

doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Právo na bezpečnost v judikatuře Soudního dvora Evropské unie

Úvod

Současná ochrana lidských práv v evropských zemích je založena na komplexním systému víceúrovňové normotvorby, který spojuje mezinárodněprávní, unijní i národní ústavní rovinu. Lidská práva jsou tradičně zakomponována do mnoha mezinárodních smluv včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen EÚLP) a do ústavních dokumentů jako např. Listiny základních práv a svobod České republiky. V rámci působnosti práva Evropské unie slouží od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost jako hlavní referenční rámec Listina základních práv (dále jen LZPEU), která v pojetí judikatury Soudního dvora EU (dále jen SDEU) jednak syntetizuje mezinárodní i národní lidskoprávní standardy a jednak posiluje autonomii a jednotu právního řádu EU.

Víceúrovňová struktura ochrany lidských práv se ovšem promítá nejen do tvorby různých právních norem, ale také do řešení konkrétního výkladu a aplikace těchto norem. Rozdílný výklad rozdílných pramenů ze strany různých soudních orgánů na mezinárodní, unijní a národní úrovni může teoreticky ohrožovat nejen konzistentní aplikaci lidských práv v Evropě, ale také jejich transparentnost a autoritu.¹ Odborná literatura proto zpravidla poukazuje na nutnost tzv. dialogu mezi různými soudy, a to zejména ve vztahu mezi Evropským soudem pro lidská práva (dále jen ESLP), Soudním dvorem EU a národními ústavními soudy.²

Bez ohledu na to, nakolik je tento dialog úspěšný, z pohledu harmonizace evropské ochrany lidských práv je třeba konstatovat, že evropský standard ochrany lidských práv je především výsledkem rozhodovací činnosti příslušných soudů. Judikatura opakovaně zdůraznila nutnost vykládat lidská práva jako živý nástroj pružně reagující na dynamický vývoj ve společnosti.

Význam konkrétních lidskoprávních ustanovení proto není dán navždy, ale je třeba ho uchopit ve světle celospolečenských změn, a to zpravidla také s přihlédnutím k tzv. evropskému konsensu.³ Proto např. SDEU při vymezování obecných zásad práva EU bere jako hlavní inspiraci v potaz nejen samotnou EÚLP, ale také judikaturu ESLP, která tuto úmluvu vykládá.

¹ O roli soudnictví v rámci víceúrovňového systému lidských práv viz např. MÜLLER, C. Fundamental Rights in Multi-Level Legal Systems: Recent Developments in European Human Rights Practice. *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*. 2007, 2(1), 33-60.

² Podrobněji PAROLARI, Paola. Tutela giudiziale dei diritti fondamentali nel contesto europeo: il "dialogo" tra le corti nel disordine delle fonti. *Diritto & Questioni Pubbliche: Rivista di Filosofia del Diritto e Cultura Giuridica*. 2017, 17(1), 32-59.

³ Pro kritickou analýzu koncepce evropského konsensu v judikatuře ESLP viz DRAGHICI, Carmen. The Strasbourg Court between European and Local Consensus: Anti-Democratic or Guardian of Democratic Process? *Public Law*. 2017 (1), 11-29.

Je třeba dodat, že v naprosté většině případů není předmětem lidskoprávních sporů před evropskými a národními soudy otázka existence konkrétního lidského práva jako takového, ale posouzení zásahu do lidského práva ve světle legality, legitimacy a proporcionality. S určitou nadsázkou lze říct, že soudní ochrana lidských práv není o lidských právech, ale o jejich omezování.

V tomto příspěvku se chceme zabývat dopadem judikatury SDEU na koncepci lidského práva na osobní bezpečnost, které je zmíněno v čl. 5 EÚLP a čl. 6 LZPEU. Podle čl. 5 EÚLP a čl. 6 LZPEU má každý právo na svobodu a osobní bezpečnost. Výklad práva na osobní bezpečnost je přitom velmi sporný. Ve světle ustálené judikatury ESLP řada autorů dokonce pochybuje o existenci samostatného lidského práva na bezpečnost. Tento přístup může na první pohled působit poněkud překvapivě, jelikož zajištění veřejné či národní bezpečnosti se prolíná celým systémem lidských práv jako červená niť. Lidskoprávní doktrína vychází z toho, že celou řadu lidských práv lze omezit v zájmu veřejné či národní bezpečnosti. V tomto smyslu představuje ochrana bezpečnosti klíčový úkol státu, který je zajišťován pomocí státního monopolu síly.

Z povahy věcí vyplývá, že tuto legitimní formu násilí používají zpravidla složky státní exekutivy. V nálezu z února 2008¹ Ústavní soud ČR připomenul, že „předpokladem řádu v právním státu je státní monopol moci, která má sloužit při prosazování práva k ochraně občanů a zajišťování jejich svobody“. Zásahy státní moci do lidských práv musí být ovšem legitimovány legislativou a podléhají přezkumu ze strany moci soudní. Zajištění veřejné či národní bezpečnosti tedy závisí na součinnosti legislativy, exekutivy a soudnictví a má svoji jasnou kolektivní dimenzi. Určit konkrétní místo pro individuální právo na bezpečnost není z tohoto koncepčního hlediska nijak jednoduché.

Zajímavý podnět k zamyšlení nad problémem kolektivní a individuální dimenze bezpečnosti poskytl rozsudek ve věci J. N. z února 2016, ve kterém se SDEU mimo jiné dotknul otázky, zda lze z čl. 6 LZPEU odvozovat subjektivní právo na bezpečnost.² Pro účely tohoto článku chceme nejprve představit okolnosti případu a klíčové argumenty Soudu. Následně se zaměříme na několik klíčových otázek, které souvisí s výkladem a praktickou aplikací lidského práva na osobní bezpečnost.

Okolnosti případu J. N.

Případ J. N. se týká tuniského občana, který již v 90. letech 20. století požádal o azyl v Nizozemí. Jeho správní žaloba byla poprvé zamítnuta v roce 1997. 15 let poté, tj. v prosinci 2012, podal J. N. novou žádost o azyl, kterou o týden později vzal zpět. Další žádost o azyl, kterou podal v červenci 2013, byla v dubnu 2014 zamítnuta s tím, že J. N. měl území EU okamžitě opustit. Podle soudního spisu totiž spáchal J. N. v období mezi lety 1999 a 2015 celkem 36 trestných činů, většinou krádeží, přičemž odsouzen byl 21krát, někdy k zaplacení pokuty a někdy k odnětí svobody po dobu tří měsíců.

Během doby výkonu jednoho z trestů odnětí svobody, podal J. N. v únoru 2015 novou žádost o azyl. Po výkonu dalšího trestu odnětí svobody v délce trvání tří měsíců,

¹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. února 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07.

² C-601/15 PPU J. N. v Staatsecretariat van Veiligheid en Justitie.

ke kterému byl odsouzen začátkem července 2015, rozhodl příslušný orgán o správním zajištění pana J. N., přičemž argumentoval, že J. N. kvůli řadě záznamů v trestním rejstříku představoval nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu nizozemského cizineckého zákona. Správní zajištění se následně stalo předmětem soudního sporu, v němž se J. N. dovolával osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 EÚLP.

Nizozemský odvolací soud přerušil řízení a dotázal se SDEU, zda je čl. 8 odst. 3 tzv. přijímací směrnice¹ v souladu s primárním právem EU. Podle čl. 8 odst. 3 směrnice lze totiž zcela výjimečně zajistit žadatele o mezinárodní ochranu, pokud to vyžaduje ochrana národní bezpečnosti a veřejného pořádku. Po důkladném zvážení různých aspektů zásahu do osobní svobody SDEU dovedl, že citovaná směrnice je v souladu s právem na osobní svobodu ve smyslu čl. 6 LZPEU. Podle SDEU unijní zákonodárce respektoval při přijetí sporného ustanovení spravedlivou rovnováhu mezi právem žadatele na svobodu na jedné straně a požadavky souvisejícími s ochranou národní bezpečnosti a veřejného pořádku na straně druhé.

V této souvislosti SDEU připomenul, že podle čl. 52 odst. 3 LZPEU jsou smysl a rozsah práv podle čl. 6 LZPEU stejné jako ty, které jim přikládá čl. 5 odst. 1 EÚLP. Odkazy na rozsudek ESLP týkající se zajištění žadatelů o azyl v Maďarsku² SDEU dokumentoval soulad svého vlastního výkladu čl. 6 LZPEU a výkladu čl. 5 odst. 1 EÚLP v podání ESLP, čímž poskytl vzorový příklad dialogu evropských soudů ve víceúrovňovém systému ochrany.

Proti postupu SDEU a proti hlavnímu závěru jeho rozsudku nelze podle našeho názoru nic namítnout, jelikož argumentace Soudu působí jasně a přesvědčivě. Značnou iritaci může ovšem vyvolat jedna věta rozsudku,³ ve které SDEU velmi překvapivě a vlastně bez jakékoli nutnosti dodal, že čl. 6 LZPEU vyjadřuje právo každého nejen na svobodu, ale také na bezpečnost.⁴

Jelikož SDEU postavení lidského práva na osobní bezpečnost v systému práv podle LZPEU nijak nevysvětlil, je nutné položit několik otázek, o jejichž zodpovězení se budeme snažit.

Bezpečnost jako legitimní cíl nebo subjektivní právo?

V odstavci 53 svého rozsudku ve věci J. N. Soudní dvůr EU označil ochranu národní bezpečnosti a veřejného pořádku za cíl obecného zájmu, který EU uznává.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.

² Nabil a další proti Maďarsku (stížnost č. 62116/12, rozsudek ze dne 22. září 2015).

³ Odstavec 53.

⁴ SDEU zde navázal na svůj rozsudek ze dne 8. dubna 2014 ve věcech C-293/12 a C-594/12 Digital Rights Ireland, ve kterém poprvé uchopil čl. 6 LZPEU jako základ individuálního práva na bezpečnost. Avšak v tomto případě se jednalo především o pojetí bezpečnosti v kontextu ukládání provozních a lokalizačních údajů poskytovateli telekomunikačních služeb. Soud se tedy zaměřil spíše na bezpečnost osobních údajů, než na osobní bezpečnost jako takovou. Viz také čl. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES. Všechny otázky předkládajícího irského High Court se dotýkaly výkladu této směrnice.

V tomto smyslu sporný čl. 8 odst. 3 přijímací směrnice sleduje tedy legitimní cíl.¹ Podle SDEU ochrana národní bezpečnosti a veřejného pořádku přispívá také k ochraně práv a svobod druhých, která je dalším legitimním cílem podle práva EU. Z tohoto vyplývá, že zajištění bezpečnosti je v kolektivním zájmu společnosti. Současně však SDEU ve stejném odstavci rozsudku uchopil právo na bezpečnosti jako individuální právo jednotlivce, které se nachází ve stejné rovině jako právo každého na svobodu ve smyslu čl. 6 LZPEU.

Ve světle právní doktríny však jde o dvě zcela odlišné věci. V jednom případě chápeme zajištění bezpečnosti jako kolektivní zájem, který je při aplikaci testu proporcionality třeba vyvažovat vůči případnému individuálnímu zájmu např. osobní svobodě.² V druhém případě musíme bezpečnost uchopit jako subjektivní lidské právo, kterého se může každý jednatlivec dovolat vůči státu. Na základě práva na bezpečnost by se mohl jednatlivec soudně domáhat konkrétních ochranných opatření ze strany exekutivy a možná také legislativy.³

Pokud má subjektivní právo na bezpečnost mít navíc také horizontální účinek, musí stát takové právo chránit i proti zásahům ze strany soukromých osob. Práva podle čl. 6 LZPEU by se tedy mohl dovolávat jak potenciální pachatel trestního činu, jehož osobní svoboda byla omezena, tak i jeho potenciální oběť, která by po státních orgánech požadovala zásah proti potenciálnímu pachateli.

Chápání práva na osobní bezpečnost jako subjektivního práva poněkud ignoruje tradiční přístup ESLP k výkladu čl. 5 EÚLP. Ve světle judikatury ESLP většina komentářů vychází z toho, že neexistuje nezávislé právo na bezpečnost. Právo na bezpečnost ve smyslu čl. 5 EÚLP má být chápáno jen ve vazbě na právo na osobní svobodu.⁴ V roce 1978 se tehdejší Evropská komise pro lidská práva zabývala případem 35 východoafrických Asiatů proti Velké Británii,⁵ kteří jako držitelé britských pasů žili v Keni, Ugandě a Tanzanii. Vzhledem k tomu, že se jejich status v uvedených afrických zemích stal po dekolonizaci nejistým, usilovali o vstup a pobyt ve Velké Británii. Proti odmítavému rozhodnutí britských orgánů podali již v roce 1970 stížnost podle EÚLP. Co se týče možného rozporu britského postupu s čl. 5 EÚLP, Evropská komise pro lidská práva konstatovala, že pojem „osobní svobody“ musí být interpretován ve specifickém kontextu. Podle Komise musí být svoboda a bezpečnost chápány jako logický celek, a právo na bezpečnost je proto součástí práva na osobní

¹ Bezpečnost představuje kromě toho také ústavní hodnotu, která určuje limity státního jednání. Viz blíže JIRÁSEK, J. (ed.) *Bezpečnost jako ústavní hodnota: sborník příspěvků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2016*. Acta Iuridica Olomucensia, 2017.

² K této dimenzi zajištění bezpečnosti viz např. TURNER, I. A Positive, Communitarian Right to Security in the Age of Super-Terrorism. *Democracy and Security*, 2017, 13(1), 46-70.

³ Problém soudní vymahatelnosti práva na bezpečnost zmiňuje např. BUCHHOLTZ, G. Der EuGH liefert „Grundrecht auf Sicherheit“ in Neuauflage, JuWissBlog (7. 3. 2016). Příspěvek je dostupný na stránkách <http://www.juwiss.de/25-2016/<8/2016>.

⁴ Podrobněji LAZARUS, L. The right to security. In: *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2017. Příspěvek je dostupný na stránkách https://www.researchgate.net/profile/Liora_Lazarus/publication/331114666_Right_to_Security/links/5c669fa3299bf1d14cc85362/Right-to-Security.pdf?origin=publication_detail.

⁵ 35 East African Asians (Citizens of the UK and Colonies) v. the United Kingdom (application No. 4626/70 and others, decision of 6 March 1978).

svobodu. Stěžovatelé se proto nemohli úspěšně dovolat samostatného práva na osobní bezpečnost.

V každém případě je velmi zvláštní, že SDEU, přestože podle čl. 52 odst. 3 LZPEU jsou smysl a rozsah práv podle čl. 5 EÚLP a čl. 6 LZPEU stejné, naznačil širší prostor pro samostatné právo na osobní bezpečnost podle čl. 6 LZPEU. Ještě problematičtější je skutečnost, že SDEU neusiloval o podrobnější výklad rozdílného rozsahu práva na osobní bezpečnost v obou systémech ochrany.

Je to škoda, protože vymezení subjektivního práva na bezpečnost vůči právu na osobní svobodu by mohlo mít také konkrétní dopad na výklad čl. 5 EÚLP v podání ESLP. Přestože ESLP z čl. 5 odst. 1 EÚLP nikdy neodvozoval samostatné subjektivní právo na bezpečnost, potvrdil ve své judikatuře opakovaně existenci pozitivních povinností státu v oblasti zajištění bezpečnosti. Mnohokrát se ESLP zabýval např. zásahy bezpečnostních složek státu do práva na život podle čl. 2 EÚLP a do lidské důstojnosti podle čl. 3 EÚLP.¹ Významný dopad má judikatura ESLP také na oblast cizineckého práva, a to v souvislosti s osobní svobodou podle čl. 5 EÚLP a s respektováním soukromého a rodinného života podle čl. 8 EÚLP.

Citovaná ustanovení EÚLP se v praxi stala jedním z hlavních nástrojů ochrany cizinců proti vyhoštění. Ačkoli cílem tohoto příspěvku není důkladnější rozbor příslušné judikatury ESLP, lze stručně nastínit hlavní linii argumentace v podobných případech. Při posuzování zásahů do individuálních lidských práv cizince je třeba vyvažovat jeho legitimní zájmy vůči zájmům v oblasti národní bezpečnosti a veřejného pořádku. Hlavní dogmatický problém přitom spočívá v tom, že zatímco zájmy jednotlivých cizinců, kteří stojí před vyhoštěním, jsou velmi konkrétní a lidsky uchopitelné, kolektivní zájem o zajištění veřejné bezpečnosti bývá abstraktní. Zásah do individuálních práv způsobený vyhoštěním je bezprostřední, případné narušení veřejné bezpečnosti je věcí odhadu na základě často neúplných podkladů.

Rakouský odborník na veřejné právo Andreas Hauer před časem upozornil na to, že by vyvažování zájmů pachatele trestných činů a zájmů společnosti nemuselo nutně vést k upřednostňování individuálních zájmů, kdyby ESLP uchopil zájem o zajištění veřejné bezpečnosti méně abstraktně a více vnímal konkrétní lidská práva obětí, která byla pachatelem v minulosti porušena.² V tomto smyslu lze souhlasit s Hauerem, že také veřejnou bezpečnost je možné vymezit pomocí konkrétních lidských příběhů.³

¹ Pro přehled relevantní judikatury viz např. BINDER, Christina. Liberty versus security? A human rights perspective in times of terrorism. *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, 34, 575-595.

² HAUER, A. Sicherheitsverwaltung und EMRK. In: VOGL, M., WENDA, G. (eds.). *Grundrechte – Rechtsschutz – Datenschutz* (8. Rechtsschutztag des BMI am 5. November 2010). Wien, 2012, 67-82.

³ Lze dodat, že kvůli zmíněnému článku, který Andreas Hauer v roce 2012 zveřejnil v publikaci rakouského ministerstva vnitra, byla v roce 2018 zpochybněna jeho kandidatura na post soudce Ústavního soudu ve Vídni. Ve svém článku Hauer totiž poněkud polemicky argumentoval, že v důsledku nastavení špatné rovnováhy individuálních a kolektivních zájmů přispívá ESLP ke vzniku „multikriminální společnosti“. Rakouský prezident A. Van der Bellen však nakonec připustil, že vysokoškolský profesor má právo kritizovat i ESLP, a Hauer byl v březnu 2018 jmenován ústavním soudcem. Viz podrobněji tiskovou zprávu rakouského ústavního soudu ze dne 7. března 2018 (https://www.vfgh.gv.at/medien/Andreas_Hauer_als_Verfassungsrichter_angelobt.de.php).

Pokud se vrátíme k rozsudku SDEU ve věci J. N., můžeme konstatovat, že důrazem na subjektivní právo na bezpečnost si Soud otevřel prostor pro přehodnocení poměru individuálních a kolektivních zájmů, nebo, jinými slovy, poměru ochrany pachatelů a ochrany obětí.¹ Pravda ovšem je, že by stejného výsledku mohl dosáhnout také pomocí důkladného testu proporcionality, při kterém by kladl větší důraz na veřejnou bezpečnost jako legitimní cíl. Nebylo tedy nezbytné zavést subjektivní lidské právo na osobní bezpečnost a postavit se vědomě proti judikatuře, kterou ESLP vymezil působnost čl. 5 EÚLP. Jelikož SDEU svoji koncepci práva na bezpečnosti blíže nevyjasnil, zůstávají tyto úvahy zatím pouze v teoretické rovině.

Národní a unijní odpovědnost za zajištění práva na bezpečnost

S výkladem práva na bezpečnost jako subjektivního lidského práva souvisí další problém, kterému se SDEU nevěnoval. Nejde jen o vymezení kolektivní a individuální dimenze bezpečnosti. Další otázka pro SDEU by měla znít: kdo je povinným subjektem? Do jaké míry a jakou formou se mají o zajištění bezpečnosti konkrétních jednotlivců postarat národní orgány a orgány EU? Podle čl. 51 LZPEU jsou ustanovení Listiny (včetně jejího čl. 6) určena především orgánům, institucím a jiným subjektům EU, členským státům výhradně, pokud uplatňují právo Unie.

Z vymezení pravomocí EU a členských států vyplývá, že pravomoci v oblasti zajištění veřejné bezpečnosti zůstaly u členských států. Podle čl. 4 odst. 2 SEU Unie respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Čl. 4 odst. 2 SEU dále výslovně stanoví, že zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu. Ačkoli právo EU nedefinuje pojem veřejné bezpečnosti a SDEU v minulosti omezoval diskreční pravomoc členských států např. ve vztahu k otázkám vnitřního trhu EU,² je nesporné, že EU nemá pravomoc přijmout legislativní či exekutivní opatření s cílem zajistit veřejnou bezpečnost v jednotlivých členských státech nebo v Unii jako takové.³

V rámci tzv. Prostoru svobody, bezpečnosti a práva (třetí část, hlava V SFEU) Unie hlavně koordinuje aktivity členských států a podporuje spolupráci vnitrostátních správních orgánů a výměnu informací. Proto má EU podle čl. 67 odst. 3 SFEU usilovat o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti prostřednictvím opatření pro předcházení trestné činnosti, rasismu a xenofobii a bojem proti nim. Jako prostředek mohou sloužit opatření pro koordinaci a spolupráci mezi policejními a justičními orgány a jinými

¹ K pojetí ochrany pachatelů a ochrany obětí viz MÖLLERS, M. H. W. 'Täterschutz' vor 'Opferschutz' bei der nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung? – Der Streit von EGMR gegen BVerfG und BGH und das Dilemma um eine neue Gesetzgebung für als 'gefährlich' geltende Straftäter. *Jahrbuch für Öffentliche Sicherheit*, 2-2010/11, 247.

² STEHLÍK, V. Discretion of Member States vis-à-vis Public Security: Unveiling the Labyrinth of EU Migration Rules. *International and Comparative Law Review*. 2017, vol. 17, no. 2, 127–142.

³ Viz např. SYLLOVÁ, J.; PÍTROVÁ, L.; PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 20-21.

příslušnými orgány a dále vzájemné uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech, a je-li to nezbytné, sblížování předpisů trestního práva.¹

Z koncepčního hlediska je tedy zřejmé, že by případné subjektivní právo na bezpečnost měl zajistit především členský stát, a to na základě účinných preventivních opatření nejen ve vztahu k bezpečnosti společnosti, ale také k bezpečnosti konkrétních jednotlivců. V případech, ve kterých není vazba na právo EU a tudíž členský stát ve smyslu čl. 51 LZPEU neuplatňuje právo EU, ovšem nebude čl. 6 LZPEU vůbec aplikovatelný a nikdo by se takového práva nemohl dovolat ani před národními soudy,² ani před SDEU.

Složitější bude posouzení odpovědnosti za zajištění práva na bezpečnost v případech, ve kterých EU přijala např. legislativu na harmonizaci trestního práva. Členský stát by mohl svoji odpovědnost odmítnout s argumentem, že mu unijní legislativa bránila v přijetí účinnějších opatření. Velmi konkrétní problémy by mohly vyvstat v případech, ve kterých by unijní legislativa ve spojení s judikaturou SDEU bránila členskému státu ve vyhoštění cizince, který následně spáchá závažný trestný čin. Měla by v takovém případě nést odpovědnost EU? Nebo nese sdílenou odpovědnost také členský stát, jehož orgány se na vzniku unijní legislativy podílely a aplikovaly ji v konkrétním případě?

Podle čl. 51 LZPEU se v takových situacích sice stane hlavním referenčním rámcem pro posouzení čl. 6 LZPEU. Ten ovšem spoluodpovědnost EU a členských států neřeší.

Právo na bezpečnost jako absolutní právo?

V světle předchozích úvah je zřejmé, že vymezení práva na bezpečnost jako samostatného subjektivního práva podle čl. 6 LZPEU přineslo více otázek a koncepčních problémů než užitku. V odborné literatuře se najdou hlasy, které tuto interpretaci čl. 6 LZPEU v podání SDEU považují za jednorázový omyl, který nebude mít citelný dopad na unijní standard lidských práv.³ Nakonec také v samotném případě J. N. neměly argumenty týkající se lidského práva na bezpečnost žádný vliv na závěr Soudu o tom, že vyhoštění žalobce v původním řízení lze provést v souladu s unijním právem.

Pravda ovšem je, že na rozsudek SDEU ve věci J. N. odkazují některá stanoviska generálních advokátů, z nichž vyčnívá stanovisko z března 2016, ve kterém generální advokát Yves Bot nasadil takřka korunu celé nejistotě okolo existence a výkladu

¹ Určitý posun pravomocí ve prospěch připouští v této souvislosti LEUSCHNER, S: *Es ist wieder da: Der EuGH bestätigt das Grundrecht auf Sicherheit*, VerfBlog (22.2.2016), Příspěvek je dostupný na stránkách <https://verfassungsblog.de/es-istwieder-da-der-eugh-bestaetigt-das-grundrecht-auf-sicherheit>.

² V případech bez vazby na unijní právo by mohl subjektivní lidskoprávní nárok na bezpečnost vyplývat pouze z národní ústavy. V této souvislosti může být inspirující např. analýza finské ústavy. Viz TUORI, K. *Fundamental Rights Principles: Disciplining the Instrumentalism of Policies*. In: MENÉNDEZ, A. J.; ERIKSEN, E. O. *Arguing Fundamental Rights*. Springer, 2006, 33-52.

³ Podrobněji např. LEUSCHNER, S. *Sicherheit als Grundsatz. Eine grundrechtsdogmatische Rekonstruktion im Unionsrecht am Beispiel der Cybersicherheit*. Tübingen, 2018, 75-76.

samostatného práva na bezpečnost.¹ V daném případě šlo o řešení předběžné otázky týkající se trestního řízení s maďarským a rumunským občanem, kteří měli být na základě evropského zatýkacího rozkazu předáni z Německa do Maďarska, resp. Rumunska. Příslušný německý soud měl pochybnosti o tom, zda by takové předání bylo vzhledem k otřesným podmínkám v maďarských a rumunských vězeních slučitelné s lidskými právy dotčených osob.

Generální advokát Y. Bot nejprve připomenul úvahy SDEU z případu J. N., podle nichž čl. 6 LZPEU vyjadřuje právo každého nejen na svobodu, ale i na bezpečnost. Dále ovšem tvrdil, že právo na bezpečnost je „právem absolutním, ze kterého není výjimek“, přičemž postavil toto právo výslovně do jedné roviny se zákazem mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu podle čl. 4 LZPEU. Jelikož tento závěr učinil v kontextu testu proporcionality, dodal, že je nezbytné „nalézt rovnováhu mezi právy vyžádané osoby a požadavky vyplývajícími z ochrany práv a svobod druhého“. To znamená, že podle Bota má být subjektivní právo jednoho na osobní svobodu poměřeno se subjektivním právem druhého na bezpečnost. Bot chtěl svým úvahám přidat na přesvědčivosti tím, že odkázal v této souvislosti na velmi závažné trestné činy.² Dovodil totiž, že pokud má být osoba předána pro činy, jakými jsou terorismus nebo znásilnění spáchané na nezletilé osobě, „je zřejmé, že odmítnutí výkonu takového zatýkacího rozkazu vyvolává otázku nezbytné ochrany národní bezpečnosti a veřejného pořádku“.³

Největší problém Botovy koncepce spočívá v tom, že by absolutní právo na bezpečnost muselo převažovat nad právem na osobní svobodu, které je tradičně uchopeno jako právo relativní. Judikatura ESLP k vymezení absolutních práv, byla sice odbornou literaturou právem kritizována za to, že je nekonzistentní a netransparentní,⁴ ale o statusu práva na osobní svobodu jako relativního práva, které může být na základě zákona, v legitimním zájmu a v souladu s principem proporcionality omezeno, napanují rozpory. Z pohledu EÚLP a judikatury ESLP je tedy otázkou, proč by mělo právo na bezpečnost, které Štrasburk jako samostatné subjektivní právo neuznává, mít přednost před právem na osobní svobodu.

Dobrou zprávou je, že na rozdíl od svého generálního advokáta Velký senát SDEU ve zmíněné věci Aranyosi a Căldăraru vůbec neřešil ani právo na bezpečnost podle 6 LZPEU, ani případnou absolutní povahu tohoto práva. Svůj rozsudek opřel jen o absolutní povahu čl. 4 LZPEU, který podle SDEU odpovídá čl. 3 EÚLP. Ve věci samotné SDEU dovodil, že při aplikaci rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze

¹ Spojené věci C-404/15 Aranyosi a C-659/15 PPU Căldăraru.

² Dramatické přirovnání použité generálním advokátem přitom nemělo vůbec vztah k aktuálním případům, ve kterých šlo o vloupání do dvou domů v Maďarsku s celkovou škodou ve výši několika tisíců eur, resp. o opakované řízení vozidla bez řidičského oprávnění v Rumunsku.

³ Lze uvažovat o tom, zda je toto problematické vyznění argumentu generálního advokáta alespoň zčásti výsledkem problémů při překladu z francouzštiny. Tam, kde český překlad používá dvakrát výraz „bezpečnost“, střídají se v původní verzi stanoviska výrazy „sûreté“ a „sécurité“. Konkrétně hovoří Bot ve stejném odstavci o „droit à la sûreté“ (tj. právu na bezpečnost) a „nécessaire préservation de la sécurité nationale et de l'ordre public“ (tj. nezbytné ochraně národní bezpečnosti a veřejného pořádku).

⁴ Srov. FINNIS, J. Absolute Rights: Some Problems Illustrated. *American Journal of Jurisprudence*. 2016, 61(2), 195-215.

dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu mají národní orgány přihlédnout k objektivním a spolehlivým informacím o nevyhovujících vězeňských podmínkách ve vystavujícím členském státě. Dokud nemůže nebezpečí nelidského zacházení ve smyslu čl. 4 LZPEU vyloučit, nesmí příslušný národní orgán předání osoby povolit. I v tomto případě se tedy SDEU dopracoval k přesvědčivému závěru, aniž by se potřeboval opřít o problematickou konstrukci subjektivního práva na bezpečnost.

Závěr

Zajištění veřejné bezpečnosti a ochrana lidských práv patří ke klíčovým úkolům demokratických právních států. Na splnění obou úkolů se zakládá legitimita státní moci. Nalézání správné rovnováhy bezpečnostních a lidskoprávních zájmů je ovšem složitým úkolem právní teorie a praxe. Na jedné straně představují lidskoprávní záruky jednu z nejvýznamnějších vymožeností naší západní civilizace, na straně druhé panují racionální obavy, zda se evropské demokratické společnosti se svojí rostoucí multikulturalitou a diverzitou dokážou náležitým způsobem vyrovnat s aktuálními bezpečnostními hrozbami, které souvisejí např. s mezinárodním terorismem, mezinárodním zločinem, existencí zbraní hromadného ničení a úpadkem suverénní moci států v důsledku ekonomické a technologické globalizace.

Bezpečnost a lidská práva jsou zejména v dobách krize nezřídka vnímány jako protiklady.¹ Podle této logiky znamená větší nebezpečí pro společnost automaticky nižší standard ochrany lidských práv. Lze ovšem také namítnout, že bezpečnost a lidská práva jsou spojené nádoby v tom smyslu, že lidská práva mohou fungovat pouze v dostatečně bezpečném prostředí. Přední německý státovědec Josef Isensee vyzdvihl, že pouze ve stavu obecného bezpečí („*Gesamtzustand der Sicherheit*“) si může jednotlivec užívat svoji základní svobodu od strachu.²

Z právně dogmatického hlediska jde o vyvažování kolektivních a individuálních zájmů ve světle principu legitimacy a proporcionality. Příslušné soudní orgány mají při výkladu lidských práv podle LZPEU či EÚLP vzít v potaz relevantní okolnosti konkrétního případu a zajistit spravedlivý poměr veřejné bezpečnosti a individuálního lidského práva. Pravda je, že se závěry takového vyvažování různých zájmů mohou někdy podobat výsledkům loterie, jak jednou trefně poznamenal nizozemský soudce ESLP S. K. Martens ve svém disentu k rozsudku týkajícího se problému vyhoštění cizinců.³ Avšak to je zřejmě cena za určitou otevřenost lidskoprávních ustanovení, která umožňuje Soudu přizpůsobit výklad lidských práv měnícím se společenským podmínkám, přičemž se sám Soud nezřídka stává aktérem společenských procesů.

V tomto příspěvku jsme upozornili na netradiční přístup k otázce bezpečnosti, který SDEU naznačil v kauze J. N. Nad rámec definice veřejné bezpečnosti jako legitimního cíle státního jednání SDEU se snažil vymezit samostatné subjektivní právo na bezpečnost na základě čl. 6 LZPEU. Tímto přístupem k bezpečnosti by mohl SDEU

¹ O konfliktním vztahu viz např. LAZARUS, L. GOOLD, B. J. Security and Human Rights: The Search for a Language of Reconciliation. In: GOOLD, B. J.; LAZARUS, L (eds.). Security and Human Rights. Oxford, 2007 1-24.

² ISENSEE, J. KIRCHHOFF, P. Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, (Band 9). Heidelberg, 2003, 508.

³ Boughanemi v. France (stížnost č. 16/1995/522/608, rozsudek ze dne 27. března 1996.

jistě posílit ochranu potenciálních obětí porušení lidských práv a také rozšířit prostor státu na přijímání účinných bezpečnostních opatření.

Na druhé straně je ovšem zarážející, že SDEU svoji koncepci individuálního práva na bezpečnost blíže nespécifikoval a ani náznakem nezodpověděl otázky, které budování takové koncepce vyvolává. Pochybnosti souvisejí zejména s vymezením bezpečnosti jako individuálního i kolektivního práva a se vztahem judikatury SDEU a ESLP. Místo dodatečného vyjasnění přineslo stanovisko generálního advokáta v pozdější kauze jen další zmatky, když individuální práva na bezpečnost podle čl. 6 LZPEU označil dokonce za absolutní, a to na rozdíl od práva na osobní svobodu, které je zakotveno ve stejném ustanovení.

Domníváme se, že nová koncepce SDEU kvůli svým vnitřním rozporům není prakticky aplikovatelná. Ostatně neměla konkrétní dopad ani na analyzovaný rozsudek, ve kterém se o ní Soud zmínil. Předpokládáme, že SDEU bude, stejně jako jeho štrasburský „bratr“, řešit případy veřejné bezpečnosti nadále na základě osvědčeného testu proporcionality. V této souvislosti mu nic nebrání v tom, aby bezpečnostní aspekty zohlednil do budoucna ve větší míře než doposud, a odchýlil se v tomto směru dokonce od judikatury ESLP, která je tradičně poměrně benevolentní vůči zájmům jednotlivců.

Test proporcionality ovšem ani při své moudré aplikaci ze strany příslušných soudů není všelék. Legislativní a exekutivní opatření nemohou v reálném světě nikdy vést k absolutní bezpečnosti. Zvolená opatření zpravidla představují politický kompromis v limitech toho, co je z technického, finančního a hodnotového hlediska možné. Subjektivní právo jednotlivce na bezpečnost by citelně narušilo rovnováhu různých složek státní moci ve prospěch moci soudní. Ta by totiž mohla ex ante, takřka preventivně, nařídit bezpečnostní opatření. Takto narušená rovnováha by měla negativní dopad nejen na lidská práva, která by se na základě soudních rozhodnutí musela omezit, ale také na samotnou bezpečnost.

Seznam literatury

- BINDER, Christina. Liberty versus security? A human rights perspective in times of terrorism. *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, 34, 575-595.
- BUCHHOLTZ, G. Der EuGH liefert „Grundrecht auf Sicherheit“ in Neuauflage, JuWissBlog (7. 3. 2016). <http://www.juwiss.de/25-2016/<8/2016>.
- DRAGHICI, Carmen. The Strasbourg Court between European and Local Consensus: Anti-Democratic or Guardian of Democratic Process? *Public Law*. 2017 (1), 11-29.
- FINNIS, J. Absolute Rights: Some Problems Illustrated. *American Journal of Jurisprudence*. 2016, 61(2), 195-215.
- HAUER, A. Sicherheitsverwaltung und EMRK. In: VOGL, M., WENDA, G. (eds.). *Grundrechte – Rechtsschutz – Datenschutz* (8. Rechtsschutztag des BMI am 5. November 2010). Wien, 2012, 67-82.
- ISENSEE, J. KIRCHHOFF, P. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, (Band 9). Heidelberg, 2003, 508.

- JIRÁSEK, J. (ed.) Bezpečnost jako ústavní hodnota: sborník příspěvků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2016. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017.
- LAZARUS, L.; GOOLD, B. J. Security and Human Rights: The Search for a Language of Reconciliation. In: GOOLD, B. J.; LAZARUS, L (eds.). *Security and Human Rights*. Oxford, 2007, 1-24.
- LAZARUS, L. The right to security. In: *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2017.
https://www.researchgate.net/profile/Liora_Lazarus/publication/331114666_Right_to_Security/links/5c669fa3299bf1d14cc85362/Right-to-Security.pdf?origin=publication_detail.
- LEUSCHNER, S. Sicherheit als Grundsatz. Eine grundrechtsdogmatische Rekonstruktion im Unionsrecht am Beispiel der Cybersicherheit. Tübingen, 2018, 75-76.
- LEUSCHNER, S: *Es ist wieder da: Der EuGH bestätigt das Grundrecht auf Sicherheit*, VerfBlog (22.2.2016), <https://verfassungsblog.de/es-istwieder-da-der-eugh-bestaetigt-das-grundrecht-auf-sicherheit>.
- MÖLLERS, M. H. W., 'Täterschutz' vor 'Opferschutz' bei der nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung? – Der Streit von EGMR gegen BVerfG und BGH und das Dilemma um eine neue Gesetzgebung für als 'gefährlich' geltende Straftäter. *Jahrbuch für Öffentliche Sicherheit*, 2-2010/11, 247.
- MÜLLER, C. Fundamental Rights in Multi-Level Legal Systems: Recent Developments in European Human Rights Practice. *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*. 2007, 2(1), 33-60.
- PAROLARI, Paola. Tutela giudiziale dei diritti fondamentali nel contesto europeo: il "dialogo" tra le corti nel disordine delle fonti. *Diritto & Questioni Pubbliche: Rivista di Filosofia del Diritto e Cultura Giuridica*. 2017, 17(1), 32-59.
- STEHLÍK, V. Discretion of Member States vis-à-vis Public Security: Unveiling the Labyrinth of EU Migration Rules. *International and Comparative Law Review*, 2017, vol. 17, no. 2, 127–142.
- SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 20-21.
- TUORI, K. Fundamental Rights Principles: Disciplining the Instrumentalism of Policies. In: MENÉNDEZ, A. J.; ERIKSEN, E. O. *Arguing Fundamental Rights*. Springer, 2006, 33-52.
- TURNER, I. A Positive, Communitarian Right to Security in the Age of Super-Terrorism. *Democracy and Security*. 2017, 13(1), 46-70.

RESUMÉ

Tento příspěvek je zaměřen na dopad judikatury Soudního dvora EU na koncepci práva na osobní bezpečnost, které je zmíněno v čl. 5 Evropské úmluvy o lidských právech a čl. 6 Listiny základních práv EU. Výklad práva na osobní bezpečnost je sporný. V svém rozsudku z února 2016 SDEU naznačil, že čl. 6 LZPEU lze odvozovat subjektivní právo na bezpečnost. SDEU však svoji koncepci individuálního práva na bezpečnost blíže nespécifikoval. V tomto příspěvku se zaměřujeme na vymezení bezpečnosti jako individuálního i kolektivního práva a na vztah příslušné judikatury SDEU a ESLP. Také se věnujeme otázce, zda lze právo na bezpečnost uchopit jako absolutní právo.

Klíčová slova: Právo na bezpečnost, Soudní dvůr EU, Listina základních práv EU, Evropská úmluva o lidských právech.

SUMMARY

SCHEU, Harald Christian: THE RIGHT TO SECURITY IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

This paper focuses on the impact of the case law of the Court of Justice of the EU on the concept of the right to personal security which is laid down in Article 5 of the European Convention on Human Rights and Article 6 of the EU Charter of Fundamental Rights. The interpretation of the right to personal security is unclear. In its judgment of February 2016, the CJEU indicated that Article 6 of the CFREU contains a subjective right to security. However, the CJEU did not specify the concept of an individual right to security. In this paper, we focus on defining security as an individual and collective right and on the relationship of the relevant case law of the CJEU and the ECtHR. We also address the question of whether the right to security can be understood as an absolute right.

Key words: right to security, EU Court of Justice, EU Charter of Fundamental Rights, European Convention on Human Rights.