

VPLYV CHARTY ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ NA FORMOVANIE ÚSTAVNOPRÁVNEJ ŠTRUKTÚRY EÚ NA POZADÍ ROZHODNUTIA SÚDNEHO DVORA VO VECI *MELLONI*

Radoslav Benko*

Abstrakt: Po 9 rokoch od jej slávnostného vyhlásenia Európskym parlamentom, Radou a Komisiou v Nice, počas ktorých si postupne nachádzala svoju cestu v argumentácii Súdneho dvora a po dlhodobom zamýšľaní sa nad jej právnou relevanciou a významom, sa Charta základných práv Európskej únie nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy stáva právne záväzným nástrojom ochrany základných práv. Jej uplatňovanie, ako právne záväzného prameňa primárneho práva EÚ, sprevádza dlhodo formovaný právny rámec únijnej ochrany základných práv vyplývajúci z ich uznania za všeobecné zásady práva Únie. Tento rámec prispieva k formovaniu účinkov, rozsahu a spôsobu uplatňovania Charty základných práv Európskej únie v jej novej etape existencie. Predmetom zamerania príspevku je analýza výkladu článku 53 Charty základných práv Európskej únie Súdny dvorom EÚ. Vo veci *Melloni* sa Súdny dvor vyjadril k postaveniu Charty základných práv Európskej únie vo vzťahu k iným nástrojom ochrany základných práv, konkrétne voči vnútroštátnym ústavným štandardom ochrany základných práv. Autor sa v príspevku zamýšľa nad dopadmi výkladu predmetného článku Charty základných práv Európskej únie na systém ochrany základných práv v Európe, predovšetkým nad možnosťou členských štátov uplatniť svoj ústavný štandard ochrany základných práv na úkor únijného štandardu.

Kľúčové slová: Charta základných práv Európskej únie, vnútroštátne ústavné štandardy ochrany základných práv, čl. 53 Charty základných práv Európskej únie, princíp prednosti práva Európskej únie, národná ústavná identita členských štátov

ÚVOD

Po slávnostnou vyhlásení Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“)¹ v roku 2000 sa poukazovalo na to, že Charta predstavuje len potvrdenie ochrany základných práv už uplatňovanej v rámci Európskej únie (ďalej len „EÚ“),² že Charta len potvrdzuje ústavný konsenzus existujúceho *status quo*,³ že zamýšľa len potvrdiť už existujúcu ochranu základných práv v rámci EÚ, zviditeľniť ju, opätovne potvrdiť základné práva chránené Súdny dvorom z titulu ich uznania za všeobecné zásady práva Únie vyplývajúce z ústavných tradícií a medzinárodných záväzkov spoločných pre členské štáty.⁴ Výklad článku 53 Charty Súdny dvorom však nasvedčuje opak. Charta sa dostáva do pozície nástroja prispievajúceho k formovaniu ústavnoprávnej štruktúry EÚ a to konkrétne v otázke statusu práva EÚ vo vnútroštátnom práve. Uvedené platí, ak ústavnoprávnu štruktúru EÚ a jej formovanie vnímame optikou ústavného pluralizmu.⁵

* JUDr. Radoslav Benko, PhD., LL.M. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-0823-11 „Regionalizmus a jeho prínos pre všeobecné medzinárodné právo“. E-mail: radoslav.benko@upjs.sk.

¹ *Charta základných práv Európskej únie*. Ú. v. EÚ C 303, 14. decembra 2007, s. 1.

² Pozri: WEILER, J. H. H. Editorial: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights? *European Law Journal*. 2000, Vol. 6, issue 2, s. 95.

³ *Ibidem*.

⁴ Pozri Preambulu Charty.

Stúpenci ústavného pluralizmu zdôrazňujú, že konflikt medzi právom Únie a vnútroštátnym právom nemožno riešiť prostredníctvom hierarchického podriadenia jedného práva pod druhé. Ústavní pluralisti nesúhlasia s požiadavkou Súdneho dvora vnesenej v jeho rozhodnutí vo veci *Costa v E.N.E.L.*,⁶ že členské štáty sú stále povinné neaplikovať vnútroštátne právo, ak je v rozpore s právom EÚ, vrátane ústavného práva (*Internationale Handelsgesellschaft*).⁷ Na druhej strane súhlasia s námietkami vznesenými vnútroštátnymi ústavnými súdmi, že aplikácia práva EÚ je v určitých prípadoch limitovaná určitými vnútroštátnymi ústavnými požiadavkami. A pokiaľ ide o vzťah práva EÚ k právu Organizácie spojených národov (OSN), nesúhlasia s názorom Súdu prvej inštancie (teraz Všeobecného súdu) vynesenej v rozhodnutí vo veci *Kadi*,⁸ že právo Únie musí vždy ustúpiť právu OSN v prípade kolízie s ním, ale súhlasia s názor Súdneho dvora vynesenej vo veci *Kadi*,⁹ že právo Únie môže v určitých prípadoch byť uprednostnené pred záväzkami vyplývajúcimi z práva OSN. Ústavní pluralisti teda odmietajú myšlienku, že vnútroštátne právo je hierarchicky integrované do práva EÚ a že právo EÚ je hierarchicky integrované do práva medzinárodného spoločenstva.¹⁰ Ústavný pluralizmus nereflektuje vzťah práva EÚ a vnútroštátneho (ústavného) práva len optikou judikatúry Súdneho dvora, ktorý požaduje bezpodmienečnú prednosť práva Únie voči vnútroštátnemu právu, ale rovnako tak aj optikou rozhodovacej činnosti ústavných súdov členských štátov, ktoré uplatnenie princípu prednosti práva EÚ podmieňujú určitým ústavným požiadavkám. Vychádzajúc z myšlienok ústavného pluralizmu ústavnoprávnu štruktúru EÚ, za ktorej súčasť možno považovať aj vymedzenie vzťahu medzi právom EÚ a vnútroštátnym právom, formuje svojou rozhodovacou činnosťou nie len Súdny dvor EÚ, ale rovnako tak aj vnútroštátne ústavné súdy.

Predmetom zamerania príspevku je pohľad na vymedzenie vzťahu Charty k vnútroštátnym štandardom ochrany základných práv v kontexte rozhodnutia Súdneho dvora vo veci *Melloni*,¹¹ z ktorého vyplýva, že vyšší vnútroštátny štandard ochrany základných práv možno uplatniť na úkor uplatnenia štandardu vyplývajúceho z Charty len v prípade, ak toto uplatnenie neohrozí prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie. Závery, ku ktorým Súdny dvor dospel pri výklade čl. 53 Charty sa stali predmetom kritiky.¹²

⁵ K ústavnému pluralizmu pozri napr. WALKER, N. The Idea of Constitutional Pluralism. *Modern Law Review*. 2002, Vol. 65, issue 3, s. 317–359; AVBELJ, M. – KOMÁREK, J. (eds) *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2012; AVBELJ, M. – KOMÁREK, J. (eds). Four Visions of Constitutional Pluralism. *EUI Working Papers Law*. 2008, No. 21; MADURO, M. P. Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action. In: N. Walker (ed.). *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart Publishing, 2006, s. 501–537.

⁶ Rozsudok Flaminio Costa proti E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66.

⁷ Rozsudok Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, EU:C:1970:114.

⁸ Rozsudok z 21. septembra 2005, Yassin Abdullah Kadi proti Rade Európskej únie a Komisii Európskych spoločenstiev, T-315/01, EU:T:2005:332.

⁹ Rozsudok Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Rade Európskej únie a Komisii Európskych spoločenstiev, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461.

¹⁰ Pozri: KUMM, M. The Moral Point of Constitutional Pluralism: Defining the Domain of Legitimate Institutional Civil Disobedience and Conscientious Objection. In: *Philosophical foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 217.

¹¹ Rozsudok Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, C-399/11, EU:C:2013:107.

¹² Pozri napr. GROUSSOT, X. – OLSSON, I. Clarifying or Diluting the Application of the Charter of Fundamental

V príspevku autor podrobuje čl. 53 Charty analýze a zamýšľa sa nad možnosťou členských štátov uplatniť svoj ústavný štandard ochrany základných práv na úkor uplatnenia úniijného štandardu ochrany obsiahnutého v Charte. Ešte predtým je v príspevku venovaný priestor pre objasnenie skutkových okolností a právneho rámca rozhodnutia Súdneho dvora vo veci *Melloni*.

1. SKUTKOVÉ OKOLNOSTI A PRÁVNY RÁMEC KONANIA PRED SÚDNYM DVOROM VO VECI *MELLONI*

V konaní vo veci *Melloni* sa Súdny dvor zaoberal výkladom a posúdením platnosti článku 4a ods. 1 rámcového rozhodnutia Rady o európskom zatykači¹³ (ďalej len „*rám-cové rozhodnutie*“) a preskúmaním, či členský štát môže odmietnuť vykonať európsky zatykač na základe článku 53 Charty z dôvodu porušenia základných práv dotknutej osoby zaručených vnútroštátnou ústavou. Pán Melloni bol v Taliansku odsúdený v neprítomnosti na trest odňatia slobody za podvodný úpadok. Keďže pán Melloni ešte pred právoplatným rozhodnutím vo veci ušiel, bol naňho vydaný európsky zatykač na vykonanie odsudzujúceho rozsudku. Pán Melloni bol následne zatknutý španielskou políciou a odovzdaný španielskym súdom. Španielsky súd svojím uznesením rozhodol o odovzdaní pána Melloniho talianskym orgánom na účely výkonu trestu. Proti uvedenému uzneseniu podal pán Melloni ústavnú sťažnosť na *Tribunal Constitucional* (španielsky ústavný súd). Namietal porušenie požiadaviek vyplývajúcich z práva na spravodlivý proces, konkrétne nebyť súdený v neprítomnosti, zakotveného v článku 24 ods. 2 španielskej ústavy. Tvrdil, že k zásahu do podstaty spravodlivého procesu došlo na základe súhlasu s odovzdaním jeho osoby do štátu, v ktorom je v prípade veľmi závažného trestného činu možné právoplatne odsúdiť osobu v neprítomnosti bez toho, aby odovzdanie tejto osoby podliehalo podmienke, že bude môcť napadnúť daný odsudzujúci rozsudok s cieľom zachovať si právo na obhajobu. Španielsky ústavný súd už predtým vydal rozhodnutie, ktorým vyhovel podobnej ústavnej sťažnosti podanej proti uzneseniu o odovzdaní dotknutej osoby do Rumunska. Medzitým však došlo k zmene rámcového rozhodnutia, ktorý bol doplnený článkom 4a, ktorý zakazuje odmietnuť vykonať európsky zatykač vydaný na účely výkonu trestu odňatia slobody, ak sa dotknutá osoba osobne nezúčastnila konania, ktoré viedlo k vydaniu rozhodnutia, ak táto osoba vedomá si plánovaného konania, splnomocnila právneho zástupcu, ktorý bol buď vymenovaný dotknutou osobou, alebo ustanovený štátom, aby ju obhajoval v konaní, a tento právny zástupca ju v konaní skutočne obhajoval. Bolo pritom preukázané, že pán Melloni splnomocnil dvoch obhajcov, pričom ho títo obhajcovia aj skutočne obhajovali v konaniach pred talianskymi súdmi. Pred španielskym ústavným súdom tak stála otázka, či rámcové

Rights? – The Judgments in Åkerberg and Melloni. *Lund Student EU Law Review*. 2013, Vol. II, s. 7–35. JHR – LB. After Åkerberg Fransson and Melloni. *European Constitutional Law Review*. 2013, Vol. 9, issue 2, s. 169–175; MORIJN, J. Åkerberg and Melloni: what the ECJ said, did and may have left open. In: *Eutopialaw* [online] 14. 3. 2013. Dostupné z: <<http://eutopialaw.com/2013/03/20/akerberg-and-melloni-what-the-court-said-did-and-may-have-left-open/>>.

¹³ Rámcové rozhodnutie Rady 2002/584/SVV z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi. Ú. v. ES L 190, 18. 7. 2002, s. 1; Mím. vyd. v slovenskom jazyku 19/006, s. 34–5, zmenené a doplnené rámcovým rozhodnutím 2009/299/SVV z 26. februára 2009, Ú. v. EÚ L 81, s. 24.

rozhodnutie o európskom zatykači bráni španielskym súdom v tom, aby podmienili odovzdanie pána Melloniho preskúmaním predmetného odsudzujúceho rozsudku v štáte, ktorý rozsudok vydal, s cieľom zaručiť dotknutej osobe právo na obhajobu. Španielsky ústavný súd položil Súdneho dvoru rovnako aj otázku, či článok 4 odsek 1 rámcového rozhodnutia o európskom zatykači je zlučiteľný s požiadavkami vyplývajúcimi z práva na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa článku 47 Charty, ako aj s právom na obhajobu zaručeným v článku 48 ods. 2 Charty. Z pohľadu zamerania tohto príspevku najdôležitejšou otázkou, ktorou sa Súdny dvor zaoberal v konaní vo veci *Meloni*, bola otázka, či článok 53 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že umožňuje vykonávajúcemu členskému štátu podriaďiť odovzdanie osoby odsúdenej v neprítomnosti podmienke možnosti preskúmania odsudzujúceho rozsudku v štáte, ktorý vydal zatykač, aby sa predišlo porušeniu práva na spravodlivý proces a práva na obhajobu zaručených jeho ústavným poriadkom. Po tom, čo Súdny dvor kladne odpovedal na prvé dve položené otázky, pristúpil k zodpovedaniu tretej otázky týkajúcej sa výkladu článku 53 Charty.

Španielsky ústavný súd mal za to, že článok 53 Charty je potrebné vykladať v tom zmysle, že vo všeobecnosti umožňuje členskému štátu uplatňovať štandard ochrany základných práv zaručený jeho ústavou, ak je tento štandard ochrany vyšší než štandard ochrany vyplývajúci z Charty, a prípadne ho uprednostniť pred uplatnením ustanovení práva Únie.¹⁴ Podľa Súdneho dvora by takýto výklad umožnil členskému štátu podriaďiť výkon európskeho zatykača vydaného na účely výkonu rozsudku vydaného v neprítomnosti podmienkam, ktorých cieľom je zabrániť obmedzeniu alebo porušeniu základného práva priznané ústavou tohto štátu, hoci článok 4a ods. 1 rámcového rozhodnutia uplatnenie takých podmienok nedovoľuje.¹⁵ Súdny dvor konštatoval, že takýto výklad článku 53 Charty nemožno pripustiť, nakoľko by narúšal zásadu prednosti práva Únie, pretože by umožňoval členskému štátu vytvárať prekážky uplatnenia aktov práva Únie, ktoré sú v úplnom súlade s Chartou, ak by nerešpektovali základné práva zaručené ústavou tohto štátu.¹⁶ Súdny dvor poukázal na svoju ustálenú judikatúru, z ktorej vyplýva, že podľa zásady prednosti práva Únie, ktorá predstavuje základný charakteristický znak právneho poriadku Únie, dovolávanie sa ustanovení vnútroštátneho práva, hoci aj ústavnej povahy, členským štátom nemôže ovplyvniť účinok práva Únie na území tohto štátu.¹⁷ Súdny dvor síce pripustil, že článok 53 Charty potvrdzuje, že ak si akt práva Únie vyžaduje vnútroštátne vykonávacie opatrenia, vnútroštátne orgány môžu uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv, zároveň však túto možnosť vnútroštátnych súdov obmedzil poukázaním na to, že takéto uplatnenie vnútroštátnych štandardov ochrany základných práv nesmie ohroziť úroveň ochrany vyplývajúcu z Charty, tak ako ju vykladá Súdny dvor, ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie.¹⁸ Ak by sa totižto členskému štátu umožnilo dovolávať sa článku 53 Charty s cieľom podriaďiť odovzdanie osoby odsúdenej v neprítomnosti podmienke, aby odsudzujúci rozsudok, na základe

¹⁴ Rozsudok Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, EU:C:2013:107, bod 56.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem, bod 58.

¹⁷ Ibidem, bod 59.

¹⁸ Ibidem, bod 60.

ktorého členský štát vydal európsky zatykač, bolo možné preskúmať v štáte, ktorý vydal zatykač, aby sa tak predišlo porušeniu práva na spravodlivý proces a práva na obhajobu zaručených ústavou vykonávajúceho členského štátu, viedlo by to k spochybneniu jednoty štandardu ochrany základných práv stanovenú rámcovým rozhodnutím a k narušeniu zásad vzájomnej dôvery a uznávania, ktoré sa toto rámcové rozhodnutie snaží ustanoviť, a v dôsledku toho k ohrozeniu jeho účinnosti.¹⁹ Súdny dvor preto rozhodol, že článok 53 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že neumožňuje členskému štátu podriaďiť odovzdanie osoby odsúdenej v neprítomnosti podmienke možnosti preskúmania odsudzujúceho rozsudku v štáte, ktorý vydal zatykač, aby sa predišlo porušeniu práva na spravodlivý proces a práva na obhajobu zaručených jeho ústavou.²⁰

2. CHARTA AKO MAXIMÁLNY ŠTANDARD OCHRANY ZÁKLADNÝCH PRÁV VO VECIACH SPADAJÚCICH DO RÁMCA PÔSOBNOSTI PRÁVA ÚNIE

Až do rozhodnutia Súdneho dvora vo veci *Melloni* bolo možné ustanovenie článku 53 Charty²¹ považovať za predmet menšej pozornosti. Článok 53 Charty požaduje, aby žiadne ustanovenie Charty sa nevykladalo tak, že obmedzuje alebo poškodzuje ľudské práva a základné slobody uznané predovšetkým Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“)²² a ústavami členských štátov. Toto ustanovenie sa na prvý pohľad javí byť tzv. „klausulou minimálneho štandardu ochrany“ tradične známou v medzinárodnom práve ľudských práv,²³ ktorá právny nástroj, ktorého obsah tvorí, stavia do roviny nástroja zabezpečujúceho „len“ minimálny štandard ochrany základných práv, ktoré zakotvuje. V prípade existencie nástroja garantujúceho vyšší štandard ochrany základných práv, by sa mal uplatniť tento vyšší štandard ochrany. V tomto kontexte sa tak uvedená klauzula označuje aj ako tzv. „maximalizačná“ klauzula, alebo klauzula „lepšej ochrany“ požadujúca uplatnenie najvyššieho štandardu ochrany základných

¹⁹ Ibidem, bod 63.

²⁰ Ibidem, bod 64.

²¹ Článok 53 Charty znie: „*Žiadne ustanovenie tejto charty sa nesmie vykladať tak, že obmedzuje alebo poškodzuje ľudské práva a základné slobody uznané v rámci príslušného rozsahu ich pôsobnosti, právom Únie, medzinárodným právom a medzinárodnými zmluvami, ktorých zmluvnou stranou je Únia alebo všetky členské štáty, a najmä Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj ústavami členských štátov.*“

²² Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme, 4. 11. 1950, členmi Rady Európy v znení ustanovení Dodatočných protokolov. Publikovaný v zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 209/1992 Zb.

²³ Pozri napr.: Článok 53 Dohovoru, článok 5 odsek 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, článok 5 odsek 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, alebo článok 29 Amerického dohovoru o ľudských právach. Článok 53 Charty bol priamo inšpirovaný znením článku 53 Dohovoru. Článok 53 Dohovoru znie: „*Nič v tomto dohovore sa nebude vykladať tak, aby obmedzovalo alebo zasahovalo do výkonu ľudských práv a základných slobôd, ktoré môžu byť uznané zákonmi ktorejkoľvek Vysokej zmluvnej strany alebo akýmkoľvek iným dohovorom, ktorého je táto zmluvnou stranou.*“ Rozdiel medzi článkom 53 Charty a článkom 53 Dohovoru je, že článok 53 Charty odkazuje na „uznanie v rámci príslušného rozsahu ich pôsobnosti“. Uvedený výraz sa javí byť problematickým, nakoľko pôsobnosť ústav členských štátov a pôsobnosť Charty sa môžu prekrývať. Napokon, ak by Charta a vnútroštátne ústavné štandardy ochrany základných práv mali úplne odlišný rozsah pôsobnosti, článok 53 Charty by bol zbytočný. Pozri: BESSELINK, L. F. M. The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter. *Maastricht Journal*. 2001, Vol. 1, issue 8, s. 75.

práv.²⁴ Súdny dvor v rozsudku vo veci *Melloni* však ustanovenie článku 53 Charty postavil do opačnej roviny. Vo veciach spadajúcich do pôsobnosti práva Únie priznal Charte prakticky status skôr maximálneho ako minimálneho štandardu ochrany základných práv.²⁵

Článok 53 Charty vymedzuje hranice aplikovateľnosti Charty vo vzťahu k iným štandardom ochrany základných práv existujúcich jednak na medzinárodnej úrovni alebo garantovaných ústavným právom členských štátov. Kľúčovou otázkou v konaní vo veci *Melloni* bolo, či článok 53 Charty umožňuje členským štátom v situáciách spadajúcich do rámca pôsobnosti práva Únie aplikovať vnútroštátny štandard ochrany základných práv v prípade, ak je vyšší ako štandard zaručený Chartou. Aplikácia vyššieho vnútroštátneho štandardu ochrany základných práv pritom mala viesť k neuplatneniu sekundárneho aktu Únie súladného s ustanoveniami Charty. Skúmaniu Charty ako maximálneho štandardu ochrany základných práv vo veciach spadajúcich do rámca pôsobnosti práva Únie bude v nasledujúcich riadkoch venovaná pozornosť z pohľadu situácií, kedy by uplatnenie vyššieho vnútroštátneho štandardu ochrany malo viesť k neuplatneniu sekundárneho práva Únie. Príspevok sa teda nezameriava na situácie, kedy uplatnenie vyššieho vnútroštátneho štandardu ochrany základných práv neohrozuje princípy prednosti, jednotnosti a účinnosti práva Únie, ale práve naopak.

Výslovné znenie článku 53 Charty implikuje, že aplikácia štandardu ochrany základných práv stanoveného Chartou nemôže znížiť úroveň ochrany poskytnutú jednotlivcovi medzinárodným právom, či ústavami členských štátov.²⁶ Rozsudok Súdneho dvora vo veci *Melloni* však ozrejmuje, že z článku 53 Charty nevyplýva pre členské štáty právomoc aplikovať vyšší vnútroštátny štandard ochrany základných práv v situáciách spadajúcich do rámca pôsobnosti práva Únie, ak by jeho uplatnenie ohrozilo prednosť, jednotu a účinnosť práva EÚ.²⁷ Zámerom členských štátov vloženie ustanovenia článku 53 do textu Charty nebolo ustanoviť výnimku z uplatnenia princípu prednosti práva EÚ. Generálny advokát Yves Bot to konštatuje vo svojich návrhoch, keď uvádza, že: „...zo znenia článku 53 Charty vôbec nevyplýva, že tento článok by sa mal chápať tak, že stanovuje výnimku zo zásady prednosti práva Únie. Naopak, možno tvrdiť, že tvorcovia Charty si zvolili spojenie „v rámci príslušného rozsahu ich pôsobnosti“, aby nenarušili túto zásadu. Okrem toho uvedená zásada tak, ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, bola potvrdená vo vyhláseniach pripojených k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007.“²⁸ Aj napriek tomu, že všeobecným zámerom je smerovať k vysokej úrovni ochrany základných práv, „osobitosť práva

²⁴ Pozri: GROUSSOT, X. – OLSSON, I. Clarifying or Diluting the Application of the Charter of Fundamental Rights? – The Judgments in Åkerberg and Melloni. *Lund Student EU Law Review*. 2013, Vol. II, s. 21.

²⁵ Obdobne pozri napr.: MORIJN, J. Åkerberg and Melloni: what the ECJ said, did and may have left open. In: *Eutopialaw* [online] 14. 3. 2013. Dostupné z: <<http://eutopialaw.com/2013/03/20/akerberg-and-melloni-what-the-court-said-did-and-may-have-left-open/>>.

²⁶ Obdobne pozri napr.: MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdny ochrana*. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 92. Podľa Mazáka a Jánošíkovej, z článku 53 Charty: „... jasne vyplýva, že Charta nemôže oslabiť ochranu základných práv a slobôd, ktorá je jednotlivcovi zaručená medzinárodnými zmluvami alebo ústavami členských štátov. Medzinárodné zmluvy a ústavy členských štátov sa takto stávajú základným limitom ochrany jednotlivca a pod tento štandard sa Únia nesmie dostať.“

²⁷ Pozri: Rozsudok Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, EU:C:2013:107, bod 60.

²⁸ Pozri: Návrhy Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, EU:C:2012:600, bod 100.

Únie pôsobuje, že úroveň ochrany vyplývajúcu z výkladu vnútroštátnej ústavy nemožno automaticky uplatniť na úrovni Únie ani sa na ňu nemožno odvolávať v rámci uplatňovania práva Únie“.²⁹

Vnímaniu článku 53 Charty ako tradičnej klauzuly minimálneho štandardu ochrany základných práv nasvedčujú aj Vysvetliviek k Charte. Podľa nich je cieľom ustanovenia článku 53 Charty zachovať úroveň ochrany, ktorá sa v súčasnosti zaručuje, v rámci príslušného rozsahu pôsobnosti, právom Únie, právom členských štátov a medzinárodným právom. Článok 53 Charty by tak mal slúžiť na ozrejmienie, že Charta nenahrádza vnútroštátne ústavné štandardy ochrany základných práv a ani neohrozuje ich uplatnenie v prípade, ak poskytujú vyšší štandard ochrany.³⁰ Podľa Liisberga, začlenenie ustanovenia článku 53 do textu Charty by tak malo slúžiť iba čisto politickým cieľom (ubezpečiť členské štáty, že Charta nenahradí ich vnútroštátne systémy ochrany základných práv) a jeho význam by mal byť len symbolický.³¹

Obdobným spôsobom vnímal význam článku 53 Charty aj španielsky ústavný súd, predkladajúci Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku v konaní vo veci *Melloni*, ktorý *prima facie* reflektoval samotné výslovné znenie uvedeného článku, ako aj jeho všeobecné vnímanie, že Charta nemôže žiadnym spôsobom obmedziť vyššiu úroveň ochrany základných práv stanovenú vnútroštátnou, či medzinárodnou úpravou, predovšetkým Dohovorom. Španielsky ústavný súd preto pochopiteľne zamýšľal pomerat príslušné ustanovenia rámcového rozhodnutia o európskom zatykači s vyšším štandardom ochrany práva na spravodlivý proces vyplývajúcom z článku 24 španielskej ústavy a judikatúry španielskeho ústavného súdu. Vnímanie článku 53 Charty ako klauzuly minimálneho štandardu ochrany základných práv však nekorešponduje s jeho autoritatívnym výkladom, ktorý podal Súdnym dvorom vo veci *Melloni*. Za zmienku stojí, že v rozhodnutí vo veci *Melloni*, pri výklade článku 53 Charty, Súdny dvor na text Vysvetliviek k článku 53 Charty vôbec neodkazuje.

Súdny dvor vykladal článok 53 Charty tak, že uvedený článok predstavuje niečo viac ako len „klauzulu minimálneho štandardu ochrany“. Súdny dvor článok 53 Charty vymedzil ako klauzulu riešiacu kolíziu medzi rôznymi štandardami ochrany základných práv – ako pravidlo riešiace konflikt medzi právnymi úpravami v oblasti ochrany základných práv.³² V prípade, ak je potrebné preskúmať súlad vnútroštátneho ustanovenia alebo opatrenia vykonávajúce právo Únie, v zmysle článku 51 odsek 1 Charty, so základnými právami a vnútroštátny ústavný alebo medzinárodný štandard ochrany základných práv³³ poskytuje vyššiu úroveň ochrany určitému základnému právu než Charta, tento

²⁹ Ibidem, bod 111.

³⁰ Ibidem, s. 21. Taktiež: LIISBERG, J. B. Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of EU law? *Common Market Law Review*. 2001, Vol. 38, issue 5, s. 1171, 1193.

³¹ Pozri: LIISBERG, J. B. Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of EU law? *Common Market Law Review*. 2001, Vol. 38, issue 5, s. 1181.

³² Pozri: SARMIENTO, D. Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe. *Common Market Law Review*. 2013, Vol. 50, No. 5, s. 1288.

³³ V rozsudku vo veci *Melloni* Súdny dvor vymedzil vzťah Charty len k vnútroštátnym štandardom ochrany základných práv. Obdobne ako Súdny dvor vymedzil vzťah Charty k vnútroštátnym štandardom ochrany základných práv, kedy nepripustil možnosť ich uplatnenia, aj ak by predstavovali vyšší štandard ochrany základných práv ako je štandard uznaný Chartou a to v prípade, ak by ich uplatnením bola ohrozená prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie, Súdny dvor pristúpil aj k vymedzeniu vzťahu Charty k Dohovoru

vyšší štandard ochrany základných práv možno uplatniť na úkor štandardu zaručeného Chartou, len vtedy, ak jeho uplatnením nedôjde k ohrozeniu prednosti, jednotnosti a účinnosti práva Únie. V prípade, ak by tomu tak bolo, mal by sa uplatniť štandard ochrany stanovený Chartou a to aj napriek tomu, že je prípadne nižší v porovnaní s vnútroštátnym štandardom ochrany základných práv. Výsledok, ku ktorému Súdny dvor dospel v konaní vo veci *Melloni* sa preto môže javiť prekvapujúci. Súdny dvor v ňom odkázal vnútroštátnym (ústavným) súdom, že vyššiu úroveň ochrany základných práv vyplývajúcu z ich vnútroštátnej ústavnoprávnej úpravy môžu, vo veciach spadajúcich do rámca pôsobnosti práva Únie, uplatniť len vtedy, ak jej uplatnením nedôjde k ohrozeniu jednotnosti a účinnosti práva Únie a princípu prednosti práva Únie. Takýto výsledok sa javí byť v rozpore s cieľom poskytnúť najvyššiu možnú úroveň ochrany základných práv jednotlivcov. Majú členské štáty nejakú možnosť brániť sa proti takémuto záveru zo strany Súdneho dvora?

Členský štát požadujúci uplatniť vyšší štandard ochrany základných práv, vyplývajúci z jeho ústavnej úpravy, ako je štandard stanovený Chartou, má v prvom rade možnosť preskúmať záver, ku ktorému Súdny dvor dospel vo veci *Melloni* na jurisdikčnom základe a ak by mal za to, že Súdny dvor svojim príliš extenzívnym výkladom článku 53 Charty prekročil rámec právomoci zverený mu v Zmluvách, vyhlásiť jeho rozhodnutie za akt *ultra vires* a požadovať jeho neaplikovanie na svojom území.³⁴ Do úvahy rovnako prichádza možnosť vykladať závery Súdneho dvora zužujúco a obmedziť ich len na oblasť právomocí Únie, do ktorej spadá sekundárna úprava Únie predmetná v konaní vo veci *Melloni* – rámcové rozhodnutie o európskom zatykači, t. j. na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti sa však členským štátom ponúka aj iná cesta. Do úvahy prichádza možnosť napadnúť sekundárny akt Únie, ktorý je v rozpore s ich vyšším ústavným štandardom ochrany základných práv ako je štandard stanovený Chartou, v konaní o neplatnosť aktu podľa článku 263 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“), alebo v konaní o prejudiciálnej otázke podľa článku 267 ZFEÚ, z dôvodu jeho nesúladu s článkom 4 odsek 2 Zmluvy o EÚ (ďalej len „ZEÚ“). Článok 4 odsek 2 ZEÚ predstavuje tzv. klauzulu rešpektovania národnej ústavnej identity

v stanovisku 2/13 z 18. decembra 2014 (Stanovisko Súdneho dvora vo veci 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454). V bode 189 tohto stanoviska Súdny dvor uvádza: „V rozsahu, v akom článok 53 EDLP (Dohovoru) v podstate vyhradzuje možnosť Zmluvných strán upraviť vyššie štandardy ochrany základných práv, než aké zaručuje tento dohovor, treba zabezpečiť koordináciu medzi týmto ustanovením a článkom 53 Charty, tak, ako ho vykladá Súdny dvor, aby možnosť poskytnutá článkom 53 EDLP členskými štátmi zostala obmedzená – pokiaľ ide o práva uznané Chartou a zodpovedajúce právam zaručeným uvedeným dohovorom – v rozsahu potrebnom na to, aby nebola ohrozená úroveň ochrany stanovená Chartou ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie.“

³⁴ K poukázaniu na disponovanie právomocou preskúmať, či akt Únie nebol prijatý *ultra vires* pozri: Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 12. októbra 1993 vo veci 2BvG 2134/92 a 2159/92 *Brunner*. Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 30. júna 2009 vo veci 2BvE 2/08 *Gauweiler, Die Linke*. Nález Ústavného súdu Českej republiky z 26. novembra 2008 vo veci Pl. ÚS 19/08 *Lisabonská smlouva pozmenšujúca Smlouvu o Evropskej únii a Smlouvu o založení Evropského spoločenství I*. Nález Ústavného súdu Českej republiky z 3. novembra 2009 vo veci Pl. ÚS 29/09 *Lisabonská smlouva pozmenšujúca Smlouvu o Evropskej únii a Smlouvu o založení Evropského spoločenství II*. K využitiu právomoci vyhlásiť akt Únie, konkrétne rozsudok Súdneho dvora, za akt *ultra vires* pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky z 31. januára 2012 vo veci Pl. ÚS 5/12 *Holubec*. Ústavný súd Českej republiky vo svojom náleze v tejto veci vyhlásil za akt *ultra vires* rozsudok Súdneho dvora vo veci *Landtová* (Rozsudok Marie Landtová v. Česká správa sociálního zabezpečení, C-399/09, EU:C:2011:415).

členských štátov. V zmysle uvedeného článku má Únia povinnosť rešpektovať národnú identitu členských štátov obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch. Takýto postup by prichádzal do úvahy za predpokladu, že vnútroštátny štandard ochrany určitého základného práva by predstavoval súčasť ústavnej identity daného štátu.

3. POVINNOSŤ ÚNIE REŠPEKTOVAŤ NÁRODNÚ ÚSTAVNÚ IDENTITU ČLENSKÝCH ŠTÁTOV AKO MOŽNOSŤ PRE ČLENSKÉ ŠTÁTY NEUPLATNIŤ PREDNOSTNE PRÁVO ÚNIE?

Požiadavka rešpektovať národnú identitu členských štátov bola predmetom ustanovení ZEÚ aj pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, konkrétne bola obsiahnutá v článku 6 odsek 3 ZEÚ.³⁵ Lisabonská zmluva však ustanovenie bývalého článku 6 odsek 3 ZEÚ revidovala podstatným spôsobom. Súčasné znenie ustanovenia článku 4 odsek 2 ZEÚ, zakotvujúceho zásadu rešpektovania národnej ústavnej identity členských štátov, je oveľa detailnejšie.³⁶ Účelom klauzuly rešpektovania národnej ústavnej identity členských štátov je zamedziť Únii v prijímaní opatrení, ktoré by boli v rozpore s ústavnými požiadavkami významnej dôležitosti pre členské štáty.³⁷ Článok 4 odsek 2 ZEÚ možno vnímať ako ustanovenie samotného práva Únie chrániace limity uplatnenia princípu prednosti práva Únie vyplývajúce z vnútroštátnych ústav a/alebo rozhodovacej činnosti vnútroštátnych ústavných súdov, predovšetkým nemeckého *Bundesverfassungsgericht*.

Prostredníctvom svojich ústav a/alebo rozhodovacej činnosti svojich ústavných súdov členské štáty akceptovali prednosť práva EÚ pred vnútroštátnymi zákonmi, dokonca v určitých prípadoch aj ústavného charakteru, ako aj pred tými, ktoré boli prijaté neskôr ako újinná úprava, kvôli potrebe zabezpečenia účinnej a jednotnej aplikácie práva EÚ. Avšak požiadavku, aby právo EÚ prevážilo aj nad vnútroštátnym ústavným právom neakceptovali bezpodmienečne. Vo veci *Solange I*³⁸ nemecký *Bundesverfassungsgericht* pomeriaval potrebu zabezpečenia efektívnej a jednotnej aplikácie práva EÚ s potrebou zabezpečenia ochrany základných práv vyplývajúcej z nemeckej ústavy (Základného zákona). Nemecký ústavný súd dospel k záveru, že pokiaľ na úrovni EÚ nebude zabezpečená ochrana základných práv porovnateľná s ich ochranou podľa vnútroštátnej ústavy, právo EÚ bude podriadené vnútroštátnemu ústavnému preskúmaniu. Vo svojom rozhodnutí vo veci *Maastrichtskej zmluvy*³⁹ a neskôr vo veci *Lisabonskej zmluvy*⁴⁰

³⁵ Článok 6 odsek 3 ZEÚ v znení pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy znel: „Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov.“

³⁶ Článok 4 odsek 2 ZEÚ v znení Lisabonskej zmluvy znie: „Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä za zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.“

³⁷ K významu klauzuly rešpektovania národnej ústavnej identity pozri napr.: BOGDANDY, A. – SCHILL, S. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity clause under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*. 2011, Vol. 48, No. 5, s. 1417–1453.

³⁸ Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (Bundesverfassungsgericht) z 29. mája 1974 vo veci 2BvG 52/71 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr – und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*.

³⁹ Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (Bundesverfassungsgericht) z 12. októbra 1993 vo veci 2BvG 2134/92 and 2159/92 *Brunner*.

nemecký ústavný súd determinoval, že disponuje právomocou preskúmať, či akt Únie nebol prijatý *ultra vires*. Ak by tomu tak bolo, súd si vyhradil právomoc vyhlásiť daný akt za neaplikovateľný na území Nemecka.⁴¹ *Bundesverfassungsgericht* si vyhradil právomoc preskúmať právo EÚ na jurisdikčnom základe. Svoju právomoc však obmedzil len na prípady, ak prekročenie právomocí orgánov Únie je dostatočne jasné a závažné a ak sporný akt Únie vedie k významnej štrukturálnej zmene prerozdelenia právomocí medzi EÚ a členské štáty. Vo svojom rozhodnutí vo veci *Lisabonskej zmluvy* nemecký ústavný súd determinoval ďalší limit prednostného uplatnenia práva EÚ. Za ďalší vnútroštátny ústavný záväzok vedúci k vnútroštátnej rezistencii voči prednostnému uplatneniu práva EÚ označil vnútroštátnu ústavnú identitu týkajúcu sa nezmeniteľného jadra ústavy. Ústavné súdy iných členských štátov, ktoré v rámci svojej rozhodovacej činnosti narazili na otázku prednostnej aplikácie práva EÚ poukázali v podstate na tie isté limity prednostnej aplikácie práva EÚ ako nemecký *Bundesverfassungsgericht*, vo význame, že nepoukázali na existenciu žiadneho iného ústavného záväzku, ktorý by mohol zabrániť prednostnému uplatneniu práva Únie v prípade jeho kolízie s vnútroštátnym ústavným právom. Uvedené limity prednostného uplatnenia práva EÚ vyplývajúce z ústavných požiadaviek členských štátov by v súčasnosti mohli požívať ochranu samotným právom Únie, konkrétne spomínaným ustanovením článku 4 odsek 2 ZEÚ, za podmienky, že ich možno považovať za súčasť národnej ústavnej identity príslušného štátu.

Výkladom článku 53 Charty v kontexte článku 4 odsek 2 ZEÚ sa venoval aj generálny advokát Yves Bot vo svojich návrhoch vo veci *Melloni*. Generálny advokát Bot vo svojich návrhoch vo veci *Melloni* poukazuje, že členský štát, ktorý by sa domnieval, že ustanovenie sekundárneho práva Únie narúša jeho národnú ústavnú identitu, by predmetný akt Únie mohol napadnúť na základe článku 4 ods. 2 ZEÚ. V prejednávanej veci však skonštatoval, že v danom prípade o takúto situáciu nejde. Podľa jeho názoru, z pojednávania tak pred španielskym *Tribunal Constitucional*, ako aj pred Súdnyim dvorom vyplýva, že španielskym ústavným právom stanovený rozsah práva na spravodlivý proces a práva na obhajobu v prípade rozsudkov vydaných v neprítomnosti, nepredstavuje národnú ústavnú identitu Španielskeho kráľovstva. Právo na spravodlivý proces a právo na obhajobu v prípade rozsudkov vydaných v neprítomnosti síce predstavujú základné práva chránené španielskou ústavou, ktorých význam nemožno podceňovať, to však ale podľa generálneho advokáta Bota neznamená, že by v tomto prípade malo prichádzať do úvahy uplatnenie článku 4 odsek 2 ZEÚ.⁴² Aj samotná Španielska vláda na pojednávaní pred Súdnyim dvorom okrem toho, že jednak spochybnila jasné vymedzenie obsahu práva na obhajobu, tak ako vyplýva z rozhodovacej činnosti *Tribunal Constitucional*, taktiež uviedla, že odmietnutie vydať osobu odsúdenú v neprítomnosti na výkon trestu do členského štátu, ktorý rozsudok vydal, ak pre odsúdenú osobu nie je garantované právo podať v tomto štáte návrh na obnovu konania, nepredstavuje súčasť národnej identity

⁴⁰ Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 30. júna 2009 vo veci 2BvE 2/08 *Gauweiler, Die Linke*.

⁴¹ Argument demokratickosti zohrával centrálnu úlohu pri oboch rozhodnutiach. Nakoľko demokratickosť Únie zostáva nevyvinutá, je dôležité pre *Bundesverfassungsgericht* zabezpečiť, aby akty orgánov Únie boli vydané v rámci právomocí zverených im v Zmluvách.

⁴² Návrhy Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, EU:C:2012:600, body 139–142.

Španielskeho kráľovstva.⁴³ Čo by však bolo v prípade, ak by určité základné právo chránené vnútroštátnou ústavou bolo považované za súčasť národnej ústavnej identity daného štátu? Akceptoval by Súdny dvor článok 4 odsek 2 ZEÚ ako právny základ umožňujúci členskému štátu neuplatniť sekundárne právo Únie, ktoré by síce bolo v súlade s ustanoveniami Charty, avšak v rozpore s vnútroštátnym ústavným štandardom ochrany základných práv považovanom za súčasť národnej ústavnej identity daného štátu?

Odpoveď na položené otázky je možné hľadať, napríklad, na pozadí rozhodnutia Súdneho dvora vo veci *Omega*.⁴⁴ Súdny dvor v ňom uznal prípustnosť obmedzenia slobody poskytovania služieb chránenej právom Únie z dôvodu ochrany ľudskej dôstojnosti – základnej hodnoty ustanovenej nemeckou ústavou. Avšak, nebola to len vnútroštátna ústava, ktorá by bola zo strany Súdneho dvora akceptovaná za dôvod obmedzenia únijnej slobody poskytovania služieb. Prípustnosť obmedzenia slobody poskytovania služieb z dôvodu ochrany ľudskej dôstojnosti Súdny dvor založil na, samotným právom Únie, uznanom legitímnom dôvode (záujme) obmedzenia slobody poskytovania služieb, konkrétne na ochrane verejného poriadku, a súčasne poukázal na to, že ochrana ľudskej dôstojnosti predstavuje jednu zo všeobecných právnych zásad Únie a preto cieľ ochrany ľudskej dôstojnosti je zlučiteľný s právom Únie.⁴⁵ Medzi právom Únie stanovené požiadavky prípustného obmedzenia únijných práv, okrem nutnosti sledovania legitímneho záujmu uznaného právom Únie, patrí ďalej nevyhnutnosť vnútroštátneho opatrenia obmedzujúceho únijné právo pôsobiť nediskriminačne a rešpektovanie zásady proporcionality (primeranosti).⁴⁶ Skutočnosť, že členský štát poskytuje vyššiu úroveň ochrany ľudskej dôstojnosti ako vyplýva z práva Únie, pritom nemusí automaticky znamenať neprimeranosť takejto vnútroštátnej úpravy obmedzujúcej slobodu poskytovania služieb. Z uvedeného vyplýva, že na to, aby záujem chránený vnútroštátnym ústavným právom mohol predstavovať dôvod pre odchýlenie sa od ustanovení práva Únie, musí byť tento záujem vo všeobecnosti zlučiteľný s právom Únie. Súdny dvor, tak má možnosť dozeráť na to, že vnútroštátne ústavy sa nestanú pre členské štáty nástrojom, na základe ktorého sa budú vyhýbať povinnostiam vyplývajúcim pre ne z práva Únie.⁴⁷ Podobný prístup

⁴³ Ibidem, bod 141.

⁴⁴ Rozsudok *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH* proti Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, C-36/02, EU:C:2004:614.

⁴⁵ Ibidem, bod 34.

⁴⁶ Pri sledovaní zásady proporcionality je potrebné brať zreteľ na vhodnosť a nevyhnutnosť vnútroštátnych opatrení sledujúcich legitímny cieľ uznaný právom Únie. „Vhodnosť“ znamená, že vnútroštátna úprava je považovaná za primeranú na dosiahnutie sledovaného cieľa, iba ak je spôsobilá daný cieľ skutočne dosiahnuť a to konzistentným a systematickým spôsobom. „Nevyhnutnosť“ sa určuje prostredníctvom preskúmania toho, či aj napriek prednostnému uplatneniu práva EÚ na úkor vnútroštátnej úpravy, by bolo možné ciele sledované vnútroštátnou úpravou dosiahnuť efektívnym spôsobom. Tieto kritéria zásady proporcionality je možné vyvodiť z rozhodovacej činnosti Súdneho dvora. Trstenjak a Beysen navrhujú pri uplatňovaní zásady proporcionality zohľadňovať ešte jedno ďalšie kritérium a to racionálnosť. „Racionálnosť“ sa určuje preskúmaním toho, či neuplatnenie práva Únie na úkor vnútroštátnej úpravy nevyúsťuje do neúmerneho zásahu do iných záujmov, na ktoré je potrebné prihliadať. Pozri TRSTENJAK, V. – BEYSEN, E. The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental rights in the Case Law of the CJEU. *European Law Review*. 2013, Vol. 38, issue 3, s. 314.

⁴⁷ Pozri napr.: *Návrhy Michaniki AE* proti *Ethniko Symvoulío Radiotileorasis a Ypourgos Epikrateias*, C-213/07, EU:C:2008:544, bod 33. „Ak rešpektovanie ústavnej identity členských štátov môže predstavovať legitímny

Súdny dvor zaujal aj v konaní vo veci *Ilonka Sayn-Wittgenstein*.⁴⁸ Súdny dvor v tomto svojom rozhodnutí už výslovne odkazuje na článok 4 odsek 2 ZEÚ⁴⁹ za účelom odôvodnenia obmedzenia práva na pohyb a pobyt garantovaného článkom 21 ZFEÚ. Súdny dvor opätovne konštatoval, že rakúsky ústavný zákon o zrušení šľachtictva rešpektuje cieľ zlučiteľný s právom Únie, pretože tento zákon slúži na vykonanie zásady rovnosti, ktorá predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie.⁵⁰ Článok 4 odsek 2 ZEÚ a vnútroštátne ústavné právo tak síce slúžia pre odôvodnenie obmedzenia práva na voľný pohyb a pobyt, prípustnosť samotného obmedzenia sa však zakladá na legitímnom záujme chránenom samotným právom Únie – v konaní vo veci *Sayn-Wittgenstein*, opäť na ochrane verejného poriadku.⁵¹

Súdny dvor už teda akceptoval možnosť členských štátov uplatniť vnútroštátne ústavné právo na „úkor“ práva Únie, avšak len v medziach vymedzených samotným právom Únie. Vychádzajúc zo svojej judikatúry by Súdny dvor teda zrejme nepristúpil k chápaniu článku 4 odsek 2 ZEÚ ako samostatného právneho základu, ktorý by umožňoval členským štátom stále neuplatniť právo Únie v prípadoch jeho rozporu s vnútroštátnym ústavným štandardom ochrany základných práv považovanom za súčasť národnej ústavnej identity daného štátu. Pre neuplatnenie práva Únie z dôvodu jeho zásahu do vnútroštátneho štandardu ochrany základných práv považovanom za súčasť národnej ústavnej identity daného štátu, by sa vyžadovalo, aby tento vnútroštátny štandard ochrany rešpektoval požiadavky stanovené právom Únie, t. z. sledoval legitímny záujem uznaný právom Únie, nepôsobil diskriminačne a rešpektoval zásadu proporcionality. Inak povedané, prednostné uplatnenie vyššieho vnútroštátneho štandardu ochrany základných práv, považovaného za súčasť národnej ústavnej identity daného štátu, na úkor uplatnenia práva Únie by bolo prípustné, len ak samotné právo Únie pripúšťa možnosť svojho obmedzenia v záujme dosiahnutia určitého legitímneho záujmu uznaného samotným právom Únie a len, ak by boli rešpektované požiadavky viažuce sa na prípustné obmedzenie stanovené samotným právom Únie.⁵² Nutnosť rešpektovať podmienky stanovené právom Únie pri prednostnom uplatnení vnútroštátneho štandardu ochrany základných práv uznaných za súčasť národnej ústavnej identity, by mohla viesť k postupnému prispôbovaniu rozdielnych vnútroštátnych ústavných štandardov ochrany základných práv jednotnému rámcu vytvorenému právom Únie. Takýto prístup

záujem, na základe ktorého v zásade možno odôvodniť obmedzenie povinností, ktoré ukladá právo Spoločenstva, členský štát sa ho môže a fortiori dovoľávať na účely odôvodnenia svojho posúdenia ústavných opatrení, ktoré musia dopĺňať právnú úpravu Spoločenstva, aby sa na jeho území zabezpečilo dodržiavanie zásad a pravidiel, ktoré táto právna úprava Spoločenstva stanovuje a na ktorých je založená. Je však potrebné upresniť, že toto rešpektovanie ústavnej identity členských štátov nemožno chápať ako absolútnu úctu voči všetkým vnútroštátnym ústavným pravidlám. Ak by tomu tak bolo, vnútroštátne ústavy by sa mohli stať nástrojom umožňujúcim členským štátom oslobodiť sa od práva Spoločenstva v určitých oblastiach. Navyše by z toho mohli vyplývať diskriminácie medzi členskými štátmi v závislosti od obsahu, ktorý by každý z členských štátov dal svojej vnútroštátnej ústave. Rovnako ako právo Spoločenstva zohľadňuje ústavnú identitu členských štátov, aj vnútroštátne ústavné právo sa musí prispôbiť požiadavkám právneho poriadku Spoločenstva...“.

⁴⁸ Rozsudok *Ilonka Sayn-Wittgenstein* proti *Landeshauptmann von Wien*, C-208/09, EU:C:2010:806.

⁴⁹ *Ibidem*, bod 92.

⁵⁰ *Ibidem*, body 88–89.

⁵¹ *Ibidem*, bod 90.

⁵² Porovnaj: de BOER, N. Addressing rights divergences under the Charter: Melloni. *Common Market Law Review*. 2013, Vol. 50, No. 4, s. 1097–1099.

k chápaniu právnej relevancie článku 4 odsek 2 ZEÚ v kontexte prednostného uplatnenia vyššieho vnútroštátneho štandardu ochrany základných práv na úkor nižšieho štandardu zaručeného Chartou, sa javí byť v súlade s požiadavkou Súdneho dvora dbať na rešpektovanie princípov prednosti, jednotnosti a účinnosti práva Únie a zároveň rešpektuje rozhodovacia činnosť ústavných súdov členských štátov, ktorá presadenie uvedených princípov podmieňuje nutnosťou rešpektovať určité ústavné požiadavky.

ZÁVER

Vyšší vnútroštátny štandard ochrany základných práv ako je štandard ochrany na únijnej úrovni predstavoval, počnúc rozhodnutím nemeckého ústavného súdu vo veci *Solange I*, vnútroštátny limit prednostnej aplikácie práva Únie. Sekundárny akt Únie bolo možné vyhlásiť za neaplikovateľný na území členského štátu v prípade, ak bol v rozpore s jeho ústavným štandardom ochrany základných práv, ktorý bol vyšší ako štandard ochrany uplatňovaný na úrovni Únie, respektíve v tom čase Spoločenstiev. Rozhodnutie Súdneho dvora vo veci *Melloni* naráža na tento „*Solange*“ prístup. V zmysle uvedeného rozhodnutia Súdny dvor nepripúšťa uplatnenie vyššieho vnútroštátneho ústavného štandardu ochrany základných práv ako je štandard garantovaný na únijnej úrovni na úkor uplatnenia práva Únie, teda v prípade, ak jeho uplatnenie bráni jednotnej, účinnej a prednostnej aplikácii práva Únie. Ak sekundárny akt Únie je v súlade s Chartou, ktorá poskytuje určitému základnému právu nižšiu úroveň ochrany ako vnútroštátne právo, príslušný sekundárny akt Únie (obdobne prípadne aj primárne právo Únie) je nutné uplatniť a to aj v prípade, ak by jeho uplatnením došlo k zásahu do vnútroštátneho štandardu ochrany základných práv. Aj napriek tomu, že vo všeobecnosti prevládal názor, že Charta len potvrdzuje ústavný konsenzus existujúceho *status quo*,⁵³ rozhodnutie Súdneho dvora vo veci *Melloni* nasvedčuje tomu, že Charta sa stáva nástrojom, prostredníctvom ktorého Súdny dvor siaha na jeden z vnútroštátnych limitov prednostnej aplikácie práva Únie. Otázkou je, či by uplatnenie vyššieho vnútroštátneho štandardu ochrany základných práv ako je štandard vyplývajúci z Charty Súdny dvor pripustil v prípade, ak by predmetný vnútroštátny ústavný štandard ochrany základných práv predstavoval súčasť národnej ústavnej identity daného štátu, ktorej ochranu požaduje článok 4 odsek 2 ZEÚ.

Do popredia svojej argumentácie v rozhodnutí vo veci *Melloni* Súdny dvor stavia dôležitosť špecifických čŕt, *sui generis* charakter, práva Únie – základné znaky právneho poriadku Únie. Výsledok, ku ktorému Súdny dvor dospel je možno pochopiteľný z pohľadu existujúcej judikatúry Súdneho dvora. Vzhľadom na výslovné znenie ako aj účel článku 53 Charty, ktorý zamýšľal udržať rovnováhu medzi existujúcou úrovňou ochrany základných práv vytvorenú Dohovorom a vnútroštátnym ústavným právom, respektíve poskytnúť základným právam najvyššiu mieru ochrany, však takýto výsledok možno akceptovať len s určitými ťažkosťami. Pre Súdny dvor mal uvedený článok „len“ ponechať priestor rozvíjať úroveň ochrany základných práv v rámci fungovania Únie v har-

⁵³ Porovnaj: CRAIG, P. – De BŮRCA, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 395.

mónii so štandardom ochrany v rámci Dohovoru a vnútroštátnych ústav. Súdny dvor však jeho výkladom stavia sám seba do pozície hlavného arbitra určujúceho úroveň ochrany základných práv v Európe, vo veciach spadajúcich do rámca pôsobnosti práva Únie, na úkor Európskeho súdu pre ľudské práva⁵⁴ a vnútroštátnych ústavných súdov. Takýto prístup Súdneho dvora môže byť pre vnútroštátne ústavné súdy, či Európsky súd pre ľudské práva problematický. Ako však nasvedčuje príklad zo strany samotného španielskeho ústavného súdu, ktorý Súdnemu dvoru predložil prejudiciálnu otázku týkajúcu sa výkladu článku 53 Charty vo veci *Melloni*, opak môže byť pravdou. Pre španielsky *Tribunal Constitucional* sa výklad článku 53 Charty, ku ktorému dospel Súdny dvor zdal byť pomerne problematický. Dôvodom bola skutočnosť, že pri preskúmvaní súladu Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu (do ktorej bol včlenený text Charty) so španielskou ústavou, španielsky *Tribunal Constitucional* konštatoval ich súlad aj z dôvodu existencie ustanovenia článku 53 Charty, ktorý považoval za ustanovenie stavajúce Chartu do pozície prameňa garantujúceho minimálnu úroveň ochrany základných práv. Aj z tohto dôvodu považoval text Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu za konformný so základnou ústavnou štruktúrou a základnými hodnotami španielskej ústavy.⁵⁵ Keď Súdny dvor odmietol interpretovať článok 53 Charty ako klauzulu minimálneho štandardu ochrany, zásadnou sa stala otázka, či Lisabonskú zmluvu, ktorá vychádzala z textu Ústavnej zmluvy a prostredníctvom ktorej nadobudla Charta právnu záväznosť, možno považovať za súladnú so španielskou ústavou. Španielsky ústavný súd však svojím rozhodnutím z 20. februára 2014 zamietol Melloniho ústavnú sťažnosť poukazujúc, že vydanie osoby odsúdenej v neprítomnosti na základe európskeho zatýkacieho rozkazu nemôže podliehať podmienke obnovenia konania v štáte, ktorý zatykač vydal. Španielsky *Tribunal Constitucional* zmenil svoj doktrinálny prístup k otázke vydania osoby odsúdenej v neprítomnosti.⁵⁶ Slovanmi J. Mazáka: „Španielsky ústavný súd pochopil rozsudok *Melloni* ako výsledok spolupráce medzi ním a Súdnyim dvorom a nie ako diktát.“ Historicky prvá prejudiciálna otázka položená španielskym *Tribunal Constitucional* viedla k zmene jeho vlastnej, stabilizovanej judikatúry.⁵⁷ Z hľadiska princípov práva Únie ide o pochopiteľný výsledok.⁵⁸

Hlavnou výzvou viacstupňovej („*multi-level*“) ochrany základných práv v Európe je, okrem iného, rozdielna úroveň ich ochrany v rámci jednotlivých štátov. Ochrana základných práv sa v jednotlivých štátoch líši pokiaľ ide o to, ktoré práva by mali požívať ochranu ako základné práva, ako by mali byť interpretované, alebo ako by mali byť vyvažované oproti iným záujmom. Rozdielnosť v úrovni ochrany základných práv je badateľná aj na nadnárodnej úrovni. Úroveň ochrany základných práv v rámci EÚ sa líši od úrovne ochrany poskytovanej prostredníctvom Dohovoru. Zatiaľ čo Dohovor predstavuje minimálny štandard ochrany základných práv, obdobné vnímanie Charty ako nástroja

⁵⁴ Pozri: poznámka pod čiarou č. 33.

⁵⁵ Pozri: SCHUTTE, C. B. Spain *Tribunal Constitucional* on the European Constitution. Declaration of 13 December 2004. *European Constitutional Law Review*. 2005, Vol. 1, issue 2, s. 287–288 a 290.

⁵⁶ Pozri: MAZÁK, J. Prípád *Melloni* a Ústavný súd Španielska: Praktická ukážka viacúrovňovej ochrany základných práv a slobôd v kontexte prednosti a účinnosti práva Únie. *Bulletin slovenskej advokácie*. 2014, roč. 20, č. 6, s. 27.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

stanovujúceho minimálnu úroveň ochrany, naráža na požiadavky prednosti, jednotnosti a efektivity práva Únie. Na Chartu je tak možné nazerať ako na prostriedok predstavujúci skôr maximálny štandard ochrany základných práv, vo veciach spadajúcich do rámca pôsobnosti práva Únie, ako minimálny. V rámci fungovania EÚ sa tak do popredia dostávajú otázky, akú úroveň ochrany základným právam poskytuje Charta a či majú členské štáty vo veciach spadajúcich do rámca pôsobnosti práva Únie možnosť aplikovať vnútroštátny štandard ochrany základných práv v prípade, ak je tento štandard vyšší ako štandard stanovený Chartou. Otázkou rovnako zostáva, ako na postoj Súdneho dvora vyjadrený v jeho rozhodnutí vo veci *Melloni* budú reagovať vnútroštátne ústavné sudy. Či Súdny dvor vymedzený prístup akceptujú, alebo ho odmietnu. Uvedená otázka je aj otázkou, či rozhodnutie Súdneho dvora vo veci *Melloni* neznamená koniec éry uplatňovania *Solange* prístupu.⁵⁹

⁵⁹ Porovnaj: LAVRANOS, N. The ECJ Judgements in *Melloni* and *Akerberg Fransson*: Une ménage à trois difficultés. *European Law Reporter*. 2013, No. 4, s. 140.

The Impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union on the Constitutional Architecture of the European Union in the Light of *Melloni* case

Radoslav Benko

Abstract: *Nine years after its solemn proclamation by the European Parliament, the Council and the Commission, in Nice, during which it gradually made its way into the Court of Justice's legal reasoning and after longstanding discussion on its legal relevance and importance, the Charter of Fundamental Rights of the EU, enters into force and becomes legally binding instrument of fundamental rights protection by the Lisbon Treaty. Its application, as legally binding source of EU primary law, is accompanied by gradually formed framework of EU fundamental rights protection steaming from their recognition as general principles of EU law. This framework contributes to the determination of its legal effects, the scope and the way of its application in its new era of existence. The paper focuses on the analysis on the interpretation of Article 53 of the Charter of Fundamental Rights of the EU by the Court of Justice of the EU. In the Melloni case, the Court of Justice expressed its view on the relationship between the Charter of Fundamental Rights of the EU and other instruments of fundamental rights protection, specifically towards the national constitutional standards of fundamental rights protection. The paper discusses the consequences of the Court of Justice's interpretation of the above mentioned article of the Charter of Fundamental Rights of the EU, particularly the possibility of the Member States to apply their own constitutional standards of fundamental rights protection at the expense of the union standard.*

Key words: *Charter of Fundamental Rights of the European Union, constitutional standards of the fundamental rights protection, Article 53 of Charter of Fundamental Rights of the European Union, principle of primacy of EU law, national constitutional identity of the Member States*