

IRSKÉ A ČESKÉ ZÁRUKY SJEDNANÉ K LISABONSKÉ SMLOUVĚ

LENKA PÍTROVÁ

ÚVODEM

Dnem 1. prosince 2009, poté co byla ratifikována všemi členskými státy Evropské unie, vstoupila v platnost tzv. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen Lisabonská smlouva nebo LS).¹ Bylo tak zavrženo úsilí o institucionální reformu Evropské unie trvající s nejrůznějšími peripetemi a katarzemi bezmála celé desetiletí. Po odmítnutí Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu ve dvou po sobě jdoucích referendech ve Francii a Nizozemí byla v průběhu německého předsednictví sjednána smlouva nová, která je po stránce formální novelou stávajících smluv. Byly opuštěny pojmy evokující federální koncepci a z vlastního textu smlouvy byla vypuštěna Listina základních práv Evropské unie a nahrazena odkazem v čl. 6 Smlouvy o Evropské unii, který ji činí právně závaznou. Po stránce obsahové tato smlouva přebírá podstatnou většinu institucionálních a funkčních změn obsažených již ve smlouvě zakládající Ústavu pro Evropu.

Ani průběh ratifikace Lisabonské smlouvy, který se, s výjimkou Irska, odehrál parlamentní cestou, nebyl jednoduchý. Její odmítnutí v irském referendu vyústilo ve sjednání tzv. irských záruk a také Česká republika si v samotném závěru ratifikačního procesu vynutila sjednání tzv. českých záruk v podobě příslibu přistoupení k Protokolu o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie.

I když důvody, motivace, postup a způsob sjednání se v případě irském a českém značně liší, v pozadí je nepochybně nevyřešená obava z extenzivního výkladu Lisabonské smlouvy a Listiny základních práv EU, na kterou tato smlouva odkazuje, ze strany Soudního dvora Evropské unie.²

IRSKÉ ZÁRUKY

Po irském odmítnutí Lisabonské smlouvy v referendu dne 12. června 2008 se situací zabývala Evropská rada (dále jen ER) postupně na svých zasedáních

¹ Úř. věst. C 306 ze dne 17. prosince 2007.

² Obdobné obavy se odrážejí i v odborné diskusi vedené k recentní judikatuře ESD zejména ve věci ERT (C-260/89) a ve věci Mangold (C-144/04).

ve dnech 19.–20. června 2008, 15.–16. října 2008 a 11.–12. prosince 2008. Členské státy (včetně Irska) shodně projevíly vůli pokračovat v ratifikačním procesu, přičemž na posledně uvedeném zasedání ER bylo přislíbeno poskytnout Irsku „*nezbytné právní záruky*“, které by uklidnily obavy irského lidu, o nichž ER informoval předseda irské vlády.³ Irská vláda se na základě toho zavázala, že bude „*s výhradou uspokojivého dokončení podrobných navazujících činností do poloviny roku 2009 a za předpokladu jejich uspokojivého provedení*“ usilovat o ratifikaci Lisabonské smlouvy do konce funkčního období stávající Komise⁴

Na základě závěrů ER měly být Irsku poskytnuty záruky k těmto třem bodům:

- žádné ustanovení Lisabonské smlouvy nijak nemění pro žádný členský stát rozsah nebo výkon pravomocí Unie v oblasti zdanění;
- Lisabonskou smlouvou nejsou dotčeny bezpečnostní ani obranná politika členských států, včetně tradiční irské politiky neutrality, ani závazky většiny dalších členských států;
- ustanovení irské ústavy týkající se práva na život, vzdělání a rodiny nejsou nijak dotčena právním statutem, který Lisabonská smlouva přiznává Listině základních práv Evropské unie, ani ustanoveními Lisabonské smlouvy týkajícími se spravedlnosti a vnitřních věcí.

Prosincová ER dále souhlasila „*s tím, aby za předpokladu, že Lisabonská smlouva vstoupí v platnost, bylo v souladu s nezbytnými právními postupy přijato rozhodnutí v tom smyslu, že každý členský stát bude mít v Komisi i nadále svého státního příslušníka*“.

Provedení uvedených závazků předpokládalo především přijetí instrumentu právní povahy, a to v podobě Rozhodnutí hlav států a předsedů vlád 27 členských států EU zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy. Toto Rozhodnutí bylo sjednáno v průběhu českého předsednictví a bylo spolu s celým „balíkem“ irských záruk přijato na červnovém zasedání ER (18.–19. června 2009). Základní podmínkou přitom bylo, aby sjednané záruky nevyvolaly potřebu znovu otevřít ratifikaci Lisabonské smlouvy. Po formální stránce vycházela právní část záruk – Rozhodnutí z již v minulosti použitého „dánského modelu“. Z formálního hlediska jde o období tzv. Edinburghské dohody z r. 1992,⁵ tj. rozhodnutí hlav států, resp. předsedů vlád přijatého v rámci ER, které je v podstatě mezivládní dohodou vymahatelnou podle mezinárodního smluvního práva. Dohoda všech 27 členských států byla nezbytným předpokladem pro to, aby irská vláda mohla vyhlásit opětovné referendum o Lisabonské smlouvě. Irové potřebovali k uklidnění obav irských voličů skutečně právně pevné záruky, na druhou stranu nepřekročitelným požadavkem prakticky všech členských států bylo vyhnout se případnému znovuotevření ratifikace.

Výsledný text záruk, který se během českého předsednictví po složitých vyjednáváních podařilo na ER dohodnout, tyto požadavky splňuje. Schválené záruky beze

³ Irský parlament zřídil zvláštní Výbor pro budoucnost Irska v Evropské unii, který analyzoval důvody odmítnutí Lisabonské smlouvy v prvním referendu.

⁴ Funkční období stávající Komise končí 31. října 2009.

⁵ Smyslem Edinburghské dohody bylo, podobně jako nyní v případě Irska, umožnit Dánsku v opakovaném referendu schválit tzv. Maastrichtskou smlouvu.

zbytku naplňují to, co bylo Irsku přislíbeno na ER v prosinci 2008, a rovněž z hlediska formy vyhovují irské potřebě právně silných garancí. Záruky však, jak se uvádí i v textu samotného Rozhodnutí, v **žádném ohledu nemění samotnou Lisabonskou smlouvu, neboť mají povahu pouze vysvětlujících ujištění** – jinými slovy, irské záruky pouze stvrzují a osvětlují to, co je již stanoveno přímo v textu Lisabonské smlouvy. Záruky ostatně z velké části přebírají příslušná ustanovení samotné smlouvy. V žádném z členských států tedy **nebylo nutné se vracet k ratifikaci LS**. Toto je ostatně výslovně uvedeno i v samotném textu přijatých záruk.

Celý **balík tzv. irských záruk se skládá z více částí**, jejichž právní povaha je odlišná:

1. politický závazek přijmout opatření zajišťující zachování člena Komise z každého ČS i po roce 2014, pokud vstoupí Lisabonská smlouva v platnost;
2. Rozhodnutí hlav států a předsedů vlád 27 členských států EU ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy (je právně závazné) (dále jen „Rozhodnutí“);
3. slavnostní prohlášení o právech pracujících, sociální politice a dalších otázkách (není právně závazné);
4. jednostranné prohlášení Irska (týká se irské tradiční politiky vojenské neutrality a není právně závazné).

Právní závaznost tedy má pouze **Rozhodnutí hlav států a předsedů vlád 27 členských států, které** obsahuje záruky v oblasti práva na život, rodiny a vzdělání, zdanění a bezpečnosti a obrany.

PRÁVNÍ POVAHA ROZHODNUTÍ A POSTUP PŘI JEHO SJEDNÁNÍ

Rozhodnutí má, jak již bylo uvedeno, charakter mezinárodní smlouvy. K jeho sjednání došlo na setkání hlav států a předsedů vlád členských států v rámci zasedání Evropské rady, které mělo povahu diplomatické konference způsobilé přijímat rozhodnutí s mezinárodně právními účinky. Zástupci členských států v tomto případě jednali ve své mezinárodně právní kapacitě zástupců suverénních států, nikoli jako členové politického orgánu EU. Rozhodnutí tedy není rozhodnutím Evropské rady, ale mezinárodní smlouvou, kterou mezi sebou uzavírají členské státy a řídí se Vídeňskou úmluvou o smluvním právu.⁶ Je tedy pro členské státy právně závazné a má postavení pozdější dohody, která se týká výkladu Lisabonské smlouvy nebo provádění jejích ustanovení a na niž musí být ve smyslu čl. 31 odst. 3 písm. a) Vídeňské úmluvy při výkladu této dřívější smlouvy brán náležitý zřetel.

Rozhodnutí samo o sobě tedy není automaticky součástí primárního práva EU. Musí být do primárního práva teprve následně inkorporováno (v souladu s čl. 48 Smlouvy o EU, který je zvláštní úpravou novelizace smluv mající v souladu s čl. 5 Ví-

⁶ Vídeň 23. května 1969, publikována pod č. 15/1988 Sb.

deňské úmluvy přednost před obecnou úpravou v ní obsaženou⁷). Z uvedeného je zřejmé, že Rozhodnutí se musí pohybovat v rámci daném primárním právem a nemůže jeho ustanovení ani měnit ani rušit. (Vzhledem k tomu, že Rozhodnutí nemění základní smlouvy, které byly vnitrostátně schvalovány jako smlouvy prezidentské, a že pro ČR z Rozhodnutí nevznikají žádná nová práva ani povinnosti, nejde o mezinárodní smlouvu podle čl. 49 Ústavy ČR,⁸ k jejíž ratifikaci je zapotřebí souhlasu obou komor Parlamentu a kterou následně ratifikuje prezident republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR. Rozhodnutí bylo proto pro účely vnitrostátního projednávání a schvalování vyhodnoceno jako mezinárodní smlouva vládní povahy.)

OBSAH A STRUKTURA ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí bylo přijato hlavami států a předsedy vlád 27 členských států EU v rámci zasedání Evropské rady ve dnech 18.–19. června 2009 a připojeno k Závěrům Evropské rady jako jejich příloha. Sestává ze tří oddílů upravujících jednotlivé záruky/ujistiění specifikované ve shora citovaném ustanovení Závěrů ER 12/2008 a oddílů obsahujících závěrečná ustanovení.

ODDÍL A – PRÁVO NA ŽIVOT, RODINA A VZDĚLÁNÍ

Žádné ustanovení Lisabonské smlouvy přiznávající právní status Listině základních práv Evropské unie ani žádná ustanovení uvedené smlouvy týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva nijak neovlivňují rozsah a platnost ochrany práva na život stanovené v člancích 40.3.1, 40.3.2 a 40.3.3, ochrany rodiny stanovené v článku 41 a ochrany práv týkajících se vzdělání stanovené v člancích 42, 44.2.4 a 44.2.5 Ústavy Irska.

Závěry ER 12/2008 předpokládaly právní zakotvení záruky, že „*ustanovení irské ústavy týkající se práva na život, vzdělání a rodiny nejsou nijak dotčena právním statutem, který Lisabonská smlouva přiznává Listině základních práv Evropské unie, ani ustanoveními Lisabonské smlouvy týkajícími se spravedlnosti a vnitřních věcí*“. Na tuto záruku je třeba nahlížet v souvislosti s Protokolem o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, který zakotvuje pro Irsko *opt-out* z prostoru svobody, bezpečnosti a práva, avšak zároveň umožňuje, aby se Irsko *ad hoc* rozhodlo účastnit se přijímání a používání navrhovaného právního aktu (*opt-in*). Pro výklad rozsahu této záruky je především rozhodující konkrétní znění textu Rozhodnutí. Poskytnutá záruka se pohybuje v mezích interpretace souladu Lisabonské smlouvy, pokud jde o Listinu základních práv Evropské unie a oblast spravedlnosti a vnitřních věcí, s příslušnými ustanoveními irské ústavy a toliko potvrzuje

⁷ Tento přístup potvrdil i Evropský soudní dvůr, když ve věci 43/75 Defrenne II (ECR 1976, s. 455) judikoval, že základní smlouvy lze měnit výlučně takovým postupem, jaký předpokládají samy tyto základní smlouvy.

⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění.

skutečnost, že v současné době nejsou dotčena práva na život, rodinu a vzdělání obsažená v irské ústavě a že tento stav zůstane i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezměněn. Vezmeme-li v úvahu přesnou dikci tohoto ustanovení, podle kterého žádá ustanovení Lisabonské smlouvy ani Listiny „*nijak neovlivňují rozsah a platnost ochrany práv*“, na něž se v tomto ustanovení odkazuje, je zřejmé, že tato dikce je především promítnutím koncepce dualismu a kreační nezávislosti unijního a vnitrostátního právního řádu. Je jen příznačné, že použití slov *aplikacemi uplatňování* namísto výrazu *platnost* v této souvislosti bylo pro ostatní členské státy nepřijatelné.

ODDÍL B – DANĚ

Žádné ustanovení Lisabonské smlouvy nijak nemění pro žádný členský stát rozsah nebo výkon pravomocí Evropské unie v oblasti zdanění.

Podle textu Závěrů ER 12/2008 měla být poskytnuta právní záruka v tom smyslu, že „*žádné ustanovení Lisabonské smlouvy nijak nemění pro žádný členský stát rozsah nebo výkon pravomocí Unie v oblasti zdanění*“. Rozhodnutím tak potvrzuje skutečnost, která vyplývá už z toho, že články 110 až 113 Smlouvy o fungování Evropské unie⁹ přebírají doslovně znění stávajících článků 90 až 93 Smlouvy o založení Evropského společenství. Zakotvení tohoto ujištění nepřináší Irsku žádné výhody či výjimky oproti ostatním členským státům a vztahuje se v podstatě na všechny smluvní strany.

ODDÍL C – BEZPEČNOST A OBRANA

Činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách demokracie, právního státu, univerzálnosti a nedělitelnosti lidských práv a základních svobod, úcty k lidské důstojnosti, na zásadách rovnosti a solidarity a na dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva.

Společná bezpečnostní a obranná politika Evropské unie je nedílnou součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zajišťuje Unii operativní schopnost pro vedení misí mimo její území k udržení míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů.

Tato politika se nedotýká bezpečnostní a obranné politiky jednotlivých členských států, včetně Irska, ani závazků žádného členského státu.

Lisabonskou smlouvou není ovlivněna ani dotčena tradiční irská politika vojenské neutrality.

Členské státy – včetně Irska, které jedná v duchu solidarity a aniž by tím byla dotčena jeho tradiční politika vojenské neutrality – určí povahu pomoci a podpory, která má být poskytnuta členskému státu, jenž se stane na svém území cílem teroristického útoku nebo ozbrojeného napadení.

Jakékoli rozhodnutí, které povede ke společné obraně, bude vyžadovat jednomyslné rozhodnutí Evropské rady. Rozhodnutí o tom, zda přistoupit ke společné obraně či ni-

⁹ Smlouva o založení Evropského společenství ve znění Lisabonské smlouvy.

koli, bude muset být přijato členskými státy, včetně Irska, v souladu s ustanoveními Lisabonské smlouvy a jejich příslušnými ústavními předpisy.

Žádným ustanovením tohoto oddílu není ovlivněn ani dotčen postoj či politika jakéhokoli jiného členského státu v oblasti bezpečnosti a obrany.

Každý členský stát rovněž rozhodne v souladu s ustanoveními Lisabonské smlouvy a příslušnými vnitrostátními právními požadavky o své účasti v rámci stálé strukturované spolupráce nebo Evropské obranné agentury.

Lisabonská smlouva nestanoví vytvoření evropské armády ani nezakládá povinnost jakékoli vojenské služby.

Lisabonskou smlouvou není dotčeno právo Irska či jiného členského státu určit povahu a objem svých výdajů v oblasti obrany a bezpečnosti a povahu svých obranných schopností.

Rozhodnutí o své účasti ve vojenské operaci přijme samotné Irsko či jiný členský stát v souladu s příslušnými vnitrostátními právními požadavky.

Závěry ER 12/2008 požadovaly právně závaznou formou stvrdit, že „Lisabonskou smlouvou nejsou dotčeny bezpečnostní ani obranná politika členských států, včetně tradiční irské politiky neutrality, ani závazky většiny dalších členských států“. I v tomto případě se jedná o potvrzení skutečností vyplývajících z Lisabonské smlouvy samotné, neboť společná bezpečnostní a obranná politika zůstane i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost oblastí, kde Rada rozhoduje výlučně na základě jednomyslnosti.¹⁰ Na tom nic nemění ani nový institut stálé strukturované spolupráce, kde bude Rada rozhodovat kvalifikovanou většinou, neboť účast členského státu na stálé strukturované spolupráci bude dobrovolná.¹¹ Ve Smlouvě o Evropské unii zůstane i po změnách, které provede Lisabonská smlouva, ustanovení, které říká, že „Politika Unie podle tohoto oddílu se nedotýká zvláštní povahy bezpečnostní a obranné politiky některých členských států [...]“.¹² S výjimkou irských specifik týkajících se vojenské neutrality se ustanovení tohoto článku Protokolu vztahují, jak je z dikce zřejmé, na všechny členské státy. Na formulaci konečného znění této části Rozhodnutí se podílelo především Spojené království.

ODDÍL D – ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Toto rozhodnutí nabývá účinku dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

V závěrečné části bylo stanoveno, že Rozhodnutí vstoupí v platnost v tentýž den jako Lisabonská smlouva s tím, že na základě politického příslibu Evropské rady budou ustanovení Rozhodnutí připojena ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie jako protokol, jakmile to bude po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost možné.

¹⁰ Zejm. čl. 31 a čl. 42 odst. 2 první alinea a odst. 4 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy.

¹¹ Čl. 46 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy.

¹² Čl. 42 odst. 2 druhá alinea Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy.

SHRNUTÍ

Irské záruky představují řešení, které zohledňovalo obavy irských občanů vyjádřené v zamítavém referendu o Lisabonské smlouvě z června 2008 a umožnilo následně úspěšně dokončit ratifikační proces v EU. Důležitým imperativem přitom bylo, aby toto řešení neměnilo v žádném případě Lisabonskou smlouvu samotnou a nevyvolalo tak nutnost její opětovné ratifikace. Výsledkem téměř půlročních vyjednávání, která vyvrcholila na zasedání Evropské rady ve dnech 18.–19. června 2009, bylo schválení balíku tzv. **irských záruk k Lisabonské smlouvě**. Jeho součástí je Rozhodnutí hlav států a předsedů vlád 27 členských států EU ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy, slavnostní prohlášení o právech pracujících, sociální politice a dalších otázkách a jednostranné prohlášení Irska, jež se týká jeho tradiční politiky vojenské neutrality. V politické rovině byl potvrzen i závazek přijatý již Evropskou radou v prosinci 2008, že vstoupí-li Lisabonská smlouva v platnost, bude přijato opatření zajišťující zachování člena Komise z každého členského státu i po roce 2014.

Obsahem výše zmíněného rozhodnutí, které je pro členské státy s okamžikem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost právně závazné, jsou záruky v oblastech práva na život, rodiny a vzdělání, zdanění a bezpečnosti a obrany. Tyto záruky však mají povahu pouze vysvětlujících ujištění, která nijak nemění Lisabonskou smlouvu. Českému předsednictví se tak podařilo vyjednat takový text, který při zohlednění zájmů ostatních zemí účinně reagoval na všechny irské obavy související s Lisabonskou smlouvou a zároveň nevyvolal potřebu znovuotevření ratifikace v kterémkoliv členském státě EU. Evropská rada současně přijala politický příslib, že ustanovení rozhodnutí budou při příštím rozšíření EU připojena prostřednictvím protokolu k zakládacím smlouvám. Schválené záruky umožnily irské vládě vyhlásit na podzim roku 2009 o Lisabonské smlouvě opakované referendum, jehož kladný výsledek otevřel cestu pro vstup Lisabonské smlouvy v platnost.

ČESKÉ ZÁRUKY

Na základě požadavku prezidenta republiky motivovaného obavami z extenzivní interpretace Listiny základních práv Evropské unie zahájila česká vláda s cílem úspěšně dokončit ratifikaci Lisabonské smlouvy jednání o možném přistoupení České republiky k protokolu, který si již dříve pro uplatňování Listiny vyjednalo Spojené království a Polsko. Důvodem ke sjednání českých záruk tedy nebylo odmítnutí Lisabonské smlouvy v referendu nebo parlamentem. V době vznesení tohoto požadavku již obě komory Parlamentu ČR vyslovily ústavní většinou souhlas s ratifikací a ratifikační proces byl pozastaven z důvodů probíhajícího řízení o souladu této smlouvy s ústavním pořádkem na návrh skupiny senátorů před Ústavním soudem. Je ovšem třeba pro úplnost připomenout, že již v průběhu sjednávání Lisabonské smlouvy připojila Česká republika k jejímu textu jednostranné prohlášení, které akcentovalo omezení týkající se výkladu a aplikace Listiny vycházející z jejích horizontálních ustanov-

vení, a později, v závěrech březnové Evropské rady 2009, připojila i poznámku o do-
držování principů zákazu retroaktivity a zásady subsidiarity při uplatňování Listiny na-
vazující na doprovodné usnesení Poslanecké sněmovny přijaté v souvislosti s vyslo-
vením souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy.

K PRÁVNÍ POVAZE TZV. ČESKÝCH ZÁRUK

Na zasedání Evropské rady ve dnech 29.–30. října 2009 byly sjednány tzv. „české záruky“, které se vztahují k uplatňování Listiny základních práv EU na území České republiky, mediálně označované jako *výjimka* nebo *opt-out*. Tyto záruky mají formu politického příslibu a spočívají v možnosti České republiky připojit se v budoucnosti dodatečně k Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, a to při příležitosti příštího rozšíření EU. Název, preambule i samotný text tohoto protokolu by měly být pozměněny tak, aby se tento Protokol vztahoval i na Českou republiku. Tato změna by měla být obsahem protokolu, který bude současně s příští přístupovou smlouvou schválen členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky a připojen k Lisabonské smlouvě.¹³ Text budoucího protokolu byl připojen jako příloha i k závěrům Evropské rady. Vzhledem k tomu, že podmínkou platnosti protokolu je jeho schválení v souladu s ústavními požadavky jednotlivých členských států, nejedná se v tomto okamžiku o právní a vynutitelný závazek, ale o politický příslib ostatních členských států EU, že tento Protokol, kterým se Česká republika připojí k Protokolu č. 30, bude při nejbližším rozšíření EU předmětem schvalování stejně jako příslušná přístupová smlouva s cílem začlenit jej do primárního práva EU. Postup by tedy měl být obdobný jako v případě tzv. „irských záruk“ s tím, že v tomto případě jde pouze o politický příslib a nikoli o rozhodnutí právní povahy, které by mělo závaznost mezinárodní smlouvy.

PROTOKOL Č. 30 O UPLATŇOVÁNÍ LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV EVROPSKÉ UNIE V POLSKU A VE SPOJENÉM KRÁLOVSTVÍ

Pro analýzu toho, jaký význam by mělo připojení České republiky k uvedenému Protokolu, je nutné přiblížit i motivaci sjednání tohoto Protokolu a dosavadní výklad jeho povahy a dopadu. Spojené království a Polsko si při sjednávání Lisabonské smlouvy ve vztahu k Listině základních práv EU vyjednaly Protokol, který zpřesňuje a zejména interpretačně vyjasňuje uplatňování Listiny základních práv EU na území těchto států. Tento Protokol je dle čl. 51 Smlouvy o EU nedílnou součástí primárního práva.

Význam a obsah protokolu je nutné vykládat především s ohledem na jeho preambuli, která svědčí o tom, že záměrem Spojeného království a Polska nebylo vyjednat

¹³ Text budoucího protokolu je obsažen v příloze I závěrů Evropské rady z 29.–30. října 2009.

si materiální výjimku z Listiny, tedy jakýsi „*opt-out*“, a vyloučit tak uplatňování Listiny na svém území, jak se někdy nesprávně uvádí, nýbrž pouze upřesnit a zdůraznit některé podmínky aplikace Listiny. Jak se v Preambuli uvádí, Polsko a Spojené království si přejí „*vyjasnit některé aspekty uplatňování Listiny*“ a především „*uplatňování Listiny ve vztahu k právním předpisům a správním postupům Polska a Spojeného království a její soudní vymahatelnosti v Polsku a ve Spojeném království*.“ Protokol by tak měl být při výkladu Listiny výkladovým vodítkem pro Soudní dvůr EU i vnitrostátní soudy dotčených států. Protokol sám tedy nestanoví, že by Listina jako celek nebo její část neměla být pro Spojené království a Polsko právně závazná. Odborná i politická diskuse ve Spojeném království i v Polsku¹⁴ potvrzuje, že Protokol má pouze potvrdit mimo jakoukoli pochybnost, že Listina nezakládá žádná nová práva a oproti současnému stavu *nerozšiřuje* kompetence Soudního dvora EU ani vnitrostátních britských a polských soudů pokud jde o možnost shledat, že právní předpisy Spojeného království či Polska nejsou v souladu s právy a zásadami zakotvenými v Listině. Právě toto interpretační upřesnění může mít v konkrétních případech význam i pro Českou republiku, je to zachování *statu quo* a v podstatě i potvrzení obecného principu zákazu retroaktivity.

K PRÁVNÍ POVAZE TZV. ČESKÝCH ZÁRUK

„České záruky“ sjednané ve vztahu k uplatňování Listiny základních práv Evropské unie na území České republiky spočívají, jak již bylo uvedeno, v možnosti České republiky připojit se k Protokolu o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, a to při příležitosti příštího rozšíření EU. Vzhledem k tomu, že podmínkou platnosti protokolu je jeho schválení podle ústavních předpisů jednotlivých členských států, nepředstavuje v tuto chvíli účinný a právně vynutitelný závazek. ČR nicméně na Evropské radě ve dnech 29.–30. října 2009 obdržela toliko politický závazek ostatních členských států EU, že tento „český“ protokol, jímž se ČR připojí k britsko-polskému protokolu, bude při nejbližší příležitosti rozšíření EU předmětem schvalování stejně jako příslušná přístupová smlouva s cílem začlenit jej do primárního práva EU.

Pro výklad Protokolu o uplatňování Listiny v České republice platí to, co bylo uvedeno výše v souvislosti s britsko-polským protokolem. Protokol bude pouze vyjasňovat způsob uplatňování Listiny ve vztahu k právním předpisům ČR. Účelem Protokolu je předejít jakýmkoliv pochybnostem o rozsahu a výkladu práv potvrzených v Listině EU ve vztahu k právnímu řádu ČR a garantovat tak právní jistotu občanů ČR. Protokol zajišťuje, aby uplatňování práv obsažených v Listině EU nepřekročilo rámec pravomocí Unie a nezasahovalo tak do oblastí, které jsou mimo působnost práva EU upraveny výlučně vnitrostátními předpisy ČR.

V této souvislosti je třeba rozptýlit obavy, že by v důsledku přistoupení České republiky k tomuto Protokolu došlo ke snížení standardu ochrany základních práv a svo-

¹⁴ Srov. např. House of Lords, European Union Committee, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*. Vol. I, 10th report of Session 2007–08

bod v ČR. Tento standard je navíc dostatečně zakotven v Listině základních práv a svobod ČR¹⁵ a je současně garantován celou řadou mezinárodních smluv a dohod, jichž je ČR smluvní stranou a na něž Listina základních práv EU v jednotlivých článcích a vysvětleních k těmto článkům odkazuje.¹⁶

K JEDNOTLIVÝM USTANOVENÍM PROTOKOLU

Především je třeba uvést, že Protokol není možné vykládat izolovaně. Je třeba přihlídnout také k interpretačním ustanovením, která obsahuje samotná Listina a její Preambule, tedy především k tzv. horizontálním ustanovením Listiny, která jsou obsažena v její hlavě VII a determinují základní interpretaci a použití všech jejích ostatních ustanovení. Cílem Protokolu je pak doplnit a upřesnit právě tato výkladová ustanovení.

VÝZNAM HORIZONTÁLNÍCH USTANOVENÍ LISTINY PRO VÝKLAD PROTOKOLU¹⁷

Čl. 51 odst. 1 Listiny EU stanoví: „*Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.*“

Jedná se o klíčové ustanovení upravující rozsah použití Listiny EU ve věcném i osobním smyslu. Tento článek by mohl být z hlediska svého interpretačního významu zařazen jako úvodní ustanovení Listiny EU, v konečné redakci však figuruje jako úvodní článek tzv. horizontálních ustanovení obecné povahy v závěrečné hlavě VII Listiny.

Cílem tohoto ustanovení je především určit rozsah aplikace Listiny EU z hlediska osobního (*ratione personae*), tedy pokud jde o povinné subjekty. Adresáty Listiny podle tohoto ustanovení jsou v prvé řadě **orgány a instituce Unie**, chápáné v extenzivním pojetí dosavadní judikatury ESD. Proto bylo ve srovnání se zněním Listiny přijatým v Nice v roce 2000 doplněno slovní spojení *a jiné subjekty Unie* (fr. *organismes de l'Union*), zahrnující například specializované agentury apod. Z konkrétní dikce jednotlivých ustanovení pak je zřejmé, komu jsou primárně tato ustanovení určena.

¹⁵ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993, ze dne 16. prosince 1992, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění.

¹⁶ Např. Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod či Evropskou sociální Chartou, Úmluvou o právech dítěte, Úmluvou o lidských právech a biomedicíně, Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením atp.

¹⁷ Blíže viz Syllová, J., Patrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, Praha, C. H. Beck 2005, komentář k části II.

Příkladem může být čl. 36 Listiny upravující přístup ke službám obecného hospodářského zájmu a adresovaný výslovně „Unii“:

Unie v souladu se Smlouvami a s cílem podpořit sociální a územní soudržnost Unie uznává a respektuje přístup ke službám obecného hospodářského zájmu tak, jak je stanoveno vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.

Vzhledem k tomu, že činnost orgánů, institucí a jiných subjektů Unie je odvozena a limitována ustanoveními primárního práva EU včetně Lisabonské smlouvy, přičemž svou činnost vykonávají jen v oblastech jim svěřených, odkazuje se i v tomto ustanovení na respektování principu subsidiarity. Odkaz na princip subsidiarity je také považován za výraz respektování národní suverenity ve věcech základních práv.

Pokud se týče členských států, vztahuje se na ně povinnost respektovat práva zakotvená v Listině EU „výhradně pokud uplatňují právo Unie“ (angl. *are implementing*, fr. *mettent en œuvre*, něm. *bei der Durchführung*). V konečné dikci ustanovení byla zvolena tato restriktivní a přesnější formulace, inspirovaná rozsudkem Evropského soudního dvora ze dne 13. dubna 2000 ve věci C-292/97, *Karlsson*, namísto původní formulace „pokud jednají v rámci práva Unie“, která byla příliš vágní a široká. Pojem *členský stát* neznamena jen ústřední vládu, ale vztahuje se i na regionální a místní orgány a subjekty realizující veřejnou správu, pokud aplikují unijní právo. Věcná působnost Listiny je tedy dána rozsahem právního řádu Unie, s rozšiřováním rozsahu unijní právní úpravy se bude rozšiřovat i sféra aplikace základních práv upravených Listinou EU. Listina sama však nemůže sloužit k rozšiřování pravomocí Unie, jak ostatně vyplývá z čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU, jakož i z čl. 51 odst. 2 samotné Listiny.¹⁸

Protokol č. 30, jak je z jeho dikce zjevné, nevylučuje, aby se občané Polska a Spojeného království dovolávali práv z Listiny právě vůči „orgánům, institucím a jiným subjektům Unie“. Pokud jde o působnost Listiny ve vnitrostátním právu těchto dvou zemí, tedy ve vztahu občan – vnitrostátní orgány, rovněž se nejedná o vyloučení aplikace Listiny, ale pouze o potvrzení pravidla, že Listina sama nemůže být základem pro přezkoumávání souladu vnitrostátních předpisů (tj. těch, kterými není uplatňováno právo EU) s Listinou EU ze strany soudů Polska či Spojeného království ani Soudním dvorem EU. Práva upravená v Listině tak mají mít pouze akcesorickou povahu. Tato zásada vyplývá z výše citovaného čl. 51 odst. 1 Listiny i z odst. 2 téhož článku, který stanoví, že Listina „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“. Z toho plyne, že rozsah použití práv a zásad zakotvených v Listině je určen, a případně nadále omezen, jednak primárním právem EU, jednak předpisy přijatými na jeho základě. Cílem čl. 51 odst. 2 Listiny je eliminovat obavy z možného rozšiřování pravomocí Unie na základě extenzivního výkladu textu Listiny. Protokol tuto zásadu potvrzuje a zdůrazňuje, jednak obecně, jednak výslovně

¹⁸ Blíže k výkladu horizontálních ustanovení srov. Syllová, J., Patrová, L., Svobodová, M., Ústava pro Evropu, Komentář, Praha 2005, C. H. Beck, část II.

pro oblast hospodářských a sociálních práv, a to pro případy, kdy by uplatnění Listiny nemuselo být vždy jednoznačné. Česká republika získá připojením se k Protokolu významnou právní záruku tam, kde by aplikace Listiny v souladu s uvedenou zásadou nemusela být na první pohled patrná.

ČLÁNEK 1 ODS. 1 PROTOKOLU Č. 30

„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.“

Také toto ustanovení pouze rozvádí a konkretizuje výše citované obecně platné horizontální ustanovení čl. 51 Listiny EU o rozsahu její působnosti. Článek pouze podtrhuje skutečnost, že Listina nevytváří žádná nová práva, nýbrž jen potvrzuje již existující katalog základních práv a svobod, které již byly upraveny různými mezinárodními úmluvami, především Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod nebo byla podrobněji rozvedena judikaturou Evropského soudu pro lidská práva či Evropského soudního dvora. Jak se uvádí v čl. 52 odst. 3 Listiny a jak je dále konkretizováno ve Vysvětleních připojených k Listině, která jsou jejím závazným interpretacním východiskem:

Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

Pokud by ustanovení vnitrostátního práva byla v rozporu s ustanoveními Listiny promítajícími takové mezinárodní dohody, pak by musela být také v rozporu s mezinárodněprávní normou nebo právem Unie jako takovým, zejména s obecnými zásadami práva Unie tvořenými základními právy zaručenými Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a právy vyplývajícími ze společných ústavních tradic členských států EU.

Jestliže jsou ustanovení Listiny EU závazná pro členské státy „výhradně pokud uplatňují právo Unie“, lze o případném rozporu vnitrostátního právního aktu s právy obsaženými v Listině EU uvažovat jedině v případě aplikace či provádění unijního práva (např. formou transpozice směrnice). Práva obsažená v Listině EU musí být respektována jak samotnými unijními právními předpisy, tak i vnitrostátními orgány při jejich aplikaci (Polsko a Spojené království nevyjímaje). V případě, že by členský stát porušoval při uplatňování unijního práva ustanovení Listiny EU, porušoval by i právo Unie samotné a mohl by být postižen na základě již známého mechanismu řízení o porušení Smluv (infringement). Nepůjde-li o uplatňování práva Unie, Listina EU nebude na počínání členských států vůbec aplikovatelná. Z toho vyplývá, že Listina EU

nerozšiřuje a objektivně ani nemůže rozšířit (nad rámec *statu quo*) možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv vnitrostátního soudu shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy členských států nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina toliko potvrzuje. Protokol lze tedy číst rovněž tak, že *status quo* co do případné příslušnosti soudů k shledávání souladu vnitrostátních předpisů s Listinou zůstává zachován.

ČLÁNEK 1 ODS. 2 PROTOKOLU

Klíčovým pojmem tohoto ustanovení jsou tzv. soudně vymahatelná či judikovatelná práva. Práva, a to zejména ve vztahu k té hlavě Listiny, která upravuje sociální a ekonomická práva.

„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.“

Ani toto ustanovení nelze vykládat tak, že by vylučovalo uplatnění Listiny nebo její hlavy IV na Polsko, Velkou Británii a následně i Českou republiku. Protokol zde pouze vylučuje možnost rozšíření pravomocí Soudního dvora EU a vnitrostátních soudů, a to především v oblasti hospodářských a sociálních práv zakotvených v hlavě IV Listiny nad rámec, který je garantován vnitrostátním právem. Pokud ovšem Listina uznává a garantuje práva, která jsou již v současnosti zakotvena v právních řádech členských států, nebo která již platí jako obecné zásady práva Unie podle čl. 6 odst. 3 Smlouvy o EU, Protokol aplikaci těchto práv (včetně jejich soudní ochrany) nijak nebrání. Ustanovení čl. 1 odst. 2 Protokolu je třeba vnímat jako zdůraznění způsobu výkladu, který je aplikovatelný na celou Listinu a který je zakotven v jejích horizontálních ustanoveních. Hlava IV Listiny je výslovně a jen jako příklad uvedena především z toho důvodu, že obsahuje práva, která mají povahu principů a zásad určených především orgánům a institucím Unie a obecně postrádajícími charakter soudně vymahatelných práv. Nejedná se tedy o práva judikovatelná či veřejná subjektivní práva. Tím, že Protokol konstatuje vyloučení vymahatelnosti takových práv na základě Listiny EU, pokud tato nejsou součástí vnitrostátního práva, vlastně jen potvrzuje a zpřesňuje čl. 51 odst. 2 Listiny, podle něhož Listina *nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie a znovu akcentuje rozdíl mezi subjektivními právy a zásadami.*

Jak dále Listina stanoví v čl. 52 odst. 5, její ustanovení, která obsahují zásady a principy (jež jsou obsaženy především ve zmíněné hlavě IV), *„mohou být prováděna legislativními a exekutivními akty přijímanými orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a akty členských států, provádějí-li právo Unie, při výkonu jejich pravomocí.“* Toto ustanovení Listiny opět pouze potvrzuje, že Protokol nijak nesnižuje standard ochrany sociálních práv zakotvený v Listině, ale pouze poukazuje na skutečnost vyplývající již z horizontálních ustanovení Listiny, podle nichž Listina nemůže měnit pravomoci uvedené ve Smlouvách a nerozšiřuje tak ani kompetence dotčených soudních orgánů.

Problém vymahatelnosti hospodářských a sociálních práv souvisí s rozdílným přístupem jednotlivých členských států k těmto právům. V souvislosti s překlenutím tohoto problému začal být činěn rozdíl mezi sociálními subjektivními právy a sociálními principy. Zatímco „subjektivní práva“ jsou normy, jejichž dodržování lze bez dalšího vymáhat před soudními orgány, „principy“ jsou obecně formulované zásady, jež musí být nejprve tzv. „vedeny v život“, aby bylo možné se jich úspěšně domáhat před soudními orgány. V této souvislosti je třeba upozornit, že ne všechna ustanovení hlavy IV Listiny zakládají subjektivně vymahatelná práva. Povahu subjektivních práv mají například ochrana před neoprávněným propuštěním, zákaz práce dětí, zaručení přístupu ke službám zprostředkování zaměstnání a práva zaručující rovné a spravedlivé pracovní podmínky. Naopak programový charakter a charakter principů mají především všechna ustanovení odkazující na provedení příslušných ustanovení právem unijním nebo národní legislativou. Jedná se zejména o právo na informace a konzultace s pracovníky v rámci podniku, právo na vyjednávání a na kolektivní akce, přístup k sociálním dávkám a k sociální pomoci, ochranu životního prostředí a ochranu spotřebitele.

Ustanovení čl. 2 odst. 1 Protokolu pouze vyjasňuje výklad práv a zejména zásad uvedených v hlavě IV Listiny. Článek 52 odst. 5 Listiny chápáný ve světle přijatých Vysvětlení k Listině (viz níže) by totiž mohl vést k závěru, že některá z ustanovení hlavy IV (kupř. článek 33 týkající se rodinného a pracovního života) představují subjektivní práva bez dalšího přímo vynutitelná před jakýmkoli soudním orgánem. **Protokol v této souvislosti explicitně konstatuje, že to není možné.** V souvislosti s Vysvětleními k Listině, jež by měla být pro Soudní dvůr EU (jakož i pro vnitrostátní soudní orgány) závazným výkladovým vodítkem, se jeví vysoce nepravděpodobné, že by Soudní dvůr EU při interpretaci Listiny judikoval, že hlava IV obsahuje přímo vymahatelná práva, a to ve vztahu k jakémukoliv členskému státu. Protokol však takový výklad, přinejmenším ve vztahu ke Spojenému království, Polsku a v budoucnu také ČR, výslovně vylučuje.

ČLÁNEK 2 PROTOKOLU

„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 dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.“

Tento článek je interpretačním vodítkem týkajícím se odkazů na vnitrostátní předpisy obsažené v řadě ustanovení Listiny. Příkladem takového ustanovení může být článek 28, který upravuje právo na kolektivní vyjednávání a akce a podle kterého:

Pracovníci a zaměstnavatelé či jejich příslušné organizace mají v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo sjednávat a uzavírat na vhodných úrovních kolektivní smlouvy a v případě konfliktu zájmů vést kolektivní akce na obranu svých zájmů, včetně stávek.

Protokol v tomto ustanovení konstatuje, že obdobné odkazy působí v podstatě jako omezení při aplikaci Listinou garantovaných základních práv. Ta ve všech těchto případech platí pouze v rozsahu, v jakém je zmíněné předpisy samy připouštějí a uznávají. Tak je precizováno v poněkud nejasně znějícím ustanovení čl. 52 odst. 6 Listiny, podle něhož „*k vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být plně přihlíženo tak, jak je stanoveno v této listině*“. Ustanovení čl. 2 Protokolu tak přináší cenné upřesnění toho, které předpisy a úpravy a v jaké míře mají být při aplikaci Listiny brány v úvahu. Protokol by však nicméně neměl vést k odlišné aplikaci Listiny ve Spojeném království, Polsku a posléze i ČR oproti ostatním členským státům. Kde však Listina včetně příslušných Vysvětlení k ní ponechává určitý prostor pro dvojznačnosti, přináší Protokol cenné upřesnění. Jeví se v budoucnu dokonce velmi pravděpodobně, že Soudní dvůr EU bude přihlížet k ujednáním Protokolu, aby dosáhl adekvátní interpretace horizontálních ustanovení Listiny, a to i v případech, kdy se nebude jednat přímo o Polsko, Spojené království či v budoucnu o ČR.

SHRNUTÍ

Důležitým imperativem pro sjednání českých záruk bylo, stejně jako v irském případě, aby toto řešení neměnilo v žádném případě Lisabonskou smlouvu samotnou a nevyvolalo tak nutnost její opětovné ratifikace. České záruky na rozdíl od výše uvedených irských záruk mají v tomto okamžiku pouze povahu politického příslibu možnosti České republiky připojit se k Protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie. Postup začlenění připojení se České republiky k tomuto Protokolu by přitom měl být obdobný jako v případě irských záruk – tedy novela primárního práva cestou připojení protokolu při příležitosti nejbližší akcesní smlouvy. Z hlediska obsahového však stejně jako v případě irských záruk nejde o materiální výjimku či tzv. „*opt-out*“ z Lisabonské smlouvy nebo Listiny. I v případě Protokolu č. 30 jde o interpretační ustanovení, která stojí na vrcholu pyramidy interpretačních ustanovení obsažených již v samotné Listině. Při výkladu Listiny a možnosti jeho extenzivního uplatnění ze strany Soudního dvora EU však tento výkladový a vyjasňující instrument nebude rozhodně bez významu.

IRISH GUARANTEES AND CZECH GUARANTEES AGREED TO THE TREATY OF LISBON

Summary

Treaty of Lisbon ratification was a difficult exercise lasting for nearly two years.

The paper deals with comparison of deliberation, legal character and scope of application of so called Irish guarantees and Czech guarantees, as agreed at the level of the European Council to pave the way to final ratification of the Treaty.

Comparing a structure, legal status and scope of application the author comes to a conclusion that despite different motivation, both sets of instruments do not represent any derogation neither to the Treaty nor to the Charter of Fundamental Rights of the EU but clarification which would prevent the extensive interpretation of the Treaty provisions and of the Charter by the Court of Justice of the European Union.