

tárních aktů. Úroveň této ochrany je poměrně dobře hodnocena i v kontextu probíhající mezivládní konference o institucionální reformě, a to má pochopitelně určitý dopad i pro srovnání účinnosti správního soudnictví v jednotlivých státech.

Pokud máme stručně charakterizovat evropský standard soudní ochrany ve správním soudnictví, pak platí, že

- a) obecná i individuální správní opatření, jakož i protiprávní správní nečinnost, podléhají soudnímu přezkoumání, a to minimálně z hlediska legality, ale zpravidla i z dalších hledisek (proporcionalita, legitimní očekávání),
- b) přezkum provádějí nezávislé a nestranné soudy, v řízení konané korektně, bez průtahů, s respektem k právu veřejného slyšení a s garancemi účinnosti prostředků soudní ochrany,
- c) přezkum je snadno přístupný dotčeným osobám bez ohledu na jejich státní příslušnost či místo sídla či pobytu, je přístupný i dotčeným osobám bez finančních prostředků a poskytnutí slyšení všem účastníkům, kteří mají o slyšení skutečný zájem. Při přezkumu správních věcí, kde vystupuje velký počet účastníků, může soud na základě příslušných ustanovení a s ohledem na ochranu práv a právem chráněných zájmů účastníků přijmout rozumná procedurální opatření, zejména požadovat, aby si účastníci, kteří mají společný právní zájem, ustanovili společné zástupce, přednostně přezkoumávat typické případy a rozhodnutí oznamovat veřejnou vyhláškou,
- d) osoba, která podala správní žalobu, má právo požádat soud, aby rozhodl i o předběžné ochraně proti nežádoucím důsledkům správního opatření. Soud vyhoví tomuto požadavku, jestliže je zájem soukromé osoby na provedení předběžného opatření významnější než veřejný zájem a zájmy ostatních dotčených osob. To přichází v úvahu zejména tehdy, pokud by v důsledku správního aktu vznikla soukromé osobě těžká a nenapravitelná, či jen obtížně napravitelná újma dříve, než bude správní akt přezkoumán. Žádost o předběžné opatření lze kladně vyřídit zejména tehdy, jestliže je správní žaloba shledána přípustnou a je-li zřejmě odůvodněná. Soud může poskytnout předběžnou ochranu tím, že odloží vykonatelnost správního aktu, nebo obnoví faktický i právní stav, jaký by existoval, kdyby správní akt nebyl vydán, popř. uloží úřadu odpovídající povinnost. V neodkladných případech poskytne soud předběžnou ochranu i bez slyšení dotčených osob, které mají právo na vyjádření.

Je zřejmé, že rozhodování o občanských právech, váží se k článku 6 Evropské úmluvy o lidských prá-

vech, je páteří a osou evropeizační judikatury, která má bezprostřední vztah k problematice správního soudnictví. Vždyť již v průběhu první poloviny 80. let vykristalizovala distinkce rozdílného požadavku na spravedlivý správní proces na straně jedné a soudní proces na straně druhé. I když nebyla zcela opuštěna představa o tom, že orgány veřejné správy jsou povolány v některých případech k přímému výkonu spravedlnosti a měly by rozhodovat za srovnatelných podmínek jako nestranné a nezávislé tribunály, musí být brána v úvahu maxima rozsudku *Albert & Le Compte*, podle níž vždy postačuje, jestliže rozhodnutí správního orgánu, které samo o sobě nesnese měřítko práva na spravedlivý proces, podléhá následné soudní kontrole. Tato následná kontrola musí být ovšem uskutečnitelná orgánem s plnou soudní jurisdikcí, rozhoduje-li se o občanských právech a závazcích či o trestním obvinění.

Není v souladu se štrasburským pojetím plné jurisdikce, nepřezkoumává-li se vedle zákonnosti též kvalita (nezneužití) diskrece. To je takzvané paradigma rozsudku *Obermeier*: Vyjádří-li správní soud apodiktický názor, že je bezmocný, protože zákon mlčí, jde o neklamný příznak toho, že soud nemá plnou jurisdikci a že se na tento soud nelze spolehnout jako na nezávislý tribunál ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Paradigma rozsudku *Zumtobel* říká, že parametrické prostředí diskrece (nevybočování z mezí a hledisek stanovených zákonem) je tím, co spojuje test zákonnosti s testem kvality diskrece (nezneužití správního uvážení). Zákonné je zpravidla to, co je správné, a správní soud rozhodující v plné jurisdikci se s tím musí (alespoň potenciálně) umět vyrovnat. Zde je kritériem plné jurisdikce možnost soudu vnutit správním orgánům svůj názor na to, zda hodnocení faktů případu je či není v souladu s tím, co je po právu. Tento test je však chápán jako širší než test zabývající se toliko naplněním účelu zákona.

V rozsudku *Ortenberg* Štrasburský soud ve shodě se svou předchozí linií zdůvodňuje, že rakouský *Verfassungsgerichtshof* nemůže být považován za soud s plnou jurisdikcí i přesto, že rakouské právo zdvojuje linii soudní kontroly a umožňuje, aby osoba tvrdící porušení základních práv napadla inkriminované individuální správní rozhodnutí žalobou u správního soudu a zároveň aby stížností k ústavnímu soudu zpochybnila obecné správní rozhodnutí. Tato skutečnost však nezaručuje, že oba procesy budou propojeny jako koherentní systém ve smyslu požadavku rozsudku *de Geouffre de la Pradelle*. V případě stížnosti paní *Ortenbergové* navíc argumentaci Evropského soudu pro lidská práva potvrzuje efekt přezkumu u ústavního soudu, jemuž nezbylo než odkázat stěžovatelku na správní soud. *ESLP* dále argumentuje *zumtobelovsky*: „Pokud se týče přezkoumání učiněného správním soudem, jeho rozsah musí být po-

souzen ve světle skutečnosti, že vydání územního rozhodnutí není výhradně záležitostí uvážení správních orgánů... Správní soud pečlivě přezkoumal stížnosti žadatelky bod po bodu, aniž by odepřel svou příslušnost k odpovědi na ně. Zvláště se detailně zaměřil na to, zda provoz na přístupové cestě může být podstatným neoprávněným obtěžováním... S přihlédnutím ke skutečnosti, že se jednalo o diskreční rozhodnutí správního orgánu, jakož i vzhledem k povaze stížnosti paní *Ortenbergové*, přezkum správního soudu v tomto případě splnil požadavky článku 6 odst. 1.“

Existuje tedy samostatné paradigma rozsudku *Ortenberg* – správní soud v plné jurisdikci musí být moudrý obdobně jako správní úřad v tom smyslu, že dokáže bod po bodu věcně zrekonstruovat a právně vyhodnotit to, co uvážil úředník. Objeví-li se v této rekonstrukci excesy, měl by soud rušit správní rozhodnutí nikoli jako nezákonné, ale jako zneužívající diskreční pravomoc.

Sluší se dále připomenout, že štrasburská judikatura v rozsudcích *Gradinger/Schmautzer* požaduje rovněž po správních soudech ve funkci trestních soudů, aby dokázaly vnutit správním orgánům svůj názor na vinu a trest. Anglická dikce zmiňuje na tomto místě „the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below“, zatímco ve francouzské verzi čteme „le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur“. Zvykli jsme

Poznámky k Chartě základních práv Evropské unie

Dr. Gerald G. Sander, M. A., Mgr., Tübingen

A. Vznik Charty základních práv

Rada Evropské unie uznala na svém zasedání dnech 4. a 5. června 1999 v Kolíně nad Rýnem potřebnost vypracování Charty základních práv. Tento krok měl vést ke zviditelnění těchto práv občanům Unie. Rada v této souvislosti odkázala na to, že by Charta měla obsahovat základní práva na svobodu, rovnost a procesní práva, jak jsou zaručena Evropskou konvencí ochrany lidských práv a základních svobod (*EKOPS*) a jak vyplývají ze sdílených ústavních tradic členských států coby obecné zásady evropského práva. Charta by podle názoru Rady Evropské unie měla dále obsahovat ta základní práva, která náležejí pou-

si anglické *power to quash* překládat jako pravomoc zrušit, zatímco francouzské *pouvoir de réformer* jako pravomoc změnit, ale významový rozdíl není tak silný. Významovým klíčem není buď *casace*, nebo *reforma*, ale to, aby správní soud ve funkci trestního soudu mohl přezkoumávat napadené rozhodnutí z hlediska skutkového a právního. To je i v tomto kontextu podstatou plné jurisdikce štrasburského ražení. Pro legislativce to znamená zajistit, aby v případě, kdy přistoupíme na kasační princip, nepřišla při případném pokračování v řízení nazmar skutkové zjišťování a hodnocení důkazů provedená soudem jednajícím v plné jurisdikci.

V právu ES/EU se právo na soudní ochranu neomezuje pouze na spory spojené s občanskými právy a závazky či na projednání trestního obvinění. Pokud se však týče výjimek v oblasti aplikace, uplatňují se záruky poskytnuté Evropskou úmluvou o lidských právech obdobně i v právu ES/EU a je třeba poznamenat, že v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva musí být poskytnuta právní ochrana a pomoc, pokud by bez ní byl opravný prostředek neefektivní. Evropský soudní dvůr postupně zvyšuje úroveň ochrany, kterou poskytuje jako správní soud při přezkumu komunitárních aktů. Úroveň této ochrany je poměrně dobře hodnocena i v kontextu institucionální reformy, a to má pochopitelně význam i pro srovnávání účinnosti správního soudnictví v jednotlivých státech.

ze občanům Unie. Při koncipování Charty by nadto měla být zohledněna hospodářská a sociální práva obsažená v Evropské sociální chartě a v Chartě základních sociálních práv zaměstnanců (článek 136 Smlouvy o Evropských společenstvích, dále jen *SES*), alespoň do té míry, pokud pouze nezdůvodňují cíle jednání Unie.

Rada Evropské unie najmenovala 16. října 1999 dvaadesát členů grémia, které se na svém ustanovujícím zasedání 17. prosince 1999 prohlásilo za „Konvent“. Jeho zástupci měli nejružnější legitimační zdroje: jeden zástupce Komise, 15 osobních pověřenců šéfů států a vlád, 16 členů Evropského parlamentu a 30 členů národních parlamentů. Návrh Charty měl být vypracován během jednoho roku. Předsednictví se ujal bývalý německý prezident *Roman Herzog*.

28. září 2000 předložil konvent svůj návrh, který byl Radou Evropské unie v zásadě přijat během vrcholného setkání v Biarritzu 13. a 14. října 2000. Nakonec byla Charta základních práv evropské unie slavnostně vyhlášena třemi orgány EU, tzn. Evropským parlamentem, Radou a Komisí u příležitosti zasedání Rady v Nice.

B. Uznání základních práv Evropským soudním dvorem

Požadavek zohlednění EKOPS a ústav členských států při zpracovávání jednotlivých základních práv našel oporu v článku 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen SEU). Tímto předpisem byl výslovně uznán způsob odvození základních práv z judikatury Evropského soudního dvora (ESD). Přednostní použití práva EU totiž zamezuje tomu, aby mohlo být evropské právo poměřováno základními právy jednotlivých zemí. SES navíc zná pouze málo podob základních práv, jako jsou zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti v článku 12 smlouvy a osobní základní svobody vnitřního trhu.

Tím byl Evropskému soudnímu dvoru dán podnět k rozvíjení samostatné evropské soudní ochrany základních práv. Použil přitom výslovně EKOPS i ústavní tradice členských států. V případě „Stauder“ z roku 1969 formuloval ESD poprvé základní právo jako všeobecný právní princip práva EU. V uvedeném případě šlo o utajení osobních dat. Od té doby přiznal ESD celou řadu dalších základních práv, jako je např. vlastnické právo, právo na svobodnou volbu povolání, spolčovací právo, právo na ochranu bytu a rodiny nebo požadavek vyslyšení stran a účinné právní ochrany. Jejich aplikaci však může ESD provádět pouze v rámci jednotlivých případů, což nemůže zaručit systematický přístup k základním právním na evropské úrovni. Tento nedostatek nyní může být odstraněn právě díky Chartě základních práv.

C. Důvody pro vytvoření Charty základních práv

Vypracování Charty základních práv opodstatňuje vícero různých důvodů. Především slouží posílení ochrany individuálních a kolektivních základních práv občanů vůči vzrůstající moci orgánů EU. Závazek respektování základních práv je nezbytným předpokladem legitimity této moci. Protože se těžiště veřejné moci stále více přesunuje z členských států na EU, je důležité, aby byla individuální práva na evropské úrovni zajišťována nikoliv pouze judikaturou ESD, ale aby byla zdůrazněna i Chartou základních práv.

Charta by měla občanům ukázat, že Evropa garantováním a ochranou jejich práv vytváří společenství, které se nezakládá pouze na teritoriální příslušnosti k určitému hospodářskému prostoru, ale i na sdílení společných hodnotových představ jako jsou demokracie, svoboda, rovnost, solidarita, bezpečnost a ochrana rozmanitosti. Charta by zároveň měla občanům Unie zajistit ochranu před neblahými dopady čistě ekonomicky zaměřeného jednání. Charta také může navenek ukázat základní principy evropské identity, aby si středo- a východoevropští kandidáti přistoupení mohli udělat jasný obrázek o charakteru Unie, do které by rádi brzy patřili.

Kodifikací základních práv dojde především k systematizaci a sjednocení dosavadního souboru jejich ochrany v EU. Způsob a rozsah základních práv jsou díky jejich kazuistickému vývoji danému judikaturou EU nepřehledné. Navíc trvá nebezpečí, že toho času jenom soudně vyvinutá ochrana základních práv není dostatečně zakotvena. Z hlediska právní jistoty je proto potřebné vytvořit Chartu základních práv. Kromě toho Charta dodatečně legitimuje soudní evoluci základních práv.

D. Obsah Charty

Charta obsahuje vedle preambule o východiscích a cílech sedm kapitol dohromady s 54 články v oblastech: důstojnost člověka, svoboda, rovnost, solidarita, občanská práva, justiční práva a obecná ustanovení.

Jako nejvýše chráněnou hodnotu Charty postuluje kapitola I lidskou důstojnost (článek 1). Oddíl obsahuje ještě právo na život (článek 2) a nedotknutelnost osoby (článek 3), stejně jako zákaz mučení (článek 4), otroctví a nucené práce (článek 5).

Kapitola II (články 6–19) upravuje jednotlivé svobody jako práva na ochranu před veřejnou mocí. Pocházejí především z EKOPS a ústavních tradic členských států. Počítá se mezi ně např. právo na svobodu a bezpečnost (článek 6), svoboda vyznání (článek 10), svoboda vyjadřování (článek 11) a shromažďování (článek 12).

Kapitola III (články 20–26) upravuje rovnost práv, jako stejná oprávnění muže a ženy (článek 23), a uvádí jednotlivá práva pro děti, starší lidi a postižené (články 24–26).

Během vypracovávání Charty se předmětem litéch diskusí stalo především přijetí sociálních základních práv. Rozsah jejich zahrnutí byl sporný, protože ústavy členských států uznávají tato práva velmi rozdílnou měrou a nebylo tak možno vyjít z obecně sdíleného výchozího bodu. Rozdílné postoje k sociálním právním mají původ v té skutečnosti, že tato práva jsou sotva vhodná pro garantování subjektivních, žalovatelných nároků. Konečná formulace sociálních práv proto představuje kompromis. Charta reguluje hospodářská a sociální práva převážně v kapitole „solidarita“ (články 27–28). Tato práva jsou však obsažena i v jiných oddílech. Mezi akceptovaná základní práva patří např. právo na svobodnou volbu zaměstnání a právo pracovat (článek 15 odst. 1), právo na vzdělání (článek 14), ochrana před neoprávněnou výpovědí (článek 30), právo na přístup ke službám sociálního zabezpečení (článek 34) a právo na mateřskou a rodičovskou dovolenou (článek 33). Místo práva na práci upravují články 25–30 skupinu jednotlivých práv, která se zabývají především ústavněprávním postavením zaměstnance a zacházením v pracovním poměru.

Kapitola pátá (články 39–46) vypočítává jednotlivá občanská práva. Některá z nich, jako aktivní a pasivní volební právo pro volby do Evropského parlamentu (článek 39) nebo do komunálních voleb (článek 40), jsou omezena na občany Unie. Vedle toho Charta odkazuje na práva, která jsou rozšířena na fyzické nebo právnické osoby s bydlištěm nebo řádně zapsaným sídlem v členském státu, např. právo na přístup k určitým unijním dokumentům (článek 42) nebo petiční právo vůči Evropskému parlamentu (článek 44).

Justiční práva jsou zpracována v kapitole VI (články 47–50). Ovlivňují především evropským a národními soudy užívané procesní právo. Upraveno je např. právo na účinnou právní pomoc a nestranný soud (článek 47). Evropská stížnost pro porušení základních práv (k ESD) však do Charty pojata nebyla.

Závěrečná obecná ustanovení v kapitole VII (články 51–54) se zabývají oblastí použití Charty, dosahem garantovaných práv, úrovní ochrany a zákazem zneužívání práv.

Za povšimnutí stojí, že Charta je občas prošpikovává i jednotlivými „moderními“ základními právy, jako je právo na dobrou správu (článek 41), zákaz klonování lidí (článek 3 odst. 2) nebo garantování vysokého stupně ochrany životního prostředí a spotřebitelů jakožto cílů Unie (články 37 a 38).

E. Oprávněné a povinné subjekty základních práv

I. Oprávněné subjekty základních práv

Charta rozlišuje mezi příslušníky států členských a nečlenských. Zatímco základní práva svobody, rovnosti a práva procesní náleží „každé osobě“, jsou jiná práva omezena na občany a občanky Unie. Práva garantovaná Chartou tak přináleží různým oprávněným osobám. Některá ustanovení se rovněž obracejí přímo na příslušníky nečlenských zemí, jako např. právo na rovnost pracovních podmínek pro příslušníky třetího státu oprávněné pracovat v členském státě (článek 15 odst. 3 Charty). Jiná práva, jako přístup k dokumentům (článek 42), byla kromě občanů Unie rozšířena i na fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo ve stanovách zapsané sídlo v členském státě.

II. Povinné subjekty základních práv

Charta zavazuje orgány a instituce Unie a stejně tak – pokud používají právo Unie – i členské státy. Ty však Chartou nejsou vázány pokud jde o jejich čistě národní činnost. Zde zůstávají rozhodnými národními základními práva. Podle článku 53 nesmějí být ustanovení Charty vykládána způsobem, který by znamenal omezení národních základních práv. Oblast použití zasahuje Společenství i oba mezivládní sloupy společné

vnější a bezpečnostní politiky, stejně jako policejní a soudní spolupráci v trestních záležitostech. EU se tak stala první mezinárodní organizací, která své jednání opírá o vlastní úpravu základních práv.

Do Charty nebyla výslovně přijata bezprostřední účinnost základních práv vůči nečlenským zemím. Tím je zásadně vyloučeno bezprostřední ukládání povinností soukromým subjektům. Některá ustanovení však dávají smysl pouze za předpokladu takovéto účinnosti. Pokud je zakázán obchod s lidmi (článek 5 odst. 3) a dětská práce (článek 30), plyne z toho, že smlouvy uzavřené podle soukromého práva by měly být neplatné.

F. Status Charty

Protože se zakotvení ochrany základních práv na nejvyšší úrovni práva Unie jeví jako nevyhnutelné, choval se Konvent při své činnosti tak, jako kdyby měl předložit právně závazný katalog základních práv. Postupoval tak podle „jakoby – teorie“ předsedy Romana Herzoga, podle které je každý článek formulován tak, aby mohl být – bez dalších změn – právně závazný.

I když se prozatím šéfové vlád v roce 2000 shodli pouze na nezávazné prohlášení Charty v Nice, zůstává cílem právní závaznost Charty. Právně závazné zakotvení do smluv bylo přesunuto na příští vládní konferenci v roce 2004, která by se kromě toho měla zabývat i Ústavou, katalogem kompetencí a novým uspořádáním smluvního systému.

Pro vtažení Charty do systému smluv přicházejí do úvahy různá řešení. Podle jednoho by Charta mohla být přijata jako samostatná část primárního práva. Vyžadovalo by to včlenění odpovídajícího odkazu do preambule nebo do článku 6 odst. 2 SEU, ve kterém by byly stanoveny i podmínky pro právně závazné přijetí Charty. Výhoda pojetí Charty základních práv jako samostatného zdroje primárního práva leží především v jejím charakteru jednolitěho dokumentu, který vykazuje vysokou úroveň symbolické síly a transparentnosti. Na druhé straně by vytvoření dodatečného dokumentu zvýšilo počet zdrojů primárního práva, což by mohlo nadále zvýšit nepřehlednost smluv.

Dalším řešením by mohlo být přijetí Charty jako součásti SES a to na základě její provázanosti s občanstvím Unie (článek 17 a násl. SES). Je ovšem nutno zvážit, že faktická oblast použití Charty přesahuje otázku občanství Unie. Navíc by „skryté“ přijetí Charty v druhé části SES neodpovídalo významu základních práv a svobod.

Je tedy třeba dát přednost přijetí Charty základních práv do SEU. Charta může být na předním místě integrována jako nový titul nazvaný „základní práva“. Tím bude SEU pozdvižena na úroveň ústavní listiny

a přistoupení k Evropské Unii bude bezprostředně svázáno s respektováním základních práv.

G. Vztah Charty k EKOPS

Vedle vypracování vlastní Charty základních práv byla neustále diskutována možnost přistoupení EU k Evropské konvenci ochrany lidských práv a základních svobod (EKOPS), zvláště když všechny členské státy EU jsou zároveň i smluvními stranami EKOPS. Rada proto nakonec ESD předložila otázku, zda je na základě smluv možné přistoupit k EKOPS. Ve svém dobrozdání ESD rozhodl, že by přistoupení vyžadovalo změnu smluv, neboť EU nedisponuje obecnou příslušností k lidským právům a ani pravomoc přizpůsobování smluv daná článkem 308 SES neskýtá dostačující základnu pro takovéto zmocnění.

Přijetím Charty se na evropské úrovni objevily dva katalogy lidských práv a základních svobod, které posuzují dva rozdílné soudy (ESD v Lucemburku a Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku). Při výkladu jednotlivých základních práv tak může dojít k obsahovým posunům. ESD v roce 1989 ve věci „Hoechst AG“ rozhodl, že obchodní místnosti nespádají pod ochranu privátní sféry, zatímco Evropský soud pro lidská práva (ESLP) v roce 1993 v jiné věci zaujal opačné stanovisko. Je dokonce možné, aby byl ESD k posouzení předložen na evropské právo se odvolávající způsob výkladu učiněný v rámci národního soudního řízení a tento pak byl po vyčerpání vnitrostátních právních prostředků předložen jako individuální stížnost podle článku 34 EKOPS rovněž k posouzení ESLP. Pak by se oba soudy zabývaly stejným sporem a mohly by v téže cause dospět k rozdílným závěrům.

Článek 52 odst. 3 a článek 53 proto upravují vztah evropské Charty základních práv k EKOPS. Podle těchto pravidel nesmí být žádné ustanovení Charty vyloženo tak, aby ve srovnání s EKOPS poskytl omezenější úroveň ochrany. Díky autonomii práva Unie však rozsah ochrany garantovaný Chartou může být větší. O tom, zda bude toto obecné určení pro potřeby praxe dostačující, lze pochybovat. Smysluplným se každopádně ukazuje rozvoj neformální kooperace evropských soudů zajišťující obeznamenost s rozdílnou judikaturou a vzájemnou výměnu názorů mezi soudci.

H. Kritické připomínky k Chartě

Vytvoření Charty základních práv a její obsah je nutno hodnotit zásadně pozitivně. Posiluje pozici ESD při zajišťování základních práv a legitimuje jeho související judikaturu. Charta je kromě toho základním kamenem v procesu tvorby evropské identity a může tvořit výchozí bod budoucí evropské ústavy.

Kritické zamyšlení si tak zaslouží pouze formulace jednotlivých základních práv. Nepříliš šťastná je formulace článku 2 ohledně garantování práva na život pro *osoby*. Vzniká pochybnost, zda je tím dán užší okruh oprávněných než v článku 1, ve kterém se hovoří o *lidské* důstojnosti. Jakékoliv zúžení na osoby jako rozumné, sebe sama vědomé, svobodné, mravně zodpovědné bytosti by však rozhodně nebylo na místě. Proto německá ústava, tzv. Základní zákon mluví většinou o „každém“ nebo „člověku“. Osoba nebo osobnost hraje roli pouze u práva na svobodný rozvoj (článek 2 odst. 1 Základního zákona) a nedotknutelnosti svobody (článek 2 odst. 2 tamtéž).

Vedle toho volají mnohá práva po větším zpřesnění. U celé řady základních práv není jasně rozpoznatelné, zda mají působit i vůči nečlenským státům. Především úprava rovnosti a zákazu diskriminace (článek 21 odst. 1) vyžaduje precizaci vedenou tímto směrem. Další vyjasnění potřebují i některá sociální práva, např. právo na ochranu při neoprávněné výpovědi (článek 28), a právo na zdravé, jisté a důstojné pracovní podmínky (článek 29). Není totiž jasné, zda se má jednat o zajištění žalovatelného individuálního nároku. V opačném případě se jedná o pouhé principiální ustanovení, které vyžaduje další konkretizaci judikaturou. Také kontury ochrany životního prostředí a spotřebitelů (články 37 a 38) byly nastíněny jen velmi nejasně.

Nápadné je, že základní práva neobsahují žádné ustanovení, které by odstupňovaně určovalo jejich meze. Nalezneme pouze výhradu zákona, garanci základního příjmu a zásadu přiměřenosti uvedené jako meze v článku 52. Zákonná omezení jsou potom přípustná pouze tehdy, pokud jsou nutná, sledují uznané cíle EU nebo slouží ochraně práv a svobod jiných (srovnej článek 52 odst.2). Ve výslednici je tak ovšem dogmaticky právo na vzdělání zaručeno stejným způsobem jako právo na život. Přiměřenější by přitom byla úprava mezí rozlišující podle významu jednotlivých práv.

Kromě toho text Charty nedostatečně zmiňuje rozmanitost Evropské unie. Evropa čerpá z bohaté pestrosti různých kultur. Tento podstatný element společenství by měl být zachován i nadále. Článek 22 se ovšem spokojuje pouze s krátkým odkazem na respektování různých kultur, náboženství a řečí. Ohledně specifických skupinových práv nebyl Konvent schopen shody. Stejně tak nejsou v Chartě zohledněny demokratické aspekty. Sice došlo k zakotvení volebního práva do Evropského parlamentu (článek 39); odkaz na demokratické pojetí Unie však chybí. Mohlo to zůstat vyhrazeno pozdější ústavě, dokud však její vznik není jistý, byla by připomínka v Chartě smysluplná.

Vhodným tématem k diskusi zůstává i zavedení stížnosti pro porušení základních práv. Charta tako-

vyto nástroj právní ochrany občanů nepřijala, považuje procesně právní ochranu jednotlivce za dostačující. Občan Unie si na porušení základních práv může přímo stěžovat pouze v rámci zrušovací žaloby podle článku 230 SES. Podle odstavce 4 ovšem musí dokázat, že byl právním aktem Společenství dotčen bezprostředně a individuálně. Protože však je dopad jednotlivých opatření zpravidla vždy spíše skupinový, je tento požadavek často příliš vysokou metou. Nepřímé ochrany se dále občan Unie může domáhat cestou projednání předběžné otázky ze strany ESD podle článku 234 SES. Tento postup si však nemůže vynutit, je odkázán na to, že k předložení oprávněný, popřípadě – jedná-li se o poslední instanci – dokonce zavázaný národní soud bude sdílet jeho názor na důležitost výkladu evropského práva v daném případě. Z těchto důvodů se zavedení stížnosti pro porušení základních práv zdá být zcela smysluplným. Nebezpečí přetížení ESD je třeba čelit beztak nutnou reformou evropského soudnictví. Tak by mohly být např. kompetence ESD přeneseny na soud prvního stupně.

I. Charta jako součást budoucí ústavy?

Charta základních práv nastoluje otázku vytvoření ústavy EU. V posledních letech byla obzvláště ze strany Evropského parlamentu několikrát vyjádřena naděje na rozběhnutí ústavodárného procesu. Charta ústavou není, její katalog základních práv však představuje základní kámen budoucí ústavy a přibližuje tak EU o krok blíže ke konstitucionalizaci. V rámci dosažení lepší přehlednosti úkolů EU je třeba usilovat o nové uspořádání a systematizaci základních smluv. Způsob vzniku ústavy je ovšem sporný.

Existuje požadavek jejího vypracování ústavodárným shromážděním následovaného přijetím ze strany jednotlivých národů, popř. jejich parlamentů. Ústavodárný proces i existence společné ústavy by potom silně přispívaly k pocitu identity a legitimacy. Ztroskotání ústavy v ratifikačním procesu by však vedlo k vážné krizi uvnitř EU.

Na druhé straně nepředstavuje ani postupná vý-

stavba evropského ústavního svazu ideální řešení. Jak ukazují zkušenosti posledních desetiletí, vedou vládní konference k hromadění smluv, článků a protokolů, které už pro občana přestávají být transparentní a přijatelné. Revidování smluv tak z hlediska konstitucionalizačního procesu skýtá jen stěžejší schůdnou variantu.

Smysluplnější se naopak zdá být cesta rozdělení smluv na dvě části. Stávající smlouvy totiž už obsahují nejdůležitější části ústavy. Zbývá už jen sjednotit cíle a základní hodnoty společně s ústavními, institucionálními a finančně politickými strukturami do „Evropské ústavní smlouvy“. Všechny ostatní předpisy by mohly být upraveny ve zvláštní smlouvě a v jednacích řádech evropských institucí.

Zůstává však otázkou, zda by po přijetí ústavy zůstal zachován potřebný prostor pro dynamický integrační proces. Pokračování evropského sjednocování bylo v minulosti zajišťováno neustálým revidováním smluv a dynamickou judikaturou ESD. Ústava je však v první řadě popisem statu quo mocenského útvaru a působí principiálně staticky. Změny ústavy jsou možné jen za podmínky splnění náročných právních požadavků. V této souvislosti je třeba konstatovat, že teze přiznávající Evropské unii dosažení zralosti, které by už dnes slušela ústavní smlouva, může být – na základě pádných argumentů – značně zpochybněna.

J. Závěrečné slovo

Přijetím Charty základních práv se EU deklarovala i navenek jako společenství sdílející určité hodnoty. Charta tak vynikajícím způsobem plní svou integrační a legitimační funkci. Vytvoření Charty je kromě toho zároveň i předobrazem pro budoucí proces konstitucionalizace Evropy. Zbývá vyzkoušet, zda může být úspěšný model Konventu použit i při změnách smluv. Evropská unie však rozhodně přijetím Charty základních práv zdolala důležitou etapu na cestě konstitucionalizace Evropy, na jejímž konci by mohla stát evropská ústava.

Přeložil Mgr. Jan Šarman

Technickým nedopatřením nebyla v článku Mgr. J. Kotáska, Ph.D., Nad novou úpravou srovnávací reklamy, publikovaném v EMP 5–6/2001, zařazena v textu čísla odkazující na poznámky uvedené na konci článku. Autorovi i čtenářům se omlouváme a jakmile to kapacitní dispozice časopisu umožní, uvedený článek znovu uveřejníme.