

MEMOÁR

Vojen Güttler

Klausova výjimka? Ano?, Ne?, Jinak?

1. V deníku Právo před časem publikoval Jiří Pehe článek pod názvem „Potřebujeme důkladně vyvětrat“. Tam píše mj. toto: K důležitým symbolickým gestům v tomto směru nepochybně patří i výzva nového ministra pro lidská práva Jiřího Dientsbiera, aby Česko urychleně stáhlo žádost o uznání tzv. české výjimky z Lisabonské smlouvy, kterou si v podobě suspendování Listiny základních práv EU pro Česko vymínil prezident Klaus.

2. Byl jsem jako soudce Ústavního soudu České republiky zpravodajem ve věci návrhu Senátu Parlamentu ČR na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské Unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem. O uvedeném návrhu rozhodl Ústavní soud dne 26. listopadu 2008 pod sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (tzv. Lisabon I) tak, že Lisabonská smlouva v napadených částech a Listina základních práv EU nejsou v rozporu s ústavním pořádkem. Jsem o genezi věci poměrně dobře obeznámen a považuji za užitečné se o své informace podělit. Jde o memoár svého druhu, a proto používám ne zcela běžnou ich-formu.

3. Jaký byl počátek celého případu? Do své zpravodajské zprávy jsem – v původní verzi – zahrnul i text nazvaný „Obiter dictum – džin z láhve?“. Tam bylo uvedeno následující.

„V souvislosti s touto problematikou vyjadřuje Ústavní soud jistý podiv nad tím, že příslušné orgány České republiky neprosadily při projednávání LS obdobný protokol jako Velká Británie a Polsko.

Podle Protokolu o uplatnění Listiny základních práv EU v Polsku a ve Spojeném království Vysoké smluvní strany se dohodly na následujících ustanoveních, které se připojují ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie:

Článek 1

1. Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora Evropské unie ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postu-

py Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.

2. Zejména, a aby se předešlo jakékoliv pochybnosti, nic v hlavě IV Listiny nezakládá soudně vymahatelná práva platná v Polsku či ve Spojeném království, pokud tato práva nejsou stanovena ve vnitrostátním právu Polska či Spojeného království.

Článek 2

Tam, kde ustanovení Listiny odkazuje na vnitrostátní právní předpisy a zvyklosti, vztahuje se toto ustanovení na Polsko či Spojené království pouze v tom rozsahu, v jakém jsou práva nebo zásady v dotyčném ustanovení obsažené uznávány v právních předpisech nebo zvyklostech Polska či Spojeného království.

Výše uvedené možnosti, tedy prosadit obdobný protokol – který je právně závazný pro všechny signatářské státy EU – Česká republika nevyužila, byť by tím patrně mohla odstranit některé pochybnosti, jež v souvislosti s Listinou základních práv EU (*pro futuro*) vznikaly a vznikají.

Česká republika namísto toho přijala toliko „Prohlášení České republiky k Listině základních práv Evropské unie“, které Konference zástupců vlád členských států (svolaná do Bruselu dne 22. července 2007) pouze „vzala na vědomí“. Ostatně, sama vláda v Předkládací zprávě pro Parlament České republiky ze dne 25. 1. 2008 vyslovila, že Prohlášení mají deklaratorní povahu a nejsou právně závazná, že z jejich porušení lze dovodit toliko politickou odpovědnost (*pozn. čí?*), a že jsou cenným výkladovým materiálem pro vyjasnění ustanovení LS a souvisejících (ustanovení?) sekundárního práva EU.

Text uvedeného prohlášení je následující.

1. Česká republika připomíná, že ustanovení Listiny základních práv Evropské unie jsou určena orgánům a institucím Evropské unie v souladu se zásadou subsidiarity a rozdělením pravomocí mezi Evropskou unií a jejími členskými státy, jak bylo znovu potvrzeno v prohlášení (č. 18) o vymezení pravomocí. Česká republika zdůrazňuje, že její ustanovení jsou určena členskými státy pouze tehdy, pokud provádějí právo Unie, a nikoli tehdy, když přijímají nebo provádějí vnitrostátní právo nezávisle na právu Unie.

2. Česká republika rovněž zdůrazňuje, že Listina nerozšiřuje oblast uplatňování práva Unie a nezakládá žádnou novou pravomoc Unie. Listina nezužuje oblast uplatňování vnitrostátního práva a neomezuje žádné současné pravomoci vnitrostátních orgánů v této oblasti.

3. Česká republika podtrhuje, že pokud Listina uznává základní práva a zásady, které

vyplývají z ústavních zvyklostí společných členským státům, tato práva a zásady musí být vykládány v souladu s těmito zvyklostmi.

4. Česká republika dále zdůrazňuje, že žádné ustanovení této Listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které jsou v oblasti své působnosti uznávány právem Unie a mezinárodními smlouvami, jejichž smluvní stranou je Unie nebo všechny její členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a ústavami členských států“.

4. Uvedený text (Obiter dictum) jsem však do konečné verze zpravodajské zprávy nezařadil. Vznikla obava, že by mohl u v budoucnu se vyskytnuvších sporů – sice nepravděpodobných, leč *a priori* ne zcela vyloučitelných – možnou pozici České republiky oslabit. Proto i dovětek „džin z láhve“.

5. Uvedená otázka se znovu otevřela v souvislosti s dalším návrhem skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy jako celku (a několika dalších konkrétních otázek) s ústavním pořádkem. O uvedeném návrhu rozhodl Ústavní soud nálezem ze dne 3. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 tak, že rozpor neshledal. Další související návrhy Ústavní soud odmítl (tzv. Lisabon II).

V rámci přípravy citovaného nálezu Ústavního soudu jsem zaslal plénu Ústavního soudu „Doplňující stanovisko“ k důvodům předkládaného návrhu nálezu. Uvedl jsem, že toto stanovisko volně navazuje na původní verzi zpravodajské zprávy ve věci Lisabon I (viz výše), do níž bylo zapracováno „Obiter dictum – džin z láhve“. V doplňujícím stanovisku zaznělo zejména následující.

„S výrokem v záhlaví uvedeného nálezu Ústavního soudu i s důvody, o které je opřen zásadně souhlasím.

Přesto považuji za racionální připojit k těmto důvodům následující text, který může mít – *in eventum* – povahu *concurring opinion*.

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS vyslovil, že Listina základních práv Evropské unie není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Vyjádřil to v bodu 204 slovy, že „neshledal, že by inkorporace Listiny základních práv EU do oblasti evropského primárního práva jakkoli zpochybňovala či problematizovala standard vnitrostátní ochrany lidských práv a byla tím v rozporu s ústavním pořádkem České republiky“. Odůvodnění uvedeného závěru, které sdílím je obsaženo v bodech 187-203 cit. nálezu.

Ústavní soud však v bodu 120 cit. nálezu prohlásil, že z hlediska ústavního pořádku České republiky – a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy – je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy (pozn.: tedy i Listiny základních práv Evropské unie), nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.

Právě zřetel na obavy z eventuální budoucí aplikace Listiny základních práv Evropské unie zřejmě vedl k existujícímu publikovanému názoru, který v podstatě pleduje pro to

- a) aby Evropská rada vyslovila – ve vztahu k České republice a k jejím naléhavým životním potřebám – obdobný Závěr, jaký učinila vůči republice Irsko,
- b) aby byl uvedený Závěr zahrnut např. do přístupové smlouvy s nejbližším příštím členem Evropské unie (po schválení podle ústavních předpisů signatářských zemí), a aby tak získal povahu garance právně perfektní.

Opakuji, že nejde o vlastní text Listiny základních práv Evropské unie, kterou Ústavní soud již v předchozím nálezu prohlásil za ústavně konformní, ale o obavu z jejího ne zcela vyloučitelného možného zneužití v budoucnosti. To nelze rozptýlit ani poukazem na eventuální starší politická prohlášení toho kterého orgánu Evropské unie v minulosti“.

6. a) Od prosazování uvedeného Doplňujícího stanoviska jsem však nakonec upustil. To zejména proto, že se ve stejné době objevil dokument, pro který se ujal název „Klausova výjimka“. Prezident republiky Václav Klaus podmínil ratifikaci Lisabonské smlouvy tím, že bude přijat Protokol o uplatňování Listiny základních práv EU v České republice takto:

Hlavy států či vlád 27 členských států Evropské unie, s ohledem na přání vyjádřené Českou republikou a s respektem k závěrům Evropské rady, se dohodly na následujícím protokolu:

Článek 1

Protokol číslo 30 o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království se bude vztahovat také na Českou republiku.

Článek 2

Název, preambule a operativní část protokolu číslo 30 budou upraveny tak, aby odkazovaly na Českou republiku stejně jako odkazují na Polsko a Spojené království.

Článek 3

Tento protokol bude připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie.

6. b) Tu však nelze nevidět, že hlavy států a předsedové vlád se shodli toliko na dokumentu, označeném jako „deklarace“, takže by měl být přijat i protokol, jímž by se Protokol č. 30 (týkající se Polska a Spojeného království) vztáhl i na

Českou republiku. To by předpokládalo souhlas členských zemí EU podle jejich národního práva.

6. c) Nicméně, za tohoto zcela specifického stavu jsem usoudil – jak se praví výše – že by nebylo racionální do nálezů Lisabon II doplňující stanovisko zahrnovat.

7. Co vlastně tzv. Klausova výjimka sledovala? V minulosti se objevily dvě verze. Podle první z nich mělo jít o eliminaci možnosti úspěšně uplatňovat některá údajná majetková práva třetích osob ze zahraničí. Podle druhé verze šlo o omezení ochrany práv hospodářských a sociálních (včetně práv pracovních), což byl prý motiv prosazování Protokolu číslo 30 pro Spojené království. Tu však lze dovozovat, že práva pracovní a sociální, která jsou v Listině základních práv EU zakotvena v hlavě IV pod názvem „Solidarita“, jsou v zásadě srovnatelná s garancemi, jež poskytuje česká Listina základních práv a svobod a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jímž je Česká republika vázána. (Tuto skutečnost zdůrazňuje i nález Ústavního soudu ve věci Lisabon I v bodech 194, 195 a 197). Na skutečnou motivaci tzv. výjimky Václava Klause by bylo nutné otázat se přímo jeho samotného.

8. Já sám jsem jako soudce Ústavního soudu v řadě nálezů zastával stanoviska – a podle toho i hlasoval – jež, jak se pak ukázalo, konvenovala názorům prezidenta Václava Klause. Mnohdy však tomu bylo naopak. Nemohu se však ztotožnit s tím, že po skončení prezidentského mandátu je Václav Klaus z více stran stále a stále kritizován či alespoň opomíjen, byť k tomu zajisté přispěly i některé nešťastné kroky krátce před skončením jeho funkčního období. I to mě – zčásti – k napsání tohoto textu vedlo.

9. Jsem si přirozeně vědom toho, že v současné době velmi výrazná část politiků, politologů i právníků stojí na stanovisku, že Listina základních práv EU žádné nároky, jež by šly nad rámec českého právního řádu, nezakládá. Jsem v principu téhož názoru. Leč, český názor sám o sobě ještě neznamená garanci. Nikdo neví, jak se bude Evropa vyvíjet a jaká bude politická a právní atmosféra v evropském prostoru za deset, patnáct či za dvacet let. Právo není fyzika či matematika, je to věda nikoli exaktní a empirická, ale společenská. Vzdor tomu, v budoucnost evropské spolupráce a vzájemného porozumění je třeba důvěřovat. Sám jsem se snažil a snažím předestřít své informace a úvahy, řečeno slovy připisovanými Tacitovi, „*sine ira et studio*“. Přitom je zřejmé, že zvolené téma je krajně nevděčné a – v mnoha očích – nikoli zcela aktuální. Leč, tak je tomu dnes, právě v tomto okamžiku současném.

10. Uvedené řádky jsem psal před delší dobou. Nyní, s odstupem času snad mohu některé své naznačené pochybnosti do určité míry korigovat. Vede mě k tomu, mimo jiné, silný a přesvědčivý hlas současného prezidenta republiky

a vlády, jejíž předseda avizoval, že Česká republika žádost o tzv. Klausovu výjimku vezme u orgánů EU zpět. Lze doufat, že efekt tohoto kroku se v budoucnu ukáže jako pozitivní. Jinými slovy, to, proč byla uvedená žádost vůbec předložena – byť její motivy lze jen odhadovat (srov. b. 7 výše) – je a bude jak v rámci dalšího vývoje Evropské unie, tak i České republiky, překonatelné.

19. června 2014