. Evropský soud pro lidská práva vykládá úmluvu podle vlastních cílů Evropské úmluvy o lidských právech, zatímco Evropský soudní dvůr ji vykládá podle cílů Společenství. Tyto dvě skupiny cílů se nezbytně nemusí vždy shodovat. Cílem Evropské úmluvy o lidských právech je totiž ochrana jednotlivce jako „čistě“ lidské bytosti, zatímco cílem Společenství je kromě toho prosazování hospodářské a sociální integrace v intencích evropského práva.

Vzhledem k tomu, že Charta subsumuje nebo využívá všechny tři shora uvedené úrovně ochrany základních práv v regionu Evropy, nelze otázku právní tradice v tomto kontextu chápat výhradně jako tradici v rámci komunitárního práva, ale jako tradici zahrnující taktéž zbývající vzájemně propojené úrovně.

Charta byla slavnostně vyhlášena na zasedání Evropské rady během konání mezivládní konference v Nice ve dnech 7-9. prosince 2000.¹³⁾ Nebyla přijata jako smlouva, a proto ani nemůže mít, jako akt, právní důsledky. Má pouze charakter a význam politicko-morálního dokumentu, ze kterého přímo nevyplývají žádné nové právní závazky. Vyhlášení Charty ve formě nezávazné

¹²⁾ Do tohoto úrovnového systému spadají rovněž ty mezinárodní smlouvy týkající se lidských práv, které jsou součástí *acquis communautaire* - např. Úmluva o právním postavení uprchlíků (sdělení MZV č. 208/1993 Sb.) a další úmluvy, které představují mezinárodní právní základ jednotlivých práv obsažených v Chartě základních práv Evropské unie.

¹³⁾ Úřední věstník ES č. 2000/C 364/01). Pracovní překlad Charty základních práv Evropské unie viz pravidelná příloha časopisu *Mezinárodní politika* č. 3/2001. Revidovaný překlad bude k dispozici na Internetové adrese - www.isap.vlada.cz.

deklarace je tedy považováno za čistě politickou záležitost, která neznamená právní platnost tohoto dokumentu.

Charta tedy nemá povahu mezinárodní smlouvy a Evropský soudní dvůr ji proto nebude moci coby pramen práva přímo aplikovat a odvolávat se na ni. Přitom je ale formulačně redigována způsobem přímo použitelné smlouvy se soudně vynutitelnými právy. Motiv je zřetelný - očekávané schválení Charty jako právního dokumentu. Přiznání právní závaznosti Chartě by tak nebylo nutně spojeno se změnami vlastního textu Charty a její vstup v platnost by neznamenal žádný legislativně právní ani legislativně technický problém. Není pochybnosti o tom, že Unie zvolila odklad řešení, neboť o osudu Charty jako závazného dokumentu má rozhodnout mezivládní konference v roce 2004.¹⁴⁾

Některá ustanovení Evropské úmluvy o lidských právech byla tak Chartou recipována¹⁵⁾ jako vlastní, stejně tak jako některá ustanovení národních ústav. Pokud jde o evropské právo, jedná se především o nepsané obecné právní zásady Společenství rozvinuté v judikatuře Evropského soudního dvora. Ve zbývajících případech jde pak buď o případy recepce nebo o zcela nově formulovaná práva.

Jinak řečeno - Charta jako dokument není sice právně závazná, lze však závaznost jejích některých částí (článků) dovést či odvozovat od judikatury Evropského soudního dvora, a zvláště z obecných právních zásad Společenství. Přitom závaznost některých dalších základních práv obsažených v Chartě je přímo odvoditelná z příslušných článků Smlouvy o založení ES, zakotvující problematiku základních práv. Současný právní stav je takový, že pokud jsou práva obsažená v Chartě již založena zřizovacími smlouvami, jsou vykonatelná v mezích ustanovení těchto smluv.

Je zřejmé, že práva formulovaná v jednotlivých člancích Charty patří ve svém základu do komunitárního práva, přičemž lze mít za to, že práva převzatá z Evropské úmluvy o lidských právech nebo z Evropské sociální charty nelze považovat za zdroje věcně odlišného systému ochrany základních práv a je třeba s nimi zacházet jako s prameny evropského práva.

Způsob vyhlášení Charty je možno chápat tak, že se členské státy Unie „sebezavázaly“ k tomu, že pokud budou jednat na úrovni Evropské rady, budou Chartu dodržovat. To je přirozeně významné rovněž v případě aplikace evropského práva členskými státy Unie, a to jak práva komunitárního, tak i práva unijního. V této souvislosti článek 52 Charty uvádí: „Práva uznaná touto Chartou, která se opírají o smlouvy zakládající Evropská společenství nebo o Smlouvu o Evropské unii, musí být uplatňována za podmínek a v mezích stanovených těmito smlouvami.“

Lze mít za to, že tento závazek na úrovni hlav států ohledně dodržování

¹⁴⁾ Srov. Malenovský, J.: Nad statistikami Evropského soudu pro lidská práva. *Právník* č. 8/2001, s. 756.

¹⁵⁾ Recepce rozumíme převzetí textu z jiného pramene a jeho začlenění do vlastního právního řádu.

Charty musí platit rovněž pro druhý a třetí pilíř.¹⁶⁾ Podle našeho názoru v případě druhého pilíře se bude jednat o jinou právní dimenzi než u pilíře třetího. Při odhlédnutí od skutečnosti, že Charta zatím není závazný právní dokument, je totiž třeba vidět, že pravomoc Evropského soudního dvora je pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, tj. pro druhý pilíř, výslovně vyloučena článkem 46 Smlouvy o EU. Proto se domníváme, že „závaznost“ Charty pro oblast druhého pilíře je třeba chápat ve smyslu respektování - dodržování a neporušování - práv obsažených v Chartě při aktivitách Unie v této oblasti, včetně procesu přípravy a přijímání aktů druhého pilíře.¹⁷⁾

Již před summitem v Nice se rýsovala jasná většina pro postoj, který odmítal koncepci Evropské unie jako „superstátu“. Proto Evropská rada rozhodla, že v podstatě zůstane všechno „při starém“ a že Charta nebude právním dokumentem, který by charakter Unie a rozdělení kompetencí mezi Společenstvím a národními státy zásadněji změnil.

Otázka povahy Charty byla od samého počátku projednávání jejího návrhu v centru pozornosti. Proto se hlavy států a vlád sdružených v Evropské radě rozhodly tuto aktuálně citlivou otázku řešit ve dvou etapách:

- v první etapě Chartu pouze slavnostně vyhlásit Evropským parlamentem, Evropskou komisí a Radou EU jako právně nezávazný dokument;
- v další etapě rozhodnout zda, a jestliže ano, jak bude Charta začleněna do smluv, tzn. do primárního evropského práva.

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

Charta byla tedy připravována, „jako kdyby“ měla být do smluv, tj. do primárního evropského práva začleněna. Přitom konečné rozhodnutí o jejím právním osudu bylo ponecháno na Radě EU a bylo přesunuto na příští plánovanou mezivládní konferenci členských států Evropské unie v roce 2004. Toto zadání „jako kdyby“ bylo pro Konvent, který návrh Charty připravoval, jasnou inspirací. Pokud by totiž Charta byla připravována pouze jako politická deklarace, byla by všeobecná ustanovení Charty se zásadními právními dopady (Kapitola VII) vlastně zbytečná. Jinými slovy Charta byla koncipována a psána právním jazykem na způsob právoplatného dokumentu. Z tohoto důvodu je

¹⁶⁾ Viz Arnold, R.: Evropská charta základních práv a svobod. Právní rozhledy, č. 10/2001, Příloha, s. 8.

¹⁷⁾ K aktům druhého pilíře viz Smlouva o EU, článek 11 a násl. Blíže viz Píkna, B.: Amsterdamská smlouva a její dopady do společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Právník, č. 5/2000.

třeba takto číst a chápat komentáře expertů Unie i tam, kde se hovoří o těch základních právech Charty, která dosud nemají právní relevanci.

Lze říci, že i když má samostatná komplexní úprava základních práv v rámci Evropské unie i své některé odpůrce, je třeba objektivně konstatovat, že se v případě Charty jedná o vypracování autonomních, svébytných mechanismů pro tuto oblast, a to v mnohem homogennějším prostředí než je tomu v rámci Rady Evropy, umocněném navíc vysokým stupněm harmonizace národních právních předpisů členských států Unie. Pro vypracování Charty rovněž hovořila skutečnost, že přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o lidských právech bylo vyloučeno¹⁸⁾ právním stanoviskem (posudkem) Evropského soudního dvora o nedostatku kompetence Společenství k tomuto kroku.

3. PRÁVNÍ DIMENZE CHARTY

V některých odborných pojednáních je nastolována otázka, zda je Charta již nyní právně závazná, či zda nabude závazného charakteru až v budoucnu.¹⁹⁾ Tato na první pohled ryze akademická otázka však může mít i určitý praktický význam z hlediska právních aspektů aplikace některých práv obsažených v Chartě.

Lze mít za to, že odpověď na tuto otázku musí brát v úvahu nejméně tyto tři roviny vyslovené rovněž ve formě otázky:

- a) právní závaznost Charty jako autonomního dokumentu;
- b) právní závaznost jednotlivých práv obsažených v Chartě;
- c) otázka obecné politické „závaznosti“ Charty.

I když Charta, označovaná někdy ne zcela přesně jako „*European bill of rights*“ nemá zatím jako dokument (akt) formálně právní závaznost, lze ji v současné době považovat za „předústavní“ dokument s velkým vlivem na nadnárodní, jakož i národní právní řády členských států Unie. Přitom však na (akademickou) otázku ohledně právní závaznosti Charty v rámci Evropské unie lze odpovědět, že i když Charta jako dokument právně závazná není, z obsahového hlediska lze považovat většinu již existujících práv, která jsou obsažena v Chartě, za právně závazná.

Je třeba totiž vidět, že Charta neobsahuje převratné novinky, neboť většina práv je již nyní součástí platné evropské legislativy či jiných mezinárodních smluv, resp. je obsažena v příslušných judikátech Evropského soudního dvora a v neposlední řadě i Evropského soudu pro lidská práva.

Kromě formulování několika zcela nových práv se jedná o právoplatnost těch práv, která představují obecné právní zásady Společenství, dále o základní práva již zakotvená přímo v primárním právu ES/EU a práva vyplývající z příslušných mezinárodních smluv, zvláště Evropské úmluvy o lidských právech a Evropské sociální Charty, jichž jsou členské státy Unie stranami. Toto kon-

¹⁸⁾ Posudek ESD č. 2/1994 z 28. března 1996, SbSD 1996, I-1790.

¹⁹⁾ Viz Arnold, R.: Evropská Charta základních práv a svobod. Právní rozhledy. Příloha, č. 10/2001, s. 8.

statování odráží ustanovení článku 6 Smlouvy o EU, pokud jde o charakterizování zásad, „které jsou společné členským státům“, a zejména pak z obsahu (interpretace) institutu „obecných právních zásad Společenství“. Z tohoto důvodu se domníváme, že s Chartou lze seriózně již nyní pracovat rovněž z pohledu právního, včetně možnosti její aplikace ze strany Evropského soudního dvora (*cum grano salis*). V případě zcela nových práv obsažených v Chartě, která nelze opřít o existující závazný právní základ či instrument, lze minimálně využít text Charty jako interpretační pomůcku. Ostatně s ohledem na dosavadní praxi lze dokonce počítat s tím, že Evropský soudní dvůr vydá ještě do doby začlenění Charty do smluv další judikáty, které mohou obsahovat další rozvoj a zpřesnění základních práv obsažených v Chartě.

Z reálného pohledu právní závaznosti je třeba vidět, že obecné právní zásady Společenství mají sílu primárního práva ES/EU, tzn. že jak sekundární evropské právo, tak i vlastní judikáty Evropského soudního dvora musí být tudíž s nimi v plném souladu.

I přes formálně právní nezávaznost vyhlášené Charty, lze z její povahy a hlavně právních pramenů, na základě kterých byla vypracována, dovodit, že k interpretaci Charty bude příslušný Evropský soudní dvůr. Mělo by se jednat nejen o případy postupu podle prvního pilíře, ale taktéž o postupy podle pilíře třetího. Do doby inkorporace Charty do smluv bude Charta k dispozici jako relevantní interpretační prostředek i pro národní soudy členských států Unie. Je třeba vidět, že pokud jde o judikáty Evropského soudního dvora obsahující základní práva, ty musí být plně respektovány při rozhodování národních soudů členských států Unie v záležitostech upravených evropským právem, a to pod sankcí neplatnosti vyslovené Evropským soudním dvorem.

Do Charty nebylo výslovně zakotveno ustanovení o její bezprostřední účinnosti vůči nečlenským zemím Unie, čímž je fakticky vyloučeno přímé ukládání povinností vyplývajících z Charty soukromým subjektům. Na druhé straně některá ustanovení Charty, jako zákaz obchodování s lidmi (článek 5 odst. 3) nebo zákaz dětské práce (článek 32), však dávají smysl pouze za předpokladu existence takovéto účinnosti. S ohledem na charakter smluv v těchto záležitostech, uzavřených podle soukromého práva, by tyto smlouvy měly být neplatné.²⁰⁾

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

²⁰⁾ Srov. Gerald, G., Sander, M., Tübingen, A.: Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie. *Evropské a mezinárodní právo*, č. 7-8/2001, s. 11.

Kromě (spíše teoretické, hypotetické) možnosti předložení Charty ke schválení přímo občanům Evropské unie na způsob referenda,²¹⁾ bylo by Chartu možno inkorporovat do právního systému ES/EU v zásadě těmito třemi způsoby či právními formami:

- a) učinit ji součástí vlastního textu smluv, tj. primárního práva ES/EU,
- b) přidat ji jako dodatek k tomuto primárnímu právu,
- c) ponechat ji mimo smlouvy, a přitom na ni odkázat ve smlouvě.

V návaznosti na shora uvedené a na rozdíl od některých názorů se nedomníváme, že by bylo legislativně dostatečně inkorporovat Chartu pouze do Smlouvy o založení ES. V tomto případě by totiž byla opomenuta unijní právní stránka ochrany základních práv.

Jestliže se považuje za vhodné místo pro učinění odkazu na Chartu článek 6 odst. 2 Smlouvy o EU,²²⁾ který odkazuje na Evropskou úmluvu o lidských právech a rovněž na obecné právní zásady Společenství, a současně se uznává, že na úrovni primárního unijního práva existují rovněž právní zásady unijního práva, k nimž se řadí zejména zásada právního státu, respektování lidských práv a základních svobod, jak jsou traktovány v ústavněprávní praxi členských států Evropské unie, přičemž sekundární evropské právo je třeba vykládat rovněž v souladu se základními právy a svobodami (článek 2 Smlouvy o EU),²³⁾ pak musíme připustit, že některé zásady obsažené v Chartě by se měly vztahovat rovněž na právo unijní.

Tento závěr by měl být podpořen i v návaznosti na rozšíření kompetencí Evropského soudního dvora po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost na stanovené případy pro oblast třetího pilíře (článek 35 SEU). Funkční přesun pravomocí státu na supranacionální orgány, mezi něž patří i Evropský soudní dvůr, by tak měl být provázen obdobnými zárukami, jaké známe na úrovni státu.

O různých a problémech legislativních přístupů k řešení ochrany základních práv v rámci Unie může svědčit mj. stanovisko k této otázce podané v roce 2000 pro jednání mezivládní konference v Nice Radou advokátních komor členských států Evropské unie - CCBE (*Council of the Bars and Law Societies*). Z tohoto stanoviska vyplývá, že CCBE jednoznačně, a to bez jiné další alternativy, preferovala, aby změnou článku 230 odst. 4 Smlouvy o založení ES byla dána Společenství pravomoc přistoupit k Evropské úmluvě o lidských právech. O jiné legislativní možnosti vlastně CCBE ve svém stanovisku ani

²¹⁾ V tomto případě, pokud by se jednalo o schvalování přímo občany Unie, by Charta zaujala nejvyšší postavení v hierarchii norem, dokonce postavení nadřazené primárnímu právu ES/EU.

²²⁾ Srov. Arnold, R.: *Evropská Charta základních práv a svobod*. *Právní rozhledy*. Příloha, č. 10/2001, s. 8.

²³⁾ Srov. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: *Evropské právo*, Praha: C. H. Beck, 1999, s. 173.

neuvážovala. Vývoj však šel jinou cestou a vyústil, jak známo, v přijetí Charty základních práv Evropské unie.²⁴⁾

Mezivládní konference, která byla uzavřena na zasedání Evropské rady v Nice v prosinci 2000, ve svém prohlášení o budoucnosti Evropské unie nastolila projednání otázky statutu Charty spolu s reorganizací (reformou) základních smluv. V této souvislosti se očekává posun v názorech na konstituování Charty jako nástroje evropského práva se silou primárního práva a také alespoň naznačení odpovědi na otázku ohledně vytvoření jedné smlouvy (*Basic Treaty for the European Union*), která by obsahovala nejpodstatnější části Smlouvy o EU a Smlouvy o založení ES. Současně by měla být řešena i otázka tzv. „zbytkových smluv“ a protokolů - zbytek Smlouvy o založení ES, Smlouvy EURATOM a ESUO.²⁵⁾

Přitom převládala shoda v názoru, že Charta by se součástí smluv měla stát, neboť jde o zásadní otázku její právní účinnosti. Skutečnou otázkou tak pouze zůstává, kdy a jakým způsobem bude Charta do smluv začleněna. Je obecně známo, že Evropský soudní dvůr označuje již delší dobu ve své judikatuře zřizovací smlouvy a vůbec primární právo jako právo ústavní. Ale protože se jedná „pouze“ o ústavní právo vystavěné na smluvním základě, hovoříme v této souvislosti o ústavním právu v širším slova smyslu.²⁶⁾

4. KOMPETENCE EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA

V souvislosti s výkladem otázek právní závaznosti Charty či jejich ustanovení je možno uvést rovněž právně legislativní pohled ohledně příslušnosti Evropského soudního dvora.

Právním základem pro precedenční právo (*Court's case law*) Evropského soudního dvora v oblasti lidských práv, jako nekodifikovaného právního systému, může být v současné době pouze primární evropské právo. Naproti tomu Evropská úmluva o lidských právech nemůže tvořit nezbytný právní rámec už jen proto, že není pro Společenství závazná. Evropský soudní dvůr pouze využívá úmluvy k získání „inspirace“, „vodítek“ či „obecných zásad“.

Odůvodnění Evropského soudního dvora, že základní práva tvoří nedílnou součást obecných zásad práva, jejichž dodržování musí Soudní dvůr zajistit, však bylo fakticky zpochybněno citovaným posudkem Soudního dvora,²⁷⁾ podle kterého má Společenství „pouze takové pravomoci, které mu byly svěřeny“. Přitom podle posudku „žádné ustanovení smlouvy nesvěřuje orgánům Společenství obecnou pravomoc uzákonit normy ohledně lidských práv nebo v této oblasti uzavírat mezinárodní smlouvy“. Přitom se tato pravomoc nemůže

²⁴⁾ Blíže viz Wurstová, J.: Přípravovaná Charta základních práv EU-stanovisko CCBE. Bulletin advokacie, č. 8/2000, s. 91.

²⁵⁾ Blíže viz Šlosarčík, I.: Ever closer Constitution? Ústup od projektu evropské ústavy k institucionální reformě. Integrace, č. 3/2000, s. 12.

²⁶⁾ Blíže viz Věrný, A.: Quo vadis Unie? Integrace, č. 3/2000, s. 7.

²⁷⁾ Posudek ESD č. 2/1994 z 28. března 1996, SbSD 1996, I-1790, zejména odstavce 23, 27 a 30.

ani odvozovat z ex-článku 235 (nyní článek 308), neboť by to znamenalo „rozšíření rozsahu pravomocí Společenství za obecný rámec tvořený ustanoveními smlouvy jako celku, a zejména ustanoveními, která definují úkoly a činnosti Společenství“ (odstavec 30 posudku). Protože jde o ustanovení, která určují cíle Společenství, vyplývá z toho, že obecné uzákonění norem o základních právech by šlo nad rámec pevně stanovených cílů Společenství.

Hlavní problém spočívá v tom, že všechny tyto úvahy obsažené v tomto posudku Evropského soudního dvora se stejnou měrou týkají samotného Soudního dvora, který je totiž podle článku 7 Smlouvy o založení ES jedním z orgánů EU. Měl by proto i Evropský soudní dvůr jednat pouze „v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou“. Článek 220, který požaduje, aby Soudní dvůr zajistil „dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy“ a o něž se Soudní dvůr často opírá v případech týkajících se základních práv jako o právní základ nebo odůvodnění, pouze definuje úlohu Soudního dvora, ale nesvěřuje mu pravomocí. Prizmatem tohoto výkladu může vyplynout závěr, že paradoxně všechno, co Soudní dvůr uvádí ve svém stanovisku o absenci pravomoci orgánů Společenství jednat v oblasti základních práv, se týká v zásadě také jeho samotného. Do určité míry si tak vzal Soudní dvůr půdu pod nohama, neboť jak může dělat sám prostřednictvím obecných zásad to, co jiné orgány dělat nemohou prostřednictvím legislativy, a jít tak nad rámec pravomocí v případech, kdy mu je neposkytuje Smlouva o založení ES.²⁸⁾

Rozvíjení a aplikace obecných právních zásad Společenství zakotvených institucionálně ve Smlouvě o EU již v době vydání posudku v oblastech, na něž se vztahuje smlouva, je jedna věc, ale jejich rozvíjení v některé oblasti (lidských práv), u níž je stanoveno, že stojí mimo působnost nejen konkrétních ustanovení smlouvy, ale také obecného rámce smlouvy a jejich cílů, znamená, že si Soudní dvůr osobil pravomoc, která mu nebyla svěřena primárním právem - smlouvou. Vysvětlení, že jde jednoduše o otázku výkladu smlouvy, jež spadá do pravomoci Soudního dvora, tady zřejmě nemůže obstát.

Navíc z hlediska právně legislativního lze ustanovení článku 6 o obecných právních zásadách Společenství jen stěží považovat za ustanovení se skutečným právním účinkem, a to ani s odvoláním na psaná ustanovení smlouvy, o níž se předpokládá, že představuje „Ústavu Unie“. Jedná se o spíše o „inspirace“ a „vodítka“ než o skutečnou kogentní právní normu, která by mohla představovat právní základ (titul) pro konání Evropského soudu v záležitostech lidských práv.²⁹⁾

V širším kontextu lze připustit, že článek 6 odst. 2 Smlouvy o EU by mohl představovat bázi pro ochranu základních práv v Evropské unii jako celku,

²⁸⁾ Blíže k některým zásadním argumentům srov. Toth, A. G.: The European Union and human rights: The way forward. Market Law Review 34: 491-529, 1997. Kluwer Law International. Printed in the Netherlands, s. 491-500.

²⁹⁾ Viz Toth, A. G.: The European Union and human rights: The way forward. Market Law Review 34: 491-529, 1997. Kluwer Law International. Printed in the Netherlands, s. 494.

včetně druhého a třetího pilíře, a to spíše v morálně politickém smyslu a významu. Současně představuje dynamické ustanovení v tom smyslu, že nijak nekonzervuje současný stav, ale naopak předpokládá rozvíjet v případě potřeby i nová lidská práva. Jelikož představuje součást primárního práva ES/EU, musí být respektován taktéž ze strany institucí a orgánů EU při jejich činnosti a rozhodování.

Toto konstatování však nemění nic na tom, že druhý pilíř, tj. společná zahraniční a bezpečnostní politika, je výslovně vyjmut z pravomoci Soudního dvora (článek 46 Smlouvy o EU).

Pro úplnost je třeba dodat, že kritiky vyslovované v minulosti některými autory a týkající se jurisdikce Soudního dvora ohledně otázek lidských práv, se nesly ve dvou směrech. První spočívá v tvrzení, že pokud Evropský soud uznává určitá lidská práva za integrující a integrální součást právního řádu Společenství, překročil tímto pravomoci, které na něj byly přeneseny primárním právem Společenství. Druhá kritika ve zcela opačném směru spočívala ve zdůrazňování toho, že jurisdikce Soudního dvora spíše nešla dost daleko, a že je poznamenána jistým stupněm opatrnosti a nejistoty, zejména pokud jde o uznání „hranic“ lidských práv.

Pokud jde o otázku kompetence Evropského soudního dvora k záležitostem lidských práv, bylo by možno poukázat na případnou analogii s institutem tzv. zvláštních oprávnění, který představuje dodatečné pravomoci umožňující hlavním orgánům EU konat. Jedná se o možnost zakotvenou v článku 308 Smlouvy o založení ES³⁰) umožňující konat v případech, kdy je to žádoucí k dosažení některého ze smluvních cílů jako subsidiární zmocnění k jednání. Tento článek zní: „Ukáže-li se, že Společenství musí něco učinit k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, učiní Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření“.

Ani tímto ustanovením však není orgánům EU uděleno nějaké všeobecné zmocnění, které by umožňovalo zajišťování úkolů nacházejících se mimo oblast smluvních cílů. Orgány Společenství také nemohou na základě tohoto subsidiárního zmocnění k jednání rozšiřovat své kompetence na úkor členských států, nehledě na to, že v rámci zkoumané záležitosti nebyl ani dodržen pevně stanovený postup. V praxi byly možnosti tohoto zmocnění často využívány, neboť Společenství plnilo v průběhu let stále nové úkoly, které při uzavírání smluv nebyly předvídané, a pro něž tudíž v zakládajících smlouvách chyběla odpovídající zmocnění pro jednotlivý případ.³¹⁾

Z tohoto pomocného úhlu pohledu lze vysledovat, že v některých případech rovněž Soudní dvůr jako by evropské právo nad rámec svých kompetencí

³⁰⁾ Analog. srov. článek 203 Smlouvy EURATOM a článek 95 Smlouvy ESUO.

³¹⁾ Blíže srov. Borcharđt, K. -D.: The ABC Community law, European Commission. Luxembourg 2000, s. 27-28. (Překlad: ABC práva Evropských společenství. Praha: Informační centrum Evropské unie při Delegaci Evropské komise v České republice, 2001).

„tvořil“ a tím fakticky zaplňoval mezery v platném evropském právu s předpokladem, že časem mu bude „beztak“ i tato kompetence novou normou primárního práva přiznána. V lepším případě bychom mohli hledat snad nějakou analogii s tzv. „pravomocí vyplývající z věcné souvislosti“, která je potřebná k účinnému a smysluplnému provádění již získaných kompetencí. Přirozeně tyto úvahy je třeba chápat pohledem rozdílného postavení Evropského soudního dvora a orgánů EU nadaných legislativní pravomocí.

Dalším současným problémem je opakované rozhodnutí Soudního dvora o tom, že nemá pravomoc prověřovat slučitelnost vnitrostátních norem členských států, které nespádají do působnosti práva Společenství, s Evropskou úmluvou o lidských právech.³²⁾ Jinými slovy současný právní stav předpokládá, že právo Společenství může brát jednotlivce v ochranu vůči členským státům jenom tehdy, jestliže se záležitost týká uplatňování nějakého konkrétního materiálního práva zakotveného ve Smlouvě o založení ES. Samo o sobě je chránit před porušováním jakýchkoliv lidských práv nemůže.

Poté co Charta nabude právní platnosti, jak se předpokládá v roce 2004, bude tento právní názor a stav automaticky překonán vzhledem k tomu, že Evropský soudní dvůr se bude zabývat lidskými právy jako záležitostí spadajícími do „společných politik“ Evropského společenství. Bude to tedy znamenat *via facti* dvoukolejnost na úseku ochrany lidských práv v rámci Evropské unie, neboť dosavadní systém ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy bude zachován a platit i nadále.

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

Současně však tato funkce a fungování Evropského soudního dvora nebude automaticky znamenat povinnost občanů Evropské unie obracet se ve všech záležitostech porušení jejich základních práv výhradně na Evropský soudní dvůr. Budou se totiž moci obracet, jako dosud, rovněž na Evropský soud pro lidská práva (Rady Evropy), neboť nelze předpokládat, že by členské státy Unie vypověděly Evropskou úmluvu o lidských právech. Zároveň by Evropský soudní dvůr nemohl odkázat občana Unie se stížností na Evropský soud pro lidská práva a musel by se tak obligatorně podanou kauzou zabývat, i když by se věc netýkala záležitosti věcně upravované v evropském právu.

5. DELIMITACE JURISDIKČÍ DVOU EVROPSKÝCH SOUDŮ

Přijetím Charty se tak na evropské úrovni objevují dva katalogy lidských

³²⁾ Vzhledem k tomu, že Společenství není smluvní stranou Evropské úmluvy o lidských právech, nemohou jednotlivci stížnosti proti orgánům Společenství předkládat přímo Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku.

práv a základních svobod (základních práv), které posuzují dvě rozdílné soudní instituce - Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku (instituce Rady Evropy) a Evropský soudní dvůr v Lucemburku (orgán Společenství).

Je dokonce možné, aby byl Evropskému soudnímu dvoru předložen k posouzení na evropské právo se odvolávající způsob výkladu učiněný již v rámci vnitrostátního soudního řízení a ten pak byl, po vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků, předložen jako individuální stížnost podle článku 34 Evropské úmluvy o lidských právech rovněž k posouzení Evropskému soudu pro lidská práva. Pak by se oba soudy zabývaly stejnou kauzou a teoreticky by mohly dospět k rozdílným závěrům.³³⁾

Při rozhodování těchto soudů, a potažmo při výkladu jednotlivých základních práv, tak může dojít k obsahovým posunům, které známe, i když výjimečně, z dosavadní rozhodovací praxe.³⁴⁾

Z tohoto důvodu článek 52 odst. 3 a článek 53 upravují vztah Charty k Evropské úmluvě o lidských právech. Podle těchto článků nesmí být žádné ustanovení Charty vyloženo tak, aby ve srovnání s Evropskou úmluvou o lidských právech poskytlo omezenější úroveň ochrany. Díky autonomii evropského práva však rozsah ochrany garantovaný Chartou může být větší, přičemž Evropská úmluva o lidských právech by měla představovat „minimální standard“. V této souvislosti lze vyslovit domněnku o smysluplnosti této úpravy z hlediska potřeb samotné praxe. Spíše se jeví schůdnější rozvoj neformální kooperace obou evropských soudů zajišťující vzájemnou obeznamenost s případnou rozdílnou judikaturou a vzájemnou výměnu názorů mezi soudci. V neposlední řadě bude hrát důležitou roli i vědecko-publikační činnost uznávaných právních autorit v rámci jurisprudenčních aktivit.

Tento názor lze podpořit i širší rozvahou na téma, nakolik by při rozpornosti vydávaných rozhodnutí obou evropských soudů mohla být narušena žádoucí jednota a komplexnost fundamentu základních lidských práv a svobod s logickým dopadem na důvěryhodnost a účinnost celého regionálního systému ochrany základních práv.

Charta se pokusila možnost střetu při svém naplňování se standardy Evropské úmluvy o lidských právech eliminovat až vyloučit. Její článek 51 odst. 1 stanoví, že „ustanovení této Charty jsou určena institucím a orgánům Unie“, kdežto jejím členským státům „jen pokud aplikují právo Unie“.³⁵⁾ Argumen-

³³⁾ Gerald, G., Sander, M., Tübingen, A.: Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie. Evropské a mezinárodní právo, č. 7-8/2001, s. 12.

³⁴⁾ K rozpornosti judikatury obou soudů srov. rozsudek ESD ve věci *Hoechst* z 21. září 1989, Rec., s. 2859, v němž soud dospěl k závěru, že právo na respektování obydlí, jež zaručuje článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech, se nepoužije na obchodní místnosti navzdory opačnému rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Chapeli* z 30. března 1989 (A. 152), potvrzenému později ještě rozsudkem ve věci *Niemetz* z 16. prosince 1992 (A. 251 B).

³⁵⁾ Pokud jde o použitý termín „právo Unie“, je třeba upřesnit, že v daném případě musí jít rovněž (a hlavně) o právo ES, které představuje základní právní metodu činnosti Společenství.

tem z opaku lze dospět k závěru, že ve všech ostatních případech, tedy včetně aplikace vnitrostátního a mezinárodního práva, Charta na chování členských států Unie nedopadá. Tímto ustanovením je tak delimitována působnost Charty a Evropské úmluvy o lidských právech.³⁶⁾

Lze říci, že při tvorbě judikatury se Evropský soudní dvůr obsahově může inspirovat rozsudky národních soudů členských států Unie a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (Rady Evropy). A to i přesto, že vstup Charty v platnost bude znamenat úplnou samostatnost a autonomnost Evropského soudního dvora i v této oblasti, která bude představovat další společnou politiku. Navíc by bylo obtížně akceptovatelné, aby oba soudy v otázce lidských práv rozhodovaly rozdílně, což by představovalo dvojí pojetí, dvojí metr v oblasti lidských práv v rámci jedné Evropy a znamenalo by narušení uznávané doktríny nedělitelnosti lidských práv. Na druhé straně je možno počítat s jistou nuancí v rozhodovací praxi obou soudů hlavně v případě interpretace sociálních a hospodářských, resp. ekonomických práv, neboť Evropský soud bude vázán materiálním evropským právem.

I za současného legislativního stavu úpravy v evropském právu, tj. při absenci konkrétní kogentní normy obsahující základní práva, musí Evropský soudní dvůr vykonávat svoji kompetenci. Jeho pravomoc tak spočívá v tom, že podáním oprávněného subjektu se musí zabývat, např. ve formě předběžné otázky, a současně plnit i svoji kontrolní funkci. Obdobně to platí o již existující judikatuře Evropského soudu k otázkám základních práv, která má sílu primárního evropského práva, a to v případě, že základní norma v primárním právu není výslovně zakotvena.

6. VÝZNAM A PŘÍNOS CHARTY

Přínos Charty lze stručně identifikovat v tom, že představuje větší transparentnost a jasnost, a že normy, které byly předtím kodifikovány na mezinárodní a národní úrovni, sjednocuje do jednoho uceleného dokumentu. I když Evropský soudní dvůr aplikuje základní lidská práva jako obecné právní zásady Společenství, ulehčí objektivně katalog práv obsažený v Chartě komunikaci mezi soudem a účastníky řízení.

Charta tak poprvé v ucelené, systematizované a transparentní podobě zakotvuje práva jednotlivců na komunitární a unijní úrovni a je oprávněně považována za významný krok k upevnování „Evropy občanů“.³⁷⁾ Představuje rozsáhlý katalog lidských práv a soustřeďuje fakticky všechna práva do té doby rozptýlená v různých národních a mezinárodních dokumentech; tím se fakticky stává podstatou evropského *acquis* pokud jde o základní práva občanů. Jinak řečeno, Charta na „ústavněprávní“ úrovni opakuje to, co již bylo vyvinuto na

³⁶⁾ Blíže viz Malenovský, J.: Nad statistikami Evropského soudu pro lidská práva. Právník, č. 8/2001, s. 755.

³⁷⁾ Šišková, N.: První ucelený katalog základních práv Evropské unie-Charta. Právník, č. 6/2001, s. 587.

úrovni „neústavní“, a nepsané soudcovské právo dává (inkorporuje) do psané podoby s tím, že roztroušená pravidla organizuje do jednoho komplexního dokumentu.³⁸⁾

Vyvážený text Charty přináší, kromě toho, že plní kompilační a recepční funkce, též významné inovace, kterými jsou:

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

Evropská komise při hodnocení Charty výstižně konstatovala, že Charta nabízí přijatelné řešení hlavně následujících otázek:³⁹⁾

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

³⁸⁾ Arnold, R.: Evropská charta základních práv a svobod. Právní rozhledy. Příloha, č. 10/2001, s. 8 a násl.

³⁹⁾ Viz Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Brussels. Commission of the European Communities, 2000, 7 s. -COM (2000) 644 final. Překlad části tohoto textu viz Právní aspekty Charty základních práv Evropské unie, Zpráva z Evropské unie, s. 3-4.

soudu pro lidská práva ve Štrasburku je řešeno celkem uspokojivě v článku 52 odst. 3 Charty tím, že práva obsažená v Chartě odpovídají svým pojetím (smyslem) i rozsahem právům zajišťovaným Evropskou úmluvou o lidských právech, a to bez dopadu na autonomii evropského práva. Tím se též eliminuje riziko případných rozdílů mezi rozhodnutími obou těchto evropských soudů.

- Vztah mezi Chartou a pravomocemi orgánů EU a respekt k zásadě subsidiarity: Charta nepředstavuje žádné rozšíření pravomocí Společenství (potažmo orgánů EU) s tím, že zásada subsidiarity musí být respektována (srov. Preamble Charty).
- Vztah mezi Chartou a národními ústavami: Charta nenahrazuje národní ústavy členských států Unie, pokud jde o respekt k základním právům na národní úrovni. Rovněž v případě, že Charta bude začleněna do smluv, nedojde k žádné změně vztahu mezi evropským primárním právem a právem členských států Unie.
- Velký pokrok, pokud jde o právní jistoty: Charta bude sloužit jako vodítko při výkladu základních práv pro Evropský soudní dvůr, který musel dosud využívat nesourodé a někdy i neurčité zdroje. Již ve své nynější podobě tak představuje zásadní interpretační text. Charta taktéž nijak nemění postupy (řízení) a architekturu Evropského soudního dvora.⁴⁰⁾

Lze říci, že začlenění Charty do právního systému ES/EU bude znamenat vytvoření „evropského prostoru lidských práv“, fungujícího jako základní element při budování a fungování evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Vybudování tohoto prostoru představuje naplnění zvláštního cíle nastoleného Amsterodamskou smlouvou, kde mají oblasti justice a vnitřních věcí zásadní a nezastupitelné místo. Jinými slovy záměrem vypracování Charty je vytvořit určitou páteř evropského prostoru ochrany základních práv v rámci Evropské unie, přičemž mechanismus obecných právních zásad zůstane fakticky nedotčen. Tím chceme říci, že prostřednictvím rozhodovací činnosti Soudního dvora bude i nadále docházet k rozvoji a precizaci základních práv.

Rovněž prospěch jednotlivce je zřetelný, neboť bude jednoduše chráněn jako lidská bytost, bez ohledu na státní příslušnost nebo jakoukoliv jinou okolnost. Míra a metoda ochrany by byla stejná v celé Unii, neboť závazky z Charty vyplývající budou mít stejný přímý účinek a svrchovanost ve všech členských státech Unie. Rovněž řízení v záležitostech lidských práv by se mělo zjednodušit a urychlit. Aplikace Charty bude v neposlední řadě znamenat

⁴⁰⁾ Ke komentářům jednotlivých ustanovení Charty experty Unie srov. Internet - <http://www.europarl.eu.int/charter/>. Viz dokumenty „Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, Brusel, 11. Oktober 2000, (OR. fr.), nebo *Charte 447/00, Convent 49. Proyecto de Charta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Texto de las explicaciones relativas al texto completo de la Carta, en la versión que figura en el doc. CARTE 4487/00 CONVENT 50, Bruselas, 11 de octubre de 2000 (12. 10) (Or. fr.), Carte 4473/00, CONVENT 49.*

i značný krok kupředu v integračním procesu a posun Unie směrem k politické vyzrállosti.

Se vstupem Charty v právní platnost je třeba reálně počítat s dalším zvýšením zatíženosti Evropského soudního dvora, a to v citlivých problematikách spojených často s odborně i časově náročným posouzením. Jak vyplývá z předchozích úvah a informací, budou dopady Charty jak v oblasti práva, tak i v jiných oblastech žádoucí a účinné. Bylo by totiž obtížné ignorovat obsah Charty v průběhu legislativního procesu jak v oblasti prvního, tak i třetího pilíře, a v neposlední řadě i pokud jde o obsah dokumentů přijímaných v rámci pilíře druhého.

Přes mnohá jednoznačná pozitiva přínosu Charty se objevují i některé připomínky k jejímu obsahu, jako jsou například:⁴¹⁾

- některá základní práva by zasluhovala větší zpřesnění např. v tom, zda mají působit i vůči nečlenským zemím (článek 21 odst. 1);
- vyjasnění by vyžadovala i některá sociální práva, např. články 28 a 29, u nichž není jasné, zda se má jednat o zajištění žalovatelného individuálního nároku. V opačném případě by se jednalo o pouhé principiální ustanovení, které vyžaduje další konkretizaci judikaturou Evropského soudního dvora;
- rovněž kontury ochrany životního prostředí jsou v Chartě nastíněny jen velmi nejasně.

Chartě se vyčítá i nedostatečné zohlednění demokratických aspektů a některé další aspekty, které by však mohly být podle našeho názoru dostatečným způsobem zohledněny při legislativních pracích na včlenění Charty do smluv.

ZÁVĚREM

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

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

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

2. V případě **povinných subjektů** základních práv Charta zavazuje instituce

⁴¹⁾ Gerald, G., Sander, M., Tübingen, A.: Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie. Evropské a mezinárodní právo, č. 7-8/2001, s. 12.

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

Aplikace Charty oprávněnými subjekty zahrnuje nejen oblast komunitární (Společenství), ale i oblast unijní, tj. mezivládního charakteru druhého a třetího pilíře - oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky a oblast policejní a soudní spolupráce v trestních věcech.⁴²⁾ Podle našeho názoru je však třeba zohlednit celkově výraznější komunitární charakter Charty, jak ostatně vyplývá z jejího právního základu, kterým jsou hlavně příslušná ustanovení základních smluv a obecné právní zásady Společenství. Z tohoto důvodu může vyznívat jako zavádějící název citované publikace N. Šiškové „Evropská unijní ochrana lidských práv“, a to vzhledem k tomu, že pojem unijní fakticky vylučuje pojem komunitární. Tato skutečnost byla ovšem „narovnána“ v publikovaném recenzním posudku této práce.⁴³⁾

Na závěr tohoto pojednání bude vhodné připomenout, že Evropský soudní dvůr není jedinou soudní instancí oprávněnou uplatňovat evropské právo. Do tohoto systému patří taktéž národní soudy jednotlivých členských států Unie, neboť:

- pod jejich kontrolu spadá správní výkon evropského práva, který je svěřen zejména správním orgánům členských států;
- z řady ustanovení základních smluv a odvozených právních předpisů ES vyplývají přímo pro jednotlivé osoby v rámci Evropské unie práva, která musejí členské státy chránit.

Tento systém stálé spolupráce mezi Evropským soudním dvorem a národními soudy členských států zaručuje, zvláště prostřednictvím řízení o předběžných otázkách, jednotný výklad a stejné uplatňování evropského práva na celém území Unie a současně potvrzuje, že i soudy jednotlivých členských států jsou garanty evropského práva.⁴⁴⁾

Určitým problémem v souvislosti s naším výkladem však může být aplikace takových právních zásad ze strany našich soudů, které jsou zakotveny výhradně v judikatuře Evropského soudního dvora a nemají například svůj pro-

⁴²⁾ Gerald, G., Sander, M., Tübingen, A.: Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie. Evropské a mezinárodní právo, č. 7-8/2001, s. 11.

⁴³⁾ Srov. Tomášek, M.: Šišková, N.: Evropská unijní ochrana lidských práv. Evropské a mezinárodní právo, č. 7-8/2001, s. 78.

⁴⁴⁾ Soudní dvůr Evropských společenství. Luxemburg: Úřad pro oficiální publikace ES, 1995 (překlad Eva Vergeinerová). Právní praxe, č. 10/1997, s. 587.

těžšek v rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva (Rady Evropy). Lze mít za to, že problém může spočívat v nedostatku možnosti analogie, a tím i ve ztížení možnosti pro národního soudce postupovat nově, originálně a s plnou zodpovědností za výsledné rozhodnutí a jeho dopad.

Význam znalostí evropského práva ze strany soudce je umocněn i jinými aspekty činnosti národních soudů. Například je třeba upozornit, že princip aplikační přednosti se nevztahuje toliko na soudce Evropského soudního dvora, nýbrž také na národní soudce členských států. Národní soudce kterékoliv instance je na základě priority práva ES dokonce povinen neaplikovat normu svého vnitrostátního práva, pokud odporuje podle jeho názoru právu evropskému.

Ve vztahu k národním soudcům členských států Evropské unie je vhodné závěrem dodat, že jsou primárním evropským právem pověřeni úkolem garantovat jednotlivcům práva, která pro ně vyplývají z právního řádu ES/EU. K tomu disponují příslušnými pravomocemi,

Summary

Charter of Fundamental Rights of the European Union and its legal and material dimension

Bohumil Pikna

This article is an organic continuation of the previous article published in this magazine under the title „System of fundamental rights protection in the European Union and its genesis“. In the first part, it is interested in the origin of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in different tries and activities of EU bodies in this field, and also the technique of the Charter's text elaboration. In the next part, the author is trying to determine the character of the Charter itself and its classification in the present spectrum of human rights enforcement in Europe by mentioning the law sources through which it was inspired. The author pays an unusual attention also to the second and third pillar in relation to the Charter and he thinks that even in these fields it will be necessary to apply the Charter.

Another comprehensive part discusses the legal dimension of the Charter and its ability to be used already in this phase when it is not yet legally binding. In conclusion, the author says that even when the Charter is not legally binding, it contains an amount of provisions that are already legally relevant because they are contained mainly in the primary European law or in the general legal principles of the Community. This article is interested in details in competencies of the European Court of Justice and therefore also in the questions of demarcation of their jurisdiction in relation to 1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. By the end, there is specified the profit of the Charter in the framework of ES/EU legal system as a whole, and the same from the point of necessities of the associated countries that should be members of the European Union in the supposed legal validity of the Charter.

PROBLEMATIKA MOŽNÉHO PŘISTOUPENÍ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD VE SVĚTLE AKTUÁLNÍHO VÝVOJE

Úvahy ohledně přistoupení entit, jimiž jsou Evropská společenství, k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nejsou žádné novum. O této otázce se živě diskutuje na různých úrovních již téměř čtvrt století. Avšak poslední vývoj spojený s přijetím Charty základních práv EU (prosinec 2000) a závěry Laekenského summitu (prosinec 2001), posunul tento problém do poněkud odlišné roviny a vynutil si intenzivnější zkoumání této problematiky. Zejména Deklarace z Laekenu uvádí možnost přistoupení jako jednu z cest pro zapracování lidských práv do Evropské ústavy a vyzývá *expressis verbis* Konvent k jednoznačnému vyřešení tohoto problému.¹⁾ V tomto kontextu považujeme české příspěvky do uvedené diskuse jako státu, který participuje na činnosti Konventu, za nanejvýš žádoucí.

Zkusme se tedy zamyslet, co by takový uvažovaný krok znamenal v právních a politických souvislostech jednak pro Evropská společenství, a jednak pro Evropskou úmluvu samotnou, zejména pro rovnováhu a vyváženost jejího mechanismu ve vztahu k odlišným státům (členům a nečlenům EU).

I. DOPADY MOŽNÉHO PŘISTOUPENÍ K ÚMLUVĚ VE SVĚTLE AKTUÁLNÍHO VÝVOJE

Jak už bylo připomenuto dříve, Laekenský summit revidoval otázku přistoupení ES k Úmluvě, jelikož uvedl: „názor musí být také poskytnut ohledně toho, zdali Charta základních práv bude zařazena do zakládacích smluv a zdali Evropská společenství přistoupí k Úmluvě o ochraně lidských práv.“²⁾

Ačkoliv řešení této stěžejní a nelehké otázky je v současné době předmětem zkoumání Konventu, její konečné vyřešení bude vyžadovat schválení ze strany institucí a členských států EU.

Co do přistoupení ES k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod existuje řada vážných důvodů pro a proti.

Pozitivní a negativní aspekty tohoto kroku lze uvést jak v politických, tak i v právních souvislostech. Pokud se týče právních aspektů, tyto mohou být zkoumány jak z hlediska práva mezinárodního, tak i práva komunitárního. Přitom je nutno mít na zřeteli, že konkrétní závěry budou vždy ovlivněny do

¹⁾ The Future of the European Union, Laeken Declaration, SN 273/01, 15.12.2001, s. 5.

²⁾ Tamt.