

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
Fakulta sociálních věd
Katedra mezinárodních vztahů

Josef Schwarz

Charta základních práv Evropské unie

Disertační práce

Školitelka: Doc. PhDr. Dagmar Moravcová, CSc.

Brusel 2010

Děkuji Doc. PhDr. Dagmar Moravcové, CSc. za vedení mé práce, odborné připomínky a všestrannou pomoc. Rovněž děkuji Doc. PhDr. Běle Plechanovové, CSc., vedoucí Katedry mezinárodních vztahů FSV UK, za podporu během doktorandského studia.

Poděkování adresuji i oponentům disertační práce Doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D., Doc. JUDr. Janu Ondřejovi, DSc. a PhDr. Janu Karlasovi, Ph.D.

Velký dík patří i mým blízkým, díky jejichž péči jsem se mohl psaní této práce věnovat.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem disertační práci „Charta základních práv Evropské unie“ vypracoval sám na základě uvedených zdrojů.

V Bruselu, dne 15. února 2010

Josef Schwarz

Obsah

1. Úvod	5
1.1. <i>Problém, hypotézy a metody</i>	7
1.2. <i>Struktura práce</i>	11
1.3. <i>Rozbor literatury</i>	12
2. Pojem základních práv a teorie evropské integrace.....	15
2.1. <i>Od konceptu svobody k pojmu základních práv Unie</i>	15
2.2. <i>Teorie evropské integrace</i>	22
2.2.1. <i>Federalismus, funkcionalismus a transakcionalismus</i>	22
2.2.2. <i>Neofuncionalismus</i>	24
2.2.3. <i>Konstruktivismus</i>	28
2.2.4. <i>Shrnutí</i>	29
3. Vznik Charty	30
3.1. <i>Diskuze o katalogu základních práv Unie</i>	33
3.1.1. <i>Ochrana základních práv v zakládacích smlouvách Unie</i>	34
3.1.2. <i>Vytvoření ochrany základních práv Soudním dvorem</i>	39
3.1.3. <i>Volání německého ústavního soudu po katalogu základních práv</i>	41
3.1.4. <i>Reakce institucí Unie na kritiku nedostatku základních práv</i>	43
3.1.5. <i>Počátky budování evropské identity institucemi Společenství</i>	46
3.1.6. <i>Uznání ochrany základních práv německým ústavním soudem</i>	48
3.1.7. <i>První (nezávazné) katalogy základních práv Unie</i>	49
3.1.8. <i>Zprávy expertních skupin Komise</i>	51
3.1.9. <i>Shrnutí</i>	53
3.2. <i>Příprava Charty v prvním a druhém Konventu</i>	55
3.2.1. <i>Zadání úkolu vypracovat Chartu</i>	56
3.2.2. <i>Fungování, metody a výsledky práce prvního Konventu</i>	59
3.2.3. <i>Fungování, metody a výsledky práce druhého Konventu</i>	63
3.2.4. <i>Otázka rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy</i>	65
3.2.4.1. <i>Obecné omezení dopadu Charty na rozdělení pravomocí</i>	65
3.2.4.2. <i>Subjekty povinné z Charty</i>	66
3.2.4.3. <i>Vztah mezi Chartou a jejími zdroji</i>	68
3.2.4.4. <i>Hospodářská a sociální práva a rozlišení mezi právy a zásadami</i>	71
3.2.4.5. <i>Vysvětlení k Chartě</i>	80
3.2.5. <i>Otázka evropské identity</i>	81
3.2.5.1. <i>Identita členů prvního Konventu</i>	81
3.2.5.2. <i>Vymezení subjektů oprávněných z Charty</i>	82
3.2.5.3. <i>Základní hodnoty obsažené v preambuli Charty</i>	84
3.2.5.4. <i>Rozpory ohledně náboženského charakteru dědictví Unie</i>	84
3.2.5.5. <i>Rozpory ohledně výsadního postavení práva na lidskou důstojnost</i>	86
3.2.5.6. <i>Eticko-ideologické rozpory: právo na život a institut manželství</i>	87
3.2.5.7. <i>Moderní práva - reflektování (vědeckého) vývoje</i>	88
3.2.5.8. <i>Nezahrnutí ochrany práv menšin do Charty</i>	89
3.2.6. <i>Shrnutí</i>	90
3.3. <i>Zvláštní ujednání o Chartě při ratifikaci Lisabonské smlouvy</i>	93
3.3.1. <i>Charta mezi podpisem v roce 2000 a nabytím účinnosti v roce 2009</i>	93
3.3.2. <i>Otázka evropské identity</i>	96
3.3.2.1. <i>Postoj Velké Británie</i>	97
3.3.2.2. <i>Postoj Polska</i>	102
3.3.2.3. <i>Postoj Irska</i>	104
3.3.2.4. <i>Postoj České republiky</i>	106

3.3.3. Otázka rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy	109
3.3.3.1. Je Protokol výjimkou z Charty?	110
3.3.3.2. Obsah Protokolu	113
3.3.4. Shrnutí	120
4. Význam Charty v procesech evropské integrace.....	123
4.1. <i>Vyvažování pravomocí Unie a členských států.....</i>	<i>125</i>
4.1.1. Porušení základních práv Unie jejími institucemi	126
4.1.2. Porušení základních práv Unie členskými státy	127
4.1.3. Role Soudního dvora	128
4.1.4. Nová základní práva	130
4.1.5. Hospodářská a sociální práva	131
4.1.6. Posouzení Charty Ústavním soudem České republiky	132
4.2. <i>Procesy politické unie</i>	<i>134</i>
4.2.1. Význam Charty v procesu konstitucionalizace Unie	134
4.2.2. Význam Charty v procesu legitimizace Unie	135
4.2.3. Význam Charty v procesu utváření identity Unie	136
4.3. <i>Shrnutí.....</i>	<i>143</i>
5. Závěr.....	146
6. Shrnutí.....	152
7. Summary	154
8. Seznam zkratk.....	157
9. Seznam tabulek.....	158
10. Seznam zdrojů	159
10.1. <i>Seznam pramenů.....</i>	<i>159</i>
10.2. <i>Seznam literatury.....</i>	<i>165</i>
10.3. <i>Rozhodnutí Soudního dvora</i>	<i>183</i>
10.4. <i>Internetové stránky.....</i>	<i>184</i>

1. Úvod

Když v říjnu 2009 prezident České republiky Václav Klaus překvapivě podmínil dokončení ratifikace Lisabonské smlouvy v České republice jejím budoucím přistoupením ke zvláštnímu protokolu o uplatňování Charty základních práv Evropské unie („Charta“), bylo podpořeno vnímání Charty jako vhodného prostředku k prosazování národních (nebo politických) zájmů ze strany některých členských států (nebo jejich představitelů). Účinek tohoto vnímání pak byl umocněn zavádějícím označováním prosazovaného protokolu za výjimku z Charty, zejména ze strany českých i evropských veřejných sdělovacích prostředků. Dnes opět rezonují témata bezprostředně s Chartou spjatá, jakými jsou například identita Evropské unie („Unie“) nebo rozložení pravomocí v Unii. Tyto okolnosti podpořily autora této práce v jeho přesvědčení o potřebě demaskování Charty, která může být nástrojem posilování nebo naopak oslabování evropské integrace.

Příprava textu Charty konventem v roce 2000 („první Konvent“) a Konventem pro budoucnost Evropy v roce 2004 („druhý Konvent“) bývá často chápána jako nekontroverzní záležitost. Zaslíbený pohled však naznačuje, že opak je pravdou. To dokládá již samotný vývoj uskutečnění myšlenky katalogu základních práv Společenství před rokem 2000. Německý ústavní soud po takovém katalogu volal již od roku 1974. Evropský parlament („Parlament“) přitom přišel s návrhem katalogu základních práv v roce 1989, avšak jeho přijetí neprosadil. Když německé předsednictví v roce 1999 přišlo s touto myšlenkou, instituce Unie vůči ní zůstaly poměrně lhostejné. Pro mnoho představitelů členských států to pak byla spíše otázka slušnosti souhlasit na kolínském Evropské radě s ustavením orgánu pověřeného vypracováním dokumentu, který byl mnohými nahlížen pouze jako politická deklarace.

Po dlouhá léta trvající rozpory ohledně katalogu základních práv mají jednoduché vysvětlení. Téma je konsensuální pouze na nejjobecnější úrovni politické rétoriky. Ve skutečnosti však *základní* práva vyvolávají otázky *základní* povahy. Tato práva se přeci dotýkají citlivých právních, politických, ekonomických i kulturních otázek: počátek a konec života a jiné bioetické problémy, soužití kultur a náboženství, hranice vymáhání práva při boji s terorismem nebo rovnováha mezi liberálními hodnotami a sociálním státem. Na úrovni Unie navíc jakožto dodatečné faktory přistupují problémy pravomocí a identity. Pravomoc Unie je v řadě oblastí týkajících se základních práv zanedbatelná, ne-

li dokonce neexistující. Důvodem je především obecně nízká úroveň společné identity Unie, tedy společenského a kulturního konsensu mezi státy Unie a jejich obyvateli. Projekt Charty navíc vykazuje dva specifické aspekty. Za prvé existuje již Rada Evropy, tedy organizace regionální integrace, která se lidskými právy v Evropě zabývá již déle jak půl století. Za druhé projekt listiny základních práv mohl být od počátku nahlížen jako předstupeň k vyšší ambici sledující známý dějinný jev, totiž jako předstupeň k ústavě pro (budoucí) federální stát.

Na tomto pozadí je tedy spíše překvapující, že se v roce 2000 prvnímu Konventu podařilo navrhnout Chartu o padesáti člancích a shledat, že bylo dosaženo konsensu. Snad ještě více překvapující je, že pouhé čtyři roky poté druhý Konvent, respektive následná mezivládní konference, dosáhly konsensu o budoucí závaznosti Charty jejím včleněním do Ústavy. Již dva roky po neúspěchu referend o Ústavě v Nizozemsku a Francii v roce 2005 pak bylo podruhé dosaženo shody na budoucí závaznosti Charty, tentokrát prostřednictvím návrhu na odkaz na Chartu v článku 6 odst. 1 Smlouvy EU. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 lze konstatovat, že Chartě trvalo celé jedno desetiletí, než se stala závaznou, a byl tak završen proces jejího vzniku. Kontroverzní pojetí Charty vybízí k hodnocení jejího dopadu na pokrok evropské integrace.

Téma Charty provází Unii v jejím posledním desetiletí a nejenže dokumentuje stav ochrany základních práv v Unii, ale má vypovídací hodnotu i ve vztahu ke stavu evropské integrace vůbec. Toto svědectví Charty je o to cennější, že se podle některých autorů nacházíme v období s tendencí spíše ke stagnujícímu než dynamickému vývoji integrace. Podle Habermase procesu evropské integrace dokonce dnes vůbec poprvé hrozí regrese oproti již dosaženému stavu.¹

Cílem této disertační práce je identifikovat prvky *integrace* a *stagnace* v procesu vzniku Charty. Jak se členské státy identifikovaly s myšlenkou vzniku Charty a její konkrétní podoby? Přispívá Charta k zodpovězení otázky konečného cíle evropské integrace (*finalité politique*)? V čem může listina, jejímž primárním účelem má být ochrana práv jednotlivců, nikoli pravomocí institucí Unie, být trnem v oku kritikům evropské integrace? Kteří aktéři sehráli v případě vzniku Charty nejvýznamnější roli? Toto jsou jen některé z otázek, na které má být touto prací poskytnuta odpověď.

¹ Habermas 2009, s. 56

Kromě shora naznačené aktuálnosti, jedinečnosti a významu fenoménu Charty byla motivací autora při přípravě této práce především neexistence komplexního díla představujícího Chartu v České republice. V evropském měřítku sice rozpracovanost jednotlivých aspektů Charty pokročila podstatně dále, avšak stále chybí práce kombinující hlediska věd politických i právních. Nedostává se totiž prací, které by kriticky hodnotily vztah mezi normativními předpoklady a konkrétními politickými činy aktérů evropské integrace. Hlavním přínosem disertační práce má proto být ucelený soubor o Chartě s mezioborovým přesahem. Práce zároveň reflektuje diskuzi o vybraných problémech komunitární ochrany základních práv.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že se práce soustřeďuje na Chartu samotnou, nikoliv na neúspěšný projekt Ústavy, ani na problematiku ochrany základních práv Unie v její plné šíři. Předmětem práce proto není zejména sekundární právo, Úmluva nebo přistoupení Unie k ní, ani vnější politika ochrany základních práv Unie. Práce si ani neklade za cíl podrobně analyzovat jednotlivá práva zakotvená v Chartě. Práce předkládá příklady národních zájmů týkajících se Charty, neprovádí však rozbor postojů jednotlivých aktérů uvnitř jednotlivých členských států.

1.1. Problém, hypotézy a metody

Evropská integrace je v literatuře definována jako proces, při kterém jsou částečně nebo plně upraveny nové oblasti politik na úrovni Unie (sektorová integrace), pravomoci jsou více sdíleny mezi členskými státy Unie nebo přeneseny na autonomní nadnárodní instituce (vertikální integrace) a Unie se rozšiřuje zeměpisně přijetím nových členů (horizontální integrace).² K této definici je třeba uvést dvě poznámky. Za první definici vertikální integrace, zahrnující pouze kompetenční aspekty, jakožto složku politicko-právní, považuji za potřebné korigovat doplněním o složku politicko-sociologickou, totiž o aspekty hodnotové (viz níže). Za druhé horizontální integrace se dotýká specifické otázky účinku Charty na státy kandidující na přistoupení k Unii. Tato otázka nicméně není předmětem této práce.

Jaký je vztah Charty ke zbývajícím dvěma dimenzím? Pokud jde o sektorovou integraci, nabízí se otázka, zda Chartou dochází k (částečné či úplné) úpravě nové oblasti politiky Unie (zda tedy Charta integraci rozšiřuje spíše než prohlubuje). Na straně jedné

² Schimmelfennig - Rittberger 2004, s. 74

se komunitární ochrana základních práv Unie rozvíjí v důsledku judikatury Soudního dvora i činnosti jiných institucí Unie již několik desetiletí. Na straně druhé však dodnes Smlouvy neupravují obecnou pravomoc Unie k provádění vnitřní *politiky* ochrany základních práv. Tato skutečnost nemění nic na tom, že řada základních práv chrání primárně hodnoty, které již jsou součástí etablovaných politik Unie (typicky volný pohyb osob a pracovníků). Specifičnost základních práv totiž spočívá ve skutečnosti, že tyto normy často sledují primárně i jiné cíle než jen ochranu těchto práv, a proto se jejich ochrana dotýká prakticky všech (ostatních) oblastí politiky. Od zakotvení obecného ustanovení o ochraně základních práv v primárním právu Maastrichtskou smlouvou můžeme spekulovat o určité zárodečné podobě unijní politiky základních práv. Důkazem může být skutečnost, že některá politická rozhodnutí týkající se této ochrany jsou dnes činěna na úrovni Unie. V souvislosti s komunitárními základními právy lze tedy podle mého názoru konstatovat pokročilou institucionalizaci ochrany, jakož i zárodečnou formu (obecné) politiky Unie, nelze však dosud hovořit o výrazném pokroku institucionalizace takové politiky.³

Vydeme-li z předpokladu, že ochrana základních práv Unie vykazuje (alespoň částečně) charakter sektorově integrované oblasti, můžeme si položit otázku, zda Charta integraci prohlubuje (vertikální integrace), tedy zda v jejím důsledku dochází k přesunu pravomocí na instituce Unie (vertikální kompetenční integrace) nebo k intenzivnějšímu sdílení společné identity (vertikální hodnotová integrace). V tomto kontextu vertikální integrace si autor stanovil jednu hlavní obecnou výzkumnou otázku a dvě dílčí výzkumné otázky, které jsou vymezeny níže. Zatímco první dílčí výzkumná otázka je povahy politicko-právní, druhá dílčí výzkumná otázka je povahy politicko-sociologické. Pro identifikaci výzkumných otázek slouží jako odrazový můstek především neofunkcionalistická teorie. Pokud se týče výběru druhé dílčí výzkumné otázky (identita Unie), je zohledněna i teorie konstruktivismu. Z tohoto důvodu autor předkládá stručný úvod do těchto teorií.

Jak bylo naznačeno shora, předmětem této disertační práce je souběžné hledání partikulárních prvků a procesů komunitární integrace a stagnace.⁴ **Hlavní výzkumná otázka práce tedy zní: vede Charta k prohloubení integrace Unie nebo spíše přispívá**

³ K pojmu institucionalizace viz část 4 této práce

⁴ Pollack rozlišuje mezi pozitivními a negativními účinky (*positive and negative feedback effects*) činnosti institucí. Zatímco pozitivní účinek podporuje posilování institucionalizované spolupráce, negativní účinek instituce a politiky podkopává a může vést k jejich úpadku. Pollack zároveň s odkazem na nedávnou

k její stagnaci? Pro posun v integraci hovoří především skutečnost, že kodifikace základních práv na úrovni Unie představuje první závazné vyjádření společných evropských hodnot, které jsou jinak zakotveny v ústavních pořádcích členských států.⁵ Charta byla proto během uplynulé dekády hodnocena převážně kladně, příležitostně dokonce s notnou dávkou euforie. Na straně druhé se Charta stala terčem tvrdé kritiky. Každý odpůrce (postupné) federalizace Unie zákonitě na Chartu pohlíží s nedůvěrou.

Kodifikace základních práv navíc s sebou přinesla volání některých členských států po stanovení jasných mezí aplikace základních práv Unie. Politický spor ohledně Charty byl manifestován různými protokoly a prohlášeními. Největší pozornost přitom získal *Protokol 30 o uplatňování Charty základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království* ("Protokol"). Předmětem tohoto sporu je obava některých členských států z toho, že fixace základních práv na úrovni Unie povede k založení nových pravomocí na úrovni Unie a tím k narušení tradiční rovnováhy pravomocí mezi Unií a členskými státy založené na zásadě svěřených pravomocí. Důvodem této obavy byly a jsou případné nové povinnosti vyplývající pro členské státy ze základních práv Charty, zejména pak ze základních sociálních práv. **První dílčí otázka** tedy zní: **došlo na základě Charty k přesunu pravomocí členských států na Unii?**

Za významný prvek politické integrace považují společnou identitu, tedy jev politicko-sociologické a zároveň kolektivně-psychologické povahy. Identitou jsou míněny společné myšlenky a normy jednotek (politického) společenství. Role identity ve vztahu k evropské integraci je v literatuře již dlouho diskutována, obecně uznávaný výklad však stále chybí, což může souviset například se složitostí jejího ověřování, ale i nárůstem počtu členských států (horizontální integrace).⁶ Přesto, nebo právě proto autor považuje za potřebné si tuto **druhou dílčí otázku** položit: **přispívá Charta k utváření evropské identity?**

Hlavní hypotézou této práce je, že **Charta prohloubila politickou integraci Unie**. Předpokladem této hypotézy je skutečnost, že Charta doložitelně mění dosavadní stav (vertikální kompetenční či hodnotové) integrace, přičemž prvky stagnace (odstředivé tendence) Charty jsou kompenzovány jejími integračními prvky (prohlubujícími tendencemi). K zodpovězení uvedené výzkumné otázky je třeba tyto prvky integrace a stagnace identifikovat. K této identifikaci však podle autora práce nestačí pouhé čtení

ústavní krizi a dlouhodobý pokles veřejné podpory další integraci vyzývá ke studiu těchto negativních účinků a konstatuje, že nebyly dosud zkoumány dostatečně systematicky; Pollack 2007, s. 49

⁵ Pojmem kodifikace se rozumí písemné zakotvení obecně platných právních norem.

textu Charty, nýbrž je žádoucí podrobná analýza procesu jejího vzniku. Taková analýza by pak měla vést i k možnosti formulovat závěry potvrzující či vyvracející stanovenou hypotézu, tedy závěry o roli Charty v integračním procesu.

První dílčí hypotéza vychází z konfliktu mezi aktivitou nadnárodních institucí EU směřující k vypracování komunitárního katalogu základních práv a zájmem členských států ponechat si rozhodující vliv na ochranu základních práv, zejména pak na národní úrovni. Předpokladem této práce je, že **Charta mění alespoň částečně rozložení pravomocí mezi Unii a členskými státy ve prospěch Unie**. Jinými slovy řečeno práce předpokládá, že se institucím Unie podařilo přijetím písemného katalogu dosáhnout alespoň částečného přesunu pravomocí v oblasti základních práv na Unii a členské státy nedokázaly takovému přesunu pravomocí zabránit. Tuto hypotézu ověřuji rozborem dopadu Charty na toto rozdělení pravomocí. Je třeba přitom rozlišit mezi ochranou před porušováním základních práv ze strany institucí Unie a ochranou před porušováním těchto práv ze strany institucí členských států.

Druhá dílčí hypotéza pak předpokládá význam formulace listiny základních práv pro identitu společenství procházejícího procesem své politické integrace. Identita takového společenství se odvíjí od shodných prvků identit jeho jednotek. Identitu Unie tak lze odvodit od shodných prvků identit členských států (které si dosud nárokují rozhodující vliv na identitu svých obyvatel) zprostředkovaných Chartou. Autor předpokládá, že **Charta přispívá k utváření identity Unie**. Tato hypotéza je ověřována analýzou procesu vzniku Charty ve vztahu k identitě Unie.

Lze shrnout, že předmětem výzkumu je vznik katalogu základních práv mezinárodní organizace regionální povahy. Pro svou silnou vnitřní i vnější platnost byla zvolena metodologie (jedno)případové studie v širokém slova smyslu.⁷ Jako zkoumaný případ byl vybrán vznik Charty. Tématicky proto do předmětu práce spadá v obecné rovině vše, co se týká vzniku této listiny. Autor se věnuje charakteristickým rysům procesu tohoto vzniku, předkládána je však i analýza konkrétních účinků Charty. Časově je zkoumána historická epizoda, která je ohraničena počátky komunitární ochrany základních práv a nabytím závaznosti Charty (vznik Charty v širokém smyslu) a shoduje se tedy prakticky s celou dobou trvání evropské integrace. Těžištěm je nicméně až období následující po samotném rozhodnutí Chartu vypracovat (vznik Charty v užším smyslu). Předkládaná práce zohledňuje celkový kontext fenoménu Charty a zároveň zahrnutím co

⁶ Schönlaue 2005, s. 48

⁷ Kořan 2008, s. 32-34

největšího množství údajů poskytuje komplexní obrázek o této listině. Práce nicméně neusiluje o uskutečnění metodologie případové studie v pravém smyslu slova, autor tedy nezkoumá kauzální proces, který by mohl odhalit, jakým způsobem počáteční podmínky existující v předmětném případě postupně vyúsťují ve specifické projevy případu.⁸ Práce si všímá role nadnárodních (supranacionálních) aktérů, jakými jsou Parlament, Evropský soudní dvůr („Soudní dvůr“) a Evropská komise („Komise“), i role aktérů mezivládních (intergovernmentálních), mezi něž lze zahrnout Evropskou radu a Radu. Průběžně je upozorňováno na různé postoje mezi těmito jednotlivými aktéry a na způsob dosažení konsensu při vypracování Charty. Poskytován je tedy celostní rozbor vzniku Charty, při kterém jsou identifikovány různé úrovně jejího účinku. Práce se přitom soustřeďuje především na charakteristické rysy diskuze o sdílených hodnotách Unie.

Za metodologickou cestu hledání odpovědí na výzkumné otázky byla zvolena kombinace právní a historické analýzy. Tento postup umožňuje soustředit se na právní hlediska obsahu a důsledků Charty, ale i na proces vzniku Charty. Práce využívá analytické a komparativní metody oborů věd politických i právních. Při zpracování práce byla zohledněna metodologická doporučení obsažená v publikaci kolektivu autorů pod vedením Petra Druláka⁹ a v publikaci Jana Hendla.¹⁰

1.2. Struktura práce

První část práce obsahuje úvod a rozbor literatury, ve kterém jsou jmenována vybraná česká i zahraniční díla zabývající se Chartou. Konstatována je převaha právníkové literatury, zejména pokud jde o české prostředí. Na souhrn literatury navazuje druhá část práce, která je věnována vymezení pojmu základních práv a vybraných teorií evropské integrace. Tato část by měla sloužit jako východisko pro analýzu vzniku Charty. Především je zvolena kombinace teorií, kterou autor pokládá za vhodnou z hlediska identifikace výzkumných otázek.

Těžiště práce je obsaženo v částech třetí a čtvrté. Třetí část zkoumá proces vzniku katalogu základních práv Unie v jeho plné šíři. Nejdříve je představen vývoj myšlenky katalogu základních práv od počátku integrace do rozhodnutí o vypracování Charty. Průběžně je upozorňováno na roli jednotlivých aktérů při prosazování této myšlenky.

⁸ Drulák 2008, s. 18; Karlas 2008, s. 87

⁹ Drulák 2008

Posléze je rozebráno rozhodnutí Chartu vypracovat a stručně představeno složení a fungování prvního a druhého Konventu. Stěžejní význam má rozbor práce obou konventů, jehož cílem je vysvětlit logiku, dynamiku a kontextové okolnosti vzniku vybraných ustanovení Charty, ale i upozornit na rozhodující jednotné pozice i štěpení mezi jejími autory. Navazuje kapitola věnující se úpravám dopadu Charty přijatým v souvislosti s Lisabonskou smlouvou. Zvláštní pozornost je věnována důvodům, pro které si některé státy prosadily přijetí zvláštních ujednání o výkladu listiny, jakož i hodnocení účinků těchto ujednání. Autor usiluje o vlastní pojetí uvedení do obsahu Charty a jejího procesu vypracování, přičemž konfrontuje svá zjištění se zvolenými teoriemi.

Čtvrtá část práce se zabývá významem Charty ve vybraných procesech evropské integrace: vyvažování pravomocí, konstitucionalizace, legitimizace a utváření identity Unie. Závěrečná část práce shrnuje výsledky jednotlivých kapitol. Zároveň jsou potvrzeny či vyvráceny stanovené hypotézy a zodpovězeny otázky formulované v úvodu práce.

1.3. Rozbor literatury

Objem zahraniční literatury o Chartě je velice rozsáhlý. Jen v anglickém, francouzském a německém jazyce mohly být během uplynulého desetiletí vydány řádově stovky článků v odborných periodících a desítky knih, jejichž hlavním nebo vedlejším tématem je Charta nebo některý z jejích dílčích aspektů. Je charakteristické, že publikační činnost týkající se Charty je intenzivnější v návaznosti na významné milníky jejího vzniku, ať se jedná o její vyhlášení v roce 2000, její zahrnutí do Ústavy v roce 2004 nebo vypracování Protokolu v roce 2007. V naprosté většině se jedná o příspěvky představující Chartu z hlediska právních disciplín. Mezi nejvýznamnější právní publikace patří sbírky primárních pramenů týkajících se vzniku Charty (včetně zápisů ze zasedání konventů),¹¹ práce věnující se vzniku Charty v prvním či druhém Konventu,¹² komentáře ustanovení Charty,¹³ monografie zkoumající některé z aspektů obsahu či významu Charty¹⁴ nebo

¹⁰ Hendl 2005

¹¹ Např. Bernsdorff – Borowsky 2002 nebo Bernsdorff – Borowsky 2003, 1. a 2. díl

¹² Např. Barriga 2003

¹³ Např. Braibant 2001, Meyer 2006 nebo Tettinger – Stern 2006

¹⁴ K významu Charty ve vztahu k rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy viz např. Wentrup 2003

sborníky tématicky různorodých prací věnující se Chartě¹⁵. Rozbor Charty je zpravidla obsažen i v novějších elaborátech týkajících se širší problematiky ochrany základních práv Unie.¹⁶ Pro účely této práce je zajímavá i literatura svědčící o diskuzi o katalogu základních práv Společenství před vznikem Charty.¹⁷ V zahraniční literatuře lze najít i práce, které spadají do jiných než právních disciplín. Jedná se například o práce využívající věd politických.¹⁸ Pouze omezený počet těchto prací se věnuje specificky Chartě nebo procesu institucionalizace základních práv¹⁹ a rozvíjí či upřesňuje přitom některou z teorií evropské integrace. V minimálním rozsahu je pak možné se v souvislosti s tématem Charty setkat s aplikací teoreticky sofistikovaných metodologických postupů.²⁰

V českém jazyce byla publikována řada článků komentujících převážně právní souvislosti Charty nebo některá její ustanovení.²¹ Za nejčastěji citovanou autorku v české odborné literatuře týkající se základních práv Unie je možné označit Naděždu Šiškovou. Stávající monografie v oblasti právní vědy se zpravidla vztahují obecně k problematice lidských práv v Unii, přičemž obsahují část věnovanou Chartě (jde zejména o monografie Naděždy Šiškové,²² Josefa Blahože,²³ Bohumila Pikny²⁴ a Jiřího Grygara²⁵), nebo k souvisejícím obecným tématům, například k ústavnímu právu Unie.²⁶ Relevantní příspěvky byly uveřejněny ojedinele i v odborných periodických věnujících se mezinárodním vztahům.²⁷

Autor klade důraz na používání primárních zdrojů. Rozbor práce prvního Konventu je založen na zápisech ze zasedání uveřejněných v publikaci Norberta Bernsdorffa a Martina Borowského (2002), případně na uvedené sekundární literatuře. Změny právních textů jsou sledovány prostřednictvím srovnání původních a pozměněných textů. Pozice členských států, jakož i Parlamentu, Komise a Evropské rady,

¹⁵ Např. Peers – Ward 2004 nebo Stern – Tettinger 2005

¹⁶ Např. Ehlers 2009 nebo Barcz 2009

¹⁷ Např. Hilf 1976, Dausies 1985, Hilf 1991, Clapham 1991, Lenaerts 1991 a de Witte 1999

¹⁸ Např. Schönlau 2005

¹⁹ Viz např. Moravcsikův rozbor Úmluvy z hlediska mezivládního přístupu; Moravcsik 2000.

²⁰ K pokusu podchytit institucionalizaci základních práv prostřednictvím kvalitativní srovnávací analýzy (*qualitative comparative analysis*) viz Rittberger - Schimmelfennig 2006 nebo Schweltnus 2006

²¹ Zejm. Šišková 2001b, Pikna 2003, Schwarz 2004, Zemánek 2004, Šturma 2004, Šišková 2005, Šturma 2005, Zemánek 2005, Tomášek 2006 a Schwarz 2010

²² Šišková 2001a a Šišková 2008

²³ Blahož 2005

²⁴ Pikna 2002

²⁵ Grygar 2001

²⁶ Blahož 2003

²⁷ Zejm. Šišková 2000, Šišková 2003 a Šlosarčík 2005

jsou dovozovány z dokumentů předkládaných jimi samotnými nebo jejich zástupci v prvním či druhém Konventu, případně z odkazů v sekundární literatuře.

Záměrem předkládané práce je poskytnout mezioborový rozbor Charty zahrnující analýzu právní i historickou. Jak již bylo naznačeno, absence rozsáhlejší odborné diskuze o Chartě a jejím dopadu v souvislosti s budoucím přistoupení České republiky k Protokolu, iniciovaným a prosazeným prezidentem České republiky Klausem, pouze dokládá aktuálnost a význam tématu práce.

2. Pojem základních práv a teorie evropské integrace

2.1. Od konceptu svobody k pojmu základních práv Unie

Různé svobody, výsady a práva jednotlivců či skupin lidí existovaly i ve starších společnostech, ale lidská práva jako součást ústav byla vybojována a prosazena až v průběhu moderních revolucí. Konkrétní svobody stavovské společnosti postupně přerůstaly ve všeobecnou svobodu člověka jako takového. V praxi pojem *svoboda* v nejširším slova smyslu znamená volnost člověka v jeho konání či nekonání. Jedná se o pojem relativní, vymezující se vždy ve vztahu k jiným jedincům v rámci určité lidské společnosti. Za primární účel konceptu svobody je proto možné označit nalezení rovnováhy mezi zájmy jedinců při zachování oblasti svobody každého z nich. Takový stav je udržitelný, dokud oblast svobody každého jedince zůstává v rámci rozumných mezí stanovených uvnitř globálního prostoru, který je sám omezen řádem nutným k fungování společnosti.

Situace se ovšem stává složitější v souvislosti s úsilím rozšiřovat osobní svobody neomezeně. Všimněme si v obecných rysech vývoje tohoto rozšiřování v evropském prostoru. Francouzská revoluce vymezila osobní svobodu víceméně jako právo pohybu, právo nebyť uvězněn bez rozhodnutí soudu, právo na neporušitelnost obydlí, právo volební, právo na svobodné vyznání, názor a projev. Později, zejména s blížícím se dvacátým stoletím, zosobňovala svoboda i další práva: právo na vzdělání, právo sdružovat se do odborů, právo na stávkou. Během dvacátého století pak byly připojeny další záruky, tentokrát již převážně hospodářského a sociálního charakteru: právo pracovat a být chráněn proti nezaměstnanosti, právo na ochranu zdraví a sociální zabezpečení, právo na rovné zacházení. Je zřejmé, že ani v současném dějinném úseku sledovaný trend neustává. V současné době stále více nabývají na významu například právo na informace, právo na zdravé životní prostředí a jiné.

Lze konstatovat, že se stále s větší intenzitou projevuje tendence k rozšiřování svobody každého jedince. Tato tendence však v sobě skrývá dvě základní úskalí. První plyne ze samotné skutečnosti, že svoboda jedince není - a *per definitionem* ani nemůže být - neomezená či nekonečná. Každé rozšiřování svobody (nad určitou, v dané společenské epoše rozumnou mez) zvyšuje antagonismy mezi jedinci a zároveň rozvíjí jejich vzájemnou závislost. Důsledkem znásobení těchto antagonismů a závislostí je pak

ohrožení řádu globální společnosti, případně její holé existence. Druhá hrozba souvisí se stavem neklidné společnosti, ve které nastává zvýšená potřeba zajištění bezpečnosti a šíří se pocit neodpovědnosti. Tato nerovnováha pak podporuje nárůst moci byrokracie, která má tendenci snadno sklouzávat k potlačování svobody.

Ke každé svobodě se pak váží určitá subjektivní práva vyjadřující vztah mezi danými jedinci. Přitom pojem (*subjektivní*) právo se od pojmu (*veřejná*) svoboda dá jen stěží přísně odlišit. Samotná jazyková rozdílnost výrazů zakódovaná v listinách práv a mezinárodních úmluvách nemůže být platným rozlišovacím kritériem. Přitom to byly právě tyto dokumenty, které rozšířily běžné používání obou termínů.

Pravdou zůstává, že v některých případech určení odvětví práva může usnadnit určení pojmové kategorie. *Svoboda* se vztahuje k veřejnému občanskému životu, projevuje se tedy typicky ve vztazích jednotlivce vůči veřejné moci: svoboda pohybu, projevu, vyznání, myšlení, slova, tisku či jiné komunikace. Může ústít i do subjektivního práva, například svoboda projevu se může projevit v právu autora na své dílo.

Subjektivní práva se naopak tradičně projevují ve vztazích mezi jednotlivci, případně skupinami jednotlivců, anebo v jejich vztazích k hmotným a nehmotným statkům. Jsou proto obdařena poměrně jasným obsahem a strukturou: právo odpovídající pohledávce, vlastnické právo, právo odpovídající věcnému břemeni, nájemní právo. Je zřejmé, že čím více se blížíme statutu lidské osobnosti jako takové, včetně jejího soukromého a rodinného života, tím více se rysy konceptu subjektivního práva stávají mlhavějšími, aniž by se tím však oslabovala právní ochrana daného zájmu či hodnoty.

Vedle konceptů (veřejných) svobod a (subjektivních) práv nabývaly během uplynulého století, pod vzrůstajícím vlivem ústavního práva, na významu pojmy *lidská práva* a *základní svobody*. Zatímco základní svoboda odpovídá pojmu (veřejná) svoboda popsanému výše, pojmu lidských práv lze podřadit pouze ta (subjektivní) práva, která se jeví být podstatná a nezadatelná z hlediska zachování integrity a rozvoje člověka, např. právo na život či vlastnické právo.²⁸

Koncept *práv*, jako jeden z možných způsobů uspořádání vztahu mezi jednotlivci navzájem, umožňuje organizaci jednotlivců ve společenství. Subjektivní (individuální) právo bývá definováno jako právními normami (tj. objektivním právem) chráněná

²⁸ Termín *základní svobody* lze pokládat i za subkategorii pojmu *lidská práva* v širokém smyslu. Oba termíny jsou však hojně používány současně (viz název Listiny nebo Úmluvy), což nasvědčuje i o možnosti užšího chápání pojmu lidských práv (nezahrnující základní svobody).

možnost subjektu chovat se určitým způsobem.²⁹ Práva však současně stanoví meze kolektivních (většinových) rozhodnutí vůči jednotlivci.

Lidská práva bývají označována za práva, která jsou univerzální a nezciitelná. Tradiční přirozenoprávní teorie vychází z toho, že lidská práva jsou atributem každého člověka a nemohou být nikomu odňata, nehledě na to, zda jsou zakotvena v systému platného práva (tj. v pozitivním právu).³⁰ Tato teorie stanoví požadavek, aby uvedená práva byla zajištěna každým společenstvím, a to bez ohledu na jeho tradice nebo ekonomickou situaci. Základním atributem lidských práv je jejich rovnost, tedy stejný obsah a rozsah práv různých jednotlivců nacházejících se v totožné situaci.

Maier vymezuje lidská práva následujícími charakteristickými rysy:³¹

- mají universální, všezahrnující charakter, netýkají se jednotlivého člověka, ale obecně všech lidí bez ohledu na národnost, stav, společenskou třídu. Tato práva nerozlišují lidi na svobodné či nesvobodné, ovládané a vládnoucí, bohaté či chudé. Jsou založena na lidské přirozenosti a tudíž všichni lidé jsou nositeli těchto práv;
- jedná se o práva individuální, jejichž nositelem je jednatel, který tato práva nezískává skrze příslušnost ke svému stavu;
- jsou vrozená, vyplývají z lidské přirozenosti a mají svůj původ ještě před vznikem státu, stát může tato práva pouze uznat, nikoli propůjčit či vytvořit. Člověk se s těmito právy již narodil (*native rights*), jsou stavebními kameny každé politické společnosti;
- zakládají nároky vůči státu, který by měl respektovat sféru osobní svobody a neměl by mít možnost zasahovat do důležitých oblastí individuální svobody člověka. V přísném slova smyslu tato práva vyjadřují právní nárok člověka na povinnost státu nezasahovat do vymezených oblastí jeho svobody.

V praxi jsou lidská práva zprostředkována ústavním pořádkem (případně jinými právními předpisy). Na první pohled se jeví být vně politiky, neboť úkolem zákonodárce je pouze uznat a deklarovat jejich existenci v pozitivním právu, nikoliv je tvořit nebo udělovat. Ve skutečnosti se však stávají pevnou součástí politiky, neboť právě toto jejich zakotvení v pozitivním právu podléhá (dodatečnému) konfirmatornímu aktu zákonodárce. Významným prvkem politického procesu se pak stává nejen organizace lidských práv a jejich vzájemná vyváženost, ale i samotná skutečnost, že tato práva

²⁹ Boguszak 2004, s. 115

³⁰ Boguszak 2004, s. 223

³¹ Maier 2001, s. 8-10

omezují (legitimní) moc společenství. Lidská práva tak hrají roli i v legitimizaci určitého politického řádu.

Na těchto polích práva a politiky je pak neustále vedena bitva o hraniční čáru mezi zájmy společenství a subjektivními právy.³² Právě Charta, jejíž zkoumání je předmětem této práce, je ukázkovým příkladem této bitvy. Zajištění fungování mechanismů pro realizaci práv, ale i samotná debata o lidských právech navíc bývají považovány za významné aspekty legitimacy určitého společenství a jeho vnitřního uspořádání.³³ Proces vzniku katalogu základních práv tedy není pouhou právní kodifikací, nýbrž i předmětem politického rozhodování s významným dopadem na legitimitu politického řádu Unie.³⁴

Účelem tradičního konceptu lidských práv je ochrana základních lidských hodnot a potřeb před nepřiměřenými zásahy ze strany veřejných orgánů (vertikální dimenze). V moderním pojetí tohoto konceptu však může být přiznán i účinek ve vztazích mezi jednotlivci navzájem (horizontální dimenze). Primární nicméně zůstává účinek základních práv vůči státní, resp. veřejné moci.

Z typologického hlediska bývají tradičně rozlišovány tři generace lidských práv. Do první generace spadají občanská a politická práva zaručující základní svobody a účast na politickém životě, uznávaná od konce osmnáctého století. Druhá generace se týká hospodářských, sociálních a kulturních práv, k jejichž uznání došlo v období mezi světovými válkami dvacátého století. Konečně třetí generace zahrnuje široký soubor a přesně nespecifikovaný soubor (moderních) práv, která začala být diskutována a uznávána od sedmdesátých let dvacátého století. Jde zejména o právo na (udržitelný) rozvoj, právo na mír, právo na sebeurčení a právo na ochranu životního prostředí.

V poslední době se pak prosazuje užívání pojmu *základní práva*. Lze je chápat jako práva fyzických, ale i právnických osob, která jsou z hlediska soudobého poznání určité společnosti (např. křesťanské civilizace, státu) nezbytná pro zachování jejich integrity a rozvoje. Základní práva jsou zároveň nezbytnou podmínkou pro fungování demokratického právního státu a mezinárodního společenství. Základní práva jsou tedy generována především vědomím hodnoty člověka a jeho kvalitního života. Toto vědomí se stalo základním stavebním prvkem evropské ochrany základních práv.

³² Koskenniemi 1999, s. 102

³³ Schönlau 2005, s. 35

³⁴ Schönlau 2005, s. 7

Vedle tradiční obranné funkce základních práv, tedy funkce ochrany právních zájmů jedinců před státními zásahy (vyjádřené někdy *zákazy* jako například zákaz mučení), dnes stále důležitější roli hraje i funkce nároková, tedy zajištění konkrétních nároků jednotlivců vůči státní moci (například právo na vzdělání). Právě při spojení obou těchto funkcí lze hovořit o moderních základních právech (viz zejména hospodářská a sociální práva), případně o právech post-moderních (například právo na informace či právo odpovídající zákazu reprodukčního klonování lidských bytostí).

Na tomto místě je vhodné přistoupit k rozlišení *základních práv* od shora definovaných *lidských práv*. Přestože oba pojmy bývají v současné literatuře používány zpravidla jako synonyma, každý z těchto pojmů klade důraz na odlišné hledisko. Zatímco pojem *lidské právo* klade důraz na aplikaci práva na všechny lidské bytosti,³⁵ *základní* jsou taková práva, která jsou v politickém a právním systému nadřazená jiným (obyčejným) právům. První termín tedy zdůrazňuje rozměr existencionální, zatímco povaha druhého pojmu je funkcionální.³⁶ Z obsahového hlediska pak může být pojem *lidských práv* tradičně chápán jako obsahově užší, zahrnující pouze politická a občanská práva, nikoli však práva hospodářská, sociální, kulturní či menšinová.³⁷

V kontextu Unie³⁸ bývá používán především pojem *základních práv*, zatímco výraz *lidská práva* je termínem vnitrostátního práva (členských států či třetích zemí), mezinárodního práva, případně práva vnějších vztahů Unie. S ohledem na shora uvedené je v této práci systematicky používán pojem *základní práva*. Pokusme se nyní odlišit obecně platný koncept lidských práv na straně jedné a základní práva plynoucí z práva Unie, resp. zakotvená zejména v Chartě (základní práva Unie) na straně druhé.

Lidská práva, tak jak jsou zpravidla chráněna ústavami států, jakož i nástroji mezinárodního práva, zejména pak Chartou OSN, úmluvami OSN o ochraně lidských práv a Všeobecnou deklarací lidských práv, vychází *per definitionem* z jedné a téže

³⁵ Narodil od lidských práv (a základních svobod) v klasickém významu, jsou základní práva podle zásady rovnosti přiznávána v zásadě jak fyzickým, tak i právnickým osobám.

³⁶ Attuci 2004, s.154

³⁷ Boguszak 2004, s. 120

³⁸ Pojem *Evropská unie* („Unie“) je v této práci používán systematicky jako obecný pojem pro společenství členských států Unie (zejm. v souvislosti se stavem po roce 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva zakládající Evropskou unii). Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. 12. 2009 Unie nabyla právní subjektivitu a stala se zároveň právním nástupcem Společenství. Pojem *Evropské společenství* („Společenství“) odpovídá společenství týchž států, které pod tímto pojmem vykazovalo do dne 30. 11. 2009 právní subjektivitu a zároveň tvořilo součást Unie (jako tzv. I. pilíř); v této práci je pojem *Společenství* používán především v historických souvislostech ochrany základních práv (zejm. do roku 1993). Užití toho kterého z obou termínů nicméně nelze v této práci přisuzovat žádný zvláštní význam.

povahy těchto práv, byť úroveň jejich ochrany a jejich výkon jsou vždy závislé na právním řádu a postupu orgánů toho kterého státu.

Oproti tomuto tradičnímu konceptu jednotného standardu lidských práv se v rámci Unie rozvíjí trojí standard. První standard je Uníí uskutečňován v rámci vnějších vztahů ve vztahu ke třetím zemím.³⁹ Lidská práva jsou v zemích mimo Unii zpravidla také chráněna, avšak v kvalitativně i kvantitativně jiném rozsahu. Unie a její členské státy přitom aktivně působí s cílem posílení této ochrany. S ohledem na zásadu nevměšování se do záležitostí jiného státu se zahraniční politika Unie nicméně omezuje především na kritiku hrubých porušení lidských práv. Pokud by Unie například trvala na dodržování sociálních práv zakotvených v Chartě třetími státy, zejména pak rozvojovými zeměmi, mohl by takový postup být v rozporu s právem Světové obchodní organizace a mohl by snadno vést k agresivnímu protekcionismu.

Druhý standard je aplikován mechanismem, kterým Unie dohlíží na ochranu lidských práv svými členskými státy.⁴⁰ I tento standard musí poskytovat dostatečný prostor pro autonomní režimy ochrany lidských práv existující v členských státech, zejména s ohledem na rozdílnost jejich vnitrostátních právních řádů a politických kultur.

Předmětem zkoumání této práce je pouze standard třetí, který zajišťuje ochranu vůči opatřením Unie a členských států při uplatňování práva Unie. Základní práva Unie, tak jak jsou zakotvena v komunitárním právu, zavazují instituce Unie, jakož i – v uvedeném rozsahu – orgány všech jejich členských států. Ve třetích zemích – s určitou výjimkou států ucházejících se o členství v Unii - tento komunitární koncept není bezprostředně použitelný.

Na závěr této kapitoly bude stručně popsána tradice fenoménu *listin práv*. Pomineme-li první zákoníky vzniklé ve starověku v Číně, Mezopotámii a Egyptě, bývá za první kodifikaci práv považována *Magna Charta* z roku 1215. Tu však lze jen stěží považovat za kodex lidských práv, neboť je souhrnem feudálních práv a povinností definujícím vztahy mezi panovníkem a jeho poddanými.⁴¹

Dvě nejvýznamnější historické listiny základních práv byly sepsány ve Spojených státech amerických a ve Francii na konci 18. století. Americká *Listina práv (Bill of Rights)* byla přijata mezi lety 1776 až 1789. Deset článků této listiny (*Amendments*) zahrnuje občanské svobody považované v té době za nejdůležitější. Patrně nejznámějším

³⁹ Viz zejm. čl. 208 odst. 2 Smlouvy FEU

⁴⁰ Viz čl. 7 Smlouvy EU

z nich je článek 1 chránící svobodu projevu. Dalším důležitým textem je *Deklarace práv člověka a občana* přijata francouzským národním shromážděním v roce 1789. Oba tyto texty výrazně ovlivnily katalogy základních práv jiných států formulované během 19. a 20. století.

Moderní koncept lidských práv byl zakotven po druhé světové válce v řadě nástrojů mezinárodního práva. Nejvýznamnějšími z nich jsou *Všeobecná deklarace lidských práv* schválená Valným shromážděním OSN v roce 1948, jakož i *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech* a *Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech* z roku 1966. Mezinárodní systém ochrany lidských práv byl doplněn regionálními listinami základních práv. V evropském měřítku jsou nejdůležitější *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* (“Úmluva”) z roku 1950 a *Evropská sociální charta* z roku 1961. Tyto evropské listiny jsou v mnoha aspektech mnohem pokročilejší než ochrana v rámci OSN, na kterou navazují. Úmluva upravuje nejpokročilejší institucionální a kontrolní mechanismus ochrany lidských práv vůbec. Příkladem mimoevropské regionální listiny základních práv je *Africká charta lidských práv a práv národů* z roku 1981.

Základní přehled listin základních práv je obsažen v následující tabulce:

Tabulka 1: Nejvýznamnější listiny lidských práv

Dokument	Vznik	Místní působnost
Listina práv	1776-89	USA
Deklarace práv člověka a občana	1789	Francie
Všeobecná deklarace lidských práv	1948	OSN
Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod	1950	Rada Evropy
Evropská sociální charta	1961	Rada Evropy
Pakt o občanských a politických právech	1966	OSN
Pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech	1966	OSN

⁴¹ V kontextu lidských práv je nicméně významné, že *Magna Charta* jako první známý dokument stanoví v čl. 39 právo na spravedlivý proces.

2.2. Teorie evropské integrace

Cílem této kapitoly je identifikovat základní charakteristiky teorií integrace Unie, jejichž použití považuji za vhodné z hlediska určení výzkumných otázek této práce. Výběr a použití teorií tedy podléhá rozhodnutí autora práce založenému na (subjektivním) vyhodnocení kritéria vhodnosti. Je třeba zdůraznit, že si tato práce neklade za cíl poskytnout úplný přehled teorií evropské integrace ani podrobný rozbor kterékoli z nich. Pro zjednodušení nebude ani rozlišováno mezi jednotlivými směry uvnitř teorií. Na tomto místě je třeba upozornit na obecný problém teorií evropské integrace, totiž na neexistenci jejich shody na předmětu výzkumu. Jednotlivé teorie aplikují odlišné předpoklady a metodologie, což komplikuje srovnávání jednotlivých teorií. Bývá dnes obecně uznáváno, že žádná z teorií sama o sobě nemůže ohledně evropské integrace vysvětlit nebo předpovědět vše.⁴²

Po stručném vymezení federalismu, funkcionalismu a transakcionalismu, jakožto ranných teorií evropské integrace, následuje část věnovaná nejrozšířenější liberálně-idealistické teorii, totiž neofuncionalismu. Autor práce se naopak nezabývá mezivládním přístupem, neboť se chce vyvarovat uvíznutí v dichotomii obou teorií a zároveň se domnívá, že tento přístup by měl pouze omezený přínos z hlediska identifikace výzkumných otázek této práce.⁴³ Navazující část se zabývá historicky mladším konstruktivistickým přístupem.

2.2.1. Federalismus, funkcionalismus a transakcionalismus

V meziválečném období se jako hlavní proudy prosadily federalismus, funkcionalismus a transakcionalismus (teorie komunikace). Všechny tři proudy vychází z neschopnosti národních států zajistit politickou a ekonomickou bezpečnost svých obyvatel. Předmětem výzkumu je proto otázka, jakým způsobem a k jakému výsledku by se integrace měla vyvíjet. Vzhledem ke svému rozvoji v meziválečném období však nemohly zkoumat skutečný průběh evropské integrace po druhé světové válce.

Federalismus navrhuje nastolení nového, víceúrovňového uspořádání vlády. Předpokládá přitom založení nových politických institucí a stanovení základních

⁴² Ruggie – Katzenstein - Keohane - Schmitter 2005, s. 280

(ústavních) pravidel jejich fungování. V rámci hledání optimální rovnováhy mezi jednotou a rozdílností mezi státy umožňuje federální forma vlády realizaci společných úkolů při maximalizaci účinku, ale i decentralizace a autonomie. Za cíl je považován vznik evropského státu (federace), avšak na jeho přesné definici, ale i metodách a rychlosti jeho dosažení nepadají uvnitř federalistického hnutí shoda. Jednou z možností dosažení tohoto cíle je svolání panevropského ústavodárného shromáždění, které by státy rozpustilo ve federaci. Souvislost mezi federalismem a debatou o konečném politickém cíli integrace (*finalité politique*) se jeví jako zcela zřejmá.⁴⁴ V posledním čtvrtstoletí došlo k obnovení zájmu o myšlenky federalismu (viz zrod *neofederalismu* v osmdesátých letech minulého století).⁴⁵

Funkcionalismus předpokládá, že konflikt v mezinárodních vztazích může být odstraněn funkcionální integrací, založenou na vytvoření transnacionálních sektorových institucí. Tyto specializované instituce fungují na technokratickém a racionalistickém základě. Hlavní funkcionalistický myslitel meziválečného období David Mitrany tvrdil, že materiální výhody nadnárodních struktur nutně vedou k reformě pravomocí. Tlak na kompetenční reformu přitom vytváří samotná existence zeměpisného nesouladu mezi oblastmi lidské činnosti a politickou organizací. Funkcionalismus se v poválečném období stal teoretickým východiskem neofunkcionalismu.⁴⁶

Transakcionalismus (teorie komunikace) neklade důraz na nadnárodní instituce, nýbrž naopak vychází ze zachování národních států. Nejvýznamnější představitel této teorie Karl Deutsch předkládá koncept pluralitního bezpečnostního společenství, jehož hlavními předpoklady jsou slučitelnost základních hodnot integrujících se jednotek, jejich vůle nepoužívat násilí a předvídatelnost jejich chování. Těžiště teorie spočívá v sociálních vazbách a interakcích, tedy ve vzájemné komunikaci aktérů uvnitř společenství, ale i mezi společenstvími navzájem. Vzájemná komunikace přetváří identitu aktérů a vytváří identitu skupinovou. Pro Deutsche tedy integrace znamená

⁴³ Z obdobných důvodů není pojednáváno ani o realismu.

⁴⁴ Kratochvíl 2008, s. 51; podrobněji k federalismu viz Rosamond 2000, s. 23-31; Kratochvíl 2008, s. 49-61

⁴⁵ Zrod *neofederalismu* souvisel se zvýšeným aktivismem Parlamentu a s přijetím Jednotného evropského aktu. K rozvoji této teorie pak došlo zejména úsilím o politickou integraci Unie, za jejíž hlavní milníky můžeme označit Maastrichtskou smlouvu a naposledy i neúspěšnou Ústavu. Neofederalismus považuje za konečný cíl integrace evropský stát (federaci). Na rozdíl od federalistů se neofederalisté domnívají, že integrace postupuje podle neofunkcionalistické dynamiky (Drulák 2003, s. 191; Kratochvíl 2008, s. 58-59). Federace se vyznačuje více rovinnými vládnutí, přičemž listina základních práv je v působnosti úrovně federální. Platí tedy pro všechny jednotky federace. Přesto mohou mezi jednotlivými jednotkami existovat rozdíly (viz například zákaz trestu smrti pouze v některých státech USA). K přezkumu dodržování práv listiny je příslušný nejvyšší soud federace.

postupný přesun pravomocí na pluralitní společenství a postupné vytváření pocitu společenství (*sense of community*) v důsledku vzájemné komunikace.⁴⁷ Posilování vzájemné důvěry pak podporuje další interakci. Deutsch považoval tento přístup za schůdnější než sjednocené společenství (*amalgamated community*), které by zahrnovalo centrální vládu s výlučnou autoritativní pravomocí nad jednotlivci na daném území. Přestože Deutsch nevyloučil možnost takového sjednoceného společenství jako konečného cíle, argumentoval, že by bylo velice nestabilní.⁴⁸ Sociologické postupy transakcionalismu zůstávají stále aktuální (viz zrod konstruktivismu v polovině devadesátých let).⁴⁹

2.2.2. Neofunkcionalismus

Vymezení výzkumných otázek této práce se opírá o nefunkcionalistickou teorii, která je podle Schmittera stále nejužitečnějším přístupem k porozumění dynamiky evropské integrace.⁵⁰ Autor tak reflektuje výzvu Rosamunda k používání literatury o regionální integraci Unie (zejména pak literatury nefunkcionalistické) k pochopení zrodu nadnárodního způsobu vládnutí.⁵¹

Neofunkcionalismus lze označit za první teorii evropské integrace zásadního významu. Byl vypracován jako alternativa k oběma dominantním teoriím mezinárodních vztahů padesátých let minulého století: realismu a idealismu.⁵² Stavěl přitom na úspěchu prvních komunitárních integračních uskupení. Avšak během jednoho desetiletí neofunkcionalismus ztratil své výsadní postavení v důsledku úspěšného prosazování národních zájmů v integračních uskupeních a s ním souvisejícím vznikem druhé významné teorie, totiž mezivládního přístupu.

Podle nefunkcionalistické strategie má politická integrace následovat integraci ekonomickou. V pozdější fázi evropské integrace je totiž počítáno se vznikem politické integrace jakožto „vedlejšího účinku“ ekonomické integrace.⁵³ Protože je Charta produktem politické (nikoli ekonomické) stránky Unie, je možné jako odrazový můstek

⁴⁶ Podrobněji k funkcionalismu viz Rosamond 2000, s. 31-42; Kratochvíl 2008, s. 75-84

⁴⁷ Rosamond 2000, s. 44

⁴⁸ Rosamond 2000, s. 43; Kratochvíl 2008, s. 68

⁴⁹ Podrobněji k transakcionalismu (teorii komunikace) viz Rosamond 2000, s. 42-49; Kratochvíl 2008, s. 63-73

⁵⁰ Schmitter 2005, s. 265

⁵¹ Rosamond 2005, s. 238

⁵² Haas 2004, s. xiv

⁵³ Rosamond 2000, s. 52

k analýze jejího vzniku využít právě teoretický výzkum politické integrace. Jak známo, v prvních desetiletích projektu evropské integrace otázky politické unie pozornost teoretiků nepřitahovaly. Za jedinou výjimku je možné označit právě rané učení Haasovo, ve kterém popisuje implicitní pro-integrační předpoklady neofunkcionalistické teorie.

Neofunkcionalismus klade důraz na rychlost a rozsah (sektorová a vertikální) integrace v Evropě padesátých a šedesátých let.⁵⁴ Základní otázka zní: Jak je možné, že ze strany národních států dochází k (rychlému) přenesení jejich pravomocí na Společenství? Jako odpověď na tuto otázku byl identifikován politický proces, který má zásadní vliv na strukturu a funkčnost nové nadnárodní organizace. Uvedené přenesení pravomocí mělo být iniciováno a podporováno národními zájmovými skupinami, které měly vlastní zájem na ekonomické úspěšnosti takové organizace. Neofunkcionalismus považuje tento vlastní zájem z hlediska vnímání aktérů za rozhodující.⁵⁵ Jakmile je tento proces jednou uveden do pohybu, funguje již dále samostatně. S prohlubováním integrace a získáváním většího vlivu nadnárodními institucemi začínají sami nadnárodní aktéři požadovat více pravomocí a stále více nadnárodních zájmů je přenášeno na nadnárodní úroveň. Pokrok v jedné sektorové oblasti pak vyvolává zvýšené tlaky k integraci v jiných oblastech. Přenesení pravomocí na nadnárodní instituce, jakož i nadnárodní a mezistátní aktivity tedy vedou cestou přelévání (*spill-over*) a nezamýšlených důsledků k posilování integračních sil. Takové přelévání mezi politikami působí sektorové tlaky na reformu institucí a další přesun pravomocí.

Haas upozornil na potenciál, kterými disponují politické elity v nových nadnárodních institucích (zejména ve Vysokém úřadě nebo ve Společném shromáždění), podporovat evropský integrační projekt spouštěním procesů politického přelévání (*triggering political spillover processes*). Haas tvrdil, že nové nadnárodní politické elity jsou schopné přesvědčit národní politické elity k přesunu jejich loajalit, očekávání a politických aktivit směrem k novým centrálním institucím, které si následně nárokuje pravomoc nad dosavadními národními státy.⁵⁶ Haas zároveň konstatoval, že národní politické elity přesvědčené k realizování svých aspirací prostřednictvím centrálních institucí budou moci být vedeny k činnosti v rámci ideologického rámce těchto institucí.⁵⁷ Výsledkem procesu takové integrace je nové politické společenství nadřazené dosavadním politickým společenstvím. Jak známo tato očekávání neodpovídala realitě

⁵⁴ Haas 2004

⁵⁵ Haas 1970, s. 627

⁵⁶ Haas 2004, s. 16

integračního procesu v šedesátých až osmdesátých letech. V poslední době byly nicméně hlavní myšlenky neofunkcionalismu oprášeny a úspěšně použity zejména pokud jde o roli nadnárodních institucí (zejména Komise a Soudního dvora) při podpoře evropské integrace.⁵⁸

Bývá konstatováno, že potenciál neofunkcionalismu je vyčerpán, neboť Unie je dnes zapojena prakticky do všech oblastí politik.⁵⁹ Skutečností však zůstává, že i po půlstoletí od svého vzniku je tato teorie, založená na inherentních a nepředvídaných funkcionálních závislostech, stále předmětem odborného zájmu.⁶⁰ Pro možnost využití základní logiky neofunkcionalismu při určení výzkumných otázek této práce podle přesvědčení autora hovoří následující tři důvody:

- Za prvé práce vychází z předpokladu, že Smlouvy (dosud) nesvěřují Unii obecnou pravomoc k politice ochrany základních práv a nejedná se tedy o plně integrovanou oblast, jak již bylo vysvětleno výše (viz přesun pravomocí jako první dílčí výzkumná otázka). Těžiště neofunkcionalismu (i při vymezování se vůči mezivládnímu přístupu) přitom spočívá v konceptu přelévání, tedy v otázce přesunu pravomocí států na nadnárodní instituce. Práce přitom zohledňuje racionalistické pojetí nadnárodních institucí usilujících o maximalizaci své moci na úkor států.⁶¹
- Za druhé raný neofunkcionalismus nezůstává netečný k otázce evropské identity (viz identita Unie jako druhá dílčí výzkumná otázka). Přestože tato teorie nepovažuje identifikaci jednotlivců se společenstvím za výchozí předpoklad integrace, Haasovy *přesuny loajalit* je možné chápat jako formování kolektivní identity.⁶² Počáteční hybnou silou integrace sice podle Haase nebyla evropská identita (přesun loajalit na centrální instituce), nýbrž skupiny racionálních aktérů uvnitř členských států, kteří byli ochotni na podporu svých zájmů přenést své aspirace na nadnárodní úroveň.⁶³ Takové vlastní zájmy nicméně mohou být spouštěcím mechanismem integrace, která posléze vede právě k přesunu loajalit na nové centrální instituce. V důsledku tohoto

⁵⁷ Haas 2004, s. 19

⁵⁸ Viz např. Sandholtz - Stone Sweet 1998

⁵⁹ Ruggie – Katzenstein - Keohane - Schmitter 2005, s. 281

⁶⁰ Viz např. zvláštní vydání časopisu *Journal of European Public Policy*, roč.12, č. 2, 2005

⁶¹ Racionalistické pojetí vychází z úsilí institucí Unie o získání stále většího vlivu na rozhodovací proces ve stále větším počtu oblastí. Takové úsilí pak vytváří tlak na rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy, přičemž státy se v této situaci snaží o udržení si rozhodujícího vlivu; Drulák 2003, s. 192; Kratochvíl 2008, 137-139

⁶² Risse 2005, s. 292. Význam konceptu přesunu loajalit může jen stěží oslabit skutečnost, že Haas později od tohoto konceptu ustupuje a nahrazuje jej konceptem přesunu autority a legitimacy; Haas 1970, s. 633-634

⁶³ Haas 2004, s. xiv

přesunu loajalit pak dochází k další integraci. Původní integrující akt má tedy za následek dlouhodobou socializaci elit.

Haas konstatoval, že přesun loajalit nevede nutně k potlačení národního státu.⁶⁴ Podle Haase si aktéři přivlastňují nové loajality, protože považují nové centrální instituce za cíl sám o sobě, nové centrální instituce na ně vykonávají tlak, aby se aktéři přizpůsobili, anebo jako vedlejší produkt jednání sledujícího primárně jiný cíl. Haas dále konstatuje, že pokud proces rozvoje duálních loajalit prostřednictvím tohoto mechanismu trvá po dostatečně dlouhou dobu, nové centrální instituce mohou nabýt symbolický význam cílových hodnot.⁶⁵ Podle Haase identifikace jednotlivců se společenstvím je završena přisvojením si hodnot a norem jako součásti svých kolektivních identit.

- Konečně za třetí důvod vhodnosti využití neofunkcionalismu považují skutečnost, že tento směr neopomíjí zkoumání vlivu práva na integraci (viz vliv souboru právních norem v podobě Charty na evropskou integraci jako předmět této práce).

V této souvislosti je vhodné zmínit, že Gráinne de Búrca v rámci nefunkcionalistické teorie vymezil pět způsobů, jakými právo ovlivňuje proces politické integrace:⁶⁶

1. právo působí jako *opravňující síla (enabling force)*, která zmocňuje politické aktéry dosahovat určitých cílů nebo je dosahovat určitými prostředky.
2. právo působí jako *omezující síla (constraining force)* brání politickým aktérům uplatnit určitý druh jednání nebo politik.
3. právo *strukturuje* parametry, v jejichž rámci aktéři (orgány moci soudní, zákonodárné, výkonné, správní a jiní sociální aktéři) jednají, když vykládají jeho význam v konkrétních souvislostech.
4. právo má silnou *symbolickou* dimenzi, od níž je odvozován nárok na legitimitu.
5. právo poskytuje *pobídky* k jednání sociálních aktérů a tím i může utvářet priority a ovlivňovat hodnoty těchto aktérů; v reakci na právní normy tedy poskytuje důvody ke změně a přizpůsobení jejich jednání, ať již protože věří v hodnoty vyjádřené těmito normami, respektují procesy, z nichž tyto normy vzešly, anebo protože zákony jsou normy, které mají zvláštní sociální a kulturní statut.

⁶⁴ Haas 2004, s. 14

⁶⁵ Haas 2004, s. 14-15

⁶⁶ De Búrca 2005, s. 318-322

2.2.3. Konstruktivismus

Přestože v oboru mezinárodních vztahů byl konstruktivistický přístup uplatňován již dříve,⁶⁷ jeho počátky ve studiu evropské integrace lze datovat na přelom dvacátého a jednadvacátého století. Nejvýznamnějším dílem „objevujícím“ konstruktivistický přístup v oblasti evropské integrace je analýza kolektivu autorů pod vedením Christiansena *Sociální konstrukce Evropy* z roku 2001. Lze konstatovat, že konstruktivismus volně navazuje na nefunkcionalistický koncept přesunu loajalit z národní na evropskou úroveň.⁶⁸ Tento přístup není ve skutečnosti teorií evropské integrace, nýbrž spadá do širokého spektra sociálních teorií, ze kterých jsou generovány specifické teorie o lidském chování.⁶⁹ Tím tento směr konkuruje racionalistickým přístupům.

Konstruktivisty zajímá sociální komunikace a jazyk, které mohou ovlivnit dynamiku a výstupy evropské politiky. Konstruktivismus se soustředí na studium povahy politického řádu, (re)konstrukci identity⁷⁰ a utváření politického společenství. Konstruktivisty zajímají vliv diskuze, argumentace, norem, přesvědčení, identit i socializace na politické procesy. Konstruktivismus se zajímá o identitu a sociální povahu světa, který je předmětem výzkumu. Velký důraz kladou konstruktivisté na zkoumání role jazyka a komunikace při zprostředkovávání a konstrukci sociální reality. Představitelé konstruktivismu se například nebudou soustřeďovat na příčiny změny identity státu, nýbrž budou zkoumat kontextové okolnosti a jazykové konstrukce, které takovou změnu umožnily.⁷¹ Konstruktivisté přitom používají širokou škálu jazykových přístupů a technik. Při zkoumání textů, proslovů a diskuzí se soustředí na rétoriku, argumenty, přesvědčování, preference, dominance a sociální psychologii. Mezi vyhledávané prameny výzkumu mohou patřit například memoáry, rozhovory nebo zápisy z jednání.

Předmětem výzkumu konstruktivismu jsou otázky utváření nadnárodního společenství a jeho identity, rozložení institucionálních pravomocí, nadnárodní socializace, konstitucionalizace Unie.⁷² Jsou kladeny základní otázky typu: jak a proč

⁶⁷ Rosamond 2000, s. 171

⁶⁸ Risse 2005, s. 292

⁶⁹ Pollack 2007, s. 31

⁷⁰ Zkoumání identity je charakteristické i pro jiné soudobé přístupy, viz zejm. víceúrovňové vládnutí (*multi-level governance*) a teorii postfunkcionalismu (*postfunctionalist theory*); Hooghe – Marks 2001, zejm. 51- 67; Hooghe – Marks 2008

⁷¹ Checkel 2007, s. 58

⁷² Checkel 2007, s. 67

jsou konstrukce národních identit evropeizovány?⁷³ Jaká pravidla jsou dominantní v diskuzi o charakteristických rysech a hodnotách Unie? Dalšími příklady konstruktivistického výzkumu může být zkoumání vlivu institucí Unie na hodnoty a identity sociálních aktérů anebo vztahu mezi identitou institucí a jejich legitimitou a demokratickým uspořádáním.

2.2.4. Shrnutí

Cílem první části této kapitoly bylo vymezení pojmu základních práv. Jedná se o úvod k následujícím částem práce, které se soustředí na vznik a význam Charty jako nástroje komunitární praxe ochrany těchto práv. Zatímco svobody vyjadřují vztah jedince vůči státu, práva se týkají vztahů mezi jednotlivci navzájem. Pojmu lidských práv pak lze podřadit ta (subjektivní) práva, která se jeví být univerzální, jakož i podstatná a nezadatelná z hlediska zachování integrity a rozvoje člověka. Zatímco pojem *lidské* právo klade důraz na aplikaci práva na všechny lidské bytosti, *základní* jsou taková práva, která jsou v politickém a právním systému nadřazená jiným (obyčejným) právům. Přestože každý z těchto pojmů klade důraz na odlišné hledisko, oba pojmy bývají v současné literatuře používány často jako synonyma.

V druhé části této kapitoly byly rozebrány teoretické přístupy, kterými jsou inspirovány výzkumné otázky této práce. Jak bylo naznačeno, každá teorie se soustředí na určitý předmět výzkumu a používá specifické metody. Žádná z teorií tak neaspiruje na vysvětlení všech otázek evropské integrace ve vztahu ke všem myslitelným úrovním (mezinárodní, nadnárodní, transnacionální, národní, regionální, lokální). Každá úroveň má totiž jinou dynamiku, logiku i aktéry. Jen stěží by tedy mohla jedna obecně použitelná teorie vysvětlit celkovou dynamiku, komplexnost a směřování integrace. Pro stanovení zkoumaných otázek proto upřednostňuji využití kombinace dvou směrů, totiž neofunkcionalismu a konstruktivismu.

Vznik Charty, tedy vytváření listiny základních práv na nadnárodní úrovni, lze analyzovat jako integrační proces. Práce se soustřeďuje na rozbor sledování zájmů jednotlivých aktérů, aktivit Unie obecně, činnost jejích institucí i na hodnocení výsledků ve formě právních norem. K identifikaci hlavní výzkumné otázky (význam Charty ve vztahu k integraci na nadnárodní úrovni) a první dílčí otázky (případná změna v rámci

⁷³ Za evropeizaci je označováno ovlivňování národní úrovně úrovní evropskou.

systemu sdílených pravomocí) je využívána teorie neofunkcionalismu, která sleduje změny strukturálních souvislostí.

Při určení druhé dílčí výzkumné otázky (vztah Charty k utváření evropské identity) pak byla použita kombinace neofunkcionalismu a konstruktivistického přístupu. Posledně jmenovaný přístup se zabývá pochopením souvislostí, které ovlivňují sdílenou identitu Unie a jejích občanů.

3. Vznik Charty

V duchu nefunkcionalistického myšlení lze předpokládat, že ekonomická integrace povede k integraci širší, zahrnující i integraci politickou. S ohledem na řadu pozorovaných jevů je možné tvrdit, že se nacházíme v období tohoto posunu od integrace užší k integraci širší. Přelévání integrace z jednoho sektoru do druhého vedlo k současné situaci, ve které Unie působí v naprosté většině ekonomických oblastí. Celá desetiletí již můžeme pozorovat souběžný přesun loajalit elit z úrovně národní na úroveň nadnárodní. V posledním období dvaceti let bylo zahájeno vytváření politické unie integrací v oblastech, které byly tradičně vyhrazeny státu (zahraniční a bezpečnostní politika, oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti atd.).

Ochrana základních práv se tradičně dotýká nejzákladnějších vztahů státu vůči svým občanům. Lze racionálně předpokládat, že státy nebudou bezdůvodně ochotny přenášet tuto svou kompetenci na jiný subjekt. Takový přesun totiž může vést jak k oslabení jejich kontroly nad přijímáním a výkonem právních předpisů, tak i k sankcionování jejich vlastního porušování těchto norem. Pokud tímto „jiným subjektem“ rozumíme stále se rozšiřující Unii, komplikuje situaci značná různorodost tradic a pojetí základních práv v jednotlivých členských státech. Aktéry, kteří iniciují a podporují přenos pravomocí na nadnárodní instituce, je možné nalézt mimo úroveň státu: jde o nadnárodní instituce vedené specifickými pohnutkami a ovlivněné skupinami jednotlivců sledujících vlastní zájmy. Právě proces uznání ochrany základních práv jako jedné z obecných zásad komunitárního práva, jakož i vypracování katalogu takových práv, může pomoci lépe pochopit logiku, dynamiku a komplexnost postupné proměny nadnárodního společenství jako takového.

Předcházející kapitoly poskytují teoretický základ pro podrobné zkoumání procesu vzniku Charty.⁷⁴ Nadcházející část práce obsahuje materiál k zodpovězení podstatné části hypotéz a otázek, formulovaných v úvodu práce. Jako prameny výzkumu slouží dokumenty institucí Unie, jakož i sekundární zdroje. Výzkum v oblasti základních práv poněkud komplikuje jejich průřezový charakter. Každou sféru lidské činnosti lze nahlížet optikou základních práv, naopak každé ze základních práv se zpravidla týká jiné problematiky. Jejich pojítkem je ona *základní* povaha, kterou lze zkoumat z různých hledisek a na různých úrovních. S ohledem na tuto skutečnost volí autor různé roviny zkoumání vzniku Charty – od celostního pohledu na myšlenku kodifikace základních práv, přes analýzu vzniku jednotlivých ustanovení listiny až po identifikaci důvodů k vyhraněnému postoji některých členských států. Zkoumání institucionálních aspektů a obsahu práce konventů, Evropské rady nebo jiných subjektů vysvětluje roli jednotlivých aktérů během všech fází procesu vzniku Charty. Na pozadí diskuzí o vybraných ustanovení Charty nebo jiných dokumentů je pak možné sledovat konkrétní věcné problémy související s ochranou základních práv (kategorizace základních práv, sociální práva, evropská identita atd.).

Základní otázky tedy zní: Které okolnosti umožnily vznik závazné Charty? Které z těchto okolností přispívají k posilování evropské integrace a které naopak svědčí spíše o její stagnaci? Kteří aktéři a z jakých důvodů projekt kodifikace základních práv podporovali nebo naopak brzdili?

Předmětem zkoumání této kapitoly je proces vzniku Charty. Je namístě hovořit o procesu, neboť – jak bude podrobně rozebráno dále - Charta vznikala postupně. Následující tabulka ukazuje, že vznik Charty je pouze jednou ze tří evolučních fází tohoto dokumentu. Fáze vzniku⁷⁵ se od předchozí fáze diskuze⁷⁶ i od následující etapy závaznosti liší sledovanými cíli, hlavními aktéry i nástroji, které mají tito aktéři k

⁷⁴ Autor v této práci používá označení *Charta základních práv Evropské unie* („Charta“) namísto názvu *Listina základních práv Evropské unie* používaného v české verzi Úředního věstníku Unie. Pojem *charta*, byť jde z jazykového hlediska o slovo cizí, považuje autor za vhodnější než pojem *listina*, neboť první výraz vylučuje záměnu s Listinou základních práv a svobod („LZPS“), která je součástí ústavního pořádku ČR, a navíc více odpovídá jiným jazykovým verzím uveřejněným v Úředním věstníku Unie: angl. "Charter", fr. "Charte", něm. "Charta", slov. "charta". Obdobně viz Šišková 2008, s. 201

⁷⁵ Podrobněji k fázi vzniku Charty (v užším smyslu) viz kapitola 3.2 (vypracování Charty prvním a druhým Konventem) a kapitola 3.3 (stanovení výkladu Charty formou zvláštních ujednání). Pojem vzniku Charty v širokém smyslu zahrnuje jak fázi diskuze o Chartě, tak fázi vzniku v užším smyslu – srov. název této části práce.

⁷⁶ Podrobněji k fázi diskuze o Chartě viz kapitola 3.1

dispozici. Všechny tři fáze je pak možné souhrnně označit za proces institucionalizace základních práv v Unii.⁷⁷

Tabulka 2: Vývojové fáze Charty

Fáze	Období	Hlavní aktéři	Hlavní nástroje
Diskuze	do 1999	EP, EK, ÚS SRN	usnesení EP, sdělení EK, rozhodnutí ÚS SRN
Vznik	1999 – 2009	státy (ER); státy, národní parlamenty, EP (konventy)	závěry ER, texty konventů, návrh Ústavy a Lisabonské smlouvy
Závaznost	od 2009	jednotlivci, instituce EU, státy	žaloby jednotlivců, rozhodnutí soudů a jiných orgánů veřejné moci

Zkratky

ER – Evropská rada

EP – Evropský parlament

EK – Evropská komise

ÚS SRN – Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo

Během deseti let procesu vzniku Charty prošla Unie velkými změnami. Připomeňme si, že v roce 1999 byla konkrétní vize nejvýznamnějšího rozšíření Unie v jejích dějinách ještě relativně neurčitá. O pět let, resp. sedm let později k rozšíření společenství z patnácti na dvacet sedm skutečně došlo a v roce 2010 je členství dvanácti “nových” členských států v Unii již považováno za samozřejmost. V letech 2001 až 2004 věnovala Unie značné úsilí přípravě podmínek pro dovršení *konstitucionalizace* Unie formou Ústavy, která měla nahradit dosavadní Smlouvy. Hlavní cíle Ústavy spočívaly v reformě fungování institucí v rozšířené Unii a v konsolidaci dosavadního primárního práva v jediném dokumentu. Zahrnovala nicméně i významné posílení prvků evropské ústavnosti a symboliky, čímž se odlišovala od předchozích změn Smluv. Po neúspěchu referend o ratifikaci Ústavy ve Francii a Nizozemí v roce 2005 byl tento projekt opuštěn a alternativa byla nalezena v přípravě Lisabonské smlouvy. Věcný cíl reformovat Unii byl zachován, ambici konstitucionalizace Unie (ani ambici konsolidace primárního práva v jednom dokumentu) však nevykazuje. Dokončení ratifikace a vstup v platnost této smlouvy na sklonku roku 2009 pak znamenají konec dosud posledního období reform.

⁷⁷ K pojmu institucionalizace viz část 4

Po zasazení fáze vzniku Charty do časového kontextu následuje tabulka určená k základní orientaci v klíčových momentech vzniku Charty. V jednotlivých kapitolách této části práce dochází k rekonstrukci těchto událostí, která se jeví vzhledem k vymezení předmětu práce jako nezbytná.

Tabulka 3: Klíčové události vzniku Charty (v užším smyslu)

Klíčová událost	Datum	Aktéři	Nástroje
Oznámení záměru vypracovat Chartu	27.4.1999	předsednictví (DE PRES)	proslov na konferenci
Rozhodnutí vypracovat Chartu	4.6.1999	státy	rozhodnutí ER
Vypracování Charty	12/1999-2.10.2000	1. konvent	diskuze, návrh pro ER
Schválení Charty	14.10.2000	státy	rozhodnutí ER
	14.11.2000	EP	Souhlas
	6.12.2000	EK	Souhlas
Podpis a 1. vyhlášení Charty	7.12.2000	EP, Rada, EK	
Úprava Charty	6-10/2004	2. konvent	diskuze, návrh pro MVK
1. vlna národních pozic	22.6.2007	UK a PL	protokol, závěry ER
Nesouhlas s národními pozicemi	11.7.2007	EP	Usnesení
2. vyhlášení Charty	12.11.2007	EP, Rada, EK	
2. vlna národních pozic	19.6.2009	IE	rozhodnutí ER
	29.10.2009	ČR	protokol, závěry ER
Účinnost Charty	1.12.2009	státy, EP	ratifikace LS

Zkratky

ER – Evropská rada
 EP – Evropský parlament
 EK – Evropská komise
 DE PRES – německé předsednictví v Radě EU
 UK – Spojené království Velké Británie a Severního Irsku
 PL – Polsko
 IE – Irsko
 MVK – mezivládní konference
 LS – Lisabonská smlouva

3.1. Diskuze o katalogu základních práv Unie

Cílem této kapitoly je zmapovat vývoj předcházející vzniku prvního Konventu, který byl pověřen vypracováním Charty. Hlavní otázka zní: jak byla připravena úrodná půda pro prvotní zárodek Charty v podobě rozhodnutí Evropské rady vypracovat takovou

listinu? Věnuji se tedy jak hledání kořenů komunitární ochrany základních práv, tak i analýze dokumentů, které je možné pokládat za evoluční předchůdce Charty. S ohledem na předmět práce je přitom přínosné sledovat úsilí institucí Společenství nejen z hlediska myšlenky psaného katalogu základních práv, nýbrž i z hlediska přenosu pravomocí a utváření evropské identity.

Tato kapitola nejprve předkládá přehled vývoje zakotvení základních práv ve Smlouvách. Následující pojednání přináší rozbor základní judikatury Soudního dvora a jeho dialogu s německým ústavním soudem. Práce pokračuje zkoumáním role ostatních institucí Společenství při prosazování myšlenky vlastního katalogu základních práv. Klíčové momenty tohoto historického vývoje jsou zachyceny v následující tabulce.

Tabulka 4: Klíčové momenty období diskuze o katalogu základních práv

	Rok	Aktéři	Nástroje
Uznání základních práv	1969	ESD	rozhodnutí ESD
Tlak na kodifikaci	1974/75	ÚS SRN, EP, EK	rozhodnutí ÚS SRN, usnesení EP, sdělení EK
Vyhotovení prvního seznamu základních práv	1989	EP	usnesení EP
Ochrana základních práv v primárním právu mj. odkazem na Úmluvu	1992	státy	Smlouvy
Rozhodnutí přijmout Chartu	1999	státy	závěry ER

Zkratky

ER – Evropská rada

EP – Evropský parlament

EK – Evropská komise

ESD – Evropský soudní dvůr

ÚS SRN – Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo

3.1.1. Ochrana základních práv v zakládacích smlouvách Unie

Cílem této podkapitoly je zmapování historického vývoje postavení ochrany základních práv v primárním právu Unie. Charta je produktem tohoto vývoje, proto jej nelze opomenout.

Bývá často přehlíženo, že první kroky usilující o obecnou ochranu základních práv byly učiněny již v počáteční fázi evropské integrace začátku padesátých let. Evropské sdružení uhlí a oceli bylo v roce 1951 založeno jako čistě sektorové

společenství a jako takové sice žádný odkaz na základní práva neobsahovalo.⁷⁸ Avšak v bezprostředně následujících letech se takový odkaz objevil ve dvou dokumentech sledujících politickou integraci Evropy. Smlouva zakládající Evropské obranné společenství („EOS“) z roku 1952 v jednom ze svých úvodních ustanovení konstatuje, že toto společenství má respektovat veřejné svobody a základní práva jednotlivců.⁷⁹ Zmíněné ustanovení smlouvy o EOS však nebylo pozoruhodně ve své době jediným navrhaným článkem svého druhu. Ochrana základních práv měla totiž být pevně zakotvena i ve statutu Evropského politického společenství („EPS“), a to dokonce prostřednictvím výslovného odkazu na Úmluvu.⁸⁰

Přestože žádné z obou společenství nebylo založeno z důvodu nedostatku souhlasu ze strany některých členských států, návrhy uvedených ustanovení o základních právech je pro nás zajímavé, a to ze čtyř ohledů:

1. iniciátoři prvních integračních uskupení si - v období navazujícím na druhou světovou válku - byli vědomi potřeby zohlednění základních práv v integračním procesu;
2. formalizace takových práv byla v rané fázi evropské integrace odmítnuta spolu s odmítnutím projektu politické (resp. obranné) integrace;
3. uvedené články svědčí o významu ochrany základních práv pro politickou integraci Evropy;
4. v případě EPS se jednalo o první použití odkazu na Úmluvu.

V prvních letech po založení prvního komunitárního uskupení se tedy - v souladu s nefunkcionalistickou teorií - integrace v oblasti základních práv neprosadila. Byla upřednostněna integrace ekonomická. Všimněme si nicméně odkazu na Úmluvu, tedy na katalog základních práv jiné *evropské* mezinárodní organizace. Trvalo dalších čtyřicet let než se takový odkaz stal v rámci Maastrichtské smlouvy součástí primárního práva.

Otázka základních práv se dostala na pořad dne i během diskuzí o Římských smlouvách zakládajících EHS a Euratom. Tuto otázku vznesla německá delegace, ale setkala se s nesouhlasem ostatních členských států.⁸¹ Žádná z Římských smluv z roku 1957 proto neobsahovala obecné ustanovení o základních právech, ani nesvěřovala nadnárodním institucím žádné pravomoci v této oblasti. Smlouva EHS obsahovala pouze obecný zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti v článku 7 Smlouvy EHS, právo

⁷⁸ Byla nicméně uznána svoboda dobrovolného sdružování podniků podle čl. 48 Smlouvy ESUO.

⁷⁹ Traité instituant la Communauté européenne de défense, 27. 5. 1952, čl. 3 odst. 1

⁸⁰ Draft Treaty embodying the Statute of the European Community, 10. 3. 1953, čl. 3

rovné odměny mužů a žen za práci v článku 119 Smlouvy EHS, jakož i základní svobody, tedy svobodu pohybu pracovníků, svobodu usazování se a svobodu poskytování služeb (články 37, 44 a 48 Smlouvy EHS). Jedná se tedy o ustanovení o zákazu diskriminace při výkonu ekonomické či pracovní činnosti, která byla součástí projektu budování volného trhu. Těmto ustanovením chybí jakákoli rétorika, kterou známe z listin základních práv. Nejednalo se tedy o tradiční lidská práva.

Je zřejmé, že se v době diskuzí o založení společenství EHS a Euratom důraz přesunul od politických cílů k ekonomicko-technickým cílům a žádný výslovný odkaz na základní práva proto nebyl považován za potřebný. Obecný odkaz na základní práva bez jejich jasného vymezení by navíc mohl vést ze strany některých členských států k prosazování jiných cílů, než které odpovídají ekonomicko-technickým cílům smluv zakládajících EHS a Euratom. Lze si navíc jen stěží představit, že by již v té době mohl být formulován samostatný katalog základních práv Společenství. Nedlouho předtím totiž vstoupila v účinnost Úmluva sjednaná v rámci Rady Evropy, a proto poptávka mezi členskými státy Společenství po druhém obdobném katalogu neexistovala.

Odkaz na ochranu základních práv se v primárním právu Společenství objevil téměř po třiceti letech od podpisu Římských smluv v Jednotném evropském aktu z roku 1986.⁸² Jednalo se nicméně o text v preambuli bez významných právních účinků. Tato skutečnost měla proto význam především symbolický ve smyslu uznání dosavadní judikatury Soudního dvora ze strany členských států.

Obecný článek o ochraně základních práv se - podobně jako institut evropského občanství - stal poprvé součástí primárního práva v návaznosti na podpis Maastrichtské smlouvy v roce 1992.⁸³ Článek F označuje základní práva za obecné zásady práva Společenství a používá přitom odkazu na práva vyplývající z Úmluvy a z ústavních tradic společných členským státům.⁸⁴ Tímto ustanovením členské státy fakticky uznaly dosavadní judikaturu Soudního dvora. O této skutečnosti svědčí mimo jiné i formulace tohoto ustanovení, kterou jinak používá ve svých rozsudcích Soudní dvůr. Již podruhé se

⁸¹ Clapham 1991, s. 93

⁸² „ODHODLÁNÍ 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,“; Preambule, odst. 3, Jednotný evropský akt

⁸³ Maastrichtská smlouva také v preambuli odkazuje na lidská práva a základní svobody: „(P)otvrzující svou oddanost zásadám svobody, demokracie a úcty k lidským právům a základním svobodám a k právnímu státu“; Preambule Maastrichtské smlouvy

⁸⁴ Čl. F odst. 2 Smlouvy EU: „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.“

v našem výkladu setkáváme s odkazem na Úmluvu, tentokrát získává navíc závazný charakter. Na tomto místě je třeba nicméně zdůraznit, že dopad tohoto článku je omezený. Jde o text zvolený na základě kompromisu, který nijak zásadně nemění předchozí právní stav. Ustanovení ani nebylo výslovně podřízeno kontrole Soudního dvora.

Můžeme shrnout, že význam Maastrichtské smlouvy pro vnitřní ochranu základních práv má trojí dimenzi:

1. jedná se o důležitý krok v konstitucionalizaci komunitární ochrany základních práv;
2. byla uznána potřeba zohledňovat ochranu základních práv v politikách Společenství;
3. je stvrzen význam Úmluvy pro Společenství;
4. jsou zavedena práva evropského občanství.

K rozšíření i prohloubení ochrany základních práv pak došlo v rámci Amsterdamské smlouvy podepsané v roce 1997. V článku 6 odst. 1 Smlouvy EU je dodržování základních práv označeno za jednu z hlavních zásad Unie: „*Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a dodržování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členským státům*“. Zároveň dochází k ustavení politických záruk ochrany základních práv v členských státech. V článku 7 Smlouvy EU se totiž nově zavádí sankční mechanismus pro případ hrubého a trvajícího porušení zásad obsažených v článku 6 odst. 1 Smlouvy EU, tedy i pro případ hrubého a trvajícího porušení základních práv.⁸⁵ Tento sankční mechanismus představuje významný nadnárodní prvek, neboť společenství států rozhoduje o vnitřních záležitostech jednoho ze svých členů. Amsterdamská smlouva dále přináší formalizaci pravomoci Soudního dvora k přezkumu opatření institucí Unie z hlediska základních práv⁸⁶ a založení nových pravomocí Společenství posilujících ochranu některých základních práv.⁸⁷

⁸⁵ Dodržování zásad obsažených v čl. 6 odst. 1 Smlouvy EU je v čl. 49 Smlouvy EU navíc formulováno jako podmínka přistoupení k Unii.

⁸⁶ K formalizaci pravomoci Soudního dvora došlo změnou čl. 46 Smlouvy EU. Ustanovení týkající se pravomoci Soudního dvora a výkon této pravomoci jsou použitelná na „*ustanovení čl. 6 odst. 2 ve vztahu k jednání orgánů, pokud má Soudní dvůr pravomoc podle smluv o založení Evropských společenství a podle této smlouvy*“. Rozšířením pravomoci Soudního dvora zahrnutím čl. 6 odst. 2 Smlouvy EU, který upravoval dodržování základních práv ze strany Unie, však nedošlo k podstatné změně situace v oblastech již podřízených pravomoci Soudního dvora. Naproti tomu pravomoci Soudního dvora byly nově podřízeny oblasti převedené do komunitárního rámce, tedy zejména oblasti víz, azylu a imigrace. Podle čl. 68 Smlouvy ES nicméně existovalo v těchto oblastech omezení pravomoci Soudního dvora v řízení o předběžné otázce.

⁸⁷ Především je podle čl. 13 Smlouvy ES založena nová normativní pravomoc v oblasti boje proti diskriminacím založeným na pohlaví, rase nebo etnickém původu, náboženství nebo přesvědčení, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci. Pokud jde o zásadu rovnosti mezi muži a ženami, byla v čl. 137 Smlouvy ES rozšířena na oblast sociálních práv, tedy konkrétně pracovních a zaměstnaneckých podmínek, a byla potvrzena jako obecná zásada opatření Unie. Zároveň byla založena

Amsterodamská smlouva tedy prohlubuje ochranu základních práv:

1. zpřesněním obecných ustanovení této ochrany;
2. zavedením možnosti pozastavit členská práva při závažném porušování lidských práv ze strany členského státu;
3. zaváděním poukazů na *práva* v substantivních částech Smlouvy.

Naopak Smlouva z Nice podepsaná v roce 2001 žádný zásadní pokrok v oblasti základních práv nepřinesla.⁸⁸ Dosud poslední úprava zakládacích smluv Unie prostřednictvím Lisabonské smlouvy přináší zásadní kvalitativní změnu, kterou je právě zakotvení Charty jako závazného katalogu základních práv na úrovni primárního práva Unie.⁸⁹

Z výše uvedeného vyplývá, že při založení Společenství došlo k přenosu pravomocí v oblasti základních práv pouze v několika ojedinělých případech, a to navíc z důvodů ochrany fungování volného trhu. O obecné ochraně základních práv nelze v této souvislosti hovořit. Po třiceti pěti letech existence Společenství došlo Maastrichtskou smlouvou k uznání ochrany základních práv v primárním právu Unie. Tento krok, významný z hlediska konstitucionalizace těchto práv, byl důsledkem rozvoje judikatury Soudního dvora, o kterém bude pojednáno v následujících kapitolách. Trvalo dalších šestnáct let, než se závazný katalog základních práv Unie stal skutečností.

Lze konstatovat, že se členské státy k přenosu pravomocí k ochraně základních práv na nadnárodní instituce stavěly po celou dobu existence Společenství velice zdrženlivě. Pokud došlo k nějakému posunu (viz tabulka 5), jednalo se především o reakci na rozvoj judikatury Soudního dvora.

pravomoc Společenství k vytváření proaktivní politiky směřující k aplikaci zásady rovných příležitostí a rovnosti zacházení mezi muži a ženami v oblasti zaměstnávání a práce. Odkazy na práva jsou zakotveny i v rámci spotřebitelské politiky nebo ochrany přístupu k dokumentům institucí Společenství (čl. 129a a 191a Smlouvy ES).

⁸⁸ Úpravou čl. 7 Smlouvy EU byla Radě pouze usnadněna možnost pokárat členské státy, které hrubě a trvale porušují základní práva.

⁸⁹ Viz kapitola 3.1.1 této práce.

Tabulka 5: Vývoj vedoucí ke katalogu základních práv Unie na pozadí Smluv

	ESUO 1951	EOS 1952	EPS 1953	ŘS 1957	JEA 1986	MS 1992	AS 1997	NS 2001	ÚS 2004	LS 2007
vlastní katalog									(x)	X
odkaz na jiný katalog			(x)			X	X	X	(x)	X
ochrana ZP v textu		(x)				X	X	X	(x)	X
ochrana ZP preambule					X	X	X	X	(x)	X
žádná ochrana ZP	X			X						

Zkratky

EOS – Evropské obranné společenství

EPS – Evropské politické společenství

ŘS – Římská smlouva

MS – Maastrichtská smlouva

AS – Amsterdamská smlouva

NS – Smlouva z Nice

ÚS – Ústava

LS – Lisabonská smlouva

X – Smlouva byla ratifikována

(x) – Smlouva nebyla ratifikována

3.1.2. Vytvoření ochrany základních práv Soudním dvorem

Počáteční kroky v procesu institucionalizace základních práv učinil začátkem sedmdesátých let Soudní dvůr, když uznal základní práva vyplývající z Úmluvy a ústavních tradic členských států za obecné zásady práva Společenství. V průběhu let si pak přisvojil pravomoc přezkoumávat soulad aktů členských států a Společenství s těmito normami.

Jak bylo vysvětleno, zakládací smlouvy přitom žádnou obecnou pravomoc Společenství v oblasti základních práv nezakládaly. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr k přisvojení uvedené pravomoci nepřistoupil v samých počátcích své činnosti, nýbrž až v době, kdy se pro něj stalo takové přisvojení nutností. Bez takové ochrany by totiž byla ohrožena jeho nadřazenost vůči národním ústavním soudům i jeho autonomie vůči ESLP. Ochrana základních práv je tedy výsledkem strategického vymezení se Soudního dvora vůči jiným právním systémům a soudům ústavní povahy.

Ve věci *Stork*,⁹⁰ ve které se německá společnost domáhala zrušení rozhodnutí Vysokého úřadu s odkazem na porušení svých práv garantovaných německým Základním zákonem, Soudní dvůr v roce 1959 odmítl přezkoumávat právo Společenství z hlediska

⁹⁰ Věc 1/58 *Stork*

souladu s vnitrostátním právem. Ve věci *Geitling* v roce 1960 Soudní dvůr zopakoval, že není jeho úkolem zajišťovat soulad s vnitrostátním právem, ani pokud má ústavní povahu.⁹¹ Přestože se jednalo o základní práva zaručená v národních ústavách, Soudní dvůr se v tomto raném období nepovažoval být příslušný k přezkumu vnitrostátního práva. Hilf tato rozhodnutí proto označuje za „hříchy mládí“.⁹²

Zásadní obrat v postoji Soudního dvora - ve vztahu práva Společenství k vnitrostátnímu právu - na sebe nenechal dlouho čekat. V rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos*⁹³ v roce 1963 Soudní dvůr konstatoval, že právo Společenství nevyžaduje formální transpozici do vnitrostátního práva národními institucemi (bezprostřední účinek práv Společenství). V roce 1964 pak Soudní dvůr ve věci *Costa*⁹⁴ uvedl, že vnitrostátní právo nemůže bránit použití práva Společenství (přednost práva Společenství).

Ve věci *Stauder*⁹⁵ Soudní dvůr v roce 1969 poprvé uvedl, že základní práva vyplývají z obecných zásad právního řádu Společenství, a s ohledem na taková práva přezkoumal ustanovení práva Společenství. Byť v daném případě neshledal porušení základního práva, je významné, že Soudní dvůr nepřímou potvrdil, že základní práva jsou součástí právního systému Společenství. Soudní dvůr tak začal uznávat existenci obecných právních zásad odvozených z ústavních tradic společných členským státům a shledal, že základní práva jsou v těchto zásadách zahrnuta.

V rozhodnutí *Internationale Handelsgesellschaft* v roce 1970 Soudní dvůr potvrdil absolutní platnost zásady přednosti práva Společenství, když konstatoval, že platnost komunitárního opatření nemůže být ohrožena odkazem na nesoulad se základními právy vyplývajícími z ústavy členského státu.⁹⁶ Soudní dvůr zároveň připustil, že musí být zajištěna možnost přezkumu opatření Společenství z hlediska základních práv. Taková ochrana základních práv musí být podle Soudního dvora zajištěna v rámci struktury a cílů Společenství při současném inspirování se ústavními tradicemi společnými členským státům. Tento pojem společných ústavních tradic Soudní dvůr použil v tomto rozhodnutí vůbec poprvé. Ani v tomto rozhodnutí Soudní dvůr nicméně porušení základního práva neshledal.

⁹¹ Ochranu základním právům Soudní dvůr nepřiznal ani v rozhodnutích 36, 37, 38 a 40/59 *Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft* z roku 1960 a 40/64 *Sgarlata* z roku 1965.

⁹² Hilf 1976, s. 148

⁹³ Věc 26/62 *Van Gend en Loos*

⁹⁴ Věc 6/64 *Costa*

⁹⁵ Věc 29/69 *Stauder*

⁹⁶ Věc 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, odst. 3.

V roce 1974 v rozhodnutí ve věci *Nold*⁹⁷ Soudní dvůr připojil druhý zdroj inspirace své lidskoprávní judikatury. Konstatoval, že mezinárodní smlouvy na ochranu lidských práv uzavřené členskými státy spadají do rámce výkladových vodítek práva Společenství. Soudní dvůr takto mohl argumentovat, že základní práva zakotvená ve vnitrostátních i mezinárodních systémech ochrany základních práv jsou chráněna i v rámci systému práva Společenství.

Uvedené rozsudky Soudního dvora vyvolaly kritiku, že pravomoc k obecnému uznání základních práv – a tím i ke změně konceptu evropské integrace - přísluší příslušným politickým institucím, nikoli soudnímu orgánu.

Hlavní slabina soudně nalezených základních práv spočívala v tom, že chyběl jejich závazný seznam. Proto se již záhy začalo v odborné literatuře o katalogu diskutovat. Například Hilf v polovině sedmdesátých let minulého století identifikoval dva problémy spjaté s katalogem základních práv: první problém spočíval ve výběru práv, které by byly do katalogu zahrnuty, a za druhé měl podle Hilfa katalog smysl pouze jako součást ústavy Evropské unie vedoucí k reformě institucionální organizace Unie a řízení před Soudním dvorem.⁹⁸ Podle Hilfa kodifikovaný systém ochrany s sebou sice nese větší právní jistotu než pomalu se vyvíjející judikatura Soudního dvora, avšak standard založený na politickém kompromisu by byl nižší než úroveň ochrany vyplývající z judikatury Soudního dvora.

3.1.3. Volání německého ústavního soudu po katalogu základních práv

Pouhé dva týdny po rozhodnutí ve věci *Nold* vydal německý ústavní soud své rozhodnutí *Solange I*, kterým reagoval na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Internationale Handelsgesellschaft* z roku 1970 a zpochybnil výlučnou pravomoc Soudního dvora k přezkumu základních práv Společenství.⁹⁹ V tomto kontextu německý soudní dvůr se jeví jako nejvýznamnější ústavní soud členských států vedoucí dialog se

⁹⁷ Věc 4/73 *Nold*

⁹⁸ Hilf 1976, s. 154-156

⁹⁹ Zásada přednosti komunitárního práva se stala důvodem protestu ze strany německého ústavního soudu, který již v roce 1967 reagoval na tehdejší nedostatečnou ochranu lidských práv v právním řádu Společenství vyhrazením si pravomoci přezkoumávat právní akty německých veřejných orgánů. Viz Bundesverfassungsgericht, 18. 10. 1967, BVerfGE 22, 293.

Soudním dvorem.¹⁰⁰ V rozhodnutí navíc vůbec poprvé vyslovil požadavek na vypracování katalogu základních práv Společenství.

Ve věci *Solange I (Internationale Handelsgesellschaft)*¹⁰¹ německý ústavní soud prohlásil, že dokud integrační proces nedospěje tak daleko, že právo Společenství bude obsahovat výslovný katalog základních práv, který bude schválen Parlamentem a bude odpovídat katalogu základních práv Základního zákona, vnitrostátní soudy mají povinnost předložit věc německému ústavnímu soudu k ústavnímu přezkumu, pokud podle jejich názoru rozhodnutí Soudního dvora odporuje základním právům chráněným Základním zákonem. Jinými slovy řečeno dokud právo Společenství nedosáhne v ochraně základních práv úroveň ekvivalentní německé ústavě, má německý ústavní pořádek přednost před právem Společenství.

Německý ústavní soud dále konstatoval, že přesun suverénní moci na Společenství Základního zákona neumožňuje, aby bez ústavní revize byla porušena základní struktura německé ústavy. Ustanovení této ústavy vztahující se k základním právům přitom představují její podstatnou a neopomenutelnou součást. Společenství by mělo mít alespoň rovnocenný systém ochrany základních práv, což zatím nemá. Tento rozsudek je možné interpretovat také jako přezkoumání stavu ochrany základních práv v daném stadiu evropské integrace. V té době totiž Společenství ještě nemělo demokraticky volený parlament podřízený všeobecným volbám, který by měl široké legislativní pravomoci a vůči kterému by orgány Společenství byly politicky plně odpovědné. Společenství také chyběl katalog základních práv, který by mohl být považován za rovnocenný katalogu obsaženému v německé ústavě. Německý ústavní soud tak potvrdil svoji pravomoc přezkoumávat právní akty německých veřejných orgánů uplatňujících právo Společenství z hlediska základních práv zaručených německou ústavou.¹⁰² Rozsudek *Solange I* je významným milníkem, neboť upřednostňuje národní ústavy před konceptem Společenství.

¹⁰⁰ V jiných členských státech je téma vztahu vnitrostátních základních práv a práva Unie mnohem méně významné. Na nízkou úroveň ochrany základních práv ve Společenství reagoval například již v roce 1973 italský ústavní soud.¹⁰⁰ Označil přitom za nepravděpodobné, že by Smlouva ES dávala orgánům Společenství pravomoc porušovat nedotknutelná lidská práva; zároveň si však vyhradil přezkoumávat dodržování základních práv Společenství kontrolou ústavnosti ratifikačního zákona.

¹⁰¹ Bundesverfassungsgericht, 29. 5. 1974, BVerfGE 37, 271 (zejm. s. 280). Rozhodnutí bylo přijato většinou pěti ku třem hlasům.

¹⁰² Německý ústavní soud si tak vyhradil právo prohlásit akt za nepoužitelný na území Německa, nikoliv za neplatný. Rozhodnutí bylo částí literatury označováno za porušení Smlouvy, které mohlo vést k zahájení řízení o porušení Smlouvy. Komise nakonec pouze zaslala německé vládě dopis konstatující vážné znepokojení.

Zůstává otázkou, zda Spolkový ústavní soud vsutku usiloval o doplnění práva Společenství o katalog základních práv anebo použil danou konstrukci pouze k odůvodnění svého nároku na přezkum, možná i s představou, že tento nárok si bude moci s tímto odůvodněním ponechat trvale. Reakce německého ústavního soudu byla tvrdá, avšak vedla k pozitivním výsledkům. Lze konstatovat, že po rozsudku *Solange I* začal Soudní dvůr úmyslně vytvářet nepsanou listinu základních práv založenou na ústavních tradicích společných členským státům a na mezinárodních úmluvách o lidských právech zejména pak na Úmluvě.¹⁰³

Požadavek německého ústavního soudu na přednost vnitrostátních základních práv nicméně nebyl absolutní, nýbrž podmíněný dalším vývojem vedoucím k institucionalizaci komunitární ochrany základních práv. Odkazem na neexistenci katalogu základních práv a demokraticky zvoleného parlamentu vybaveného legislativními pravomocemi německý ústavní soud volal po zajištění větší legitimacy Unie k přezkumu základních práv než mohl Soudní dvůr v té době nabídnout. Katalog základních práv - jako nástroj účinné ochrany těchto práv - tedy z pohledu německého ústavního soudu představoval vyšší stupeň legitimacy Unie. Jak bude později blíže objasněno, tlak německého ústavního soudu aktivoval další aktéry v procesu institucionalizace základních práv.

Protože Soudní dvůr sám neměl pravomoc přijmout psaný katalog základních práv (natož pak posílit demokratické principy a pravomoci Parlamentu), usiloval o vyšší stupeň legitimacy své judikatury - a tím i legitimacy Unie - svým systematickým a podrobným odkazováním na Úmluvu. Úmluva byla totiž ratifikována všemi členskými státy a zároveň byla v nejvyšším stupni podřízena rozhodovací činnosti jinému orgánu než národních ústavních soudů.

3.1.4. Reakce institucí Unie na kritiku nedostatku základních práv

Před vydáním rozhodnutí *Solange I* jsou odkazy na základní práva v dokumentech institucí Společenství spíše ojedinělé. Příkladem může být přihlášení se k respektování svobod a práv člověka v Davignonově zprávě schválené v roce 1970 ministry zahraničních věcí, která navrhovala posílení spolupráce členských států v oblasti

¹⁰³ K přehledu základních práv v judikatuře Soudního dvora viz Šišková 2005, s. 4-5

zahraniční politiky.¹⁰⁴ Zmínku o odhodlání bránit respektování lidských práv lze nalézt i v Dokumentu o evropské identitě přijatém ministry zahraničních věcí v roce 1973.¹⁰⁵

Po vydání rozhodnutí *Solange I* v květnu 1974 se různé instituce Společenství začaly aktivněji zasazovat o formalizaci katalogu základních práv.¹⁰⁶ Na žádost pařížského summitu v prosinci 1974 Parlament, Soudní dvůr a Komise zpracovaly *zprávy o konceptu Evropské unie*. Soudní dvůr ve své zprávě z července 1975 upřednostňoval pouze obecnou formulaci o závazku chránit základní práva. Komise naopak ve své zprávě z června 1975 prosazovala zakotvení seznamu konkrétních práv do zakládacího aktu Evropské unie.¹⁰⁷ Podle Komise nestačí odkaz na Úmluvu, protože ta neobsahuje sociální a hospodářská práva. Již od počátku aktivit Komise v oblasti základních práv se tedy objevuje myšlenka vlastního katalogu základních práv. Parlament ve své rezoluci z července 1975 upřednostnil vypracování „Charty práv národů Evropského společenství“ jako součást širšího plánu transformace Společenství na jednotnou organizaci.¹⁰⁸

V červenci 1975 Komise vydala *zprávu o evropském občanství*, ve kterém vymezovala možný obsah institutu „zvláštních práv“ příslušejících pouze státním příslušníkům členských států (šlo konkrétně o právo volit a být volen ve volbách do národních či komunálních orgánů).¹⁰⁹

V prosinci 1975 byla zveřejněna *Tindemansova zpráva*, která za imperativ označila zajištění uznání a ochrany základních práv a svobod včetně hospodářských a sociálních práv.¹¹⁰ Zpráva zároveň navrhovala, aby jednotlivcům bylo přiznáno právo na přímý opravný prostředek k Soudnímu dvoru proti aktu instituce porušujícímu základní práva. Jako podklad pro Tindemansovu zprávu byla zpracována zpráva Komise, podle níž „demokratická povaha Evropské unie, která by měla být výslovně uvedena ve Smlouvě unie, znamená, že ochrana lidských práv je základním prvkem v novém politickém základu a ve fungování jejích institucí.“¹¹¹

V roce 1976 vypracoval na žádost Komise profesor Bernhardt zprávu o

¹⁰⁴ Davignonova zpráva 1970, část I, odst. 5.

¹⁰⁵ Dokument o evropské identitě, část I, odst. 1

¹⁰⁶ Již v dubnu 1974 Parlament požádal Komisi, aby se Komise vystříhala při přípravě sekundárního práva rozporu s národním ústavním právem, zejména aby zkoumala, jak mají být zajištěna základní práva občanů členských států a zároveň aby vypracovala k této problematice zprávu.

¹⁰⁷ Zpráva Komise o Evropské unii, 25. 6. 1975, Úř.věst. ES 1975, dodatek č. 5, odst. 83

¹⁰⁸ Zápis z jednání 10. 7. 1975, PE 41.303.

¹⁰⁹ KOMISE EHS (1975)

¹¹⁰ Zpráva o Evropské unii, 29. 12. 1975, část IV.A.1.

¹¹¹ Zpráva o Evropské unii (1975a), odst. 82

problémech spjatých s vypracováním katalogu základních práv Společenství.¹¹² V závěru zprávy uvádí, že základní práva jsou ve Společenství dostatečně chráněna i bez takového katalogu, avšak psaný katalog základních práv by vykazoval řadu výhod (právní jistota, posílení demokratického prvku základních práv Společenství. Zároveň konstatuje problémy spojené s vypracováním katalogu (zejména složitost identifikace základních práv). Bernhardt připouští dvě možnosti: vypracování katalogu zahrnujícího pouze práva, jejichž dodržování je ze strany institucí Společenství nejvíce ohroženo, anebo vypracování široce vymezeného katalogu základních práv zahrnujícího i práva, jejichž porušení institucemi Společenství je nízké. Bernard dále pokládá otázku, zda by katalog měl zahrnovat i sociální práva a práva týkající se účasti občanů na výkonu politiky ze strany institucí Společenství. Bernhardt dochází k závěru, že katalog by nevedl ke zlepšení ochrany základních práv Společenství, ale zajistil by posílení právní jistoty a významu této ochrany v rámci Společenství.¹¹³

Společné prohlášení Parlamentu, Rady a Komise o ochraně lidských práv z roku 1977¹¹⁴ navazovalo na judikaturu Soudního dvora, kterou k základním právům vytvořil od vydání prvního relevantního rozhodnutí ve věci *Stauder* v roce 1969, a bylo patrně i reakcí na rozhodnutí *Solange I*. Jako na prameny práva Společenství prohlášení odkazovalo na společné ústavní tradice členských států a Úmluvu. Prohlášení sice nevykazovalo závazný účinek,¹¹⁵ nicméně bylo významné politicky. Vyjadřuje totiž vůli předmětných institucí být vázán základními právy. Jak sám Spolkový ústavní soud konstatoval v rozhodnutí *Solange II*, má toto prohlášení právně významný účinek přihlášení se hlavními institucemi Společenství k ochraně základních práv a dokládá dostatečnou úroveň ochrany základních práv Společenství. Hlavy států a vlád se pak přihlásily k ochraně základních práv v politicko-programovém *prohlášení Evropské rady o demokracii*¹¹⁶ z roku 1978.

Parlament svůj cíl podporovat koncept základních práv sledoval průběžně dál. Ve svém usnesení z února 1984 o návrhu *smlouvy o založení Evropské unie*, iniciovaném Altierem Spinellim, přiznal všem jejím obyvatelům základní práva.¹¹⁷ Podle návrhu měla

¹¹² Bernhardt 1976

¹¹³ Bernhardt 1976, s. 66-69

¹¹⁴ Úř. věst. 1977, C 103/1

¹¹⁵ Lze však dojít k závěru, že prohlášení mělo právně závazný účinek ve vztahu k institucím, které jej vypracovaly, tedy vůči Parlamentu, Radě a Komisi.

¹¹⁶ Prohlášení o demokracii, 8. 4. 1978, Úř. Věst. 3/1978, s. 5

¹¹⁷ Úř. věst. 1984, C 77/33

být Evropská unie zavázána přijmout během pěti let cestou změny Smlouvy vlastní prohlášení o základních právech.¹¹⁸

3.1.5. Počátky budování evropské identity institucemi Společenství

Unie se již dlouhou dobu snaží o využití konceptu identity ke zvýšení své legitimacy. Výsledky jsou různé a přístupy se v průběhu doby měnily. Přehled nejdůležitějších pokusů o posílení vlastní identity může poskytnout zajímavý pohled na to, jak jednotliví aktéři nahlíželi na svoji roli při legitimizaci Unie. Tento historický přehled umožní ukotvit Chartu do širší perspektivy pokusů o definici evropských specifik a tím i o posílení evropské identity. Jedním z dopadů Charty je pokračování diskuze o evropské identitě, která byla obnovena prvním Konventem.

Římská smlouva pojem společné identity neznala. Poprvé se tento koncept objevil v *Deklaraci o evropské identitě* přijaté Radou v roce 1973. Členské státy se podle deklarace rozhodly „definovat evropskou identitu při vědomí dynamické povahy Společenství“, přičemž cílem členských států bylo především „dosáhnout lepší definice jejich vztahů s ostatními zeměmi“.¹¹⁹ Jednalo se tedy o identitu definovanou navenek k třetím zemím, nikoli o identitu ve vztahu k přenosu pravomocí členských států na nadnárodní úroveň. Deklarace se zmiňuje o překonání dřívějších nevraživostí mezi členskými státy a o shodě zúčastněných členských států na tom, že „jednota je základní evropskou potřebou k zajištění civilizace, kterou mají společnou.“¹²⁰ Členské státy také podle deklarace sdílejí „stejné postoje k životu“ a závazek „bránit principy zastupitelské demokracie, vlády práva, sociální spravedlnosti – která je konečným cílem ekonomického pokroku – a respektu k lidským právům“.¹²¹ Všimněme si, že tyto principy zůstávají i po desetiletích středem debaty o evropské identitě a staly se i výchozím bodem diskuzí o preambuli Charty.

Myšlenka evropské identity byla následně spojována se zájmem o zvýšení legitimacy Společenství. Dalším významným dokumentem v tomto vývoji se stala *Zpráva o Evropské unii*, vypracovaná Leo Tindemansem v roce 1975.¹²² K obnovení evropské myšlenky Tindemans navrhl soubor opatření na podporu „společné vize Evropy“.

¹¹⁸ Odst. 4.3 návrhu Smlouvy o Evropské unii

¹¹⁹ Deklarace o společné identitě (1973), preambule

¹²⁰ Deklarace o společné identitě (1973), odst. I.1.

¹²¹ Deklarace o společné identitě (1973), odst. I.1.

¹²² Zpráva o Evropské unii (1975b)

Prosazoval zdůraznění evropské identity a navrhl realizaci myšlenky evropského občanství, která byla rozvinuta ve zvláštní zprávě Komise z roku 1975.¹²³

Myšlenka Evropské unie byla obnovena v roce 1983 *Slavnostní deklarací o Evropské Unii*. Tato deklarace odkazuje na „vědomí o společném osudu a přání stvrdit evropskou identitu“, jakož i na „společné kulturní dědictví jako prvek v evropské identitě“.¹²⁴ Připomeňme v této souvislosti, že právě koncept kulturního dědictví jako součásti evropské identity přispěl k včlenění článku o kultuře do Maastrichtské smlouvy.¹²⁵

Rozvoj specifických symbolů evropské identity byl sledován *Adonninovou zprávou* z roku 1985. Evropská rada ve Fontainebleau v roce 1984 požádala o vypracování zprávy s následujícím zadáním: „Evropská rada považuje za podstatné, aby Společenství reagovalo na očekávání lidí Evropy přijetím opatření k posílení a podpoře své identity a svého image vůči svým občanům i vůči zbytku světa.“¹²⁶ Evropská rada tedy odkazuje na identitu a občany Evropy a nikoli na identitu a občany členských států. Koncept identity není přitom adresován pouze vnějšímu světu, ale tentokrát i občanům Společenství.

Adonninova zpráva konstatuje, že „o podporu pokroku Evropy může a musí být usilováno také činností v oblastech kultury a komunikace, které jsou zásadní pro evropskou identitu a image Společenství v myslích lidí.“¹²⁷ S cílem posílit identitu Společenství obsahuje Adonninova zpráva návrhy opatření vykazujících značnou symbolickou hodnotu, kterou jsme doposud znali pouze v případě národních států. Jednalo se o evropskou loterii, spolupráci ohledně televizních programů, výuku cizích jazyků, univerzitní výměny, Evropskou akademii vědy, technologie a umění, družbu sportovních týmů a škol, evropskou dobrovolnickou službu a především pak vlajku, emblém a hymnu k použití „při národních a mezinárodních událostech, výstavách a jiných příležitostech, kde je třeba upoutat pozornost veřejnosti na existenci Společenství.“¹²⁸ Lze nicméně konstatovat, že samotné posílení *corporate identity* Společenství nevede automaticky k posílení identifikace občanů s ním.

Zatímco od Maastrichtské smlouvy do smlouvy z Nice ke zvláštnímu zdůraznění evropské identity nedošlo, Ústava počítala se zařazením hlavních symbolů Unie do rámce

¹²³ Komise EHS (1975)

¹²⁴ Slavnostní deklarace o Evropské unii (1983), odst. 1.1 a odst. 1.4.3

¹²⁵ Čl. 128 Maastrichtské smlouvy, nyní čl. 167 Smlouvy FEU.

¹²⁶ Evropská rada 1984, část 6.

¹²⁷ Adonninova zpráva, odst. 3.1

primárního práva.¹²⁹ Pocit ohrožení národních identit projektem Unie, který se prosazoval během posledních dvou desetiletí, vedl k tomu, že se instituce Unie s výjimkou projektu Ústavy aktivně nesnažily zvláště výrazným způsobem prosazovat evropskou politickou a kulturní identitu.

3.1.6. Uznání ochrany základních práv německým ústavním soudem

V roce 1986, tedy dvanáct let po rozsudku *Solange I*, který ohrozil samotné základy právního řádu Společenství, německý ústavní soud poskytl jasný signál o uvolnění vztahu k Soudnímu dvoru.¹³⁰ Ve věci *Solange II (Wünsche Handelsgesellschaft)*¹³¹ německý ústavní soud konstatoval, že dokud bude úroveň ochrany základních práv v právu Společenství odpovídat německé úrovni ochrany, není třeba přezkoumávat soulad práva Společenství ve světle německé ústavy. Pravomoc německého ústavního soudu k takovému přezkumu trvá podle rozhodnutí *Solange II*, dokud integrační proces Společenství nedospěje do stádia natolik vyvinutého, že komunitární právní řád bude obsahovat katalog základních práv přijatý parlamentem a odpovídající katalogu základních práv obsaženému v německé ústavě. Německý ústavní soud zároveň provedl podrobnou analýzu judikatury Soudního dvora v oblasti lidských práv, vymezil základní práva chráněná Soudním dvorem a dospěl k závěru, že Soud zvýšil úroveň ochrany lidských práv.¹³² Navíc odkázal na deklarace institucí Společenství z let 1977 a 1978. Závěrem shledal, že úroveň ochrany základních práv je v právním řádu Společenství dostatečně zajištěna a že nemá pouhou dočasnou povahu. Německá ústava nicméně podle rozsudku *Solange II* má i nadále sloužit Soudnímu dvoru jako měřítko vysoké úrovně ochrany základních práv.

Otázka nedostatečné úrovně ochrany základních práv ve Společenství byla opakovaně německým ústavním soudem nastolována i později v různých souvislostech (Maastrichtská smlouva,¹³³ nařízení o banánech,¹³⁴ eurozatykač¹³⁵, Lisabonská

¹²⁸ Adoninova zpráva, odst. 9.1

¹²⁹ Podrobněji viz kapitola 4.2.3 této práce

¹³⁰ Již v roce 1979 německý ústavní soud na okraj jednoho ze svých rozhodnutí konstatoval, že – vzhledem k politickému a právnímu vývoji, ke kterému v mezidobí došlo na evropské úrovni – ponechává otevřenou otázku, zda a případně v jaké míře jsou ještě platné argumenty vyslovené v rozhodnutí *Solange I* (Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 52, 187). Přestože to nebylo výslovně konstatováno, tímto vývojem byla patrně myšlena deklarace z roku 1977 a dosavadní judikatura Soudního dvora.

¹³¹ Bundesverfassungsgericht, 22. 10. 1986, BVerfGE 73, 339 (zejm. 386).

¹³² Bundesverfassungsgericht, 22. 10. 1986, BVerfGE 73, 339 (zejm. 379 až 382).

¹³³ *Maastrichtským rozsudkem (Brunner)* německý ústavní soud potvrdil rozhodnutí *Solange II* i svůj

smlouva¹³⁶). Tato rozhodnutí již nicméně neměla primárně charakter tlaku na vypracování katalogu základních práv Unie.

Německý Spolkový ústavní soud si svým postojem v oblasti ochrany základních práv vysloužil prominentní místo. V diskuzi se Soudním dvorem se projevil jako argumentačně silný aktér, který si obstojně obhajoval svou jurisdikci v dané oblasti. Německý ústavní soud uznává vysokou úroveň ochrany základních práv Unie, zároveň se však dosud nevzdal možnosti vyjadřovat se k této ochraně. V této souvislosti se nabízí otázka, zda se tento postoj německého ústavního soudu změní poté, co Charta nabyla závaznosti.

3.1.7. První (nezávazné) katalogy základních práv Unie

V návaznosti na cíl stanovený v usnesení z února 1984 o návrhu smlouvy o založení Evropské unie Parlament v dubnu 1989 přijal *Usnesení o přijetí Prohlášení o základních právech a svobodách* obsahující první komunitární katalog lidských práv.¹³⁷ Součástí prohlášení byl seznam práv inspirovaný Úmluvou a čítající 28 článků. Kromě základních práv, která jsou obsažena v Úmluvě, obsahovala tato deklarace také sociální základní práva jako například právo na vzdělání a právo na sociální ochranu. Katalog práv tak byl ambicióznější i než některé vnitrostátní listiny základních práv. Ani toto prohlášení se však nestalo právně závazným, neboť schvalování legislativy Unie podléhá

trvalý zájem o základní práva Společenství. V tomto rozsudku se jednalo v první řadě o otázku pravomoci Společenství, problematika lidských práv byla druhotná. Nadbytečnost přezkumu ochrany základních práv Společenstvím ze strany německého ústavního soudu v každém konkrétním případě byla podle *Maastrichtského rozsudku* odůvodněna vzájemnou spoluprací německého ústavního soudu a Soudního dvora. Bundesverfassungsgericht, 12. 10. 1993, BVerfGE 89, 155.

¹³⁴ Ve věci týkající se nařízení o banánech německý ústavní soud v roce 2000 stanovil, že stěžovatel musí prokázat nedostatečnou úroveň ochrany základních práv ze strany Společenství ve vztahu k určitému chráněnému zájmu. To předpokládá podrobnou analýzu ochrany lidských práv Společenstvím a stěžovatel se nemůže omezit na pouhou námitku nesouladu mezi komunitární a vnitrostátní úrovní ochrany. Bundesverfassungsgericht, 7. 6. 2000, BVerfGE 102, 147, odst. 54.

¹³⁵ V roce 2005 německý ústavní soud prohlásil za neplatné opatření provádějící evropský zatykač pro rozpor s německou ústavou. Toto rozhodnutí je symbolem ostražitosti německého ústavního soudu vůči ochraně základních práv v jiných členských státech. Německý zákonodárce má podle tohoto rozhodnutí využít všechny možnosti, které mu dává právo Unie, k ochraně vlastních občanů. Bundesverfassungsgericht, 18. 7. 2005, BVerfGE 2236/04.

¹³⁶ V polovině roku 2009 rozhodl německý ústavní soud o tom, že německý zákon implementující Lisabonskou smlouvu je protiústavní, protože německým zákonodárným orgánům nebyla přiznána dostatečná právní účast na rozhodování, kterou umožňuje Lisabonská smlouva. Německý ústavní soud si i po vstupu Lisabonské smlouvy ponechává možnost zkoumání, zda evropské právo je v souladu s jádrem německé ústavy, ke kterému patří například ochrana lidské důstojnosti a princip demokracie. Hodlá také přezkoumávat, zda Unie při své legislativní činnosti nevykračuje z mezí svých pravomocí v případech, kdy není možné se domoci ochrany u Soudního dvora. Bundesverfassungsgericht, 30.6. 2009, BVerfGE 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 a 2 BvR 182/09

souhlasu nejen Parlamentu, ale i Rady. Na toto prohlášení bylo nicméně opakovaně odkazováno žalobci před Soudním dvorem a zmínil je i generální advokát ve stanovisku ve věci *Grogan*¹³⁸ v roce 1991.

V prosinci 1989 byla prohlášením všech členských států s výjimkou Velké Británie přijata *Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků*. Jednalo se o reakci na skutečnost, že Bílou knihou, ani Jednotným evropským aktem nebyly řešeny sociální dopady jednotného vnitřního trhu. Jako politické prohlášení nezakládala komunitární charta žádné právní závazky pro instituce Společenství ani pro členské státy. Tato charta zdůraznila význam sociálních aspektů jednotného trhu, rovnocenný s aspekty ekonomickými. Členským státům sice byla potvrzena hlavní odpovědnost za dodržování sociálních práv,¹³⁹ Komise byla nicméně pověřena předkládáním každoročních zpráv o aplikaci charty.¹⁴⁰

S ohledem na usnesení o návrhu smlouvy o založení Evropské unie Parlament přijal v listopadu 1990 *Martinovu zprávu*, která obsahovala představu Parlamentu o politické unii formulovanou před mezivládní konferencí v prosinci 1990. Komise se vzápětí k požadavku na vypracování katalogu základních práv směřovanému na mezivládní konferenci připojila.

Na počátku devadesátých let si Andrew Clapham položil otázku, zda jsou důvody nesouhlasu členských států s ukotvením základních práv ve Smlouvách stále ještě odůvodněné.¹⁴¹ Dospěl k záporné odpovědi, a to ze čtyř důvodů:

1. ukázalo se, že Soudní dvůr je s to zohledňovat ústavy členských států;
2. Úmluva získala zcela odlišný statut ve srovnání s padesátými léty minulého století, zejména s ohledem na uznání jurisdikce ESLP všemi členskými státy a na možnost jednotlivců podat k ESLP stížnost;
3. je nepravděpodobné, že by členské státy využívaly základních práv k oslabení fungování společného trhu;
4. již Jednotný evropský akt z roku 1986 ve své preambuli výslovně odkazuje na základní práva.

Podle Claphama nicméně občané jasnou komunitární listinu základních práv nepotřebují.¹⁴² Důvodem je ochrana vyplývající z Úmluvy, přičemž přijetí samostatného

¹³⁷ Úř.věst. C 120/1989, s. 51

¹³⁸ Věc C-159/90 *Grogan*

¹³⁹ Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků, čl. 27.

¹⁴⁰ Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků, čl. 29.

¹⁴¹ Clapham 1991, s. 94

katalogu Společenství může vést k oslabení výsledků dosažených ESLP. Namísto takového katalogu se proto Clapham přimlouval za zakotvení stručného ustanovení do Smluv konstatujícího nepřijatelnost opatření neslučitelných se základními právy.

Další návrh katalogu základních práv byl Parlamentem předložen jako součást *usnesení Parlamentu o projektu Evropské ústavy* ze dne 10. února 1994.¹⁴³ Hlava VIII obsahovala katalog jen mírně upravený ve srovnání s katalogem z roku 1989. Umírněnost obou katalogů spočívá v tom, že svým obsahem nepřekračují judikaturu Soudního dvora. Významnější než obsah obou katalogů tedy pro nás zůstává samotná skutečnost, že jde o první katalogy základních práv přijaté jednou z institucí Společenství.

Zmínka o možnosti vypracování katalogu základních práv se v prosinci 1995 objevila v závěrech madridské Evropské rady v rámci agendy nadcházející mezivládní konference, která byla zahájena v roce 1996.¹⁴⁴ Myšlenka katalogu byla posléze na této mezivládní konferenci zvažována, avšak k žádnému výraznému posunu v jejím naplnění nedošlo. Žádný z členských států ani nepředložil svůj návrh katalogu.¹⁴⁵

3.1.8. Zprávy expertních skupin Komise

V druhé polovině devadesátých let dvacátého století došlo k zesílení diskuze o myšlence vlastního katalogu základních práv Unie. Impulzem k této debatě byly zprávy nezávislých expertních skupin jmenovaných nebo podporovaných Komisí. Zmíněny budou dvě nejvýznamnější z těchto *ad hoc* skupin.

Za účelem ovlivnění mezivládní konference připravující Amsterdamskou smlouvu Komise ustavila v roce 1995 výbor moudrých (*comité des sages*) vedený Mariou de Pintasilgovou. Zadáním byla analýza stavu ochrany základních práv a předložení doporučení na zlepšení tohoto stavu. Činnost skupiny vyvrcholila v březnu 1996 vydáním zprávy s názvem *Pro Evropu občanských a sociálních práv*, která doporučovala zahrnutí katalogu základních práv do Smluv. Přestože doporučení výboru moudrých nebyla v Amsterdamské smlouvě uskutečněna, podstatné je, že zpráva udržovala myšlenku katalogu základních práv živou.

V roce 1997 Parlament zopakoval svůj požadavek na zesílení ochrany základních práv Unie přijetím *Usnesení o respektování lidských práv v Evropské unii*. Usnesení

¹⁴² Clapham 1991, s. 96

¹⁴³ Úř. věst. 1994, C 61/155

¹⁴⁴ Závěry Evropské rady ze dne 15. až 16. prosince 1995, příloha 15

shrnuje zásady vyslovené v předchozích usneseních a stanoviscích Parlamentu a zdůrazňuje potřebu posílit ochranu základních práv jednotlivců v Unii.

Doporučení navržená výborem moudrých byla podpořena, dále rozpracována a posílena druhou skupinou expertů pod vedením Spirose Simitise, která v únoru 1999 předložila svoji zprávu *Potvrzení základních práv v Evropské unii – čas jednat*. Jak vyplývá ze samotného názvu zprávy, skupina zvolila velice naléhavou rétoriku. Ve zprávě jsou identifikovány nedostatky stávajícího stavu (různá ochrana základních práv v závislosti na pilíři Unie, nízká transparentnost základních práv)¹⁴⁶ a je obsaženo deset doporučení (zejména pokud jde o komplexní přístup k ochraně, jednotu mezi oblastmi působnosti Unie a její ochranou základních práv, spolupráci mezi Unií a členskými státy, posílení viditelnosti a vymahatelnosti základních práv, dialog se sociálními partnery a nevládními organizacemi nebo vyšší uznání sociálních práv). Pokud se týče katalogu základních práv, zpráva vyzývá k ukončení diskuze a k aktivnímu konání, přičemž inspirace by měla být hledána v Úmluvě: „Co je potřebné, více než kdy jindy, není nová diskuze nýbrž jasné rozhodnutí. Namísto soustředění veškerého úsilí na formulaci nové listiny práv, by uznání práv mělo stavět zejména na EÚLP, která se stala, judikaturou svých orgánů, společnou evropskou listinou základních práv.“¹⁴⁷ Desáté doporučení pak zní: „Všechna práva by měla být upravena v jediném textu. ... Proto i v případech, kdy je podstatný počet práv, jako tomu je v případě ESLP, obsažen ve zvláštním dokumentu, práva musí být výslovně uvedena. Text vypočítávající práva by měl být vložen do zvláštní části nebo zvláštní hlavy Smluv.“ Zpráva tedy konkrétností svých doporučení zvýšila tlak na členské státy k přijetí aktivního postoje k otázce katalogu základních práv a připravila tak půdu pro jejich rozhodnutí k vypracování Charty.

S odkazem na nesoulad mezi členskými státy považuje de Witte ještě v roce 1999 katalog základních práv Unie za velice sporné téma.¹⁴⁸ Umírněný postoj Parlamentu přitom označuje za užitečný odrazový můstek pro budoucí pokusy o formulaci závazného katalogu základních práv Unie. Vzhledem ke stávajícím vnitrostátním a mezinárodním nástrojům pro něj nicméně otevřenou otázkou zůstává účel takového katalogu. Hlavním přínosem by podle de Witteho byla větší viditelnost stávajícího režimu základních práv Unie. Ta by podle něj mohla posílit legitimitu Unie, což může být právě důvodem pro vlašný postoj členských států k myšlence katalogu. Konsensus ohledně katalogu nahlíží

¹⁴⁵ De Witte 1999, s. 891

¹⁴⁶ Affirming Fundamentals Rights in the European Union – Time to Act, část III.

¹⁴⁷ Affirming Fundamentals Rights in the European Union – Time to Act, část IV.9.

de Witte jako velice vzdálený právě z důvodu, že je katalog základních práv mnohými vnímán jako rozhodující krok k federální Unii. De Witte proto navrhuje soustředit se na prosazení jiných opatření, která mohou být přínosná pro účinnou ochranu práv v Unii (například zmírnění požadavků na podání žaloby na neplatnost komunitárního aktu ze strany jednotlivce, zřízení řízení o stížnosti na porušení lidského práva, účastenství organizací obhajujících veřejný zájem v řízeních Soudního dvora o lidských právech).¹⁴⁹

3.1.9. Shrnutí

Zatímco neratifikované návrhy smluv o Evropském obranném společenství a Evropském politickém společenství na ochranu základních práv odkazovaly, Římské smlouvy žádné ustanovení o této ochraně neobsahovaly, natož aby na Společenství převáděly obecnou pravomoc k ochraně základních práv. Od založení prvního komunitárního společenství uběhla téměř dvě desetiletí, než se Soudní dvůr poprvé vyjádřil kladně o existenci ochrany základních práv v právu Společenství. Trvalo další více jak dvě desítky let, než byl ve Smlouvách zakotven první obecný odkaz na ochranu základních práv, který měl však význam spíše politicko-symbolický, než právní.

Tento vývoj svědčí o tom, že členské státy zpětně uznaly dosavadní judikaturu k základním právům vytvořenou supranacionální institucí, totiž Soudním dvorem. Tuto judikaturu přitom lze označit za nejvýznamnější prvek prohloubení integrace v oblasti základních práv v období předcházejícím rozhodnutí členských států vypracovat Chartu. Nehledě na nedostatek obecné pravomoci Společenství Soudní dvůr z důvodu ochrany jednoty aplikace evropského práva konstatoval přednost evropského práva před vnitrostátními základními právy a během čtyř desetiletí své rozhodovací činnosti formuloval nepsaný katalog základních práv. Základní práva a svou pravomoc rozhodovat o nich Soudní dvůr dovedl z obecných zásad práva Společenství a ze své obecné pravomoci k přezkumu komunitárních aktů.

Postoj Soudního dvora byl veden úsilím o ochranu jednoty uplatňování komunitárního práva. Proto formuloval zásadu bezprostředního účinku a zásadu přednosti komunitárního práva. Přestože byla Soudním dvorem konstatována přednost práva Společenství i před vnitrostátním ústavním právem, německý ústavní soud odmítal

¹⁴⁸ De Witte 1999, s. 891

¹⁴⁹ De Witte 1999, s. 892-897

použití komunitárních norem odporujících lidským právům zakotveným na vnitrostátní úrovni. Tato fáze vývoje ochrany základních práv Společenství je tedy utvářena výhradně na úrovni moci soudní. Aktivita Soudního dvora je přitom reakcí na postoj německého ústavního soudu, tedy orgánu, který stojí mimo instituce Společenství a není ani exekutivní nebo legislativní složkou členského státu.

Od poloviny sedmdesátých let minulého století lze na evropské úrovni zaznamenat rozkvět rétoriky o základních právech. Hlavními obhájci ochrany základních práv byly do podpisu Charty Parlament a Komise. Jako nástroje k rozvoji svých aktivit v dané oblasti využívá Parlament zejména prohlášení a Komise především zprávy expertů. Těmito deklaratorními dokumenty bylo nejen rozšiřováno obecné povědomí o základních právech, nýbrž i vytvářen nezanedbatelný tlak na členské státy, aby se tímto tématem zabývaly. V souladu s nefunkcionalistickou teorií tímto průběžným tlakem nadnárodní instituce prosazovaly vlastní zájmy. Významná je v této souvislosti i spolupráce mezi Parlamentem, Komisí a Soudním dvorem a jejich vzájemná rétorická podpora. Komise usiluje dlouhodobě o přenos pravomocí na úroveň Společenství, ale k rozsáhlejšímu přenosu pravomocí k ochraně základních práv ve sledovaném období nedochází.

Vypracování katalogu základních práv požaduje Parlament opakovaně od poloviny sedmdesátých let. Možnost vytvoření seznamu základních práv je však zvažována již i ve zprávě Komise o Evropské unii z roku 1975. Obě listiny základních práv vypracované Parlamentem v letech 1989 a 1994 pak lze považovat za významné z hlediska vytváření podmínek pro akceptování myšlenky závazného katalogu ze strany členských států. Z předkládaného rozboru vyplývá, že myšlenku vlastního katalogu základních práv Společenství aktivně podporoval Parlament i Komise. Členské státy, respektive Evropská rada a Rada, naopak tuto myšlenku nepodporovaly, respektive se k ní vůbec nevyjadřovaly, a to především ze dvou důvodů. Za prvé členské státy nechtěly stanovit meze své legislativní a rozhodovací činnosti na úrovni Společenství. Za druhé členské státy se mohly obávat vlivu takového katalogu na své vnitrostátní právo.

Jako významný prvek stagnace evropské integrace lze označit skutečnost, že do vyhlášení Charty v roce 2000 nedošlo k žádnému výraznému přenesení obecných pravomocí v oblasti základních práv na Unii. Za zmínku nicméně stojí sankční mechanismus předvídaný pro případ porušování základních práv členským státem. Tento mechanismus má však spíše preventivně-politický charakter a v běžných podmínkách nijak neovlivní standard práv jednotlivců. Nadnárodní instituce se vnitřní politikou

základních práv zabývaly v omezené míře, a to spíše v rovině teoretické než praktické. Za jeden z hlavních dopadů aktivit komunitárních institucí ve zkoumaném období lze tedy označit právě rozhodnutí členských států vedoucí k vypracování Charty.

V druhé polovině sedmdesátých let a během osmdesátých let dvacátého století lze dále zaznamenat opakované úsilí institucí Společenství o budování evropské identity. Iniciátory tohoto úsilí jsou především Komise, ale i členské státy. Sledovaným záměrem je zvýšení legitimacy Společenství a pocitu sounáležitosti občanů Společenství. Výsledkem těchto iniciativ je existence konceptů s výrazně symbolickým nábojem jakým je například evropské občanství nebo evropská vlajka. V Maastrichtské smlouvě je ochrana základních práv označena za jednu ze základních hodnot, na kterých je Unie založena.

Lze tedy shrnout následující **prvky integrace** v období před vznikem Charty:

- judikatura Soudního dvora stanoví přednost komunitárního práva před vnitrostátní ochranou základních práv;
- judikatura Soudního dvora obsahuje nepsaný katalog základních práv;
- zahájení iniciativ institucí Společenství sledujících utváření evropské identity v druhé polovině sedmdesátých let a v osmdesátých let dvacátého století;
- vytvoření řady nástrojů se symbolickým účinkem, například evropské občanství.
- Za **prvky stagnace** v období předcházejícímu vzniku Charty lze označit:
- nedošlo k přenosu obecných pravomocí ohledně ochrany základních práva na Unii;
- členské státy se myšlenkou katalogu základních práv vážně nezabývaly.

3.2. Příprava Charty v prvním a druhém Konventu

Cílem této kapitoly je sledovat prvky integrace a stagnace během práce prvního a druhého Konventu. Hlavní otázky zní: Jak se konventy postavily k otázce přenosu pravomocí? Jaký dopad měla práce konventů na utváření evropské identity?

Tato kapitola nejprve předkládá pojednání o souvislostech samotného rozhodnutí Chartu vypracovat. Následují přehledy charakteristických rysů fungování obou konventů. Těžiště této kapitoly pak spočívá ve zkoumání řešení konkrétních otázek kompetencí a evropské identity v rámci obou konventů.

3.2.1. Zadání úkolu vypracovat Chartu

V předcházející kapitole bylo popsáno dlouhodobé působení nadnárodních institucí směřující k prosazení myšlenky vlastního závazného katalogu základních práv. Tímto působením byl vytvářen tlak na členské státy, bez jejichž rozhodnutí se takový katalog nemohl stát součástí komunitárního práva. Předpokladem završení tohoto úsilí nadnárodních institucí úspěchem bylo proto zajištění dostatečné podpory myšlenky katalogu na straně členských států.

Za hlavního spojence z řad států, který se o prosazení myšlenky Charty zasadil nejvíce, můžeme označit Německo. Orientace na ochranu základních práv má v poválečném Německu silnou tradici, přičemž ústředním orgánem této ochrany je Spolkový ústavní soud. Jak bylo popsáno, právě tento ústavní soud jako první vyslovil požadavek, aby Soudní dvůr respektoval lidská práva a aby Společenství přijalo svou listinu základních práv. I na německé akademické půdě mělo volání po katalogu základních práv Společenství silnou tradici.¹⁵⁰ Myšlenka zřídit orgán sestávající zejména z poslanců Parlamentu a národních parlamentů s úkolem vypracovat katalog základních práv se navíc objevila již v polovině devadesátých let v úvahách německých představitelů v rámci jednání o Amsterdamské smlouvě.¹⁵¹

Právě německé předsednictví ustavení prvního Konventu na jaře 1999 iniciovalo. Je zřejmé, že se předsednictví rozhodlo nalézt metodu, která by ve srovnání s mezivládními konferencemi byla rychlejší a nevyžadovala by předchozí změnu Smluv. Významnou roli bezpochyby sehrála i sympatie nové vládní koalice sociálních demokratů a zelených s myšlenkou katalogu základních práv Unie. Na summitu Evropské rady, který se konal v Berlíně na konci března 1999 a který byl věnován převážně schválení Agendy 2000, dosud myšlenka Charty diskutována nebyla.¹⁵² K veřejnému oznámení záměru vypracovat Chartu tak došlo během proslovu spolkové ministryně spravedlnosti Herthy Däubler-Gmelinové na konferenci „Evropská charta základních práv“ dne 27. dubna 1999. Z proslovu bylo zřejmé, že Německo bude od počátku usilovat o právně závazný dokument „nejvyšší právní síly“, zaručující základní práva občanů „vůči instancím Unie“ a zavazující členské státy k jejímu respektování při uplatňování práva

¹⁵⁰ Viz např. Hilf 1991

¹⁵¹ Viz svědectví Meyera in Schönlau 2005, s. 107

¹⁵² Závěry Evropské rady Berlín 1999

Společenství.¹⁵³ Charta byla přitom otevřeně označena za součást diskuze o ústavních aspektech integrace. Na konferenci byla následně diskutována struktura grémia pověřeného vypracováním katalogu, jakož i jeho možný mandát.

V důsledku nasazení německé vlády, jakož i intenzivního lobování německého parlamentu a Parlamentu u svých protějšků v jiných členských státech, zejména ve Velké Británii a Francii, aby vytvářely tlak na své vlády, s cílem podpořit novou metodu přípravy katalogu, se podařilo bez problémů prosadit tuto metodu jak na Výboru stálých zástupců, tak později i na Evropské radě.

Jaké mohou být důvody bezproblémového schválení návrhu vypracování Charty a zřízení prvního Konventu? Za první důvod je možné označit kvalitní přípravu a prezentaci projektu Charty německým předsednictvím. Kolínský summit dále mohl usilovat o prezentaci Unie navenek jako ochránce lidských práv v kontextu porušování lidských práv v Kosovu a navazujícího zahájení leteckých útoků proti Jugoslávii ze strany NATO. Ostatně myšlenka ochrany demokracie a lidských práv v Evropě byla na konci devadesátých let často přítomna v rétorice hlavních politických představitelů Unie. Svou roli mohly sehrát i volby do Parlamentu v roce 1999 a úsilí politiků posílit legitimitu Unie. Dalším významným aspektem byl patrně předpokládaný výběr Romana Herzoga jako osoby pověřené německou vládou k přípravě Charty.

Pokud má být hodnocen vliv Charty na integrační proces, je třeba zkoumat zadání úkolu ze strany iniciátorů vypracování Charty. Jedině zkoumáním tohoto zadání je možné hodnotit úspěšnost či neúspěšnost projektu Charty. Zastavme se proto nyní u mandátu prvního Konventu, který byl vymezen na zasedáních Evropské rady v Kolíně nad Rýnem a v Tampere. Rozhodnutí Evropské rady o ustavení prvního Konventu bylo na základě německé iniciativy obsaženo v závěrech předsednictví Evropské rady zasedající v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999.¹⁵⁴ Protože je Kolínský mandát vzácným důkazem pro porozumění charakteru procesu a důvodu vzniku Charty, je zde citován v úplném znění:

„Ochrana základních práv je základní zásadou Unie a nepostradatelným předpokladem její legitimacy. Závazek Unie respektovat základní práva byl potvrzen a definován judikaturou Evropského soudního dvora. V současné fázi vývoje Unie se jeví být potřebné vyhotovit Chartu základních práv za účelem zajištění větší viditelnosti jejich zásadní důležitosti a významu pro občany Unie.

¹⁵³ Proslov Däubler-Gmelin 1999 (www.ena.lu)

¹⁵⁴ Závěry Evropské rady Berlín 1999, odst. 44 a 45 a příloha IV

Evropská rada se domnívá, že Charta má obsahovat základní práva a svobody, jakož i základní procesní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a odvozená z ústavních tradic společných členským státům, jako obecných zásad práva Společenství. Charta má také zahrnovat základní práva, která přísluší pouze občanům Unie. Při vypracování takové Charty mají být dále zohledněna hospodářská a sociální práva obsažená v Evropské sociální Chartě a Chartě Společenství o základních sociálních právech pracovníků (článek 136 SES), pokud pouze nezakládají cíle pro činnost Unie.

Podle názoru Evropské rady návrh takové Charty základních práv Evropské unie má být vypracován grémiem složeným ze zástupců Evropského parlamentu a národních parlamentů. Zástupci Evropského soudního dvora se mají účastnit jako pozorovatelé. Zástupci Hospodářského a sociálního výboru, Výboru regionů a sociální skupiny jakož i odborníci mají být pozváni k vyjádření svých názorů. Služby sekretariátu mají být poskytovány Generálním sekretariátem Rady.

Toto grémium má předložit návrh dokumentu před Evropskou radou v prosinci 2000. Evropská rada navrhne Evropskému parlamentu a Komisi, že společně s Radou, mají slavnostně vyhlásit na základě návrhu dokumentu evropskou Chartu základních práv. Bude rozhodnuto, zda a případně jak má být Charta začleněna do Smluv. Evropská rada zmocňuje Radu pro všeobecné záležitosti k přijetí potřebných kroků před Evropskou radou v Tampere.¹⁵⁵

Toto vyjádření politické vůle hlavami států a vlád Unie se stalo hlavním vodítkem prvního Konventu, byť výklad těchto mandátů byl opakovaně zpochybňován. Zároveň se jedná o cenný zdroj k pochopení procesu vývoje Charty a důvodů pro její vypracování. Členové prvního Konventu na Kolínský a Tamperský mandát odkazovali při odůvodnění, k čemu je konvent oprávněn či povinen. Přestože byly předkládány různé výklady mandátů, nikdo nezpochybňoval mandát k vypracování Charty jako takový.

Kolínský mandát označuje ochranu základních práv za předpoklad legitimacy Unie. Důvodem pro vypracování Charty nebylo podle Kolínského mandátu zlepšení ochrany základních práv, nýbrž zviditelnění jejich zásadního významu. Primárním cílem Charty mělo tedy být podle Kolínského mandátu změnit vnímání Charty jednotlivci, nikoli podstatu jejich práv. Této skutečnosti se dovolávali někteří členové prvního

¹⁵⁵ Závěry Evropské rady Kolín 1999, příloha IV. Na zasedání Evropské rady v Tampere v říjnu 1999 pak bylo upřesněno složení grémia a stručně upraveno jeho předsednictví a způsoby fungování. Především

Konventu při tvrzení, že Charta může pouze odrážet dosavadní stav základních práv a nikoli formulovat nová práva nebo upravovat práva zakotvená v pramenech, ze kterých Charta vychází.

Záměrem tohoto zviditelnění základních práv tedy bylo zajištění snadnější orientace jednotlivce mezi jednotlivými úrovněmi ochrany základních práv (vnitrostátní, komunitární, mezinárodní) a tím i jejich větší účinnosti. Dosavadní nepřehlednost a složitost nástrojů této ochrany měly negativní dopad na právní jistotu, a proto do jisté míry i podkopávaly legitimitu systému Unie.

3.2.2. Fungování, metody a výsledky práce prvního Konventu

V předcházející části práce byly identifikovány faktory významné pro vznik Charty. Pochopení významu i obsahu Charty je však jen stěží možné bez pochopení okolností samotného jejího vypracování. Podrobnější pohled na fungování a práci prvního Konventu jakožto orgánu, který vypracoval převážnou většinu obsahu Charty, odhalí souvislosti, které dotváří úplný pohled na Chartu. Proto bude v této kapitole nastíněn rámec složení prvního Konventu i metody jeho práce.

Samotné zřízení prvního Konventu lze považovat za jeden z nejinnovativnějších aspektů celého projektu Charty. V této souvislosti není bez významu, že Evropská rada nedisponovala žádnou výslovnou pravomocí učinit takový krok. Konvent neměl pravomoc činit rozhodnutí, jeho úkolem bylo pouze vypracovat návrh Charty. I přes tyto okolnosti konvent jednal relativně autonomně, což je možné ilustrovat již na samotném názvu: namísto neutrálního pojmu „grémium“ (angl. „body“) uvedené v Kolínském mandátu si toto uskupení samo zvolilo významnější označení „konvent“.

Přesné vymezení rozsahu zadání konventu na základě Kolínského mandátu bylo složité. Řada diskuzí konventu proto byla věnována právě objasňování popisu práce.¹⁵⁶ Většina členů konventu si byla vědoma významu projektu Charty v rámci reformy a legitimizace Unie. Prosadilo se však úsilí soustředit se výhradně na obsah Charty. Bylo moudré vyloučit z debaty sporné body, k jejichž řešení neměl konvent pravomoc. Členové konventu tak byli ušetřeni diskuze otázky budoucího statutu Charty a ústavy Unie, která nebyla Kolínským mandátem zodpovězena. Tím byly reflektovány obavy

bylo stanoveno, že grémium má být složeno ze zástupců hlav států a vlád, předsedy Komise, jakož i členů Evropského parlamentu a národních parlamentů; příloha závěrů Evropské rady Tampere 1999.

¹⁵⁶ Schönlau 2005, s. 83

zaznívajících v některých členských státech, zejména ve Velké Británii, kde média varovala před Chartou jako jádrem vznikajícího evropského superstátu.

Formulace textu byla do určité míry ovlivněna nejistotou, zda bude mít konečný text charakter závazného textu nebo pouze politického prohlášení. Vypracování právně závazného textu totiž vyžaduje jinou techniku a jiný jazyk než vypracování politického prohlášení. Právně závazný text musí být přesný a úplný, zatímco politické prohlášení vyžaduje vysokou jazykovou kvalitu a krátkost textu. Významná byla v této souvislosti pragmatická strategie navržená předsedou konventu mlčky předpokládat budoucí závaznost Charty.¹⁵⁷ V ideálním případě mělo být tedy možné výsledný text převzít bez dalšího do Smluv. Nevyřešením budoucího právního statutu Charty Kolínský mandát ve skutečnosti poskytl větší flexibilitu pro diskusi a rozhodování Konventu.¹⁵⁸ Otázka právního statutu Charty byla posléze zahrnuta do deklarace z Laekenu, jako jedna z hlavních otázek, o kterých měl rozhodnout druhý Konvent v rámci přípravy Ústavy.

Pokud jde o složení konventu, vůbec poprvé členské státy připustily, aby do důležitého projektu evropské integrace byly kromě nich zapojeny Parlament, národní parlamenty i Komise. Členové parlamentů měli dokonce většinu skoro tří čtvrtin, což posilovalo legitimitu konventu, ale i znamenalo početní převahu nad zástupci členských států. Braibant konvent dokonce přirovnává ke konventu francouzské revoluce a konventu, který vypracoval ústavu USA.¹⁵⁹

Předsedou konventu byl zvolen zástupce Německa Roman Herzog. Jmenování bývalého spolkového prezidenta a bývalého předsedy Spolkového ústavního soudu bylo signálem pro ostatní členské státy ke jmenování srovnatelných osobností, jakožto svých zástupců. Velký vliv v Konventu získali zejména zástupce Velké Británie lord Goldsmith a zástupce Francie Guy Braibant. Šestnáct členů Konventu byli poslanci Parlamentu. Dalších třicet delegátů pocházelo z národních parlamentů. Charakteristické bylo, že někteří členové zůstali celou dobu velice pasivní, zatímco jiní, jako například Goldsmith nebo zástupce německého Bundestagu Jürgen Meyer průběžně ovlivňovali práci konventu velice aktivně. Zástupci členských států nepocházeli vždy ze státního aparátu, řada z nich byla vysokoškolskými učiteli, advokáty nebo soudci. Evropská rada se ve svých závěrech nedotkla otázky vázanosti členů konventu stanoviskem orgánů, jež je do konventu delegovaly. Zpravidla nicméně obdrželi od těchto orgánů obsahové zadání a

¹⁵⁷ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 2. zasedání, s. 131

¹⁵⁸ Schönlau 2005, s. 84

¹⁵⁹ Braibant 2001, s. 19-20

udržovali i kontakt s nevládními organizacemi a odborníky. Tato neustálá zpětná vazba přispěla k úspěchu konventu.

Velký vliv na vytváření textu Charty vykonávalo předsednictví konventu předvídané závěry Evropské rady z Tampere („Prezídium“). Prezídium se skládalo z předsedy Herzoga a jeho místopředsedů, kterými byli António Vitorino (zástupce Komise), Inigo Méndez de Vigo ze Španělska (zvolený zástupce delegace Evropského parlamentu), Gunnar Jansson z Finska (zvolený zástupce delegací národních parlamentů), Guy Braibant z Francie (pověřený Francií, jakožto předsednickou zemí v době předpokládaného ukončení práce konventu) a Paavo Nikula během finského předsednictví respektive později Pedro Bacelar de Vasconcellos během portugalského předsednictví (osoba pověřená předsedou Evropské rady). Je zřejmé, že pokud by Velká Británie prosadila svého zástupce jako člena Prezídia, práce tohoto předsednictva by byla podstatně komplikovaná. Prezídium určovalo plán prací a časový rozvrh, připravovalo návrhy a program zasedání, jakož i zasedání předsedalo. Připravovalo dále návrhy textů jednotlivých článků Charty. Zohledňovalo přitom poznámky a pozměňovací návrhy předložené písemně nebo ústně členy konventu. Funkci sekretariátu Prezídia vykonával Generální sekretariát Rady.

Práce konventu byla charakteristická průběžnou odbornou a politickou diskuzí. Jednání delegátů přitom probíhala na dvou základních úrovních. V první řadě šlo o jednání uvnitř čtyř základních uskupení konventu, tedy uvnitř Komise, mezi zástupci vlád, mezi zástupci národních parlamentů a uvnitř delegace Parlamentu.¹⁶⁰ Na úrovni konventu pak docházelo ke střetu parlamentního a vládního způsobu uvažování. Neexistovaly předurčené mocenské bloky, naopak průběžně vznikaly nové koalice. Příkladem spolupráce může být dokument vypracovaný v létě 2000 společně Braibantem a Meyerem, který přispěl k zajištění širokého konsenzu ohledně sociálních práv.¹⁶¹ K některým základním otázkám se naopak utvářely pevné tábory, například k otázce do jaké míry se inspirovat Úmluvou, nebo k otázce v jaké míře mají být do Charty zapracována sociální práva.

Významná byla i politická příslušnost k některé z volně fungujících politických skupin. Hlavními proudy byla pravicová skupina v čele s křesťanskými demokraty a levicově orientovaná skupina vedená sociálními demokraty.

¹⁶⁰ Braibant 2001, s. 25

¹⁶¹ Braibant 2001, s. 45

Rozhodování bylo založeno na metodě konsensu. Prezídium záměrně zvolilo fázový postup. Předložilo návrh, umožnilo jeho diskuzi, zapracovalo změny a předložilo jej opět k diskuzi. Hranice možností této metody se projevovaly v závěrečné fázi prací, kdy si někteří zástupci vlád, ale také zástupci politických skupin vyhradili jistý druh práva veta nebo dokonce hrozili bojkotem. Prezídium proto v některých případech přistoupilo na vyjednávání s národními vládami. V zájmu hledání konsensu většinou nedocházelo v plénu k žádnému hlasování.¹⁶² Ani při konečném návrhu Charty hlasováno nebylo. Je zřejmé, že pravidelné hlasování by vedlo k většímu rozkolu mezi delegáty a celkový kompromis by byl složitější.

Konvent tedy postupoval konsensuálně tak, aby nebylo vítězů ani poražených. Na místo závěrečného hlasování předneslo Prezídium na zasedání dne 26. září 2000 rozsáhlý přehled názorů členů konventu. Členové konventu pak ve svých příspěvcích s návrhem souhlasili, byť v některých případech s připojením kritiky. Na tomto pozadí prosadil Herzog formulaci o tom, že členové konventu s návrhem Charty „souhlasili téměř jednomyslně“.¹⁶³

Zvolená metoda konventu vykazovala značnou míru transparentnosti. Řada dokumentů byla zveřejněna na internetu a zasedání pléna konventu byla volně přístupná veřejnosti. Naproti tomu rozhodování Prezídia transparentní nebylo. Členové konventu předkládali velké množství pozměňovacích návrhů, které Prezídium fakticky považovalo za pouhé náměty. Často nebylo zřejmé, podle jakých kritérií Prezídium tyto náměty zohledňovalo. Prezídium navíc nenaplnilo svůj počáteční záměr vypracovávat a zveřejňovat protokoly ze svých zasedání. Ani návrhy Prezídia a příspěvky jednotlivých členů konventu nebyly zveřejněny ve své úplnosti.¹⁶⁴

Zároveň měla být zajištěna srozumitelnost i krátkost textu. Podle nepsaného pravidla se konvent snažil každý článek omezit na tři odstavce, což se mu s výjimkou článku 41 Charty také podařilo.¹⁶⁵ Napětí mezi krátkostí a přesností textu je nicméně zřejmé.

Byl veden dialog se zástupci občanské společnosti, velký časový tlak na konvent nicméně účinnost tohoto dialogu významně oslabil.

¹⁶² Braibant 2001, s. 27; k ojedinělým případům hlasování viz Bernsdorff – Borovsky 2002, zápis 12. zasedání, s. 270

¹⁶³ Bernsdorff – Borovsky 2002, s. 53

¹⁶⁴ Bernsdorff – Borovsky 2002, s. 54

¹⁶⁵ Odstavce každého článku jsou číslovány s výjimkou čl. 32 a 47 Charty. Zatímco v případě čl. 47 Charty byl nedostatek číslování odstavců způsoben úmyslně, na očíslování odstavců čl. 32 Charty bylo od počátku zapomenuto.

Podle Kolínského mandátu měl konvent předložit návrh Charty včas před Evropskou radou v prosinci 2000. Konečný návrh Charty byl předložen po pouhých devíti měsících prací na slavnostním závěrečném zasedání konventu dne 2. října 2000. Na zasedání Evropské rady v Biaritz, které se konalo ve dnech 13. a 14. října 2000,¹⁶⁶ pak hlavy států a vlád neměly žádné pozměňovací či doplňovací návrhy a jednohlasně schválily znění návrhu.

Evropská rada přijala Chartu na summitu v Nice v prosinci 2000 v podobě politické deklarace, přičemž konstatovala, že otázka právní závaznosti bude vyřešena později.¹⁶⁷ V této souvislosti je vhodné připomenout, že během přípravy Charty o schválení její právní závaznosti žádala Komise,¹⁶⁸ Parlament¹⁶⁹, ale i Hospodářský a sociální výbor,¹⁷⁰ Výbor regionů,¹⁷¹ Ombudsman, Evropská odborová konfederace¹⁷² a řada nevládních organizací. Otázka právní závaznosti Charty tak zůstala otevřena na dalších devět let.

3.2.3. Fungování, metody a výsledky práce druhého Konventu

Jedním ze čtyř cílů stanovených v deklaraci z Laekenu o budoucnosti Evropské unie ze dne 15. prosince 2001 bylo včlenění Charty do zakládacích smluv a přijetí ústavy Unie.¹⁷³ Tímto prohlášením byl i ustaven konvent k vypracování ústavního textu. Tento konvent se mohl prvním Konventem inspirovat v nejen způsobem své práce a hledáním konsensu, nýbrž i hledáním společné identity Unie.

Pracovní skupina II Konventu o budoucnosti Evropy („druhý Konvent“) se scházela od června do října 2002 pod vedením komisaře Antonia Vitorina. Jejím úkolem bylo jednak včlenění Charty do Ústavy a dále přistoupení EU k Úmluvě. Po složitých

¹⁶⁶ Jednalo se o neformální zasedání Evropské rady, proto nebyly vyhotoveny závěry předsednictví.

¹⁶⁷ Závěry předsednictví Evropské rady v Nice, 7. – 9. 12. 2000, bod 2.

¹⁶⁸ Commission Communication on the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Brussels, 13. 9. 2000, COM(2000)559final, s. 10; Communication from the Commission on the Legal Nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Brussels, 11. 10. 2000, COM(2000) 644 final, s. 6

¹⁶⁹ Communication from the Commission on the Legal Nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Brussels, 11. 10. 2000, COM(2000) 644 final, s. 3

¹⁷⁰ Opinion of the Economic and Social Committee on „Towards an EU Charter of Fundamental Rights“, 1005/2000, 20. 9. 2000, odst. 3.2.2

¹⁷¹ Resolution of the Committee of the Regions on the ‘Charter of Fundamental Rights of the European Union’, 20. 9. 2000, odst. 15

¹⁷² Resolution of the European Trade Union Confederation, 16. – 17. 9. 1999, s. 2; Resolution on the Proposal for a Charter of Fundamental Rights, 25. - 26. 10. 2000, in Our Priorities, ETUC resolutions 2000, s. 70-71 a 81-83

¹⁷³ Evropská rada. Laeken (2001)

debátách tato skupina vypracovala závěrečnou zprávu o obou těchto otázkách.¹⁷⁴ Plénum Konventu následně řešilo již pouze jednu velkou otázku, totiž umístění Charty v architektuře Ústavy. Mezivládní konference pak přidala pouze jednu další změnu akceptováním žádosti Velké Británie na doplnění Charty o ustanovení vztahující se k Vysvětlení k Chartě.

Když druhý Konvent zahájil svou práci, existoval zásadní rozpor mezi většinou členských států volající po plném včlenění Charty do primárního práva a menšinou s tímto včleněním nesouhlasící. Tuto menšinu tvořila Velká Británie podporovaná pěti dalšími členskými státy: Irskem, Švédskem, Dánskem, Nizozemím a Lotyšskem.¹⁷⁵ Kompromis mezi oběma stranami byl hledán s ohledem na zásadu, že znění Charty navržené prvním Konventem nemůže být druhým Konventem podstatně upravováno.¹⁷⁶ Znovuotevření debaty o jednotlivých právech, formulovaných na základě pracně vyváženého kompromisu v prvním Konventu, totiž mohlo být pro další osud Charty nebezpečné. Námitky byly podrobeny diskuzi, přičemž byli slyšeni i vybraní experti.¹⁷⁷ Na základě této diskuze pak byla doplněna tři nová ustanovení článku 51 Charty. Ve své závěrečné zprávě druhý Konvent prezentoval tyto změny jako potvrzení skutečnosti, na které se již shodl první Konvent, totiž že Charta nemá dopad na rozdělení pravomocí.¹⁷⁸

Zajímavý je postup, jakým se nová ustanovení článku 51 Charty podařilo Velké Británii prosadit. Nebyly totiž otevřeně navrženy baronkou Scotlandovou, zástupkyní britské vlády, nýbrž byly předloženy předsedou Konventu jako kompromisní řešení, a to po intenzivních bilaterálních jednáních mezi nimi oběma.¹⁷⁹ Pracovní skupina, prezídium i plénum pak znění návrhů schválilo beze změny. Většina pléna druhého Konventu přitom kompromisní řešení přivítala.¹⁸⁰

Před koncem druhého Konventu vláda Velké Británie překvapivě otevřela otázku statutu Vysvětlení k Chartě. V závěrečné zprávě pracovní skupiny bylo konstatováno, že bude pořízena aktualizovaná verze těchto vysvětlení a že jim má být věnována pozornost, přestože je v nich uvedeno, že nemají právní účinek.¹⁸¹ Britská vláda požádala, aby bylo zapracováno ustanovení označující vysvětlení za text, který je třeba zohledňovat při výkladu Charty. Prezídium druhého Konventu toto akceptovalo, byť pouze v podobě

¹⁷⁴ CONV 354/02

¹⁷⁵ Ladenburger 2007, s. 313-314

¹⁷⁶ CONV 354/02, s. 4

¹⁷⁷ CONV 295/02

¹⁷⁸ CONV 354/02, s. 5

¹⁷⁹ Ladenburger 2007, s. 315

¹⁸⁰ CONV 378/02, s. 9-12

ustanovení v preambuli Charty. Během poslední pracovní schůze pléna druhého Konventu byl tento postup značně kritizován, ustanovení však bylo ponecháno.¹⁸² Tuto záležitost nicméně Velká Británie znovu otevřela na mezivládní konferenci a podařilo se jí dosáhnout zapracování ustanovení o Vysvětlení k Chartě do samotného jejího textu v podobě článku 51 odst. 7 Charty.¹⁸³

V následující kapitole budou nastíněny hlavní obsahové a formální aspekty vypracování Charty v prvním a druhém Konventu, které souvisí s otázkami rozložení pravomocí a evropské identity. Spíš než na formulace, ohledně kterých byla rychle nalezena shoda, se práce soustředí na formulace vzniklé na základě kompromisu.

3.2.4. Otázka rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy

3.2.4.1. Obecné omezení dopadu Charty na rozdělení pravomocí

Otázka vztahu Charty k rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy byla velice intenzivně debatována jak během prvního tak druhého Konventu. Členové obou konventů i akademická obec konstatovali existenci napětí mezi omezenými pravomocemi Unie a ambicí vypracovat tematicky výlučný katalog základních práv obsahující i ustanovení týkající se oblastí, ve kterých nemá Unie žádnou pravomoc nebo je její pravomoc velice omezená. Příkladem mohou být ustanovení Charty dotýkající se práva na stávkou, vzdělávání, svobody náboženství, zákaz trestu smrti nebo mučení, přístupu ke zdravotní péči, otázek bioetiky, rodinného práva nebo organizace vojenských sil.¹⁸⁴

Za příklad projevu uvedeného napětí v prvním Konventu může sloužit článek 48 Charty ohledně presumpce nevinoty a práva na obhajobu. Jedná se o právo, které se nachází v Úmluvě, takže na první pohled je víceméně nesporné, že mělo být zapracováno do Charty. Proti jeho zohlednění v Chartě bylo namítáno, že na poli trestního práva chybí jakákoliv pravomoc Unie. Jako protiargument bylo konstatováno, že taková pravomoc alespoň částečně existuje (například opatření Europolu může sebou přinést zásahy do práv na obhajobu) a v budoucnu patrně bude ještě posílena (například v souvislosti s harmonizací evropských trestních zákoníků a procesních řádů).¹⁸⁵

¹⁸¹ CONV 354/02, s. 10

¹⁸² CONV 814/03, s. 3

¹⁸³ Ladenburger 2007, s. 316

¹⁸⁴ Working group II WD 3, s. 1

¹⁸⁵ Barriga 2003, s. 146

První Konvent vycházel z rozlišování povinnosti Unie chránit základní práva při jakékoli své činnosti na straně jedné a rozsahu pravomocí Unie na straně druhé.¹⁸⁶ Otázku pravomocí proto vyřešil vypracováním tematicky úplné listiny základních práv a současným stanovením, že Charta nezakládá žádnou novou pravomoc nebo úkol Unie, ani nemění své stávající pravomoci nebo úkoly (článek 51 odst. 2 Charty). Již na začátku prací druhého Konventu byl potvrzen široký konsensus o tom, že Charta nemá vést k rozšíření pravomocí Unie.¹⁸⁷ Druhý Konvent pouze upřesnil, že toto ustanovení platí pro Společenství i Unii a že je vyloučena jakákoli změna statu quo v oblasti pravomocí (tedy nejen rozšíření pravomocí a úkolů). Přestože formulace tohoto odstavce byla bezproblémová, její účinek se stal předmětem intenzivních diskuzí, neboť euroskeptičtí členové Konventu této klauzuli nedůvěřovali.

Z uvedeného vyplývá, že aktivní povinnost zajistit a podporovat dodržování práv Charty může Unii vzniknout pouze v rozsahu jejích pravomocí a v souladu se zásadou subsidiarity. V dlouhodobém horizontu nicméně může Charta jakožto komplexní katalog základních práv vykazovat unifikační tendenci, které soudci mohou, ale nemusí odolávat.¹⁸⁸

3.2.4.2. Subjekty povinné z Charty

Z ustanovení článku 51 odst. 1 Charty plyne, že Charta zavazuje nejen instituce Unie, nýbrž také členské státy výhradně při uplatňování práva Unie. Tomuto článku věnoval první Konvent při svých pracích zvlášť vysokou pozornost. Jedná se zde totiž o politicky navýsost citlivou otázku dopadu Charty na ochranu základních práv v členských státech a jejich pravomoci. Diskuze byly tedy vedeny k zodpovězení toho, jak může být definována oblast působnosti Charty, aniž by tím byla zřízena nová pravomoc pro Unii. Tato obava byla ze strany mnoha členů prvního Konventu opakovaně tlumočena, ať již při diskuzi o článku 51 Charty, nebo při diskuzi nad formulací konkrétních práv.¹⁸⁹

Ve prospěch pojetí, podle kterého by povinnosti z Charty měly být směřovány pouze na instituce Unie, se například vyslovil sám Herzog při svém zahajovacím

¹⁸⁶ Working group II WD 3, s. 2

¹⁸⁷ Working group II, WD 3

¹⁸⁸ Viz Ladenburger in House of Lords European Union Committee Report, 2007-08, s. E82-E83

¹⁸⁹ De Búrca 2001, s. 136-137

prohlášení prvního Konventu.¹⁹⁰ Při takovém pojetí Charty by její akceptovatelnost členskými státy byla pochopitelně snazší. Na základě iniciativy komisaře Vitorina však Prezídium i plénum dospěly k závěru, že Charta nemůže ignorovat ustálenou judikaturu Soudního dvora a je třeba ji kodifikovat. Z této judikatury vyplývá požadavek na členské státy dodržovat základní práva Unie, pokud jednají v rámci rozsahu komunitárního práva.¹⁹¹ Charta zavazující pouze instituce Unie by tedy nedosahovala úrovně ochrany již existující na základě judikatury Soudního dvora. Logika této judikatury vychází z toho, že právo Unie je uplatňováno nejen institucemi Unie samotnými, nýbrž většinou přímo orgány a soudy členských států. Zajistit stejnou ochranu základních práv v obou situacích je pak otázkou důvěryhodnosti a jednoty právního řádu Unie. Ze svého původního postoje ustoupil i Herzog s odůvodněním, že by se instituce Unie mohly zbavit své odpovědnosti za ochranu základních práv v případech, kdy komunitární předpisy provádí členské státy.¹⁹²

Některá ustanovení jsou přesto formulována tak, že zavazují pouze Unii, nikoli členské státy. Jedná se zejména ustanovení týkající se starších osob a osob se zdravotním postižením (článek 25 a 26 Charty),¹⁹³ právo na řádnou správu (článek 41 Charty), právo na přístup k dokumentům (článek 42 Charty), právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv (článek 43 Charty) a právo předložit petici Parlamentu (článek 44 Charty).

Článek 51 odst. 1 Charty nicméně v jednom bodě tehdejší judikaturu překročil. Působnost Charty byla totiž formulována ve vztahu k právu Společenství i Unie, tedy ve vztahu ke všem třem pilířům Unie. Obecná příslušnost přezkoumávat dodržování základních práv nejen v prvním pilíři, ale i ve druhém a třetím pilíři náleží Soudnímu dvoru nicméně až od Amsterdamské smlouvy a nebyla proto do doby přípravy Charty v judikatuře Soudního dvora reflektována.¹⁹⁴ Většina členů prvního Konventu prosazovala jednotné zacházení se všemi třemi pilíři Unie, zejména vzhledem na citlivé záležitosti v oblasti třetího pilíře (policejní a justiční spolupráce v trestních věcech), které přes svůj mezivládní charakter obsahují i jisté nadnárodní prvky (jde zejména o rámcová rozhodnutí).¹⁹⁵

¹⁹⁰ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 1. zasedání, s. 111

¹⁹¹ Viz rozhodnutí ve věcech 5/88 *Wachauf*, C-368/95 *Familiapress*, C-292/97 *Karlsson* a C-112/00 *Schmidberger*.

¹⁹² Barriga 2003, s. 151

¹⁹³ Hlavním cílem těchto ustanovení je zajištění možnosti pozitivní diskriminace těchto skupin osob na úrovni členských států; Barriga 2003, s. 115

¹⁹⁴ Peers 1999, s. 170

3.2.4.3. Vztah mezi Chartou a jejími zdroji

Jedním z cílů Charty bylo shromáždit na jednom místě základní práva obsažená ve spleti různých dokumentů. Charta je tedy založena na několika zdrojích, které byly zčásti identifikovány již v Kolínském mandátu a jsou nyní uvedeny v její preambuli. Výčtem konkrétních dokumentů v Kolínském mandátu se Evropská rada snažila o omezení rozsahu Charty. V prvním Konventu bylo nejednou odkazováno na nástroje ochrany lidských práv, které v tomto výčtu zahrnuté nebyly. V této souvislosti je proto možné konstatovat, že tvůrci Charty tedy nebyli pověřeni vypracováním vyčerpávajícího seznamu základních práv nacházejících se ve všech dosavadních dokumentech ochrany základních práv.¹⁹⁶

Oba konventy intenzivně debatovaly otázku, nakolik by se výklad Charty měl řídit výkladem jejích zdrojů. Na jednom konci argumentačního spektra byli zástupci Velké Británie, jejichž krédem bylo, že Charta má být pouhou kopií existujícího práva, a proto trvali na maximálním sepětí se všemi jejími zdroji. Opakovaně odkazovali na konstatování v Kolínském mandátu, a později i v Preambuli o tom, že cílem Charty je větší viditelnost základních práv. Názory ostatních členů obou konventů byly ve vztahu k této otázce poměrně různé. Při zkoumání této otázky je třeba rozlišovat mezi třemi hlavními zdroji práv Charty: stávajícími Smlouvami, Úmluvou a společnými ústavními tradicemi. K rozboru těchto tří pramenů je přistoupeno níže.

Je třeba zdůraznit, že postup metodou pouhé kopie navrhovaný britskými zástupci byl iluzorní. Katalog o padesáti člancích vypracovaný shromážděním se zvláštní legitimitou, jako kodifikace založená na souboru heterogenních zdrojů, nemůže být nikdy pouhou kopií stávajícího práva. Jednotlivé články totiž budou vždy ovlivněny v různé míře různými zdroji. Navíc přesný obsah některých zdrojů, jako například společných ústavních tradic, je spíše nejasný. Charta nicméně znamená vyjasnění, doplnění a pokrok ve srovnání s předchozí situací založenou výhradně na judikatuře.

3.2.4.3.1. Práva odpovídající právům Úmluvy

Úmluva je prvním pramenem Charty uvedeným v Kolínském mandátu. Obsah i jedinečný kontrolní mechanismus činí z Úmluvy dosud nejdokladnější mezinárodní systém

¹⁹⁵ Barriga 2003, s. 153

vymáhání ochrany základních práv. Všichni aktéři podílející se na vypracování Charty Úmluvu přijali jako přirozený výchozí bod na cestě k projektu Charty. Úmluva také poskytla společný základ pro diskuzi o společných hodnotách Unie.

Podle článku 52 odst. 3 Charty pokud Charta obsahuje práva, která odpovídají právům zaručeným Úmluvou, jejich smysl a rozsah je stejný jako v Úmluvě. Druhá věta však doplňuje, že „toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu“.

V této otázce si v prvním Konventu konkurovaly tři myšlenkové proudy:

- První skupinu tvořili převážně zástupci jižních členských států včetně Francie a Německa.¹⁹⁷ Nahlíželi na Úmluvu jako na inspirační pramen a minimální úroveň, pod níž by se nemělo jít. Prosazovali však myšlenku Charty jako nového dokumentu psaného moderním jazykem a to včetně ustanovení odpovídajících právům obsaženým v Úmluvě.¹⁹⁸ Někteří z nich navíc upřednostňovali vyhýbat se odkazům na judikaturu ESLP.
- Druhý proud, zastoupený zejména skandinávskými a nizozemskými členy prvního Konventu, trval na maximálně možném zachování textu Úmluvy v případě všech práv Úmluvou chráněných. Stejně tak trval na tom, aby tato práva měla stejný význam, jaký jim přisuzuje ESLP. Pokud existovaly vážné důvody, byli zástupci tohoto proudu nicméně otevřeni akceptovat vyšší úroveň ochrany zaručené Chartou.
- Třetí linii razili zástupci britské vlády.¹⁹⁹ Trvali na totožném významu práv Charty ve srovnání s Úmluvou a především na tom, aby tato práva nešla dále než Úmluva, neboť by to znamenalo nové povinnosti pro členské státy.

Kompromis, kterého první Konvent dosáhl, spočívá v článku 52 odst. 3 Charty, Vysvětlení k Chartě (obsahujících dva seznamy článků Charty odhalujících jejich totožnost s právy Úmluvy), a v odkazu na ESLP v Preambuli. Článek 52 odst. 3 Charty je také řešením problému, kterému první Konvent čelil ve vztahu k mezím základních práv. Konstatováním, že odpovídající práva mají stejný význam a rozsah jako v Úmluvě, je do Charty promítnut soubor různých, často delších ustanovení Úmluvy, aniž by bylo nutné je opakovat v každém substantivním článku. Takové řešení by učinilo text Charty podstatně delším a navíc by vyžadovalo vypracování obdobných

¹⁹⁶ Schönlaue 2005, s. 85

¹⁹⁷ Např. Loncle (Bernsdorff – Borovsky 2002, zápis 3. zasedání, s. 140)

¹⁹⁸ Bernsdorff – Borovsky 2002, zápis 2. zasedání, s. 127

¹⁹⁹ Např. Bowness (Bernsdorff – Borovsky 2002, zápis 3. zasedání, s. 140)

individualizovaných ustanovení o mezích pro každé další právo Charty nevyplývající z Úmluvy.

Pro ilustraci si nyní přiblížíme některé případy širší ochrany vyplývající z Charty ve srovnání s užší ochranou Úmluvy. Příkladem může být článek 50 Charty, který stanoví, že zákaz být dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin podle Charty platí nejen v rámci jednoho státu (jak tomu je v případě Úmluvy), nýbrž i v rámci všech členských států (jak vyplývá z komunitárního práva).²⁰⁰ Pokud jde o meze práv, je tato situace ve Vysvětleních k Chartě řešena následovně: v případě použití zásady v rámci jednoho státu mají práva stejný smysl a stejný rozsah jako odpovídající právo v Úmluvě, zatímco v případě použití zásady v rámci mezi jednotlivými státy navzájem má být aplikováno obecné ustanovení o mezích práv v čl. 52 odst. 1 Charty.

Dalším příkladem odchylky od Úmluvy je právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces v článku 47 Charty. Podle Úmluvy se právo na účinnou právní ochranu vztahuje pouze na porušení práv zakotvených přímo v Úmluvě. Podle Charty se nicméně toto právo nevztahuje pouze na porušení základních práv (zaručených Chartou), nýbrž v souladu s judikaturou Soudního dvora na každé porušení práv chráněných právem Unie. Podobnou odchylku lze zaznamenat i u práva na spravedlivé řízení, které se podle Úmluvy vztahuje pouze na civilní a trestní věci. Podle judikatury Soudního dvora však žádné takové omezení základních procesních práv neexistuje a platí tedy jak v soudním, tak i ve správním řízení.

Lze uzavřít, že Úmluva je nejvýznamnějším pramenem Charty, přičemž představuje minimální standard ochrany základních práv v Evropě. Charta systém Úmluvy plně respektuje, byť počítá s možností širší ochrany. Mezi oběma dokumenty vzniká určitá duplicita, která by však neměla v praxi činit vážné problémy.

3.2.4.3.2. Práva vyplývající ze společných ústavních tradic

Druhým pramenem Charty uvedeným v Kolínském mandátu jsou práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům. Tento pramen je zajímavý zvláště jako doklad dosažení určitého stupně společné identity členskými státy. Pojem vychází z judikatury Soudního dvora a zdůrazňuje kontinuitu uznávání řady základních

²⁰⁰ K diskuzi v prvním Konventu viz Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 5. zasedání, s. 180-181

práv. Sdílení těchto základních práv členskými státy z nich činí komunitární základní práva.

V reakci na tlak Velké Británie byl v druhém Konventu doplněn článek 52 odst. 4 Charty, který stanoví, že „pokud tato listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi“. Toto výkladové pravidlo bude mít v praxi zřejmě velmi omezený význam.

3.2.4.3.3. Práva vyplývající ze Smluv

Kolínský mandát na základní práva vyplývající ze Smluv výslovně neodkazuje. Jako třetí pramen Charty nicméně označuje základní práva, která jsou přiznána pouze občanům Unie.²⁰¹ Rada členů prvního Konventu odvozovala z této části Kolínského mandátu druhý účel Charty, totiž zvýšit legitimitu a identitu Unie prostřednictvím konceptu občanství. Podařilo se do Charty zapracovat nová základní práva občanů Unie, jakými jsou zejména právo na řádnou správu a právo na přístup k dokumentům.

Charta obsahuje několik článků, které jednoduše opakují práva již zakotvená ve Smlouvě FEU. V zájmu čitelnosti je nicméně často znění kráceno ve srovnání s odpovídajícími články Smlouvy FEU. Jedná se o články Charty o svobodě pohybu, skoro všechny články v hlavě Občanství a články vztahující se k zákazu diskriminace z důvodu národnosti a rovnosti pohlaví. Protože první Konvent neměl mandát ke změně Smluv, nýbrž pouze k navržení Charty, která by k nim mohla být připojena, formuloval ustanovení čl. 52 odst. 2 Charty. Toto ustanovení zajišťuje, že ve vztahu k těmto právům zůstává právní situace definovaná Smlouvou FEU nezměněna.

3.2.4.4. Hospodářská a sociální práva a rozlišení mezi právy a zásadami

Hospodářská a sociální politika a hospodářská a sociální základní práva jsou strany jedné a téže mince. Současná Unie žije problémem zajištění dostatečného hospodářského a sociálního standardu při existenci faktorů jakými jsou nepříznivé ekonomické a demografické trendy nebo zvyšující se imigrace. Na straně jedné se

²⁰¹ Taková práva občanů Unie jsou dnes upravena články 9 až 11 Smlouvy FEU.

objevuje snaha po harmonizaci hospodářské a sociální politiky,²⁰² na straně druhé existují z takové harmonizace obavy, například na straně zaměstnavatelů. Výhrady vztahující se k sociálním právům jsou dobře známy: neměly by být stanovovány sliby, které vláda není schopna splnit, a úroveň sociálních výhod musí být určena zákonodárcem, nikoliv soudy. Tyto výhrady se však nevztahují *a priori* ke všem sociálním právům. Podobné výhrady se navíc mohou týkat i klasických občanských práv, které také mohou vyžadovat určitou aktivitu ze strany státu.

Je třeba zdůraznit, že praktické rozlišování mezi hospodářskými a sociálními právy na straně jedné a klasickými občanskými a politickými právy na straně druhé, je dnes relativizováno. Praxe mezinárodních úmluv přesto stále vykazuje přísné věcné rozlišování mezi oběma skupinami práv. Charta je tak prvním mezinárodním právním aktem zahrnujícím obě tyto skupiny práv a podřizujícím je stejnému mechanismu soudního výkonu.

V Kolínském mandátu bylo konstatováno, že při vypracování Charty má být přihlíženo k hospodářským a sociálním právům obsaženým v Evropské sociální chartě a Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků, „pokud pouze nezakládají cíle pro činnost Unie“. Někteří členové prvního Konventu považovali za dostatečný odkaz na tyto dokumenty, jiní žádali zapracování sociálních práv do Charty.²⁰³ Nebylo ani jasné, zda je Evropskou sociální chartou míněn dokument podepsaný v roce 1961 a ratifikovaný všemi členskými státy nebo zda Kolínský mandát odkazuje na revidovanou Evropskou sociální chartu z roku 1996, která byla v roce 1999 ratifikována pouze třemi členskými státy a která zahrnuje širší okruh práv.²⁰⁴

Formulace článků Charty vztahujících se k hospodářským a sociálním právům se stala jedním z nejsložitějších problémů prvního Konventu. Tato práva je možné chápat v širokém smyslu, totiž zahrnující nejen jejich jádro odpovídající hlavě IV Charty (Solidarita), nýbrž i různé podoby zásady rovnosti formulované v hlavě III Charty (zejména zásada zákazu diskriminace), jakož i některé články hlavy II Charty (články 12, 14 až 17 Charty).

Diskuze v prvním Konventu se projevil očividným politickým střetem mezi levicí a pravicí. Neméně důležitý vliv však mělo i zakotvení sociálních práv v jednotlivých členských státech. Zatímco ve Francii nebo Portugalsku

²⁰² Habermas 2009, s. 57

²⁰³ Bernsdorff – Borrowsky 2002, zápis 11. zasedání, s. 252

²⁰⁴ Schönlaue 2005, s. 87

existují propracované katalogy sociálních práv formulované jako ústavní práva, ve Velké Británii tradice ústavních základních práv neexistuje.²⁰⁵ Mezi těmito extrémly se nachází většina členských států, ve kterých ústavy formulují cíle nebo principy spíše než práva.

Spor ohledně sociálních práv se přiotřil v závěrečné fázi prací prvního Konventu. V takové situaci byla hledána protiváha sociálních práv, přičemž svoboda podnikání (článek 16 Charty) byla k tomuto účelu považována za nejvhodnější. Mnohými členy prvního Konventu byla totiž považována za nové právo, neboť ESLP dosud žádné samostatné právo na podnikatelskou svobodu neuznal a aspekty hospodářské volnosti podřazoval pod svobodu volby povolání a ochranu vlastnictví. Zakotvení podnikatelské svobody bylo také podmínkou pro to, aby mohlo být v článku 28 Charty (právo na kolektivní vyjednávání a kolektivní opatření) výslovně zmíněno právo na stávku. Údajně se jednalo o výslovnou dohodu mezi sociálně demokratickými a konzervativními členy prvního Konventu.²⁰⁶ Členové prvního Konventu, kteří se zasazovali o posílení sociálních práv a přitom u řady článků museli akceptovat odkaz na právo Unie a právní předpisy a zvyklosti členských států, požadovali nyní jako protiplnění relativizaci svobody podnikání. Odkaz na vnitrostátní právo a právo Unie byl tedy v zájmu rovnováhy akceptován.

Bylo vskutku velkým úspěchem, že oba konventy dosáhly konsensu o listině základních práv obsahující podrobná ustanovení o sociálních právech. Je možné identifikovat tři prvky kompromisu, které toto umožnily: odkazy na vnitrostátní právo a praxi, ustanovení zavazující výhradně Unii, jakož i rozlišení mezi právy a zásadami.

3.2.4.4.1. Odkazy na vnitrostátní právo a praxi

V deseti ze svých ustanovení Charta odkazuje na „vnitrostátními právními předpisy a zvyklostí“, někdy je navíc uveden odkaz na právo Unie. Většina z těchto odkazů se nachází v hlavě Solidarita a znamená jedno z hlavních zadostiučinění těm, kteří byli skeptičtí vůči této hlavě. Z tohoto důvodu trvala vláda Velké Británie v druhém Konventu na vložení odstavce 6 do článku 52 Charty, který zakotvil tento odkaz v obecné podobě. Toto ustanovení má samo o sobě čistě symbolickou hodnotu a ve srovnání se zněním Charty z roku 2000 nic nového nepřináší.

²⁰⁵ K diskuzi členů prvního Konventu viz Bernsdorff – Borrowsky 2002, zápis 11. zasedání, s. 253-259

²⁰⁶ Bernsdorff – Borrowsky 2002, zápis 17. zasedání, s. 382

Důležité byly zejména diskuze o článku 9 Charty (právo na manželství a založení rodiny) a článku 28 Charty (právo na kolektivní vyjednávání a akce). Vzhledem k nedostatku pravomoci Společenství v obou otázkách někteří delegáti zpochybňovali samotnou pravomoc prvního Konventu navrhnout taková ustanovení. Prezídium nicméně prozřetelně razilo linii tématicky úplného katalogu, proto reagovalo na tuto kritiku vložením odkazů na vnitrostátní právo do těchto dvou článků. V jednání o hlavě Solidarita bylo Prezídium vystaveno silnému tlaku pravého křídla k vložení analogických odkazů v některých člancích. Úvodní argument nedostatku legislativní pravomoci Společenství se tak postupně vytratil. Na oplátku levicové křídlo získalo jako náhradu za toto oslabení sociální kapitoly vložení takového odkazu také do článku 16 Charty o svobodě podnikání, na který se také vztahoval argument nedostatku pravomoci Společenství.

Během tohoto politického obchodování první Konvent a jeho Prezídium opomněly zvážit základní právní problém. Tyto odkazy na vnitrostátní předpisy a zvyklosti jsou sice slučitelné s mezinárodními úmluvami jako je Úmluva a Evropská sociální charta, které stanoví společný minimální standard, ale členské státy získávají různé možnosti variabilní geometrie. Konkrétní rozsah mezinárodních závazků si tak každý stát může upravit, jak uzná za vhodné. Tato zákonodárná technika nicméně nemůže být převedena do primárního práva Unie, jehož charakteristikami jsou autonomie, supranacionalita a v zásadě i jednotná aplikace v celé Unii. Minimálně pokud jde o aplikaci Charty příslušnými institucemi, všechna její ustanovení musí mít jednotný význam. Tyto odkazy navíc nemohou být ničím jiným než impulsem pro komparativní právní analýzu při výkladu příslušného ustanovení. Pouze v případech, kdy jsou členské státy vázány Chartou, protože uplatňují právo Unie, by tyto odkazy mohly teoreticky vést k zohlednění vnitrostátních limitů uvážení.

3.2.4.4.2. Ustanovení zavazující výhradně Unii

V diskuzích bylo stále zřejmější v jaké podobě by mohlo být přijetí sociálních práv v Chartě konsensuální. Aby bylo předem vyloučeno jakékoliv riziko přesunu pravomocí, měla být sociální práva v Chartě zakotvena pouze jako čistě defenzivní právo. Jejich hlavní účel tedy spočívá v tom, aby bylo zabráněno zásahům práva Unie do sociálních standardů a politik členských států. Základní sociální práva mohou tedy například zabránit neschválení státních podpor bydlení ze strany institucí Unie z důvodu

narušení hospodářské soutěže mezi členskými státy. Nemá jimi být ale naopak založena povinnost zavádět státní podporu bydlení nebo jiná sociální zvýhodnění.

Formulaci „Unie uznává a respektuje“ zástupce francouzské vlády v prvním Konventu označil kvůli opakovanému použití v Chartě za „refrén“. Z této formulace je možné dovodit, že:

1. adresátem takového ustanovení je výhradně Unie, nikoliv členské státy, které by jinak podle článku 51 odstavce 1 Charty byly také základním právem vázány;
2. Unie není povinna k aktivní ochraně, nýbrž podléhá povinnosti zdržet se jednání, které by uznané právo porušovalo;
3. nevzniká žádné nové právo, nýbrž že se povinnost zdržet se jednání týká stávajících práv.²⁰⁷

3.2.4.4.3. Rozlišování mezi právy a zásadami

Rozlišování mezi právy a zásadami bylo v prvním Konventu nejvýznamnějším kompromisem k sociálním právům. Když byly návrhy článků o sociálních právech poprvé předloženy, stalo se zřejmým, že první Konvent nechce vymezit tyto články bez dalšího jako bezprostředně vymahatelná subjektivní práva. Po první debatě proto Prezídium navrhlo obecné ustanovení vztahující se na hlavu Solidarita a rozlišující mezi právy a zásadami. Tento návrh znamenal, že řada základních sociálních práv měla být normami vyžadujícími zákonodárné provedení. Zákonodárce je právy vázán a jejich dodržování může být kontrolováno soudy. Nezakládají však bezprostředně vymahatelná nároky na sociální výhody v případě neexistence prováděcích zákonodárných opatření. Zatímco pro pravicové křídlo se toto rozlišování stalo podmínkou pro konsensus o jakémkoliv katalogu sociálních práv, levicové křídlo nebylo ochotno podpořit ustanovení, které by mělo být aplikováno pouze na hlavu o sociálních právech. Prezídium nakonec rozlišení ponechalo, ale vyjádřilo je pouze diskrétně v preambuli a v článku 51 odst. 1 Charty.

Článek 52 odst. 5 Charty byl vložen do Charty druhým Konventem v důsledku tlaku Velké Británie. Podle tohoto ustanovení zásady se od subjektivních práv liší tím, že z nich nevyplývají bezprostřední nároky na sociální výhody. Je tedy zapotřebí provedení

²⁰⁷ Danwitz – Röder 2005, s. 34-45

mocí zákonodárnou nebo výkonnou. Zákonodárná a výkonná moc musí zásady respektovat a jejich soudní kontrola musí být zajištěna.

Žádný z konventů nemohl dosáhnout konsensu o výslovném seznamu článků Charty obsahující zásady. V současné doktríně základních práv přitom neexistuje mezi subjektivními nároky a objektivními zásadami jasná dělicí linie. I ustanovení působící na první pohled jako čistě objektivní normy mohou obsahovat subjektivní záruky minimální ochrany. Zůstává tedy na soudech vymezit přesný rozsah a význam uvedeného rozlišení.

Výklad Charty je alespoň poněkud zjednodušen Vysvětleními k Chartě ve znění pozměněném druhým Konventem. Tato vysvětlení označují za zásady, byť nezávazným způsobem, šest článků Charty, z toho tři články obsahují prvky práva i zásady.

3.2.4.4.4. Kontroverzní hospodářská a sociální práva

Vznik článku 34 Charty (sociální zabezpečení a sociální pomoc) může sloužit jako příklad toho, jakými zásadními úvahami se první Konvent řídil při formulaci sociálních práv. Práva zakotvená v tomto článku patří mezi nejtypičtější sociální práva, neboť jsou do značné míry chápána jako práva nároková. Proto byla formulována s velkou pečlivostí a debaty k tomuto článku byly zvláště rozsáhlé. To se projevilo také na textu tohoto článku, ze kterého lze lépe seznat úmysl prvního Konventu ve srovnání s ostatními ustanoveními hlavy Solidarita. Velice přehledně je možné takový úmysl prezentovat na vývoji prvního odstavce, který postupně získal podobu, která nakonec umožnila konsensus. Vyloučila totiž jednak ztrátu pravomocí členských států, zároveň jim neukládala nové povinnosti, také nemohla být chápána jako harmonizace sociálních systémů členských států. První návrh zněl: „Každý zaměstnanec a jím vyživované osoby mají, odpovídající příslušným zvyklostem jednotlivých států, nárok na sociální ochranu, která zahrnuje zejména sociální plnění dostatečného rozsahu.“ I přes použití slova nárok Prezídium neprosazovalo žádné individuální právo, nýbrž pouze zásadu, která se lépe projevila v následujícím návrhu. Nové znění znělo: „Odpovídající příslušným zvyklostem jednotlivých členských států jsou předvídána plnění sociálních jistot, která zajišťují ochranu při mateřství, nemoci, potřebě péče nebo ve stáří, jakož i při ztrátě zaměstnání.“ Již se zde nehovoří o nároku, plnění jsou pouze „předvídána“. Ve Vysvětleních k tomuto návrhu je tento článek také výslovně klasifikován jako zásada, která má být uskutečněna podle právních předpisů členských států a v souladu s právem

Unie. Kromě uvedené klauzule bylo právo na plnění sociálních jistot redukováno na „přístup“ k uvedeným plněním.

Iniciativa k včlenění článku 34 odst. 2 Charty vzešla od zástupce britské vlády, který chtěl namísto práv zakotvených v odst. 1 a 3 výhradně stanovit svobodu pohybu zaměstnanců. Prezídium jeho návrh zapracovalo, nicméně jako dodatek a nikoliv jako náhradu předchozího textu a to nejdříve téměř totožně s jeho návrhem. Následně byla oblast působnosti rozšířena tím, že právo přísluší namísto „zaměstnanci“ napříště „každé osobě, která má v Unii právoplatný pobyt“. Toto rozšíření však bylo opět relativizováno odkazem na právo Společenství a právní předpisy a zvyklosti členských států.

Článek 34 odst. 3 Charty prodělal podobný vývoj jako odstavec 1. Nejdříve byl formulován jako individuální právo, u kterého nebylo blíže specifikováno, kdo je adresátem normy: „každé osobě, která nedisponuje dostatečnými prostředky, ... musí být zajištěna dostatečná sociální podpora, která jí umožní vést lidsky důstojný život“. Také v tomto případě byly přijaty změny ve smyslu čistě defenzivní zásady. Bylo totiž pouze konstatováno, že sociální podpora a podpora bydlení jsou „předvídaný“. V dalším kroku bylo doplněno, že se tento proces má uskutečňovat v souladu s právními předpisy a zvyklostmi členských států. Nakonec bylo prostřednictvím výrazu „uznává a respektuje“ objasněno, že tato povinnost se nedotýká členských států, nýbrž Unie a to pouze jako v defenzivní dimenzi.

Při projednávání ochrany zdraví (článek 35 Charty) se prosadila obava, že by toto ustanovení mohlo vést ke sjednocení vnitrostátních systémů.²⁰⁸ V prvním návrhu bylo zakotveno velice ambiciózní individuální právo: „každá osoba musí mít možnost mít prospěch z opatření zdravotní péče a mít v případě nemoci přístup k lékařské péči“. Následně bylo ustanovení relativizováno ve dvojitým ohledu. Jednak měl být zajištěn pouze „přístup“ k lékařské a zdravotní péči. Navíc má být právo zajištěno pouze v souladu s příslušnými právními předpisy a zvyklostmi členských států. I přes formulaci „každá osoba má právo“ zamýšlel první Konvent také v případě článku 35 Charty stanovit čistě defenzivní právo, podobně jako v případě článku 34 Charty. Nemají jím být založeny žádné nové nároky na plnění ze strany členských států nebo orgánů Unie. Namísto toho má být zabráněno tomu, aby Unie zasahovala do systému ochrany zdraví členských států.

²⁰⁸ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 8. zasedání, s. 226-227

V případě článku 28 Charty (právo na kolektivní vyjednávání a akce) se podobně jako u jiných sociálních práv diskutovala ústřední otázka, zda takové právo má vůbec oprávnění na svou existenci v Chartě z důvodu nedostatku příslušných kompetencí Unie. Zástupce britské vlády, který navrhl vyškrtnutí celého článku, navíc upozorňoval na skutečnost, že je toto ustanovení alespoň částečně pokryto již svobodou shromažďování a sdružování podle článku 12 Charty.²⁰⁹ Ještě kontroverzněji probíhala debata ohledně práva na stávku. Již v prvním návrhu bylo takové právo výslovně předvídáno. V navazující diskuzi však bylo zpochybněno s tím, že právo na stávku spadá pod výlučnou příslušnost členských států a že v případě zmínění tohoto práva by muselo být začleněno i právo na vyloučení.²¹⁰ Proto bylo právo na stávku opět z návrhu vyškrtáno. Na tom nezměnily nic ani mnohé pozměňovací návrhy na opětovné konstatování tohoto práva. Teprve v závěrečné fázi prací se právo na stávku opět vrátilo do textu návrhu. Důvodem však nebylo současné přijetí práva na vyloučení, ohledně kterého nebyly nalezeny žádné vzory v dokumentech základních práv, nýbrž přijetí jiného ustanovení ve prospěch zaměstnavatelů totiž práva na svobodu podnikání.

Zpracování článku 36 Charty (přístup ke službám obecného hospodářského zájmu)²¹¹ předcházela v prvním Konventu patrně vůbec nejpopolarizovanější debata. Základní otázka zněla, zda se v případě práva na přístup ke službám obecného hospodářského zájmu jedná vůbec o základní právo. Jedná se zde například o poštovní a telekomunikační služby. V rozsáhlém seznamu sociálních práv předloženým Prezidiem žádné podobné právo obsaženo nebylo. Také není zřejmé, že by bylo uvedeno v mezinárodních dokumentech lidských práv. Iniciativa k zohlednění takového práva v Chartě vzešla ze strany zástupců Parlamentu. Formulováno nebylo individuální právo, nýbrž obecná zásada. Jako v případě jiných sociálních práv, nebylo zamýšleno založit nové právo, nové povinnosti pro členské státy, ani novou pravomoc pro Unii. Článek má zabránit tomu, aby Unie bránila aplikaci daného práva v členských státech.

²⁰⁹ CHARTE 4372/00, s. 113

²¹⁰ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 7. zasedání, s. 213

²¹¹ Čl. 14 Smlouvy FEU zdůrazňuje postavení služeb obecného hospodářského zájmu mezi společnými hodnotami Unie, jakož i jejich význam při podpoře sociální a teritoriální koheze.

3.2.4.4.5. *Bezproblémová sociální práva*

Diskuze o právu pracovníků na informování a na projednávání v podniku podle článku 27 Charty probíhala ve srovnání s debatou o jiných sociálních právech spíše atypicky. Věcné otázky formulace práva byly více diskutovány než otázka, zda tento článek převádí na Unii nové pravomoci a zda vzniknou členským státům nové povinnosti. Důvod spočívá jednak v upravené problematice samotné. Poskytování informací zaměstnancům a projednávání otázek s nimi představuje povinnost, která se dotýká v první řadě podniků. Odhlédneme-li od podnikatelské činnosti státu, závazky dopadající na rozpočty členských států jsou spíše marginální. Navíc již existuje v této oblasti podstatné množství legislativy Společenství, což podstatně zjednodušilo přijetí základního práva do Charty. V rámci posledních změn byl namísto spojení „na všech úrovních“ použit obrat na „vhodných úrovních“. Tím mělo být zajištěno vyloučení případného výkladu, podle kterého by se ustanovení vztahovalo na čistě vnitrostátní situace. Odkaz na právo Unie, jakož i právní předpisy a zvyklosti členských států reflektuje v první řadě odpor zástupce britské vlády, který upozorňoval na neexistenci takové povinnosti informování a projednávání na straně zaměstnavatelů ve Velké Británii.

Dalším relativně bezproblémovým ustanovením se stalo právo na slušné a spravedlivé pracovní podmínky upravené v článku 31 Charty. Při vší kontroverznosti sociálních základních práv existoval pouze relativně nízký zásadní odpor proti tomuto ustanovení.²¹² Důvod spočívá především v tom, že díky již existujícím směrnici došlo již k pokročilé integraci v této oblasti. Euroskeptičtí členové prvního Konventu se proto tolik neobávali o ztrátu kompetencí. Především zaujme, že zástupce britské vlády v tomto případě nepřednesl žádný návrh na úplné vyškrtnutí tohoto článku.²¹³ S ohledem na stávající *acquis* také nebylo zapotřebí odkázat na právní předpisy a zvyklosti členských států, jak tomu bylo v případě mnohých jiných sociálních právních předpisů.

²¹² Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 7. zasedání, s. 217

²¹³ CHARTE 4372/00, s. 148 a 178

3.2.4.5. Vysvětlení k Chartě

Vysvětlení vznikla jako ústupek Prezídia po odmítnutí návrhu lorda Goldsmithe vypracovat Chartu o dvou částech. Již od prvního zasedání prvního Konventu zástupce britské vlády Goldsmith opakovaně usiloval o to, aby Charta byla jednak srozumitelným dokumentem a zároveň neměnila stávající právní situaci.²¹⁴ Proto měl text Charty sestávat ze dvou částí A a B.²¹⁵ Část A měla být krátkým a přehledným představením práv, zatímco část B jej měla doplňovat vysvětlením povahy a rozsahu těchto práv a odkazovat na jejich příslušné zdroje. Část A tedy měla sloužit veřejné osvětě, zatímco část B právní jistotě. V případě právní závaznosti Charty neměl být právně závazný jen samotný její text (část A), nýbrž i část B. Po dlouhou dobu nebylo jasné, zda se Prezídium k tomuto modelu přikloní. Na zasedání v červenci 2000 předsedající Braibant konstatoval, že pro vypracování právně závazných vysvětlení již není dostatek času.²¹⁶

Prezídium se nicméně zavázalo sestavit vysvětlení, která by se podobala části B podle návrhu lorda Goldsmithe. Hlavním rozdílem bylo, že pouze text Charty měl obsahovat právní normy a stát se primárním právem. Vysvětlení pak měla být pouhým nezávazným dokladem pramenů Charty. Proto ani Vysvětlení nebyla nikdy schválena nebo podrobně diskutována plénem prvního Konventu. Namísto toho byla schválena, tři týdny po ukončení tohoto konventu, Prezidiem v písemném řízení. Vysvětlení je tedy možné považovat za sdělení prvního Konventu pouze v omezené míře. Je dále třeba konstatovat, že v některých citlivých otázkách byla Vysvětlení využita Prezidiem k dosažení konsensu o textu Charty. Příkladem jsou indikativní seznamy práv odpovídajících právům Úmluvy (článek 52 odst. 3 Charty) a zásad (článek 52 odst. 5 Charty), jakož i vysvětlení k reproduktivnímu klonování (článek 3 Charty) a o manželském statutu partnerů stejného pohlaví (článek 9 Charty).

Druhý Konvent a později i mezivládní konference byly konfrontovány s britskou žádostí o posílení právního významu Vysvětlení. Opakovala se tak obdobná snaha Velké Británie známá z prvního Konventu. Aktualizace byla provedena. Velká Británie nicméně nebyla spokojena s ústupkem druhého Konventu ve formě odkazu na Vysvětlení pouze v preambuli Charty, a proto znovu otevřela tuto otázku během mezivládní konference.

²¹⁴ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 2., 3. a 10. zasedání, s. 127, 139, 247-248

²¹⁵ Podrobně k diskuzi o tomto návrhu viz Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 3. zasedání, s. 141-142

²¹⁶ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 15. zasedání, s. 348

Mezivládní konference následně souhlasila s britským návrhem zakotvit v Chartě ustanovení o Vysvětleních (článek 52 odst. 7 Charty).

Jak může být v praxi vykládána povinnost soudů náležitě přihlídnout k Vysvětlením plynoucí z článku 52 odst. 7 Charty? Řada aspektů naznačuje, že by jejich význam měl být pouze vysvětlující. Lze očekávat, že v praxi soudy Vysvětlení využijí a nebudou často inklinovat k odklonu od nich. Soudy by nicméně měly mít možnost je nezohlednit v případech, kde pro to hovoří výklad jiných pramenů Charty. Takovýto postup vyplývá z výrazu „náležitě přihlídnout“, jakož i z úvodní části Vysvětlení, která konstatuje, že Vysvětlení nemají právní závaznost.

3.2.5. Otázka evropské identity

3.2.5.1. Identita členů prvního Konventu

Zkoumání vlivu Charty na utváření evropské identity se neobejde bez zastavení u identity členů konventů. Je zřejmé, že první Konvent byl složen převážně z osob náležejících k politickým a společenským elitám. Zjednodušeně řečeno, byli zastoupeni představitelé všech hlavních institucí a politických směrů ze všech tehdejších členských států. Identita členů prvního Konventu přitom měla trojí dimenzi: institucionální, národní a ideologickou. Každý z členů prvního Konventu byl především zodpovědný své domovské instituci. Zároveň byl ovlivněn národními nebo regionálními zkušenostmi a právními tradicemi. Za třetí nelze pominout ani politická případně i náboženská přesvědčení.

Jen stěží lze určit přesnou míru vlivu vazeb a původu na postoj členů Konventu. To platí zejména pro diskuze v prvním Konventu o poměrování hodnot. Naštěstí byla možná shoda na universálních i evropských hodnotách, což dokládá zejména hlava I. o lidské důstojnosti a hlava IV. o sociálních právech. Vzhledem k navýsost heterogennímu složení prvního Konventu, reflektujícího různorodost Evropy, však koncept Evropy jako koncept společenství hodnot stále narážel na své hranice. To ukázaly diskuze o etických otázkách jako například o klonování lidí, rodině či manželství. V závěrečné fázi přispěly také protichůdné tradice ke sporu o „náboženské otázce“. Původně německo-francouzský střet ohledně odkazu Charty na Boha dokonce vedl k intenzivnímu konfliktu na národní úrovni ve Francii. Kde se nejevil jako možný celoevropský kompromis, spokojili se členové prvního Konventu alespoň s minimálním kompromisem, jako v případě

klonování, nebo byla hodnotová diskuze postoupena na vnitrostátní úroveň, jako v případě definice rodiny a manželství. Tímto postupem se první Konvent vyhnul ohrožení závěrečného konsensu.

Rozpory mezi členy prvního Konventu tedy nebyly podmíněny pouze rozdíly týkajícími se národnosti, politické příslušnosti nebo vysílající instituce. Koalice se během času měnily, přičemž svou roli hrála i kriteria politické a právní kultury, která se liší například mezi státy severní či jižní Evropy. Zároveň je třeba zdůraznit, že míra významu identity se v každé skupině jednotlivců liší a může navíc docházet ke změně názorů v čase. Zvláštním případem evropské identity může být sdílená identita členů delegace Parlamentu.

Významnou roli hrála motivace dosáhnout konsensu. Proto bylo třeba jednat se všemi a koalice nebyly vždy cestou k řešení. Většina témat také byla diskutována dvakrát či třikrát, což umožňovalo sblížení názorů. Řada členů prvního Konventu přitom při zasedáních na identitu Unie odkazovala. Například podle Meyera měla právě Charta zprostředkovávat evropskou identitu.²¹⁷

3.2.5.2. Vymezení subjektů oprávněných z Charty

Koncept evropské identity hrál významnou roli v debatě prvního Konventu o celkové konstrukci Charty, ale i o otázce definice subjektů příslušejících k Unii. Jedním z řešení této otázky je koncept občanství Unie. Charta tento koncept rozvíjí konstatováním konkrétních práv. Otázka osob příslušících k Unii přímo souvisí s možností domáhat se práv z Charty. Na straně druhé jde o snahu posílit sdílenou identitu příslušníků určitého společenství odkazem na práva, která jsou považována za univerzální. Zahrnutím určité kategorie základních práv, která přísluší pouze občanům Unie, se projevuje úsilí o posílení specificky evropského pojetí základních práv. Projevuje se zde stará myšlenka, naplnit obsah institutu občanství „zvláštními právy“ příslušníků komunitárního společenství. Tato konstrukce vedla k některým inovativním, byť někdy sporným řešením.

Jednalo se zejména o diskuzi nad některými články Charty týkajícími se otázky, zda právo má být přiznáno každé osobě, každé osobě legálně pobývající na území Unie

²¹⁷ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 2. zasedání, s. 127

nebo každému občanu Unie. Tato otázka byla zvláště problematická v případě některých sociálních práv, jako například práva na přístup k sociálnímu zabezpečení a sociální pomoci (článek 34 Charty). Podle konečného znění Charty toto právo je závislé na legálním pobytu v Unii, nikoli na občanství Unie. Jiným příkladem diferenciací mezi třemi kategoriemi oprávněných osob mohou být práva obsažená v článku 15 Charty. Zatímco právo pracovat a vykonávat svobodně zvolené povolání (článek 15 odst. 1 Charty) přísluší každému, svoboda hledat zaměstnání, pracovat, usadit se nebo poskytovat služby v kterémkoli členském státě (článek 15 odst. 2 Charty) náleží každému občanovi Unie. Konečně právo na pracovní podmínky rovnocenné pracovním podmínkám občanů Unie přísluší občanům třetích zemí, kteří jsou oprávněni pracovat na území členských států.

Podobně článek 45 Charty stanoví, že svoboda pohybu a pobytu náleží občanům Unie, avšak může být přiznána státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na území členského státu. Nejedná se zde tedy o individuální právo, nýbrž o politický signál, kterým má být ukázáno, že Charta nezapomíná na příslušníky třetích zemí. Toto ustanovení vzniklo jako kompromis poté, co řada zástupců Parlamentu a národních parlamentů požadovala rozšíření svobody pohybu a pobytu automaticky na příslušníky třetích zemí, kteří na území členských států pobývají oprávněně a/nebo žijí alespoň pět let na území členských států.²¹⁸

Pozoruhodné je například ustanovení o úředních jazycích v článku 41 odst. 4 Charty, které sice převzalo obsah příslušného článku Smlouvy ES, avšak s tím rozdílem, že bylo záměrně formulováno jako právo každého člověka, nikoliv jen občana Unie.²¹⁹

Kromě uvedených tří kategorií oprávněných osob lze identifikovat ještě čtvrtou kategorii práv všech občanů Unie a všech fyzických osob s bydlištěm nebo právnických osob se sídlem v členském státě (právo na přístup k dokumentům v článku 42 Charty, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv v článku 43 Charty a právo předložit petici Parlamentu v článku 44 Charty).²²⁰

²¹⁸ Barriga 2003, s. 142

²¹⁹ Barriga 2003, s. 138

²²⁰ K osobní působnosti Charty viz Šišková 2001b, s. 595-597

3.2.5.3. Základní hodnoty obsažené v preambuli Charty

Připomeňme, že preambule Římské smlouvy zakládající EHS odkazuje na cíle „položít základy stále užšího svazku evropských národů“ a „zachovat a upevnit tímto spojením svých zdrojů mír a svobodu“.²²¹ Preambule Charty pak zdůrazňuje především potřebu rozvoje společných hodnot, když uvádí, že „národy Evropy, vytvářejíce mezi sebou stále těsnější unii, se rozhodly sdílet mírovou budoucnost založenou na společných hodnotách.“²²² Za tyto základní hodnoty Preambule označuje lidskou důstojnost, svobodu, rovnost, solidaritu, demokracii a právní stát.²²³ Úkolem Unie je podle Preambule přispívat k „zachování a rozvíjení těchto společných hodnot, při rozmanitosti kultur a tradic národů Evropy, národní identity členských států a uspořádání jejich veřejné moci na státní a regionální úrovni.“²²⁴ Podle Preambule je dále „nezbytné posílit ochranu základních práv s ohledem na společenský vývoj, sociální pokrok a vědeckotechnický rozvoj zřetelnějším vyjádřením těchto práv v podobě listiny“.²²⁵

3.2.5.4. Rozpory ohledně náboženského charakteru dědictví Unie

Jedním z deklarovaných záměrů Charty byla podpora budování společné evropské identity. Během práce prvního Konventu se však objevily zásadní rozpory v chápání této identity v konkrétních otázkách. Neústupnost zúčastněných členů konventu pak názorně ukázala omezené možnosti Konventu nalézt optimální řešení. V této souvislosti se jedná především o diskuzi o odkazu Preambule na náboženské dědictví Unie a o důstojnosti člověka jakožto hodnoty chráněné článkem 1 Charty.

Předmětem sporu mezi zástupci Francie a Německa se stal pojem „duchovně-náboženského a historického dědictví“ v preambuli Charty.²²⁶ V jednom z návrhů preambule bylo odkazováno na „kulturní, humanistické a náboženské dědictví“ Unie.²²⁷ Toto dědictví může být považováno za jedno z pojítek evropských národů, avšak v prvním Konventu se stalo principiální otázkou ideologie a národních tradic. Především zástupce francouzské vlády Braibant prosazoval odstranění pojmu náboženství

²²¹ Smlouva EHS (1957), první a osmá odrážka preambule.

²²² První odrážka Preambule

²²³ Druhá odrážka Preambule

²²⁴ Třetí odrážka Preambule

²²⁵ Čtvrtá odrážka Preambule

²²⁶ Bernsdorff – Borrowsky 2002, zápis 10. zasedání, s. 246

²²⁷ Bernsdorff – Borrowsky 2002, zápis 16. zasedání, s. 357

s odkazem na jeho nesoulad s laickou ústavou Francie.²²⁸ V rámci delegace Parlamentu se rozhořel spor mezi sociálně demokratickými (především francouzskými a italskými) poslanci a křesťansko-demokratickými (především německými) poslanci. Někteří členové prvního Konventu již od počátku navrhovali odkaz na křesťanské dědictví, avšak setkali se s protiargumentem, že Evropa byla ovlivněna i židovskou nebo islámskou tradicí.²²⁹ Belgický poslanec Lallemand mimo to argumentoval tím, že řada náboženských skupin bojovala v historii proti základním lidským právům.²³⁰

První Konvent usiloval o vyřešení sporu výměnným obchodem mezi pravicí a levicí uvnitř delegace Parlamentu, kde byla vedena hlavní bitva. Tento „obchod“ spočíval v ponechání formulace „kulturní, humanistické a náboženské dědictví“ v Preambuli a zachování článků 15 až 17 Charty ve stávajícím znění. Jako protihodnota těchto ústupků ve prospěch pravice si levice odnášela zahrnutí práva na stávkou (článek 28 Charty) a ambicióznější znění ustanovení o ochraně spotřebitelů a životního prostředí (články 37 a 38 Charty).²³¹

Předseda delegace Parlamentu nenechal o jednotlivých ústupcích hlasovat, nýbrž je předložil jako celek. Než však bylo dosaženo konečného rozhodnutí delegace Parlamentu, Prezídium předložilo nový kompromis, kterým bylo nahrazeno slovo „náboženský“ méně kontroverzním slovem „duchovní“. Tento návrh prosazující v návaznosti na stanoviny Rady Evropy použití neutrálního výrazu „duchovního a morálního dědictví“ byl odmítnut zejména německými členy Parlamentu jako oslabení výrazu „náboženský“, který byl již beztak ústupkem od slova „křesťanský“.²³²

Konečného kompromisu byl nakonec dosaženo jazykovou segregací. Německým členům Parlamentu Friedrichovi a Mombauerovi se totiž podařilo přímým jednáním s Prezidiem prosadit, aby se překlad německé verze Charty lišil od ostatních jazykových verzí. Výraz „duchovní“ (fr. „spirituel“) byl totiž v německé verzi přeložen jako „duchovně-náboženský“ (něm. „geistig-religiös“).²³³

Pozoruhodné je, že stejný spor za použití obdobných argumentů se rozhořel později i v druhém Konventu a během navazující mezivládní konference.²³⁴ Je proto

²²⁸ Braibant 2001, s. 73-80

²²⁹ Schönlau 2005, s. 104

²³⁰ Barriga 2003, s. 69

²³¹ Schönlau 2005, s. 105

²³² Schönlau 2005, s. 105

²³³ Bellamy – Schönlau 2003, s. 28

²³⁴ Schönlau 2005, s. 104

zřejmé, že se nepodařilo dosáhnout trvale uspokojivého řešení této otázky bezprostředně s evropskou identitou související.

3.2.5.5. Rozpory ohledně výsadního postavení práva na lidskou důstojnost

Další spor související s vnímáním evropské identity se týkal práva na lidskou důstojnost v článku 1 Charty. Jak zdůrazňuje Braibant, tradiční deklarace lidských práv odvíjejí základní práva od stěžejních hodnot svobody a rovnosti.²³⁵ Základní práva Charty jsou naproti tomu uvozena lidskou důstojností, od které se odvíjejí ostatní základní práva. Zásadní důležitost důstojnosti člověka byla uvnitř prvního Konventu odůvodňována jak historickými zkušenostmi (války, koncentrační tábory), ale i moderními nebezpečími (klonování lidí). Při vypracování tohoto článku 1 Charty o důstojnosti člověka se první Konvent inspiroval nejen *Všeobecnou deklarací lidských práv a Prohlášením o základních právech a svobodách* Parlamentu z roku 1989, nýbrž zejména článkem 1 odst. 1 Základního zákona Německa.²³⁶ Předmětem diskuzí však nebylo tolik přesné znění článku, nýbrž otázka, zda důstojnost člověka je vůbec samostatné a vykonatelné právo. Zejména zástupci vlád Velké Británie,²³⁷ Švédska²³⁸ a Španělska²³⁹ odmítali koncepci samostatného práva na důstojnost.²⁴⁰ Tvrdili, že se jedná pouze o obecnou zásadu, která se také nenachází jako samostatné právo v Úmluvě nebo jinde v právu Unie. Navrhli proto vložení srovnatelné formulace do Preambule.²⁴¹ Většina členů Konventu se však přimlouvala za stanovení skutečného práva na důstojnost člověka i za navrácení atributu její nedotknutelnosti do textu. Aktivně v tomto směru vystupovali zejména zástupci Německa a Itálie.²⁴² Velkým zastáncem ústředního postavení práva na důstojnost byl předseda Konventu Herzog. Oba sporné body tak zůstaly i v konečné verzi Charty.

²³⁵ Braibant 2001, s. 88

²³⁶ Barriga 2003, s. 70

²³⁷ Bernsdorff – Borowsky 2003, CHARTE 4332/00, s. 28; Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 3. zasedání, s. 142-143

²³⁸ Bernsdorff – Borowsky 2003, CHARTE 4332/00, s. 30

²³⁹ Bernsdorff – Borowsky 2003, CHARTE 4332/00, s. 39

²⁴⁰ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 5. zasedání, s. 169-170; Borowsky, in Meyer 2006, s. 91 a násl.

²⁴¹ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 11. zasedání, s. 260

²⁴² Borowsky, in Meyer 2006, s. 89 a násl. a s. 93.

3.2.5.6. Eticko–ideologické rozpory: právo na život a institut manželství

Pokud se týče práva na život v článku 2 odst. 1 Charty, citlivými byly otázka potratů a zejména otázka eutanázie. V důsledku toho byla hlavní diskuze vedena o tom, zda má být použit výraz "každý", „osoba“ nebo „člověk“.²⁴³ Zástupce belgického parlamentu a francouzská poslankyně Parlamentu požadovali, aby právo na život platilo až od porodu, a proto prosazovali výraz "osoba".²⁴⁴ Naopak zástupci dánské, irské a švédské vlády požadovali použití slova "člověk".²⁴⁵ Pro tento termín se přimlouval i zástupce německých spolkových zemí s tím, že ochrana lidského života nemá být krácena.²⁴⁶ Zástupce Prezídia Jansson reagoval konstatováním, že se jedná o jazykový problém.²⁴⁷ Prezídium nakonec v textu ponechalo výraz "každá osoba", což ale nebránilo překladatelům do některých jazykových verzí Charty v použití výrazů "každý" nebo "člověk".

Práce na článku 9 Charty (právo uzavřít manželství a právo založit rodinu) byly ovlivněny základními rozdíly v postojích konzervativních a liberálních členů Konventu ohledně konceptu manželství a rodiny.²⁴⁸ Zatímco na jedné straně bylo zdůrazňováno, že klasická rodina je stále jádrem evropské společnosti, na straně druhé bylo odkazováno na již časté formy alternativního partnerství. Problematika byla posílena ještě tím, že z ochrany manželství a rodiny mohou plynout také konkrétní práva na plnění ze strany státu a tím vznikala i obava z formulace podporující přesun kompetencí členských států na Unii. První návrh ustanovení byl zvláště liberální, když stanovil, že každý má právo založit rodinu. Druhý návrh již formuloval, že každá osoba má právo uzavřít manželství a založit rodinu podle zákonů členských států, které upravují výkon tohoto práva. Takovým ustanovením měly být zohledněny rozličné poměry v různých členských státech. I přesto někteří členové Konventu spatřovali ve výrazu „každá osoba“ zakotvení práva na manželství a rodinu také pro homosexuální partnery. Požadovali proto výslovné omezení na „muže a ženy“. To však bylo neslučitelné s požadavkem po zohlednění jiných forem partnerství. Ve svém kompromisním návrhu proto Prezídium zcela odkázalo na

²⁴³ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 3. zasedání, s. 144-145

²⁴⁴ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 12. zasedání, s. 271; Borowsky, in Meyer, s. 105

²⁴⁵ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 12. zasedání, s. 271; Borowsky, in Meyer, s. 106 a 107

²⁴⁶ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 16. zasedání, s. 362

²⁴⁷ Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 16. zasedání, s. 362. Zde je možné vyzdvihnout problematičnost různosti terminologie v jednotlivých jazykových verzích: "každý" (EN, CS, SK), "každá osoba" (FR, ES), "každý člověk" (DE).

²⁴⁸ K diskusi v prvním Konventu viz Bernsdorff – Borowsky 2002, zápis 4. a 5. zasedání, s. 155-157 a 184-187

vnitrostátní právo, což bylo pro všechny členy Konventu přijatelné, neboť tím mohl být zachován národní status v každém členském státě. Mohl tak být zohledněn jak minimální standard ochrany podle Úmluvy, tak i širší ochrana v některých členských státech. Otázka do jaké míry je takový odkaz na vnitrostátní právo slučitelný se zásadou jednotného používání práva Unie nebyla v prvním Konventu diskutována.

3.2.5.7. Moderní práva - reflektování (vědeckého) vývoje

Přijetí článku 3 Charty ohledně etiky v biologii a lékařství je pozoruhodné z mnoha ohledů. Předně bylo v diskuzi opakovaně zdůrazňováno, že Charta by měla splnit budoucí očekávání ohledně ochrany základních práv v důsledku nového vývoje ve vědě a lékařství. Přidaná hodnota Charty spočívá právě v aktualizaci stávajících ustanovení (zejména Úmluvy), která vznikla v době, kdy současný technický vývoj a s tím související rizika nebyla předvídatelná. Vzhledem ke složitosti tématu a krátké době přípravy Charty je vůbec překvapivé, že se vůbec podařilo tento článek do Charty zapracovat. Rozmanitým problémům formulace ustanovení o bioetice se první Konvent vyhnul nepřímým odkazem na Úmluvu o bioetice, aniž by bylo formulováno skutečné základní právo.²⁴⁹ První Konvent ani neměl ambici vlastních řešení bioetických otázek. Nejsou zřejmá kritéria výběru zásad, které byly v Chartě pouze demonstrativně vypočteny. Zástupce britské vlády žádal úplné vyškrtnutí článku s odůvodněním, že většina členských států neratifikovala Úmluvu o bioetice. S takovým vyškrtnutím však ostatní členové prvního Konventu nesouhlasili.

Zakotvení zákazu obchodování s lidmi do článku 5 odst. 3 Charty bylo německou iniciativou a má reflektovat aktuální vývoj v oblasti organizované kriminality. Diskuze o definici tohoto pojmu neproběhla a první Konvent se také neopřel o žádné konkrétní vzorové ustanovení. Na obchodování s lidmi bylo nahlíženo jako na moderní formu otroctví a obsah pojmu byl považován za známý.

Změnou proti článku 8 Úmluvy bylo nahrazení ochrany korespondence ochranou komunikace v článku 7 Charty. Tím měl být zohledněn technický vývoj v oblasti komunikace. Celkově existoval ohledně přijetí pojmu komunikace velký konsensus. Dokonce i zástupce britské vlády Goldsmith, který obvykle vystupoval přísně proti jakémukoliv odklonu proti textu Úmluvy, naznačil, že tuto změnu úplně neodmítá. Byly

²⁴⁹ Stern 2005, s. 24

tak zohledněny aktuální problémy a Charta mohla být prezentována jako moderní katalog základních práv.

Ochrana osobních údajů podle článku 8 Charty je další z oblastí, ve které Charta reflektuje vývoj společnosti. K modernosti katalogu základních práv má přispět i zakotvení zákazu diskriminace z důvodu genetických znaků do článku 21 odst. 1 Charty.²⁵⁰ Taková diskriminace byla označena za jedno z velkých diskriminačních rizik budoucnosti.

Naopak v případě ochrany životního prostředí a spotřebitele jde o tak obecné formulace, že můžeme jen stěží hovořit o reflektování aktuálních výzev. Pokud se týče článku 37 Charty o ochraně životního prostředí, již od prvního návrhu bylo zřejmé, že nemůže být formulováno žádné individuální základní právo. Ambiciózní požadavky v tomto směru neměly šanci na úspěch. Byl pouze vyzdvižen průřezový charakter zásady udržitelného rozvoje. Nebylo ani upřesněno, co konkrétně ochrana životního prostředí znamená. V oblasti ochrany životního prostředí tedy došlo pouze k převzetí obecných cílů Unie do Charty. Ani článek 38 Charty o ochraně spotřebitele není subjektivním právem. Samotná jednoduchost formulace článku odráží nízké nasazení členů prvního Konventu za práva spotřebitelů.

3.2.5.8. Nezahrnutí ochrany práv menšin do Charty

Otázka práv menšin patřila mezi nejproblematictější témata prvního Konventu.²⁵¹ Zejména zástupci Francie a Španělska se stavěli zásadně proti jakémukoliv odkazu na skupinová práva nebo jakoukoli jinou ochranu menšin. Tento postoj byl odůvodňován problémy autonomie a terorismu, které jsou příznačné pro tyto země (Korsika, Baskicko). Práce probíhaly v době aktivní teroristické činnosti organizace ETA.

Naproti tomu řada členů prvního Konventu požadovala od začátku prací jasné přihlášení se k ochraně menšin. Jako kompromis bylo formulováno pouze minimalistické ustanovení o tom, že Unie respektuje kulturní, náboženskou a jazykovou rozmanitost.

Formulace obsahuje dvě slova typická pro práci prvního Konventu. Jedná se jednak o slovo „Unie“, čímž mělo být vyjádřeno, že pro jednotlivé členské státy se nezakládá žádná dodatečná povinnost. Dále jde o slovo „respektuje“, čímž má být

²⁵⁰ CHARTE 4332/00, s. 540 a 543

²⁵¹ Ke kritice nezahrnutí práv menšin do Charty viz Šišková 2001b, s. 597 a Šišková 2005, s. 7

vyjádřeno čistě defenzivní právo. Ustanovení tedy lze vykládat jako ochranu pouze před zásahy Unie do menšinových práv zaručených jednotlivými členskými státy. Lze tedy stěží konstatovat přidanou hodnotu ve srovnání s obecným zákazem diskriminace podle článku 21 Charty. Z tohoto důvodu bylo ustanovení v závěrečné fázi prací vystaveno trvalé kritice řady členů prvního Konventu. Přitom bylo zvláště kritizováno, že se členské státy nechtějí zavázat jednak k samotné ochraně menšin, na straně druhé však tuto ochranu požadují od kandidátů na přistoupení do Unie.²⁵²

V rámci slyšení kandidátských zemí požádal zástupce rakouské vlády o jejich stanovisko k právu menšin. Aktivně požadoval zakotvení práv menšin především zástupce Maďarska. Ambicióznější ustanovení vyžadoval i zástupce Slovinska. Zástupce České republiky považoval za vhodné zajistit menšinovým právům zvláštní místo v preambuli. Ve prospěch ochrany menšin se vyjádřil i zástupce Polska, který nicméně odkázal na skutečnost, že rozhodující je účinná aplikace stávajících norem a nikoliv zvyšování standardů. Odmítavě se naopak vyjádřil rumunský zástupce, podle něhož ochrana práv menšin není nutná, neboť v Unii každý patří k nějaké menšině. Za důležitější označil dostatečnou ochranu práva na jazyk, rodinu a náboženství. Úplné odmítnutí ochrany práv menšin přišlo od zástupce Estonska.²⁵³

3.2.6. Shrnutí

Otázka vztahu Charty k rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy byla v obou konventech předmětem intenzivní diskuse. Na straně jedné Charta neměla mít dopad na rozložení pravomocí, na straně druhé však byla zřetelná ambice vypracovat obsahově pokud možno co nejširší katalog základních práv. Řešení tohoto problému bylo nalezeno v zahrnutí ustanovení týkajících se oblastí, ve kterých nemá Unie žádnou pravomoc nebo je její pravomoc malá. Zároveň však konventy formulovaly několik „pojistek“, které mají zabránit přesunu pravomocí. Řada ustanovení navíc zavazuje pouze Unii, jiná ustanovení jsou formulována jako nezávazné zásady. S přihlédnutím k práci obou konventů lze proto konstatovat, že Charta vertikální kompetenční integraci neprohlubuje.

²⁵² Jedno z kritérií stanovené Evropskou radou v Kodani 1993 zní: „Jako předpoklad pro členství musí kandidát na přistoupení uskutečnit institucionální stabilitu jako záruku demokratického a právního pořádku, respektování lidských práv, jakož i respektování a ochranu menšin.“

²⁵³ Bernsdorff – Borrowsky 2002, zápis 12. zasedání, s. 267

Pokud se týče otázek spjatých s evropskou identitou, rozbor jednání o vybraných ustanoveních Charty ukázal rozdíly v postojích uvnitř konventů, které vykazují prvky stagnace. Tyto spory byly v řadě případů podmíněny růzností v identitách členů konventů. Užitím metody konsensu bylo nicméně možné postupně dojít ke shodě nad celým dokumentem, proto lze tuto metodu označit jako prvek integrace. Řešení spočívající v nacházení kompromisu nicméně vedlo k používání neutrálních formulací z hlediska hodnot a identity Unie, což lze naopak považovat za další prvek stagnace, nesvědčící o prohloubení evropské identity.

Přestože byla Charta akademickou obcí hodnocena převážně kladně, bylo vyjadřováno zklamání nad obsahem některých jejích článků nebo opomenutím některých práv. Charta neřeší nástroje ochrany základních práv. Přitom spíše než obsah a rozsah základních práv právě zajištění různorodosti a účinnosti nástrojů ochrany může mít větší prostor pro další rozvoj. Obavy jsou spojovány s nejednoznačnými horizontálními ustanoveními, která mohou vést k výkladovým otázkám nebo dokonce k nedostatku právní jistoty. Tato složitost systému Charty se bezprostředně odvíjí od složitosti systému práva Unie jako takového i od existence dvou systémů ochrany základních práv - komunitárního systému a systému Úmluvy. V procesu přípravy Charty proto musely oba konventy řešit otázky, na které nebyla nalezena jasná odpověď. Nemělo by být tedy překvapením, že Charta jako písemný výstup této debaty obsahuje i nejednoznačná ustanovení. Rozbor hlavních kontroverzních otázek v této práci má přispět nejen k pochopení nedostatků Charty, nýbrž především hodnoty dosaženého konsensu o mnoha základních otázkách.

Metoda konventu představuje významnou odchylku oproti dosavadní tradici procesů unijního rozhodování. Důkazem jejího osvědčení v prvním Konventu bylo opětovné použití této metody při práci druhého Konventu, tedy během vypracování Ústavy. Analýza práce obou konventů dokládá výhody konventu oproti tradiční mezivládní konferenci. Tyto výhody je možné shrnout takto:

1. rychlost produkování kompromisů a celkových výsledků;
2. otevřenost diskuse směřující ke konsensu (výhrady skeptiků jsou brány vážně, ale podléhají kritické diskuzi a právnímu přezkumu slyšených odborníků);
3. zvýšená transparentnost procesu (členské státy se neodvážejí neústupně setrvávat na svých negativních stanoviscích způsobem, jaký by volily během mezivládní konference);
4. nestátní aktéři (neziskové organizace, občané atd.) mají možnost se vyjádřit;

5. hlavními aktéry jsou převážně politici (z velké části členové parlamentů) a nikoliv výlučně národní úředníci (jde tedy spíše o výkon politické odpovědnosti než úřednické obchodování často pozorované v případě mezivládních konferencí).

Práci obou konventů nelze hodnotit jen pozitivně, neboť v průběhu nalézání cest a řešení směřujících k vypracování Ústavy se projevovala i určitá úskalí této metody. Za nevýhody metody konventu můžeme označit následující aspekty:

1. nejasný mandát a rozhodovací mechanismus prvního Konventu a jeho Prezídia;
2. nedostatek transparentnosti práce Prezídia;
3. politický tlak směřovaný na konvent zvnějšku, zejména ze strany některých členských států.

Pokud se týče hlavní výzkumné otázky (prohloubení integrace či její stagnace), je možné konstatovat, že vypracování Charty v konventech vykazuje následující **prvky integrace**:

- aktivní přístup předsednického státu (Německa) k zajištění shody členských států na vypracování Charty prostřednictvím konventu;
- použití metody konventu;
- evropská identita většiny členů konventu;
- zohlednění předchozí judikatury Soudního dvora, zejména pokud jde o vymezení subjektů povinných z Charty;
- zakotvení hospodářských a sociálních práv;
- diskuze o hodnotách Unie;
- originální pojetí Charty jako celku, zejména pokud jde o vymezení subjektů oprávněných z Charty a zakotvení moderních práv;
- silný symbolický náboj Charty;
- vymezení základních hodnot v preambuli Charty.
- Naopak mezi **prvky stagnace** lze zařadit:
 - nedochází k přesunu pravomocí členských států na Unii;
 - výklad Charty je omezen jinými prameny práva (zejména vnitrostátním právem, Úmluvou a Smlouvami), jakož i Vysvětleními k Chartě;
 - rozlišování mezi právy a zásadami a z toho vyplývající omezený právní účinek hospodářských a sociálních práv;

- některé názorové rozpory ohledně hodnot Unie, zejména pokud jde o otázky náboženské, eticko-ideologické a ochrany práv menšin;
- Charta neobsahuje v preambuli a definicích jednotlivých práv dostatek specificky evropských prvků.

3.3. Zvláštní ujednání o Chartě při ratifikaci Lisabonské smlouvy

3.3.1. Charta mezi podpisem v roce 2000 a nabytím účinnosti v roce 2009

Protože Charta nebyla smlouvou z Nice zakotvena do Smluv, existovala devět let jako nezávazný dokument. Přesto Chartu během tohoto období začaly používat soudy, ale i jiné instituce Unie. Například španělský ústavní soud citoval článek 8 Charty ještě dříve než byla Charta v prosinci 2000 slavnostně vyhlášena.²⁵⁴ Ústavní soud ČR poprvé na Chartu odkázal v červenci 2001, tedy zhruba půl roku po jejím vyhlášení.

Generální advokáti Soudního dvora se na Chartu začali odvolávat ve svých stanoviscích již v únoru 2001.²⁵⁵ První takové odkazy provedli na počátku února 2001 generální advokát Alber ve věci *TNT Traco*²⁵⁶ a generální advokát Tizzano ve věci *BECTU*.²⁵⁷ Podle generálního advokáta Phillipa Légera představuje Charta „privilegovaný nástroj k identifikaci základních práv“ v právním řádu Unie.²⁵⁸

Podobně jako generální advokáti i Soud prvního stupně („SPS“) na Chartu odkazoval, byť v menší míře, ve snaze posílit odůvodnění svých rozsudků. Vůbec první výslovný odkaz SPS učinil v lednu 2002 ve věci *max.mobil*.²⁵⁹ V této souvislosti je pozoruhodné, že SPS v této věci neodkázal na odpovídající ustanovení Úmluvy, tj. články 6 a 13 Úmluvy. Avšak již v rozhodnutí *Jégo-Quéré* z května 2002, ve kterém na Chartu poukázal vůbec podruhé, články 6 a 13 Úmluvy výslovně zmínil.²⁶⁰

Na vůbec první výslovný odkaz Soudního dvora bylo třeba čekat do června 2006,

²⁵⁴ Rozsudek španělského ústavního soudu č. 292/2000 z 30. 11. 2000.

²⁵⁵ Ke statutu Charty viz např. rozsudky SPS ve věcech T-54/99 *Max-mobil Telekommunikation*, odst. 57 nebo T-377/00 *Philip Morris International*, odst. 122.

²⁵⁶ Stanovisko generálního advokáta Albera ve věci C-340/99 *TNT Traco*, (1. 2. 2001), odst. 94 (čl. 36 Charty).

²⁵⁷ Stanovisko generálního advokáta Tizzano ve věci C-173/99 *BECTU* (8. 2. 2001), odst. 26 (čl. 31 odst. 2 Charty).

²⁵⁸ Stanovisko generálního advokáta Légera ve věci C-353/99 P *Hautala* (10. 7. 2001), odst. 83.

²⁵⁹ Věc T-54/99 *max.mobil* (30. 1. 2002), odst. 48 (čl. 41 odst. 1 Charty).

²⁶⁰ Věc T-177/01 *Jégo-Quéré/Komise* (3. 5. 2002), odst. 42 a 47 (čl. 47 Charty).

kdy na Chartu poukázal ve věci *Parlament/Rada*.²⁶¹ V tomto rozhodnutí Soudní dvůr sice vycházel z nedostatku závaznosti Charty, nicméně jí zároveň přiznal nepřímý právní význam, když na ní výslovně odkázal.

Posloupnost prvních odkazů institucí Unie na Chartu shrnuje následující tabulka:

Tabulka 6: První odkazy vybraných soudních institucí na Chartu

Soudní orgán	Rok	Věc
Ústavní soud Španělska	listopad 2000	292/2000
Generální advokát ESD	únor 2001	TNT Traco
Ústavní soud ČR	červenec 2001	Pl.ÚS 11/2000
SPS	leden 2002	max.mobil
ESD	červen 2006	Parlament/Rada

Od roku 2005 kontrolují Komise²⁶² a Parlament²⁶³ soulad všech legislativních návrhů Unie s Chartou. Každý legislativní návrh vztahující se k základním právům pak obsahuje poznámku o tom, že tento návrh je v souladu s Chartou. Zavedení kontroly souladu návrhů aktů sekundárního práva Unie s Chartou pak svědčí o skutečnosti, že politické instituce Unie používají Chartu k odůvodnění některých svých legislativních aktivit v oblasti lidských práv.

Podle deklarace z Laekenu se Charta měla stát závaznou součástí projektu Ústavy. Jak známo, Ústava však nebyla v důsledku neúspěšných referend ve Francii a Nizozemsku ratifikována všemi členskými státy a nevstoupila proto nikdy v platnost. Po tomto politickém neúspěchu byla připravena nová (Lisabonská) smlouva revidující stávající znění Smluv a obsahující podstatnou část obsahu Ústavy.

Proces *dekonstitucionalizace*²⁶⁴ vedoucí k přípravě Lisabonské smlouvy se dotkl i Charty. Charta nebyla formálně zahrnuta do samotného textu Lisabonské smlouvy²⁶⁵, nýbrž byla vtělena do prohlášení²⁶⁶ slavnostně vyhlášeného Parlamentem, Radou a

²⁶¹ Věc C-540/03 *Parlament/Rada* (27. 6. 2006), odst. 38 a 58 (čl. 7 a 24 odst. 2 a 3 Charty).

²⁶² Viz sdělení Komise Dodržování Listiny základních práv v legislativních návrzích Komise - Metodika pro systematickou a přísnou kontrolu, KOM(2005) 172 v konečném znění, 27. 4. 2005. Viz také rozhodnutí Komise, SEC (2000) 380/8, 13. 3. 2001.

²⁶³ Viz čl. 34 Jednacího řádu, Parlament, 16. vydání, Úř.věst. L 44, 15. 2. 2005.

²⁶⁴ Rossi 2008, s. 76

²⁶⁵ Záměr nezahrnout Chartu přímo do textu Lisabonské smlouvy byl formulován na Evropské radě 21. – 22. 6. 2007, viz odst. 9 a pozn. pod čarou 3 v závěrech předsednictví.

²⁶⁶ Forma prohlášení byla zvolena na Evropské radě 21. – 22. 6. 2007, přičemž bylo sjednáno, že odst. 2 prohlášení bude znít: "Listina základních práv Evropské unie, jež je právně závazná, potvrzuje základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům. Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly

Komisi ve Štrasburku dne 12. prosince 2007.²⁶⁷ Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 se Charta stala právně závaznou a má stejnou právní sílu jako Smlouvy. Součástí primárního práva se přitom stala prostřednictvím odkazu formulovaného v článku 6 odst. 1 Smlouvy EU.²⁶⁸ Došlo tím ke změně, kterou se povaha Charty změnila ze *soft law* na *hard law*. Právní statut Charty je podobný protokolům, které mají podle mezinárodního práva stejný účinek jako Smlouva, ke které jsou připojeny, byť Charta v žádném takovém protokolu zahrnuta není. Skutečnost, že Charta není součástí Smluv, svědčí o oslabení jejího významu jakožto jádra unijní ústavy. Lze nicméně určit i kladnou stránku tohoto vývoje: jako samostatný dokument může být Charta viditelnější a snáze uchopitelná pro veřejnost.

Obsah Charty zůstal v rámci Lisabonské smlouvy ve srovnání s textem obsaženým v Ústavě nezměněn.²⁶⁹ Byla nicméně přijata zvláštní ujednání nebo prohlášení týkající se Charty ve prospěch Velké Británie, Polska, Irska a České republiky. V rámci jednání o Lisabonské smlouvě na Evropské radě ve dnech 21. a 22. června 2007 se Velké Británii podařilo vyjednat *Protokol 30 o uplatňování Charty základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království*.²⁷⁰ Protokol je mezinárodní smlouvou a tvoří podle článku 51 Smlouvy EU nedílnou součást Smluv. Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost získal Protokol právní sílu na úrovni Smluv a je tedy součástí primárního práva.²⁷¹

Protokol byl zpočátku koncipován jako použitelný pouze pro Velkou Británii, avšak Polsko a Irsko si vyhradily právo k němu přistoupit.²⁷² Polsko posléze možností tohoto přistoupení využilo. Nepodílelo se tedy na zahájení jednání o Protokolu, nýbrž

vymezené Smlouvami.“; viz příloha 1 odst. 5, pozn. pod čarou 17 v závěrech předsednictví a Úřed. věst. C 115, 9. 5. 2008.

²⁶⁷ Poslední znění Charty viz Úřed. věst. C 303/01, 14. 12. 2007. Při srovnání se slavnostním vyhlášením Charty v roce 2000 zaujmou dvě okolnosti, které svědčí o zvýšené pozornosti věnované Chartě v roce 2007: jednak byla Rada tentokrát zastoupena na nejvyšší úrovni a dále část především britských a polských členů Parlamentu vyjádřila svůj nesouhlas pískáním během poslechu evropské hymny následujícího podpisu Charty.

²⁶⁸ Čl. 6 odst. 1 Smlouvy EU zní: „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy. Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.“ Úřed. věst. C 115, 9. 5. 2008.

²⁶⁹ Text byl nicméně adaptován na novou situaci: odkazy na Ústavu a Společenství byly nahrazeny odkazy na Smlouvy a Unii a číslování článků se vrátilo do podoby znění z roku 2000.

²⁷⁰ Úřed. věst. C 115/313, 9. 5. 2008. Text protokolu vztahujícího se pouze na Velkou Británii byl obsažen v závěrech předsednictví Evropské rady 21. – 22. 6. 2007; viz příloha 1, odst. 5, pozn. pod čarou 19.

²⁷¹ Podrobněji k právní povaze Protokolu viz kapitola 3.3.3 této práce.

²⁷² Viz závěry předsednictví Evropské rady 21. – 22. 6. 2007, příloha 1, odst. 5, pozn. pod čarou 20.

pouze akceptovalo znění vyjednané Velkou Británií, aniž by ovlivnilo jeho obsah. Irsko naopak prohlásilo, že k Protokolu nepřistoupí.

Protokol je doplněn dvěma prohlášeními Polska a jedním prohlášením České republiky, které dokládají odlišnost pozice těchto států od pozice Velké Británie. Na žádost Irska pak Evropská rada ve dnech 18. a 19. června 2009 přijala rozhodnutí, ve kterém je vymezen výklad Charty ve vztahu k některým ustanovením irské ústavy.²⁷³ Evropská rada zasedající ve dnech 29. a 30. října 2009 pak souhlasila s přistoupením České republiky k Protokolu v okamžiku uzavření příští přístupové smlouvy.²⁷⁴

V tomto kontextu si tato část práce klade dvojí cíl: za prvé objasnit důvody, které vedly tyto státy k prosazení těchto ujednání a prohlášení, a za druhé vysvětlit účinek těchto ujednání a prohlášení, zejména pak v kontextu kompetenční rovnováhy Unie. Tato část je proto rozdělena na tři kapitoly. První kapitola rozebírá postoje členských států, které vyjádřily své výhrady k Chartě. V druhé části je zodpovězena otázka, zda je Protokol výjimkou z Charty. Konečně v třetí části je zprostředkován skutečný obsah Protokolu.

3.3.2. Otázka evropské identity

Z politického pohledu Protokol posiluje argument o deficitu společné evropské identity. Podkopává totiž autoritu Charty, jakožto dokumentu představujícího první vyjádření ústavní povahy o identitě sdílené všemi členskými státy. Parlament ve svém usnesení ze dne 11. července 2007 uvedl, že „pokud nyní jeden nebo více členských států požadují možnost Listinu základních práv neuplatňovat, znamenalo by to dramatický krok zpět a vážné narušení vnitřní identity EU“.²⁷⁵ Proto Parlament naléhavě požádal všechny členské státy, aby ještě jednou vyvinuly úsilí k překonání tohoto vnitřního rozkolu a k dosažení konsensu o plné platnosti Charty.

Pokusme se nyní analyzovat důvody, které vedly Velkou Británii, Polsko, Irsko a Českou republiku k prosazení zvláštních ujednání k Chartě. Taková analýza nám může pomoci odhalit souvislosti stagnace v procesu utváření sdílené identity Unie.

²⁷³ Viz závěry předsednictví Evropské rady 18. - 19. 6. 2009, příloha 1, oddíl A; viz také slavnostní prohlášení v příloze 2

²⁷⁴ Viz závěry předsednictví Evropské rady 29. - 30. 10. 2009, odst. 2 a příloha 1

²⁷⁵ Usnesení Parlamentu z 11. 7. 2008 o svolání mezivládní konference, odst. 12

3.3.2.1. Postoj Velké Británie

Britská vláda byla od počátku proti přiznání závazného charakteru Chartě. Upřednostňovala proto formu politického prohlášení, které by pouze ozřejmilo stávající ochranu základních práv Unie. Tento postoj Velké Británie vůči Chartě není překvapivý, neboť je v souladu s její právní tradicí i dlouhodobou vnitřní a evropskou politikou. Pozice Velké Británie se projevuje dvěma základními obavami z uplatňování Charty: za prvé že národní právo bude poměřováno základními právy Unie s důsledkem, že by národní soudy nebo Soudní dvůr mohly neaplikovat vnitrostátní předpisy nebo změnit jejich výklad, pokud shledají, že odporují Chartě, resp. právu Unie; za druhé že ustanovení Charty, která nemají povahu subjektivního nároku, zejména práva hlavy IV Charty, budou vykládána jako subjektivní práva a tím bude možné domoci se jich soudně.²⁷⁶

Lze identifikovat čtyři různé aspekty umožňující lepší pochopení okolností těchto obav: odlišnost britského právního systému od kontinentálních systémů práva, tradici oslabování evropské integrace, aktuální vnitropolitickou situaci a v neposlední řadě i slabou evropskou identitu Velké Británie.

Pokud se týče právní tradice, Velká Británie nemá žádný katalog základních práv. Podle britského pojetí požívají britští občané jako poddaní svého panovníka pouze občanských svobod (*civil liberties*), které nejsou v rozporu s právy panovníka. Taxativní písemný katalog těchto občanských svobod (dosud) neexistuje, tyto svobody se naopak nacházejí v mnoha rozhodnutích nejvyšších britských soudů. Zatímco němečtí občané se mohli před nabytím závaznosti Charty cítit v duchu judikatury *Solange* být nechráněni základními právy Unie, pro britské občany nepsaná základní práva nepředstavují nic zvláštního nebo nedostatečného. Až do přijetí *Zákona o lidských právech (Human Rights Act)* v roce 1998 neexistoval ve Velké Británii žádný zákon, který by na národní úrovni garantoval základní práva zakotvená v Úmluvě. Tento zákon nicméně upravuje pouze práva Úmluvy. Velká Británie tak upravila ochranu základních práv na zcela minimální úrovni a upustila od přijetí rozsáhlejšího katalogu základních práv jaké nalezneme v kontinentálních ústavních rádech. Charta jde přitom dál než Úmluva a kodifikuje *de facto* maximální standard základních práv Unie.

²⁷⁶ European Union Intergovernmental Conference: Follow-up report, House of Commons 2007, s. 9-12

Druhý aspekt negativního britského postoje k Chartě navazuje na tradici oslabování evropské integrace. Od vstupu Velké Británie do Společenství v roce 1973 byla každá revize Smluv zahrnující institucionální změny Velkou Británií rozměňována. S jistou nadsázkou řečeno, toto úsilí Britů je živeno jejich neutichající nadějí na Unii v podobě mezivládního společenství států zabývajícím se pouze rozvojem volného obchodu. Taková myšlenka však mimo Velkou Británii nemá mnoho zastánců. Velká Británie stále zůstává zvláštním případem členského státu, který i po třiceti pěti letech od svého vstupu do Unie nepatří k jádru evropské integrace. Debata o místě Velké Británie v Evropě je vedena stejným způsobem, jako tomu bylo před třiceti lety, přestože Unie za tuto dobu prošla obrovským vývojem. Kritika Unie ze strany britského tisku, veřejnosti i politiků ani v poslední dekádě neochabla. V mnoha oblastech přitom britská vláda plně podporuje řešení na úrovni Unie. Příkladem mohou být nejen volný obchod s třetími zeměmi, ale i boj s mezinárodním terorismem, energetická bezpečnost, vnitřní trh nebo používání moderních technologií.

Třetímu, vnitropolitickému důvodu britského postoje můžeme porozumět sledováním veřejné debaty o Ústavě a Lisabonské smlouvě ve Velké Británii. Ve volebním boji v roce 2005 Tony Blair veřejně přislíbil referendum o Ústavě, které se nakonec nekonalo z důvodu neúspěšných referend v Nizozemí a Francii, které by však pravděpodobně skončilo pro Ústavu neúspěšně. S pomocí takového slibu se Blairovi podařilo vyhnout se tomu, aby se volby staly *de facto* zároveň hlasováním o řešení tradičně problematické a opět aktuální otázky britského zapojení do evropské integrace, tedy o britské účasti v Unii. V souvislosti s Lisabonskou smlouvou se pak vláda Gordona Browna také ocitla pod tlakem uspořádat referendum. Rozhodující proto byla přesvědčivost argumentace britské vlády o tom, že se v případě Lisabonské smlouvy jedná o něco kvalitativně odlišného než v případě Ústavy. Součástí této argumentace bylo i vyjednání výjimky z Charty jakožto „jádra Ústavy“ formou Protokolu. Tato konstrukce umožnila argumentovat, že slib k uspořádání referenda neplatí. Prekérnost situace lze dovodit i ze skutečnosti, že premiér Brown nepodepsal Lisabonskou smlouvu v rámci slavnostní ceremonie, nýbrž se pro údajnou kolizi s jiným termínem nechal během ceremonie zastupovat a podepsal posléze Lisabonskou smlouvu v nepřítomnosti svých protějšků z jiných členských států.

Vyhraněný postoj labouristické vlády vůči Chartě lze odvodit zejména od tlaku Konfederace britského průmyslu, která se k projektu Charty postavila velice kriticky.

Dalším silným kritikem Charty byly britské euroskeptické deníky, zejména *The Sun* a *The Daily Telegraph*,²⁷⁷ i euroskeptická část veřejnosti.²⁷⁸

Konfederace trvale označovala sociální práva jako například právo na spravedlivou odměnu, odpovídající sociální zabezpečení, minimální mzdu a kolektivní vyjednávání za pouhé politické aspirace. Měly by tedy být podřízeny základním zásadám volného pohybu a neměly by se stát vymahatelnými právy, o nichž by v konečné instanci rozhodoval Soudní dvůr. Jinak hrozí, že se flexibilita liberálního pracovního trhu, která je pilířem globální konkurenceschopnosti britského průmyslu, postupně dostane do vážného ohrožení. Podle Konfederace britského průmyslu navíc přiznáním právní závaznosti Chartě vzniká nebezpečí, že Soudní dvůr změní obsah práva na stávku podle britského práva.

Britské odbory se naopak za Chartu postavily a přijetí Protokolu kritizovaly. Lisabonská smlouva podle nich udržuje tradiční evropskou rovnováhu, která má vést nejen k prosperitě, ale i k sociální ochraně. Nutno však konstatovat, že vliv a počet členů britských odborů je omezený. Kritiku Charta sklidila i ze strany některých nevládních organizací jako například ATTAC pro údajně nedostatečnou ochranu, konkrétně například z důvodu neexistence práva na práci.

Aby byla vyloučena potřeba uspořádat ve Velké Británii referendum o Lisabonské smlouvě, Blair trval na jasném vymezení britské suverenity v oblasti zahraniční politiky, pracovního práva, sociálního zabezpečení i trestního práva v rámci Lisabonské smlouvy. Vyjednávání o Lisabonské smlouvě na summitu v červnu 2007 byla tvrdá. Nejen Velká Británie, ale i Polsko a Francie tvrdě prosazovaly své národní zájmy. Dánsko a Česká republika přijaly vlastní deklarace k Lisabonské smlouvě.

Podle vyjádření Blaira byl text Lisabonské smlouvy určený pro Velkou Británii na Evropské radě v červnu 2007 podstatně jiný než text určený pro ostatní členské státy. Při obhajobě Lisabonské smlouvy Blair i Gordon Brown hovořili téměř výlučně o dosažených výjimkách a národních zájmech obhájených vůči domnělému nebezpečí ze strany Unie.

²⁷⁷ Gow 2007, s. 23

²⁷⁸ Například euroskeptická nevládní organizace Open Europe s odvoláním na rozhovory se soudci Soudního dvora konstatovala, že pojistky, které jsou v Chartě zabudovány, nebudou fungovat a Charta povede ke změně vnitrostátního práva a že například v oblasti práv pracovníků bude základem pro přezkoumávání vnitrostátního práva. Britské Centrum pro evropskou reformu (Centre for European Reform) naopak zdůrazňovalo, že i když bude Charta právně závazná, její práva budou vymahatelná, pouze pokud již jsou součástí vnitrostátního práva.

Britský euroskeptický tisk nejdříve psal o tom, že se jedná o výjimku z Charty. Uvnitř britské veřejnosti tak převážilo vnímání Protokolu jako úplné výjimky (*opt-out*) pro Velkou Británii z Charty jako celku. Britská vláda ve svých vyjádřeních nebyla zpočátku jednoznačná, byť ve svých veřejných prohlášeních spíše tvrdila opak. Ukazuje se, že šlo o složitou politickou hru. K uspokojení převážně euroskeptických občanů bylo třeba vytvořit dojem, že se jedná o skutečnou výjimku a že proto referendum o Lisabonské smlouvě není nutné. Britská vláda se tak snažila obměkčit britské euroskeptiky, zároveň však nechtěla znepokojit ostatní členské státy. Nechtěla ani provokovat odbory, které hrozily uspořádáním kampaně o referendu o Lisabonské smlouvě. Politická hra vlády byla odhalena, když Jim Murény, ministr pro Evropu, napsal Dolní sněmovně výslovně, že Protokol výjimkou není. Po Evropské radě v červnu 2007 se postoj euroskeptického tisku proto úplně otočil a jeho reakce byla velice podrážděná. Vláda napříště ujišťovala na oficiálních fórech, že jeho vláda bude trvat na tom, aby Charta nezakládala nové pravomoci Unie, avšak že Protokol je pouze vyjasňující a že nejde o výjimku. Proto také konsistentně používala výrazu „protokol“, nikoli „výjimka“ (*opt-out*).

Vládě se podařilo dosáhnout svého cíle: zákon ratifikující Lisabonskou smlouvu byl v britském parlamentu schválen relativně bez úhon. Ustál i soudní přezkum rozhodnutí vlády neuspořádat referendum, který inicioval milionář Stuart Wheeler.²⁷⁹ Britská vláda před mezivládní konferencí v roce 2007 označila závaznost Charty za téma, o kterém již nemá být jednáno a opakovaně zdůraznila, že nepřipustí, aby Charta jakýmkoli způsobem změnila britské právo.²⁸⁰

Podle Petera Sutherlanda, bývalého britského komisaře, se tak Velká Británie přiblížila systematickému „poloodloučení“ (*systematic „semi-detachment“*) z Unie, jako nikdy předtím od svého přistoupení k Unii.²⁸¹ Charta je příkladem skutečnosti, že zbytek členských států by bez Velké Británie pravděpodobně dosáhl vyšší míry evropské integrace. Jedině Velká Británie může učinit kroky, které ji budou přibližovat k jádru států aktivně prohlubujících evropskou integraci.

Když Velká Británie prosadila svoji výjimku ze sociální kapitoly, člen Komise Neil Kinnock vyjádřil obavu, že se tato země stane místem pro sociální dumping. Je zřejmé, že Protokol není nástrojem sociálního dumpingu. Důvodem jeho přijetí totiž

²⁷⁹ Brown offers EU treaty assurances, BBC 20. 6. 2008

²⁸⁰ Blair Taking a Tough Line on the EU Treaty, Spiegel 19.6.2007

²⁸¹ Sutherland 2008, s. 42

nebylo, že by Velká Británie chtěla jednostranně snížit své sociální standardy ve snaze přitáhnout obchod z jiných členských států. Tak tomu ostatně nebylo v případě výjimky Velké Británie ze sociální kapitoly Maastrichtské smlouvy. V žádném z těchto dvou případů nejsme svědky toho, že by ostatní členské státy reagovaly na tyto britské výjimky snížením svých vlastních standardů k přilákání podnikatelské činnosti, anebo alespoň udržení stávajících podnikatelů v tuzemsku. Konkrétně nedochází k tomu, že by bohatší země s vysokými standardy sociální ochrany, jakými jsou Německo, Dánsko, Nizozemsko a Francie, snižovaly úroveň své ochrany, aby mohly konkurovat Velké Británii, Řecku, Španělsku, Portugalsku nebo zemím střední a východní Evropy. V Unii není navíc dostatečná mobilita podnikatelů a pracovníků.

Praxe ukazuje, že podnikatelská aktivita se v rámci Unie nekoncentruje do jednoho nebo několika členských států, nýbrž že neustále dochází k pohybu podniků mezi všemi členskými státy. Nejsme ani svědky přesunu podnikatelské činnosti do nejchudších regionů, tedy oblastí s nejvyšší úrovní nezaměstnanosti a nejnižší úrovní mezd. Navíc lze konstatovat, že dochází k trvalému zvyšování pracovních standardů v bohatších i chudších zemích.

Z uvedeného plyne, že přemísťování podnikatelské činnosti je z velké míry odůvodněno jinými faktory než státní deregulací pracovních standardů. Takovými faktory mohou být spíše restrukturalizace a konsolidace podniků, výhodné daňové režimy v zemích, jakými jsou například Velká Británie a Irsko, nebo dostupnost přípustné regionální podpory z veřejných zdrojů.

Labouristická vláda zavedla řadu práv pracovníků včetně celostátní minimální mzdy, posílila ochranu odborů a zvedla strop náhrady za škodu vzniklou protiprávním propuštěním z pracovního poměru. Cílem regulatorních opatření bylo především zvýšení produktivity pracovní síly, nikoliv snížení sociálních standardů. Přestože někteří zaměstnavatelé stále požadují uvolnění předpisů sociální ochrany, Velká Británie podobně jako jiné státy nemá zájem s ostatními členskými státy soutěžit za účelem přilákání podnikatelských aktivit.

Je tedy otázkou, proč myšlenka sociálního dumpingu našla takovou odezvu v politických kruzích. Odpověď patrně spočívá v jednoduchosti této myšlenky. Jde o jednoduchý způsob prezentace složitých situací a nalézá podporu u veřejnosti obávající se ztráty zaměstnání. Jde tedy o politicky zneužívaný koncept, než o popis ekonomické reality.

Pokud by v příštích britských volbách zvítězili euroskeptičtí konzervativci, nelze vyloučit, že si Velká Británie opět prosadí výjimku ze sociální kapitoly Smlouvy ES. Realizace takové výjimky by nebyla jednoduchá, neboť řada opatření již byla zakotvena v sekundárním právu. Francie ani Německo navíc nepřipustí myšlenku, že by Velká Británie mohla získat konkurenční výhodu z důvodu nižších pracovních nákladů. Možným kompromisem by proto mohla být symbolická deklarace o britské suverenitě ve vztahu k budoucím legislativním návrhům v sociální oblasti.

3.3.2.2. Postoj Polska

Polsko přijalo celkem tři dokumenty, v nichž vyjádřilo podmínky uplatňování Charty ve svém právním řádu. Za prvé přijalo prohlášení 61, podle kterého se Charta "nijak 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".²⁸² Za druhé Polsko přistoupilo k britskému Protokolu. Za třetí k tomuto Protokolu připojilo prohlášení 62, podle kterého s ohledem na tradici hnutí Solidarita plně respektuje sociální a pracovní práva stanovená právem Unie, a zejména ta, která jsou potvrzena v hlavě IV Charty.²⁸³ Z uvedených jednostranných prohlášení je zřejmá odlišnost důvodů Polska a Velké Británie pro přistoupení k Protokolu.

Zatímco pozice Velké Británie byla známa předem, kritický postoj Polska k Chartě se projevil *de facto* až na Evropské radě v červnu 2007, což činí obtížnější i rekonstrukci důvodů pro tento postoj. Lze identifikovat tři důvody k přijetí Protokolu Polskem: obava z vlivu Charty na relativně přísnou vnitrostátní úpravu přerušování těhotenství, obava z toho, že by v důsledku Charty mohlo být Polsko zavázáno uznávat partnerství osob stejného pohlaví a konečně obava z možných majetkových nároků německých občanů.

Důvody pro přistoupení Polska k Protokolu nebyly transparentně prezentovány polskou vládou. Velká Británie přijala Protokol pro svou obavu z bezprostředního účinku sociálních práv Charty. Zpočátku se jevílo, že podobný důvod stojí i za rozhodnutím

²⁸² Úř. věst. C 115/358, 9. 5. 2008. Text prohlášení byl obsažen již v závěrech předsednictví Evropské rady 21. – 22. 6. 2007; viz příloha 1 odst. 5, pozn. pod čarou 18. Podobné prohlášení bylo připojeno již k přístupové smlouvě Polska. Podle prohlášení 39 nic nebrání Polsku, aby upravovalo otázky mravní povahy, jakož i otázky ochrany lidského života. Důvodem přijetí tohoto prohlášení byla obava, že by Polsku mohlo být vnucováno přijetí určitých morálních standardů a zvláště obecný zákaz diskriminace zahrnující i diskriminaci z důvodu sexuální orientace.

²⁸³ Úř. věst. C 115/358, 9. 5. 2008

polské vlády: Charta zvyšuje standard pracovního práva, což povede k nárůstu mezd a nákladů a způsobí ztrátu atraktivity Polska pro investory z jiných členských států.

Také v Polsku totiž bylo přistoupení k Protokolu zpočátku prezentováno jako dosažení vyloučení Polska z aplikace celé Charty anebo alespoň její části. Takto byla tato záležitost prezentována polským prezidentem, předsedou vlády i tiskem. Po schválení Lisabonské smlouvy polská ministryně zahraničních věcí Fotygová prohlásila dne 24. října 2007, že přistoupení k Chartě by bývalo bylo ohromnou chybou.²⁸⁴ Rozhodnutí polské vlády, vnímané jako výjimka z Charty, bylo následně kritizováno odbory. Podobně jako ve Velké Británii se postoj polských úřadů v důsledku toho změnil. Polsko prohlásilo, že usiluje pouze o zabránění právního výkladu vedoucího ke změně definice rodiny, který by nutil Polsko k uznání homosexuálních manželství.

Na mezivládní konferenci v říjnu 2007 pak polská vláda předložila prohlášení 62 k Protokolu, ve kterém bylo s odkazem na dlouhou tradici hnutí Solidarita obhajujícího sociální práva konstatováno, že Polsko plně respektuje sociální a pracovní práva uznaná v hlavě IV Charty. Prohlášení tak *de facto* zbavilo článku 1 odst. 2 Protokolu dopadu na Polsko.

Polsko tedy nepřistoupilo k Protokolu z důvodu práv zaměstnanců nebo otázek sociální povahy, ale především v souvislosti s obavami z možného vnucení standardů vztahujících se k rodinnému právu, přerušení těhotenství a euthanasii, jakož i obecnému zákazu diskriminace včetně diskriminace z důvodu sexuální orientace. Polská vláda deklarovala, že Polsko nemá být nuceno přijmout na základě Charty řešení spjatá s mravními otázkami jako jsou například homosexuální manželství, neboť by taková opatření byla proti polským zvyklostem a polské kulturní integritě. Postoj vlády byl podpořen zástupcem katolické církve. Kardinál Bertone vyjádřil uznání polské vlády ze strany papežského stolce za to, že si vyhradila právo nerespektovat Chartu v souvislosti s možnostmi různého výkladu jejích ustanovení vztahujících se k veřejné morálce včetně možného připsání homosexuálního manželství.²⁸⁵

V říjnu 2007 se objevil ve vyjádřeních polských představitelů nový argument týkající se vlastnického práva. Polská ministryně zahraničních věcí Fotygová uvedla, že Charta obsahuje ustanovení o vlastnickém právu, které by mohlo být uplatněno v souvislosti s nároky na náhradu škody za majetek zanechaný Němci v Polsku po druhé

²⁸⁴ Wyrozumska 2007, s. 21

²⁸⁵ Address of Cardinal Tarcisio Bertone, 15.9.2007

světové válce.²⁸⁶ Fotygová uvedla, že by Charta mohla být použita k odůvodnění žalob k Soudnímu dvoru, který by je mohl prohlásit za přípustné. Přistoupení k Chartě by bylo podle něj chybou v situaci, kdy se množí nároky proti Polsku a mohla by ohrozit Poláky žijící na území, které bylo před druhou světovou válkou součástí Německa. Vládní mluvčí pro polsko-německé vztahy Muszyński uvedl, že Charta by zničila veškeré úsilí polských úřadů vedoucích k řešení sporu s Německem ohledně majetkových nároků osob, které opustily Polsko v padesátých letech dvacátého století nebo později a které se staly německými občany.²⁸⁷ Je třeba poznamenat, že polská vláda nepředložila žádné detailní a racionální zdůvodnění svých výhrad, ani nevysvětlila, jak podle ní má být Protokol vykládán. Tuskova vláda, zvolená na konci roku 2007, by bývala ráda akceptovala Chartu bez Protokolu, ale takové řešení neprosadila, neboť k ratifikaci Lisabonské smlouvy v polském parlamentu potřebovala hlasy z konzervativního tábora.²⁸⁸

3.3.2.3. Postoj Irska

Irsko sice k Protokolu nepřistoupilo, prosadilo však přijetí tzv. irských záruk. Jedna z těchto záruk se dotýká etických a sociálních otázek, jakými jsou přerušení těhotenství, rozvod, role rodiny jako subjektu primárně zodpovědného za výchovu a role náboženství ve vzdělání. Tato záruka zdůrazňuje, že Charta v těchto oblastech nemění základní práva zaručená irskou ústavou. Jedná se tedy o pravidlo výkladu Charty prosazené za účelem ochrany právní jistoty, resp. ochrany národních zájmů před možnými budoucími účinky práva Unie.

Historie Unie přitom podobný případ zajištění specifického výkladu základních práv ze strany Irska již zná. Referendum o Maastrichtské smlouvě se v roce 1992 v Irsku stalo *de facto* hlasováním o právu na přerušení těhotenství. Proto Irská vláda v souvislosti s ratifikací této smlouvy v roce 1993 prosadila přijetí *Protokolu připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvám zakládajícím Evropské společenství*.²⁸⁹ Tento protokol výslovně stanoví, že se Smlouvy nedotýkají „uplatňování článku 40.3.3 irské ústavy

²⁸⁶ Wyrozumska 2007, s. 31

²⁸⁷ Wyrozumska 2007, s. 32

²⁸⁸ Schröder 2007

²⁸⁹ Obsah tohoto protokolu je šikovně „ukryt“ na konci příslušného vydání úředního věstníku. Při pohledu na seznam osmnácti protokolů Maastrichtské smlouvy navíc zaujme, že se jedná o jediný, který ve svém názvu neoznačuje předmět ani stát, na který se vztahuje. Úř.věst. 92/C 224

v Irsku“, tedy ustanovení, které upravuje ochranu nenarozeného života. Protokol zůstal irskými zárukami z roku 2009 nedotčený.

V roce 2007 Irsko po určitou dobu zvažovalo přistoupení k Protokolu. Irský premiér Ahern následně konstatoval, že Irsko nemá problémy s akceptováním závazného charakteru Charty nebo s vymezením její působnosti. Irsko tedy nebylo proti Chartě jako takové, potřebovalo pouze více času na analýzu důsledku přistoupení k Protokolu a nakonec se rozhodlo k němu nepřistoupit.

V červnu 2008 irský lid v referendu zamítl změnu irské ústavy umožňující ratifikaci Lisabonské smlouvy. O dalším postupu bylo diskutováno na zasedání Evropské rady ve dnech 11. až 12. prosince 2008. Bylo dosaženo shody na potřebě respektovat a reagovat na obavy Irů, kteří hlasovali negativně v irském referendu. Evropská rada také souhlasila s tím, že Irsko obdrží právní záruky objasňující Lisabonskou smlouvu mimo jiné v oblastech práva na život, rodiny a vzdělání.

Cílem českého předsednictví se proto stalo schválení irských záruk na Evropské radě. Mezi představiteli české vlády, Irska a ostatních členských zemí probíhala v květnu a červnu 2009 intenzivní jednání o formě a obsahu, jakož i konkrétním textu záruk. Řada členských států přitom vyjádřila obavy z formulace sociální deklarace, která se stala součástí balíku irských záruk.

Řada členských států (Německo, Francie, Velká Británie, Nizozemsko) při těchto jednáních s českým předsednictvím formulovala požadavek, že text záruky o etických otázkách nesmí zpochybňovat zásadu přednosti práva Unie. Itálie pak kvůli svému domácímu katolickému prostředí žádala, aby v záruce byla uváděna pouze čísla článků irské ústavy, nikoliv jejich slovní označení. Polsko považovalo etické záležitosti i sociální deklaraci za citlivé, proto nevyloučilo své vlastní jednostranné prohlášení k etickým záležitostem. Malta kvůli svému domácímu veřejnému mínění požadovala, aby v oblastech, které jsou pro ni také citlivé jako rodina a právo na život, nevzbuzovaly záruky dojem, že Irsko získává výhodnější postavení.

Po půlročním úsilí českého předsednictví bylo nalezeno řešení, které neměnilo Lisabonskou smlouvu a nevedlo tak k nutnosti její opětovné ratifikace ve všech členských státech. Dne 19. června 2009 Evropská rada schválila záruky pro Irsko. Dohoda všech 27 členských států byla předpokladem možnosti vyhlásit na podzim 2009 druhé irské referendum o Lisabonské smlouvě, jehož kladný výsledek byl nezbytným předpokladem pro vstup této smlouvy v platnost. Irsko dosáhlo právně závazných záruk, zatímco ostatní členské státy se vyhnuly znovuotevření ratifikace Lisabonské smlouvy.

3.3.2.4. Postoj České republiky

Velká Británie byla s ujištěními Charty týkajícími se komunitárních pravomocí spokojena, a tak se žádné takové ujištění výslovně neobjevuje v Protokolu 7. Česká republika, podobně jako Polsko, byla opatrnější, a proto přistoupila k přijetí vlastního prohlášení k Chartě. Skutečnost, že čistě vnitrostátní záležitosti České republiky nebudou Chartou dotčeny, byla zdůrazněna v prohlášení 53,²⁹⁰ které zní:

„- ustanovení Listiny základních práv Evropské unie jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Evropské unie a dále členskými státy výhradně pokud uplatňují právo Evropské unie, a

- právní status, který je přiznáván Listině základních práv Evropské unie, proto bez jakýchkoli pochybností zajišťuje, že tato nemůže působit retroaktivně a zpochybnit tak právní a majetkové vztahy vyplývající z československého zákonodárství, zejména z let 1940 až 1946, jakož ani dosavadní judikaturu evropských a vnitrostátních soudů, které tyto právní a majetkové otázky řeší“.

Irsko ratifikovalo Lisabonskou smlouvu v druhém referendu dne 2. října 2009. Tím se Česká republika stala posledním státem, který dosud tuto smlouvu neratifikoval. Důvodem bylo vyčkávání prezidenta Klause s podpisem zákona ratifikujícího Lisabonskou smlouvu. Dne 9. října 2009 označil Klaus vyloučení možnosti zpochybnění tzv. Benešových dekretů na základě Charty za podmínku svého podpisu ratifikačního zákona. Pokud se týče formy, Klaus nejdříve požadoval poznámku pod čarou v textu Lisabonské smlouvy. Vláda nicméně ve spolupráci se Švédskem jako předsednickou zemí v reakci na postoj prezidenta vyjednala na Evropské radě dne 29. října 2009 obecný protokol o přistoupení k Protokolu okamžikem ratifikace nejbližší přístupové smlouvy, tedy nikoli partikulární poznámku pod čarou o nezpochybnitelnosti tzv. Benešových dekretů v textu Lisabonské smlouvy, která již byla ostatními členskými státy ratifikována. V této souvislosti byl zpochybněn mandát vlády vyjednat na základě přání prezidenta něco, co je v rozporu s hlasováním parlamentu. Vláda ve snaze o pragmatické řešení podlehla nátlaku prezidenta a přistoupení k Protokolu s ostatními členskými státy sjednala, přestože v souvislosti s případným dalším otálením prezidenta

²⁹⁰ Souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy byl dán Poslaneckou sněmovnou usnesením č. 1072 ze dne 18. února 2009 (současně schválila uvedené prohlášení) a Senátem podle článku 49 Ústavy ČR usnesením

s podpisem uvažovala i o alternativním řešení, totiž nahrazení jeho podpisu podpisem předsedy vlády.

Není bez zajímavosti, že dne 22. října 2009 deklarovalo také Slovensko svůj zájem o přistoupení k Protokolu. Tento zájem odůvodnilo svým přáním zajistit si stejné záruky v souvislosti s majetkovými nároky z tzv. Benešových dekretů jaké prosazovala Česká republika. Předseda slovenské vlády Robert Fico ale těsně před summitem Evropské rady prohlásil, že Slovensko k Protokolu nepřistoupí, protože nechce "obětovat sociální práva lidí".²⁹¹ Ve stejné době se spekulovalo i o možnosti výslovného odkazu na nezpochybnitelnost tzv. Benešových dekretů v souvislosti s Chartou v závěrech nadcházející Evropské rady. Maďarsko dne 26. října 2009 a následně Německo a Rakousko dne 29. října 2009 však takovou možnost důrazně odmítly. Maďarská Fidesz a Křesťanskodemokratická lidová strana také ještě v den sjednání protokolu prohlásily, že vyhrají-li volby na jaře 2010, budou v souvislosti s příští přístupovou smlouvou bránit ratifikaci protokolu o přistoupení České republiky k Protokolu.

Pokud jde o postoj parlamentních stran k přistoupení k Protokolu, kladně se vyjádřila Občanská demokratická strana. Česká strana sociálně demokratická se před zasedáním Evropské rady vyjádřila k přistoupení kladně, po summitu nicméně zúžila svou podporu pouze na odkaz na nezpochybnitelnost majetkových nároků a jinak přistoupení k Protokolu odmítla. Podpora této politické strany vyjádřená prezidentovi varujícímu před nebezpečím plynoucím z Charty v souvislosti s majetkovými nároky byla tedy dodatečně nahrazena podporou sociálních práv a výhod pracovníků vyplývajících z Charty. Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová, jakož i Strana zelených vyjádřily k přistoupení k Protokolu záporný postoj. Posledně jmenovaná strana navíc již dne 30. října 2009 vyzvala ke zrušení přistoupení České republiky k Protokolu.²⁹²

Jaké byly věcné důvody České republiky přistoupení k Protokolu? Česká vláda žádný oficiální důvod neuvedla. Prezident republiky uvedl jako jediný důvod obavu z možnosti domáhání se majetkových nároků z tzv. Benešových dekretů na základě Charty. Klaus tvrdil, že mu vadí zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, který může podle něj vést k prolomení tzv. Benešových dekretů. Připomeňme, že Klaus zaujal

č. 154 ze dne 6. května 2009. O Lisabonské smlouvě hlasovaly jako o mezinárodní smlouvě podle článku 10a Ústavy ČR, jak navrhla vláda.

²⁹¹ *V Bruselu začíná velký summit o Klausovi, ten ale zůstává doma*, Hospodářské noviny, 29. 11. 2009

v minulosti obdobný postoj i k české Listině základních práv a svobod. Když se na podzim roku 1992 schvalovala nová ústava samostatné České republiky, Klaus nechtěl, aby její součástí byla Listina základních práv a svobod. Kritizoval to jako "zapelevelení" ústavy. A opravdu částečně uspěl, byť symbolicky. Kvůli němu není katalog lidských práv v České republice součástí ústavy jako v jiných zemích, ale je samostatným dokumentem, i když má stejnou právní sílu. Vhodné je také zmínit obecný názor euroskeptiků o tom, že Charta obsahuje vymahatelné sociální nároky nad rámec české Listiny základních práv a svobod, které by v budoucnu mohly vést ke zvýšení zatížení českého hospodářství.

Zajímavé je vyjádření české vlády²⁹³, podle kterého:

1. účelem Protokolu je předejít jakýmkoliv pochybnostem o rozsahu a výkladu práv potvrzených v Chartě ve vztahu k právnímu řádu ČR a garantovat tak právní jistotu občanů ČR;
2. Protokol zajišťuje, aby uplatňování práv obsažených v Chartě nepřekročilo rámec pravomocí Unie a nezasahovalo tak do oblastí, které jsou mimo působnost práva EU upraveny výlučně vnitrostátními předpisy ČR;
3. Protokol nebude znamenat žádné znevýhodnění pro občany ČR;
4. Protokol neomezí možnost občanů jiných členských států EU domáhat se na území ČR vyššího "evropského standardu" v případech upravených právem Unie. V souladu se zásadou jednotné aplikace práva Unie a s ohledem na zásadu nediskriminace mezi občany Unie by různá úroveň ochrany práv a svobod v těchto situacích s evropským prvkem byla nežádoucí a nepřípustná.

Je třeba upozornit na skutečnost, že v období mezi vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (dne 1. prosince 2009) a vstupem příští přístupové smlouvy v platnost Protokol pro Českou republiku neplatí a nemůže mít žádné právní účinky. Tohoto období mohou čeští soudci využít k inspirování se případnými britskými a polskými zkušenostmi z uplatňování Protokolu. Vzhledem k tomu, že český parlament schválil Lisabonskou smlouvu i s Chartou, měl by před podpisem přístupové smlouvy nebo po ukončení její ratifikace hlasovat ústavní většinou o vyjmutí Charty z českého ústavního pořádku.

²⁹² Ke zrušení přistoupení k Protokolu vyzval i bývalý prezident republiky Havel, podle nějž by Česká republika měla s Uní sdílet "její listinu artikulujiící okruh základních civilizačních hodnot a ideálů". ČTK, 15. 11. 2009

²⁹³ *Stanovisko vlády k výjimce dojednané na summitu EU*, Hospodářské noviny, 30. 10. 2009

3.3.3. Otázka rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy

V odborné literatuře lze identifikovat tři druhy hodnocení Protokolu. První skupina autorů dochází k závěru, že účinek Protokolu je zejména politický. Protokol tedy v zásadě nic nemění na závaznosti a jednotě stávajícího systému unijní ochrany základních práv ve všech členských státech a je pouze dodatečnou, byť nadbytečnou pojistkou toho, že Charta nezakládá nová práva a nerozšiřuje možnost napadat členské státy či instituce Unie pro porušení základních práv.²⁹⁴ Jako podpůrný argument jsou často citovány některé z odstavců preambule Protokolu.

Druhý proud připouští možnost ovlivnění výkladu Charty Protokolem,²⁹⁵ zejména v případě, že by Charta měla vést k rozšíření povinností vyplývajících ze základních práv judikaturou Soudního dvora, respektive pokud by Charta upravovala nová základní práva, která dosud nebyla součástí unijní ochrany;²⁹⁶ nejedná se však o výjimku z ustanovení Smlouvy.

Konečně třetí skupina autorů označuje účinky Protokolu za výjimku z ustanovení Smluv (*opt-out*), tedy že Charta ve své úplnosti neplatí pro členské státy, v jejichž prospěch byl Protokol přijat,²⁹⁷ je přitom potvrzena vázanost základními právy jakožto obecnými zásadami práva Unie.²⁹⁸ Podle tohoto třetího proudu Protokol vede k tomu, že některé členské státy nemají určité (procedurální) povinnosti, které na sebe převzaly ostatní členské státy. Protokol tedy nepředstavuje bezobsažný dokument, z něhož by nevyplývaly žádné faktické důsledky.²⁹⁹ Je argumentováno mimo jiné tím, že obsah článků Protokolu má přednost před textem jeho preambule. Rozdělení na dva protichůdné tábory v rámci jednoho státu lze zaznamenat například v Polsku.³⁰⁰

Zodpovězme nejdříve otázku, jaká je povaha protokolů obecně. Podle článku 51 Smlouvy EU mají protokoly stejnou právní sílu jako Smlouvy. Protokoly jsou tedy součástí Smluv a mohou upravovat institucionální či přechodná ustanovení anebo ustanovení o výjimkách. Jedná se o odklon od smluvního práva ve prospěch určitého členského státu, který není zcela nebo zčásti podroben předmětným závazkům. Podle

²⁹⁴ De la Rochère, s. 128 a 129, Howe, Chalmers, Dashwood, Goldingová, de la Rochère, ale i Straw, viz House of Lords 2007, s. 103 a 104; Mehde, s. 272 a násl.; Ehlers, s. 456; Thym

²⁹⁵ Např. House of Lords, ale i Sariyannidouová, viz House of Lords 2007, s. 102

²⁹⁶ Peers, House of Lords 2007, s. 103

²⁹⁷ House of Lords 2007, s. 102

²⁹⁸ Rossi 2008, s. 79 a násl.

²⁹⁹ Mik 2009, s. 78

³⁰⁰ Zatímco Mik obhájí zásadní význam Protokolu, Wyrozumská jej na jiném místě stejně publikace považuje za dokument s minimálními účinky; Mik 2009, s. 77 a násl.; Wyrozumska 2009, s. 89 a násl.

zásady *lex specialis* mají protokoly přednost před obecnými ustanoveními Smluv. Protokolem by tedy obecně mohly být stanoveny výjimky z Charty nebo z článku 6 odst. 1 Smlouvy EU, případně i pokud jde o vymahatelnost Charty vůči členským státům.

Základní otázky zní tedy následovně: Zakládá Protokol výjimku ze Smlouvy (*opt-out*)? Pokud ne, mění Protokol nějak aplikaci Charty ve vztahu k Velké Británii a Polsku (a České republice po vstupu nejbližší přístupové smlouvy v platnost)?

3.3.3.1. Je Protokol výjimkou z Charty?

Ve sdělovacích prostředcích i v jiných veřejně přístupných zdrojích byl Protokol opakovaně (v roce 2007 i v roce 2009 označen) za výjimku (*opt-out*) z Charty.³⁰¹ Položme si nyní otázku, zda Protokol skutečně takovou výjimku zakládá. Pokud by tomu tak bylo, jednalo by se o narušení jednoty ochrany základních práv Unie ve všech členských státech. Ochrana práv jednotlivců ze strany Velké Británie a Polska (příp. ČR) by totiž mohla být kvalitativně jiná, než ochrana ze strany jiných členských států. Pokud naopak dojdeme k závěru, že se o výjimku z Charty nejedná a že je tedy tato listina pro Velkou Británii a Polsko závazná, není vyloučeno, že obsahuje účinná ustanovení o určitém způsobu uplatňování Charty.

Pokusme se nyní vymezit pojem výjimky ze Smluv (*opt-out*). Může jít o výjimky ze základních svobod či zvláštní doložky ve Smlouvě FEU (jako například ponechání vnitrostátních předpisů po přijetí harmonizačních opatření Unie podle článku 114 odst. 4 až 10 Smlouvy FEU, přísnější opatření členských států v oblasti sociální politiky podle článku 153 odst. 4 Smlouvy FEU či přísnější opatření členských států v oblasti ochrany životního prostředí podle článku 193 Smlouvy FEU), případně o výjimky zakotvené v protokolech připojených ke Smlouvám nebo v sekundárním právu. Obdobně přechodná období uplatňovaná v souvislosti s rozšířením Unie na určitou dobu suspendují použití komunitárního práva v nových členských státech. Existují i různé formy spolupráce mimo rámec Unie formalizované nástroji mezinárodního práva, jako například původní Schengenská úmluva.

Výjimka ze Smluv může být zároveň udělena jednomu nebo více členským státům, které si nepřejí účastnit se spolupráce s ostatními členskými státy v konkrétní

³⁰¹ Viz např. *Ireland and Poland get 'opt-out' option on EU rights charter*, EuObserver, 26. 6. 2007; Wikipedia, heslo *Opt-outs in the European Union*. Někdy je výraz výjimka (*opt-out*) psán v uvozovkách, jindy nikoli.

oblasti politiky Unie.³⁰² Důsledkem je ztráta hlasovacích práv nezúčastněných členských států v Radě. Tento koncept byl zaveden Maastrichtskou smlouvou, která přinesla hned dvě výjimky. Jednalo se předně o protokol a dohodu Velké Británie o sociální politice, přičemž tato výjimka byla zrušena po nástupu labouristické vlády v roce 1997. Druhým případem byla výjimka Velké Británie a Dánska z účasti na jednotné evropské měně.

Také Amsterdamská smlouva obsahovala dvě výjimky. První z nich byla výjimka Irska a Velké Británie jednak ze Schengenského protokolu připojeného k Amsterdamské smlouvě, která inkorporovala Schengenské *acquis* do práva Unie, a dále z hlavy IV Smlouvy ES o vízech, azylu a imigraci ve znění Amsterdamské smlouvy. Za druhé se jednalo o dánskou výjimku z obranné spolupráce a justičních a vnitřních věcí, která byla sjednána jako politický kompromis navazující na záporný výsledek prvního dánského referenda o Maastrichtské smlouvě. Lisabonská smlouva pak založila výjimku Velké Británie a Irska z oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti jako celku.

Amsterdamská smlouva zároveň zavedla obecný mechanismus užší spolupráce,³⁰³ který stanoví rámec nadnárodní diferenciaci ve všech oblastech pravomocí Unie s možností přijetí sekundární legislativy s omezenou místní působností a pozastavením hlasovacích práv v Radě. Užší spolupráce založená Amsterdamskou smlouvou byla Smlouvou z Nice přejmenována na posílenou spolupráci, přičemž příslušná ustanovení byla mírně pozměněna.

Na straně jedné může být argumentováno, že nadnárodní diferenciaci narušuje jednotnou právní integraci. V prvních desetiletích evropské integrace proto vedla politická a právní křehkost integračního projektu ke zdůrazňování zásady jednotné Unie. V systému založeném na odstraňování překážek obchodu harmonizací a vzájemným uznáváním působí odkazy na národní zájmy nebo rozdíly jako nelegitimní. Požadavky na trvalé národní výjimky mohou vést k obviňování z protekcionismu nebo sociálního dumpingu jako v případě britské výjimky z dohody o sociální politice v rámci Maastrichtské smlouvy.

Na straně druhé však nadnárodní diferenciaci umožňuje členským státům autonomní rozhodnutí o jejich účasti na další integraci. Zejména v oblastech spjatých s projektem politické unie jako jsou vnitřní věci, imigrace a azyl, trestní věci, zahraniční a obranná politika se nemusí jednat o narušení soutěže, nýbrž o legitimním postoj.

³⁰² Adler-Nissen 2008, s. 665

³⁰³ Část VII. Smlouvy EU a čl. 11 Smlouvy ES; nyní čl. 20 Smlouvy EU a čl. 326-334 Smlouvy FEU

Asymetrická účast pouze části členských států se stala každodenní praxí institucí Unie. Nadnárodní diferenciaci již není pouhou akademickou teorií, nýbrž politickou realitou, která přináší spíše pozitivní výsledky než zásadní problémy. Je založena na politickém rozhodnutí členského státu neúčastnit se určitého integračního projektu. Právo Unie takové autonomní rozhodnutí respektuje. Rozhodující je tedy politická vůle, nikoliv objektivní ekonomické faktory. Příkladem diferenciaci spojující vnitřní trh a politickou unii může být hospodářská a měnová unie. V souladu s neofunkcionalistickou integrační logikou splnění objektivních ekonomických podmínek automaticky vede k účasti na jednotné měně.

Výjimky jsou nicméně možné pouze v jiných než ústředních oblastech Unie. Nejsou naopak možné z těch aspektů Smluv, které jsou zásadní z hlediska struktury, institucionálního rámce, legislativního procesu nebo komunitárního práva Unie. Podle judikatury Soudního dvora se navíc protokoly nemohou odchýlit od základních ustanovení Smluv, ke kterým jsou připojeny.³⁰⁴ Nebylo by tedy možné použít výjimku například pro institucionální otázky jakými jsou velikost Komise a změna pravidel o hlasování v Radě kvalifikovanou většinou.

Stejně tak není možné sjednat výjimku ze základních práv uznaných Soudním dvorem v rámci doktríny obecných zásad komunitárního práva. Tato nemožnost výjimky může být odvozena z ustanovení, podle kterého je posílená spolupráce „zaměřena na to, aby podporovala cíle Unie, chránila její zájmy a posilovala její proces integrace.“³⁰⁵

Soustředme se nyní na jazykový výklad Protokolu. Cílem Protokolu je podle jeho názvu upravit *uplatňování* Charty na Polsko a Velkou Británii. Z tohoto názvu lze odvodit předpoklad, že Charta je ve vztahu k oběma státům jak použitelná, tak i závazná. Samotný Protokol neobsahuje žádné výrazy, které by výslovně konstatovaly výjimku z Charty, jako například: „výjimka“, „neúčast“, „nezávaznost“ nebo „nepoužitelnost“. Závaznost Charty lze také odvodit z ustanovení preambule Protokolu, která má objasňovat důvody vedoucí k jeho přijetí. Odstavec 8 této preambule odkazuje na „přání Polska a Spojeného království vyjasnit některé aspekty uplatňování Listiny“. Odstavec 9 pak odkazuje na přání „vyjasnit uplatňování Listiny ve vztahu k právním předpisům a právním postupům Polska a Spojeného království a její soudní vymahatelnosti v Polsku a ve Spojeném království“. Stěží lze navíc souhlasit s názorem, že by hlava IV Charty

³⁰⁴ C-280/93 *Německo v Rada*, odst. 117.

³⁰⁵ Čl. 20 odst. 1 Smlouvy EU

byla zmíněna pouze jako příklad v rámci obecné výjimky ze Smlouvy.³⁰⁶ To ostatně vyplývá i z odstavce 10 preambule Protokolu: „odkazy uvedené v tomto protokolu na fungování určitého ustanovení Listiny se v žádném případě nedotýkají fungování jiných ustanovení Listiny.“ Odstavec 3 preambule potvrzuje, že článek 6 Smlouvy EU ukládá soudům obou zemí vykládat a používat Chartu v souladu s Vysvětleními k Chartě.

Z uvedených formulací plyne, že se nejedná o výjimku, ale spíše o vyjasňující ustanovení. Cílem vyjasňujících ustanovení pak zpravidla bývá zájem smluvních stran na omezení možnosti jiného výkladu. Z formálního hlediska je nicméně nesystematické, že obsah Protokolu nebyl zahrnut do prohlášení. Přijímat prohlášení k uplatňování jednotlivých ustanovení Smluv je totiž běžnou praxí. Důvodem této nesystematičnosti mohl být „výměnný obchod“ významnější formy dokumentu (protokol) za závaznost Charty.³⁰⁷

Toto hodnocení Protokolu odpovídá nejen názoru většiny odborných komentářů, nýbrž i vyjádření britského ministra zahraničních věcí o tom, že Charta bude právně závazným dokumentem i pro Velkou Británii.³⁰⁸ Britská vláda se nedomnívá, že by Protokol byl výjimkou, naopak jej označuje za výkladovou pomůcku.³⁰⁹

Lze uzavřít, že Protokol není výjimkou ze Smluv a platí tedy pro všechny členské státy včetně Velké Británie a Polska. Jeho povaha je deklaratorní a vyjasňující. V následujícím výkladu se soustředíme na otázku, zda je možné, aby Soudní dvůr nebo vnitrostátní soud určitý právní význam obsahu Protokolu přiznal.

3.3.3.2. Obsah Protokolu

Protokol obsahuje rozsáhlou preambuli a dva články. Charakteristické je, že články Protokolu jsou poměrně složitě formulované, přestože byly během jednání o jeho návrhu předmětem úprav směřujících ke zjednodušení textu.

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

³⁰⁶ Rossi 2008, s. 80

³⁰⁷ Schulte-Herbrüggen 2009, s. 368

³⁰⁸ House of Commons 2007

³⁰⁹ House of Lords 2007, s. 102; House of Lords, 2008, odst. 5.86-5.87

Článek 1 odst. 2 Protokolu objasňuje, že „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.“

Konečně podle článku 2: „Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.“

Obecným důvodem přijetí Protokolu byla obava, že národní soudci rozšíří dopad Charty, a to analogickým výkladem na vnitrostátní předpisy nespádající do působnosti práva Unie. V Itálii již někteří soudci výslovně odkázali na Chartu při řešení sporů čistě vnitrostátní povahy.³¹⁰ Lze konstatovat, že minimálně článek 1 odst. 2. Protokol může být chápán jako důležitá pomůcka výkladu a pochopení Charty, která je významná nikoliv jen pro Velkou Británii, Polsko a Českou republiku, nýbrž i pro ostatní členské státy. Shawová, která označila Protokol za „prohlášení maskované jako protokol“, nicméně považuje za neobvyklé, aby členské státy instruovaly vnitrostátní soudy, jak mají vykládat Chartu.³¹¹ Rozhodně lze vycházet z toho, že Protokol nezabrání vnitrostátním soudům pokračovat v odkazování na Chartu ve věcech spadajících do její působnosti.

Nejasnost a jazyková složitost jednak posilují argument, že Protokol je nástrojem prezentace Charty, spíše než nástrojem změny jejího obsahu.³¹² Nesrozumitelnost cíle a obsahu Protokolu vede k jeho kritice i ze strany odpůrců právně závazné Charty, kteří nepovažují Protokol za dostatečnou pojistku čehokoli.³¹³ Nedostatečná jasnost cíle Protokolu a složitost formulací použitých v jeho třech odstavcích navíc zakládají možnost různých výkladů,³¹⁴ a tím i nejistotu ohledně jeho právních účinků. Není proto jasné, zda Protokol upravuje věcnou výjimku z účinku Charty, nebo zda se jedná pouze o deklaratorní vysvětlení toho, co již beztak vyplývá z Charty, zejména jejího článku 51 Charty. Pro deklaratorní charakter hovoří mimo jiné odstavce 8 a 9 preambule Protokolu, které již byly zmíněny. Naopak odstavec 11 preambule Protokolu, podle kterého použití Charty na jiné členské státy není dotčeno, by naznačoval spíše materiální odklon od Charty.

³¹⁰ Rossi 2008, s. 80.

³¹¹ House of Lords 2007, s. 102

³¹² Sariyannidou, viz House of Lords 2007, s. 103

³¹³ House of Lords 2007, s. 104

³¹⁴ Guild, viz House of Lords 2007, s. 103

Hlavní funkcí unijních základních práv je ochrana jednotlivců před opatřeními institucí Unie. První odstavec preambule Protokolu výslovně zdůrazňuje uznání Charty Unii, na tento účinek Protokol zjevně nemá žádný vliv. Charta tedy v tomto ohledu platí vůči Velké Británii, Polsku a České republice stejně jako vůči ostatním členským státům.³¹⁵ Každá z těchto tří států může podat žalobu na neplatnost právního aktu Unie s odůvodněním, že odporuje základním právům Unie. Fyzické a právnické osoby s bydlištěm či sídlem ve Velké Británii, Polsku nebo České republice mohou podle článku 263 odst. 4 Smlouvy FEU podat žalobu na neplatnost proti regulatornímu aktu, který se jich bezprostředně týká a nevyžaduje prováděcí opatření s odůvodněním, že odporuje základním právům Unie. Britské, polské i české soudy mohou zahájit u Soudního dvora řízení o předběžné otázce, pokud jsou přesvědčeny, že právní akt Unie není v souladu s Chartou, a Soudní dvůr bude moci považovat vnitrostátní právo za neaplikovatelné.

Za problematickou lze označit skutečnost, že by se členský stát mohl částečně vyvléci ze závazků vyplývajících z evropských základních práv. Případný zvláštní režim Velké Británie, Polska a České republiky by se vztahoval především na občany a podniky z jiných členských států, které by se v některém z těchto tří států chtěly dovolávat základních práv Unie.³¹⁶ Britští, polští a čeští občané a podniky by se v jiných členských státech naopak mohli i nadále těchto práv úspěšně dovolávat. V právním společenství orientovaném na rovnost práv je možné takový stav označit za neudržitelný. Vzniká otázka, jaký postoj by k takové právní nerovnosti měla například Francie, která svá výsostná práva na Unie převedla pouze s výhradou vzájemnosti.³¹⁷

Každý z odstavců Protokolu se dotýká jednoho ze tří následujících témat: význam Charty pro vnitrostátní soudy a Soudní dvůr, (ne)vymahatelnost práv v hlavě Solidarita a konečně respektování vnitrostátního práva a zvyklostí. Každý odstavec očividně navazuje na určitou obavu z účinků Charty, zejména pokud jde o rozdíl mezi právy a zásadami zakotvenými v Chartě nebo vyloučení přesunu (jurisdikčních) pravomocí na Unii. Jedná se tedy o otázky, které jsou již řešeny článkem 6 odst. 1 Smlouvy EU ve spojení s Chartou samotnou.

³¹⁵ Opačný názor zastává např. Mik 2009, s. 78 a 79

³¹⁶ Meyer 2006, s. 95

³¹⁷ Čl. 88-2 francouzské ústavy.

Článek 1 odst. 1 Protokolu

První téma (článek 1 odst. 1 Protokolu) se dotýká možnosti odvolat se na Chartu před Soudním dvorem nebo vnitrostátními soudy v případě tvrzeného nesouladu vnitrostátního práva s právy v ní upravenými. Pokryty mají být nejen právní a správní předpisy, nýbrž i správní praxe a opatření. Z ustanovení vyplývá, že na základě Charty nedochází k rozšíření pravomocí uvedených soudů ve srovnání s dosavadním stavem. Nemohou být tedy zakládána nová práva, což vyplývá nejen z Charty, ale i z odstavce 6 preambule Protokolu. Britské a polské soudy navíc nemohou Chartu použít na situace upravené výhradně vnitrostátním právem. Je proto zřejmé, že podle prvního možného výkladu článek 1 odstavec 1 Protokolu má deklaratorní charakter a pouze potvrzuje článek 51 odstavec 1 a 2 Charty. Protokol je tedy použit k zamezení rozšíření výkladu, ke kterému podle cíle deklarovaného předmětnou normou nemůže dojít. Jinými slovy řečeno má být vyloučeno nebezpečí, jehož existenci je předem zabráněno. Jedná se tedy o dodatečnou pojistku proti extensivnímu výkladu Charty zejména ze strany Soudního dvora, případně o ustanovení, kterému dominuje politický účinek a které *a priori* nevede k právním účinkům.

S ohledem na dosavadní, tradičně dynamický vývoj judikatury Soudního dvora však nelze úplně vyloučit, že Soudní dvůr v budoucnu rozšíří výklad pojmu "členské státy při uplatňování práva Unie".³¹⁸ Doposud pod tento termín spadá uplatňování primárního a sekundárního práva Unie, jakož i vydávání vnitrostátních právních aktů na základě výslovného komunitárního příkazu, přičemž nejdůležitějším případem je provedení směrnice. Pokud by došlo k rozšíření tohoto pojmu i na právní akty členského státu, která doposud pod tímto pojmem nejsou zahrnuta, jednalo by se o posílení účinku Charty na členské státy a zejména jejich soudy. Takové rozšíření by podle článku 1 odst. 1 Protokolu nemuselo být pro Velkou Británii a Polsko a jejich soudy závazné. Ostatní členské státy by naopak Protokol v takové situaci nemohly využít ke své obraně.

Pojem „vyjasnit“ v odstavcích 8 a 9 preambule Protokolu svědčí o záměru slabých účinků Protokolu. V odstavci 6 preambule Protokolu je pak výslovně vyloučeno vytváření nových práv nebo zásad. Protokol tedy obsahuje prvky svědčící o tom, že záměrem není vytvořit rozdílný standard ochrany základních práv. Z hlediska rozdělení kompetencí má článek 1 odst. 1 Protokolu pouze deklaratorní charakter. Všechny členské

³¹⁸ Lindner 2008, s. 795

státy jsou povinny zohledňovat Chartu, pokud jsou jí vázány podle článku 51 odst. 1 Charty. Jinak Charta nemá na členské státy účinek.

Článek 1 odst. 2 Protokolu

Druhé téma (článek 1 odst. 2 Protokolu) bylo předmětem velkých diskusí ve Velké Británii. Britové nebyli spokojeni především s tím, že sociální a hospodářská práva byla formulována ve stejném dokumentu jako práva občanská a politická. Namísto výrazu „hospodářská a sociální práva“ upřednostňovala Velká Británie používání termínu „zásady“, které nepovažuje za bezprostředně použitelné. V případě „zásad“ se jedná o aspekty, které mají být vzaty soudy v potaz při výkladu práva, které však samy o sobě nezakládají vymahatelná práva. Charta nestanoví, která ustanovení obsahují práva a která zásady. Většina z ustanovení hlavy IV odkazuje na právo Unie a na vnitrostátní právo. Některá ustanovení, jako například článek 29 Charty o přístupu k bezplatné službě zprostředkování práce, jsou nicméně formulována bez podmínek a odkazů.

Na popud Velké Británie byla v druhém Konventu horizontální ustanovení Charty rozšířena o článek 52 odstavec 5 Charty a Vysvětlení k Chartě byla revidována. Pozměněná Vysvětlení k Chartě obsahují příklady zásad, jakož i ustanovení, která mohou obsahovat prvky prav i zásad, jako například článek 34 o sociálním zabezpečení a sociální pomoci. Z toho vyplývá, že některá sociální a hospodářská práva nejsou pouhými zásadami, nýbrž mohou být bezprostředně použitými právy. Dvě ustanovení hlavy Solidarita se staly předmětem vážných obav britských podnikatelů. Článek 28 o právu na kolektivní vyjednávání a akce a článek 30 o ochraně v případě neoprávněného propuštění jsou formulovány jako práva nikoli zásady, a jejich bezprostřední použitelnost tedy nemůže být vyloučena. Článek 1 odstavec 2 Protokolu má zajistit, aby případná práva zakotvená v hlavě IV nebyla ve Velké Británii a Polsku bezprostředně použitelná.

Unie má pravomoc jednat v oblastech hlavy IV Charty, pouze pokud ji Smlouvy k tomu svěřují výslovně pravomoc. S ohledem na článek 51 odst. 2 Charty nevyplývá pravomoc z ustanovení hlavy IV Charty samotných. Pokud Unie naopak má pravomoc jednat v některé z oblastí pokrytých hlavou IV Charty, může v rámci takové pravomoci jednat, ale nesmí při tom porušit ustanovení hlavy IV Charty. Velká Británie a Polsko, ale ani ostatní členské státy nejsou povinny, vytvořit práva hlavy IV ve svém vnitrostátním právu. Nemají tedy povinnost hlavu IV Charty promítnout do svého vnitrostátního práva.

Pokud Unie má v některé z oblastí hlavy IV Charty pravomoc k vydávání legislativa a tuto pravomoc využije, jsou členské státy v souladu se zásadou přednosti práva Unie a podle článku 4 odst. 3 Smlouvy EU touto legislativou vázány. Článek 1 odst. 2 Protokolu tuto povinnost nevyklučuje, což plyne i z odstavce 12 preambule Protokolu. Může se jednat například o směrnice Unie v oblasti sociálního nebo pracovního práva.

Významná je skutečnost, že článek 1 odst. 2 Protokolu je cílen na Velkou Británii a Polsko, nicméně jeho obsah platí pro všechny členské státy. Formulace "k rozptýlení jakékoli pochybnosti" plyne, že otázka existence pravomocí Unie v oblastech hlavy IV Charty je závislá na článku 51 odst. 2 Charty, resp. obecně na kompetenčních zásadách Smlouvy, nikoli na článku 1 odst. 2 Protokolu. Tato formulace potvrzuje, že Protokol pro hlavu IV Charty stanoví výkladové pravidlo s deklaratorním účinkem významné pro všechny členské státy, nikoli pouze pro Velkou Británii a Polsko. Narozdíl od jiných nejasných formulací Protokolu a Charty tak formulace "k rozptýlení jakékoli pochybnosti" naopak přispívá ke srozumitelnosti Charty a její aplikace. Politický účinek článku 1 odst. 2 Protokolu může být větší právě tím, že je hlava IV výslovně označena za problematickou, tím je sice na jedné straně stanoveno omezení právům této hlavy, ale zároveň je tím zajištěna viditelnost úpravy koncipované jako výjimka.

Článek 2 Protokolu

Tento článek objasňuje, že ustanovení Charty, která odkazují na vnitrostátní právo nebo zvyklosti, jsou použitelná pouze v takové míře, v jaké jsou práva Charty zajištěna vnitrostátními předpisy či zvyklostmi. Je přitom podstatné, že je ponecháno na uvážení Soudního dvora, která práva Charty budou moci být považována za „uznaná v právu nebo zvyklostech“ Velké Británie, Polska a České republiky.

Článek 2 Protokolu tedy odráží skutečnost, že Charta obsahuje také záruky, které nespádají do oblasti působnosti práva Unie nebo do této oblasti spadají jen v omezeném rozsahu. Protože Charta nerozšiřuje pravomoci Unie, jsou adresáty těchto práv pouze členské státy. Protokol tak zdůrazňuje, že ochrana některých základních hodnot je prováděna na úrovni členských států. Zároveň je z tohoto článku zřejmé, že standard ochrany může být mezi členskými státy různý.

Otázka majetkových nároků

K otázce majetkových nároků z tzv. Benešových dekretů, kterými bylo přistoupení k Protokolu odůvodňováno v Polsku a České republice je třeba poznamenat, že právo na vlastnictví zakotvené v článku 17 Charty neobsahuje pro tyto státy nový závazek a nemůže proto být jediným základem pro jakékoliv nároky. Stejně právo je definováno v české i polské ústavě, které jasně stanoví, že vyvlastnění je přípustné pouze z veřejného zájmu a za spravedlivou náhradu. Právo na vlastnictví, které je obsaženo i v jiných mezinárodních úmluvách závazných pro Českou republiku a Polsko (například čl. 1 Protokolu 1 Úmluvy), je již po dlouhou dobu vykládáno jako zahrnující právo na odškodnění v případě vyvlastnění. Je třeba připomenout, že Charta nezakládá nová práva a že má být vykládána v souladu s Vysvětleními k Chartě, v nichž je uveden pramen daného práva. Práva obsažená například v Úmluvě mají být vykládána a aplikována v souladu s touto Úmluvou.

Charta se stala právně závaznou dnem 1. prosince 2009. Zákaz zpětné působnosti sice není v Chartě výslovně uveden, patří však mezi obecné výkladové zásady a je obsažen v článku 28 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969. Omezení časové působnosti Charty na dobu po 1. prosinci 2009 však není *de facto* významné, neboť Česká republika i Polsko byly již před tímto datem vázány Úmluvou a práva v ní obsažená jsou obecnými zásadami práva Unie.³¹⁹

Je zřejmé, že potenciální problém se nachází jinde, totiž v konceptu tzv. pokračujícího porušení práva. Tento problém nevyvstal v právu Unie, nýbrž v souvislosti s uznáním ze strany ESLP pravomoci rozhodovat případy související se „starými“ skutkovými skutečnostmi předestřenyými ESLP po vstupu v účinnost jednostranné deklarace daného státu přijímajícího pravomoc ESLP. ESLP se může zabývat například vyvlastněním, které se uskutečnilo po druhé světové válce v České republice či v Polsku, ale pouze za předpokladu, že došlo na straně vnitrostátních úřadů k jednání nebo opomenutí vztahujícímu se k vyvlastnění po účinnosti Úmluvy v těchto státech.³²⁰ ESLP tak jedná o „novém porušení“, které nastalo po uvedeném datu. Tato konstrukce je zdrojem obav, že ESLP nebo obdobně Soudní dvůr by mohly vyhovět německým nárokům. Na tomto místě je třeba připomenout, že Česká republika i Polsko jsou vázány

³¹⁹ K časové působnosti evropského práva před existencí Charty v souvislosti s nároky z tzv. Benešových dekretů viz Tomášek 2004, s. 656-658

³²⁰ Scheu 2004, s. 149-150

Úmluvou nezávisle na Chartě. Navíc Charta nezakládá žádný nový autonomní systém práva, nýbrž může být uplatňována pouze v rámci stávajících pravomocí Unie a otázky vyvlastnění členským státem, majetková práva a související právo na odškodnění v zásadě nespádají do oblasti působnosti práva Unie. Není samozřejmě možné zaručit, že nikdo nebude s odkazem na právo Unie předkládat u Soudního dvora žádosti o navrácení majetku. I když bude predestírána spojitost s právem Unie, neznamená to však, že Soudní dvůr se shledá příslušným k rozhodování ve věci.

V této souvislosti je vhodné se zmínit o rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Lechouritou*.³²¹ Tento případ se týkal náhrady za škody uplatňované vůči Německu dědici obětí masakru německých armádních sil během druhé světové války v Řecku. Soudní dvůr věc řešil jako předběžnou otázku ohledně výkladu článku 1 Bruselské úmluvy o pravomoci a výkonu rozhodnutí v civilních a obchodních věcech v roce 1968. Jednalo se o otázku, zda s odkazem na tuto úmluvu může být Německo žalováno před soudem v Řecku. Soudní dvůr tuto možnost odmítl z řady důvodů. Poznamenal především, že žádost o odškodnění se týká operací prováděných ozbrojenými silami během druhé světové války. Tyto operace jsou výronem státní suverenity a rozhodnutí o těchto operacích jsou činěna jednostranně a závazně příslušnými orgány veřejné moci v rámci státní zahraniční a obranné politiky. Jednání svrchované státní moci přitom nejsou předmětem Bruselské úmluvy. Lze předpokládat, že otázky vyvlastnění navazující na rozhodnutí vítězných mocností stvrzené v Potsdamské úmluvě by Soudním dvorem byly řešeny obdobně.

3.3.4. Shrnutí

I přes řadu „pojistek“ formulovaných oběma konventy (například v článku 51 odst. 2 Charty) členské státy v článku 6 odst. 1 ve znění Lisabonské smlouvy³²² a v prohlášení připojeném k Lisabonské smlouvě zdůraznily, že Charta nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, nezakládá novou pravomoc nebo úkol pro Unii, ani nemění pravomoci a úkoly definované Smlouvami. Je zřejmé, že i přes existenci „pojistek“ bránících nezamýšlenému přesunu výkonu národní politiky na

³²¹ Věc C-292/05 *Lechouritou*

³²² Záměr uvést v článku Smlouvy o základních právech upřesnění, že Unie jedná pouze v rámci pravomocí jí svěřených členskými státy byl formulován na Evropské radě 21. – 22. 6. 2007, viz odst. 10 závěrů předsednictví.

evropskou úroveň (viz zejména zásada subsidiarity), vlády se stále cítí být ohroženy jak aktivismem Soudního dvora, tak i samotnou zásadou přednosti práva Unie. Takovou obavou byly alespoň navenek vedeny členské státy, které si v souvislosti s Lisabonskou smlouvou prosadily zvláštní ujednání o aplikaci Charty. Paradox integrace spočívá ve skutečnosti, že přestože státy cítí v komplexu složitého souboru komunitárních pravidel „stále užší unie“ stále užší prostor pro své vlastní uvážení a rozhodování, nadnárodní uspořádání od počátku vykazuje prokazatelné výhody zejména pro ekonomické a jiné elity Evropy.

V rámci ratifikace Lisabonské smlouvy došlo z iniciativy Velké Británie a Polska na politické úrovni k popření úplné a bezpodmínečné aplikace Charty na jejich území. Výsledkem tohoto úsilí bylo přijetí obsahově nejasného Protokolu, který stanoví zvláštní postavení těchto států při výkladu Charty. I přes počáteční váhání k Protokolu nepřistoupilo Irsko, vyjednálo si nicméně následně přijetí zvláštního ustanovení o výkladu některých ustanovení Charty. K všeobecnému překvapení si dodatečně budoucí přistoupení k uvedenému Protokolu prosadila i Česká republika. Podle převažujícího názoru odborné literatury lze Protokol označit za pouhé dodatečné vysvětlení pravidel aplikace Charty a nikoli za obecnou výjimku. Přestože se jedná o obecné vysvětlení, které by se mohlo vztahovat na všechny členské státy, působnost Protokolu je omezena jen na uvedené státy. Ve všech státech, které si vyjednaly přijetí Protokolu (tedy nikoli v Irsku), postoj k Chartě posloužil k prezentaci vlády (Velká Británie, Polsko) nebo prezidenta (Česká republika) vůči evropské, ale především domácí veřejnosti.

Z hlediska právního článku 1 odst. 1 Protokolu Charta nijak nemění stávající právo Unie, neboť sama nerozšiřuje možnost institucí Unie nebo vnitrostátních soudů shledat, že je vnitrostátní právo v rozporu s Chartou. Naproti tomu článek 1 odst. 2 Protokolu stanoví materiální omezení, které omezuje vliv sociálních práv obsažených v hlavě IV Charty. Určité důsledky mohou plynout i z článku 2 Protokolu. Protokol se nedotýká komunitárního práva včetně judikatury o základních právech, která předcházela Chartě. Případné negativní důsledky výkladu Charty založené na Protokolu tak mohou být neutralizovány skrze koncept základních práv jako obecných právních zásad, zakotvený v judikatuře Soudního dvora. V důsledku Protokolu tedy nelze očekávat roztříštění ochrany základních práv. Soudní dvůr se spíše přikloní k ochraně integrity práva Unie, než aby zajistil stěžejní rozpoznatelný *effet utile* Protokolu. Soudní dvůr by nicméně mohl věnovat větší úsilí k vypracování odůvodnění týkajících se Velké Británie a Polska.

Analýza problému úprav výkladu Charty při ratifikaci Lisabonské smlouvy ukazuje, že dodatečná zvláštní ujednání prosazená některými členskými státy nebudou mít v praxi zásadní význam. Protokol není výjimkou z Charty nebo článku 6 odst. 1 Smlouvy EU. Velká Británie ani Polsko tedy nejsou zbaveny svých závazků plynoucích z těchto předpisů. Kromě znění Protokolu a jeho preambule to vyplývá i z vyjádření rozhodujících politických představitelů a většinového názoru v odborné literatuře.

V rámci ratifikace Lisabonské smlouvy lze identifikovat následující **prvky integrace**:

- Charta se stala právně závazným dokumentem;
- většina členských států nevyjádřila k obsahu Charty žádné výhrady.

Mezi **prvky stagnace** můžeme zahrnout:

- Charta byla využita Velkou Británií k vyjádření jejich negativního postoje k otázce dalšího prohlubování evropské integrace;
- ze strany Velké Británie, Irska, Polska a České republiky byly vzneseny požadavky na záruku určitého výkladu ustanovení Charty.

4. Význam Charty v procesech evropské integrace

Na konci devadesátých let dvacátého století se supranacionálním institucím podařilo přesvědčit členské státy k přijetí Charty jako listiny zavazující nejen instituce Unie, nýbrž i členské státy při uplatňování práva Unie. Je třeba podtrhnout, že bez souhlasu států by Charta nemohla být přijata. Nadnárodní instituce tak završily své úsilí o stanovení mezí své vlastní činnosti, ale i aktivit států v působnosti Unie. Důvodem tohoto úsilí byla nejen obava z ohrožení jednoty práva Unie ze strany ústavních soudů, ale také zájem na konstitucionalizaci Unie. Přijetím Charty totiž Unie získala významný atribut, který jinak vykazují pouze státy.

Charta mění pravidla hry tím, že usnadňuje přístup jednotlivců do právní i politické sféry Unie. Cíl posílení ochrany základních práv jejich zviditelněním však podle některých autorů není Chartou dosažen automaticky.³²³ Nelze dosud hovořit o přehlednosti základních práv kvůli dosud nejasným oblastem působnosti jednotlivých ustanovení, jakož i složité systemizaci mezi článku 52 Charty a otevřeným důsledkům záruky minimální ochrany podle článku 53 Charty. Ustanovení Charty tak staví jednotlivce i soudy před velkou výzvou.

Zatímco tvůrci Charty jejím vypracováním sledovali upevnění společných vazeb v rámci Unie zviditelněním společných základních práv, diskuze o roli Charty byla od počátku širší. Dalším ze zmiňovaných důvodů byla příležitost Unie prezentovat se navenek jako důvěryhodný podporovatel lidských práv. Existovala také jiná chápání role Charty. Zástupci britské vlády nejvíce zdůrazňovali potřebu chránit občany a členské státy před zásahy ze strany institucí Unie a před ohrožením jejich národních předpisů a identit. Lord Goldsmith opakovaně prohlásil, že účelem Charty je ozřejmit meze pravomocí Unie určením oblastí, ve kterých nesmí porušovat práva občanů při provádění svých pravomocí.³²⁴ Katalog základních práv navíc působí napříč celým právním řádem Unie a slouží jako omezení činnosti legislativních orgánů a výkladový nástroj pro soudy. Účel Charty tedy osciluje mezi dvěma extrémy: zvýšení ochrany základních práv a zachování národních tradic a zvyklostí ohrožených údajně evropskou integrací.³²⁵

³²³ Danwitz – Röder 2005, s. 58

³²⁴ Goldsmith 2001, s. 1205

³²⁵ Attuci 2004, s. 151

Tyto různé výklady funkce Charty se odrazily v jejím konečném textu.³²⁶ Ohled na národní identity a princip subsidiarity jsou výslovně zmíněny v preambuli. Rozšíření úkolů nebo pravomocí Unie je vyloučeno mimo jiné článkem 51 odst. 2 Charty. Výraz „evropská identita“ chybí, preambule nicméně zdůrazňuje cíl nahlížet společné hodnoty jako základ evropského projektu. Cíl „stále těsnější Unie“ mezi národy Evropy je uveden v první větě preambule. Naopak cíl posílení mezinárodní identity Unie není v Chartě výslovně zmíněn. Preambule Charty nicméně odkazuje na mezinárodní závazky společné členským státům, jakožto prameny základních práv Unie.

Charta bývá označována za vyvrcholení institucionalizace základních práv Unie. Institucionalizace je označována za proces, který provází nadnárodní společenství od jeho počátku a při kterém pravidla a jejich vytváření vykazují svou vlastní dynamiku a logiku.³²⁷ Jedná se o proces, ve kterém jsou pravidla zároveň vytvářena, používána a vykládána. Pravidla definují role jednotlivých aktérů a utváří sociální kontext, ve kterém tito aktéři prosazují své zájmy a strategie. Pravidla definují hru, cíle i možnosti taktiky a jednání. Aktéři jednají ve vlastním zájmu, jejich zájmy i jednání jsou utvářeny sociálním uspořádáním. Aktéři usilují o využití pravidel k vlastnímu prospěchu nebo o změnu pravidel za účelem dosažení svých cílů. V jakémkoli momentě nicméně považují pravidla za daná. Hluboká a široká institucionalizace zvyšuje význam pravidel, mění a omezuje vyjednávání založené na moci a utváří zájmy, předpoklady a způsoby řešení problémů.³²⁸

Je zřejmé, že Charta je výsledkem procesu institucionalizace základních práv, který provází Společenství již několik desetiletí. Návrhy na zapracování odkazů na základní práva do Smluv sice nebyly realizovány, Soudní dvůr nicméně již od konce šedesátých let začal tato práva formulovat. Postupem času Soudní dvůr vytvořil soubor těchto práv, byť jen v kasuistické podobě. Zatímco dynamika vytváření základních práv byla zajištěna relativní volností Soudního dvora nalézat tato práva, logika základních práv souvisí s jejich schopností vytvářet ucelený právní systém. Základní práva definují role i pravidla jednání vládnoucích (nositelé veřejné moci) i ovládaných (občané). Obě skupiny aktérů usilují o jejich využití ve vlastní prospěch: občané se jimi mohou bránit proti zlovůli veřejné moci, zatímco nositelé veřejných práv jich mohou využít k obraně, že k takové zlovůli nedochází. Samotným zakotvením základních práv do závazné listiny dochází ke zvýšení významu těchto práv, k zajištění lepší informovanosti jejich nositelů,

³²⁶ Attuci 2004, s. 153

³²⁷ Stone Sweet - Sandholtz 1998, s. 16

³²⁸ Caporaso 1998, s. 334

ale i k pevnějšímu stanovení mezí jednání nositelů veřejné moci. Weiler s nadsázkou konstatuje, že s přijetím Charty dosáhla evropská základní práva ikonografického postavení.³²⁹

4.1. Vyvažování pravomocí Unie a členských států

Členské státy se ve vybraných oblastech dobrovolně vzdávají svých pravomocí ve prospěch Unie. Instituce Unie nicméně ovlivňují nejen zájmy států, ale i zájmy nadnárodních institucí a nevládních organizací. Státy tedy zůstávají rozhodujícím aktérem rozhodovacího mechanismu Unie, nicméně výsledky jednání jsou ovlivněny i institucionální strukturou. V rámci svěřených pravomocí může za ochranu základních práv odpovídat samotná Unie. Proto může být Unie i porušovatelem základních práv.

V rámci svěřených pravomocí přijímá Unie předpisy, které se dotýkají základních práv, mají bezprostřední účinek a přednost před vnitrostátními předpisy. Unie se může stát porušovatelem základních práv, primární obecná odpovědnost za ochranu základních práv však i nadále přísluší státům. Unie tedy nedisponuje obecnou pravomocí v oblasti základních práv Unie. Činnost Unie v této oblasti se proto opírá o partikulární pravomoci v oblasti základních práv, jakými je například boj proti diskriminaci, anebo obecně o průřezový charakter těchto práv, které se dotýkají *de facto* všech oblastí politiky Unie. Je proto zřejmé, že Unie je kompetentní k ochraně základních práv v rámci mezí své působnosti. V záležitostech krytých komunitárním právem může tedy Unie používat svoji regulatorní pravomoc k posilování a ochraně základních práv.

Na tomto místě je třeba učinit následující rozlišení případů porušení základních práv jednotlivců v oblasti působnosti Unie:

1. unijní úroveň
 - a. tvorba předpisů (legislativa)
 - b. výkon předpisů (exekutiva)
2. vnitrostátní úroveň
 - a. tvorba předpisů (legislativa)
 - b. výkon předpisů (exekutiva)

Pokud jde o tvorbu předpisů na unijní úrovni (1a), Unie může porušit základní práva například přijetím sekundárního obecně závazného předpisu, který je bezprostředně

³²⁹ Weiler 2004, s. 59

použitelný (zejména nařízení). Případem výkonu předpisů na unijní úrovni (1b) je typicky vydávání rozhodnutí v oblastech pokrytých unijními pravomocemi (například rozhodnutí Komise v zaměstnaneckých věcech nebo rozhodnutí Komise v oblasti hospodářské soutěže).

Základní práva Unie mohou být porušena i tvorbou předpisů na úrovni vnitrostátní (2a), typicky prováděním směrnice vnitrostátními zákony. Poslední kategorií je výkon předpisů na vnitrostátní úrovni (2b), například při vydání rozhodnutí vnitrostátními správními orgány na základě zákona provádějícího směrnici.

Další integrace může být dosažena buď tím, že členské státy převedou na Unii pravomoci v oblastech, ve kterých Unie ještě k činnosti oprávněna není, nebo obecnou pravomoc k rozvoji ochrany základních práv v Unii jako celku. V současnosti nic nenasvědčuje tomu, že by členské státy takovou společnou politiku základních práv chtěly rozvíjet.

4.1.1. Porušení základních práv Unie jejími institucemi

Rozvoj základních práv jako obecných zásad práva Společenství chránících před akty institucí Unie označuje van Bogdandy za jednu z největších zásluh Soudního dvora v procesu konstitucionalizace Unie.³³⁰ Tato ochrana byla Soudním dvorem - alespoň zpočátku - vyvinuta k vyplnění mezery v právní ochraně. Základní práva sice byla chráněna vnitrostátním právem členských států, neexistovala však ustanovení na ochranu jednotlivců před zásahy do základních práv ze strany institucí Unie. Vnitrostátní mechanismy základních práv nemohly být proti takovým zásahům použity, neboť by tím mohla být zpochybněna zásada přednosti komunitárního práva. Komunitární legislativa by byla vytlačena národními předpisy o základních právech. Potřeba kodifikace základních práv zároveň souvisela se skutečností, že Společenství stále více ovlivňovalo život svých občanů. Zejména zásada bezprostřední použitelnosti práva Unie vede k tomu, že jednotlivec může být znatelně omezen komunitárním právem ve sféře svého jednání.

Vzhledem k rozsahu působnosti komunitárního práva však do nedávné doby existoval relativně malý počet situací, ve kterých bylo konstatováno, že instituce Unie legislativou nebo jejím výkonem porušily základní práva.³³¹ Porušení základního práva

³³⁰ Von Bogdandy 2000, s. 1320

³³¹ Albi 2007, s. 61

ze strany Společenství Soudní dvůr vůbec poprvé konstatoval v roce 1998 ve věci *Baustahlgewebe*.³³² Jedná se tedy o oblast poměrně novou.

Kromě soudní ochrany existují dva hlavní způsoby ochrany základních práv proti jednání institucí Unie. Zaprvé Komise všechny legislativní návrhy zkoumá z hlediska souladu s Chartou. Všechny legislativní návrhy vztahující se k základním právům navíc obsahují poznámku o tom, že legislativní návrh je v souladu s Chartou. Zadruhé mohou být základní práva chráněna ombudsmanem, který považuje porušení Charty za porušení zásady řádné správy věcí veřejných.

Z hlediska povinností vyplývajících ze základních práv na komunitární úrovni Charta deklaruje, že nedochází ke změně stávajícího právního stavu. Na základě Lisabonské smlouvy Unie získala právní subjektivitu a může proto být adresátem základních práv. Adresáty základních práv Unie jsou tedy Unie se svými orgány i mezinárodní organizace založené na základě Smluv.

4.1.2. Porušení základních práv Unie členskými státy

Členské státy jsou vázány základními právy Unie, pokud se pohybují v oblasti působnosti práva Unie. Jedná se o případy, kdy státy uplatňují nařízení a bezprostředně použitelné směrnice, implementují směrnice do národního práva nebo je uplatňováno implementované právo.³³³ Základní práva navíc zavazují členské státy při vydávání předpisů, které omezují některou ze základních svobod v souladu s příslušnými ustanoveními o výjimkách. Toto vymezení adresátů odpovídá judikatuře Soudního dvora a plyne také z článku 51 odst. 1 Charty.

Povinnost členských států aplikovat Chartu, pokud uskutečňují právo Unie, vede k upevnění záruk směřujících k ochraně základních práv. Na první pohled by se mohlo zdát, že tím může dojít pouze k posílení evropské integrace. Soudní dvůr nicméně vydal řadu rozhodnutí, kterými zasahuje do oblastí spadajících do působnosti národních ústav. Jde zejména o případy, ve kterých členské státy neuplatňovaly právo Unie. V extrémních případech toto rozšíření soudního přezkumu Soudním dvorem může být v rozporu s národní ústavou. Unijní ochrana základních práv se tak vůči vnitrostátním ústavám vymezuje v duchu přednosti komunitárního práva.

³³² C-185/95 P *Baustahlgewebe*

³³³ K typologii účinků Charty v právu členských států viz Zemánek 2004, s. 12

Charta byla přitom výslovně vypracována s působností omezenou na instituce Unie a členské státy pouze při uplatňování práva Unie. Přesný význam výrazu „uplatňování práva Unie“ není zcela zřejmý a například koncept občanství Unie by mohl vést k jeho širokému výkladu zahrnujícímu celou oblast působnosti komunitárního práva. Vystává otázka, zda nabytí závaznosti Charty tento trend zbrzdí, či naopak uspíš. Přesný výklad výrazu „uplatňování“ zůstává nejasný. K širokému výkladu, zahrnujícím v zásadě celou šíři práva Unie, může například vést koncept občanství Unie.³³⁴

Charta výslovně nepodmiňuje ochranu základních práv souvislostí s fungováním vnitřního trhu. Charta se navíc může vztahovat na situace soukromých záležitostí. První příklad: Manželé stejného pohlaví se ve Velké Británii domáhají přiznání vdovského důchodu.³³⁵ Soudní dvůr v takovém případě aplikací judikatury ESLP elegantně vtáhl takovou situaci do sféry práva Unie. Druhý příklad: Těhotné ženy z Irsku navštěvují Velkou Británii za účelem provedení přerušování těhotenství.³³⁶ Charta nedává jasnou odpověď na řešení těchto situací, které mohou a nemusí souviset s odlišnostmi mezi členskými státy projevujícími se při uplatňování volného pohybu osob. Před Soudním dvorem a Unií obecně stojí tedy úkol hledat a nacházet rovnováhu mezi národní identitou, která se může projevovat i v oblasti základních práv, a zajištěním souladu s minimálními standardy, které jsou nutné k fungování Unie.

4.1.3. Role Soudního dvora

Soudní dvůr nemá obecnou působnost v oblasti základních práv Unie. Nemůže tedy přezkoumávat všechna jednání členských států porušující základní práva, nýbrž pouze jednání, kterými uplatňují právo Unie. Zasadní význam lze v této souvislosti připsat posunu Soudního dvora od zohledňování základních práv pouze v souvislosti se stanovením překážek ve výkonu základních svobod k aktivní povinnosti institucí Unie, ale i členských států chránit základní práva.³³⁷

Charta potvrzuje možnost Soudního dvora jednat v oblasti základních práv *de facto* v roli federálního ústavního soudu. Na základě Charty proto může být zahájena nová fáze soudního aktivismu. Taková soudní aktivita by přinášela výhody (intenzifikace ochrany základních práv) i nevýhody (centralizace, homogenizace). Do ohrožení se může

³³⁴ Eeckhout 2002, s. 969-973; Snell 2008, s. 634-635

³³⁵ Stanovisko generálního advokáta ve věci *C-117/01 KB/NHS Pension Agency*, 10. 6. 2003

³³⁶ Věc *C-159/90 Grogan*

dostat rovnováha mezi hlavními prvky evropské integrace, jakož i vzájemná tolerance ústavních tradic členských států.

I přes výkladová omezení obsažená v Chartě, Soudní dvůr nebude paralyzován, naopak listina práv mu dává možnost posílení ochrany základních práv a tím i své autority. Vliv Charty na judikaturu Soudního dvora se neomezuje na formální odkazy na Chartu. Již před nabytím závaznosti Charty naopak docházelo k praktické aplikaci na konkrétní případy. Charta spíše posiluje než oslabuje výklad a možnosti kreativity Soudního dvora. Nedochozí ke snížení role soudní moci prostřednictvím psaného pramene práva. Charta naopak zvyšuje roli soudce ve víceúrovňovém právním systému, který zahrnuje dvacet sedm národních ústav, Úmluvu i nepsané obecné zásady. V posledním desetiletí Soudní dvůr vydal rozhodnutí, která podstatně zvyšují význam základních práv uvnitř Unie. Charta není pouze rétorickým prostředkem žalobců a jejich právních zástupců, nýbrž začíná ovlivňovat meritorní rozhodnutí soudů Unie.

Charta nebude v budoucnu jediným pramenem ochrany základních práv Unie. Nepsané obecné zásady práva Unie jakož i Úmluva zůstanou dalšími prameny této ochrany. Existence těchto tří pramenů vyplývá z článku 6 Smlouvy EU. Charta je nicméně formulována velice volně. Pomineme-li omezení vyplývající z horizontálních ustanovení Charty včetně odkazů na jiné právní systémy (Úmluva, ústavní tradice a vnitrostátní právo), Charta nestanoví přísná pravidla pro svůj výklad. Řešení kontroverzních otázek je tak ponecháno zákonodárci nebo soudci. Různé výkladové možnosti jsou teoreticky možné, a tím hraje soudce stěžejní roli.

Bývá namítáno, že tato „nadvláda“ soudců ve spojení s Chartou povede k centralizaci ochrany základních práv na evropské úrovni a v důsledku toho ke stagnaci, či dokonce k oslabení ochrany na úrovni národních ústav a tradic. Ústavní dokumenty o základních právech často opakují podobné formulace. V důsledku rozdílných historických, sociálních a kulturních souvislostí však různé skupiny lidí mohou odlišně vnímat stejná základní práva. Proto mohou podobné právní koncepty mít různý význam v různých státech a souvislostech. Aktivní dialog mezi ústavními soudy a Soudním dvorem se proto jeví být více než vhodný.

Soudní dvůr si v oblasti své jurisdikce konkuruje s jinými evropskými ústavními soudy, tedy s národními ústavními soudy a ESLP. V tomto konkurenčním prostředí Soudní dvůr chrání právo Unie v rámci své jurisdikce před zásahy jiných právních řádů a

³³⁷ Weiler – Fries 1999, s. 156

soudů. Nárok Soudního dvora na autonomii a instanční nadřazenost vůči národním soudům vyžaduje dostatečnou kvalitu jeho argumentace, tedy kvalitu alespoň odpovídající kvalitě argumentace národních ústavních soudů.

Přezkum práva Unie vnitrostátními ústavními soudy z hlediska jejich vlastního ústavního práva nebere Soudní dvůr na lehkou váhu. Nutno však podotknout, že se jedná spíše o určitý druh soudního dialogu mezi Soudním dvorem a národními ústavními soudy, než o proces výhradně diktovaný Soudním dvorem nebo naopak ústavními soudy. Tento soudní dialog se navíc v poslední době stává intenzivnějším a vede k myšlenkovému obohacování se soudů navzájem.

Pozoruhodná je skutečnost, že existence Charty neovlivňuje pouze právo Unie, nýbrž i systém Úmluvy. Charta byla použita jako důkaz rostoucího konsenzu evropského názoru, který jednak mění stupeň mezí uvážení stran Úmluvy při ochraně jejích práv, a dále rozšiřuje výklad práv Úmluvy. Jako příklady lze uvést nesouhlasné stanovisko soudců Bratza, Fuhramn a Tulkens ve věci *Frete v. Francie* a rozhodnutí ESLP ve věci *Goodwin v. Velká Británie*, kde byl článek 9 Charty použit k odůvodnění, proč se předpisy vztahující se k manželství osob stejného pohlaví ocitly mimo meze uvážení ponechané stranám Úmluvy článkem 12 Úmluvy. Příkladem rozšíření výkladu pak může být věc *Hatton v. Velká Británie*, ve které společné nesouhlasné stanovisko soudců Costy, Ress Türmena, Zupancice a Steinera použilo článek 37 Charty na podporu takového výkladu Úmluvy, který zahrnoval ochranu enviromentálních práv.

4.1.4. Nová základní práva

V řadě ustanovení Charta zmiňuje práva, která nebyla dosud chráněna ve většině katalogů lidských práv včetně Úmluvy. Tyto nové záruky jsou předmětem debat mezi odbornou veřejností. Soudní dvůr tato nová práva uznal jako nepsané zásady práva Unie již před vyhlášením závaznosti Charty. Mezi tyto záruky patří například zákaz diskriminace z důvodu sexuální orientace podle článku 21 odst. 1 Charty, který vedl Polsko k přistoupení k Protokolu, neboť nesouhlasí s manželstvím homosexuálů. Unie nicméně nemá pravomoci v oblasti rodinného práva a může se této oblasti dotýkat pouze nepřímo například prostřednictvím předpisů o sjednocení rodin občanů Unie a státních příslušníků třetích zemí. Dalším novým základním právem je zákaz diskriminace na základě věku podle článku 21 odst. 1 Charty, který Soud uznal jako nepsanou obecnou

zásadu komunitárního práva. Řadu základních práv Charta, která byla uznána judikaturou Soudního dvora, Charta nově formulovala. Jde například o právo na řádnou správu (článek 41 Charty) nebo rovnost pohlaví (článek 23 Charty).

Dalšími právy, kterým Charta nově přiznává status základních práv, jsou práva z oblasti bioetiky jako například zákaz eugenických praktik, zejména těch, jejichž cílem je výběr lidských jedinců, zákaz využívat lidské tělo a jeho části jako takové jako zdroj finančního příjmu a zákaz reprodukčního klonování lidských bytostí (článek 3 Charty), ochrana osobních údajů (článek 8 Charty) a svoboda podnikání (článek 16 Charty).

4.1.5. Hospodářská a sociální práva

Velice složitá je otázka sociálních práv a zásad obsažených v hlavě IV Charty, jako například práva na stávku podle článku 28 Charty a zásady o sociální pomoci podle článku 34 odst. 3 Charty. Tato práva a zásady byly hlavním důvodem pro přistoupení Velké Británie k Protokolu, čímž zároveň vyjádřila své odlišné stanovisko na další vývoj integrace.

Konflikt ohledně sociálních práv dokonce ohrozil úspěch jednání Konventu. Nakonec se však podařilo dosáhnout kompromisu. Na základě návrhu německého poslance Meyera, který byl podpořen zástupcem francouzské vlády Braibantem, byla hospodářská a sociální práva do Charty zakotvena třemi pilíři.³³⁸ Zaprvé je princip solidarity zmíněn v preambuli a v názvu jedné z hlav Charty. Zadruhé soubor jednotlivých sociálních práv je v Chartě obsažen a za třetí horizontální ustanovení zajišťuje, že je respektováno vnitrostátní právo i mezinárodní závazky členských států.

V čem spočívá funkce základních sociálních práv? Existence sociálních základních práv může sloužit k obecnému nasměrování výkladu konkrétních právních předpisů. Zároveň mohou tato práva snižovat obavu před hospodářsky liberální Uní a zlepšit její legitimitu jakožto hospodářského prostoru zohledňujícího sociální kontext.

Znění a uspořádání většiny sociálních práv přitom nese stopy protichůdných pojetí v prvním Konventu. Na straně jedné byla sociální a hospodářská práva v Chartě podrobně zakotvena, na straně druhé se však tento postup setkal se zásadní kritikou. Odkaz na vnitrostátní předpisy a zvyklosti má zajistit, aby nebyly založeny nové pravomoci Unie, anebo aby nebylo jednotlivci slíbeno něco, co členské státy nemohou

³³⁸ Braibant 2001, s. 45; Stern 2005, s. 25

dodržet. Členské státy jsou pak zavázány pouze k tomu, že uznanou sociální ochranu nemohou v těchto oblastech úplně zrušit.

4.1.6. Posouzení Charty Ústavním soudem České republiky

Cílem této podkapitoly je stručně seznámit čtenáře s analýzou Charty ze strany Ústavního soudu a shrnout postoje ústavních orgánů České republiky k Chartě. Ústavní soud se k Chartě vyjádřil ve svém nálezu 19/08 ze dne 26. listopadu 2008. Tímto náležen Ústavní soud konstatoval, že Charta není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Zatímco Senát a prezident republiky zpochybnili existenci a charakter Charty, vláda Chartu podpořila.

Ústavní soud se vyjádřil ve prospěch postavení Charty na rovinu primárního práva. Dále konstatoval, že adresáty Charty jsou instituce Unie, jakož i členské státy pokud uplatňují právo Unie, což odpovídá současné judikatuře Soudního dvora. Z toho dovodil, že Charta nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec stávajících pravomocí Unie. Odkázal při tom na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Vajnai*, ve které posoudil jako zjevně nepřipustnou předběžnou otázku, zda je v Maďarsku zákaz komunistických symbolů pod hrozbou trestní sankce v rozporu s evropskými nepsanými lidsko-právními principy. Soudní dvůr při tom konstatoval, že daná oblast nespadá do práva Unie, a proto má Maďarsko právo stanovit, které symboly jsou zakázány. Dále Ústavní soud odkázal na rozsudek ve věci *Kremzow*, ve které Soudní dvůr aplikaci komunitárního práva taktéž vyloučil. V této věci osoba obviněná z vraždy argumentovala, že případný trest omezí její svobodu pohybu. Ústavní soud dále podotkl, že přistoupení Unie k Úmluvě posílí vzájemný soulad obou evropských systémů ochrany základních práv. Z hlediska omezení pravomocí Unie Ústavní soud označil za klíčové články 52 odst. 3 a 4 a článek 53 Charty.

Za změnu oproti dosavadnímu stavu Ústavní soud označuje skutečnost, že práva Charty musí být vykládána v souladu s ústavními tradicemi členských států. Doposud jsou tyto ústavní tradice jedním z hlavních materiálních zdrojů nepsaných lidských práv, zatímco po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, bude tímto zdrojem Charta samotná a ústavní tradice se stanou pomocným interpretačním zdrojem v rámci povinné komparativní metody výkladu.

Podstatným momentem nálezu Ústavního soudu bylo konstatování, že ochrana základních práv náleží do tzv. materiálního ohniska Ústavy ČR, které je mimo dispozici ústavodárce a jestliže by byl standard ochrany Unie nevyhovující, „orgány České republiky by se musely opět ujmout předaným pravomocí, aby jeho respektování zajistily“. Obsah Charty je podle Ústavního soudu „plně srovnatelný“ s obsahem ochrany v České republice na základě LZPS a Úmluvy. Charta je v souladu jak s materiálním ohniskem Ústavy ČR, tak i se všemi ostatními ustanoveními ústavního pořádku. Ústavní soud vyjádřil souhlas s názorem vlády, že ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nebude vztah mezi Soudním dvorem a ústavními soudy členských států zásadně hierarchizován. Charta podle Ústavního soudu systém ochrany lidských práv v oblasti své působnosti „hodně rozšiřuje, a jednotlivce, v jehož prospěch je celá struktura budována, z ní může jen profitovat“. Možné budoucí spory o výklad nejsou v této souvislosti základní.

Ústavní soud také podotkl, že Charta na oblasti, ve kterých Česká republika nepřenesla pravomoci na Unii, „bezprostředně nedopadá a standard ochrany, založený na ústavním pořádku České republiky je plně autonomní a v tomto směru nezávislý na standardu unijním“. Na vyjádření prezidenta Klause, podle kterého má Charta smysl pouze, pokud se Unie cítí být státem federálního typu, reagoval Ústavní soud, tím, že existují i jiné mezinárodní organizace s vlastními katalogy základních práv. Zejména odkázal na Radu Evropy a konstatoval, že z ní Úmluva stát federálního typu nečinní.

Ústavní soud dále vyjádřil souhlas s vládou, když konstatoval, že Charta souběžně plní jednak funkci ochránce jednotlivce a jednak funkci stanovení mezí výkonu pravomocí orgánů Unie, případně orgánu členského státu při uplatňování komunitárního práva. V případě konfliktu různých pramenů základních práv, zejména Charty a LZPS, aplikují podle Ústavního soudu ústavní soudy ten pramen, který přiznává jednotlivci vyšší standard ochrany.

Z uvedených důvodů Ústavní soud neshledal, že by inkorporace Charty do primárního práva „jakkoli zpochybňovala či problematizovala standard vnitrostátní ochrany lidských práv a byla tím v rozporu s ústavním pořádkem České republiky“.

Z následující tabulky je patrný postoj ústavních orgánů České republiky k Chartě v době projednávání Lisabonské smlouvy Ústavním soudem.

Tabulka 7: Postoj ústavních orgánů České republiky k Chartě

	Prezident	Poslanecká sněmovna	Senát	Vláda	Ústavní soud
PRO		x		x	x
PROTI	x		x		

4.2. Procesy politické unie

4.2.1. Význam Charty v procesu konstitucionalizace Unie

Komunitární integrační proces zahrnuje prvky konstituční. Cílem je ústava a procesem je účast na jejím vytváření. Katalog základních práv může být označován za rozhodující krok k federální Unii,³³⁹ proto je konstitucionalizace předmětem studia (neo)federalismu. Ústavní základy Unie se rozkládají mezi normativními otázkami týkajícími se států, společenství a občanů na straně jedné a otevřenými otázkami o povaze evropské integrace, jejím procesu i konečném směřování na straně druhé. Konstitucionalizace Unie respektuje různorodost členských států.³⁴⁰ Je však definována nejen ústavními tradicemi členských států, ale i rozvojem politických institucí Unie. Unie tedy nepřejímá pouze postupy států, z nichž vzešla a s nimiž je neoddělitelně spjata, nýbrž je vedena samostatnou logikou. Konstitucionalisace Unie navíc zahrnuje přeměnu institucí, jakými jsou přesvědčení, myšlenky a procedury, do systémů právně zakotvených tedy i vymahatelných pravidel a norem.³⁴¹

Antje Wienerová identifikuje tři podstatné prvky evropského konstitucionalismu:

1. integrace prostřednictvím práva, zejména konstrukcí primárního práva Unie,
2. integrace prostřednictvím výkonu politiky,
3. integrace prostřednictvím nových politických principů, zejména subsidiarity, flexibility, občanství atd.³⁴²

Přestože byla Charta nejdříve přijata jako pouhá programové prohlášení, její dopad byl od počátku podstatně intenzivnější než předchozí prohlášení schválená Unií. Diskuze o Chartě v prvním Konventu byla nejen inventarizací základních práv, ale i významným krokem k širší debatě o ústavě Unie. Diskuze odhalila základní rozpory

³³⁹ De Witte 1999, s. 892

³⁴⁰ Shaw 2001, s. 9-10

³⁴¹ Wiener 2001, odst. 19

³⁴² Wiener 2001, odst. 17

ohledně některých aspektů konkrétních práv, ale i o řadě podstatných otázek ústavní struktury Unie. Shoda v těchto otázkách byla v mnoha případech dosažena pouze díky flexibilní metodě konsensu. Pokud takové shody nebylo možné dosáhnout, byla hledána jiná řešení, tak aby Charta jako celek mohla být prvním Konventem schválena. Hlavní konsensus byl dosažen už ohledně myšlenky mít katalog základních práv Unie a vypracovat jej v orgánu, jehož složení, pracovní metoda a vidění sama sebe mělo zřetelné ústavní rysy.

Wienerová vymezuje tři možné náhledy na ústavní význam Charty.³⁴³ První perspektiva (ústavní moment) počítá s ústavami jako politickými akty, které nejenže zakládají právní řád, ale jsou samy o sobě výkonem ústavní moci. Druhý náhled (ústavní proces) spočívá v definici ústavy jako nikoli statického, nýbrž dynamického procesu postupného vytváření legitimní suverénní moci s výhledem na vytvoření ústavy v určitém bodě v čase. Vliv Charty by v této perspektivě měl být hodnocen s ohledem na její význam v celkovém procesu vytváření evropské ústavy. Třetí perspektiva (na rozdíl od obou předešlých pohledů) neváže ústavu na určitý časový bod, nýbrž ji považuje za proces bez stanovení jasného konce. Jedná se o stále se vyvíjející nástroj vládnutí, který je vždy širší než psaná ústava. Následující výklad se tedy zabývá otázkou, zda Chartu je třeba chápat spíše jako moment nebo proces.

Podle shora uvedených modelů utváření ústav existují dvě možnosti. První možnost spočívá v nahlížení Charty jako projektu politické veřejné debaty vedeného záměrem vypracování ústavy Unie. Druhý model naopak neaspiruje na vytvoření ústavy jako konečného řešení a nechává výsledek otevřený dalším interakcím. Autor práce se přiklání k druhému modelu. Považuje Chartu za první významný krok ke konstitucionalizaci Unie, celkové pojetí konceptu evropské ústavy však podle něj zůstává do budoucna otevřeno.

4.2.2. Význam Charty v procesu legitimizace Unie

Legitimita Unie je aktuální otázkou již více jak tři desetiletí.³⁴⁴ Potřeba legitimizovat Unii přiměla různé aktéry integrace k iniciativám směřujícím ke zlepšení výsledků produkovaných Unií, ke zřízení mechanismů více zahrnující obyvatelstvo do procesu a k upevnění pocitu sounáležitosti. Bývá například argumentováno, že posílení

³⁴³ Wiener 2001, odst. 12-13

pravomocí Parlamentu v legislativním procesu vede ke snížení demokratického deficitu Unie, neboť se svým složením jedná o nejdemokratičtější instituci Unie. Odpůrci této argumentace tvrdí, že tato instituce vykazuje nedostatek demokratické odpovědnosti, neboť se voleb do Parlamentu účastní pouze nízký počet občanů Unie.

Jak připomíná Wienerová, Charta navazuje na sérii strategií cílených k posílení veřejné osvěty a s ní automaticky i legitimacy, demokratičnosti a odpovědnosti evropského společenství.³⁴⁵ Charta završuje předchozí úsilí posílit společnou evropskou identitu politikami symbolů. K těm patří zejména občanství Unie, stejná barva cestovních pasů občanů Unie, evropská hymna a evropská vlajka. Význam této symboliky přitom zůstává dosud omezený. Jen stěží jí lze přiznat významnější dopad na pozitivní vnímání Unie veřejností jako spravedlivého a legitimního systému vládnutí. I z tohoto důvodu nelze nezahrnutí těchto symbolů do Lisabonské smlouvy považovat za neúspěch na cestě k posilování legitimacy Unie.

Dodržování základních práv je nepostradatelným předpokladem legitimacy každého společenství včetně Unie.³⁴⁶ Můžeme se proto ptát, zda Charta obecně přispívá ke snížení demokratického deficitu Unie, respektive k vyšší politické účasti občanů. Je zřejmé, že tato listina především poskytuje občanům soubor základních práv, kterých se mohou dovolávat vůči nositelům komunitární veřejné moci. V důsledku vyššího povědomí o ochraně základních práv mohou jednotlivci lépe vykonávat tato práva a účastnit se evropské politiky. Tím může tato ochrana přispívat k odstraňování demokratického deficitu, ale i k utváření společné identity občanů Unie. Samotným potvrzením standardu univerzálních práv jednotlivců ve společenství, ve kterém se sjednocují různé politické kultury,³⁴⁷ však může Charta přispět k posílení legitimacy Unie pouze v omezené míře.

4.2.3. Význam Charty v procesu utváření identity Unie

Politická legitimita nutně souvisí s konceptem identity. Sdílená identita přitom spočívá v pocitu příslušnosti jednotlivců ke stejnému společenství. Tato citová vazba je

³⁴⁴ Schönlaue 2005, s. 37

³⁴⁵ Wiener 2001, odst. 28

³⁴⁶ Závěry Evropské rady z Kolína nad Rýnem, s. 43

považována za předpoklad důvěry, která je potřebná pro udržení stabilních vztahů a zajištění přijatelnosti pravidla rozhodování na základě vůle většiny. Zvláštního významu nabývá identita ve společenství, které je tak velké, že nemůže být založeno na vzájemné známosti svých členů. V tomto duchu například Haas označuje obecné přijetí národní identity za pojítka politického společenství na úrovni postojů a přesvědčení, a to nehledě na vzájemné rozdíly mezi jednotlivými vnitrostátními skupinami.³⁴⁸

Otázka identity je otázkou míry vědomí o prvcích společných členům společenství. Jednotlivec přitom rozlišuje mezi prvky společnými a odlišnými. Vztah mezi identitou a legitimitou pak spočívá v dostatečné míře společných prvků mezi těmi, kdo rozhodují a těmi, o kterých je rozhodováno. Otázkou zůstává, zda společné identity skutečně existují nebo jsou pouze konstruovány. Tato otázka je zvláště významná při utváření nového politického subjektu (Unie) na základě již existujících subjektů (členské státy), které si nárokují zásadní vliv na identitu svých občanů.

V počátcích evropské integrace byla evropská identita považována za důsledek evropské integrace. Zakladatelé Společenství považovali výstavbu evropských institucí za předpoklad vzniku takové identity. Evropská identita se nejdříve dotýkala elit podílejících se na kolektivním rozhodování na evropské úrovni. Mezitím se však evropská integrace stala předmětem politizace. Občané jsou mnohem více zapojeni do realizace projektu Unie, který *per definitionem* omezuje suverenitu národních států. Možnosti další integrace jsou však závislé na intenzitě identity ke společenství Unie. Identita tedy již není pouhým výsledkem integrace, nýbrž definuje možnost další integrace.

Jedním z nezbytných prvků identity je podle Habermase solidarita, tedy vzájemný respekt členů politického společenství (Unie), ve kterém dochází k přerozdělování materiálních hodnot mezi jeho jednotlivými součástmi (členskými státy).³⁴⁹ Jedině pokud se ti, kteří takovým přerozdělováním ztrácejí, identifikují se společenstvím, lze hovořit o jeho legitimitě.

Konceptem identity se zabývali i dva významní teoretici evropské integrace: Ernst Haas a Karl Deutsch. Oba zastávali pragmatický koncept budování identity v Evropě. Evropská identita podle nich sice nemůže potlačovat identitu národní. Obě identity

³⁴⁷ Attuci 2004, s. 151; jiného názoru je např. Bellamy, který tvrdí, že neexistuje na úrovni Unie konsensus na základních právech, a proto Charta demokratický deficit Unie nesnižuje; Bellamy 2006, s. 725

³⁴⁸ Haas 2004, s. 6

existují souběžně. Evropská identita nicméně obrušuje ostré hrany nacionalismu vytvářením nadnárodní identity.

Zvýšený zájem o otázky evropské identity lze v odborné literatuře zaznamenat během devadesátých let dvacátého století a zejména na počátku dvacátého prvního století (konstruktivismus, víceúrovňové vládnutí). Na základě výzkumu identity, hodnot, norem a jejich vzájemného vztahu jsou vysvětlovány politické procesy a změny. Instituce Unie jsou velice vhodným předmětem výzkumu, neboť představují transnacionální aktéry, kteří ovlivňují evropské veřejné mínění s cílem utváření evropské identity jako alternativy vůči nacionalismu nebo euroskepticismu.

Výzkum empiricky prokazuje, že většina Evropanů vykazuje vícenásobnou identitu. Jak naznačují Hoogheová a Marks, představitelé přístupu víceúrovňového vládnutí, prohlubování evropské identity není závislé na přenášení pravomocí na Unii, nýbrž spíše na kvalitě politické účasti občanů.³⁵⁰ Vliv politických institucí na společnou identitu může záviset i na realizaci společného občanství Unie. Dostupné empirické ukazatele o tom, jak integrace ovlivňuje citové vazby mezi jednotlivci a politickými subjekty na různých úrovních je v této souvislosti významná. Údaje o veřejném mínění (zejména údaje Eurobarometru) naznačují, že dochází k určitému posunu sounáležitosti k Unii, avšak tento posun není radikální.

Liesbet Hoogheová a Gary Marks předkládají rámec pro analýzu (teritoriální) identity.³⁵¹ Z výzkumu Eurobarometru dovozují vazbu respondentů na čtyři úrovně teritoriálního společenství: lokální, regionální, národní a unijní. Rozlišují v této souvislosti vícenásobnou identitu (více než dvě společné identity) a výlučnou identitu (jediná nebo dvojí identita) převažující nad ostatními. Připouštějí zároveň i možnost neexistence vazby k určitému teritoriálnímu subjektu. Podle Hoogheové a Markse působí na změnu identity společenské faktory jakými zejména jsou: válka, kultura, ekonomická spolupráce a politické instituce.³⁵²

Uvedení autoři docházejí k závěru, že vazba k Unii je v průměru podstatně slabší než vazba k ostatním úrovním, nicméně nezanedbatelná část respondentů uvedla silnou vazbu na Unii. Identity k různým úrovním se vzájemně nevylučují. Posílení evropské identity tedy nutně neznamená oslabení identity národní. Skutečností však zůstává

³⁴⁹ Habermas 2003, s. 805. Příkladem projevu takové solidarity mohou být podle Habermase demonstrace, které se konají se stejným cílem současně na různých místech Evropy.

³⁵⁰ Hooghe a Marks 2001, s. 64-65

³⁵¹ Hooghe a Marks 2001, s. 53-60

³⁵² Hooghe a Marks 2001, s. 60-65

dlouhodobý pokles identifikace občanů s Unií a jejími institucemi. Je třeba také upozornit na skutečnost, že identifikace jednotlivce s Evropou se týká spíše politických, ekonomických a sociálních elit, než běžných občanů.³⁵³ Jednotlivci, kteří mají silnou vazbu na svoji zemi, mívají také silnou vazbu na Unii. Unie je tedy víceúrovňovým společenstvím založeným na vícenásobné identitě. Evropská integrace byla vedena ekonomickými cíli, nikoli vedením války. Proto schopnost Unie vytvářet vlastní identitu je podstatně slabší ve srovnání s tradičními národními státy.³⁵⁴

Je zřejmé, že posílením evropské identity nutně neoslabuje identita na úrovni států nebo jiných společenství. Lidé se mohou identifikovat s více společenstvími zároveň, aniž by museli činit mezi těmito preference. Přestože občané dosud upřednostňují sounáležitost se svou zemí, Evropu považují za vhodný doplněk, nikoli za alternativu. Dochází tedy k rozdělení mezi ty, kteří se identifikují pouze se svým státem a těmi, kteří vnímají svou spjatost se svým státem i Evropou. Čím více lidí se identifikuje s Evropou a Unií, tím více se zvyšuje podpora evropské integraci.³⁵⁵

Thomas Risse přirovnává vícenásobnou identitu k „ruské matřošce“, kdy regionální identita je součástí národní identity a ta je součástí evropské identity.³⁵⁶ Zatímco evropská identita je směřována i vně Evropy, sounáležitost s regionem může být považována za jádro identity. Vztah mezi evropskou identitou a národními identitami může být přirovnán i k „mramorovému koláči“. Jednotlivé součásti identity jednotlivce nemohou být přesně odděleny. Vnímání sebe sama jako příslušníka určitého státu například automaticky může zahrnovat aspekty evropanství. Model „mramorového koláče“ předpokládá, že evropská identita může mít pro každého jiný význam. Protože se evropská identita alespoň zčásti odvíjí od různorodých národních identit, nemusí být výsledná evropská identita homogenní.³⁵⁷ Pro německou politickou elitu může Evropa znamenat překonání nacionalistické a militaristické minulosti. Naopak pro francouzskou elitu může být evropská identita spjata s hodnotami republikánství. Britské elity pak mohou evropskou elitu vymezovat ke konceptu národa, zejména pak anglického národa.

Výzkum formuluje odpovědi na otázku, v jaké míře se lidé identifikují s Unií. Souběžná existence evropské a národních identit je možná, nahrazení identity národní

³⁵³ Risse 2005, s. 296-297

³⁵⁴ Hooghe a Marks 2001, s. 66

³⁵⁵ Börzel – Risse 2007, s. 488

³⁵⁶ Risse 2005, s. 295-296

³⁵⁷ Risse 2005, s. 296; Börzel – Risse 2007, s. 488-489; Drulák 2003, s. 196

identitou evropskou není reálné ani vhodné. Naopak mnohem více nejasná zůstává otázka, jak proces evropské integrace ovlivňuje proces identifikace se jednotlivců s Unií.

Souvislost Charty s identitou Unií je možné hledat i zkoumáním dokumentů směřujících k vytvoření Charty. Takové dokumenty mohou pomoci odhalit sledované záměry. Komise, podobně jako Evropská rada v Kolínském mandátu, zdůraznila již existující prvky společně sdílených hodnot. Podle Evropské komise „Unie nemůže být založena výhradně na čistě ekonomických úvahách. Naopak musí hledat své kořeny v základních lidských hodnotách společných všem evropským zemím. Jedná se o nutný předpoklad, pokud mají lidé Evropy vložit svou důvěru do pokračující úlohy evropské integrace. Musíme jim dokázat, že Unie poskytuje rámec, který mohou identifikovat“.³⁵⁸

Komise zároveň zdůraznila, že „Kolínských závěrů bylo dosaženo pro evropskou integraci v historické době. Existuje potřeba Charty základních práv, neboť Evropská unie vstoupila do nové, více rozlišitelné politické fáze integrace. Charta je významným milníkem pro Evropu jako politickou sílu, která se vyvíjí do integrované oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, jednoduše jako důsledek občanství. Je nepostradatelným nástrojem politické a morální legitimacy, jak pro občany Evropy ve vztahu k politikům, veřejné správě a státní moci, tak pro hospodářské a sociální aktéry. Jedná se o výraz společných hodnot, které jsou samotným jádrem našich demokratických společností.“³⁵⁹

Všimněme si, že Komise odkazuje na Evropu a na občany Evropy, nikoli na Unii a její občany. Odvolává se tedy na společné hodnoty v širším evropském kontextu, aniž by tyto hodnoty přesně definovala. Charta se tak stává součástí záměrné politiky symbolů, směřující k rozvoji evropské identity, která byla zahájena již dokumentem o evropské identitě v roce 1973.

Přestože v Unii existuje určitý konsensus o jádru základních práv, debata o jednotlivých právech někdy vykazuje velké jiskření postojů. To je důsledkem nejen různé ideologické, kulturní nebo náboženské orientace, nýbrž i specifického systému Unie. Připomeňme, že výrazným rysem unijního systému ochrany základních práv je skutečnost, že nenahrazuje vnitrostátní systémy, ani Úmluvu. Jde tedy o zajištění rovnováhy mezi normami, identitami a základními právy. Evropská kolektivní identita nemá být proto posilována na

³⁵⁸ Komise ES (2000)

³⁵⁹ Sdělení Komise (2000a), odst. 8

úkor národních identit. Ústřední role základních práv v Unie je zvýrazněna Chartou, pravomoci Unie ohledně implementace základních práv zůstávají omezené.³⁶⁰

Marika Lerchová upozorňuje na dvojí dimenzi evropské identity: vnitřní a vnější. Na straně jedné budování identity vede k vizualizaci toho, co je specifické pro Unii a její členy. Na straně druhé jsou lidská práva zakotvená v univerzálních pravidlech a globálních režimech, tvořících mezinárodní společnosti, přičemž příslušnost k tomuto mezinárodnímu společenství je rozhodujícím rysem identity Unie jako mezinárodního aktéra.³⁶¹ Svou analýzou dochází k závěru, že přestože vnější (mezinárodní) dimenze nebyla hlavním cílem přípravy Charty, diskuze o mezinárodní ochraně lidských práv, ze které vyplývají mezinárodní závazky Unie, významně ovlivnila definici základních práv v Chartě.

Podle Habermase společným jádrem evropské identity je charakter bolestivého procesu učení, kterým si Evropa prošla, jakož i jeho výsledky.³⁶² Právě Charta je podle něj výrazem nového povědomí o tom, co mají Evropané společného. Charta ukazuje, co Evropany spojuje normativně. Rozdíly, které vystupují na povrch v oblastech životního prostředí, obrany a soudnictví přispívají k posilování evropské identity.³⁶³ Podle Habermase také existuje nebezpečí, že prvky společné Evropanům mají nedostatečnou náplň.³⁶⁴

Zajímavá je následující diskuze. Jedna skupina autorů během přípravy Ústavy tvrdila, že pouze pokud bude položen nový základ evropské identity, může být snížen demokratický deficit na úrovni Unie. Představiteli tohoto proudu jsou například Habermas, Eriksen, Fossum a Menéndez. Charta, stejně jako Ústava, byla nahlížena jako vyvrcholení procesu konstitucionalizace Unie a poskytnutí základu pro pan-evropskou ústavní demokracii. Potenciál pro ochranu práv na úrovni Unie již přitahuje pozornost řady transnacionálních skupin občanské společnosti.³⁶⁵ Podle Eriksena a Fossuma Unie „staví na zásadách a právech, která jsou jedinečně evropská a normativně nekontroverzní, protože se k nim hlásí všechny členské státy a tyto morální normy jsou stále více šířeny celosvětově.“³⁶⁶

³⁶⁰ Potřeba skutečné politiky (nikoli symboliky) základních práv je zdůrazňována např. v Weiler - Fries 1999; Wiener 2001, s. 22

³⁶¹ Lerch 2003, s. 2

³⁶² Habermas 2004, s. 30-31

³⁶³ Habermas 2001

³⁶⁴ Habermas 2003, s. 804

³⁶⁵ Bellamy 2006, s. 726

³⁶⁶ Eriksen - Fossum 2004, s. 447

Na tento postoj reagoval Bellamy, který představitele uvedeného proudu označuje za postnacionalisty. Vidí jako problematické a vnitřně rozporné nahlížet práva jako zdroje evropské politické identity s odvoláním na jejich univerzální statut.³⁶⁷ Namítá, že ani konstatování jejich normativní nekontroverznosti není v pořádku, neboť členské státy sice sdílí zhruba stejné liberální hodnoty, ale jejich hodnocení se často liší. Práva vyplývající z občanství jsou například vykládána různě, neboť vnitrostátní politické a volební systémy se navzájem liší. Hodnocení práv je různé nejen na úrovni států, ale i Soudní dvůr může zaujmout postoj odlišný od hodnocení členských států.³⁶⁸ Bellamy popírá existenci skutečné veřejné sféry Unie (ale i platnost pojmů „národ Unie“ nebo „evropská většina“) s odkazem na neexistenci společného jazyka, medií, politické kultury, politických stran, a na narůstající počet členských států.³⁶⁹ Postnacionalisté mají podle Bellamyho tendenci nahlížet všechny rozdíly plynoucí z národních zájmů nebo ideologických štěpení jakou nelegitimní, jako produkty zaujatosti nebo předsudku.

Bellamy nepřipouští ani úspěch metody konventu při vypracování Charty i Ústavy.³⁷⁰ Konstatuje, že hlavní národní, nadnárodní i transnacionální pozice byly sice zohledněny, ale některé skupiny, zejména ženy a etnické menšiny, nebyly dostatečně zastoupeny. Za nejvýznamnější považuje skutečnost, že rozhodnutí byla činěna nikoli většinovým způsobem, nýbrž nalézáním konsensu. Tato technika umožnila vyřešit mnoho rozporů tím, že ustanovení byla formulována tak obecně, tak aby vyhovovala téměř jakémukoli výkladu. Charta nepředstavuje normativní konsensus, nýbrž nejpragmatictější řešení praktických problémů, na kterých se zúčastnění mohli shodnout.³⁷¹ Status Charty je oslaben tím, že jde spíše o časově omezený kompromis než o časově neomezený konsensus. Reflektuje nejlepší výsledek, který mohly elity zastupující národní a evropské zájmy vyjednat za daných okolností, nikoli však krok k pan-evropské demokracii. Hlavní otázkou bylo, zda ve výsledku Charta zajistí členským státům přínosy spíše než ztráty z členství v Unii.³⁷²

I přes proklamovanou potřebu společné evropské identity nesvědčí text jednotlivých ustanovení Charty o specificky *evropském* vnímání *evropských* práv.³⁷³ V důsledku obecnosti formulací a potřeby respektovat pravomoci členských států lze jen

³⁶⁷ Bellamy 2006, s. 732

³⁶⁸ Viz věc C-159/90 *Grogan*

³⁶⁹ Bellamy 2006, s. 733 a násl.

³⁷⁰ Bellamy 2006, s. 734

³⁷¹ Podrobněji k hledání kompromisů v souvislosti s Chartou viz Bellamy - Schönlaue 2003, s. 9 a násl.

³⁷² Bellamy 2006, s. 735

³⁷³ Lerch 2003, s. 24

stěží najít definice, které by byly něčím charakteristické právě pro Evropu. Ohledně kulturně citlivých otázek, jako je například přerušování těhotenství nebo rodina, Charta nedává jasnou evropskou odpověď, nýbrž ponechává prostor pro různorodost v Evropě. Také výklad sociálních práv podléhá vnitrostátním pravidlům a zvyklostem. Charta navíc nespécifikuje evropské kořeny lidských práv, podle její preambule je Unie založena na nedělitelných univerzálních hodnotách lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity a Unie si je vědoma svého duchovního a morálního dědictví. Charakter tohoto dědictví však není specifikován, neboť v prvním Konventu nebylo dosaženo shody na odkazu na evropské kulturní nebo náboženské kořeny. V jednom ohledu je však Charta specifická, totiž tím že částečně přesahuje úroveň ochrany stanovenou mezinárodními závazky; to se týká například zákazu trestu smrti, uznání povinnosti chránit žadatele o azyl nebo zakotvení moderních lidských práv jako práva na ochranu životního prostředí, osobních údajů nebo bioetická práva.³⁷⁴

Lze uzavřít, že se téma základních práv stalo důležitou součástí debaty o evropské identitě. Charta je nástrojem posílení vědomí Evropanů o tom, že sdílí společné hodnoty. Formulují sociální vizi projektu Unie, ale i práva zohledňující moderní technologický vývoj. Originalita celkového pojetí Charty – spíše než znění jejích jednotlivých ustanovení - tak přispívá k utváření evropské identity.

4.3. Shrnutí

Unie nemá obecnou pravomoc v oblasti základních práv Unie, disponuje však pravomocemi v oblasti partikulárních základních práv Unie. Mezi taková práva patří zejména boj proti diskriminaci, volný pohyb osob, některá sociální práva a oblast azylu a migrace. Unie může zároveň vykonávat ochranu základních práv při výkonu svěřené pravomoci, jejímž primárním cílem není ochrana základních práv (například v oblasti politiky hospodářské soutěže).

Nutnost ochrany základních práv ve víceúrovňovém nadnárodním společenství je dnes nesporná, neboť by se jinak vyskytovaly situace, které by nebyly ochranou základních práv pokryty. Pokud by se upustilo od ochrany základních práv na úrovni Unie, nemohl by být přezkoumáván soulad právních aktů jejího sekundárního práva se základními právy. Proto Soudní dvůr uznal existenci základních práv na úrovni Unie. Primární funkce základních práv Unie tak spočívá ve stanovení mezí činnosti Unie.

³⁷⁴ Lerch 2003, s. 25

Základní práva byla přitom Soudním dvorem odvozena ze společných ústavních tradic členských států, jakož i z Úmluvy. Charta také zvyšuje úroveň základních práv, neboť definuje Úmluvu, jakož i národní ústavy, jako minimální standard.

Jaký je význam Charty v kontextu konstitucionalizace Unie? Na straně jedné lze této listině přiznat integrující sílu vlastní ústavním dokumentům moderní doby. Je součástí politiky symbolů směřované na občany v úsilí přesvědčit je o existenci evropské identity. Avšak právě jako nástroj evropské identity je její význam omezený, řekněme symbolický. Její význam v rámci konstitucionalizace spočívá spíše v diskuzi o právech, která obsahuje. Taková diskuze se nutně dotýká samotného obsahu těchto práv a není uvězněna v rovině symboliky. Každý ústavní systém navíc má svá základní práva. Také Unie si vytvořila svůj systém těchto práv. Systémy evropské a národní úrovně se přitom průběžně ovlivňují a dochází *de facto* k procesu jejich sblížení. Určit přesnou hranici mezi nimi není jednoduché. Případným konfliktům je zabraňováno vzájemným respektem a dialogem soudů obou úrovní.

Jak je uvedeno v Kolínském mandátu, Charta má zvýšit legitimitu Unie. Debata o základních právech v prvním Konventu se řady základních otázek legitimacy a demokratičnosti Unie skutečně dotkla. Tím byla tato debata v mnohém užitečná, ale sama o sobě ke zvýšení legitimacy Unie nestačí. V rámci Unie totiž neproběhla žádná relevantní debata zahrnující širokou veřejnost. Příspěvek prvního Konventu k posílení legitimacy Unie může být proto stále považován za omezený.³⁷⁵

Charta je prezentována jako vyjádření hodnot společných členským státům. Výklad těchto hodnot v jednotlivých státech se však může lišit, což není překážkou dalšího fungování Unie. Různorodost faktorů, které identitu utvářejí - jakož i nedostatečné množství empirických dat - nicméně výzkum této identity komplikují. Aktéři mají navíc zpravidla více identit najednou, které mohou být štěpeny zejména podle úrovně (lokální – regionální – národní – evropská), instituce (nevládní organizace - stát – instituce Unie), ideologie (pravicová – levicová) nebo náboženství (křesťanství – židovství – islám – ateismus). Identita se dále může měnit v čase. Může být proto obtížné vystopovat prvky identit, na jejichž základě dochází ke shodě nebo ke konfliktu mezi jednotlivými aktéry nebo které jsou z hlediska celkového výstupu rozhodující.

Lze uzavřít, že z hlediska utváření evropské identity spočívá význam Charty ve dvou rovinách. První z nich je úroveň symbolická: Charta navazuje na řadu symbolů

³⁷⁵ Schönlaue 2005, s. 35

jakými jsou evropská hymna nebo evropská vlajka. Projevem této úrovně je politická rétorika prezentující základní práva jako součást společného dědictví. Druhá, ve své podstatě významnější dimenze vztahu Charty k evropské identitě se týká procesů institucionalizace a zviditelnění základních práv Unie. Od těchto procesů se odvíjí potenciál Charty posílit demokratickou legitimitu Unie a jejích právních norem. Taková demokratizace přitom přispívá k utváření evropského společenství sdílející společné hodnoty.

5. Závěr

I přes neúspěch ambiciózního projektu Ústavy a složitou cestu vedoucí k ratifikaci Lisabonské smlouvy, došlo totiž během první dekády nového tisíciletí alespoň k jedné viditelné změně: základní práva posílila své postavení v agendě Unie. Přestože Unie není na vrcholném bodě své politické jednoty nebo ekonomické stability, realizací projektu Charty došlo ke konsolidaci ochrany základních práv. Tento projekt může být zároveň považován za dosud nejambicióznější projev jednoty elit Unie ohledně společných evropských hodnot. Pokud se týče jednotlivců, Charta představuje významný nástroj jejich ochrany vůči jednání institucí Unie a členských států. Jedná se moderní soubor práv, který občanům Unie dává do rukou něco společného, totiž jediný dokument, na který se může odvolat jednotlivec v Portugalsku tak i v Estonsku.

Cílem disertační práce bylo zejména identifikovat prvky integrace a stagnace v procesu vzniku závazného katalogu základních práv Unie a objasnit jeho roli v procesu evropské integrace. Hlavní otázka práce zněla: vede Charta k prohloubení integrace Unie nebo spíše přispívá k její stagnaci? K zodpovězení této otázky byly uvedené prvky sledovány v chronologickém toku relevantních událostí, přičemž bylo využíváno různých úrovní předmětu zkoumání (instituce Unie – státy – členové konventů). Jako způsob ověření hlavní hypotézy práce („Charta prohloubila politickou integraci Unie“) byl označen postup, při kterém jsou integrační prvky vzniku Charty poměřovány s jejími stagnačními prvky.

Přistupme nyní k zařazení předem stanovených indikátorů mezi prvky integrace nebo naopak mezi prvky stagnace. Analýza ukázala, že jako **prvky s integračním potenciálem** lze označit následující skutečnosti:

- judikaturu Soudního dvora obsahující nepsaný katalog základních práv a určující přednost komunitárního práva před vnitrostátní ochranou základních práv;
- aktivní přístup předsednického státu (Německa) k zajištění shody členských států na rozhodnutí vypracovat Chartu;
- podporu Charty většinou členských států v průběhu prací konventů i ratifikace Lisabonské smlouvy;
- ústavní povahu Charty;
- právní závaznost Charty;
- použití metody konventu;

- evropskou identitu většiny členů konventů;
- zakotvení hospodářských a sociálních práv v Chartě;
- diskuzi o hodnotách Unie v konventech;
- originální pojetí Charty jako celku, například pokud jde o vymezení subjektů oprávněných z Charty a zakotvení moderních práv.

Na druhé misce pomyslných vah jsou kladeny následující **prvky stagnace**:

- Chartou nedošlo k přenosu obecných pravomocí ohledně ochrany základních práva na Unii;
- výklad Charty je omezen jinými prameny práva (zejména vnitrostátním právem, Úmluvou a Smlouvami), jakož i Vysvětleními k Chartě;
- rozlišování mezi právy a zásadami a z toho vyplývající omezený právní účinek hospodářských a sociálních práv;
- složitost horizontálních ustanovení Charty;
- názorové rozpory ohledně některých hodnot Unie, zejména pokud jde o otázky náboženské, eticko-ideologické a ochrany práv menšin;
- Charta neobsahuje v preambuli a definicích jednotlivých práv dostatek specificky *evropských* prvků;
- Charta byla využita Velkou Británií k vyjádření jejího negativního postoje k otázce dalšího prohlubování evropské integrace;
- ze strany Velké Británie, Irska, Polska a České republiky byly vzneseny požadavky na zajištění určitého výkladu ustanovení Charty.

S ohledem na výše uvedenou identifikaci prvků integrace a stagnace, založenou na analýze prováděné v této práci, nelze dospět k závěru, že by Charta doložitelně měnila dosavadní stav vertikální kompetenční integrace. Charta v tomto ohledu vykazuje prvek stagnace, tj. nedochází k žádnému přenosu pravomocí na Unii, který nemůže být kompenzován žádným z jejích prvků integrace. Z hlediska vertikální hodnotové integrace Charta nicméně vykazuje v prvky integrace i stagnace, které se vzájemně částečně kompenzují. Z předkládané práce tedy vyplývá, že v celkovém hodnocení **k prohloubení politické integrace v omezeném rozsahu dochází, a to na úrovni vertikální hodnotové integrace, nikoliv na úrovni vertikální kompetenční integrace**. Hlavní hypotéza této práce („Charta prohloubila politickou integraci Unie“) tedy může být s ohledem na dosavadní poznatky potvrzena pouze částečně.

Z uvedeného vyplývá, že **první dílčí hypotéza („Charta mění alespoň částečně rozložení pravomocí mezi Unii a členskými státy ve prospěch Unie“)** není potvrzena. Charta obsahuje celou řadu „pojistik“, které brání přesunu pravomocí z úrovně národní na úroveň nadnárodní v důsledku Charty. Přestože první Konvent jasně v návrhu Charty stanovil, že Charta nevede k přesunu pravomocí členských států na Unii, druhý Konvent cítil potřebu formulaci této zásady posílit („pojistit“). Kompetenční „pojistiky“ se nyní v různých formulacích objevují na pěti místech: v druhém odstavci článku 6 odst. 1 Smlouvy EU, v druhé větě článku 51 odst. 1 Charty, v článku 51 odst. 2 Charty, ve Vysvětleních k Chartě, jakož i v prohlášení o Chartě připojenému k závěrečnému aktu mezivládní konference, která schválila Lisabonskou smlouvu.

Charta je výsledkem úsilí institucí Unie směřujícího ke stanovení mezí vlastní činnosti za účelem ochrany jednoty práva Unie. Charta neznamena přenos rozhodovacích a kontrolních pravomocí na unijní úroveň. Práce tedy vyvrací mýtus o Chartě, jakožto nástroji přenosu pravomocí na Unii, a upozorňuje na primární roli členských států při vnitrostátní ochraně lidských práv. Přijetí závazné Charty lze však zároveň označit za úspěch nadnárodních institucí, neboť členské státy „podlehly“ jejich dlouhodobému tlaku směřujícímu k institucionalizaci základních práv formou vlastního katalogu základních práv.

Z hlediska dlouhodobého nemůže být nicméně vyloučeno, že bude Charty využito institucemi Unie včetně Soudního dvora jako základu k tlaku na další vertikální kompetenční prohloubení integrace. Předchozí vývoj na poli ochrany základních práv Unie ukazuje, že státy přistupují dodatečně k legitimizaci a legalizaci výsledků předchozí činnosti institucí Unie. Odkazy na ochranu základních práv v Jednotném evropském aktu a především pak v Maastrichtské smlouvě byly především uznáním judikatury Soudního dvora v primárním právu, která *de facto* představuje přesun pravomocí států na Společenství při jejich uplatňování komunitárního práva. Nelze tedy vyloučit, že instituce Unie s odvoláním na Chartu v budoucnu opět omezí manévrovací prostor států, které nový stav uznají revizí primárního práva. K ověření této domněnky bude třeba dalšího výzkumu v dostatečném časovém odstupu (alespoň jedno desetiletí od nabytí účinnosti Charty).

Naopak **druhou dílčí hypotézu („Charta přispívá k utváření identity Unie“)** je možné považovat za částečně potvrzenou. Vznik Charty totiž přispěl k utváření identity Unie jednak významným oživením debaty o společných hodnotách Unie, ale i celkovým jedinečným pojetím obsahu listiny a její symbolickou hodnotou. Na straně druhé však lze

ve výsledném textu listiny jen stěží nalézt specifické prvky *evropské* identity. Práce navíc dokládá, že Charty bylo ze strany některých členských států využito k vyjádření jejich negativního postoje k dalšímu prohlubování evropské integrace.

Pokud jde o otázku konečného cíle evropské integrace (*finalité politique*), projekt Charty sám o sobě na ni neposkytuje jasnou odpověď. Vše spíše nasvědčuje tomu, že nejasnost tohoto konečného cíle je třeba akceptovat jako věc danou, zapadající do logiky vývoje evropské integrace a zároveň od počátku významně přispívající k dynamice celého procesu. Charta však může být označena za významný milník ve dvou procesech evropské integrace. Za prvé může být nahlížena jako symbol přechodu od ekonomické k politické Unii. Má totiž potenciál přispět k posunu orientace aktérů integrace od projektu Unie jako „pouhého“ projektu volného trhu k unii občanů založené na společně sdílených hodnotách a závazných univerzálních normách. Za druhé může být chápána jako významný milník v procesu konstitucionalizace Unie, přestože rozhodně nelze v současné době hovořit o završení tohoto procesu a navíc ani završení procesu konstitucionalizace nutně nemusí být konečným cílem integrace. A právě z důvodu významné role Charty v obou těchto procesech je tato listina často trnem v oku kritikům evropské integrace.

Na základě uvedeného hodnocení vlivu vzniku Charty na rozložení pravomocí a na utváření sdílené identity Unie Charta vykazuje v obecné rovině dvojí roli. Z hlediska procesu zrodu *evropské společnosti* Charta přispívá k utváření Unie jako legitimního autonomního aktéra s vlastními hodnotami a identitou. Přestože Charta kompiluje práva, která mají z podstatné části univerzální charakter, celkové pojetí Charty může být považováno za specificky *evropské*. Charta umožňuje politickým elitám prezentovat se jako ochránce práv jednotlivců, zároveň však jednotlivcům poskytuje lepší šance pro domáhání se *jejich* základních práv. Nový katalog práv patrně přispěje ke zvýšené právní ochraně zvyšováním povědomí Evropanů o základních právech nejen mezi evropskými elitami, ale i uvnitř celé evropské veřejnosti. K tomuto povědomí Charta přispívala již před nabytím své závaznosti. V důsledku této lepší informovanosti Evropanů lze mimo jiné očekávat tendenci častějšího používání Charty při výkonu práv, případně i nárůst počtu sporů řešených prostřednictvím soudních či správních řízení. Základní práva jednotlivců byla sice Soudním dvorem uznávána již mnohem dříve, avšak teprve nyní dochází k jejich písemnému ukotvení. Charta tak přináší ústavní aspekt, který dosud Smlouvám ve srovnání s ústavami států chyběl - úpravu základních vztahů mezi vládou a ovládanými.

Charta nicméně zároveň vykazuje znaky *obranné* reakce členských států na latentní tlak směřující k dalšímu přesunu pravomocí na Unii. Právě v souvislosti se zakotvením základních práv v psané podobě bylo opakovaně odkazováno na nebezpečí přesunu pravomocí členských států ve prospěch Unie. Obava členských států se projevila například formulací článku 52 odst. 2 Charty, který výslovně stanoví, že Charta nezakládá nové pravomoci ani nové úkoly Unie ani pravomoci a úkoly vyplývající ze Smluv nemění. Základní práva Unie tedy nemají vést k založení nových pravomocí Unie, což je potvrzeno výslovně i v článku 6 odst. 1 větě druhé Smlouvy FEU. Aplikace, výklad a rozsah práv Charty by se měly řídit rozdělením pravomocí, nikoli naopak. Z pohledu členských států je tedy možné Chartu vnímat jako *stabilizující* z hlediska jejich pravomocí a *ochrannou* z hlediska jejich ústavních tradic. Z hlediska evropské integrace je nicméně třeba Chartu charakterizovat jako *stagnující*, jak bylo uvedeno výše.

Při určení nejvýznamnějších aktérů v procesu utváření Charty je vhodné rozlišit tři fáze:

1. období přecházející rozhodnutí vypracovat Chartu;
2. formulace textu Charty;
3. budoucí využití Charty.

Mezi subjekty, které nejvíce přispěly k působení tlaku vedoucího k rozhodnutí členských států vypracovat vlastní katalog základních práv, lze zařadit Parlament a Komisi a nepřímo i Soudní dvůr. Lze zaznamenat vzájemnou podporu těchto tří institucí v realizaci společného zájmu. Všechny tři instituce profitují z rozšíření působnosti práva Unie posílením svého vlivu na konkrétní politiky. Zatímco členské státy se v osmdesátých a devadesátých letech minulého století otázce konsolidace ochrany základních práv formou katalogu vyhýbaly, Parlament a Komise se zasloužily o vznik podhoubí pro vypracování Charty. Byl to především Parlament, kdo zahrnutím ochrany základních práv do své agendy, jakož i vydáváním usnesení a zpráv dlouhodobě přesvědčoval členské státy i jiné instituce Unie o významu této ochrany pro evropskou integraci. Pod tlakem ze strany Parlamentu, Komise i akademické sféry a s podporou některých členských států se pak myšlenka katalogu na sklonku devadesátých let minulého století prosadila. Stalo se tak v době po přijetí Amsterdamské smlouvy, která sama přinesla významné inovace v oblasti ochrany základních práv, zejména zakotvením možnosti přijetí opatření proti členským státům, které porušují závazně a trvale základní hodnoty, na kterých je Unie postavena.

Členské státy se identifikovaly s myšlenkou vzniku Charty až na sklonku devadesátých let dvacátého století. Německu jako předsednické zemi se podařilo během několika málo měsíců přesvědčit v roce 1999 ostatní státy o vhodnosti svolání konventu k vypracování Charty. Menší část členských států přitom zpočátku prosazovala deklaratorní povahu Charty, zatímco většina států obhajovala potřebu její právní závaznosti. Na základě kompromisů dosažených v prvním Konventu se v roce 2000 podařilo zajistit souhlas všech členských států s Chartou. Druhý Konvent se pak v roce 2004 byl schopen dohodnout na její budoucí právní závaznosti. Nejvýznamnějšími aktéry, kteří se podíleli na samotné formulaci Charty, se staly subjekty zastoupené v konventech. Jednalo se tedy především o členské státy, Komisi, Parlament, ale i národní parlamenty. Při formulaci textu se nicméně přihlíželo k judikatuře Soudního dvora i ESLP. Oběma soudům je tedy možné přiznat nepřímý a omezený vliv na znění jednotlivých práv Charty.

Konečně z hlediska budoucího použití Charty bývá zmiňována nejistota ohledně rozhodování institucí Unie (související mimo jiné s nejistotou budoucího směřování Unie obecně). Za jediný orgán oprávněný podat autoritativní výklad Charty je možné označit Soudní dvůr, který je při tomto výkladu povinen zohledňovat meze stanovené v Chartě i ve Vysvětleních k Chartě. Soudní dvůr přitom bude patrně nadále odkazovat nejen na Chartu, ale i na jiné prameny. Významným aktérem aplikace Charty v praxi budou nicméně i národní soudy a úřady. V této souvislosti je třeba konstatovat, že evropská integrace není jen o rozhodování uvnitř institucí Unie, nýbrž se realizuje každodenními rozhodnutími vnitrostátních soudů a úřadů. Přiznání závazného účinku Chartě v rámci Lisabonské smlouvy navíc přispívá ke stabilizaci vztahů mezi Soudním dvorem a národními ústavními soudy, které ve svých rozhodnutích nebudou moci namítat neexistenci katalogu základních práv Unie.

Nabytím účinnosti Charty dne 1. prosince 2009 její život teprve začíná. Aplikace Charty v politické a právní praxi se proto nesporně stane předmětem dalšího zkoumání. Již dnes je nicméně zřejmé, že rozšířená a tedy více diverzifikovaná Unie, usilující o posilování evropské identity, se neobejde bez důrazu na faktory rovnováhy a jednoty. Charta přitom vykazuje znaky obou těchto faktorů. Nehledě na identifikované prvky stagnace lze tedy uzavřít, že Charta má v procesu utváření rodící se evropské společnosti potenciál přispět jako prvek rovnováhy a jednoty.

6. Shrnutí

Disertační práce si klade za cíl zejména objasnit vznik Charty základních práv Evropské unie a identifikovat prvky integrace a stagnace tohoto procesu. V této souvislosti bylo hlavní otázkou práce, zda Charta vede k prohloubení integrace Unie nebo spíše přispívá k její stagnaci. Dílčí otázky práce jsou následující: Došlo na základě Charty k přesunu pravomocí členských států na Unii? Přispívá Charta k utváření evropské identity? Práce se rovněž zabývá rolí jednotlivých aktérů v uvedeném procesu.

Proces vzniku Charty vykazuje jak prvky integrace, tak i prvky stagnace. Mezi nejvýznamnější integrační prvky práce řadí: judikaturu Evropského soudního dvora o základních právech, iniciativu Německa vedoucí k rozhodnutí vypracovat Chartu, podporu většiny členských států projektu závazné listiny práv, ústavní povahu Charty, použití konventů k přípravě Charty, diskuzi o hodnotách Unie v konventech, jakož i originální pojetí listiny jako celku. Hlavní prvky stagnace naopak zahrnují: vyloučení možnosti přenesení pravomocí členských států na Unii v důsledku Charty, rozlišování mezi právy a zásadami a z toho vyplývající omezený právní účinek hospodářských a sociálních práv, složitost horizontálních ustanovení Charty, názorové rozpory členů konventů ohledně některých hodnot Unie (zejména pokud jde o otázky náboženské, eticko-ideologické a ochrany práv menšin), nedostatek specificky *evropských* prvků v preambuli a definicích jednotlivých práv, jakož i úsilí Velké Británie, Polska, České republiky a Irsku o zvláštní zacházení z hlediska výkladu Charty.

Práce zdůrazňuje přetrvávající primární úlohu členských států jako ochránců základních práv osob pod jejich jurisdikcí a vyvrací mýtus o přenosu pravomocí členských států na Unii v důsledku Charty. V této souvislosti je odkazováno na řadu „pojistik“ zakotvených v Chartě i mimo ni. V dlouhodobé perspektivě by nicméně Charta mohla být vyžita k vytváření tlaku nadnárodních institucí směřujícímu k přenosu kompetencí.

Vznik Charty přispěl v omezené míře k utváření evropské identity. V konventech připravujících Chartu byla vedena otevřená diskuze o hodnotách Unie, kterou je možné označit za precedentsní. Přestože Charta v zásadě pouze shrnuje dosavadní stav základních práv v Unii, katalog ústavní povahy vykazuje silný symbolický náboj. Skutečně *evropské* prvky lze nicméně v samotném textu Charty nalézt jen stěží. Navíc výhrady k Chartě vyjádřené uvedenými čtyřmi členskými státy poškozují obraz jednoty Unie. Existenci

vyšší úrovně sdílené identity Unie v oblasti základních práv proto není možno ve stávající fázi evropské integrace potvrdit.

Nejvýznamnější roli v rámci utváření podmínek pro vznik Charty práce připisuje Evropskému soudnímu dvoru, který ve své judikatuře postupně formuloval nepsaný katalog základních práv. Evropský parlament a Evropská komise, které dlouhodobě usilují o posílení svého vlivu v oblasti základních práv, věnovaly podpoře vzniku závazné listiny maximálně možné úsilí. Shoda mezi většinou členských států se pak stala nezbytným předpokladem vypracování Charty. Jako prozíravé se ukázalo být zvolení metody konventu, která se projevila být účinnější, transparentnější a rychlejší než dosavadní způsoby přípravy revizí zakládacích smluv Unie.

Završení procesu vzniku právně závazné Charty vstupem Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 je možné označit za dosud nejvýznamnější milník na cestě ke konstitucionalizaci Unie a institucionalizaci ochrany jejích základních práv. Současně však zůstává otevřena řada otázek ohledně aplikace Charty v praxi. Na straně jedné se systém horizontálních ustanovení Charty jeví být poměrně složitý a často odkazuje na jiné prameny (Úmluva o lidských právech a základních svobodách, vnitrostátní právo, zakládací smlouvy, vysvětlení k Chartě). Na straně druhé odpovědnost za autoritativní výklad Charty a kontrolu dodržování jejích ustanovení přísluší v poslední instanci Evropskému soudnímu dvoru, jenž v minulosti opakovaně projevils při výkonu svých pravomocí notnou dávku odvahy.

Ze závěru práce vyplývá, že v důsledku vzniku Charty dochází k prohloubení politické integrace mezi členskými státy, avšak v omezeném rozsahu, a to na úrovni společné identity a hodnot, a nikoli na úrovni pravomocí. Hlavní hypotéza práce („Charta prohloubila politickou integraci Unie“) byla tedy částečně potvrzena.

Klíčová slova: Listina základních práv Evropské unie, základní práva, Evropská unie, konvent, Protokol o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie

7. Summary

The main aim of this dissertation thesis is to explain the creation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and to identify elements of integration and stagnation of this process. Consequently, the main question is whether the Charter leads to a deepening of the Union's integration or rather contributes to its stagnation. Two subsidiary questions of the thesis are as follows: Has there been a transfer of competences of the Member States to the Union due to the Charter? Has the creation of the Charter contributed to the formation of European identity? The thesis also deals with the role of various actors in the said process.

The process of the creation of the Charter shows both elements of integration as well as elements of stagnation. The most significant integration elements are: the jurisprudence of the Court of Justice regarding fundamentals rights, the initiative of Germany leading to the decision to draft the Charter, the support of the majority of the Member States of the project of a binding Bill of Rights, the constitutional nature of the Charter, the use of conventions to develop the Charter, the debate about the values of the Union in the conventions as well as the original concept of the bill in its entirety. In contrast, the main elements of stagnation include: the exclusion of the possibility of the transfer of competences of the Member States to the Union in consequence of the Charter, the distinction between rights and principles and the related limited legal effect of economic and social rights, the complexity of horizontal provisions of the Charter, the differences in opinions of the members of the convents concerning certain values of the Union (in particular as regards religious, ethical and ideological issues as well as issues relating to the protection of minorities), the lack of specific *European* elements in the preamble and the definitions of the individual rights, and the ambition of Great Britain, Poland, the Czech republic and Ireland to receive special treatment as to the interpretation of the Charter.

This thesis highlights the lasting, leading role of the Member States in safeguarding the protection of individuals in their jurisdiction and disproves a myth about a transfer of competences of the Member States to the Union as a result of the Charter. In this context, a number of safeguards embedded inside or outside the Charter are referred to. In the long run, however, the use of the Charter to create pressure from the supranational institutions could lead to a transfer of competences.

The creation of the Charter has contributed in a limited way to the formation of a European identity. As a precedent, an open debate about the Union's values has been led in the conventions which led to the Charter. Although the Charter in principle merely summarises the current state of play regarding fundamental rights in the Union, a catalogue of a constitutional nature has a strong symbolic value. However, truly *European* elements can hardly be found in the text of the Charter itself. Moreover, the reservations about the Charter expressed by the said four Member States damage the picture of the Union's unity. Therefore, the existence of a higher level of a shared European identity due to the evolution in the field of fundamentals rights cannot be confirmed at this stage.

The most important role in the formation of conditions for the creation of the Charter was played by the Court of Justice which has gradually established an unwritten catalogue of fundamentals rights. The European Parliament and the European Commission, which aim in the long term at strengthening of their influence in the area of fundamentals rights, did their best to support the emergence of a binding Bill. Agreement among the majority of the Member States became an indispensable condition of the drafting of the Charter. It was far-sighted to use the convention method, which proved to be more effective, transparent and faster than the traditional means of preparing revisions of the founding Treaties of the Union.

The culmination of the process in the creation of the binding Charter at the entry into force of the Lisbon Treaty on the 1st of December 2009 can be regarded as the most significant milestone on the path to the constitutionalisation of the Union and the institutionalisation of the protection of Union's fundamentals rights. However, a number of questions regarding the application of the Charter in practice remain open. On the one hand, the system of horizontal provisions of the Charter seems to be relatively complex and other sources are often referred to (the Convention on Human Rights and Fundamentals Freedoms, national law, founding Treaties, and explanations to the Charter). On the other hand, ultimate responsibility for the authoritative interpretation of the Charter and the control of the compliance with its provisions belongs to the Court of Justice, which has repeatedly been courageous in its application of its powers.

It follows from the conclusion of the thesis that a deepening of the political integration between the Member States has occurred in consequence of the Charter. However, this has only happened to a limited extent at the level of common identity and values, and not at the level of competences. The main hypothesis of the thesis ("the

Charter has deepened the political integration of the Union") has thus been partially confirmed.

Key words: Charter of Fundamentals Rights of the European Union, fundamentals rights, European Union, convention, Protocol on the application of the Charter of Fundamentals Rights of the European Union

8. Seznam zkratek

angl.	anglicky
atd.	a tak dále
č.	číslo
čl.	článek
druhý Konvent	Konvent o budoucnosti Evropy pověřený vypracováním Ústavy
ed.	editor
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropské společenství
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EÚLP	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
fr.	francouzsky
Charta	Charta základních práv Evropské unie
JEA	Jednotný evropský akt
Komise	Evropská komise
Listina	Charta základních práv Evropské unie
LZPS	Listina základních práv a svobod
MO	mezinárodní organizace
něm.	německy
násl.	následující
odst.	odstavec
OSN	Organizace spojených národů
Parlament	Evropský parlament
pozn.	poznámka
Preamble	preambule Charty
Prezídium	prezídium prvního Konventu
první Konvent	konvent pověřený vypracováním Charty
Rada	Rada Evropské unie
s.	strana
slov.	slovensky
srov.	srovnej
Smlouva EHS	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
Smlouva ES	Smlouva o založení Evropského společenství
Smlouva EU	Smlouva o Evropské unii
Smlouva FEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouvy	Smlouva EU a Smlouva FEU/Smlouva ES
Soudní dvůr	Evropský soudní dvůr
Společenství	Evropské (hospodářské) společenství
SPS	Soud prvního stupně
tj.	to jest
tzv.	tak zvaný
Unie	Evropská unie
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Ústava	Smlouva o Ústavě pro Evropu
Vysvětlení k Chartě	Vysvětlení vypracovaná Prezídiem
zejm.	zejména

9. Seznam tabulek

	strana
Tabulka 1: Nejvýznamnější listiny lidských práv	21
Tabulka 2: Vývojové fáze Charty	32
Tabulka 3: Klíčové události vzniku Charty (v úzkém smyslu)	33
Tabulka 4: Klíčové momenty období diskuze o katalogu základních práv	34
Tabulka 5: Vývoj vedoucí ke katalogu základních práv Unie na pozadí Smluv	39
Tabulka 6: První odkazy vybraných soudních institucí na Chartu	94
Tabulka 7: Postoj ústavních orgánů České republiky k Chartě	134

10. Seznam zdrojů

10.1. Seznam pramenů

Adoninova zpráva [Report to the European Council] (1985) [online]. Dostupné na World Wide Web: < <http://www.ena.lu/>>, (ověřeno k 18. září 2009).

Anglická Listina práv [The English Bill of Rights] (1689) [online]. The Avalon Project at Yale Law School. Dostupné na World Wide Web: < http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp >, (ověřeno k 4. srpnu 2009).

Davignonova zpráva [Report by the Foreign Ministers of the Member States on the Problems of the Political Unification] (1970) [online]. Dostupné na World Wide Web: < <http://www.ena.lu/>>, (ověřeno k 18. září 2009).

Deklarace o společné identitě [Declaration on European Identity] (1973) [online]. Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12, pp. 118-122. Dostupné na World Wide Web: <www.ena.lu>, (ověřeno k 12. září 2009).

Deklarace práv člověka a občana [The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen] (1789) [online]. Human & Constitutional Rights. Dostupné na World Wide Web: <<http://www.hrcr.org/docs/frenchdec.html>>, (ověřeno k 4. srpnu 2009).

Deklarace základních práv [The Declaration of Fundamental Rights] (1989) [online]. Official Journal of the EC, 16. 5. 1989, No C 120/51–57. Dostupné na World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf>, (ověřeno k 12. září 2009).

Dokument o evropské identitě [publikovaný devíti ministry zahraničí; Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers] (1973) [online]. Kodaň, 14. prosince 1973. Dostupné na World Wide Web: <http://aei.pitt.edu/4545/01/epc_identity_doc.pdf>, (ověřeno k 18. září 2009).

Evropská rada. Fontainebleau. [The European Council. Fontainebleau] (1984) [online]. 25.–26. června 1984. Dostupné na World Wide Web: < www.ena.lu>, (ověřeno k 3. září 2009).

Evropská rada. Madrid. [The European Council. Madrid] (1995) [online]. 15.–16. prosince 1995. Dostupné na World Wide Web: < http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm>, (ověřeno k 3. září 2009).

Evropská rada. Berlín. [The European Council. Berlin] (1999) [online]. 24.–25. března 1999. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFB2.html>, (ověřeno k 3. září 2009).

Evropská rada. Kolín. [The European Council. Cologne] (1999) [online]. 3.–4. června 1999. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm>, (ověřeno k 3. září 2009).

Evropská rada. Tampere. [The European Council. Tampere] (1999) [online]. 15.–16. října 1999. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm>, (ověřeno k 3. září 2009).

Evropská rada. Feira. [The European Council. Feira] (2000) [online]. 19.–20. června 2000. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm>, (ověřeno k 3. září 2009).

Evropská rada. Nice. [The European Council. Nice] (2000) [online]. 7.–9. prosince 2000. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm>, (ověřeno k 3. září 2009).

Evropská rada. Laeken. [The European Council. Laeken] (2001) [online]. 14.–15. prosince 2001. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf>, (ověřeno k 3. září 2009).

Evropská rada. Brusel. [The European Council. Brussels] (2007) [online]. 21.–22. června 2007. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/94932.pdf>, (ověřeno k 18. říjnu 2009).

Evropská rada. Brusel. [The European Council. Brussels] (2009a) [online]. 18.–19. června 2009. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf>, (ověřeno k 19. listopadu 2009).

Evropská rada. Brusel. [The European Council. Brussels] (2009b) [online]. 29.–30. října 2009. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/110889.pdf>, (ověřeno k 19. listopadu 2009).

Evropská rada. Brusel. [The European Council. Brussels] (2009c) [online]. 10.–11. prosince 2009. Dostupné na World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf>, (ověřeno k 3. lednu 2010).

Evropská sociální charta [European Social Charter] (1961, 1965) [online]. Council of Europe. Dostupné na World Wide Web: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/035.htm>>, (ověřeno k 3. září 2009).

EVROPSKÝ PARLAMENT (1994) [online]. *European Parliament and Human Rights*. Lucemburk: Office for Official Publications of the EC, ISBN: 92-823-0569-4. Dostupné na World Wide Web: <http://aei.pitt.edu/5756/01/003705_1.pdf>, (ověřeno k 18. srpnu 2009).

Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků [Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers] (1989). Štrasburk, 9. prosince 1989. Dostupné na World Wide Web: <http://aei.pitt.edu/4629/01/003998_1.pdf>, (ověřeno k 21. září 2009).

KOMISE EHS (1975) [online]. *Towards European Citizenship. The granting of special rights*. COM (75) 321. Brusel, 2. července 1975. Dostupné na World Wide Web: <http://aei.pitt.edu/5572/01/002205_2.pdf>, (ověřeno k 15. září 2009).

KOMISE ES (2000) [online]. *Fundamental rights in the European Union: Commission stresses added value of future Charter* IP/00/995. Brusel, 12. září 2000. Dostupné na World Wide Web: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/995&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>, (ověřeno k 15. září 2009).

KOMISE ES (2003) [online]. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union*. Brusel, 15. 10. 2003, COM(2003) 606 final. Dostupné na World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0606en01.doc>, (ověřeno k 15. září 2009).

KOMISE ES (2005) [online] Communication from the Commission. Compliance with the Charter of Fundamental Rights in commission legislative proposals. Brusel, 27. 4. 2005, COM (2005) 172 final. Dostupné na World Wide Web: <<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>>, (ověřeno k 18. září 2009).

Listina základních práv a svobod. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Listina práv [The Bill of Rights] (1789) [online]. The U.S. National Archives & Records Administration. Dostupné na World Wide Web: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

Magna Carta (1215, 1225) [online]. British Library. Dostupné na World Wide Web: <http://www.bl.uk/treasures/magnacarta/translation/mc_trans.html>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (1966, 1976) [online]. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. ze dne 10. května 1976, Dostupné na World Wide Web: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=19852>>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966, 1976) [online]. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. ze dne 10. května 1976, Dostupné na World

Wide Web: <<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=19852>>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

Nález Spolkového ústavního soudu 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 [online]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.htm>, (ověřeno k 18. prosinci 2009).

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 19/08 [online]. Dostupné na World Wide Web: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-19-08_1>, (ověřeno k 18. listopadu 2009).

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 29/09 [online]. Dostupné na World Wide Web: <<http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=2150>>, (ověřeno k 18. listopadu 2009).

Návrh Smlouvy zakládající Evropskou unii [Draft Treaty Establishing the European Union] (1984) [online]. Dostupné na World Wide Web: < <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm>>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

Niceská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvu o založení Evropských společenství a některé související akty (2001) [online]. Dostupné na World Wide Web: < <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm>>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

Revidovaná Evropská sociální charta [European Social Charter (revised)] (1996, 1999). Council of Europe. Dostupné na World Wide Web: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm>>, (ověřeno k 12. říjnu 2009).

Rezoluce EP k přijímání Charty základních práv EU [European Parliament resolution on the drafting of a European Union Charter of Fundamental Rights] (1999) [online]. Dostupné na World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a5_0064_00_en_en.pdf>, (ověřeno k 12. září 2009).

Rezoluce ke Komunitární chartě základních sociálních práv [Resolution on the Community Charter of Fundamental Social Rights] (1989) [online]. Official Journal of the EC, 27. 12. 89, No C 323/44–48. Dostupné na World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a3_0069_89_en_en.pdf>, (ověřeno k 24. srpnu 2009).

Rezoluce k Ústavě Evropské unie [Resolution on the Constitution of the European Union] (1994) [online]. Official Journal of the EC, 28. 2. 94, No C 61/155–170. Dostupné na World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a3_0064_94_en_en.pdf>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

Rezoluce k vypracování Charty základních práv [Resolution on the establishment of the Charter of Fundamental Rights] (1999) [online]. Official Journal of the EC, 25. 2. 2000, No C 54/93. Dostupné na World Wide Web:

<http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/b5_0110_1999_en_en.pdf>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

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

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] (2000b). Brusel, 11. 10. 2000, COM(2000) 644.

Síť nezávislých expertů EU pro základní práva [EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights] (2006) [online]. *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Dostupné na World Wide Web: <http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/rights/charter/docs/network_commentary_final%20_180706.pdf>, (ověřeno k 18. říjnu 2009).

Slavnostní deklaráce o Evropské unii [Solemn Declaration on European Union] (1983) [online]. Stuttgart, 19. června 1983. Bulletin ES, 6/1983. Dostupné na World Wide Web: <www.ena.lu>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

Smlouva o Evropské unii [*Treaty on European Union*] (1992) [online]. Dostupné na World Wide Web: <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm>>, (ověřeno k 15. srpnu 2009).

Smlouva o Ústavě pro Evropu (2004). Úřední věstník Evropské unie, C 310, 16. 12. 2004.

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (1957) [online]. Dostupné na World Wide Web: <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm>>, (ověřeno k 15. srpnu 2009).

Solange I (1974). Usnesení Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo z 29. května 1974, 2 BvL 52/71 (In: Tichý 2002: 414–418).

Solange II (1986). Usnesení Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo z 22. října 1986, 2 BvR 197/83 (In: Tichý 2002: 418–422).

Společná deklaráce Evropského parlamentu, Rady a Komise (1977). Lucemburk, 5. dubna 1977.

Task–Force Secretariat General Charte des Droits Fondamentaux de L'Union Europeenne (nedatováno) [online]. *Evolution du Parlement en matière de droits fondamentaux*. Dostupné na World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/evolution_fr.pdf>, (ověřeno k 21. srpnu 2009).

Úmluva na ochranu lidských práv a základních svobod [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamentals Freedoms] (1950, 1953) [online]. Úmluva a doplňkové protokoly. Council of Europe. Dostupné na World Wide Web:

<<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CL=ENG>>, (ověřeno k 4. srpnu 2009).

Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1961

Všeobecná deklarace lidských práv [Universal Declaration of Rights] (1948) [online]. Office of the High Commissioner for Human Rights. Dostupné na World Wide Web: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>, (ověřeno k 5. srpnu 2007).

VÝBOR MOUDRÝCH (1999). *Leading by Example: A Human Rights Agenda For the European Union for the Year 2000*. In: ALSTON, Philip – BUSTELO, Mara – HEENAN, James (eds.) (1999). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0–19–829809–9, s. 921–927.

Výbor Občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (2005) [online]. *Evaluation Reports on Fundamental Rights*. Dostupné na World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom_in/03_en.htm>, (ověřeno k 3. říjnu 2009).

Výbor Občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (2007) [online]. *Občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci*. Dostupné na World Wide Web: <<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/committees/presentation.do?committee=2362&rewritten&language=CS>>, (ověřeno k 24. říjnu 2007).

Zpráva Komise o ochraně základních práv v ES [Report of the Commission. The protection of fundamental rights in the European Community] (1976) [online]. Evropská komise, Bulletin ES, Supplement 5/76. Dostupné na World Wide Web: <http://aei.pitt.edu/5377/01/001858_1.pdf>, (ověřeno k 21. říjnu 2009).

Zpráva o Evropské unii [Report on European Union] (1975a) [online]. Evropská komise, 25. června 1975. Bulletin ES, Supplement 5/75. Dostupné na World Wide Web: <www.ena.lu>, (ověřeno k 21. říjnu 2009).

Zpráva o Evropské unii [Report on European Union] (1975b) [online]. Leo Tindemans, 29. prosince 1975. Bulletin ES, Supplement 1/76. Dostupné na World Wide Web: <www.ena.lu>, (ověřeno k 21. říjnu 2009).

CONV 295/02 26.9.2002

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00295.en02.pdf>

CONV 354/02 22.10.2002

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00354.en02.pdf>

CONV 378/02 31.10.2002

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00378.en02.pdf>

CONV 674/03, 8.4.2003

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00674.en03.pdf>

CONV 814/03, 19.6.2003

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00814.en03.pdf>

European Union Intergovernmental Conference: Follow-up report, House of Commons 2007

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/16-iii/16iii.pdf>

The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report, House of Lords, 2008

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf>

WD 3 - Working Group II Working document 03 "Incorporation of the Charter/ accession to the ECHR"

<http://european-convention.eu.int/docs/wd2/1662.pdf>

10.2. Seznam literatury

ADLER-NISSEN, Rebecca (2008). „The Diplomacy of Opting Out: A Bourdieudian Approach to National Integration strategie“. *Journal of Common Market Studies*, roč. 46, č. 3, s. 663-684.

ALBI, Anneli (2007). “Supremacy of EC Law in the New Member States. Bringing Parliaments into the Equation of ‘Co-operative Constitutionalism’.” *European Constitutional Law Review*, č. 3, s. 25-67.

ALSTON, Philip – BUSTELO, Mara – HEENAN, James (eds.) (1999). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0–19–829809–9.

ATTUCCI, Claudia (2004). „An institutional dialogue on common principles: reflections on the significance of the EU Charter of Fundamental Rights“. In: DOBSON, Lynn – FOLLESDAL, Andreas (eds.) (2004). *Political Theory and the European Constitution*. New York: Routledge, ISBN 0-415-34067-5, s. 151-163.

BARRIGA, Stefan (2003). *Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine Analyse der Arbeiten im Konvent und kompetenzrechtlicher Fragen*. Baden-Baden: Nomos, ISBN 3-8329-0166-3.

BARCZ, Jan (ed.) (2009). *Fundamentals Rights Protection in the European Union*. Varšava: C.H. Beck, ISSN 978-83-255-0606-3.

BARNARD, Catherine (2008). „The Opt-Out for the UK and Poland from the Charter of Fundamentals Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?“. In: GRILLER, Stefan – ZILLER, Jacques (eds.) (2008). *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*. Wien: Springer, ISBN 978-3-211-09428-0.

BELLAMY, Richard – SCHÖNLAU, Justus (2003) [online]. *The Normality of Constitutional Politics: an Analysis of the Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights*. Dostupné na: <<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/ConWEBFiles/Filetoupload,38341,en.pdf>>, (ověřeno k 13. listopadu 2009)

BELLAMY, Richard (2006). „Still in Deficit: Rights, Regulation, and Democracy in the EU“. *European Law Journal*, roč. 12, č.6, ISSN 1351-5993, s. 725-742.

BENOIT-ROHMER, Florence (2001). „La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“. *Le Dalloz*, roč. 177, č. 19, ISSN 0034-1835, s. 1483-1492.

BENZ, Arthur – ZIMMER, Christina (2008) [online]. *The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system*. Dostupné na: <<http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>>, (ověřeno k 4. srpnu 2009).

BERING LIISBER, Jonas (2001). „Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?“. *Common Market Law Review*, roč. 38, ISSN 0165-0750, s.1171-1199.

BERNHARDT, Rudolf (1976) [online]. *The problems of drawing up a catalogue of fundamental rights for the European Communities. A study requested by the Commission*. Dostupné na World Wide Web: <http://aei.pitt.edu/5378/01/001858_2.pdf>, (ověřeno k 15. srpnu 2009).

BERNSDORFF, Norbert – BOROWSKY, Martin (2002). *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, ISBN 3-7890-8177-9.

BERNSDORFF, Norbert – BOROWSKY, Martin (2003). *Der Grundrechtskonvent: Unveröffentlichte Arbeitsdokumente, Band 1*. Hannover: Norbert Bernsdorff Verlag, ISBN 3-00-012358-X.

BERNSDORFF, Norbert – BOROWSKY, Martin (2003). *Der Grundrechtskonvent: Unveröffentlichte Arbeitsdokumente, Band 2*. Hannover: Norbert Bernsdorff Verlag, ISBN 3-00-012358-X.

BLAHOŽ, Josef a kol. (2003). *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, ISBN 80-86473-48-1.

BLAHOŽ, Josef (2005). *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva*. Praha: ASPI, ISBN 80-7357-073-4.

BOGUSZAK, Jiří - ČAPEK, Jiří – GERLOCH, Aleš (2004). *Teorie práva*. Praha: ASPI, ISBN 80-7357-030-0

BRAIBANT, Guy (2001). *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Paris: Seuil, ISBN 2.02.048556.7.

BURR, Isolde (2005). „Sprache und Recht – Auslegungsprobleme bei der Grundrechte-Charta aus sprachvergleichender Sicht“. In: STERN, Klaus – TETTINGER, Peter J. (eds.) (2005). *Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, ISBN 3-8305-1015-2, s.61-79.

CAPORASO, James A. (1998) „Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future“ In: SANDHOLTZ, Wayne – STONE SWEET, Alec (eds.) (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0-19-829457-3, s. 334-351.

CASTIGLIONE, Dario (2002) [online]._From the Charter to the Constitution of Europe? Notes on the Constitutionalisation Process in the EU. Dostupné na: <<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38420,en.pdf>>, (ověřeno k 2. listopadu 2009)

CLAPHAM, Andrew (1991). *Human rights and the European Community: a critical overview*. Baden-Baden: Nomos, ISBN 3-7890-2280-2.

CLAPHAM, Andrew (2007). *Human rights*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 978-0-19-920552-3.

COPPEL, Jason – O'NEILL, Aidan (1992). „The European Court of Justice: taking rights seriously?“. *Common Market Law Review*, roč. 29, č. 4, ISSN: 0165-0750, s. 669-692.

CRAIG, Paul (2008). „The Treaty of Lisbon , Process, Architecture and Substance“. *European Law Review*, 2008, roč. 33, č. 2, s. 137-166.

DAUSES, Manfred A. (1985) „The Protection of Fundamentals Rights in the Community Legal Order“. *European Law Review* 1985, č. 10, č. 6, s. 398-419.

DEHAENE, Jean-Luc et al (2002). „Defying Convention: a revolution in EU treaty reform?“. *Collegium*, č.24, ISSN 1371-0346 p. 5-42.

DE BÚRCA, Gráinne (2001). „The drafting if the European Union Charter of Fundamental Rights“. *European Law Review*, roč. 26, č. 2, ISSN 0307 5400, s. 126 – 138.

DE BÚRCA, Gráinne (2003). „Fundamentals Rights and Citizenship“. In: DE WITTE, Bruno (2003) [online]. *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*. Dostupné na: <<http://www.iue.it/RSCAS/e-texts/200304-10RefConsTreaty.pdf>>, (ověřeno k 19. červnu 2009).

DE BÚRCA, Gráinne – ASCHENBRENNER, Jo Beatrix (2004). „European Constitutionalism and the Charter“. In: PEERS, Steve – WARD, Angela (eds.) (2004).

The European Union Charter of Fundamental Rights. Oxford: Hart Publishing, ISBN 1-84113-449-X, s. 3 - 34.

DE SCHUTTER, Olivier (2004) [online]. *The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination*. Jean Monet Working Paper 07/04. Dostupné na: <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040701.pdf>>, (ověřeno k 19. červnu 2009).

DE WITTE, Bruno (1999). „The Past and Future Role of European Court of Justice in the Protection of Human Rights“. In: ALSTON, Philip – BUSTELO, Mara – HEENAN, James (eds.) (1999). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0-19-829809-9.

DRULÁK, Petr (2003). *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál, ISBN 80-7178-725-6.

DRULÁK, Petr (2008). „Epistemologie, ontologie a operacionalizace“. In: DRULÁK, Petr *et al.* (2008). *Jak zkoumat politiku*. Praha: Portál, ISBN 978-80-7367-385-7, s. 14-28.

EECKHOUT, Piet (2002). „The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question“. *Common Market Law Review*, roč. 39, ISSN 0165-0750, s.945-994.

EHLERS, Dirk (2009). *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Berlin: De Gruyter Recht, ISBN 978-3-89949-624-6.

FLIGSTEIN, Neil (2008). *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 978-0-19-954256-7.

FOLLESDAL, Andreas (2007). „Normative Political Theory and European Union“. In: JORGENSEN, Knud Erik – POLLACK, Mark A. – ROSAMOND Ben (eds.) (2007). *Handbook of European Union Politics*. London: SAGE Publications, ISBN: 13-978-1-4129-0875-7, s. 317-335.

FRANZIUS, Claudio (2008). „Grundrechte als Verfassungsgefährdung?: der Vertrag von Lissabon aus deutscher Perspektive“. *Die Öffentliche Verwaltung*, roč. 61, č. 22, ISSN 0029-859X, s. 933-940.

GOLDSMITH, Lord (2001). „A Charter of Rights, Freedoms and Principles“. *Common Market Law Review*, roč. 38, č. 5, ISSN SS01650750, s. 1201-1216.

GOLDSMITH, Lord (2004). „The Charter of Rights – a brake not an accelerator“. *European Human Rights Law Review*, č.4, ISSN 1361-1526, s. 473-478.

GOW, David (2007). „Fundamental Differences“. *E!Sharp*, November – December 2007, s. 22-24.

GRYGAR, Jiří (2001). *Ochrana základních práv v EU*. Praha: IFEC, ISBN 80-86412-13-X.

HAAS, Ernst B. (2004). *The Uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*. Indiana: The University of Notre Dame Press, ISBN 0-268-04346-9.

HAAS, Ernst B. (1970). „The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing“. In: LINDBERG, Leon N. – SCHEINGOLD, Stuart A. (1970). *International organization*. Boston: World Peace Foundation. s. 607-646.

HABERMAS, Jürgen (2001). *The Postnational Constellation: Political Essays*. Cambridge: The MIT Press, ISBN 0-262-58206-6.

HABERMAS, Jürgen (2003). „Europäische Identität und universalistisches Handeln“. *Blätter für deutsche Internationale Politik*, č. 7, s. 801-806.

HABERMAS, Jürgen (2004). „Why Europe needs a constitution“. In: ERIKSEN, Erik Oddvar – FOSSUM, John Erik – MENÉNDEZ, Augustín José (eds.) (2004). *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge. ISBN 0-415-32194-8, s.19-34.

HABERMAS, Jürgen (2009). *Europe: The Faltering Project*. Cambridge: Polity Press, ISBN 978-0-7456-4649-7.

HENDL, Jan (2005). *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, ISBN 80-7367-040-2.

HILF, Meinhard (1976). „The Protection of Fundamentals Rights in the Community“. In: JACOBS, F.G. (1976). *European Law and the Individual*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company . s. 145-159.

HILF, Meinhard (1991). „Ein Grunsrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft“. *Europarecht*, roč. 26, č. 1, ISSN 0531-2485, s. 19-30.

HILPOLD, Peter (2004). „Der Schulz sozialer Grundrechte in der Europäischen Union“. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, roč. 59, č. 4, ISSN 0948-4396, s.351-373.

HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Roman and Littlefield Publisher, Inc., ISBN 0-7425-1019-0.

HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2007) [online]. *A Postfunctionalist Theory of European Integration From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. Dostupné na: <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=2794312&jid=JPS&volumeId=39&issueId=01&aid=2794304>>, (ověřeno k 7. říjnu 2009)

HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2008) „A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“. Dostupné na <<http://www.unc.edu/~hooghe/assets/docs/papers/bjps.postfunctionalism.2009.pdf>> (ověřeno k 7. říjnu 2009)

HUPKA, Andre-Tobias (2005). *Der Konventsentwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa: Eine britische Sicht*. Berlin: Duncker & Humblot, ISBN 978-3-428-12391-9.

CHECKEL, Jeffrey T. (2007). „Constructivism and EU Politics“. In: JORGENSEN, Knud Erik – POLLACK, Mark A. – ROSAMOND Ben (eds.) (2007). *Handbook of European Union Politics*. London: SAGE Publications, ISBN: 13-978-1-4129-0875-7, s. 57-76.

JIRÁSEK, Jan (2008) [online]. *Application of the Charter of Fundamental Rights of the EU in the United Kingdom and Poland according to the Lisbon Treaty*. Dostupné na: <http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/jirasek_jan.pdf>, (ověřeno k 19. červnu 2009).

KALBFLEISCH-KOTTSEPER, Ulla (2000). „Dem Bürger zu Ehren“. *EU MAGAZIN*, č. 1-2, ISSN 0946-4689, s. 20-24.

KARLAS, Jan (2008). „Komparativní případová studie“. In: DRULÁK, Petr *et al.* (2008). *Jak zkoumat politiku*. Praha: Portál, ISBN 978-80-7367-385-7, s. 62–91.

KINGSTON, Suzanne (2009). „Ireland’s Options after the Lisbon Referendum: Strategies, Implications and Competing Vision of Europe“. *European Law Review* 2009, roč. 34, č. 3, s. 455-475.

KOŘAN, Michal (2008). „Jednopřípadová studie“. In: DRULÁK, Petr *et al.* (2008). *Jak zkoumat politiku*. Praha: Portál, ISBN 978-80-7367-385-7, s. 29–61.

KOSKENNIEMI, Martti (1999). „The Effect of Rights on Political Culture“. In: ALSTON, Philip – BUSTELO, Mara – HEENAN, James (eds.) (1999). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0-19-829809-9.

KRATOCHVÍL, Petr (2008). *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál, ISBN 978-80-7367-467-0.

JARASS, Hans D. (2005). *EU-Grundrechte*. München: C.H.Beck, ISBN 3406 532152.

LADENBURGER, Clemens (2007). „Fundamental Rights and Citizenship of the Union“. In: AMATO, Giuliano - BRIBOSIA, Hervé - DE WITTE (eds.)(2007). *Genesis and Destiny of the European Constitution*. Brussels:Bruylant, s. 311 – 365.

LENAERTS, Koen (1991). „Fundamental Rights to be included in a Community Catalogue“. *European Law Review*, 1991, roč. 16, č. 5, s. 367-390.

LERCH, Marika (2003) [online]. *European Identity in International Society — A Constructivist Analysis of the EU Charter of Fundamental Right*. Dostupné na: < <http://www.bath.ac.uk/esml/conWEB/Conweb%20papers-filestore/conweb2-2003.pdf> >, (ověřeno k 28. říjnu 2009)

LIISBERG, Jonas Bering (2001) [online]. *Does the EU Charter of Fundamental Rights Threatens the Supremacy of Community Law?* Jean Monet Working Paper 4/01. Dostupné na: < <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010401.html> >, (ověřeno k 19. červnu 2009).

LINDBERG, Leon N. (1970). *International organization*. Boston: World Peace Foundation

LINDNER, Josef Franz (2008). „Zur grundsätzlichen Bedeutung des Protokolls über die Anwendung der Grundrechtecharta aut Polen und das Vereinigte Königreich – zugleich ein Beitrag zur Auslegung von Art. 51 EGC.“ *Europarecht*, 2008, č. 6, s. 786-799.

MAIER, Hans (2001). *Lidská práva – nárok na obecnou platnost a kulturní diferenciacie*. In: HANUŠ, Jiří (ed.) (2001). *Lidská práva. Nárok na obecnou platnost a kulturní diferenciacie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, ISBN 80–85959–86–0, s. 7–31.

MANZELLA, Andrea (2002). „The Convention as a Way of Bridging the EU’s Democratic Deficit“. *The International Spectator*, roč. 37, č.1, ISSN 0393-2729, s.47-58.

MEHDE, Veith (2008). „Zur Gespaltener Grundrechtsschutz in der EU? Zur Bedeutung der Sonderregelung für Polen und das Vereinigte Königreich.“ *Europäische Grundrechte*, 2008, roč. 35, č. 10-11, s. 269-274.

MENÉNDEZ, Augustín José (2001) [online]. *Chartering Europe: The Charter of Fundamental Rights of the European Union.*]. Dostupné na: <http://www.arena.uio.no/publications/wp01_13.htm>, (ověřeno k 11. prosinci 2009)

MEYER, Jürgen (2006). *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, ISBN 3-8329-1583-4.

MIK, Cezary (2009). „The Charter of Fundamental Rights“. In: BARCZ, Jan (ed.) (2009). *Fundamentals Rights Protection in the European Union*. Varšava: C.H. Beck, ISSN 978-83-255-0606-3, s. 70-79.

MORAVCSIK, Andrew (1993). „Preferences and power in European Community: a liberal intergovernmentalist approach.“ *Journal of Common Market Studies*, roč. 31, č. 4, ISSN: 0021-9886, s. 473-524.

MORAVCSIK, Andrew (1999). *The Choice of Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press, ISBN 1-85728-191-8.

MORAVCSIK, Andrew (2000). „The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe“. *International Organization*, roč. 54, č. 2, ISSN: 0020-8183, s. 217-252.

NELSEN, Brent F. – STUBB, Alexander (2003). *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London: Palgrave Macmillan, ISBN 1403904227.

NERGELIUS, Joakim (2009). *The Constitutional Dilemma of the European Union*. Groningen: Europa Law Publishing, ISBN 978-90-8952-062-3.

NETTESHEIM, Martin (2002). „Die Charta der Grundsrechte der Europäische Union: Eine verfassungstheoretische Kritik“. *Integration*, roč. 25, č.1, ISSN 0720-5120, s.35-48.

NUGENT, Neil (2003). *The Government and Politics of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan, ISBN 0-333-98460-7.

PEERS, Steve (1999). “Human Rights and Third Pillar”. In: ALSTON, Philip – BUSTELO, Mara – HEENAN, James (eds.) (1999). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0-19-829809-9.

PEERS, Steve – WARD, Angela (eds.) (2004). *The EU Charter of Fundamental Rights*. Portland: Hart Publishing, ISBN: 1-84113-449-X.

PEERS, Steve (2004). „Taking Rights Away? Limitations and Derogations“. In: PEERS, Steve – WARD, Angela (eds.) (2004). *The European Union Charter of Fundamental Rights*. Oxford: Hart Publishing, ISBN 1-84113-449-X, s. 141–179.

PIKNA, Bohumil (2002). *Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje s mezinárodním terorismem)*. Praha: Linde, ISBN: 80-7201-383-1.

PIKNA, Bohumil (2003). “Charta základních práv Evropské unie a její právní a věcná dimenze”, *Právník* č.1, s. 20-40.

POIARES MADURO, Miguel (2004) [online]. *How Constitutional Can the European Union Be? The Tension Between Intergovernmentalist and Constitutionalism in the European Union*. Dostupné na: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040501-18.html> >, (ověřeno k 8. září 2009)

POIARES MADURO, Miguel (2009). „Where to look for legitimacy“. In: MOURY, Catherine – DE SOUSA, Luis (2009). *Institutional Challenges in Post-Constitutional Europe: Governing change*. London: Routledge, ISBN 0-415-48526-6, s. 43-70.

POLLACK, Mark A. (2007). „Rational Choice and EU Politics“. In: JORGENSEN, Knud Erik – POLLACK, Mark A. – ROSAMOND Ben (eds.) (2007). *Handbook of European Union Politics*. London: SAGE Publications, ISBN: 13-978-1-4129-0875-7, s. 31-56.

RAWLS, John (1999). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0-19-825055-X.

RISSE, Thomas (2005). “Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration”. *Journal of European Public Policy*, roč.12, č. 2, ISSN 1250-1763, s. 291-309.

RITTBERGER, Berthold – SCHIMMELFENNIG, Frank (2005) [online]. *The Constitutionalization of the European Union. Explaining the Parliamentarization and Institutionalization of Human Rights*. Dostupné na: < <http://aei.pitt.edu/3301/>>, (ověřeno k 10. srpnu 2009).

RITTBERGER, Berthold – SCHIMMELFENNIG, Frank (2006) [online]. *Building Europe's Constitution. The parliamentarization and institutionalization of human rights*. Dostupné na: < http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06_07.xml>, (ověřeno k 10. srpnu 2009).

ROBERTSON, David (1997). *A dictionary of human rights*. London: Europa Publications, ISBN 1-85743-023-9.

ROSAMOND, Ben (2000). *Theories of European Integration*. New York: Macmillan Press, ISBN 0-312-23120-2.

ROSAMOND, Ben (2005). „The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas“. *Journal of European Public Policy*, roč.12, č. 2, ISSN 1250-1763, s. 237-254.

ROSSI, Lucia Serena (2008). „How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon.“ In: *Yearbook Law 2008*, roč. 27, s. 65-87.

RUGGIE, John Gerard – KATZENSTEIN, Peter J. – KEOHANE, Robert O. – SCHMITTER, Philippe C. (2005) [online]. *Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas*. Dostupné na: <<http://www.arts.cornell.edu/tmpphp/publications/annurev.polisci.8.082103.pdf>>, (ověřeno k 27. srpnu 2009)

SADURSKI, Wojciech (2002) [online]. *Constitutional Courts in the Process of Articulating Constitutional Rights in the Post-Communist States of Central and Eastern Europe, Part I: Social and Economic Rights*. EUI Working Paper Law No. 2002/14. Dostupné na: <<http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/192/1/law02-14.pdf>>, (ověřeno k 19. červnu 2009).

SADURSKI, Wojciech (2003) [online]. *Constitutionalization of the EU and the Sovereignty Concerns of the New Accession States: The Role of the Charter of Rights*. EUI Working Paper Law No. 2003/11. Dostupné na: <<http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/1363/1/law03-11.pdf>>, (ověřeno k 19. červnu 2009).

SHAW, Jo (2001) [online]. *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism: a contribution to the debate on a constitutional architecture*. Dostupné na: <<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/ConWEBFiles/Fileupload,38356,en.pdf>>, (ověřeno k 11. prosinci 2009)

SCHEU, Harald Christian (2004). „Právní nároky sudetských Němců ve světle současného mezinárodního systému na ochranu lidských práv“. *Právník* č. 2, ISSN: 0324-7007, s. 132-156.

SCHIMMELFENNIG, Frank (2006). „Competition and community: constitutional courts, rhetorical action, and the institutionalization of human right in the European Union“. *Journal of European Public Policy*, roč. 13, č.8, ISSN 1350-1763, s.1247-1264.

SCHIMMELFENNIG, Frank – RITTBERGER, Berthold (2004). „Theories of European integration: assumptions and hypotheses“. In: RICHARDSON, Jeremy (ed.) (2004). *European Union: Power and policy-making*. New York: Routledge, ISBN 0-415-35813-0, s. 73-96.

SCHÖNLAU, Justus (2005). *Drafting the EU Charter: Rights, Legitimacy and Process*. New York: Palgrave Macmillan, ISBN 1-4039-9373-4.

SCHULTE-HERBRÜGGEN, Elena (2009). „Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lisabon“. *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2009, roč. 12, č. 3, s. 343-377.

SCHWARZ, Josef (2004). „Charta základních práv Evropské unie a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod“. *EMP*, 2002, č. 3-4, s. 55-60.

SCHWARZ, Josef (2010). „Protokol o uplatňování Charty základních práv Evropské unie“. *Jurisprudence*, 2010, č. 2 (v tisku).

SCHWELLNUS, Guido (2006). „Reasons for constitutionalization: non-discrimination, minority rights and social rights in the Convention on the EU Charter of Fundamental Rights“. *Journal of European Public Policy*, roč. 13, č. 8, ISSN 1350-1763, s. 1265-1283.

SNELL, Jukka (2008). „“European Constitutional Settlement”, An Ever Closer Union, and the Treaty of Lisbon: Democracy or Relevance?“. *European Law Review*, roč. 33, č. 5, s. 619-642.

STERN, Klaus (2005). „Von der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Europäischen Grundrechte-Charta – Perspektiven des Grundrechtsschutzes in Europa“. In: STERN, Klaus – TETTINGER, Peter J. (eds.) (2005). *Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, ISBN 3-8305-1015-2, s.13-29.

STERN, Klaus – TETTINGER, Peter J. (eds.) (2005). *Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, ISBN 3-8305-1015-2.

STONE SWEET, Alec – SANDHOLTZ, Wayne (1998). „Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity“. In: SANDHOLTZ, Wayne – STONE SWEET, Alec (eds.) (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0-19-829457-3, s. 1-26

SUTHERLAND, Peter (2008). „Continental Drift“. *E!Sharp*, July-August 2008, s. 42-44.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda (2000). „Charta základních lidských práv Evropské unie“, *Mezinárodní politika* č. 12, ISSN 0543-7962, s. 18-19.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda (2001a). *Evropská unijní ochrana lidských práv v EU*. Praha: Linde, ISBN: 80-7201-278-9.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda (2001b). „První ucelený katalog základních práv Evropské unie – Charta“, *Právník* č.6, ISSN: 0324-7007, s. 587-601.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda (2003). „Upevňování Evropské unie v oblasti lidských práv“, *Mezinárodní politika* č. 8, ISSN 0543-7962, s. 22-25.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda (2005). „Evoluce ochrany lidských práv v ES/EU – přes soudní doktrínu k Ústavě“, *Jurisprudence* č.2, ISSN 1210-3977, s. 3-9.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda (2008). *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. Praha: Linde, ISBN: 978-80-7201-710-2.

ŠLOSARČÍK, Ivo (2005). „Charta základních práv Evropské unie“, *Mezinárodní politika* č. 6, ISSN 0543-7962, s. 11-12.

ŠTURMA, Pavel (2003). *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, ISBN: 80-7179-398-1.

ŠTURMA, Pavel (2004). „Vztah Charty základních práv EU k dosavadnímu systému ochrany lidských práv v Evropě“. *Právní rozhledy*, č. 9, s. 321-328.

ŠTURMA, Pavel (2005). „Jakou bude mít Charta základních práv Evropské unie povahu a účinky v případě neúspěchu smlouvy o Ústavě pro Evropu?“, *Právník* č.12, ISSN: 0324-7007, s. 1407-1421.

TETTINGER, Peter J. – STERN, Klaus (eds.) (2006). *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*. Verlag C.H.Beck München

THYM, Daniel (2006). „The political Character of supranational Differentiation.“ *European Law Review*, 2006, roč. 31, č. 6, s. 781-799.

THYM, Daniel (2008) [online]. *The Charter of Fundamental Rights and the EU Reform Treaty*. Proslov ze dne 2. června 2008. Dostupné na: <<http://www.wz.nrw.de/wz/veranstaltungen/gic/Thym.pdf>>, (ověřeno k 19. červnu 2009).

TOMÁŠEK, Michal (2004). “Evropské právo a majetkové nároky z tzv.“Benešových dekretů“”, *Právník* č. 7, ISSN: 0324-7007, s. 650-661.

TOMÁŠEK, Michal (2006). “Katalog základních práv pro trestní spolupráci v EU”, *Právník* č. 12, ISSN: 0324-7007, s. 1398-1413.

TORRES PÉREZ, Aida (2009). *Conflicts of Rights in the European Union: A Theory of Supranational Adjudication*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 978-0-19-956871-0.

TRANHOLM-MIKKELSEN, Jeppe (1991). „Neo-functionalism: obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC“. *Journal or International Studies*, roč. 20, č.1, ISSN: 0305-8298, s. 1-22.

VON BOGDANDY, Armin (2000). „The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union“. *Common Market Law Review*, roč. 37, ISSN: 0165-0750, s. 1307 – 1338.

VON DANWITZ, Thomas – RÖDER, Sonja (2005). „Vorüberlegungen zu einer Schutzbereichslehre der europäischen Charta-Grundrechte“. In: STERN, Klaus – TETTINGER, Peter J. (eds.) (2005). *Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, ISBN 3-8305-1015-2, s.31-59

WARD, Angela (2004). „Access to Justice“. In: PEERS, Steve – WARD, Angela (eds.) (2004). *The European Union Charter of Fundamental Rights*. Oxford: Hart Publishing, ISBN 1-84113-449-X, s. 123-140

WEILER, Joseph H. H. – FRIES, Sybilla C. (1999). „A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competences“. In: ALSTON, Philip – BUSTELO, Mara – HEENAN, James (eds.) (1999). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0-19-829809-9.

WEILER, Joseph H. H. (2004). „Human Rights, Constitutionalism and Integration: Iconography and Fetishism“. In: ERIKSEN, Erik Oddvar – FOSSUM, John Erik – MENÉNDEZ, Augustín José (eds.) (2004). *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge. ISBN 0-415-32194-8, s.59-68.

WENDEL, Matias (2007). „Vertragsauslegung nach Lissabon. Methodische Implikationen des Reformprozesses am Beispiel des detaillierten Mandats und der Erläuterungen zur Charta der Grundrechte“. In: PERNICE, Ingolf (ed.) (2007). *Vertragsauslegung nach Lissabon. Methodische Implikationen des Reformprozesses am Beispiel des detaillierten Mandats und der Erläuterungen zur Charta der Grundrechte*. Baden-Baden: Nomos, ISBN 978-3-8329-3720-1, s. 158-168.

WENTRUP, Anna (2003). *Die Europäische Grundrechtecharta im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union and Mitgliedstaaten*. Berlin: Duncker & Humblot, ISBN 3-428-11109-5.

WICKS, Elizabeth (2001). „Declaratory of existing rights“: the United Kingdom’s role in drafting a European bill of rights, Mark II“. *Public Law*, Autumn, ISSN 1354-3725, s. 527-541.

WIENER, Antje (2001) [online]. *The Constitutional Significance of the Charter of Fundamental Rights*. Dostupné na: <<http://www.germanlawjournal.org/print.php?id=113>>, (ověřeno k 2. září 2009)

WILLIAMS, Andrew (2004). *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 0-19-926896-7.

WYROZUMSKA, Anna (2007). „The Charter of Fundamental Rights of the European Union in the Reform Treaty and the Polish Objections“. *The Polish quarterly of international affairs*, roč. 16, č. 4, ISSN: 1230-4999, s. 11-40.

WYROZUMSKA, Anna (2009). „Incorporation of the Charter of Fundamental Rights into the EU Law: Status of the Charter, Scope of its Binding Force and Application, Interpretation Problems and the Polish Position“. In: BARCZ, Jan (ed.) (2009). *Fundamentals Rights Protection in the European Union*. Varšava: C.H. Beck, ISSN 978-83-255-0606-3, s. 80-113

ZEMÁNEK, Jiří (2004). „Působnost Charty základních práv Evropské unie vůči členským státům“. *EMP*, č. 3-4, s.12-14.

ZEMÁNEK, Jiří (2005). „Občanský pilíř ústavního vývoje Evropské unie“. *Právník*, č. 12, ISSN: 0324-7007, s. 1387-1406.

Institute of European Affairs (2009). *Lisbon – The Irish Guarantees Explained*. Dublin 2009. ISBN 978-1-907079-03-0, s. 1-12.

Address of Cardinal Tarcisio Bertone, 15.9.2007

http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/card-bertone/2007/documents/rc_seg-st_20070915_univ-jagellonica_en.html

Biarritz Council approves Charter of fundamental rights, Eurofound, 28.11.2000

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/11/inbrief/eu0011278n.htm>

Blair Taking a Tough Line on the EU Treaty, Spiegel 19.6.2007

<http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,489436,00.html>

Brown offers EU treaty assurances, BBC, 20.6.2008,

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7465665.stm

Ireland and Poland get 'opt-out' option on EU rights charter, EuObserver, 26. 6. 2007

<http://euobserver.com/9/24355>

Opt-outs in the European Union

http://en.wikipedia.org/wiki/Opt-outs_in_the_European_Union

Proslov Däubler-Gmelin 1999 (Rede von Bundesjustizministerin Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin auf dem Kongreß "Eine europäische Charta der Grundrechte - Beitrag zur gemeinsamen Identität" am 27. April in Köln zu dem Thema: Warum brauchen die Europäer eine Charta der Grundrechte?)

<http://www.ena.lu/>

Schröder, Daniela, Das Parlament, 51-52/2007

<http://www.das-parlament.de/2007/51-52/EuropaWelt/18856714.html>

Stanovisko vlády k výjimce dojednané na summitu EU, Hospodářské noviny, 30. 10. 2009

V Bruselu začíná velký summit o Klausovi, ten ale zůstává doma, Hospodářské noviny, 29. 11. 2009

10.3. Rozhodnutí Soudního dvora

Friedrich Stork & Cie v. High Authority of the European Coal and Steel Community, rozsudek z 4. února 1959 ve věci 1/58.

Präsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v. High Authority of the European Coal and Steel Community, rozsudek z 15. července 1960 ve spojených případech 36, 37, 38 a 40/59.

NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration, rozsudek z 5. února 1963 ve věci 26/62.

Flaminio Costa v E.N.E.L., rozsudek z 15. července 1964 ve věci 6/64.

Marcello Sgarlata and others v. Commission of the EEC, rozsudek z 1. dubna 1965 ve věci 40/64.

Erich Stauder v. City of Ulm, rozsudek z 12. listopadu 1969 ve věci 29/69.

Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, rozsudek ze 17. prosince 1970 ve věci 11/70.

J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities, rozsudek ze 14. května 1974 ve věci 4/73.

Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, rozsudek z 13. července 1989 ve věci 5/88.

The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Stephen Grogan and others, rozsudek z 4. října 1991 ve věci C-159/90.

Německo v. Rada, rozsudek z 5. října 1994 ve věci C-280/93.

Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH / Bauer Verlag, rozsudek z 26. června 1997 ve věci C-368/95.

Baustahlgewebe, rozsudek z 17. prosince 1998 ve věci C-185/95 P.

Karlsson, rozsudek z 13. dubna 2000 ve věci C-292/97

Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Rakousko, rozsudek z 12. června 2003 ve věci C-112/00.

Parlament v. Rada, rozsudek z 27. června 2006 ve věci C-540/03.

Lechouritou, rozsudek z 15. února 2007 ve věci C-292/05.

10.4. Internetové stránky

<http://europa.eu/>

<http://www.ena.lu/>

<http://european-convention.eu.int>