MASARYKOVA UNIVERZITA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ

Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií

Evropská studia

Otázka přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z pohledu integračních paradigmat

Bakalářská práce

Barbora Dobrá

Vedoucí práce: Mgr. Hubert Smekal, M.A., Ph. D.

UČO: 210611

Obor: Evropská studia

Imatrikulační ročník: 2006

Brno, 2009

Tuto práci věnuji Petrovi.

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala Mgr. Hubertu Smekalovi, M.A., Ph.D. za jeho cenné rady a podněty. Dále děkuji všem, kteří mne při psaní této práce podporovali, zejména rodině. Za cenou pomoc děkuji také Janě Koláčkové.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci „Otázka přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z pohledu integračních paradigmat“ vypracovala samostatně na základě uvedených zdrojů.

V Brně dne 5. prosince 2009

.....
Barbora Dobrá

Obsah

OBSAH 3

1. ÚVOD 4

2. HLEDÁNÍ SVATÉHO GRÁLU 5

2.1 INTEGRAČNÍ PARADIGMATA ... 6
2.1.1 INTERGOVERNMENTALISMUS (MEZIVLÁDNÍ PŘÍSTUP) ... 7
2.1.2 SUPRANACIONALISMUS (NADNÁRODNÍ PŘÍSTUP) ... 8
2.2 NEŘEŠITELNÉ DILEMA ... 8
3. RADA EVROPY, EVROPSKÁ UNIE A LIDSKÁ PRÁVA 9

4. MYŠLENKA PŘISTOUPENÍ K ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD 11

4.1 Z POHLEDU EVROPSKÉ UNIE ... 11
4.2 Z POHLEDU RADY EVROPY ... 13
5. ARGUMENTY Z POHLEDU INTERGOVERMENTALISTŮ A SUPRARACIONALISTŮ 14

5.1 POSÍLENÍ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV OBČANŮ EU ... 15
5.1.1 NEDOSTATEČNÁ KONTROLA EU ... 16
5.2 ZABRÁNĚNÍ ALTERNATIVNÍCH, KONFLIKTNÍCH SYSTÉMŮ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV ... 18
5.3 EU V POSTAVENÍ STÁTU ... 22
5.4 AUTONOMIE KOMUNITÁRNÍHO PRÁVNÍHO ŘÁDU A ESD ... 23
5.5 HODNOCENÍ ARGUMENTŮ ... 25
6.STANOVISKA ČLENSKÝCH STÁTŮ 26

6.1 SUPRANACIONÁLNÍ PARADIGMA ... 27
6.1.1 FRANCIE ... 27
6.1.2 NĚMECKO ... 28
6.1.3 BELGIE ... 29
6.1.4 ARGUMENTY SUPRANACIONÁLNÍHO PARADIGMA VE STANOVISCÍCH STÁTŮ ... 30
6.2 INTERGOVERMENTÁLNÍ PARADIGMA ... 31
6.2.1 VELKÁ BRITÁNIE ... 31
6.2.2 FINSKO ... 33
6.2.3 ČESKÁ REPUBLIKA ... 34
6.2.4 ARGUMENTY INTERGOVERMENTÁLNÍHO PARADIGMA VE STANOVISCÍCH STÁTŮ ... 35
7. ZÁVĚR 35

8. SEZNAM LITERATURY 38

8. 1 PRIMÁRNÍ ZDROJE: ... 38
8. 2 SEKUNDÁRNÍ ZDROJE ... 41

1. Úvod

Vztah Rady Evropy a Evropské unie je dlouhodobě předmětem mnoha diskusí a teoretických pojednání. Mezi společná témata pro většinu debat týkajících se vztahu dvou nejstarších a nejvýznamnějších organizací na starém kontinentu patří ochrana lidských práv, vztah Evropského soudního dvora a Soudu pro lidská práva a jejich lidskoprávní judikatury, a také otázka metody evropské integrace. Otázka přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv je příkladem právě takové debaty, která protíná všechny zmíněné oblasti. Zabývá se charakterem a pozicí ochrany lidských práv v EU a Radě Evropy, zároveň se dotýká vztahu soudů těmito organizacemi zřízenými a zachycuje i pohled integračních paradigmat. Ta zde figurují nejen jako jeden z rozdílů mezi EU a Radou Evropy, ale představují i dva teoretické tábory uvnitř samotné EU.

Ve své práci vycházím z předpokladu, že integrační paradigmata a jejich neustálý „konflikt" zajišťují EU její charakter organizace sui generis. Hledání kompromisu o podobě EU a střídavá vítězství jednotlivých integračních přístupů se dle mého názoru v otázce přistoupení EU k Úmluvě „dostala do patové situace". Integrační paradigmata zde totiž dochází na základě odlišných zájmů a důvodů ke stejnému výsledku, a sice obě považují přistoupení za výhodné. Komplikovanost takové situace vidím zejména v tom, že prosazením přistoupení zastánci jednoho integračního přístupu naplní své cíly, ovšem zároveň tak umožní i prosazení zájmů paradigmatu druhého. Dochází tak k vyrovnání sil, což se může projevovat i na dlouhodobém charakteru debaty o přistoupení.

Pro svou práci jsem si stanovila hypotézu „*Supranacionalisté a intergovermentalisté mohou podporovat přistoupení EU k Úmluvě na základě odlišných důvodů.*" Hypotézu se budu snažit potvrdit či vyvrátit na základě postojů členských států, které jsem vybrala jako zástupce integračních modelů. Za supranacionální paradigma budou uvedeny stanoviska Francie, Německa a Belgie a za mezivládní přístup potom Spojeného království, Finska a České republiky.

Práce se skládá ze sedmi kapitol, kdy druhá až čtvrtá uvádí historické a teoretické základy debaty. Pro zpracování dosavadního vývoje otázky přistoupení EU k Úmluvě bude použita metoda historická. Pátá kapitola se zabývá hlavními argumenty debaty a jejich možným hodnocením z pohledu integračních paradigmat. Zde bude využita zejména metoda analytická. V šesté kapitole jsou obsaženy stanoviska členských států a jejich komparace s teoretickým hodnocením argumentů debaty. Kapitola tak vychází z metody analytické, komparativní a částečně i historické.

2. Hledání svatého grálu

Tak dlouho jako existují státy samy, se světová inteligence snaží najít cestu jak zabránit vzniku mezinárodních konfliktů. Úctyhodná řada spisovatelů se již před klíčovou osobou Immanuela Kanta snažila objevit schéma pro vykořenění konfliktů nebo systém trvalého míru. Jiní, snad více prakticky, se snažily zajistit mír vytvořením směsice faktorů životních podmínek a státních institucí, které by mohly zmírnit dopady válek. Zájem o ukončení válek byl intelektuálním a politickým „svatým grálem" většiny dvacátého století.[1]

Evropa byla významným centrem těchto diskusí a v meziválečném období na základech formalizujících se studií mezinárodních vztahů začala uvažovat i o své vlastní budoucnosti. V rukou politiků a intelektuálů se formovala „Evropská idea". Jedním z nejvýznamnějších mužů doby byl Richard Coudenhove-Kalergi se svou myšlenkou sjednocené Evropy, zajištěné federalistickou ústavou. Tato idea vycházela ze dvou základních předpokladů. „Evropa" byla v mnoha směrech chápána za přirozenou entitu, která by se mohla stát významnou globální mocí. Na druhou stranu hrozilo, že se sama „roztrhá" v národních konfliktech, pokud nedojde ke změně politické organizace.[2] Toto varování však nebylo vyslyšeno a až po hrůzné zkušenosti druhé světové války se proces integrace začal rozvíjet. V krátkém časovém období byly položeny základy dvou dnes nejvýznamnějších evropských organizací.

Rada Evropy i Evropská unie vychází ze společných intelektuálních kořenů. Vychází ze stejné myšlenky, ze stejné touhy, obě organizace navazují na ideu Richarda Coudenhove-Kalrgiho, že: „*rozdělená Evropa vede k válkám, útlaku a utrpení, ale spojená Evropa vede k míru a prosperitě*."[3] Ačkoliv mají společný základ, dělí je odlišný pohled na způsob integrace. Otázka podoby evropského sjednocení stála již na počátku existence obou organizací, když se na Haagském kongresu[4] střetly koncepce federalistická s mezivládní. Federalisté, reprezentováni převážně Francií a Belgií, vyšli z tohoto střetu se svými požadavky na přenesení státní suverenity na Evropské shromáždění jako poražení. Na Haagském kongresu zvítězil kompromis ve prospěch mezivládní koncepce a dal tak vzniknout

[1] Rosamond, B.: Theories of European integration, s. 20.
[2] Ibid. s. 21.
[3] Juncker, J. C.: Council of Europe – European Union, A sole ambition for the European continent, s. 1.
[4] Haagský kongres se konal v dubnu 1948. Na kongresu se sešli tehdejší vedoucí politické osobnosti jako například Winston Churchill nebo Konrád Adenauer, aby posílili politickou spolupráci v poválečné Evropě. Výsledná rezoluce požadovala vytvoření sjednocené demokratické Evropy. Požadavky haagského kongresu se setkaly se širokým ohlasem a daly impuls k jednáním, která vedla o rok později k založení Rady Evropy. Viz Euroskop, EU od A do Z, Haagský kongres.

Radě Evropy. Zastánci federalistické koncepce se ale nenechali odradit a Schumanovým plánem z roku 1950 zahájili integraci dnešní Evropské unie.[5]

2.1 Integrační paradigmata

Škála představ o charakteru evropského integračního procesu a jeho dalším vývoji byla velmi široká a potřeba klasifikovat základní alternativy vedla k zformulování tzv. integračních paradigmat. Ty *„mají představovat koherentní pozice k zásadním bodům integrace jak z hlediska metody a struktur, tak z hlediska cílů sjednocení. ...slouží jako vodítka k porozumění jednotlivým vlivům působícím na postupné sjednocování Evropy ... .“*[6] Dle Schimmelfenninga a Bertholda je účelem teorií integrace vysvětlit rozsah a dynamiku Evropské integrace v její sektorové (spektrum integrovaných politik), vertikální (míra přenesených kompetencí) a horizontální (teritoriální rozšiřování) dimenzi. Umožňují formulovat očekávání, kdy a za jakých podmínek se bude integrace rozvíjet nebo zastavovat v rámci různých dimenzí.[7]

Teoretické debatě o dynamice integrace EU dominují dvě rodiny integračních paradigmat: supranacionální a intergovenmentální. V rámci supranacionálního paradigmatu můžeme dále rozlišit variantu racionalistickou a konstruktivistickou, které se různí v pojetí významu institucí EU a pro intergovernmentální paradigma jsou to realistické a liberální varianty, které se liší zejména v pohledu na determinanty vládních preferencí a vyjednávací síly.[8] Roztříštěnost dominantních paradigmat poukazuje na skutečnost, že žádnému teoretickému konceptu se zatím nepodařilo uceleně vysvětlit celý proces integrace. *„Evropský integrační proces zahrnuje celou řadu specifik znemožňujících úplné využití jednotlivých modelů. Především samotný charakter evropského integračního procesu a permanentní vývoj evropských struktur jsou důvodem k prolínání jednotlivých paradigmat, přičemž v průběhu vývoje evropské integrace můžeme pozorovat i střídání naprosto antagonistických pozic.“*[9] Význam integračních paradigmat pro studium evropské integrace tak ovšem není nijak snížen, ale i pro účely mé práce musí být tato jejich „nedokonalost“ brána v úvahu.

Dělící čárou mezi intergovernmentalisty a supranacionalisty je odpověď na otázku, zda je integrace transformativní, sebeposilující proces. Intergovernmentalisté odpovídají záporně, dle nich je proces integrace plně pod kontrolou vlád členských států, které určují

[5] Dočkal, V., Kaniok, P., Závěšický, J. : Evropský parlament, s. 16–17.
[6] Pitrová, M., Fiala, P.: Evropská unie, s. 17–18.
[7] Schimmelfenning, F., Berthold, R.: Theories of European integration, str. 76, In Richardson, J. J.: European Union: power and policy-making.
[8] Ibid. s. 74, 77–78.
[9] Viz pozn. č. 6, s. 18.

rychlost a podobu další integrace. Naopak supranacionalisté odpovídají kladně, zastávají názor, že za jistých podmínek instituce vytvořené členskými státy „spustí“ sebeposilující proces, který vyvolá další integraci a nejen, že unikne kontrole členských států, ale bude také mít transformativní dopad na jejich identitu.[10]

2.1.1 Intergovernmentalismus (mezivládní přístup)

Intergovernmentalismus je specificky upravenou variantou racionalistického institucionalismu z teorie mezinárodních vztahů pro vysvětlení Evropské integrace. Prvním základním předpokladem mezivládního přístupu je myšlenka, že evropská integrace je natolik podobná obecným mezinárodním politikám a EU je dostatečně podobná jiným mezinárodním institucím, že může být uspokojivě studována a vysvětlena v perspektivě teorií mezinárodních vztahů. Teorie mezinárodních vztahů tradičně předpokládá, že státy jsou centrálními aktéry v mezinárodní politice a že jednají v prostředí anarchie, které postrádá centralizovanou autoritu, která by vytvářela a vymáhala politická rozhodnutí. Mezinárodní politika je vytvářena mezinárodními jednáními a dohodami, které vyžadují souhlas všech podílejících se států. V průběhu jednání aktéři kalkulují s výhodností jednotlivých kroků a vybírají si ten, který je za daných okolností pro ně nejvýhodnější.[11]

Dle Stanley Hoffmanna a Alan Milwarda mezi základní principy mezivládního paradigmatu patří:

- Členské státy jsou a i nadále budou dominantními aktéry procesu evropské integrace, integraci utváří dle národních zájmů a cílů
- Rozsah integrace je omezen státním zájmem o autonomii, zachování národní byrokracie, různorodosti národních situací a tradic a převahou národní identity
- Evropská integrace nepodkopává národní stát, ale posílila ho v poválečné rekonstrukci
- Sektorová integrace je omezena na ekonomický sektor a navazující „nízké politiky“, „vysoké politiky“ (bezpečnost, zahraniční politika) budou státy chráněny před integrací pro zachování vlastní autonomie
- Ze stejného důvodu zůstanou nadnárodní instituce EU slabé.[12]

Mezivládní paradigma „*usiluje o zachování stávajících atributů suverenity spolupracujících států.* Jeho *východiskem je předpoklad nedotknutelnosti suverénního*

[10] Viz pozn. č. 7, s. 77-78.
[11] Ibid. s. 78-79.
[12] Ibid. s. 81.

postavení národních států a jejich vlád, jejichž funkce není na rozdíl od nadnárodního přístupu chápána jako zastaralá a neadekvátní.[13]

2.1.2 Supranacionalismus (nadnárodní přístup)

Stejně jako intergovernmentalismus má i nadnárodní paradigma své kořeny v teorii mezinárodních vztahů. Na rozdíl od intergovernmentalismu však supranacionalistický přístup sdílí transformativní ontologii. Zastává názor, že mezinárodní systém nemusí být nutně anarchistický, ale může být transformovaný skrze proces institucionalizace a změny identity. Dále supranacionalisté předpokládají, že integrační proces má transformativní a sebeposilující efekt: ačkoliv počátky integračního projektu reflektují převážně zájmy nejsilnějších států, tak další integrace byla převážně výsledkem sebeposilující dynamiky, která je mimo hranice kontroly členských států.[14] „*Supranacionální paradigma předpokládá posilování nadnárodní kompetence společných evropských orgánů na úkor zúčastněných členských zemí. Supranacionalismus vychází z předpokladu, že pouze nadnárodní autorita může splnit požadovaný úkol, tedy stabilizovat a usměrnit partikulární zájmy suverénních zemí. Nadnárodní paradigma se proto odvíjí od myšlenky založení politického centra, v jehož prospěch odevzdají všechny zúčastněné země jistou část své suverenity. Centrální nadnárodní orgány následně v rámci přesně vymezených oblastí přijímají rozhodnutí závazná pro integrované subjekty.*“[15] Mezi základní předpoklady supranacionalismu patří:

- Proces evropské integrace vytváří sebeposilující dynamiku, která podporuje další integraci a která nebyla členskými státy zamýšlena, nyní ji nemohou kontrolovat nebo zvrátit.
- Integrační proces je posouván díky klíčovým aktérům, kterými jsou aktéři nadnárodní. Rozsah, forma a obsah integrace je výsledkem komplexního nadnárodního sociálního a institucionálního procesu a přetváří preference a mocenské uspořádání národních vlád.[16]

2.2 Neřešitelné dilema

Volba mezi supranacionálním a intergovernmentálním paradigmatem je červenou nití této práce. Je možné ji chápat jako klíčový rozdíl mezi Radou Evropy a Evropskou unií, představuje vnitřní boj v rámci Evropské unie a otázkou této práce je, zda dominuje i tématu přistoupení EU k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Neujasněná pozice

[13] Viz pozn. č. 6, s. 19.
[14] Viz pozn. č. 7, s. 84.
[15] Viz pozn. č. 6, s. 18.
[16] Viz pozn. č. 7, s. 91.

k podobě další evropské integrace, balancování mezi integračními paradigmaty a zároveň jejich neustálé střety, je dle mého názoru rozhodující „ingredience“, která vytváří z EU unikátní organizaci. Proto, aby si EU tuto pozici udržela, tedy aby „neskončila“ jako klasická mezinárodní organizace, či jako federalistický stát, kdy v obou těchto případech by její přínos či další existence byly výrazně omezeny, musí boj paradigmat pokračovat.

Otázka přistoupení EU k Úmluvě na ochranu lidských práv je dle mého názoru mimo jiné unikátní v tom, že se zde tradičně protichůdná paradigmata setkávají, a ačkoliv jsou jejich argumenty rozporné tak dochází ke stejnému závěru – EU by měla přistoupit k Úmluvě. Hlavním argumentům se budu blíže věnovat až v dalších kapitolách, je ovšem možné je shrnout tak, že na jedné straně stojí kontrola institucí a ochrana lidských práv a na druhé straně uznání významu EU v oblasti lidských práv a de facto přiznání pozice státu. Dilema, které ovšem tato situace přináší, kdy pokud jedno paradigma prosadí své zájmy prosadí zároveň i zájmy svého protivníka, způsobuje to, že otázka přistoupení je předmětem diskuse již třicet let. V následující kapitole se pokusím nastínit hlavní body této dlouholeté diskuse.

3. Rada Evropy, Evropská unie a lidská práva

Dříve než se budeme zabývat diskusí o přistoupení Evropské unie k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, je nutné zmínit se o charakteru EU/Evropských společenstvích a Rady Evropy a o postavení lidských práv v rámci těchto organizací. Neboť odlišné charaktery těchto evropských organizací a úlohy lidských práv v nich jsou výchozími body diskuse o možnosti přistoupení EU k Úmluvě.

Státy otřesené druhou světovou válkou a vedené snahou zabránit opakování podobných hrůz založily v roce 1949 mezinárodní organizaci s názvem Rada Evropy. Ačkoliv byla založena v mezích mezivládního paradigma, což dle mnohých autorů vedlo k marginalizaci této organizace, či vytvoření jen dalšího „diskusního kroužku“, tak Rada Evropy se stala nejstarší politickou organizací na kontinentu a zároveň vytvořila velmi kvalitní systém ochrany lidských práv. Mezi její cíle patří zejména ochrana lidských práv, parlamentní demokracie, zákonnosti a rozvoj celoevropských dohod pro standardizaci sociálních a právních postupů členských zemí.[17] K dosažení svých cílů přijala mnoho mezinárodních dohod,[18] jednou z nejvýznamnějších je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, k jejímuž prosazování byl zřízen unikátní mechanismus Evropského soudu pro lidská práva. Cílem členských států Rady Evropy, pod jejichž patronátem byla

[17] Rada Evropy: O Radě Evropy.
[18] Úmluva o prevenci mučení, Úmluvu o lidských právech a biomedicíně, Úmluva o výkonu práv dětí, Úmluva o ochraně jednotlivců, Evropská úmluva o státní příslušnosti a mnohé další.

Úmluva v listopadu 1950 přijata, bylo zajistit všeobecné a efektivní uznání a prosazování práv, která byla deklarována Všeobecnou deklarací lidských práv.[19] Úmluva poskytuje ochranu základním občanským a politickým právům a zakládá Evropský soud pro lidská práva, sídlící ve Štrasburku. Jednotlivci, kteří se domnívají, že jejich práva byla porušena se mohou odvolat k ESLP poté, co vyčerpají všechny národní prostředky.[20] Práva deklarovaná v Úmluvě a procedura pro jejich vymáhání měly výrazný dopad na vztah mezi jednotlivcem a státem. Perspektiva lidských práv byla zavedena do rozhodovací praxe národních autorit, za jejichž rozhodnutí by mohly být státy odpovědny před mezinárodním soudem.[21]

Lidská práva byla a jsou pro Radu Evropy charakteristickým znakem. V případě Evropské unie tomu však bylo jinak. Evropská unie byla sice také založena s myšlenkou na společnou budoucnost v míru a prosperitě, chtěla ji ovšem dosáhnout přes ekonomickou integraci. Na to měla vliv i volba supranacionálního paradigma pro nový integrační proces a s ním spojená opatrnost národních vlád, které si prozatím pečlivě hlídaly politické pravomoci včetně oblasti lidských práv. Zakladatelské smlouvy z 50. let se tak nezmiňují ani o lidských právech ani o potřebě zvláštní listiny základních práv a ani neposkytují nadnárodním institucím žádné pravomoci v této oblasti. Koneckonců Úmluva byla podepsána jen před pár lety a většina států byla jejími signatáři. "*Protože však hospodářské záležitosti, které na rozdíl od lidských práv byly hlavní prioritou ES, s sebou přinášely problémy, jež se tak či onak dotýkaly sféry ochrany lidských práv, bylo nezbytné, aby se i Společenství jejich otázkou začalo zabývat.*"[22] Průkopníkem v této oblasti byl Evropský soudní dvůr (ESD), který byl konfrontován s případy, které se dotýkaly lidských práv.[23] Ustanovení pravomoci v oblasti lidských práv bylo také důležité pro udržení principu přednosti komunitárního práva. Cíle společenství mohou být dosaženy jen tehdy, pokud bude mít acquis communitaire aplikační přednost a bude jednotně vykládáno ve všech členských státech. Komunitární právo ovšem neobsahovalo příliš zmínek o ochraně lidských práv a přijetí principu přednosti v kombinaci s principem přímého účinku tak pro státy představovalo nebezpečí odsunutí práv zakotvených v národních ústavách a hlídaných ústavními soudy. Aby Soudní dvůr uklidnil tyto obavy zakotvil ve své judikatuře[24] lidská práva jako jeden ze základních principů komunitárního

[19] Select Commitee on European Union, European Union - Eight Report, Part 2, Background.
[20] Council of Europe: EU accession to the European Convention on Human Rights.
[21] Viz pozn. č. 19.
[22] Staněk, A.: Prohlubující se evropská integrace a role národních států při ochraně lidských práv. In Srb,V., Hirtlová, P. (ed.) Lidská práva a svobody v demokratické společnosti, s. 216.
[23] Viz pozn. č. 19.
[24] Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH [1970] ECR 1125, Case 4/73 Nold proti Komisi, [1974] ECR 491.

práva, odkázal na Úmluvu a ústavní tradice členských států a ustanovil svoji kompetenci přezkoumat soulad aktů Unie a členských států s těmito lidskoprávními normami.[25]

Lidská práva se postupně z judikatury ESD přesouvala do primárního i sekundárního práva, do mnohých prohlášení či deklarací a také do zahraničních vztahů EU. Stále však mnohé členské státy nebyly přesvědčeny o tom, že oblast lidských práv by měla být integrována stejným způsobem jako např. zemědělská politika. O tom svědčí i fakt, že lidským právům se v EU vždy lépe dařilo v deklaracích než závazných dokumentech, také dlouhodobá absence jakéhokoliv katalogu lidských práv a velmi postupná institucionalizace. Varianta přistoupení k Úmluvě se tak v mnohých ohledech zdála jako ideální řešení. Přistoupit k dokumentu, ke kterému již přistoupily všechny členské státy a který představuje ochranu lidských práv na velmi vysoké úrovni. Na druhé straně zde však byly i nemalé obavy.[26]

4. Myšlenka přistoupení k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

4.1 Z pohledu Evropské Unie

Ve své zprávě „Protection of fundamental rights in the creation and development of Community law" ze 4. února 1976 Komise vyloučila potřebu Společenství jako celku přistoupit k Úmluvě.[27] Na summitu v Kodani v dubnu 1978 byla situace již poněkud jiná. Evropská rada vědoma si možných problémů souvisejících s budoucím přistoupením Řecka, Španělska a Portugalska přijala Deklaraci o demokracii, ve které prohlásila, že "*zachování a respekt k reprezentativní demokracii a lidským právům v každém členském státě jsou základními elementy členství v Evropských společenstvích.*"[28] S předpokládaným přistoupením Řecka, které by bylo brzy následované Španělskem a Portugalskem souvisí i změna postoje Komise. Ta ve svém memorandu z dubna 1979 poprvé navrhla přistoupení Společenství k Úmluvě. Tyto tři země se velice snažily zabránit převratu zpět k diktátorským režimům, přesto však Evropský parlament vyjadřoval zájem na tom, aby bylo Společenství chráněno pro případ takového převratu. Přistoupení k Úmluvě by poskytlo garanci (právní a

[25] Schimmelfenning, F.: Competition and community: constitutional courts, rhetorical action, and the institutionalization of human rights in the Europan Union, s. 1248.
[26] Část 5 této práce – Argumenty z pohledu supranacionalistů a intergovernmentalistů; obecně se potom tato problematika objevuje v bohaté literatuře: memorandum on the accession of European Communities to the european Convention on protection of human rights, 4. dubna 1979, Myjer, E.: Can the EU join the ECHR – general conditions and ractical arrangements , Šišková, N.: Eventuality of the accession of the EU to the European Convention of the Protection of the Human Rights and Fundamental Freedoms and the related issues
[27] Oppenheimer, A. ed: The relationship between European Community law and national law: cases, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, s. 53.
[28] A. Arnull:The European Union and its Court of Justice, s. 209-212.

zejména politickou) proti takovému riziku, stejně jako by zkonsolidovalo přístup jednotlivců všech členských států k ESLP.[29] Závěry zprávy Výboru pro Evropská společenství Sněmovny lordů o Memorandu Komise byly však méně povzbudivé. Dle britských zástupců by byly "*okamžité praktické výnosy přistoupení velmi omezené; benefity by byly nepřímé a do značné míry jen symbolické*".[30] Tato negativní reakce byla zaznamenána Radou a tak žádné konkrétní kroky již nenásledovaly.

Nicméně Komise zůstala přesvědčena o výhodách přistoupení a v roce 1990 znovu rozvířila debatu vydáním Sdělení o přistoupení Společenství k Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod, ve kterém žádala Radu o oprávnění k zahájení vyjednávání. Komise si byla vědoma rozdílu mezi i sebepozornější kontrolou lucemburského soudu a dohledem štrasburského soudu, který stojí mimo Evropská společenství a kterému jsou podřízeny ústavní soudy členských států. Obavy států z de facto nárůstu kompetencí ES Komise vyvracela tvrzením, že následky přistoupení by byly omezeny jen na oblasti, které již spadají do rozsahu kompetencí. Přistoupení by dle Komise nevytvořilo žádné nové povinnosti pro členské státy, pouze by poskytlo jejich občanům lepší ochranu před nástroji Společenství.[31]

Po mnohých deklaracích Komise se státy v Radě rozhodli v roce 1994 požádat ESD o posudek, zda přistoupení ES k Úmluvě není v rozporu se zakladatelskými smlouvami. Soud ve svém posudku č. 2/94[32] stanovil, že pro přistoupení by byla zapotřebí změna smlouvy, neboť její stávající podoba nedává Společenství pravomoc přijímat pravidla v oblasti lidských práv nebo uzavírat mezinárodní smlouvu v této oblasti.[33] Pokud neexistuje zvláštní výslovná pravomoc, je třeba přezkoumat zda čl. 235 (nyní 308) může být právním základem pro přistoupení. Jeho účelem je doplnit právní úpravu v případě neexistence konkrétní pravomoci pro činnost nezbytnou pro fungování ES. Dle ESD však tento článek "*nemůže představovat základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Společenství nad obecný rámec vyplývající ze souhrnu ustanovení Smlouvy.*"[34] Přistoupení by znamenalo vstup Společenství do odlišného mezinárodního institucionálního systému a také integraci všech opatření Úmluvy do komunitárního práva a jako takové by měl „ústavní význam"[35].

---

[29] Brown, L. N, McBride, J.: Observations on the proposed accession by the european community to the European Convention on human rights, s. 691-692.
[30] Human Rights (Session 1979-1980), 71 st Report p xvi, para 32.
[31] Viz pozn. č. 28 s. 209-212.
[32] Opinion 2/94 [1996] ECR I-1759.
[33] Lemmens. P., Vandenhole, W.: Protocol no. 14 and the reform of the European Court of Human Rights, s. 122-123.
[34] Sehnálek, D. edt.: Vybraná judikatura Evropského soudního dvora ke studiu práva Evropské unie, s. 101.
[35] Viz pozn. č. 19.

Zastánci přistoupení se po posudku ESD snažili ovlivnit proces revizí smluv. Před mezivládní konferencí, na které byla přijata Smlouva z Nice, přijal Evropský parlament rezoluci, ve které žádal konferenci, aby umožnila EU stát se smluvní stranou Úmluvy. Finsko poté připravilo návrh změny smlouvy, který obsahoval možnost EU přistoupit k Úmluvě.[36] Ani tento návrh však nebyl přijat pro nedostatek politické vůle některých členských států. Otázka přistoupení byla později navržena v Laekenské deklaraci o budoucnosti Evropské unie přijaté členskými státy v prosinci 2001. Na Konventu, který byl deklarací ustanoven, se otázkou přistoupení k Úmluvě zabývala tzv. druhá pracovní skupina.[37] Té se podařilo do návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu prosadit článek, který stanoví, že "*Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Ústavou.*"[38] Ačkoliv měla "Ústavní smlouva" bouřlivý osud, tak tento právní základ pro přistoupení EU k Úmluvě přežil a v současné době je zakotven v čl. 6 odst. 2 Lisabonské smlouvy.[39]

4.2 Z pohledu Rady Evropy

Rada Evropy přistoupení Unie k Úmluvě vždy velmi podporovala. Již v roce 1981 přijala rezoluci[40], ve které oceňovala memorandum Komise z roku 1979 a vyjádřila přání, aby ES brzy přistoupila k Úmluvě. Rada Evropy zde uvedla, že ačkoliv jsou všechny členské státy ES signatáři Úmluvy, tak na instituce Společenství a jejich akty se nevztahuje. Připomněla, že i když ESD stanovil, že by neakceptoval opatření neslučitelná se základními právy chráněnými národními ústavami a mezinárodními smlouvami, tak pouze přistoupení ES k Úmluvě by eliminovalo riziko nesouladného výkladu Úmluvy.[41] Přání, aby EU přistoupila zopakovala Rada Evropy v roce 1995 ve zprávě č. 7383 a v rezoluci 1068 o přistoupení EU k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.[42] V této druhé rezoluci Rada Evropy prohlásila, že Úmluva představuje nevyrovnatelný rámec pro ochranu základních práv a svobod v Evropě a že ochrana poskytovaná institucemi Úmluvy by měla být rozšířena na všechny osoby, na které dopadá komunitární právo. Parlamentní shromáždění Rady Evropy také znovu zmínilo skutečnost, že Úmluva stále není aplikovatelná na orgány a akty

---

[36] IGC 2000: The Competence to accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Brussels 22 September 2000 doc. Confer 4775/00.
[37] Viz pozn. č. 33, s. 122-123.
[38] Smlouva o Ústavě pro Evropu, Úřední věstník C 130, svazek 47, oznámení č. 2004/C 310/01.
[39] Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, Úřední věstník C 306, svazek 50, oznámení č. 2007/c 306/01.
[40] Rezoluce 745 (1981) o přistoupení Evropských Společenství k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod.
[41] Ibid.
[42] Wohlwend: Zpráva č. 7383o přistoupení ES k Evropské úmluvě o lidských právech, ze dne 14. září 1995.

Evropských společenství. Zdůraznilo, že přistoupení by posílilo ochranu lidských práv v Evropě, zajistilo by efektivní garanci práv občanů Společenství a ustanovilo by koherenci v evropských soudních systémech.[43]

Na straně Rady Evropy přetrvávaly obavy z rozdílnosti judikatury ESD a ESLP v oblasti lidských práv. Proto také na Konferenci evropských ministrů pro lidská práva v listopadu 2000 byla přijata deklarace Jaká je budoucnost pro ochranu lidských práv v Evropě? Zde bylo apelováno na nalezení prostředků pro zamezení situace, ve které by existovaly dva soutěžící a potencionálně rozcházející se systémy ochrany lidských práv. Bylo zdůrazněno, že Evropská úmluva musí i nadále hrát centrální roli jako ústavní nástroj Evropského veřejného pořádku. A vyjádřeno přání, že Rada Evropy opět spojí všechny evropské státy. V roce 2001 byl RE vytvořen Řídící výbor pro lidská práva (CDDH), který měl prozkoumat právní a technické otázky související s přistoupení EU k Úmluvě. V protokolu č. 14 k Evropské Úmluvě o lidských právech se tak kromě mnoha ustanovení, které mají za cíl zmírnit přetíženost ESLP soudními případy, objevil i článek s poněkud odlišným dopadem, který stanovuje, že EU smí k Úmluvě přistoupit.[44] Ze strany RE je to bezpochyby významný krok, ovšem nebude jediný. CDDH se zabýval i dalšími změnami Úmluvy, které měly být zavedeny formou dalšího protokolu nebo přistupující smlouvy. Nebylo ovšem možné o této otázce vyjednávat ani zahájit přístupová jednání, neboť EU stále neměla k tomu pravomoc. Protokol č. 14 stále nevstoupil v platnost a jak je zmíněno výše, pro vyřešení dalších potřebných otázek bude nutný ještě jeden zdlouhavý ratifikační proces.[45]

Zdá se tedy, že v otázce přistoupení EU k Úmluvě jsou obě strany tomuto kroku nakloněny. Přesto však již uběhlo 30 let a přistoupení se zdá stále daleko. Historický vývoj nám poskytl některé klíčové argumenty, ale na druhé straně ponechal stále mnoho prostoru pro otázky. Proč byla Komise a Parlament vždy tolik aktivní v prosazování možného přistoupení k Úmluvě? Proč právě Finsko významně podporovalo tuto variantu, zatímco Spojené království nikoliv? Dle mého názoru odpověď na tyto otázky vychází z problematiky integračních paradigmat. To se pokusím v další části své práce potvrdit.

5. ARGUMENTY Z POHLEDU INTERGOVERMENTALISTŮ A SUPRARACIONALISTŮ

Za dlouhou dobu trvání diskuse o přistoupení EU k Úmluvě bylo vyřčeno mnoho rozmanitých argumentů. V následující kapitole se budu zabývat těmi nejčastějšími a

[43] Rezoluce 1068 (1995) o přistoupeníEvropského Společenství k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv.
[44] Viz pozn. č. 33, s. 123.
[45] Myjer, E.: Can the EU join the ECHR-general conditions and practical arrangements, s. 298-299.

nejvýraznějšími. Jednotlivé argumenty hodnotím z pohledu integračních paradigmat a jejich zájmů. Některé argumenty lze jednoznačně označit za výhodné pro jeden integrační přístup jiné naopak v sobě skrývají výhody pro obě integrační paradigmata. Vytváří se tak spletitá situace, která zachycuje rovnováhu sil integračních paradigmat. Dle mého názoru souboj argumentů a paradigmat ústí k souhlasnému stanovisku stran, a sice, že by EU měla přistoupit k Úmluvě. Zajímavé je, že dané shodné stanovisko je založeno na odlišných často i protichůdných argumentech a zájmech.

5.1 Posílení ochrany lidských práv občanů EU

Jedním ze základních argumentů v otázce přistoupení EU k Úmluvě je posílení ochrany lidských práv. Tento argument, stejně jako celá diskuse, má aspekty politické a právní, které od sebe mnohdy nejdou jednoznačně oddělit.

Přistoupení k základnímu dokumentu ochrany lidských práv na starém kontinentu by EU dodalo prestiž a zvýraznilo její „lidskoprávní tvář".[46] EU v současné době již dávno není jen ekonomickým společenstvím, ale ochranu lidských práv vnímá jako jeden ze základních principů evropské integrace a sama zasahuje do mnoha oblastí dotýkajících se politických a sociálních práv. Pro důvěryhodnost role ochránce lidských práv je však důležité, aby EU umožnila externí kontrolu nad svým vlastním právním řádem. Bylo by tak zdůrazněno, že zájmy evropské integrace jsou kontrolovány a limitovány efektivní ochranou základních lidských práv občanů EU.[47]

„V současné době ES/EU a jejich instituce zůstávají jedinou mocností v Evropě, jejichž akty se ocitají mimo vnější kontrolu štrasburského soudu. ... Přistoupení k panevropskému systému lidsko-právní regulace, kterým mechanismus Úmluvy bezesporu je, zvýší důvěryhodnost politik ES/EU i ve vztahu k třetím (nečlenským) státům. Zajistí ucelený rozvoj ochrany lidských práv v celé Evropě, bez dělících čar."[48]

Přistoupení EU tedy posílí ochranu lidských práv v Evropě tím, že podřídí unijní právní systém nezávislé vnější kontrole. Uzavře tak mezery v právní ochraně jednotlivců poskytnutím přímého opravného nástroje při porušení Úmluvy ze strany EU.[49] Evropští

[46] Brown, N. L., McBride, J.: Observations on the proposed accession by the European Community to the European Convention on Human Rights, s. 691.
[47] Van Dijck, P.: Venice Commission, Comments on the accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human rights, III. Principal point of view: international supervision.
[48] Šišková, N.: Ochrana lidských práv jako součást procesu konstitualizace EU, s. 158.
[49] Council of Europe, EU accession to the European Convention on Human rights.

občané získají stejnou ochranu proti aktům Unie jako v současné době mají proti členským státům.[50]

5.1.1 Nedostatečná kontrola EU

Na jedné straně je EU mezinárodní organizací s pravomocemi delegovanými státy, které jsou v současné době již všichni signatáři Úmluvy. Na druhé straně instituce EU, které nejsou předmětem dohledu ESLP, již samostatně vykonávají určité významné pravomoci, které jsou tradičně vykonávány zákonodárnou, výkonnou nebo soudní mocí státu. Delegováním těchto pravomocí z orgánů států se tak jejich výkon vzdálil kontrole ESLP.[51]

Po určitou dobu výkon těchto přenesených pravomocí nijak nezasahoval do oblasti základních práv, která zůstávala v plné kompetenci národních států. EU zároveň zakotvila systém soudní ochrany dodržování komunitárního práva, kterou zajišťoval Soudní dvůr Evropských Společenství a nyní i Soud prvního stupně a Soud pro veřejnou službu.[52] Rozvojem evropské integrace však otázka ochrany lidských práv v komunitárním právu získala na významu. „*Jak rostly kompetence ES bylo zjevné, že svým jednáním může porušovat lidská práva.*“[53] Přesto však některé akty orgánů EU zůstávají bez efektivní soudní kontroly, což vede k tomu, že soudní dvůr ve Štrasburku tak považuje za odpovědné členské státy (otázku odpovědnosti států za akty společenství rozebírám blíže v 3. subkapitole Jednota společenství).[54]

Situace, kdy chybí soudní kontrola, ať už na národní nebo unijní úrovni a kde by ESLP poskytoval jediný opravný prostředek, můžeme rozdělit na dvě skupiny. Jednou z nich jsou situace, kdy nemůže být dotčený orgán EU žalován.[55] Lucemburský soud např. není oprávněn přezkoumat operační aktivity Europolu nebo jiných orgánů ustanovených na základě úmluv přijatých dle Hlavy VI. Smlouvy o EU.[56] Do druhé skupiny patří případy, ve kterých pravidla procesní legitimace (účastenství) jednotlivců a společností jsou příliš omezující, což má za následek, že stěžovateli je účastenství odepřeno.[57] Jednotlivci mají přístup k soudům

[50] Viz pozn. č. 49.
[51] Viz pozn. č. 47.
[52] Bližší popis struktury žalob k ESD a kontroly dodržování práva ES viz např. Týč, V: Základy práva Evropské unie pro ekonomy.
[53] Douglas-Scott, S.: A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing europen human rights acquis, s. 632.
[54] Případy Cantoni proti Francii (1996), T.I. proti Spojenému království (appl. 4384; 7 March 2000).
[55] Jacobs, F. G.: The European convention on human rights the eu charter of fundamental rights and the european court of justice, The impact of european Union accession to the European Convention on Human Rights, s. 295.
[56] Swesson, I., Hjelm-Wallen, L.: Working group II "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR", working document 15, 12. září 2002, s. 2.
[57] Viz pozn. č. 55.

Společenství značně omezený. *„Na rozdíl od tzv. „privilegovaných žalobců“ (tj. členských států, EP, Rady nebo Komise), kteří mohou napadnout akt ES žalobou na neplatnost z důvodů uvedených v čl. 230 Smlouvy ES bez omezení, u tzv. „neprivilegovaných žalobců“ je tomu jinak.“*[58] Jednotlivci (fyzické a právnické osoby) jsou aktivně legitimováni jen pokud splní požadavky čl. 230 odst. 4 Smlouvy ES. Dle zmíněného ustanovení mohou jednotlivci podat přímou žalobu k ESD jen pokud byli bezprostředně dotčeni opatřením instituce EU. Např. když Komise příjme rozhodnutí týkající se jednání právnické osoby v oblasti práva ochrany hospodářské soutěže. Toto ustanovení dopadá jen na relativně malou skupinu občanů a ESD mnoho takových žalob neprojednává.[59]

Argument ochrany lidských práv je nepochybně v diskusi o přistoupení EU k Úmluvě jedním z klíčových. Navzdory své obecnosti v sobě zahrnuje „zárodky“ ostatních argumentů a také zájmů stoupenců integračních paradigmat. Ochrana lidských práv je bezesporu zájmem společným pro supranacionalisty i intergovernmentalisty. Odlišují se ovšem způsoby jejího zajištění.

Z pohledu supranacionálního paradigma může být výhodné zvýšit prestiž na poli lidských práv a potvrdit roli EU jako ochránce základních práv. Je možné tuto oblast chápat jako nový prostor pro tzv. spillover evropské integrace. *„Vzhledem k tomu, že jednotného trhu bylo do značné míry dosaženo a ani konflikt mezi evropskou integrací a lidskými právy nadále nepředstavuje významný problém, lidská práva představují čerstvé těžiště evropské integrace v novém tisíciletí“*[60] Autoři Rittberger a Schimmelfenning tento spillover nazývají normativním spilloverem. Uvádí, že funkcionální supranacionální integrace Společenství pravidelně podkopávala ochranu lidských práv ať už národními institucemi (ústavní soudy) nebo mezinárodními organizacemi (Rada Evropy), čímž vytvářela demokratický deficit evropské integrace. Tento deficit poté vedl k úspěšnému uplatňování požadavků na posílení ochrany lidských práv na úrovni EU, čímž přispíval ke konstitucionalizaci[61] EU.[62] Pro důvěryhodnost jednání EU v oblasti LP je nezbytné, aby vyplnila současné mezery v soudní

[58] Štruma, P. : Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva.
[59] EU Charter of Fundamental Rights.
[60] Viz pozn. č. 53, s. 630.
[61] Dle Rittbergera a Schimmelfenniga představuje konstitucionalizace EU právní integraci (jak je obecně chápána) a zároveň se vztahuje na všechny procesy, jejímž prostřednictvím se v právním řádu EU ukotvují základní principy liberárních demokracií, jako je ochrana lidských práv, dělba moci a demokracie. Rittberg, B., Schimmelfenning, F.: The Connstitutionalization of the European Union: Explaining the Parliamentarization and the Institutionalization of Human Rights, s. 213, In Meunier, S., McNamara, K. R.: Making history:European integration and institutional change in fifty.
[62] Rittberg, B., Schimmelfenning, F.: The Connstitutionalization of the European Union: Explaining the Parliamentarization and the Institutionalization of Human Rights, s. 216- 218, In Meunier, S., McNamara, K. R.: Making history: European integration and institutional change in fifty.

ochraně. Rozšíření přímých žalob občanů vůči orgánům EU zároveň zvyšuje význam evropského občanství na významu a zdůrazňuje tak užší vazbu mezi občanem a EU. Je zde tedy porušována klasická struktura EU-národní stát-občan, což by mohlo být vítáno ze strany supranacionalistů.

Takové posílení postavení EU v oblasti ochrany lidských práv, tedy nepochybně v oblasti „vysoké politiky" dotýkající se mnohdy ústavních základů národních států nebude pravděpodobně z pohledu intergovernmentálního paradigmatu vnímáno pozitivně. Možnost spilloveru souvisí také s velkými obavami z rozšíření pravomocí EU. Pro mezivládní přístup je zejména žádoucí, aby instituce EU byly podřízeny vnější kontrole ESLP neboť jen tak bude zachována ochrana před výkonem jejich pravomocí. Státy nejprve samy zajišťovaly výkon těchto pravomocí a ten podléhal kontrole ESLP, po jejich přenesení na EU mají již jen omezený vliv na jejich výkon a ochrana ESLP je v současné době problematická. Přistoupením EU k Úmluvě se tak výkon přenesených pravomocí vrátí pod mezinárodní dohled. Pozitivním aspektem je také skutečnost, že ESLP je soudním orgánem mezinárodní organizace, která stojí na mezivládním integračním paradigmatu a jejímiž členy jsou všechny členské státy EU. Řečeno s nemalou nadsázkou se tak výkon na EU přenesených pravomocí vrátí znovu pod kontrolu států.

5.2 Zabránění alternativních, konfliktních systémů ochrany lidských práv

Na evropském kontinentu má ochrana lidských práv dlouholetou tradici. Je předmětem úsilí mnoha mezinárodních i nevládních organizací, jejichž činnost se povětšinou doplňuje a vytváří tak ve srovnání s ostatním světem „nadstandardní" ochranu. Evropa je ovšem výjimečná i dvěmi soudními autoritami, které se lidskými právy zabývají. „ ... *pro nezasvěceného člověka se může jevit potřeba dvou evropských soudů pro posuzování lidskoprávních případů poměrně sporná.*"[63] Dva evropské soudy zabývající se otazkou lidských práv[64] možná vzbuzují údiv, ale nepochybně nejasnosti a konflikty. Argument týkající se vytváření konkurenčních systémů je tedy v dané diskusi více než na místě.

„*Je nezbytné zabránit situaci ve které budou v Evropské unii a celé Evropě existovat alternativní, soutěžící a konfliktní systémy ochrany lidských práv. Dva systémy ochrany by oslabily celkovou ochranu a podkopávaly by právní jistotu na poli lidských práv v Evropě. Soud pro lidská práva a Evropský soudní dvůr jedná každý ve svém vlastním kontextu,*

[63] Viz pozn. č. 53, s. 631.
[64] V případě ESD představuje otázka lidských práv jen jednou z mnoha oblastí široké jurisdikce. V současné době je stále spíše okrajovou záležitostí, přesto zde však dochází k překrývání jurisdikce s ESD a tato oblast získává na významu.

aplikovaly by tak rozdílné katalogy. Riziko odchylující se praxe není pouze teoretické. Již se vyskytly takové případy a i na dále to bude způsobovat problémy.“[65] Mezi oblasti, ve kterých docházelo k odlišné výkladové praxi[66] patří např. právo jednotlivce na respektování soukromého a rodinného života (čl. 8 Úmluvy) a s ním spojena otázka, zda toto právo zahrnuje i provozovnu podniku; přesný obsah práva nevypovídat za účelem zabránění trestního stíhání své osoby (čl. 6 Úmluvy) a také svoboda projevu (čl. 10 Úmluvy), konkrétně v rozhodnutích Grogan[67] (ESD) a Open Doors[68] (ESLP).[69] Tyto poslední rozhodnutí zřetelně zachycují odlišný přístup štrasburského a lucemburského soudu. Oba případy se objevily ve stejné době před soudy a týkaly se irského zákazu rozšiřovat informace o potratech prováděných v UK. ESD se zaměřil na možnost porušení svobody poskytování služeb ze strany anglických klinik, když nezjistil ekonomický vztah mezi těmito klinikami a irským studentem Groganem tak dospěl k závěru, že věc není v rozporu s právem EU. Naopak ESLP měl za to, že byla porušena svoboda projevu zakotvena v čl. 10 Úmluvy.[70]

„*Tyto rozdílné přístupy mohou být vysvětleny jednoduchým faktem, že jeden soud má primárně odpovědnost za zajištění efektivního fungování vnitřního trhu, zatímco druhý je pověřen ochranou základních práv.*“[71] ESLP vykládá a aplikuje Úmluvu pouze s ohledem na lidská práva, ESD ovšem naopak interpretuje Úmluvu při zohlednění mnoha dalších zájmů, ať už ekonomických nebo sociálních.[72] Právě tyto rozdílné pohledy vedou k tomu, že i když se před danými soudy objeví stejné případy mohou být vyneseny rozdílné rozsudky.[73]

Je nutné také zmínit, že rozdíly v judikatuře nemusí být nutně negativní, a že v určitých případech může ESD poskytnout větší ochranu než ESLP. Jako tomu bylo například v případu X proti Komisi[74], který významnou měrou přispěl k výkladu čl. 8

---

[65] Viz pozn. č. 56.

[66] Nejvýraznější konflikty se objevily v případech Informationsverein Lentia proti Rakousku (A/276), Rozhodnutí z 28. listopadu 2002, (1994) 17 E.H.R.R. 93 (ECHR)/ C-260/89, ERT, 18. června 1991, [1991] ECR I-2925; C-46 a 227/88 Hoechst AG proti Komisi, 21. září 1989, [1989] E.C.R 2859/ Niemetz proti Německu, rozhodnutí z 16 procince 1992, Series A No. 251-B; (1993) 16 E.H.R.R 97 a Societe Cola Est proti Francii, rozhodnutí z 16 dubna 2002, (2004) 39 E.H.R.R. 17; C-374/87, Orkem proti Komisi, 18 října 1989, [1989] E.C.R 3283/ Funke a ostatní proti Francii, rozhodnutí z 25. února 1993, Series A No. 256-A; (1993) 16 E.H.R.R 297.

[67] C-159/90, The society for the protection of unborn children (Ireland) Ltd proti Stephen Grogan a ostatní, [1991] ECR I-4685.

[68] Open Doors Counselling and Dublin Well Woman proti Irsku, rozhodnutí z 29. října 1992, Series A No. 246; (1993) 15 E.H.R.R 244.

[69] Viz pozn. č. 56.

[70] Balfour, DJ. A.: Application of the European Convention on Human Rights by the European Court of Justice, s. 16.

[71] Viz pozn. č. 56, s. 2.

[72] Viz pozn. č. 70, s. 16.

[73] Ibid.

[74] C-404/92P, X proti Komisi, [1994] ECR I-4737.

Úmluvy.[75] Tyto případy ovšem nejsou v žádném směru problematické, protože Rada Evropy by měla zajišťovat minimální standarty ochrany LP, proto jakékoliv její rozšiřování, ať ze strany národních států nebo EU je vítané.

Jednoznačně problematické jsou případy, které byly již zmíněny výše, v nichž ESD nenaplní minimální standarty Rady Evropy. Ve všech těchto případech vždy ESD interpretoval Úmluvu dříve než ESLP.[76] V takových případech Soudní dvůr buď zcela ignoroval stránku případu týkající se lidských práv[77] nebo byl „přinucen" interpretovat ustanovení Úmluvy svým vlastním způsobem a zde potom, z výše uvedených důvodů, vznikla velká pravděpodobnost, že se výklad bude odlišovat od budoucího výkladu ESLP.[78] Je možné se na vznik rozdílných interpretací tedy dívat jako na pouhý nedostatek „vzorových" rozhodnutí ESLP. V takovém případě, s rostoucím počtem rozhodnutí ESLP by riziko časem mělo klesnout. Na druhou stranu ovšem rychlý rozvoj integrace může představovat další zdroj konfliktů. Dle Krügera a Polakiewicze „*expanze Unie do oblastí týkajících se lidských práv, jako je oblast azylové a imigrační politiky a justiční spolupráce povede k navýšení konfliktních případů, jak bude ESD více nucen řešit problémy spojené s LP.*"[79]

Dle mého názoru hrají výraznou roli v interpretaci Úmluvy cíle, se kterými ji jednotlivé soudy vykládají, jak bylo uvedeno výše. Problémem nepochybně také je, že ESD užívá Úmluvu pouze jako nástroj inspirace. Což mu právě umožňuje vykládat ji dle jím chráněných zájmů (ekonomická integrace). Ačkoliv ani Společenství ani Unie nejsou smluvní stranou Úmluvy, došel ESD k názoru, že Úmluva má natolik zvláštní význam,[80] že musí být brána v úvahu při aplikování komunitárního práva.[81] Ovšem spíše než pro přímou aplikaci, využívá ESD Úmluvy jako inspiraci[82] pro komunitární ochranu lidských práv. ESD tak nepřímo aplikuje Úmluvu tím, že z ní vyvozuje obecné principy, které potom aplikuje jako

[75] Viz pozn. č. 70, s. 15.
[76] Viz pozn. č. 70, s. 17.
[77] Taková situace nastala v mnoha případech např.: C-136/79, National Panasonic [1980] ECR 2057; Joined Cases 50-58/82, Administrateur des affaires maritimes à Byonne & Procureur de la République v José Dorca Marina et al [1982] ECR 3494; C-168/91 Konstantinidis v Stadt Altensteig, Standesamt, & Landratsamt Calw, Ordnungsamt [1993] ECR I-1191.
[78] Viz pozn. č. 70, s 18.
[79] Ibid.
[80] C-260/89, ERT [1991] ECR I-2925 para. 41; Opinion 2/94 [1996] ECR I-1759, para. 33; and C-299/95, Kremzow proti Rakousku [1997] ECR I-2629, para. 14; C-17/98, Emesa Sugar (Free Zone) NV proti Aruba, [2000] E.C.R I-675, para. 8.
[81] C-222/84, Johnston proti Chief Constable of the R U C, [1986] ECR 1651, 1682.
[82] C-4/73, J Nold Kohlen - und Baustoffgrosshandlung proti Komisi, [1974] E.C.R 491, at p. 507.

principy komunitární.[83] Jak uvádí i generální advokát Cosmas: „*Soudní dvůr a Soud prvního stupně neaplikují Úmluvu, ale spíše obecné principy komunitárního práva.*“[84]

Téměř stejně dlouho jako je diskutována otázka přistoupení EU k Úmluvě se uvažuje o jiných způsobech uspořádání vztahů mezi lucemburským a štrasburským soudem. Přesto se však zdá, že přistoupení zůstává jediným efektivním způsobem zajištění nezbytné koherence Úmluvy a komunitárního práva.[85]

Dle mého názoru, je to intergovernmentální paradigma, které bude podporovat argument pro přistoupení EU k Úmluvě z důvodu zabránění dvou konkurujících si systému ochrany lidských práv. Spíše mezivládní přístup může vnímat současnou situaci jako negativní. Bude mít zájem na podřízení EU kontrole mezinárodní organizace a ne posilování integrace v této oblasti. Úprava lidských práv je vnímána jako oblast „vysoké politiky“, ve které integrace z pohledu mezivládního přístupu není žádoucí. Naopak je z teoretické koncepce daného integračního paradigma možné vyvodit zájem na zachování dominance Rady Evropy v oblasti lidských práv, nevytváření z EU jejího „konkurenta“ a zachování silného postavení EU v hospodářských, ekonomických otázkách. Neboli udržování integrace v „nízkých“ oblastech politiky. Pro zamezení vzniku dvou konkurenčních systémů v současné době mluví i do určité míry přetrvávající znaky EU jako ekonomické organizace. Primární nastavení EU jako společenství rozvíjející ekonomiku svých členů je stále patrné a i z toho důvodu není ochrana lidských práv zájmem EU. To se potom projevuje v případech, ve kterých se judikatura soudů rozchází, kdy ESD nenaplňuje minimální standard ochrany a také v samotném charakteru ESD, který prvotně chrání zájmy integrace (fungování společného trhu), které mohou stát i v rozporu s lidskými právy. To vše poukazuje na úvahu, že EU není v současné podobě vhodná platforma k ochraně LP a nebude tak na tomto poli plnohodnotným hráčem. Integrace „vysoké“ politiky ochrany lidských práv tedy není nyní vhodná nejen z teoretických, ale i praktických důvodů.

Z pohledu supranacionalistů může být, naopak téměř lákavé vytvořit dva konkurující systémy a získat postupně rozhodující postavení EU v oblasti lidských práv. Pokusit se tak ukázat, že supranacionální model integrace může být úspěšný i v této oblasti. Judikatura ESD v oblasti lidských práv roste je v současné době schopná dobře reagovat na aktuální situaci. Způsob přijímaní legislativy v EU, kterou ESD následně aplikuje, je oproti aktualizaci Úmluvy protokoly výrazně rychlejší, právě díky projevu supranacionality v hlasování.

[83] Viz pozn. č. 70, s. 11.
[84] C-174/98P Van Der Wal proti Komisi, [2000] E.C.R I-1, AG para. 26.
[85] Viz pozn. č. 56, s. 3.

Argument vytvoření dvou systému, tedy z pohledu supranacionálního paradigmatu, nejen že nevyznívá pro přistoupení, ale dalo by se říct, že může znít i jako argument proti přistoupení.

5.3 EU v postavení státu

Jestliže předchozí argument pro přistoupení k Úmluvě byl více ve prospěch integovernmentálního paradigmatu, u tohoto argumentu je tomu obráceně. Tento argument se neobjevuje v žádných politických prohlášeních, vyplývá více z faktické právní situace, je v něm však znatelný střet integračních paradigmat.

Když ESD začal vytvářet svoji lidskoprávní judikaturu, začaly se tím působnosti dvou evropských soudů překrývat. Také k ESLP byly ve stejné době podávány žaloby, které napadaly soulad některých nástrojů ES/EU s Úmluvou. ES/EU sice není smluvní stranou Úmluvy a nemůže tak ve Štrasburku být žalovanou stranou, to ovšem stěžovatelům nezabránilo napadat její akty. Základem pro jejich podání byla premisa, že členský stát, který implementoval dotčený akt EU, tak porušil Úmluvu.[86] Tento přístup je velmi zajímavý zvláště z pohledu integračních paradigmat. Neboť tak přístupem ESLP dochází k narušování supranacionálního charakteru EU.

Již v roce 1958 Evropská komise pro lidská práva ve svém rozhodnutí X & X proti Německu[87] stanovila, že pokud mezinárodní závazky zabrání smluvní straně Úmluvy v plnění jejich povinností tak i přesto stále zůstává před dle Úmluvy odpovědnou.[88] V rozhodnutí M & Co proti Německu již ESLP tuto koncepci více rozvinul: „*smluvní strany jsou odpovědné za všechna jednání i opomenutí národních orgánů, která údajně porušují Úmluvu, bez ohledu na to, zda dané jednání či opomenutí vychází z národního práva nebo mezinárodního závazku.*“[89] V daném rozhodnutí byla zakotvena doktrína „rovnocenné ochrany“[90], dle které soud shledal ochranu lidských práv poskytovanou ES/EU za rovnocennou a žalobu tak posoudil jako nepřípustnou. Naléhavost tématu jurisdikce Štrasburku ve věcech závazků EU ovšem postupem času rostla a ESLP na ni začal reagovat. V případu Cantoni v roce 1996 ESLP posuzoval soulad francouzského práva, které doslovně provádělo směrnici ES s Úmluvou a v roce 1999 již vydal zlomové rozhodnutí Matthews. Stěžovatelka David Matthews podala stížnost proti primárnímu právu[91] ES, které regulovalo volby do EP. Ve

[86] Viz pozn. č. 53, s. 629.
[87] Appl. No. 342/57 X proti Německu, unreported.
[88] Viz pozn. č. 53, s. 636.
[89] Viz pozn. č. 53, s. 636.
[90] V této práci se aspektem rovnocené ochrany nebudu příliš zabývat, více např. Douglas-Scott, S. (2006): A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing european human rights acquis.
[91] Jednalo se o The European Community 1976 Act concerning the elections of the members of the European Parliament, který měl status smlouvy a upravoval volby do Evropského parlamentu na území členských států.

Spojeném království měla tato úprava za následek, že Gibraltar neměl možnost účastnit se voleb. ESLP zde uznal svoji pravomoc a shledal, že Spojeným královstvím došlo k porušení stěžovatelčina práva volit.[92] „*Rozhodnutí Matthews ukazuje, že ESLP podřazuje pod svůj dohled i primární právo ES. ESLP argumentuje tím, že smluvní státy nemohou obcházet Úmluvu tím, že své pravomoci převedou na mezinárodní organizaci, jako jsou např. ES. Dle ESLP tak primární právo ES spadá pod jeho jurisdikci.*“[93] Stejně tak ve známém případu Bosphorus nepokládal jurisdikci za problém a ačkoliv rozhodnutím soud potvrdil doktrínu rovnocenné ochrany, tak tentokrát již stížnost neshledal nepřípustnou.[94]

Díky této rozhodovací praxi se tak členské státy ocitly na straně žalovaných, i když předmětem sporu byl akt EU supranacionálního charakteru. Národní vlády tak místo Komise obhajují případ a nesou také odpovědnost za jednání EU, která má ovšem jen status pozorovatele. „*Tato transformace aktu EU do podoby mezinárodního aktu podkopává supranacionální roli Komise.* “[95]

Současná situace je tak pro zastánce supranacionálního paradigma nevýhodná a nepochybně nežádoucí. Naopak přistoupením bude umožněno institucím Unie hrát hlavní roli v řízení před ESLP[96] a bude tak i v této oblasti zaručeno vystupování EU jako nového samostatného subjektu, nejen jako množiny 27 členských států. Domnívám se, že přistoupení bude mít významný politický/symbolický efekt, neboť EU bude jako jediný mimostátní subjekt postavena na prakticky stejnou úroveň jako národní státy.

Z pohledu mezivládního paradigmatu rozbíjení nadnárodní podoby EU může být na jednu stranu vítáno, na druhou, více praktickou stranu ovšem státy nehodlají nést odpovědnost za opatření, která byly mnohdy nuceny přijmout. Intergovernmentalisté jsou tak „zahnáni do kouta“ neboť daná situace jim nevyhovuje, ovšem přistoupením v tomto ohledu jednoznačně více získá paradigma nadnárodní.

5.4 Autonomie komunitárního právního řádu a ESD

Velmi často používaným argumentem, dle mého názoru však s malou přesvědčovací hodnotou, je tvrzení, že přistoupením k Úmluvě bude ohrožena autonomie právního řádu ES/EU a monopolní postavení ESD. Obecně malou přesvědčovací hodnotu tohoto argumentu vidím v tom, že již 47 národních států přistoupilo k Úmluvě a autonomie žádného z nich

[92] Viz pozn. č. 53, s. 637.
[93] Arnault, R. :The relationship between the European Convention on Human Rights and the European Human Rights Charta.
[94] Viz pozn. č. 53, s. 638.
[95] Viz pozn. č. 53, s. 639.
[96] Viz pozn. č. 56, s. 2.

nebyla negativně ohrožena. Zajímavou úvahou také je, zda v případě ochrany lidských práv je vůbec zapotřebí hovořit o autonomii. Idea lidských práv je založena na universálních hodnotách a v Evropě je tato idea vyjádřena v Úmluvě a ustanovení ESLP jako nezávislého mezinárodního orgánu dohledu. [97] Univerzalita lidských práv a společné hodnotové základy pro jejich úpravu představuje komplikovanou a diskutovanou otázku, ovšem ne v případě RE a EU, kde je hodnotový základ prakticky totožný. Přistoupením by se tedy EU neocitla v „právním řádu", který by pro ni byl cizí.[98]

Myšlenka integrace ES do soudního mechanismu stojícího na smluvním základě není sama o sobě v rozporu s právem ES.[99] Ve skutečnosti se ES již stala smluvní stranou některých speciálních smluv Rady Evropy[100] a podřídila se také mechanismu řešení sporů v rámci WTO.[101]

„Pokud EU přistoupí k Úmluvě obecně tak nevznikne konflikt zahrnující autonomii právního řádu Společenství. Všechny právní akty komunitárního práva ... budou i nadále přijímány institucemi Společenství a aplikovány administrativou EU nebo národními autoritami. Aplikace a interpretce těchto normativních aktů i nadále zůstane předmětem jurisdikce národních soudů a ESD, jak je stanoveno ve Smlouvách."[102]

Tvrzení, že přistoupení Unie k Úmluvě negativně ovlivní autonomii práva EU je do značné míry založeno na argumentu, že ESD by přistoupením ztratil své monopolní postavení v interpretaci komunitárního práva.[103] Zastánci tohoto argumentu tvrdí, že rozšířením soustavy soudů Společenství o další článek, tj. Evropský soud pro lidská práva, by mělo za následek podřízení ESD orgánu Rady Evropy. Tato úvaha ovšem přehlíží fakt, že v žádném případě nebude ESLP přezkoumávat všechna rozhodnutí ESD. Jeho jurisdikce bude limitována pouze na případy, které zahrnují otázku ochrany lidských práv dle Úmluvy, což ve skutečnosti představuje jen velmi malé procento případů předložených ESD. I po přistoupení budou za zajištění respektování práv zakotvených v Úmluvě primárně odpovědné instituce EU, včetně ESD.[104]

---

[97] Kruger, H. Ch.: Why the EU schould accede to the ECHR.
[98] Ibid
[99] Viz pozn. č. 56, s. 3.
[100] V roce 2002 byla ES smluvní stranou 7 úmluv RE, zejména v oblasti medicíny/pharmacie a ochrany zvířat, Viz pozn. č. 56, s. 4.
[101] Viz pozn. č. 56, s. 4.
[102] Skouris, V.: Working group II „Incorporation of the Charter/accession to the ECHR", working document 19, 17. září, 2002, s. 6-7.
[103] Helle, E.: Working group II „Incorporation of the Charter/accession to the ECHR", working document 18, 16. září 2002, s. 2.
[104] Viz pozn. č. 97.

Je také nutné zdůraznit, že dohled ESLP je subsidiárního charakteru a subsidiární principy, který určuje vztah ESLP a národních systémů bude uplatněn i ve vztahu k EU. [105] Otázkou zde není subordinace nebo prvenství soudů, ale přijímání konečného rozhodnutí ohledně údajného porušení základních práv specializovaným panevropským orgánem. Jeho kompetencí je pouze určit zda komunitární právo a nástroje jsou kompatibilní s lidskými právy.[106] *„Pokud EU přistoupí k Úmluvě budou se úkoly lucemburského a štrasburského soudu doplňovat. ESD bude i nadále přijímat konečná rozhodnutí ve věcech komunitárního práva.“*[107] Jediný rozdíl bude v tom, že v oblasti lidských práv bude ESD pod vnějším dohledem, který ovšem nebude v rozporu s jeho rolí nejvyššího soudu pro interpretaci komunitárního práva.[108]

Z pohledu supranacionalistů může být v přistoupení spatřováno nežádoucí ohrožení autonomie. To může být spatřováno již v samotném podřízení se vnější kontrole. Ačkoliv Rada Evropy nemá příliš prostředků jak vynutit respektování rozhodnutí ESLP tak ty samotné mají velkou politickou váhu a jsou právně závazné. Případným nerespektováním se tak EU vystavuje politické kritice. Ohrožení autonomie je spatřováni také v ustanovení dohledu nad rozhodováním ESD, což je z pohledu EU nepochybně přelomové. ESD tak může určitým způsobem ztratit prostor pro vytváření a posilování zásad integrace. „... *jsou to obavy z ohrožení autonomie komunitárního právního řádu a podřízení se lucemburského soudu jako judiciálního orgánu supranacionální organizace štrasburskému soudu, tedy soudnímu tělesu jiné mezinárodní organizace.*“[109] Na druhou stranu s podobnými argumenty se potýkaly i ostatní evropské státy a přistoupením k Úmluvě jejich autonomie nijak negativně neutrpěla.

Právě tento pohled, že přistoupením může být teoreticky autonomie narušena, ovšem ne negativně, pravděpodobně bude zastávat mezivládní přístup k integraci. Z jeho pohledu je žádoucí, aby instituce EU fungovaly v rámci mezinárodní kontroly a aby bylo zamezeno případné svévoli.

5.5 Hodnocení argumentů

Mnohé argumenty jsou navzájem propojené a v určitých ohledech představují jen jiné podoby či stránky argumentů předchozích. Stejně tak i možné postoje integračních paradigmat se často prolínají či opakují. Domnívám se, že ze strany supranacionálního paradigma je nepochybně nejsilnější argument pro přistoupení zařazení se na úroveň

[105] Ibid.
[106] Ibid.
[107] Ibid.
[108] EU Charter of Fundamental Rights.
[109] Viz pozn. č. 48.

národních států a zajištění jednotného vystupování EU jako samostatného subjektu. Mezi další patří zvýšení prestiže na poli lidských práv a snaha posílit postavení EU jako ochránce lidských práv. Prohloubení evropské integrace v politické oblasti a navázání užší vazby s občany EU.

Na druhou stranu pro mezivládní přístup je žádoucí podřídit EU mezinárodní kontrole, zajistit tak vyšší ochranu lidských práv a omezit „svévoli" ESD při prohlubování integrace. Dále také zabránit vytváření dvou konkurujících si systémů a zachování dominance Rady Evropy v oblasti lidských práv. Správnost mých úvah se pokusím potvrdit na postojích členských států.

6. STANOVISKA ČLENSKÝCH STÁTŮ

Má-li být hodnocení argumentů v diskuzi o přistoupení EU k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod z pohledu integračních paradigmat potvrzeno či vyvráceno na postojích států je nezbytné tyto státy přiřadit k jednotlivým paradigmatům. Za dominantně supranacionální státy jsou považovány zakládající státy. Zde se zmíním o Francii, Německu a Belgii. Naopak mezi zastánce mezivládního paradigma patří Velká Británie, skandinávské státy, zde budou uvedeny postoje Finska, a státy střední Evropy zastoupené pro účely této práce Českou republikou.

Stanovisko státu k určitému tématu může být prezentováno mnoha způsoby, vyjádřením vlády, státním prohlášením či konkrétním postupem v mezinárodním jednání. Zajímavou otázkou může být, který z těchto způsobů je „tím nejlepším" pro zjištění skutečné pozice státu. Zda vyjádření vlády nezachycuje jen postoje současných vládních stran, zda státní prohlášení není projevem jen pár ministrů a úředníků a zda postup v mezinárodním jednání není jen prosazováním zájmů národních zástupců. Pro maximální objektivitu zde budou uvedeny rozličné formy vyjádření státních postojů a bude zohledněno i časové hledisko. Posloupnost klíčových momentů mezistátní diskuse na dané téma uvádím pro větší přehlednost níže. Ne všechny státy využily všechny příležitosti či všechny formy k vyjádření svého postoje, což souvisí s významem daného téma pro národní zájmy.

Otázka přistoupení EU k Úmluvě je předmětem debaty již více jak dvacet let. Do značné míry je iniciována institucemi EU, a to převážně Komisí a Evropským parlamentem, tedy těmi, které reprezentují supranacionální charakter Unie. Postoje institucí a jednotlivé dokumenty, které je zachycují jsou blíže popsány v první části práce. Zde se budu zabývat postoji států, pro jejichž vyjádření měly národní vlády mnoho příležitostí. Jednou ze základních byla mezivládní konference (dále IGC) 1996, která se zabývala pěti hlavními

strukturálními tématy, mezi které patřila možnost nahradit smluvní strukturu ústavou a dále otázka lidských práv v Unii.[110] Časově se mezivládní konference překrývala s rozhodováním ESD o klíčovém posudku č. 2/94 zabývajícím se pravomocí EU přistoupit k Úmluvě, který zachycuje mnohá stanoviska členských států k této otázce. Další významná příležitost, při které docházelo k utvrzení ochrany lidských práv v primárním právu EU byla IGC 2000. V letech 2002 až 2003 probíhal Konvent o budoucnosti Evropy, na kterém byla zřízena zvláštní pracovní skupina pro otázku začlenění Charty základních práv do Smlouvy a otázku přistoupení Unie k Úmluvě. Jako výsledek své práce předložil Konvent Evropské radě návrh ústavy. Smlouva o Ústavě pro Evropu, která ve svém čl. 9 stanovuje pravomoc EU přistoupit k Úmluvě. Přestože „Ústava" nebyla úspěšná, tak pravomoc EU přistoupit k základnímu dokumentu ochrany lidských práv v Evropě byla zachována i v nové podobě reformní smlouvy tzv. Lisabonské smlouvě.

Zakotvení dané pravomoci EU přistoupit bylo schváleno všemi státy, přesto však se jejich postoje liší například ve zdůrazňování odlišných argumentů či intenzitě podpory. Charakterem podpory šesti vybraných členských států, případným vlivem dalších faktorů a shodou s navrženými postoji integračních paradigmat se budu zabývat v následujících kapitolách.

6.1 Supranacionální paradigma

6.1.1 Francie

Podpora vzniku Úmluvy byla ve Francii poměrně bezproblémová. Francie je jedním ze zakládajících států Rady Evropy a signatářů Úmluvy a významně se také podílela na její přípravě. To vše vysvětluje její bezprostřední přistoupení. Ovšem zařazení Úmluvy do národního řádu již bezprostřední nebylo. Francie uplatňuje monistický přístup a pro přímou závaznost Úmluvy ve francouzském právu byl nezbytný proces ratifikace. Ten byl úspěšně dokončen až v roce 1974. Právo jednotlivcům podávat stížnosti k institucím Rady bylo rozpoznáno až v roce 1981 a pouze na omezenou ovšem obnovitelnou dobu pěti let. Opožděná ratifikace byla zdůvodňována její zbytečností, neboť národní právní řád dostatečně zajišťoval ochranu lidských práv.[111] Mezi faktické důvody patřila jak uvádí profesor Muzellec válka v Alžírsku, kde Francie používal mučení, tehdejší monopol francouzské státní RTF na televizní vysílání, který by byl zřejmě v rozporu s některými z garantovaných práv a článek 16 francouzské ústavy, umožňující za výjimečných okolností (kdy je vážně ohrožena fr. nezávislost či integrita jejího území či

[110] Nentwich, M., Falkner, G.: Intergovernmental Conference 1996: Which constitution for the Union, s. 83.
[111] Paris, M. L.: Implementing The European Convention on Human Rights: A Comparative Constitutional Perspective With References to Irland and France.

mezinárodní závazky Francie a když je narušeno obvyklé fungování státních institucí), aby prezident učinil jakákoliv vhodná opatření vyžadované okolnostmi, tedy de facto možnost zavést diktaturu.[112] Na druhé straně byla ratifikace Úmluvy vnímána v souvislostech zahraničněpolitických a symbolických. Francie nakonec přistoupila k ratifikaci pro demonstrování víry v Evropský ideál.[113]

Ačkoliv nakonec Francie úspěšně ratifikoval Úmluvu a začlenila ji tak do svého národního práva, tak tento proces trval neobvykle dlouho a může být jedním z důvodů, proč se k otázce přistoupení EU k Úmluvě stavěla v polovině 90. let spíše negativně. V posudku č. 2/94 uvádí, že zakládající smlouvy neobsahují ustanovení, která udělují Společenství zvláštní pravomoci v oblasti lidských práv, které by mohly sloužit jako základ pro zamýšlené přistoupení. Řadí se mezi vlády, které nesouhlasí s tím, že právní vakuum nebo nedostatky v ochraně lidských práv vyžadují zamýšlené přistoupení. Dále zdůrazňuje riziko, že v případě přistoupení budou sporné věci spojené s právem Společenství řešeny orgány Úmluvy složenými z příslušníků členských států Rady Evropy nikoliv však z členských států Společenství.[114]

Na Konventu navrhoval zástupce francouzské vlády pan de Villepin změnu článku 7 Ústavní smlouvy (čl. 6 Lisabonské smlouvy[115]) zakotvující pravomoc EU přistoupit k Úmluvě, která sice nenapadala začlenění právního základu pro přistoupení Unie k EÚLP, ale uváděla, že by toto přistoupení mělo být zmíněno výhradně jen jako možnost.[116] Vzhledem k tomu, že tento návrh nebyl přijat, trvala Francouzská vláda alespoň na tom, aby přistoupení Unie k EÚLP bylo výslovně podřízeno přijetí prohlášení připojeného k závěrečnému aktu CIG, které by uvedené přistoupení doplnilo o všechny nezbytné záruky. Formulace prezidia, podle níž „přistoupení k této Úmluvě se nedotkne působnosti Unie podle této Ústavy“, není dle Francie dostačující.[117]

6.1.2 Německo

Německo se stalo 13. července 1950 čtrnáctým členem Rady Evropy. K Úmluvě přistoupilo 4. listopadu téhož roku a ratifikovalo ji za necelý měsíc. Velmi rychle také přijalo právo jednotlivce podat stížnost k ESLP a podřídilo se jeho závazné jurisdikci.[118] Důvody pro brzkou ratifikaci mohou být dva. Prvně Německo v roce 1949 přijalo vlastní obsáhlý katalog lidských práv a ustanovilo systém jejich ochrany, což usnadnilo ratifikaci Úmluvy. Druhým

[112] Muzellec, R. přednáška na Université Paris Descartes, Faculté de droit, 3. 12. 2009
[113] Viz pozn. č. 111.
[114] Viz pozn. č. 34, s. 94, 98.
[115] Čl. 6 odst. 2 Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.
[116] Proposition d´amendement à l'Article I-7 Déposée par Monsieur de Villepin.
[117] Ibid.
[118] Keller, H., Sweet, A. S.: A Europe of rights, The Impact of the ECHR on National Legal Systems, s. 111.

důvodem může být také politický signál poválečného Německa o závazku k demokratizaci a ochraně základních práv.[119]

Výrazná odhodlanost být vázán systémem vytvořeným Úmluvou a její podpora přetrvává v německé politice i v otázce podřízení EU kontrolnímu mechanismu ESLP. V rámci řízení o posudku č. 2/94 zastávalo Německo postoj, že ochrana lidských práv je obecnou horizontální zásadou, která váže Společenství při výkonu všech jeho činností, a že tato ochrana je základem pro řádné fungování společného trhu. Předchozí posudek[120] ESD vykládalo v tom smyslu, že se Společenství může podřídit soudu zřízenému mezinárodní dohodou za účelem výkladu a provádění této dohody za podmínky, že autonomie právního řádu Společenství není narušena.[121]

V roce 1995 předložil řídící výbor skupiny CDU/CSU dokument týkající se rozvoje politiky Společenství ve třetím pilíři, kde zdůraznil potřebu maximálně možné uniformity lidských práv pro zajištění rozvoje Evropy občanů. V této souvislosti zde vyjádřil svou podporu k formálnímu přistoupení EU k Úmluvě.[122] Tento postoj byl poté prosazován na mezivládní konferenci v roce 1996.[123]

Na Konventu podala Danuta Hübner jako zástupkyně německé vlády pozměňovací návrh k čl. 7, který zachovával přistoupení EU k Úmluvě a zároveň rozšiřoval pravomoc EU na přistoupení i k jiným úmluvám na ochranu lidských práv.[124]

6.1.3 Belgie

Belgická vláda v průběhu řízení před ESD o posudku zastávala podobný názor jako Německo[125], pokládala za nezbytné vyhnout se výkladovým rozporům mezi judikaturou Společenství a judikaturou orgánů Úmluvy. A poznamenávala, že systém opravných prostředků práva Společenství, který vylučuje, aby jednotlivec podal žalobu na neplatnost aktu, který se ho nedotýká bezprostředně a osobně, poskytuje menší ochranu než systém Úmluvy. Dále také zdůrazňovala, že „*absolutní autonomie právního řádu Společenství v oblasti práv a svobod zaručených Úmluvou není žádoucí. Jestliže je ochrana lidských práv v právním řádu Společenství menší než ochrana Úmluvy, nebylo by totiž možné zabránit*

[119] Ibid., s. 112.
[120] Posudek č. 1/91
[121] Viz pozn. č. 34, s. 93, 96.
[122] White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference volume II., Germany, Discussion document on 'more rule of law at European level' of 13 June 1995.
[123] Intergovernmental Conference, Briefing No. 22 (9. October 1995), Position with a view to the 1996 Intergovernmental Conference.
[124] Hubner, D.: Suggestion for amendment of Article I-7.
[125] Viz s. 23 první věta týkající se německého postoje

riziku, že orgány Úmluvy se budou považovat za příslušné k rozhodování o slučitelnosti ne-li aktů Společenství, pak alespoň vnitrostátních prováděcích aktů s Úmluvou.“[126]

Vláda ve svém prohlášení týkajícím se mezivládní konference 1996 před belgickým parlamentem uvedla, že by ráda zvýšila práva občanů například tím, že EU přistoupí k Úmluvě a dalším dokumentům upravujícím lidská práva včetně Sociální charty a také začleněním seznamu základních práv a svobod do listiny.[127]

Na mezivládní konferenci v roce 1996 tak Belgie patřila mezi státy, které podporovaly přistoupení EU k Úmluvě.[128] Tuto pozici zastávala Belgie i na Konventu, kde zástupce belgického parlamentu navrhoval změnu čl. 7, aby EU přistoupila i k jiným dohodám na ochranu lidských práv než pouze k Úmluvě.[129]

6.1.4 Argumenty supranacionálního paradigma ve stanoviscích států

Jak je uvedeno v závěru páté kapitoly, tak za klíčové argumenty pro zastánce supranacionálního paradigmatu považuji argument zařazení se na úroveň národních států a zajištění jednotného vystupování EU jako samostatného subjektu, zvýšení prestiže na poli lidských práv a snaha posílit postavení EU jako ochránce lidských práv. Prohloubení evropské integrace v politické oblasti a navázání užší vazby s občany EU.

Jak ovšem ukazují stanoviska tří vybraných států z těchto argumentů se výrazněji objevuje pouze důraz na postavení a ochranu občanů. Belgie také zmiňuje možnost volání k odpovědnosti států za nedostatečnou ochranu lidských práv v rámci EU, což odkazuje na argument posílení jednotného vystupování EU a udržení charakteru supranacionální organizace. Objevují se zde i obavy z narušení autonomie komunitárního práva a otázka podřízenosti vnější instituci. Na druhou stranu ovšem důraz na uniformitu chráněných práv a zabránění výkladových rozdílů, který je v druhé části chápán spíše ve prospěch mezivládního paradigmatu, z důvodu zachování dominance Rady Evropy v této oblasti, je zde zastáván Německem i Belgií. Postoj Francie do značné míry zcela vybočuje, neboť podpora přistoupení EU byla dlouhou dobu velmi malá.

---

[126] Viz pozn. č. 34, s. 96.
[127] White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference volume II., Belgium, Government policy paper addressed to the Belgian Parliament on the 1996 IGC.
[128] Viz pozn. č. 123.
[129] Nagy, M.: Suggestion for amendment of the Article I-7.

6.2 Intergovermentální paradigma

6.2.1 Velká Británie

Po značnou část historie debaty ES/EU o přistoupení k Úmluvě řešila UK svoji vlastní stránku této debaty. Neboť ač byla VB jedním z prvních signatářem Úmluvy v roce 1953 tak ji integrovala do svého národního řádu jako poslední. V Británii je uplatňován tzv. dualistický přístup a tak mezinárodní smlouva jako element mezinárodního práva může být uvedena do vnitrostátního práva a učiněna zde bezprostředně závaznou jen na základě zvláštního aktu pro každou jednotlivou smlouvu.[130] Implementačním zákonem byl v případě Úmluvy Zákon o lidských právech (Human Rights Act) účinný od roku 2000.[131]

Velká Británie se výrazně podílela na tvorbě Úmluvy, čl. 2 až 17 byly navrženy britskou delegací[132] a vzhledem k uplatňování dualistické teorie byla pro VB, na rozdíl od monistických států, kde by se Úmluva stala přímo závaznou, rychlá signatura snadná.[133] Na neobvykle dlouhou dobu pro uvedení Úmluvy do národního práva mělo vliv mnoho faktorů pro jejichž bližší vysvětlení zde není prostor. Patřila sem skutečnost, že jurisdikce VB se v roce 1953 vztahovala na 42 kolonií a závislých území. Velká Británie se také skládá ze čtyř částí a tří právních systému. Nemá psanou ústavu a uplatňuje se zde common law (systém práva odlišný od kontinentálního, s výrazným vlivem judikatury).

V posudku Soudního dvora č. 2/94 zastávala vláda Spojeného království negativní postoj k možnosti přistoupení. Uvádí, že ani Smlouva o ES ani Smlouva o EU neobsahují ustanovení, které uděluje Společenství zvláštní pravomoci v oblasti lidských práv, a které mohou sloužit jako právní základ pro zamýšlené přistoupení. Odmítala případné použití čl. 235 Smlouvy jako základu pro přistoupení. Dodržování lidských práv se totiž nenachází mezi cíli Společenství, jak byly stanoveny v čl. 2 a 3 Smlouvy. Nesouhlasí s tím, že právní vakuum nebo nedostatky v ochraně lidských práv vyžadují zamýšlené přistoupení. Soudní dvůr již v podstatné míře převzal Úmluvu do právního řádu Společenství a zcela ji začlenil do soustavy práva Společenství.[134]

V osmé zprávě výboru britského parlamentu pro záležitosti EU z roku 2000, tedy vydané ve stejný rok jako vstoupil v platnost zákon o lidských právech, se již objevuje stanovisko, podporující přistoupení. *„Deklarace práv již existujících a chráněných právem ES poskytne seznam práv, která budou zřejmá a dostupná veřejnosti a posílí tak ochranu Úmluvy*

[130] Týč, V.: Úvod do mezinárodního a evropského práva, s. 42.
[131] Viz pozn. č. 118, s. 32.
[132] Viz pozn. č. 118, s. 37.
[133] Viz pozn. č. 118, s. 36 – 37.
[134] Viz pozn. č. 34., s. 94.

jako integrální součásti komunitárního práva. Ale politický akt tohoto typu neuzavře žádné z mezer v současné době existující v ochraně lidských práv v EU. ... právně nezávazná Charta nezabrání alternativním právům nebo výkladům práv zakotvených v Úmluvě přijatých soudy Společenství. Přistoupení k Úmluvě zůstává klíčovým krokem, mají-li být tyto mezery uzavřeny. Přistoupení EU k Úmluvě, které umožní štrasburskému soudu jednat jako externí konečná autorita na poli lidských práv, zajistí pevné a konzistentní základy pro lidská práva v Unii. Zabezpečí Úmluvu jako společný kodex pro Evropu."[135]

Svou podporu přistoupení zopakoval výbor pro záležitosti EU i ve své druhé zprávě z období 2006-2007. „*Stále podporujeme přistoupení EU k Úmluvě. Může to také být jeden ze způsobů řešení komplexních problémů, které způsobuje současná dvojitá struktura.*"[136]

Ve svém stanovisku k mezivládní konferenci 2007 se ministerstvo zahraničí k otázce přistoupení k Úmluvě vyjadřuje již s malou výhradou. Poukazuje na to, že přistoupení k Úmluvě „*učiní EU přímo odpovědnou před ESLP. To zajistí harmonii mezi právním řádem EU a Úmluvou, jak je interpretována ESLP. Přistoupení EU k Úmluvě bude muset být schváleno všemi členskými státy a ratifikováno všemi národními parlamenty*."[137] Přistoupení zahrnuje komplexní právní problémy, které musí být vyřešeny před tím, než ho vláda bude moci podpořit.[138]

Desátá zpráva výboru z roku 2008 potvrzuje zájem Velké Británie na přistoupení EU k Úmluvě. Uvádí, že „*přistoupení výrazně sníží riziko rozporů a pro případ jejich výskytu poskytne nápravné prostředky, tím že učiní Unii a její instituce subjektem jurisdikce ESLP.*"[139] Člen parlamentu pan Heathcoat-Amory poznamenává, že v současné době není v Úmluvě ustanovení pro přistoupení nestátního subjektu, z čehož vyvozuje, že je zřejmé, že EU by měla přistoupit ve smyslu státu.

Výbor pro záležitosti EU dále ve zprávě shrnuje důvody pro podporu přistoupení EU k Úmluvě, které již dříve identifikoval. Štrasburský soud získá postavení konečné autority na poli lidských práv. V rámci celé EU budou lidská práva založena na stejném základě, což přispěje k omezení rizika konfliktu mezi právem EU a Úmluvou interpretovanou ESLP.[140]

---

[135] Select Committee on European Union, European Union - Eight Report, Part 4: Opinion, Relationship with the ECHR, 2000.
[136] European Union Committee, 2nd Report of Session 2006-2007, Breaking the deadlock: what future for EU procedural rights?, Par. 52.
[137]Foreign and Commonwealth Office, The Reform Treaty, The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference, July 2007, Accession to the European Convention on HUman Rights.
[138] Ibid.
[139] Select Committee on European Union, European Union - Tenth Report, Chapter 5 Fundamental Rights, Accession to the ECHR.
[140] Ibid.

6.2.2 Finsko

Jak zachycuje posudek č. 2/94 patřilo Finsko již v této době mezi státy, které přistoupení k Úmluvě výrazně podporovaly. Zastávalo stejný názor jako Německo a Belgie (viz výše), ale ten doplňovalo stanoviskem, že v daném „*stádiu vývoje Společenství je ochrana lidských práv skutečným cílem Společenství.*“[141] Dle finské vlády bylo přistoupení k Úmluvě a vnější kontrola nezbytné za účelem ochrany jednotlivců před porušováním Úmluvy orgány Společenství.

Na začátku roku 1996 přijala finská vláda stanovisko k mezivládní konferenci 1996, kde navrhovala jako možný prostředek posílení základních práv a svobod občanů EU a osob žijících na tomto území přistoupení k Úmluvě.[142]

22. září 2000 na mezivládní konferenci podala delegace Finska návrh týkající se pravomoci EU přistoupit k Úmluvě. Uvádí, že vzhledem k přípravám Charty základních práv EU se stává i otázka přistoupení stále více naléhavou. Domnívá se, že se tyto kroky nevylučují, ale naopak doplňují, stejně jako existence listiny práv v národním řádu nebrání státu přistoupit k Úmluvě. „*Ačkoliv všechny členské státy jsou vázány Úmluvou a podřídily se kontrole ESLP není současná situace uspokojivá. Přesun kompetencí z členských států na Společenství znamená, že rozhodovací autorita je zde převedena na Společenství, zatímco odpovědnost členských států za zajištění práv chráněných Úmluvou nebyla v této souvislosti ustanovena.*“ [143] Finsko navrhovalo zařazení pravomoci EU přistoupit do čl. 303 Smlouvy o Evropských společenstvích, který by poté zněl: Společenství zavede všechny vhodné formy spolupráce s Radou Evropy. Společenství má pravomoc přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané 4. listopadu 1950 v Římě.[144]

Proces zakotvení pravomoce EU k přistoupení k Úmluvě do primárního práva se vyvíjel dle finských preferencí a tak mohla vláda podat v roce 2003 zprávu parlamentu o výsledcích Konventu o své mimořádné spokojenosti s vytvořením právních základů, které umožní, aby EU aktivně usilovala o přistoupení k Úmluvě.[145]

„*Ochrana základních práv na úrovni EU získala na významu, protože je Unie nyní odpovědná za množství úkolů, které typicky náleží státu a také proto, že rámec aktivit Unie*

---

[141] Viz pozn. č. 34, s. 93.
[142] White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Volume II, Finlad, Finland's starting-points and objectives for the 1996 IGC - report of the Finnish Government, 27 February 1996.
[143] The Delegation of Finland, Transmission note, IGC 2000: The competence to accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed in Rome on 4 November 1950, CONFER 4775/00, 22. září 2000.
[144] Ibid.
[145] Government report to Parliament on the outcome of the work of the European Convention and on the preparation for the Intergovernmental Conference, A compilation of the positions taken, 2003 The Union s fundamental rights dimension, s. 3.

v současné době zahrnuje oblasti, které mohou zasahovat do právního postavení jednotlivce. Doposud byla do značné míry implementace základních práv založena na judikatuře ESD a to není možné považovat za uspokojivý stav věci. Ochrana základních práv musí být vnímána jako obecný princip dominující všem sektorům EU. Lidskoprávní dimenze Unie musí být rozvíjena ... vytvářením podmínek pro přistoupení Unie k Úmluvě."[146] Takto shrnuje finská vláda své postoje, které zastával při vyjednávání Ústavní smlouvy pro Evropu.

6.2.3 Česká republika

Vzhledem k tomu, že ČR přistoupila k EU až v roce 2004 neúčastnila se většiny debaty týkající se začlenění pravomoci EU přistoupit k Úmluvě. Jednoznačně však takové začlenění podporuje. Priority ČR jako je ochrana lidských práv, kontrola ústředních orgánů a transparentnost integrace ovlivňuje celkový postoj České republiky k EU a integraci jako takové. Ten je po historických zkušenostech zdrženlivý až negativní a ČR se tak řadí mezi státy upřednostňující mezivládní model. Postoj ČR v rámci EU zachycuje i zpráva o zahraniční politice z roku 2007. „*Ve svých aktivitách v rámci EU se ČR zaměřuje na vytváření efektivní politiky podpory lidských práv a demokracie ve světě. Cílem je posílit, sjednotit a transparentnost kroků EU v této oblasti ... .*"[147]

Uvedené stanovisko se plně odráží v jednání vlády o institucionální reformě, jak o tom svědčí pozice vlády schválená 25. dubna 2007. „*Evropská unie je politický projekt vycházející z evropského kulturního, náboženského a humanistického odkazu. Součástí tohoto civilizačního odkazu je i ochrana základních lidských práv a svobod, jež musí být nedílnou součástí všech politik Evropské unie. Aby byl zajištěn evropský standard ochrany lidských práv, tak jak je zakotven v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Řím, 4. listopadu 1950, dále jen „Evropská úmluva") a k němuž se EU přihlásila v ustanovení čl. 6 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, je především třeba umožnit přistoupení EU k Evropské úmluvě. Tím bude zajištěn jednotný evropský standard lidských práv a svobod, aniž by hrozila určitá partikularizace ochrany prostřednictvím přijetí právně závazné Listiny základních práv. Nový smluvní základ EU by tedy neměl obsahovat samostatnou Listinu základních práv, ale zajistit přistoupení EU k Evropské úmluvě, čímž bude jasně vymezen standard ochrany ve vztahu k činnosti Evropské unie a jejích orgánů.*"[148] K tomu ještě Alexandr Vondra dodává, že zakotvením pravomoci EU přistoupit se odstraní nebezpečí, že

[146] Government report to Parliament on the Traty Establishing a Constitution for the European Union, The Union's legitimacy from the citizens' point of view, s. 7.
[147] Report on the Foreign Policy of the Czech Republic 2007, str. 414.
[148] Pozice vlády České republiky v rámci jednání o institucionální reformě Evropské unie, schválena vládou ČR dne 25. dubna 2007.

by přijetím právně závazné Listiny pozbyla ochrana lidských práv jednoznačnosti a určitosti. „ *... vícekolejnost ochrany lidských práv by vedla k nepřehlednosti, která by nahrávala partikulárním zájmům států jednotlivců.*“[149]

6.2.4 Argumenty intergovermentálního paradigma ve stanoviscích států

Pro mezivládní přístup je dle závěrů z druhé části žádoucí podřídit EU mezinárodní kontrole a zajistit tak vyšší ochranu lidských práv a omezit „svévoli“ ESD při prohlubování integrace. Dále také zabránit vytváření dvou konkurujících si systémů a zachování dominance Rady Evropy v oblasti lidských práv.

Z pozic vybraných států podporujících mezivládní paradigma v evropské integraci vyplývá jednoznačná snaha zabránit alternativnímu výkladu práv a existenci dvojkolejnosti či dvojité struktuře ochrany lidských práv v Evropě, tedy snaha zabránění vytváření dvou konkurujících si systémů. Dála státy preferují externí a konečnou kontrolu Rady Evropy, čímž je potvrzen argument snahy podřídit EU mezinárodní kontrole a také zachování její určité dominance na poli lidských práv.

7. Závěr

Otázka přistoupení EU k Úmluvě je předmětem odborné i politické debaty již více než dvacet let. Za tu dobu prošla vývojem od nezávazných deklarací Komise, Evropského parlamentu či rezolucí Rady Evropy, přes diskuse členských států na mezivládních konferencí až po zakotvení pravomoci EU přistoupit k Úmluvě do primárního práva. Ustanovení v primárním právu vyžaduje souhlas všech členských států, již tento samotný fakt naznačuje dosažení shody klíčových aktérů. Ta může být samozřejmě vnímána i jako výsledek vývoje, kterým prošly argumenty a postoje mnohých aktérů, stejně jako podoba samotné EU. Tato shoda na zakotvení pravomoci EU přistoupit je nepochybně velkým krokem, ovšem ještě neznamená, že EU skutečně přistoupí. Což do značné míry závisí i na vývoji v Radě Evropy, zejména na budoucnosti protokolu č. 14. Diskuse na úrovni EU dostává konkrétnější podobu zavedením Stockholmského programu pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí[150].

---

[149] Vondra, A.: Informace vlády o vládní pozici k vyjednávání o institucionální reformě EU, 10. května 2007, Poslanecká sněmovna parlamentu ČR.

[150] Během roku 2009 se očekává sestavení nového víceletého programu EU pro oblast justice a vnitřních věcí, tzv. Stockholmského programu, který bude stanovovat obecné priority a politické cíle na období let 2010-2014. Nový program bude navazovat na Haagský program schválený Evropskou radou v listopadu 2004 a všeobecný program v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí z Tampere z října 1999. Viz Ministerstvo vnitra České republiky, Agenda EU na MV, Víceletý program pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí. Návrh programu obsahuje v kapitole 2. 1 A Europe bulit on Fundamentals rights problematiku přistoupení EU k Úmluvě. Viz Council of the European Union, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the Citizen, 16484/09.

Pro potvrzení či vyvrácení hypotézy, že supranacionalisté a intergovernmentalisté podporují přistoupení EU k Úmluvě o ochraně lidských práv obsahuje práce dva základní kroky. Nejprve teoretické zhodnocení argumentů debaty z pohledu integračních přístupů a z toho následně vyvozené důvody, proč paradigmata podporují přistoupení. Pro supranacionalisty je klíčovým důvodem zajištění jednotného vystupování jako samostatného subjektu a zařazení se na úroveň národních států, tedy de facto získání postavení státu. Z pohledu intergovernmentálního je základním argumentem pro přistoupení podřízení institucí EU vnější kontrole. Tyto rovnocenně silné argumenty jsou poté druhým paradigmatem vnímány jako jednoznačně negativní. Tak je možné uzavřít teoretickou část práce, tedy, že integrační paradigmata na základě odlišných důvodů podporují přistoupení EU k Úmluvě, je ovšem rozhodující, zda budou tyto závěry potvrzeny na stanoviscích států, což představuje druhý krok pro potvrzení či vyvrácení hypotézy.

Za zásadní argumenty supranacionálního paradigmatu považuji zmíněné de facto získání pozice státu, dále argument zvýšení prestiže na poli lidských práv a snaha posílit postavení EU jako ochránce lidských práv. A prohloubení evropské integrace v politické oblasti a navázání užší vazby s občany EU. Jak ovšem ukazují stanoviska tří vybraných států, reprezentujících nadnárodní přístup, z těchto argumentů se výrazněji objevuje pouze důraz na postavení a ochranu občanů. Částečně jsou uváděny obavy z narušení autonomie komunitárního práva a otázka podřízenosti jiné organizaci. Pouze Belgie zmiňuje možnost volání k odpovědnosti států za nedostatečnou ochranu lidských práv v rámci EU, což odkazuje na argument posílení jednotného vystupování EU a udržení charakteru supranacionální organizace. Na druhou stranu ovšem důraz na uniformitu chráněných práv a zabránění výkladových rozdílů, který je v páté kapitole chápán spíše ve prospěch mezivládního paradigmatu, z důvodu zachování dominance Rady Evropy v této oblasti, je zde zastáván Německem i Belgií.

Pro mezivládní přístup je žádoucí podřídit EU mezinárodní kontrole, zajistit tak vyšší ochranu lidských práv a omezit „svévoli“ ESD při prohlubování integrace. Dále také zabránit vytváření dvou konkurujících si systémů a zachování dominance Rady Evropy v oblasti lidských práv. Z pozic vybraných států podporujících mezivládní paradigma v evropské integraci vyplývá jednoznačná snaha zabránit alternativnímu výkladu práv a existenci dvojkolejnosti či dvojité struktuře ochrany lidských práv v Evropě, tedy snaha zabránění vytváření dvou konkurujících si systémů. Dála státy preferují externí a konečnou kontrolu Rady Evropy, čímž je potvrzen argument snahy podřídit EU mezinárodní kontrole a také zachování její určité dominance na poli lidských práv.

Jak vyplývá ze shrnutí postojů členských států, tak potvrzení podpory přistoupení stojící na důvodech vyplývajících z teoretického části jen částečné. Důvody a argumenty podporující přistoupení se zde sice objevují stejné, ale v případě supranacionálních států je kladen důraz na jiné důvody, než předpokládá teoretická část, je zde zmíněn i argument původně řazený jako žádoucí z pohledu mezivládního paradigmatu a v případě Francie je celková podpora diskutabilní.

Není tedy možné jednoznačně potvrdit závěr teoretické části, který zachycuje důvody podpory přistoupení. Není možné ani jednoznačně říci, že podpora přistoupení je na základě odlišných důvodů, neboť uniformita výkladu práv se objevuje ve stanoviscích všech států. Na samotnou podporu přistoupení má také silný vliv vnitrostátní situace jednotlivých národních států. Není tedy možné jednoznačně potvrdit důvody podpory přistoupení, tedy ani samotnou podporu a ani na ni stojící hypotézu práce.

8. Seznam literatury

8. 1 Primární zdroje:

1. Council of the European Union, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the Citizen, 16484/09, dostupné z: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16484-re01.en09.pdf.
2. De Villepin: Proposition d´amendement à l'Article I-7, dostupné z: http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/5/5_Art%20I%207%20de%20Villepin%20FR.pdf.
3. European Union Committee, 2nd Report of Session 2006-2007, Breaking the deadlock: what future for EU procedural rights?, dostupné z: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldeucom/20/20.pdf.
4. Foreign and Commonwealth Office, The Reform Treaty, The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference, July 2007, Accession to the European Convention on Human Rights, dostupné z: http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/EspecialFuturoEuropa/docs/British%20position%20on%20the%20IGC%20CM7174_Reform_Treaty.pdf.
5. Government report to Parliament on the outcome of the work of the European Convention and on the preparation for the Intergovernmental Conference, A compilation of the positions taken, 2003 The Union s fundamental rights dimension, s. 3., dostupné z: http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/vn/selonteot-mietinnot/2003/hvk-selonteko-29.8.2003/131956.pdf.
6. Government report to Parliament on the Traty Establishing a Constitution for the European Union, The Union's legitimacy from the citizens' point of view, dostupné z: http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/vn/selonteot-mietinnot/Valtioneuvoston_selonteko_Euroopan_unionin_perustuslakisopimuksesta/145494.pdf.
7. Helle, E.: Working group II "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR", working document 18, 16. září 2002, dostupné z: http://european-convention.eu.int/docs/wd2/2649.pdf.
8. Hubner, D.: Suggestion for amendment of Article I-7, dostupné z: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/5/5_Art%20I%207%20Hubner%20EN.pdf.
9. IGC 2000: The Competence to accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Brussels 22 September 2000 doc. Confer 4775/00

10. Intergovernmental Conference, Briefing No. 22 (9. October 1995), Position with a view to the 1996 Intergovernmental Conference, dostupné z: http://docs.google.com/Doc?docid=0AcEa0c_THbbqZGM1amJkNDJfMGQ5dnpuaGNx&hl=en.
11. Juncker, J. C.: Council of Europe – European Union, A sole ambition for the European continent, dostupné z: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Aussenpolitik/InternatOrgane/Europarat/JunckerBericht.pdf.
12. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, Úřední věstník C 306, svazek 50, oznámení č. 2007/c 306/01, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:CS:PDF.
13. Nagy, M.: Suggestion for amendment of the Article I-7, dostupné z: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/5/Art%205%20Nagy.pdf.
14. Ministerstvo vnitra České republiky, Agenda EU na MV, Víceletý program pro oblast spravedlnosti a vnitřních věcí, dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/vicelety-program-pro-oblast-spravedlnosti-a-vnitrnich-veci.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D.
15. Pozice vlády České republiky v rámci jednání o institucionální reformě Evropské unie, schválena vládou ČR dne 25. dubna 2007, dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Pozice_vlady_CR-_final_25.4..pdf.
16. Report on the Foreign Policy of the Czech Republic 2007, str. 414, dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/reports_and_documents/reports_on_the_czech_foreign_policy/report_on_the_foreign_policy_of_the_9/index.html.
17. Rezoluce 1068 (1995) o přistoupeníEvropského Společenství k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv, dostupné z: http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/ERES1068.htm.
18. Rezoluce 745 (1981) o přistoupení Evropských Společenství k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod, dostupné z: http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta81/ERES745.htm.
19. Select Commitee on European Union, Eight Report, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldeucom/67/6703.htm#a3

20. Select Committee on European Union, European Union - Eight Report, Part 4: Opinion, Relationship with the ECHR, 2000, dostupné z: http://www.parliament.the-stationery- office.co.uk/pa/ld199900/ldselect/ldeucom/67/6707.htm#a44.
21. Select Committee on European Union, European Union - Tenth Report, Chapter 5 Fundamental Rights, Accession to the ECHR, dostupné z: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/6209.htm#a135.
22. Skouris, V.: Working group II, Incorporation of the Charter/accession to the ECHR, working document 19, 17. září, 2002, dostupné z: http://209.85.229.132/search?q=cache:hZgDRk2QHAcJ:european-convention.eu.int/docs/wd2/3057.pdf+state+position+to+the+eu+accession+to+the+ECHR&cd=5&hl=cs&ct=clnk&gl=cz.
23. Smlouva o Ústavě pro Evropu, Úřední věstník C 130, svazek 47, oznámení č. 2004/C 310/01http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0011:0040:CS:PDF.
24. Swesson, I., Hjelm-Wallen, L.: Working group II "Incorporation of the Charter/accession to the ECHR", working document 15, 12. září 2002, dostupné z: http://european-convention.eu.int/docs/wd2/2605.pdf.
25. The Delegation of Finland, Transmission note, IGC 2000: The competence to accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed in Rome on 4 November 1950, CONFER 4775/00, 22. září 2000, dostupné z: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st04/st04775.en00.pdf.
26. Van Dijck, P.: Venice Commission, Comments on the accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human rights, III. Principal point of view: international supervision, http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL(2007)096-e.asp#_ftnref4.
27. Vondra, A.: Informace vlády o vládní pozici k vyjednávání o institucionální reformě EU, 10. května 2007, Poslanecká sněmovna parlamentu ČR, dostupné z: http://www.alexandrvondra.cz/?item=informace-vlady-o-vladni-pozici-k-vyjednavani-o-institucionalni-reforme-eu-570&category=projevy.
28. White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference volume II., Germany, Discussion document on 'more rule of law at European level' of 13 June 1995. dostupný z: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-de_en.htm#decl.

29. White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference volume II., Belgium, Government policy paper addressed to the Belgian Parliament on the 1996 IGC, dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-be_en.htm#memo.
30. White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Volume II, Finlad, Finland's starting-points and objectives for the 1996 IGC - report of the Finnish Government, 27 February 1996, dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-fi_en.htm#start.
31. Wohlwend: Zpráva č. 7383o přistoupení ES k Evropské úmluvě o lidských právech, ze dne 14. září 1995, http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc95/EDOC7383.htm.

8. 2 Sekundární zdroje

1. Arnault, R. :The relationship between the European Convention on Human Rights and the European Human Rights Charta, dostupné z: http://wpia.uni.lodz.pl/zeupi/pliki/rarnault.pdf
2. Arnull, A.:The European Union and its Court of Justice, Oxford University Press, Oxford, 1999.
3. Balfour, DJ. A.: Application of the European Convention on Human Rights by the European Court of Justice, 2005, dostupné z: http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=harvard_students
4. Brown, N. L., McBride, J.: Observations on the proposed accession by the European Community to the European Convention on Human Rights, The American Journal of Comparative Law, Vol. 29, No. 4, Autumn 1981, pp. 691-705. http://www.jstor.org/pss/839759
5. Council of Europe: EU accession to the European Convention on Human Rights, dostupné z: http://www.coe.int/t/dc/files/themes/eu_and_coe/default_EN.asp.
6. Dočkal, V., Kaniok, P., Závěšický, J. : Evropský parlament, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2007.
7. Douglas-Scott, S.: A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing europen human rights acquis, Common Market Law Review 43, 2006, 629-665.
8. EU Charter of Fundamental Rights, dostupné z: http://www.eucharter.org/home.php?page_id=66.

9. Euroskop, EU od A do Z, Haagský kongres, dostupné z: http://www.euroskop.cz/281/sekce/g-h/.
10. Jacobs, F. G.: The European convention on human rights the eu charter of fundamental rights and the european court of justice, The impact of european Union accession to the European Convention on Human Rights. http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/jacobs.pdf.
11. Keller, H., Sweet, A. S.: A Europe of rights, The Impact of the ECHR on National Legal Systems, Oxford University Press, Oxford, 2008.
12. Sehnálek, D. edt.: Vybraná judikatura Evropského soudního dvora ke studiu práva evropské unie, Masarykova univerzita, Brno, 2007.
13. Kruger, H.Ch.: Why the EU schould accede to the ECHR, dostupné z: http://www.eumap.org/journal/features/2002/may02/whyaccedetoechr.
14. Lemmens. P., Vandenhole, W.: Protocol no. 14 and the reform of the European Court of Human Rights, Intersentia,Antwerp - Oxford, 2005.
15. Monetti, V.: International Standarts for Securing the Protection of Fundamental Rights – the Role of the Judiciary, dostupné z: http://www.richtervereinigung.at/images/Texte/NTMoS/institutional%20standards-monetti-workshop4.pdf.
16. Muzellec, R. přednáška na Université Paris Descartes, Faculté de droit, 3. 12. 2009.
17. Myjer, E.: Can the EU join the ECHR-general conditions and practical arrangements, dostupné z: http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/myjer.pdf.
18. Nentwich, M., Falkner, G.: Intergovernmental Conference 1996: Which constitution for the Union, European Law Jurnal 1/96, dostupné z: http://aei.pitt.edu/87/01/1996-elj.pdf.
19. Oppenheimer, A. ed.: The relationship between European Community law and national law: cases, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
20. Paris, M. L.: Implementing The European Convention on Human Rights: A Comparative Constitutional Perspective With References to Irland and France, dostupné z: http://www.ialsnet.org/meetings/constit/papers/ParisMarie-Luce(Ireland).pdf.
21. Pitrová, M., Fiala, P.: Evropská unie, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2008.

22. Rada Evropy: O Radě Evropy http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=27.
23. Rittberg, B., Schimmelfenning, F.: The Connstitutionalization of the European Union: Explaining the Parliamentarization and the Institutionalization of Human Rights, In Meunier, S., McNamara, K. R.: Making history:European integration and institutional change in fifty, Oxford University Press Inc., New York, 2007.
24. Rosamond, B.: Theories of European integration, Macmillan, Hondmills, 2000.
25. Schimmelfenning, F., Berthold, R.: Theories of European integration, In Richardson, J. J.: European Union: power and policy-making, 3rd edition, Routledge, Abingdon, 2006.
26. Schimmelfenning, F.: Competition and community: constitutional courts, rhetorical action, and the institutionalization of human rights in the Europan Union, Journal of European Public Policy, 13:8, 2006.
27. Staněk, A.: Prohlubující se evropská integrace a role národních států při ochraně lidských práv. In SRB,V., Hirtlová,P. (ed.) Lidská práva a svobody v demokratické společnosti. Kolín : Studio Press, 2006.
28. Šišková, N.: Ochrana lidských práv jako součást procesu konstitualizace EU. Právny obor, *87*, 2004, č. 2, s. 150 – 160. http://www.sappress.sk/pravnyobzor/87-02-05.pdf.
29. Štruma, P. : Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva, dostupné z: www.cak.cz/files/283/VztahEvropskeUmluvyaEvropskehoPrava.rtf.
30. Týč, V.: Úvod do mezinárodního a evropského práva, Masarykova Univerzita, Brno, 2007.