

Fragmentace společných hodnot? Výjimky z Listiny základních práv Evropské unie

Abstrakt:

Základní práva v Evropské unii prošla fascinujícím vývojem – od faktické absence, přes nesmělé pokusy o uchopení, až k formulaci právně závazného katalogu základních práv. Dodržování lidských práv je dnes považováno za jednu z hodnot, na níž je Unie založena a která je společná všem členským státům. Navzdory jasně deklarovanému společnému základu evropské integrace nepadají mezi členskými státy shoda ohledně jeho konkrétní podoby. Tři státy – Spojené království, Polsko a posléze i Česká republika – si vyjednaly zvláštní zacházení ve vztahu k Listině základních práv Evropské unie. Sjednané výjimky vedou k logické otázce – proč se členské státy EU nedokáží shodnout ani na společném základu evropské integrace? Cílem předkládaného článku je srovnat důvody, které vedly jednotlivé země k vyjednání výjimky. Diskutován bude rovněž dopad sjednaných výjimek na evropskou integraci, přičemž se poukazuje také na právní interpretaci Protokolu, na jejímž základě může být dopad výjimek zcela zanedbatelný.

Klíčová slova:

Ochrana základních práv, Listina základních práv Evropské unie, společné hodnoty, Protokol č. 30, výjimka, proces vyjednávání, Spojené království, Polsko, Česká republika

Od chvíle, kdy Soudní dvůr poprvé prolomil mlčení Římských smluv stran ochrany lidských práv a prohlásil, že základní lidská práva jsou součástí obecných zásad komunitárního práva, prošla Evropská společenství, respektive Evropská unie zcela zásadním vývojem. V procesu postupné konstitucionalizace EU získávala ochrana lidských práv na významu, což potvrdila i poslední revize primárního práva provedená Lisabonskou smlouvou. Čl. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU) v aktuálním konsolidovaném znění stanoví, že „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“ Navzdory jasně deklarovanému společnému hodnotovému základu evropské integrace mezi členskými státy nepadají naprostá shoda ohledně jeho konkrétní podoby. Tři státy – Polsko, Spojené království a posléze i Česká republika – si vyjednaly zvláštní zacházení ve vztahu k Listině

základních práv Evropské unie, která konkretizuje práva chráněná v EU. Sjednané výjimky vedou k logické otázce – proč se členské státy Evropské unie nedokáží shodnout ani na detailnější podobě společného hodnotového základu evropské integrace? Cílem předkládaného článku je srovnat důvody, které vedly jednotlivé země k vyjednání výjimky, jejich širší politické pozadí, postoje relevantních aktérů k výjimce a očekávání, která byla či jsou spojena s působením výjimky. Diskutován bude rovněž dopad sjednaných výjimek na evropskou integraci, přičemž poukazem na právní rozbor Protokolu č. 30 bude vysvětleno, proč může být jeho dopad ve skutečnosti zanedbatelný.

Text nejprve v krátkosti popisuje vývoj ochrany základních práv v ES/EU od původní lhostejnosti až k současnému stavu s právně závaznou Listinou základních práv a vysvětluje, jací aktéři stáli za tímto posunem. Následuje rozbor situace ve třech státech, které si vymohly „výjimku“ (či alespoň její příslib) ve vztahu k Listině, se zaměřením na důvody, jež stály za jejím sjednáním, jakož i na veřejnou rétoriku a odbornou debatu. Poukazuje se také na to, že právní nauka se poměrně překvapivě shoduje v závěrech, že ve skutečnosti se o žádnou „výjimku“ nejedná, třebaže je tak zejména politickými aktéry široce prezentována. Nastíněné obecné rysy v jednotlivých státech se poté srovnávají a zjišťuje se, nakolik se liší politická rétorika od odborných názorů a jakým způsobem se Listiny využívá v politickém boji.

K problematice výjimek z Listiny existuje dostatek odborné literatury, článek čerpá z prací autorů, kteří se věnují situaci obecně i na úrovni jednotlivých států. Velmi slušný vklad do diskuze představují také práce oficiálních institucí, zejména britské Sněmovny lordů, ale i českého Parlamentního institutu. V České republice téma začalo logicky rezonovat v souvislosti s aktivitou prezidenta Klause, jenž si prosadil následování britského a polského příkladu, a v právních žurnálech se k tématu vyjádřili přední tuzemští experti na mezinárodní a evropské právo (Belling 2009, Komárek 2010, Schwarz 2010, Šturma 2010).

1. Od „římského mlčení“ k právně závaznému katalogu

Evropská společenství byla svými tvůrci pojata jako projekt zaměřený na ekonomickou integraci. O lidských právech proto nebyla v Pařížské smlouvě z roku 1951, stejně jako v Římských smlouvách z roku 1957 žádná výraznější zmínka. Komunitární systém ochrany základních práv začal vytvářet až Soudní dvůr, a to v reakci na neochotu ústavních soudů členských států akceptovat absolutní primát komunitárního práva, tj. rovněž jeho přednost před základními právy obsaženými v národních ústavách. Jádrem lidskoprávních záruk na úrovni Společenství se tak staly obecné zásady práva ES, mezi které Soudní dvůr ve svém průlomovém rozhodnutí ve věci 29/69 Stauder zařadil základní lidská prá-

va. Inspiraci pro formulaci základních práv přitom Soudní dvůr nacházel jednak v ústavních tradicích členských států a jednak v mezinárodních smlouvách na ochranu lidských práv,¹ zejména v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.² Úsilí Soudního dvora brzy podpořily i další instituce ES řadou nezávazných deklarací. Navzdory těmto aktivitám však primární právo zůstávalo na zmínky o základních právech skoupé.³ První svědectví o rostoucím významu ochrany lidských práv v Evropské unii přinesla až Maastrichtská smlouva v roce 1992, jež zanesla do smluvního rámce dosavadní rétoriku Soudního dvora.⁴ Amsterodamská smlouva z roku 1997 pak poprvé označila respektování lidských práv a základních svobod jako jednu ze zásad, na nichž je Unie založena a jež je společná členským státům.⁵ I přes tyto revize primárního práva zůstávala klíčovým pilířem unijní ochrany lidských práv i nadále judikatura Soudního dvora a jeho doktrína základních práv jako obecných zásad práva ES/EU.

Formulace základních práv Soudním dvorem případ od případu se však jevila nedostatečnou a málo transparentní.⁶ Nabízelo se v podstatě dvojí řešení – přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o lidských právech nebo vytvoření vlastního lidskoprávního katalogu. Jelikož v případě první varianty Soudní dvůr ve svém posudku č. 2/94 z roku 1996 shledal, že Společenství nedisponuje kompetencí, která by mu tento krok umožňovala, přistoupila Unie k druhému řešení. K vytvoření unijního lidskoprávního katalogu bylo povoláno zvláštní těleso – Konvent⁷. Výsledkem jeho práce se stala Charta základních práv Evropské unie, která byla přijata a slavnostně prohlášena na summitu Evropské rady v Nice v roce 2000. Znatelným nedostatkem nového lidskoprávního dokumentu však byla jeho právní nezávaznost. Tento nedostatek se poprvé pokusila odstranit

¹ Srov. rozhodnutí Soudního dvora ve věcech 4/73 Nold, 44/79 Hauer nebo 46/87 Hoechst.

² V článku se používá též obecně zažitý termín Evropská úmluva o lidských právech, jedná se o mezinárodní smlouvu přijatou v rámci Rady Evropy, tedy organizace odlišné od ES/EU.

³ Pouze v preambuli Jednotného evropského aktu z roku 1986 bylo vyjádřeno odhodlání členských států „společně pracovat k podpoře demokracie na základě základních práv přiznaných v ústavách a v zákonech členských států, v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v Evropské sociální chartě, zejména svobody, rovnosti a sociální spravedlnosti.“

⁴ Čl. F odst. 2 SEU stanovil, že „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (...) a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.“

⁵ Pro případ závažného a přetrvávajícího porušení zásad ze strany členského státu byl přitom zakotven sankční mechanismus v podobě pozastavení práv vyplývajících z aplikace Smlouvy o Evropské unii. Sankční mechanismus byl dále upraven Smlouvou z Nice v roce 2001. Srov. čl. 6 a 7 SEU ve znění Amsterodamské a Niceské smlouvy.

⁶ LLORENTE, F. R. A Charter of Dubious Utility. *International Journal of Constitutional Law*, 2003, Vol. 1, No. 3, s. 412.

⁷ O svolání Konventu se rozhodlo na summitu Evropské rady v Kolině v červnu 1999. Těleso pod vedením bývalého německého prezidenta Romana Herzoga, složené ze zástupců národních parlamentů (30 členů), Evropského parlamentu (16), vlády (15) a Komise (1), zahájilo práci v prosinci 1999 a v říjnu 2000 prezentovalo návrh, který o dva měsíce později v právně nezávazné podobě vyhlásily unijní instituce.

Smlouva o Ústavě pro Evropu z roku 2004, do jejíhož textu byla Listina základních práv EU zakomponována.⁸

Ratifikační proces tzv. Ústavní smlouvy nakonec v důsledku negativních referend ve Francii a Nizozemsku ztroskotal, avšak štafetu s požadavkem na právně závaznou Listinu převzala Lisabonská smlouva z roku 2007. V rámci celkového upuštění od ústavní rétoriky se pak sice Listina základních práv EU dostala z prominentního místa v Ústavní smlouvě do pozice, kdy je na ni odkazováno jediným odstavcem v Lisabonské smlouvě, avšak i toto řešení zajišťuje Listině status právně závazného dokumentu.⁹ Zásadní rozdíl oproti Ústavní smlouvě však představuje připojení nově sjednaného Protokolu č. 30 O uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království, kterým si tyto členské státy vyměnily zvláštní zacházení ve vztahu k právně závazné Listině. Záměr přistoupit k protokolu v době jednání o Lisabonské smlouvě avizovalo rovněž Irsko, avšak posléze od tohoto kroku upustilo. Tehdejší irský premiér Bertie Ahern vysvětlil, že Irsko nemělo problém akceptovat právně závaznou Listinu, ani rozsah její aplikace, který je dostatečně vymezen samotnou smlouvou, jednalo se pouze o možnost zvážit případné dopady protokolu. Irsko tedy podle jeho slov rozhodně neusilovalo o opt-out¹⁰ z Listiny základních práv EU.¹¹ Po prvním neúspěšném referendu však Irsko přeci jen ve vztahu k Listině přijímá jisté „ochranné opatření“. Prostřednictvím známých výjimek, sjednaných na summitu Evropské rady v Bruselu v červnu 2009, si Irsko prosadilo respektování své ústavní úpravy práva na život, ochranu rodiny a práva na vzdělání.¹² Irská výhrada nemá podobu protokolu, tedy síly primárního práva, ale „pouze“ rozhodnutí hlav států nebo vlád, tedy pramene nižší síly než smlouvy či proto-

⁸ Zde je nezbytné drobné terminologické vysvětlení, protože pro tentýž dokument se běžně bez rozlišování používají termíny Charta základních práv EU a Listina základních práv EU, přičemž v anglickém jazyce se jedná stále o tutéž The Charter of Fundamental Rights of the European Union. V českém překladu zřejmě nastal zlom po konvenčním Návrhu Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu z července 2003, v němž část II tvoří Charta základních práv Unie, zatímco Smlouva o Ústavě pro Evropu, jak byla podepsána v říjnu 2004 v Římě, obsahuje již Listinu základních práv Unie. Veškerá další znění v českém jazyce nesla název Listina, tudíž používání tohoto pojmu se jeví v současnosti adekvátnější. V rámci článku ale ctíme chronologické užívání pojmů, jak byly prezentovány v ČR, tudíž používáme oba – termín Charta při rozboru situace do roku 2004 a Listina poté.

⁹ Čl. 6 odst. 1 věta první SEU v aktuálním konsolidovaném znění stanoví, že „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie (...), jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.“

¹⁰ Pojem opt-out se rozumí výjimka z práva EU pro členský stát.

¹¹ AHERN, B. On the outcome of the European Council (21-23 June) on Wednesday, 27 June, 2007 at 12.00 noon [online]. 27. 6. 2007. URL: <http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office/Taoiseach's_Speeches_Archive_2007/Dail_Statement_by_the_Taoiseach,_Mr_Bertie_Ahern,_T_D_,_on_the_outcome_of_the_European_Council_21-23_June_on_Wednesday,_27_June,_2007_at_12_00_noon.html>.

¹² Presidency Conclusions, Brussels European Council, 18/19 June 2009 [online], 11225/2/09, s. 17. URL: <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents/council_conclusions.pdf>.

koly, z toho důvodu není v článku Irsku věnována stejná pozornost jako Polsku, Spojenému království a České republice.

Protokol č. 30 dosud platí pouze pro Polsko a Spojené království. V průběhu ratifikačního procesu Lisabonské smlouvy si možnost přistoupit k tomuto protokolu vymínila i Česká republika. O motivech těchto států k sjednání výjimky z Listiny základních práv EU bude pojednáno dále.

2. Širší rámec problematiky – supranacionální touha po listině práv¹³

Po dobu vývoje integrace lze vysledovat jasnou tendenci supranacionálních institucí, jmenovitě Evropského parlamentu a Komise, které se snaží realizovat myšlenku závazné charty základních práv. Již od poloviny 70. let se u Komise a Parlamentu¹⁴ projevuje touha po vlastním katalogu práv, jakož i orientace na pojetí nedělitelnosti práv – tedy uznávání a ochranu nejen „klasické“ první generace, ale i práv hospodářských a sociálních, která se snaží prezentovat jako sdílenou evropskou hodnotu. Naproti tomu Rada, potažmo členské státy, rozhodně nepřístupovaly k myšlence právně závazné charty práv s obdobným nadšením, počínání Rady charakterizuje snaha tyto aktivity nepodporovat či ještě lépe – vůbec se jimi nezabývat. Důvod je zřejmý, problematika základních práv se dotýká vztahu občana a veřejné moci, tedy samé podstaty státu, tudíž státy jsou obecně k vnější ingerenci do tohoto vztahu ostražitě. Navíc, listinu by v unijní realitě autoritativně vykládal aktivistický Soudní dvůr, na jehož dalším posílení nemají státy zájem. Stále převažuje tradiční perspektiva, že na území států by si měly zajišťovat ochranu lidských práv právě státy. Na druhé straně, unijní instituce jednájí racionálně, když se snaží přijmout vlastní chartu. Listiny práv jsou tradičně spjaty se státy. Vyzdvižením lidskoprávního segmentu evropské integrace by tedy Unie posílila svůj kvazistátní charakter a postupující konstitucionalizaci, čímž by se zároveň zvýšila relevance supranacionálních institucí.

Není tedy divu, že když se na přelomu tisíciletí, kdy se katalog základních práv opět objevil v pozici „horkého“ kousku agendy Unie, byla to právě Komise, která se držela své tradiční linie a silně Chartu podporovala¹⁵. Vedle Komise se za právní závaznost Charty stavěly také Evropský parlament, Výbor regionů a Hospodářský a sociální výbor. Komise posléze dokonce vyhlásila, že se bude chovat,

¹³ Pro komplexnější výklad viz Smekal, H. Lidská práva v Evropské unii. Mezinárodní politologický ústav: Brno, 2009, ISBN 978-80-210-5045-7.

¹⁴ V roce 1989 Parlament dokonce předložil plnohodnotnou Deklaraci základních práv a svobod, pochopitelně bez jakýchkoliv právní důsledků.

¹⁵ Sdělení Komise o Chartě základních práv EU (Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the EU). Brusel, 13. 9. 2000, COM(2000) 559, s. 9–10.

jako by Charta byla závazná,¹⁶ což také od roku 2001 činí a zkoumá kompatibilitu návrhů právních aktů s Chartou.¹⁷

Supranacionální instituce nezastírají identito-tvorný potenciál Charty základních práv, protože Unie podle nich vstoupila do nové fáze politické integrace a Charta má sloužit jako nástroj legitimacy a vyjádření společných hodnot¹⁸. Listina má tudíž zviditelnit to, co je doposud známo jen pár právníkům, a stát se součástí ikonografie evropské integrace.¹⁹ Instituce jako by se inspirovaly například názory Jürgena Habermase,²⁰ jenž očekává, že zakotvení lidských práv v evropské ústavě napomůže při tvorbě evropské identity, což by pochopitelně mělo pro supranacionální instituce velký přínos z hlediska legitimacy rozhodovací moci.

Optikou členských států pak může právně závazná Listina znamenat posílení právní jistoty pro občany, kteří mají možnost dozvědět se, jaká práva vlastně mají vůči evropským institucím a státům, když provádějí evropské právo, zaručena.²¹

3. Spojené království: původce myšlenky

Spojené království mělo vždy specifický přístup k evropské integraci a dávalo přednost vlastní suverenitě před jejím sdílením na evropské úrovni. I proto nepatřilo mezi zakládající šestku a během svého členství si vyjednalo vícero výjimek a neúčastní se tak například schengenské spolupráce či projektu společné měny. Británie projevuje zvýšenou citlivost zejména vůči sociální politice, což se potvrdilo výjimkou z Maastrichtské smlouvy, kterou však posléze revidovala Blairova vláda, a také rezistencí vůči sociálním právům v Listině základních práv EU. Británie se vytrvale brání evropským konstitucionalizačním tendencím, proto se také od počátku stavěla odmítavě vůči právně závazné unijní listině práv,

¹⁶ Sdělení Komise o právní povaze Charty základních práv EU (Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the EU). Brusel, 11. 10. 2000, COM(2000) 644, s. 6.

¹⁷ V této aktivitě se ke Komisi připojil i Evropský parlament.

¹⁸ Sdělení Komise o Chartě základních práv EU (Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the EU). Brusel, 13. 9. 2000, COM(2000) 559, s. 3.

¹⁹ WEILER, J. Editorial: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights? *European Law Journal*, Vol. 6, No. 2, June 2000, s. 95.

²⁰ HABERMAS, J. Why Europe Needs a Constitution. *New Left Review*, Sep–Oct 2001, Vol. 11, s. 5–26.

²¹ Takovou pozici například prezentoval zástupce britské vlády na Konventu Lord Goldsmith, který tvrdil, že účelem Charty je omezit pravomoci Unie, protože se vytyčí oblastí, v nichž Unie nesmí pošlapávat lidská práva – viz LERCH, M. European Identity in International Society – A Constructivist Analysis of the EU Charter of Fundamental Rights. *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEN No. 2/2003, s. 11. URL: <<http://www.bath.ac.uk/esml/conWEB/Conweb%20papers-filestore/conweb2-2003.pdf>>.

zejména takové, která by obsahovala i práva tzv. druhé generace (sociální, hospodářská a kulturní).

Obdobně jako vůči evropské integraci, má Spojené království z kontinentální perspektivy zvláštní vztah i k ochraně lidských práv, a to jak z hlediska obsahu, tak z hlediska formy. Po obsahové stránce Británie oproti zbytku Unie upozaduje význam sociálních práv a nechce se v této otázce vzdávat suverenity. Stránka formální úzce souvisí s britským systémem práva, které více akcentuje roli precedentů a postrádá psanou ústavu. Nicméně bez psaného katalogu práv Británie nezůstává – byla totiž vůbec prvním ratifikujícím státem Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy v roce 1951. Na druhé straně však Spojené království patří mezi poslední země, které Úmluvu integrovaly do vnitrostátních právních řádů, stalo se tak až roku 2000 vstupem v platnost tzv. Human Rights Act.²²

Na půdě Evropské unie vystupovalo Spojené království jak proti přistoupení právě k Evropské úmluvě o lidských právech,²³ tak proti právně závazné listině práv. Od počátku bylo zřejmé, že Charta základních práv, zahrnující i práva sociální, v Británii narazí na odpor, a to zejména vůči právu na stávkou a právu na ochranu před neoprávněným propuštěním. Britové dokázali prosadit právně nezávazný charakter Charty při jejím přijetí v roce 2000,²⁴ ale nakonec po zpřísnění tzv. horizontálních ustanovení upravujících působení Listiny v členských zemích souhlasili s jejím začleněním do evropské Ústavní smlouvy, a tudíž i s právní závazností. Ostatní státy couvly britskému a irskému tlaku a v otázce sociálních práv souhlasily u jednotlivých práv s douškou, že budou vykládána v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.²⁵

V případě Lisabonské smlouvy už bylo zase vše jinak a Britové si vyjednali protokol, k němuž se následně připojilo i Polsko. Vysvětlení tohoto obratu nabízí vnitrostátní politická situace – zatímco Ústavní smlouva měla být schválena v referendu (čímž ze sebe vláda do značné míry sejímá zodpovědnost za neschválení), v případě Lisabonské smlouvy se vláda chtěla referendu vyhnout, a proto si stanovila podmínky, za nichž je ochotna smlouvu akceptovat. Výhrada vůči

²² BESSON, S. The Reception Process in Ireland and the United Kingdom. In KELLER, H. – STONE SWEET, A. (eds.). *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 31–33.

²³ WEILER, J. H. H. – FRIES, S. C. A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competencies. In ALSTON, P. – BUSTELO, M. – HEENAN, J. (eds.). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1999, ISBN 0–19–829809–9, s. 150.

²⁴ Britský vládní zástupce na Konventu k Chartě Lord Goldsmith oponoval právní závaznosti z důvodu nedostatečné preciznosti znění Charty a nejistému odlišování práv a principů (tedy sociálních práv) – viz *The Treaty of Lisbon: an impact assessment (2008)*. Volume I: Report. House of Lords, European Union Committee, HL Paper 62-I. URL: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/62.pdf>>, s. 88.

²⁵ GLENCROSS, A. *What Makes the EU viable? European Integration in the Light of the Antebellum US Experience*. Houndmills: Palgrave Macmillan, ISBN-13: 978-0-230-22450-6, 2009, s. 110–111.

sociálním právům, která se rovněž v Listině nacházela, spojená s obavami z jejich aktivistického výkladu Soudním dvorem, patřila právě mezi jednu z tzv. red lines, jejichž překročení nemohli britští vyjednávači akceptovat.²⁶ Ač tedy již od roku 1997 do května 2010 vládla v Británii Evropě i sociálním právům otevřená Labouristická strana, navíc silně podporovaná zejména v otázce sociálních práv odbory, vnitrostátní situace nedovolila Britům přijmout Listinu bez výhrad.

V závěrečné fázi ratifikace Lisabonské smlouvy se zajímavě vyvíjela interpretace protokolu v domácích debatách. Zatímco původně se širokému publiku protokol prezentoval jako výjimka z Listiny, postupně se vzrůstající nespokojeností odborů vláda přistoupila k nuancovanější charakteristice protokolu jako spíše vysvětlení Listiny.²⁷ Tomu ostatně plně odpovídá analýza Výboru pro Evropskou unii britské Sněmovny Lordů, který vydal třistastránkové posouzení dopadu Lisabonské smlouvy. Nejvýznamnější, a to nejen britští, právní znalci se v něm shodují, že: „Protokol není opt-out pro Spojené království; jde o interpretační protokol.“²⁸ Profesorka Shaw pak hovoří o „deklaraci, převlečené za protokol“.²⁹ Do třetice se dočteme, že „protokol dává mimo pochybnost to, co již mělo být zřejmé z jiných ustanovení“.³⁰ Praktický přínos protokolu je tedy hodnocen velmi střízlivě: „ačkoliv protokol pravděpodobně vyprovokuje značnou debatu mezi právníky, v konečném důsledku může vést pouze k malému praktickému dopadu v soudním rozhodování“.³¹ Obdobně například M. Dougan konstatuje, že „Listina není skutečnou hrozbou pro britské pracovní právo; obdobně jako protokol není ve skutečnosti žádné opt-out z čehokoliv“.³² Závěrem lze tedy jen zdůraznit, že britská akademie se jednoznačně kloní k závěru, že britský protokol má spíše interpretační význam, než že by se jednalo o výjimku.

4. Polsko: boj za mravní integritu

Polští političtí reprezentanti se na rozdíl od svých britských protějšků neměli možnost účastnit v letech 1999 a 2000 Konventu, který Chartu základních práv

²⁶ DOUGAN, M. The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts. *Common Market Law Review*, roč. 45, č. 3, 2008, s. 665–666.

²⁷ BARNARD, C. The Opt-Out for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality? In GRILLER, S. – ZILLER, J. (eds.). *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien: Springer, 2008, ISBN 978-3-211-09428-0, s. 276–281.

²⁸ DASHWOOD in: *The Treaty of Lisbon: an impact assessment (2008)*. Volume I: Report. House of Lords, European Union Committee, HL Paper 62-I. URL: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/62.pdf>>, s. 102.

²⁹ SHAW in *ibid.*

³⁰ STRAW in *ibid.*, s. 104.

³¹ DE LA ROCHERE in *ibid.*

³² DOUGAN, M. *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts*. *Common Market Law Review*, roč. 45, č. 3, 2008, s. 670.

EU vypracoval. Důvod je pochopitelný, Polsko nebylo členským státem EU. Poprvé tak mohli polští zástupci promluvit k obsahu a formě Charty až na Konventu o budoucnosti Evropy, na který již byli přizváni i zástupci kandidátských zemí. Tehdejší polskou levicovou vládu na Konventu reprezentovala Danuta Hübner, parlament zastupovali poslanec Józef Oleksy a senátor Edmund Wittbrodt. Všichni tři polští reprezentanti byli jednoznačně pro inkorporaci Charty do textu Ústavní smlouvy.³³ Zástupkyně vlády však apelovala, aby horizontální ustanovení upravující výklad a použití Charty byla pozměněna v souladu s doporučeními Pracovní skupiny II tak, aby byla zajištěna právní jistota při její aplikaci.³⁴ Lze však shrnout, že žádné zásadní výtky k obsahu Charty základních práv EU ze strany polských zástupců na Konventu nepadly. Ratifikace Ústavní smlouvy však ztroskotala a Evropská unie se rozhodla jít méně ambiciózní než „ústavní“ cestou.

Přepřipravování ústavní smlouvy do podoby tradiční revize smluv připravila neformální skupina moudrých zvaná Akční výbor pro evropskou demokracii či neformálněji Amato Group podle jejího předsedy.³⁵ Jednou ze dvou reprezentantek Komise byla i Polka Danuta Hübner, jejíž vklad lze však těžko vzhledem k neformálnosti skupiny posoudit.

Jednání o reformní smlouvě byla vedena novou vládou Jarosława Kaczyńského, předsedy konzervativní strany Právo a spravedlnost. Již na summitu v červnu 2007 polská vláda avizovala, že si ponechá po vzoru Spojeného království možnost vyloučit pro Polsko působení Listiny základních práv EU.³⁶ Vláda přitom neobjasnila, která ustanovení Listiny jsou z jejího pohledu problematická, avšak předložila prohlášení, podle něhož se Listina „nedotýká práva členských států přijímat právní předpisy v oblasti veřejné mravnosti, rodinného práva, jakož i ochrany lidské důstojnosti a dodržování fyzické a mravní integrity člověka.“³⁷ V říjnu 2007 polská vláda oznámila úmysl přistoupit k protokolu sjednaným Spojeným královstvím. Důvodem byla podle mluvčího ministerstva zahraničních

³³ Všichni polští zástupci se pro tento krok vyslovili ve svých plenárních vystoupeních a podepsali se pod Iniciativu za inkorporaci Charty. Srov. Initiative for the incorporation of the Charter of Fundamental Rights into the European Constitution [online]. 11. 3. 2003. URL: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cvoo/cvoo607.en03.pdf>>.

³⁴ HÜBNER, D. Personal remarks. European Convention Plenary Session [online]. 27.-28. 2. 2003. URL: <<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/7171.pdf>>.

³⁵ MAHONY, H. High-level group writes new-look EU treaty. EUObserver [online], 4. 6. 2007. <http://euobserver.com/9/24187>.

³⁶ SIEDLECKA, E. Cicha furta w sprawie praw człowieka [online]. Gazeta wyborcza. 27. 6. 2007. URL: <<http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80271,4254862.html>>.

³⁷ Prohlášení Polské republiky k Listině základních práv Evropské unie (č. 61). Polsko přitom již k Smlouvě o přistoupení k EU připojilo prohlášení, v němž deklarovalo, že „nic ve Smlouvě o Evropské unii, smlouvách o založení Evropských společenství ani ve smlouvách je měnících nebo doplňujících nebrání polskému státu upravovat otázky mravního významu a otázky týkající se ochrany lidského života.“ (Prohlášení vlády Polské republiky o veřejné mravnosti, č. 39).

věcí snaha zabránit Soudnímu dvoru v takovém výkladu práva, který by změnil definici rodiny a donutil Polsko uznat homosexuální svazky.³⁸

Počín Kaczyňského vlády se setkal s kritikou napříč politickým spektrem i s nesouhlasem odborné právnícké veřejnosti. S přistoupením k protokolu naopak vyjádřily souhlas ortodoxní katolické kruhy.³⁹ Navzdory ujištěním vlády, že Polsku na rozdíl od Spojeného království nejde o vyloučení sociálních práv, se z úst představitelů vládní strany ozývaly hlasy, že Listina nutí členské státy pozvednout pracovní a platební podmínky, pročež Polsko přestane být z pohledu investorů atraktivní zemí. Tento postoj podpořil i polský ombudsman, který se nechal slyšet, že Listina v tomto ohledu představuje pro Polsko spíše potíže než skutečnou ochranu práv.⁴⁰ V neposlední řadě se argumentem pro výjimku z Listiny základních práv EU stala majetková práva. Tehdejší ministryně zahraničních věcí Anna Fotyga shledala, že Listina obsahuje ustanovení, která bude možno aplikovat na německé žádosti o odškodnění v souvislosti s majetky, jež zůstaly na polském území. Tato skutečnost podle ní představuje nebezpečí pro polské občany.⁴¹

Jasnou podporu naopak Listině základních práv EU vyjádřila opoziční strana Občanská platforma, která již před parlamentními volbami v říjnu 2007 avizovala, že pokud ve volbách zvítězí, Polsko Listinu bezvýjimečně přijme.⁴² Navzdory skutečnosti, že strana skutečně vzešla z voleb vítězně, nový premiér Donald Tusk oznámil, že vláda podepíše Lisabonskou smlouvu včetně sjednané výjimky. Důvodem bylo prohlášení opoziční strany Právo a spravedlnost, že ratifikaci Lisabonské smlouvy nepodpoří, pokud vláda od protokolu odstoupí. Jelikož k ratifikaci smlouvy polským Sejmem bylo zapotřebí dvoutřetinové většiny, pro návrh byla nezbytná rovněž podpora Kaczyňského strany.⁴³ Tusk byl přesto kritizován, že předvolební slib nedodržel a nechal se zastrašit politickými oponenty.⁴⁴ Vláda však pod tlakem odborových svazů alespoň přijala prohlášení, v němž s odkazem

³⁸ PSZCZÓŁKOWSKA, D. Czego nie ma w Traktacie UE [online]. Gazeta wyborcza. 3. 10. 2007. URL: <<http://wyborcza.pl/1,76842,4541698.html>>.

³⁹ Srov. např. Europejski Traktat Konstytucyjny. Kolejny krok ku dyskryminacji katolików w Europie [online]. Stowarzyszenie Kraków: Kultury Chrześcijańskiej im. Ks. Piotra Skargi, 2007. URL: <<http://www.piotrskarga.pl/zalacznik/Stanowisko%20SKCh>>.

⁴⁰ SIEDLECKA, E. PiS boi się solidarności? [online]. Gazeta wyborcza. 3. 7. 2007. URL: <<http://wyborcza.pl/1,86649,4283366.html>>.

⁴¹ TVN 24. Fotyga: Traktat z Kartą Praw Podstawowych? Nigdy! [online]. Magazyn 24 godziny. 24. 10. 2007. URL: <<http://www.tvn24.pl/12690,1526033,wiadomosc.html>>.

⁴² CZERNY, I. Proklamowanie Karty Praw Podstawowych 12 grudnia [online]. PAP. 23. 10. 2007. URL: <<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Proklamowanie-Karty-Praw-Podstawowych-12-grudnia,wid,9322369,wiadomosc.html>>.

⁴³ ZWOLSKI, K. Euthanasia, Gay Marriages and Sovereignty: Polish Ratification of the Lisbon Treaty. Journal of Contemporary European Research, 2009, vol. 5, no. 3, s. 5.

⁴⁴ SZEJNA, A – KOSICKI, A. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy. [online]. URL: <<http://www.kartaprawpodstawowych.org.pl/?link=5>>.

na tradici hnutí Solidarita a jeho přínos v boji za sociální a pracovní práva uvedla, že Polsko plně respektuje práva potvrzená hlavou IV Listiny.⁴⁵

Polské výhrady k Listině základních práv EU, jež zaznívaly v průběhu sjednávání výjimky, tak lze shrnout do tří okruhů: za prvé jsou to otázky morálky, rodinného práva a zákazu diskriminace na základě sexuální orientace, za druhé otázky sociální a za třetí je to problematika majetkových práv v souvislosti s německými žádostmi o odškodnění.⁴⁶ Pokud jde o hodnocení dopadu protokolu a relevance jednotlivých výhrad vůči Listině, zdá se, že rovněž v rámci polské právní obce převažuje názor o výlučně interpretačním charakteru Protokolu. Wyzozumska dospívá k závěru, že Protokol neobsahuje prakticky nic, co by nebylo zahrnuto již v textu samotné Listiny základních práv EU. Význam Protokolu tak bude z pohledu aplikace Listiny mizivý.⁴⁷ K stejnému závěru se přiklání i prof. Barcz, když konstatuje, že Protokol nepřináší nic nového kromě nejistoty, pokud jde o rozsah ochrany základních práv polských občanů.⁴⁸

5. Česká republika: „výjimka“ jako podmínka ratifikace⁴⁹

Vzhledem ke skutečnosti, že Konvent, který vytvořil Chartu základních práv, zasedal v letech 1999 a 2000, tedy v době, kdy členství České republiky v EU bylo notně vzdáleno, není překvapením, že Konvent probíhal, stejně jako v polském případě, bez účasti českého zástupce. Na „ústavodárném“ Konventu, jenž se scházel od února 2002 do července 2003 v Bruselu, se z českých reprezentantů ve vztahu k Chartě nejvíce projevoval vládní zástupce Jan Kohout, jenž dokonce vystoupil na dané téma s proslovem na plenární schůzi. Kohout jako zástupce vlády navrhoval pro Chartu prominentnější místo v připravované „evropské ústavě“, účastnil se iniciativy, která zdůrazňovala vztah základních práv a identity, a schvaloval maximalistickou variantu úpravy ochrany lidských práv v Unii – tedy

⁴⁵ Prohlášení Polské republiky k Protokolu o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a Spojeném království (č. 62).

⁴⁶ WYROZUMSKA, A. Umocnienie ochrony praw podstawowych. In BARCZ, J. Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2008, s. 196.

⁴⁷ WYROZUMSKA, A. Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokolu polsko-brytyjskiego. Przegląd Sejmowy, 2008, rocz. 85, no. 2, s. 39.

⁴⁸ CZERNY, I. UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do opt-out ws. Karty praw podstawowych bez większego znaczenia [online]. PAP. 5. 10. 2007. URL: <http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/ue;prof;barcz;dolaczenie;polski;do;opt-out;ws;karty;praw;podstawowych;bez;wiekszego;znaczenia,62,0,270910.html>.

⁴⁹ Podrobněji viz BONČKOVÁ, H. – SMEKAL, H. Česká republika a výjimka z Listiny základních práv Evropské unie. Centrum pro lidská práva a demokratizaci, květen 2010. URL: <http://www.iips.cz/data/files/Centrum%20LP/Position%20papers/Vyjimka_EU.pdf>.

variantu s vlastní listinou přímo v „euroústavě“ a navíc s přistoupením k mechanismu Evropské úmluvy o lidských právech.⁵⁰ Vládní zástupce tedy podporoval nejvíce prointegračně laděné řešení způsobu ochrany práv v rámci Unie, které se nakonec skutečně objevilo v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Český zástupce se Amato Group, svolané po neúspěšných ústavních referendech, neúčastnil, nicméně žádné hlasy z vlády, které by protestovaly proti navrženému řešení (pouhý odkaz na Listinu, tedy nezahrnutí Listiny jako takové do smluv) nezazněly. Na rozdíl od Velké Británie a Polska, které si během vyjednávání o Lisabonské smlouvě prosadily Protokol č. 30, se Česká republika o nic takového nepokusila a spokojila se s bezzubou (právně nezávaznou) Deklarací č. 53, nazvanou Prohlášení České republiky k Listině základních práv Evropské unie. Tato Deklarace v podstatě jen opakuje to, co obsahuje samotná Listina ve svých Obecných ustanoveních upravujících výklad a použití Listiny, tudíž její význam zůstává naprosto nejasný.

Na otázku, proč se Česká republika k protokolu nepřipojila, odpovídá tehdejší premiér M. Topolánek: „Tak za prvé jsou silnější než my, neměli bychom na to sílu. A hlavně – mně sice ta listina vadila a vadí dodnes, ale já jsem neměl mandát od vlády.“⁵¹ Česká republika tedy prodělala ve vztahu k Listině zajímavý přerod, od vřelého přijetí za dob vlád s dominantní ČSSD až po skrytý odpor ve vládách Mirka Topolánka, což ukazuje na nedostatek konsenzu mezi hlavními politickými stranami ohledně zásadních prvků evropské integrace.

Ratifikační proces Lisabonské smlouvy poznamenalo dvojí referendum v Irsku a také několik řízení před ústavními soudy ohledně soubladu Lisabonské smlouvy s ústavami, v českém případě dokonce brněnský tribunál zasedal ve věci Lisabonu hned dvakrát a dvakrát neshledal překážku v ratifikaci. I přesto podmínil prezident republiky svůj podpis, nutný k ukončení ratifikačního procesu, sjednáním výjimky z Listiny základních práv, kterou považoval na celé Lisabonské smlouvě za nejnebezpečnější. V. Klaus za konkrétní hlavní riziko označil otázku majetkových požadavků osob vysídlených po II. světové válce,⁵² čímž znovuotevřel spící téma Benešových dekretů a vyvolal negativní reakce ze všech dotčených

⁵⁰ Initiative for the incorporation of the Charter of Fundamental Rights into the European Constitution [online]. 11. 3. 2003. URL: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00607.en03.pdf>>; KOHOUT, J. EU's Charter of Fundamental Rights and European Convention of Human Rights – new sources of constitutionalizing the European integration. European Convention Plenary Session. 28.–29. 10. 2002. URL: <<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/4605.pdf>>; KOHOUT, J. Five remarks on the draft European Constitution. European Convention Plenary Session. 7.–8. 11. 2002. URL: <<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/4616.pdf>>.

⁵¹ TOPOLÁNEK, M. Mirek Topolánek: Pecina chápe vnitro jako dobyté území. Lidové noviny, 3. 10. 2009. URL: <http://www.lidovky.cz/ln_noviny.asp?r=ln_noviny&c=A091003_000042_ln_noviny_sko>.

⁵² KLAUS, V. Prohlášení prezidenta republiky ze dne 9. října 2009 k ratifikaci Lisabonské smlouvy. URL: <<http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-vaclav-klaus/vybrane-projevy-a-rozhovory/95.shtml>>.

stran. Prezident nedbal skutečnosti, že Lisabonskou smlouvu již před tímto novým požadavkem schválily ústavní většinou obě komory Parlamentu, tudíž vlastně jednal v nesouladu s jejich vůlí. Státy Evropské unie, znaveny dlouhým ratifikačním procesem, s českými požadavky až překvapivě bez smlouvání souhlasily. Česká republika tak zůstala posledním státem, který neratifikoval Lisabonskou smlouvu, pouze měsíc. Václav Klaus podepsal 3. listopadu 2009 pár hodin poté, co Ústavní soud vyhlásil svůj druhý nález.

Česká „výjimka“ má proti polské a britské jisté zvláštnosti. Pomineme-li její deficit vnitřního (prezident své záměry prostě oznámil, neprošly důkladnou debatou v Parlamentu, ani ve vládě) a vnějšího (nejednalo se o vyjednávání, ale o využití situace ex post) charakteru, hlavním rozdílem zůstává forma – zatímco Protokol č. 30 vešel v platnost stejný den jako Lisabonská smlouva, česká „výjimka“ má právně nižší formu dohody hlav států nebo vlád a Česká republika se formálně připojí k Protokolu až s příští přístupovou smlouvou. Do té doby by tedy měla mít Listina základních práv EU vůči ČR plné účinky, navíc stále zůstává ve hře varianta, že při příští revizi primárního práva by Česká republika na výjimce z Listiny netrvala. Hlavní problém s tzv. výjimkou z Listiny však spočívá v tom, že se rozhodně nejedná o výjimku z Listiny jako z celku – tedy, že by se na ČR vůbec neuplatnila, jak takřka jednohlasně referovala média. Jasná většina české odborné literatury označuje protokol pouze jako interpretační, s omezeným praktickým dopadem.⁵³ Navíc, na situaci s Benešovými dekrety pravděpodobně nemá česká výjimka vliv.⁵⁴

Strašák v podobě Benešových dekretů vedl největší politické strany k podpoře Protokolu, nicméně s významnými výhradami – ČSSD a KSČM neschvalují, že výjimka by pokrývala sociální práva, v čemž zcela souzní i s odbory. Bývalý předseda ČSSD Jiří Paroubek dokonce ve vztahu k výjimce prohlásil, že by v případě volebního vítězství usiloval o omezení výjimky pouze na majetková práva.⁵⁵ Naopak například Strana zelených či bývalý prezident Václav Havel se postavili proti jakémukoliv omezování působnosti schválené Lisabonské smlouvy.

⁵³ Viz např. CHMEL, M. – SYLLOVÁ, J. Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny. Parlamentní institut, Kancelář PSP ČR, Studie PI 3,081, listopad 2009; ŠTURMA, P. Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). Právní rozhledy, roč. 18, č. 6/2010, 26. března 2010; SCHWARZ, J. Protokol o uplatňování Charty základních práv Evropské unie. Jurisprudence, č. 2, 2010, s. 16–23; ale dokonce například také v magazínu blízkém konzervativnější části ODS Revue Politika – BŘICHÁČEK, T. Jaký je skutečný obsah a význam české výjimky z „Lisabonu“. Revue Politika, 9. 11. 2009. URL: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1208/jaky-je-skutecny-obsah-a-vyznam-ceske-vyjimky-z-lisabonu>>.

⁵⁴ Srov. např. MOLEK, P. Klausova cesta do teleologické věčnosti. Jiné právo, 1. 11. 2009. URL: <<http://jinepravo.blogspot.com/2009/11/klausova-cesta-do-teleologicke-vecnosti.html>>.

⁵⁵ PAROUBEK, J. V případě vítězství ČSSD bude její vláda prosazovat zúžení výjimky pouze na majetková práva. Tisková zpráva, ČSSD, 31. 10. 2009. URL: <<http://www.cssd.cz/media/tiskove-zpravy/v-pripade-vitezstvi-cssd-bude-jeji-vlada-prosazovat-zuzeni-vyjimky-pouze-na-majetkova-prava>>.

6. K právním dopadům Protokolu č. 30

Z výše uvedeného je patrné, že za každou výjimkou stojí vnitropoliticky citlivé téma: sociální práva ve Spojeném království, svazky homosexuálů v Polsku, Benešovy dekrety v České republice. Nabízí se tak otázka, zda sjednané výjimky skutečně řeší vzniklé „hrozby“, či zda jsou pouze hrubou politickou záplatou na ještě hrubší politickou rétoriku? Žel, výše předestřená argumentace vnitropolitických aktérů poukazuje spíše na posledně uvedené. Navzdory časté prezentaci Protokolu jako tzv. opt-out z Listiny základních práv EU, není jeho cílem úplné vyloučení aplikace Listiny ve vztahu k Polsku a Spojenému království (a do budoucna možná i ve vztahu k ČR). Uvedené lze dovodit již ze samotné preambule Protokolu, která mj. uvádí, že smluvní strany si přejí „vyjasnit uplatňování Listiny ve vztahu k právním předpisům a správním postupům Polska a Spojeného království a její soudní vymahatelnosti v Polsku a Spojeném království.“ O vyloučení aplikace Listiny jako celku není v Protokolu ani zmínka. Zacházení s Protokolem jako s opt-out (výjimkou) by navíc vedlo k velmi neutěšenému stavu, kdy by Unie poskytovala občanům ochranu jistých základních práv pouze tak dlouho, dokud by byli rezidenty 25 (24) z 27 členských států. Tento přístup by zcela narušil dosavadní systém ochrany základních práv a zpochybnil základní hodnoty, na kterých je Unie založena.

Z textu Protokolu lze nanejvýš dovodit pouze určité limity co do rozsahu aplikace Listiny. Čl. 1 odst. 1 Protokolu stanoví, že Listina „nerozšiřuje možnost“ Soudního dvora ani polských či britských soudů shledat, že vnitrostátní předpisy, zvyklosti nebo postupy nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje. Odstavec 2 téhož článku pak upozorňuje, že ustanovení obsažená v hlavě IV Listiny s názvem Solidarita zakládají soudně vymahatelná práva pouze, pokud tato práva jsou stanovena ve vnitrostátním právu. Konečně čl. 2 Protokolu stanoví, že práva nebo zásady obsažené v ustanoveních Listiny, která odkazují na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, se vztahují na Polsko a Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém je uznává samo vnitrostátní právo.

Otázku, v jakém rozsahu Protokol modifikuje či bude modifikovat účinky Listiny základních práv EU, je možno zodpovědět pouze ve vztahu k jednotlivým státům a jejich právním řádům. Takový právní rozbor jde nad rámec tématu, jaký si vymezili autoři v předkládaném článku. Obecně lze však učinit několik závěrů. Skutečnost, že otcem myšlenky bylo Spojené království, které si Protokol de facto ušilo na míru, není bez významu, pokud jde o jeho účinky a dopady pro Spojené království ve srovnání s Polskem či s Českou republikou. Pouze ve vztahu ke Spojenému království lze vidět jeho nepatrný význam a smysl, neboť obsah Protokolu mívá jasně na sociální práva a specifika státu vyznávajícího tzv. dualis-

tický přístup k mezinárodnímu právu, jakým je Spojené království.⁵⁶ O otázkách diskriminace na základě sexuální orientace či o Benešových dekretech v Protokolu není na první (ani na druhý) pohled ani zmínka. Navíc v monisticky založených státech, jakými jsou Polsko a Česká republika, ve kterých může být uplatňována jak ústava, tak za určitých okolností i přímo mezinárodní smlouvy, mohou být zdrojem základních práv nejen vnitrostátní zákony.⁵⁷ I kdyby proto bylo možné na základě Protokolu dospět k jistému omezení rozsahu aplikace Listiny v Polsku či České republice, existuje řada mezinárodních dokumentů, jimiž jsou tyto státy vázány a které garantují táž práva jako Listina základních práv EU.⁵⁸

V neposlední řadě nezapomínejme na dosavadní klíčový pilíř unijního systému ochrany lidských práv, tj. obecné zásady. Jejich platnost a závaznost se pro dotyčné členské státy ani vstupem v platnost Protokolu č. 30 nezměnila a nezmění. Soudní dvůr tak může nadále judikovat, že došlo k porušení základního práva nikoliv proto, že bylo obsaženo v Listině základních práv Evropské unie, ale proto, že je součástí obecných zásad práva EU.

7. Postskriptum: Má se Unie bát fragmentace hodnot?

V titulu článku i této subkapitoly naznačujeme, jak lze pohlížet na sjednání „výjimek“ z Listiny základních práv EU, která by měla představovat konkretizovanou verzi sdílených základních hodnot, na nichž je Unie založena. Můžeme v tomto případě hovořit o fragmentaci sdílených hodnot, když státy ani nejsou schopny se dohodnout na jejich podrobnějším obsahu? Odpověď není zcela jednoznačná. Na prvním místě je třeba vyzdvihnout výše rozebíraný praktický dopad „výjimek“, které ve skutečnosti výjimkami absolutními nejsou. Z pohledu aplikačního by se tedy o žádnou dramatickou fragmentaci jednat nemělo, poněvadž dopady „výjimek“ nepovedou k výraznému rozdrobení dopadu Listiny na Unii, respektive členské státy. Z pohledu symbolického, avšak stěžejního měřitelného a uchopitelného, získáváme o současné Unii zajímavou zprávu. Zrcadlo, které tři členské státy nastavily idealistickým snahám o další prohloubení integrace, neu-

⁵⁶ Dualistická doktrína spočívá především v nutnosti recipovat speciálním aktem mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva. Bez tohoto kroku se účinky mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právním řádu nemohou projevit. Odtud proto důraz Protokolu na to, aby práva a zásady obsažené v Listině základních práv EU byly aplikovány pouze v rozsahu, v jakém je stanoví samo vnitrostátní právo.

⁵⁷ WYROZUMSKA, A. Umocnienie ochrony praw podstawowych. In BARCZ, J. Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2008, s. 192.

⁵⁸ Nehledě na skutečnost, že většinu práv obsažených v Listině EU normují rovněž národní ústavy. V případě České republiky se jedná o Listinu základních práv a svobod, která je podle čl. 112 Ústavy České republiky součástí ústavního pořádku. V případě Polska je katalog základních práv obsažen ve druhém oddílu polské ústavy (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) s názvem „Svobody, práva a povinnosti člověka a občana“.

kazuje federalistům nadějný obraz. Federace typu USA disponují katalogem práv, který se uplatní na celém jejich území, protože všechny konstitutivní jednotky sdílejí v ústavních dodatcích vyjádřené hodnoty, které zosobňují jistá základní práva. Navíc existuje centrální autorita – Nejvyšší soud, který dává ústavním normám konkrétnější podobu a reálný význam. Podobného modelu se státy Unie s „výjimkou“ Listiny zjevně obávají – z obavy před ztrátou kontroly nad aplikací sdílených hodnot se raději pojišťují pomocí požadavku kontroly nad konkrétní podobou hodnot, která by se měla na jejich území uplatnit. Soudní dvůr by měl tedy vycítit jistý zdvižený prst, že státy si další posun k federaci nepřejí, i když to už ve „výjimkách“ nedaly zcela jasně najevo. Jiným státům zase svým způsobem pomáhají ústavní soudy (konkrétně třeba německý), stanovující další integraci viditelné mantinely. V Unii tedy prozatím nedochází jednak k bezvýhradné konkretizaci společných hodnot, ale zejména ne k jejich aplikaci. Pokud Unie chce fungovat bez zbytečných otřesů dál, neměla by varovné signály přehlížet.

Závěr

Náš příspěvek poukazuje na politicky motivovaný postup v evropské integraci. Potvrzuje, že nejde o proces, který by vycházel z širokého konsenzu veřejnosti, jež sdílí jisté hodnoty, a proto spolupracuje na vyšší supranacionální úrovni. Naopak, prohlubování evropské integrace v oblasti lidských práv je závislé na top-down iniciativách, které vznikají hlavně z popudu supranacionálních institucí, jež tlačí na posílení svého postavení, a které podporuje integrační logika „stále užšího svazku mezi národy Evropy“ („ever closer Union between peoples of Europe“). Těchto iniciativ následně využívají (vnitro)státní političtí aktéři k utužení vlastního postavení. Původní obecná hra na unijní úrovni získává s postupujícím detailnějším rozpracováním nový rozměr, jenž se pak dále vyvíjí na úrovni domácí. Na prezentovaném případě tří „výjimek“ z Listiny základních práv EU vidíme, že EU může jako společnou hodnotu sdílet úctu k lidským právům, nicméně pojetí lidských práv zůstává výrazně státně podmíněno, a to až do té míry, že některé země preferují neúčast či spíše korekci účasti na „společně“ sdíleném základu. Všechny státy tedy úctu k právům sdílí, ale některé si je vymezují odlišně.

Ukázalo se, že vyjednaný britský a polský Protokol a český příslib přistoupení k Protokolu je hrou zejména pro domácí publikum, tedy evropskou otázkou využitou pro národní účely. Každá země si vyjednala zvláštní zacházení ze specifického důvodu citlivého vnitrostátního tématu, nicméně pro všechny má platit to samé znění.⁵⁹ Listina základních práv EU však podle převažujícího názoru

⁵⁹ Což již také vyvolalo problémy – viz polské prohlášení č. 62 a Paroubkovy hrozby, že výjimku v případě volebního vítězství omezí pouze na Benešovy dekrety.

ru odborníků v hlavních sporných bodech, kvůli nimž si státy Protokol vyjednaly, nepředstavuje žádný revoluční krok. Jak obava Britů ze sociálních práv, tak Poláků z homosexuálních svazků či Čechů z prolomení dekretů příliš s Listinou nesouvisí, nicméně veřejný diskurz i přesto ovládla silná prohlášení, upozadující odborné hlasy.

Michael Dougan například britskou veřejnou debatu vedenou médii a některými politickými stranami ohledně obav z právně závazné Listiny označuje za „silně paranoidní, často rozpačitě dětinskou a místy jednoduše nečestnou pomlouvačnou kampaň“.⁶⁰ A to přitom britská veřejná diskuze vychází z nejpropracovanějšího odborného podhoubí: Sněmovna lordů disponuje rozsáhlou analýzou k Lisabonské smlouvě, na téma existuje množství odborných článků, přesto se daří veřejnost manipulovat nepřesně formulovanými vyjádřeními. Ještě v krystaličtější podobě se to ukázalo v České republice, kde na prvních stranách novin titulky hlásaly, že ČR bude mít výjimku z Listiny a na dalších stránkách ústavní právníci vysvětlovali, že to není úplně pravda.

Naše studie tedy může být čtena také jako vysvětlení a popis procesu, v němž se zástupci států z původních evropských rolí spolutvůrců idealistických prohlášení o společném základu a sdílených hodnotách stávají před domácím publikem, které je pro jejich funkci rozhodující, obhájci národních zájmů, kteří „sdílené hodnoty“ využívají pro svůj vnitrostátní politický boj. Jak bylo však rovněž poukázáno, sjednané výjimky mají i další příčiny. Fragmentace hodnot, kterou tyto výjimky ztělesňují, není náhodná. Nedostatek konsenzu ohledně společného základu evropské integrace svědčí především o nedostatku konsenzu v otázce jejího dalšího vývoje: jaký rozsah a formu by onen „stále užší svazek mezi národy Evropy“ měl ve své finalitě nabýt?

⁶⁰ DOUGAN, M. The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts. *Common Market Law Review*, roč. 45, č. 3, 2008, s. 666.

Literatura:

- 1) AHERN, B. On the outcome of the European Council (21–23 June) on Wednesday, 27 June, 2007 at 12.00 noon [online]. 27. 7. 2007. URL: <http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Government_Press_Office/Taoiseach's_Speeches_Archive_2007/Dail_Statement_by_the_Taoiseach,_Mr_Bertie_Ahern,_T_D_,_on_the_outcome_of_the_European_Council_21-23_June_on_Wednesday,_27_June,_2007_at_12_00_noon.html>.
- 2) BARNARD, C. The Opt-Out for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality? In GRILLER, S. – ZILLER, J. (eds.). *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien: Springer, 2008, ISBN 978-3-211-09428-0, s. 276–281.
- 3) BELLING, V. K povaze tzv. české „výjimky“ z Listiny základních práv EU. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 17, č. 4, 2009, s. 255–264.
- 4) BESSON, S. The Reception Process in Ireland and the United Kingdom. In KELLER, H. – STONE SWEET, A. *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 31–106.
- 5) BOJKOV, V. D. National Identity, Political Interest and Human Rights in Europe: The Charter of Fundamentals Rights of the European Union. *Nationalities Papers*, Vol. 32, No. 2, s. 323–353.
- 6) BONČKOVÁ, H. – SMEKAL, H. Česká republika a výjimka z Listiny základních práv Evropské unie. *Centrum pro lidská práva a demokratizaci*, květen 2010. URL: <http://www.iips.cz/data/files/Centrum%20LP/Position%20papers/Vyjimka_EU.pdf>.
- 7) BŘICHÁČEK, T. Jaký je skutečný obsah a význam české výjimky z „Lisabonu“. *Revue Politika*, 9. 11. 2009. URL: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1208/jaky-je-skutecny-obsah-a-vyznam-ceske-vyjimky-z-lisabonu>>.
- 8) CZERNY, I. Proklamowanie Karty Praw Podstawowych 12 grudnia [online]. *PAP*. 23. 10. 2007. URL: <<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Proklamowanie-Karty-Praw-Podstawowych-12-grudnia,wid,9322369,wiadomosc.html>>.
- 9) CZERNY, I. UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do opt-out ws. Karty praw podstawowych bez większego znaczenia [online]. *PAP*. 5. 10. 2007. URL: <http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/ue;prof;barcz;dolaczenie;polski;do;opt-out;ws;karty;praw;podstawowych;bez;wiekszego;znaczenia,62,0,270910.html>.
- 10) DOUGAN, M. The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts. *Common Market Law Review*, roč. 45, č. 3, 2008, s. 617–703.

- 11) Europejski Traktat Konstytucyjny. Kolejny krok ku dyskryminacji katolików w Europie [online]. Stowarzyszenie Kraków: Kultury Chrześcijańskiej im. Ks. Piotra Skargi, 2007. URL: <<http://www.piotrskarga.pl/zalacznik/Stanowisko%20SKCh>>.
- 12) GLENCROSS, A. What Makes the EU viable? European Integration in the Light of the Antebellum US Experience. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009, ISBN-13: 978-0-230-22450-6.
- 13) HÜBNER, D. Personal remarks. European Convention Plenary Session [online]. 27.-28. 2. 2003. URL: <<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/7171.pdf>>.
- 14) CHEML, M. – SYLLOVÁ, J. Listina základních práv Evropské unie a česká „výjimka“ z Listiny. Parlamentní institut, Kancelář PSP ČR, Studie PI 3.081, listopad 2009.
- 15) Initiative for the incorporation of the Charter of Fundamental Rights into the European Constitution [online]. 11. 3. 2003. URL: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00607.en03.pdf>>.
- 16) KLAUS, V. Prohlášení prezidenta republiky ze dne 9. října 2009 k ratifikaci Lisabonské smlouvy. URL: <<http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-vaclav-klaus/vybrane-projevy-a-rozhovory/95.shtml>>.
- 17) KOMÁREK, J. Česká „výjimka“ z Listiny základních práv Evropské unie. Právní rozhledy, roč. 18, č. 9, 2010, s. 322–331.
- 18) LERCH, M. European Identity in International Society – A Constructivist Analysis of the EU Charter of Fundamental Rights. Constitutionalism Web-Papers, ConWEN No. 2/2003, s. 11. URL: <<http://www.bath.ac.uk/esml/conWEB/Conweb%20papers-filestore/conweb2-2003.pdf>>.
- 19) LLORENTE, F. R. A Charter of Dubious Utility. International Journal of Constitutional Law, 2003, Vol. 1, No. 3, s. 405-426.
- 20) MAHONY, H. High-level group writes new-look EU treaty. EUObserver [online], 4. 6. 2007. <http://euobserver.com/9/24187>.
- 21) Presidency Conclusions, Brussels European Council, 18/19 June 2009 [online], 11225/2/09, s. 17. URL: <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents/council_conclusions.pdf>.
- 22) Prohlášení Polské republiky k Listině základních práv Evropské unie (č. 61).
- 23) Prohlášení Polské republiky k Protokolu o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a Spojeném království (č. 62).
- 24) Protokol č. 30 O uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království. Úřední věstník Evropské unie, C 306, 156–157.
- 25) PSZCZÓŁKOWSKA, D. Czego nie ma w Traktacie UE [online]. Gazeta wyborcza. 3. 10. 2007. URL: <<http://wyborcza.pl/1,76842,4541698.html>>.

- 26) Sdělení Komise o Chartě základních práv EU (Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the EU). Brusel, 13. 9. 2000, COM(2000) 559.
- 27) Sdělení Komise o právní povaze Charty základních práv EU (Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the EU). Brusel, 11. 10. 2000, COM(2000) 644.
- 28) SCHWARZ, J. Protokol o uplatňování Charty základních práv Evropské unie. *Jurisprudence*, č. 2, 2010, s. 16–23.
- 29) SIEDLECKA, E. Cicha furtka w sprawie praw człowieka [online]. *Gazeta wyborcza*. 27. 6. 2007. URL: <<http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80271,4254862.html>>.
- 30) SIEDLECKA, E. PiS boi się solidarności? [online]. *Gazeta wyborcza*. 3. 7. 2007. URL: <<http://wyborcza.pl/1,86649,4283366.html>>.
- 31) SMEKAL, H. Lidská práva v Evropské unii. *Mezinárodní politologický ústav*: Brno, 2009, ISBN 978-80-210-5045-7.
- 32) SZEJNA, A – KOSICKI, A. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy. [online]. URL: <<http://www.kartaprawpodstawowych.org.pl/?link=5>>.
- 33) ŠTURMA, P. Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). *Právní rozhledy*, roč. 18, č. 6, 2010, s. 191–194.
- 34) TVN 24. Fotyga: Traktat z Kartą Praw Podstawowych? Nigdy! [online]. *Magazyn 24 godziny*. 24. 10. 2007. URL: <<http://www.tvn24.pl/12690,1526033,wiadomosc.html>>.
- 35) The Treaty of Lisbon: an impact assessment (2008). Volume I: Report. House of Lords, European Union Committee, HL Paper 62-I. URL: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf>>.
- 36) WEILER, J. Editorial: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights? *European Law Journal*, Vol. 6, No. 2, June 2000, s. 95–97.
- 37) WEILER, J. H. H. – FRIES, S. C. A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competencies. In ALSTON, P. – BUSTELO, M. – HEENAN, James (eds.). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1999, ISBN 0–19–829809–9, s. 147–165.
- 38) WYROZUMSKA, A. Umocnienie ochrony praw podstawowych. In BARCZ, J. *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2008.
- 39) WYROZUMSKA, A. Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego. *Przegląd Sejmowy*, 2008, rocz. 85, nr 2, s. 25–39.

- 40) ZWOLSKI, K. Euthanasia, Gay Marriages and Sovereignty: Polish Ratification of the Lisbon Treaty. *Journal of Contemporary European Research*, 2009, vol. 5, no. 3, s. 1–14.

Seznam použité judikatury

- 1) Posudek č. 2/94 Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Sběrka rozhodnutí 1996, s. 1759.
- 2) Rozsudek Soudního dvora ve věci 29/69 Erich Stauder proti městu Ulm – Sozialamt, Sběrka rozhodnutí 1969, s. 419.
- 3) Rozsudek Soudního dvora ve věci 4/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoff-großhandlung proti Komisi Evropských společenství, Sběrka rozhodnutí 1974, s. 491.
- 4) Rozsudek Soudního dvora ve věci 44/79 Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz, Sběrka rozhodnutí 1979, s. 3727.
- 5) Rozsudek Soudního dvora ve věci 46/87 Hoechst AG proti Komisi Evropských společenství, Sběrka rozhodnutí 1989, s. 2859.

Summary:

Fragmentalization of Common Values? Opt-outs from the Charter of Fundamental Rights of the European Union

Fundamental rights in the European Union experienced remarkable development – from their practical absence, through subtle attempts of their concretization, to the legally binding human rights bill. Respect for human rights is considered as one of the values which is common to the Member States and which the European Union is founded on. In spite of the explicitly proclaimed foundation of the European integration the common understanding between Member States as to the concrete form of the foundation is missing. Three Member States – the United Kingdom, Poland and later also the Czech Republic – has negotiated special treatment in relation to the Charter of Fundamental Rights of the European Union. These opt-outs lead to the reasoned question – why are not the EU Member States able to agree on the common foundation of the European integration? The aim of this article is to draw a comparison between motives of the Member States to negotiate an opt-out from the Charter. Furthermore, the impact of the negotiated opt-outs on the European integration will be discussed, whereas it will be pointed out that according to prevailing legal interpretation of the Protocol the impact of the opt-outs could be absolutely marginal.

Keywords:

Protection of fundamental rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union, common values of the EU Member States, Protocol no. 30, opt-out, process of negotiation, United

