

Bezpečnostní dimenze Smlouvy o Ústavě pro Evropu

Zbyněk Dubský

Abstrakt

Vytváření bezpečnostní dimenze evropského integračního procesu pomocí budování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zejména Evropské bezpečnostní a obranné politiky se od konce devadesátých let minulého století stává ambiciózním a zároveň nejdynamičtějším projektem v rámci EU. Stať zohledňuje tento dynamický vývoj, zamýšlí se nad jeho příčinami a analyzuje pokrok v této oblasti, přičemž se primárně soustředí na analýzu bezpečnostní dimenze ústavní smlouvy včetně inovativních prvků.

Klíčová slova: bezpečnost v ústavní smlouvě, bezpečnostní dimenze evropského integračního procesu, Společná zahraniční a bezpečnostní politika, Evropská bezpečnostní a obranná politika.

Security Dimension of the Constitutional Treaty

Abstract

Since the end of the 1990's, formation of a security dimension of the European integration process by building the Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy in particular has become an ambitious as well as the most dynamic project within the EU. The essay takes into account this dynamic development, ponders on its causes and analyzes the progress in this area, focusing primarily on the analysis of security dimension of the Constitutional Treaty, including its innovative elements.

Keywords: security in Constitutional Treaty, security dimension of the European integration process, Common Foreign and Security Policy, European Security and Defence Policy.

JEL classification: F00

EU jako aktér v oblasti ochrany lidských práv

Štěpánka Zemanová¹

V průběhu posledních patnácti let se jak uvnitř EU, tak v jejích vztazích se třetími zeměmi dynamicky rozvíjela ochrana lidských práv. V obou případech se stavělo na řadě dřívějších výsledků, ale vývoj byl natolik rychlý, že získala kvalitativně zcela nových rozměrů.

Ve vnější dimenzi, která zahrnuje podporu ochrany lidských práv ve vztazích s nečlenskými zeměmi a řešení otázek souvisejících s lidskými právy na různých multilaterálních fórech, včetně platform různých mezinárodních institucí, se rozšířila podpora demokratizace, respektu k lidským právům, rozvoje právního státu a dobré správy. Největší přitom postupovala v regionu střední a východní Evropy, kde se od prvotní politické a ekonomické pomoci při realizaci transformačních procesů dospělo přes asociační dohody až k plnému členství 8 států v EU. Patrná byla ovšem i jiných částech světa. Zde zavedla systém pobídek a hrozeb směřujících k prosazení demokratizačních kroků v totálních a autoritativních režimech. Zpravidla úzce souvisela s poskytováním rozvojové pomoci a obchodními vztahy EU s příslušnými zeměmi.

Když se někdy nepostupovalo zcela systematicky a aktivita EU odrážela nejednotu mezi jejími členy (zejména mezi bývalými koloniálními mocnostmi na straně jedné a skupinou tzv. moralistických států, zahrnující především severské země a Nizozemí, na straně druhé), Unie se v oblasti ochrany lidských práv v globálním měřítku zařadila mezi klíčové aktéry a přebrala část odpovědnosti, která dříve ležela na bedrech jiných aktérů mezinárodních vztahů.² Její pozici ještě upevnila praxe zařazování klauzulí o lidských právech do smluv uzavíraných s nečlenskými zeměmi, zvýšený důraz, kladený státy EU na lidská práva v Organizaci spojených národů, Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a Radě Evropy, a větší zapojení do akcí směřujících k prevenci a urovnávání krizí a k pomoci při realizaci svobodných voleb.

Vnitřní dimenze ochrany lidských práv, která se vztahuje na osoby pobývající na území Unie³ a ovlivňuje tak především jejich vztahy se členskými státy, orgány EU a případně jako celkem, se posunula od dílčí úpravy některých aspektů převážně na politické bázi, k vynutití praxe především v sociálních záležitostech, ke komplexnímu pojetí s pevnější podporou v *acquis communautaire*. Díky tomu Unie i zde zvýšila svou váhu a vhodně doplnila činnost členských zemí, na jejichž bedrech dosud ležela rozhodující část odpovědnosti.

¹ Mgr. Štěpánka Zemanová, Ph.D., je odbornou asistentkou ve Středisku mezinárodních studií Jana Masaryka, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze.

² Smith, K. E. – Light, M., eds.: *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, str. 185–201; Kubicek, P. J.: *The European Union and democratization*, Routledge, London, 2003, str. 4–7.

³ I. občanů EU, resp. členských států EU (a to i v případech, kdy se nacházejí mimo teritorium Unie), a cizinců pobývajících krátkodobě či dlouhodobě v EU.

Právě změny ve vnitřní dimenzi a jejich význam v kontextu rozvoje integračního procesu budou předmětem následujícího článku. Stať nejprve zhodnotí výsledky dosažené v oblasti lidských práv uvnitř Evropských společenství před rokem 1990. Poté se pokusí ukázat, v čem spočívají hlavní posuny v posledním období a kde zůstávají nejzávažnější nedostatky. V závěru se zde objeví též zamyšlení nad tím, jaké změny by bylo možné očekávat, pokud by vstoupila v platnost Ústavní smlouva v podobě schválené v roce 2004, případně jaké by byly vhodné další úpravy z pohledu lidských práv. Z metodologického hlediska se opře především o analýzu a komparaci dokumentů tvořících primární legislativu Unie, s doplněním o analýzu historických souvislostí, za nichž uvedené dokumenty vznikaly.

Vzhledem k odlišnému charakteru vnitřní a vnější dimenze unijní ochrany lidských práv se vnitřní dimenze sleduje samostatně. Vnější dimenzi bude věnována pozornost zejména ze tam, kde zřejmě souvisí s vnitřními záležitostmi a její objasnění se tudíž jeví pro zkoumanou problematiku jako nezbytné.

Sociální politika jako prvopočátek ochrany lidských práv v Evropských společenstvích

Evropská společenství nebyla při svém vzniku konstruována jako organizace, které by ve své agendě měly lidským právům věnovat širší prostor. Všechny zakladatelské země patřily současně mezi členy Rady Evropy, kde již v roce 1950 vznikla „Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách“, obsahující rozsáhlou úpravu občanských a politických práv s propracovaným kontrolním mechanismem, a kde se politickou i právní cestou řešily také další aspekty této problematiky. Přesto se Společenství otázkám spadajícím do sféry ochrany lidských práv nemohla vyhnout, neboť v některých případech úzce souvisely s hospodářskými záležitostmi a musely se současně s nimi ošetřovat.

Prvním problémem, který se dostal v oblasti lidských práv na pořad jednání, byl vztah mezi sociálními standardy a konkurenceschopností. Sociální práva měla v období začátku evropského integračního procesu své místo ve vnitrostátních právních řádech, ale činné země nebyly příliš zainteresovány na jejich obecnější právně závazné úpravě na mezinárodní úrovni. V průběhu budování Společenství se objevilo několik důvodů, proč takový trend změnit.

Už při přípravě pařížské smlouvy, na jejímž základě došlo k vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), i římské „Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství“ (EHS)⁴ vyjednávači upozorňovali, že liberalizace obchodu s následným vybudováním celní unie a společného trhu bude znamenat pro firmy růst konkurence. S tím měla souviset reorganizace a omezování méně rentabilních výrobních s negativním dopadem na některé skupiny zaměstnanců, jimž by bylo třeba pomoci při získávání nových míst. Konkurenceschopnost přitom do určité míry souvisela i s prostředky, které firmy vynakládají na sociální zabezpečení. Do výhodnějšího postavení by se dostaly podniky ze zemí s nižšími platy a nižším sociálním standardem.⁵

Pokud měla šestice států sdružená v ESUO a EHS vytvořit celní unii a posléze i společný trh, muselo dojít k harmonizaci sociálních opatření tak, aby nestála v cestě hospodářské soutěži. Ve smlouvě o založení ESUO i ve smlouvě o založení EHS proto členské státy

4 Vzhledem k okrajové souvislosti s lidskými právy zde, ani v dalším textu, není věnována pozornost EURATOMU.

5 Pinder J.: Evropské společenství, Budování unie, Nadace Jiřího z Poděbrad pro evropskou spolupráci, Praha, 1994, str. 111–112.

se zavázaly, že budou podporovat zlepšování životní úrovně a pracovních podmínek zaměstnanců a že se současně vynasnaží, aby se zde vyrovnávaly rozdíly, které existují mezi členskými zeměmi.⁶ Mezi nástroje pro naplnění uvedených cílů se zařadila úzká spolupráce mezi vládami a předkládání studií o otázkách souvisejících se zaměstnaností, pracovním právem a podmínkami výkonu práce.⁷ K financování sociální politiky byl na základě této smlouvy v roce 1960 vytvořen Evropský sociální fond.⁸

O harmonizaci sociálního zákonodárství usiloval nejprve Vysoký úřad ESUO a poté v rámci Komise EHS. Vysoký úřad zde inicioval zejména výzkumné programy. Komise sociálních otázkách snažila vyvolat širší diskusi a od roku 1963 také přicházela z prvního legislativními návrhy. Aktivita Vysokého úřadu a Komise se však nesetkávaly s přílišnou odezvou ve členských státech. V důsledku toho se rovněž stávaly předmětem osvědčených sporů v Radě ministrů a při hlasování se téměř nikdy nepodařilo dospět ke kladným rozhodnutím. Proto Komise postupně přešla do defenzivy. Společné kroky napříště navrhované pouze v případech, kdy je bylo možné spojit s řešením problémů týkajících se trhu. Vyzřejšímu pokroku tak došlo pouze při zajišťování sociálního zabezpečení občanů členských států, kteří vykonávají své povolání v jiném členském státě.⁹

Volný pohyb pracujících

Úprava postavení občanů zaměstnaných a podnikajících na území jiného členského státu se stala nezbytnou, když v roce 1968 mělo skončit přechodné období stanovené ve smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství pro zavedení volného pohybu pracujících. Proto bylo v říjnu 1968 přijato nařízení umožňující občanům členských států, aby se ucházeli o práci na celém teritoriu Společenství. Toto nařízení současně potvrdilo zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti a umožnilo, aby se spolu s pracovníkem přesunuli do jiného členského státu i jeho rodinní příslušníci.¹⁰

Současně s nařízením vznikla i směrnice zjednodušující při přesunech pracujících mezi zeměmi formality spojené s přechodem hranic. Další právní normy, přijaté ve stejném období, se týkaly zemědělců a některých obchodníků, kteří své povolání vykonávali jako samostatně výdělečně činné osoby. Pro určité typy živnostníků nebo lidí se svobodným povoláním však potřebná legislativa nevznikla.

Jistou dobu se zdálo, že ve Společenství existují dvě skupiny pracovníků – jedna využívající právo volného pohybu a druhá, která toto právo využívat nemůže. S uvedeným stavem sice nesouhlasil Evropský soudní dvůr a v roce 1974 proti němu vystoupil v rozhodnutí ve věci *Reyners*¹¹, v praxi ovšem byla existence pracovníků, jimž je volný pohyb nemožný ještě po další dvě dekády realitou. O odstranění překážek např. v podobě problémů při uznávání kvalifikace u lékařů, právníků nebo architektů se začalo usilovat až

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství ve znění z roku 1957, čl. 117 (dnes v pozměněné podobě čl. 136).

Tamtéž, čl. 118 (dnes v pozměněné podobě čl. 137).

Tamtéž, čl. 123–124, (dnes v pozměněné podobě čl. 146–148).

Fiala, P. – Pitrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2003, str. 462–463.

Šlo o nařízení 1612/68.

¹¹ Rozsudek č. 2/74.

v souvislosti s dokončováním jednotného vnitřního trhu v druhé polovině 80. let. Poslední významná směrnice v této oblasti vznikla teprve v roce 1998.¹²

Pokroky v 70. a 80. letech

Na přelomu 60. a 70. let se vedle Komise se o posun v oblasti ochrany lidských práv na platformě EHS začal zasazovat také Evropský soudní dvůr. Díky němu se ochrana lidských práv přestala omezovat na oblast sociálních otázek a nabyla širších rozměrů.

V roce 1970 v odůvodnění rozsudku v případě „Internationale Handelsgesellschaft GmbH. v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel“¹³ Evropský soudní dvůr konstatoval, že úcta k právům jednotlivce patří k základním principům, jejichž dodržování musí jako hlavní soudní instituce Společenství ve své praxi chránit. Současně se zde Soud v souvislosti s ochranou základních lidských práv poprvé odvolal na ústavní tradice sdílené členskými státy. V roce 1977 správnost takového postupu potvrdila a význam základních práv vyplývajících z ústavních tradic členských států zdůraznila Společná deklarace základních práv, přijatá Komisí, Evropským parlamentem a Radou ministrů.¹⁴

V uvedených iniciativách začalo krystalizovat specifické pojetí ochrany lidských práv v integračním procesu, pro něž se zde vžilo označení **základní práva**. Pojem základní práva, poprvé použitý Evropským soudním dvorem a inspirovaný patrně německým ústavním právem, je přitom poněkud obtížně uchopitelný a odlišitelný od klasického pojmu lidská práva. Nejprve se užíval zejména pro označení tzv. tvrdého jádra lidských práv, tedy práva zakotvená v klíčových mezinárodních dokumentech, věnovaných lidským právům ve formě povinností států, od nichž nelze ustoupit a u nichž se postupně šíří přesvědčení, že jsou závazná pro všechny země¹⁵. Později došlo k jeho rozšíření na práva, obsažená v ústavách členských zemí Společenství (resp. Unie). Na rozdíl od přirozenoprávního pojetí lidských práv,¹⁶ které odráží vlastnosti člověka dané jeho přirozenou biologickou a sociální podstatou, tím pojem základní práva získal výrazně pozitivistický charakter, reflektující právní úpravu v platných dokumentech.¹⁷ Prvním zdrojem úpravy základních práv na úrovni Společenství se staly obecné právní zásady, formulované Evropskými soudním dvorem v jeho judikatuře. Později (jak bude dále zmíněno) došlo k úpravě základních práv i v primární a sekundární legislativě Společenství, resp. Unie.

12 Tokar, I., *Jednotný vnitřní trh – volný pohyb osob* – dostupné z www.euroskop.cz (10. 8. 2004).

13 Jde o případ č. 11/70.

14 Alston, P., ed.: *The EU and human rights*. Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 794–795. Judová, E.: *The Position of the Protection of Human Rights in a Legal System of the European Union*. In: Pařízková, L. – Takásová, K.: *European Integration – Impact of Globalization*. The Jan Masaryk Centre of International Studies, Praha, 2000, str. 83. Šišková, N.: *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. ASPI, Praha, 2003, str. 35.

15 K problematice tvrdého jádra lidských práv se vyjadřuje např. Sudre. Podle něj je tvrdé jádro lidských práv „velice omezené“ a zahrnuje pouze čtyři práva. „Tato čtyři elementární práva představují práva jednotlivce, která se vztahují k tělesné a morální integritě člověka a ke svobodě: právo na život, právo nebýt mučen ani podrobován nelidskému a či ponižujícímu zacházení, právo nebýt držen v otroctví ani v nevolnictví, právo na zákaz zpětné účinnosti trestního zákona. Jedná se o základní normy, z nichž mají prospěch všichni a všude, za všech okolností.“ – Sudre, F.: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno: Masarykova univerzita Brno a Evropské informační středisko Univerzity Karlovy, 1997, str. 132.

16 Z přirozenoprávního pojetí vycházejí např. Mezinárodní pakty o lidských právech, přijaté na půdě OSN, nebo základní instrumenty Rady Evropy.

17 Rozlišením pojmů lidská práva a základní práva se podrobněji zabývá např. Šišková, N.: *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. ASPI, Praha, 2003, str. 14–15 nebo Šturma, P.: *Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva*. Bulletin advokacie, ročník 2004, č. 7–8, Česká advokátní komora, Praha, 2004, str. 20–21.

Přes uvedené iniciativy však v 70. letech nadále zůstaly klíčovou součástí agendy ochrany lidských práv sociální aspekty a volný pohyb. Význam sociálních aspektů navíc ještě vzrostl díky tomu, že se na nich zejména na začátku této dekády podařilo více zasazovat jednotlivé vlády.

Na summitech v Haagu v prosinci 1969 a v Paříži v říjnu 1972 se pozitivně projevila ochota integračních postojů, k nimž došlo ve Francii po pádu prezidenta Charlese De Gaulle. Německu po volebním vítězství sociální demokracie, vedené Willy Brandtem. Svou roli pravděpodobně sehrála i příprava prvního rozšíření, při němž do Společenství vstoupily Velká Británie, Dánsko a Irsko. Zvýšený zájem o sociální politiku vyústil ve využívání akčních programů s úkoly formulovanými zpravidla ve střednědobém časovém horizontu. Akční programy se soustředily např. na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, uplatňování principu rovného postavení mužů a žen při výkonu zaměstnání nebo na zapojování znevýhodněných skupin osob do pracovního procesu.

O několik let později se ovšem možnosti realizace sociálních opatření na úrovni Společenství opět omezily. Stalo se tak v důsledku zhoršené ekonomické situace Společenství, zapříčiněné ropnými šoky, surovinovou krizí, nestabilitou devizových trhů a nedostatky hospodářské politiky ovlivněné keynesiánskou ekonomickou doktrínou.

V roce 1972 se uskutečnila reforma Evropského sociálního fondu a posléze se podařilo prosadit i několik legislativních kroků, směřujících ke zvýšení bezpečnosti práce a zlepšení péče o zdraví zaměstnanců, k zaručení rovných příležitostí a k ochraně zaměstnanců v případech, kdy vůči nim zaměstnavatelé z důvodu finančních problémů nemohu plnit své závazky. V mnoha aspektech však vážlo plnění sociálních akčních programů a nedařilo se dohodnout strategii k překonání nezaměstnanosti, která se postupně zařazovala mezi nejvýznamnější problémy členských zemí.¹⁸

Jednotný evropský akt

Neschopnost najít společný postup proti nezaměstnanosti ukázala ještě jasněji než v dřívějších obdobích, že nástroje, kterými jsou vybaveny komunitární orgány v oblasti sociální politiky na základě Pařížské smlouvy a Římských smluv, nedostačují. V reakci na nepříznivý vývoj se v 80. letech rozpoutala debata, jak sociální politiku reformovat. Záhy se naskytl i šance, jak pro reformu vytvořit legislativní základ, neboť začala příprava prvního z klíčových smluv v podobě Jednotného evropského aktu (JEA).

Šance ke změnám na poli sociální politiky, kterou přijímání JEA nabízelo, se však nepodařilo využít. I když členské státy v preambuli Jednotného evropského aktu vyjádřily své schodlání „společně pracovat k podpoře demokracie na bázi základních práv přiznaných ústavách a v zákonech členských států, v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v Evropské sociální chartě,¹⁹ zejména svobody, rovnosti a sociální spravedlnosti“, nad rámec dosavadní úpravy se objevily pouze závazky věnovat pozornost zlepšování

18 Fiala, P. – Pitrová, M.: *Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury*. Brno, 2003, str. 463–464.

19 „Evropská sociální charta“ je dokumentem Rady Evropy z roku 1961.

pracovního prostředí, zdraví a bezpečnosti pracujících,²⁰ rozvíjet sociální dialog mezi vedením podniků a pracujícími²¹ a posilovat hospodářskou a sociální soudržnost.²²

Vedle omezených změn v primární legislativě ES, na které navázalo několik dílčích programů i úprava využívání peněžních fondů Společenství, se ale ve druhé polovině 80. let podařilo odstartovat sérii jednání mezi zástupci zaměstnanců sdružených v Evropské konfederaci odborových svazů a reprezentací zaměstnavatelů spojených v Evropské konfederaci průmyslových a zaměstnavatelských svazů, označovanou podle místa konání jako „proces z Val Duchesse“. V roce 1988 vznikla též studie nazvaná Sociální dimenze vnitřního trhu, která navrhovala nová opatření na zlepšení v již dříve sledovaných oblastech volného pohybu pracovníků, hospodářské a sociální soudržnosti, zaměstnanosti a vzdělávání a životních a pracovních podmínek zaměstnanců.

Charta základních práv zaměstnanců a sociální klauzule Maastrichtské smlouvy

V souvislosti se studií Sociální dimenze vnitřního trhu, předloženou komisařem pro sociální otázky, Španělem Manuelem Marinem, zazněla výzva, aby Společenství obecně upravilo postavení pracujících přijetím listiny sociálních práv. Na tuto výzvu zareagovaly pozitivně členské státy, které svým občanům ve vnitrostátním zákonodárství zaručovaly vysoký standard sociální ochrany (tj. především Francie, Dánsko a Německo). Proti se naopak postavila Velká Británie, jejíž konzervativní vláda, v čele s Margaret Thatcherovou, již delší dobu sledovala mezinárodní trendy ve vývoji ochrany sociálních práv s nelibostí a snažila se bránit tomu, aby pronikaly do vnitrostátního zákonodárství.

V průběhu příprav evropské listiny sociálních práv se ukázalo, že Britové jsou ochotni akceptovat pravidla týkající se volného pohybu pracovní síly, ochrany zdraví, bezpečnosti při práci nebo práva na sdružování v odborech. Nepříjemnou se však pro ně stala navrhovaná regulace maximální délky pracovní doby, minimální mzdy či práva pracujících na účast při řízení podniku.

Komise ES i ostatní členské státy se snažily neshody s Británií překonat. Přes řadu ústupků, které učinily, však Brity nepřiměly, aby listinu akceptovali. Právně nezávazný dokument, s přesným názvem „Evropská charta základních sociálních práv zaměstnanců“, se tedy na zasedání Evropské rady ve Štrasburku v prosinci 1989 stal vyjádřením politické vůle pouze 11 z 12 členů Společenství.²³

V následujícím období diskuse o sociální politice pokračovala na jedné ze dvou mezinárodních konferencí²⁴ svolaných k prohloubení integračního procesu a k přeměně Společenství v Evropskou unii. I zde však jednání komplikovaly neshody s Velkou Británií.

20 Jednotný evropský akt, čl. 21 (příslušný text doplněn do Smlouvy o EHS jako čl. 118A, dnes v pozměněné podobě obsaženo v čl. 137).

21 Jednotný evropský akt, čl. 22 (příslušný text doplněn do Smlouvy o EHS jako čl. 118B, dnes v pozměněné podobě obsaženo v čl. 138).

22 Tamtéž, čl. 23 (příslušný text doplněn do Smlouvy o EHS jako hlava V, dnes v pozměněné podobě obsaženo v hlavě XVII).

23 Pinder, J.: Evropské společenství, Budování unie. Nadace Jiřího z Poděbrad pro evropskou spolupráci, Praha, 1994, str. 113, Fiala, P. – Pitrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2003, str. 468–469, Weidenfeld, W. – Wessels, W., eds.: Europa von A – Z, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1997, str. 303.

24 Šlo o konferenci zaměřenou na hospodářskou a měnovou unii.

stanoviska přivedla i tentokrát jednání na pokraj krize, ale na rozdíl od předcházejícího se nakonec podařilo dospět ke kompromisu.²⁵

Na základě Smlouvy o Evropské unii došlo k rozšíření dosavadních sociálních klauzul obsažených v primární legislativě Společenství, o méně citlivá ustanovení týkající se vzdělávání a odborného vzdělávání a mládeže.²⁶ Nově byly též doplněny pasáže věnované rozkvětu kultur členských států, kulturní výměny a ochrany kulturního dědictví, zajišťování vysoké úrovně ochrany lidského zdraví²⁸ a ochrany spotřebitele.²⁹

Pro všechny členské státy s výjimkou Velké Británie, se stal navíc právně závazným protokol o sociální politice, který umožňoval, aby pokračovaly v cestě zahájené Sociální smlouvou v roce 1989 a aby za tímto účelem využívaly orgány EU. Zároveň také modifikoval některé rozhodovací procedury tak, aby je místo „Dvanáctky“ mohla využít „Jedenáctka“. Sociální protokol se stala Dohoda o sociální politice,³⁰ obsahující cíle sociální politiky. Při zachování rozmanité vnitrostátní praxe Dohoda Unii poskytla větší prostor k tomu, aby podporovala a doplňovala aktivity jednotlivých zemí a přinesla rovněž průlom v oblasti rozhodování. Zatímco dosud byla převážná část rozhodnutí přijímána jednomyslně, nyní se rozšířil okruh oblastí, kde postačila kvalifikovaná většina.³¹ S Velkou Británií se podařilo dohodnout alespoň na Protokolu o sociální soudržnosti, směřujícímu k vytvoření Fondu sociální solidarity, který by zajišťoval prostředky pro podporu ekonomického a sociálního rozvoje méně vyspělých členských států a jejich přibližování vyspělejším zemím.

V popředí zájmu zůstala sociální politika i po Maastrichtu. Jejím ústředním tématem byla stále nezaměstnanost, s níž se Společenství zatím nevypořádalo. S analýzou příčin problematického stavu a s návrhy na jejich překonání v podobě bílé knihy „Růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost: výzvy a cesty vpřed do 21. století“ vystoupila v prosinci 1993 Evropská komise. O šest měsíců později zveřejnila též bílou knihu „Evropská sociální politika – Cesta vpřed pro Unii“ věnovanou především otázkám trhu práce. K důležitým iniciativám patřilo dále vyhlášení druhého Sociálního akčního programu, přijetí směrnice ukládající větším firmám povinnost informovat zaměstnance o ekonomické situaci, záměrech a výsledcích podniku, vydání zprávy „Evropa občanských a sociálních práv“, svolání Evropského fóra pro sociální politiku k vyhodnocení této zprávy nebo zveřejnění francouzského memoranda o evropském sociálním modelu.³²

Lidská práva v Maastrichtské smlouvě

Prostřednictvím Maastrichtské smlouvy se Společenství nepokoušelo překonat jen otázku integračního procesu vzniklé v 70. a 80. letech. Reagovalo též na pokles zájmu občanů

25 Fiala, P. – Pitrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2003, str. 470.

26 Smlouva o založení Evropského společenství ve znění pozměněném Maastrichtskou smlouvou, čl. 126 – 127 (dnes v pozměněné podobě čl. 149 a 150).

27 Tamtéž, čl. 126 (dnes čl. 149).

28 Tamtéž, čl. 129 (dnes v pozměněné podobě čl. 152).

29 Tamtéž, čl. 129a (dnes v pozměněné podobě čl. 153).

30 Přesný název zní Dohoda o sociální politice, uzavřená mezi členskými státy Evropského společenství s výjimkou Spojeného království Velké Británie a Irska.

31 Tamtéž, čl. 2–7.

32 Weidenfeld, W. – Wessels, W., eds.: Europa von A – Z, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1997, str. 303–304, Fiala, P. – Pitrová, M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2003, str. 473–474.

nů členských států o společné záležitosti, který se ukazoval ve výsledcích průzkumů veřejného mínění a o němž svědčila i nízká účast voličů při volbách do Evropského parlamentu. Proto Maastrichtská smlouva vedle výrazného posunu v oblasti sociální politiky přinesla i celkový průlom v ochraně lidských práv. Evropské společenství se na jejím základě nemělo přetvořit jen v hospodářskou a měnovou unii se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou a spoluprací v oblasti justice a vnitřních věcí. Mělo být i otevřeným demokratickým prostorem, s nímž se jeho obyvatelé mohou identifikovat.

Uvedený záměr se odrazil již v preambuli Maastrichtské smlouvy, když signatáři potvrdili svou „oddanost principům svobody, demokracie a úcty k lidským právům a základním svobodám a právnímu státu“. Dále se ukázal v hlavě I., čímž se poprvé lidská práva odrazila v textu smlouvy mezi členskými státy. Hlava I. stanovila jako jeden z cílů vytváření Unie posilování ochrany práv a zájmů státních občanů členských států³³ a zároveň se v ní konstatovalo, že Unie bude respektovat „základní lidská práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950, a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako všeobecné právní zásady Společenství“.³⁴

Ke konkrétním opatřením směřujícím k tomu, aby se změnil pohled obyčejných lidí na evropské struktury, patřilo vytvoření zvláštního institutu občanství Unie, garantujícího přístup k volbám do komunálních orgánů a do Evropského parlamentu ve kterémkoli členském státě, volnost pohybu a pobytu uvnitř Unie a zvýhodněné poskytování pomoci diplomatickými nebo konzulárními úřady v zahraničí.³⁵ Dalším významným krokem k posílení ochrany práv obyvatel EU se v Maastrichtu stalo zavedení funkce evropského ombudsmana, u něhož si občané členských zemí EU i některé další osoby mohou stěžovat na nesprávný postup institucí Společenství.³⁶

Podobně, jako tomu bylo v případě sociální politiky, se ale vyskytly státy, které vůči občanství vyjadřovaly své výhrady. Nejrazantněji vystoupilo patrně Dánsko, jehož obyvatelstvo odmítlo Maastrichtskou smlouvu v referendu. Při jednáních s ostatními členskými státy na zasedání Evropské rady v Edinburghu, kde se řešila krizová situace způsobená odmítavým postojem dánských voličů, si Dánsko vymínilo, že bude k občanství Unie moci vznášet výhrady, pokud by začalo přerušovat rámec doplňkového nástroje, existujícího vedle jednotlivých státních občanství a rozšiřujícího státní občanství o určitá nadstavbová práva. Později se ukázalo, že dánský postoj sdílí většina členů EU. Vztah mezi státní příslušností a evropským občanstvím jako jejím doplňkem byl do ustanovení věnovaných občanství³⁷ doplněn Amsterodamskou smlouvou.³⁸

Vedle úprav bezprostředně souvisejících se zlepšením postavení občanů členských států EU se v Maastrichtské smlouvě ochrany lidských práv v rámci Unie týkaly i principy subsidiarity, demokratičnosti a transparentnosti. Podle představ účastníků mezivládní konference se tyto principy vztahovaly především k rozhodovacím procesům. Uplatnění však

se též v dalších aktivitách EU, uvnitř jednotlivých členských států a ve vnější politice členským zemím.

Při detailnějším pohledu se souvislost s ochranou lidských práv objevila také v celé řadě nově zavedených nebo modifikovaných aktivit Společenství. V rámci tzv. prvního pilíře, za nějž se považují reformovaná Evropská společenství,³⁹ šlo vedle již uvedené sociální politiky především o volný pohyb osob. Zatímco před přijetím Maastrichtské smlouvy možnost volného pohybu po Společenství existovala pouze ve vztahu k pracujícími některým skupinám podnikatelů, případně jejich rodinným příslušníkům, nyní ji na základě úpravy evropského občanství, měli získat všichni občané Unie.⁴⁰

K zavedení volného pohybu pro všechny občany EU však nebylo možno přistoupit autarkicky. Jeho realizace vyžadovala další legislativní kroky. Vedle dokumentů schválených Radou ministrů sehrály významnou roli tzv. Schengenské dohody, uzavřené mezi Francií, Německem a státy Beneluxu a posléze přijaté též ostatními členskými státy, s výjimkou Velké Británie a Irska. Tyto dohody směřovaly k postupnému odbourání hranic uvnitř Společenství.⁴²

Je pochopitelné, že se Schengenské dohody dotýkaly také pohybu osob ze třetích zemí do Společenství. Zde šlo o úpravu velmi citlivou, neboť souvisela s přistěhovalectvím a imigrační politikou.⁴³ V ekonomické situaci, která ve Společenství panovala při dokončování vnitřního trhu a vytváření Unie, nebylo možné trvale přijímat větší počet osob, aniž by hrozilo nárůst nezaměstnanosti a s ním spojené sociální otřesy. Pobytům, jejichž délka nepřesahuje 3 měsíce,⁴⁴ se kladly překážky pouze v případech, kdy ohrožily zájmy a bezpečnost přijímajících států. Příliv cizinců, přicházejících za účelem usazení (resp. dlouhodobého pobytu), však měl být omezen na již zmiňované rodinné příslušníky osob žijících na území Společenství, na takové jednotlivce, kteří jsou schopni na tomto území investovat a případně najít i nová pracovní místa a na běžence, jejichž přijetí požadovaly mezinárodní smlouvy, zejména ženevská „Úmluva o právním postavení uprchlíků“.^{45, 46}

K dalším otázkám, obsaženým v Schengenských dohodách, patřila policejní a justiční spolupráce. Zvláštní pozornost byla rovněž věnována vytvoření informačního systému, au-

1) ESUO, EHS a Evropské společenství pro atomovou energii.

Smlouva o založení Evropského společenství ve znění pozměněném Maastrichtskou smlouvou, čl. 8a (dnes v pozměněné podobě obsaženo v čl. 18), Alston, P., ed.: The EU and human rights, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 518–521.

Konkrétně šlo o „Dohodu mezi vládami států hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích“ a o „Úmluvu podepsanou dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích“.

Fiala, P. – Pitrová M.: Evropská unie. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2003, str. 600–607, Druláková, R.: Vnitřní bezpečnost Evropské unie. Prostor svobody, bezpečnosti a práva, Oeconomica, Praha, 2005, str. 23–36.

Vedle Schengenských dohod problematiku azylu upravovala též „Dublinská konvence, týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl, podané v jednom z členských států Evropských společenství“ z roku 1990 a hlava VI Maastrichtské smlouvy.

Přisněji 3 měsíce vcelku nebo maximálně 3 měsíce při opakovaném pobytu v průběhu půl roku – do této kategorie spadají především tzv. turistické pobyty.

Úmluva o právním postavení uprchlíků je dokumentem OSN z roku 1951.

Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě, Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, 208/1993 Sb., hlava II.

33 Smlouva o Evropské unii, čl. B (dnes v pozměněné podobě čl. 2).

34 Tamtéž, čl. F (dnes v pozměněné podobě čl. 6).

35 Smlouva o založení Evropského společenství ve znění pozměněném Maastrichtskou smlouvou, čl. 8–8c (dnes v pozměněné podobě obsaženo v čl. 17–22).

36 Předmětem stížnosti však nesmí být postup soudních orgánů EU při jejich soudní činnosti.

37 Jde o čl. 17 (dříve čl. 8) odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství.

38 Zemanová, Š.: Malé státy v evropském integračním procesu. Příklad Dánského království. In: Evropská unie a právo. Úhlava, o. p. s. Klatovy, 2003, str. 16.

tomaticky zpřístupňujícího záznamy o osobách a věcech, potřebné pro účely hraničnické a jiných policejních a celních kontrol, pro vydávání víz nebo vydávání povolení k pobytu.⁴⁷

Amsterodamská smlouva

Na zásadní změnu celkového přístupu k problematice lidských práv, uskutečňovanou v souvislosti s přijetím Smlouvy o Evropské unii, navázali představitelé členských států EU na mezivládní konferenci, svolané v letech 1996 a 1997 ke zhodnocení nových politík a nových forem spolupráce v rámci Unie a k jejich případné úpravě. Během svých jednání vedle dosavadní oddanosti „principům svobody, demokracie a úcty k lidským právům a základním svobodám a právnímu státu“⁴⁸ potvrdili též „oddanost základním sociálním právním zásadám“, jak jsou vymezena v Evropské sociální chartě a v Chartě základním sociálním právním zaměstnanců, a rozhodnutí „usnadnit volný pohyb osob a zároveň zajišťovat bezpečnost a ochranu svých národů, vytvořením prostoru svobody, bezpečnosti a práva“⁴⁹.

V souladu s těmito záměry účastníci mezivládní konference doplnili cíle Evropské unie o úkol „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu a přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti“.⁵⁰ Dále vyzdvihli, že „Unie je založena na zásadách svobody a demokracie, právního státu a dodržování lidských práv a základních svobod“⁵¹, které jsou společné všem členským státům, a že „uznává národní identitu svých členských států“.⁵² Dohodli se i na sankcích v případě, že by některá členská země zmíněné zásady závažným způsobem porušovala. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po získání souhlasu Evropského parlamentu mohla napříště Unie v takové situaci dané zemi pozastavit určitá členská práva. Povinnosti příslušné země se tím však nikterak neměnily. Procedury spojené s pozastavením práv členská země porušující základní humanitární zásady Unie byly označeny jako „mechanismus obrany základních hodnot“.⁵³

V rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva měla být napříště občanům členských států garantována vysoká úroveň ochrany. Mezi instrumenty, sloužící k jejímu zajištění, se zařadily:

- společný postup členských států v oblasti policejní a soudní,
- spolupráce v trestních věcech, prevence xenofobie a rasismu,
- prevence takové závažné trestné činnosti, jakou je např. terorismus, obchod s lidmi, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi nebo korupce a podvody.

47 Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě, Hlava II-IV.

48 Smlouva o Evropské unii ve znění z roku 1992, preambule.

49 Amsterodamská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a související akty (dále jen Amsterodamská smlouva), čl. 1, odst. 1 a 3.

50 Amsterodamská smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii, čl. 1, odst. 5.

51 Uvedené zásady bývají nyní často označovány jako „společné hodnoty EU“.

52 Tamtéž, čl. 1, odst. 8.

53 Tamtéž, čl. 1, odst. 9.

Aktivitu směřující k rychlejší přeměně Unie v prostor svobody, bezpečnosti a práva se samozřejmě mohly rozvíjet i v rámci užší skupiny států, pokud by na nich nebyly zainteresovány všechny členské země.⁵⁴

K dalším důležitým krokům patřilo vytvoření koordinované strategie zaměstnanosti, zaměřené k podpoře kvalifikace, výchovy a flexibility pracovníků, zpružnění trhů práce a zvyšování přizpůsobivosti měnícím se požadavkům jednotlivých hospodářských odvětví. Tato snaha se tím završilo úsilí o řešení problému nezaměstnanosti, započaté po přijetí Maastrichtské smlouvy již zmiňovanými bílými knihami o růstu, konkurenceschopnosti zaměstnanosti a o sociální politice a pokračující krátce před mezivládní konferencí zveřejněným plánem „Akce týkající se zaměstnanosti: pakt důvěry“ a přijetím „Dublinské deklarace o zaměstnanosti“.⁵⁵

Za úspěch lze považovat skutečnost, že se v létě 1997 podařilo překonat britský odpor k sociální agendě, upravené v Evropské chartě základních sociálních práv zaměstnanců a v protokolech připojených k Maastrichtské smlouvě. Změna britského postoje bezpros-
pě souvisela s nástupem vlády labouristů pod vedením Tonyho Blaira. Podobně, jako v případě zaměstnanosti, se EU v sociální oblasti měla i nadále snažit o koordinaci postupu jednotlivých států, ale nepředpokládalo se, že by vyvíjela společnou politiku. Tím bylo dáno, že Unie stále usilovat o vymezení minimálních standardů a o sblížování odlišných úprav jednotlivých států, ale současně zachová i značný stupeň diferenciace mezi jednotlivými zeměmi.⁵⁶

Uvedené novinky se odrazily ve Smlouvě pozměňující smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a související akty. Její text byl přijat v říjnu 1997 v Amsterodamu. V platnost vstoupila 1. května 1999. Spolu s Amsterodamskou smlouvou členské státy EU odsouhlasily také 13 dodatkových protokolů a přijaly téměř desítek prohlášení. V nich se mimo jiné věnovala pozornost otázkám zrušení trestu smrti, postavení církví a nekonfesionálních organizací ve členských státech EU, potřebám osob s zdravotním postižením, neodůvodněnému znevýhodňování pracovníků malých a středních podniků při formulaci požadavků na ochranu bezpečnosti a zdraví a zlepšení postavení žen v pracovním životě.

Pro další demokratizaci Evropské Unie, považovanou za nezbytnou podmínku při přizpůsobování občanům, byl důležitý „Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality“ a „Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii“. Velmi významnou roli v rámci dodatkových protokolů a prohlášení představovaly rovněž dokumenty týkající se azylové politiky.⁵⁷ Tyto dokumenty odstranily jeden z klíčových problémů společné aktivity v oblasti poskytování azylu, kterým doposud byla neexistence pravidel pro uzavírání žádostí o azyl podaných státními příslušníky některého členského státu.

54 Tamtéž, čl. 1, odst. 11, čl. 29 a 40.

55 Smlouva o Evropském společenství ve znění pozměněném Maastrichtskou a Amsterodamskou smlouvou čl. 109n a 109p (dnes 125 a 127).

56 Fiala, P. – Pitrová M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury. Brno, 2003, str. 476 – 477, Weidenfeld, W. – Wessels, W., eds.: Europa von A – Z, Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn, 1997, str. 304.

57 Konkrétně se jedná o „Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států“ (Protokol č. 6) „Prohlášení k Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie“ (Prohlášení č. 48), „Prohlášení k písmenu d) jediného článku Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie“ (Prohlášení č. 49) a případně též o „Prohlášení Belgie o Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie“.

Charta základních práv Evropské unie

V průběhu roku 1998 se v Evropské unii v souvislosti s 50. výročí přijetí všeobecné deklarace lidských práv zintenzivnila debata o úpravě základních práv evropských občanů. Evropská rada při této příležitosti konstatovala, že je potřeba ochranu základních práv zesílit. Ke konci roku 1998 rovněž vyhlásila opatření k boji proti rasismu, xenofobii a antisemitismu, čímž reagovala mimo jiné na déle trvající tlak ze strany nevládních organizací.⁵⁸

V polovině následujícího roku Evropská rada na schůzce v Kolíně nad Rýnem zahájila přípravu souhrnného katalogu, v němž by se občané EU mohli se svými právy seznamovat. Vypracováním katalogu byl pověřen zvláštní orgán, označovaný nejprve jako těleso (angl. Body) a posléze přejmenovaný na Konvent. V Konventu zasedali reprezentanti členských států, Evropské komise a Evropského parlamentu tak, aby výsledný text odrážel co největší spektrum různých pohledů. Jako pozorovatelé na jeho práci participovali též zástupci Evropského soudního dvora a Rady Evropy. Zainteresovány byly i některé další orgány Unie, příslušníci různých zájmových skupin a sami občané EU.

Po téměř desetiměsíční práci konvent předložil Evropské radě návrh Charty základních práv Evropské unie. Evropská rada jej schválila na summitu v Nice v prosinci 2000. K oficiálnímu vyhlášení Charty došlo ve formě společné deklarace Rady, Komise a Evropského parlamentu.

Lze říci, že na problematiku lidských práv Charta nazírala novým způsobem. Snažila se propojit principy obsažené v platném vnitrostátním a mezinárodním právu⁵⁹ s potřebami integračního seskupení. Zároveň zohledňovala skutečnost, že jednotlivá ustanovení budou využívána zejména orgány EU a členskými státy v případech, kdy se aplikuje evropské právo, ale neměla by zasahovat do vnitrostátní legislativy členských zemí.⁶⁰ S tímto pohledem korespondovalo rozdělení textu do kapitol i kombinace „klasických“ občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv s ustanoveními, která se týkají specifického postavení evropských občanů, ochrany životního prostředí nebo ochrany spotřebitele.

Některé pasáže Charty z Nice přitom doslovně přejaly znění Evropské úmluvy o lidských právech nebo smluv zakládajících Evropská společenství a Evropskou unii. Jiné části textu naopak dosavadní úpravy v těchto dokumentech přesáhly⁶¹ a pomohly tak standard ochrany lidských práv dále zvyšovat.^{62,63} Strukturu Charty a práva obsažená v jednotlivých kapitolách shrnuje tabulka 1.

58 Na aktivitu Evropské rady v roce 2001 navázala Rada ministrů nařízením č. 2000/43/EC, zavádějícím princip rovného zacházení s jednotlivci bez rozdílu jejich rasového nebo etnického původu.

59 Charta se opírala zejména o ústavní tradice členských států a jejich mezinárodních závazky, o smlouvy zakládající ES a EU, o sociálních charty ES a Rady Evropy a o judikaturu Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva.

60 O takové pojetí se intenzivně snažila např. Velká Británie.

61 Jedná se např. o vymezení svobody umění a výzkumu a akademické svobody v čl. 13 nebo o právo odmítnout vojenskou službu z důvodu svědomí obsažené v čl. 10, odst. 2.

62 Pokud by naopak nastala situace, že by některý mezinárodní nebo vnitrostátní dokument zakotvil vyšší úroveň ochrany než stanoví Charta, měl by se přednostně využít.

63 Charta základních práv Evropské unie, preambule, Šišková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v EU. ASPI, Praha, 2003, str. 178–193, Šlosarčík, I.: Charta základních práv Evropské unie, Mezinárodní politika, ročník XXIX, číslo 5, str. 12.

Tabulka 1: Struktura Charty základních práv Evropské unie⁶⁴

	Ustanovení obsažená v kapitole
II) Lidská důstojnost	lidská důstojnost právo na život právo na osobní integritu zákaz mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu zákaz otroctví a nucených prací
III) Svobody	právo na svobodu a bezpečnost respektování soukromého a rodinného života ochrana osobních údajů právo uzavřít manželství a právo založit rodinu svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání svoboda projevu a informování svoboda shromažďovací a sdružovací svoboda umění a věd právo na vzdělání právo zvolit si povolání a právo na práci svoboda podnikání právo na majetek právo na azyl ochrana při odsunu, vyhoštění nebo vydání
IV) Rovnost	rovnost před zákonem zákaz diskriminace kulturní náboženská a jazyková rozmanitost rovnost mezi muži a ženami práva dítěte práva seniorů integrace postižených
V) Solidarita	právo pracovníků na informace a konzultace v podniku právo na kolektivní vyjednávání a vystupování právo na zprostředkování práce ochrana při neoprávněném propuštění právo na slušné a spravedlivé pracovní podmínky zákaz dětské práce a ochrana mladistvých při práci rodinný a osobní život sociální zabezpečení a sociální výpomoc ochrana zdraví přístup ke službám v obecném hospodářském zájmu ochrana životního prostředí ochrana spotřebitele

⁶⁴ Přehled obsahuje pouze kapitoly obsahující hmotněprávní úpravu základních práv. Není do něj zařazena kapitola VII s ustanovením týkajícími se působnosti Charty, rozsahu zaručených práv, rozsahu ochrany a zákazu zneužití práv.

(V) Práva občanů	právo volit a kandidovat ve volbách do Evropského parlamentu právo volit a kandidovat v komunálních volbách právo na dobrou správu právo na přístup k dokumentům ombudsman petiční právo svoboda pohybu a pobytu diplomatická a konzulární ochrana
(VI) Spravedlnost	právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces presumpce nevinny a právo na obhajobu zásada zákonnosti a zásada přiměřenosti trestných činů a trestů právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán pro týž trestný čin

Zatímco na zařazení takových práv jako je právo na život, zákaz mučení, krutého a lidského zacházení nebo právo na ochranu zdraví, bylo považováno za téměř automatickou záležitost, kolem formulace některých práv panovaly ostré spory. K nejkontroverznějším pasážím patřilo pravděpodobně vymezení ekonomických a sociálních práv ve čtvrté části nazvané „Solidarita“, neboť se vzhledem k přetrvávajícím rozdílům v ekonomické výkonnosti jednotlivých členských zemí EU se pořád dosti lišily představy o potřebné úrovni sociální ochrany. Právě tato pasáž se pro některé státy se stala důvodem, proč neustlovat o přijetí Charty v právně závazné podobě, ale pouze ve formě deklarace. Přitom fakt, že Charta nebyla přijata v právně závazné podobě a že nevytvořila žádný kontrolní nebo implementační mechanismus, byla od počátku považována za její hlavní slabinu.⁶⁵

Ochrana základních práv v procesu konstitucionalizace EU

Už při přijímání Charty základních práv se předpokládalo, že její hlavní problémy budou odstraněny v procesu konstitucionalizace EU. Tento proces odstartovala mezivládní konference, zasedající v průběhu roku 2000, která připravila novou úpravu primární legislativy EU v podobě Smlouvy z Nice. Smlouva z Nice přinášela především institucionálních reformy, nutné pro další rozšiřování i prohlubování integračního procesu. Na jejím základě však došlo také k úpravě mechanismu obrany základních hodnot. Vedle případů, kdy některý členský stát porušil základní zásady EU, podchycené již v Amsterodamské smlouvě (viz výše), nyní EU směla řešit i situace, kdy existuje zřejmé nebezpečí, že by k něčemu takovému mohlo dojít. Nově se otevřela i možnost, aby nezávislá osobnost pro orgány EU zpracovala zprávu o stavu v inkriminované zemi.

Dalších změny se týkaly sociální politiky. Smlouva z Nice zpřesnila oblasti, v nichž se Společenství angažuje vedle členských států. Vytvořila též právní podmínky pro vznik poradního „Výboru pro sociální ochranu“ s úkolem sledovat situaci v jednotlivých zemích a podporovat mezi členskými státy výměnu informací a zkušeností.

Důležitou novinkou bylo rovněž doplnění Smlouvy o Evropském společenství o Hlavu XXI, označenou jako Hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi. V ní se potvrdil dosavadní trend směřující k tomu, aby ekonomická a technická spolupráce

65 Za dílčí nedostatky lze považovat např. absenci ustanovení o právech národnostních menšin, o něco chudší úpravu justičních garancí v porovnání Evropskou úmluvou o lidských právech nebo zmínku o tom, že Charta ve všeobecných ustanoveních nezaložila žádnou novou pravomoc ani nový úkol pro Společenství či Unii. – Šišková, N. D. Menze ochrany lidských práv v EU. ASPI, Praha, 2003, str. 189–193.

mezinárodním světem akcentovala vedle potřeby obecného rozvoje také upevňování demokracie a právního státu a zachování lidských práv a základních svobod.⁶⁶

Z hlediska dalšího vývoje EU mělo mít značný význam Prohlášení o budoucnosti Evropské unie připojené ke Smlouvě z Nice spolu s více než dvěma desítkami dalších prohlášení. Prohlášení obsahovalo výzvu, aby členské státy EU v nejbližší době vyřešily čtyři klíčové otázky:

- upřesnění rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy;
- vyjasnění pozice Charty základních práv Evropské unie v rámci komunitární a unijní legislativy;
- zjednodušení smluv, na nichž Unie spočívá;
- vymezení role národních parlamentů v dalším vývoji integračního procesu.

Diskuse o uvedených otázkách měla začít bez zbytečného odkladu tak, aby se v roce 2001 mohla sejít další mezivládní konference k projednání potřebných změn ve smlouvách zakládajících Evropská společenství a EU.

V roce 2001 se otázkou budoucnosti Unie zabýval summit v belgickém Laekenu. Jeho rozhodnutí bylo pod názvem „Evropský konvent o budoucnosti Evropy“ svoláno shromáždění složené ze zástupců hlav států, vlád a národních parlamentů členských států a států, které se o členství v EU ucházejí, a dále z reprezentantů Evropského parlamentu a Evropské komise. Paralelně s Konventem vzniklo též veřejné fórum pro dialog mezi reprezentanty nejrůznějších zájmových skupin, jež mohlo Konventu dávat své doporučení. Konvent se poprvé sešel 28. února 2002. Poté, co téměř půldruhého roku pracoval v menších skupinách, předložil členům EU návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Nová smlouva se Unii snažila dát ještě humánnější a demokratičtější charakter než získala doposud. Již v preambuli se v této souvislosti konstatovalo, že Evropa je světadílem, jehož obyvatelé „vytvořili hodnoty, které jsou základem principu humanizmu: rovnost mezi lidmi, svobodu, úctu k rozumu“ a postavili „život společnosti na vědomí ústřední úlohy člověka a jeho nedotknutelných a nezadatelných práv, jakož i na úctu k právnímu řádu. Sjednotit Evropa se proto má ubírat cestou „pokroku a prosperity pro blaho všech svých obyvatel, a to i těch nejzranitelnějších a nejpotřebnějších“. Současně má „zůstat světadílem otevřeným dialogu, poznání a společenskému pokroku“, „prohlubovat ve svém veřejném životě demokratickou a průhlednou“ a „usilovat o mír, spravedlnost a solidaritu na světě“.⁶⁷

Od uvedených představ se odvíjelo vymezení hodnot Unie a jejích cílů. K základním hodnotám, na nichž má EU spočívat, byla zařazena lidská důstojnost, svoboda, demokracie, právní stát a lidská práva. Za cíl se pak EU kladlo

- podporovat mír, společné hodnoty a dobré životní podmínky pro národy žijící v členských státech,
- poskytovat občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic a společného trhu s volnou a nenarušenou hospodářskou soutěží,
- usilovat o Evropu s udržitelným rozvojem založeným na vyváženém hospodářském růstu, vysoce konkurenceschopné ekonomice, směřující k plné zaměstnanosti, a společenském pokroku s vysokým stupněm ochrany životního prostředí,

66 Fraia, P. – Pitrová M.: Evropská unie, Centrum pro studium demokracie a kultury. Brno, 2003, str. 671–678.

67 Návrh Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu, preambule.

- podporovat vědecký a technický pokrok,
- bojovat proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci,
- podporovat sociální spravedlnost, podporovat rovnost mezi muži a ženami, solidaritu mezi generacemi a ochranu práv dětí,
- podporovat hospodářskou a sociální soudržnost členských států,
- ctít kulturní a jazykovou rozmanitost,
- zachovávat a rozvíjet evropské kulturní dědictví,
- podporovat své hodnoty a zájmy ve vztazích s ostatním světem,
- přispívat k míru, bezpečnosti a udržitelnému rozvoji Země, k solidaritě a vzájemné úctě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, odstranění bíd, ochraně lidských práv a rozvoji mezinárodního práva.⁶⁸

Vedle definice hodnot a základních cílů EU se v úvodní části návrhu Ústavy hovořilo o tom, že Unie uznává práva, svobody a zásady vyhlášené v Chartě základních práv. Současně byl do Ústavy vtělen v téměř nezměněné podobě text Charty.⁶⁹ K důležitým pasážím první části návrhu ústavy patřila hlava VI věnovaná demokratickému životu Unie. V ní se definovaly zásady demokratické rovnosti a zastupitelské a participativní demokracie. Dále se zde řešily otázky sociálního dialogu, činnosti evropského ochránce lidských práv, průhlednosti jednání orgánů Unie, ochrany osobních údajů a postavení církví a nekonfesionálních organizací.⁷⁰

V neposlední řadě je potřeba též vyzdvihnout ustanovení, podle něžž Unie usiluje o přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a potvrzuje, že základní práva zaručená touto úmluvou a vyplývající rovněž z ústavních tradic společených členských států považuje za své obecné právní zásady.⁷¹ Tímto ustanovením Komitent reagoval na výzvu summitu v Laekenu, aby se vyjádřil k dlouhotrvajícímu problému postoje EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, coby hlavnímu stavebnímu kamenu regionálního režimu ochrany lidských práv, vytvořenému Radou Evropy, a dokumentu, který je v současnosti považován patrně za nejprestižnější a nejúčinnější instrument k ochraně lidských práv.

Vlastní přistoupení k Úmluvě, pokud se o něj Unie pokusí, však bude vyžadovat značné úsilí. Návrh Ústavy odstraňuje jednu ze základních komplikací takového kroku – neexistenci právní subjektivity EU, na níž se v souvislosti s přistoupením k Úmluvě často poukazovalo v posledních deseti letech. Řada dalších sporných momentů však zatím zůstává. Z pohledu Unie není zcela zřejmé, zda jí její legislativa přistoupení k Úmluvě vůbec umožňuje. Jako problematické se dále jeví i vymezení pozice Úmluvy ve vztahu ke komunitárnímu právu a vzájemného poměru mezi Evropským soudním dvorem (tj. soudním orgánem EU) a Evropským soudem pro lidská práva (tj. hlavním kontrolním orgánem Úmluvy).

68 Návrh Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu, hlava I, čl. 2–3.

69 Drobné úpravy mají technický charakter – Charta např. již není členěna na kapitoly, ale na hlavy jako celý návrh Ústavy, v českém překladu je poněkud nešťastně označena jako Listina.

70 Návrh Smlouvy zakládající ústavu pro Evropu, hlava II, čl. 7, hlava VI, čl. 44–51.

71 Tamtéž, hlava II, čl. 7.

Perspektivy Rady Evropy se dlouho považovalo za diskutabilní, zda k Úmluvě může přistoupit mezinárodní organizace. Tento problém se vyřešil v textu 14. dodatkového protokolu k Úmluvě, v němž se stroze konstatuje, že Evropská úmluva se může stát smluvní úmluvou. Protokol však zatím ratifikovala necelá třetina členských zemí Rady Evropy, a je otázkou, v jakém časovém horizontu vstoupí v platnost.⁷² Navíc se Protokol nikterak neztýká s problémem, zda se vůči Unii dají použít všechna ustanovení Úmluvy, když některé členské země, v jakém časovém horizontu vstoupí v platnost.⁷³ Otázkou také zůstává, jakým způsobem EU zapojit do činnosti Evropského soudu pro lidská práva a jak překlenout fakt, že pokud stát stane signatářem úmluvy, ale nebude současně členem Rady Evropy. V neposlední řadě existují i obavy z průtahů řízení a ze zahlcování již přetíženého štrasburského soudu agendou.⁷⁵ Stěžejním krokem, který musí případnému úsilí o přistoupení k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod předcházet, a který zásadně ovlivní právní aspekty ochrany lidských práv v rámci EU, však bude dokončení procesu přijímání Evropské Ústavy.

K dalšímu vývoji ochrany základních práv v EU

Návrh ústavy se po počátečním neúspěchu podařilo schválit, ale pro jeho vstup v platnost je potřebná ratifikace všech 25 členských států. Na přelomu května a června 2005 ratifikační proces uvízl, když se proti ústavě postavilo francouzské a nizozemské referendum. Ovlivnění obyvatelstva obou zemí přitom ovlivnila řada aspektů (z nichž některé s evropskou integrací souvisely pouze vzdáleně). Přitom nelze říct, že by voliči výraznějším způsobem reflektovali změny v úpravě základních práv EU. V obou případech se však jako hlavní problém ukázaly otázky sociálních jistot, resp. podoby tzv. evropského sociálního modelu, což se (jak je zřejmé z předcházejícího textu) formuje po celou dobu existence Unie, Evropských společenství.

Osud ústavy je i po červnovém zasedání Evropské rady, které se vzniklou situací zabývaly, nejistý.⁷⁶ Proto lze jen obtížně předpovědět, jak tento stav ovlivní genezi právního ochrany základních práv v EU. Je jisté, že se oddálí přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a dojde přinejmenším k posunu z platnosti řady nových ustanovení relevantních pro postavení obyvatel EU a zbrždění ustanovení Charty základních práv EU z podoby právně nezávazné deklarace do podoby právně závazného dokumentu. I bez završení dlouhodobého úsilí o posílení ochrany základních práv v EU ratifikací Ústavní smlouvy však EU zůstane ve svém vnitřním i vnějším prostředí významným aktérem ochrany lidských práv vedle členských států, OSN, Rady Evropy, OBSE a některých dalších mezinárodních organizací. Ochrana lidských práv bude stále mít svůj unijní rozměr, který získávala postupně od Maastrichtu. Tento rozměr se bude projevovat především v aktivitách institucí EU, které by měly klást zvýšený důraz na demokratické zásady a principy, obsažené v primární legislativě.

72 Protokol se týká především reformou kontrolního mechanismu Evropské úmluvy a vstup v platnost bude tudíž podřízen především vůli států akceptovat změny, které v této oblasti přináší.

73 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 8.

74 Tamtéž, čl. 10.

75 Křiváková, N.: Dimenze ochrany lidských práv v EU, ASPI, Praha, 2003, str. 143–147.

76 Viz Prohlášení hlav států a předsedů vlád členských států Evropské Unie k ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

Vedle negativ vyplývajících ze skutečnosti, že Ústavní smlouva nevstoupí v předpokládaném termínu (pokud se vůbec ve stávající podobě prosadí), může mít krizová situace negativní vliv na proces ratifikačního procesu i některá pozitivní. V jednáních, která ji provázejí, se věnuje pozornost problémům, které s ochranou základních práv úzce souvisejí, se věnuje pozornost demokratičnosti a transparentnosti fungování Unie i o potřebě širšího dialogu s občany a zvažuje se též možnost přepracování Ústavní smlouvy do stručnější, přehlednější a srozumitelnější podoby, snad propojující vymezení základních práv s hlavními pravidly činnosti Unie, jak to zpravidla bývá v ústavách (nebo ústavních rádech) států. Pokud by debaty skutečně vyústily v posílení uvedených principů, byť zatím pouze v praktické rovině bez dalšího zakotvení v primární legislativě, znamenalo by to bezesporu pokrok plně odpovídající idejím, na něž ochrana lidských práv v EU spočívá a cílům, které má naplňovat.

Dokumenty

- [1] Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách. 209/1992 Sb.
- [2] Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli.
<http://www2.euroskop.cz/data/files/9/F54BCDBB-9254-432F-8DDE-30801B3FA077.pdf>
- [3] Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství.
<http://www2.euroskop.cz/data/files/10/4F81BE9C-9AC0-4E5D-97B8-04A3697E2298.pdf>
- [4] Jednotný evropský akt.
<http://www2.euroskop.cz/data/files/9/B2C56CE1-DC2B-46FC-A8F1-540692C38DCE.pdf>
- [5] Smlouva o Evropské unii. Praha, Victoria publishing, 1994.
- [6] Amsterodamská smlouva. Praha, ÚMV, Delegation EK a Karolinum, 1998.
- [7] Niceská smlouva.
<http://www2.euroskop.cz/data/files/9/F25C6D59-5028-42E7-BC4E-C3A55AC6E044.pdf>
- [8] Smlouva o Ústavě pro Evropu. ÚZ 497, Ostrava, Sagit, 2005.
- [9] Prohlášení hlav států a předsedů vlád členských států Evropské Unie k ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu D/05/3.

Literatura

- [1] ALSTON, P., ed.: *The EU and human rights*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- [2] AUER, S.: *Old Conceptions, New Divisions: the Impact of Theories of Nationalism on European Integration*. In: *European Integration In a Changing World*. Praha, Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1998.
- [3] BERGER, V.: *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. Praha, IFEC – SEVT, 2003.
- [4] ČAPEK, J.: *Právní slovník evropské ochrany lidských práv*. Praha, ORAC, 1998.
- [5] ČEPELKA, Č.: *Evropský standard ochrany lidských práv*. Acta Universitatis Carolinae – Juridica 4–5, 1991, č. 4–5, str. 93–108.

- [6] BRULÁKOVÁ, R.: *Vnitřní bezpečnost Evropské unie. Prostor svobody, bezpečnosti a práva*. Praha, Oeconomica, 2005.
- [7] ČALÁ, P. – PITROVÁ, M.: *Evropská unie*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- [8] GASTYGER, C.: *Europa zwischen Spaltung und Einigung, 1945 bis 1993*. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1994.
- [9] HUBÁLKOVÁ, E.: *Evropská Úmluva o lidských právech a Česká republika*. Praha, Linde, 2003.
- [10] JUDOVÁ, E.: *The Position of the Protection of Human Rights in a Legal System of the European Union*. In: Pařízková, L. – Takászová, K.: *European Integration – Impact of Globalization*. Praha, The Jan Masaryk Centre of International Studies, 2000.
- [11] KUBICEK, P. J.: *The European Union and democratization*. London, Routledge, 2003.
- [12] LAUBEOVÁ, L.: *Antiracist legislation and policies in EU and their impact on the Accession countries*. Acta Universitatis Carolinae, Studia Territorialia, č. 4–2002, Praha, Karolinum, 2003.
- [13] MARTIN, F. F., ed.: *International Human Rights Law and Practice, Cases, Treaties and Materials*. Documentary Supplement, The Hague: Kluwer Law International, 1997.
- [14] MATLÁRY, J. H.: *Intervention for Human Rights in Europe*. New York, Palgrave, 2002.
- [15] MORT, A.: *Evropa 20. století*. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004.
- [16] MORT, P.: *Postavení jednotlivce v právu ES*. In: 50 let Všeobecné deklarace lidských práv. Praha, VŠE, 1998.
- [17] PAJAS, P. – ROSSITER, T., ed.: *O Evropské unii*. Praha, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2000.
- [18] PINDER, J.: *Evropské společenství, Budování unie*. Praha, Nadace Jiřího z Poděbrad pro evropskou spolupráci, 1994.
- [19] SMITH, K. E. – LIGHT, M., eds.: *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- [20] SUDRE, F.: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita Brno a Evropské informační středisko Univerzity Karlovy, 1997.
- [21] ŠIŠKOVÁ, N.: *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. Praha, ASPI, 2003.
- [22] ŠLOSARČÍK, I.: *Charta základních práv Evropské unie*. Mezinárodní politika, ročník XXIX, číslo 5, str. 11–12.
- [23] ŠTURMA, P.: *Úvod do evropského práva ochrany lidských práv*. Praha, Karolinum, 1994.
- [24] ŠTURMA, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha, C. H. Beck, 1999.

- [25] ŠTURMA, P.: *Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva*. Bulletin advokacie, ročník 2004, č. 7–8, Česká advokátní komora, Praha, 2004, str. 19–30.
- [26] WEIDENFELD, W. – WESSELS, W., eds.: *Europa von A – Z*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 1997.
- [27] YOUNGS, R.: *The European Union and the Promotion of Democracy, Europe's Mediterranean and Asian Policies*. Oxford, Oxford University Press, 2002.
- [29] ZEMANOVÁ, Š.: *Lidská dimenze evropské politiky (CD-ROM)*. Praha, Oeconomica, 2002.
- [30] ZEMANOVÁ, Š.: *Malé státy v evropském integračním procesu. Příklad Dánského království*. In: *Evropská unie a dnešek*. Úhlava, o. p. s. Klatovy, 2003.
- [31] ZEMANOVÁ, Š. a kol.: *Lidská dimenze mezinárodních vztahů*. Praha, Oeconomica, 2004.

EU jako aktér v oblasti ochrany lidských práv

Štěpánka Zemanová

Shrnutí

Ochrana základních práv se přes skromné začátky stala jednou z dynamických oblastí evropského integračního procesu. Tempo jejího rozvoje se zvýšilo zejména v 90. letech minulého století a rychlý rozvoj pokračuje i v současnosti. Stať sleduje genezi a současný stav evropské vnitřní dimenze ochrany základních práv, která ovlivňuje především postavení občanů v rámci států nacházejících se na jejím teritoriu. Po stručném historickém přehledu si všimá především základních mezníků vývoje představovaných přelomovými právními úpravami v rámci Maastrichtské smlouvy, Amsterodamské smlouvy, Smlouvy z Nice a Smlouvy o ústavě pro Evropu. Pokouší se též nastínit možné dopady krize v procesu ratifikace ústavní smlouvy na další pokrok ve sledované oblasti.

Clasifikační slova: sociální aspekty evropského integračního procesu, ochrana lidských práv, základní práva EU

EU as an Actor in the Human Rights Protection

Summary

Despite its humble beginnings the protection of basic rights became one of the dynamic areas within the European integration process. The pace of its development increased especially during 1990s and since then rapid progress has continued up to the present. The paper focuses on genesis and current state of the so-called internal dimension of the basic rights protection in the EU. After a brief historical introduction it draws attention especially to basic milestones represented by legal arrangements included in the Treaty of Maastricht, Treaty of Amsterdam, Treaty of Nice and the Constitutional Treaty. It also attempts to outline to what distant further progress in the followed area could be influenced by the current crisis in ratification process.

Key words: social aspects of the European integration process, human rights protection, basic rights of the EU

JEL classification: F00