

## **Hubert Smékal: *Lidská práva v Evropské unii.***

**1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav – Masarykova univerzita, 2009, 302 stran, ISBN 978-80-210-5045-7.**

Pro výzkum v oboru politologie či mezinárodních vztahů představuje Evropská unie (EU) a obecněji proces evropské integrace – obrazně řečeno – zlatý důl, protože nabízí prostor jak pro testování zavedených hypotéz a teorií, tak pro rozvíjení nových. Z hlediska našeho porozumění tomuto dynamickému a komplexnímu procesu a jeho dalšímu směřování jsou navíc výsledky takového zkoumání velmi aktuální. Z odborné produkce je nicméně patrné, že některé oblasti výzkumu získaly velkou popularitu, zatímco jiné zůstávají poněkud stranou zájmu. Takto je možné vedle sebe postavit na jedné straně například studium institucionální struktury EU nebo europeizace politických stran a zájmových skupin a na druhé straně problematiku lidských práv v EU (viz níže komentář ke druhé kapitole). Druhá oblast stojí přinejmenším v českém prostředí na okraji pozornosti a – jak autor uvádí – podle jeho znalostí do značné míry chybí její koherentní teoretické zpracování i v mezinárodní politologické produkci. Tuto mezeru v analyticky zaměřeném studiu lidských práv v Evropské unii chce zaplnit právě tato publikace.

Text práce *Lidská práva v Evropské unii* je strukturován do šesti kapitol, v nichž Hubert Smékal postupně buduje svou teoretickou, metodologickou a argumentační základnu. V Úvodu formuluje výzkumný problém a konkrétní hypotézy a zároveň upřesňuje svůj badatelský přístup, založený na „*racionalistické institucionální logice*“. Po stručném nástinu obsahu práce pak ve druhé kapitole nabízí přehled dosavadní literatury vztahující se k tématu, přičemž tuto kapitolu lze považovat za jakési „prodloužení“ Úvodu, reflektující i stav výzkumu v českých společenských vědách a odkazující k podrobnému rozpracování v následujících třech kapitolách. Nejprve se ve třetí kapitole jedná o teorie evropské integrace, které mají (musejí?) tvořit základní rámec zkoumání konkrétnější problematiky typu lidských práv. Čtvrtá kapitola nabízí podrobnější výklad teoretických pohledů na pojem či problém lidských práv jako takových, který je pro komplexní porozumění otázce lidských práv v Evropské unii pokud ne přímo nepostradatelný, tak přinejmenším velmi užitečný (zde se mimo jiné ukazuje interdisciplinární charakter tohoto výzkumného pole). „Teprve“ v páté a nejrozsáhlejší kapitole pak Smékal přechází, opíraje se již o robustní teoretický a metodologický rámec, k analýze lidskoprávní problematiky v EU, a to v návaznosti na stanovené hypotézy a výzkumný přístup. V Závěru, tvořícím šestou kapitolu, své poznatky shrnuje a zejména vyhodnocuje míru, do jaké byly jeho prvotní hypotézy potvrzeny nebo vyvráceny. Po tomto hutném „průletu“ stavbou knihy se nyní zaměřím na některá klíčová subtémata, jež jsou obsahem jednotlivých kapitol.

Jak již bylo zmíněno, v úvodní kapitole autor vymezuje základní výzkumné otázky, z nichž ta ústřední zní: „*Jak a proč se dostala oblast lidských práv do sféry zájmu původně primárně ekonomicky zaměřených Evropských společenství a kteří aktéři se o tento posun zasloužili?*“ (Smékal 2009: 14–15). K zodpovězení této výzkumné otázky autor formuluje čtyři vzájemně související hypotézy, jež vycházejí z „*racionalistické institucionální logiky, že každý aktér sleduje racionálně své zájmy a v souladu s nimi usiluje o svůj co největší vliv na rozhodování*“ (Smékal 2009: 15): 1) členské státy nechtějí přenášet lidskoprávní pravomoci na EU a snaží se udržet si co největší vliv; 2) supranacionální instituce naopak usilují o co největší vliv a mohou se v tomto ohledu vzájemně podporovat; 3) rozhodujícími subjekty v oblasti lidských práv stále zůstávají státy, přestože instituce EU zaznamenávají určité postupné úspěchy v akvizici pravomocí; 4) ochrana lidských práv není primárně cílem sama o sobě, nýbrž zejména nástrojem k prosazování dalších zájmů. Z takto vymezeného výzkumného pole se pak odvíjejí další podotázky a sekundární problémy, jako je povaha lidskoprávní koncepce prosazované EU (pokud nějaká ta-

ková existuje) nebo reálnost působení EU jako relevantního aktéra v oblasti lidských práv. Z obecnější perspektivy politické teorie se pak jako podnětná zdá autorova snaha aplikovat získané poznatky na problematiku nestátních aktérů a jejich vstupu do vztahů mezi státem a občanem (jedincem), až donedávna jasně převládajícího, pokud ne rovnou výhradního paradigmatu lidskoprávní problematiky.

Druhá kapitola je věnována přehledu relevantní literatury k danému tématu a právě zde je podložen argument ohledně slabého koherentního odborného zpracování – nejen v českém prostředí podle Smékala platí, že většina knih a článků vychází z právníckého a právněteoretického zázemí, zatímco *politologické* analýzy většinou absentují. S tím lze souhlasit, protože navzdory řadě nominálně odpovídajících titulů zejména v anglickém jazyce bude publikum usilující o hlubší analyticko-syntetický ponor do problematiky lidských práv v EU spíše zklamáno. Tato situace má jistou paralelu v oblasti politické filozofie. Přestože se lze se snahami o precizaci pojmu lidských práv a o jeho normativní zdůvodnění průběžně setkat v posledních pětácti letech, tedy zhruba od chvíle, kdy byly v OSN přijaty právně závazné pakt s lidskoprávní tematikou (srov. Cranston 1973; Shue 1996 [1980]; Bobbio 1990), ke skutečně systematickému propojení normativní politické teorie a „filozofie lidských práv“ dochází až s renesancí kosmopolitního myšlení ve druhé polovině 90. let minulého století. Nyní již ovšem platí, že „*více či méně expanzivní podmnožina lidských práv* [uvedených ve Všeobecné deklaraci lidských práv – poznámka autora] *představuje přiměřené vyjádření (proxy) standardů globální spravedlnosti*“ (Beitz 1999: 288), a výzkumy toho, jak se tento normativní ideál a zároveň uvažované vodítko praktické politiky (ne)uplatňuje ve fungování Evropské unie, mají proto vícenásobné opodstatnění.

Třetí kapitolu Smékal věnuje přehledu nejvýznamnějších teorií evropské integrace – od funkcionalismu přes intergovernmentalismus/supranacionalismus až po soudobé přístupy jako institucionalismus racionální volby nebo teorii mnohaúrovňového vládnutí. Vzhledem ke zastřešujícímu tématu celé knihy se zařazení této kapitoly zdá jako oprávněné, přestože z ní žádné *bezprostřední* důsledky pro další rozvíjení problematiky lidských práv v Evropské unii neplnou (s určitou výjimkou sekcí 5.3.2 První aktivity Soudního dvora na poli lidských práv a 5.3.3 Spillover potenciál lidských práv; plus konstatování v páté kapitole, že z uvažovaných teoretických přístupů má v oblasti lidských práv největší – ovšem stále poměrně omezenou – vysvětlovací, popřípadě prediktivní schopnost liberální intergovernmentalismus). Na pozadí autorova úsilí v této knize je ovšem také snaha ukázat, že pro účely analýzy lidských práv v EU je nejpłodnější nástrojem kombinace vícera teoretických perspektiv – zmíněného liberálního intergovernmentalismu, částečně neofunkcionalismu, neoinstitucionalismu či teorie politických sítí, neboť každá z nich vykazuje na různých úrovních politiky různé přednosti a slabiny (Smékal 2009: 37–38).

Po výkladu integračních teorií zve autor čtenáře ve čtvrté kapitole na stručnou, leč k potřebám daného tématu dostatečně obsažnou *tour* krajinou současného a nedávno minulého studia lidských práv jako takových. Zde se jako velmi vhodné jeví uvození lidskoprávní tematiky pyramidálním modelem Frédérica Sudreho (Smékal 2009: 45), který rozlišuje tři roviny pojmu: Vzestupně jde o rovinu filozofického zdůvodnění (ospravedlnění) politických aspirací a projektů a konečně pozitivně-právního zakotvení vybraných lidských práv, s nímž jde v ideálním případě ruku v ruce stanovení sankcí za porušování lidských práv a ustavení soudního aparátu pro interpretaci sporů. Jak Smékal upozorňuje, problém vzniká v okamžiku, kdy dochází k záměrné nebo bezděčné záměně těchto rovin. Ty se sice vzájemně ovlivňují a hranice mezi nimi mohou být v některých případech poněkud neostré, nicméně z analytického a v důsledku i prakticko-politického hlediska je velmi podstatné rozlišení, zdali je možné nějakou navrhovanou právní úpravu nebo politicky motivovanou iniciativu opřít o víceméně přesvědčivé a konsenzuálně přijímané filozofické zdůvodnění. V této souvislosti bych se ovšem pozastavil nad autorovým tvrzením

(Smékal 2009: 55), že kritiky pojmu lidských práv směřují – s výjimkou problému *egoismu* jako důsledku „*kultury lidských práv*“ – výhradně k právní rovině pojmu. To – dovo-  
lím si tvrdit – není pravda, což dokládají jak následující strany textu (Smékal 2009: 58n),  
věnované nejvýznamnějším současným sporům na téma lidských práv, tak i nedávná pro-  
dukce v oblasti politické filozofie a koneckonců i (mezinárodně)politické spory o mož-  
nostech a hranicích aplikace mezinárodněprávních norem, jež jsou posléze v normativní  
politické teorii zpětně reflektovány (v českém jazyce nabízí výtažek z těchto diskusí, byť  
s přiznanou blízkostí k možnosti překračování filozofických, politických i kulturních roz-  
dílů a kontroverzí, editorské dílo Marka Hrubce *Interkulturní dialog o lidských právech*  
/Hrubec, ed., 2008/). Taktéž by bylo záhodno explicitněji zdůraznit, že politické deklarace  
o nedělitelnosti pojmu lidských práv (tedy kritika kvalitativního odlišování jejich jed-  
notlivých „generací“)<sup>1</sup> jsou podpořeny filozofickým zdůvodněním, navíc v podobě tak  
„standardních“ textů – pokud lze o něčem podobném v této oblasti hovořit –, jako je na-  
příklad dílo *International Human Rights in Theory and Practice* (Donnelly 2003).

Hubert Smékal se v této kapitole dále věnuje genealogii pojmu lidských práv, kde sekce  
o přirozených právech možná až příliš překotně končí sekularizovaným lockovsko-dwor-  
kinovským argumentem (Smékal 2009: 49–50) a nevšímá si přirozeněprávních větví za-  
sazených v teologických, respektive procedurálních pojmech, které nacházejí podporu  
i v současné době (srov. Finnis 1980; Fuller 1998). Autor si všímá též otázky terminologie  
v oblasti lidských práv (práva lidská – základní – morální – přirozená a podobně) a nako-  
nec nabízí vlastní definici (Smékal 2009: 70–71), s níž lze podle jeho slov pracovat ve  
vnitrostátní, vnitroujní i mezinárodní dimenzi. Jak již bylo naznačeno výše, jde o infor-  
mačně přínosnou kapitolu, přestože by se za současných teoretických sporů o lidských  
právech, relevantních zejména pro vnější politiku EU, nabízela též zmínka o problému *od-  
povědnosti* za naplnění jednotlivých lidských práv – tedy na koho padají závazky vy-  
plývající z existence právně závazných mezinárodních dokumentů o lidských právech. Je  
ovšem pravda, že téma lidských práv ve vnější politice EU nechává – alespoň v této kni-  
ze – autor záměrně stranou svého hlavního zájmu. Problém (ne)dělitelnosti je významný  
především z hlediska páté kapitoly, kde ze Smékalovy analýzy plyne, že v oblasti sociál-  
ních a ekonomických lidských práv se aktivity EU omezují na oblast související s volným  
pohybem osob mezi členskými státy EU a se svobodným výkonem podnikatelské činnosti  
(viz Smékal 2009: 118–120, tabulka 2 a 3).

Faktografické i argumentační jádro celého textu tvoří pátá kapitola téměř o 130 stra-  
nách, v níž je aplikován výzkumný předpoklad „racionalistické institucionální logiky“ –  
čili že jednotliví aktéři (instituce EU, státy, nevládní organizace a další) „*se snaží o ma-  
ximalizaci svého vlivu*“ (Smékal 2009: 73). Zde se zároveň vyjevuje dvojaká povaha te-  
matiky lidských práv z hlediska motivací a cílů aktérů v EU, totiž skutečnost, že ačkoli  
konkrétní aspekty lidských práv – s výjimkou tradičních „velkých“ témat jako eutanazie  
či trest smrti – spadají do tzv. *nízké politiky*, oblast lidských práv jako celek náleží naopak  
do *politiky vysoké*. Toto rozlišení má pro účely textu a zvolený výzkumný přístup ten vý-  
znam, že zatímco v otázkách nízké politiky se předpokládá větší shovívavost států/vlád  
vůči zasahování supranacionálních institucí, v otázkách vysoké politiky si budou své do-  
savadní pravomoci střežit mnohem důsledněji (budou se tedy bránit vůči jejich přesu-  
nu/předání na unijní úroveň). Je ovšem škoda, že autor nenabízí důkladnější vysvětlení,  
jak postupovat při rozlišování „nízkosti“ či „vysokosti“ jednotlivých témat či balíků té-  
mat, aby tento postup opakovaně nesl stejné výsledky. Například „*úprava daného tématu  
ústavními předpisy*“ a „*požadavek rozhodování přísnější většinou v parlamentu*“ (Smé-  
kal 2009: 76, poznámka 64) by pak mohly představovat pevná, nikoli jen „ilustrativní“  
kritéria.

Hubert Smékal ukazuje, jak se kvůli komplexní institucionální struktuře EU komplikuje  
i cesta k nezkraslenému porozumění relevantním aktérům a procesům v oblasti lidských  
práv, ať už obecně z důvodu *sui generis* charakteru EU, nebo distinkce mezi normotvor-

bou (primární × sekundární) a aplikací práva (přímá × nepřímá, tj. kontrolní role), nebo rozdílu mezi vnitřní a vnější politikou EU. Za zmínku stojí autorova poznámka, že jelikož EU jako celek není signatářem *Evropské úmluvy o lidských právech*, nelze ji v případě přímé interakce *jedinec – EU* žalovat u Evropského soudu pro lidská práva. V případě nepřímého vztahu (*jedinec – stát – EU*) pak Smékal upozorňuje na některé mechanismy, jako je například tzv. sankční klauzule nebo vliv stanovisek Generálních advokátů na judikaturu Evropského soudního dvora, skrze něž může sama EU vyvíjet tlak na členské státy coby porušovatele lidských práv.

Přes nástin vývoje vztahu EU/ES k otázce lidských práv, zahrnující oblast primárního práva, sekundárního práva i klíčové judikatury Evropského soudního dvora (ESD), se autor dostává ke kvantitativnímu přehledu rozhodování ESD. Ten je shrnut do několika tabulek a považují jej za jeden z přínosných aspektů Smékalova textu (postup při výběru případů je vyložen na straně 116). Značné heuristické úsilí je patrné i v dalších sekcích této kapitoly, věnovaných analýze současného „strukturálního“ stavu otázky lidských práv jak uvnitř jednotlivých institucí EU, tak ve vzájemných průsečících jejich působení. Zde jmenujme mimo jiné snahu Evropské komise o transfer dílčích lidskoprávních záležitostí prostřednictvím sekundární legislativy, protikladný postoj Rady EU k tematice lidských práv dovnitř Unie (relativní nezájem) a navenek (kde se lidská práva propojují s tématem demokratizace a jejich tzv. *mainstreamingu* v zahraniční politice EU) nebo přehled úspěchů a neúspěchů nevládních organizací ve snaze o zvýšení svého vlivu na agendu lidských práv. Je třeba opět vyzdvihnout, že se předkládaná analýza opírá o velmi rozsáhlý seznam pramenů a literatury, který dokládá schopnost autora – vystudovaného právníka a politologa – sebevědomě se pohybovat v interdisciplinární oblasti výzkumu označované jako „*Law & Politics*“ (Smékal 2009: 13–14).

V posledních částech knihy (sekce 5.4–5.7) se Smékal pouští do některých zobecnění a mírně doporučujících závěrů. V prvním případě jde zejména o abstrahování nejdůležitějších kritérií, na jejichž základě lze předpovídat, zda se nějaká politika (*policy*) stane předmětem integrace v EU. Autor uvádí například důležitost tématu (výše zmiňovaná „vysokost“ a „nizkost“), míru shody mezi státy, zainteresovanost ekonomických zájmů nebo vnějšího prostředí (Smékal 2009: 200–202). Doporučující závěry se týkají například proměnlivé normativní blízkosti členských států EU ve vztahu k agendě lidských práv a z ní plynoucího názoru, že „*z hlediska alokace obecné lidskoprávní pravomoci se v současnosti nejeví vhodné, aby došlo k přesunu na vyšší [unijní – poznámka autora] úroveň*“ (Smékal 2009: 188). Autor též uvažuje o možnostech kontroly samotné EU v lidskoprávní oblasti (externě v podobě přistoupení k *Evropské úmluvě o lidských právech*; interně skrze přijetí právně závazné *Charty základních práv*, k čemuž došlo v rámci *Lisabonské smlouvy* na konci roku 2009) a dospívá k závěru, že většina nabízejících se způsobů přenosu pravomocí ze států na EU s sebou nese silný centralizační potenciál. To však vyjma deklaratorní roviny – čili jen podoblasti politické roviny v Sudreho schématu – nemá oporu ani v politické a právní praxi jednotlivých zemí, ani ve všeobecně přijímaném filozofickém základu lidských práv, a proto by byla snaha o přesun daných pravomocí z pohledu autora knihy předčasnou. Je ovšem pravda, že pojem lidských práv získává v rámci EU význam i z poněkud jiného teoretického zdroje, a to jako nástroj *konstrukce* sdílené celoevropské identity a návazně i *legitimizace* EU jakožto politického projektu (srov. Habermas 2001). Z tohoto úhlu pohledu získávají politické deklarace a proklamace novou funkci a zároveň závažnost bez ohledu na to, že (dosud) nejsou doprovázeny filozofickým ani pozitivněprávním zázemím.

Šestá kapitola neboli Závěr nakonec obsahuje to, co by správný závěr obsahovat měl, totiž zodpovězení základní výzkumné otázky plus podrobnější zhodnocení jednotlivých hypotéz. Autor konstatuje, že existence a rozvoj lidskoprávní problematiky v EU nevycházejí z „mytického“ statusu lidských práv jakožto základu evropské integrace, nýbrž jsou zakotveny převážně v účelových motivacích unijních institucí: Přesun lidskoprávních

pravomocí posiluje totiž unijní instituce ve vztahu k členským státům, přestože doposud přináší tento tlak ze supranacionální úrovně spíše slabší výsledky. Co se týká stanovených hypotéz, ta první se potvrzuje cele, stejně jako hypotéza druhá, jež je v určitém smyslu jejím převráceným obrazem. Vzájemná dynamika těchto zájmů pak odhaluje možnou odpověď na otázku, jak je možný přesun – byť zatím omezený – pravomocí na unijní úroveň. Smékal hovoří o dialektické „spirále“ složené z bodů dynamické rovnováhy, v níž hrají supranacionální instituce aktivní úlohu ve strukturaci dříve neomezeného státocentrického pole. Třetí hypotéza se potvrzuje pouze s výhradami s tím, že nejvýznamnější se zdá role ESD. V souladu se čtvrtou hypotézou se pak podle autorova názoru potvrzuje předpoklad o převážně instrumentálním charakteru lidskoprávní problematiky (s výjimkou oblastí jako boj proti diskriminaci, v nichž se projevil tlak mezinárodních organizací).

Celkově lze hodnotit Smékalovu monografii jako zdařilý počín na pomezí politologie, práva a mezinárodních vztahů/evropských studií, z něhož mohou plodně čerpat jak výzkumníci a výzkumnice zabývající se konkrétně tématem lidských práv v Evropské unii, tak kdokoli, koho zajímá komplexní pavučina institucionálních a zájmových vztahů a procesů v rámci EU. Vzhledem k systematické stavbě textu není absence jmenného a věcného rejstříku z mého pohledu zásadní komplikací; jako tradičně však platí, že čtenáři, který nechce nebo nemůže studovat knihu jako celek od začátku až do konce, by jeho přítomnost značně ulehčila orientaci. Společně s mírnými nejasnostmi v případě některých titulů v seznamu literatury (například datace lišící se od textu či neodlišená díla jednoho autora se stejným vrocením) se nicméně jedná o jediné a s ohledem na vyznění knihy jako celku nepřilíš podstatné výtky na adresu Mezinárodního politologického ústavu coby vydavatele.

Pavel Dufek

<sup>1</sup> Jde zejména o práva: 1) politická a občanská; 2) sociální, ekonomická a kulturní; do nejkontroverznější „třetí generace“ bývají proměnlivě řazena skupinová práva, práva týkající se životního prostředí, práva zvířat, příštích generací a podobně.

## Literatura

- Beitz, Charles (1999): *International Liberalism and Distributive Justice: A Survey of Recent Thought*. *World Politics*, Vol. 51, No. 2, s. 269–296.
- Bobbio, Norberto (1996): *The Age of Rights*. Cambridge: Polity Press.
- Cranston, Maurice (1973): *What Are Human Rights?* London: The Bodley Head.
- Donnelly, Jack (2003): *International Human Rights in Theory and Practice*. 2<sup>nd</sup> ed. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnis, John (1980): *Natural Law and Natural Right*. Oxford: The Clarendon Press.
- Fuller, Lon L. (1998): *Morálka práva*. Praha: Oikúmené.
- Habermas, Jürgen (2001): Why Europe Needs a Constitution. *New Left Review*, No. 11 (September–October 2001), s. 5–26, <<http://www.newleftreview.org/?view=2343>> (přístup: 15. 6. 2010).
- Hrubec, Marek (ed.) (2008): *Interkulturní dialog o lidských právech*. Praha: Filosofía.
- Shue, Henry (1996 [1980]): *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*. 2<sup>nd</sup> ed. Princeton: Princeton University Press.