

Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv

Linda Janků, Jozef Janovský, Hubert Smekal, Katarína Šípulová¹

Abstract: *International Obligations of the Czech Republic in the Field of Human Rights.*

The Czech Republic emphasizes in its foreign policy strategies the prominent place of the promotion of human rights. In order to be taken seriously, a state using normative argumentation should be credible – i.e. it should practice what it “preaches”. The article reduces the term “human rights credibility of a country” to its domestic performance (how it observes human rights at home), which is well covered by various reports of both governmental and non-governmental organizations, and its willingness to take on international human rights obligations. We quantitatively map how the Czech Republic signs and ratifies international treaties with a relevance to human rights and seek to determine, through comparison with other EU and Visegrad countries, if its self-presentation as a human rights observing and promoting country is credible.

Keywords: *Human Rights, International Obligations, International Treaties, the Czech Republic, Normative Actor*

1. Úvod

Česká republika opakovaně zdůrazňuje, že lidská práva zaujímají v její zahraniční politice klíčové místo. Nová Koncepce zahraniční politiky ČR označuje „ochranu vnějších podmínek pro rozvoj vlastního demokratického právního státu založeného na svobodě, rovnosti, spravedlnosti, lidské důstojnosti, na toleranci k odlišnostem a solidaritě se slabšími, ohroženými a bezbrannými“ přímo za „prvořadou prioritu“ (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2011: 5). Další fenomény úzce související se široce rozkročenou problematikou lidských práv, jako třeba nezcitelnost přirozených lidských práv, obecné mezinárodní právo a princip vlády práva, jsou v zahraničněpolitickém působení státu považovány za „základní hodnoty“ (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2011: 5). Obdobné proklamace se objevovaly i v předchozích dokumentech vytyčujících hlavní směry a záměry české zahraniční politiky.

¹ Linda Janků (134624@mail.muni.cz) – interní doktorandka na Katedře mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Veveří 70, 611 80 Brno; Centrum pro lidská práva a demokratizaci; Jozef Janovský (janovsky@mail.muni.cz) – magisterský student politologie na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity, Joštova 10, 602 00 Brno; Hubert Smekal (hsmekal@fss.muni.cz) – odborný asistent na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Joštova 10, 602 00 Brno; Centrum pro lidská práva a demokratizaci; Katarína Šípulová (ksipulova@mail.muni.cz) – poradkyně pro evropské právo na zahraničním oddělení Nejvyššího soudu, Burešova 20, 657 37 Brno; doktorská studentka na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Joštova 10, 602 00 Brno; Centrum pro lidská práva a demokratizaci. Děkujeme recenzentům za podnětné připomínky a náměty pro další výzkum. Dále děkujeme Jakubu Fučíkovi a Janě Kyseřové za pomoc při sběru dat.

Již z výše uvedených krátkých útržků oficiální koncepce vyplývá, že Česká republika se chce prezentovat jako stát, který své působení v oblasti lidských práv „bere vážně“. Pro mezinárodní důvěryhodnost subjektu, jenž se snaží hrát na normativní strunu, je vysoce přínosné, aby sám vystupoval jako lidskoprávně vzorný aktér. Jeden z důležitých elementů mezinárodní lidskoprávní „výkonnosti“ státu přitom představuje ochota mezinárodně se zavazovat k určitému jednání. Náš příspěvek poskytne jakýsi „lidskoprávní audit“ České republiky v oblasti přistupování k mezinárodním smlouvám s lidskoprávní tematikou. Chceme zjistit, nakolik je ČR aktivní v uzavírání mezinárodních smluv o lidských právech. Pomocí kvantitativního přehledu se pokusíme určit, jaké okolnosti přispívají k tomu, že ČR na sebe přebírá závazky z mezinárodních smluv. Nejprve se snažíme demonstrovat, že Česká republika klade na lidská práva ve svých koncepcích značný důraz, a lze tedy vyvozovat, že by byla ráda pokládána za aktivní subjekt na tomto poli. Dále se zamýšlíme nad aspekty, které by měl stát v současné době splňovat, aby byl v mezinárodním prostředí pokládán za aktivního lidskoprávního aktéra. Přinášíme přehled současného poznání zkoumajícího otázku, proč státy uzavírají mezinárodní smlouvy o lidských právech, ačkoliv si tím samy sešněrovávají pole působnosti. Následně ukazujeme, nakolik Česká republika aktivně vystupuje v mezinárodním zavazování se a jaké faktory mohou mít vliv na to, zda se stane stranou smlouvy s lidskoprávní tematikou. Na základě kvantitativního přehledu diskutujeme, nakolik důvěryhodně působí proklamované lidskoprávní zaměření zahraniční politiky v konfrontaci s prezentovanými daty.

V českém prostředí se jedná o ojedinělý projekt, obdobný kvantitativní výzkum zaměřený na zjištění míry a okolností mezinárodního zavazování České republiky v oblasti lidských práv dle našich vědomostí doposud nebyl proveden. Publikací na téma lidských práv v zahraniční politice již existuje povícero, jedná se však většinou o hodnotící a přehledové studie.² Takové texty jsou schopny odhalit jednotlivá selhání České republiky při přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků, nejviditelněji například v případě dlouhotrvající neschopnosti ratifikovat Římský statut Mezinárodního trestního soudu. Pouhým poukazováním na dílčí případy však nelze přijmout závěry o celkové odhodlanosti přijímat mezinárodní lidskoprávní závazky, proto se dosavadní dílčí studie snažíme nahradit komplexnějším šetřením. Tento výzkum lze proto pokládat za první pokus svého druhu. Je však nutno zdůraznit, že prezentujeme „pouze“ data charakteru deskriptivní statistiky; v současné fázi výzkumu do něj nemáme ambici zahrnout také kvalitativní dimenzi a pokusit se o určení kauzálního vztahu mezi proměnnými.

² Viz např. každoroční zpráva Veroniky Bílkové v Ročence České zahraniční politiky, Pštross (2004), kapitoly v rámci Drulák – Horký a kol. (2010), Hrabálek – Majerčík – Smekal (2008). Viz také novou monografii Š. Waisové (2010) o normách v české zahraniční politice.

Pro účely našeho výzkumu jsme přijali velmi inkluzivní pojetí pojmu lidská práva, respektive pojmu *mezinárodní smlouva o lidských právech*. Do datového souboru zařazujeme i smlouvy, které nejsou primárně lidskoprávní, ale které obsahují dílčí relevantní lidskoprávní ustanovení. Pojem mezinárodní lidskoprávní smlouva (případně mezinárodní smlouva o lidských právech) tedy v našem výzkumu chápeme široce, v zásadě postačuje, aby mezinárodní smlouva poskytovala práva jednotlivcům či skupinám, případně směřovala k jejich ochraně. Cílem vymezení bylo pojmut co nejširší soubor mezinárodních smluv, které obsahují lidskoprávní problematiku, jež se potenciálně mohla stát faktorem rozhodujícím o úspěchu procesu ratifikace. Díky takto extenzivnímu pojetí lidskoprávní mezinárodní smlouvy jsme do datového souboru mohli zařadit 174 smluv (základní dataset tvoří celkem 5220 údajů), u nichž dále sledujeme autorskou organizaci, generaci práv, kontrolní mechanismus, datum podpisu a případně ratifikace (podle období ve vnitřním a mezinárodním vývoji České republiky) a srovnání se státy Visegrádské skupiny a Evropské unie, co se pořadí podpisu/ratifikace týče. Detailnější vymezení jednotlivých pojmů a kategorií zařazujeme vždy u jednotlivých grafů.

2. Česká republika jako normativní subjekt v mezinárodních vztazích

Česká republika se již od počátku prezentuje v koncepcích zahraniční politiky jako silně normativní aktér. Ze všech zahraničněpolitických koncepcí je zřejmé, že ČR usiluje o mezinárodní prostředí jako „společenství míru, bezpečnosti, spolupráce, demokracie a prosperity“ (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 1999: 2). Zároveň konzistentně vyjadřuje podporu všem krokům, „které povedou ke společenství, v němž jsou plně respektována lidská, občanská i sociální práva jednotlivců včetně práva na důstojný život ve zdravém životním prostředí“ (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 1999: 2). Tato zmínka je pro náš výzkum důležitá z hlediska určení, jaký typ práv ČR respektuje. z oficiálních dokumentů vyplývá, že zahraniční koncepce se hlásí k myšlence nedělitelnosti práv,³ tudíž do našeho kvantitativního přehledu zařazujeme smlouvy, jejichž předmětem jsou práva všech generací.

Odkazy na lidská práva požívají ve všech koncepcích české zahraniční politiky prominentního postavení, objevují se hned v úvodních odstavcích textů a bývají označeny za základní hodnoty (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2003: 4, 2011: 4–5), z nichž vycházejí principy zahraniční politiky. Nejnovější koncepce zařazuje podporu dodržování

³ Viz např. „Česká republika si uvědomuje, že lidská práva jsou nedělitelná a k jejich ochraně je zapotřebí aktivní, nápadité a dynamické politiky.“ (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 1999: 4).

lidských práv a demokracie ve světě mezi základní principy české zahraniční politiky (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2011: 7). i z tohoto stručného přehledu zcela jasně vystupuje, nakolik ústředním motivem české zahraniční politiky lidská práva jsou.

Aby však sebepojetí státu jako lidskoprávně aktivního aktéra vzalo na vědomí také mezinárodní společenství, je potřeba slova i reálně naplňovat. Samotná detailnější lidskoprávní koncepce (Koncepce české zahraniční politiky v oblasti lidských práv na období let 2000–2002) upozorňuje na potřebu důvěryhodnosti a stálosti působení, jakož i na vyvarování se aplikace dvojího standardu a selekcionismu (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2000: 3–4). Jinými slovy, pokud stát má ambice vystupovat jako aktér prosazující lidská práva, měl by tomu uzpůsobit své dlouhodobé působení v této oblasti.

Pod pojmem „*lidská práva prosazující stát*“ myslíme takový stát, který se snaží tímto směrem působit rétoricky i praktickými kroky a u nějž nepřevažuje ad hoc poměrování přínosů a nákladů jednotlivých kroků, nýbrž tyto kroky jsou předdefinovány zásadou oddanosti lidským právům, která může být upozaděna jen za specifických okolností. Na stát lidskoprávně uvědomělý jsou však kladeny i další požadavky. Takový stát by neměl být lehce obvinitelný z tzv. dvojích standardů, tedy že v zahraniční politice něco káže, ale vnitrostátně sám lidská práva příliš nedodržuje. Jako s klíčovým pojmem se v této souvislosti operuje s termínem důvěryhodnost. v oblasti lidských práv můžeme tento pojem rozložit za použití následujících sledovaných indikátorů – 1) kvalita dodržování lidských práv uvnitř státu, k jejímuž posouzení nám mohou dopomoci zprávy o stavu lidských práv⁴ a v evropském kontextu také třeba rozsudky Evropského soudu pro lidská práva; 2) přijímání mezinárodních závazků.

Pokud se tedy stát chce prezentovat v zahraniční politice jako důvěryhodný lidskoprávní aktér a být jako takový vnímán v mezinárodním prostředí, měl by dbát nejen o samotné prosazování lidských práv v zahraniční politice, ale i o naplnění předpokladů důvěryhodnosti – tedy o kvalitu dodržování lidských práv vnitrostátně a také o demonstraci oddanosti hodnotám lidských práv prostřednictvím přistoupení k mezinárodním smlouvám. Náš příspěvek se zaměřuje jen na jeden z těchto dvou elementů „lidskoprávní důvěryhodnosti“, a to na mezinárodní zavazování se. Snažíme se posoudit, zda jsou ambice České republiky být důvěryhodným lidskoprávním aktérem podpořeny reálnými kroky v tomto směru – tedy, patří Česká republika k aktivním státům v mezinárodním prostředí, jež mezi prvními podepisují a ratifikují mezinárodní úmluvy?

⁴ Komplexní zprávy o stavu lidských práv vypracovávají subjekty různých typů, od nevládních organizací přes mezinárodní tělesa zřízená k monitorování dodržování úmluv až po státy.

Za typické důvěryhodné lidskoprávní aktéry bývají považovány Nizozemí a skandinávské státy (Baehr 2000: 49). Jen pro ilustraci, abychom dokumentovali, že tyto země si uvědomují důležitost přijímání mezinárodních závazků pro svůj lidskoprávní obraz, prezentujeme data z přehledu lidskoprávních smluv Rady Evropy.⁵ Nizozemí z 21 smluv kvalifikovaných Radou Evropy jako lidskoprávní (Rada Evropy 2011) nepodepsalo dvě a neratifikovalo (ale podepsalo) jednu. Skandinávské státy jsou v tomto ohledu dokonce ještě vzornější; Norsko a Finsko podepsaly všech jedenadvacet lidskoprávních smluv, z nichž ještě neratifikovaly pouze dvě, respektive tři. Česká republika zatím nepodepsala čtyři smlouvy a tři další jen podepsala, ale neratifikovala.

Jak jsme již uvedli dříve, mezinárodní závazky v oblasti lidských práv považujeme pouze za jeden element pojmu důvěryhodný lidskoprávní státní aktér. Množství podepsaných mezinárodních smluv nemusí o skutečném přilnutí k myšlence lidských práv vypovídat mnoho. Například státy, jež v praxi běžně mají problémy s mučením, klidně přistupují ke smlouvám proti mučení. o motivech států přistupovat k lidskoprávním mezinárodním smlouvám pojednáváme blíže v následující kapitole. Na obhajobu našeho výzkumu je však třeba uvést, že v Evropě je situace z globálního pohledu specifická v tom ohledu, že zde již po desetiletí existuje poměrně efektivní systém dohledu nad dodržováním lidských práv, který je utvářen právě díky hojnému přistupování evropských států k mezinárodním lidskoprávním smlouvám. Přijímání mezinárodních závazků v oblasti lidských práv patří v rámci Evropy k obvyklé praxi států, což úzce souvisí s koncentrací států podobného směřování a hodnot a s existencí regionálních či nadnárodních organizací, jež se lidskými právy zabývají.⁶ Podřízením se tomuto systému dohledu nad dodržováním lidských práv se stát dostává do pozice, v níž je pod pohlížkou sankcí nucen upravit svou vnitrostátní praxi tak, aby odpovídala „vyššímu“ evropskému standardu. Česká republika patří ke státům, které po revolucích v roce 1989 chtěly demonstrovat svou odluku od předchozích režimů, a proto se snaží evropským požadavkům ohledně lidských práv vyhovět. Dalším klíčovým motivem k integraci lidských práv do všech činností státu byl i tlak kondicionality Evropské unie, která v rámci tzv. kodaňských kritérií považuje existenci stabilních institucí zajišťujících dodržování demokracie a lidských práv za jednu z podmínek přistoupení (European Council 1993: 12-13).

⁵ Rada Evropy je z našeho pohledu nejdůležitější regionální lidskoprávní organizací, na rozdíl od Evropské unie produkuje množství tematických smluv, má specializovaný lidskoprávní soud, k němuž se mohou dostat po vyčerpání vnitrostátních prostředků ochrany jednotlivci, a mnohem širší členskou základnu.

⁶ Na jiných kontinentech není hledisko mezinárodního zavazování natolik důležité. Například americké státy, které mají s dodržováním lidských práv v západním pojetí nejmenší potíže – Kanada a Spojené státy americké – neratifikovaly základní kontinentální lidskoprávní instrument, Americkou úmluvu o lidských právech.

V nemnoha obecnějších příspěvcích, které se tématu mezinárodního působení České republiky v oblasti lidských práv týkají, získává ČR poměrně příznivé hodnocení (např. Pšross 2004: 212; méně spokojena je V. Bílková [2004: 182], jež kritizuje, že ačkoliv prosazování lidských práv patřilo k nejdůležitějším obsahovým prioritám české zahraniční politiky po celé období let 1993 až 2004, ve skutečnosti byly hlavními prioritami vstup do Evropské unie a NATO, rétorika tedy zcela neodpovídala reálnému zaměření zahraniční politiky⁷). v našem příspěvku se prostřednictvím kvantitativního přehledu snažíme zhodnotit, nakolik je toto hodnocení oprávněné.

3. Proč státy přistupují k mezinárodním smlouvám

V následující části příspěvku se z pohledu teorie mezinárodních vztahů a mezinárodního práva ve stručnosti zaměříme na zodpovězení otázky, co stát vede k rozhodnutí přistupovat k mezinárodním smlouvám.⁸ Rozbor je přitom zaměřen (v souladu s tématem příspěvku) pouze na otázku samotného přistoupení k mezinárodním smlouvám, tj. na faktory ovlivňující rozhodnutí státu stát se stranou mezinárodní smlouvy, nikoli na otázku toho, co stát následně motivuje přijaté závazky plnit, případně porušit.⁹

3.1 Neexistence komplexní teorie

Výzkum zaměřený na otázky existence mezinárodních smluv a důvodů, proč k nim státy přistupují, po dlouhou dobu nebyl v centru zájmu badatelů. Až na několik výjimek se do pozornosti mezinárodních právníků (internacionalistů) a sociálních vědců systematictěji dostává v posledních zhruba 15 letech. Důvodem je především oborový přesah tématu, které se nachází na hranici mezinárodního práva a mezinárodních vztahů, přičemž dlouhou dobu ani v jednom z těchto oborů nebylo považováno za téma významné.¹⁰

⁷ Zde je však možné namítnout, že dodržování lidských práv a proces přistupování k Evropské unii představují velmi spojené nádoby. Dodržování práv je podmínkou vstupu do Unie. V případě NATO není kondicionalita nastavena tak přísně, ale i přesto platí, že se do této bezpečnostní organizace autoritářský stát nedostane.

⁸ Myšleno přistupovat, nebo ratifikovat mezinárodní smlouvy. Faktické a právní následky obou kroků jsou identické, pro bližší vysvětlení viz kapitolu 4.1.

⁹ Jedná se nicméně o úzce provázané otázky, neboť motivace k plnění přejetých závazků do značné míry vyplývá z faktorů, které mají vliv i na samotné rozhodnutí k těmto závazkům přistoupit. Zároveň pak také perspektiva způsobu a „síly“ vynucení dodržení těchto závazků (ať už prostřednictvím domácích či mezinárodních mechanismů) je jedním z hledisek, které ovlivňují rozhodování státu o (ne) přistoupení ke smlouvě.

¹⁰ Jak konstatuje Hathaway (2007: 588-589), internacionalisté brali význam a důležitost mezinárodních smluv za dané, zatímco politologové naopak pokládali tyto otázky z pohledu zájmů nejsilnějších států za podružné.

Přestože literatura z oboru mezinárodního práva veřejného se věnuje otázkám vzniku, existence a působení mezinárodního práva, její zaměření je většinou poněkud užší a není v rámci ní rozvinuta teorie vysvětlující, z jakých důvodů a za jakých podmínek státy k mezinárodním závazkům přistupují (Guzman 2008: 8). v rámci oboru mezinárodních vztahů pak existuje řada teorií a přístupů vymezujících vztah mezinárodního práva a mezinárodní politiky, od realistického modelu podřízeného postavení mezinárodního práva, které je ve vleku mocenských zájmů a mezinárodní politiky (Burchill 2001: 76-77, 84), až po sociální konstruktivismus (šíření lidskoprávní kultury, osvojování si nových norem přes „učení se“) a institucionalismus (teorie mezinárodních režimů), podle něhož mezinárodněprávní pravidla získávají do značné míry nezávislou pozici a ovlivňují (regulují) zahraničněpolitické jednání států (Byers 1999: 24-31). Jak ale upozorňuje Guzman (2008: 8), ani zde doposud není rozvinuta ucelená teorie specificky zaměřená na vysvětlení mechanismů působení mezinárodního práva ve vztahu ke státům jako jeho subjektům.

V posledních letech lze nicméně pozorovat postupné sblížování postojů a vznik prací reflektujících víceoborový přístup.¹¹ Jak přitom upozorňuje Hathaway (2007: 589), část pozornosti zaměřené na výzkum přístupu států k mezinárodním smlouvám je věnována specificky smlouvám spadajícím do oblasti mezinárodního práva lidských práv.¹² Důvodem tohoto zájmu je jednak vzrůstající význam i počet mezinárodních smluv s tematikou lidských práv po druhé světové válce a dále rovněž skutečnost, že z hlediska motivace států participovat na těchto smlouvách má oblast lidských práv některá specifika. Neposkytují totiž svým stranám přímé reciproční benefity, jako je tomu u řady jiných smluv (například z oblasti práva mezinárodního obchodu), neboť závazky vyplývající státům z mezinárodních lidskoprávních smluv jsou směřovány vůči jejich vlastním občanům, respektive osobám nacházejícím se v jejich jurisdikci. Vysvětlení motivace států na těchto úmluvách participovat je proto poněkud obtížnější než u jiných smluv.

Předmětem akademického zájmu v této oblasti je ale pořád spíše sledování obecného trendu, jímž je pátrání po motivaci států přistupovat a integrovat se do vybraných režimů lidskoprávních mezinárodních úmluv. Výzkumy se tak obvykle soustředí na jednu až čtyři velké smlouvy a chování jejich členských stran. Takto nastavené studie však postihují jenom velmi partikulární otázky, nikoliv lidskoprávní směřování státu jako takové – od jeho rétoriky přes oddanost hodnotám až po aplikaci ve vnitřní a zahraniční politice.

¹¹ Blíže viz Landman 2005: 12-13.

¹² Vedle Oony Hathaway patří mezi vedoucí osobnosti výzkumu například také Ian Murray, Ryan Goodman nebo Andreas Follesdal.

3.2 Rozhodnutí státu přistoupit k mezinárodní smlouvě

Rozhodnutí státu přistoupit k mezinárodní smlouvě ovlivňuje souhrn vnějších a vnitřních faktorů, jež jsou rozebrány níže.¹³

3.2.1 Vnější faktory

Pro zodpovězení otázky, proč státy přistupují k mezinárodním smlouvám, je třeba zaměřit se na to, jaké dopady bude (ne)přistoupení ke smlouvě pro stát mít. Tyto dopady mohou být pozitivní či negativní, přičemž v souladu s teorií racionální volby lze mít za to, že stát zvolí z jednotlivých možností chování takové, ze kterého pro něj vyplývá co nejuspokojivější poměr předpokládaných výhod (zisků) a nevýhod (ztrát) (Scott 2000: 126-136).

Dopady plynoucí pro stát z přistoupení k mezinárodní smlouvě lze rozdělit na dva hlavní okruhy – důsledky plynoucí ze samotné mezinárodní smlouvy a vedlejší následky, které vůči státu jeho přistoupením nastupují.

Důsledky plynoucí ze samotné mezinárodní smlouvy jsou determinovány jednak substantivním obsahem samotné mezinárodní smlouvy a dále vynucovacím mechanismem jejího dodržování. Obsah smlouvy (tedy hmotněprávní úprava, kterou přináší) může ovlivňovat další formování politiky a jednání státu jak navenek, tak dovnitř. v oblasti lidskoprávních smluv by se jednalo především o stanovování rozsahu práv a povinností obyvatel, garanci jejich ochrany apod. Zvláštností problematiky úpravy lidských prav mezinárodními smlouvami je to, že se jedná o agendu tradičně vnitrostátně upravovanou v rámci ústavního práva. Přístupování k mezinárodním smlouvám tak může představovat výrazný zásah do ústavněprávní autonomie a suverenity států.

Síla těchto důsledků však úzce souvisí s druhým faktorem – vynucovacím mechanismem dodržování smluv, a to jak v podobě kontrolního mechanismu vtěleného do samotné smlouvy, jenž zajišťuje externí dohled nad jejím dodržováním, tak i v podobě vnitrostátních záruk plynoucích přímo z vnitrostátního práva. Hathaway (2007: 590) v této souvislosti hovoří o poměru zisků a nákladů plynoucích pro stát z dodržování smlouvy jako o faktoru, který ovlivňuje rozhodnutí státu ke smlouvě přistoupit či ne. Mezinárodní vynucovací mechanismy se smlouvou od smlouvy liší mírou zapojení a intenzitou externí kontroly, jež oscilují od vlastních zpráv, které vypracovává sám stát, přes doporučení vydávaná smlouvou zřízenými orgány až po

¹³ Vytvoření tohoto souhrnu faktorů je výsledkem vlastní dedukce autorů (v návaznosti na jednotlivá dílčí témata, která jsou v této souvislosti v odborné literatuře rozebírána).

arbitrážní řešení sporů či uznání jurisdikce mezinárodního soudního orgánu. Mezi domácí vynucovací mechanismy patří jednak povaha transpozice („včlenění“) smlouvy do vnitrostátního řádu (vztah k ústavě a ostatním předpisům; přednost nebo podřazenost) a dále domácí mechanismus sankcí, stanovící odpovědnost státu za porušení norem úmluvy ze strany státních orgánů.

Mimo důsledky, které plynou přímo z ustanovení mezinárodní smlouvy, představuje důležité faktory, které ovlivňují rozhodnutí státu smlouvu podepsat nebo k ní přistoupit, především získávání navazujících výhod a posílení mezinárodní prestiže státu. Souhrnně lze tyto faktory označit jako vedlejší vnější důsledky plynoucí pro stát v souvislosti s přistoupením ke smlouvě (Hathaway 2007: 592).

U mezinárodních, zejména bilaterálních smluv bývá obecně přítomen ještě faktor reciprocity, který je zde však výrazně omezen. Mezinárodní právo lidských práv totiž neobsahuje pro mezinárodní právo typickou úpravu vzájemných vztahů mezi státy, ale přináší úpravu vztahů mezi státy a jednotlivci podřízenými jejich jurisdikci (Landman 2005: 22-25). Relevantní však mohou být jiné, podmíněné přísliby konkrétních výhod ze strany jiných aktérů mezinárodního systému. Příkladem, kdy získání jisté výhody bylo podmíněno přistoupením k lidskoprávní úmluvě, může být integrační kondicionalita v Evropské unii napojená mj. na členství států v Radě Evropy. Přístupování zemí střední a východní Evropy k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je rovněž jednou z mnohých ukázek snahy států dosáhnout přijímáním mezinárodních lidskoprávních standardů vyšší a lepší prestiže, reputace nebo dokonce důvěryhodnosti (blíže viz Guzman 2008: 71-117).

Podpis mezinárodních (lidskoprávních) smluv může vyslat důležitý signál zájmu státu zařadit se mezi vyspělé demokratické země. Ratifikace představuje ochotu být vázán pravidly a podrobit se externí kontrole, jejíž význam roste se silou vynucovacího mechanismu smluv. u zmíněných postkomunistických zemí bylo členství v Radě Evropy a jejím systému smluv podpurnou demokratizační kotvou, jakož i signálem pro instituce Evropské unie o připravenosti států zaručit jistou úroveň ochrany lidských práv. Za jistých okolností tak pro stát mohou být podpis a ratifikace z hlediska mezinárodní prestiže (a s ní spojeného postavení v mezinárodním systému) výhodné i za cenu jistých ztrát. Teorie důvěryhodného zavazování se (*credible commitment*) naznačuje, že státy jsou ochotny snést i jisté omezení suverenity, pokud v jeho důsledku vzroste image důvěryhodnosti jejich vázanosti smlouvou a přinese jim další, za jiných okolností těžko získatelné výhody (Daner, Simmons 2007). Speciální otázkou jsou pak nedemokratické nebo tranzitní režimy a jejich snaha získat mezinárodní podporu své legitimacy.

3.2.2 Vnitřní faktory

V rámci rozboru působení vnějších faktorů jsme doposud na stát pohlíželi jako na unitárního aktéra. Rozhodování státu nicméně ovlivňují kromě vnějších podnětů rovněž vnitropolitické faktory. Mezi ně patří preference aktérů na domácí politické scéně týkající se vymezení národních zájmů a kritérií, na jejichž základě lze provádět kalkulaci zisků a ztrát plynoucích z určitého rozhodnutí – v daném případě z rozhodnutí (ne)pristoupit ke specifickým mezinárodněprávním závazkům v oblasti lidských práv. Putnam (1988) v této souvislosti vymezuje model „dvouúrovňové hry“ (*two-level game*), který vychází z přesvědčení, že stát ve svém jednání není zaměřen pouze na mezinárodní oblast, ale účastní se rovněž „hry“ na domácí scéně, a tudíž každé jeho jednání na mezinárodním poli je reflexí množství vnitřních politických a sociálních sil a vlivů.¹⁴ Přitom platí, že čím více aktérů s možností a zájmem podpisu či ratifikaci zablokovat (tzv. *veto points*) uvnitř státu působí, tím problematictější se pro něj přistoupení ke smlouvě stává.

Vliv na rozhodnutí stát se stranou mezinárodních smluv s lidskoprávní tematikou má rovněž politický režim daného státu. Landman (2005: 22) ve svém výzkumu dospěl k závěru, že u demokratických režimů je větší pravděpodobnost, že ratifikují lidskoprávní smlouvy, než u států nedemokratických. Lze přitom dále identifikovat rozdíl mezi demokraciemi tzv. čtvrté vlny (prodělavších demokratizaci v letech 1990 až 1994), které mají tendenci ratifikovat více mezinárodních smluv s lidskoprávní tematikou a s méně výhradami než demokracie tzv. třetí vlny (prodělavších tranzici v letech 1974 až 1990) a starší. Vysvětluje to pomocí teorie „liberálního republikanismu“ rozvinuté Moravscikem (1995), podle níž tyto novější demokracie mají tendenci přistupovat k lidskoprávním úmluvám, aby vymezily prostor pro budoucí generace politiků a pomohly zajistit stabilitu demokratického zřízení.

Na druhé straně Hollyer a Rosendorff (2009) upozorňují, že poměrně vysokou ochotu ratifikovat mezinárodní lidskoprávní smlouvy vykazují i autokratictí lídři států, kteří zastávají doživotní funkce. Tato skutečnost souvisí s relativně slabým sankčním mechanismem lidskoprávních smluv. Za situace, kdy se diktátoři s velice stabilním politickým postavením

¹⁴ Dle Putnama (1988: 434) „[n]a národní úrovni prosazují domácí skupiny své zájmy vyvíjením tlaku na vládu, aby prováděla příznivou politiku, a politici usilují o moc utvářením koalic mezi těmito skupinami. Na mezinárodní úrovni národní vlády usilují o maximalizaci své schopnosti uspokojit domácí tlaky a zároveň o minimalizaci nepříznivých následků plynoucích z mezinárodního vývoje. Dokud jsou státy vzájemně závislé a zároveň suverénní, žádná z těchto her nemůže být jejich vedoucími představiteli, kteří mají rozhodovací pravomoc, ignorována.“ Viz také Landman 2005: 21-22.

nemusí obávat vnitrostátního vynucování, se pro ně ratifikace stává jen prázdným politickým gestem. Obecně velká část literatury a výzkumu se dnes zabývá nejenom otázkou, proč státy přistupují k lidskoprávním smlouvám, ale i jaké důsledky to má na reálné dodržování a posilování kultury lidských práv uvnitř ratifikujících zemí nebo v mezinárodním kontextu. Kromě zmíněných autorů se tématem zabývají například Ryan Goodman, Derek Jinks, Kathryn Sikkink a další (Goodman, Jinks 2008: 738; Sikkink, Walling 2007: 442). Autoři se shodují, že u silně autokratických režimů nemá ratifikace velkého počtu lidskoprávních smluv na reálný stav a kulturu lidských práv žádný vliv, nebo se naopak projevuje ještě výraznější tendencí lidská práva porušovat než u států, které neratifikují. Na tento problém poukazují i autoři Hafner-Burton a Tsutsui (2005), kteří zkoumají tzv. paradox prázdných slibů: globální institucionalismus lidských práv vytvořil mezinárodní kontext, v němž vlády často ratifikují lidskoprávní smlouvy jen jako prázdné gesto. Zároveň ale masové ratifikace a vznikající globální legitimita lidských práv podle nich podporují vytváření globální občanské společnosti, která na mezinárodní úrovni přispívá ke zlepšování úrovně dodržování lidských práv.

U demokratických států je nicméně situace odlišná. Dodržování závazků plynoucích z ratifikovaných smluv je podpořeno nejen úsilím o důvěryhodné vystupování, ale i silným vnitrostátním systémem vynucování (domácí soudy odkazují na ustanovení ratifikovaných smluv a na judikaturu příslušných mezinárodních soudů). Kromě toho, jak jsme už uvedli, v Evropě je situace oproti zbytku světa poněkud specifická i vlivem silných kontrolních a sankčních mechanismů samotných regionálních lidskoprávních smluv (blíže viz kapitola 2).

4. Česká republika a přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků

Následující kapitola testuje, nakolik se proklamace české zahraniční politiky shodují s reálným stavem a nakolik (nebo zda vůbec) výše prezentované teoretické vzorce jednání korespondují s počtem lidskoprávních smluv, jimiž se Česká republika zavazuje. Ukazujeme, jak v rámci jednotlivých mezinárodních organizací Česká republika podepisuje a ratifikuje smlouvy obsahující mezinárodní lidskoprávní závazky. Snažíme se identifikovat, jak se tato aktivita mění v průběhu času, zejména v souvislosti se vstupem do EU. Dále nás také zajímá, jaké pojetí lidských práv je České republice nejbližší – zaměříme se tedy i na odhodlanost k podpisům a ratifikacím smluv v závislosti na generaci upravovaných práv. Chceme rovněž vědět, nakolik je ČR ochotna vzdávat se suverenity a nechat se podrobit kontrole mezinárodními tělesy. Zajímavou pasáž z hlediska deklarované oddanosti lidským právům představuje srovnání

v rychlosti přijímání závazků, a to v „konkurenci“ států Evropské unie a Visegrádu. Zde je však na místě jedna poznámka. Teorie mezinárodního zavazování se očekávají, že stát bude podléhat tlaku mezinárodního okolí, a to ve snaze o zvýšení své důvěryhodnosti a budování image lidskoprávně vyspělého státu. Tyto koncepty se ale obvykle zabývají studiem velkého počtu států a jejich chováním v režimech několika vybraných, zpravidla klíčových mezinárodních lidskoprávních smluv. Při „obrácení“ logiky studie – tedy při zabývání se jedinou zemí a mírou souladu její lidskoprávní rétoriky s mezinárodními lidskoprávními smlouvami obecně – však vyvstává problém plynoucí z odlišné úrovně prestiže jednotlivých smluv. Jinými slovy: pro státy nebude přistoupení a podepsání všech smluv stejně lukrativní a důležité, a tlak mezinárodního okolí proto nemusí být při souhrnném sledování všech smluv tolik patrný.

4.1 Vymezení některých pojmů

Dřív, než přejdeme k samotnému rozboru výsledků výzkumu, je namístě stručně představit některé základní pojmy a instituty, se kterými jsme při sledování fenoménu zavazování se České republiky pracovali.

Jedním ze základních rozlišení figurujících v naší studii je odlišení procesů „podpisu“ a „ratifikace“ smluv. Ratifikace obecně vyjadřuje souhlas státu k tomu, aby byl sjednanou mezinárodní smlouvou vázán. Ratifikované smlouvy představují v rámci České republiky ty mezinárodní smlouvy, s nimiž vyslovil souhlas Parlament (podle čl. 49 Ústavy se v případě lidskoprávních mezinárodních smluv jedná o souhlas obou komor) a prezident republiky.¹⁵ Ratifikované smlouvy se stávají součástí českého vnitrostátního právního pořádku a v případě konfliktu s ustanoveními vnitrostátního zákona získávají aplikační přednost. Specificky ve vztahu k lidskoprávním smlouvám byla tato koncepce zakotvena již ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., který v ustanovení § 2 stanovil, že „Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Českou a Slovenskou Federativní Republikou ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem.“¹⁶ Tento zákon představoval jeden z nejvýraznějších prvků diskontinuity s komunistickým režimem a potvrzení ideje České republiky jako demokratického právního státu založeného na respektu k lidským právům (Mlsna, Kněžínková 2009: 140). Na rozdíl od podpisu smlouvy, jenž má u multilaterálních smluv spíše

¹⁵ Nálezem Ústavního soudu „Lisabon II“ (Pl. ÚS 27/09) se souhlas prezidenta stává nicméně pouze formálním úkonem – Ústavní soud totiž konstatoval, že prezident má povinnost řádně sjednanou mezinárodní smlouvu, s níž vyslovil zákonodárny sbor souhlas, ratifikovat. Prezident ČR tak v procesu ztrácí roli veto hráče.

¹⁶ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., ze dne 8. února 1991, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

deklaratorní význam (stvrzuje definitivní znění sjednaného textu smlouvy), se prostřednictvím ratifikace stát stává stranou smlouvy a vyjadřuje tak ochotu být jí vázán a aplikovat ji vůči vlastním obyvatelům (Aust 2000: 81). Ratifikace přitom není jenom vnitrostátním ústavním procesem, ale má rovněž svůj mezinárodněprávní rozměr, který je v případě multilaterálních smluv naplněn aktem uložení ratifikačních listin u deponitáře.

Mezi úvodním podpisem smlouvy a její následnou ratifikací probíhá různě dlouhé časové období. Časový odstup je způsoben několika faktory. Mezi ně patří skutečnost, že mnohé smlouvy vyžadují přípravu a úpravu vnitrostátní legislativy tak, aby po jejich vstupu v platnost nedocházelo k rozporu s domácím právem. Dalším faktorem je poměrně náročný, ústavou vyžadovaný proces ratifikace, který u mezinárodních lidskoprávních smluv přináší relativně vysoký počet potenciálních veto-hráčů s možností včasnou a úspěšnou ratifikaci blokovat. Politická (ne)průchodnost smlouvy nebo kontroverze s ní souvisejících vybraných otázek se tak často odráží na několik let trvající prodlevě mezi podpisem a ratifikací mezinárodních smluv. v našem výzkumu nás proto zajímalo, jak si stojí Česká republika s ratifikacemi lidskoprávních smluv a zda najdeme výrazné rozdíly mezi ochotou smlouvy na jedné straně podepisovat a na druhé následně i závazně ratifikovat.

Kromě ratifikace existuje ještě několik dalších forem vyjádření souhlasu státu být smlouvou vázán. Může jít zejména o přijetí, schválení, přistoupení nebo obecněji souhlas se závazáním se (*consent to be bound*). Mezi těmito způsoby neexistuje výraznější substantivní rozdíl. Souhlas nebo přijetí představuje zjednodušenou proceduru závazání se, přistoupení je zase mechanismem, který nastupuje místo kombinace podpis + ratifikace, pokud již dříve mezinárodní smlouva vstoupila v platnost (tedy získala formálněprávní vynutitelnost). z hlediska právních účinků mají všechny tyto způsoby obdobný účinek jako ratifikace, proto pro potřeby našeho výzkumu a posuzování politického rozhodování spojeného se zavazováním se řadíme všechny formy přistoupení pod pojem ratifikace.

Sledování vývoje ratifikací v České republice je dále komplikováno ještě jedním specifickým fenoménem, a to rozpadem federace na počátku devadesátých let a následnou sukcesí do právních vztahů České a Slovenské Federativní republiky, včetně již dříve přijatých závazků z lidskoprávních smluv.¹⁷ Vůle České republiky být vázána smluvními závazky ČSFR byla projevena již v roce 1992 v Prohlášení České národní rady k parlamentům a národům světa,

¹⁷ Institut sukcese obecně upravuje Vídeňská úmluva o sukcesí států ve vztahu ke smlouvám, která byla Českou republikou ratifikována v roce 1999. ČR k úmluvě připojila výhradu podle článku 7, na základě které se časová působnost Úmluvy vztahuje zpětně i na smlouvy uzavřené před její platností. Sukcese do československých smluv byla již v době rozpadu ČSFR prováděna s přihlédnutím k obsahu zmíněné Vídeňské úmluvy (blíže viz Čepelka, Šturma 2008: 63-66).

v němž se explicitně uvádí, že „Česká republika se bude řídit v mezinárodních vztazích pravidly mezinárodního práva [...], potvrzuje své rozhodnutí respektovat zásady této organizace [OSN] a hodlá v jejich rámci pokračovat v úsilí o upevnění míru a bezpečnosti, o pokojné řešení konfliktů a civilizačních problémů mezinárodního dosahu. [...] v souladu s platnými zásadami mezinárodního práva a v rozsahu jím stanoveném se Česká republika bude již od 1. ledna 1993 považovat za vázanou mnohostrannými i dvoustrannými smlouvami a dohodami, jejichž stranou byla k témuž datu ČSFR.“ Tato proklamace se následně vtělila do ústavního zákona č. 4/1993 Sb., jehož článek 5 odst. 2 uvádí: „Česká republika přebírá práva a závazky neuvedené v čl. 4, které pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku ke dni jejího zániku vyplývaly z mezinárodního práva.“ Ačkoliv se z právního hlediska jedná pouze o proklamativní generální recepční klauzuli, která musela být doplněna následnou notifikací probíhající na mezinárodní úrovni,¹⁸ pro naše účely sledování vnitrostátní politické vůle zavázání se je datum 1. ledna 1993 relevantní. Sukcedované smlouvy tak klasifikujeme jako smlouvy s jednotným datem ratifikace (respektive sukcese) 1. ledna 1993.

4.2 Množství podepsaných a ratifikovaných smluv

Jak již bylo uvedeno výše, datový soubor zahrnuje 174 smluv, které obsahují lidskoprávně relevantní ustanovení.

Smlouvy	Ratifikované		Neratifikované		Celkem	
Podepsané	111	63,8 %	6	3,4 %	117	67,2 %
Nepodepsané	0	0 %	57	32,8 %	57	32,8 %
Celkem	111	63,8 %	63	36,2 %	174	100 %

Tabulka č. 1 Podepsané a ratifikované mezinárodní smlouvy (Zdroj: autoři).

Z celkového souboru smluv s lidskoprávní relevancí, které by mohla Česká republika podepsat, došlo k podpisu ve 117 ze 174 případů, ČR se tedy zavázala k přijetí 2/3 dostupných smluv. Pouze šest podepsaných smluv přitom zůstává neratifikovaných, což naznačuje, že pokud Česká republika vyjádří svůj zájem být mezinárodně zavázána, pak se nejedná o prázdné gesto, ale skutečně následují kroky k dokončení procesu ratifikace. To může do značné míry souviset

¹⁸ Průběh těchto notifikací nebyl v důsledku obrovského počtu smluv (cca 2000) ani zdaleka jednoduchý, z technických důvodů (odstraňování výhrad apod.) byly notifikace posílány v několika vlnách v průběhu celého roku 1993 (Týč 1994: 191). Naopak Slovenská republika zvolila způsob jediné notifikace z května 1993, která obsahovala úplný seznam relevantních smluv (Mikulka 1999: 111).

s vysokou vnitrostátní úrovní ochrany lidských práv a dokládat jistou demokratickou a právní vyspělost státu, kdy přísně nastavený vnitřní mechanismus vynucování norem společně s relativně silným postavením soudů zaručuje dostatečnou ochranu lidských práv i bez ohledu na externí nadnárodní tlak.

4.3. Podepsané a ratifikované smlouvy dle mezinárodních organizací

Ve výzkumu jsme se zaměřili na smlouvy, jež Česká republika mohla podepsat, tedy ty, vypracované primárně na půdě univerzálních (Organizace spojených národů, Mezinárodní organizace práce) a evropských (Rada Evropy) mezinárodních organizací. Do přehledu jsou zařazeny i smlouvy, které jsme pracovníčně označili jako „autonomní“, a smlouvy, jež vypracovala meziválečná Společnost národů (SN). Mezi „autonomní“ smlouvy jsme řadili smlouvy patřící pod jiný režim než OSN, MOP, RE nebo SN – jedná se například o Haagskou konferenci mezinárodního práva soukromého či Mezinárodní výbor Červeného kříže. Co se vypracovávání lidskoprávních standardů týče, nejaktivnějšími organizacemi na poli lidských práv jsou zjevně RE a OSN, které společně zaštiťují tři čtvrtiny všech námi sledovaných smluv.

Za pozornost stojí sklon České republiky extenzivně podepisovat smlouvy vypracované na půdě Organizace spojených národů (OSN), z 61 smluv ČR nepodepsala pouze devět, což ostře kontrastuje s aktivitou na půdě Rady Evropy (RE) a Mezinárodní organizace práce (MOP), kde ČR shodně signuje jen zhruba polovinu smluv.

		Smlouvy ze strany ČR					
		Podepsané		Nepodepsané		Celkem	
Organizace	RE	36	20,7 %	35	20,1 %	71	40,8 %
	OSN	52	29,9 %	9	5,2 %	61	35,1 %
	MOP	14	8,0 %	13	7,5 %	27	15,5 %
	Autonomní	8	4,6 %	0	0 %	8	4,6 %
	SN	7	4,0 %	0	0 %	7	4,0 %
	Celkem	117	13	57	32,8 %	174	100 %

Tabulka č. 2 Podepsané mezinárodní smlouvy dle mezinárodních organizací (Zdroj: autoři).

Při srovnání tabulek č. 2 a 3 zaujme zejména rozdíl mezi podepsanými a ratifikovanými smlouvami v rámci OSN. z celkových šesti smluv, jež ČR podepsala, ale neratifikovala, spadá

plných pět právě pod OSN. Na druhé straně, Rada Evropy je zřejmě ze strany ČR pojmána jako organizace, v rámci níž chce své závazky brát s plnou zodpovědností – všech 36 u ní podepsaných smluv ČR také ratifikovala. Stoprocentní „úspěšnost“ ratifikací má také MOP. Zatímco tedy na univerzální (a co do působnosti obecné) úrovni v rámci OSN působí ČR jako ambiciózní podpisovatel, na úrovni regionální (RE) či co do působnosti speciální (MOP) ČR méně okázale signuje a raději si vybírá k podpisu ty smlouvy, jež následně skutečně ratifikuje.

		Smlouvy ze strany ČR					
		Ratifikované		Neratifikované		Celkem	
Organizace	RE	36	20,7 %	35	20,1 %	71	40,8 %
	OSN	47	27,0 %	14	8,0 %	61	35,1 %
	MOP	14	8,0 %	13	7,5 %	27	15,5 %
	Autonomní	7	4,0 %	1	0,6 %	8	4,6 %
	SN	7	4,0 %	0	0 %	7	4,0 %
	Celkem	111	66,7 %	63	33,3 %	174	100 %

Tabulka č. 3 Ratifikované mezinárodní smlouvy dle mezinárodních organizací (Zdroj: autoři).

4.4 Generace práv

Generace lidských práv představují sice napadaný, ale i přesto velmi rozšířený koncept, který se týká povahy práv.¹⁹ První generace práv označuje klasické svobody a občanská a politická práva – veřejná moc by zejména neměla do práv zasahovat, míra její ingerence je tedy nejnižší.²⁰ v rámci druhé generace práv – sociálních, ekonomických a kulturních – se již od veřejné moci očekává aktivní konání, spočívající zejména v zajištění důstojného žití.²¹ Třetí generace práv se rozvíjí zejména v souvislosti s procesem dekolonizace a o její uznání se zasazují především státy Afriky a Asie. Práva třetí generace se ve vysoké míře obracejí na mezinárodní společenství a žádají uznání například práva na mír, na rozvoj, na zdravé životní prostředí apod. Vedou se ale spory, zda lze vůbec považovat práva třetí generace za práva, a to zejména s ohledem na jejich obtížné vynucování. Skupinová práva pak nenáleží lidem jako bytostem, ale pouze příslušníkům určité blíže vymezené skupiny – například dětem či ženám.

¹⁹ Pro stručné shrnutí viz např. Tomuschat 2008: 25–68.

²⁰ Pro příklady práv první generace viz např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966.

²¹ Pro příklady práv druhé generace viz např. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966.

Tabulka č. 4 ukazuje, že v našem souboru 174 smluv jich téměř 70 % upravuje práva první generace, naopak práva třetí generace zatím příliš upravována nejsou. Celkový součet procentuálního zastoupení smluv v tabulce překračuje 100 %, což je dáno dvěma důvody. Smlouvy jednak mohou současně upravovat práva více generací (například práva první i druhé generace), navíc práva skupinová jsou svým charakterem průřezová – existují pouze ve spojení s první až třetí generací (například když ženy mají mezinárodní smlouvou garantována jistá sociální práva, pak byla smlouva kódována jako obsahující práva druhé a čtvrté generace).

Generace práv	Počet	Procent všech
I.: svobody a politická práva	121	69,5 %
II.: sociální, ekonomické kulturní práva	70	40,2 %
Práva III. generace	16	9,2 %
IV.: skupinová práva	59	33,9 %

Tabulka č. 4 Mezinárodní smlouvy dle generací lidských práv (Zdroj: autoři).

Další tabulka (č. 5) přináší podrobnější přehled zavazování se smlouvami jednotlivých generací od roku 1993. Jak je vidět, Česká republika podepsala a ratifikovala nejvíce smluv, obsahujících práva první generace (32 podepsaných, 30 ratifikovaných), nejhůře si naopak stojí v tzv. nových právech generace třetí (6 podepsaných, 8 ratifikovaných). Vyšší číslo na straně ratifikovaných smluv znamená, že došlo k ratifikaci i takových smluv, které Československo jenom podepsalo, ale nezavázalo se skutečně – nestalo se jejich smluvní stranou. Nejvýraznější nepoměr v tomto smyslu vznikl u smluv obsahujících práva druhé generace, tedy sociální práva, kde 6 smluv bylo ratifikováno až Českou republikou.²²

Pro zajímavost zařazujeme i přehled, jak mezinárodní smlouvy podepisovaly a ratifikovaly vlády České republiky od začátku její existence, tedy po 1. lednu 1993.²³ Vlády jsou označeny jednoduše podle ideového směřování jejich dominantních subjektů – vláda levicová představuje vládu, v níž zasedala ČSSD, vláda pravicová vládu s ODS.²⁴ Vlády sehrávají při sjednávání smluv roli hlavních aktérů. Základní intuice velí, že pravicové vlády, preferující menší roli státu v sociální sféře, by se měly mezinárodně zavazovat zejména ke smlouvám první generace,

²² U všech šesti smluv došlo ale k podpisu už za demokratického Československa – tj. v rozmezí let 1989-1992. Příkladem se mezi nimi najde Evropská sociální charta. Blíže k této problematice viz kapitulu 4.6. Jisté zkresení zde způsobují smlouvy Mezinárodní organizace práce (MOP), které proceduru podpisu úplně vynechávají – po sjednání a odhlasování na konferenci MOP se smlouva rovnou předává státům k ratifikaci.

²³ Do přehledu tedy z praktických důvodů neřadíme smlouvy sukcedované k 1. lednu 1993.

²⁴ Z kódování jsme přitom vynechali úřednické vlády Tošovského a Fišera (leden až červenec 1998; květen 2009 až březen 2010).

zatímco vlády levicové hojně podporují práva druhé generace. v níže zobrazené tabulce se však ono hrubě nastíněné očekávání nenaplnuje.

Ukazuje se, že během úřadování levicových vlád docházelo k mnohem vyšší aktivitě v přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků. Oproti původnímu očekávání však vyšší aktivita levicových vlád nerozlišuje mezi první a druhou generací práv, smlouvy byly podepisovány a ratifikovány s vyšší frekvencí paušálně. Jedinou výjimku představují práva třetí generace, jichž však není mnoho. Tabulku č. 5 je však nutno interpretovat obezřetně, a to především ze dvou důvodů. Levicové a pravicové vlády sice celkově strávily u moci přibližně stejnou dobu (bez úřednických vlád poměr představuje přibližně 8:9), pravicí se ale jen zřídka podařilo dosáhnout také většiny mandátů v Poslanecké sněmovně, což mohlo ovlivnit celkový počet podepsaných a ratifikovaných smluv. Kromě toho byla také levice ve vládě v období před vstupem do Evropské unie, kdy se Česká republika mezinárodně zavazovala více než v jiných obdobích. i po očištění těchto vlivů bychom však objevili vyšší sklon levicových vlád k mezinárodnímu zavazování, pravicové vlády s dominantní ODS přesunu suverenity tolik nepřály.

			Smlouvy ze strany ČR						
			Podepsané			Ratifikované			
			Pravice	Levice	Všech	Pravice	Levice	Všech	
Generace	I.	Počet	9	23	32	9	21	30	
		%	28,1 %	71,9 %	100 %	30,0 %	70,0 %	100 %	
	II.	Počet	5	11	16	6	16	22	
		%	31,3 %	68,8 %	100 %	27,3 %	72,7 %	100 %	
	III.	Počet	3	3	6	5	3	8	
		%	50,0 %	50,0 %	100 %	62,5 %	37,5 %	100 %	
	IV.	Počet	5	11	16	4	10	14	
		%	31,3 %	68,8 %	100 %	28,6 %	71,4 %	100 %	
			Celkem	13	30	43	16	32	48

Tabulka č. 5 Mezinárodní smlouvy podepsané/ratifikované ČR dle generací lidských práv a ideového zaměření vlád po 1. lednu 1993 (Zdroj: autoři).

4.5 Kontrolní mechanismus

Podoba kontrolního mechanismu je jednou z nejdůležitějších součástí lidskoprávních smluv a zároveň jakýmsi „měřítkem“ míry přenosu suverenity ze státní na mezinárodní úroveň. Identifikovali jsme celkem pět různých typů kontrolního mechanismu, sahajících od prostého vymezení práv bez jakéhokoliv kontrolního mechanismu (takových smluv je z celého datového souboru plných 43, tedy čtvrtina) až po přezkum dodržování smlouvy v mezinárodním soudním či rozhodčím řízení. Mezi těmito póly se nacházejí mechanismy kontroly prostřednictvím zpráv, jež vypracovávají samotné státy (vůbec nejfrekventovanější způsob kontroly, využitý téměř v 30 % případů); zprávy vypracované mezinárodním tělesem založeným smlouvou; doporučení formulovaná mezinárodním tělesem, která jdou za rámec pouhé zprávy o stavu dodržování úmluvy, ale zároveň nedosahují intenzity soudního rozhodnutí – tedy autoritativního určení, že došlo k porušení smlouvy státem, který má zjednat nápravu (viz tabulka č. 6). Jak vidno, kontrolní mechanismus lidskoprávních úmluv ve většině případů spadá do pásma tzv. „měkké kontroly“ s vysokým zachováním autonomie států, kdy smlouvy buď nemají žádný mechanismus kontroly, nebo vypracovávají zprávy o naplňování úmluvy samy. Právě efektivita lidskoprávních úmluv přitom představuje výrazný praktický problém. Státy se poměrně zhusta zavazují, ale s reálným dodržováním závazků to bývá horší.

Typ	Počet	Procent
Žádný	43	24,7 %
Vnitřní zprávy země	54	31,0 %
Zprávy mezinárodní instituce	20	11,5 %
Doporučení	24	13,8 %
Soudní instituce	33	19,0 %
Celkem	174	100 %

Tabulka č. 6 Mezinárodní smlouvy podle typu kontrolního mechanismu (Zdroj: autoři).

To, jakou roli hraje síla kontrolního (vynucovacího) mechanismu při rozhodování státu stát se stranou smlouvy (tedy při ratifikačním procesu), do značné míry závisí i na charakteru a úrovni vnitrostátní vymahatelnosti práv, k jejichž garanci bude stát po ratifikaci mezinárodní smlouvy zavázán. Ústava ČR svěřuje ochranu práv vyplývajících z mezinárodních lidskoprávních smluv pod dohled Ústavního soudu: ten má možnost provádět jak abstraktní (možnost vybraných subjektů napadnout zákon pro nesoulad s ústavním pořádkem), tak konkrétní (stížnosti

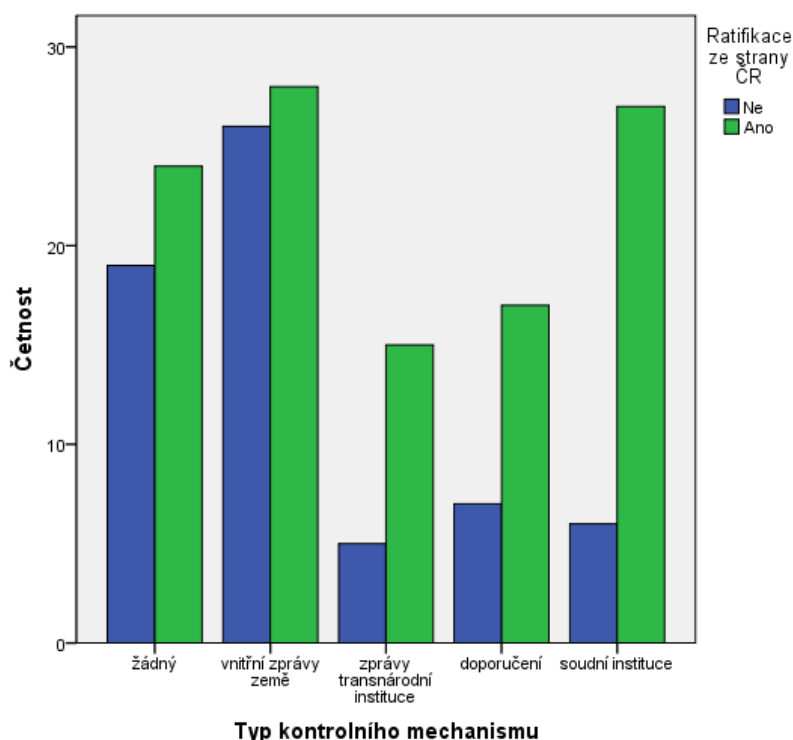
jednotlivců na porušování lidských práv) kontrolu ústavnosti s ohledem nejen na vnitrostátní ústavní pořádek, ale i normy vyplývající z mezinárodních smluv (Mlsna – Kněžínek 2008: 151).

Graf č. 1 přibližuje tendenci České republiky ratifikovat smlouvy podle typu kontrolního mechanismu. z grafu vyplývá poznatek, že ČR se zavazuje zejména k „tvrdším typům“ kontrolních mechanismů. Rozdíl mezi sloupcem levým Ne (tedy, že ČR smlouvu s daným kontrolním mechanismem neratifikovala) a pravým Ano (ČR ratifikovala) se postupně se silícím typem kontrolního mechanismu zvyšuje, což značí, že „tvrdých“ kontrolních mechanismů Česká republika ratifikovala jasnou většinu (z těch, co jsou k dispozici). Jinými slovy – zdá se, že ČR se zavazuje hlavně tehdy, když „o něco jde“ – tedy když existuje relativně efektivní kontrolní mechanismus schopný v praxi zajistit vynucení dodržování dané smlouvy.²⁵ Naopak o smlouvy, v nichž není vůbec žádný kontrolní mechanismus či v nichž samy země vypracovávají zprávy o dodržování smlouvy, ČR takový zájem nejeví. Významnější rozdíl oproti výše uvedeným závěrům se neobjevil ani při testování kontrolního mechanismu pro jednotlivé generace lidských práv – tedy zda je Česká republika při vybrané generaci (například při kontroverznějších sociálních nebo nových právech třetí generace) méně ochotná podřídit se silné externí kontrole.²⁶

Jak již ale bylo zmíněno výše, graf mimo jiné naznačuje přítomnost vysoké úrovně vnitrostátní ochrany lidských práv, kdy podrobení se externí kontrole nepředstavuje pro Českou republiku nijak závažný problém. Přes sáhodlouhé diskuze o pozici mezinárodních smluv – a speciálně mezinárodních lidskoprávních smluv – v systému pramenů práva České republiky se nakonec těmto smlouvám v praktické rovině přikládá síla domácích ústavních zákonů (Bahýřová a kol. 2010: 185), čímž roste pravomoc (a povinnost) relativně silného českého Ústavního soudu, ale i soudů obecných a veřejných orgánů, normy obsažené v mezinárodních smlouvách o lidských právech přímo aplikovat. Dá se říct, že ve stabilizovaném demokratickém právním státu tak dochází k jisté kompenzaci externí kontroly vnitřním vynucovacím mechanismem.

²⁵ Nikterak netvrdíme, že by mezi typem kontrolního mechanismu a ochotou k ratifikaci existoval kauzální vztah, poukážeme pouze na skutečnost, že ČR se více zavazuje v rámci mezinárodních smluv s přísnějším kontrolním mechanismem.

²⁶ Pro doplnění je vhodné ale uvést, že nejambicióznější smlouvy na globální úrovni obsahující práva druhé generace a silnější vynucovací mechanismus – Protokol k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech – Česká republika ani nepodepsala (UN Treaty Collection 2011).



Graf č. 1 Česká republika a typ kontrolního mechanismu (Zdroj: autoři).

Je však třeba upozornit, že vyrovnaný poměr ratifikovaných a neratifikovaných smluv s nízkým stupněm kontroly (žádný, nebo vnitřní zprávy) může do jisté míry souviset, respektive být zkreslen, i s celkovým počtem smluv v dané kategorii (celkem více než 55 % všech smluv). u smluv s nízkou externí kontrolou může být důvodem zdrženlivosti ČR jejich samotná obsahová skladba a nízká míra mezinárodního významu (mezinárodní smlouva tedy obecně není vnímána jako klíčová, nebo upravuje pouze parciální problematiku).

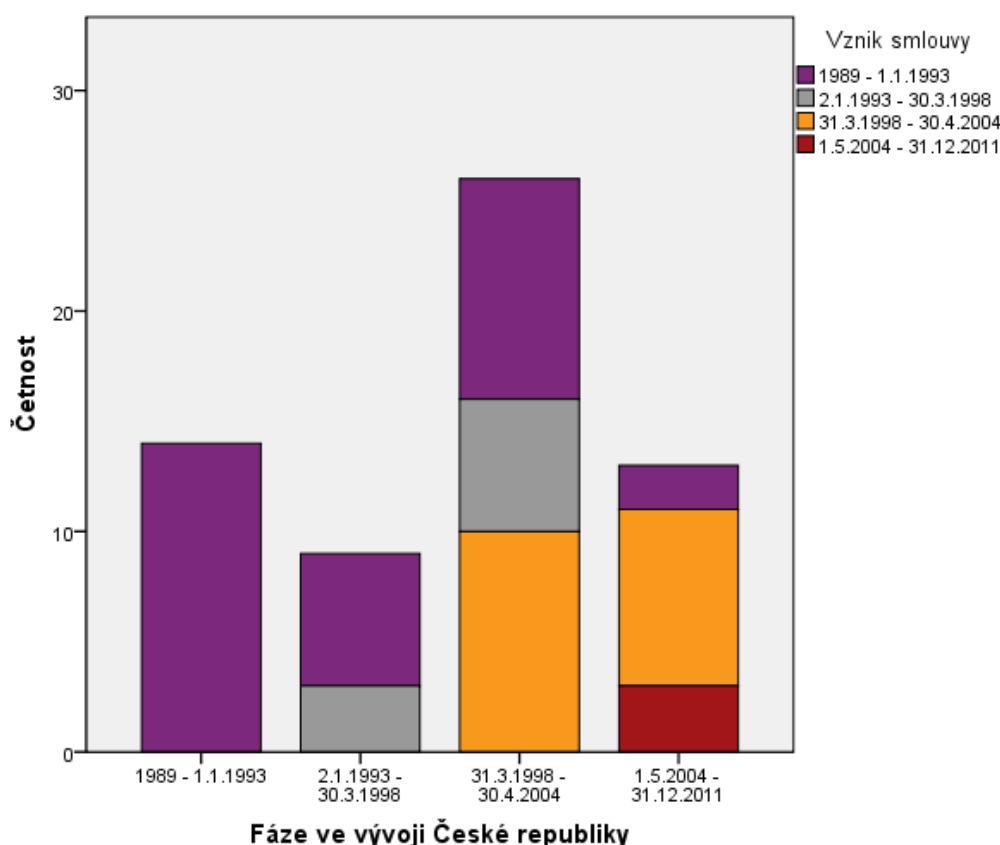
Rozložení vizuálně obdobné grafu č. 1 by se objevilo též, kdybychom místo ratifikace zkoumali podepisování mezinárodních smluv. k podobným výsledkům tedy dospějeme nejen, co se týče ochoty ČR ratifikovat a reálně se zavazovat, ale i obecně ochoty podepisovat smlouvy s daným typem kontrolního mechanismu.

4.6 Fáze ve vývoji České republiky

Je zajímavé sledovat, jak se proměňovala intenzita podepisování či ratifikací lidskoprávních smluv ve státotvorném a demokratizačním procesu, jímž Česká republika od roku 1989 procházela. v našem výzkumu nás zajímalo, jak přistupování ke smlouvám ovlivnily hlavní politické turbulence na národní i nadnárodní úrovni – tedy jak se na lidskoprávním zavazování

České republiky odrazily vnitřní změny, proměna režimu, postupná demokratizace a dekomunizace, úsilí co nejvíc delegitimizovat starý režim, a zároveň jaký vliv měl externí tlak představovaný zejména přístupovým procesem k Evropské unii.

Procesy podepisování a ratifikací jsme zkoumali ve čtyřech fázích: období proměny režimu (17. listopadu 1989 až 1. ledna 1993), vznik nové republiky a vývoj až do zahájení přístupových rozhovorů do EU (2. ledna 1993 až 30. března 1998), období od zahájení přístupových rozhovorů až po vstup v roce 2004 (31. března 1998 až 30. dubna 2004) a konečně období po vstupu do EU až do konce roku 2011. z prvního období (1989 až 1. ledna 1993) byly stejně jako u předchozího grafu odstraněny sukcedované smlouvy, které by zkreslovaly reálné rozhodování politických aktérů o podpisování smluv. Sukcedované smlouvy proto zařazujeme pouze do grafu č. 3, k přehledu ratifikací v daném období.



Graf č. 2: Podpis mezinárodních smluv v jednotlivých fázích vývoje státu od 1989 (Zdroj: autoři).

Graf č. 2 ukazuje, v kterém období a v jaké intenzitě docházelo ze strany České republiky k podepisování lidskoprávních smluv. Na první pohled je zde viditelná vysoká aktivita ČR v období přípravy na přistoupení k Evropské unii (1998 až 2004). To je v souladu

s předpokladem odrazu lidskoprávní kondicionality, která se ze strany Unie projevovala v nastavení kodaňských kritérií (jejichž součástí bylo dodržování lidských práv a koncepce právního státu) a apelem institucí, zejména Evropské komise a Evropského parlamentu, v hodnotících zprávách kandidátských zemí. Graf rovněž zachycuje období vzniku smluv (jejich mezinárodního uzavření). Dokládá tak, že zvýšená lidskoprávní aktivita ČR v předstupním období nebyla způsobena pouhým faktem, že v daném období shodou okolností vzniklo více mezinárodních lidskoprávních smluv, které ČR pouze jistou konstantní rychlostí podepisovala. Barevné odlišení poměru „starých“ a „nových smluv“ totiž ukazuje, že k podepisování nově vzniklých smluv zde přibyl i podpis řady smluv staršího data.

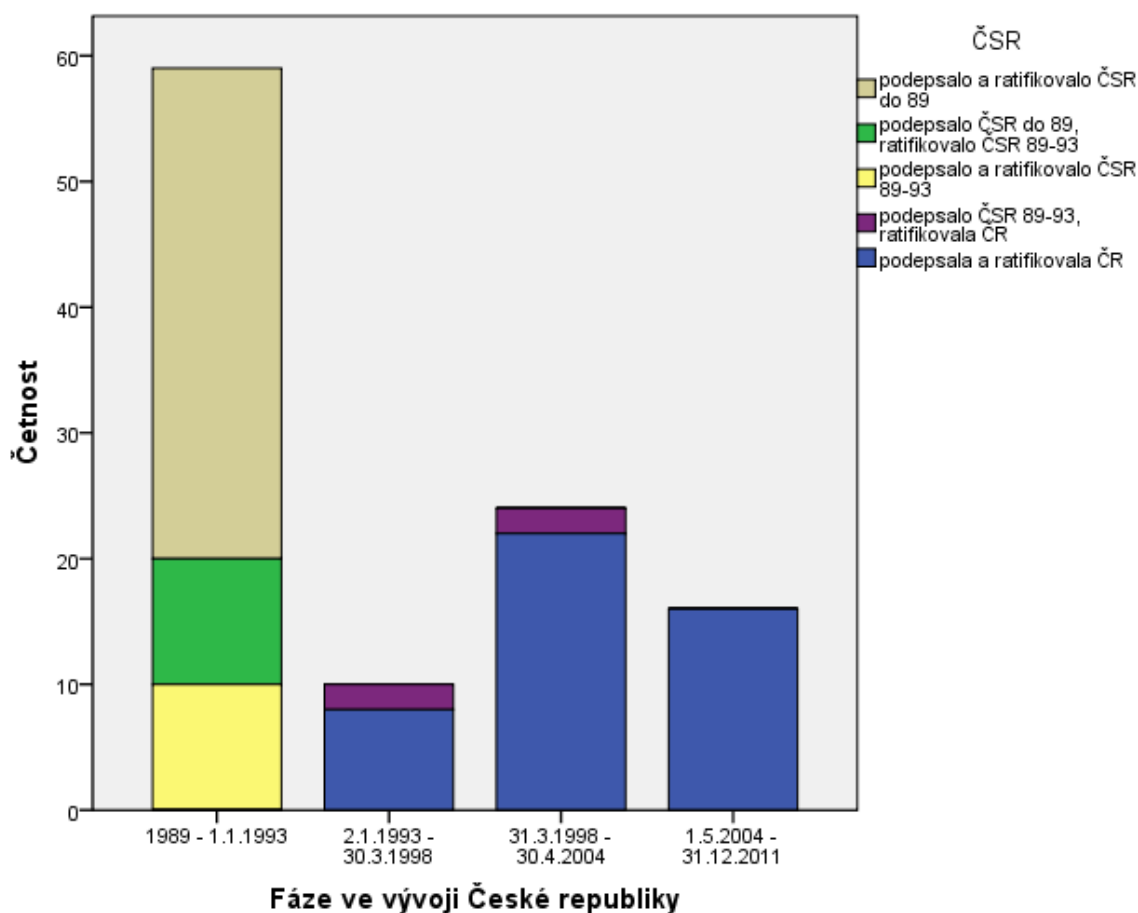
Zajímavým je dále první tranzitní období (1989 až 1993). Pád komunistického režimu a demokratizace státu představují etapu, v níž byl lidskoprávní „image“ České a Slovenské Federativní republiky bytostně důležitý jak z vnitrostátního, tak mezinárodního hlediska. Tranzitní období se projevovalo úsilím o vymezení se vůči předchozímu represivnímu režimu: Federální shromáždění dokonce v roce 1990 usilovalo o co nejrychlejší přijetí ústavního zákona o lidských právech nebo o širokou recepci celého smluvního rámce Rady Evropy bez přijetí vlastní vnitrostátní lidskoprávní úpravy. Takové řešení bylo nakonec z důvodu technické a hrozící aplikační náročnosti odmítnuto (Mlsna – Kněžíček 2009: 139). Na mezinárodní úrovni šlo ČSFR zejména o zajištění externí demokratizační kotvy a poskytnutí záruky západním partnerům ohledně stability a oddanosti státu lidským právům.

Interesantním a z hlediska míry oddanosti ČR myšlenke respektu k lidským právům zároveň pozitivním zjištěním, které z grafu vyplývá, je také neklesající trend podepisování i po vstupu ČR do Unie. To ukazuje, že Česká republika nejednala v předstupním období oportunisticky a zájem na mezinárodním zavazování se v oblasti lidských práv má také již jako členský stát EU.

Oproti předchozí vizualizaci nabízí graf č. 4 ještě relevantnější výpovědi o lidskoprávní aktivitě ČR. Zachycuje ratifikace mezinárodních smluv, tedy reálně projevenou vůli lidskoprávně se zavazovat, ve stejně vymezených fázích jako u předchozího grafu. Zde již období 1989 až 1993 zahrnuje i sukcedované smlouvy, v nichž ČR projevila úmysl pokračovat. Ty jsou reprezentovány béžovou částí prvního sloupce a tvoří jádro „ratifikační“ popřevratové aktivity státu. Relativně vysoké číslo však představuje i počet smluv, které byly jenom podepsány ještě ČSSR a k jejich ratifikaci se přistoupilo až po pádu komunismu. Popřevratové období konce 80. a začátku 90. let vykazuje celkově vysokou míru ratifikací: pouze čtyři smlouvy podepsané v těchto letech se ratifikovaly až za existence České republiky. Stěžejní postavení mezi nimi má Evropská sociální

charta a její Dodatkový protokol, překvapivě se však ratifikace opozdila i u Evropské úmluvy o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

Celkově se opět potvrzuje mírná převaha ratifikační aktivity v průběhu přístupových rozhovorů do EU oproti ostatním obdobím.



Graf č. 3: Ratifikace mezinárodních smluv v jednotlivých fázích vývoje státu od 1989 (Zdroj: autoři).

4.7 Mezinárodní smlouvy v mezinárodním srovnání

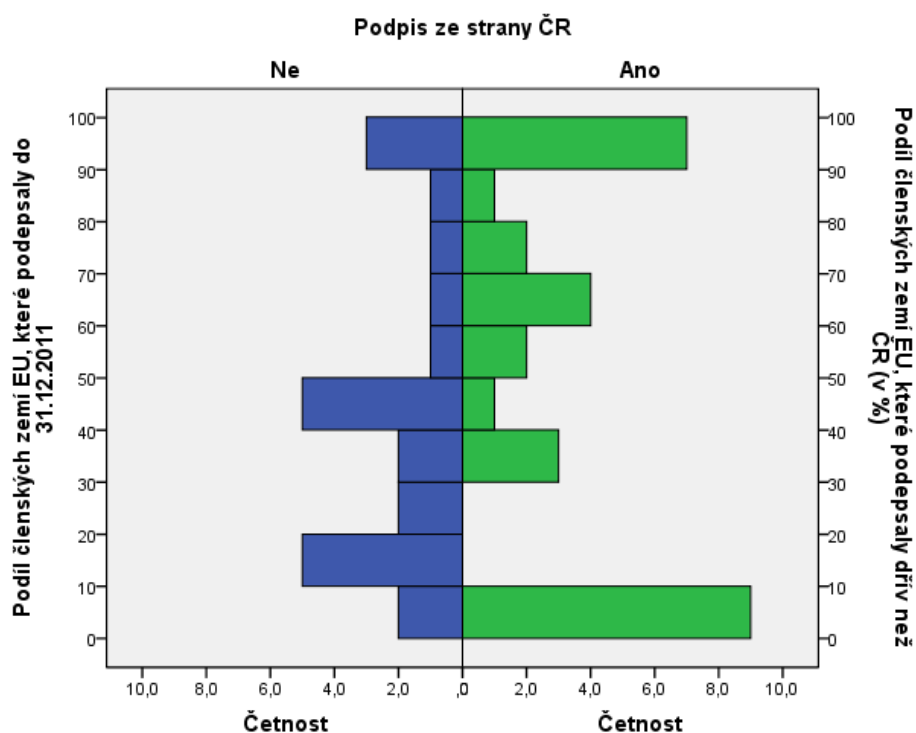
Grafy prezentované v této subkapitole ukazují, jak Česká republika ob stojí v mezinárodním srovnání. Pokud chce stát hrát roli silného pro-lidskoprávního subjektu, měl by usilovat o „leadership“ – podepisovat a ratifikovat mezinárodní smlouvy co nejdříve a vytvářet tak tlak na ostatní státy. Se zvyšujícím se počtem států, které podepsaly danou smlouvu, totiž vzrůstá tlak na

„opozdilce“;²⁷ kteří povětšinou nestojí o pověst státu, jenž není nakloněn ochraně lidských práv. Jako srovnávací jednotky nám slouží členské státy Evropské unie (EU) a Visegrádu (V4). Evropská unie byla vybrána, protože přistoupení k ní představovalo jeden z hlavních zahraničněpolitických cílů ČR a po přístupu v květnu 2004 ČR spoluvytváří úzký integrační celek evropských států. Skupina zemí V4 zase představuje i zahraničím vnímatelnou a odlišitelnou jednotku v rámci nové vlny členských států EU, kterou spojuje poloha ve střední Evropě a nedávná zkušenost s nedemokratickým režimem.

Dva grafy pokrývají tlak mezinárodního prostředí na Českou republiku v rámci EU a dva grafy v rámci V4. v každé z těchto skupin zkoumáme vliv prostředí jednak na uzavírání všech smluv s lidskoprávní relevancí a dále specificky pouze smluv přijatých na půdě Rady Evropy jakožto nejkompaktnější a nejvýznamnější regionální mezinárodní organizace, která se zabývá lidskými právy. Smlouvy Rady Evropy se oproti ostatním mezinárodním smlouvám vyznačují tvrdším režimem kontroly, a tudíž státy, které podepisují a ratifikují smlouvy v rámci RE, tak činí patrně s úmyslem být smlouvami skutečně zavázány, nikoliv jen demonstrativně podepsat mezinárodní smlouvu a tu pak bez zásadnějších mezinárodních následků porušovat. Při kódování pořadí podpisů a ratifikací v rámci těchto seskupení jsme vždy vycházeli z relevantního počtu členských států pro daný rok přistoupení k smlouvě (tj. sledovali jsme rozšiřování Unie podle jednotlivých integračních vln).

Prezentované grafy se týkají pouze mezinárodních smluv uzavřených po 1. lednu 1993, tedy již za existence samostatné České republiky, která tak mohla vystupovat v pozici svébytného subjektu.

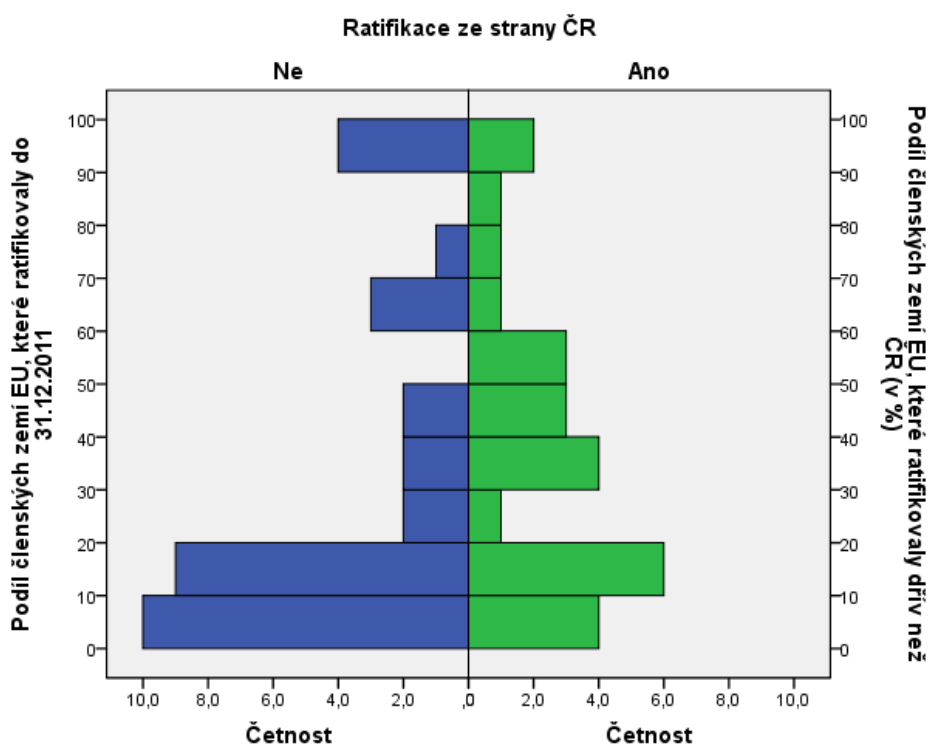
²⁷ Viz například Neumayr 2008.



Graf č. 4: Podíl členských zemí EU, které podepsaly mezinárodní lidskoprávní smlouvy dříve než ČR (Zdroj: autoři).

Graf č. 4 ukazuje procentuálně podíl členských států EU, které podepsaly mezinárodní smlouvu o lidských právech dříve než ČR, a graf č. 5 sleduje tentýž fenomén, avšak co se ratifikace týče. Histogramy zachycují pozici ČR mezi státy za situace, když smlouvy nepodepsala/neratifikovala (modrá část) a podepsala/ratifikovala (zelená část). Pokud by ČR podepsala či ratifikovala vždy jako první, byla by zelená část histogramu koncentrována zcela vpravo dole u hodnoty 0 na vertikální ose (což by naznačovalo, že 0 % států EU podepsalo/ratifikovalo dříve než ČR). Kdyby naopak ČR podepsala/ratifikovala smlouvu vždy jako poslední, koncentroval by se sloupec zcela nahoře – 100 % zbývajících států EU by podepsalo dříve. Chce-li stát vystupovat jako aktivní lidskoprávní hráč, měly by vyšší sloupce výrazněji převažovat v pravé spodní části grafu.

Modrá část histogramu ukazuje, jak se chovají ostatní členské země EU u smluv, jež ČR nepodepsala/neratifikovala. Koncentrace modrých sloupců v dolní části u nuly bude naznačovat, že smlouvu nepodepsal/neratifikoval rovněž velký počet (až do 100 %) členských států. Naopak, nárůst modrých sloupců v horní části by naznačoval, že Česká republika je jednou z posledních zemí, které nepodepsaly/neratifikovaly.



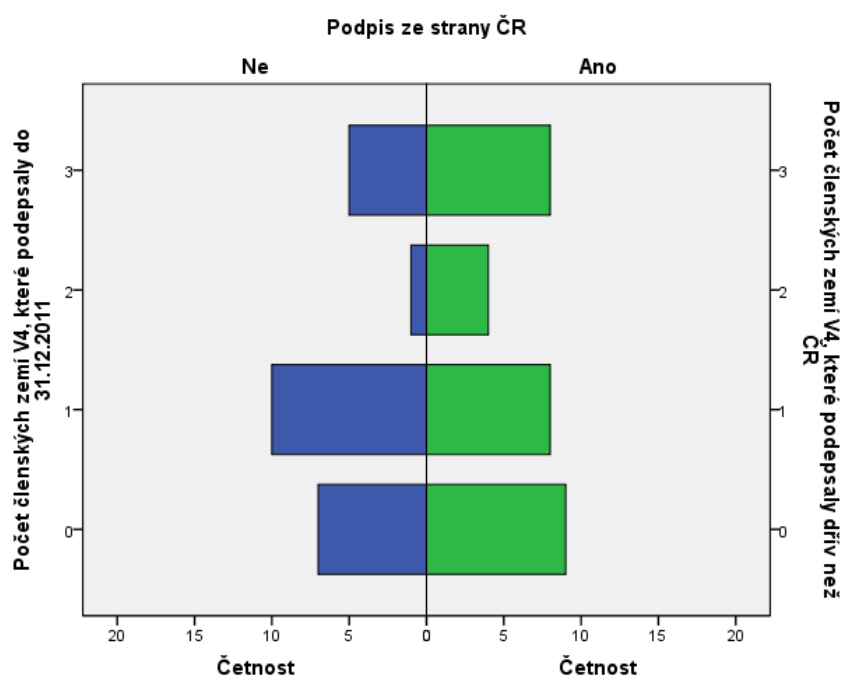
Graf č. 5: Podíl členských zemí EU, které ratifikovaly mezinárodní lidskoprávní smlouvy dříve než ČR (Zdroj: autoři).

Co se podpisů týče, zaznamenáváme nejvyšší četnost na obou pólech zelené části, což svědčí o jisté nevyrovnanosti ČR při podepisování mezinárodních smluv. Některé se daří podepsovat mezi prvními členskými zeměmi EU, v mnoha případech naopak ČR spadá na chvost unijního pelotonu. Tento obraz se trochu vylepšuje v kategorii ratifikace smluv, v rámci níž se výška sloupců přesouvá směrem dolů, což implikuje, že pokud již ČR smlouvu podepíše, tak se jí daří také relativně rychle ratifikovat. Zatímco u podpisů smluv se ČR řadí zhruba mezi unijní průměr, v ratifikacích zhruba mezi nejrychlejší třetinu. Zajímavé je rovněž sledovat nepodepsané smlouvy, a to zejména v kategorii ratifikace – histogram totiž naznačuje, že u velké většiny smluv neratifikovala ČR, ale ani jiné členské státy EU (alespoň ne jejich většina). Ukazuje se tak, že pokud ČR ratifikuje, ratifikuje relativně rychle, nebo u smluv, které jsou problematické nebo nedostatečně zajímavé pro většinu členů, neratifikuje vůbec. ČR mezi prvními podepsala a ratifikovala například Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením, Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen nebo Úmluvu o styku s dětmi. Naopak nejhůř si stojí třeba u Římského statutu, Protokolu č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nebo u Úmluvy o zabránění terorismu. Mezi nepodepsanými

a neratifikovanými smlouvami přitom na první pohled neexistuje žádná jednoznačná spojitost co do generace upravovaných práv, kontrolního mechanismu či mateřské organizace vzniku.

Výraznější změnu nepřineslo ani omezení zkoumaných smluv na rámec Rady Evropy, která by díky provázanosti se systémem ochrany lidských práv na půdě Evropské unie mohla přinést potenciálně vyšší míru tlaku na ratifikaci mezi členskými státy.

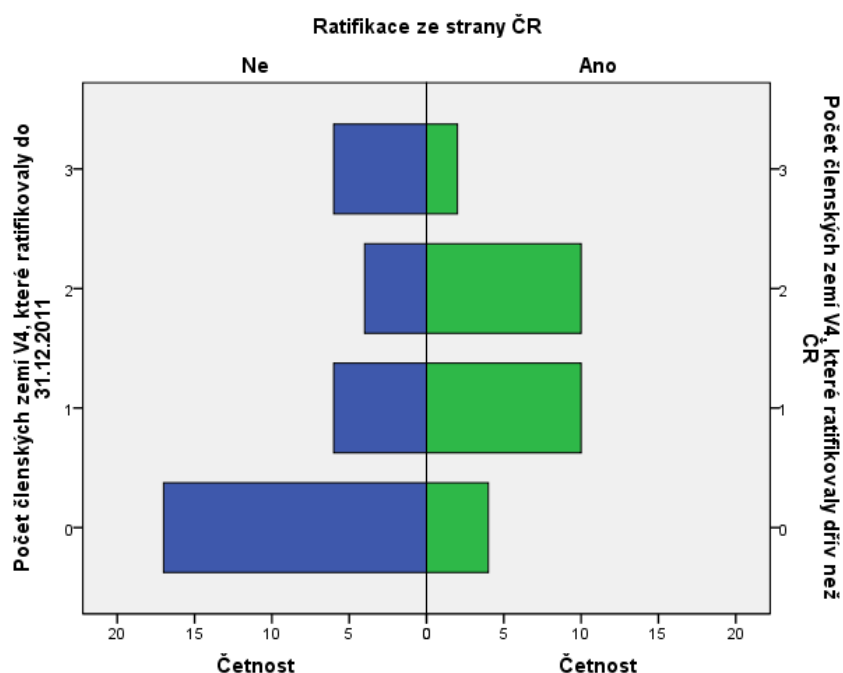
Na rozdíl od předchozích grafů zahrnují grafy č. 6 a 7 pouze země V4 – nejsou proto uváděny v procentech, ale sloupce ukazují v absolutních číslech kolik států V4 podepsalo či ratifikovalo mezinárodní smlouvu dříve než ČR. Opět platí, že pokud ČR podepsala/ratifikovala smlouvu jako první, pak o jednotku narůstá sloupec zcela naspodu vpravo (0 států V4 podepsalo/ratifikovalo dříve), pokud jako poslední, pak narůstá sloupec zcela nahoře vpravo (3 státy podepsaly/ratifikovaly dříve). Modrá část ukazuje stav podpisu a ratifikace u smluv, ke kterým ČR ještě nepřistoupila.



Graf č. 6: Počet zemí V4, které podepsaly mezinárodní lidskoprávní smlouvy dříve než ČR (Zdroj: autoři).

Omezení našeho zájmu na rámec V4 odhaluje, že vzorce existující mezi podepsanými/ratifikovanými smlouvami při porovnání se státy EU se v tomto kontextu oslabují. Česká republika tedy už jasně nevykazuje nestandardní vzorec, kdy buď podepisuje jako premiant, nebo naopak jako „loudal“, a její chování je mezi jednotlivé pořadí rozdělené mnohem rovnoměrněji. u ratifikací se nadprůměrná rychlost ČR, která je přítomna v rámci EU, vytrácí

a vidíme, že ČR typicky ratifikuje z Visegrádské čtyřky smlouvu jako druhá či třetí. Pokud bychom se snažili rozklíčovat, proč tomu tak je, bylo by vhodné použití rovněž kvalitativního přístupu, což by však již výrazně přesahovalo rozsahové možnosti našeho příspěvku. Za povšimnutí ještě stojí, že velké množství smluv, které ČR neratifikovala, se opět koncentruje v dolní modré části histogramu, což stejně jak u předchozího grafu naznačuje, že ČR neratifikuje převážně smlouvy, jež nejsou ratifikovány ani zbytkem V4.



Graf č. 7: Počet zemí V4, které ratifikovaly mezinárodní lidskoprávní smlouvy dříve než ČR (Zdroj: autoři).

5. Závěr

Náš výzkum se jako vůbec první svého druhu snaží zachytit „vzorce chování“, kterými se Česká republika prezentuje ve vztahu k podepisování a ratifikování mezinárodních smluv s lidskoprávní tematikou. Česká republika ve svých zahraničněpolitických koncepcích řadí princip respektu k lidským právům dlouhodobě mezi základní hodnoty a stavební kameny. k provádění důvěryhodné zahraniční politiky je však nezbytné, aby stát jednal v souladu s hodnotami, které se snaží prezentovat. Za lidskoprávně zodpovědného aktéra považujeme takový stát, který nejen dodržuje lidská práva dovnitř, o čemž každoročně referují vícere zprávy o stavu lidských práv, popřípadě rozhodnutí mezinárodních orgánů, ale který se také mezinárodně zavazuje. To znamená, že problematiku lidských práv neřeší pouze na vnitrostátní úrovni, ale mezinárodně

přijímá závazek, jenž může být podroben různě přísné kontrole, že se bude vůči subjektům ve své jurisdikci chovat konformně s přijatými mezinárodními normami.

Z prezentovaného výzkumu vyplývá, že se Česká republika významnou měrou zapojuje do mezinárodního systému ochrany lidských práv a podepisuje i ratifikuje lidskoprávní smlouvy, jež pocházejí zejména z provenience Rady Evropy a Organizace spojených národů. Česká republika neváhá podrobit své vnitrostátní konání vůči subjektům v její jurisdikci externí kontrole, a to i v té nejinvazivnější formě, za niž považujeme autoritativní rozhodování mezinárodního soudu či arbitrážního orgánu. Náš výzkum ukázal, že kontrolní mechanismus, jenž představuje jeden z vnějších faktorů mezinárodního zavazování se, nemá negativní vliv na rozhodnutí ČR mezinárodní smlouvu podepsat či ratifikovat – podíl Českou republikou ratifikovaných smluv se silnými kontrolními mechanismy je naopak zjevně vyšší, než je tomu u smluv se slabým, či žádným kontrolním mechanismem. Tato skutečnost může naznačovat přítomnost dobře etablované kultury ochrany lidských práv a silné kontroly soudnictvím i na vnitrostátní úrovni. Pro ČR není při rozhodování se vynucovací mechanismus nijak závažným determinantem, lidskoprávní smlouvy mají i ve vnitrostátním právu silné postavení, a vláda proto musí s jejich dodržováním počítat.

Z hlediska množství podepsaných mezinárodních smluv o lidských právech zřejmě sehrál velkou roli přístupový proces k Evropské unii, který Českou republiku motivoval ke zvýšené podpisové i ratifikační aktivitě. Zkoumaný vnitřní faktor politického režimu se projevil výraznější aktivitou v období po roce 1989, pokročilejší stadium demokratizace v souvislosti s připravovaným vstupem do EU však přineslo daleko zřetelnější nárůst lidskoprávní zavazovací aktivity. Pozitivním jevem je, že přístupování k lidskoprávním závazkům se udržuje na stabilní, poměrně vysoké úrovni i po vstupu ČR do EU.

Poslední část výzkumu tvoří srovnání České republiky v mezinárodním kontextu, co se rychlosti podepisování a ratifikace smluv týče. Zajímalo nás, zda ČR spadá k zemím, které podepisují a ratifikují mezi prvními, anebo naopak, které spíše s podpisem a ratifikací otálejí, a to jednak mezi státy Evropské unie a dále také mezi historicky a geograficky spřízněnými státy sdruženými ve Visegrádské spolupráci (Maďarsko, Polsko, Slovensko). Ty státy, jež bývají považovány za lidskoprávní premianty, jako Nizozemí či skandinávské státy, totiž obvykle patří k nejpilněji podepisujícím a ratifikujícím. Dle představených zahraničněpolitických proklamací by se Česká republika ráda zařadila právě mezi tuto skupinu států. Na základě našich zjištění lze konstatovat, že ČR spadá co do rychlosti a kvantity podepisování mezi aktivnější polovinu Evropské unie, avšak nikoliv mezi úplnou špičku. Obdobně v rámci Visegrádské čtyřky se Česká

republika typicky řadí mezi státy mírně vzornější, avšak ani zde nehraje roli premianta. Při zkoumání velkého souboru smluv posuzování mezinárodního tlaku komplikuje skutečnost, že ne všechny smlouvy se v očích mezinárodního společenství těší stejné míře důležitosti. Podpis některých smluv se tak pro stát logicky nestává otázkou prestiže. Obecně se dá říct, že Česká republika – pokud smlouvu podepíše – ratifikuje relativně rychle a bez potřeby zjevnějšího mezinárodního tlaku jiných aktérů. Obvykle se bude nacházet ve větší části států – těch, které nepodepíší/neratifikují vůbec, nebo těch, které naopak ratifikují rychle.

Závěrem lze tedy konstatovat, že Česká republika nijak výrazně nezaostává za svými proklamovanými ambicemi ohledně respektu vůči ochraně lidských práv. Na druhou stranu je ale zřejmé, že prostor pro zvýšení aktivity v oblasti mezinárodního zavazování se a tím i ke zlepšení lidskoprávního obrazu České republiky v zahraničí stále existuje, zejména co se týče rychlosti podepisování lidskoprávních smluv ve srovnání s jinými evropskými státy.

Literatura/ Bibliography:

- Aust, A. (2008): *Modern Treaty Law In Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Baehr, P. (2000): Trials and errors: The Netherlands and human rights, in Forsythe, D. P. (ed.): *Human Rights and Comparative Foreign Policy: Foundations of Peace*, Tokyo, United Nations University, s. 49-86.
- Bahýřová a kol. (2010): *Ústava České republiky, Komentář*, Praha, Linde Praha.
- Bílková, V. (2004): Česká republika v mezinárodních organizacích, in: Pick, O. – Handl, V. (eds.): *Zahraniční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*, Praha, Ústav mezinárodních vztahů, s. 211–226.
- Burchill, S. (2001): Realism and Neo-realism. In Burchill, S. et al.: *Theories of International Relations*, New York, Palgrave.
- Byers, M. (1999): *Custom, Power and the Power of Rules*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Čepelka, Č. – Šturma, P. (2008): *Mezinárodní právo veřejné*, Praha, C.H.Beck.
- Česká národní rada (1992): *Prohlášení České národní rady ke parlamentům a národům světa*, (<http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/usneseni/u0116.htm>), [cit. 12. 12. 2011].
- Daner, A. M. – Simmons, B.A. (2007): Credible Commitments and the International Criminal Court, *2nd Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper*, 1. Juna 2007, SSRN (<http://ssrn.com/abstract=991128>), [cit. 12. 12. 2011].
- Drulák, P. – Horký, O. a kol. (2010, eds.): *Hledání českých zájmů. Obchod, lidská práva a mezinárodní rozvoj*, Praha, Ústav mezinárodních vztahů.

- European Council (1993): *Conclusions of the Presidency*, 21-22 June 1993, Copenhagen, on-line verze (http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf), [cit. 12. 12. 2011].
- Goodman, R. – Jinks, D. (2008): Incomplete Internalization and Compliance with Human Rights Law, *The European Journal of International Law*, roč. 19, č. 4, s.725-748.
- Guzman, A. T. (2008): *How International Law Works: a Rational Choice Theory*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Hathaway, O. A. (2007): Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?, *Journal of Conflict Resolution*, roč. 51, č. 4, s. 588-621.
- Hollyer, J.R. – Rosendorff, B.P. (2009): Domestic Politics and the Accession of Authoritarian Regimes to Human Rights Treaties, Annual Midwest Political Science Association Convention, *Panel on International Human Rights Agreements*, New York University, April 4, 2009, https://files.nyu.edu/jrh343/public/MidWest_presentation.pdf, [cit. 12. 12. 2011].
- Hrabálek, M. – Majerčík, L. – Smekal, H. (2009): Česká republika a lidská práva ve vnějších vztazích Evropské unie, in Kořan, M. (ed.): *Česká zahraniční politika v zrcadle sociálně-vědního výzkumu*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 149–163.
- Landman, T. (2005): *Protecting Human Rights: a Comparative Study*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Mikulka, V. (1999): The Dissolution of Czechoslovakia and Succession in Respect of Treaties, in: Mark, M. (ed.): *Succession of States*, Hague, Kluwer Law International.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (1999): *Koncepce zahraniční politiky České republiky*.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (2000): *Koncepce české zahraniční politiky v oblasti lidských práv na období let 2000 – 2002*.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (2003): *Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003 - 2006*. Schváleno vládou ČR 3.3.2003.
- Ministerstvo zahraničních věcí České republiky (2011): *Koncepce zahraniční politiky České republiky*. Schváleno vládou 20. července 2011, http://www.mzv.cz/file/675937/koncepce_zahranicni_politiky_2011_cz.pdf, [cit. 12.12. 2011].
- Mlsna, P. – Kněžínek, J. (2009): *Mezinárodní smlouvy v českém právu, Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*, Praha, Linde.
- Moravcsik, A. (2005): Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe, *European Journal of International Relations*, roč. 1, č. 2, s. 157-189.

- Neumayr, E. (2008): Death Penalty: The Political Foundations of the Global Trend Towards Abolition, *Human Rights Review* roč. 9, s. 241–268.
- Pštröss, T. (2004): Problematika lidských práv v české zahraniční politice. In: Pick, O. – Handl, V. (eds.): *Zahraníční politika České republiky 1993–2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*, Praha, Ústav mezinárodních vztahů, s. 211–226.
- Putnam, R. D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in *International Organization*, roč. 42, č. 3, s. 427-460.
- Rada Evropy (2011): *Simplified Chart of signatures and ratifications*. Rada Evropy, Treaty Office, 31. 10. 2011,
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauCourt.asp?MA=44&CM=16&CL=ENG>, [cit. 31. 10. 2011].
- Scott, J. (2000): Rational Choice Theory, in Browning, G. – Halcli, A. – Webster, F. (eds.): *Understanding Contemporary Society: Theories of the Present*, London, SAGE Publications.
- Sikkink K. - Walling (2007): The Impact of Human Rights Trials in Latin America, *Journal of Peace Research*, roč. 44, č.4, s. 427-445,
http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/POLI891_Sp11/articles/J-Peace-Research-2007-Sikkink.pdf, [cit. 31. 10. 2011].
- Tomuschat, Ch. (2008): *Human Rights. Between Idealism and Realism*, 2. vyd., Oxford, Oxford University Press.
- Týč, V. (1994): Přehled mezinárodně smluvní praxe České republiky v roce 1993, *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 2, č. 2.
- UN Treaty Collection (2011), *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*,
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en, [cit. 31. 10. 2011].
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ze dne 16. prosince 1992.
- Ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, ze dne 15. prosince 1992.
- Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ze dne 9. ledna 1991.
- Waisová, Š. (2010): *Tíha volby. Česká zahraniční politika mezi principy a zájmy*, Praha, Ústav mezinárodních vztahů.