

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Přistoupení EU k EULP – nezbytný pokrok, nebo marná snaha?

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2015
VIII. ročník SVO

Autor: Vojtěch Kallai
Konzultant: -
Vědecký seminář : -

Obsah:

	str.
1. Úvod.....	2
2. Rámec současných situací.....	2
2.1. Důsledky lisabonské revize Smluv.....	2
2.2. Historie přijímání dohody.....	
2.3. Institut posudku podle čl. 218 odst. 11 SFEU.....	
2.4. Důvody snahy o přistoupení.....	
3. Evropská Unie a Evropská Úmluva o ochraně lidských práv.....	
3.1. Rada Evropy a EULP.....	
3.2. EU a ochrana lidských práv.....	
3.3. Vztah SDEU a ESLP.....	
4. Požadavky o přistoupení k Úmluvě.....	
4.1. Obecné otázky o přistoupení.....	
4.1.1. Rozsah o přistoupení.....	
4.1.2. Unie ve smyslu států v EULP.....	
4.2. Požadavky formulované Smlouvami.....	
4.2.1. Specifické rysy EU a práva EU.....	
4.2.1.1. Vzájemná důvěra států Unie.....	
4.2.1.2. Výlučnost SDEU.....	
4.2.1.2.1. Institut předložení žaloby.....	
4.2.1.2.1. Institut spoluzaložení.....	
4.2.1.3. „Nadřazenost“ SDEU Ústavním soudům.....	
4.2.2. Nedotčení pravomocí, kompetencí a působnosti Unie.....	
5. Závěr.....	
5.1. Hypotetický scénář.....	

1. Úvod

V prosinci minulého roku¹ se Soudní dvůr Evropské unie („SDEU“) vyjádřil k návrhu pístitupové dohody (dále jen „Dohoda“ i „návrh Dohody“) Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EULP“ i „Úmluva“) a jeho sluitelnosti se Smlouvou o Evropské unii („SEU“) a Smlouvou o fungování Evropské Unie („SFEU“)². Negativním stanoviskem Soudní dvůr znemožnil uzavření dohody a celý proces píistupu v dísledku šííe výhrad v podstatě vrátil na začátek. V našem zkoumání se pokusíme identifikovat n které zásadní obtíže obecnějšího charakteru, které problematika píistoupení skrývá, zvážít reálnou možnost jejich píekonání a zamyslet se nad možnými budoucími scénáři.³

2. Rámec souasně situace:

2.1. Dísledek lisabonské revize Smluv:

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost píijala Unie jednoznačn formulovaný závazek: „Unie píistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod,“ vyjádřený v článku šestém SEU.⁴ Jakkoliv je znění ustanovení zcela explicitní, zároveň platí, že jeho právní vynutitelnost je nulová a má hodnotu spíše závazku politického. Píi píípravě znění lisabonské novelizace sice panovala relativní shoda o potřebě Unie píistoupit k Evropské úmluvě o lidských právech, ta však byla v textu píipravované smlouvy po celou dobu vyjádřena slovy: „Unie usiluje o píistoupení k [EULP]“.⁵ Až těsně před koncem vyjednávacího procesu došlo bez vážného dívodu ke striktnější reformulaci ustanovení. Závazek tak písobí poněkud rozpačitě, nebo jak se pokusíme ukázat, celá problematika píistoupení EU k EULP je navýsost komplikovaná, ne-li – za stávajícího právního stavu – nemožná.

Píijatého závazku se Komise zhostila nebývale inorodě. Tato horlivost Komise mže písobit na první pohled poněkud paradoxní. Komise jakožto „strážkyně Smluv“, tedy výsostná ochránkyně zájmů a svrchovanosti EU, totiž „tlačí“ Unii do píízenosti jinému mezinárodnímu subjektu. Na druhou stranu z pozice výkonného orgánu je Komise odpovědná za naplňování Smlouvy, tj. i závazku čl. 6 odst. 2 SEU.

¹ Posudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, Avis 2/13, EU:C:2014:2454. (dále jen „Posudek“)

² Dále též jen „Smlouvy“ či „Základací smlouvy“.

³ Naším cílem tak není detailní rozbor návrhu Dohody ani Posudku, ale určitá abstrakce na jejich pozadí.

⁴ SEU, čl. 6 odst. 2.

⁵ Srov. SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2010, xli, 1299 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-807-4003-394, str. 50.

2.2. Historie přistoupení k EULP:

Intenzivní snahy Komise se jeví ještě pochopitelnější při uvážení její kontinuity v tomto úsilí. Přistoupení k EULP totiž není lisabonskou novinkou. Faktická setrvalost ve snaze Unie se na jakým způsobem přidružit k EULP je patrná již od konce 70. let, jak je v literatuře často připomínáno.⁶ Tyto snahy již vyústily v posudek SDEU 2/94 z 28. března 1996. V něm Soudní dvůr zkoumal především pravomoc Unie přistoupit k EULP, kterou orgány Unie v té době odvozovaly od tzv. doložky flexibility.⁷ V roce 1996 však soud judikoval absenci kompetence tehdy Evropského společenství přistoupit k EULP. Jinak by bylo, za dobového právního režimu nebylo přistoupení legálně možné: „[doložka flexibility] nemůže představovat základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Společenství nad obecný rámec vyplývající ze souhrnu ustanovení Smlouvy, a zvláště takových ustanovení, která vymezují úkoly a innosti Společenství“ a že „nemůže v žádném případě sloužit jako základ pro přijetí ustanovení, která by ve svých důsledcích v podstatě vedla ke změně Smlouvy bez postupu, který Smlouva za tímto účelem stanoví“.⁸ Není těžké uhodnout, že tento závěr se rozhodujícím způsobem promítl do znění čl. 6 SEU v lisabonské novelizaci.

Úsilí po přijetí Lisabonské smlouvy bylo tedy zintenzivněno.⁹ Vedením jednání za EU byla pověřena Komise. Dne 5. dubna 2013 bylo slavnostně oznámeno, že jednání vyústila v kompromisní dohodu o návrzích přístupových instrumentů. Komise se posléze dne 4. července 2013 obrátila na Soudní dvůr na základě čl. 218 odst. 11 SFEU s žádostí o posudek o slučitelnosti návrhu dohody - Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod - se Smlouvami.¹⁰ Soud posudek vydal 18. prosince 2014.¹¹

2.3. Institut posudku podle čl. 218 odst. 11 SFEU:

Zde je na místě uinit krátkou doplňující poznámku k institutu posudku podle čl. 218 SFEU, která nám dokreslí kolorit aktuální situace v otázce přistoupení. Především je

⁶ ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech: právní kvadratura kruhu?. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2010, č. 24, str. 1.

⁷ Tedy ustanovení dnešního čl. 352 SFEU, dříve čl. 308 Smlouvy o založení ES.

⁸ Posudek SDEU ze dne 28. 3. 1996, č. 2/94, EU:C:1996:140, body 34 a 35.

⁹ Zde je třeba připomenout, že i na straně RE byla patrná aktivita směřující k podpoře Unie v přistoupení. Přijetím Protokolu č. 14, totiž umožnila formální možnost přistoupení Unie, která není státem. Zajímavým dokreslením je i snaha Ruské federace dlouhé roky platnost tohoto protokolu blokovat.

¹⁰ Blíže k procesu tvorby návrhu např. zde: ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech: právní kvadratura kruhu?. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2010, č. 24, str. 1 – 2.

¹¹ Posudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, Avis 2/13, EU:C:2014:2454.

t eba íci, že ízení o posudku je zvláštním typem nesporného a preventivního ízení, odehrávající se výlu n p ed Soudním dvorem. Preventivního proto, že je možné podat žádost o posudek jen do chvíle uzav ení p edm tné smlouvy.¹² Posudek se m že týkat jakékoliv dohody ve smyslu l. 211 a 218 SFEU, tedy dohody mezi Uníí a t etími zem mi i mezinárodními organizacemi.¹³ Soudní dv r p ezkoumává jak slu itelnosti dohody se Smlouvami, tak pravomoc Unie i p íslušnost jednotlivých orgán k jejímu uzav ení.¹⁴ Logickou funkcí institutu je p edcházení potencionálním problém m po uzav ení mezinárodní smlouvy, již by Unie nemohla následn legáln plnit. Žádost o posudek mohou podat toliko lenský stát, Evropský parlament, Rada nebo Komise.¹⁵ Zásadní je zde však diskrece aktivn legitimovaných subjekt , žádost o posudek podat sice mohou, ale není to povinnost. I to je jist d vodem ojedín lého, p esto zásadního využívání tohoto institutu.¹⁶ Pokud Soudní dv r v posudku dosp je k záv ru, že je p edkládaná dohoda neslu itelná s primárním právem EU, nem že již tato legáln vstoupit v platnost, ledaže dojde k její relevantní zm n i relevantní zm n Smluv.¹⁷

2.4. D vody snahy p ístoupení:

Popsaná intenzivní snaha Komise je i výrazem širší tendence Unie p ístoupit k Úmluv . **D vod pro tento trend** je více a v tšina komentá se na nich shoduje. P edn by bylo p ístoupení nesmírným posílením legitimacy Unie i jejího právního ádu a též výrazem pokračujícího snižování demokratického deficitu unijních orgán .¹⁸ Zárove by se jednalo o symbolické gesto skute né oddanosti Unie lidským práv m, již tak ráda deklaruje a která je mimo jiné požadována Ústavními soudy. Praktickým d vodem je samoz ejm snaha o sjednocení úrovní ochrany lidských práv na evropském kontinentu, aplika ní praxe a standard , snaha o vzájemnou kompatibilitu obou doposud

¹² TOMÁŠEK, Michal. *Právo Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013, 494 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7576-533, str. 436.

¹³ SFEU, čl. 218 odst. 1.

¹⁴ TOMÁŠEK, Michal. *Právo Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013, 494 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7576-533, str. 435.

¹⁵ SFEU, čl. 218 odst. 11.

¹⁶ TOMÁŠEK, Michal. *Právo Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013, 494 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7576-533, str. 436.

¹⁷ SFEU, čl. 218 odst. 11.

¹⁸ BOBÁK, Martin. Přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2013, č. 5, str. 12.

separovaných a leckdy kolidujících systém. Některé komentátory i pokazují i na to, že přijetím Úmluvy by došlo k zaplnění mezer v ochraně lidských práv v Unii.¹⁹

Zdá se, že nezbytnost přistoupení je nezpochybnitelný fakt a debata o jeho užitečnosti je již i s ohledem na článek 6 SEU bezpředmětná, jeho naplnění je jen otázkou času.²⁰ Ovšem ve světle aktuálního posudku se samozřejmě přistoupení silně relativizuje a otázka užitečnosti přistoupení se stává znovu naléhavou.

3. Evropská unie a Evropská Úmluva o ochraně lidských práv:

Než přistoupíme k analýze právního stavu přistoupení, musíme si blíže představit některá relevantní fakta jak Rady Evropy, tak Evropské unie, jejich vývoj a vzájemný vztah a v neposlední řadě jejich pojetí lidských práv.

3.1. Rada Evropy a EULP:

Rada Evropy (dále jen „RE“) je typickým příkladem regionální mezinárodní organizace mezivládního typu.²¹ Vznikla na základě vícestranné mezinárodní smlouvy, tzv. Statutu Rady Evropy mezi deseti zakládajícími státy v roce 1949.²² Podle článku 1.1 Statutu je cílem RE „dosažení v tšís jednoty mezi jejími členy za účelem ochrany uskutečnění ideálů a zásad, které jsou jejich společným dědictvím, a usnadnění jejich hospodářského a společenského rozvoje“.²³ RE tak vznikla jako jeden z integrovaných projektů poválečné Evropy, dnes ji tvoří již 47 členských států.

Na přelomu Rady vzniklo v průběhu více jak šedesátileté historie přes 200 dalších mezinárodních smluv, nejen lidskoprávní tematiky.²⁴ Bezsporně nejvýznamnější je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která vstoupila v platnost 3. září 1953, a založila tak do dnešních dnů jeden z nejpropracovanějších a nejvyšších systémů ochrany lidských práv na světě.²⁵ A to především díky vybudované soudní ochraně Úmluvy. Každá ze smluvních stran má u Evropského soudu pro lidská práva

¹⁹ Blíže srov. např. ŠIPULOVÁ, Katarína. Základní práva v Evropské unii: přistoupení Evropské unie k Úmluvě Rady Evropy nabírá konkrétních rozměrů. *Bulletin zahraničního oddělení Nejvyššího soudu ČR*. 2011, č. 4.

²⁰ ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech: právní kvadratura kruhu?. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2010, č. 24, str. 1.

²¹ ČEPELKA, Čestmír. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, xli, 840 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1797-289, str. 70 – 80.

²² Statut byl přijat 5. 5. 1949, v platnost smlouva vstoupila záhy, již 3. 8. 1949.

²³ Statute of the Council of Europe, čl. 1.

²⁴ DUFEK, Pavel. *Lidská práva v mezinárodní politice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 447 s. Lidská práva. ISBN 978-807-4787-201, str. 183.

²⁵ Tamt., str. 180.

svého soudce, který je vždy volen ze tří kandidátů Parlamentním shromážděním RE.²⁶ ESLP je povolán k výkladu a aplikaci Úmluvy.²⁷ Stížnosti soud přijímá jak od samotných členských států, tak také od nevládních organizací, a především od fyzických osob.²⁸ Zásadními požadavky na přípustnost stížnosti je vyšetření všech dostupných vnitrostátních opravných prostředků, což vyjadřuje subsidiaritu evropské kontroly, dále dodržení šesti měsíců od konečného vnitrostátního rozhodnutí a v neposlední řadě fakt, že předem tento spor není projednáván u jiného mezinárodního orgánu, a už vyšetřovacího, i smírného.²⁹ Dále platí, v případě, že ESLP konstatuje ve svém rozsudku, že došlo k porušení EULP, je tento rozsudek pouze deklaratorní, sám nemá platnost dotčeného vnitrostátního aktu, a už vůbec ne jeho právní základ. Smluvní strany jsou navíc povinny řídit se pouze rozsudky, v nichž byly stranou sporu.³⁰ Nelze tedy mluvit o klasické precedenční funkci rozsudků, by tak svou argumentační silou mnohdy působily. Rovněž platí, že i svéinností je ESLP oprávněn vykládat toliko ustanovení Úmluvy, respektive jejích jednotlivých protokolů, a nikoliv ustanovení vnitrostátních i jiných právních předpisů. A koliv je tento požadavek prakticky nemožné absolutně dodržet.³¹ I přesto, že je rozsudek pouze deklaratorní a sám nic nemá, jsou dotčené smluvní strany povinny přijmout jednak individuální opatření vedoucí k odstranění důsledků konstatovaného porušení ve vztahu ke stěžovateli včetně spravedlivého zadostiučinění a jednak obecné opatření směřující k zamezení další obdobného porušování Úmluvy. Fakticky tak dochází k relativizaci zásady, že ESLP nemůže zasahovat do vnitrostátního právního řádu, tak je tomu pouze v případě styku, nepřímým k zásahům evidentně docházet musí. Faktem ovšem zůstává, že k docílení popsané nápravy, a už individuálního, i obecného charakteru, má ESLP, respektive RE, pouze diplomatické možnosti nátlaku, které mohou být silné jen tolik, nakolik je silná sama RE. Na výkon soudního rozhodnutí pak dohlíží Výbor představitelů vlád, respektive Výbor ministrů.³² Významnou roli má že sehrát také monitorovací činnost Parlamentního shromáždění.

²⁶ EULP, čl. 20 a 22.

²⁷ Tamt., čl. 32 a 33.

²⁸ Tamt., čl. 34.

²⁹ Tamt., čl. 35.

³⁰ Tamt., čl. 46.

³¹ Srov. VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Dojde s přistoupením EU k Evropské úmluvě o lidských právech k narušení autonomie právního řádu EU?. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2013, č. 10, str. 16.

³² EULP, čl. 46.

Úmluvu doplňují později přijaté protokoly, přičemž pouze u dvou, protokolů č. 1 a č. 6, jsou smluvními stranami i všechny smluvní strany EULP. Úmluva dále umožňuje jednotlivým státům uinit přístup k Úmluvě „výhrady všeobecné povahy“.³³

3.2. EU a ochrana lidských práv:

Vedle Rady Evropy se od padesátých let rovněž mohutně rozvíjí integrační projekt hospodářské spolupráce mezi státy Evropy, prováděný v rámci tří společenství – EHS, ESUO, EURATOM. Postupem doby první dvě splynuly a celek svou agendu výrazně rozšířil, dnes, po lisabonské revizi Základních smluv, tak mluvíme o Evropské unii.³⁴ Celý projekt samozřejmě nesl od počátku rysy mezinárodní organizace, neboť byl založen na mnohostranných mezinárodních smlouvách, jež se dnes transformovaly do dvou základních dokumentů EU – SEU a SFEU, doplněných mnoha protokoly. Byl základem Unie přešel v podobě dvou mezinárodních smluv, samotné společenství Unie dalece vykročilo ze stínu mezinárodní organizace a dnes je Unie běžně označována za zcela jediný subjekt mezinárodního práva, za subjekt *sui generis*.³⁵

Je ovšem třeba zdůraznit, že Unie vznikla jako hospodářsky integrační proces.³⁶ Spojovat s ním otázku lidských práv a jejich ochranu, navzdory vzletně formulované preambuli, by se v padesátých letech minulého století jevil jako absurdní.³⁷ Přesto, jak se postupně začaly uskutečňovat jednotlivé cílové etapy integrace, a především jak se rozšiřovala a obohacovala agenda Společenství, začaly se také vynořovat obtížné úzce související s otázkami základních práv. K tomu silně přispěl naprosto zlomový moment, kdy SDEU judikoval v případě Van Gend en Loos o primátu unijního práva ve vnitrostátním právním řádu.³⁸ Tím však byl uveden jen první imperativ v etické implikaci, které na něj navazují. Následoval judikát *Costa v. E.N.E.L.*, který zavedl princip jednotnosti komunitárního práva před právem vnitrostátním na vnitrostátní úrovni, s určitými důvody v případě *Simmenthal*, jenž stanovil princip **neaplikace** národního práva, které

³³ Tamt., čl. 57 odst. 1.

³⁴ EURATOM, který si podržel jistou exkluzivitu, ponecháme nadále v našem zkoumání stranou.

³⁵ Srov. např. TOMÁŠEK, Michal. *Právo Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013, 494 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7576-533, str. 55.

³⁶ Kde nadále hovoříme o Unii, rozumíme tím pro zjednodušení i různá vývojová stadia Unie s různými odlišnými dobovými názvy.

³⁷ Ačkoliv dvě lidskoprávní témata byla celému projektu od počátku inherentní – totiž téma zákazu diskriminace a volného pohybu. Ovšem v rámci Společenství byla jednak chápána specificky, a jednak nebyla motivována iusnaturalistickými ideály, leč ekonomicky.

³⁸ Rozsudek SDEU ze dne 5. 2. 1963, *van Gend en Loos*, 26/62, EU:C:1963:1.

odporuje právu komunitárnímu.³⁹ A dále judikát Von Colson a Kaman, který zavedl princip nepřímého úinku komunitárního práva, tedy povinnost eurokonformního výkladu.⁴⁰ Tyto a další navazující judikáty jsou dále vodem, pro dneš hovoříme o EU jako o ryze specifickém subjektu s vlastním, autonomním a do velké míry charakteristickým právním řádem.

Takto aktivistická judikatura SDEU vcelku pochopitelně vedla k různé odpovědi ze strany ústavních soudů členských států. Nejvýrazněji a nejpropracovaněji se k rodícímu se trendu vyjádřil německý Spolkový ústavní soud v judikátu zvaném Solange I. Budeme-li zásadu nepřímého úinku i zásadu jednotnosti a další dovozené principy chápat skutečně do důsledku, znamená to primát veškerého evropského práva i před zásadními normami jednotlivých států, totiž ústavami, ba dokonce jejich ústavními principy a garancí ochrany základních lidských práv.⁴¹ V nález Solange I tak soud v Karlsruhe konstatoval, že dokud (odtud německé „solange“) komunitární právo Společenství nebude obsahovat parlamentem schválený katalog uznaných a chráněných základních práv analogických práv chráněným německou ústavou, vyhrazuje si Spolkový ústavní soud právo přezkoumání komunitárních aktů, které by mohly být v rozporu s německými ústavními garancemi.⁴² Zavedení ochrany lidských práv na úrovni komunitárního práva tak bylo, v tomto kontextu, z velké části pragmatickým a nutným krokem, který Soudní dvůr musel učinit, aby ustavil zpříturitou rovnováhu.

Nicméně nebyla cesta snadná, SDEU musel přehodnotit judikáty z šedesátých let, kdy odkázal ochranu lidských práv pouze na vnitrostátní úroveň. Levev přelomovém judikátu Stauder interpretoval základní práva jako obecnou zásadu právní, již se pomůže nejen komunitární právo, ale iinnost orgánů Společenství.⁴³ Zdroj těchto práv ovšem odmítl hledat v judikatuře ústavních soudů, le nalezl je v ústavních tradicích jednotlivých států.⁴⁴ SDEU tak uznal nejen šetření základních práv na úrovni Unie, ale přímo je v jejich komplexnosti učinil součástí Unijního práva. V Příkladu Nold II a Rutili

³⁹ Rozsudek SDEU ze dne 15. 6. 1964, *Costa v E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66; rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, EU:C: EU:C:1978:49.

⁴⁰ Rozsudek SDEU ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153.

⁴¹ Rozsudek SDEU ze dne 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114.

⁴² Obdobné konstrukce pak přejala i řada ostatních evropských ústavních soudů, včetně českého.

⁴³ Rozsudek SDEU ze dne 12. 11. 1969, *Stauder*, 29/69, EU:C:1969:57.

⁴⁴ Tamt., bod 3.

pak ještě označil za zdroj poznání základních práv též lidskoprávní mezinárodní smlouvy, především EULP.⁴⁵ Vzniklou doktrínu nadále rozvíjel v bohaté judikatuře.

Na tento vývoj reagovaly ústavní soudy, které přehodnotily doktrínu Solange I. Ústavní soud SRN tak opět nejprezantněji formuloval nový názor v judikátu Solange II, kde řekl, že dokud Unie bude udržovat přijatý standard ochrany lidských práv, nebude v obecné rovině akty Unie přezkoumávat.

Na popsany vývoj reagovala též politická reprezentace společenství, a to ve dvou liniích. První je kontinuální snaha o přistoupení Unie k EULP, jak jsme ji nazvali výše. Druhou je pak přijetí vlastního lidskoprávního kodexu. Ten nakonec vznikl na přelomu tisíciletí. Úspěchem však byla snaha korunována až v roce 2007, kdy Listina základních práv a svobod Evropské unie (dále jen Listina) legislativním odkazem v Lisabonské smlouvě vstoupila jako právně závazný dokument do primárního práva. **Jedná se o velmi propracovaný katalog práv, který se v mnohém inspiroval v mezinárodní i v ústavních tradicích ochrany lidských práv. Zároveň úzce navázal na bohatou judikaturu SDEU.** Systém ochrany lidských práv, založený na Listině, má však svá výrazná specifika. A to v důsledku potřeby zachovat omezení působnosti Unie, ke kterému je jedině zmocněna ve Smlouvách.⁴⁶ Listina je proto závazná jen pro orgány Unie samotné a pro členské státy aplikující právo Unie. Nejedná se tak o plnohodnotný kodex obdobný mezinárodním smlouvám.

Aktuální stav ochrany lidských práv je vyjádřený v článku 6 SEU. Ten konstatuje trojí garanci ochrany, kdy Unie uznává základní práva stanovená Listinou a zároveň základní práva zaručená EULP a práva plynoucí z ústavních tradic států tvořící obecné zásady právní.⁴⁷

Je patrné, že lidská práva na evropské úrovni hrají zásadní roli, Unie si jejich ochranu zvolila jako jednu z domén a snaží se je prosazovat ve své zahraniční i humanitární a rozvojové **politice**.⁴⁸ Je ovšem třeba mít stále na paměti fakt, že Unie byla a je primárně ekonomicko-integrovaným seskupením. Ochrana lidských práv tak je na úrovni Unie vždy v určitém kontrastu, například v přidruženém vztahu k zájmům hospodářským.

⁴⁵ Rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 1974, Nold v. Komise, 4/73, EU:C:1974:51; rozsudek SDEU ze dne 28. 10. 1975, Rutili, 11/70, EU:C:1975:137.

⁴⁶ SEU, čl. 6 odst. 1.

⁴⁷ Tamt., čl. 6 odst. 3.

⁴⁸ Například tím, že ke smlouvám se třetími státy, kterým poskytuje rozvojovou či jinou pomoc, připojuje doložky o vypovězení v případě porušování lidských práv na území těchto států apod.

Toto hospodářské založení Unie je nejen určujícím prvkem, ale také omezením. Neboť unie je stále subjektem, jenž odvíjí veškerou svou agendu od pravomocí, které mu jako páni smluv svěřily členské státy a které nelze překračovat. Nemůže si tudíž svou agendu sama rozšiřovat. Proto lze – navzdory poměrně silnému přesvědčení o lidských právech jako neododdělitelné součásti práva Unie – objevit i názory, že celý „humbuk“ týkající se lidských práv v Unii je jen určitý mýtus.⁴⁹

3.3. Vztah SDEU a ESLP:

A už je dříve na lidská práva v Unii jen mýtem, pragmatickou politicko-legitimační potřebou, či opravdovým zájmem ochraňovat jedince v jeho neporušitelných nárocích, jedná se o velice výrazný proud unijního úsilí. A jako takový musí zákonitě zaujímat určitou pozici v režimu ochrany lidských práv v rámci EULP. Tento dualismus systémů, které sdílejí stejný cíl, ovšem jsou separované a mají vlastní výlučné prostředky k jeho dosažení, tak musí zákonitě vést k určitému napětí. V situaci, kdy jsou státy vázány dvěma nezávislými institucemi, které mohou ve svých požadavcích na stát kolidovat, je samozřejmě potřeba vzájemný vztah těchto institucí definovat.

Současná relace Unie a systému EULP se vyvinula v průběhu doby díky judikatu obou soudů a stojí na dvou pilířích. Prvním je právní názor SDEU, který se Maastrichtskou smlouvou přejal i do textu primárního práva a stal se základem dnešního článku 6 odst. 3 SEU; totiž princip, že základní práva plynoucí z EULP jsou uznávána za součást obecných zásad právních, platných v právu Unie. Druhým pilířem je postoj ESLP, jenž se k problematice vyjádřil v zásadním rozhodnutí v případě Bosphorus.⁵⁰ Zde byla před ESLP položena stížnost turecké firmy na Irsko, které ale jednalo v souladu se sekundárním právem Unie. ESLP v judikátu formuloval doktrínu „ekvivalentní ochrany lidských práv“. Tou presumoval domněnku, že v případě aplikace implementované povinnosti plynoucí z členství v EU, kdy členský stát nemá diskretní pravomoc, nebude – až na zcela zjevná pochybení – posuzovat soulad s Úmluvou, neboť Unie sama poskytuje ochranu lidských práv ekvivalentního rozsahu a kvality jako Úmluva.

4. Pokážky přistoupení k Úmluvě :

⁴⁹ SMISMANS, Stijn. The European Union's Fundamental Rights Myth. *Journal of Common Market Studies*. 2010, č. 1, str. 45 – 66.

⁵⁰ Rozsudek ESLP ze dne 30. 6. 2005, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Anonim Sirketi v. Irsko, č. 45036/98.

Nyní přistoupíme k samotné problematice podmínek přistoupení k EULP. Z nejrecentnějších optimistických vyjádření vyjednávacích týmů EU i RE, stejně jako Evropského parlamentu i Parlamentního shromáždění se mohlo zdát, že sjednání podmínek přistoupení je po zmocnění Unie v Lisabonské smlouvě již jen formalita a hladký proces.⁵¹ Opak byl ovšem pravdou.⁵² Obtíž, před které byla Komise postavena a kterým celí celý koncept přistoupení, je mnoho a jsou různého charakteru.

4.1. Obecné otázky přistoupení:

4.1.1. Rozsah přistoupení

První nejasností přistoupení je rozsah, a to ve dvou rovinách: rozsah právní a rozsah organizační. Pro omezený prostor našeho příspěvku ponecháme otázky organizačního rozsahu stranou, nebo mají spíše technický charakter a nejsou pro směr našich úvah zásadní. Rozsahem právním pak rozumíme míru, v jaké Unie přistoupí k EULP. Zda pouze k samotné úvodní listině, nebo i k protokolům, respektive k jakým. Nabízí se více různých problematických možností. Lze přistoupit toliko jen k samotné Úmluvě, nebo článek 6 SEU formuluje povinnost omezenou pouze na samotný dokument EULP ve znění protokolů č. 11 a 14 (které nepřidávají nic nad rámec Úmluvy, jen revidují text). Toto vyústění je pro svou **minimálnost** pochopitelně nejméně problematické, zároveň však také nejméně uspokojivé. Katalog závazných práv by byl velice omezený a celé přistoupení by přitom sobilou poněkud nedostojilo. I když pozdější protokoly výrazně doplní uje systém subjektivních základních práv. Mnohá z nich navíc vyjádřil SDEU ve své judikatuře. Přistoupení k dodatkovým protokolům je tudíž velice žádoucí. Vznikající problém je patrný: v důsledku odlišného přistoupení k ratifikacím jednotlivých protokolů signatáři státy RE není vůbec jasné, ke kolika a ke kterým konkrétním protokolům by měla přistoupit Unie. Je nabíledni zvážit množinu protokolů uznaných všemi státy, které jsou součástí Unie. Tato varianta je, zdá se, podporována v tšínov mezi zástupci členských států.⁵³ Zároveň se však objevují hlasy, že i takto vzniklý katalog je nedostatečný a neodpovídá úrovni ochrany lidských práv v Unii a že ani tato varianta

⁵¹ ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech: právní kvadratura kruhu?. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2010, č. 24, str. 1.

⁵² V tomto kontextu je zajímavým dokreslením fakt, že Radou schválené směrnice pro jednání Komise, které určují její mandát a cíle, jichž má být v dohodě dosaženo, zůstaly cíleně neveřejné a Rada se velmi zevrubnou argumentací, jež však nebyla příliš přesvědčivá, snažila vypořádat s žádostmi občanů o jejich odtajnění. Blíže viz dokument Rady č. 10817/10 z 8. 6. 2010.

⁵³ ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech: právní kvadratura kruhu?. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2010, č. 24, str. 2.

neodpovídá ú elu p istoupení Unie k EULP.⁵⁴ Zástupci Unie spíše tendují k uznání všech relevantních protokol i alespo takové sum , která se obsahov p ekryje s Listinou základních práv EU. Pon vadž by ovšem bylo právn velmi komplikované, aby Unie sama byla vázána i protokoly, ke kterým n které státy nep istoupily, vyzval Evropský parlament unijní státy, aby ke zbylým protokol m p istoupily a zvýšily tak minimální sdílené penzum protokol , k nimž by bylo následn p istoupení bezproblémové. Je ovšem diskutabilní, nakolik je tento požadavek v souladu s podmínkou, aby se dohoda nijak nedotkla konkrétního výsostného postavení jednotlivých stát v i EULP.⁵⁵ Posouzení odpov di ponecháváme váženému tená i k úvaze.

4.1.2. Unie ve smyslu státu v EULP:

Následujícímu problému je v komentá ích v nován velmi malý prostor, nebo je považován ist za formální, a je tak vypo ádán jen poukazem na revizi textu Úmluvy. Posud bylo umožn no pouze stát m být stranami EULP. Tomu nov elí lánek 17 protokolu . 14 EULP, který výslovn p ipouští EU jako smluvní stranu Úmluvy. Tato zm na zárove vyvolává pot ebu terminologických zm n v ad ustanovení EULP, která doposud pracovala se státov dnými pojmy.

Domníváme se však, že je zjednodušující považovat celý problém pouze za formula ní nesnáz, jíž lze snadno p eklenout terminologickými zm nami textu a zmocn ním Unie. Nabízí se otázka, zda za omezením signatá p ijatelných EULP není hlubší materiální zd vodn ní. Od po átku byla smyslem Úmluvy ochrana jednotlivc v jurisdikci signatá ských stát . Tedy ochrana p ed situací, kdy mohlo být do základních subjektivních práv jedince (legáln z pohledu vnitroprávního) zasaženo. Ovšem tento zásah je z pohledu **nadnárodního závazku** nežádoucí. ili materiálním znakem požadavku státnosti na signatá e EULP byl fakt, že se signatá m že dopustit lidskoprávního „deliktu“ a že zárove disponuje pravomocí vykonat rozhodnutí EULP a „delikt“ od init i vynutit jeho nápravu tak íkaje sám na sob . Je evidentní, že do takto vymezeného pojmu nemohly spadat jiné subjekty mezinárodního práva, tedy p edevším mezinárodní organizace, protože ob kritéria úzce souvisí s klasickými t emi defini ními znaky státu – obyvatelstvem, státním územím, ve ejnou mocí.⁵⁶ Situace je však složit jší nyní v p ípad

⁵⁴ Jednalo by se tak pravděpodobně jen o protokoly č. 1 a 6.

⁵⁵ SEU, čl. 6 odst. 2.

⁵⁶ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde, 1998, 369 s. Vysokoškolské právnícké učebnice. ISBN 80-7201-141-3, str. 46 an.

EU. Jak jsme zmínili, jedná se zcela specifický subjekt mezinárodního práva, který dalece přesáhne kategorii mezinárodní organizace, zároveň však v žádném případě nesplňuje klasická kritéria státnosti. Je třeba se zamyslet, zda Unie může vyhovět popsaným kritériím „státnosti“ inherentním Úmluvě, jak jsme je na rtli výše. Unie v určitém smyslu disponuje jak obyvatelstvem, tak územím. Ale pouze zprostředkovaně. Jinak by bylo územím a obyvatelstvem jednotlivých členských států v jejich souhrnu. Unie je nadána i určitou obdobou veřejné moci, ovšem jen v rozsahu přenesených pravomocí, jak je jejich přenos chápán ve Smlouvách.⁵⁷ Pochopitelně se nejedná o zprostředkování ve smyslu zprostředkování obyvatelstva a území, ale o přímý výkon. Současně ale Unie nedisponuje žádnou faktickou donucovací pravomocí, se kterou nutně počítá Úmluva. Jakýkoliv výkon všech aktů Unie je závislý na vůli jednotlivých členských států.⁵⁸ Domníváme se, že popsané rysy „unijního“ obyvatelstva a „unijní“ veřejné moci prostě klasické vynucovací pravomoci plně neodpovídají kritériím státu coby subjektu EULP.

4.2. Požadavky formulované Smlouvami:

Samotná SEU stanovuje zásadní, a přitom obecnou podmínku: „*Přistoupení k [EULP] se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.*“⁵⁹ Samotné přistoupení tedy nemá žádný dopad ani na kvalitu, ani na kvantitu pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách, a to jak v pozitivním, tak negativním smyslu. Toto obecné ustanovení je následně přitom konkretizováno a rozvinuto ve třech částech protokolu č. 8 ke Smlouvám. Článek 1 říká, že „*Dohoda o přistoupení Unie k [EULP] musí odrážet nezbytnost zachování specifických rysů Unie a práva Unie*“, a to především, ale ne výlučně, v případě organizačního zapojení Unie v kontrolních orgánech Úmluvy specifickou úpravou a vedle toho zajištěním žádného podávání stížností vůči odpovídajícím adresátům.⁶⁰ Článek 2 požaduje zajištění nedotknutelnosti přitomnosti Unie jako celku, stejně jako jejich jednotlivých orgánů. Zároveň požaduje, aby přistoupení nijak nezasahovalo do zvláštního postavení jednotlivých států Unie vůči Úmluvě a do jejich potenciálních výhrad podle článků 15 a 57 EULP.⁶¹ Článek 3 protokolu pak výslovně uvádí nedotknutelnost č. 344 SFEU, tedy zákaz řešit spory ze Smluv i o

⁵⁷ Srov. SFEU, čl. 2 – 6.

⁵⁸ Pomiňme zde samozřejmě nesmírný tlak případných ekonomických důsledků nespolupráce. Ten je však spíše vedlejším efektem, než cíleným nástrojem Unie.

⁵⁹ SEU, čl. 6 odst. 2.

⁶⁰ Protokol č. 8, čl. 1.

⁶¹ Tamtéž, čl. 2.

výklad Smluv mezi členskými státy Unie jinak, než jak připouští Smlouvy. Shrnutí primárního práva Unie formuluje 4 požadavky na případnou dohodu o přistoupení: (1) dohoda musí respektovat svébytnost a zvláštnosti charakteru Unie i unijního práva, (2) dohoda se netkne pravomocí, kompetencí a působností Unie, ani pravomocí jejích orgánů stanovených Smlouvami, (3) dohoda se nijak netkne postavení členských států Unie v rámci EULP a (4) dohoda nepřipustí, aby bylo možno řešit spory mezi členy Unie jinak, než podle Smluv a v rámci Unie samotné. Požadavky 1 a 2 jsou poněkud abstraktní, otevřené interpretaci, navzdory své poměrně rigiditě. Zároveň tvoří jakýsi referenční rámec pro případným konkrétnějším požadavkům a ustanovením Dohody, stejně jako požadavkům 3 a 4. Zvláště bod 4 pak považujeme pouze za konkrétní specifikaci požadavků obsažených v bodech 1 a 2. Jeho výslovné uvedení v primárním právu je nepochybně dáno faktem, že podřízení Unie externímu soudu, který je příslušný k řešení sporů mezi státy plynoucích z Úmluvy, by přirozeně tendovalo také k rozhodování sporů ze Zakladatelských smluv Unie.

4.2.1. Specifické rysy EU a práva EU:

4.2.1.1. Vzájemná důvěra států Unie

Požadavek (1) pracuje doslova s pojmem „specifický rys“ Unie a práva Unie.⁶² Co rozumět tímto specifickým rysem je na první pohled těžké určit. Vodítko, jak pojem chápat, poskytuje SDEU ve svém posudku 2/13. Základním specifickým rysem je fakt, že Unie jako celek je budována na principu vzájemné důvěry mezi členskými státy, která se manifestuje v principu loajální spolupráce.⁶³ Tato důvěra je však, dle SDEU, přistoupením k EULP ohrožena, nebo členskými státy je poskytnut prostor vzájemně se kontrolovat v dodržování lidských práv prostřednictvím řízení před ESJP.⁶⁴

4.2.1.2. Výlučnost SDEU:

Jedním z dalších potenciálně ohrožených rysů je výsostné postavení SDEU coby jediného orgánu povolaného vykládat a sjednocovat právo Unie v celé jeho bohatosti a zároveň řešit spory o právo Unie mezi členskými státy. Je třeba konstatovat, že pro přistoupení k EULP by se de iure měly řešit před SDEU i spory mezi státy Unie plynoucí z porušení EULP, nebo Úmluva by se stala součástí práva Unie. To je pochopitelné

⁶² Tamt. čl. 1.

⁶³ SEU, čl. 4 odst. 3.

⁶⁴ Posudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, Avis 2/13, EU:C:2014:2454, bod 194.

v p íkrém rozporu s nastaveným kontrolním mechanismem systému EULP. Neposta í zde ani formální výklad, kdy by se ustanovení Úmluvy o p íslušnosti ESLP v t chto otázkách chápalo jako *lex specialis* ke kompeten ním ustanovením SDEU. Jednak pro bytostný charakter SDEU jakožto výlu ného arbitra, jenž má být šet en dle l. 6 SEU a speciální normou nelze upravit. A také pro výslovný požadavek šet ení l. 344 SFEU. Hypotetickým východiskem by bylo využití možnosti p ístoupení k Úmluv s výhradou, kdy by se Unie rozhodla neuznat ustanovení Hlavy II Úmluvy. V podstat by tak jen inkorporovala katalog subjektivních práv z Úmluvy do práva Unie.⁶⁵

Požadavek výsostnosti SDEU je také t žké uhájit v situaci, kdy bude ESLP posuzovat jakékoliv ustanovení práva EU. Lze namítat, že ESLP nemá formáln možnost vykládat právo Unie, je povolán výhradn ke konstatování slu itelnosti, i neslu itelnosti ustanovení s Úmluvou. V praxi je ovšem nemožné, aby štrasburský soud posuzoval slu itelnost jakéhokoliv ustanovení s Úmluvou, aniž by toto ustanovení neinterpretoval.⁶⁶ Lze dále namítnout, že i kdyby si pro sebe ESLP posuzoval právo Unie, jeho jakýkoliv výklad, který si intern provede, nebude nijak závazný, nebo závazné je jen kone né stanovisko rozsudku. Ovšem takováto konstrukce je írým sloví ka ením a faktický význam štrasburského výkladu bude nezpochybnitelný. Komise pro tyto p ípady spoléhala na institut p edb žného ízení. Ovšem zcela ve shod se SDEU se nám jeví i tato úprava nedostate ná. A to p edevším proto, že vyjád ení SDEU není pro ESLP závazným. Navíc o ízení musí rozhodnout ESLP.⁶⁷

4.2.1.2.1. Institut p edb žného ízení:

Komise v návrhu dohody vytvo ila celkem dva nové instituty, jež m li pomoci vyhov t požadavk m šet ení zvláštních rys Unie. Mechanismus p edchozího zapojení (*the prior involvement*) i p edb žného ízení má být uplat ován v právním sporu posuzovaném ESLP, který vyvstal p ed vnitrostátními soudy, týká se výkladu práva Unie a nikdy nebyl p edm tem ízení o p edb žné otázce podle lánku 267 SFEU.⁶⁸ Má tak umožnit SDEU, aby se vyjád il k otázce slu itelnosti dot ené unijní normy s EULP

⁶⁵ EULP, čl. 57.

⁶⁶ VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Dojde s přistoupením EU k Evropské úmluvě o lidských právech k narušení autonomie právního řádu EU?. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. 2013, č. 10, str. 15 - 16.

⁶⁷ VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Plánované přistoupení EU k EÚLP a mechanismus spolužalovaných. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci: Aktuální otázky lidských práv*. 2013, č. 12, str. 8.

⁶⁸ Na předběžnou otázku totiž není za normálních okolností právní nárok. Srov. TOMÁŠEK, Michal. *Právo Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013, 494 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7576-533, str. 394.

p edtím, než ve v ci rozhodne ESLP.⁶⁹ Chrán na tím má být výsada SDEU závazn interpretovat právo Unie. Zárove je to ud lení ur itého privilegia SDEU, p ednostn se vyjad ovat k dosud nezkoumaným normám unijního práva. Jedná se o vyjád ení zásady subsidiarity p ezkumu ESLP.⁷⁰ SDEU však obdobn jako v ízení o p edb žné otázce m že p ezkoumávat toliko právní základ dot eného Unijního p edpisu, žádné skutkové okolnosti. Tento institut blízce souvisí mechanismem spolužalovaného, pon vadž jej lze uplatnit pouze v situaci, kdy bude Unie v pozici spolužalovaného.⁷¹

Velkým otazníkem celého ízení je obava mnoha komentátor , že bude prodlužovat již tak velmi zdlouhavá ízení u ESLP.⁷² Proto by m l být SDEU limitován 6 m sí ní lh tou k vyjád ení.⁷³ Jak jsme konstatovali výše, hlavní slabinou institutu z stává nezávaznost vyjád ení SDEU.

4.2.1.2.2. Institut spolužalovaného:

Mechanismus spolužalovaného i n kdy spoluú asti (co-respondent) je ešením situace, kdy je st žovatelem za stranu sporu ozna ena pouze Unii, i pouze lenský stát, i více lenských stát , a koliv je žádoucí, aby stranami sporu byly jak Unie, tak p íslušný stát i státy. K takovým situacím m že docházet v následujících p ípadech, kdy bude žalována Unie za ustanovení primárního práva a je žádoucí, aby se státy staly spolužalovanými, nebo jen oni mohou smlouvy zm nit. Opa ný p ípad je žalování státu za akt vycházející ze sekundárního práva. Zde je žádoucí zapojení Unie, aby se mohla ke zkoumané norm sama vyjád it.

Smyslem institutu je jednak spravedlivé vypo ádání se s odpov dností za porušení EULP. Spoluú ast zárove dává ob ma aktér m, p vodnímu i „p izvanému“ ú astníku stejná práva a stejnou možnost se hájit. Zárove tím, že se spolužalovaný stane stranou sporu, bude pro n j rozsudek rovn ž závazný. Tím by se m l také zefektivnit výkon

⁶⁹ VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Plánované přistoupení EU k EÚLP a mechanismus spolužalovaných. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci: Aktuální otázky lidských práv. 2013, č. 12, str. 8.

⁷⁰ Tamt.

⁷¹ Tamt.

⁷² VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Plánované přistoupení EU k EÚLP a mechanismus spolužalovaných. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci: Aktuální otázky lidských práv. 2013, č. 12, str. 8.

⁷³ Tamt.

rozhodnutí.⁷⁴ Avšak dle Návrhu má být ESLP uznán vinným i jen jednoho ze spoluúčastníků – jen žalovaného i jen spolužalovaného.⁷⁵

Návrh dále stanoví, že spolužalovaným je možné se stát jen rozhodnutím ESLP, a to na návrh Unie i členského státu. Alternativou pak je přijetí návrhu ESLP směřovanému státu i Unii. Tím se brání tomu, aby mohl ESLP volně stanovit n koho spolužalovaným, což by bylo v rozporu se zákazem s požadavky článku 6 SEU. Závěrem je nutné připomenout, že mechanismus spolužalovaného není totožný s klasickým zapojením třetího účastníka, ten se totiž na rozdíl od našeho mechanismu nestává stranou sporu.

Popsaný mechanismus přináší spoustu procesních nejasností, které bude třeba objasnit.⁷⁶ Důsledkem zavedení obou popsaných institutů by byl vznik nerovnoprávnosti subjektů EULP: Silné zvýhodnění Unie oproti ostatním státům plyne již i z mimořádných požadavků Unie, zvýhodněny by však byly i státy Unijní oproti neunijním, což se nám jeví, jako další zásadní překážka přistoupení.

4.2.1.3. „Nadřazenost“ SDEU Ústavním soudům:

Specifickým rysem SDEU je dále fakt, jak ukazuje posudek, že pro svou interpretační výlučnost je SDEU odlišný – a v tomto smyslu – „nadřazený“ soudům ústavním. SDEU je povolán podávat jim závazný výklad, je tak fakticky v určité řídicí pozici vůči nim.⁷⁷ Přistoupením k Úmluvě a podrobením externí kontrole by však byl tento rys ohrožen, SDEU by se dostal naroveň soudům členských zemí, a to z hlediska fungování práva Unie je velice problematické. Zdá se, že otázce přistoupení k EULP je inherentní neslučitelnost se v rámci výše popsanými specifickými rysy Unie.

4.2.2 Nedotknutelnosti pravomocí, kompetencí a předsobnosti Unie:

Požadavek nedotknutelnosti pravomocí Unie předsobností na první pohled absurdní. Imanentní součástí uzavření mezinárodní smlouvy je přijetí určitých práv a závazků. Bez toho se nejedná o smlouvu. Představa, že takové přijetí práv a povinností se obejde bez jakéhokoliv zásahu do pravomocí je nesmyslná. V případě nedotknutelnosti pravomocí

⁷⁴ VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Plánované přistoupení EU k EÚLP a mechanismus spolužalovaných. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci: Aktuální otázky lidských práv. 2013, č. 12, str. 15 – 16.

⁷⁵ Tamt.

⁷⁶ Blíže viz ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech: právní kvadratura kruhu?. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2010, č. 24, str. 3.

⁷⁷ Srov. posudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, Avis 2/13, EU:C:2014:2454, body 165 an. a bod 193.

Unie musíme vycházet z určité příměnosti změn. Posouzení dodržení tohoto kritéria je do velké míry otázkou subjektivního poměrování, nakolik jsou přijaté vlivy potencionálně a nakolik nekolidují s určitými fundamenty pravomocí a působnosti Unie a jejích orgánů. Jinak řečeno, je třeba zvážit, jestli přijetí Dohody nepřidává nové a především nesystémové pravomoci a nebere již existující kompetence a tím nevyhýlí k ohrožení harmonii rozdělení pravomocí v Unii. Zároveň je to požadavek na to, aby stávající pravomoci Unie nebyly neadekvátně omezeny, posíleny a oslabeny. Jak dříve poznává generální advokátka, je třeba odlišit změny pravomocí ve smyslu výše popsaném od umělého omezení a rozšíření jejího výkonu.⁷⁸ Takto se lze elegantně vyjádřit například s námitkou, že mechanismus předběžného řízení přidává novou pravomoc SDEU. Ve skutečnosti je to však jen rozvinutí principu využívání předběžného řízení za účelem jednotného výkladu a uplatnění práva EU prostřednictvím SDEU. Předběžné řízení je sice formálně zcela novým druhem řízení, a to jak u Lucemburského, tak u Štrasburského soudu, ale obsahově nepřináší nic nového a převratného.

5. Závěr:

Předložili jsme řešení a některé teoretické úvahy nad otázkami souvisejícími s přistoupením Unie k EULP a pokusili se upozornit na některé problémy, které plynou z posudku Soudního dvora a z textu Smluv. Otázkou je, zda lze zmíněné problémy vyřešit jinou textací návrhu dohody a vyřešit tak problém odmítavého stanoviska SDEU. Domníváme se, že pro předložené principiální rozpory celé konstrukce smluvního přistoupení, musí každý další pokus ztroskotat. Je jistě možné současnou dohodu upravit a uzavřít bez posudku SDEU. Takový postup se však oprávněně jeví velmi nešťastným, le teoreticky možným. Možnou alternativou je změna Smluv tak, aby se vyřešili principiální rozpory, především postavení SDEU. V případě volby této varianty by však bylo třeba zvážit dva zájmy: skutečnou potřebu Unie přistoupit k EULP, nejen formální požadavek SEU, v rámci principiálního rozkolísání soudnictví Unie. Otázkou i v takovém případě zůstává statut Unie jako „státu“ a rovněž otázka rovnosti subjektů EULP. I tato cesta se tak jeví velmi nejistou. Nabízí se však ještě jiná změna Smluv.

5.1. Hypotetické scénáře:

Po zvážení všech alternativ se domníváme, že nejvhodnější řešení celého problému s přistoupením je v zásadě známo. Je jím totiž zachování stávajícího stavu. Domníváme se, že

⁷⁸ Tamtéž, bod 37 an.

doktrína vybudovaná na principu Bosphorus je za aktuálního stavu nejen postačující, nýbrž nejlépe fungujícím režimem. Jeho jediná vada – totiž dualismus ochrany práv – je nejmenším zlem v porovnání s problémy formálního přistoupení k Úmluvě .

Na příkladu prozatímní ústavy Spolkové republiky Německa – jež je provizorní již 60 let a vyvinul se z ní ústavní systém jednoho z hospodářsky nejsilnějších států Evropy s jedním z nejvyšších systémů ústavního soudnictví – je totiž vidět pozoruhodný fakt. Totiž, že leckdy úsporný, ale rozumný kompromis, vytvořený tak říká „za pochodu“ skutečnými profesionály, může fungovat lépe, než sebepracovanější předipravená organizační norma, která nevznikne z potřeby skutečné praxe, nýbrž na politickou objednávku. A obdobná je, dle našeho názoru, i současná situace v otázce (ne) přistoupení EU k EULP.

Oslabením a vypuštěním odstavce 2 článku 6 SEU by se tak ponechal vztah EU a režimu ochrany lidských práv v rámci EULP zbudovaný na skutečnosti, že všechny členské státy Unie jsou zároveň signatáři EULP, prostřednictvím něhož je EULP v jistém smyslu závazná i pro Unii samotnou i bez formálního potvrzení Dohodou, tak jak bylo judikováno, jako součást obecných zásad právních.

Použitá literatura:

- SYLLOVÁ, Jind iška. Lisabonská smlouva: komentá . Vyd. 1. Praha: C.H.Beck, 2010, xli, 1299 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-807-4003-394.
- TOMÁŠEK, Michal. Právo Evropské unie. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013, 494 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7576-533.
- EPELKA, estmír. Mezinárodní právo ve ejné. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, xli, 840 s. Právnícké u ebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1797-289.
- DUFEK, Pavel. Lidská práva v mezinárodní politice. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 447 s. Lidská práva. ISBN 978-807-4787-201.
- PAVLÍ EK, Václav. Ústavní právo a státov da. Praha: Linde, 1998, 369 s. Vysokoškolské právnícké u ebnice. ISBN 80-7201-141-3
- BOBÁK, Martin. P istoupení EU k Evropské úmluv o lidských právech. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci. 2013, . 5. Dostupné z: <http://www.centrumlidskaprava.cz/sites/centrumlidskaprava.cz/files/attachement/bulletin/bulletin-v-5.pdf>.
- SMISMANS, Stijn. The European Union's Fundamental Rights Myth. Journal of Common Market Studies. 2010, . 1, str. 45 – 66.
- ŠIPULOVÁ, Katarína. Základní práva v Evropské unii: p istoupení Evropské unie k Úmluv Rady Evropy nabírá konkrétních rozm r . Bulletin zahrani ního odd lení Nejvyššího soudu R. 2011, . 4.
- VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Dojde s p istoupením EU k Evropské úmluv o lidských právech k narušení autonomie právního ádu EU?. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci. 2013, . 10. Dostupné z: <http://www.centrumlidskaprava.cz/sites/centrumlidskaprava.cz/files/attachement/bulletin/bulletin-v-10final1.pdf>.
- VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Plánované p istoupení EU k EÚLP a mechanismus spolužalovaných. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci: Aktuální otázky lidských práv. 2013, . 12. Dostupné z: <http://www.centrumlidskaprava.cz/sites/centrumlidskaprava.cz/files/attachement/bulletin/bulletin-v-12final.pdf>.
- VYSLOUŽILOVÁ, Johana. Plánované p istoupení EU k EÚLP a p edchozí zapojení Soudního dvora EU. Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci. 2014, . 1. Dostupné z:

<http://www.centrumlidskaprava.cz/sites/centrumlidskaprava.cz/files/attachement/bulletin/bulletin-lp2-vi1.pdf>.

ZBÍRAL, Robert. Jednání o přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o lidských právech: právní kvadratura kruhu?. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck, 2010, . 24. Dostupné z: http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/politologie/Pristoupeni_k_EULP.pdf .

Právní předpisy:

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění), Úřední věstník Evropské unie 2012/C 326/1.

Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění), Úřední věstník Evropské unie 2012/C 326/1.

Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník Evropské unie 2012/C 326/2.

Protokol (č. 8) k čl. 1. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii O přistoupení unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Úřední věstník Evropské unie 2012/C 326/1.

Statute of the Council of Europe. Dostupné z:

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Dostupné z:

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

Judikatura SDEU:

Posudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, Avis 2/13, EU:C:2014:2454.

Posudek SDEU ze dne 28. 3. 1996, . 2/94, EU:C:1996:140.

Rozsudek SDEU ze dne 5. 2. 1963, van Gend en Loos, 26/62, EU:C:1963:1.

Rozsudek SDEU ze dne 10. 4. 1984, Von Colson a Kamann, 14/83, EU:C:1984:153.

Rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C: EU:C:1978:49.

Rozsudek SDEU ze dne 15. 6. 1964, Costa v E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66.

Rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 1974, Nold v. Komise, 4/73, EU:C:1974:51.

Rozsudek SDEU ze dne 17. 12. 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114.

Rozsudek SDEU ze dne 28. 10. 1975, Rutili, 11/70, EU:C:1975:137.

Rozsudek SDEU ze dne 12. 11. 1969, Stauder, 29/69, EU:C:1969:57.

Názor generální advokátky ze dne 13. 6. 2014 k řízení o posudku Avis 2/13, EU:C:2014:2475.

Judikatura ESLP:

Rozsudek ESLP ze dne 30. 6. 2005, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Anonim Sirketi v. Irsko, .45036/98.