

Proces legislativy ve světle mezinárodních a unijních lidskoprávních závazků

1. Úvod

Ačkoliv legislativní tvorba práva¹⁾ patří „k jednomu z nejzákladnějších a nejdůležitějších právnických činností“,²⁾ které mají značný dopad na kvalitu aplikace práva, je někdy s lítostí konstatován „hmatatelný nezájem“ právní vědy i dalších sociálních věd o komplexní zkoumání problematiky legislativního procesu.³⁾ Zdá se, že za hlavní předmět právního vzdělání je považována jurisprudence v úzkém slova smyslu, tj. aplikace práva v konkrétních případech. V návaznosti na pozitivistické rozlišování mezi právem a politikou kladou právní fakulty důraz především na to, aby jejich absolventi byli schopni identifikovat relevantní právní normy (*lex lata*) a pomocí správného metodického postupu uchopit jejich smysl. Z pohledu této koncepce se může legisprudence ve smyslu teorie o tvorbě právních norem jevit téměř jako mimoprávní obor.

Teoretici legislativního procesu ovšem upozorňují na to, že se do tvorby práva promítají jak politické, tak i právní aspekty.⁴⁾ Součástí legislativního procesu je zpravidla posouzení nejen věcných, ale také právních, popř. i legislativně technických problémů.⁵⁾ Legislativní pravidla vlády vyžadují, aby návrh zákona byl doprovázen důvodovou zprávou obsahující podrobná zhodnocení věcných i právních otázek.⁶⁾ Tímto způsobem se racionalita zákonodárství stává předmětem právní argumentace.⁷⁾

¹⁾ Pojem legislativa, resp. legislativní tvorba bude v tomto článku používán ve smyslu procesu tvorby práva (orgány moci zákonodárné a výkonné). Ke vztahu pojmů legislativa a legislativní tvorba srov. KYSELA, J., WINTR, J.: Úvod k teorii tvorby práva, část II. Klasifikace tvorby práva. In GERLOCH, A. et alii.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 17.

²⁾ POSPÍŠIL, I.: Sledování souladu legislativy s ústavním pořádkem při tvorbě práva. *Správní právo*, 2017, roč. 50, č. 3, 2-16, s. 2.

³⁾ KOKEŠ, M.: Teorie zákonodárství aneb pokus čelit nezájmu právní teorie a politikologie o legislativní tvorbu práva v ČR. *Správní právo, Legislativní příloha*, 2016, 28-56, s. 30.

⁴⁾ Viz např. KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou. Uvedení do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014; KYSELA, J.: *Ústava jako průsečík práva a politiky. Příspěvek k ústavní teorii*. Praha, 2014.

⁵⁾ Srov. MLSNA, P. et alii (eds.): *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: MV ČR, 2011.

⁶⁾ Srov. čl. 9 LPV.

⁷⁾ Pro německou debatu viz např. MEHDE, V., HANKE, S.: *Gesetzgeberische*

Za stěžejní výzvu pro legislativce považujeme zajištění logické konsistence právního řádu, tzn. začlenění nového zákona do většího celku. Vedle otázky vnitřní konzistence právního řádu je ovšem neméně důležitá návaznost národního právního řádu na nadnárodní a mezinárodní normy ve víceúrovňovém systému normotvorby. Zřejmá je vazba mezi národní normotvorbou a unijním zadáním. Přenesením řady pravomocí na orgány Evropské unie si členské státy dobrovolně omezily prostor pro vlastní legislativní řešení. Oproti tomu zůstávají závazky podle mezinárodního práva nezřídka ve stínu unijně-právních norem.

Cílem tohoto příspěvku je věnovat se dopadu mezinárodního práva a unijního práva na národní právní řád podrobněji. Vzhledem k obsahové šíři relevantní mezinárodněprávní a unijní úpravy se zaměříme na závazky v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv.

2. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva z pohledu Ústavy ČR

Dopad mezinárodních závazků na vnitrostátní legislativní proces není klasickým tématem doktríny mezinárodního práva. Česká internacionalistika se sice obšírně věnuje problematice vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, ale převážně se jedná o řešení otázky postavení mezinárodních norem v systému vnitrostátního práva a otázku případné přednosti kolidující mezinárodní normy před národním právním předpisem.

Přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR z roku 2001⁸⁾ bylo právem vnímáno jako výrazné posílení monistického přístupu k mezinárodním smlouvám.⁹⁾ Na základě platného znění čl. 10 Ústavy jsou do českého právního řádu inkorporovány vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Podle doktríny je třeba rozlišovat především mezi mezinárodními smlouvami ve smyslu čl. 10 Ústavy, mezinárodními smlouvami podle čl. 10a Ústavy, kterými byly některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které podle judikatury Ústavního soudu ČR¹⁰⁾ tvoří součást ústavního pořádku.¹¹⁾ Zvláštní problém představují mezinárodní smlouvy, které byly v minulosti, tzn. před účinností ústavní novely, inkorporovány do českého práva pomocí odkazů v zákoně.¹²⁾

Begründungspflichten und – obliegenheiten. Die neuen Ansätze der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 4/2010, 381-398.

⁸⁾ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

⁹⁾ MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné a poměr k jiným právním systémům* (6. vydání), 437.

¹⁰⁾ Nález Pl. ÚS 36/01 (č. 403/2002 Sb.)

¹¹⁾ Podrobněji MLSNA, P. et alii, op. cit., s. 139-151.

¹²⁾ Srov. MALENOVSKÝ, op. cit., s. 459-461.

Doktrína identifikovala některé dílčí problémy týkající se vnitrostátní recepce mezinárodních norem např. v situaci, kdy mezinárodní smlouvy prezidentského typu nebyly v minulosti řádně vyhlášeny, nebo při výkladu programového ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle něhož Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.¹³⁾ Přesto lze konstatovat, že rozsáhlá kategorie mezinárodních norem tvoří součást právního řádu ČR. Tato skutečnost má konkrétní dopad v aplikační rovině, když čl. 10 Ústavy výslovně upravuje aplikační přednost určitého typu mezinárodních smluv před zákonem, pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon. Otázka přímé aplikace mezinárodních smluv však záleží v praxi nejen na jejich inkorporaci do právního řádu, ale také na samotném charakteru mezinárodních norem. Pouze z ustanovení majících samovykonatelnou povahu (tzn. ustanovení, která jsou *self-executing*) mohou být odvozena subjektivní práva stran vnitrostátního soudního sporu.¹⁴⁾

Nad rámec přímé aplikace mezinárodních norem v individuálních případech je nutné, aby mezinárodní závazky byly zohledněny také v procesu tvorby vnitrostátního práva. Otázkou je, zda se přitom liší význam inkorporovaných mezinárodních smluv od významu jiných mezinárodních závazků, které Česká republika podle čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržuje. Jakkoli jsou mnohé významné akty mezinárodního práva založeny na právních obyčejích a právní obyčej zůstává jedním ze základních pramenů mezinárodního práva, nezdá se, že by se postavení obyčejového práva přímo odráželo v práci vnitrostátního zákonodárce. Velká část obyčejových pravidel totiž byla postupně převzata do velkých kodifikačních úmluv, jakkoli kogentní normy obecného mezinárodního práva ztělesňující základní hodnoty současného mezinárodního společenství, mají i nadále obyčejovou povahu.¹⁵⁾ Pokud vnitrostátní právní předpis na obyčejové právo odkazuje, pak vždy nepřímou, skrze obecný odkaz na normy mezinárodního práva, jak se objevuje například v případě vyjmutí osob požívajících výsad a imunit podle mezinárodního práva z pravomocí orgánů činných v trestním řízení podle § 10 odst. 1 trestního řádu.

3. Zohlednění mezinárodních závazků podle Legislativních pravidel vlády

Podle čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády (LPV) je při přípravě právního předpisu třeba dbát, aby právní předpis byl mimo jiné v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Obdobným způsobem stanoví čl. 4 odst. 1 LPV, že z návrhu věcného záměru musí být zřejmé, zda navrhované právní řešení je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Podle čl. 4 odst. 4 LPV má

¹³⁾ MLSNA, P. et alii, op. cit., s. 151-158.

¹⁴⁾ Lze souhlasit s tvrzením Petra Mlsny, že pro aplikační přednost mezinárodní smlouvy je vyžadována přímá použitelnost konkrétního smluvního ustanovení (MLSNA, P. et alii, op. cit., s. 131).

¹⁵⁾ SLÁDEČEK, V. et alii. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016, 9-23.

předkladatel ve věcném závěru uvést, které mezinárodní smlouvy se na danou oblast vztahují, jaký je jejich obsah a účel a jakým způsobem se navrhané řešení dotýká plnění závazků plynoucích z těchto mezinárodních smluv. Dále má předkladatel podrobně vysvětlit, zda je navrhané řešení s těmito závazky slučitelné. Citované ustanovení LPV vyžaduje, aby byla vždy samostatně posuzována slučitelnost navrhaného řešení s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, a to zvláště s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a jejími protokoly. Navrhované řešení má být dále slučitelné také s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a právními názory mezinárodních orgánů zřízených ke kontrole plnění závazků vyplývajících mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.¹⁶⁾ Stejně požadavky klade čl. 9 odst. 2 písm. f) LPV na důvodovou zprávu, která je součástí návrhu zákona.¹⁷⁾

Již LPV z roku 1998¹⁸⁾ používaly výraz „mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána“.¹⁹⁾ Je zajímavé, že původní verze LPV před tzv. euronovelou nepočítala se zvláštním významem mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách,²⁰⁾ a to přesto, že jejich postavení v rámci právního řádu bylo podle tehdejšího čl. 10 Ústavy privilegované. Po euronovele, která mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách již nezmiňuje jako zvláštní kategorii a předpokládá inkorporaci všech mezinárodních smluv prezidentského typu, je význam lidskoprávních smluv v LPV naopak zvlášť zdůrazněn.

Z pohledu vnitřní konzistence právního řádu je vhodné, aby při tvorbě práva byly zohledněny závazky plynoucí ze všech druhů mezinárodních smluv, ke kterým Česká republika jako smluvní strana přistoupila. Soulad s právním řádem by neměl být zkoumán pouze u těch mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, které byly vyhlášeny ve Sbírce mezinárodních smluv a jimiž je Česká republika vázána. Také mezinárodní smlouvy, které nebyly do českého právního řádu formálně inkorporovány, totiž zakládají právní závazky, jejichž porušení má za následek odpovědnost České republiky jako smluvní strany.

Je však třeba rozlišit mezi dvěma situacemi. Pokud ustanovení mezinárodní smlouvy nejsou přímo použitelná v řízení před národními orgány, může být vhodné mezinárodní normu transformovat do podoby vnitrostátního zákona.

¹⁶⁾ Pokud se na oblast týkající se předmětu věcného záměru nevztahuje žádná mezinárodní smlouva, je předkladatel povinen tuto skutečnost ve věcném záměru uvést (čl. 4 odst. 4 LPV).

¹⁷⁾ Pro úplnost srov. také úpravu čl. 16 odst. 11 LPV, která se týká procesu posuzování návrhu vyhlášky s mezinárodní smlouvou, jíž je Česká republika vázána.

¹⁸⁾ Úsnesení vlády ČR č. 188 ze dne 18. března 1998 o Legislativních pravidlech vlády.

¹⁹⁾ Viz např. čl. 2 a 4 LPV v původním znění.

²⁰⁾ Zvláštní význam mezinárodních smluv byl vyzdvížen pouze pro Evropskou dohodu zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé („Evropská dohoda“).

V takovém případě je na předkladateli, aby vysvětlil, zda znění jednotlivých ustanovení navrhovaného zákona skutečně odpovídá zadání mezinárodní smlouvy, a samozřejmě také, v jakých bodech a z jakých důvodů jde navrhovaný zákon nad rámec mezinárodních závazků. Pokud ovšem navrhovaný zákon neslouží účelu provádění závazků plynoucích z mezinárodní smlouvy, je úkol složitější. Předkladatel musí v takovém případě zjistit všechny mezinárodní smlouvy, které s předmětem navrhovaného zákona souvisí.

Vzhledem k tomu, že Legislativní pravidla vlády odkazují pouze na mezinárodní smlouvy, není dořešena otázka, nakolik mají být v rámci legislativního procesu zohledněny také závazky vyjádřené v mezinárodních obyčejích. Jelikož čl. 1 odst. 2 Ústavy nehovoří pouze o mezinárodních smlouvách, lze pod relevantní závazky subsumovat také obecné normy mezinárodního práva. V tomto smyslu převažuje názor, že z čl. 1 odst. 2 Ústavy vyplývá např. povinnost Parlamentu nepřijímat zákony, jejichž úprava by státu znemožnila dodržet mezinárodní závazky, ať už je forma těchto závazků jakákoli.²¹⁾ Tato povinnost se týká přirozeně nejen Parlamentu, ale také vlády a konkrétně také předkladatelů legislativních návrhů.

V této souvislosti nelze opomenout případy, ve kterých mezinárodní obyčejové normy jsou do českého práva inkorporovány pomocí recepčních klauzulí obsažených v zákonech nebo v inkorporovaných smlouvách.²²⁾

4. Specifika normotvorby ve víceúrovňovém systému

Dopad mezinárodních závazků na legislativní proces je tedy potenciálně značný. Nejde pouze o poměrně velký počet mezinárodních smluv ve smyslu čl. 10 Ústavy,²³⁾ ale také o mezinárodní smlouvy, které nebyly do právního řádu ČR inkorporovány, a o obecné normy mezinárodního práva.

Zvláštní problém představuje oblast lidských práv, která je upravena v ústavních, mezinárodních i unijních normách. Z pohledu legislativní praxe nejde jen o to identifikovat relevantní normy a jejich konkrétní obsah. V souvislosti s transpozicí unijních směrnic nebo adaptací právního řádu na unijní závazky vyvstává otázka, které lidskoprávní standardy tvoří referenční rámec pro posouzení souladu s lidskými právy a základními svobodami.

Je proto zapotřebí připomenout, že prvek ochrany lidských práv se v našem právním řádu (a v tomto smyslu nikterak nevybočujeme ze standardu členských

²¹⁾ Srov. MALENOVSKÝ, op. cit., 437 nebo SLÁDEČEK, V. et alii, op. cit., s. 9-23.

²²⁾ Pro konkrétní příklady viz MALENOVSKÝ, op. cit., s. 466-468.

²³⁾ Seznam mezinárodních smluv ve smyslu čl. 10 Ústavy čítá podle seznamu Ministerstva zahraničních věcí (stav k 1. březnu 2017) celkem 588 bilaterálních a 473 multilaterálních smluv. Seznam je dostupný na stránkách http://www.mzv.cz/public/33/cf/e4/2307585_1681730_seznam_vyhlasenych_mezinarodnich_smluv.pdf.

zemí Evropské unie) objevuje přinejmenším na třech úrovních. Navrhovaný právní předpis musí být hodnocen z hlediska slučitelnosti s režimy ochrany lidských práv jednak na úrovni vnitrostátní – zejména ústavní, zadruhé na úrovni práva mezinárodního (kde samostatnou kapitolou představuje systém Evropské úmluvy o lidských právech) a zatřetí na úrovni práva Evropské unie, které pod obecný pojem mezinárodního práva pro jeho zvláštní režim stěží podřadíme, a to nejen s ohledem na legislativní tvorbu. Tyto závazky jsou doplněny především judikaturou, v první řadě štrasburského Evropského soudu pro lidská práva a lucemburského Soudního dvora Evropské unie, jejichž rozsudky je v některých případech nezbytné legislativní cestou provést do vnitrostátního právního řádu.

Jan Petrov v nedávno vydané kolektivní monografii věnované tématu legislativního zajišťování implementace judikatury ESLP dochází k závěru, že změna zákona je nejčastějším obecným opatřením pro výkon rozsudku ESLP a tyto legislativní reakce, až na řídké výjimky, jsou z časového i věcného hlediska dostatečné.²⁴⁾ Pokud se zaměříme na specifickou problematiku kvality odůvodnění návrhů právních předpisů, Jan Kysela v kontextu reflexe judikatury ESLP uvádí, že naplňování požadavků kladených čl. 9 odst. 2 písm. f) Legislativních pravidel vlády není zdaleka dostačující.²⁵⁾

V loňském roce se na stránkách tohoto časopisu zabýval Ivo Pospíšil postupem legislativce, jehož zájemem je zajištění souladu návrhu právního předpisu s ústavním pořádkem. Cílem jeho příspěvku²⁶⁾ byla identifikace neuralgických bodů, které v praxi činí největší potíže a formulace ideálního postupu při této činnosti. Obdobným způsobem lze položit otázku, co je třeba, aby legislativec věděl a udělal pro to, aby mohl s klidem prohlásit, že návrh je v souladu nejen s ústavním pořádkem, ale též s mezinárodními lidskoprávními závazky České republiky.

V případě zajišťování souladu návrhu s ústavním právem bylo prvním krokem legislativce identifikovat základní právo nebo svobodu, se kterými by návrh mohl potenciálně kolidovat.²⁷⁾ V případě mezinárodněprávních závazků bude jeho postup mírně odlišný. Zatímco samotná existence Ústavy a Listiny základních práv a svobod je každému právníkovi dobře známa a judikatura Ústavního soudu se též těší všeobecné popularitě, soubor norem mezinárodního práva představuje stále v očích mnoha pracovníků legislativy

²⁴⁾ Blíže viz PETROV, J.: Legislativní reakce ČR na judikaturu ESLP. In SMEKAL, H., VYHNÁNEK, L. et alii.: *Beyond Compliance. Implementace rozhodnutí mezinárodních lidskoprávních těles na národní úrovni*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 137-158.

²⁵⁾ Důkladnější rešerše jsou výjimkou, což autor klade za vinu především absenci útvaru, který by na dostatečnou úroveň odůvodnění ve vztahu k EÚLP (na rozdíl od práva unijního, kde tuto činnost zajišťuje odbor kompatibility Úřadu vlády) dohlížel. Srov. KYSELA, J. Úmluva a český zákonodárce. In BOBEK, M. et alii.: *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 145-148.

²⁶⁾ POSPÍŠIL, I., op. cit. s. 2-16.

²⁷⁾ POSPÍŠIL, I., op. cit., s. 2-16.

cizorodý prvek v právním řádu.²⁸⁾ Legislativec proto v první řadě musí identifikovat, zda a do jaké míry je oblast, které se návrh týká, regulována mezinárodním či unijním právem. Zde se sluší opět připomenout, že mezinárodní lidskoprávní závazky jsou četnější, než se může na první pohled jevit, a také to, že unijní právo tvoří právní základ podstatné části vznikajícího vnitrostátního práva.²⁹⁾

Mezinárodní ochrana lidských práv představuje velmi komplexní právní oblast. Na úrovni Organizace spojených národů se jedná především o devět základních úmluv³⁰⁾, které (spolu se svými devíti opčními protokoly) představují, mj. pro své institucionální zajištění, hlavní instrumenty ochrany lidských práv na globální úrovni. Základem unikátního evropského režimu ochrany lidských práv je pak Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která spolu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva tvoří hlavní pilíře vysokého standardu evropského režimu ochrany lidských práv. Kromě toho jsou pro Českou republiku právně relevantní závazky z dalších regionálních úmluv, které byly přijaty na úrovni Rady Evropy. Jako příklady lze uvést Evropskou sociální chartu z roku 1961 (ČR ratifikovala 1999), Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin z roku 1995 (ČR ratifikovala 1998), Evropskou úmluvu o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1987 (ČR ratifikovala 1996), Evropskou chartu regionálních či menšinových jazyků z roku 1992 (ČR ratifikovala 2006) nebo Úmluvu Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi z roku 2006 (ČR ratifikovala 2017).

²⁸⁾ KNĚŽÍNEK, J.: Mezinárodní lidskoprávní závazky a jejich implementace v české legislativě. in POSPÍŠIL, I., TÝČ, V. (eds.): *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*. Praha: Leges, 2016. 138.

²⁹⁾ Dle průměru kvalifikovaných odhadů je unijní právo základem celkově přibližně čtvrtiny vnitrostátní legislativy, v některých oblastech (například zemědělské právo) je to dokonce většina. Výsledky studií operují s čísly přibližně od 7 do 50 procent, v závislosti na použité metodě. Srov: Bobek, J. Europeanization of Public Law. In CASSESE, S. et alii.: *The Max Planck Handbooks in European Public Law - Volume I: The Administrative State*, Oxford University Press, 2017, 638-640; ZBÍRAL, R.: Analýza míry vlivu EU na vnitrostátní legislativu: Srovnání situace v ČR s jinými členskými státy. *Právník*, 2011, roč. 150, č. 11, s. 1049-1076; PÍTROVÁ, L.: Evropská dimenze legislativního procesu. in PÍTROVÁ, L. et alii (eds.): *Legislativní proces (teorie a praxe)*, MV ČR, 2011, s. 432.

³⁰⁾ Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965 (ČSSR ratifikovala 1966), Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 (ČSSR ratifikovala 1975), Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 (ČSSR ratifikovala 1975), Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979 (ČSSR ratifikovala 1982), Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984 (ČSSR ratifikovala 1988), Úmluva o právech dítěte z roku 1989 (ČSFR ratifikovala 1991), Úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin z roku 1990 (ČR nepřistoupila), Mezinárodní úmluva pro ochranu osob před nuceným zmizením z roku 2006 (ČR ratifikovala 2017) a Úmluva o právech osob se zdravotním postižením z roku 2006 (ČR ratifikovala 2007).

Z pohledu legislativní práce jsou zřejmě nejvýznamnější oborově specifické mezinárodní lidskoprávní instrumenty. Jejich značná výhoda v legislativní praxi spočívá v tom, že se nacházejí zpravidla v gesci jednoho nebo několika málo resortů. Legislativa má proto možnost snadno upravit příslušné právní předpisy, tak aby byly s příslušnou úmluvou v souladu. Bylo by však chybou považovat za mezinárodní lidskoprávní závazky pouze takové úmluvy, jejichž předmětem je výhradně nebo takřka výhradně výčet práv, případně vytváření institucí na jejich ochranu. Při legislativní práci je třeba vzít v potaz další instrumenty nejružnější „lidskoprávní intenzity“, tedy též takové, které obsahují byť jen jedno či více lidskoprávních ustanovení jako doplněk hlavní úpravy, která se problematiky ochrany lidských práv primárně nedotýká.³¹⁾

Při tvorbě právních předpisů si proto musíme uvědomit, že relevantní mezinárodní závazky jsou obsaženy nejen v lidskoprávních smlouvách v úzkém slova smyslu, jako je Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny z roku 1997 (ČR ratifikovala 2001) nebo Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (ČSFR ratifikovala 1992), ale též například v Úmluvě o kyberkriminalitě z roku 2001 (ČR ratifikovala 2013), Haagské úmluvě o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí z roku 1980 (ČR ratifikovala 1998), Úmluvě o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat z roku 1981 (ČR ratifikovala 2001) nebo Úmluvě o předávání odsouzených osob z roku 1983 (ČSFR ratifikovala 1992). V oblasti humanitárního práva nesmíme zapomenout na tzv. Haagské úmluvy.³²⁾ Podobné sektorové úmluvy jsou uzavírány jak na univerzální, tak i regionální úrovni.

Za nejvýznamnější lidskoprávní prvek unijního práva je třeba považovat Listinu základních práv Evropské unie. Listina si sice na první pohled nezdá s jinými mezinárodními i vnitrostátními dokumenty obsahujícími výčet chráněných základních práv, avšak je nutno mít na zřeteli, že její působnost není zdaleka univerzální v tom smyslu, že by se vztahovala na všechny součásti vnitrostátního právního řádu. Působnost Listiny je vymezena jejím článkem 51, podle něhož se Listina užije pouze při uplatňování práva Evropské unie. Autor nového vnitrostátního předpisu si proto musí ve vztahu k Listině zodpovědět otázku, zda se pohybuje nebo nepohybuje v oblasti působnosti práva Evropské unie. Jakkoli se může tento úkol zdát na první pohled poměrně triviální³³⁾, nalézt jeho řešení není vždy snadné ani ve světle judikatury Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“).

³¹⁾ SMEKAL, H., JANKOVSKÝ, J.: Mezinárodní lidskoprávní závazky České republiky a Slovenska. In POSPÍŠIL, I., TÝČ, V. (eds.): *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*. Praha: Leges, 2016, s. 20.

³²⁾ Pro přehled viz BAJGAR, J. et alii.: *Haagské úmluvy v systému mezinárodního humanitárního práva (Díl I a II)*. Praha: Správa sociálního řízení FMO, 1992 a 1993.

³³⁾ Implementace práva Evropské unie je totiž v souladu s Legislativními pravidly vlády vykazována hned třím způsobem, jednak podtržením implementačních ustanovení

Ve chvíli, kdy si legislativec, který je odpovědný za přípravu návrhu právního předpisu, učiní základní přehled o tom, které mezinárodní lidskoprávní instrumenty se návrhu dotýkají, obecné i oborově specifické, na úrovni univerzální, regionální a unijní, dokončil první krok ve vztahu k zajišťování slučitelnosti s mezinárodními lidskoprávními závazky. Následovat by měla úvaha, jakým způsobem se tento vztah promítne do připravovaného návrhu a jak jej konkrétně vykáže, resp. popíše v důvodové zprávě nebo odůvodnění.³⁴⁾

Lze předpokládat, že v naprosté většině případů budou všechny dotčené lidskoprávní roviny a standardy v souladu, resp. nebudou ve vzájemném konfliktu, neboť autoři mezinárodních úmluv o lidských právech zpravidla dbají na konzistentnost systému lidských práv a také judiciální orgány jako Evropský soud pro lidská práva berou při výkladu jedné lidskoprávní úmluvy v úvahu úmluvy další. Co však dělat v případě, kdy legislativec vyhodnotí, že jeho návrh může být v rozporu s některým instrumentem vyšší právní síly, respektive co když je návrh plně v souladu s jednou mezinárodní úmluvou, avšak dostává se do rozporu s jinou mezinárodní úmluvou, případně s Listinou základních práv EU? V případě, že návrh právního předpisu je iniciován čistě vnitrostátní politickou vůlí, odpověď je nasnadě – problematická ustanovení upravit, vypustit, nebo zcela opustit myšlenku předložit návrh jako celek.³⁵⁾ Toť v pomyslném ideálním světě práva, které je v jednotě a souladu v celé své šíři. Ten se však realitě víceúrovňového právního systému vzdaluje. Jak si počínat v případě, kdy jsou ony lidskoprávní standardy, tvořící referenční rámec pro posouzení souladu s lidskými právy a základními svobodami, ve vzájemném rozporu?

Situací, která se stala předmětem zájmu mezinárodních soudních institucí, je potenciální rozpor mezi právem Evropské unie a právem mezinárodním. Problém disharmonie mezi právem Evropské unie a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod je poměrně extenzivně řešen judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.³⁶⁾ Jakkoli tento soud judikoval, že Evropské společenství nebo jeho orgány nelze činit odpovědnými za porušení Evropské úmluvy, neboť nejsou smluvní stranou,³⁷⁾

nebo jejich částí v návrhu, jejich doplnění příslušným celexovým číslem a dále přiložením rozdílové tabulky a srovnávacích tabulek k návrhu. Jejich cílem je porovnání obsahu návrhu vnitrostátního právního předpisu a obsahu aktu práva Evropské unie. I návrh, který formálně vykazován jako implementační není, však implementačním být může, viz dále.

³⁴⁾ Zákon č. 222/2016 Sb., o Sběrce zákonů a mezinárodních smluv, který nabude účinnosti 1. ledna 2020, nepříliš užitečnou dichotomii mezi důvodovou zprávou k zákonu a odůvodněním podzákoných právních předpisů odstraňuje.

³⁵⁾ V souladu mj. s čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

³⁶⁾ Je nutno poznamenat, že čl. 52 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie stanoví, že: „Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

³⁷⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. února 1999, č. 24833/94 ve věci *Matthews proti Spojenému království*, ve kterém ESLP rozhodl, že odeprání možnosti

nikdy se nevzdal možnosti přezkumu porušení Úmluvy, které by nastalo při aplikaci komunitárního, resp. unijního práva. Členský stát nesmí Evropskou úmluvu porušit bez ohledu na to, zda se tak děje čistě prostřednictvím vnitrostátního práva nebo v důsledku plnění jeho jiných mezinárodněprávních závazků.³⁸⁾

V klíčovém rozsudku *Bosphorus*³⁹⁾ štrasburský soud nejdříve dovodil, že smluvní strany Úmluvy jsou odpovědné za všechna jednání a opomenutí svých orgánů bez ohledu na to, zda je dané jednání či opomenutí důsledkem vnitrostátního práva či povinnosti vyplývající z mezinárodních závazků. Z této odpovědnosti se proto nemohou vyvázat pouhým odkazem na to, že provádějí povinnost plynoucí z jejich členství v Evropské unii.⁴⁰⁾ Následně však tento závěr zásadním způsobem zmínil zavedením presumpce, podle níž je systém ochrany lidských práv v právu Evropské unie na rovnocenné úrovni jako režim Evropské úmluvy a proto se členský stát při provádění práva Evropské unie od Evropské úmluvy neodchýlil. Tato domněnka je však ve výjimečných případech vyvratitelná, a to pokud v konkrétní situaci je ochrana práv zaručených Evropskou úmluvou zjevně nedostatečná. V poslední době „bosphorský“ test Evropský soud potvrdil v rozsudku *Avotiņš proti Lotyšsku*.⁴¹⁾

Co to však znamená pro českého legislativce připravujícího návrh právního předpisu? V praxi lze předpokládat, že unijní legislativce vzal při přípravě sekundárních unijních norem lidskoprávní závazky náležitým způsobem v potaz. Tuto skutečnost potvrzují četné odkazy na Listinu základních práv EU a mezinárodní úmluvy o lidských právech v preambulích unijních předpisů. Evropská komise zpravidla hodnotí soulad navržených právních aktů s lidskoprávními závazky, přičemž tyto podklady mohou být jistě velmi užitečné i z pohledu vnitrostátního legislativce, který usiluje o řádnou implementaci unijních norem do vnitrostátního práva. Pokud se legislativce domnívá, že mezi unijní legislativou a lidskoprávními normami panuje rozpor, zbývá pouze iniciovat na národní úrovni proces ústící k tomu, aby Česká republika podala zmiňovanou žalobu na neplatnost u SDEU.

Případný soulad unijního právního aktu s Listinou základních práv EU však nezbavuje vnitrostátního legislativce povinnosti provést zhodnocení slučitelnosti návrhu s mezinárodněprávními lidskoprávními závazky. Bez ohledu na to,

obyvatel účastnit se voleb do Evropského parlamentu Gibraltar (na základě britské smlouvy o přistoupení) je porušením Evropské úmluvy.

³⁸⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. listopadu 1996, č. 17862/91 ve věci *Cantoni proti Francii*, ve kterém ESLP rozhodl, že francouzská transpoziční právní úprava regulace prodeje léčiv plně převzatá ze směrnice Evropských společenství je v rozporu principem předvídatelnosti práva dle čl. 7 Evropské úmluvy.

³⁹⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. června 2005, č. 45036/98 ve věci *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi proti Irsku*.

⁴⁰⁾ SVOBODOVÁ, M.: Kolize závazků plynoucích z unijního práva a mezinárodního práva. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 2/2016, s. 137.

⁴¹⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. května 2016, č. 17502/07 ve věci *Avotiņš proti Lotyšsku*.

zda navrhovaný předpis je či není z pohledu práva Evropské unie implementační, musí vždy platit, že je v souladu s ústavním pořádkem i unijními a mezinárodními závazky České republiky.

Při hodnocení legislativního návrhu je třeba vycházet z toho, že žádný návrh právního předpisu nelze v praxi považovat za stoprocentně implementační z pohledu práva Evropské unie. Každý návrh obsahuje určitou míru invence vnitrostátní legislativy, byť by se jednalo například jen o přechodná a závěrečná ustanovení, o určení výše sankcí stanovených k provedení povinnosti vyplývající z přímo aplikovatelného unijního pravidla nebo vytvoření institucionálního rámce k provedení unijní normy. Legislativní praxe proto nesmí zapomínat, že primárním referenčním rámcem předkládaného implementačního návrhu sice je právo Evropské unie, avšak tato vnitrostátní pravidla podléhají v nesnížené míře nutnosti zhodnocení slučitelnosti s mezinárodními závazky, mj. v oblasti ochrany lidských práv. Povinnost identifikovat všechny dotčené mezinárodněprávní závazky a popsat jejich vztah k návrhu tak v každém případě zůstává zachována.

Dále platí, že každá implementace práva Evropské unie musí být zhodnocena především v kontextu Listiny základních práv Evropské unie, přičemž samotné pojetí implementace musí být v souladu s judikaturou SDEU vykládáno poměrně široce. V tomto smyslu nabírá implementace práva Evropské unie často podobu vnitrostátních procesních pravidel sloužících k provádění hmotněprávních unijních norem. Přestože je v těchto případech vlastní úprava aplikačních aspektů unijního práva ponechána zčásti nebo zcela na libovůli vnitrostátního zákonodárce, unijní právo požaduje efektivní výkon a ten musí být přirozeně v souladu s lidskoprávními standardy Evropské unie, tj. zejména těmi, které zakotvuje Listina základních práv Evropské unie. Taková situace nastává typicky v oblastech trestního nebo daňového práva, kdy v trestním právu hmotném nalezneme značné množství harmonizovaných skutkových podstat trestných činů,⁴²⁾ v daňovém právu dochází k sjednocování výběru DPH, které představuje významný zdroj unijního rozpočtu.⁴³⁾ Do sféry unijního práva se takto může dostat například podstatná část vnitrostátního trestního práva procesního, a to včetně jeho neharmonizovaných částí.

⁴²⁾ Např. trestné činy v sexuální oblasti proti dětem harmonizované směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, trestné činy proti životnímu prostředí harmonizované směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí, kybernetická kriminalita harmonizovaná směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/40/EU ze dne 12. srpna 2013 o útocích na informační systémy a nahrazení rámcového rozhodnutí Rady 2005/222/SVV.

⁴³⁾ Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.

V případě *Fransson*⁴⁴⁾ SDEU dovodil, že i v případě, že vnitrostátní právní předpisy nebyly přijaté jako implementační vůči právu Evropské unie, avšak jejich aplikace materiálně ovlivní výkon práva Evropské unie, je dána působnost Listiny, čímž dal pomyslné rovnítko mezi implementací a aplikací unijního práva. Tímto způsobem SDEU dovodil například aplikovatelnost čl. 4 Listiny (zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu) při výkonu evropského zatýkacího rozkazu, přestože podmínky ve vězeňských zařízeních per se unijní právo neupravuje.⁴⁵⁾

Je však zřejmé, že situace nemusí být vždy jednoznačná. Judikatura SDEU se v několika případech⁴⁶⁾ snaží poskytnout vodítko k rozlišení situací, které spadají a nespádají do působnosti práva Unie. V této souvislosti generální advokát Michal Bobek nedávno zformuloval test, podle něhož jakákoli vnitrostátní regulace, která má zásadní význam pro účinné provedení povinnosti vycházející z unijního práva na vnitrostátní úrovni, bude spadat do oblasti působnosti unijního práva (a tudíž i Listiny), i když nebyla přijata zvláště za výše uvedeným účelem, ledaže přijetí a fungování daného vnitrostátního pravidla není přiměřeně nezbytné k vynucení relevantního pravidla v unijním právu.⁴⁷⁾

Situace se tedy liší podle toho, zda se legislativní návrh pohybuje v rámci působnosti práva EU či nikoli. Pokud se o implementaci v širokém slova smyslu nejedná, postačí zaměřit se na soulad s ústavní a mezinárodněprávní ochranou základních práv. V takovém případě předkladatel identifikuje relevantní mezinárodněprávní instrumenty na všech úrovních a vysvětluje, s jakými jejich ustanoveními by návrh mohl být potenciálně v rozporu a proč s nimi v rozporu není. Pokud se naopak jedná o široce koncipovanou implementaci práva Evropské unie, stává se primárním referenčním rámcem Listina základních práv EU. Tehdy legislativec musí zajistit slučitelnost návrhu jak s implementovaným aktem sekundárního práva Evropské unie (a případně také s relevantní judikaturou SDEU), tak i s primárním právem, jehož součástí je Listina základních práv Evropské unie. Až následně provede, stejně jako v prvním případě, zhodnocení návrhu v kontextu dalších mezinárodních závazků.

Je nutno si přitom uvědomit, že legislativní zajištění implementace práva Evropské unie má dvojí rovinu, rovinu pozitivní a negativní. Klasická legislativní implementace práva Evropské unie, tedy především transpozice směrnic a adaptace právního řádu na nařízení, vyžaduje doplnění právního řádu o vlastní normy, které odpovídají cílům stanoveným směrnicí, nebo alespoň stanovení působnosti vnitrostátních orgánů a sankcí, které

⁴⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 2013 ve věci C-617/10, *Åkerberg Fransson*.

⁴⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 2016 ve spojených věcech C 404/15 a C 659/15 PPU, *Aranyosi a Căldăraru*.

⁴⁶⁾ Srov. zejm. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. března 2014 ve věci C-206/13, *Siragusa*.

⁴⁷⁾ Stanovisko generálního advokáta přednesené dne 7. září 2017 ve věci C 298/16, *Ispas*, bod 56.

mohou ukládat k efektivnímu vymáhání aplikace nařízení. Tato pozitivní rovina představuje výraznou většinu legislativní implementační práce. Princip negativní roviny implementace spočívá v eliminaci norem, které nejsou s právem Evropské unie v souladu.⁴⁸⁾ Takový postup se uplatní především v případě primárního práva a zejména tam, kde se primární právo dotýká ochrany lidských práv. Tudíž nezapomínejme, že i když jen zrušujeme části vnitrostátního právního řádu, které by mohly být v rozporu s unijním právem, implementujeme. Totéž platí obdobně pro mezinárodní závazky na ochranu lidských práv. V případě jejich provedení do právního řádu České republiky taktéž není úkolem legislativce pouze recipovat je pomocí pozitivní implementace.⁴⁹⁾ Pozitivní transformace mezinárodněprávních závazků do právního řádu se uplatňuje spíše výjimečně, a to v případech, kdy ustanovení mezinárodní úmluvy legislativní aktivitu smluvních stran výslovně vyžaduje nebo pouhá inkorporace mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR nepostačuje.⁵⁰⁾ Úkolem vnitrostátní legislativy je tedy zabránit tomu, aby nově přijímaná právní pravidla byla s mezinárodněprávními závazky v oblasti lidských práv a základních svobod v rozporu. Konkrétní příklady legislativní práce při zajišťování provedení mezinárodních závazků do vnitrostátního práva přináší následující kapitola.

5. Příklady z české legislativní praxe

Nutnost sjednocovat různé úrovně systému novotvorby můžeme ilustrovat na několika příkladech z nedávné praxe, v nichž hrál významnější roli rozměr lidskoprávní závazků. Prvním je příklad z trestního práva - oblasti, v níž jsou zásahy do lidských práv zvláště intenzivní. Akty sekundárního práva Evropské unie, které se pohybují na poli trestního práva hmotného a jimiž dochází k harmonizaci skutkových podstat trestných činů, dosud nikdy nestanovily přímo výši trestních sazeb za harmonizované trestné činy. Zpravidla dochází k tomu, že daný akt stanoví minimální horní hranici trestní sazby,⁵¹⁾ kterou si členský stát upraví v souladu s obecnými požadavky na legislativní implementaci práva Evropské unie, konkrétně ústrojným zasazením implementačních návrhů do kontextu vnitrostátního práva.

Legislativec si však musí být vědom, že implementace práva Evropské unie musí být v souladu především s obecnými zásadami unijního práva a Listinou základních práv Evropské unie, která ve svém čl. 49 stanoví mj. požadavek na

⁴⁸⁾ Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. dubna 1974 ve věci C-167/73, *Komise proti Francii*.

⁴⁹⁾ Platí obecné inkorporační pravidlo v čl. 10 Ústavy.

⁵⁰⁾ KNĚŽÍNEK, J.: Mezinárodní lidskoprávní závazky a jejich implementace v české legislativě. in POSPÍŠIL, I., TÝČ, V. (eds.): *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*. Praha: Leges, 2016. s. 129.

⁵¹⁾ Srov. např. čl. 3 již zmiňované směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii nebo čl. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/57/EU ze dne 16. dubna 2014 o trestních sankcích za zneužívání trhu.

přiměřenost trestů. Proto je při tvorbě implementačního právního předpisu (v tomto případě typicky novely trestního zákoníku) nezbytné, aby se legislativec jak materiálně, tak formálně – v důvodové zprávě, vypořádal i s tímto požadavkem Listiny.

Příkladem můžeme uvést návrh zákona vyhlášeného pod č. 455/2016 Sb., kterým se mění trestní zákoník a další související zákony. Touto novelou došlo ke koncepčním změnám na poli trestání terorismu, přičemž skutkové podstaty teroristických trestných činů jsou většinou harmonizované.⁵²⁾ Důvodová zpráva nejdříve v obecné části identifikuje nutnost vypořádat se s požadavkem na přiměřenost trestů podle čl. 49 Listiny základních práv EU. Ve zvláštní části pak předkladatel detailně odůvodňuje v konkrétních případech, z jakého důvodu přistoupil ke změně výše trestních sazeb.⁵³⁾

Zajišťování souladu s instrumenty unijního i mezinárodního práva může být složitější u procesních ustanovení trestního práva. Příkladem budiž návrh zákona o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení a o změně některých zákonů, vyhlášený pod č. 59/2017 Sb. Návrh původně počítal s tím, že zbyly-li na zvláštním účtu peněžní prostředky pocházející z majetkových sankcí uložených v konkrétním trestním řízení po uspokojení majetkových nároků žadatelů (zejména obětí – *pozn. aut.*), ministerstvo z nich vypočte částky ve výši 2 % pro potřeby policejního orgánu, který vedl trestní řízení, 1 % pro potřeby státního zastupitelství, které vedlo trestní řízení a 1 % pro potřeby soudu, který vedl trestní řízení.⁵⁴⁾ Cílem tohoto rozdělení byla motivace orgánů činných v trestním řízení k ukládání majetkových sankcí.

⁵²⁾ Původní rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu nahradila v uplynulém roce směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV.

⁵³⁾ Např. ve zvláštní části důvodové zprávy k trestnému činu financování terorismu podle nově navrhovaného § 312d trestního zákoníku předkladatel uvádí: „Předkladatel návrhu zákona oproti současnému stavu nestaví financování terorismu naroveň samotnému terorismu, což se odráží v mírném snížení trestní sazby za toto jednání. Podle návrhu směrnice o boji proti terorismu a nahrazení rámcového rozhodnutí Rady 2002/475/JHA o boji proti terorismu, který stanovuje minimální horní hranice trestních sazeb, má být pro teroristický útok minimální horní hranice přísnější než ta, kterou by bylo možné uložit v případě, že by se jednalo o též jednání, ovšem bez návaznosti na terorismus (to neplatí, pokud se jedná o nejpřísnější trest, který lze uložit podle národního práva). Pro vedení teroristické skupiny má být stanovena minimální horní hranice trestní sazby alespoň patnáct let, pro členství v teroristické skupině osm let, pro financování a podporu terorismu pak je pouze obecně stanoveno, že tresty mají být účinné, proporcionální a odrazující a mají umožňovat extradici [horní hranicí trestní sazby nejméně 1 rok - § 205 odst. 2 písm. d) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci]. Již z tohoto stanovení minimálních horních hranic trestních sazeb je patrné, že typová škodlivost „teroristických“ jednání je i na evropské úrovni vnímána jako rozdílná. Navrhovaná sazba trestu odnětí svobody pro tento trestný čin přitom zůstává dostatečně široká, aby trest v konkrétním případě mohl vystihnout povahu a rozsah poskytnuté nebo připravované podpory pachatele.“

V souladu s výše uvedenou judikaturou SDEU je však možno předloženou úpravu považovat za v širším smyslu implementační. Přestože neprovádí žádnou normu primárního ani sekundárního unijního práva, její výkon ovlivní aplikaci unijního institutu rozšířených konfiskací. Je proto nutno zhodnotit mj. slučitelnost návrhu s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, která zakotvuje zásadu nezávislosti a nestrannosti soudů. Poté, co předkladatel provedl zhodnocení slučitelnosti návrhu s požadavkem na rozhodování věci nestranným soudem, jak je zakotven nejen v Listině základních práv EU, ale též v článku 82 Ústavy, článku 36 Listiny základních práv a svobod a článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech, návrh výrazně modifikoval a důvodovou zprávu doplnil o popis předmětných úvah.⁵⁵⁾

Zajímavým případem, kdy se česká legislativa musela vypořádat s ochranou lidských práv v kontextu implementace mezinárodních závazků, bylo provedení Dohody mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými o zlepšení dodržování daňových předpisů v mezinárodním měřítku a s ohledem na právní předpisy Spojených států amerických o informacích a jejich oznamování (tzv. Dohoda FATCA) do českého právního řádu. Podobné smlouvy byly v roce 2014 uzavřeny mezi Spojenými státy a jinými zeměmi včetně České republiky. V rychlé návaznosti na novou americkou iniciativu však došlo na nadnárodní úrovni k vytváření globálních standardů s obdobným regulatorním obsahem.⁵⁶⁾ Na úrovni Evropské unie byla následně přijata směrnice, která v reflexi harmonizovala problematiku výměny daňových informací.⁵⁷⁾

Český zákonodárce tak nejdříve přijal zákon k provedení Dohody FATCA,⁵⁸⁾ přezdívaný lex FATCA, a následně se po přibližně roce a půl v souvislosti s transpozicí směrnice, která sama implementuje globální standard, rozhodl tuto úpravu zrušit a nahradit. V případě implementace Dohody FATCA zákonem č. 330/2014 Sb. byla práce předkladatele usnadněna tím, že debata o slučitelnosti Dohody FATCA s evropským standardem ochrany lidských

⁵⁴⁾ Srov. § 11 odst. 1 návrhu zákona o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí uložených v trestním řízení a o změně některých zákonů, zaslaný do mezirezortního připomínkového řízení

⁵⁵⁾ „V souvislosti s navrženými motivačními procenty pro orgány činné v trestním řízení byla hodnocena i slučitelnost této úpravy s požadavkem na rozhodování věci nestranným soudem, který má svůj základ v článku 82 Ústavy, článku 36 Listiny, článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech a v neposlední řadě i v článku 47 Listiny základních práv EU, neboť návrh původně počítal s přiznáním těchto motivačních procent i soudům.“

⁵⁶⁾ Společný standard pro oznamování a náležitou péči v oblasti informací o finančních účtech vypracovaný v rámci Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, tzv. Global FATCA nebo GATCA.

⁵⁷⁾ Směrnice Rady 2014/107/EU ze dne 9. prosince 2014, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní, tzv. směrnice DAC II, která byla posléze novelizována tzv. směrnicemi DAC III, DAC IV a DAC V, jejichž transpozice však nyní není předmětem našeho zájmu.

⁵⁸⁾ Zákon č. 330/2014 Sb., o výměně informací o finančních účtech se Spojenými státy americkými pro účely správy daní.

práv byla dlouhodobě debatována též, obzvláště s ohledem na vysokou úroveň ochrany lidských práv v jiných zemích, typicky v Německu. V důvodové zprávě proto předkladatel shrnul již provedené debaty, kdy nejdříve konstatoval, že otázkou slučitelnosti závazků podle Dohody FATCA s evropskými standardy v oblasti ochrany osobních údajů se v roce 2012 zabývala pracovní skupina zřízená podle čl. 29 směrnice Rady 95/46/ES o ochraně osobních údajů, která své zprávě zdůraznila, že předávání dat stanovené dohodami FATCA musí být v souladu s požadavky vyplývajícími z čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, a to zejména v souladu s kritériem legality a proporcionality. Následně předkladatel identifikoval práva chráněná EÚLP, se kterými by prováděcí zákon neměl být v rozporu: právo na spravedlivý proces podle čl. 6 EÚLP (zejména v souvislosti se stanovenými sankcemi), právo na soukromí podle čl. 8 EÚLP (včetně ochrany osobních údajů) a právo na účinný právní prostředek podle čl. 13 EÚLP (vzhledem k procesu automatické výměny a problému získání informací o něm). Tento výčet ještě doplňuje příklady judikatury vnitrostátních soudů Německa a Švýcarska.

Jakkoli identifikace potenciálních problémů byla provedena velmi kvalitně, na ní bohužel již nenavázala stejně kvalitní část analytická. Předkladatel se omezuje na výrok, že návrh je slučitelný s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jakož i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Ve zvláštní části důvodové zprávy sice z odůvodnění jednotlivých ustanovení můžeme dovodit slučitelnost návrhu s výše uvedenými normami, avšak sám předkladatel se už výslovně k hodnocení slučitelnosti s ochranou práv zaručených EÚLP se samotným návrhem zákona nijak nevrací.

Překvapivě rozsáhlejší a obsahově kvalitní zhodnocení slučitelnosti s mezinárodními lidskoprávními závazky můžeme nalézt v důvodové zprávě k návrhu zákona, kterým se zákon č. 330/2014 Sb. zrušuje a kterým je transponována směrnice DAC II. Překvapením je to ze dvou důvodů. Zaprvé, vzhledem k tomu, že se jedná o implementaci aktu unijního práva a hodnocení lidskoprávních aspektů proběhlo již na úrovni unijních institucí, bylo by možné očekávat, že riziko neslučitelnosti úpravy s lidskoprávními závazky bude nižší. Zadruhé, implementovány byly závazky velmi podobné těm, které v českém právním řádu již byly obsaženy.

Odůvodnění předložené úpravy tak do jisté míry napravuje předchozí nedostatky. Vlastní analytická část odůvodnění slučitelnosti návrhu s mezinárodními lidskoprávními závazky se rozkládá na osmi stranách obecné části důvodové zprávy. Předkladatel hodnotí zejména slučitelnost návrhu s EÚLP a s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech. V podkapitole věnované právu na respektování soukromého a rodinného života se v souladu s judikaturou věnuje různým požadavkům kladeným na návrh (respektování záruk ústavnosti, předvídatelnosti, proporcionality atd.) Dále předkladatel doplnil podkapitoly například k problematice ukládání trestů, právu na účinné prostředky nápravy a požadavku zákazu diskriminace. Vzhledem k faktu, že je návrh předkládán v rámci procesu implementace práva Evropské unie, nemělo by chybět vyjádření

ke slučitelnosti návrhu s Listinou základních práv EU jako primárním referenčním rámcem. Takový rozbor však v návrhu chybí, což je s ohledem na jinak poměrně vysokou úroveň odůvodnění zarážející.

Mezinárodní lidskoprávní závazky jsou velmi relevantní také v oblasti azylového a uprchlického práva. S určitou nadsázkou lze tvrdit, že hlavním cílem azylového práva je zajištění ochrany nejzákladnějších práv potřebným osobám. Současná úprava národního azylového práva je ve velké míře předurčena azylovým právem EU. Příslušné směrnice a nařízení zpravidla odkazují na závazky EU a členských států v oblasti lidských práv.

Při přípravě transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění) se musel předkladatel vypořádat s řadou lidskoprávních otázek. Důvodová zpráva k návrhu změny zákona č. 325/1999 Sb. o azylu a dalších předpisů uvádí, že legislativní návrh není v rozporu se žádnými mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Předkladatel konkrétně zkoumal soulad s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a jejími protokoly, Úmluvou o právním postavení uprchlíků⁵⁹⁾ a Úmluvou o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

Velmi důkladně se důvodová zpráva vypořádá s otázkou souladu návrhu s EÚLP. Jako relevantní ustanovení byly identifikovány čl. 3, 5 a 8 EÚLP. Předkladatel si přitom uvědomil nutnost dynamické interpretace EÚLP ve světle judikatury ESLP a opakovaně na tuto judikaturu odkázel. V souvislosti s absolutní povahou zákazu *refoulement* podle čl. 3 EÚLP, který zakazuje mučení a nelidské zacházení, autor návrhu připomenul, že podle rozsudku ESLP ve věci *Saadi proti Itálii* (stížnost č. 37201/06) je ochrana nezávislá na případném nebezpečném jednání konkrétní osoby.

Za rizikové z hlediska čl. 3 EÚLP považoval předkladatel ta ustanovení návrhu, která modifikují, resp. snižují běžné procesní standardy při posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Předkladatel vyjmenoval dotyčná ustanovení návrhu, která upravují zejména otázky opakovaných žádostí a třetích bezpečných zemí. I na tomto místě odkázel na judikaturu ESLP, podle níž posouzení druhé žádosti ve zrychleném řízení je slučitelné s čl. 3 EÚLP.⁶⁰⁾

⁵⁹⁾ Podle předkladatele je Úmluva o právním postavení uprchlíků jako nejvýznamnější mezinárodní instrument chránící uprchlíky před návratem do země, ve kterých jim hrozí mučení nebo jiné nepřijatelné zacházení, považována za *lex specialis* v oblasti ochrany uprchlíků. Tento závěr ovšem není tak jednoznačný, jelikož Evropská úmluva o lidských právech a popř. také Úmluva o mučení mohou obsahovat výhodnější úpravu, která standard podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků překračuje, a přesto musí být aplikována přednostně také na uprchlíky.

⁶⁰⁾ Viz případ *Sultani proti Francii* (stížnost č. 45223/05).

Ještě důkladnější rozbor provedl autor návrhu ve vztahu k čl. 5 EÚLP upravujícím zásahy do osobní svobody. Legislativní návrh vyvolal určité otázky týkající se zajištění cizinců. Předkladatel správně připomenul, že v duchu judikatury ESLP je vždy třeba zvážit alternativy k zajištění, a to jako mírnější nástroj na dosažení legitimního cíle.⁶¹⁾ V zájmu dodržování závazků podle čl. 5 EÚLP byl do návrhu zákona začleněn princip postupného prodlužování zajištění místo jednorázového rozhodnutí o zajištění přímo na 120 dní.⁶²⁾ Také zavedení rychlejšího postupu při propuštění cizinců na svobodu a zavedení nové informační povinnosti ve prospěch zajištěných osob bylo podle důvodové zprávy motivováno lidskoprávními úvahami.

V důvodové zprávě se navrhovatel přiznal k určitému nedostatku úpravy, který měl spočívat v absenci právní normy upravující přístup k právní pomoci v řízení před správným orgánem. Jako ne zcela optimální řešení je ze strany předkladatele uvedena možnost spolufinancování projektů nevládních organizací zaměřených na poskytování právního poradenství žadatelům o mezinárodní ochranu. Také souladu návrhu s čl. 8 EÚLP upravujícím právo na respektování rodinného a soukromého života se předkladatel věnoval poměrně podrobně, a to např. v souvislosti s povinností cizince vycestovat a zajistit si vydání pobytového povolení na příslušném zastupitelském úřadě. Výjimky z této povinnosti, například v podobě víza za účelem strpení, jsou odůvodněny potřebou chránit lidská práva.

Při pohledu na poměrně důkladný rozbor souladu návrhu s EÚLP je poněkud zarážející, že se autor návrhu prakticky nijak nezabýval konkrétním dopadem Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, a to přesto, že obě tyto mezinárodní smlouvy výslovně zmínil jako relevantní, Úmluvu o právním postavení uprchlíků dokonce jako *lex specialis* ve vztahu k EÚLP. Za největší nedostatek lidskoprávního rozboru v důvodové zprávě však považujeme absenci jakékoli analýzy dopadu Listiny základních práv EU na navrženou úpravu. Ačkoli jsme výše konstatovali, že i v kontextu implementace práva EU je třeba respektovat mezinárodněprávní a ústavní standardy ochrany, je ve světle čl. 51 Listiny a příslušné judikatury SDEU jasné, že hlavním referenčním bodem má být právě Listina základních práv EU.

Z pozice navrhovatele by bylo tedy nutné nejprve zkoumat závazky podle Listiny základních práv EU a teprve v další fázi reflektovat standardy podle EÚLP. Přitom by bylo vhodné zdůraznit případné rozdíly v obou standardech, resp. vysvětlit, nakolik jsou oba standardy identické. Zatímco v souvislosti se zákazem *refoulement*, s právem na osobní svobodu a s právem na respektování rodinného života lze do určité míry vycházet z toho, že se „lucemburský“ a „štrasburský“ model překrývají, při uchopení práva na spravedlivý proces podle čl. 47 Listiny a čl. 6 EÚLP by mohlo dojít k určitým

⁶¹⁾ Viz např. případ *Mikulenko proti Estonsku* (stížnost č. 10664/05).

⁶²⁾ Srov. případ *Auad proti Bulharsku* (stížnost č. 46390/10).

rozdílům. Ale právě tomuto bodu se navrhovatel vyhnul, což je u normy upravující řadu procesních otázek obzvlášť překvapující.

Jako příklad úpravy, která je z perspektivy lidských práv výrazně méně invazivní než otázka azylu a azylového řízení, lze uvést návrh nového zákona o platebním styku, jehož cílem je do českého právního řádu transponovat tzv. směrnici o platebních službách⁶³⁾ a převzít implementaci dalších směrnic⁶⁴⁾ a nařízení EU,⁶⁵⁾ které byly do té doby obsaženy v původním zákoně č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů.

Co se týče souladu s mezinárodními lidskoprávními závazky, navrhovatel v důvodové zprávě vytypoval tři relevantní ustanovení EÚLP, která je třeba zohlednit. Zaprvé se mělo jednat o ochranu vlastnictví podle čl. 1 Protokolu č. 1 k EÚLP, zadruhé o právo na soukromý život ve smyslu čl. 8 EÚLP a zatřetí o právo na spravedlivý proces podle čl. 6 EÚLP ve spojení s právem na prostředek nápravy podle čl. 13 EÚLP. Navrhovatel přitom však nespécifikoval, která konkrétní ustanovení návrhu zákona se měla jakým způsobem dotýkat uvedených práv. Pouze v obecné rovině konstatoval, že zásahy do uvedených práv jsou nezbytné k naplnění legitimního cíle, kterým byla ochrana spotřebitele. Je zřejmé, že by standardní test proporcionality vyžadoval důkladnější rozbor.

I v tomto případě autor návrhu zcela opomenul relevanci Listiny základních práv EU jako hlavního referenčního rámce při posuzovaných transpoziční či implementační úpravy. Přitom se preambule transponované směrnice o platebních službách hned na dvou místech zmiňuje o Listině základních práv. Podle bodu 46 preambule by měl být dohled nad platebními institucemi vykonáván „při současném dodržování základních práv, včetně práva na soukromí“, a v souladu s Listinou základních práv Evropské unie by měly členské státy zavést přiměřené a účinné záruky pro případ, že by výkon kontrolních pravomocí mohl vést k jakémukoli zneužití nebo svévolnému jednání. V obecné rovině bod 90 preambule doplňuje, že směrnice dodržuje základní práva a ctí zásady uznané Listinou základních práv Evropské unie, včetně práva na respektování soukromého a rodinného života, práva na ochranu osobních údajů, svobodu podnikání, práva na účinné prostředky nápravy

⁶³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 2002/65/ES, 2009/110/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 a zrušuje směrnice 2007/64/ES.

⁶⁴⁾ Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/26/ES ze dne 19. května 1998 o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/44/ES; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/44/ES ze dne 6. května 2009, kterou se mění směrnice 98/26/ES o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry a směrnice 2002/47/ES o dohodách o finančním zajištění, pokud jde o propojené systémy a pohledávky z úvěru.

⁶⁵⁾ Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 924/2009 ze dne 16. září 2009 o přeshraničních platbách ve Společenství a zrušení nařízení (ES) č. 2560/2001, v platném znění.

a práva nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin. Tato směrnice musí být provedena v souladu s těmito právy a zásadami.

Z tohoto hlediska je překvapivé, že návrhovač nechal v potaz závazky plynoucí z unijní ochrany základních práv. Je ovšem třeba uznat, že se ani orgány EU problému souladu směrnice o platebních službách s Listinou základních práv podrobněji nevěnovaly. Nad rámec pouhých odkazů a obecných deklarací v preambuli neobsahuje odůvodnění návrhu směrnice ze strany Evropské komise žádné konkrétní argumenty. Ani Evropský parlament problém ochrany lidských práv v této souvislosti nezohlednil.

6. Závěr

Ve víceúrovňovém systému normotvorby, který propojuje mezinárodní, unijní a národní rovinu, není legislativní činnost snadnou záležitostí. Jelikož lidskoprávní závazky jsou zakomponovány do celé řady mezinárodních smluv a unijních právních aktů, spočívá první velká výzva pro pracovníka legislativy připravujícího nový předpis v samotné identifikaci relevantních právních pramenů, které se předmětu legislativního aktu dotýkají. Dále je třeba určit, která konkrétní lidská práva jsou návrhem ohrožena. Až následně může zpracovatel přikročit k hodnocení, zda a popř. do jaké míry je návrh v souladu s příslušnými lidskoprávními normami. Toto hodnocení by mělo být provedeno důkladně, protože pouhé konstatování, že návrh je v souladu s mezinárodním právem bez přiblížení úvah, které legislativce k tomuto závěru vedly, není dostatečné.

V tomto článku jsme se zabývali problémem, jak vhodným způsobem zohlednit mezinárodní lidskoprávní závazky při přípravě zákonů. Hlavní pozornost jsme přitom věnovali aktům, které spadají do působnosti práva EU, jelikož při implementaci unijního práva do českého právního řádu je třeba brát v potaz nejen mezinárodní lidskoprávní závazky, ale také Listinu základních práv EU jako hlavní referenční rámec. Zde analyzované případy zdokumentovaly, že vymezení referenčního rámce není vždy provedeno důkladně. Na správnou volbu referenčního dokumentu (Listiny základních práv EU či mezinárodní smlouvy) musí navázat analýza relevantních rozhodnutí SDEU a ESLP (popř. jiného mezinárodního orgánu), protože aktuální rozsah a význam lidskoprávních ustanovení lze správně uchopit pouze ve světle judikatury.

V případě, kdy legislativce dospěje k závěru, že normy mezinárodního práva nejsou ve vztahu k připravovanému návrhu v harmonii, příklady uvedené na předchozích stranách mu mohou přinést inspiraci pro vypracovávání vlastního návrhu a v neposlední řadě jeho smysluplného, užitečného a z hlediska legislativních pravidel řádného odůvodnění.

Shrnutí:

Jednou z důležitých fází procesu tvorby národní legislativy je zhodnocení souladu návrhu právního předpisu s mezinárodními, potažmo unijními lidskoprávními závazky. To by mělo být provedeno důkladně, zejména by mělo dojít k identifikaci dotčených základních práv, norem mezinárodního a unijního práva, které zakotvují jejich ochranu, a relevantní judikatury. Příklady z české legislativní praxe ilustrují, že zejména ve složitějších případech, kdy se návrhu dotýkají různé normy práva ústavního, mezinárodního i unijního, je důležité identifikovat primární referenční rámec ochrany lidských práv.

Legislative procedure with respect to international and European law – summary:

The assessment of conformity of national legislative proposals with international and European law constitutes an important phase of the legislative procedure at the national level. The assessment should be carried out thoroughly and should focus on the identification of relevant European and international human rights norms including case law issued by the European Court of Human Rights and the EU Court of Justice. Some examples from Czech legislative practice illustrate how important it is to establish the primary legal reference for human rights protection, especially in complicated cases when different norms of a national constitutional, international and European protection apply.