

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Ochrana soukromí a osobních údajů v Chartě základních práv EU

Daniel Novák*

Zatímco Smlouva o Ústavě pro Evropu začlenila Chartu základních práv EU (dále jen „Chartu“) slavnostně vyhlášenou na mezivládní konferenci v Nice do svého obsahu (představuje část II). Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Lisabonská smlouva“) k jejímuž vypracování udělila mandát Evropská rada na zasedání konaném v Bruselu dne 21. a 22.6.2007, schválená v konečném znění dne 19.10.2007 Evropskou radou na zasedání v Lisabonu a zde 13.12.2007 podepsaná se záměrem její ratifikace do poloviny roku 2009, má změnit článek 6 odst. 1 Smlouvy o EU tak, že Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Chartě, jež má stejnou právní sílu jako smlouvy.¹ S ještě přijatelným zjednodušením lze konstatovat, že co do výsledku půjde o totéž, Charta (opětovně vyhlášená dne 12.12.2007 na zasedání Evropského parlamentu ve Štrasburku) se uvedeným odkazem má stát právně závaznou pro všechny členské státy s výjimkou Velké Británie a Polska.

Jak se vyslovil P. Frišo v esejí oceněném Občanským institutem: „Jestliže je evropská ústava velmi utopickým dokumentem, o Chartě základních práv to platí dvojnásob. Samotná Charta je jednou z nejnebezpečnějších částí celého dokumentu, protože napomáhá zakotvení socialismu v Evropské unii.“² V intencích tohoto úsudku je předpoklad, že prosazování ohlašovaných agend začleněných do lidskoprávní politiky by se v praxi neobešlo bez shromažďování stále větších objemů informací včetně osobních údajů, a tedy bez přinejmenším „strukturálního“ rizika pro ochranu soukromí, jejíž úroveň by Charta měla naopak zvyšovat.

Jakkoli Charta bývá podrobována principiální kritice pravidelně, lidskoprávní standardy vyžadované Radou Evropy v konotacích, narážkách a paralelách autorů textů zabývajících se evropskou integrací obvykle chybí. Všechny členské státy Evropské unie jsou přitom smluvními stranami Úmluvy o ochraně lid-

ských práv a základních svobod (dále jen „Úmluvy“) a ratifikace uvedeného aktu představovala právní podmínku přistoupení k Evropským společenstvím. Čl. 6 Smlouvy o EU v účinném znění deklaruje, že Unie respektuje základní lidská práva, která zajišťuje Úmluva. Podle čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy Unie k Úmluvě přistoupí. Zaslouží si proto pozornost (v tomto článku soustředěnou na ochranu soukromí a osobních údajů), jaká specifika Chartu vydělují, které jsou stěžejní body věcné kritiky, zda jsou předestíraná rizika reálná nebo odvádějí pozornost od podstatnějších problémů a jaké důsledky lze předpokládat v souvislosti s úpravou zvolenou pro Lisabonskou smlouvu.

1. SYSTEMATIKA CHARTY

Charta sestává z preambule, šesti kapitol tvořící lidskoprávní katalog – ty jsou nazvány Důstojnost, Svoboda, Rovnost, Solidarita, Občanská práva a Spravedlnost – a ze všeobecných ustanovení. Charta tedy nepřevzala dichotomii mezi na jedné straně právy občanskými a politickými, na druhé straně právy sociálními a ekonomickými. Rozdělení inspirované britským sociologem T. H. Marshalllem do generací lidských práv lze hodnotit jako překonaný „historický kompromis“ mezi koncepty lidských práv demokratických zemí a sovětského bloku. Pojetí Charty více koresponduje s principem nedělitelnosti lidských práv, může např. při použití systematického výkladu vést k určité nivelizaci jednotlivých práv. V jedné taxonomické řadě tak stojí právo na život i právo na přístup k blíže nevymezeným a v podmínkách liberalizace světového obchodu obtížně zaručitelným službám v obecném hospodářském zájmu³, právo na spravedlivý proces a právo pracovníků na informace a konzultace v podniku.

* Mgr. et Mgr. Daniel Novák, asistent soudce Ústavního soudu

¹ Lisabonská smlouva, dostupné z <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.cs.07.pdf>.

² FRIŠO, P.: Treba ju zamietnut – Vítězný esej Občanského institutu, Agora, roč. 2005, č. XVI, dostupné z <http://www.agora-noviny.cz/pdf/16.pdf>.

³ Srov. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.

V případě zachování tradičního členění na generace lidských práv by bylo právo na ochranu soukromí a osobních údajů jednoznačně zařaditelné jen obtížně. Právo na ochranu soukromí coby „the right to be let alone“ deklarovali S. D. Warren a L. D. Brandeis v článku „The Right to Privacy“ vydaném v Harvard Law Review již v roce 1890. Další stěžejní příspěvek vydal W. L. Prosser pod názvem „Privacy“ v časopise California Law Review v roce 1960. V něm vymezil čtyři kategorie zásahů do soukromí. Za prvé jde o vměšování se do soukromí např. formou odposlechů. Zde v kolizi s ochranou soukromí nestojí svoboda projevu. Za druhé se jedná o zveřejnění pravdivých informací osobní povahy. Třetí možností je zveřejnění údajů nepravdivých nebo podaných způsobem vytvářejícím zavádějící představu o skutečnosti. Je zjevné, že v těchto případech o poměrování mezi ochranou soukromí a svobodou projevu půjde často. Jakožto čtvrtou kategorii článek zařazuje zneužití cizí identity.

Vzestup zájmu o ochranu soukromí nastává po zkušenostech s totalitárními a autoritativními režimy století dvacátého.⁴ Artikulace odpovídajících požadavků byla spojena i s lidskoprávním hnutím prosazujícím se od šedesátých let. Dalším materiálním zdrojem tohoto práva je rozvoj informačních a komunikačních technologií.⁵ Nepodřaditelnost práva k „historickým bojům“ některé ze „společenských tříd“ za emancipaci část autorů překonává tak, že ochranu soukromí označí za „právo čtvrté generace“, jejímž úkolem je „chránit osobnost před nebezpečími a tlaky postindustriální civilizace“.⁶

J. Q. Whitman upozorňuje na rozdílný původ ochrany soukromí v americkém a evropském kontinentálním právním prostředí.⁷ V právu USA představuje ochrana soukromí korelát ochrany jednotlivce před státem, zatímco v evropském pojetí vychází ze zájmu jednotlivce kontrolovat svůj obraz na veřejnosti. V prvním případě se pozornost soustředí kupř. na otázku interrupcí. Stěží by se zde mohla prosadit omezení práva rodičů na výběr jména potomka úředním seznamem, tak jako ve francouzském právním řádu (srov. rozsudek ESLP ze dne 24.10.1996 ve věci Guillet v. Francie, stížnost č. 22500/93), nebo uplatňovat povinnost ohlašovat místo pobytu (viz německý Melderechtsrahmengesetz). Ochrana svobody projevu zakotvená v prvním dodatku Ústavy USA v případě kolize obvykle převažuje nad ústavou implicitně chráněným právem na soukromí. K uvedenému srov. rozsudek Nejvyššího soudu USA ve věci Bartnicki v. Vop-

per, 532 US 514 (2001), v němž se většinové vótum vyslovilo, že zveřejněním nahrávek státních úředníků nezákonně pořízených třetími osobami zaměstnanec rozhlasové stanice právo na ochranu soukromí neporušil, ale realizoval svobodu projevu. V odlišném stanovisku se přitom soudce W. Rehnquist (rovněž s důrazem na svobodu projevu) vyslovil, že podaný výklad naopak omezuje svobodu projevu milionů Američanů využívajících elektronické komunikace. Rámci „evropskému“ odpovídá kupř. rozsudek ESLP ze dne 24.6.2004 ve věci von Hannover v. SRN, stížnost č. 59320/00, směřující k ochraně osoby veřejného zájmu před pozorností sdělovacích prostředků. J. Q. Whitman zastává mínění, že uvedené rozhodnutí přímo navazuje na koncept ochrany soukromí uplatňovaný v Evropě 19. století sloužící členům „high society“ (kupř. rozsudek ve věci Prince Albert v. Strange z roku 1849) a takto odlišný od demokratičtějšího přístupu amerického.

Charta ochrany soukromého a rodinného života a ochranu osobních údajů včlenila do kapitoly II, mezi „Svobody“ (čl. 7 a 8). Sdílí tak zařazení s právem na svobodu a bezpečnost, právem uzavřít manželství a založit rodinu, svobodou myšlení, svědomí a náboženského vyznání, svobodou projevu a šíření informací, svobodou shromažďování a sdružování, svobodou umění a věd, právem na vzdělání, svobodou zvolit si povolání a pracovat, svobodou podnikání, právem na majetek, právem na azyl a ochranou při odsunu, vyhoštění nebo vydání. O převážné většině prvků této poměrně různorodé skupiny lze uvažovat v kategorii práv první generace, práv spojených s negativním statusem, respektive v Berlinově pojetí negativní svobody. Tomu odpovídá kupř. odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu státu Severní Karolína ve věci Hall v. Post [355 SE 2d 819 at 824-6 (NC App. 1987)]. Přestože má ochrana soukromí a osobních údajů i pozitivní složku (srov. rozsudek ESLP ze dne 18.12.1986 ve věci Johnston a další v. Irsko, stížnost č. 9697/82, odst. 55, rozsudek ESLP ze dne 7.7.1989 ve věci Gaskin v. Spojené království, stížnost č. 10454/83, odst. 38, nebo výslovně rozsudek Nejvyššího soudu státu Michigan ve věci Beaumont v. Brown, 257 NW 2d 522 at 527 /Mich. 1977/), je její zařazení v této kapitole Charty výstižné. V daných souvislostech je však namístě zmínit Moorovu teorii soukromí RALC (Restricted Access/Limited Control), která klade důraz na distinkci mezi „svobodou“ a „právem na soukromí“. Její zastánci se vyslovují, že kupř. zatímco „svoboda“ umožňuje ponechat si určité přesvědčení, „právo na soukromí“

⁴ Zaznamatelny je i názor, že v anglickém právu byla ochrana soukromí uznána již rozsudkem ve věci Entick v. Carrington vydaným v roce 1765.

⁵ MILLER, A.: The Assault on Privacy: Computers, Data Banks and Dossiers, 1st edition, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1971.

⁶ BLAHOŽ, J.: Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva, Praha: ASPI, 2005, str. 50.

⁷ WHITMAN, J. Q.: Human dignity in Europe and United States: the social foundations, in NOLTE, G.: European and US constitutionalism: comparing essential elements, 1st edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, str. 121.

umožňuje jeho ponechání v utajení.⁸ Vystává ovšem otázka, zda možnost vytvořit si jistý úsudek o věcech veřejných („svoboda“) a tento si ponechat pro forum internum („soukromí“) znamená vůbec nějaký standard lidských práv.

2. SUBJEKTY

Charta vymezuje čtyři kategorie oprávněných subjektů. Nejširší rozsah zaručuje kategorie „každá osoba“. Ta je typická pro kapitoly „Důstojnost“, „Svoboda“, „Rovnost“ a „Spravedlnost“. Nadpis kapitoly V oznamuje, že některá práva Charta zaručuje pouze občanům EU. Z dalšího textu se však podává, že v některých případech postačí být v EU rezidentem. Specificky okruh oprávněných osob vymezuje čl. 15 odst. 3 Charty, kdy je „občanům třetích států, kteří smejí pracovat na území členských států“, zaručen minimální standard pracovních podmínek.

Ochrana soukromí a osobních údajů je tedy co do oprávněných subjektů pojata extenzivně, kritérium státního občanství není užito. Vnitřní logika věci svědčí tomu, že ochrana bude zaručována jen osobám fyzickým (obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 528/98 a III. ÚS 35/01).

V rovině práva sekundárního, respektive v právu členských států jsou subjektové možnosti ještě širšího rozsahu. Osobní údaj dle čl. 2 písm. a) Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a volným pohybem těchto údajů (Data Protection Directive, dále jen „DPD“) představuje jakýkoli údaj týkající se určené nebo určitelné osoby. Z dikce ustanovení čl. 2 písm. a) a čl. 1 odst. 1 DPD lze usuzovat, že pod režim ochrany osobních údajů právem EU spadají jen údaje o osobách fyzických. DPD přitom neukládá výslovně, aby členské státy chránily osobní údaje zesnulých. DPD rovněž neukládá, ale na druhou stranu ani nevylučuje, aby byly právem členských států chráněny i údaje o právnických osobách. Právní řády Itálie a Rakouska poskytují ochranu i právnickým osobám, obdobně jako tak činí z nečlenských států Lichtenštejnsko a Švýcarsko. V omezenějším rozsahu chrání tyto údaje i právo dánské.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích, též „DPEC“) se otázkou ochrany právnických osob rovněž nezabývá, a to s výjimkou bodu 7 preambule směrnice, který členským státům ukládá „chránit oprávněné

zájmy právnických osob“. Toto ustanovení má členské státy vést k rozšiřujícímu výkladu směrnice. Normativně užitý relativně neurčitý pojem „oprávněné zájmy“ jim však zároveň ponechává široký prostor pro volné uvážení.

Povinnými subjekty, které mají práva a svobody garantovat, jsou orgány EU a členské státy při použití práva EU. Správci a zpracovatelé jsou samozřejmě zhusta soukromé subjekty. K úvahám o horizontálním vyřazování odpovídajících práv se však judiciální i doktrinální výklady stavějí vyhýbavě.

3. OBJEKT OCHRANY SOUKROMÍ A OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Jak uvedl M. Hauriou ve svých *Principes de Droit public*, každý státní režim, ve specifickém a historickém smyslu slova stát, spočívá na oddělení veřejné centralizace a soukromého hospodářství, tedy na oddělení státu a společnosti.⁹ Režim ochrany osobních údajů oproti tomu spočívá na integraci: na „určenosti či určitelnosti“ osoby, která je subjektem údaje. DPD vyřazuje z kategorie osobních údajů ty, u kterých by přiřazení k subjektu vyžadovalo nepřiměřené množství času, úsilí či materiálních prostředků. V evropských podmínkách je výjimečná úprava obsažená ve švédském zákoně o ochraně osobních údajů z roku 1998, která chrání osobní údaje bez ohledu na identifikovatelnost jejich subjektů. Toto normativní řešení je předmětem kritiky např. v souvislosti s genetickým výzkumem.¹⁰ Hraniční případy z hlediska hodnocení informace jakožto osobního údaje představují např. soubory cookie. Jedná se o krátké textové soubory, které si webový server ukládá u klienta (návštěvníka webové stránky) na disku (na straně prohlížeče) za účelem pozdější identifikace při opětovném otevření stejné webové stránky. Dle mého názoru nevyznívá přesvědčivě obecnou platnost si nárokuje argument, že se z těchto souborů podává informace nikoli o subjektu osobních údajů, ale o počítači.¹¹ Z uložených informací lze sestavit detailní obraz jeho uživatele. Pseudonymní údaje pod režim ochrany osobních údajů obecně spadají. Za takový pseudonymní údaj lze považovat v některých případech adresu IP (nikoli však v situaci, kdy jde o tzv. dynamickou adresu IP).

4. PŮVOD MYŠLENKY VYTVOŘIT CHARTU

V roce 2000 tehdejší předseda britské Konzervativní strany W. Hague prohlásil, že Charta je určujícím

⁸ TAVANY, H. T.: *Philosophical Theories of Privacy, Implications for an Adequate Online Privacy Policy*, *Metaphilosophy*, roč. 2007, sv. 38, č. 1, str. 5.

⁹ HAURIOU, M.: *Principes de Droit public*, Paris: Larose, 1916, str. 303.

¹⁰ BERNSTEIN, G.: *Information Technologies and Identity*, *Computer Law Review International*, 2005, č. 1–7.

¹¹ BOULANGER, M. H., DE TERWANGE, C.: *Internet et le respect de la vie privée*, in: *L'Internet Face au Droit*, Centre de Recherche Informatique et Droit, 1997.

krokem k vytvoření (evropského) superstátu.¹² Méně expresivně řečeno, Chartu vydělují pohnutky tvůrců spojené s úsilím o dovršení evropské integrace její konstitucionalizací.

Výstupní dokument Výboru pro meziinstitucionální reformy ve věci návrhu „evropské ústavy“ iniciovaný A. Spinellim Evropský parlament přijal v roce 1984 jako politickou deklaraci.¹³ Na půdě Evropského parlamentu se do poloviny 90. let vyskytly tři ústavodárné iniciativy zahrnující lidskoprávní katalog: v roce 1989 Ústava Evropské unie (s Deklarací základních práv) a v roce 1994 rezoluce o Ústavě Evropské unie a Hermanova zpráva. Uvedeným historickým předloham „evropské ústavy“ je namísto přikládat význam spíše symbolický, mohou však vyvrátit názor, že vytvoření katalogu bylo predisponováno připravovaným východním rozšířením EU. Po odlivu zájmu vyvolaném zejména procesem vytváření Evropské měnové unie německé předsednictví v první polovině roku 1999 debaty o katalogu oživilo. Namísto „pouze“ změny základních smluv, aby Evropská společnost mohla přistoupit k etablované Úmluvě, tak byla zvolena obtížnější cesta vytvoření dokumentu vlastního.

Přes tyto „ústavní“ souvislosti je patrné, že text Charty znaky federalistické doktríny nenese. Stěží lze očekávat, že by cestu radikálním interpretacím otvírala preambule Charty. Její první věta odkazuje na „národy Evropy“. Federalisté by zřejmě použili formulaci občané EU nebo alespoň občané členských států EU.¹⁴ Na podkladě obecné teze o „stále těsnější unii“ lze stěží rozvíjet radikální prointegrační argumentaci. Oponentura „strukturálním změnám“ v rovnováze mezi Evropskou unií a členskými státy s průmětem i do sféry ochrany soukromí vyvolaných Chartou tedy přesvědčivě nevznívá.

Vyhraněné ideové zaměření Charty se nepodává ani z politicky korektního odkazu na „duchovní a morální dědictví“. Nepochybně však nelze Chartu zredukovat na triádu práv v pojetí R. Preisnera.¹⁵ Případná zmínka o judeo-křesťanských myšlenkových zdrojích Charty by mohla vést k ústavněprávním problémům států se striktní odlukou státu a církve (Francie, popř. Nizozemsko) nebo k obavám z redefinice práva na život a odpovídajícího omezení práva na ochranu soukromí. Naopak Polsko z obav před obdobou rozsudku Nejvyššího soudu USA ve věci *Roe v. Wade* (1973) omezujícího možnosti státní regulace interrupcí vydalo jednostranné prohlášení k Lisabonské smlouvě, že se

Charta nijak nedotýká práva členských států přijímat právní předpisy v oblasti veřejné morálky, rodinného práva, jakož i ochrany lidské důstojnosti a dodržování fyzické a mravní integrity člověka.

5. NOVÁ PRÁVA V CHARTĚ

Závěrečné komuniké z Kolína nad Rýnem stanovilo, že „Evropská rada se domnívá, že na současné úrovni rozvoje EU by se základní práva, aplikovatelná na úrovni Unie, měla uceleně vyjádřit v Chartě, a tak zvýraznit“ (čl. 44). Formulování nových práv otevírá kritiku přinejmenším z překročení zadání, avšak uvedené vybočení vzhledem k povaze Konventu coby diskusní platformy nemohlo založit závěr o jednání ultra vires. Diskutabilnější je legitimita uvedeného postupu.

Inovativnost Charty zde spočívá v zakotvení práva na dobrou správu, akademických svobod, bioetických práv, komunitárního pojetí práva shromažďovacího a sdružovacího, zásady *ne bis in idem* v komunitárním měřítku, práva azylu jako vymahatelný nárok a práva menšin na rozvoj. Nejužší vztah k ochraně soukromí a osobních údajů má přitom ochrana bioetických práv.

Charta přejímá celou řadu sociálních práv z Charty Společenství základních sociálních práv pracovníků. Rovněž na tomto podkladě kritici „revoluce práv“ šedesátých let minulého století tvrdí, že v Chartě vyústují politické myšlenky, které by neměly sloužit ani jako legiferační principy. Když však Charta v čl. 52 odst. 3 obecně formuluje minimální standard ochrany, odkazuje výhradně na Úmluvu, nikoli na Evropskou sociální chartu. Absence tohoto odkazu však standard ochrany soukromí přímo nesnižuje.

Pojetí rovnosti představuje samostatné téma kritiky. Zejména ochrana soukromí v „rozhodovacím smyslu“ bývá často uplatňována ve spojení s antidiskriminací. Německé předsednictví ve svém programu v roce 1999 požadovalo přijetí dokumentu, který by zahrnoval „rovnost ras, náboženství a pohlaví“.¹⁶ Zákaz diskriminace je vlastní i Úmluvě, zde však musí být diskriminace spojena s porušením dalšího práva. Jde tedy o akcesorické pojetí. Speciálního charakteru zákaz diskriminace nabývá až v Protokolu č. 12 k Úmluvě, který Česká republika podepsala v roce 2000. S ratifikací – rovněž vzhledem k možným průmětům do restitučních procesů – váhá.¹⁷ Přestože má být Charta použita

¹² House of Commons Hansard Debates, 11.12.2000, col. 352, dostupné z <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmhansrd/vo001211/debtext/01211-07.htm>.

¹³ Draft of a Constitution of the European Union (1984); OJEC 19 March 1994, C77, str. 33 a Bulletin of the European Communities, 1984, no. 2, str. 8–26.

¹⁴ VAŠÁK, D. (2001): Zastaralý úvod preambule Charty základních práv Evropské unie, dostupné z <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=350>.

¹⁵ PREISNER, R.: O životě a smrti konzervatismu: dialog, Olomouc: Votobia, 1999, str. 79.

¹⁶ Europe's Path into the 21st Century (1999), dostupné z <http://www.eu-praesidentschaft.de/ausland/englisch/01/frameset.html>.

¹⁷ Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2002, dostupné z <http://www.wtd.vlada.cz/files/rvk/rlp/dokumenty/zprava02.pdf>.

jen při „uplatňování práva Unie“, včasné zodpovězení otázky by bylo užitečné.

6. PRÁVA A PRAVOMOCI

Charta je určena institucím EU a orgánům členských států při aplikaci práva EU a nezakládá žádnou novou pravomoc (čl. 51 odst. 1 a 2). V některých případech však Společenství nejsou nadána pravomocemi odpovídajícími garantovaným lidským právům. Kupř. ustanovení přijatá na základě článku 137 Smlouvy o založení ES definujícího obsah sociální politiky se dle jeho odst. 4 nedotýkají práva členských států vymezit základní zásady svých systémů sociálního zabezpečení a nesmí významně ovlivňovat jejich finanční rovnováhu. Nejde však jen o práva pozitivního statutu. Zřetelnější vazbu k pravomocem, kterými jsou Společenství vybavena, postrádá čl. 2 odst. 2 Charty zakazující trest smrti; pouze zprostředkovatně se může vztahovat k oblasti vnějších vztahů nebo porušení zásad dle čl. 7 Smlouvy o EU. Na nedostatek pravomoci upozornil Evropský soudní dvůr ve věci předávání osobních údajů cestujícími letadly leteckými společnostmi (C-317/04, C-318/04). Zde lze historické příčiny spatřovat ve vítězství lucemburského tzv. chrámového modelu se separovanými pilíři nad nizozemskou tzv. koncepcí stromu s jednotným základem. Tam, kde se jedná o negativní svobody, znamená v liberálním pojetí nedostatek pravomoci především absenci právního podkladu pro omezení lidských práv. Jinak ale vyznívá situace tehdy, když jsou zdrojem ohrožení subjekty náležející do soukromé sféry. Přestože „uznávání“ práv nekorespondujících s pravomocemi otevírá i kritiku rozporu se zásadou subsidiarity, stěží by byl představitelný dokument opomíjející právě výše uvedený zákaz. Na obranu tohoto přístupu lze argumentovat nedělitelností lidských práv, fragmentarností katalogu jinak pojetého, jeho nestabilitou v souvislosti s měnícími se pravomocemi Společenství a otázkou předvídatelnosti lidskoprávních dopadů některých právních aktů. Výraznější by byl rozpor tehdy, pokud by se Charta vztahovala jen na oblast výlučné působnosti Společenství, jak předpokládal původní návrh. Současné širší pojetí iniciovali parlamentní zpravodajové EP A. Duff a J. Voggenhuber.¹⁸

7. ZÁVAZNOST A OTÁZKA JEDNOTNÉHO VÝKLADU

Předmětem výtek z netransparentnosti je otázka závaznosti Charty a vývoj požadavků na její konečný status. Zástupci SRN původně zaměřili své úsilí ke získání podpory jen ke slavnostní deklaraci Evropské rady, Parlamentu a Komise. Závěrečné komuniké z jednání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem již dávalo otázku závaznosti „na zvážení“. Otevřený byl ohledně záměrů předseda Konventu R. Herzog, který na úvod první schůze dne 17.12.1999 prohlásil: „Charta se musí jednoho dne, nikoliv v příliš vzdálené budoucnosti, stát právně závaznou. Pro nás není deklarace dostatečná. Charta musí být závazná a inkorporována do Smlouvy.“¹⁹

Určitý referenční rámec Charta již představuje. K Chartě se přihlašuje i Komise, která předlohy právních aktů vyhodnocuje co do slučitelnosti s Chartou.²⁰ Na Chartu poukazují i generální advokáti ve svých stanoviscích a Soud první instance.²¹ Evropský soudní dvůr tak činí rezervovaně a zpravidla zároveň s odkazem na další obsahově shodnou normu (např. obsaženou v Úmluvě, k tomu srov. C-11/04, C-12/04). Samo právo na ochranu soukromí (a jeho „deriváty“) však Evropský soudní dvůr judikoval opakovaně (srov. kupř. 29/69 Stauder, 136/79 National Panasonic, 155/79 AM & S, 46/87 a 227/88 Hoechst, C-260/89 ERT, C-62/90 Komise v. SRN).

Evropský soud pro lidská práva Chartu zmínil již v devíti rozsudcích, poprvé se tak v rámci většinového vota stalo ve věci související s právem na ochranu soukromí. Konkrétně šlo o odkaz na (vedle čl. 12 Úmluvy) čl. 9 Charty zakotvující právo uzavřít manželství a založit rodinu v rozsudku ze dne 11.7.2002 ve věci I. v. Spojené království, stížnost č. 25680/94, odst. 41, a rozsudku ze dne 11.7.2002 ve věci Christine Goodwin v. Spojené království, stížnost č. 28957/95, odst. 58).

B. Pikna vyslovil názor, že vyhlášení Charty na mezivládní konferenci v Nice zakládá závazek členských států k jejímu respektování při jednáních na úrovni Evropské rady, a to i v mezivládních pilířích.²²

J. Malenovský výkladem čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu dovodil právní závazek nemařit

¹⁸ GRYGAR, J.: Ochrana základních práv v Evropské unii, Praha: IFEC, 2001, str. 98.

¹⁹ EU Rights Charter nears completion, dostupné z <http://www.tueip.dircon.co.uk/er13-page3.html>.

²⁰ President Barroso proposes a new framework to „lock-in“ a culture of fundamental rights in EU legislation, dostupné z <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/494&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>.

²¹ Poprvé tak učinil Soud první instance ve věci T-112/98 s tím, že Charta nepředstavuje měřítko pro hodnocení norem v předpisech vydaných před jejím prohlášením.

²² PIKNA, B.: Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje proti mezinárodnímu terorismu), Praha: Linde, 2002, str. 92.

předmět a účel Smlouvy o Ústavě pro Evropu před jejím vstupem v platnost, což v praxi znamenalo povinnost pokračovat v ratifikačním procesu.²³ Tato povinnost se bude dále – vzhledem k dohodě všech členských států – připínat k Lisabonské smlouvě.

Schválení textu návrhu Lisabonské smlouvy snižuje aktuálnost úvahy o nepřímém prosazení některých nových standardů Charty. Kvalifikovaná praxe členských států je způsobilá vyvolat vznik (v právu Evropské unie však ojedinele uznávaných) vlastních obyčejových norem a Charta by tak mohla přispívat k jejich stabilizaci, respektive sloužit jakožto interpretační vodítko.

Česká republika k Lisabonské smlouvě učinila jednostranné prohlášení týkající se Charty, kterým připomíná, že její ustanovení musejí být uplatňována v souladu se zásadou subsidiarity a ustavními zvyklostmi členských států a mezinárodními dohodami a že nezakládají nové pravomoci Unie.

Ke smlouvám bude připojen Protokol č. 7 o uplatňování Charty základních práv v Polsku a ve Spojeném království, který stanoví, 1/ že Charta nerozšiřuje možnost Evropského soudního dvora nebo jakéhokoli soudu Polska nebo Spojeného království, určit, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, jež Charta potvrzuje, 2/ že nic v hlavě IV Charty (Solidarita) nezakládá soudně vymahatelná práva platná v Polsku (což je ale relativizováno polským prohlášením k protokolu) nebo ve Spojeném království, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu Polska nebo Spojeného království, a konečně 3/ že tam, kde ustanovení Charty odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se tento odkaz na Spojené království v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotčeném odkazu obsažené uznávány v právu nebo zvyklostech Polska nebo Spojeného království. Toto řešení lze postavit na roveň deklarace nezávanosti Charty pro Polsko a Spojené království, o čemž však pochybuje zpráva Výboru pro evropské záležitosti Sněmovny reprezentantů britského parlamentu.²⁴

Uvedený politický kompromis neodpovídá požadavku jednotného výkladu práva Evropské unie. Pokud uvedené řešení nemá být jen prostředkem, jak učinit „reformní smlouvu“ přijatelnější zejména pro britskou veřejnost (a konzervativní část polské spo-

lečnosti), s tím, že se Charta stane plně závaznou později (srov. Chartu Společenství základních sociálních práv pracovníků), je nutno brát v potaz, že grammaticky shodně vyjádřené normy se mohou významově lišit. Velké Británii se přitom dařilo uplatňovat svá stanoviska i v „ústavodárném“ Konventu. Vymohla si, že pokud Charta uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi. Tento imperativ stojí v protikladu k principu „nejvyšší dosažené úrovně“. K tomu srov. tezi Evropského soudu pro lidská práva (formulovanou v souvislosti s čl. 3 Úmluvy souvisejícím s „fyzickou“ rovinou ochrany soukromí), že stále vyšší požadavky kladené na úroveň ochrany lidských práv nutně vedou k větší přísnosti při hodnocení zásahů do základních hodnot demokratických společností (rozsudek ESLP ze dne 28.7.1999 ve věci Selmouni v. Francie, stížnost č. 25803/94, odst. 101, rozsudek ESLP ze dne 27.11.2003 ve věci Hénaf v. Francie, stížnost č. 65436/01, odst. 55). Stěží lze ovšem bez dalšího určit, co je „nejvyšší dosažená úroveň“, tam, kde jde o kolizi základních práv. Dále Británie prosadila, že principů (oproti pravidlům) se před Evropským soudním dvorem lze dovolávat toliko pro účely výkladu a kontroly zákonnosti aktů orgánů EU a členských států provádějících právo Unie. Rozlišování principů od pravidel, která mají v ústavním právu podobu torz norem, přitom může v praxi vyvolávat problémy.

* * *

System ochrany lidských práv, ke kterému Lisabonská smlouva směřuje, se určitým ambivalencím nevyhýbá: Charta má na jedné straně instituce EU omezovat, na straně druhé předpokládá existenci komplexních mezinárodních a nadnárodních institucí. V některých případech přitom chybějí vazby na pravomoci, a proto není zřejmé, kdo za prosazování příslušných standardů ponese odpovědnost. Charta se odvolává na „duchovní a morální dědictví“, jehož zdroje nezveřejňuje. Lisabonská smlouva má zmocňovat k přistoupení k Úmluvě, Evropský soud pro lidská práva však k případnému kritickému hodnocení práva EU přistupuje rezervovaně. Vzhledem k uvedenému se ještě silněji než jindy prosadí, že poslední slovo bude mít Evropský soudní dvůr.

²³ Srov. MALENOVSKÝ, J.: K řízení o ratifikaci Smlouvy o ústavě pro Evropu: na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu, Právník, roč. 2005, č. 4, str. 337–359.

²⁴ House of Commons, European Scrutiny Committee: European Union Intergovernmental Conference: Follow-up report. 27. listopadu 2007, dostupné z <http://publications.parliament.uk/pa/cm/cmeuleg.htm>.