



Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny



Mgr. Marek Chmel
JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Obsah

Obsah.....	2
I. Listina základních práv Evropské unie	3
a) Úvod.....	3
b) <u>Ochrana lidských práv v EU</u>	3
c) <u>Obsah Listiny</u>	4
II. Česká „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie	5
a) Úvod.....	5
b) <u>K charakteru jednotlivých dokumentů</u>	5
<u>Dohoda o uzavření příští přístupové smlouvy spolu s připojeným českým protokolem</u>	5
<u>Dohoda o potvrzení některých článků Lisabonské smlouvy</u>	6
<u>Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v České republice</u>	6
III. Závěr.....	9
IV. Použitá literatura:	10
V. Přílohy	11
<u>Příloha č. 1 Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království (Protokol č. 30)</u>	11
<u>Příloha č. 2 Část závěrů předsednictví: Brusel 29.–30. října 2009</u>	12
<u>Příloha č. 3 Část závěrů předsednictví: Brusel 29.–30. října 2009</u>	12

I. Listina základních práv Evropské unie¹

a) Úvod

Podle čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy:²

1. Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.

Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.

Smlouva o Evropské unii, na rozdíl od Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu,³ neobsahuje přímo text Listiny, ale odkazuje na její znění, ve kterém byla slavnostně vyhlášena dne 12. prosince 2007 (den před podpisem Lisabonské smlouvy) předsedou Evropského parlamentu Hans-Gertem Pötteringem, předsedou Evropské rady José Sokratesem a předsedou Evropské komise José Manuelem Barrosem. Evropský parlament toto znění Listiny základních práv EU schválil na plenárním zasedání dne 29. listopadu 2007. Ve svém Rozhodnutí o schválení Listiny základních práv Evropské unie Evropským parlamentem,⁴ jehož je schválené znění Listiny přílohou, mimo to Evropský parlament *důrazně vyzývá Polsko a Spojené království k vynaložení veškerého úsilí, aby bylo přece jen dosaženo konsensu, pokud jde o neomezenou použitelnost listiny.*

Právní závaznost Listiny nevyplývá z tohoto jejího vyhlášení či schválení, neboť forma těchto aktů nestačí k tomu, aby se Listina stala součástí smluvního základu Unie (Listina nebyla schválena ve formě změny zakládacích smluv a není jejich součástí). Vyhlášení Listiny pouze ověřilo autentické znění Listiny.

Právní závaznost Listiny vyplývá výhradně z výše citovaného čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a je tedy omezena na to, že „*Listina má stejnou právní sílu jako smlouvy.*“ To znamená, že pokud určitý orgán má ze smluv o EU vznikající pravomoc Listinu použít, pak je právní síla příslušného ustanovení Listiny stejná jako právní síla primárního práva zakládajících smluv (a tedy že ustanovení Listiny stojí nad sekundárním právem). Kdy je možno ustanovení Listiny použít orgány EU případně členských zemí stanoví výhradně Smlouvy (SEU a SFEU) a je to vysvětleno níže.

b) Ochrana lidských práv v EU

Evropské společenství vznikalo jako ekonomické společenství. Římská smlouva původně neobsahovala žádné zvláštní ustanovení týkající se ochrany základních práv. Bez ohledu na to Soudní dvůr již v 70. letech judikoval, že *respekt k základním právům tvoří integrální součást obecných principů práva chráněných Soudním dvorem Evropského společenství. Ochrana takovýchto práv, inspirovaných ústavními tradicemi společným členských států, musí být zajištěna v rámci struktury a účelů Společenství.*⁵

¹ Dále jen Listina.

² Dále jen SEU.

³ Dále jen SÚ.

⁴ Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 29. listopadu 2007 o schválení Listiny základních práv Evropské unie Evropským parlamentem (2007/2218 (ACI)). Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/>.

⁵ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

Před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost je ochrana základních práv v EU založena na čl. 6 Smlouvy o EU, jehož původní znění obsažené v Maastrichtské smlouvě bylo upraveno Smlouvou amsterodamskou. V odst. 1 stanoví, že *Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům*. Podle odst. 2 *Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství*.

Tyto dva hlavní zdroje základních práv v Unii – tj. ústavní tradice společné členským státům v podobě judikované Soudním dvorem a Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod,⁶ posloužily i jako základní inspirace při tvorbě Listiny základních práv Evropské unie. O jejím vypracování rozhodla již 4. června 1999 Evropská rada v Kolíně nad Rýnem⁷, návrh textu byl vytvořen již během následujícího roku Konventem. Konvent zároveň vyhotovil vysvětlení k Listině sloužící jako výkladový nástroj pro vyjasnění jejích ustanovení.⁸ V prosinci 2000 byla Listina slavnostně vyhlášena Evropským parlamentem, Radou a Evropskou komisí a jako nezávazná politická deklarace připojena ke Smlouvě z Nice.

Přes absenci právní závaznosti Listiny usilovaly evropské instituce o posílení její pozice a o její co nejčastější využívání. Dne 13. března 2001 Komise rozhodla,⁹ že každý návrh právního aktu a každá předloha právního nástroje, které má Komise přijmout, budou během jejich vypracovávání podléhat předběžné kontrole, zda jsou slučitelné s Listinou. Rozhodla rovněž, že v případě legislativních návrhů a předloh právních nástrojů, které jsou zvláště spjaté se základními právy, se učiní formální prohlášení o jejich slučitelnosti ve formě bodů odůvodnění dokládajících dodržování Listiny. V roce 2005 přijala Komise Sdělení o dodržování Listiny základních práv v legislativních návrzích Komise – metodika pro systematickou a přísnou kontrolu¹⁰, jehož cílem je *umožnit útvarům Komise systematicky a přísně kontrolovat, zda jsou při vypracovávání všech jejích legislativních návrhů dodržována všechna příslušná základní práva*. Rozbor, nakolik předkládaný legislativní návrh Komise dopadá na základní práva jednotlivce, se stal obligatorní součástí tzv. (*regulatory*) *impact assessmentu* (posouzení dopadu) a důvodové zprávy těchto návrhů.

Paralelně začal i Soudní dvůr používat ve své rozhodovací praxi odkazy na konkrétní články Listiny.

c) Obsah Listiny

Listina obsahuje vedle standardního katalogu klasických občanských, politických a základních práv zaručovaných Evropskou úmluvou i tzv. práva tzv. nové generace, čímž jsou myšlena především práva sociální a ekonomická. Listina tak poprvé spojuje do jednoho dokumentu občanská, politická, hospodářská a sociální práva občanů a všech lidí, kteří žijí na území Unie. Tato práva jsou věcně rozdělena do šesti hlav: Důstojnost, Svoboda, Rovnost, Solidarita, Občanská práva a Soudnictví. Z vysvětlení připojených k Listině plyne, že zatímco práva a zásady obsažené v prvních třech hlavách jsou odvozeny především z Evropské

⁶ Dále jen Evropská úmluva.

⁷ Bod 44 Závěru předsednictví: *The European Council takes the view that, at the present stage of development of the European Union, the fundamental rights applicable at Union level should be consolidated in a Charter and thereby made more evident*. Dostupné na:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm.

⁸ Podle čl. 52 odst. 7 Listiny: *Soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad této listiny*.

⁹ SEK (2001) 380/3.

¹⁰ KOM (2005) 172 v konečném znění.

úmluvy, práva a zásady v hlavě IV (Solidarita) vycházejí z práv zakotvených v Evropské sociální chartě a v Chartě základních sociálních práv pracovníků Společenství.

Formulace jednotlivých práv a zásad nebyla ani během jednání o Ústavní smlouvě, ani během jednání o Smlouvě lisabonské znovu otevírána. Pozornost se soustředila na výkladová ustanovení upřesňující výklad a použití Listiny obsažená v hlavě VII (Obecná ustanovení upravující výklad a použití Listiny, čl. 51 – 54, v podrobnostech viz dále).

Z hlediska potenciální vymahatelnosti jednotlivých základních práv obsažených v Listině je třeba podle rozlišovat mezi právy a svobodami na straně jedné a tzv. zásadami na straně druhé. Zatímco práva a svobody jsou považovány v okruhu jejich působnosti za subjektivní přímo aplikovatelná (vymahatelná) práva, k naplnění tzv. zásad mají unijní předpisy a předpisy členských států pouze směřovat a pouze v rozsahu těchto předpisů jsou pak takto konkrétně upravená práva vymahatelná. Za zásady jsou přitom považována zejména práva sociální.

II. Česká „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie

a) Úvod

Bruselský summit Evropské rady přijal dne 30. 10. 2009 protokol k závěrům předsednictví. Tento protokol má řadu právních i faktických aspektů, které nejsou snadno čitelné. Tato část práce slouží ke třem základním cílům. Za prvé shromažďuje všechny dokumenty, které jsou relevantní k interpretaci protokolu. Jak je v dokumentech Evropské unie obvyklé, dokumenty různého právního charakteru se často obracejí nebo novelizují dokumenty dřívější, a to často i tak, že novelizovaný dokument má jiný právní charakter než dokument novelizující. Tyto rozdílné právní charakteristiky dokumentů jsou vysvětleny v rámci druhého cíle této práce. Třetím a nejdůležitějším cílem práce je obsahová interpretace znění spolu souvisejících dokumentů, a to jak z hlediska práva Evropské unie, tak z hlediska ústavního práva České republiky. Interpretace má odpovědět na základní otázky, které jsou často kladeny zejména ze strany politiků. Má česká „výjimka“ nějaký vliv na základní práva občanů České republiky? Má česká „výjimka“ nějaký vliv na rozsah sociálních práv občanů České republiky nebo na jejich výklad? Přináší česká „výjimka“ jiné postavení občanů České republiky ve srovnání s občany ostatních členských států EU?

b) K charakteru jednotlivých dokumentů

Dohoda o uzavření příští přístupové smlouvy spolu s připojeným českým protokolem

Dne 30. října 2009 přijala Evropská rada (ve složení hlav států a předsedů vlád plus předsedy Komise) v Bruselu své závěry.¹¹ Tyto závěry obsahují ve vztahu k vyjednávání s Českou republikou následující větu: „ (...) s přihlédnutím ke stanovisku České republiky se hlavy států a předsedové vlád dohodli, že v okamžiku uzavření příští přístupové smlouvy bude v souladu s příslušnými ústavními předpisy jednotlivých členských států ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie připojen protokol (v příloze I).“ Na této větě je zajímavé zejména to, že i když se jedná o dokument obsahující závěry Evropské rady, je zde výslovně řečeno, že dohodu uzavřeli jen představitelé členských států, nikoliv tedy předseda Komise, který je rovněž členem Evropské rady. Z toho vyplývá, že tato věta může mít odlišný právní režim od ostatních závěrů summitu. Tento odlišný charakter spočívá v tom, že závěr nepřijímá Evropská rada jako orgán Unie, ale pouze představitelé států za své státy. Tento rys dohody je shodný jako v případě dohody, kterou uzavřeli představitelé členských států v případě nejvýznamnější části irských výjimek.¹² Rozdíl „české“ dohody je

¹¹ Závěry předsednictví – Brusel 29.–30. října 2009, 15265/09 1, CS.

¹² Viz práce Parlamentního institutu č. 3.080.

ve srovnání s irskými výjimkami v tom, že v irském případě byla dohoda představitelů členských států nazvána výslovně jako „Rozhodnutí hlav států a předsedů vlád,“ v českém případě nadpis se slovem rozhodnutí chybí a dohoda je uzavřena méně formálně. Druhým rozdílem „české“ dohody od irského Rozhodnutí je v tom, že budoucí závazek připojit protokol do Lisabonské smlouvy konstatuje nikoliv celá Evropská rada,¹³ ale pouze představitelé členských států. Přes tyto subtilní odlišnosti by podle našeho názoru „česká“ dohoda mohla být stejně závazným dokumentem jako závazek Evropské rady ohledně irského Rozhodnutí. Irské Rozhodnutí je vesměs teoretiky mezinárodního práva považováno za jednu z forem mezivládní mezinárodní smlouvy. Závaznost takové smlouvy je přitom omezena na nejvyšší představitele členských států a vlád jako zástupce těchto států. „Česká“ dohoda podobně jako irské Rozhodnutí nedosahuje (kvůli tomu, že nebyla přijata odpovídající procedurou) úrovně změny zakládacích smluv. To znamená, že až se bude uzavírat příští přístupová smlouva, jsou představitelé států a vlád zavázáni vložit do této přístupové smlouvy uvedený protokol, ale bude záležet na výsledku jednotlivých ratifikačních procedur členských států, zda bude přístupová smlouva v tomto znění se začleněným protokolem ratifikována.

Dohoda o potvrzení některých článků Lisabonské smlouvy

Kromě dohody o začlenění „českého“ protokolu do příští přístupové smlouvy je součástí závěru ještě Evropskou radou (tedy včetně předsedy Komise) přijatá dohoda, která potvrzuje existenci některých ustanovení Listiny základních práv Unie. Tato dohoda nezavazuje jen představitele členských států (jako předchozí dohoda o začlenění českého protokolu), ale je uzavřena i za Evropskou unii a proto zavazuje i její orgány v rozsahu pravomocí Evropské rady. Obsahem dohody je „potvrzení“ dvou pravidel obsažených ve Smlouvě o EU a v Listině základních práv Unie:

- a) *Lisabonská smlouva stanoví, že „pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům“ (čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU);*
- b) *Listina je „při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie“ (čl. 51 odst. 1 Listiny).*

Skutečný význam této dohody je pouze symbolický. Evropská rada sice konstatuje, že přijala tuto dohodu „s ohledem na právní uplatňování Lisabonské smlouvy a na její vztah k právním systémům členských států,“ jinými slovy řečeno se Česká republika tímto ujišťuje o určitém vztahu evropského a vnitrostátních právních řádů, ale obsahem je pouhá citace dvou ustanovení Lisabonské smlouvy a Listiny základních práv EU. Citace těchto ustanovení nemůže mít žádný právní význam, neboť tato ustanovení budou platit po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost tak jako tak. Význam tohoto ustanovení by snad mohl v budoucnu nabýt určitého interpretačního charakteru. Například by takto zdůrazněná ustanovení mohla přispět k tomu, že by je mohl Soudní dvůr EU považovat za základní, nejdůležitější a svým způsobem nadřazená vůči jiným článkům Smluv, které upravují vztah práva evropského a vnitrostátního.

Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v České republice

Protokol o uplatňování Listiny základních práv v České republice spočívá v tom, že se Česká republika začleňuje do protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království. Protokol č. 30 je už začleněn do Lisabonské smlouvy v jejím sjednaném znění. Znění protokolu pro Českou republiku bude (po jeho začlenění do smluvního základu v rámci přístupové smlouvy) shodné jako pro ostatní dva státy. Protokol č.

¹³ Evropská rada v případě irských záruk prohlásila, že „rozhodnutí je právně závazné a nabude účinku dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost; při uzavírání příští smlouvy o přistoupení stanoví v protokolu, který bude v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, ustanovení rozhodnutí uvedeného v příloze.“

30 má dva články, dá se však rozdělit do 3 částí. Článek 1 odst. 1 se týká Listiny základních práv EU (dále jen Listina) jako celku, článek 1 odst. 2 se v podstatě týká sociálních práv, článek 2 se týká interpretace určitých pojmů použitých v rámci Listiny základních práv EU.

Článek 1 odst. 1 Protokolu č. 30 bude po bruselské úpravě vůči České republice znít: „*Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora ani jakéhokoli soudu České republiky shledat, že předpisy (...) České republiky nejsou v souladu se základními právy (...), které Listina potvrzuje.*“ Co to znamená? Za povšimnutí stojí zejména slovo „nerozšiřuje.“ Je zřejmé, že protokol nemůže stanovit, že soudy a Soudní dvůr EU nemají pravomoc shledávat, že předpisy České republiky nejsou v souladu se základními právy. Soustava práva EU je založena právě na tom, že vnitrostátní soudy a nakonec zejména Soudní dvůr shledávají, zda je vnitrostátní právo v souladu s právem Evropské unie. Ustanovení čl. 1 odst. 1 protokolu č. 30 pouze konstatuje, že *jen* tím, že byla přijata Listina, nejsou pravomoci soudů rozšířeny. To znamená, že pokud je určité právo obsaženo jen v Listině, a není obsaženo nikde jinde v právu EU, pak rozpor v tomto právu vzniklý mezi vnitrostátním předpisem a tímto jen v Listině obsaženým právem nezakládá pravomoc Soudního dvora o tom rozhodnout (a znemožnit případně dotčený český předpis použít). Aplikováno na dekrety prezidenta republiky z r. 1945: vzhledem k tomu, že se dosavadní předpisy EU nevztahují na oblast konfiskací nebo majetkových restitucí (a vlastnického práva vůbec),¹⁴ pak ani přijetí Listiny (resp. Lisabonské smlouvy na Listinu odkazující) nemůže způsobit, že by Soudní dvůr EU mohl o souladu těchto předpisů s Listinou rozhodovat a dekrety prezidenta republiky tak zpochybnit.

Po tomto vysvětlení se zdá, že boj o znění výjimky měl svůj racionální základ, který České republice zajišťuje, že historické předpisy zůstanou nedotčeny. Zdáni trvá jen do té doby, než si uvědomíme znění článku 51 odst. 1 samotné Listiny.¹⁵ Ten stanoví, že „*ustanovení této Listiny (...) jsou určena (pro orgány) výhradně pokud uplatňují právo Unie. Tato Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, nevytváří novou pravomoc či úkol pro Unii ani nemění pravomoci a úkoly stanovené ve smlouvách.*“ Článek 51, který bude platit pro použití Listiny ve všech členských státech, zní tedy téměř totožně jako česká „výjimka.“ Je možno konstatovat, že i kdyby česká „výjimka“ ve formě čl. 1 odst. 1 Protokolu č. 30 nebyla přijata, byla by formální smluvní úprava shodná.

K čemu vlastně bude Listina sloužit, pokud nerozšiřuje pravomoci Unie? Proč obsahuje řadu nových práv, proč bylo její formulování tak kontroverzní a politické boje okolo ní tak silné? Klíčem k odpovědi je výše už citovaná věta čl. 51 odst. 1 samotné Listiny, že je tato „*určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, (výhradně) pokud uplatňují právo Unie.*“ To znamená, že pokud orgány (soudy, správní orgány atd.) aplikují a zejména vykládají právo EU, musí se při této činnosti řídit ustanoveními Listiny. To platí jak pro právo primární, tak pro právo sekundární. Je známo, že pravomoci dané ve smluvním základu EU (tj. v primárním právu EU) jsou často extenzivně vykládány Soudním dvorem. Dále jsou pravomoci EU postupně rozšiřovány prostřednictvím tichého souhlasu v Radě EU při přijímání detailního sekundárního práva. Dalším způsobem rozšiřování (v hantýrce EU tzv. „prohlubování“ integrace) je vznik měkkých forem evropského práva, dále vytváření nových komunitárních orgánů, které nemají přímo ve smlouvách stanovené pravomoci atd. Při všech těchto aktivitách EU bude využita Listina jako základ pro jednání orgánů i jako nejdůležitější interpretační nástroj.

¹⁴ Článek č. 345 SFEU stanoví: „*Smlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech.*“

¹⁵ Na tento článek mimochodem rovněž upozorňuje výše komentovaná dohoda o potvrzení některých článků Lisabonské smlouvy, dochází tedy ke zdvojení nebo dokonce ke ztrojení explicitního upozornění na existenci a význam těchto článků.

Dospěli jsme ke konstatování, že se znění české „výjimky“ shoduje s účinky článku 51 odst. 1 Listiny. Byla tedy náročná diplomatická hra o „výjimku“ zbytečná? Je třeba dojít ke smířlivému závěru. Soudní dvůr bude mít v budoucnu více explicitních překážek, pokud by snad chtěl dále rozšířit své pravomoci i mimo smluvně dané hranice a aplikovat Listinu jako přímo účinné právo EU bez omezení působnosti. **Zároveň je nutno konstatovat, že česká strana začleněním do článku 1 odst. 1 Protokolu č. 30 o žádná práva** (ve srovnání s ostatními státy EU) **nepřichází**. Vnitrostátní soudy i Soudní dvůr nebo další orgány budou moci použít všechna ustanovení Listiny pro interpretaci výkonu všech smluvních pravomocí Unie jak v České republice, tak v ostatních členských státech.

Článek 1 odst. 2 Protokolu č. 30 Lisabonské smlouvy bude pro Českou republiku znít: *„Zejména, a aby se předešlo jakékoliv pochybnosti, nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva platná v České republice, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu České republiky.“* Historie tohoto ustanovení je složitější než historie článku 1 odst. 1. Dalo by se říci, že hlavním účelem vzniku Protokolu č. 30 bylo právě ustanovení odst. 2. Sociální práva (jinak též nazývaná jako zásady) představují pro Velkou Británii zásah do základů politické filosofie tohoto státu. Kontinentální politika solidárního státu představuje zejména pro pravici ve Velké Británii hlavní překážku pro silnější podporu evropské integrace. Velká Británie byla od svého vstupu do EU hlavní překážkou pro harmonizaci sociálního zákonodárství. Zejména kvůli odporu Velké Británie je zatím sociální politika v pravém slova smyslu (tedy se smyslu sociálních dávek) v EU pouze činností doplňkovou a není dosud komplexně harmonizována. Z těchto důvodů pramenily obavy Velké Británie ze vplížení harmonizace sociální politiky členských států EU prostřednictvím extenzivní interpretace hlavy IV Listiny základních práv EU. Ustanovení protokolu je interpretačním pravidlem, které zdůrazňuje, že je třeba aplikovat to, co bylo stanoveno v čl. 1 odst. 1 Protokolu 30 o celé Listině, bez výjimky i na sociální práva (zásady) obsažená v Listině.

Protokol¹⁶ v zásadě nestanoví nic jiného než to, že pokud není určité právo garantováno v rámci národního práva britského či polského, nebude možné se ho dovolat ani prostřednictvím Listiny. Ta tak sama o sobě nemůže v hlavě IV přiznat občanům více práv, než jim náleží dle předpisů domácího státu. Ovšem na druhou stranu, pokud bude takováto ochrana na národní úrovni poskytována, bude se na daný případ aplikovat také Listina.

Ustanovení vysvětlím na jednom z práv obsažených v hlavě IV Listiny (Hlava IV je nadepsána „Solidarita“). Článek 34 odst. 1 a odst. 2 Listiny je úpravou zásad EU pro dávky sociálního zabezpečení: *„Unie uznává a respektuje nárok na přístup k dávkám sociálního zabezpečení a k sociálním službám zajišťujícím ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, jakož i v případě ztráty zaměstnání, podle pravidel stanovených právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. Každý, kdo oprávněně pobývá a pohybuje se uvnitř Evropské unie, má nárok na dávky sociálního zabezpečení a na sociální výhody v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.“* Právo EU dosud neobsahuje pravomoc k úpravě výše těchto dávek ani povinnosti všechny vyjmenované dávky v členských státech zavést. Protokol v čl. 1 odst. 2 říká, že z listinného článku nesmí žádný orgán vyčíst, že členský stát je povinen některou z dávek zavést a jak má být vysoká. Naopak právo EU upravuje (například) pravomoc, podle které se stanoví právo občanů EU na vyplácení těchto dávek na území celé Unie. Tedy pokud se místa vyplácení týká, bude se aplikovat právo EU a to se bude posléze

¹⁶ Britové odmítali extenzivní výklad Listiny ze strany ESD vzhledem k rozsáhlým právům v rámci oblasti zaměstnanosti, zatímco Polsko se bálo zejména možnosti upravit na komunitární úrovni oblast interrupce či sňatků osob stejného pohlaví.

všemi orgány interpretovat podle ustanovení Listiny, tedy i podle ustanovení čl. 34 odst. 1 a 2 Listiny.

Článek 2 Protokolu č. 30 bude pro Českou republiku znít: *„Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Českou republiku pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech České republiky. Ačkoliv tento článek obsahuje zdánlivě vágní pojmy, jako jsou zvyklosti a zásady, je podle našeho názoru nejdůležitější částí Protokolu č. 30. Tato část protokolu je v podstatě částí jedinou, která se zpočátku zdá být skutečným pozměněním, a to pozměněním interpretace obsahu pojmů, které používá Listina, ve vztahu k adresátům v České republice (a Velké Británii a Polsku). Za příklad může sloužit čl. 34 odst. 2 Listiny. Mohlo by se zdát samozřejmé, že odkaz na vnitrostátní právo nemůže znamenat nic jiného než odkaz na vnitrostátní právo každého členského státu. Interpretace sousloví „v souladu s vnitrostátními předpisy a zvyklostmi“ však může být teoreticky odlišná. Mohla by znamenat, že se (evropský) interpretující orgán bude řídit různými vnitrostátními předpisy a zvyklostmi a že bude hledat určité standardní předpisy a zvyklosti tak, aby se výklad pro jednotlivé členské státy nelišil. Nebo bude vykládat sousloví „v souladu“ tak, že příslušné právo bude vyloženo extenzivně za podmínky, že tento extenzivní výklad bude v souladu s právem příslušného členského státu. Dostatečným návodem k restriktivnímu výkladu tohoto sousloví není ani čl. 52 odst. 6 Listiny, který stanoví, že „k vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být plně přihlíženo tak, jak je stanoveno v této Listině.“ Příkazem k určitému výkladu se zdá být až oficiální vysvětlení přijaté v rámci Konventu, kde se říká: „Čl. 52 odstavec 6 odkazuje na různé články Listiny, které v duchu subsidiarity odkazují na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti.“ Zásada subsidiarity v evropském kontextu znamená, že pokud je možno určitou věc upravit na nižší úrovni, není nutno ji regulovat na úrovni vyšší. Z toho by mělo vyplynout, že „soulad s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi“ by měl být vykládán tak, že příslušné právo nesmí být výkladem rozšířeno nad rozsah, který je zakotven v příslušném členském státě, protože podle zásady subsidiarity stačí toto právo upravit na vnitrostátní úrovni. Přesto Velká Británie a Polsko trvaly na upřesnění výkladu. Po přijetí protokolu tedy bude čl. 34 odst. 2 Listiny pro Českou republiku znít: „Každý, kdo oprávněně pobývá a pohybuje se uvnitř Evropské unie, má nárok na dávky sociálního zabezpečení a na sociální výhody v souladu s právem Unie a v tom rozsahu, v jakém je nárok na dávky sociálního zabezpečení uznáván v právních předpisech nebo zvyklostech České republiky.“ Podobně je možno „přepracovat“ další sociálněprávní zásady v Listině i jiná práva, která obsahují sousloví o vnitrostátním právu. Je tedy možno uzavřít, že Protokol č. 30 ve svém článku 2 nemění Listinu a dokonce ani její výklad. Slouží pouze k ujištění se, že výklad sporného sousloví bude v budoucnu z hlediska pravomocí EU restriktivní a že se bude omezovat na právo příslušného státu. Domníváme se, že tento výklad bude muset být aplikován stejně pro Velkou Británii, Polsko, Českou republiku jako pro ostatní členské státy.*

III. Závěr

Protokol č. 30 Lisabonské smlouvy a tedy i „český“ protokol, pokud bude začleněn do smluvního základu EU, vytvoří pro Soudní dvůr více explicitních překážek, pokud by snad chtěl rozšířit pravomoci EU i mimo dosud dané hranice a aplikovat Listinu základních práv EU jako obecně a přímo účinné právo EU. Zároveň je nutno konstatovat, že Česká republika¹⁷ začleněním do Protokolu č. 30 o žádná práva (ve srovnání s ostatními členskými státy EU) nepřichází. Vnitrostátní soudy i Soudní dvůr

¹⁷ Přesněji řečeno občané a obyvatelé České republiky jako adresáti práva platícího na území České republiky.

nebo další orgány budou moci použít všechna ustanovení Listiny základních práv EU pro interpretaci výkonu všech smluvních pravomocí Unie jak v České republice, tak ve shodném rozsahu v ostatních členských státech.

Jak známo, Soudní dvůr využívá mnohých interpretačních mezer primárního práva.¹⁸ Při podrobném zkoumání Protokolu lze z textu dovodit některé obecné závěry. Předně je třeba zdůraznit, že Listina nevytváří žádná nová práva, a že „*nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách*“ (Čl. 51 odst. 2 Listiny). Z toho vyplývá pravidlo, že dosavadní ochrana základních práv zůstane zachována a rozhodně nebude nijak snižována. Protokol, ke kterému Česká republika přistoupí, bude mít charakter interpretační. Toto stanovisko sdílejí nejen někteří čeští odborníci na ústavní právo¹⁹, ale je převažujícím stanoviskem i v rámci odborné veřejnosti ve Velké Británii,²⁰ jejíž Sněmovna Lordů si nechala vypracovat podrobnou analýzu Listiny a důsledků ratifikace Protokolu č. 30.²¹ Z této zprávy je zajímavé zmínit např. následující stanovisko: „*Interpretace protokolu je záležitost soudů a, jak v národním tak evropském kontextu, nemyslíme si, že je v této fázi možné přesně předpovědět, jak budou soudy rozhodovat, pokud budou čelit interpretaci Protokolu. Pochopitelně, že Evropské a národní soudy nemohou ignorovat text Protokolu, ale je pravděpodobné, že ESD bude směřovat k interpretaci práv v Listině a čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii jako obecných principů práva EU a vyvine tak jurisprudenci v otázce základních práv na této bázi.*“²² Neméně zajímavý je také názor Sněmovny Lordů, že Protokol by neměl vést k odlišné interpretaci Listiny ve Velké Británii a Polsku na straně jedné a v ostatních členských státech na straně druhé. Ovšem tam (dle tohoto názoru), kde je Listina ve svém textu nejednoznačná co do rozsahu a interpretace základních práv, poskytuje Protokol určité užitečné vodítko.

IV. Použitá literatura:

Pítrová, L. a kolektiv autorů Parlamentního institutu: Když se řekne Lisabonská smlouva... Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce, Odbor informování o evropských záležitostech, ÚV ČR, 2008.

Syllová, J., Pítrová, L. a kolektiv: Ústava pro Evropu – komentář, C.H. Beck, Praha 2005.

Práce Parlamentního institutu č. 3.080: K právnímu charakteru irských záruk, Jindřiška Syllová, červenec 2009.

House of Lords: The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment, dostupné na <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf>.

¹⁸ Velmi podrobně viz např. Molek, P., Klausova cesta do teleologické věčnosti. In: jinepravo.blogspot.com

¹⁹ Např. Jiří Zemánek či Jan Kysela.

²⁰ Prof. Dashwood: „*The Protocol is not an opt-out for the UK, it is an interpretative protocol.*“ Prof. Shaw: „*Protocol is a declaration masquerading as a Protocol.*“ Prof. Straw: „*Protocol puts beyond doubt what should have been obvious from other provisions.*“

²¹ The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment, House of Lords.

²² Tamtéž, s. 106.

V. Přílohy

Příloha č. 1 Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království (Protokol č. 30)

VYSOKÉ SMLUVNÍ STRANY, VZHLEDEM K TOMU, že v článku 6 Smlouvy o Evropské unii Unie uznává práva, svobody a zásady vyhlášené v Listině základních práv Evropské unie, VZHLEDEM K TOMU, že Listina musí být uplatňována přísně v souladu s uvedeným článkem 6 a hlavou VII Listiny, VZHLEDEM K TOMU, že podle uvedeného článku 6 musí být Listina uplatňována a vykládána soudy Polska a Spojeného království přísně v souladu s vysvětleními uvedenými ve zmíněném článku, VZHLEDEM K TOMU, že Listina obsahuje práva i zásady, VZHLEDEM K TOMU, že Listina obsahuje ustanovení občanské a politické povahy i ustanovení povahy hospodářské a sociální, VZHLEDEM K TOMU, že Listina potvrzuje práva, svobody a zásady uznávané Uníí a tato práva zviditelňuje, avšak netvoří nová práva nebo nové zásady, PŘIPOMÍNÁJÍCE závazky Polska a Spojeného království podle Smlouvy o Evropské unii, Smlouvy o fungování Evropské unie a podle práva Unie obecně, BEROUCE NA VĚDOMÍ přání Polska a Spojeného království vyjasnit některé aspekty uplatňování Listiny, PŘEJÍCE SI proto vyjasnit uplatňování Listiny ve vztahu k právním předpisům a správním postupům Polska a Spojeného království a její soudní vymahatelnosti v Polsku a ve Spojeném království, POTVRZUJÍCE, že odkazy uvedené v tomto protokolu na fungování určitého ustanovení Listiny se v žádném případě nedotýkají fungování jiných ustanovení Listiny, POTVRZUJÍCE, že tento protokol se nedotýká uplatňování Listiny na ostatní členské státy, POTVRZUJÍCE, že tento protokol se nedotýká ostatních závazků Polska a Spojeného království podle Smlouvy o Evropské unii, Smlouvy o fungování Evropské unie a podle práva Unie obecně, SE DOHODLY na následujících ustanoveních, která se připojují ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie:

Článek 1

1. Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.

2. Zejména, a aby se předešlo jakékoliv pochybnosti, nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva platná v Polsku či ve Spojeném království, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu Polska či Spojeného království.

Článek 2

Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotčeném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.

Příloha č. 2 Část závěrů předsednictví: Brusel 29.–30. října 2009

2. Evropská rada připomíná, že ke vstupu Lisabonské smlouvy v platnost je zapotřebí, aby ji ratifikoval každý z 27 členských států v souladu se svými příslušnými ústavními předpisy. Opětovně vyjadřuje odhodlání dosáhnout toho, aby Smlouva vstoupila v platnost do konce roku 2009, a umožnit tak, aby v budoucnu došlo k rozvinutí jejích účinků. Vzhledem k této skutečnosti a s přihlédnutím ke stanovisku České republiky se hlavy států a předsedové vlád dohodli, že v okamžiku uzavření příští přístupové smlouvy bude v souladu s příslušnými ústavními předpisy jednotlivých členských států ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie připojen protokol (v příloze I).

V této souvislosti a s ohledem na právní uplatňování Lisabonské smlouvy a na její vztah k právním systémům členských států Evropská rada potvrzuje, že:

- a) Lisabonská smlouva stanoví, že „pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům“ (čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU);
- b) Listina je „při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie“ (čl. 51 odst. 1 Listiny).

Příloha č. 3 Část závěrů předsednictví: Brusel 29.–30. října 2009

PŘÍLOHA I Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v České republice

Hlavy států a předsedové vlád 27 členských států Evropské unie, berouce na vědomí přání České republiky, s ohledem na závěry Evropské rady, se dohodli na tomto protokolu

Článek 1

Protokol č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království se použije na Českou republiku.

Článek 2

Název, preambule a normativní část protokolu č. 30 se pozměňují tak, aby se vztahovaly na Českou republiku stejným způsobem, jakým se vztahují na Polsko a na Spojené království.

Článek 3

Tento protokol se připojuje ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie.