

Aplikácia katalógu základných práv v Európskej únii

Anotácia: Práca sa zaoberá procesom vzniku Charty základných práv Európskej únie ako najvýznamnejšieho inštrumentu ochrany práv v Európskej únii. Pozornosť je venovaná najmä využívaniu a odvolávaniu sa na chartu v súdnej praxi či v sekundárnych právnych aktoch, a to predovšetkým v období, keď ešte nebola právne záväzná.

Kľúčové slová: Charta základných práv Európskej únie, základné práva, Európska únia, Súdny dvor.

Otázka zabezpečenia efektívnej ochrany ľudských práv má mimoriadny význam jednak pre postavenie jednotlivca a tiež pre posilnenie demokratického rozmeru Európskej únie (ďalej aj ako „únia“ alebo „EÚ“). Formovanie vlastného katalógu a systému ochrany ľudských práv v Európskej únii¹ predstavujú zložitý a neustále sa vyvíjajúci koncept, ktorý sa nezačal ani neskončil prijatím či nadobudnutím právnej záväznosti Charty základných práv Európskej únie (ďalej aj ako „Charta základných práv EÚ“ alebo „charta“).

Začiatky ochrany práv v Európskej únii

Európske spoločenstvá boli založené s čisto ekonomickým cieľom², avšak pod vplyvom hlbšej hospodárskej integrácie a previazanosti ekonomických záujmov so záujmami jednotlivcov ochrana základných práv v Európskej únii nemohla byť naďalej ignorovaná. Posun v otázke ochrany ľudských práv nastal v sedemdesiatych rokoch 20. storočia, keď Súdny dvor zaradil ochranu základných práv medzi všeobecné zásady vtedajšieho komunitárneho práva, pričom pojem základné práva Súdny dvor prvýkrát použil v prípade Stauder³. Podľa Schwarza pojem základné práva je presnejší než ľudské práva, keďže vzhľadom na ich obsah pojem základné práva je širší a vychádza z uvedenia si hodnoty ľudských bytostí a kvality ich života.⁴ Súdny dvor čerpal inšpiráciu pre formulovanie základných práv z ústavných tradícií členských štátov a z medzinárodných zmlúv na ochranu ľudských práv, predovšetkým z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd⁵ (ďalej aj ako „EDLP“).

V prípade *Internationale Handelsgesellschaft*⁶ Súdny dvor uznal, že „rešpektovanie základných práv tvorí neoddeliteľnú súčasť všeobecných právnych zásad chránených Súdnym dvorom“, zároveň však pripomenul, že „ochrana týchto práv síce vychádza z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty, musí však byť zaistená v súlade so štruktúrou a cieľmi spoločenstva“⁷.

¹ V práci pre jednotnosť používame pojem Európska únia, ktorá sa 1. decembra 2009, vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti, stala nástupcom Európskych spoločenstiev. Pojem Európske spoločenstvá používame v práci len v prípadoch, v ktorých je použitie daného pojmu nevyhnutné.

² Zakladajúce zmluvy neobsahovali zmienku o ľudských právach, pravdepodobne z dôvodu, že sa nepredpokladala interferencia procesu ekonomickej integrácie do iných oblastí, a teda zapríčinenie porušovania ľudských práv. Na druhej strane bola ochrana ľudských práv v členských štátoch realizovaná vnútroštátnymi procedúrami a tiež bola zastrešená mechanizmami Rady Európy, ktorá vznikla primárne na účel ochrany ľudských práv a demokratických zásad v spoločnosti.

³ TICHÝ a kol. *Evropské právo*, s. 116 (rozsudok Súdneho dvora z 12. novembra 1969 vo veci 29/69 Erich Stauder v. mesto Ulm, Zb. s. 419)

⁴ SCHWARZ, J. Charta základných práv Evropské unie a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, s. 55

⁵ RAPČANOVÁ, M. Modus vivendi Charty základných práv Európskej únie, s. 91

⁶ Rozsudok Súdneho dvora zo 17. decembra 1970 vo veci 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, Zb. s. 1125, preložil autor

⁷ Bod 4

Prvýkrát sa pojem základné práva vniesol do primárneho práva Jednotným európskym aktom v roku 1986, ktorý v preambule zakotvuje odhodlanie členských štátov „spoločne pracovať na podporu demokracie na základe základných práv priznaných v ústavách a v zákonoch členských štátov, v dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v Európskej sociálnej charte, najmä slobody, rovnosti a sociálnej spravodlivosti“⁸.

Rešpektovanie základných práv potvrdila aj Maastrichtská zmluva – jednak v preambule a tiež v článku F ods. 2 Zmluvy o Európskej únii, v zmysle ktorého únia „rešpektuje základné ľudské práva, ktoré zaručuje Európsky dohovor na ochranu ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 a ktoré vyplývajú z ústavných tradícií členských štátov, ako základných princípov práva spoločenstva“. Následná Amsterdamská zmluva prehĺbila význam ľudských práv tým, že rozšírila článok 6⁹ (predtým článok F) Zmluvy o Európskej únii (ďalej aj ako „ZEÚ“), pričom odkaz na toto ustanovenie sa dostal do článku 49 (predtým článok O) ZEÚ, podľa ktorého rešpektovanie zásad v ňom uvedených, a teda aj dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd je podmienkou na to, aby európsky štát mohol požiadať o členstvo v únii. Amsterdamská zmluva však išla ešte ďalej a vložila do Zmluvy o EÚ článok 7 (podľa predchádzajúceho číslovania článok F.1), ktorým zaviedla mechanizmus na umožnenie pozastavenia určitých členských práv v prípade, ak dochádza k závažnému a pretrvávajúcemu porušeniu zásad uvedených v odseku 1 článku 6 ZEÚ.

Konkrétne kroky k vypracovaniu Charty základných práv EÚ

Napriek predchádzajúcim revíziám ochrana ľudských práv bola zabezpečovaná naďalej najmä judikatúrou Súdneho dvora, čo sa však už nepovažovalo za dostatočné a akceptovateľné. Po viacerých rokoch diskusií, či má únia pristúpiť k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, alebo by mala mať vlastnú listinu, sa na zasadnutí Európskej rady v Kolíne nad Rýnom v júni 1999 rozhodlo o vypracovaní katalógu ľudských práv EÚ. Napriek skutočnosti, že sa tieto dve možnosti navzájom nevylučujú, zostavenie vlastného katalógu základných práv pokladáme za priaznivejšiu alternatívu, a to jednak z dôvodu lepšieho prispôbenia ochrany práv jednotlivcov technologickému progresu a eventuálne garantovanie vyššej úrovne ochrany, ako aj z dôvodu lepšieho zabezpečenia základných práv s ohľadom na špecifické podmienky a vlastnosti Európskej únie. Spôsob spracovania katalógu práv bol určený na ďalšom zasadnutí Európskej rady v Tampere v októbri 1999. Na splnenie tejto úlohy bola vytvorená pracovná skupina, tzv. konvent, ktorý bol vytvorený zo 62 členov, pozostával z 15 zástupcov Európskej rady, jedného člena Európskej komisie zastupujúceho jej predsedu, 16 poslancov Európskeho parlamentu a 30 poslancov národných parlamentov. Zástupcovia Súdneho dvora, Rady Európy a Európskeho súdu pre ľudské práva získali status pozorovateľa.¹⁰ Na príprave charty sa prostredníctvom stanovísk podieľal aj Európsky hospodársky a sociálny výbor, Výbor regiónov, ombudsman a reprezentanti záujmových skupín.¹¹ Zloženie konventu tak zodpovedalo nevyhnutnosti reflektovať európske aj národné záujmy.

Výsledkom práce konventu bola Charta základných práv Európskej únie¹², v tom období ako politická deklarácia, v súčasnosti základný inštrument ochrany ľudských práv v únii. Charta bola vyhlásená Európskym parlamentom, radou a komisiou 7. decembra 2000 v Nice ako medziinštitucionálna dohoda, právne nezáväzný dokument. Jej ustanovenia boli

⁸ Jednotný európsky akt, preambula, Ú. v. ES L 169 z 29. júna 1987, s. 1

⁹ Článok 6 ods. 1 ZEÚ v znení Amsterdamskej zmluvy: „Únia je založená na zásadách slobody, demokracie, dodržiavania ľudských práv a základných slobôd, a právneho štátu, ktoré sú spoločné členským štátom.“

¹⁰ RAPČANOVÁ, M. Modus vivendi Charty základných práv Európskej únie, s. 92

¹¹ FIALA, P., PITROVÁ, M. Evropská unie, s. 633

¹² Ú. v. ES C 364 z 18. decembra 2000, s. 1

adresované inštitúciám Európskej únie a členských štátom pri výkone práva EÚ. Napriek svojmu nezáväznému charakteru prijatie charty znamenalo posilnenie záväzku ochrany ľudských práv v Európskej únii. Aj keď vývoj ochrany základných práv formovali sudy, vypracovanie charty reprezentovalo politický proces prevzatia späť do vlastných rúk definíciu systému a katalógu základných práv v únii.¹³

Aj keď išlo len o politické vyhlásenie textu vytvoreného konventom, za zmienku stojí, že v tejto podobe bola charta publikovaná v Úradnom vestníku EÚ, čo poukazuje na istú mieru relevancie, ktorá jej bola priznaná.¹⁴ Vyhlásenie Charty základných práv EÚ bez právneho účinku spôsobilo však neistotu ohľadom jej aplikácie a významu, ktorú vystihol McCrudden konštatovaním, že „odpoveď na otázku, čo by sme mali urobiť s chartou, podstatne závisí od toho, čo si myslíme, že charta v súčasnosti je, na čo si myslíme, že je, a od legitimacy procesu jej vypracovania. V mnohých významných ohľadoch naozaj nevieme, čo to je. Existujú významné rozdiely v názoroch, na čo slúži. A existujú veľmi odlišné názory na legitimitu procesu jej vypracovania. [...] Sme preto v stave značnej neistoty ohľadom dôsledkov charty v jej súčasnej podobe a chyba nám konsenzus ohľadom jej demokratickej legitimacy“¹⁵. Odpoveď na túto otázku priniesla vo veľkej miere samotná prax.

Už pred nadobudnutím právnej záväznosti mala Charta základných práv EÚ charakter významného soft law, bola rešpektovaná, odvolávali sa na ňu žalobcovia, Súdny dvor EÚ v judikatúre, mnohí generálni advokáti v návrhoch, bola používaná ako prostriedok výkladu práva únie a inštitúcie únie sa na chartu odvolávali pri tvorbe sekundárnych právnych aktov. Na chartu, najmä v súvislosti s právom na dobrú správu vecí verejných a právom obrátiť sa na európskeho ombudsmana, sa odvolával vo svojich prejavoch a výročných správach aj európsky ombudsman¹⁶, ktorý chartu považoval za kľúčové kritérium dodržiavania ľudských práv.

Jednou z prvých inštitúcií, ktorá začala využívať chartu, bola komisia, ktorá v marci 2001 prijala rozhodnutie, podľa ktorého každý návrh právneho aktu a každý predpis, ktorý sa má prijať na úrovni únie, podlieha počas jeho prípravy predbežnej kontrole súladu s chartou, pričom legislatívne návrhy a predpisy osobitne súvisiace so základnými právami boli predmetom formálnej deklarácie súladu vo forme odôvodnenia potvrdzujúceho dodržanie charty.¹⁷

Postavenie Charty základných práv EÚ v súdnej praxi

Existenciu charty bolo možné vnímať nielen v politickom kontexte, ale aj v súdnej praxi. Zo začiatku sa na Chartu základných práv EÚ odvolávali len generálni advokáti pri formovaní svojich návrhov k jednotlivým prípadom, v ktorých na základe svojich odlišných názorov nepriamo odpovedali na otázku právneho významu charty.¹⁸ Následne na chartu

¹³ CRAIG, P. The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform, s. 198

¹⁴ HAMULÁK, O. Charta základných práv EÚ po tretí raz (a konečne s právnou hodnotou!), s. 49

¹⁵ McCrudden, C. The Future of the EU Charter of Fundamental Rights, s. 11, Dostupné na internete: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=299639 [cit. 14.6.2012].

¹⁶ CRAIG, P., De BÚRCA, G. EU Law. Text, Cases, and Materials, s. 417

¹⁷ Oznámenie Komisie KOM (2005) 172 - Dodržiavanie Charty základných práv v legislatívnych návrhoch Komisie. Metodika systematickej a prísnej kontroly. Dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=en,sk&lang=&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=402995:cs&page=&hwords=null> [cit. 13.6.2012].

¹⁸ Generálni advokáti začali intenzívne používať odkazy na Chartu základných práv hneď po jej prijatí. Niektorí generálni advokáti však používali referencie na chartu opatrnnejším spôsobom než iní, napríklad generálny advokát Alber v návrhu výslovne vyjadruje, že Charta základných práv ešte nemá záväzný právny účinok, avšak možno ju využiť ako štandard na porovnanie, aspoň v rozsahu, v akom sa zaoberá všeobecne uznávanými právnymi zásadami. (návrh generálneho advokáta Albera z 24. októbra 2002 vo veci C-63/01 Evans, Zb. s. I-14447, bod 80)

odkázal Všeobecný súd v roku 2002¹⁹, zatiaľ čo Súdny dvor poukázal v rozsudku na chartu dokonca až po Európskom súde pre ľudské práva, a to v roku 2006. Zdráhanie Súdneho dvora odvolať sa v rozsudku na chartu možno zdôvodniť skutočnosťou, že „takéto rozhodnutie by bolo okamžite posudzované ako súčasť jeho konštantnej judikatúry, predovšetkým case-law na poli základných práv, a zaistilo by tak záväznosť charty“²⁰. V následnom období však Súdny dvor vo svojej rozhodovacej praxi využíval odkazy na konkrétne články charty, pričom táto prax zdôraznila význam charty v právnom poriadku únie už v období, keď mala len nezáväzný charakter.

Ako jeden z prvých, generálny advokát Tizzano, vo svojom návrhu vo veci BECTU²¹ v súvislosti s nárokom na platenú ročnú dovolenku uvádza, že toto sociálne právo je súčasťou viacerých medzinárodných dokumentov ochrany ľudských práv, pričom ešte významnejšie je zakotvenie tohto práva v Charte základných práv Európskej únie. Hoci „...*Charte základných práv Európskej únie nebola priznaná normatívna pôsobnosť v pravom zmysle slova, čiže formálne nie je záväzná, [...] avšak skutočnosťou zostáva, že zahŕňa vyhlásenia, ktoré sa objavujú do značnej miery, aby potvrdili práva, ktoré sú zakotvené v iných nástrojoch. V jej preambule je navyše uvedené, že s ohľadom na 'právomoci a úlohy spoločenstva a únie, ako aj dodržiavanie zásady subsidiarity táto charta opätovne potvrdzuje práva vyplývajúce najmä z ústavných tradícií a medzinárodných záväzkov spoločných pre členské štáty, zo Zmluvy o Európskej únii a zo zmlúv spoločenstva, Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, sociálnych chárt prijatých spoločenstvom a Radou Európy, ako aj judikatúry Súdneho dvora Európskych spoločenstiev a Európskeho súdu pre ľudské práva' [...], preto v konaniach o povahe a rozsahu základného práva nemožno ignorovať príslušné ustanovenia charty...*“²²

Vo veci Heidi Hautala²³ generálny advokát Léger vyjadril názor, že charta je vyjadrením spoločných európskych hodnôt, ktoré členské štáty chceli umiestením v charte zviditeľniť s cieľom zvýšiť ich ochranu. Preto „*povaha práv zakotvených v Charte základných práv bráni tomu, aby bola považovaná iba za bezvýznamný zoznam morálnych zásad bez akýchkoľvek dôsledkov. [...] Charta bola určená na vytvorenie privilegovaného nástroja na identifikáciu základných práv. Je ukazovateľom, pokiaľ ide o skutočnú povahu predpisov pozitívneho práva spoločenstva*“²⁴.

Generálny advokát Poiares Maduro uvádza, že ustanovenia charty sú z veľkej časti kodifikáciou judikatúry Súdneho dvora a ich vznik je výsledkom rozsiahleho procesu vyjednávania vedeného na európskej úrovni. Ďalej vo svojom návrhu poukazuje na dvojitú funkciu charty. „*Po prvé – môže zakladať domnienku o existencii práva, ktorého existencia potom musí byť potvrdená buď spoločnými ústavnými tradíciami členských štátov, alebo ustanoveniami EDĽP. Po druhé, ak je určité právo označené za základné právo chránené právnym poriadkom spoločenstva, charta poskytuje mimoriadne užitočný nástroj na určenie obsahu, pôsobnosti a významu tohto práva.*“²⁵ Z tohto tvrdenia vyplýva, že charte nemožno odoprieť akýkoľvek účinok, a hoci charta nie je dostatočným právnym základom pre vznik

¹⁹ Všeobecný súd uskutočnil prvý odkaz na Chartu základných práv v rozhodnutí z 30. januára 2002 vo veci T-54/99 max.mobil Telekommunikation Service GmbH v. Komisia Európskych spoločenstiev, Zb. s. II-00313

²⁰ ŠIŠKOVÁ, N. Dimenze ochrany ľudských práv v Evropské unii, s. 230

²¹ Návrh generálneho advokáta Tizzana z 8. februára 2001 vo veci C-173/99 Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) v. Secretary of State for Trade and Industry, Zb. s. I-4881 (rozsudok z 26. júna 2001)

²² bod 26-28 návrhu, preložil autor

²³ Návrh generálneho advokáta Légera z 10. júla 2001 vo veci C-353/99/P Rada v. Heidi Hautala, Zb. s. I-9565, (rozsudok zo 6. decembra 2001)

²⁴ bod 80 a 83 návrhu, preložil autor

²⁵ Návrh generálneho advokáta Poiares Madura zo 14. decembra 2006 vo veci C-305/05 Ordre des barreaux francophones et germanophone a iní v. Conseil des ministres, Zb. s. I-05305, (rozsudok z 26. júna 2007), bod 48

priamo uplatniteľných práv jednotlivca, slúži ako kritérium výkladu nástrojov na ochranu práv.

Na druhej strane však Všeobecný súd v rozsudku Pyres²⁶ relatívne priamo konštatuje, že charta je vyhlásením, ktoré v súčasnosti nemá právnu záväznosť.²⁷ Tým Všeobecný súd zopakoval už viackrát v minulosti vyslovené tvrdenie, že Charta základných práv Európskej únie zavádza zoznam základných práv únie na účely ochrany práv občanov, a hoci sa na chartu súdy únie opakovane odvolávajú ako na zdroj inšpirácie na účely uznania a ochrany práv občanov a ako na referenčné kritérium práv, ktoré zaručuje právny poriadok spoločenstva, naďalej zostáva pravdou, že v súčasnosti ide o vyhlásenie bez potrebnej právnej sily.²⁸

Neskôr sa k využívaniu referencií na Chartu základných práv pripojil aj Súdny dvor, ktorý nimi potvrdil ochranu základných práv ako všeobecnú zásadu právneho poriadku únie. Vo svojom rozsudku v prípade „Parlament proti rade“²⁹ vyjadril, že aj napriek skutočnosti, že zákonodarcia nepriznal Charte základných práv právnu záväznosť, zamýšľal jej priznať istú dôležitosť, keďže v odôvodnení predmetnej smernice uviedol, že táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznané nielen v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ale aj v charte. Navyše Súdny dvor v uvedenom rozsudku zafinoval cieľ charty, vyplývajúci z jej preambuly, ktorým je opätovné potvrdenie práv vyplývajúcich najmä zo spoločných ústavných tradícií a medzinárodných záväzkov pre členské štáty, iných medzinárodných zmlúv a tiež z judikatúry Súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva.³⁰ „Z tohto rozsudku by sa dalo vyvodzovať, že Súdny dvor bude považovať Chartu základných práv za súčasť primárneho práva, opierajúc sa o jej východiská, zdroje a spôsob vzniku.“³¹

Svoj postoj Súdny dvor potvrdil v rozsudku Reynolds Tobacco³², v ktorom judikoval, že Charta základných práv „síce nemá záväzný právny charakter, ale svedčí o význame práv, ktoré sú v nej obsiahnuté, v právnom poriadku spoločenstva“³³.

Uznanie Charty základných práv EÚ Súdny dvorom ako významného prameňa všeobecných právnych zásad únie zdôraznilo význam charty a potvrdilo jej zaradenie do ústavnej praxe Európskej únie.³⁴ V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že charta sa stala do značnej miery kodifikáciou judikatúry Súdneho dvora v oblasti základných práv.³⁵ Ostávalo už len priznať tomuto katalógu základných práv právnu záväznosť, čo sa stalo úlohou nasledujúcej revízie zmlúv a bolo uskutočnené Lisabonskou zmluvou.

Odkazy na Chartu základných práv v sekundárnom práve EÚ

Charta základných práv sa počas obdobia svojej nezáväznosti citovala nielen v judikatúre, ale aj v rozsiahlom počte sekundárnych právnych aktov, ktoré bližšie špecifikujú ustanovenia primárneho práva v oblasti ľudských práv a boli transponované do vnútroštátneho práva členských štátov.

²⁶ Rozsudok Súdu prvého stupňa z 15. februára 2005 vo veci T-256/01 Norman Pyres v. Komisia Európskych spoločenstiev, Zb. VS s. II-99

²⁷ Bod 66

²⁸ Bod 87 a 88 rozsudku Súdu prvého stupňa z 28. októbra 2004 v spojených veciach T-219/02 a T-337/02 Olga Lutz Herrera v. Komisia Európskych spoločenstiev, Zb. VS s. I-A-319, II-1407

²⁹ Rozsudok Súdneho dvora z 27. júna 2006 vo veci C-540/03 Parlament v. rada, Zb. s. I-5769

³⁰ Bod 38

³¹ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana, s. 77

³² Rozsudok Súdneho dvora z 12. septembra 2006 vo veci C-131/03 P RJ. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. a iní v. Komisia Európskych spoločenstiev, Zb. s. I-07795

³³ Bod 122

³⁴ CRAIG, P., De BÚRCA, G. EU Law. Text, Cases, and Materials, s. 418

³⁵ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana, s. 73

Príkladom môže byť smernica Európskej rady č. 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny³⁶, ktorá sa v druhom bode úvodných ustanovení odvoláva na potrebu „*prijat' opatrenia týkajúce sa zlúčenia rodiny v súlade s povinnosťou chrániť rodinu a rešpektovať rodinný život, ktorá je zakotvená v mnohých nástrojoch medzinárodného práva*“, pričom následne konštatuje, že „*smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznané najmä v článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v Charte základných práv Európskej únie*“.

Podobný odkaz na chartu obsahuje aj smernica Európskeho parlamentu a rady č. 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území³⁷, konkrétne v bode 24, ktorý stanovuje, že „*táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznávané najmä Chartou základných práv Európskej únie*“.

Smernica Európskej rady č. 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl³⁸ v bode 5 úvodných ustanovení taktiež konštatuje rešpektovanie základných práv a dodržiavanie zásad uznávaných predovšetkým v charte, pričom „*táto smernica sa najmä snaží zabezpečiť úplné rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a podporovať uplatňovanie článkov 1 a 18 uvedenej charty*“.

Referenciu na rešpektovanie základných práv a slobôd a dodržiavanie princípov uznaných najmä Chartou základných práv Európskej únie obsahuje aj smernica Európskeho parlamentu a rady č. 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov³⁹ v bode 31 úvodných ustanovení, ktorú prebral aj zákon Národnej rady Slovenskej republiky zo 6. júla 1993 o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov. Daná smernica sa konkrétne odvoláva na zákaz diskriminácie obsiahnutý v charte, v súlade s ktorým by „*členské štáty mali vykonať túto smernicu bez rozlišovania medzi užívateľmi tejto smernice na takom základe, ako je pohlavie, rasa, farba, etnický alebo sociálny pôvod, genetické vlastnosti, jazyk, náboženstvo alebo viera, politické alebo iné názory, členstvo v národnostnej menšine, majetok, narodenie, invalidita, vek alebo sexuálna orientácia*“.

Na rešpektovanie práv stanovených v charte sa odvolávajú aj viaceré nariadenia, napríklad nariadenie rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003 o súdnej právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000⁴⁰ v bode 33, ustanovuje, nielenže „*uznáva základné práva a dodržiava zásady Charty základných práv Európskej únie*“, ale zdôrazňuje, že „*predovšetkým sa snaží zabezpečiť rešpektovanie základných práv dieťaťa, ako je ustanovené v článku 24 Charty základných práv Európskej únie*“.

Bod 15 úvodných ustanovení nariadenia rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov⁴¹ konštatuje dodržiavanie základných práva a zásad uznaných najmä v Charte základných práv Európskej únie, pričom sa snaží zabezpečiť najmä plné dodržiavanie práva na azyl zaručeného článkom 18.

Ďalší významný posun v oblasti ochrany základných práv

³⁶ Ú. v. EÚ L 251 z 3. októbra 2003, s. 12-18

³⁷ Ú. v. EÚ L 348 z 24. decembra 2008, s. 98

³⁸ Ú. v. EÚ L 031 z 6. februára 2003, s. 18

³⁹ Ú. v. EÚ L 158 z 30. apríla 2004, s. 77

⁴⁰ Ú. v. EÚ L 338 z 23. decembra 2003, s. 1

⁴¹ Ú. v. EÚ L 50 z 25. februára 2003, s. 1

Právny charakter charty mala zmeniť odmietnutá Zmluva o Ústave pre Európu⁴², ktorá včlenila text Charty základných práv EÚ priamo do svojho obsahu. Dlho očakávaný účinok priniesla Lisabonská zmluva, ktorá vynechala časti Ústavy pre Európu, pri ktorých bol konsenzus ťažko dosiahnuteľný. Vo vzťahu k charte to znamenalo vyčlenenie tohto katalógu základných práv z textu samotného revidujúceho dokumentu a jej samostatné vyhlásenie vo forme deklarácie. Podpísanie tejto deklarácie predsedami najvýznamnejších inštitúcií únie – Európskeho parlamentu, komisie a rady sa uskutočnilo v Štrasburgu deň pred podpísaním Lisabonskej zmluvy.⁴³ Charta základných práv bola teda zmenená a opäť vyhlásená 12. decembra 2007⁴⁴. Charta sa stala právne záväzným aktom a zároveň súčasťou primárneho práva Európskej únie až 1. decembra 2009, vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti, ktorá revidovala Zmluvu o Európskej únii a zakotvila v článku 6 odkaz na Chartu základných práv, konkrétne: „Únia uznáva práva, slobody a zásady uvedené v Charte základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 upravenej 12. decembra 2007 v Štrasburgu, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluvy“⁴⁵. Tento článok teda priznal charte právnu záväznosť a tiež rovnakú právnu silu ako majú zakladajúce zmluvy, čím vyriešil sporný status charty. Prikláňame sa však k názoru doc. Šiškovéj, podľa ktorého vyčlenenie Charty základných práv z textu zakladajúcich zmlúv a jej vyhlásenie vo forme deklarácie pripojenej k reformnej zmluve a následné odvodzovanie právnej záväznosti z textu ustanovenia jedného z jej článkov považujeme za zbytočne komplikované a predovšetkým menej dôstojné a nezodpovedajúce významu základných práv v Európskej únii a v živote demokratickej spoločnosti.⁴⁶

Už pred ratifikáciou Lisabonskej zmluvy tvorila charta súčasť úijného práva, nepriamo pôsobila a zaisťovala právnu ochranu jednotlivca. Lisabonská zmluva sa ale stala kľúčovým bodom vo vývoji ochrany základných práv v Európskej únii, pričom posilnila právnu istotu a prehĺbila význam, transparentnosť a konzistentnosť ochrany práv. Právna záväznosť charty zmenila povahu a zvýšila počet ľudskoprávných žalôb na Súdnom dvore⁴⁷, pretože navrhovatelia môžu jednoznačne poukázať na katalóg práv, ktorý je záväzný pre inštitúcie únie a členské štáty konajúce v rámci práva EÚ.

Z judikatúry Súdneho dvora po 1. decembri 2009 je zrejmé, že využívanie charty sa stalo bežným prostriedkom ochrany práv účastníkov v konaniach pred Súdny dvorom. Súdny dvor posudzuje platnosť ustanovení sekundárneho práva so zreteľom na ustanovenia charty⁴⁸, priznáva práva vyplývajúce z jej ustanovení a skúma obmedzenia základných práv⁴⁹. V konaniach sa Súdny dvor nevyhýba žiadnemu ustanoveniu charty, no najviac rozhodnutí sa venuje základnému právu na účinnú súdnu ochranu a právu na prístup k spravodlivosti. Z judikatúry jednoznačne vyplýva, že Súdny dvor nadväzuje na svoju predchádzajúcu prax, v ktorej katalóg základných práv používal ako súčasť všeobecných právnych zásad.⁵⁰

⁴² Zmluva o Ústave pre Európu nevstúpila do platnosti v dôsledku jej neúspešne zavŕšeného ratifikačného procesu, čo spôsobili negatívne výsledky referenda vo Francúzsku a Holandsku v roku 2005.

⁴³ ŠIŠKOVÁ, N. Dimenze ochrany ľudských práv v Evropské unii, s. 204

⁴⁴ Ú. v. EÚ C 303 zo 14. decembra 2007, s. 1

⁴⁵ Čl. 6 ods. 1 ZEÚ

⁴⁶ ŠIŠKOVÁ, N. Dimenze ochrany ľudských práv v Evropské unii, s. 205

⁴⁷ Dôvodom zvýšenia počtu návrhov je aj zrušenie trojpilierovej štruktúry, a tým zaradenie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pod jurisdikciu Súdneho dvora.

⁴⁸ V tejto súvislosti pozri napr. rozsudok Súdneho dvora z 1. marca 2011 vo veci C-236/09 Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL a iní v. Conseil des ministres (zatiaľ neuverejnený v zbierke)

⁴⁹ Pozri napr. rozsudok Súdneho dvora z 5. mája 2011 vo veci C-543/09 C-543/09 Deutsche Telekom AG v. Nemecko (zatiaľ neuverejnený v zbierke)

⁵⁰ MAZÁK, J., JÁNOŠIKOVÁ, M. Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana, s. 96

Význam Charty základných práv EÚ v policajnej praxi

Vytvorenie európskeho priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti vplyva najmä na policajnú a justičnú spoluprácu v trestných veciach, či spoločnú vízovú, azylovú a prisťahovaleckú politiku, čo sú oblasti veľmi citlivé vo vzťahu k základným právam. V daných oblastiach prijíma Európska únia opatrenia zamerané o. i. na zabezpečenie kontroly vonkajších hraníc, predchádzanie a boj proti trestnej činnosti prostredníctvom opatrení na koordináciu a spoluprácu medzi policajnými, justičnými a inými príslušnými orgánmi. Aplikácia Charty základných práv EÚ sa samozrejme neobmedzuje len na tieto oblasti, ale zahŕňa všetky aktivity a oblasti v pôsobnosti Európskej únie.

Oblasť vnútorného poriadku a bezpečnosti, v ktorej plní úlohy Policajný zbor, je oblasťou veľmi širokospektrálnou a významnou, v ktorej je potrebné aplikovať a zabezpečiť účinnosť Charty základných práv EÚ. Príslušníci Policajného zboru zohrávajú významnú úlohu pri zabezpečovaní základných práv a majú na ne vplyv pri výkone svojej činnosti.

Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti patrí medzi spoločné právomoci únie a členských štátov, avšak právomoci únie v danej oblasti sa posilnili v porovnaní s úpravou pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, a to najmä ako dôsledok posilnenia právomoci Európskeho parlamentu a pozície Súdneho dvora EÚ, pričom činnosť EÚ v danej oblasti je po zrušení trojpilierovej štruktúry nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy vykonávaná prostredníctvom jednotného súboru právnych aktov, a tak opatrenia prijímané v oblasti policajnej spolupráce nie sú pozbavené možnosti vyvolávať priamy účinok na území členských štátov.

Ustanovenia charty sú podľa jej článku 51 primárne určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Európskej únie, pre členské štáty sú záväzné v špecifických prípadoch, výlučne vtedy, keď vnútroštátne orgány aplikujú alebo implementujú únijné právo. V týchto prípadoch sú členské štáty priamo viazané chartou rovnako ako inštitúcie EÚ, pričom porušenie ustanovení Charty základných práv EÚ pri vykonávaní práva únie je porušením primárneho práva, ktorého dôsledkom by malo byť iniciovanie konania o porušení povinnosti. Vzhľadom na skutočnosť, že už dlhý čas dochádza k inkorporácii únijného práva do vnútroštátneho právneho poriadku, je v mnohých prípadoch náročné, či dokonca nemožné rozlíšiť aplikáciu vnútroštátneho a únijného práva. Preto je potrebné, aby sa aj pri výkone činností Policajného zboru dodržiavali práva zakotvené v Charte základných práv Európskej únie.

Záver

Na základe prístupu k Charte základných práv EÚ a jej využívania v čase, keď ešte nebola právne záväzná, vyplýva, že nebola vnímaná len ako politický dokument, ale ako právny akt *in statu nascendi*, čo najmä generálni advokáti jednoznačne avizovali vo svojich návrhoch.⁵¹

Ochrana základných práv v Európskej únii prešla v posledných desaťročiach významnými zmenami, v súčasnosti patrí k neoddeliteľnej súčasť politik únie a Charta základných práv EÚ je ľudskoprávnym dokumentom s možno najširším rozsahom práv v súčasnosti. Napriek tomu tento katalóg nie je vyčerpávajúcim zoznamom základných práv a zásad a je isté, že proces nachádzania základných práv bude v Európskej únii naďalej pokračovať. Charta je živý nástroj tvoriaci podstatnú súčasť systému základných práv v právnom poriadku únie, ktorý je potrebné neustále účinne vykonávať.

⁵¹ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana, s. 73

Literatúra

- CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law. Text, Cases, and Materials*. 4th ed. New York: Oxford University Press Inc., 2008. 1148 p. ISBN 978-0-19-927389-8.
- CRAIG, P. *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. 1st ed. New York: Oxford University Press Inc., 2010. 466 p. ISBN 978-0-19-959501-3.
- FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vyd. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. 743 s. ISBN 80-7325-015-2.
- HAMULÁK, O. Charta základných práv EÚ po tretí raz (a konečne s právnou hodnotou!). In *Human Rights Forum 2008. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 18. a 19. marca 2008*. Bratislava : EUROKÓDEX, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-89447-59-6, s. 47-52.
- MAZÁK, J., JÁNOŠIKOVÁ, M. *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*, 1. vyd. Bratislava : IURA EDITION, spol. s.r.o., 2011. 306 s. ISBN 978-80-8078-416-4.
- McCRUDDEN, C. *The Future of the EU Charter of Fundamental Rights*, New York University School of Law Jean Monnet Working Paper 10/01, New York [online]. 2001. [cit. 14.6.2012]. URL: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=299639>.
- Oznámenie Komisie KOM (2005) 172 – *Dodržiavanie Charty základných práv v legislatívnych návrhoch Komisie. Metodika systematickej a prísnej kontroly*. [cit. 13.6.2012]. URL:<<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=en,sk&lang=&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=402995:cs&page=&hwords=null>>.
- RAPČANOVÁ, M. Modus vivendi Charty základných práv Európskej únie. In *Policajná teória a prax*. ISSN 1335-1370, 2011, roč. 19, č. 3, s. 91-102.
- SCHWARZ, J. Charta základných práv Európskej únie a Úmluva o ochrane ľudských práv a základných svobod. In *EMP*. ISSN 1210-3977, 2002, roč. 11, č. 3-4, s. 55-59.
- ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany ľudských práv v Európskej únii*. 2. vyd. Praha : LINDE, 2008. 254 s. ISBN 978-80-7201-710-2.
- TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4.vyd. Praha : C. H. BECK, 2011. 953 s. ISBN 978-80-7400-333-2.

Key words: Charter of Fundamental Rights of the European Union, fundamental rights, the European Union, the Court of Justice

Resumé

The effective protection of rights in the European Union is a question of overriding importance. Prior to the adoption of the Charter of Fundamental Rights of the European Union the protection of fundamental rights was ensured mainly by the Court of Justice, however it was fragmented and not sufficient.

The idea to draft a catalogue of fundamental rights in order to consolidate the rights applicable in the EU and to make them more visible to EU citizens came from the European Council in 1999. Although, the Charter was accepted at the Nice European Council on December 7, 2000, it was not legally binding and its legal status was undecided.

Despite this fact, the Charter had a position of significant soft law, it was respected and it was frequently referred to in opinions of advocates general, in the case law of the Court of Justice and also by the EU institutions in secondary legal acts.

After its adaptation in 2007, the Charter was accorded the same legal value as the Treaties on December 1, 2009 by the entry into force of the Lisbon Treaty, specifically by

Article 6 (1) TEU. The Charter of Fundamental Rights became legally binding and a part of primary law therefore the Lisbon Treaty constitutes the essential point in the development of fundamental rights' protection in the EU. Moreover, it enhanced legal certainty and deepened the transparency and consistency of protection of rights within the European Union. The case law of Court of Justice after December 1, 2009 shows that the use of the Charter has become a common means in proceedings before the Court and the Court does not avoid any of its provisions.

The Charter is possibly the most wide-ranging human rights treaty in the world today. It is a living instrument that forms part of the fundamental rights' system in the EU's legal order which requires effective enforcement. Moreover, it is a catalogue of fundamental rights which does not provide an exhaustive list of rights therefore the development of fundamental rights in the European Union will definitely proceed.

Mgr. Veronika Laciaková
interná doktorandka
Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy
Bratislava
e-mail: veronikalaciak@gmail.com

Recenzent: prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.