

CHARTA ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE

PAVEL ŠTURMA

1. ÚVOD: CESTA EU K CHARTĚ ZÁKLADNÍCH PRÁV

Vytváření evropského standardu lidských práv je složitým procesem, na kterém se podílejí různými způsoby různé mezinárodní organizace působící v Evropě. Původně sice byla Evropská společenství vytvořena pouze pro dosažení cílů ekonomické povahy, avšak postupně docházelo k prohlubování i rozšiřování kompetencí jejich orgánů. Ze stále větší provázanosti ekonomických zájmů se zájmy jednotlivců (nikoli vždy jen sociální povahy) pak vyplynulo, že se Evropský soudní dvůr začal ve své rozhodovací činnosti stále více dotýkat oblasti lidských práv. Teprve později se pojem lidských práv, resp. „základních práv“, jak byl vytvořen judikaturou Evropského soudního dvora, dostal do smluvních instrumentů.¹ To představuje základní rozdíl oproti standardům lidských práv založeným Radou Evropy, které vždy vycházejí ze smluvních textů, i když zejména v případě Evropské úmluvy bývají dotvářeny judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Samotný pojem „základní práva“ také není zcela bez problémů. Pojem jako první na komunitární úrovni použil Evropský soudní dvůr. Ten se ovšem inspiroval zejména německým ústavním právem s propracovanou koncepcí základních práv (*Grundrechte*). V jiných zemích (a právních či jazykových oblastech) však dříve tento pojem nebyl užíván a dostává se konkurence s pojmy jako „veřejné“ či „základní“ svobody (*libertés publiques, libertés fondamentales*) ve francouzské (vnitrostátní) právní terminologii,² nebo ještě rozšířenějším pojmem „lidská práva“. Naposledy uvedený pojem má tu výhodu, že není omezen na pozitivně právní úpravu vnitrostátní, ale používá se ustáleně v právních dokumentech i teorii mezinárodního práva, nehledě na jeho zakotvení i v terminologii filozofické a politologické.

Při komparaci termínů „lidská práva“ a „základní práva“ však na rozdíl od názoru publikovaného v recentní české literatuře si však nedovolíme dospět k jednoznačnému závěru, že „pojem *lidských práv* je nepochybně extenzivnější nežli pojem *základních práv*“.³ Stejně tak by bylo možno prokazovat i opačný závěr. Např. francouzský

¹ Od tohoto pojmu je třeba odlišit pojem „základních svobod“, které jsou výslovně uvedeny ve Smlouvě ES (čl. 28, 39, 43 a 49), popř. tamtéž – v čl. 17 až 21 zakotvená práva spojená s občanstvím Unie (oprávnění k pobytu, volební právo, právo na diplomatickou a konzulární ochranu či petiční právo). Blíže srov. *Grygar, J.: Ochrana základních práv v Evropské unii*, IFEC, Praha, 2001, s. 17, 27 a n.

² Srv. *Sudre, F.: Droit européen et international des droits de l'homme*, 6e éd., PUF, Paris, 2003, s. 12–13.

³ Viz *Šišková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v EU*, ASPI, Praha, 2003, s. 15.

prof. Bertrand Mathieu z této pozice kritizoval pojem základních práv jako příliš široký a rozměňující původně antropocentrický pojem lidských práv tím, že zahrnuje i jiné postuláty a veřejné statky.⁴ V každém případě záleží hlavně na kontextu, ve kterém se ten který pojem používá. Pokud jde o Chartu EU, koncept základních práv je tak široký, že přesahuje nejen „tvrdé jádro“ lidských práv, ale i celou dosavadní mezinárodně-právní úpravu lidských práv, zahrnující katalogy přijaté na univerzální i regionální úrovni.

Poprve se pojem „základních práv“ dostal do terminologie užívané závaznými smluvními dokumenty v článku 6 Smlouvy o Evropské unii ve znění Amsterdamské smlouvy z r. 1997 (původně čl. F odst. 2 Maastrichtské smlouvy, 1992),⁵ podle kterého

„2. Unie respektuje základní práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950, a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné právní zásady Společenství.“

Podle nového odst. 1 řečeného článku je Unie dokonce „založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod, jakož i právního státu, jež jsou společné členským státům“.⁶

Tento výchozí princip nalezl své potvrzení v čl. 7 Smlouvy o EU, který byl vložen rovněž Amsterdamskou smlouvou a dále modifikován Smlouvou z Nice. Jde o ustanovení derogační či sankční povahy, které je určeno pro zcela výjimečné situace. Opravňuje totiž Radu na úrovni hlav států a vlád, aby na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise a se souhlasem Evropského parlamentu jednomyslně rozhodla, že „došlo k závažnému a trvajícimu porušení zásad uvedených v článku 6 odst. 1 ze strany členského státu poté, co byla vláda tohoto členského státu vyzvána, aby se k této věci vyjádřila.“ Bylo-li učiněno takové rozhodnutí, může Rada rozhodnout kvalifikovanou většinou, že výkon určitých práv, která pro dotýčný stát vyplývají z aplikace této Smlouvy, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena. Přitom přihlíží k možným dopadům takového pozastavení na práva a povinnosti fyzických a právnických osob.⁷ V případě článků 6 a 7 jde o obecnou smluvní vazbu Unie a Společenství k základním právům, nikoliv snad přímou inkorporaci práv a svobod obsažených v Evropské úmluvě o lidských právech.

V oblasti práva ES/EU však nejsou jediným pramenem základních práv obecné právní zásady, formulované v judikatuře ESD na základě ústavních tradic členských států a Evropské úmluvy o lidských právech. Vedle nich najdeme úpravu v primárním a sekundárním právu ES a dalších mezinárodních aktech (*sui generis*).⁸ Kromě citovaných článků Smlouvy EU jde v rámci primárního práva ES o články 12, 13, 136 a 141 Smlouvy ES, jakož i některá další ustanovení, zejm. o evropském občanství (část druhá

⁴ Viz Mathieu, B.: Le droit de la bioéthique, miroir et acteur des transformations sociales et humaines, referát přednesený na kolokviu *International Association of Legal Sciences* (Torino, 24.–25. 10. 2003).

⁵ Smlouva o Evropské unii. Smlouva o založení Evropského společenství (překl. L. Tichý, R. Král, J. Plaňanová, P. Svoboda, J. Zemánek), Victoria Publ., Praha, 1993, s. 15.

⁶ Srv. Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam. Textes comparés, La documentation française, Paris, 1998, s. 16.

⁷ Text viz Šišková, N.: Evropská unijní ochrana lidských práv, Linde, Praha, 2001, s. 67–68; srv. též Grygar, J.: op. cit., s. 45–46.

⁸ Srv. např. Šišková, N.: Dimenze..., op. cit., s. 39.

Smlouvy ES). Na tuto úpravu navazuje i rozsáhlá sekundární legislativa (směrnice), a to především v oblasti sociálních práv a zákazu všech druhů diskriminace.

Dalším pramenem práv hospodářské a sociální povahy je Charta základních sociálních práv pracovníků (1989),⁹ která rozvíjí principy charakteristické pro Evropskou sociální chartu Rady Evropy. Třebaže počet vyhlášených práv je v Komunitární chartě vyšší, nacházejí se seřazena do kapitol, jejichž názvy odrážejí, že jde v podstatě o stejná práva jako v Evropské sociální chartě. Výjimku tvoří právo na volný pohyb, které ovšem platí jen pro příslušníky členských států ES, resp. dnešní občany Evropské unie, a vyplývá ze samotné logiky fungování jednotného evropského trhu. Z právního hlediska jde o pouhou deklaraci, která není formálně závazným aktem. Přesto ji Evropský soudní dvůr bere v úvahu. Kromě toho se na ni, stejně jako na Evropskou sociální chartu Rady Evropy, odvolává i primární právo, konkrétně čl. 136 Smlouvy ES při stanovení sociálních cílů Společenství a členských států.¹⁰

Již delší dobu byl proto jako nedostatek pocítován chybějící ucelený katalog, který by z různých zdrojů pocházející základní práva (viz výše) přehledným způsobem kodifikoval. Odpovědí se stalo přijetí Charty základních práv Evropské unie. Přípravou tohoto dokumentu byl v r. 1999 pověřen tzv. Konvent. Konečná verze Charty byla slavnostně vyhlášena 7. 12. 2000 v rámci Mezivládní konference v Nice. Byla přijata ve formě společné deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise. Jde tedy zatím o politickou deklaraci, tj. dokument právně nezávazný.¹¹

2. OBSAH CHARTY ZÁKLADNÍCH PRÁV EU (MATERIÁLNÍ PRÁVO)

Charta je přesto významným dokumentem, který obsahuje zatím nejrozsáhlejší mezinárodní listinu práv. Zahrnuje totiž nejen práva, která již byla zakotvena dříve, v rámci jiných mezinárodních či evropských instrumentů, ale také formuluje nová práva, která jsou specifická pro seskupení států Evropské unie. Z hlediska struktury se Charta dělí na preambuli a sedm kapitol. V preambuli vyjádřily členské státy své rozhodnutí spojovat se do stále užší Unie a založit prostor svobody, bezpečnosti a práva. Zároveň se tam uvádí nejdůležitější inspirační zdroje, o něž se Charta opírá.¹²

Charta se vyznačuje nejen nebývale rozsáhlým katalogem základních práv, ale také jejich novým, a tudíž v kontextu mezinárodních lidskoprávních instrumentů neobvyklým tříděním. Na rozdíl od tradičního dělení na občanská a politická práva na straně jedné a práva hospodářská a sociální na straně druhé, které je typické pro většinu (ne všechny) mezinárodních smluv o lidských právech, Charta rozčlenila vyhlášená práva do šesti kapitol, nazvaných podle základních hodnot, jež tato práva v sobě ztělesňují.

⁹ Journal Officiel C. E. 1989, C. 120, s. 51. Český text viz Šišková, N.: Evropská ujednání ochrana lidských práv, Linde, Praha, 2001, s. 56–65. Srov. též Prétot, X.: Le droit social européen, PUF, Paris, 1990, s. 115–119.

¹⁰ Srv. Tichý, L. – Arnold, R. a kol.: Evropské právo, C. H. Beck, Praha, 1999, s. 696.

¹¹ OJ, 2000/C 364/01. Český text viz Grygar, J.: op. cit., s. 119 a n.; Šišková, N.: Evropská ujednání ochrana..., op. cit., s. 39 a n.

¹² Patří tam všechny zdroje, které byly výše zmíněny. Za povšimnutí stojí, že je mezi nimi uvedena i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

V tomto smyslu lze konstatovat, že tvůrci Charty se nenechali inspirovat ani formální strukturou starších mezinárodních dokumentů, ani různými teoretickými koncepcemi, které zdůvodňují tři, popř. čtyři generace lidských práv.¹³

Stejně tak Charta nijak nerozlišuje práva podle toho, zda určitá práva uplatňuje jednotlivec nebo skupina osob (individuální práva a kolektivní práva). Většina práv má individuální charakter, ale jsou mezi nimi i práva typicky skupinová (určená na ochranu menšin, odborů, apod.). Specifickým problémem je osobní působnost základních práv obsažených v Chartě, čemuž bude věnována zvláštní pozornost (viz níže *sub 3.1.*).

Podle některých komentářů lze práva obsažená v Chartě rozdělit do tří širších kategorií: (1) základní obecná práva, která se týkají ochrany života a lidské důstojnosti, jakož i další práva a svobody, jež jsou většinou převzaté z Evropské úmluvy o lidských právech; (2) občanská a politická práva spojená s občanstvím Unie, která do značné míry přebírají úpravu již obsaženou ve Smlouvě ES; (3) hospodářská a sociální práva zasahující do oblasti zaměstnanosti, zdravotní péče, pracovních podmínek a dalších oblastí, které v zásadě pokrývá Evropská sociální charta a komunitární Charta základních sociálních práv pracovníků.¹⁴ Přesto však považujeme za vhodnější respektovat třídění, které zavádí sama Charta základních práv EU.

2.1 DŮSTOJNOST

První kapitola nazvaná „Důstojnost“ (*dignity, dignité*) obsahuje tzv. absolutní či nezczizitelná práva. Mezi ně patří lidská důstojnost (čl. 1), která je podstatou Charty a nedílnou součástí práv v ní zakotvených. I když nemá přímou obdobu v jiných mezinárodních listinách práv, nalezneme ji v preambuli Všeobecné deklarace lidských práv (1948). Toto ustanovení tak slouží i jako výkladový prostředek při aplikaci ostatních základních práv. Následuje právo na život (čl. 2), kteréžto ustanovení vychází z čl. 2 Evropské úmluvy (1950) a jejího Protokolu č. 6 (1983), pokud jde o zákaz trestu smrti, zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu (čl. 4), zákaz otroctví a nucených prací (čl. 5), jež odpovídají článkům 3 a 4 odst. 1 a 2 Evropské úmluvy.

Jisté novum představuje právo na osobní integritu (čl. 3, zahrnující i práva v oblasti medicíny, jako zákaz obchodu s lidskými orgány a zákaz reprodukčního klonování lidí), které sice nemá obdobu v Evropské úmluvě (1950), ale vychází ze zásad obsažených v Úmluvě o lidských právech a biomedicíně (1997) a Dodatkovém protokolu o zákazu klonování lidských bytostí (1998).¹⁵

¹³ Srv. Šišková, N.: *Dimenze...*, op. cit., s. 18–20.

¹⁴ Srv. Píkna, B.: *Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje proti mezinárodnímu terorismu)*, Linde, Praha, 2002, s. 107–108; do jisté míry též *Sudre, F.*: op. cit., s. 152–153.

¹⁵ ETS No. 164 a ETS No. 168, český text viz pod č. 96/2001 Sb.m.s. a č. 97/2001 Sb. m. s. Srv. též *Šurma, P.*: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2003, s. 40–43.

2.2 SVOBODY

V druhé kapitole pod názvem „Svobody“ (*freedoms, libertés*) najdeme nejen klasické svobody jako právo na svobodu a osobní bezpečnost (čl. 6), respektování soukromého a rodinného života (čl. 7), právo uzavřít manželství (čl. 9), svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání (čl. 10), svobodu projevu a informací (čl. 11) a svobodu shromažďování a sdružování (čl. 12). Tato vyjmenovaná ustanovení obsahově korespondují s články 5, 8, 12, 9, 10 a 11 Evropské úmluvy, takže musí být vykládána v souladu s nimi, což platí i pro hranice možného omezení jednotlivých práv. Nad rámec rozsahu práv obsažených v Evropské úmluvě však lze jít tam, kde Charta zavádí modernější formulaci, např. v čl. 7 nahrazuje termín „osobní korespondence“ širším termínem „osobní komunikace“. Podobně právo uzavřít manželství a založit rodinu v čl. 9 může mít větší rozsah než podle Úmluvy, pokud vnitrostátní předpisy určitého členského státu připouštějí i jiné formy založení rodiny než manželství.

Charta dále deklaruje i ochranu osobních údajů (čl. 8), svobodu umění a věd (čl. 13) a právo na vzdělání (čl. 14). Naposledy uvedené právo vykazuje smíšenou povahu s aspekty jak občanských, tak sociálních a kulturních práv, a proto má formulace tohoto článku původ jak v ústavních tradicích členských států, tak i v čl. 2 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě a částečně i v čl. 10 Evropské sociální charty. Z hlediska práva ES jsou důležité některé ekonomické svobody, a to volba povolání a právo pracovat (v každém členském státě),¹⁶ svoboda podnikání a vlastnické právo (čl. 15 až 17). Konečně jsou zde uvedeny také právo azylu¹⁷ a ochrana pro případ odsunutí, vyhoštění a extradice¹⁸ (čl. 18 a 19).

2.3 ROVNOST

Třetí kapitola s názvem „Rovnost“ (*equality, égalité*) zahrnuje jak nejobecnější ustanovení garantující rovnost všech osob před zákonem (čl. 20), jež vychází z ústavních principů společných členským státům EU a je považováno Evropským soudním dvorem za jednu z obecných právních zásad, tak i konkrétnější pravidla. Zásada rovnosti přímo souvisí se základními právy a má velký význam v právním řádu ES/EU. U konkrétních pravidel se jedná zejména o zákaz diskriminace z jakýchkoli důvodů (čl. 21), který se opírá o čl. 13 Smlouvy ES, čl. 14 Evropské úmluvy a čl. 11 Úmluvy o lidských právech a biomedicíně. V porovnání s Evropskou úmluvou však zde jde o pokročilejší úpravu, neboť Charta obsahuje navíc diskriminační důvody spočívající ve zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci. Nadto je výslovně za-

¹⁶ Jde o právo vykonávat svobodně zvolené povolání a za tímto účelem se usazovat v každém státě Unie. Nejde zde tedy o sociální právo na práci, jak nesprávně překládá Šišková, N.: Evropská unijní ochrana..., op. cit., s. 22 a 43 (k částečnému obsahovému ekvivalentu sociálního práva na práci viz níže čl. 29 v kap. „Solidarita“).

¹⁷ Toto právo se poskytuje podle pravidel Ženevské úmluvy (1951) a Protokolu (1967) a v souladu se Smlouvou ES. Nejde tedy o obsahově nezávislé lidské právo na azyl.

¹⁸ Ve smyslu zákazu *refoulement*, vyhoštění a vydání do státu, kde existuje vážné nebezpečí trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. Potud se čl. 19 odst. 2 vztahuje k čl. 3 Evropské úmluvy ve významu, který mu dala judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Zákaz kolektivního vyhoštění obsahově odpovídá čl. 4 Protokolu č. 4 (1963).

ručena rovnost mezi muži a ženami (čl. 23), což je ustanovení opírající se o články 2 a 3 odst. 2, jakož i čl. 141 Smlouvy ES.

Charta v této kapitole dále obsahuje i postuláty (principy), že Unie respektuje kulturní, náboženskou a jazykovou rozmanitost, práva dětí, práva starších lidí a integraci postižených osob (čl. 22, 24–26). Zde jde o určitý rozvoj, protože některá práva (zejm. poslední dvě) nebyla dříve zahrnuta do pojmu rovnosti a zákazu diskriminace v klasickém pojetí (např. Evropské úmluvy), ale vyskytovala se jen v novějších instrumentech typu revidované Evropské sociální charty (čl. 23), popř. komunitární Charty základních sociálních práv pracovníků.

2.4 SOLIDARITA

Ve čtvrté kapitole nazvané „Solidarita“ figurují hospodářská a sociální práva. Podstatná část z nich se vztahuje k práci a pracovním podmínkám zaměstnancům: právo na informace a konzultace, kolektivní vyjednávání, právo na zprostředkování práce, ochranu před neoprávněným propuštěním, spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, zákaz dětské práce a ochrana mladistvých na pracovišti (čl. 27 až 32). Tato kapitola dále upravuje ochranu rodiny, otázky sociálního zabezpečení, ochranu zdraví, přístup ke službám obecného hospodářského zájmu, ochranu životního prostředí a ochranu spotřebitele (čl. 33 až 38). Posledně uvedená práva musí být zajištěna v souladu s právem ES a příslušnými politikami Unie.

Základní práva obsažená v této kapitole jsou zřejmě nejvíce heterogenní, a to hned z několika pohledů. Některá zde obsažená sociální práva představují skutečně subjektivní práva, která jsou přímo aplikovatelná a jichž se lze domáhat i soudně (např. v čl. 28 formulovaná konkretizace odborové svobody ve formě práva na kolektivní vyjednávání a kolektivní opatření (včetně stávků)). Na druhé straně mnohá zde vyhlášená práva mají povahu programových principů, které nejsou přímo aplikovatelné, ale mnohdy odkazují na vnitrostátní právní předpisy a sekundární právo ES (k tomu blíže *sub* 3.4.). Vedle práv, která již tvoří součást některých mezinárodních katalogů (např. revidované Evropské sociální charty), zde najdeme i některá zcela nová práva, zařazovaná do tzv. čtvrté generace, jako je ochrana životního prostředí nebo ochrana spotřebitele. Jakkoliv jsou netradiční v kontextu lidských práv, opírají se o akty primárního i sekundárního práva ES.¹⁹

2.5 PRÁVA OBČANŮ

Pátá kapitola je založena na pojmu „občanství“ (*citizens' rights, citoyenneté*), což musí být i v českém překladu striktně odlišeno od pojmu „občanská práva“, který má v lidskoprávní terminologii jiný význam.²⁰ Charta v této kapitole v podstatě kopíruje práva občanů EU, která již vyplývají ze Smlouvy o ES, tj. právo volit a být volen do Evropského parlamentu a v komunálních volbách (čl. 39 a 40), právo obracet

¹⁹ Srv. Šišková, N.: *Dimenze...*, op. cit., s. 185.

²⁰ Nesprávný překlad uvádí např. Grygar, J.: op. cit., s. 106, 142.

se na ombudsmana a petiční právo, svobodu pohybu a pobytu na území členských států, diplomatickou a konzulární ochranu (čl. 43–46).

Kromě toho zde Charta vyhláší práva, která se dosud v dokumentech k ochraně lidských práv nevyskytovala. Patří sem především tzv. právo na dobrou správu, které především zaručuje každé osobě, aby její záležitost byla projednána nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě institucemi a orgány Unie (čl. 41). Konečně je tam za účelem větší transparentnosti zakotveno právo každého občana a každé osoby s bydlištěm či sídlem v členském státě na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (čl. 42).

2.6 SPRAVEDLNOST

Šestá kapitola nazvaná „Spravedlnost“ (*justice*) obsahuje převážně procesní práva. Jinak řečeno, je věnována ochraně jednotlivce v soudním řízení. Zahrnuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces (čl. 47), které se opírá o čl. 13 a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Dále zakotvuje presumpci neviny a právo na obhajobu (čl. 48), opírající se o čl. 6 odst. 2 a 3 Evropské úmluvy, a klasickou zásadu zákonitosti a přiměřenosti trestných činů a trestů (čl. 49), převzatou z čl. 7 Evropské úmluvy a čl. 15 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (1966). Charta konečně uvádí v čl. 50 zákaz dvojího stíhání za stejný čin (zásada *ne bis in idem*), a to nejen v jednom státě, ale v rámci celé Unie. Toto ustanovení vychází z čl. 4 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě, jakož i z judikatury Evropského soudního dvora.

3. PŮSOBNOST CHARTY A ROZSAH ZARUČENÝCH PRÁV

Po stručném výkladu obsahu Charty základních práv EU je nezbytné analyzovat její právní povahu, oblast použití, jakož i vztah k jiným právním úpravám. Jde o to, že v rámci členských států EU mohou vedle sebe působit tři, popř. čtyři samostatné systémy ochrany lidských práv: národní systémy (tj. ústavní listiny práv a svobod spolu s ústavním soudnictvím), Charta základních práv EU, systém Rady Evropy (zejm. Evropská úmluva o lidských právech), popř. ještě univerzální systémy ochrany lidských práv (založené smlouvami OSN či Mezinárodní organizace práce).

V této části příspěvku půjde o rozbor standardů obsažených v Chartě EU, tj. materiálního práva. Problémům i možným řešením konkurenčního vztahu mezi různými institucionálními mechanismy kontroly lidských práv (zejm. mezi ESD a Evropským soudem pro lidská práva) bude proto věnována samostatná pozornost (viz níže *sub 4.*).

3.1 PŮSOBNOST CHARTY ZÁKLADNÍCH PRÁV EU

Charta sama řeší otázku rozsahu své aplikace, jakož i vztahu základních práv k právům obsaženým v Evropské úmluvě. Poslední, sedmá kapitola tak obsahuje všeobecná ustanovení vztahující se k celé Chartě, především její působnost, rozsah garantovaných práv, úroveň jejich ochrany a zákaz zneužití práv (čl. 51 až 54).

Podstatné z hlediska sféry aplikace Charty je řešení obsažené v článku 51:

„1. Ustanovení této Charty jsou určena institucím a orgánům Unie při zachování zásady subsidiarity a členským státům pouze tehdy, uplatňují-li právo Unie. Musí proto respektovat práva, dodržovat zásady a prosazovat jejich použití v souladu s jejich příslušnými pravomocemi.“

Zároveň Charta podle čl. 51 odst. 2 nezakládá žádnou novou pravomoc ani nový úkol pro Společenství či Unii, ani nemění pravomoci a úkoly stanovené ve Smlouvách. To by ostatně ani nebylo možné, když Charta byla v r. 2000 přijata jako právně nezávazný dokument. Ke změně pravomocí ES či EU je třeba nové smlouvy, resp. revize zakládajících smluv. To za současného stavu a v důsledku principu subsidiarity znamená, že základní práva, jak jsou garantována v Unii, jsou účinná jen v rámci pravomocí stanovených v těchto smlouvách.

Věcná působnost Charty základních práv je tak dána rozsahem právního řádu ES/EU. S tím, jak se rozšiřuje a bude nadále rozšiřovat oblast úpravy evropského práva, musí se rozšiřovat i sféra aplikace základních práv.

S tím úzce souvisí i působnost Charty *ratione personae*, pokud jde o povinné subjekty. V případě institucí a orgánů Unie ani nebylo třeba stanovit nějaká omezení. Jednak jsou tyto instituce a orgány zřízené přímo smlouvami či na jejich základě, disponují pravomocemi, které jim byly uděleny členskými státy, a fungují pouze v jejich rámci a na základě práva ES/EU. Jednak důvodem přijetí Charty bylo právě to, aby sama Unie, resp. její instituce a orgány dostaly podrobnější vodítko pro realizaci zásady obsažené v čl. 6 odst. 2 Smlouvy EU, jež ukládá Unii dodržovat základní práva.

Naproti tomu v případě členských států má upřesňující poznámka, že se obsah Charty na ně vztahuje jen při provádění práva ES/EU, své plně opodstatnění. Z judikatury Evropského soudního dvora jednoznačně vyplývá, že povinnost členských států dodržovat v rámci Unie definovaná základní práva platí jen tehdy, pokud jednají v rámci práva Společenství.²¹ Tento princip zakotvený nyní i v Chartě (čl. 51 odst. 1) platí přirozeně jak pro centrální úřady, tak pro regionální či místní orgány, jakož i pro veřejné instituce, pokud uplatňují evropské právo. Naopak tam, kde neuplatňují evropské právo, jsou členské státy vázány jen ústavní úpravou základních (lidských) práv a závazky z mezinárodních smluv, jichž jsou stranami.

Poněkud složitější je vymezení beneficiářů základních práv obsažených v Chartě. Vzhledem k obsahové bohatosti a různorodosti upravených práv Charta rozlišuje mezi adresáty svých norem: (a) každou osobu, (b) občany Unie, (c) fyzické nebo právnické osoby s bydlištěm nebo sídlem v některém členském státě (tzv. rezidenty) a (d) příslušníky nečlenských států.²²

Po vzoru klasických lidskoprávních instrumentů i Charta přiznává mnohá základní práva „každému“ (každé osobě). Jedná se nejen o ochranu lidské důstojnosti, ale i o svobody, práva rovnosti a procesní práva. U dalších práv byl zvolen diferencovaný přístup. Některá práva jsou vyhrazena jen pro občany Unie, jako zejm. aktivní a pasiv-

²¹ Viz rozsudky ve věci 5/88, *Wachauf*, 13. 7. 1989, SbSD 1989, s. 2609; ve věci C-260/89, *ERT*, 18. 6. 1991, SbSD 1991, s. I-2925; ve věci C-292/97, 13. 4. 2000, bod 37.

²² Srv. *Pikna, B.*: op. cit., s. 175; *Šišková, N.*: *Dimenze...*, op. cit., s. 188.

ní volební právo do Evropského parlamentu a v komunálních volbách (čl. 39–40) a diplomatická a konzulární ochrana (čl. 46). Naopak jiná z práv občanů se vztahují i na „každou fyzickou nebo právnickou osobu s bydlištěm nebo registrovaným sídlem (*siège statutaire*) v členském státě“; jde o právo na přístup k dokumentům, právo obracet se na ombudsmana EU a petiční právo (čl. 42–44). Výjimku v této kapitole představuje právo na dobrou správu (čl. 41), které bylo přiznáno každému.

Některá ustanovení se dokonce obracejí přímo na příslušníky nečlenských států, jako je tomu v případě práva na rovnost podmínek (čl. 15 odst. 3). V jiných případech sice Charta explicitně rozlišení neprovádí, ale z povahy věci je zřejmé, že se úprava může vztahovat *de facto* jen na příslušníky nečlenských států, jak je tomu s právem azylu a zákazem vyhoštění nebo extradice (čl. 18 a čl. 19 odst. 2).²³

3.2 ROZSAH ZARUČENÝCH PRÁV

Další ze zásadních otázek je rozsah zaručených práv, a to vzhledem k paralelní existenci ústavních úprav základních práv v jednotlivých členských státech a evropského standardu, který vychází z Evropské úmluvy o lidských právech. Tvůrcům Charty EU šlo o to, aby vyloučili nebezpečí dvojích standardů lidských práv v Evropě, zejména však aby Charta neposkytovala nižší úroveň ochrany než Evropská úmluva. Proto bylo považováno za nezbytné zajistit koexistenci obou základních dokumentů při respektování výdobytků Evropské úmluvy, dosažených na základě jejího výkladu Evropským soudem pro lidská práva. Proto je i v Preambuli Charty obsažen odkaz na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.²⁴

Samotná Charta řeší uvedené problémy ve dvou člácích poslední kapitoly. Podle obecné klauzule o omezení práv v čl. 52 odst. 1, vycházející z výroku ESD,²⁵

„Jakékoliv omezení výkonu práv a svobod uznávaných touto Chartou musí být stanoveno zákonem a musí respektovat podstatu těchto práv a svobod. Podle zásady přiměřenosti lze omezení uplatnit pouze tehdy, jsou-li nezbytná a skutečně splňují cíle obecného zájmu uznávaného Unií nebo potřebou chránit práva a svobody jiných.“

Odkaz na obecné zájmy uznané Unií se vztahuje nejen na cíle uvedené v čl. 2, ale také na jiné zájmy, které jsou chráněny zvláštními ustanoveními Smlouvy ES (jako je čl. 30 nebo čl. 39 odst. 2). Za povšimnutí stojí v čl. 52 Charty také důraz na princip proporcionality. Charta je tak prvním z obdobných mezinárodněprávních dokumentů, který výslovně zakotvuje princip proporcionality. Protože sama nedefinuje tento pojem ani s tím související povinnost šetřit podstatu práv a svobod, lze očekávat, že argumentace v aplikační praxi může navazovat jak na doktrínu ústavních soudů členských států (např. Německa, ČR, aj.), tak na interpretaci těchto pojmů v komunitárním právu.²⁶

²³ A to i vzhledem k tomu, že čl. 18 bere v úvahu Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie (1997), který tvoří přílohu ke Smlouvě o založení ES. Text viz Amsterodamská smlouva, ÚMV, Praha, 1999, s. 268–269.

²⁴ Srv. *Sudre, F.*: op. cit., s. 153.

²⁵ Viz rozsudek ESD ve věci C-292/97, 13. 4. 2000, bod 45.

²⁶ Srv. *Arnold, R.*: Charta základních práv EU, Evropské právo 4/2001, s. 8.

V čl. 52 odst. 2 je upřesněno, že výkon práva, které vyplývá ze smluv (tj. smluv komunitárních nebo Smlouvy EU), podléhá podmínkám a limitům stanoveným v těchto smlouvách. Chartou se úprava práv zakotvených ve smlouvách nijak nemění.

Vzhledem k tomu, že klauzule o omezení práv v odst. 1 je obecná, může se jevit jako méně chránící podstatu práv, než je tomu v Evropské úmluvě, která upravuje pro jednotlivá práva, která omezení jsou dovolená. Proto aby předešla různému rozsahu ochrany, Charta zavádí odkaz na Evropskou úmluvu v čl. 52 odst. 3:

„Pokud tato Charta obsahuje práva, která odpovídají zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, význam a rozsah těchto práv je stejný jako význam a rozsah práv a svobod stanovených touto Úmluvou. Toto ustanovení nebrání, aby právo Unie zajišťovalo rozsáhlejší ochranu.“

Tímto způsobem byla vlastně vtažena hmotně právní ustanovení Evropské úmluvy do Charty a potenciálně i do práva ES/EU, až se sama Charta stane součástí primárního práva (integrací do stávajících smluv nebo nové ústavní smlouvy).

Komentář expertů EU připojený k čl. 52 pak uvádí jmenovitě články Charty, které mají stejný význam a rozsah jako odpovídající články Evropské úmluvy o lidských právech. Potíže však mohou nastat s identifikací odpovídajících práv tam, kde články Charty nemají protějšek v samotném textu Evropské úmluvy, ale jen ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Tak je tomu např. s právem dítěte udržovat pravidelně osobní vztahy s oběma rodiči (čl. 24 odst. 3 Charty), které není explicitně vyhlášeno v Evropské úmluvě, ale je garantováno ESLP z titulu ochrany soukromého a rodinného života (čl. 8 Úmluvy).²⁷

Snahu o harmonizaci lidských práv podle Evropské úmluvy a Charty základních práv EU je ovšem třeba interpretovat tak, jak odpovídá jejich výkladu podanému v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Vyjdeme-li z principu proporcionality v kolizi stojících základních práv, pak širší rámec ochrany jednoho je spjat s užším rámcem jiného práva. Z tohoto hlediska platí, že se má uplatňovat širší ochrana podle Charty jen potud, pokud by ochrana neměla být poskytnuta podle Evropské úmluvy pro lidská práva.

Charta pak dále obsahuje v článku 53 ještě doložku o zachování úrovně ochrany (tzv. *stand-still clause*, *clause de non-recul*). Podle tohoto ustanovení,

„Nic v této Chartě nesmí být vykládáno tak, aby se omezovala nebo nepříznivě ovlivňovala lidská práva a základní svobody, jak uznány v příslušných oblastech jejich použití právem Unie, mezinárodním právem a mezinárodními dohodami, jejichž stranami jsou Unie, Společenství nebo všechny členské státy, včetně Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a rovněž ústavami členských států.“

Účelem tohoto ustanovení je zachovat současnou úroveň ochrany práv, kterou poskytují právo ES/EU, právo členských států a mezinárodní právo. Na rozdíl od čl. 52, který srovnává rozsah garantovaných práv pouze s Evropskou úmluvou, zde se poskytuje ochrana i dosažené úrovni základních práv na vnitrostátní úrovni a práv vyplývajících z jiných mezinárodních smluv. Privilegované místo mezi nimi však patří výslovně zmíněné EÚLP. Ochrana zajištěná Chartou nesmí být v žádném případě nižší než

²⁷ Srv. *Sudre, F.*: op. cit., s. 154.

ochrana poskytovaná Evropskou úmluvou. Z toho též vyplývá, že ani úprava omezení uvedených v Chartě nesmí klesnout pod úroveň stanovenou EÚLP.

3.3 OTÁZKA PRÁVNÍ ZÁVAZNOSTI CHARTY

Třebaže je Charta základních práv EU zatím právně nezávaznou deklarací, předpokládá se, že se v budoucnu přemění v právně závazný dokument. V současné době její efektivita může záviset především na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora. K tomu, aby se stala formálně závaznou, by bylo třeba jejího začlenění do primárního práva ES. Záleží na výsledku probíhající institucionální reformy EU, zda by se mělo dosáhnout závaznosti Charty cestou mezinárodní smlouvy nebo spíše jejím zařazením do budoucí evropské ústavy (jak je tomu v dosavadním návrhu Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu).²⁸

Převedení obsahu Charty do právně závazné formy je ovšem pouze jednou stránkou problému. Není sporu o tom, že Charta ve většině svých ustanovení rekapituluje základní práva, která jsou závazná buď pro státy, nebo pro instituce EU již z titulu jiných instrumentů. Mezi zdroje patří Evropská úmluva o lidských právech, část primárního a sekundárního práva ES, jakož i obecné právní zásady práva ES/EU. Z tohoto pohledu by se mohlo dostat Chartě právních účinků také nepřímo, prostřednictvím judikatury Evropského soudního dvora, popř. Soudu prvního stupně. Svědčí o tom i ta skutečnost, že již několik stanovisek generálních advokátů se opíralo o Chartu při formování svých návrhů.²⁹ Samotný ESD se však prozatím zdráhá na Chartu odvolávat, neboť si je vědom toho, že takové rozhodnutí by bylo vnímáno jako vývoj judikatury, čímž by byla zajištěna závaznost Charty.³⁰

Kromě toho lze konstatovat, že politický význam Charty není omezen na její právní rozměr. V tomto smyslu Charta slouží také k tomu, aby ukazovala směr rozvoje práva EU a představovala základ pro skutečnou politiku základních práv v rámci EU. Již ve svém prohlášení o povaze Charty základních práv z října 2000 Evropská komise konstatovala, že „Charta vyvolá všechny své účinky, právní a jiné, ... bez ohledu na svou povahu... Je zřejmé, že by bylo obtížné pro Radu a Komisi, jež ji slavnostně vyhlásí, aby v budoucnu ignorovaly při svých legislativních funkcích instrument připravený na žádost Evropské rady...“³¹ Jakožto sepsání hodnot a práv, považovaných za základní v rámci Unie, Charta je určena k tomu, aby pronikala všechny její politiky a také ovlivňovala diskuse o její budoucnosti.³²

²⁸ Srv. *Arnold, R.*: Myšlenka Evropské ústavy v minulosti a její realizace v současnosti, *Evropské právo* 11/2000, s. 9–11; *Grygar, J.*: op. cit., 111–114.

²⁹ Viz stanovisko generálního advokáta Tizzano ve věci C-173/99, *BECTU v. Secretary of State for Trade and Industry*, 8. 2. 2001; stanovisko generálního advokáta Légera ve věci C-353/99 P, *Rada EU v. Hautala*, 10. 7. 2001.

³⁰ Srv. *Šišková, N.*: *Dimenze...*, op. cit., s. 195.

³¹ Communication from the Commission on the legal nature of the European Union Charter of Fundamental Rights, 11. 10. 2000 (COM (2000) 644 final), point 10.

³² Srv. *Bogdandy, A. von*: The European Union as a Human Rights Organisation? Human Rights and the core of the European Union, *C. M. L. Rev.*, vol. 31, 2000, s. 1307.

3.4 OTÁZKA PŘÍMÝCH ÚČINKŮ CHARTY

Od otázky formálně právní závaznosti Charty lze ještě odlišit otázku, zda vůbec, popř. která její ustanovení mohou bezprostředně působit. Vycházíme přitom z předpokladu, že se Charta dříve či později stane součástí primárního práva ES/EU, čímž se stane její právní závaznost nespornou, ale vyvstane spíše otázka přímého účinku základních práv. Jinak řečeno, jde o to, zda základní práva v ní vyhlášená budou přímo uplatnitelná před vnitrostátními i evropskými soudními orgány. Tato otázka se klade se vši naléhavostí bez ohledu na to, jaký institucionální a procesní mechanismus kontroly základních práv se nakonec uplatní (viz níže *sub 4.1.*).

Přímé účinky základních práv obsažených v Chartě EU je třeba posuzovat podle kritérií vlastních právnímu řádu ES/EU. V oblasti práva ES je již od rozsudku ESD ve věci *Van Gend en Loos* (1962) uznáváno, že přímý účinek mají takové normy práva Společenství, které z hlediska své formulace vyhovují určitým požadavkům. Takové normy musí být (1) jednoznačné a dostatečně konkrétní, (2) bezpodmínečné, (3) nevyžadují další prováděcí akt (implementace) a (4) neponechávají žádnou volnost pro jednání, ani prostor k uvážení členskými státy ani orgánům Společenství.³³

Na straně jedné lze uvést především základní práva obsažená v prvních třech kapitolách Charty, která vycházejí z Evropské úmluvy o lidských právech (1950), nebo ustanovení zajišťují rovnost před zákonem a zákaz diskriminace, jež se opírají o ustanovení Smlouvy ES s přímým účinkem (zejm. články 2, 3 odst. 2, 12, 141). Mezi základní práva s přímým účinkem dále patří všechna procesní práva vyhlášená v kapitole VI. Charty.

Nejsložitější je posouzení sociálních práv (kapitola Solidarita), která se do značné míry inspirují v revidované Evropské sociální chartě (1996). Tato práva mají různou právní povahu. Sama Charta zavádí v Preambuli rozlišení mezi „právy“ a „principy“, což je relevantní zvláště v této oblasti. Některá sociální práva představují skutečná subjektivní práva, kterých se jednotlivci mohou přímo dovolat před soudem. Mezi ně patří např. odborová svoboda a právo na kolektivní vyjednávání (čl. 28) nebo zákaz dětské práce (čl. 32). Většinu sociálních práv však tvoří programové zásady, které jsou určeny zákonodárci a musí být provedeny členskými státy.³⁴ Tato základní práva nemají přímý účinek, ale lze se jich dovolávat pouze na základě prováděcích legislativních opatření a v rozsahu daném těmito opatřeními. Tato ustanovení nejsou bezpodmínečná a obsahují většinou odkaz na pravidla komunitárního práva (zpravidla směrnice jako pramen sekundárního práva) a vnitrostátní předpisy.³⁵

V potaz je nutno také vzít skutečnost, že některá z ustanovení Charty mají *sedes materiae* v ustanoveních primárního práva, zejm. Smlouvy ES, z nichž pouze některé normy mají přímý účinek, zatímco jiné svou formulací vylučují přímý účinek, což také potvrdil ve svých rozhodnutích ESD. Tak tomu je např. s čl. 136 Smlouvy ES, podle

³³ Viz rozsudek ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, SbSD 1962, s. 1.

³⁴ Srv. *Sudre, F.*: op. cit., s. 152–153.

³⁵ Viz např. čl. 34: „Unie uznává a respektuje právo na dávky sociálního zabezpečení a sociální služby poskytující ochranu v případě mateřství, nemoci, pracovních úrazů, v závislosti nebo stáří a v případě ztráty zaměstnání v souladu s pravidly stanovenými právem Společenství a vnitrostátními právními předpisy a praxí.“

kterého Společenství a členské státy respektují základní sociální práva, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě (1961) a v Komunitární chartě základních sociálních práv pracovníků (1989) a sledují určité cíle.³⁶ Na této skutečnosti nic nezmění ani transformace Charty základních práv EU v právně závazný, smluvní dokument. Návrh ústavní smlouvy na to ostatně reagoval v čl. II-52 odst. 5.³⁷

4. IMPLEMENTACE A KONTROLA CHARTY ZÁKLADNÍCH PRÁV

Za současného stavu Charta základních práv EU nic nemění na vztahu mezi právem ES/EU a Evropskou úmluvou o lidských právech jakožto dvou hlavních pilířích ochrany základních práv v členských státech EU. Přijetí Charty v roce 2000 a její předpokládané včlenění do budoucí Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu však jasně rýsuje perspektivu vytvoření vlastního systému ochrany základních práv, který bude nejen materiálním, ale i formálním pramenem právního řádu EU. S tím se stává nanejvýš aktuální i otázka institucionálních a procesních mechanismů kontroly dodržování základních práv. Jak právo ES/EU, tak Evropská úmluva disponují vlastními soudními orgány, které jsou zákonitě v popředí pozornosti. Kromě toho by se však nemělo zapomínat ani na mimosoudní mechanismy.

4.1 SOUDNÍ KONTROLA: KOMPLEMENTARITA NEBO KONKURENCE MEZI DVĚMA SOUDNÍMI MECHANISMY OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV V EVROPĚ?

Jak bylo výše popsáno, v dnešní Evropě jsou založeny a rozvíjejí se dva hlavní systémy ochrany lidských práv. První, starší systém vznikl na půdě Rady Evropy a je představován hlavně Evropskou úmluvou o lidských právech. Druhý z nich je systém ochrany základních (lidských) práv v rámci Evropské unie, který má více zdrojů, ale směřuje k ucelenému kodexu. Jeho podoba se může brzy změnit z dnes právně nezávazné Charty základních práv EU v budoucí smlouvu. Již dnes zde však reálně vzniká konkurence mezi dvěma mechanismy soudní ochrany lidských práv, Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku a Evropským soudním dvorem v Lucemburku.

Třebaže ESD vznikl původně s odlišným účelem, postupem času se vyvinul v Soud, který také chrání práva jednotlivců. Evropskou úmluvu přitom využíval jako hlavní zdroj pro interpretaci základních práv v rámci komunitárního práva, přičemž si však vždy ponechal prostor pro jejich autonomní posouzení ve vztahu ke smluvnímu textu. S vyhlášením Charty základních práv EU se zvýšilo riziko, že ESD bude dávat přednost komunitárnímu textu. Je otázkou, zda v delší perspektivě nenahradí Charta v judikatuře Soudu dosud převládající vliv Evropské úmluvy. To by samozřejmě mohlo

³⁶ Viz rozsudek ESD ve věci 149/77, *Defrenne v. Sabena (II)*, SbSD 1978, s. 1365, bod 31. Srv. též *Šišková, N.: Dimenze...*, op. cit., s. 54.

³⁷ „Ustanovení této Charty, která obsahuje zásady, mohou být uskutečňována prostřednictvím normotvorných a výkonných aktů, přijímaných orgány a institucemi Unie, a akty členských států, pokud při výkonu své příslušné působnosti provádějí právo Unie. Před soudem mohou být uvedena pouze pro výklad a kontrolu zákonnosti těchto aktů.“ Viz dok. SN 2260/1/03 REV 1 (www.euroskop.cz).

vést k rozdílné judikatuře. Dosud byla Charta citována generálními advokáty alespoň v 23 případech. Soud prvního stupně se na ni odvolal již v pěti případech. Samotný Evropský soudní dvůr zatím zaujal opatrné vyčkávání a nadále přikládá zvláštní význam Evropské úmluvě.³⁸

Druhé riziko pak představuje procesní bitva mezi oběma soudy o to, kdo bude mít „konečné slovo“, a tím fakticky i silnější postavení ve vztahu k druhému. Zatím je to Evropský soud pro lidská práva, který zaujal silnější pozici tím, že kontroluje soulad komunitárního práva s Úmluvou a častěji zasahuje do věcí, kde již rozhodoval ESD v Lucemburku. Tak kontroluje nepřímo sekundární právo ES, když posuzuje národní opatření k implementaci komunitárního práva.³⁹ ESLP však může také přímo kontrolovat primární právo ES, jak tomu bylo v případě *Matthews*,⁴⁰ a také posuzovat z hlediska Úmluvy i rozsudky ESD.⁴¹ Na druhé straně ovšem také ESD může rozhodovat v stejné věci, kde již rozhodl ESLP.⁴² Zde však platí důležité omezení, že totiž k meritornímu rozhodnutí ESD je třeba, aby se spor týkal sféry působnosti komunitárního práva.⁴³ Situace se však může radikálně změnit ve chvíli, kdy se obsah Charty základních práv EU stane součástí komunitárního práva.

V tuto chvíli lze pouze odhadovat budoucí vývoj. Žádná z možných cest dosud nebyla definitivně potvrzena, ale ani vyvrácena. Přesto je možné doufat, že v rámci evropského systému ochrany lidských práv místo „války soudů“ převládne dialog mezi soudci a že namísto hrozícího vývoje k dvojímu standardu ochrany (komunitárnímu pro státy EU a štrasburskému pro zbývající členy Rady Evropy, tj. v podstatě pro východní Evropu) dojde k vzájemnému obohacování judikatury.

4.2 MONITORING DODRŽOVÁNÍ CHARTY ZÁKLADNÍCH PRÁV

Jelikož zájem nauky i praxe většinou poutá vztah mezi Evropským soudním dvorem a Evropským soudem pro lidská práva, resp. možnost přístupu Společenství (popř. Unie, která má získat právní subjektivitu podle návrhu Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu) k Evropské úmluvě o lidských právech, ve stínu pozornosti zůstávají mimosoudní mechanismy kontroly. Ty jsou přítomny jinak dosti rozšířeným prostředkem kontroly dodržování mezinárodních katalogů lidských práv ze strany mezinárodních organizací.

Přesto (nebo právě proto), že ES či EU postrádají zatím obecnou kompetenci v oblasti lidských práv a rozsah použití Charty je omezen článkem 51 (viz výše), nikdo nepochybně legimititu evropského monitoringu politiky členských států při dodržování základních práv. Podle čl. 6 odst. 1 Smlouvy EU „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod,

³⁸ Srv. *Burgorgue-Larsen, L.*: Le fait régional dans la juridictionnalisation du droit international, communication, Colloque de Lille, SFDI, 2002, s. 34.

³⁹ Srv. rozsudky ESLP, *Procola v. Lucembursko*, 1. 7. 1993, *Cantoni v. Francie*, 15. 11. 1996.

⁴⁰ ESLP, *Matthews v. UK*, 18. 2. 1999.

⁴¹ Srv. rozhodnutí ESLP, *DR, Bosphorus Hava v. Irsko*, 13. 9. 2001.

⁴² Zatím je znám pouze jeden takový případ: ESLP, *Kremzow v. Rakousko*, 21. 9. 1993, Série A, No. 268-B; a ESD, *Kremzow, C-299/95*, 29. 5. 1997.

⁴³ Srv. též *Renucci, J.-F.*: Droit européen des droits de l'homme, 2 ed., LGDJ, Paris, 2001, s. 567–569.

zásadách, které jsou společné členským státům“, přičemž podle odst. 3 téhož článku si EU zajišťuje prostředky pro dosahování těchto cílů.

Jedním z prostředků monitoringu ochrany základních práv se stalo zřízení Sítě nezávislých expertů na základní práva EU (*EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights*). Tento expertní orgán *sui generis* byl zřízen Evropskou komisí na doporučení Evropského parlamentu v září 2002. Jeho úkolem je především příprava každoroční zprávy o situaci základních práv v EU a jejich členských státech.⁴⁴ *Networku* dále přísluší pomáhat Komisi a Parlamentu při rozvoji politiky EU v oblasti základních práv. K tomuto účelu vydává nezávislé expertní posudky k implementaci Charty základních práv EU. Od dubna 2003 se na práci podílejí experti ze všech dosavadních i přistupujících členských států. Teprve delší praxe zřejmě ukáže reálný vliv tohoto monitoringu na situaci v dodržování základních práv ve „starých“ i „nových“ státech Unie.

5. ZÁVĚR

Charta základních práv EU je dokument, který přes poměrně krátkou dobu své existence již vyvolal velkou pozornost. Je totiž prvním uceleným katalogem základních (lidských) práv, který přijala EU. Vyznačuje se originální strukturou (rozdělením práv do šesti kapitol označených podle chráněných hodnot) a velkou šíří vyhlášených práv. Charta zahrnuje jak klasická lidská práva a svobody převzatá zejm. z Evropské úmluvy o lidských právech, tak i mnohá „nová“ práva, zejm. hospodářská a sociální, ale také práva úzce spojená s institutem občanství Unie. Na druhé straně Charta dosud postrádá právní závaznost, kterou by však měla získat zařazením do připraveného návrhu Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu. Přesto již dnes má Charta nepřímé účinky.

V centru analýzy se proto spíše než právní závaznost ocitá působnost Charty a rozsah zaručených práv. Základním limitem je, že ustanovení této Charty jsou určena institucím a orgánům Unie při zachování zásady subsidiarity a členským státům pouze tehdy, uplatňují-li právo Unie. Z hlediska beneficiářů základních práv pak Charta diferencuje mezi právy určenými všem osobám, právy občanů Unie a právy příslušníků třetích států. Charta rovněž řeší otázku rozsahu zaručených práv, aby nedošlo ke snížení úrovně ochrany oproti vnitrostátním ústavním úpravám a Evropské úmluvě o lidských právech, která zůstává určující pro všechna práva, která jsou upravena v obou dokumentech. Různorodá povaha práv obsažených v Chartě ovšem vede k tomu, že část z nich postrádá přímý účinek a musí být uplatněna jen v rámci implementační legislativy ES/EU či legislativy členských států.

Implementace Charty může být zajištěna především soudní cestou, kde však bude nezbytné vyřešit konkurenční vztah mezi ESD a Evropským soudem pro lidská práva. Relativně méně účinný, ale i méně konfliktní způsob představuje monitoring, zajišťovaný zatím pomocí zpráv připravovaných Sítí nezávislých expertů na základní práva EU.

⁴⁴ Viz Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2002, vol. 1, Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2003.

Summary

The European Union Charter of Fundamental Rights is a document which has attracted, in spite of its rather short history, a great interest. It is a first comprehensive bill of fundamental (human) rights adopted by the EU. On one hand, the Charter distinguishes itself from other international instruments by its original structure and large scope of declared rights, dividing into six chapters according to the underlying protected values. The Charter includes both "classic" human rights and freedoms, taken over from the European Convention of Human Rights, many "new" rights of economic and social nature, as well as the EU citizenship's rights. On the other hand, the Charter still lacks a legally binding force. This should change by way of incorporation into the draft treaty establishing the constitution for Europe. Nevertheless, the Charter has some indirect effects already today.

The present analysis has therefore focused rather on the scope of the Charter and the extent of the guaranteed rights. The main restriction arises from the fact that the Charter's provisions are addressed to the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity, and to the Member States only when they are implementing Union law. From the point of view of the scope of beneficiaries, the Charter makes difference between the rights of everyone (all persons), the rights of EU citizens and the rights of nationals of the third states. The Charter also provides for the scope *ratione materiae* of fundamental rights to the effect that nothing in the Charter shall be construed as limiting or derogating from the human rights and fundamental freedoms recognized by the EU law, international agreements (in particular the European Convention of Human Rights) and by the constitutions of the Member States. A diverse nature of rights in the Charter has as a consequence that some of them lack direct effect and may be applied only within the framework of EC/EU legislation or national law.

Implementation of the Charter can be done first of all by judicial way, which would need a solution of concurrent relations between the ECJ and the ECHR. Another way of control consists of monitoring the policy of the Member States, ensured by reports of the EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights.