

Dagmar Černá: Standard ochrany lidských práv v Evropě

Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2009, 161 s., ISBN 978-80-87146-21-7

Petr Mlsna*

Recenzovaná kniha, která byla vydána v rámci edice Pramenů Nové proudy právní vědy Právnickou fakultou UK v Praze, je knižním výstupem disertačního řízení autorky. Podtitul knihy zní Srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie. Ochrana lidských práv je z hlediska mezinárodního práva relativně nový fenomén, který se začal rozvíjet až v období po 2. světové válce. Po prvních nesmělých, ale významných pokusech, jako byla Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948, bylo přijetí evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) v roce 1950 prvním významným počinem v oblasti regionální ochrany lidských práv a základních svobod na evropském kontinentě.

Autorka v knize vyzdvihuje přelom v pojetí jednotlivce jako subjektu mezinárodního práva, kdy již jednotlivec nepředstavuje pouze destinatáře výhod zakotvených v mezinárodních smlouvách, ale je mu přiznána mezinárodněprávní subjektivita, aby sám mohl hájit lidská práva a základní svobody před mezinárodními institucemi. Lidským právům je přiznána objektivní povaha, která se odráží v povinnosti států respektovat tuto jejich vlastnost bez ohledu na reciprocitu ze strany ostatních států. Cílem práce je zmapovat základní vývojové fáze evropského regionálního systému ochrany lidských práv a základních svobod, a to nejenom v rámci Rady Evropy, ale též v rámci Evropských společenství a Evropské unie. Evropská společenství byla založena primárně jako mezinárodní organizace, jejichž hlavním posláním bylo posilování a prohlubování hospodářské integrace mezi členskými státy. Nicméně nemožnost rozdělení právního systému ES na oblast ryze hospodářského práva a oblast lidskoprávní vedla v relativně krátké době k nezbytnosti formulování základních doktrín Evropským soudním dvorem ve věci ochrany lidských práv a základních svobod (např. rozsudek ve věci *Stauder v. Ulm* aj.). Nový aspekt do ochrany lidských práv v rámci Evropské unie vnáší také tzv. Lisabonská smlouva, která odkazuje na Listinu základních práv Evropské unie; formálněprávně z ní primární právo nečiní součást komunitárního práva a ani se nejedná o lidskoprávní smlouvu, ale přiznává jí stejnou právní zá-

vaznost, jaké požívají zakládací smlouvy a smlouvy je měnící, tj. právo primární.

Po metodologickém vymezení základních otázek v první kapitole, na které chce autorka v práci odpovědět, se v druhé části práce lze seznámit s historickým vývojem vzniku Evropské úmluvy, a to v úzké vazbě na vznik Rady Evropy v roce 1949. Ke slavnostnímu přijetí Evropské úmluvy došlo v roce 1950 v Římě s tím, že v platnost vstoupila v roce 1953. Bez zajímavosti nejsou některé okrajové poznámky, které autorka v rámci této kapitoly uvádí, jako je třeba skutečnost, že Francie, byť byla jedním ze signatářů Evropské úmluvy, k její ratifikaci došlo až v roce 1974, tj. více jak po čtvrt století. K faktickému vzniku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) pak došlo až v roce 1959. V rámci druhé kapitoly má čtenář možnost se seznámit s obsahem Evropské úmluvy, kde autorka přehledně přistupuje k členění jejího obsahu podle zásady *ratione personae*, *ratione materiae* a *ratione loci*. Je třeba říci, že toto metodologické kritérium je vhodně zvolené, neboť poskytuje dostatek prostoru nejenom pro samotnou hmotněprávní analýzu Evropské úmluvy, jakož i jejích dodatkových protokolů, ale také prostor pro analýzu základní judikatury ESLP, který se k otázce působnosti Evropské úmluvy v judikatuře hojně vyjadřuje a na niž je v celé práci odkazováno, což lze označit za velký klad této knihy. Klasickými rozsudky z hlediska extenzivního výkladu působnosti Evropské úmluvy jsou rozsudky ve věci *Soering*; *Loizidou*; *Bankovic a jiní*.

Autorka ovšem v knize volí i jiná kritéria, na jejichž základě člení obsah Evropské úmluvy, jako je členění na práva derogovatelná, tj. ta, která lze za podmínek stanovených Evropskou úmluvou omezit, a na ta, jejichž charakter je absolutní a jejichž omezení je tudíž nemožné. Specifický systém ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy vede autorku i ke kritickému zhodnocení judikatury ESLP ve vazbě na zásadu *self restraint*. V tomto ohledu je zajímavý rozbor článku 57 Evropské úmluvy týkající se možnosti signatářských států podávat výhrady k Evropské úmluvě, kdy si ESLP přisvojil v průběhu doby kompetenci rozhodovat o přípustnosti učiněných výhrad, což je z hlediska mezinárodního práva neobvyklá a převratná skutečnost (s. 21).

* JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.; ředitel Odboru vládní legislativy Úřadu vlády ČR, Katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

Pouze okrajově se autorka v rámci práce zabývá vnitrostátním postavením Evropské úmluvy a její právní sílou v právních řádech jednotlivých signatářských států (s. 22), což lze označit za jistou mezeru v práci. V rámci druhé kapitoly pak autorka podrobně rozebírá jednotlivé dodatkové protokoly z hlediska jejich obsahu, jakož i z hlediska jejich povahy, tj. zda se jedná o protokoly obligatorní nebo fakultativní. Zásadní je v tomto ohledu přijetí a význam Protokolu č. 11, kterým byl vytvořen jeden ESLP, koncipovaný jako stálý soudní orgán. Bez nadsázky lze označit Protokol č. 11 za nejvýznamnější procesní součást Evropské úmluvy, neboť jeho smyslem bylo zefektivnění řízení před ESLP, jakož i zkrácení délky řízení před ním. V těchto souvislostech autorka analyzuje význam dosud neratifikovaného Protokolu č. 14, který se dotýká institucionálních otázek ESLP a procesního řízení před ním, ale také problematikou podmínek, které je třeba splnit před samotným podáním stížnosti k ESLP, tj. vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků; 6 měsíční lhůta od posledního rozhodnutí, proti kterému neexistuje účinný opravný prostředek; překážky *ne bis in idem* a litispendence; nezbytnost, aby stížnost byla odůvodněná apod. Rozbor procesních podmínek, bez jejichž naplnění by nebyla stížnost přijata k řešení, je doplněn o bohatou judikaturu ESLP.

Součástí druhé kapitoly je také zhodnocení judikatury ESLP z právně teoretického hlediska, kdy ESLP se ve své judikatuře nejvíce opírá o teleologický výklad, neboť považuje Evropskou úmluvu za souhrn objektivních závazků. Judikaturu ESLP označuje sama autorka za dynamickou a evolutivní, ve které se odráží princip efektivity, který ESLP razí, tj. poskytování maximálně možné ochrany lidským právům a základním svobodám (s. 58). Princip efektivity se odráží v hmotněprávním rozsahu lidských práv, kterým ESLP poskytuje ochranu, např. extenzivním výkladem práva na soukromý a rodinný život dospěl ESLP k evolutivnímu výkladu, kdy do tohoto práva zasahuje i nesnesitelné zatížení zápachem (*López Ostra v. Španělsko*), přičemž pokud mají státní orgány informace o nebezpečných zápachích, pak je jejich povinností informovat občany, kteří v takové oblasti žijí (*Guerra a další v. Itálie*). Dynamický výklad Evropské úmluvy ze strany ESLP je v zásadě kontradiktorní k výkladovým metodám, jež jsou zakotveny v čl. 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, které lze označit za výkladové metody historické a statické. Pokud ovšem ESLP přiznává lidským právům a základním svobodám extenzivní rozsah, pak restriktivně postupuje v případě výkladu výjimek, co do jejich omezení. Dynamický výklad ESLP se odráží také ve skutečnosti, že dokáže nalézat konsensus v otázkách, které jsou jinak považovány za kontroverzní, jako je např. právo transsexuálů uzavřít sňatek.

V třetí kapitole se autorka zabývá systémem ochrany lidských práv v rámci Evropské unie, kdy na počátku kapitoly přináší základní přehled geneze lidských

práv v rámci ES a EU, jakož i přehled prvních pokusů o přijetí lidskoprávního katalogu v ES (s. 68-69). Klíčovými právními základy na cestě k unijnímu lidskoprávnímu katalogu je Maastrichtská a Amsterdamská smlouva, které záruku ochrany lidských práv považují za jednu z podmínek členství v EU. Pokud jde o Listinu základních práv EU, pak autorka správně upozorňuje na některé obsahové změny, k nimž došlo v době po jejím přijetí. Listina základních práv EU byla přijata na Mezivládní konferenci v Nice v roce 2000, později byla také součástí Smlouvy o Ústavě pro Evropu a nakonec i jakousi neformální součástí Lisabonské smlouvy s tím, že od původnímu textu z Nice došlo k posunu *ratione personae*. Původně se Listina měla vztahovat pouze na orgány Unie, nyní se vztahuje jak na orgány Unie, tak i na další subjekty, včetně členských států.

Terminologicky je třeba uvést, že základními právy v EU se myslí lidská práva všech generací. V rámci třetí kapitoly autorka rozebírá postavení Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) jako strážce dodržování lidských práv v ES, popř. EU. Tento rozbor je doplněn o hojnou judikaturu (*Stork; Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaften; Solange I; Solange II; Stauder; Nold; Internationale Handelsgesellschaft* aj.). Vzhledem k absenci závazného lidskoprávního katalogu v ES probíhala ochrana lidských práv v ES ze strany ESD na bázi přejímání Evropské úmluvy a volně také judikatury ESLP, a to vše cestou hodnotící komparace, na jejímž základě se za obecnou právní zásadu vybere standard, který se po srovnávací analýze národních právních řádů zdá být nejvhodnějším řešením daného případu. Je-li případných řešení více, pak ESD vybere to, které nejvíce odpovídá cílům ES, popř. EU (s. 77). Podle ustálené judikatury ESD jsou základní práva nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování zajišťuje ESD. V tomto ohledu se pak inspiruje ústavními tradicemi společnými členským státům, jakož i informacemi poskytnutými mezinárodními nástroji, které se týkají lidských práv (např. Evropská úmluva), na nichž členské státy spolupracovaly nebo k nim přistoupily. V tomto ohledu ESD upřesnil, že Evropská úmluva má zvláštní význam. V třetí kapitole autorka také hodnotí zakotvení ochrany základních práv v rámci primárního a sekundárního práva ES.

Podstatnou částí třetí kapitoly je potom rozbor Listiny základních práv EU, kdy se autorka zaměřuje na komparaci Listiny základních práv EU a Evropské úmluvy. Z tohoto rozboru vyplývají podstatné obsahové rozdíly mezi oběma dokumenty. Některé druhy práv obsažených v Listině základních práv EU zcela absentují v Evropské úmluvě, např. čl. 36 Listiny zakotvuje právo na přístup ke službám obecného hospodářského zájmu s tím, že podle čl. 16 Smlouvy o založení ES patří služby obecného hospodářského zájmu mezi společně sdílené hodnoty Unie. Toto ustanovení Listiny lze považovat spíše než za právo za programový princip. Novum představuje také čl. 41 Listiny, který zakotvuje

právo na řádnou správu. Zásadní je autorčin rozbor Všeobecných ustanovení Listiny základních práv EU, který se dotýká působnosti v ní zakotvených práv. Podle čl. 51 odst. 1 Listiny jsou základní práva určena orgánům a institucím a jiným subjektům Unie při respektování principu subsidiarity a členským státům, těm však pouze tehdy, uplatňují-li právo Unie. Dikce poslední části souvětí je zásadní, neboť členským státům je Listina určena tehdy, pokud provádějí nejenom komunitární, ale i unijní právo. V zásadě tak není možné aplikovat Listinu, pokud členské státy uplatňují vnitrostátní právo nezávisle na právu Unie. Nicméně aplikace Listiny by byla možná v případě, pokud by se dotýkala aplikace implementovaného práva Unie do vnitrostátního právního řádu členského státu. Článek 51 odst. 1 Listiny je tak vyjádřením principu subsidiarity, který je také elementární součástí primárního práva (čl. 5 Smlouvy o založení ES). Přínosnou částí třetí kapitoly je podkapitola věnující se otázce právní povahy Listiny základních práv EU, která není součástí primárního práva, jenž na ni pouze odkazuje, je proto otázkou budoucnosti, zda bude Listina základních práv EU přijata ve formě mezinárodní smlouvy. Listina vykazuje mezery zejména procesního charakteru, kdy narozdíl od Evropské úmluvy není zřejmé, podle jakých procesních pravidel bude ESD postupovat při její aplikaci, jakož ani není zřejmé, jak bude plnění Listiny vymáháno.

Čtvrtá kapitola knihy se věnuje vzájemnému vztahu Evropské úmluvy a Listiny základních práv EU, kdy klíčová bude interpretace čl. 52 odst. 3 Listiny, který stanoví, že „*Pokud tato Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená Úmluva.*“ Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu lidským právům, ale brání restriktivnímu pojetí práv obsažených v Evropské úmluvě. Problematická bude i aplikace některých práv, kterým oba dokumenty přiznávají povahu lidského práva. Zejména se jedná o zákaz diskriminace, kterého se lze podle Evropské úmluvy domáhat vždy pouze ve spojení s jiným lidským právem nebo základní svobodou, nicméně Listina považuje zákaz diskriminace za absolutní právo bez akcesorické povahy. Koncepce povinnosti minimálního standardu práv zaručených Evropskou úmluvou (tzv. *stand-still clause*), který ESD musí garantovat při aplikaci Listiny, by měl zabránit divergenci v rozdílném chápání ochrany lidských práv ze strany ESLP a ESD a zabránit tak vytvoření dvou lidskoprávních systémů ochrany na evropském kontinentě. S ohledem na výše uvedené je proto nezbytné považovat za Evropskou úmluvu ve smyslu čl. 53 Listiny také judikaturu ESLP.

Podle mého názoru obsahově nejpřínosnější částí knihy je kapitola 4.3., která se zabývá posuzováním práva ES, popř. EU ze strany ESLP, a to i když Evropská společnost nejsou smluvní stranou Evropské úmluvy. Autorka rozebírá klíčové rozsudky ve věci *Melchers & Co. v. Německo*; *Cantoni v. Francie*; *Matthews v. Velká Británie*; *Bosphorus v. Irsko*, v jejichž rámci se ESLP zabýval otázkou, zda členské státy ES tím, že přenesly některé pravomoci na ES jako supranacionální organizaci, jsou zbaveny odpovědnosti za dodržování lidských práv v rozsahu takto přenesených pravomocí. V zásadě lze konstatovat, že nikoliv. ESLP dospěl k závěru, že samotným přenosem pravomocí se členské státy nemohou zbavit odpovědnosti za dodržování lidských práv ze strany supranacionální organizace, která nakládá s pravomocemi členských států. Členské státy jsou i tak odpovědné za dodržování Evropské úmluvy, a to dokonce i tehdy, pokud by musely volit mezi dodržením práva ES a Evropské úmluvy (viz případ *Cantoni v. Francie*, kdy ESLP konstatoval, že provedením sekundárního práva ES do francouzského právního řádu došlo ze strany Francie k porušení Evropské úmluvy).

Dosud nevyjasněnou otázkou zůstává také vztah Evropské úmluvy, Listiny základních práv EU a závazků vyplývajících z Charty OSN. Na analýze případu *Ahmed Ali Yusuf v. Rada EU a Komise ES* autorka dokumentuje spornost judikatury ESD, který konstatoval, že Charta OSN má sice přednost před akty sekundárního komunitárního práva, ale nikoliv před primárním právem Společenství, zejména před obecnými právními principy, jejichž součástí je respekt k základním právům. Tato judikatura je v rozporu s čl. 103 Charty OSN. Lze proto s napětím očekávat, jak se ESD k podobným případům postaví po platnosti Lisabonské smlouvy, která přiznává Listině základních práv EU jistou formu právní síly, jakož i v důsledku toho, že EU získá mezinárodněprávní subjektivitu. Z hlediska posílení vzájemného vztahu mezi ESD a ESLP je zásadní, aby v návaznosti na dokončení ratifikačního procesu Lisabonské smlouvy došlo k rozhodnutí o přistoupení EU k Evropské úmluvě, jakož aby došlo i k dokončení ratifikačního procesu Protokolu č. 14 Evropské úmluvy, který umožňuje, aby se smluvní stranou Evropské úmluvy stala i mezinárodní organizace.

Recenzovanou knihu vřele doporučuji ke studiu, neboť pojednává o velmi aktuální problematice, které se dosud v české doktríně nedostává příliš velkého sluchu, a totiž zda dojde k supremacii ESLP nad ESD, pokud jde o lidskoprávní aspekty práva EU, nebo zda budou oba soudy mezi sebou „válčit“, což by vedlo k celkové relativizaci lidskoprávního rozměru EU.