



Jak rozumět Protokolu Lisabonské smlouvy o Polsku a Velké Británii?



Výtah z článku zpracovali:
JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.
Martin Kuta

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a Spojeném království (dále jen Protokol) je předmětem mnoha diskusí a interpretací. Významným textem, který se k Protokolu vyjadřuje, je kapitola článku M. Dougana: *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*. Kapitola č. 7. 2 se nazývá **The Protocol on Poland and the UK**. Článek vyšel v nejprestižnějším časopise pro evropské právo: *Common Market Law Review* 3/2008, pp. 665-671. M. Dougan je profesorem evropského práva na Liverpool Law School.

Následující text přináší **podstatný výtah** z příslušné části kapitoly uvedeného článku:

Nebezpečí plynoucí z Listiny základních práv Unie (dále jen Listina) pro Spojené království bylo spatřováno především v Hlavě IV (Solidarita). V ní obsažené prvky se jeví jako ohrožení pro liberální pracovní právo ve Spojeném království, pokud by se Listina aplikovala jako platné právo EU. Toto ohrožení se proto na půdě praktické vnitrostátní politiky Velké Británie stalo diskutovaným tématem. Ve chvíli, kdy se kabinet ve Spojeném království bál negativního výsledku v případě použití referenda o Lisabonské smlouvě, ustoupil tlaku a přijal nechvalně známé podmínky (tzv. - „red lines - krajní meze za které Británie odmítla ve vyjednávání ustoupit“), které měly být uplatněny při vyjednávání v r. 2007. Jejich splnění bylo podmínkou sine qua non pro souhlas Velké Británie s Lisabonskou smlouvou. Jedna z těchto linií obsahovala i přijetí protokolu jako části Lisabonské smlouvy, protokolu upravujícího aplikaci Listiny (Listina – unijní právo – versus vnitrostátní právo) v britském právním prostředí.

Návrh na úpravu právního postavení Listiny inicioval „*akutně paranoidní, často překvapivě dětinskou a někdy jednoduše nečestnou pomlouvачnou kampaň*“ (str. 666) vůči Lisabonské smlouvě a Listině. Důležitou roli v této kampani hrálo obvinění z toho, že Hlava IV. Listiny může ohrozit neoliberální legislativu Velké Británie v oblasti zaměstnávání. Každý pokus vysvětlit podstatu a ústavní limity Listiny v této atmosféře musel být neúspěšný. Iracionální debata vyústila v potřebu protokolu, který by situaci s „red lines“ uklidnil, aby pomohl snaze Velké Británie vyhnout se referendu.

Tehdy vládnoucí polská vláda se k britské snaze o vytvoření protokolu připojila, poté nově zvolená polská vláda nemohla své připojení k protokolu odvolat, i když obavy ze

sociálních práv u Polska neměly žádné zdůvodnění (především pokud jde o princip solidarity apod.).

Jak se má protokol vykládat?

Naše odpověď se odvíjí nejen od výkladu znění Protokolu samotného, ale také závisí na tom, jaký může být vliv Protokolu na Polsko a Velkou Británii a na jejich výklad (case law) základních práv jako obecných principů (*jde o to, že sociální práva obsažená v Listině jsou považována za tzv. obecné principy, které nemusí být dodržovány jako plná práva, ale jako zásady hodné dosažení. Poznámka J. Syllové.*)

Za prvé soud může přistoupit k Protokolu tak, jak je to prezentováno politicky – jako k výjimce pro Polsko a VB z určitých závazných článků Listiny. Tento přístup by vedl ovšem k závěru, že Unie poskytuje základní práva a svobody pouze obyvatelům 25 ze 27 států. Něco takového by výrazně podkopalo koncept společných základních práv a svobod Evropské unie, což by „klamalo v srdci společného právního dědictví pro unijní občany“ (což byl názor EP v jeho stanovisku k mandátu vůči IGC). Vyhnout se tomuto výsledku výkladu je legitimním cílem – jen jak jej dosáhnout?

Jednou z možností je soustředit se na znění preambule Protokolu - Listina pouze potvrzuje práva, která již v unijním právu existovala, aniž by byla nová vytvářena. - pouze potvrzuje stávající stav unijního práva. Výklad by tedy říkal, že pro Polsko a Spojené království nepřináší Listina žádná nová práva a povinnosti, nýbrž sumarizuje to, co v unijním právu existuje. Tento přístup, který se dá rovněž považovat za výjimku pro Spojené království a Polsko, říká, že Listina pouze kodifikuje základní svobody, které existují jako základní principy unijního práva (které je plně zavazující pro Polsko a Spojené království). Tím se sice vytváří systém univerzálního standardu lidských práv pro všechny obyvatele Unie, zároveň ovšem dochází k problému, kdy se 25 států řídí právy stanovenými Listinou a dva státy se řídí obecnými principy (Listinou v některých případech, obecnými principy ve zbývajících situacích) – nedošlo by tedy k záměru Listiny, který spočívá ve sjednocení východiska základních práv a svobod pro celou Unii. Následkem tohoto výkladu by ovšem mohlo dojít k popření fundamentálního postavení Listiny pro oblast základních práv Unie. Aby došlo k zamezení politických machinací ze strany Polska a Spojeného království, byl by Evropský soudní dvůr nucen vtáhnout principy do aktivního rozhodování o základních právech namísto akceptování dohodnutého textu Listiny. Proto ani toto řešení se neukazuje jako optimální.

Způsob, jak neutralizovat dopad Protokolu, spočívá v konstatování, že Listina (i dle preambule Protokolu) pouze **znovu potvrzuje (deklaruje)** práva a principy existující

v unijním právu – **Protokol se snaží vyjasnit určité aspekty použití Listiny ve vztahu k právu Spojeného království a Polska, zejména nakolik budou moci být ustanovení Listiny žalovatelná před soudy těchto dvou států. Protokol není určen k žádnému novému právnímu účinku, pouze objasňuje následky právních závazků ukládaných unijním právem, zejména proto, že obyvatelstvo Velké Británie a Polska trpělo nejistotami a pochybnostmi.**

Listina se podle čl. 1 (1) Protokolu nestává nadřazeným právním předpisem v případě té části britského/polského práva, které nespadá do pravomocí podle Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. Protokol se snaží deklaratorně zamezit takové interpretaci, že se Listina stává univerzálně žalovatelným právním předpisem pro lidská práva v Evropě, což by setřelo rozdělení kompetencí mezi Unii a členskými státy a mezi členskými státy jednajícími v rozsahu? (*in the scope*) kompetencí Unie a mimi něj. A contrario tomuto výkladu svědčí to, že pokud by Protokol v čl. 1 (1) skutečně chtěl aktivně zmenšit pravomoc ESD vůči těmto dvěma státům, pak by použil mnohem ostřejší a jasnější formulaci.

Pokud se podíváme na čl. 1 (2) Protokolu, pak i toto ustanovení vypadá jako deklaratorní, nikoliv konstitutivní text (ustanovení zní: *zejména, a aby se předešlo jakékoliv pochybnosti, nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva platná v Polsku a VB, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu Polska či VB*). Ustanovení upravuje žalovatelnost hlavy IV – a pouze potvrzuje, že tato práva nejsou přímo účinná individuální práva. Ve skutečnosti stejně (i kdyby nebylo Protokolu) žádné ustanovení z hlavy IV nečiní z práv přímo žalovatelná práva. Ustanovení hlavy IV (sociální práva) jsou postavena na předpokladu, že tato práva mohou být vykonávána v rámci (*within the scope*) smluv a za podmínek, stanovených pro unijní nebo národní implementační opatření. Jak čl. 1 (2) potvrzuje, závazný účinek a žalovatelnost jakéhokoliv národního implementačního předpisu je inherentní domácímu právnímu řádu, jak stanoví preambule, jakákoliv implementační opatření Polska a Velké Británie zůstávají závazná a žalovatelná v těchto zemích jako taková, a to podle zásady přednosti. Ve skutečnosti článek 1 (2) není nic víc než opětovným potvrzením, ve prospěch těchto dvou států, rozdílu mezi právy a principy, což stanoví už Listina v čl. 52 (5).

Když se podíváme na čl. 2 Protokolu, je třeba aplikovat podobné interpretační techniky. Z toho vyplyne, že právní účinek tohoto článku je minimální. Pouze stanoví, že pokud se odkazuje na národní právo, může se tak dít jen tehdy, pokud toto odpovídá právu

Velké Británie a Polska. Ani tento článek nijak nezpochybňuje princip závaznosti a přednosti práva EU.

Závěrem je možno konstatovat, že Protokol je třeba vyložit jako text bez existujících právních účinků, bez vlivu na právní pozici Polska a Velké Británie na unijní právo. Tento přístup možná nejlépe odráží pochopení primárního účelu Protokolu, kterým byla účinná politická odpověď na vážné selhání veřejného diskurzu. Ve skutečnosti je Protokol smyšlenou odpovědí na smyšlený problém (*fantasy solution to fantasy problem*). Listina není vážnou hrozbou vůči britskému pracovnímu právu, a protokol není skutečným opt – outem z čehokoli. Nebo přinejmenším, **pokud unijní právo klade nějaká omezení směřující k rozložení ochrany zaměstnání podle britského práva, pak to pramení ze smluv, unijního sekundárního práva a (možná) z obecných principů unijního práva – bez ohledu na Listinu nebo Protokol.** Co je podstatné, tento přístup má výhodu v tom, že zachovává koherentní, fungující systém ochrany lidských práv – založený na přednosti Listiny a čistě reziduální roli základních principů – což se bude aplikovat plně na všech 27 členských státech Unie.