

IN VARIETATE CONCORDIA – ČLÁNEK 22 LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV EU*

MARTINA BRČÁKOVÁ

Abstract: **In varietate concordia – Article 22 of the Charter of Fundamental Rights of the EU**

The study deals with the status of Article 22 of the Charter of Fundamental Rights of the EU and its interpretation and application by the Court of Justice of the EU. Diversity belongs to the fundamental values of the European Union and reference to it can be found even in the unofficial EU motto “United in diversity”. However, it is not clear if Article 22 of the Charter constitutes a subjective right, which should be respected, or merely a value as a policy statement, which should be observed (see Art. 51 of the Charter). Argumentation in favour of the value prevails. Neither is there any direct link to other standard human rights catalogues in the Explanations. Respect for diversity is one of the basic principles of democracy and the rule of law.

Activities of the EU in the field of diversity are limited by the entrusted powers and by legal framework to enact secondary legislation enshrined especially in Art. 167 TFEU for the field of culture. According to Art. 167 Sec. 4 TFEU, the cultural diversity should be respected in all other activities of the EU as well. Language diversity could be seen as a part of culture. Specific issue is the language regime of the EU, as, to date, there are 24 official and working languages. Possible actions with respect to the religious diversity are limited to the antidiscrimination measures according to Art. 19 Sec. 1 TFEU. Although Art. 22 of the Charter could constitute the basis for the minority protection in the EU, this remains a delicate and problematic issue. The current role of Art. 22 of the Charter in this context remains therefore very limited. In several cases, the Court of Justice of the EU, advocate general or the participants referred to Art. 22 of the Charter. These cases concern inter alia the topics of recruitment, patent protection, minority issues and national legislative measures in support of national languages. Art. 22 of the Charter is mainly cited as a subsidiary provision. It is sometimes not even quoted as Art. 3 Sec. 3 TEU provides for the respect for diversity as well. Despite the nowadays limited role of Art. 22 of the Charter, cultural and language diversity are well rooted as fundamental values of the community and Art. 22 of the Charter has the potential to become the basis for the minority protection in the EU in the future.

Keywords: Charter of Fundamental Rights of the EU, diversity, culture, language, religion, right, principle, minority protection

Klíčová slova: Listina základních práv EU, rozmanitost, kultura, jazyk, náboženství, právo, zásada, ochrana menšin

DOI: 10.14712/23366478.2018.42

* Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2017–2019 s názvem „Právní vědomí: pojem, formování, účinky se zvláštním zřetelem k působení Listiny základních práv Evropské unie na právní vědomí v České republice“, č. 260 361, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

1. ÚVOD

Ve světě není mnoho míst, kde lze na tak malém prostoru nalézt tolik rozdílných kultur jako v Evropě. Postupující integrace v rámci Evropské unie proto přináší i výzvy, jak se s touto situací vyrovnat. Jedním z ustanovení primárního práva, která rozmanitost reflektují, je poněkud atypický čl. 22 Listiny základních práv EU.¹ Cílem tohoto příspěvku je přiblížit čl. 22 Listiny a problémy s ním spojené a zjistit, zda má reálné dopady v aktuální judikatuře Soudního dvora EU.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA A JEJÍ ÚSKALÍ

Ačkoliv lze počátky samostatného systému ochrany lidských práv v Evropské unii nalézt již v 60. letech, vznik jejich prvního uceleného katalogu – Listiny základních práv EU – se datuje až do konce 90. let.² Listina byla slavnostně vyhlášena dne 7. prosince 2000 v Nice. Nebyla však inkorporována do primárního práva a o jejím právním statusu se vedly dlouhé diskuse. Po ztroskotání Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která s katalogem základních práv na úrovni EU také počítala, se Listina stala součástí primárního práva spolu s tzv. Lisabonskou smlouvou, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009. Konkrétně se tak stalo prostřednictvím čl. 6 Smlouvy o Evropské unii.³ Ke zvláštnostem Listiny tedy patří i to, že Listina nepodléhala přímo ratifikaci členskými státy, neboť se nestala přímou součástí textu zakládajících smluv.⁴

Obavy z dosahu unijního katalogu lidských práv a svobod byly značné.⁵ Svědčí o tom i tzv. Vysvětlení k Listině základních práv,⁶ která obsahují informace o genezi jednotlivých článků Listiny. Vysvětlení sice nejsou právně závazná, jsou však důležitým interpretačním nástrojem, ke kterému musí každý, kdo aplikuje Listinu, „náležitě přihlídnout“ (srov. čl. 6 odst. 1 SEU, předmluvu a čl. 52 odst. 7 Listiny). Jedná se tak o prostředek, který přinejmenším ztěžuje možný extenzivní výklad jednotlivých práv nad rámec jejich zdrojů uvedených ve Vysvětlení. Z hlediska právního je dále kritizována skutečnost, že Vysvětlení rozdělují jednotlivá ustanovení Listiny na práva

¹ Listina základních práv Evropské Unie, 2007/C 303/01 ze dne 14. 12. 2007, Úř. věst. C 303, 14. 12. 2007, s. 1–16. Dále také „Listina“.

² PIRIS, J.-C.: *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 146 an.; SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 1149 an.

³ Smlouva o Evropské unii, konsolidované znění 2016/C 202/1 ze dne 7. 6. 2016, Úř. věst. C 202, 7. 6. 2013, s. 13–46. Dále také „SEU“.

⁴ ŠÍŠKOVÁ, N.: *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 27.; SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 40.; PIRIS, J.-C.: *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 150 an.

⁵ PIRIS, J.-C.: *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 158 an.

⁶ Vysvětlení k Listině základních práv, 2007/C 303/02 ze dne 14. 12. 2007, Úř. věst. C 303, 14. 12. 2007, s. 17–35. Dále také „Vysvětlení“.

a zásady (principy).⁷ Jedná se o kompromis mezi zastánci a odpůrci uceleného, byť ne taxativního, katalogu lidských práv na úrovni EU. Za zásady, které pro svou aplikaci vyžadují konkretizující normu, jsou totiž označena především hospodářská a sociální práva.⁸ Ačkoliv „status“ mnohých ustanovení vyplývá z Vysvětlení, objevují se hlasy, že takové odlišení není dostatečné a že by měla být rozhodující dikce jednotlivých ustanovení Listiny. Návěti „každý má právo“ má jednoznačně dovozovat právo ve smyslu subjektivního práva, naproti tomu dikce „Unie uznává a respektuje právo na...“ ukazuje na zásadu. Ani tento způsob dělení není jednoznačný.⁹ Přesné rozlišení práva a zásady je však nanejvýš důležité, protože pouze práva jsou přímo vynutitelná a musí být respektována, zatímco zásady jsou v literatuře označovány za toliko programová ustanovení, kterých se nelze přímo dovolat, a v souladu s Vysvětleními k čl. 52 Listiny mají být toliko dodržovány.¹⁰

3. ČLÁNEK 22 LISTINY A JEHO DOPADY

Článek 22 Listiny stanoví: „Unie respektuje kulturní, náboženskou a jazykovou rozmanitost.“ Tento princip rezonuje celým integračním úsilím v Evropě, neboť respekt k odlišnosti patří k základním hodnotám demokracie. Na úrovni Evropské unie jej ostatně vyjadřuje i motto (heslo), které stojí v názvu tohoto příspěvku: „*In varietate concordia*“.¹¹

Článek 22 Listiny je zařazen v Hlavě III. nazvané „Rovnost“ a tvoří logický celek s rovností před zákonem (čl. 20) a se zákazem diskriminace (čl. 21), které mu předcházejí. Článek 20 a 21 Listiny jsou ukázkou toho, jak nesnadné může být rozlišení mezi právem a zásadou dle dikce normy. Ani Vysvětlení v tomto nejsou pro laika příliš nápomocná, což ostatně patří ke slabinám úpravy.¹² Rovnost před zákonem a zákaz diskriminace jsou obecné právní zásady a řadí se s ohledem na výše naznačené dělení

⁷ Ačkoliv oficiální český překlad Listiny i Vysvětlení používá termínu „zásada“, v odborné literatuře se objevuje i výraz „princip“ (srov. Šišková, N.: *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012). Německá verze uvádí „Grundsätze“, anglická „principles“, francouzská „principes“, italská „principi“, slovenská „zásady“.

⁸ SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 40 an.; ŠIŠKOVÁ, N.: *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 32 an.

⁹ ŠIŠKOVÁ, N.: *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 33 an.; PIRIS, J.-C.: *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 153 an.

¹⁰ ŠIŠKOVÁ, N.: *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 33 an., s. 46.; SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 41, 45 an. Srov. také čl. 51 odst. 1 a čl. 52 odst. 5 Listiny a Vysvětlení k čl. 52 Listiny.

¹¹ V českém, dle mého názoru nepřilíživém překladu, zní „Jednotná v rozmanitosti“. Anglická verze: „United in diversity“, německá verze „In Vielfalt geeint“. Ačkoliv latina nepatří k oficiálním jazykům EU, je v ní motto často uváděno. K jazykovým verzím viz https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_cs [25. 4. 2018]. K historii, významu a interpretaci motto viz FORNÄS, J.: *Signifying Europe*. Bristol: Intellect, 2012. Dostupné z: https://www.intellectbooks.co.uk/books/view-Book_id=4929/ [6. 4. 2018].

¹² Píris argumentuje tím, že Listina může být matoucí pro občany EU a dochází k závěru, že její skutečný právní dopad je přeceňován. PIRIS, J.-C.: *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 159 an.

k subjektivním právům. Naproti tomu čl. 22 Listiny je podle dikce zásadou ve smyslu Listiny a na rozdíl od obecných právních zásad se tedy jedná spíše o programové ustanovení, které neobsahuje konkrétní subjektivní právo.¹³

Vysvětlení k čl. 22 Listiny uvádí: „*Tento článek je založen na článku 6 Smlouvy o Evropské unii a na čl. 151 odst. 1 a 4 Smlouvy o ES, nyní nahrazených čl. 167 odst. 1 a 4 Smlouvy o fungování Evropské unie, které se týkají kultury. Respektování kulturní a jazykové rozmanitosti je nyní rovněž zakotveno v čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii. Článek rovněž čerpá z prohlášení č. 11 k závěrečnému aktu Amsterodamské smlouvy o postavení církvi a nekonfesních organizací, nyní převzatému v článku 17 Smlouvy o fungování Evropské unie.*“ Na rozdíl od článku 20 a 21 Listiny zde nenajdeme odkaz na ústavy členských států ani na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy. Podobné ustanovení totiž ve standardních katalogích lidských práv explicitně vyjádřené sotva nalezneme.¹⁴ Respekt k rozmanitosti či odlišnosti je spíše červenou linkou, která se táhne základními hodnotami demokratického právního státu. Význam čl. 22 Listiny je však v tom, že kulturní, jazykovou a náboženskou rozmanitost vyzdvihuje jako hodnotu samu o sobě a je také interpretační pomůckou pro aplikaci dalších práv obsažených v Listině a uijního práva obecně. S trochou fantazie by se dala dohledat pro čl. 22 Listiny inspirace u jiných práv jako je svoboda projevu a od ní odvozená svoboda umění a věd a svoboda náboženského vyznání. Článek 22 Listiny v sobě však skrývá pro členské státy i určité nebezpečí a tím je ochrana menšin.¹⁵ Nadto ze znění tohoto článku ani z Vysvětlení nelze dovodit, kde ona respektovaná (a podporovaná?) rozmanitost končí. Respektuje Evropská unie pouze rozmanitost mezi jednotlivými státy? Mezi jejich regiony? Nebo dokonce lokální rozmanitost na úrovni obcí? Jakou rozmanitost má čl. 22 Listiny na mysli – vztahuje se jen k tzv. tradičním menšinám nebo zahrnuje i migranty? To je jen několik otázek, které článek 22 Listiny vyvolává. A na některé z nich se pokusíme níže nalézt odpověď.

Na tomto místě je také třeba připomenout, že v souladu s čl. 51 Listiny zavazuje Listina při dodržení zásady subsidiarity orgány, instituce a jiné subjekty Unie a dále při aplikaci práva EU také členské státy (čl. 51 odst. 1 Listiny). Žádné z ustanovení Listiny nevytváří pro Unii žádnou novou pravomoc ani nerozšiřuje oblast působnosti práva

¹³ TICHÝ, L. a kol.: *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 197 an. Srov. Vysvětlení k čl. 20 a 21.; MEYER, J.: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2014, komentář k čl. 22 Listiny, marg. 14. Lze však argumentovat i opačně, tedy že čl. 22 Listiny zakládá subjektivní právo. Základem je teleologická argumentace. PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 608, 610 an., 619 an., 622, 629.

¹⁴ Inspiraci lze nalézt mj. v čl. 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a v některých deklaracích a úmluvách UNESCO. Bližší viz. PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 616 an.; MEYER, J.: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2014, komentář k čl. 22 Listiny, marg. 3. Srov. rozsudek Soudního dvora C-222/07 *Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas (UTECA) proti Administración General del Estado*, ECLI:EU:C:2009:124, bod [33], a stanovisko generální advokátky J. Kokott v téže věci, ECLI:EU:C:2008:468, body [94]–[102].

¹⁵ Srov. PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 612 an., 622, 630 an.; MEYER, J.: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2014, komentář k čl. 22 Listiny, marg. 10 an., 16. V marg. 20 citovaný komentář konstatuje, že čl. 22 nemá žádnou klauzuli ve vztahu k menšinám. I přesto se domnívám, že mu určitý význam pro ochranu menšin na úrovni EU nelze upřít, neboť s takovým záměrem byl zřejmě přijat.

Unie (čl. 51 odst. 2 Listiny). Dopad čl. 22 Listiny je tak přímo limitován rozsahem pravomocí EU a unijního práva v oblasti kultury, náboženství a jazyka.¹⁶

Kultura spadá do oblastí, v nichž lze provádět toliko podpůrné, doplňkové či koordináční činnosti, nelze však harmonizovat vnitrostátní předpisy.¹⁷ Vysvětlení odkazují na čl. 167 odst. 1 a odst. 4 SFEU. Ustanovení prvního odstavce výslovně zmiňuje i regionální různorodost v rámci států. Čtvrtý odstavec citovaného ustanovení pak zajišťuje přihlednutí ke kulturní různorodosti i při ostatních aktivitách a činnostech Evropské unie. O „*respektu k bohaté kulturní a jazykové rozmanitosti*“ hovoří také čl. 3 odst. 3 SEU, který Vysvětlení k čl. 22 Listiny rovněž zmiňují. Ani zde není zřejmé, zda má jít toliko o závazek směrem k národní identitě členských států nebo o hlubší respekt (a podporu) jdoucí až na úroveň regionální či lokální.¹⁸ Jazyk je základním prvkem kultury a jazyková politika Evropské unie je tak součástí politiky kulturní. Zároveň patří jazyková rozmanitost k základním hodnotám Evropské unie.¹⁹ Samostatnou kapitolou je pak jazykový režim fungování EU, neboť v současné době uznává Unie 24 oficiálních a pracovních jazyků. Takové množství oficiálních jazyků nemá zřejmě žádná jiná z významnějších mezinárodních organizací.²⁰

Náboženská rozmanitost stojí poněkud stranou. Ačkoliv lze náboženství jistě považovat za součást té či oné národní kultury, s přihlednutím k čl. 17 SFEU nelze než

¹⁶ Německý komentář k Listině uvádí, že: „*Unie je jediným adresátem normy obsažené v čl. 22 Listiny a odlišně od ustanovení čl. 51 odst. 1 Listiny nezavazuje členské státy.*“ Komentářem citovanou literaturu jsem bohužel neměla k dispozici, přesto se domnívám, že s takovým názorem nelze souhlasit. I v případě, že je čl. 22 Listiny nahlížen pouze jako zásada, je korektivem aplikace unijního práva a paušální vyloučení jeho dosahu na členské státy by mohlo v extrémních případech vést k nestejně aplikaci unijního práva. Ačkoliv zatím čl. 22 Listiny nemá reálné dopady, nelze předjímat vývoj judikatury Soudního dvora EU. MEYER, J.: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2014, komentář k čl. 22 Listiny, marg. 19. Nadto není zcela zřejmé, co je myšleno v čl. 51 odst. 1 Listiny pod pojmem „*uplatňování práva Unie členskými státy*“. Srov. SCHEU, H. Ch.: *Listina základních práv EU jako referenční rámec národního azylového práva*. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2016, č. 2, s. 17 an.

¹⁷ Srov. čl. 2 odst. 5 spolu s čl. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie. TICHÝ, L. a kol.: *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 633 an. Smlouva o fungování Evropské unie, konsolidované znění 2016/C 202/1 ze dne 7. 6. 2016, Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 47–200. Dále také „SFEU“.

¹⁸ SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 15 an. a 622 an.; TICHÝ, L. a kol.: *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 633 an.; PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 606. Srov. MEYER, J.: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2014, komentář k čl. 22 Listiny, marg. 2.

¹⁹ Srov. rozsudek Soudního dvora C-222/07 *Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas (UTECA) proti Administración General del Estado*, ECLI:EU:C:2009:124, bod [33], a stanovisko generální advokátky J. Kokott v téže věci, ECLI:EU:C:2008:468, body [94]–[102]. Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Nová rámcová strategie pro mnohojazyčnost, ze dne 22. 11. 2005, KOM(2005) 596, část I.1 Mnohojazyčnost a evropské hodnoty.

²⁰ Nařízení Rady (EHS) č. 1 ze dne 15. dubna 1958, o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství, čl. 1, konsolidované znění z 1. 7. 2013, dále také „Nařízení o užívání jazyků“. Pro srovnání OSN má šest oficiálních jazyků, Rada Evropy dva. Official languages. *United Nations. About UN* [online]. [8. 5. 2017], dostupné z: <http://www.un.org/en/sections/about-un/official-languages/>; Statut Rady Evropy, čl. 12 [online]. [8. 5. 2018], dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680306052>. Orientační přehled (bez záruky správnosti) přináší anglická verze internetové encyklopedie Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_official_languages_by_institution [8. 5. 2018]. K jazykovému režimu Evropské unie viz FRANKOVÁ, M.: *Právo na užívání menšinových jazyků v evropském právu*. Diplomová práce obhájená na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, Praha, 2013, s. 58 an.

konstatovat, že na poli náboženském má EU ještě méně příležitostí k činnosti, než je tomu u kultury v obecné rovině. Upravit postavení církví, náboženských společenství i nekonfesionálních organizací mohou pouze státy. Evropská unie pak udržuje s těmito entitami kontakt a při své činnosti je vázána souvisejícími základními právy zakotvenými zejména v čl. 10 (svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání), čl. 12 (svoboda shromažďování a sdružování) a v čl. 21 Listiny (zákaz diskriminace založené na náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech). Boj proti diskriminaci zakotvuje také čl. 10 SFEU. Čl. 19 odst. 1 SFEU je pak podkladem pro přijetí případných opatření EU k boji proti diskriminaci na základě náboženského vyznání nebo přesvědčení. Zvláštnosti náboženského ritu a kulturních tradic ve vztahu ke zvířatům jsou pak zohledňovány při provádění politik Unie v souladu s čl. 13 SFEU.²¹

Co se týče úrovně, na které je rozmanitost v rámci EU respektována a podporována, a eventuální ochrany menšin, pro kterou by mohl být čl. 22 Listiny výchozím bodem, je třeba si uvědomit, že pány Smluv jsou stále členské státy. Primární je tedy rozmanitost na úrovni států podporovaná zásadou jejich kulturní autonomie v rámci Unie a respektem k jejich národní identitě (čl. 4 odst. 2 SEU). Smlouvy také mluví o územní, hospodářské a sociální soudržnosti (čl. 3 odst. 3 SEU), udržení veřejného pořádku a ochraně národní bezpečnosti (čl. 4 odst. 2 SEU) a respektu k různým právním systémům a tradicím členských států (čl. 67 odst. 1 SFEU). Eventuální podpoře rozmanitosti proti vůli mateřského státu také brání zásada loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU), neboť nezávislý postup ze strany orgánů EU proti vůli členského státu bez silného právního základu, za který nelze čl. 22 Listiny považovat, by byl v rozporu s loajalitou a vzájemným respektem a ohrozil by další integraci a zřejmě i fungování Evropské unie.²² S výše uvedenými úvahami koresponduje např. stanovisko Komise k situaci v Katalánsku na podzim minulého roku.²³ Při respektování těchto omezení však může Unie na základě smluv podporovat i regionální rozmanitost a také tak v různých programech v oblasti vzdělávání a sportu činit.

Ochrana menšin je na úrovni Evropské unie problematická. Na jedné straně se ve Smlouvách přímý odkaz na menšiny objevuje pouze dvakrát,²⁴ EU nemá v této oblasti v podstatě žádnou pravomoc – toliko podpůrné v několika souvisejících oblastech jako je kultura či vzdělávání – a nelze ochranu menšin dovést jednoznačně ani ze společných

²¹ SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 242 an.; PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 607, 613 an.; MEYER, J.: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2014, komentář k čl. 22 Listiny, marg. 2.

²² TICHÝ, L. a kol.: *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 55.; PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 606 an.; SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 21 an.

²³ Jedná se o vyjádření Komise k referendu o nezávislosti, které v Katalánsku proběhlo v rozporu se španělskou ústavou, a k následným protestům a násilnostem, které vyvolalo mimořádné nasazení španělských pořádkových jednotek. European Commission. *Press release database*. Statement on the events in Catalonia from 2 October 2017. [5. 5. 2018]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3626_en.htm.

²⁴ V čl. 2 SEU, kde hodnota spočívající v dodržování lidských práv výslovně zahrnuje i práva příslušníků menšin bez upřesnění o jaké menšiny se má jednat, a v čl. 21 Listiny, který zakazuje diskriminaci mj. i z důvodu příslušnosti k národnostní menšině a uvádí také výčet znaků typických pro jiné druhy menšin.

ústavních tradic členských států,²⁵ neboť jejich přístup k menšinám je velmi rozdílný. Na druhé straně je respekt k menšinám a jejich ochrana součástí tzv. Kodaňských kritérií, která musí naplnit každý stát žádající o členství v Evropské unii.²⁶ Přesto je podpora dodržování práv příslušníků menšin jedním z cílů EU.²⁷

4. ČLÁNEK 22 LISTINY U SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE

I přesto, že se v případě článku 22 Listiny jedná spíše o programové ustanovení, jak bylo pojednáno výše, objevují se odkazy na něj v rámci řízení u Soudního dvora EU, ve stanoviscích generálních advokátů i v judikatuře.

První skupina těchto případů souvisí s jazykovým režimem Evropské unie ve vztahu k občanům a především k potencionálním zaměstnancům. Zejména Itálie se zasazuje dlouhodobě o to, aby výběrová řízení na obsazení postů v orgánech a institucích EU byla vyhlašována ve všech úředních jazycích, přičemž podpůrně argumentuje rovněž článkem 22 Listiny. Jádrem těchto sporů byla skutečnost, že orgány EU uveřejňovaly plné znění inzerátů v Úředním věstníku EU pouze v omezeném počtu jazyků, a sice ve francouzštině, angličtině a němčině, s odůvodněním, že celé výběrové řízení bude probíhat v jednom z těchto jazyků jako druhém jazyce dle volby uchazeče a výběr jazyků je dán pracovními jazyky daného orgánu či instituce. V ostatních jazykových zněních Úředního věstníku EU nebyla výzva uveřejněna vůbec, případně obsahovala jen zkrácenou informaci a odkaz na anglické, německé či francouzské znění Úředního věstníku EU. Většina těchto sporů skončila v prvním stupni u Tribunálu. Ve spojených řízeních

²⁵ Přestože je 27 z 28 členských států signatářem Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin Rady Evropy a 24 z nich ji ratifikovalo, tato příležitost dosud na své využití čeká. Nutno ovšem dodat, že i zmíněná Rámcová úmluva je kritizována pro vágnost svých ustanovení. Chart of signatures and ratifications of Treaty 157. Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Council of Europe, Treaty Office* [online]. [5. 5. 2018], dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures>. Velkým odpůrcem úpravy menšinových práv je Francie a zdrženlivé je také Řecko a Belgie. PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 617 an.; MEYER, J.: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2014, komentář k čl. 22 Listiny, marg. 3.; Přehled ústavních tradic členských států přináší MEYER, J.: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2014, komentář k čl. 22 Listiny, marg. 4 an.

²⁶ Z tohoto důvodu se někdy mluví o dvojitým standardu ochrany menšin. SCHEU, H. Ch.: Regionální ochrana národnostních menšin. In PETRÁŠ, R. – PETRŮV, H. – SCHEU, H. Ch. (eds.): *Menšiny a právo v České republice*. Praha: Auditorium, 2009, s. 336, 350, 352 an.; VON TOGGENBURG, G.: The European Union. A rough orientation through a delicate relationship: The European Union's endeavours for its minorities. In TRIFUNOVSKA, S. (ed.): *Minority Rights in Europe. European Minorities and Languages*. Haag: T.M.C. Asser Press, 2001, s. 205 an.; Fundamental Rights Agency. *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008–2010* [online]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2011, s. 10 an., 17 an. Dostupné z: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/respect-and-protection-persons-belonging-minorities-2008-2010> [5. 5. 2018].; PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 606. K činnosti Evropské unie týkající se menšinových jazyků viz FRANĀKOVÁ, M.: *Právo na užívání menšinových jazyků v evropském právu*. Diplomová práce obhájená na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, Praha, 2013, s. 56 an.

²⁷ Srov. čl. 2 a čl. 3 odst. 1 SEU. PIRIS, J.-C.: *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 149 an.; PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 606.

T-166/07 a T-285/07 ve věci Italská republika proti Evropské komisi,²⁸ kde došlo k zamítnutí žalob Tribunálem, podala Itálie kasační opravný prostředek.²⁹ V tomto případě byla výzva uveřejněna původně jen ve třech výše uvedených zněních, následná oprava však ve všech jazykových verzích Úředního věstníku. Tribunál ve spojeném řízení obě žaloby Itálie zamítl. Kromě porušení formálních pravidel o určení jazyků a uveřejňování argumentovala Itálie mj. porušením „zásady zákazu diskriminace stanovené článkem 12 ES (dnes článek 18 SFEU) a zásady mnohojazyčnosti stanovené v článku 22 Listiny základních svobod Evropské unie.“³⁰ Velký senát Soudního dvora se však vyjádření k čl. 22 Listiny zcela vyhnul a rozsudek Tribunálu zrušil pro nesprávné právní posouzení věci, když došel k názoru, že zveřejněním inzerátů v omezeném počtu jazyků došlo k diskriminaci na základě jazyka, kterou zakazuje Služební řád, neboť byla porušena zásada proporcionality a na základě informací sdělených Komisí nebylo možno přezkoumat, zda omezení na tři výše uvedené jazyky představuje zájem služby a tedy legitimní cíl odůvodňující odchylku od čl. 1 Nařízení o užívání jazyků,³¹ které se uplatní i na vztahy mezi orgány a jejich úředníky či zaměstnanci.³² Ve svých závěrech se přímé aplikaci čl. 22 Listiny vyhnula i generální advokátka J. Kokott. Ačkoliv Listina v době podání žalob Itálii v roce 2007 ještě nebyla právně závazná, dovozuje Kokott za pomoci Vysvětlení k citovanému článku, že zásada jazykové rozmanitosti jako součást kulturní rozmanitosti a národních identit členských států byla i před závazností Listiny jednou ze základních hodnot Unie. V předloženém případě se z ní však nedá odvodit konkrétní pravidlo a mohla tak být uplatněna pouze v součinnosti se zásadou rovného zacházení.³³ Z výše uvedeného plyne, že zásadu mnohojazyčnosti, nyní zakotvenou také v čl. 22 Listiny, je třeba brát v potaz i ve vztahu mezi Unii, jejími úředníky, zaměstnanci a uchazeči.³⁴

Ve věci Španělské království proti Radě Evropské unie (C-147/13) o zrušení nařízení Rady (EU) č. 1260/2012 ze dne 17. prosince 2012, kterým se provádí posílená spolupráce v oblasti vytvoření jednotné patentové ochrany, byly před zásadou jazykové rozmanitosti a přístupem veřejnosti k informacím ve vlastním jazyce upřednostněny účinnost a ekonomická dostupnost patentové ochrany. Soud konstatoval, že z jeho judikatury vyplývá „že zmínky o používání jazyků v Unii ve Smlouvách nemohou být považovány za projev obecné zásady unijního práva, podle níž všechno, co by mohlo ovlivnit zájmy občana Unie, musí být za všech okolností vypracováno v jeho jazyce.“³⁵

²⁸ Plné znění rozsudku Tribunálu je k dispozici pouze ve francouzštině a v italštině. Je také třeba připomenout, že žaloby v původním řízení byly podány ještě před účinností Lisabonské smlouvy, Listina tedy v této době nebyla právně závazná.

²⁹ C-566/10 P *Italská republika proti Evropské komisi*, kasační opravný prostředek.

³⁰ C-566/10 P *Italská republika proti Evropské komisi*, žaloba.

³¹ Poslední konsolidované znění z 1. 7. 2013 stanoví 24 úředních a pracovních jazyků orgánů Unie.

³² C-566/10 P *Italská republika proti Evropské komisi*, ECLI:EU:C:2012:752, body [67]–[68].

³³ C-566/10 P *Italská republika proti Evropské komisi*, ECLI:EU:C:2012:368, body [86]–[88].

³⁴ Čl. 22 Listiny je zmiňován také v případě řešeném u Soudu pro veřejnou službu F-7/07 *Angioi proti Evropské komisi*, ECLI:EU:F:2011:97. Rozsudek, který se odvolává i na v textu uvedená řízení Italské republiky proti Evropské komisi, T-166/07 a T-285/07, byl však vydán ještě před rozhodnutím o opravném prostředku v dříve uvedené věci C-566/10 P a jeho závěry tak nejsou zcela v souladu s aktuální judikaturou Soudního dvora EU. Nicméně potvrzuje, že čl. 22 Listiny se uplatní i při zveřejnění výzvy k vyjádření zájmu.

³⁵ C-147/13 *Španělské království proti Radě Evropské unie*, ECLI:EU:C:2015:299, bod [31].

Potvrzení skutečnosti, že čl. 22 Listiny nerozšiřuje pravomoci Evropské unie, přinesl případ Izsák a Dabis proti Evropské komisi (T-529/13), ve kterém se navrhovatelé podporovaní Maďarskem bránili odmítnutí registrace jejich občanské iniciativy s názvem „Politika soudržnosti pro rovnost regionů a udržení regionálních kultur,“ jejímž cílem měla být podpora a ochrana regionů, které se etnickými, kulturními, náboženskými nebo jazykovými charakteristikami odlišují od okolních regionů.³⁶ V současné době je čl. 22 Listiny jedním z ustanovení primárního práva, kterého se dovolává další občanská iniciativa zaměřená na podporu a ochranu menšin „Minority SafePack – jeden milion podpisů na podporu rozmanitosti v Evropě.“³⁷ V rozhodnutí o registraci Komise odmítla dva z navrhovaných právních aktů, které dle jejího názoru spadají mimo rámec jejich pravomocí. Jedním z nich byl návrh na „opatření účinná v boji proti diskriminaci a v podpoře rovného zacházení, a to i pokud jde o národnostní menšiny, zejména pak revizí stávajících směrnic Rady v oblasti rovného zacházení, na základě čl. 19 odst. 1 SFEU.“ Komise jej odmítla s odůvodněním, že „pokud jde o orgány Unie, musí bez ohledu na svoji oblast působnosti respektovat „kulturní a jazykovou rozmanitost“ v souladu s čl. 3 odst. 3 SEU a zdržet se diskriminace na základě „příslušnosti k národnostní menšině“ v souladu s čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, přičemž žádné z těchto ustanovení netvoří právní základ pro jakékoli opatření orgánů.“ Článek 19 SFEU pak nemůže být základem pro požadovanou změnu, protože norma na opatření proti diskriminaci příslušníků menšin nepamatuje. Evropská unie tedy nemá pro požadovanou změnu směrnice právní základ.³⁸

Menšinová tématica se okrajově objevila také v případě Runevič-Vardyn a Wardyn (C-391/09). Žadatelé, litevská občanka polské národnosti a polský státní příslušník, kteří vstoupili do svazku manželského a přestěhovali se do Belgie, žádali po litevských orgánech zejména změnu zápisu svých příjmení tak, aby byla v souladu s polským prapřípisem a stejná u obou manželů. To však bylo v rozporu s litevskými předpisy, podle kterých mohla být jména a příjmení v osobních dokladech zapisována pouze v litevštině a za použití znaků, které zná litevský jazyk, a to v zásadě i v případě, že se jednalo o cizího státního příslušníka či vlastního občana jiného než litevského původu. Unijní rozměr byl dán tím, že manželé využili svobody volného pohybu a usazování a rovněž argumentovali diskriminací na základě státní příslušnosti. Soud sice ocitoval čl. 22 Listiny a čl. 3 odst. 3 SEU, ale zároveň v souladu s dřívější judikaturou potvrdil, že ochrana státního úředního jazyka představuje legitimní cíl pro omezení unijních svobod. Posou-

³⁶ T-529/13 *Izsák a Dabis proti Evropské komisi*, ECLI:EU:T:2016:282, bod [102].

³⁷ Iniciativa Minority SafePack – jeden milion podpisů na podporu rozmanitosti v Evropě, reg. č. ECI (2017)000004, registrována dne 3. 4. 2017. *Evropská unie. Občanská iniciativa – oficiální registr* [online]. [8. 5. 2018], dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004/cs?lg=cs>. V současnosti byl ukončen sběr podpisů. Tato občanská iniciativa byla původně předložena k registraci již 15. 7. 2013. Komise ji však rozhodnutím z 13. 9. 2013 odmítla zaregistrovat jako celek, neboť některé z návrhů zjevně nespádají do pravomocí, které umožňují Komisi předložit návrh právního aktu. Rozhodnutí Komise však nebylo řádně odůvodněno a bylo zrušeno rozsudkem Tribunálu T-646/13 *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe proti Evropské komisi*, ECLI:EU:T:2017:59, což umožnilo nové posouzení návrhu občanské iniciativy a její (částečnou) registraci.

³⁸ Tamtéž, Rozhodnutí komise (EU) 2017/652 ze dne 29. března 2017 týkající se navrhované občanské iniciativy s názvem „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“.

zení nezbytnosti a přiměřenosti opatření v daném případě pak nechal na soudu, který předkládal předběžnou otázku.³⁹ Ve výše uvedeném případě dostala přednost národní identita a ochrana státního jazyka před vstřícným krokem k menšinám a cizím státním příslušníkům. Výklad unijního práva by umožňoval i druhé řešení, ke kterému dospěl ve svém stanovisku generální advokát.⁴⁰

Ochranu státního či dokonce regionálního jazyka jako legitimního cíle pro ochranu národní identity potvrdil Soudní dvůr EU také v případě Anton Las proti PSA Antwerp NV (C-202/11), ačkoliv sporná úprava byla shledána nepřiměřenou.⁴¹ Se zajímavou myšlenkou, ke které se však velký senát Soudního dvora nevyjádřil, přišel v této věci generální advokát Jääskinen. Dle jeho názoru se „*zásady jazykové rozmanitosti, která zavazuje pouze unijní orgány a instituce, nemůže dovolávat členský stát vůči občanům Unie, aby odůvodnil omezení základních svobod, kterých se tyto občané mohou domáhat. ... Jinými slovy, tento koncept [jazykové rozmanitosti] nebyl [ve věci Eurojust] použit k odůvodnění vnitrostátních opatření představujících překážky na základě používání jazyků, ale pouze k pochopení vlastního jazykového režimu Unie. Pokud jde o pojem „národní identita“, kterou unijní orgány musí cítit na základě čl. 4 odst. 2 SEU, tato zahrnuje jazykové aspekty ústavního pořádku členského státu, které vymezují zejména úřední jazyk nebo různé úřední jazyky státu, a případně i územní celky, ve kterých jsou posledně uvedené používány. Koncept „národní identity“ se tak týká volby jazyků používaných na vnitrostátní, či dokonce regionální úrovni, zatímco koncept „jazykové rozmanitosti“ se týká mnohojazyčnosti existující na unijní úrovni. Z toho podle mého názoru plyne, že posledně uvedený pojem nepatří mezi důvody, jež lze uplatňovat vůči fyzickým nebo právnickým osobám, které jsou státními příslušníky Unie. Bylo by dokonce paradoxní použít tento základ k tomu, aby členské státy mohly donutit jednotlivce používat ve své komunikaci jiný jazyk než ten, který si sami zvolili.*“⁴² Dopad čl. 22 se podle Jääskina omezuje tedy pouze na unijní úroveň.⁴³ Domnívám se, že tento pohled je poněkud restriktivní. Nelze než souhlasit se závěrem, že by bylo paradoxní ve jménu jazykové rozmanitosti nutit soukromé osoby k užití konkrétního jazyka bez ohledu na jejich volbu. Je však třeba doplnit, že i toto je možné v případě, že je dotčena veřejná sféra, a to např. z důvodu sociální ochrany pracovníků či usnadnění správní kontroly,

³⁹ C-391/09 *Malgožata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn proti Vilnius miesto savivaldybės administracija a další*, ECLI:EU:C:2011:291, zejména body [83]–[88].

⁴⁰ Stanovisko generálního advokáta N. Jääskina C-391/09 *Malgožata Runevič-Vardyn, Łukasz Paweł Wardyn proti Vilnius miesto savivaldybės administracija a další*, ECLI:EU:C:2010:784. Nutno ovšem dodat, že Jääskinen se vůbec nezabýval menšinovou problematikou.

⁴¹ Podobně C-15/15 *New Valmar BVBA proti Global Pharmacies Partner Health Srl*, ECLI:EU:C:2016:464, kde šlo o povinnost vyhotovování faktur v nizozemštině pod sankci neplatnosti. Ani tato úprava nebyla shledána přiměřenou.

⁴² Stanovisko generálního advokáta N. Jääskina C-202/11, *Anton Las proti PSA Antwerp NV*, ECLI:EU:C:2012:456, body [56]–[60]. Upraveno autorkou.

⁴³ Jääskinen se dovolává stanoviska generálního advokáta Madura ve věci C-160/03 *Španělsko proti Eurojustu*, ECLI:EU:C:2005:168. Maduro však princip respektování jazykové rozmanitosti neomezuje nutně na jazykový režim EU. Důraz na něj je dán s ohledem na předložený spor, Maduro však hovoří i o jazyce jako o atributu osobní identity a o jeho propojení s národní příslušností. Příslušnost k národu však dle mého názoru nemusí rovněž znamenat příslušnost ke konkrétnímu státu, resp. ke státu, jehož je osoba příslušníkem. Srov. stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura C-160/03 *Španělské království proti Eurojustu*, ECLI:EU:C:2004:817, zejména body [34]–[37]. Pro doplnění uvádím, že soud se předloženým sporem v případě C-160/03 v meritu nezabýval, neboť žalobu shledal nepřijatelnou.

jak připomněl soud v citovaném rozsudku.⁴⁴ Užívání konkrétního jazyka však může být Unii respektováno, podporováno či zvýhodňováno na základě podpůrných aktivit v oblasti kultury či vzdělávání, a to i na regionální úrovni.⁴⁵ Navíc čl. 22 Listiny může působit i negativně v tom smyslu, že Unie a členské státy při aplikaci unijního práva nemohou přijímat opatření a činit kroky k omezení jazykové rozmanitosti.⁴⁶ Rozmanitost a mnohojazyčnost spíše koexistují vedle sebe a prolínají se, a to na evropské, státní i regionální úrovni. Ve svém sdělení ohledně Nové rámcové strategie pro mnohojazyčnost Komise hovoří o kulturní a jazykové diverzitě jako o obecné hodnotě evropského společenství⁴⁷ a mnohojazyčnost je vnímána spíše jako praktický důsledek rozmanitosti a její podpory.⁴⁸ Rozmanitost přitom EU podporuje i na regionální a lokální úrovni, jinak by Komise nemohla zmiňovat „přibližně 60 dalších původních jazyků a mnoho nepůvodních jazyků, kterými hovoří společenství přistěhovalců“ a zdůrazňovat odpovědnost států za další pokrok v této oblasti i na regionální a místní úrovni, který hodlá podporovat.⁴⁹

Otázku, zda se zásada jazykové rozmanitosti a zákaz diskriminace na základě jazyka vztahuje i na nepůvodní jazyky, si položil předkládající soud ve věci Loutfi Management Propriété intellectuelle SARL proti AMJ Meatproducts NV, Halalsupply NV (C-147/14), ve které šlo o posouzení nebezpečí záměny ochranných známek Společenství, jejichž dominantní slovní prvky zapsané latinským a arabským písmem byly v arabštině. Soudní dvůr se stejně jako v některých výše uvedených případech nezabýval dopadem článku 22 Listiny na předložený případ a věc rozhodl toliko na základě příslušného nařízení.⁵⁰

Ve svém stanovisku ve věci Baris Ünal proti Staatssecretaris van Justitie (C-187/10) vyzdvihla generální advokátka E. Sharpston nutnost mít rozmanitost, na které je EU založená, stále na očích. A nejedná se jen o rozmanitost kulturní, jazykovou a náboženskou, ale i rozmanitost právních systémů a povědomí, které o nich jednotliví občané Unie, ale i třetích států, mají.⁵¹ Článek 22 Listiny lze v tomto kontextu vnímat jako

⁴⁴ C-202/11 *Anton Las proti PSA Antwerp NV*, ECLI:EU:C:2013:239, bod [28].

⁴⁵ Srov. SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 623. Svědčí o tom i aktivity EU ve prospěch menšinových, resp. méně používaných jazyků, neboť vzhledem k tomu, že některé členské státy menšiny na svém území neuznávají, nelze podporu menšinového jazyka vždy zahrnout do podpory národní identity ve smyslu identity členského státu. FRÁNKOVÁ, M.: *Právo na užívání menšinových jazyků v evropském právu*. Diplomová práce obhájená na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, Praha, 2013, s. 64 an.

⁴⁶ Srov. PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 620.

⁴⁷ „... společný domov, v němž je rozmanitost oceňována, a kde jsou naše mnohé mateřské jazyky zdrojem bohatství a mostem k větší solidaritě a vzájemnému porozumění.“ Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Nová rámcová strategie pro mnohojazyčnost, ze dne 22. 11. 2005, KOM(2005) 596, část I.1 Mnohojazyčnost a evropské hodnoty.

⁴⁸ „Mnohojazyčnost se rozumí jak schopnost jednotlivce používat několik jazyků, tak i soužití různých jazykových společenství v jedné zeměpisné oblasti.“ Tamtéž, část I.2 Co to je mnohojazyčnost?

⁴⁹ Srov. Tamtéž, část I.1 a I.2

⁵⁰ C-147/14 *Loutfi Management Propriété intellectuelle SARL proti AMJ Meatproducts NV, Halalsupply NV*, ECLI:EU:C:2015:420, bod [18] a [27]. Srov. PEERS, S. (ed.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Hart, 2014, s. 623 an.

⁵¹ Stanovisko generální advokátky E. Sharpston C-187/10 *Baris Ünal proti Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:2011:510, bod [73]–[74]. Soud se v uvedeném případě čl. 22 Listiny nezabýval.

zviditelnění a potvrzení důležitosti zásady, která již předtím byla v unijním právu zakotvena zejména v článku 3 odst. 3 SEU.

5. ZÁVĚREM

Cesta Evropských společenství od hospodářské a ekonomické integrace k ochraně lidských práv a svobod nebyla jednoduchá a Evropská unie ještě rozhodně není na jejím konci. Jedním z diskutovaných ustanovení je článek 22 Listiny základních práv EU. Jeho úsporné znění přináší o to více otázek. S ohledem na jeho dikci i inspirační zdroje, na které odkazují Vysvětlení k Listině, lze čl. 22 Listiny považovat za zásadu, tedy za programové ustanovení, které samo o sobě nezakládá žádné subjektivní právo, ale je korektivem při unijní normotvorbě a aplikaci unijního práva. Přesto lze v literatuře nalézt i opačné názory, které snad do budoucna otevírají cestu ke kreativní aplikaci tohoto článku Listiny. Ačkoliv čl. 22 mluví toliko o respektu k rozmanitosti, ve Vysvětleních k němu lze nalézt odkazy na ustanovení primárního práva, která zakládají Evropské unii pravomoci k jeho podpoře. Tato podpora, zejména v kulturní oblasti, se neomezuje jen na úroveň unijní a členských států, ale za respektování určitých omezení i na úroveň regionální či dokonce lokální. Podpora rozmanitosti však nemůže překročit limity dané Smlouvami, především zásadu kulturní autonomie a respekt k národní identitě členských států. Klíčová je zde ochrana a podpora jazyka, který je úzce spjat s kulturou. Náboženská rozmanitost je především respektována, neboť EU zde má pouze pravomoc k přijímání vhodných opatření proti diskriminaci z důvodu náboženského vyznání nebo přesvědčení.

Ačkoliv na unijní úrovni ochrana práv menšin v podstatě neexistuje, je v této souvislosti článek 22 Listiny zmiňován. Jeho dopad v současnosti není velký a jeho potenciál v této oblasti je sporný. Přesto mělo jeho začlenění do Listiny základních práv EU velký význam v tom, že byla zdůrazněna role rozmanitosti jako jedné ze základních hodnot Unie. Je-li rozmanitost respektována, pak by neměla být neodůvodněně omezována. Je třeba podotknout, že jazyková rozmanitost se nevyčerpává výlučně úředními jazyky členských států. Vzhledem ke kreativitě Soudního dvora EU i aktivitám veřejnosti v rámci občanské iniciativy a naléhání Evropského parlamentu nelze do budoucna vyloučit posun čl. 22 Listiny směrem k ochraně menšin.

V recentní judikatuře Soudního dvora EU nehraje čl. 22 Listiny významnou roli. Na této skutečnosti nezměnila nic ani jeho závaznost po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Účastníci řízení i soudy předkládající předběžné otázky se čl. 22 Listiny dovolávají podpůrně k jiným ustanovením smluv, často se jedná o zákaz diskriminace. Soudní dvůr EU se pak k jeho aplikaci dosud nevyjádřil a pro řešení předložených případů si vybírá jiná a lépe etablovaná ustanovení Smluv či Listiny. Zásada jazykové a kulturní rozmanitosti bývá pouze zmiňována a je tedy zřejmé, že je v evropském společenství dobře zakořeněna.

Mgr. et Mgr. Martina Brčáková
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
martinabrcakova@seznam.cz