



OCHRANA ZÁKLADNÍCH PRÁV V EU

Evropská unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin, jak je stanoveno v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU). Aby bylo zajištěno, že tyto hodnoty budou dodržovány, stanoví článek 7 SEU mechanismus EU, který umožňuje rozhodnout o tom, zda existuje závažné a trvalé porušení hodnot EU ze strany členského státu a o možných sankcích. Tento mechanismus byl nedávno poprvé aktivován. EU je rovněž vázána Listinou základních práv, která stanoví práva, která musí při provádění právních předpisů EU dodržovat jak Evropská unie, tak členské státy. EU je rovněž odhodlána přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

OD SOUDNÍ OCHRANY ZÁKLADNÍCH PRÁV KE KODIFIKACI VE SMLOUVÁCH

Evropská společenství (dnes Evropská unie) původně vznikla jako mezinárodní organizace, jejíž působnost byla v zásadě ekonomická. Proto se nezdálo, že by bylo zapotřebí přijmout ohledně dodržování základních práv výslovná pravidla. Ta nebyla po dlouhou dobu ve Smlouvách uvedena, ale byla považována za zaručená [Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod](#) (EÚLP) z roku 1950, k níž přistoupily všechny členské státy.

Jakmile však Soudní dvůr Evropské unie potvrdil zásady přímého účinku a přednosti evropského práva, odmítl však přezkoumat slučitelnost rozhodnutí s vnitrostátním a ústavním právem členských států ([Stork, věc 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, spojené věci 36, 37, 38–59 a 40–59](#)), některé vnitrostátní soudy začaly vyjadřovat obavy ohledně účinků, které by taková judikatura mohla mít na ochranu ústavních hodnot, jako jsou základní práva. Jestliže by evropské právo mělo převážit i nad ústavním právem členských států, bylo by možné základní práva porušovat. Aby se tomuto teoretickému riziku předešlo, přijaly v roce 1974 německý a italský ústavní soud rozhodnutí, v nichž trvaly na své pravomoci přezkoumávat evropské právní předpisy, aby zajistily, že jsou v souladu s ústavou danými právy (Solange I; Frontini). To vedlo Soudní dvůr EU k tomu, že prostřednictvím své judikatury potvrdil zásadu dodržování základních práv tím, že uvedl, že základní práva jsou zakotvena ve všeobecných zásadách práva Společenství a chráněné Soudním dvorem ([Stauder, věc 29-69](#)). Ty vycházejí z ústavních tradic společných členským státům ([Internationale Handelsgesellschaft, věc 11-70](#)) a mezinárodních smluv na ochranu lidských práv,



jejichž smluvními stranami jsou členské státy ([Nold, věc 4-73](#)), mezi něž patří i EÚLP ([Rutili, věc 36-75](#)).

S postupným rozšiřováním pravomocí EU v politikách, které mají přímý dopad na základní práva, jako je spravedlnost a vnitřní věci (SVV), a poté co vznikla plně rozvinutá oblast svobody, bezpečnosti a práva, byly Smlouvy změněny tak, aby EU ochranu základních práv pevně ukotvila. Maastrichtská smlouva obsahovala odkaz na EÚLP a společné ústavní tradice členských států jako na obecné zásady práva EU a Amsterodamská smlouva potvrdila evropské „zásady“, na nichž je EU založena (Lisabonská smlouva, „hodnoty“ uvedené v článku 2 Smlouvy o EU), a zavedla postup pro pozastavení práv stanovených ve Smlouvách v případech vážného a trvalého porušování základních práv členským státem. Návrh Listiny základních práv a její vstup v platnost spolu s Lisabonskou smlouvou jsou nejnovějším vývojem v procesu kodifikace, jehož cílem je zajistit ochranu základních práv v EU.

PŘISTOUPENÍ EU K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD (EÚLP)

Jelikož je EÚLP hlavním nástrojem ochrany základních práv v Evropě, k němuž přistoupily všechny členské státy, přistoupení ES k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je logickým řešením potřeby propojit ES se závazky v oblasti základních práv. Evropská komise opakovaně navrhla (v letech 1979, 1990 a 1993), aby ES přistoupilo k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Na žádost o stanovisko k této věci dospěl Soudní dvůr v roce 1996 ve svém [stanovisku 2/94](#) k závěru, že Smlouva nestanoví ES žádnou pravomoc přijímat pravidla týkající se lidských práv nebo uzavření mezinárodních úmluv v této oblasti, čímž se přistoupení stalo právně nemožným. Lisabonská smlouva tuto situaci napravila tím, že zavedla čl. 6 odst. 2, v němž se stanoví povinnost EU přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. To znamená, že EU, tak jak je tomu již v případě členských států, se stane předmětem přezkumu ze strany právního subjektu, který stojí mimo právní systém EU, a sice Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Po přistoupení k úmluvě budou mít občané EU, ale i státní příslušníci třetích zemí pobývajících na území EU možnost soudně napadnout právní akty přijaté EU přímo před Evropským soudem pro lidská práva na základě ustanovení EÚLP, stejně jako se mohou odvolat proti právním aktům přijatým členskými státy EU.

V roce 2010 zahájila EU ihned po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost jednání s Radou Evropy o návrhu dohody o přistoupení, která byla dokončena v dubnu 2013. V červenci 2013 se Komise obrátila na Soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí, zda je návrh dohody o přistoupení v souladu se Smlouvami. Dne 18. prosince 2014 vydal Soudní dvůr Evropské unie záporné stanovisko, v němž uvedl, že návrh dohody může nepříznivě ovlivnit specifické vlastnosti práva EU a jeho nezávislost ([stanovisko 2/13](#)). Po období reflexe a diskusí o tom, jak vyřešit otázky vznesené SDEU, EU a Rada Evropy obnovily jednání v roce 2019 a probíhají jednání.



LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU

Souběžně s „vnějším“ kontrolním mechanismem, který předpokládá přistoupení ES k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod s cílem zajistit soulad právních předpisů a politik se základními právy, bylo nezbytné přijmout na úrovni ES „interní“ mechanismus kontroly, který by umožnil předběžnou a nezávislou soudní kontrolu ze strany Soudního dvora Evropské unie. Za tímto účelem byl zapotřebí zákon o právech specifických pro EU a bylo přijato rozhodnutí, že na zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v roce 1999 bude svolán Konvent k návrhu listiny základních práv.

Listina základních práv Evropské unie byla slavnostně vyhlášena Evropským parlamentem, Radou a Komisí v Nice v roce 2000. V roce 2007 pak byla vyhlášena znovu, v pozměněném znění. [Listina](#) však nabyla účinku až přijetím Lisabonské smlouvy dne 1. prosince 2009, jak stanoví čl. 6 odst. 1 SEU, a stala se tak závazným zdrojem primárního práva.

Ačkoli je Listina založena na EÚLP a jiných evropských a mezinárodních nástrojích, byla různými způsoby inovativní, zejména proto, že mimo jiné zahrnuje otázky zdravotního postižení, věku a sexuální orientace jako zakázané důvody diskriminace a zakotvuje rovněž přístup k dokumentům, ochraně údajů a řádné správě v rámci základních práv, které potvrzuje.

Ačkoli je oblast působnosti Listiny na jedné straně potenciálně velmi široká, jelikož většina práv, které uznává, je přiznána „každému“, a to bez ohledu na státní příslušnost či status, na druhé straně omezuje článek 51 její uplatňování na orgány a instituce EU a dále na členské státy, pokud uplatňují právo EU. Toto ustanovení slouží k vytyčení hranice mezi oblastmi působnosti Listiny a vnitrostátních ústav a EÚLP.

ČLÁNEK 7 SEU, RÁMEC PRO PRÁVNÍ STÁT, DEMOKRACII, PRÁVNÍ STÁT A ZÁKLADNÍ PRÁVA

Amsterodamskou smlouvou byl vytvořen nový mechanismus sankcí, který má zajistit, aby členské státy dodržovaly základní práva i další evropské zásady a hodnoty, jako je demokracie a právní stát, rovnost a ochrana menšin a to nad rámec právních limitů, které představují pravomoci EU. To znamená, že EU má pravomoc zasahovat do oblastí, které jsou jinak ponechány členskými státními, v situacích, kdy dochází k „závažnému a trvajícím porušování“ těchto hodnot. Podobný mechanismus navrhl Parlament poprvé ve svém návrhu aktu EU z roku 1984. Niceská smlouva přinesla tzv. preventivní fázi pro případy „zřejmého nebezpečí závažného porušení“ hodnot EU v členském státě. Cílem tohoto postupu bylo zajistit, aby ochrana základních práv, demokracie, právního státu a práv menšin, jak jsou obsažena v kodaňských kritériích pro přistoupení nových členských států, zůstala v platnosti i po přistoupení, a stejnou měrou pro všechny členské státy.

Čl. 7 odst. 1 SEU stanoví „preventivní fázi“, která zmocňuje jednu třetinu členských států, Evropský parlament a Komisi k zahájení postupu, v jehož rámci může Rada rozhodnout čtyřpětinovou většinou hlasů o „zřejmém nebezpečí závažného porušení“ v členském státě, pokud jde o hodnoty EU vyhlášené v článku 2 SEU, mezi něž patří



dodržování lidských práv, lidská důstojnost, svoboda a rovnost a práva příslušníků menšin. Před tím, než Rada takové rozhodnutí přijme, uskuteční se slyšení dotčeného členského státu a následně příslušnému členskému státu předá náležitá doporučení, přičemž Parlament musí dát svůj souhlas dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů a absolutní většinou hlasů všech svých členů (čl. 354 odst. 4 SFEU). Tento postup, který je preventivní, byl nedávno aktivován Komisí ve vztahu k Polsku a Parlamentem v souvislosti s Maďarskem, ale zůstává zablokován v Radě, kde proběhlo jen několik málo slyšení a nebylo přijato žádné doporučení – natož rozhodnutí. Kromě toho bylo Parlamentu odepřeno právo předložit svůj postoj na slyšeních Rady, včetně slyšení týkajících se Maďarska, a to bez ohledu na jeho úlohu iniciátora tohoto postupu.

Čl. 7 odst. 2 a čl. 7 odst. 3 Smlouvy o EU v případě „existence závažného a trvajících porušení“ hodnot EU stanoví „mechanismus sankcí“, který může být aktivován Komisí nebo jednou třetinou členských států (nikoli Parlamentem) poté, co vyzve dotčený členský stát, aby předložil své připomínky. Evropská rada rozhoduje o tom, že došlo k porušení, jednomyslně, a to poté, co získá souhlas Parlamentu stejnou většinou hlasů jako v případě mechanismu prevence. Rada může v případě dotčeného členského státu rozhodnout o pozastavení určitých členských práv, včetně hlasovacích práv v Radě, a sice kvalifikovanou většinou. Rada může rozhodnout o změně nebo zrušení sankcí, a to opět kvalifikovanou většinou. Dotčený členský stát se neúčastní hlasování v Radě nebo v Evropské radě. Stanovení a přijetí sankcí je stále obtížné vzhledem k požadavku jednomyslnosti, o čemž svědčí skutečnost, že Maďarsko a Polsko oznámily, že budou vetovat jakákoli taková rozhodnutí týkající se jiného členského státu.

Za účelem zaplnění mezery mezi politicky obtížnou aktivací postupů podle článku 7 Smlouvy o EU (používaným při řešení situací mimo oblast působnosti práva EU) a řízením pro nesplnění povinnosti s omezeným účinkem (používaným ve zvláštních situacích spadajících do oblasti působnosti práva EU) zahájila Komise v roce 2014 [„Rámec EU pro posílení právního státu“](#). Cílem tohoto rámce je pokusit se zajistit účinnou a soudržnou ochranu právního státu, která je nezbytným předpokladem pro zajištění dodržování základních práv a demokracie v situacích systémového ohrožení těchto práv. Tento rámec má být nadřazen článku 7 SEU a doplňovat ho, přičemž má tři fáze: hodnocení Komise, tj. strukturovaný dialog mezi Komisí a členským státem, po němž bude v případě potřeby následovat stanovisko týkající se právního státu; doporučení Komise týkající se právního státu; a následná opatření členského státu na základě doporučení. Tento rámec byl poprvé uplatněn v Polsku a z důvodu neúspěšnosti následovalo rozhodnutí Komise zahájit postup podle článku 7.

Komise učinila další krok ve svém sdělení z července roku 2019 s názvem [„Posilování právního státu v rámci Unie – Akční plán.“](#) a tím byl zahájen přezkum v oblasti právního státu, který zahrnuje výroční zprávu o právním státu, která monitoruje situaci v členských státech z hlediska právního státu, což je základem interinstitucionálního dialogu. První taková [zpráva](#) byla zveřejněna v září 2020 spolu s dvaceti sedmi kapitolami věnovanými soudnictví (a zejména jeho nezávislosti, kvalitě a účinnosti), protikorupčnímu rámci (právní a institucionální uspořádání, prevence, represivní opatření), pluralitě sdělovacích prostředků (regulační orgány, transparentnost vlastnictví a vládní zásahy, ochrana novinářů) a dalším institucionálním



otázkám souvisejícím se systémem brzd a protivah (legislativní proces, nezávislé orgány, přístupnost, soudní přezkum, organizace občanské společnosti). Zpráva výrazně posiluje monitorování ze strany EU tím, že ve srovnání se srovnávacím přehledem EU o soudnictví a dalšími nástroji pro monitorování a podávání zpráv zahrnuje nejen občanské, ale i trestní a správní soudnictví, a zabývá se nezávislostí soudnictví, korupcí, pluralitou sdělovacích prostředků, dělbou moci a prostorem pro občanskou společnost. Vytvoření sítě vnitrostátních kontaktních míst pro shromažďování informací a zajištění dialogu s členskými státy, a podporování dialogu se zúčastněnými stranami, včetně orgánů Rady Evropy, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), soudních sítí a nevládních organizací.

DALŠÍ NÁSTROJE EU NA OCHRANU ZÁKLADNÍCH PRÁV

EU má k dispozici i další nástroje na ochranu základních práv.

Komise při navrhování nové legislativní iniciativy řeší její slučitelnost se základními právy prostřednictvím posouzení dopadů, což je hledisko, které následně přezkoumá také Rada a Parlament.

Komise dále zveřejňuje výroční zprávu o uplatňování Listiny základních práv, kterou posuzuje a projednává Rada, která k ní přijímá závěry, a Parlament v rámci své výroční zprávy o stavu dodržování základních práv v EU. V prosinci 2020 zahájila Komise novou strategii pro posílení provádění Listiny v EU, a to i ve vztahu k fondům EU, a to prostřednictvím „základní podmínky“.

Od roku 2014 vede Rada každoroční dialog mezi všemi členskými státy v rámci Rady s cílem prosazovat a chránit právní stát, přičemž se každý rok soustředí na jiné téma. Od druhého pololetí roku 2020 se Rada rozhodla, že se každé pololetí zaměří na posouzení situace v oblasti právního státu v pěti členských státech, a to na základě zprávy Komise o právním státu.

Dále v kontextu evropského semestru jsou otázky spojené se základními právy monitorovány a mohou být předmětem doporučení pro jednotlivé země. Dotčené oblasti zahrnují systémy soudnictví (na základě srovnávacího přehledu o soudnictví), jakož i zdravotní postižení, sociální práva a práva občanů (v souvislosti s ochranou před organizovanou trestnou činností a korupcí).

Bulharsko a Rumunsko jsou rovněž podrobeny mechanismu pro spolupráci a ověřování, který obsahuje prvky týkající se základních práv.

Důležitým nástrojem k postihování porušování základních práv v EU jsou řízení o nesplnění povinnosti. Tato řízení mohou být zahájena v případech nesouladu vnitrostátního práva s právem EU a základními právy, která jsou tímto právem chráněna, a to v individuálních a konkrétních případech (zatímco článek 7 se vztahuje na situace, které nespádají do oblasti působnosti práva EU a v nichž jsou případy porušování základních práv systematické a trvalé).

Významnou úlohu při monitorování situace v oblasti základních práv v EU plní [Agentura EU pro základní práva \(FRA\)](#), která byla zřízena v roce 2007 ve Vídni. Agentura je pověřena shromažďováním, analýzou, šířením a vyhodnocováním informací a údajů



týkajících se základních práv. Provádí rovněž výzkumná a vědecká šetření a zveřejňuje výroční a tematické zprávy o základních právech. Projednává se návrh na změnu nařízení, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro základní práva.

Po zablokování způsobeném vetem Maďarska a Polska bylo na zasedání Evropské rady ve dnech 10. a 11. prosince 2020 konečně dosaženo dohody o nařízení o obecném režimu podmíněnosti pro ochranu rozpočtu Unie. Nařízení umožňuje chránit rozpočet EU, pokud se zjistí, že porušování zásad právního státu v některém členském státě dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu EU nebo ochranu finančních zájmů EU.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament vždy podporoval posílení dodržování základních práv v EU a jejich ochranu. Parlament, Rada a Komise přijaly již v roce 1977 [společné prohlášení o základních právech](#), v němž se zavázaly zajistit dodržování základních práv při výkonu svých pravomocí. V roce 1979 pak přijal Parlament usnesení o tom, že Evropské společenství by mělo přistoupit k EÚLP.

Návrh [Smlouvy o založení Evropské unie z roku 1984](#) blíže určil, že Unie musí chránit důstojnost jednotlivce a přiznávat každému člověku v její jurisdikci základní práva a svobody odvozené ze společných zásad vnitrostátních ústav a EÚLP. Předpokládal také přistoupení Unie k EÚLP. V [usnesení ze dne 12. dubna 1989](#) Parlament vyhlásil, že přijímá Deklaraci základních práv a svobod.

Parlament o této problematice jednal od roku 1993 každý rok a přijal rovněž usnesení o situaci základních práv v EU na základě zprávy Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci. Mimoto přijímá rostoucí počet usnesení ke specifickým otázkám týkajícím se ochrany základních práv v členských státech.

Parlament vždy podporoval EU, pokud jde o vlastní návrh zákona o právech, a vyzval k tomu, aby byla Listina základních práv závazná. Tohoto cíle bylo nakonec dosaženo v roce 2009 prostřednictvím Lisabonské smlouvy.

V nedávné době Parlament předložil řadu návrhů na posílení ochrany nejen základních práv, ale i demokracie a právního státu v EU a obecněji všech hodnot Unie, na něž se vztahuje článek 2 SEU, a to navržením nových mechanismů a postupů k odstranění stávajících nedostatků. Parlament v různých usneseních od roku 2012 vyzval k vytvoření Kodaňské komise, jakož i k vytvoření evropského politického cyklu pro lidská práva, mechanismu včasného varování, postupu zmrazení a posílení Agentury Evropské unie pro základní práva.

V klíčovém usnesení na toto téma z roku 2016 Parlament zkonsolidoval své dřívější návrhy a vyzval Komisi, aby předložila interinstitucionální dohodu k vytvoření „[mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva](#)“, který by byl založen na paktu Unie s Komisí a Radou. Tento mechanismus by zahrnoval roční politický cyklus založený na zprávě vypracované Komisí a skupinou odborníků, která bude monitorovat dodržování hodnot EU, po níž by následovala parlamentní rozprava, k níž by bylo



připojeno ujednání o řešení rizik nebo porušení hodnot^[1]. Parlament rovněž vyzval k přijetí nového návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP a ke změnám Smluv, jako je například zrušení článku 51 Listiny základních práv, jeho přeměna na listinu práv Unie a zrušení požadavku na jednomyslnost v oblasti rovnosti a nediskriminace. Ve [zprávě za rok 2020](#) navrhl Parlament znění interinstitucionální dohody o posílení hodnot Unie, vypracování předchozích návrhů a doplnění možnosti podávání naléhavých zpráv a vytvoření interinstitucionální pracovní skupiny.

V roce 2018 přijal Parlament usnesení, v němž uvítal rozhodnutí Komise aktivovat čl. 7 odst. 1 SEU v souvislosti s [Polskem](#), jakož i usnesení, kterým se zahajuje postup podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU ve vztahu k [Maďarsku](#), a to předložením odůvodněného návrhu Radě, v němž ji vyzývá, aby určila, zda existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU, a aby v tomto ohledu předložila Maďarsku vhodná doporučení^[2]. V roce 2020 Parlament rovněž přijal [usnesení](#), kterým se rozšiřuje rozsah obav, jež mají být posouzeny v rámci postupu podle čl. 7 odst. 1 SEU ve vztahu k Polsku.

S cílem posílit monitorování a činnost Evropského parlamentu, pokud jde o hodnoty uvedené v článku 2 SEU, [Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci](#) (LIBE) zřídil monitorovací [skupinu pro demokracii, právní stát a základní práva](#), která se zabývá hrozbami pro hodnoty Unie, které se objevují v celé EU, a předkládá návrhy výboru LIBE.

Ottavio Marzocchi
12/2020

[1]Komise převzala mnoho návrhů Parlamentu ve sdělení z roku 2019 (vytvoření interinstitucionálního cyklu, výroční zpráva, sledování členských států, právní stát a související otázky), avšak nikoli návrhy týkající se celého článku 2 SEU (nejen právního státu, ale také demokracie, základních práv a menšin), zřízení výboru nezávislých odborníků, zavedení interinstitucionální dohody o cyklu, vydávání doporučení pro konkrétní členský stát a nové zahájení zveřejňování zpráv o boji proti korupci.

[2]Více informací o nedávných činnostech Parlamentu v oblasti základních práv naleznete pod názvem [„Ochrana základních práv v EU: úspěchy Evropského parlamentu během období 2014–2019 a výzvy do budoucna“](#).

