

acquired in application (executive and judicial) practice due to erroneous interpretation of legal norms. The last part /III/ presents a view of the given phenomenon in the light of the activities of legislative power, trying to define - with reference to the foreseeability of law in a state ruled by law - a certain algorithm of the solution, applicable in respect of acceptability of reasons enabling a constitutionally accordant interference with acquired rights, particularly with the application of constitutional corrective in the form of the principle of protecting the citizens' confidence in law (stability of legal systém), the principle of equality and above all the principle of proportionality.

The article is based on the thesis according to which the solution of intertemporal problems should not be haphazard, but should result from a thorough assessment of requirements and postulates with respect to which it is possible, under described conditions, to accept in the end the interference with acquired rights without serious objections and reservations.

The deliberations presented there in can be concluded with the statement based on reality that with regard to the solution of temporal problems of legal norms it is never possible to find the optimum solution ideal in all respects which would be perfect in all aspects. However, in the solution of these problems it is necessary to avoid (unconceptional) random solution at which both the legislative and - due to the non-uniformity of interpretation of certain decisive provisions of legal norms - (and not only then) - also by the application practice. Respect to the human being with its unique and irrepitative manifestations, endowed with vested and inalienable rights, should find expression in the state ruled by law - as a *conditio sine qua non* - in such legislation as respects and finds as the initial premise of its concepts and contents - the justified confidence of the citizens in the legal system and linking up with it also the need to justify its „breach“, if necessary.

The author has attempted (in general terms) to provide a general outline of the given problem and its solution. In his own work he has had the possibility of finding that the present doctrine not only no longer deals with it systematically and comprehensively, but actually avoids it, referring to partial problems only, often without their mutual links. And what is important, particularly the application practice takes a fragmentary (ad hoc) attitude and even that in a considerably divergent (non-uniform) manner.

With reference to the above deliberations it is more than obvious that it is impossible to provide a single unalterable solution valid for all times in this field. Nevertheless, in the author's conviction it is possible to define at least some relatively solid boundaries within which the different ideas on these problems and the ensuing specific manifestations - in legislative as well as application (administrative and judicial) practice - should move to comply with the requirements of a state ruled by law, based on the respect to the rights and freedoms of man and citizen. In other words the solution of the temporal problems certainly cannot be based on random, absolutely free and consequently non-uniform and unforeseeable solutions in the determination of the substantive content of law, possibly interfering with acquired rights, as the state (or intermittent practice) enabling different proceedings in the cases of the same character even with reference to time and related aspects, is the manifestation of arbitrariness which certainly should not characterize the legislation in a state ruled by law or (merely) its interpretation and subsequent application. If the paper outlined the above deliberations, it was particularly to give another modest stimulus to a serious discussion on the subject and, in the final consequences, also to a more comprehensive treatment of the whole problem which is the fundamental objective of every professional discussion - theory without practice usually is of very small and merely academic significance.

Unijní aspekty ochrany lidských práv nemohou být jednoznačně a správně pochopeny bez odpovídajícího vyjasnění povahy Evropských společenství a lidských práv, jež tyto vytvářejí, zejména v relaci na status jednotlivce.

Předně chceme poukázat na to, že všechna tři Společenství - původně Společenství uhlí a oceli (1951) následované Smlouvou o Evropském hospodářském společenství a Smlouvou o EURATOMu (1957) - vznikla v intencích mezinárodního práva, tzn. že se zrodila obvyklou cestou běžnou pro založení všech mezistátních organizací. Avšak již v původní Smlouvě (ESUO) byl od samého začátku přítomen prvek zcela neznámý mezinárodnímu právu, totiž element supranacionality (nadstátnosti), který tvořil ústřední bod Schumacherovy deklarace z 9. května 1950.

Nadstátnost znamená přenesení části suverénních práv států na nadnárodní (orgán) orgány a je charakterizován řadou znaků. Za projevy nadstátnosti považujeme mimo jiné:

- pravomoc Společenství v oblastech vyhrazených pouze státům - tzn. legislativní, výkonné a soudní;
- způsobilost ES vytvářet svůj právní řád. Jedná se o unikátní právní systém, který je v současné době již je považován za autonomní (ve smyslu jeho nezávislosti na právu mezinárodním a vnitrostátním);
- závaznost rozhodnutí orgánů a institucí ES) EU pro členské státy (i přes případný odpor některého státu v případě většinového hlasování);
- bezprostřední použitelnost jejich aktů na vnitrostátní úrovni, což je dosažitelné díky koncepci přímého účinku a nadřazenosti komunitárního práva;
- unikátní personální působnost *acquis communautaire*, adresáty jehož norem jsou jak členské státy, tak i soukromé osoby na území těchto států;
- specifikum soudní ochrany realizované jak na komunitární úrovni (prostřednictvím Evropského soudního dvora a Tribunálu prvního stupně), tak i vnitrostátními judičiálními a dalšími orgány aplikujícími právo ES;
- dopad na vnitrostátní právo členských států, jenž vede v některých oblastech k harmonizaci, unifikaci a europeizaci jednotlivých norem vnitrostátních právních řádů členských států;

– finanční samostatnost a nezávislost nadstátních institucí, které získávají prostředky z vlastních zdrojů (příjmů) .

Toto jsou nejdůležitější a podstatné, avšak zdaleka ne všechny znaky supranacionality, které vyvěrají ze skutečnosti, že státy se dobrovolně vzdaly části své suverenity a uskutečnily transfer některých svých výsostných práv na celek, tedy na supranacionální organizace.

Pokud se podíváme na genesis tohoto pojmu v návaznosti na právní postavení jednotlivce, je nutno poukázat, že ačkoliv nadstátnost byla zakotvena již ve zřizovacích smlouvách, tento element nicméně nebyl vnímán adekvátně především ve vztahu k soukromým osobám na území členských států. Mělo se za to, že Evropská společenství vystupují především jako ekonomická seskupení založená prioritně za účelem vytvoření společného trhu mezi smluvními stranami a pro dosažení s tím souvisejících určitých politických cílů.

Otázky spojené s povahou supranacionality ve vazbě na jejich účinky vůči jednotlivcům v rámci ES zůstávaly až na malé výjimky mimo přímou pozornost orgánů a institucí ES<sup>1)</sup> (podrobněji viz dále) .

Zlomovým v chápání nadstátnosti v uvedeném slova smyslu se stalo nejvýznamnější a dnes již téměř legendární rozhodnutí Evropského soudního dvora č. 26) 62 z roku 1962 ve věci Van Gend en Loos,<sup>2)</sup> které se supranacionálním charakterem komunitárního práva programově zaobíralo, včetně vymezení jeho poměru k právu mezinárodnímu a vnitrostátnímu. V relaci k jednotlivcům se pak zvlášť důležitým a významným stalo rozpracování doktríny přímého účinku, která v konečném důsledku a po splnění nezbytných předpokladů znamená pro soukromé osoby možnost dovolávat se svých práv vyplývajících bezprostředně z právních norem ES přímo před vnitrostátními soudy členských států.<sup>3)</sup>

Tyto své závěry Soud mnohokrát zopakoval a potvrdil v rámci řešení dalších relevantních kauz, a proto tyto závěry v současné době tvoří významnou součást ustálené judikatury Evropského soudního dvora. Zároveň s tím je princip přímého účinku spolu s principem nadřazenosti práva ES považován za obecnou a klíčovou zásadu celého práva ES, která se uplatňuje v rámci aplikací komunitárních norem.

Tento aspekt komunitárního práva, předtím opomíjený a neprobádaný, odhalil zcela novou dimenzi Evropských společenství, totiž jejich bezprostřední a interaktivní přístup k občanovi. V tom se tato supranacionální organizace

<sup>1)</sup> Tím zejména může být vysvětlena ta skutečnost, že žádné ustanovení zakládacích smluv, jež tvoří de facto ústavní fundament Společenství, neobsahovalo výslovný poukaz na lidská práva a jejich úpravu expressis verbis objevíme teprve po revizi zřizovacích smluv uskutečněné Maastrichtskou smlouvou.

<sup>2)</sup> Rozsudek ESD č. 26/62 ve věci Van Gend en Loos, SbSD 1962, s. 1.

<sup>3)</sup> Podrobněji viz Šišková, N.: Základní otázky sblížení českého práva s právem ES, CODEX Bohemia, Praha, 1998, s. 55-57.

zásadně liší od běžných mezinárodních organizací, které principiálně upravují vztahy mezi svými členy, tedy státy.

V této souvislosti chceme předeslat, že tradiční mezinárodní právo zásadně nepovažuje jednotlivce za adresáty svých norem, jinými slovy soukromé osoby nejsou subjekty tohoto právního systému<sup>4)</sup> (na rozdíl od práva vnitrostátního).

Jedna z výjimek, která prolomuje toto klasické pojetí mezinárodního práva jako práva mezistátního, může být spatřována právě v oblasti základních lidských práv. Avšak i tam, jak se správně poukazuje v doktríně, jednatel se nestává subjektem mezinárodního práva, ale pouze **beneficiářem** jeho norem lidskoprávní povahy,<sup>5)</sup> pokud dochází k úpravě těchto práv v mezinárodních nástrojích a v self-executing povaze takto zakotvených subjektivních právních jednání jednotlivců.<sup>6)</sup> V této souvislosti plně sdílíme názor, jenž zazněl v jurisprudenci, ohledně toho, že „je třeba přehodnotit otázku subjektivity jednotlivce jako subjektu mezinárodního práva a jeho způsobilosti k právním úkonům, neboť trend vývoje směřuje k uznání této řekneme odvozené a omezené subjektivity“.<sup>7)</sup>

Kromě toho ke specifikám mezinárodněprávního řešení problematiky lidských práv patří to, že toto právo neupravuje **výkon** uvedených práv, ale napať přenechává jejich realizaci vnitrostátnímu právnímu řádu, v souvislosti s čímž se mluví o decentralizaci výkonu lidských práv.<sup>8)</sup>

Při komparaci uvedeného přístupu k individu u ze strany mezinárodního práva a s ohledem na zmiňované projevy supranacionality ve vztahu k právu komunitárnímu lze dovodit, že v rámci Společenství se otevírá větší prostor pro právo a hlavně důsledné a striktní vynucení co nejširší palety práv jednotlivců, včetně těch, která tradiční mezinárodní právo neupravuje nebo nedisponuje mechanismy k jejich zabezpečení.

Dokreslení této teze chceme ilustrovat prostřednictvím možností, jež se nabízí pro soukromé osoby v rámci prosazování jejich subjektivních oprávnění a základě komunitárního práva.

<sup>4)</sup> Podrobněji k subjektům mezinárodního práva viz Seidl - Hohenveldern, I.: Mezinárodní právo veřejné, CODEX Bohemia, Praha, 1999, s. 129, viz také David, V., Zbořil, F.: Základy mezinárodního práva veřejného, Univerzita Palackého, Olomouc, 2000, s. 48-50

<sup>5)</sup> Viz Lukašuk, I. I.: Měždunarodnoje pravo, Osobennaja část, Izdatelstvo BEK, Moskva, 2000, s. 34.

<sup>6)</sup> Respektive dalších požadavcích, které se odvíjejí od ústavního zakotvení vztahu práva mezinárodního a vnitrostátního v právních řádech jednotlivých států a charakteru dotyčného mezinárodního smluvního instrumentu, podrobněji viz Sudre, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv, MU Brno, 1997, s. 118-120.

<sup>7)</sup> Azud, J.: Základy mezinárodního práva, Fakulta politických věd a mezinárodních vztahů, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica, 2001, s. 19.

<sup>8)</sup> Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné, Doplněk, Brno, 1993, s. 86.

Tyto prostředky jsou rozmanité, různorodé a realizovatelné na odlišné úrovni.

Především je to možnost **domáhat se svých práv poskytovaných právem Společenství přímo před vnitrostátním soudem toho členského státu**, jehož příslušníkem jednotlivec je nebo kde pobývá (realizuje svou činnost).

Tato eventualita přichází v úvahu v těch případech, kdy jednotlivec opírá svůj nárok o ustanovení *acquis communautaire*, která se vyznačují vlastnostmi **příмого účinku**. Jedná se zejména o takové normy práva Společenství, jež podle svých formulací vyhovují následujícím požadavkům: 1) jsou jednoznačné a dostatečně konkrétní, 2) bezpodmínečné, 3) nevyžadují další akt implementace a 4) neponechávají žádnou volnost pro jednání ani prostor k uvážení členským státům ani orgánům Společenství.<sup>9)</sup>

Ustanovení, která splňují výše uvedené podmínky **příмого účinku**, obsažené ve formulí Van Gend en Loos, jsou schopna přímo zakládat práva a ukládat povinnosti, a proto oprávnění, která z nich následně plynou pro jednotlivce, **jsou přímo vynutitelná před vnitrostátními aplikujícími orgány**. Jako příklady lze uvést ustanovení článku 12) ex-6, čl. 43) ex-52, čl. 141) ex-119 Smlouvy ES a další.

V této souvislosti je nutno poznamenat, že jako pravidlo platí to, že vnitrostátní cesta je v zásadě jednodušší, levnější a bližší občanovi.<sup>10)</sup>

S použitím norem komunitárního práva na vnitrostátní úrovni je nerozlučně spjat problém jednotné aplikace *acquis communautaire*.

Jelikož vnitrostátní právní řády a soudní praxe jednotlivých členských států se navzájem liší, je jasné, že ve světle uvedeného ani aplikace práva v různých zemích Společenství by neměla být nutně stejná. Tento v současné době již hypotetický problém komunitární právo zdárně vyřešilo, a to vypracováním zásady nadřazenosti norem práva ES ve vztahu ke kolidujícím předpisům národního práva.

I tentokrát se formulace ujal Evropský soudní dvůr, který ve své konstantní judikatuře deklaroval nejdůležitější projevy tohoto postulátu.<sup>11)</sup>

**Princip nadřazenosti**, neboli aplikační přednosti práva ES neznamena práva komunitárního jako celku nad právem vnitrostátním, nejedná se o konkurenci těchto dvou právních systémů jako takových navzájem. Zna-

<sup>9)</sup> Viz rozsudek ESD č. 26/62 ve věci Van Gend en Loos, SbSD 1962, s. 1.

<sup>10)</sup> Bohužel někdy i na vnitrostátní úrovni se lze setkat s případy liknavosti ze strany aplikujících orgánů a řízení někdy trvá déle než před Evropským soudním dvorem.

<sup>11)</sup> První zmínku o řešení otázek kolizí a střetů práva komunitárního a vnitrostátního viz Rozsudek ESD č. 26/62 ve věci Van Gend en Loos, SbSD 1963, s. 3. Dále také Costa v. E.N.E.L. rozsudek ESD č. 6/64, SbSD 1964, s. 1141. Rozsudek ESD č. 106/77 ve věci Simmenthal, SbSD 1978, s. 629. Rozsudek ESD č. 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, SbSD 1970, s. 1125.

jená to však jednoznačnou a ničím nezpochybnitelnou povinností národního soudce použít normu *acquis communautaire* a ponechat neaplikovatelnou normu vnitrostátního práva, která je v rozporu s dotčeným ustanovením komunitárního práva. Jinými slovy, norma *acquis communautaire* má vždy aplikační přednost před konkurujícím ustanovením národního práva, a to bez ohledu na status normy vnitrostátního práva, její postavení v hierarchii pramenů národního právního řádu (norma ústavní, zákonná, podzákonná) a dobu jejího přijetí (dříve nebo později) nežli kolidující ustanovení *acquis communautaire*. Naopak ve vztahu k normám práva ES mluvíme o absolutní působnosti, jelikož aplikační přednost se uplatní u všech závazných pramenů *acquis communautaire* (primární právo, sekundární právo, judikatura ESD, obecné zásady právní, atd.)<sup>12)</sup>

Je nutno poukázat na to, že obecné mezinárodní právo neposkytuje dostatečné garance v rámci harmonické aplikace práva ES, zejména s ohledem na rozdílné přístupy ústavního práva jednotlivých států k poměru práva mezinárodního a vnitrostátního. Proto vypracování doktríny nadřazenosti práva ES má klíčový význam pro samotnou existenci tohoto práva jako autonomního samostatného právního systému, protože bez sjednocené aplikace by komunitární právo ztratilo svůj smysl a jeho normy by se staly *de facto* vyhaslé, a to i v těch případech, které mají lidskoprávní rozměr.

Na rozdíl od principu aplikační přednosti nemá každá norma práva ES působnost **příмого účinku**, to jest ne všechna ustanovení komunitárního práva jsou způsobilá přímo zakládat práva, kterých se jednotlivec může bezprostředně dovolat před vnitrostátními soudy.

Za takových okolností vnitrostátní úroveň přestává být postačující.

V těchto případech **se realizace práv jednotlivců uskutečňuje na úrovni Společenství**.

V rámci ní lze také vymezit několik základních postupů.

Za prvé je nutno se zmínit o možnosti podání podnětu k Evropské komisi, to za předpokladu, že ze strany členského státu došlo k porušení nebo neplnění povinnosti vyplývajících z komunitárního práva v intencích článku 226) ex-179 Smlouvy ES. Takový podnět může podat nejen osoba fyzická, ale i právnická, jež se nachází v komunitárním režimu. V případě, že Komise shledá tuto skutečnost oprávněnou, vyzve členský stát k ukončení porušení a k nápravě.<sup>13)</sup> Pokud členský stát nevyhoví stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí a po ukončení všech dalších kroků v rámci administrativního stadia může tento orgán podat věc Evropskému soudnímu dvoru.

V tomto případě *locus standi* náleží nikoliv jednotlivci, ale instituci Společenství, která nicméně v tomto případě vystupuje jednoznačně jako „strážkyně

Jelikož transfer výsostných práv nebyl uskutečněn ve všech sférách a část suverénních práv byla ponechána státům, mělo by toto platit pouze ve sféře společných politik ES.

Podrobný a detailní postup Komise v rámci tohoto administrativního stadia viz článek 226/ ex-169 Smlouvy ES.

smluv“, jinými slovy má bezvýhradnou povinnost v rámci své diskreční pravomoci zajišťovat řádné provádění zřizovacích smluv a aktů, které z nich vyplývají (čl. 211) ex 155 odst. 1 Smlouvy ES). Tato povinnost zahrnuje i případy šetření ohledně porušení *acquis communautaire* i z vlastního podnětu Komise.<sup>14)</sup>

Tento postup přichází v úvahu zejména v těch případech, kdy se jednotlivec domáhá svých práv vyplývajících ze směrnice, kterou stát ve stanovené lhůtě neprovedl a která splňuje kritéria formule Van Gend en Loos, nebo když stát transponoval směrnici nesprávně a jednotlivci v důsledku jejího neprovedení byla způsobena škoda.<sup>15)</sup>

Za druhé, komunitární právo předvídá také možnosti, kdy občan EU vystupuje bezprostředně jako žalobce v rámci řízení před Evropským soudním dvorem (Tribunálem prvního stupně).

Jedná se zejména o ustanovení článku 230/ex 173 odst. 4 upravující žalobu na neplatnost a čl. 232/ex 175 odst. 3 (žaloba na nečinnost). Ačkoliv v rámci těchto řízení jednotlivec vystupuje jako nepriviligovaný žalobce,<sup>16)</sup> má širokou škálu možností pro ochranu svých práv.

Postavení jednotlivce v rámci řízení o žalobě na neplatnost (nelegalitu) aktu na základě článku 230/ex 173 SES zasluhuje zvláštní pozornost. Je tomu nejen proto, že řízení v rámci této žaloby je jedním z hlavních prostředků nápravy v oblasti lidských práv na unijní úrovni. Je to důležité i vzhledem k tomu, že postavení soukromých osob podléhá režimu nepriviligovaných žalobců, kteří na rozdíl od privilegovaných žalobců (členských států a orgánů EU) musí vždy prokázat svůj zájem na věci, totiž to, že jsou aktem komunitárního práva bezprostředně a individuálně dotčeni. Právě slovo *individuálně* vyvolává určité problémy a v praxi je zdrojem zbytečných restrikcí ve vztahu k jednotlivcům.

Je nutno poukázat na to, že tomu tak není vždy a v případech všech aktů sekundárního práva. Např. nevyvolávají potíže v prokazování *locus standi* jednotlivce ty situace, kdy předmětem soudního přezkoumání se stává akt, jenž má formu rozhodnutí adresovaného přímo dotčené osobě. Naopak v případě aktů obecné povahy a normativního charakteru, nařízení a směrnic, bývá obtížné prokázat zejména to, že tyto akty se dotýkají jednotlivce individuálně. V tom byl mnohými spatřován deficit v komunitárním systému ochrany práv.<sup>17)</sup>

<sup>14)</sup> Počet takových případů se pohybuje běžně kolem tisíce ročně. Převzato z Moussis, N.: Guide to European Policies, „European Study Service“, Rixensard, 2001, s. 127.

<sup>15)</sup> Podrobně viz Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, C. H. Beck, Praha 2002, s. 124-125.

<sup>16)</sup> Tzn. že musí prokázat svůj zájem na věci, totiž že je aktem komunitárního práva individuálně a bezprostředně dotčen.

<sup>17)</sup> Viz Arnold, R.: Nový vývoj komunitárního procesního práva, „Evropské právo“, 2002, č. 8, s. 11.

K výše uvedenému se vztahuje nejnovější judikatura Soudu Společenství,<sup>18)</sup> která, jak se nám zdá, položila postačující základy pro to, aby odpovídající změny upevňující postavení individua se promítly i do aktů primárního práva.

Po shrnutí výše uvedeného je nutné nicméně zvláště zdůraznit, že určité obě, na které jsme poukázali a které jsou v současné době překonávány zejména kasuistikou Lucemburského soudu, se vztahují pouze k případům narušení legality těch aktů, které mají obecnou povahu, nikoli však individuálních aktů bezprostředně adresovaných jednotlivci, jelikož možnost soudního přezkoumání individuálních aktů v intencích článku 230) ex 173 odst. 4 je nepochybně nepřípustná.

Dále má občan bezvýhradné *locus standi* v případě podání žalob na náhradu škody (čl. 235/ex 178 a čl. 228/ex 215 odst. 2 SES) a v pracovních sporech mezi občany Společenství a jeho zaměstnanci (čl. 236/ex 179 SES).

Obdobně to platí i u sporů vyvěrajících z aplikace pravidel o hospodářské soutěži.

U posledních tří jmenovaných žalob příslušným orgánem pro projednávání sporů je Soud prvního stupně.<sup>19)</sup>

V této souvislosti nesdílíme názor, jenž zazněl v odborné literatuře ohledně toho, že „občan Unie si na porušení základních práv může přímo stěžovat pouze v rámci zrušovací žaloby podle čl. 230 Smlouvy ES.“<sup>20)</sup> Takový restriktivní výklad vychází zřejmě z příliš redukovaného pojmu základních práv garantovaných právem Unie.

Je nutno poukázat na to, že lidskoprávní otázky se stávaly často předmětem projednávání v rámci řízení o předběžné otázce na základě čl. 234/ex 177 Smlouvy ES. Avšak u tohoto nepřímého druhu řízení občan pochopitelně může vynutit vznesení a projednání prejudiciální otázky, avšak může ji iniciovat. Je nutno také uvést, že podstatnou část svých závěrů vztahujících se ke doktríně základních práv formuloval ESD právě v rámci prejudiciálního řízení.

Pokud mluvíme o soudním vymáhání oprávněných nároků jednotlivce vyvěrajících z doktríny základních práv, je nutno zdůraznit zvláště **aspekt efektivity vynucování těchto oprávnění na úrovni Společenství.**

Máme na mysli tu skutečnost, že Evropský soudní dvůr po novelizaci zřizovacích smluv uskutečněné na základě Maastrichtské smlouvy získal mocný nástroj pro zajištění respektování a náležitého splnění rozhodnutí Soudu.

<sup>18)</sup> Viz Rozsudek Tribunálu 1. stupně ze dne 3. května 2002, č. T - 177/01 ve věci Jégo - Quéré et Cie SA v. Komise, doposud není publikován ve Sbírce.

<sup>19)</sup> Detailně k postupům v rámci jednotlivých řízení viz Brown, N., Kennedy, J.: The Court of Justice of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 1994, s. 101-155.

<sup>20)</sup> Tichý, L. a kol.: Evropské právo, C. H. Beck, Praha, 1999, s. 294-305, Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, Linde Praha, 2001, s. 103-131.

<sup>21)</sup> Gerald, G.: Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie, Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 7-8, s. 13.



Jedná se o ustanovení článku 228) ex 171 odst. 2, které předvídá situaci, kdy členský stát neučinil opatření, jež splnění rozsudku Soudního dvora vyžaduje.

V takových případech Evropská komise po splnění formálních náležitostí je oprávněna předložit věc Soudnímu dvoru, tentokrát však již s návrhem na paušální pokutu nebo opakované penále ve výši, jejíž zaplacení dotyčným členským státem považuje za přiměřené okolnostem.

O tom, že Evropská komise se nezdráhá uchýlit se k opravdu působivým částkám a že v maximální míře využívá svých oprávnění na základě čl. 228) ex 171 odst. 2, svědčí případy z poslední doby.<sup>21)</sup>

Tato praxe se osvědčila jako zvlášť účinná a má kladný dopad i na jednotlivce, kteří v některých případech trpí liknavostí ze strany členských států. Do zavedení výše zmiňovaného znění byl text čl. 228) ex 171 označován za bezzubý vzhledem k tomu, že pokud členský stát nevyhověl rozsudku, neexistoval předtím žádný právní prostředek, jak ho k tomu donutit.

Kromě soudního vynucování disponují soukromé osoby na základě komunitárního práva také dalšími prostředky prosazování svých práv.

Jedná se zejména o petiční právo k Evropskému parlamentu a právo se obrátit na ombudsmana.

Na základě čl. 194) ex 138d právo podat petici náleží nejen občanům EU, tedy státním příslušníkům členských států, ale také fyzickým a právníckým osobám s bydlištěm nebo registrovaným sídlem na území patnáctky. Uvedení adresáti mají právo podat petici individuálně nebo kolektivně v záležitosti, která spadá do působnosti Společenství a která se jednotlivce dotýká.

Parlament má petiční výbor, který zkoumá takové stížnosti jednotlivců, jež se vztahují převážně k sociálnímu zabezpečení, životnímu prostředí, uznání diplomů a dalších osvědčení o kvalifikaci a odborné způsobilosti.<sup>22)</sup>

Pokud stížnost poukazuje na nesprávnosti v činnosti orgánu nebo instituce EU, může se jednat obrátit na ombudsmana. Osobní působnost na základě čl. 195/ex 138 upravujícího tento postup zahrnuje stejně jako i u předchozího článku Smlouvy ES jak občany EU, tak i jednotlivce se statutem residentů (na základě primárního práva a sekundární legislativy).

Co se týče věcné působnosti, jde o nesprávnost v činnosti některé instituce ES, přičemž se jedná o jednání nebo opomenutí jak ze strany ústředního orgánu ES/EU<sup>23)</sup> (kromě Evropského soudního dvora a Soudu prvního stupně), tak ze strany decentralizovaného orgánu Společenství.<sup>24)</sup>

Demonstrativně uvedené příklady nesprávností v činnosti orgánu, jež mohou stát předmětem stížnosti k ombudsmanovi, zahrnují zejména jakékoli

<sup>21)</sup> Viz např. Rozsudek ESD ze dne 4.7.2000 ve věci Chania II, SbSD, C - 387/97, s. 84.

<sup>22)</sup> Resolution of the European Parliament, Official Journal C 175, 16.7.1990, s. 214.

<sup>23)</sup> Jsou to např. Evropská komise, Rada EU, Evropský parlament, Účetní dvůr, Hospodářská a sociální výbor, Výbor regionů, Evropská ústřední banka a Evropská investiční banka.

<sup>24)</sup> Např. evropské agentury pro hodnocení lékařských výrobků. Podrobněji viz Rovná práva a příležitosti pro ženy a muže v Evropské unii, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Praha 2002, s. 20.

projevy diskriminace, nedostatek informace nebo odmítnutí poskytnout informaci, stejně tak jako zneužití pravomoci, nepoctivé jednání a zbytečné průtahy.

A nakonec je to možnost předvídáná v čl. 21/ex 8d odst. 3, totiž právo obracet se na každý orgán nebo instituci písemně v jednom z úředních jazyků právo na odpověď ve stejném jazyce.

Přehled výše uvedených postupů svědčí o tom, že jednotlivci v rámci Evropské unie disponují četnými a efektivními prostředky pro dosažení spravedlnosti na základě komunitárního práva. Při srovnání s jejich postavením na základě vnitrostátního práva členských států jsou favorizováni a zvýhodňováni, jelikož mohou jít od vnitrostátních soudních orgánů až po mezinárodní a komunitární úřady s cílem hájení svých práv a zájmů<sup>25)</sup> a disponují i mimosoudními prostředky, totiž jsou vybaveni větším potenciálem pro to, aby se dovolávali svých právních lidskoprávních povahy v rámci *acquis communautaire*. Obdobně to platí i při srovnání postavení jednotlivců v rámci mezinárodního práva.

Zároveň s tím je nutno poznamenat, že stávající systém původně nebyl určen k účelu hájení lidských práv. Proto se jeví jako nutná jeho příslušná modifikace, pokud se týče postavení jednotlivce jako neprivilegovaného občana a nutnosti prokazovat aktivní legitimitaci v rámci řízení před Evropským soudním dvorem (podrobně viz dále).

#### RETROSPEKTIVNÍ POHLED NA VÝVOJ OCHRANY LIDSKÝCH PRAV V ES/EU

O začátcích zrodu samostatného a koherentního systému ochrany lidských práv v rámci Evropské unie se začalo mluvit teprve nedávno, a to ve spojitosti s mezvládní konferencí v Nice (prosinec 2000), kdy byla podepsána Charta základních práv Evropské unie. Předtím žádný pramen *acquis communautaire* obsahoval ucelený katalog lidských práv, ačkoliv se pochopitelně bylo možné setkat s úpravou některých ve své podstatě lidskoprávních norem jak v akvizitách primárního práva, tak i sekundární legislativy Společenství. Určitá práva byla formulována Evropským soudním dvorem v podobě obecných zásad

Avšak žádný z uvedených zdrojů nekatalogizoval lidská práva na komunitární a unijní úrovni a programově se ochranou základních práv jednotlivce zabíral.

Ochrana lidských práv totiž vůbec nebyla předvídána tvůrci zřizovacích akcí. Pro to existují dvě základní vysvětlení. Jednak se mělo za to, že Rada Evropy jako politická organizace zřízená primárně pro účely ochrany demokratických zásad ve společnosti se postará o lidská práva. Na druhé straně se šlo o to, že proces ekonomické integrace zakotvený ve zřizovacích smlouvách překročí ryze hospodářský rozměr a nebude interferovat do jiných oblastí, a tudíž nepovede k porušení lidských práv. Jinými slovy, po dlouhou dobu se

Mussisis, N.: Guide to European Policies, European Study Service, „Rixensart“, 2001, s. 128.

mělo za to, že lidská práva se nacházejí mimo věcnou působnost *acquis communautaire* a že ochrana práv jednotlivců v tomto směru musí být přenechána mechanismům v rámci Rady Evropy, což je jiná významná mezinárodní organizace činná v evropském regionu. V této souvislosti je nutné uvést, že ačkoliv všechny státy EU jsou zároveň členy RE a signatáři jejích nejdůležitějších dokumentů, nicméně institucionálně se Rada Evropy opírá mimo Evropské společenství, jelikož se opírá o jiné mezinárodněprávní základy a má odlišnou věcnou a osobní působnost.

Poslední vývoj na unijní úrovni, jenž je všeobecně charakterizován procesem demokratizace a posílením občanského rozměru Unie, si zcela nutně vyžádal odpovídající reflexi i v oblasti lidských práv a svobod, a to uvnitř Evropských společenství a Evropské unie samotných.

Vypracování Charty základních práv EU může být považováno za důkaz snahy vytvořit vlastní unijní mechanismus ochrany lidských práv a nepřebírat dosavadní, vytvořený v rámci Rady Evropy.

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

Je nutno poukázat na to, že přijetí prvního uceleného katalogu lidských práv EU ve formě charty předcházely mnohaleté diskuse na komunitární a vnitrostátní úrovni a také soustavně se opakující významné iniciativy Evropského parlamentu a jiných politických a výkonných těles ES/EU, stejně tak jako rozpracování koncepce základních práv ze strany Evropského soudního dvora. To všechno připravilo základy pro autonomizaci mechanismu ochrany lidských práv v rámci supranacionálních organizací.

Pro ilustraci výše uvedeného chceme přednostně poukázat na zprávu předloženou ze strany Komise v roce 1976 Evropskému parlamentu,<sup>26)</sup> ve které bylo vyjádřeno přesvědčení, že lepší úroveň ochrany práv jednotlivců bude zabezpečena Evropským soudním dvorem prostřednictvím doktríny obecných zásad právních, jejichž flexibilita zajistí udržení tempa s měnícími se potřebami. Zároveň Komise vyzvala k přijetí společné deklarace tří institucí potvrzující jejich oddanost lidským právům. K podpisu tohoto dokumentu došlo dne 5. dubna 1977, kdy byla Evropským parlamentem, Radou a Komisí přijata Společná deklarace základních práv.<sup>27)</sup> V ní uvedené instituce zdůraznily prvotní význam, jenž přisuzují základním právům, která vyplývají zejména z ústav členských států a z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních

svobod. Zároveň se zavázaly respektovat tato práva při výkonu svých pravomocí.

Je nutno zdůraznit, že i přes svůj mimořádný význam pro rozvoj komunitárního rozměru lidských práv se Deklarace nepokusila o vymezení těchto práv nebo jakékoliv jejich upřesnění, specifikaci či přiblížení. Určité vysvětlení této souvislosti poskytl předseda Evropského parlamentu sir Emilio Colombo, který prohlásil, že Deklarace představuje pouze první fázi, která předchází kodexu nebo chartě, jež bude obsahovat veškerá občanská, politická, hospodářská a sociální práva občanů členských států.

Ve svém návrhu Smlouvy o Evropské unii z roku 1984 (tzv. projekt Spinelli) definoval Evropský parlament hlavní zásady, na základě kterých musí být založena Unie, a to mimo jiné na:

- ochraně důstojnosti jednotlivce a uznání práv a základních svobod každé osoby, vyplývajících z ústavních principů společných pro členské státy a z Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod;
- dosažení a v rámci možností rozvíjení kulturních, sociálních a hospodářských práv, vyplývajících z ústav členských států a Evropské sociální charty.

Návrh EP zároveň předvídal mechanismus postihu, tj. obsahoval sankce proti členskému státu odpovědnému za „vážné a soustavné porušování demokratických principů nebo základních práv“. Tato klauzule byla kompletně (až na malé výjimky) převzata a následně promítnuta do znění článku 7/ex F. 1 EU ve znění Amsterodamské smlouvy (podrobněji viz dále).

V návaznosti na zmiňovaný návrh z roku 1984 vypracoval Evropský parlament v březnu 1988 Bílou knihu, jež obsahovala záruky v oblasti lidských práv na komunitární úrovni. Stejně tak lze poukázat i na slavnostní Deklaraci základních práv a svobod přijatou Evropským parlamentem o rok později, v roce 1989,<sup>28)</sup> jež obsahovala 24 článků věnovaných základním právům občanů ES. Tato deklarace byla později zahrnuta do Rezoluce o návrhu Ústavy Evropské unie z roku 1994.<sup>29)</sup>

Poslední jmenovaný dokument připravený Institucionálním výborem Evropského parlamentu obsahoval mimo jiné také katalog lidských práv zaručených

Kromě přijetí deklarací, prohlášení, rezolucí a dalších aktů z formálního hlediska nezávazného charakteru postupně doznávaly změn i řízovací úmluvy jakožto akty primárního práva, jež tvoří samotné základy ES, které byly postupně rozšiřovány a doplňovány o relevantní ustanovení lidskoprávní úpravy (podrobně viz dále). Velkou měrou k tomu přispěla i odpovídající dikatura ESD, která obsahuje jak první poukaz na lidská práva,<sup>30)</sup> tak i de-

<sup>26)</sup> The Protection of Fundamental Rights in European Community, EC Bulletin, Suppl. 5/76.

<sup>27)</sup> Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission, 5.4.1977, Official Journal, C 103/1.27.1977, české znění viz Šišková, Evropská unijní ochrana lidských práv, Linde Praha, 2001, s. 55.

Declaration on Fundamental Rights and Freedoms, Official Journal, C 120, 16.5.1989. Official Journal, C 61, 28.2.1994.

První odkazy na lidská práva lze objevit v análech Lucemburského soudu již krátce po zrodu Společenství; viz Rozhodnutí ESD č 7/56 a 3-7/57 ve věci *Algera a spol.*, SbSD 1957 s. 55-56.

tailní rozpracování doktríny základních práv včetně nalézání principu základních práv a dalších obecných zásad právních, postupů pro její aplikaci a vymezení jejích limitů.

Uvedený krátký historický exkurz neznamená, že základní práva občanů v členských státech Společenství doposud nebyla chráněna. Naopak, evropská ochrana lidských práv je všeobecně považována za příklad vyspělého a pokročilého regionálního systému ochrany lidských práv, který překračuje rámec univerzálních standardů vypracovaných prostřednictvím Organizace spojených národů. Nicméně ve vztahu k ES/EU je nutno poukázat, že mechanismus ochrany lidských práv nebyl realizován na komunitární úrovni, ale v rámci vnitrostátních procedur a po jejich vyčerpání prostřednictvím nástrojů Rady Evropy, zejména kontrolního mechanismu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Máme za to, že dosažení účinné ochrany lidských práv na komunitární/unijní úrovni včetně odpovědnosti orgánů ES/EU za jejich případné nedodržení lze docílit v podstatě dvěma způsoby:

- cestou přistoupení Společenství k Úmluvě lidských práv a podřízení se ES Štrasburskému kontrolnímu mechanismu;
- cestou vypracování vlastního systému ochrany lidských práv, zahrnujícího jak závazný katalog lidských práv, tak i efektivní kontrolní mechanismus k jeho prosazování.

Je nutno připomenout, že obě cesty se podle našeho názoru navzájem nevylučují, jelikož *acquis* Evropské úmluvy představuje pouze minimální standard lidských práv, a nic tedy nebrání nadstátní entitě vypracovat svůj vlastní systém ochrany základních práv jednotlivce překračující úroveň ochrany v rámci RE.

Otázka přistoupení Společenství k Úmluvě vzhledem k četnosti pokusů o akcesi ze strany jednotlivých institucí ES patří v dějinách evropské integrace, dá se říci, k „evergreenům“. Stačí připomenout Rezoluci Evropského parlamentu „O přistoupení ES k Evropské úmluvě o lidských právech“ ze dne 27. dubna 1979, nebo Memorandum Komise „O návrhu na přistoupení ES k Úmluvě“ ze 4. dubna 1979, stejně tak jako žádost Rady z 26. dubna 1994 adresovanou ESD o vypracování posudku ohledně slučitelnosti přistoupení s Úmluvou.

Ačkoliv doposud tyto snahy nebyly úspěšné a možnost akcese byla odmítnuta z různých příčin, závěry Laekenského summitu (prosinec 2001) nicméně v podstatě revidovaly tuto otázku a nastolily nutnost prozkoumání důvodu pro přistoupení s novou intenzitou.

Bez ohledu na to, zda budou Společenství konec konců začleněna do mechanismu Úmluvy anebo ne, je zřejmé, že poslední vývoj v rámci uvedených supranacionálních organizací jednoznačně nasvědčuje tomu, že ES/EU se pevně vydala na cestu ochrany lidských práv jako nedílné součásti svých politik a vytváření mechanismů ochrany *sui generis*.

## STÁVAJÍCÍ PRAMENY PRÁVA LIDSKÝCH PRÁV V EU. ZÁKLADNÍ PILÍŘE, KTERÉ SE REGULACE LIDSKÝCH PRÁV V ES/EU OPÍRÁ

Prameny práva v každém právním systému mají stěžejní význam.

Jejich vymezení v rámci našeho výkladu je zvlášť složité proto, že *acquis communautaire* tvoří konglomerát norem různého původu a charakteru, v souvislosti s čímž se mluví o hybridní povaze tohoto práva. To se promítá i do zdrojů lidských práv na úrovni ES/EU, jelikož normy lidskoprávní povahy jsou v současné době roztroušeny ve více pramenech. Přitom je nutno mít na zřeteli, že prameny evropského práva obecně, včetně zdrojů lidských práv, se odlišují od pramenů jiných právních systémů v otázkách tvorby, platnosti, účinnosti a vzájemného poměru.<sup>31)</sup>

Uvedené specifikum unijní ochrany základních práv je zvlášť patrné při jeho srovnání s mechanismem ochrany lidských práv na úrovni Rady Evropy, který je založen a uskutečňován prostřednictvím tradičních instrumentů mezinárodního práva jako jsou úmluvy, pakty, dohody a další smluvní nástroje zavírané mezi členskými státy.

Na rozdíl od něho nově se rodící systém ochrany lidských práv v rámci supranacionálních organizací čerpá z pramenů, jež nejsou tak homogenní. Je nutno poukázat na to, že určitá úskalí souvisí také s tím, že pramen práva je v mnohohovznamový pojem, který může být použit ve formálním, materiálním nebo gnoseologickém pojetí.<sup>32)</sup>

V rámci výkladu o lidskoprávní regulaci na úrovni Unii se jako komplikovaná otázka jeví také to, co je pramenem práva a co je pouze zdrojem inspirace, neboli určení toho, co slovy Frederica Sudre může být považováno za pramen práva *stricto sensu*.

Úprava lidských práv v rámci EU je v současné době charakterizována komplikátní strukturou. Najdeme zde *de facto* základní pilíře, o které se opírá regulace lidských práv, zejména: komunitární/unijní pilíř a pilíř mezinárodněprávní.<sup>33)</sup>

V rámci samotného *acquis communautaire* lze vymezit regulaci lidských práv v těchto pramenech:

- 1) úpravu v rámci primárního práva,
- 2) úpravu v rámci sekundárního práva,
- 3) konstantní judikaturu ESD v oblasti doktríny základních práv a obecných zásad právních,
- 4) akty *sui generis*.

<sup>31)</sup> Podrobněji o vlastnostech pramenů evropského práva viz Tichý a kol: *Evropské právo*, C. H. Beck, Praha, 1999, s. 152-154.

<sup>32)</sup> Podrobněji o významu pojmu pramen práva viz Gerloch, A.: *Teorie práva*, Dobrá voda, Pelhřimov, 2000, s. 44.

<sup>33)</sup> Zde je nutno zdůraznit zvlášť, že se nejedná o pilíře, které jsou známy z Maastrichtské smlouvy. Členění je zde uskutečňováno na základě jiných kritérií a z odlišných hledisek, a proto nesmí být zaměňováno s akty vznikajícími na základě Smlouvy o Evropské unii.

V oblasti **primárního práva** se jedná o normy vztahující se k lidským právům v kontextu Smlouvy o založení ES a Smlouvy o Evropské unii (včetně modifikací přinesených Amsterodamskou smlouvou a Smlouvou z Nice). V této souvislosti je nutno přednostně poukázat na ustanovení článku 12/ex 6, článek 13/ex 6a, článek 136/ex 117, článek 141/ex 119 Smlouvy ES a článek 6/ex F, článek 7/ex F. 1 Smlouvy EU, jakož i na některá další ustanovení, zejména o evropském občanství (část II. Smlouvy ES).

**Sekundární legislativa** na poli lidských práv je velice rozsáhlá a zahrnuje především nařízení a směrnice z oblasti volného pohybu osob, včetně vzájemného uznávání diplomů, práva na usazování, svobody poskytování služeb, sociálního zabezpečení, zákazu všech druhů diskriminace a dalších aspektů ochrany práv jednotlivců na komunitární a unijní úrovni. Tyto akty vystupují jako prostředek větší specifikace a konkretizace ustanovení primárního práva v oblasti lidských práv a zároveň jako nástroj harmonizace vnitrostátních právních předpisů členských států.

**Konstantní judikatura** tvoří další významný a nezastupitelný zdroj práva lidských práv v rámci prvního pilíře. Je velice obšírnou, obsahující zejména rozpracování doktríny základních práv a formulací relevantních obecných zásad právních, stejně tak jako závaznou interpretaci nejdůležitějších lidsko-právních ustanovení primárního a sekundárního práva.

**Akty sui generis** jsou všechny akty, které nemůžeme jednoznačně zařadit do výše uvedených skupin. Tyto akty jsou heterogenní, jelikož existují v nejednotných formách, byly přijaty různorodými orgány a rozdílnými postupy. Proto i jejich povaha je odlišná. Nicméně všechny tyto akty spojuje to, že významně ovlivnily vývoj lidských práv v rámci ES) EU.

Patří sem především Charta základních práv EU (2000), Komunitární charta základních sociálních práv pracovníků (1989) a další námi již zmiňované akty politických orgánů a institucí (deklarace, rezoluce, prohlášení atd.) z oblasti lidských práv.<sup>34)</sup> V souvislosti s tímto tříděním nutno poukázat na to, že v perspektivě dalšího vývoje se očekává, že Charta základních práv EU se stane aktem primárního práva.

Všechny tyto uvedené prameny tvoří jeden z pilířů, o které se opírá regulace lidských práv na úrovni ES/EU.

Dále zde může být poukázáno na další pilíř, totiž pilíř mezinárodněprávní. Jedná se o akty jiného právního systému, kterými se nicméně Společenství řídí při realizaci svých politik. V rámci něho rozlišujeme zejména:

- 1) Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod,
- 2) Evropskou sociální chartu,
- 3) Relevantní case-law Štrasburského soudu pro lidská práva.

Z formálního hlediska, jak již bylo zmíněno, Evropská společenství nejsou smluvními stranami uvedených mezinárodních nástrojů, což nezakládá jejich

<sup>34)</sup> Podrobněji k textu těchto dokumentů viz Šišková N.: Evropská unijní ochrana lidských práv, Linde Praha, 2001, s 38-65.

mezinárodněprávní odpovědnost a další právní účinky. Na druhé straně tato mezinárodní organizace mnohokrát deklarovala svůj respekt k lidským právům jak jsou uvedena v Evropské úmluvě a Evropské sociální chartě. Její závaznost lidskými právy v této podobě a formě se promítla do ustanovení primárního práva, což jsou akty právně závazné a vynutitelné (alespoň na komunitární úrovni).

Je nutno připomenout, že v případě eventuálního přistoupení ES k těmto nástrojům ochrany lidských práv lze mluvit i o rozšíření komunitárního pilíře, jelikož z hlediska *acquis communautaire* se bude jednat o akty smíšené povahy, na kterých budou participovat jak ES a členské státy, tak i subjekty vnějšku, jež se ocitají mimo Společenství.

Je otázkou, zda další pilíř v uvedeném výše smyslu může být spatřován ve vnitrostátním (ústavním) právu členských států, protože z formálního hlediska se pochopitelně nejedná o prameny *acquis communautaire stricto sensu*, ale o významné zdroje inspirace, jež zásadně ovlivňují formování a vývoj komunitární doktríny základních práv v rámci rozhodovací činnosti ESD. Poukaz na tyto zdroje se dostává i do aktů primárního práva a aktů *sui generis*.

V rámci vnitrostátního práva lze vyčlenit zejména:

- 1) Vybrané ústavní tradice a konstitucionální úpravy členských států.
- 2) Určitou interpretaci obsaženou v obecně závazných *rationes decidendi* rozhodnutí ústavních soudů členských států.

Tyto zdroje podle vyjádření ESD slouží jako vodítka (*guidelines*) pro Soud při jeho rozhodovací a interpretační činnosti ve sféře základních práv.

Zde chceme zvláště zdůraznit, že tento zdroj inspirace prvořadého významu na poli lidských práv v intencích *acquis communautaire* se zásadně odlišuje od předchozích pilířů, a to v tom smyslu, že ESD nepřibírá vnitrostátní normy zásady automaticky a beze změn, ale přistupuje velice selektivně k ústavnímu právu jednotlivých členských států. Soud projevuje velkou kreativitu a nezávislost ve volbě těch principů a norem, které nejlépe poslouží specifickým cílům Společenství včetně stanovování limitů při jejich aplikaci. V rámci formování doktríny základních práv ES/EU se nejedná o ústavní tradice, normy a principy těchto členských států, ale v řadě případů jen některých nebo dokonce jednoho z nich. Stejně tak se nejedná plošně o všechny zásady právní obsažené v ústavním právu jednotlivých států, ale jen o ty z nich, které ESD vybírá a uzpůsobuje komunitárním podmínkám. Proto lze říci, že zdroje v rámci tohoto pilíře, zejména vybrané konstitucionální principy a tradice jednotlivých členských států se dostávají na komunitární a unijní úroveň prostřednictvím konstantní judikatury Evropského soudního dvora, a jsou tudíž částečně obsaženy v prvním pilíři (tím také získávají vlastnosti norem komunitárního práva).



Po shrnutí výše uvedeného lze učinit následující závěry:

1. ES/EU již nemohou vystačit s dosavadními politikami, obsaženými v prvním, druhém a třetím pilíři. Posílení demokratického rozměru Unie spojeného s prohlubující se evropskou integrací vyžaduje výslovné zakotvení ochrany základních práv každého jednotlivce ve formě *expressis verbis* formulace jako jedné z klíčových komunitárních politik Společenství (čl. 3 Smlouvy ES), jejíž plnění je **předpokladem pro realizaci a měřítkem pro posuzování legality dalších společných činností supranacionálních entit**. Žádná z komunitárních a unijních akcí nesmí být vedena v rozporu se základními lidskými právy a zásadami demokracie.

2. Zajištění účinné ochrany lidských práv v komunitárních a unijních podmínkách je možné uskutečnit jak prostřednictvím přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o ochraně práv a základních svobod a podřízení se ES Štrasburskému kontrolnímu mechanismu, tak i cestou vytvoření vlastního unijního systému lidskoprávní regulace.

Obě tyto cesty se navzájem nevylučují.

V případě přistoupení ES / nebo EU (při eventualitě nabytí EU mezinárodně právní subjektivitu) by došlo k významnému posílení ochrany práv jednotlivce, jelikož tento krok by zabezpečil větší jasnost, transparentnost a legitimitu jednání Společenství na poli základních práv a pevně by určil mantinely odpovědnosti těchto supranacionálních organizací v přijímání a implementaci těchto aktů *acquis communautaire*, které mají lidskoprávní rozměr. V současné době ES/EU a jejich instituce zůstávají jedinou mocností v Evropě, jejíž akty se ocitají mimo vnější kontrolu Štrasburského soudu.

Za předpokladu formalizování Úmluvy v komunitárním právním řádu dojde nejen k naplnění jednotlivých ustanovení tohoto instrumentu Rady Evropy, ale i k jednoznačné a uniformní interpretaci jednotlivých pojmů v rámci práva lidských práv v evropském regionu. Je tomu tak proto, že ačkoli Evropský soudní dvůr uskutečnil významný pokrok směrem k uznání práv vyplývajících z Úmluvy ve formě aplikace jejich obsahu v rámci obecné zásady právní, nicméně totéž není vždy samozřejmostí v případě kasuistiky Soudu pro lidská práva a jeho závazné interpretace. I přes pozitivní trendy, jež se dají pozorovat v rámci posledního vývoje *case-law* Lucemburského soudu ve vztahu k judikatuře Štrasburského soudu, nelze s ohledem na to, že ESD uzpůsobuje *acquis* Úmluvy komunitárním podmínkám, teoreticky zcela vyloučit odlišnou interpretaci těchto dvou evropských soudních těles v budoucnu. Proto neefektivnější a z právního hlediska i „nejčistší“ cestou, jak se vyhnout eventuálním rozporům a dvojakému výkladu, je formální přistoupení ES k Úmluvě.

Tento krok však není jednoduchý, vyžaduje politickou vůli všech zúčastněných stran a bude narážet na řadu problémů.

3. Je nutno mít na zřeteli, že v případě přistoupení ES/EU k Evropské úmluvě lidských práv by se jednalo pouze o **zajištění minimálního evropského**

**standardu ochrany základních práv**, který nicméně je nutný pro zajištění právní jistoty jednotlivce a větší legitimacy pro fungování Evropské unie samotné.

ES/EU, jež představují entitu primárně vybavenou supranacionalitou a realizující své cíle, které výrazně překračují rámec státních útvarů, ze své samotné podstaty by měly usilovat o dosažení vyššího standardu. Tento standard je zvláště dosažitelný v podmínkách fungování jednotného vnitřního trhu, měnové unie, sblížení vnitrostátních právních předpisů, vytváření jednotného právního prostoru a existence institutu evropského občanství, tedy principiálně více homogenního a harmonizovaného prostředí ve srovnání s Úmluvou, která byla primárně a programově určena pouze státům, jež se vyznačují velkou diverzitou a rozmanitostí.

Navíc nedostatečná úprava a v některých případech absence lidskoprávní regulace na úrovni ES/EU se dostává do rozporu s ústavním právem těchto lidských států, které zajišťují vyšší standard ochrany práv jednotlivce (dodržence i ve srovnání s Úmluvou), a tato skutečnost vyvolává konflikty a je konfrontována s uplatněním principu *nadřazenosti* *acquis communautaire* s kodifikujícími normami národního práva, což je jedním ze základních projevů supranacionality.

Některé státy dokonce transfer svých výsostných a suverenních práv, a tedy setrvání v Unii, přímo podmiňují zachováním ze strany supranacionálních entit úroveň ochrany práv a svobod občanů zaručených národními ústavami (např. článek 5 švédského Regeringes Formen, článek 23 odst. 1 německého základního zákona). Princip *nadstátnosti* se tedy dostává do kolize s deficitem lidskoprávní regulace na úrovni ES/EU, což je zvláště markantní v podmínkách prohlubující se integrace, jež zasahuje stále více oblastí společného zájmu.

Všechny tyto aspekty jednoznačně svědčí o tom, že pro ES/EU se otevírá větší prostor a zároveň i reálná nezbytnost, aby zajistily vyšší úroveň záštity práv individua realizovatelnou v případě, že se vydají cestou vytvoření vlastního koherentního systému ochrany lidských práv.

4. Komunitární právo od samotného svého zrodu obsahovalo omezený počet ustanovení lidskoprávní povahy obsažených v primárním a sekundárním právu a dále rozvíjených a dotvářených judikaturou Lucemburského soudu podobě doktríny základních práv, která formuluje jednotlivá práva a principy lidskoprávní povahy, určuje podmínky pro jejich realizaci a případná omezení, stejně tak jako propůjčuje těmto normám vlastnosti *acquis communautaire*.

Avšak uvedený soubor závazných pravidel chování, jenž může být označen jako právo lidských práv na úrovni ES) EU, byl roztroušen ve více pramenech neobsahoval ucelenou listinu základních práv zaručených Společenstvími následně Unii. Kromě toho je nutno mít na zřeteli, že *acquis communautaire* rozdíl od *acquis* Evropské úmluvy nebyl primárně určen pro ochranu práv individua lidskoprávní povahy a zvláštní mechanismus vytvořený pro tyto entitely neobsahuje.

Pro vytvoření skutečně účinného a efektivního systému ochrany lidských práv uvedený stav již není postačující.

5. Pro zajištění unijního standardu ochrany lidských práv, který překročí rozměr minimálního evropského standardu zaručeného Evropskou konvencí, je nezbytné splnění dvou základních předpokladů:

- a) existence instrumentu **závazného charakteru** obsahujícího ucelený katalog lidských práv chráněných ES/EU,
- b) vytvoření účinného kontrolního mechanismu, jenž jednotlivci umožní dovolávat se svých oprávnění co nejjednodušší a co nejdostupnější cestou.

6. Charta základních práv EU, ačkoliv obsahuje listinu lidských práv srovnatelnou s katalogem práv chráněných Evropskou úmluvou a v některých směrech je dokonce překračující, nemůže prozatím jako dokument právně nezávazný uvedeným požadavkům vyhovět.

Jestliže Charta nabude závazného charakteru v jakékoliv formě primárního (ústavního) práva (inkorporace do zřizovacích smluv, součást budoucí ústavy EU v případě konstitucionalizace supranacionálních entit nebo samostatné listiny povahy aktu primárního práva, tj. sjednaného v intencích čl. 48/ex N SEU zvláště kvalifikovaným způsobem), zůstává nicméně **nutnost vytvoření účinného kontrolního mechanismu pro její efektivní prosazování**.

7. V této souvislosti přichází v úvahu:

- 1) Zvláštní druh řízení pro porušení Charty v jedné z níže uvedených forem:
  - i. Jednak v rámci zřizovací smlouvy cestou inkorporace nového článku pro porušení lidských práv chráněných Chartou, který bude zajišťovat jednotlivci přímý přístup ke spravedlnosti (část pátá, hlava I, kapitola 1, oddíl 4 SES). Jako alternativní a méně efektivní řešení přichází v úvahu také rozšíření dosavadních ustanovení Smlouvy regulujících jednotlivé druhy žalob v relaci na Chartu.
  - ii. Jednak cestou rozšíření kapitoly „Spravedlnost“ Charty, která bude obsahovat ustanovení procesněprávního charakteru regulující řízení pro porušení práv chráněných tímto katalogem lidských práv na úrovni Unie.
- 2) V tom případě pokud ES/EU zvolí pouze cestu přistoupení k Úmluvě, aniž by zajistila svůj vlastní systém ochrany dodržování lidských práv, vhodným se jeví také rozšíření a doplnění článku 220/ex 164 Smlouvy ES o ustanovení odstavce 2 ve znění: „Ve své činnosti se Soudní dvůr řídí také Evropskou úmluvou, respektive dalšími instrumenty ochrany lidských práv, ke kterým Společenství přistoupila a jimiž jsou vázána, stejně jako respektuje autoritu Soudu pro lidská práva ve vztahu k výkladu a aplikaci Úmluvy“. Vhodným se jeví také rozšíření článku 234/ex 177 SES upravujícího řízení o předběžné otázce i o výklad Charty.

8. Jelikož Charta ze své samé povahy je způsobilá formulovat základní práva jen velice obecně a rámcově a konkrétní prvky, co se týče obsahu a podmínek jejich výkonu, jsou obsažené v aktech sekundární legislativy (respektive tyto akty se mohou dotýkat práv jednotlivců), je nezbytným také uspokojivé vy-

řešení otázky aktivní legitimace fyzických a právnických osob v rámci řízení o přezkum legality aktů (žaloba na neplatnost v rámci článku 230/ex173 SES).

Jak již bylo poukázáno výše, nejnovější judikatura Lucemburského soudu položila základy pro to, aby jednotlivcům byl přiznán *locus standi* a umožněno dovolávat se svých práv přímo před Soudem Společenství v případech těch aktů, které se jich bezprostředně dotýkají, aniž by museli při tom prokazovat, že těmito akty jsou zároveň *individuálně dotčeni* (jak to vyžaduje stávající znění článku 230/ex 173 Smlouvy ES).

Ve svém rozsudku č. T - 177) 01 ve věci Jégo - Quéré et. Cie SA v. Evropská komise ze dne 3. 5. 2002<sup>35)</sup> opřel Tribunál I. stupně svůj výrok o názor generálního advokáta Jacobse ve věci Pequeños ze dne 21. března 2002<sup>36)</sup> ohledně toho, že „žalobce je individuálně dotčen opatřením Společenství i v tom případě, když opatření má nebo je způsobilé mít podstatný nepříznivý účinek na jeho zájmy“. A dále, že „po jednotlivcích samozřejmě nesmí být požadováno, aby porušovali právo za účelem dosažení přístupu ke spravedlnosti“,<sup>37)</sup> jelikož neexistuje žádná jiná možnost pro napadení uvedeného aktu.

Na základě těchto premis a s ohledem na ústavní základ členských států, čl. 6 a 13 Evropské úmluvy a dokonce i s poukazem na článek 47 Charty základních práv EU,<sup>38)</sup> což jsou instrumenty, které zakotvují právo na účinné právní prostředky každé osobě, dospívá Soud I. stupně k názoru, že „dosavadní úzký výklad pojmu *individuálně dotčené osoby* ve smyslu odstavce 4 čl. 230 Smlouvy ES je již překonaný“.<sup>39)</sup>

Máme za to, že tento výrok Soudu, jenž potvrdil **extenzivní pojetí aktivní legitimace soukromých osob při řízení o přezkoumávání legality (právnosti) aktů ES, by měl najít i své jednoznačné, ničím nezpochybnitelné a nezvratné akotvení i ve formě aktu primárního práva.**

Zejména postačí, když ze znění odstavce 4 článku 230 SES bude vynecháno slovo *individuálně* a celý text tohoto ustanovení bude znít následovně:

*Každá fyzická nebo právnická osoba může za stejných podmínek podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou jí určena, jakož i proti rozhodnutím, která jí vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně dotýkají.*

9. Při analýze dosavadní úrovně zajištění jednotlivých práv v evropském

<sup>35)</sup> Rozsudek Tribunálu I. stupně č. T - 177/01 ve věci Jégo - Quéré et. Cie SA v. Evropská komise ze dne 3.5.2002, zatím není publikováno ve Sbírce, bod 45.

<sup>36)</sup> Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 21.3.2002 ve věci č. C - 50/00 P Union de Pequeños Agricultores v. Rada EU, zatím není publikováno ve Sbírce.

<sup>37)</sup> Bod 43, bod 100 Stanoviska generálního advokáta.

<sup>38)</sup> Ve vztahu k Chartě, jež stále není závazným nástrojem, Soud zvolil velice opatrnou formulaci, že „kromě toho toto právo bylo opětovně potvrzeno také článkem 47 Charty, která byla proklamována v Nice 7.12.2000“, což v žádném případě nemůže být považováno za důkaz toho, že Soud se opřel o Chartu jako normativní akt, ale pouze o znění, které uvedené právo dodatečně potvrzuje.

<sup>39)</sup> Bod 50 citovaného rozsudku Tribunálu I. stupně.

unijním prostoru bez vnitřních hranic je patrné, že politická práva a práva osobní povahy netvoří problematickou oblast a jejich zajišťování ze strany ES/EU potřeby nečiní. Všichni členové patnáctky, stejně jako nově přistupující země včetně ČR, jsou demokratickými a právními státy, ve kterých je zajištěna vláda práva a realizace dalších klíčových principů demokracie včetně ochrany lidských práv.

Každý přistupující stát musí splnit podmínky článku 49/ex-O SEU, včetně požadavku článku 6/ex-E odstavce 1 (respektovat zásady demokracie, právního státu a základních práv). Stejně tak každý nový členský stát musí vyhovět Kodaňským kritériím, mimo jiné splnit tu část těchto požadavků, která je označována jako politické předpoklady zahrnující stabilitu institucí pro zajištění demokracie, právní stát, dodržování lidských práv a ochranu menšin.<sup>40)</sup>

Ve vztahu ke stávajícím státům poskytuje účinné záruky článek 7/ex F 1 SEU obsahující suspenzivní klauzuli, jež umožňuje v případě porušení lidských práv a demokratických zásad nebo dokonce pouze rizika takového porušení ze strany kteréhokoli členského státu nastartovat potřebné mechanismy (včetně zahájení politické procedury) pro sjednání nápravy a zachování standardu lidských práv zaručených právem ES/EU.

Nicméně se jeví jako nanejvýš vhodné a žádoucí zavedení monitorovacího orgánu celounijního dosahu, jenž bude reflektovat konkrétní podněty a pravidelně vyhodnocovat informace ohledně oddanosti členských států společným evropským hodnotám, včetně dodržování lidských práv.

10. Mnohem větší pozornost naopak ve stávající podobě vyžadují práva hospodářské a sociální povahy a také práva třetí (respektive čtvrté) generace (především ochrana životního prostředí a ochrana spotřebitele).

Ačkoliv texty zřizovacích smluv (což je zvláště patrné po novelizacích na základě Maastrichtské, Amsterodamské a Nicejské smlouvy) obsahují na řadě míst ustanovení, jež mají lidskoprávní dimenzi, ve skutečnosti ale tyto normy vzhledem ke svým vágním formulacím a programovému charakteru postrádají vlastnosti přímého účinku, a proto nejsou schopny přímo zakládat oprávnění vynutitelná před vnitrostátními soudy.

Stanovení bližších předpokladů pro výkon takto rámcově artikulovaných práv v kontextu primárního práva zůstane i nadále v rovině sekundárního práva, která umožňuje flexibilně zavádět obsah lidskoprávních norem a principů chráněných *acquis communautaire* do vnitrostátního práva členských států s ohledem na národní specifika a v souladu s aktuálními změnami danými vývojem supranacionálních entit.

Avšak s ohledem na to, že soubor aktů sekundární legislativy je velice početný, rozsáhlý a často málo průhledný, považujeme za účelné vyřešení otázky spojené se **zajištěním závazného charakteru koherentního katalogu hospodářských a sociálních práv evropského unijního standardu.**

Komunitární charta základních sociálních práv pracovníků, ačkoliv obsahuje

<sup>40)</sup> Závěry předsednictva Evropské rady, Kodaň 21.-22.6.1993, 7/A/iii tisk SN 180/93, s. 13.

katalog nejen sociálních, ale i hospodářských práv a je věnována úpravě postavení v této oblasti nejen pracovníků, ale i dalších jednotlivců v rámci evropského unijního prostoru, jakožto pouhá politická deklarace nezakládá právně závazné povinnosti ani pro orgány ES/EU, ani pro členské státy.

Proto jednoznačné vyřešení otázky budoucího právního života (včetně zajištění skutečně efektivního kontrolního mechanismu) Štrasburské deklarace v jedné z námi navrhovaných forem (viz kapitola 7. 4) považujeme za nezpochybnitelný imperativ v rámci dosažení evropského unijního standardu ochrany hospodářských a sociálních práv jednotlivců z EU překračující standard *de minimis*.

11. Ve vnějších vztazích může mít velký význam **participace ES/EU v kontrolních mechanismech Rady Evropy, především Evropské úmluvy lidských práv.** Tento krok zejména nejen umožní zajistit vícestrannou ochranu práv jednotlivců z členských států EU, ale zároveň umožní participaci supranacionálních entit na rozvíjení *acquis* Úmluvy, která je živoucím instrumentem, a přispívat tak ke zvyšování standardu ochrany lidských práv celoevropské úrovně a panevropského dosahu.

12. Charta základních práv jakožto moderní dokument obecné povahy a univerzálního charakteru ve vztahu k úpravě lidskoprávní materie na úrovni ES/EU se jeví jako zárodek a úhelný kámen budoucího evropského unijního systému ochrany lidských práv, který je realizovatelný ve specifických podmínkách evropské integrace nadstátního charakteru, a proto je způsobilý zajišťovat vyšší standard ochrany oprávnění jednotlivce lidskoprávní povahy, než mechanismus Úmluvy.

Po splnění nezbytných předpokladů<sup>41)</sup> se Charta také stane živoucím a doufejme i prosperujícím dokumentem, který bude dotvářen jednak novými, v budoucnu inkorporovanými ustanoveními (již teď se rýsuje nebo přichází v úvahu ochrana práv minorit, zvyšování počtu zakázaných důvodů diskriminace, zákaz věznění pro dluh atd.), a jednak judikaturou Lucemburského soudu, která bude podávat právně závaznou a autoritativní interpretaci jednotlivých ustanovení uceleného katalogu lidských práv na úrovni EU.

**Dodejme, že prohloubení evropské integrace, jež nezadržitelně směřuje k vytvoření nadstátnosti nové generace, se neobejde i bez odpovídajícího posílení ochrany lidských práv, tedy individuálních oprávnění nejen občanů, ale i každého jednotlivce v rámci evropského unijního prostoru.**

Článek byl dokončen v září 2002)

<sup>41)</sup> Již námi zmiňovaných požadavků zajištění závazného charakteru Charty a vytvoření účinného kontrolního mechanismu.

## Formal Foundations of European Union Law of Human Rights

Naděžda Šišková

The article deals with the fundamental issues of the emerging subregional system of the protection of human rights on EC/EU level.

The author deals first with the character of European Communities and *acquis communautaire* in relation to the status of the individual. Further she examines the ways of protecting the rights of the individual in the framework of the EC/EU legal system incl. the effectiveness of enforcement of these rights on Community level.

In this connection and on the basis of analyzed procedures the author comes to the conclusion that the individuals are provided in the EC/EU framework with numerous effective measures. In comparison with their status based on the national law of member states they are favoured and advantaged, as they can proceed from domestic judicial measures to Community measures in order to defend their rights and interests and have also extrajudicial means at their disposal. They are provided with greater potential to invoke their rights of human-rights character in the framework of *acquis communautaire*.

At the same time the existing system was not intended initially directly for the protection of human rights. Therefore, in the author's opinion, it requires certain appropriate modifications.

The principal part of the article is concerned with the existing sources of the human rights law on the EC/EU level as well as other fundamental pillars on which the regulation of human rights in the framework of these supranational entities is based. In this connection the author points out that the regulation of human rights on the Union level is characterized by a unique structure, as it includes the regulation of human rights in the framework of primary law, secondary law, constant case-law of the European Court of Justice which contains the human rights doctrine and general principles of law as well as acts *sui generis* which cannot be explicitly included in any of the above groups. These Union pillars on which the human rights regulation in EC/EU is based are further supplemented with other sources of human rights protection to which the author accords particular attention.

In conclusion the author presents some proposals *de lege ferenda* intended to achieve a higher effectiveness of the enforcement of the rights of the individual of human rights character in the framework of supranational organizations.

## HUMAN RIGHTS ACT 1998, INKORPORUJÍCÍ PRÁVA EVROPSKÉ ÚMLUVY O LIDSKÝCH PRÁVECH DO VNITROSTÁTNÍHO ANGLICKÉHO PRÁVA

## ÚVOD

Zatímco článek 1 Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“) nepochybně ukládá povinnost každého státu zajistit, aby vnitrostátní právo bylo v souladu s Úmluvou, stát nemá povinnost inkorporovat samostatnou Úmluvu do svého vnitrostátního práva.<sup>1)</sup> Zákon přijatý parlamentem, *Human Rights Act 1998*, obecně inkorporuje práva podle Úmluvy (*Convention Rights*) do vnitrostátního anglického právního řádu s účinností od října 2000. Tento článek porovnává interpretaci a aplikaci práv podle Úmluvy v anglickém právu před a po přijetí *Human Rights Act 1998*. Obsahuje odkazy na průvodní dokument tzv. *White Paper, Rights Brought Home: Human Rights Bill (Cm 3782, 1997)*, ve kterém předkladatel zákona, vládní strana *Labour Government*, vysvětluje obsah *Human Rights Act 1998* (dále jen „důvodová práva“).<sup>2)</sup>

Dále tento článek odkazuje na judikaturu a snaží se z ní vybrat citace soudců, které pro vysvětlení nejlépe ilustrují rozhodování v anglickém právním systému oproti pouhému výběru *Ratio Decidendi* - výsledného právního odůvodnění daného rozhodnutí, protože toto tzv. *Ratio* může mít třeba konkrétně v případě rozhodnutí House of Lords obsah jen pěti řádků z celkově třicetiránkového rozhodnutí, které sestává z názorů (*opinions*) někdy i pěti soudců. Navíc nikdy *Ratio* není označeno. Každý, kdo s judikaturou pracuje, si *Ratio* musí sám v rozhodnutí najít mezi názory soudců a odargumentovat svůj postoj, a to či ono je podle něj dané *Ratio* případu, popř. že zavedená judikatura již to takto považuje za *Ratio*. Protistrana v právním sporu může klidně namítat, že *ratio* je v úplně jiné pasáži rozhodnutí. Mnohé názory soudců mají podobu nekonečných výpravných ság nejen u stanovené většiny soudců, která rozhodla *majority*, ale i u nesouhlasící menšiny - *dissenting opinion*. Studenti práv si

<sup>1)</sup> Bradley A. W., Ewing K. D., *Constitutional and Administrative Law*, 12th edition, Longman, 1998, str. 473, (Dále jen „Bradley, Ewing“).

<sup>2)</sup> Jak též vysvětluje důvodová zpráva k *Human Rights Act 1998*, Welšské Shromáždění a Skotský Parlament (kterým byly předány některé politické a právní autonomie na základě zákonů přijatých Westminsterským Parlamentem: *Government of Wales Act 1998* a *Scotland Act 1998*, resp. *Devolution Acts*) by měly s odvoláním na *Human Rights Act 1998* také vydávat právní normy v souladu s právy Úmluvy. Tento článek se ale podrobně zabývá pouze anglickým právním systémem. K variacím v právu aplikovaném v jurisdikci Skotska či Walesu bude věnována srovnávací poznámka pouze v případě nutnosti dokreslení právní mozaiky.