

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Mgr. Klára Nováková

**Doložky o lidských právech ve vnějších dohodách EU jako nástroj ochrany
lidských práv**

Diplomová práce

Olomouc 2018

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Doložky o lidských právech ve vnějších dohodách EU jako nástroj ochrany lidských práv vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 1. června 2018

Obsah

Úvod	5
1 Vývoj politiky EU týkající se doložek o lidských právech	9
1.1 Původ politiky	9
1.1.1 Základní klauzule	11
1.1.2 Doložka o podstatném prvku	11
1.2 Nedávný vývoj politiky EU týkající se doložek o lidských právech	13
2 Pokrytí vnějších dohod EU doložkami o lidských právech	15
2.1 Mezery v pokrytí	15
2.1.1 Obecné dohody o spolupráci s rozvinutými státy	15
2.1.2 Odvětvové obchodní dohody	16
2.1.3 Prozatímní aplikace	17
3 Právní analýza doložek o lidských právech ve vnějších dohodách EU	19
3.1 Rozsah doložky o podstatném prvku	19
3.2 Vlastnosti doložky o podstatném prvku	24
3.2.1 Klauzule o podstatném prvku jako základ pozitivních opatření	26
3.3 Struktura a obsah klauzule o nevykonání	29
3.4 Doložky o lidských právech v dohodách o volném obchodu	35
4 Implementace a vynucování klauzule o lidských právech	38
4.1 Implementace klauzule o lidských právech	38
4.2 Kontrola implementace klauzule o lidských právech	39
4.3 Vynucování klauzule o lidských právech	41
4.4 Klauzule o lidských právech v praxi	42
Závěr	45
Seznam použité literatury	50
Příloha č. 1	57

Seznam použitých zkratk

AKP - skupina Afrických, Karibských a Pacifických států

ES – Evropské společenství

EU – Evropská unie

JEA – Jednotný evropský akt

SZBP – Společná zahraniční a bezpečnostní politika

LS – Lisabonská smlouva

VÚSP – Vídeňská úmluva o smluvním právu

EK – Evropská komise

EP – Evropský parlament

OBSE – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

KBSE – Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě

Úvod

V současné době představuje EU důležitého aktéra v oblasti lidských práv. Význam lidských práv postupně rostl jak uvnitř samotné Unie, tak v rámci vztahů s třetími státy. V tomto ohledu bývá Unie často označována jako normativní mocnost, tedy subjekt, který se snaží své hodnoty jako mír, svobodu, demokracii, právní stát nebo lidská práva šířit na mezinárodní scéně nevojenskými prostředky.¹

Ačkoliv Římské smlouvy zakládající Evropské společenství žádný odkaz na lidská práva nezahrnovaly, ve vnějších vztazích ES hrály po mnoho let důležitou roli. Již od 70. let uplatňovaly orgány ES otázku lidských práv v rámci Evropské politické spolupráce. První veřejné prohlášení, které vyjádřilo význam, jenž členské státy přikládají lidským právům ve svých mezinárodních vztazích, bylo Společné prohlášení o lidských právech z roku 1986. Tento vývoj byl dále posílen v roce 1987 JEA, který dal Evropskému parlamentu pravomoc odepřít souhlas s uzavřením asociačních dohod v případech porušování lidských práv a vyvinout tak tlak vůči třetím státům při vyjednávání smlouvy. Nicméně legitimitu v ochraně lidských práv jako součásti některých vnějších politik získalo ES až po skončení studené války. Nejdůležitějšími dokumenty, které mu svěřily tyto pravomoci, byla Smlouva o EU z roku 1993 a Amsterodamská smlouva z roku 1997.²

Na počátku 90. let tak můžeme hovořit o politice lidských práv ve vnějších vztazích zejména díky praktické činnosti Společenství, která se projevovala v několika formách. Nejčastěji byla spojena s *doložkami o lidských právech* v dohodách s třetími státy, systémem všeobecných celních preferencí či technickými a finančními programy na podporu demokracie a lidských práv.³ Uvedené nástroje byly v tomto období hojně využívány kvůli politickým reformám, které se odehrávaly v zemích Střední a Východní Evropy a probíhající demokratizaci části Latinské Ameriky a Afriky.⁴

V reakci na uvedenou praxi byla Maastrichtskou smlouvou ochrana lidských práv poprvé zakotvena do primárního práva jako cíl rozvojové spolupráce a SZBP. Role lidských práv ve vnějších vztazích EU byla dále rozšířena smlouvou z Nice, která potvrdila podporu lidských práv jako cíl nejen rozvojové spolupráce a SZBP, ale všech forem spolupráce s třetími

¹ SMEKAL, H. Pronikání lidských práv do agendy Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2014, roč. 49, č. 4, s. 93.

² TUNKROVÁ, L. Human rights in the external policies of European Union: a double standards' approach? In FIALOVÁ-FÜRSTOVÁ, INGEBORD (ed). *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Facultas philosophica. Politologica*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2004, 3, s. 75-76.

³ BRANDTNER, B., ROSAS, A. Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice. *European Journal of International Law*, 1998, roč. 9, č. 3, s. 473.

⁴ FIERRO, E. Legal Basis and Scope of the Human Rights Clause in EC Bilateral Agreements: Any Room for Positive Interpretation? *European Law Journal*, 2001, roč. 7, č. 1, s. 42-43.

státy⁵. Nehledě na tento vývoj, je to však Lisabonská smlouva z roku 2009, která představuje významný mezník, pokud jde postavení lidských práv v primárním právu EU, a to nejen v případě vnější činnosti.⁶

Jednou z důležitých změn, kterou LS v rámci vnější politiky lidských práv přinesla, je systematizace vnějších vztahů, a to stanovím obecných ustanovení o vnější činnosti Unie a zvláštních ustanovení o SZBP (čl. 21-46 SEU) a obecných ustanovení o vnější činnosti EU (čl. 205-222 SFEU).⁷ V současné době lidská práva v rámci vnější činnosti figurují jako zakládající hodnota (čl. 3 (5) SEU ve spojení s čl. 2 SEU), hlavní zásada (čl. 21 (1) SEU) a cíl (čl. 21 (2)(b) SEU). EU má povinnost lidská práva jako svoji hodnotu zastávat a podporovat. Zásada univerzálnosti a nedělitelnosti lidských práv řídí vnější činnost EU. Upevňování a podpora lidských práv představuje cíl, podle něhož musí být definovány a prováděny vnější politiky.⁸ Pro dosažení tohoto cíle EU usiluje také o vysoký stupeň spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů. Při vypracování a provádění vnější činnosti v jednotlivých oblastech podle hlavy V SEU a podle části páté SFEU, jakož i vnějších aspektů ostatních politik, musí EU dodržovat zásady a sledovat cíle v odstavcích 1 a 2.⁹

Můžeme říci, že extraterritoriální působnost čl. 3(5) a čl. 21 SEU je velmi široká. Tyto články odkazují na „vztahy s okolním světem“, „činnost na mezinárodní scéně“ či „vnější činnost a vnější aspekty ostatních politik“. Nyní pochyb, že tyto ustanovení pokrývají nejen extraterritoriální jednání, ale také politiky s extraterritoriálními účinky. Co se týče povahy, čl. 21(3) SEU ukládá EU jasný závazek *dodržovat* lidská práva, tedy zdržet se jakéhokoliv jednání, které by mohlo ovlivnit lidská práva ve třetích zemích. To, zda uvedená ustanovení ukládají také závazek *ochrany* lidských práv, není tak jednoznačné. Je pravda, že slovo „zastává“ použité v čl. 3(5) SEU může být v tomto smyslu vyloženo. Nicméně v nedávném rozsudku v případě *Mugraby* SDEU naznačil, že povinnost ochrany lidských práv ve vnějších vztazích EU nemá. Na druhou stranu, musí EU podle čl. 3(5) a čl. 21(2) a (3) SEU podporovat

⁵ Čl. 181 (a) SES ve znění smlouvy z Nice.

⁶ EGAN, A., PECH, L. Respect for Human Rights as a General Objective of the EU's External Action. *Working paper*, č. 161, 2015, s. 3. Dostupné na: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2015/161eganpech.

⁷ NAKANISHI, Y. Mechanisms to Protect Human Rights in the EU's External Relations. In NAKANISHI, Y. (ed). *Contemporary Issues in Human Rights Law Europe and Asia*. Singapore: Springer Open, 2017, s. 8.

⁸ KUBE, V. The European Union's External Human Rights Commitment: What is the Legal Value of Article 21 TEU? *EUI Department of Law Research Paper*, č. 10, 2016, s. 3. Dostupné na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/40426/LAW_2016_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁹ BARTELS, L. *A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements*. Berlin: German Institute for Human Rights, 2014, s. 16.

plnění lidských práv vytvořením konkrétních programů a mezinárodní spoluprací k tomuto účelu.¹⁰

Vložení takto jednoznačného jazyka týkající se úlohy lidských práv ve vnějších vztazích do primárního práva, vyžadovalo důslednou reakci ze strany unijních orgánů, které jsou odpovědné za jejich formulaci, implementaci a monitorování. Výsledkem bylo přijetí prvního Strategického rámce a akčního plánu EU pro lidská práva a demokracii, jejichž cílem bylo konkrétním způsobem vyjádřit slib, který byl v oblasti vnějších vztahů dán Lisabonskou smlouvou.¹¹

Jedním z nástrojů ochrany lidských práv ve vnějších vztazích, o jehož využívání oba výše uvedené dokumenty hovoří, je *doložka o lidských právech* sloužící EU k pozastavení závazků dle vnější dohod v případě porušování lidských práv ze strany smluvního partnera. Jak již víme, právě doložky patří k nástrojům, které vytvářely vnější politiku ochrany lidských práv, ještě před jejím oficiálním zakotvením v primárním právu. Navzdory poměrně dlouhé tradici však není tomuto nástroji v odborné literatuře, ani ze strany odborné veřejnosti, věnována přílišná pozornost. Právě z tohoto důvodu jsem se rozhodla ve své diplomové práci zabývat tímto nástrojem. Cílem mojí práce bude provést kritickou analýzu unijní politiky doložek o lidských právech a zhodnotit, zda je tato politika z hlediska ochrany lidských práv ve vnějších vztazích nastavena efektivně. Vzhledem k uplatňování klauzule již od 90. let jsem se rozhodla ve své práci odpovědět na otázku, zda tento nástroj EU umožňuje plnit její lidskoprávní závazky, které v rámci své vnější činnosti získala na základě Lisabonské smlouvy.

Diplomová práce bude rozdělena do čtyř kapitol. V rámci první kapitoly bude nastíněn vývoj unijní politiky týkající se vkládání klauzulí o lidských právech do dohod s třetími státy. Kapitola nastíní důvod vzniku doložky jako nástroje ochrany lidských práv v partnerských třetích zemích. Součástí kapitoly bude popis postupného vývoje podoby klauzule až k její současné standardní verzi, která se stala součástí oficiální politiky vkládání klauzulí do všech vnějších dohod EU. V závěru první kapitoly bude popsána současná podoba této politiky.

Druhá kapitola bude věnována pokrytí vnějších smluv doložkami lidských práv. Zvláště budou zdůrazněny mezery v pokrytí, které se týkají zejména odvětvových dohod, dohod s rozvinutými státy a také problém s pokrytím, který může být vyvolán prozatímní aplikací dohod.

¹⁰ BARTELS: *A model...*, s. 24.

¹¹ EGAN: *Respect for...*, s. 4.

Třetí kapitola představuje nejrozsáhlejší část práce, která bude věnována právní analýze klauzulí o lidských právech, respektive jednotlivých ustanovení, které tuto klauzuli tvoří. Kapitola nastíní rozsah klauzule o podstatném prvku, tedy doložky, která smluvní strany zavazuje k dodržování lidských práv jako podstatného prvku dohody. Bude nastíněn rozsah klauzule, tedy jaká lidská práva a další normy mohou tvořit podstatné prvky dohody a jakým způsobem může být tento rozsah v klauzuli vyjádřen. Kapitola se bude dále zabývat vlastnostmi doložky, tedy co její přítomnost v dohodě pro smluvní strany znamená a jaké může mít funkce. Podobně bude provedena analýza struktury a obsahu klauzule o nevykonání, která v převážné většině dohod doplňuje klauzuli o podstatném prvku, jejíž porušení dává impuls pro spuštění klauzule o nevykonání a uložení sankcí ve formě vhodných opatření. Tato část analýzy bude hodnotit znění této klauzule zejména z hlediska postupu, který je k přijetí vhodných opatření nastaven. Třetí kapitola zhodnotí znění a nastavení klauzulí z hlediska jejich efektivity při ochraně lidských práv a případně budou navrženy změny. Součástí kapitoly bude samostatná analýza klauzulí v dohodách o volném obchodu, které neobsahují vlastní klauzule o lidských právech, ale tzv. spojovací klauzule, které dohody o volném obchodu spojují s doložkami o lidských právech v rámcových dohodách.

Poslední čtvrtá kapitola bude věnována implementaci klauzule. Jelikož klauzule o podstatném prvku zavazuje smluvní strany k dodržování lidských práv a tyto závazky mohou být potlačeny jinými závazky dané smlouvou, kapitola se zaměří na to, zda klauzule o lidských právech představuje nástroj, který je schopný umožnit smluvním stranám v této situaci plnit své vlastní lidskoprávní závazky. Tato situace, je ještě více zajímavá z pohledu EU, pro kterou vyplývají lidskoprávní závazky nejen z mezinárodního, ale rovněž unijního práva. Na základě dosažených poznatků, budou navrženy případné změny. Součástí poslední kapitoly bude také problematika vynucování klauzule, a to z hlediska institucionálního nastavení a její efektivity z hlediska ochrany lidských práv. V závěru kapitoly bude nastíněna aplikace klauzule o lidských právech v praxi.

Diplomová práce vychází převážně z anglické literatury a odborných článků. Zdrojem informací byly rovněž dokumenty institucí EU a oficiální databáze smluv provozovaná Evropskou službou pro vnější činnost, která sloužila zejména jako prostředek k porovnávání klauzulí o lidských právech obsažených v jednotlivých smlouvách s třetími státy. Jejich přehled je zpracován v tabulce tvořící přílohu č. 1 této práce. Při psaní práce byla použita metoda kritické analýzy a komparace. Práce vychází z právního stavu k 1. červnu 2018.

1 Vývoj politiky EU týkající se doložek o lidských právech

1.1 Původ politiky

Zájem Společenství o otázku lidských práv v rámci vnější politiky stoupl na konci 70. let v souvislosti s hrubým porušováním lidských práv v zemích, které s ním byly svázány na základě bilaterálních dohod. Ještě do poloviny 70. let byla politika ES založena na postoji, že rozvoj je předpokladem respektování lidských práv. Tento přístup byl však silně konfrontován v roce 1977, kdy byly v Ugandě zabity stovky tisíc lidí. Uganda byla jednou ze 46 zemí AKP, která těžila z pomoci poskytované ES podle Úmluvy z Lomé. Uvedená situace vyvolala na straně Společenství právní a morální dilema. Z morálního hlediska bylo pro ES nepřijatelné poskytovat pomoc vládě, která se dopouštěla masivního porušování lidských práv, ovšem z právního hlediska bylo pro ES obtížné pozastavit nebo ukončit dohodu, kterou s Ugandou uzavřelo. Problém spočíval v omezené možnosti reakce, které obecné mezinárodní právo Společenství nabízelo, bylo vázáno principem mezinárodního práva *pacta sunt servanda*^{12, 13}.

Finanční dotace a půjčky garantované Ugandě Úmluvou z Lomé byly přidělené na základě vzájemného domluvy mezi příjemci a ES. Komise tuto výhodu využila a po masakru pozastavila de facto většinu finanční pomoci přidělené Ugandě. Pomoc ve formě plateb STABEX však byla automatická a neexistoval žádný mechanismus, který by umožnil poskytování této pomoci legálně zastavit.¹⁴ Společenství se ocitlo pod politickým tlakem. Bylo vyzváno, aby reagovalo na vznesená obvinění, že svojí podporou přispívá k represí a porušování lidských práv v Ugandě.¹⁵ V reakci na vzrůstající kritiku vydala Rada v roce 1977 formální prohlášení, známé jako *Ugandské pokyny*. Rada zde vyjádřila souhlas s přijetím kroků, v rámci svého vztahu s Ugandou podle Úmluvy z Lomé, které zajistí, že jakákoliv pomoc poskytnutá Ugandě nebude mít v žádném případě za následek posílení nebo prodlužování popírání základních práv ugandského lidu.¹⁶

¹² „za předpokladu, že věci zůstanou, tak jak jsou“. Právní doktrína veřejného mezinárodního práva umožňující smlouvám stát se neplatnými v důsledku zásadní změny okolností. Doktrína je součástí zvykového mezinárodního práva, ale je využívána i Vídeňskou úmluvou o smluvním právu (čl. 62).

¹³ CUYCKENS, H. Human Rights Clauses in Agreements between the Community and Third Countries. The Case of the Cotonou Agreement. *Working paper*, č. 147, 2010, s. 21. Dostupné na: <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/working-papers/WP147e.pdf>

¹⁴ BARTELS, L. *Human Rights Conditionality in EU's International Agreements*. Oxford University Press, 2005, s. 10-11.

¹⁵ FIERRO, E. *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*. New York: M. Nijhoff, 2003, s. 44.

¹⁶ CUYCKEN: *Human Rights...*, s. 21.

Tato politika byla vůči Ugandě neoficiálně sledována skrze taktiku zpoždování návrhů na financování v Evropském rozvojovém fondu nebo úplným vypuštěním z této agendy. Výsledkem bylo, že od začátku platnosti Úmluvy z Lomé, do pádu krutého režimu prezidenta Idi Amina v roce 1979 bylo Ugandě skutečně vyplaceno jen okolo 5 % přidělených prostředků. Navíc tyto prostředky byly soustředěny jen na malé projekty, nikoliv velké, které by mohly zvyšovat prestiž tamního režimu. Automatické platby STABEX, které představovaly největší objem prostředků vyplácených Ugandě, však nebylo možné zastavit.¹⁷

V roce 1978 vydala Komise dokument, který formalizoval koncept stanovený v Ugandských pokynech, konkrétně, že pomoc poskytovaná třetím zemím mohla být přesměrována od vlád států, které se podílí na porušování lidských práv. V následujících letech mělo ES možnost si tuto politiku vyzkoušet v praxi. Rovnickové Guinei nebyly vypláceny téměř žádné finanční prostředky, a to až do roku 1979, kdy došlo ke svržení extrémně násilného režimu prezidenta Francisco Maciáse Nguema. Rovněž v případě Středoafričské republiky v roce 1979, kdy bylo v hlavním městě Bangui zabito kolem 85 školáků, zmrazila Komise přidělení další rozvojové pomoci. Uvedená politika však nebyla aplikována pokaždé. Např. porušování lidských práv v Republice Zair se ze strany ES žádné odpovědi nedočkalo. Komise v uvedeném případě odkázala na své smluvní závazky podle Úmluvy z Lomé. Podle ní nedošlo k podstatné změně okolností, která by pozastavení Úmluvy odůvodňovala.¹⁸

Přímým důsledkem výše popsané situace bylo, že Společenství usilovalo o vytvoření formálního právního základu v Úmluvě z Lomé, který by v podobných situacích v budoucnu umožnil pozastavení benefitů poskytovaných dle této dohody. Tato snaha měla podobu návrhů doložky o lidských právech, které byly zařazovány do jednotlivých verzí Úmluvy z Lomé. V průběhu 80. let se však ukázalo, že není možné dát těmto doložkám více než rétorickou sílu.¹⁹

V roce 1978 započalo vyjednávání Úmluvy z Lomé II, během něhož Komise navrhla začlenit do textu této dohody odkaz na článek 3 a 5 Všeobecné deklarace lidských práv. Názorová rozdílnost mezi členskými státy Společenství a silná opozice několika států skupiny AKP však způsobila, že konečný text Úmluvy žádný odkaz na lidská práva neobsahoval.²⁰ Při vyjednávání Úmluvy z Lomé III bylo dosaženo o trochu více, a to díky politickému prostředí, které bylo pro představení klauzule o lidských právech v Úmluvě příznivější. Nakonec Úmluva zahrnovala několik ustanovení zmiňující lidská práva, avšak právně

¹⁷ BARTELS: *Human Rights Conditionality...*, s. 11.

¹⁸ Tamtéž, s. 11-12.

¹⁹ BARTELS, L. *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries*. Brussels: European Parliament, 2008, s. 2.

²⁰ BARTELS: *Human Rights Conditionality...*, s. 12.

neúčinných²¹. Uzavření Úmluvy z Lomé IV v roce 1989 znamenalo ve vývoji klauzule další krok. Bylo to poprvé, co Úmluva zahrnovala ve svém článku odkaz na dodržování lidských práv.²² Ani tato klauzule však neposkytla východisko v případech porušování lidských práv ze strany smluvního partnera. Spíše zdůrazňovala skutečnost, že rozvoj, jakožto hlavní cíl Úmluvy, je spojen s podporou a dodržováním všech lidských práv.²³

Vývoj politiky klauzulí o lidských právech byl po výše uvedené neúspěšné fázi významně podpořen dvěma faktory: demokratizací části Latinské Ameriky a procesem demokratizace po pádu komunistických režimů v zemích Střední a Východní Evropy.²⁴

1.1.1 Základní klauzule

V latinskoamerických státech vznikaly nové demokracie, které výslovně požadovaly, aby byly klauzule o lidských právech zahrnuty do nově vyjednávaných dohod s ES. Byl to zejména případ Argentiny, pro kterou bylo zásadní, aby byla ze strany ES uznávána jako demokratický stát. Skrze přijetí jakéhosi „vnějšího dohledu“ se Argentina mohla znovu utvrdit ve své nové identitě. V důsledku toho, byla první právně účinná klauzule o lidských právech představena právě v dohodě s Argentinou. Mluvíme o tzv. *základní klauzuli*, jejíž znění bylo následující: „*Spolupráce mezi Společenstvím a Argentinou a tato dohoda jsou v plném rozsahu založeny na respektu k demokratickým principům a lidským právům a inspirují domácí i vnější politiky jak Společenství, tak Argentiny.*“. Iniciativa Argentiny následně ovlivnila její sousedské státy. Doložka byla tedy představena také v dohodě s Uruguayí, Paraguayí nebo Chile. Základní klauzule, ačkoliv právně účinná, však sama o sobě nepředstavovala jednoznačný základ pro ukončení nebo pozastavení smlouvy z důvodu porušování lidských práv^{25, 26}.

1.1.2 Doložka o podstatném prvku

Následující měsíce byly pro vývoj konzistentní politiky lidských práv velmi významné. Jak víme, doložka v dohodě s Argentinou neposkytla jednoznačný právní základ k pozastavení dohody v případě porušení lidských práv. Z tohoto důvodu bylo dodržování lidských práv v následujících dohodách s Brazílií, státy Andského společenství, Baltskými státy a Albánií

²¹ Například Preamble; také článek 4 Úmluvy z Lomé III a Společná deklarace k čl. 4.

²² BARTELS, L. *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*. Brussels: European Parliament, 2005, s. 23.

²³ HACHEZ, N. „Essential Elements“ Clauses in EU Trade Agreements Making Trade Work in a Way that Helps Human Rights? *Cuadernos Europeos de Deusto*, č. 53, 2015, s. 86.

²⁴ CUYCKENS: *Human Rights...*, s. 22.

²⁵ Právní účinek klauzule spočíval v tom, že nejpravděpodobněji by porušení lidských práv v této klauzuli mohlo být považováno za implicitní odmítnutí smlouvy v souladu s čl. 60 (3)(a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

²⁶ CUYCKENS: *Human Rights...*, s. 22-23.

v roce 1992 povýšeno ze základu na *podstatný prvek* dohody.²⁷ V dohodě s Albánií klauzule o podstatném prvku stanoví, že: „*Respektování demokratických zásad a lidský práva stanovené Helsinským Závěrečným aktem a Pařížskou chartou pro novou Evropu inspiruje domácí i vnější politiky Společenství i Albánie a vytváří podstatný prvek této dohody.*“²⁸ Klauzule o podstatném prvku je inspirovaná ustanovením VÚSP, které umožňuje ukončení nebo pozastavení dohody v případě podstatného porušení dohody. Toto podstatné porušení v rámci VÚSP zahrnuje „porušení ustanovení, které je podstatné pro plnění předmětu a účelu smlouvy“²⁹.³⁰ Definování lidských práv jako podstatného prvku tedy vytvořilo jasný právní základ pro pozastavení nebo ukončení dohody v případech porušování lidských práv.³¹

Dohoda s Albánií a Baltskými přinesla další změnu. Ta spočívala v tom, že klauzule o podstatném prvku v těchto dohodách fungovala jako spoušť pro použití zcela nové explicitní klauzule o pozastavení, která v dohodě s Albánií stanoví, že: „*Smluvní strany si vyhrazují právo s okamžitou platností zcela nebo částečně tuto dohodu pozastavit, pokud došlo k vážnému porušení některého z podstatných ustanovení příslušné dohody.*“³²

Uvedená klauzule, označovaná jako *Baltská klauzule*, umožňuje využít jasně stanovených způsobů reakce bez odkazu na článek 60 VÚSP.³³

Komise chtěla politiku vkládání klauzule doplněnou o klauzuli o pozastavení rozšířit také na dohody s dalšími státy. Ještě v den podpisu dohod s Albánií a Baltskými státy pověřila Rada Komisi, aby takovou klauzuli zahrnula do smluv vyjednávaných se státy KBSE, a zároveň Komisi vyzvala, aby se dvěma z těchto zemí, Bulharskem a Rumunskem, zahájila jednání o Evropských dohodách.³⁴

V Evropských dohodách s Rumunskem a Bulharskem podepsaných v roce 1993 byla *Baltská klauzule* nahrazena obecnou klauzulí o nevykonání, známou jako *Bulharská klauzule*.³⁵ Ta stanoví možnost přijetí vhodných opatření, pokud strana nesplní své závazky, a to následně po konzultačním postupu, který se nekoná pouze v případech zvláštní naléhavosti.³⁶

²⁷ COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES. Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between community and third countries. COM (95) 216, 23.5. 1995, s. 7, Bruseels. Dostupné na: http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/com1995_0216en.pdf

²⁸ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 25.

²⁹ Čl. 60 (3) (b) VÚSP.

³⁰ CUYCKENS: *Human Rights...*, s. 24.

³¹ COMMISSION: *Communication...*, s. 7.

³² BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 25.

³³ CUYCKENS: *Human Rights...*, s. 24.

³⁴ BARTELS: *Human Rights Conditionality...*, s. 23.

³⁵ CUYCKENS: *Human Rights...*, s. 24.

³⁶ COMMISSION: *Communication...*, s. 10.

Další krok byl učiněn při uzavírání Evropských asociačních dohod s Českou a Slovenskou republikou v říjnu 1993, ke kterým bylo připojeno Společné výkladové prohlášení definující pojem *zvláštní naléhavost* a při uzavírání dohody o partnerství a spolupráci s Ruskem v roce 1994, kdy podobné prohlášení připojené k této dohodě definovalo pojem *vhodná opatření*.³⁷

1.2 Nedávný vývoj politiky EU týkající se doložek o lidských právech

Současný politický rámec pro vkládání doložek o lidských právech do vnějších smluv EU platí od roku 1995, kdy byla tato politika oficiálně přijata Radou ve vztahu ke všem novým obecným dohodám o spolupráci a obchodním dohodám.³⁸

Rada stanovila, že „*pozastavovací mechanismus ... by měl být zahrnut do dohod Společenství s třetími státy, aby Společenství mohlo okamžitě reagovat v případě porušení podstatných aspektů těchto dohod, zejména lidských práv*.“³⁹ Stalo se tak v reakci na sdělení Komise⁴⁰, kterým politiku vkládání klauzulí o lidských právech do dohod se všemi třetími státy formalizovala. Ve svém sdělení Komise představila model standartního znění klauzulí a příslušných výkladových prohlášení. Do té doby Komise používala různá znění klauzule, přičemž nyní se rozhodla znění standardizovat.⁴¹ Doložku nastíněnou v dokumentu tvořila jak věcná, tak procesní ustanovení (tj. článek X, ustanovení o podstatném prvku; a článek Y, řízení o porušení povinností). Sdělení rovněž obsahovalo přílohu obsahující souhrn opatření, která mohou být přijata jako odpověď na porušování lidských práv a demokratických principů.⁴²

Od roku 1995 se tedy EU řídí politikou vkládání doložek do dohod s třetími státy. V tomto ohledu se však stále následovanější metodou umístování dodržování lidských práv do centra všech smluvních vztahů mezi EU a konkrétním smluvním partnerem, stalo uzavírání rámcových dohod obsahující doložku o podstatném prvku a doložku o nevykonání. Až poté byly mezi smluvními partnery uzavírány tematické dohody, které byly připojeny k platné rámcové dohodě. Tímto se nástroje ochrany lidských práv rámcové dohody staly použitelné také na smluvní vztahy v tematických oblastech. Například klauzule o podstatném prvku a

³⁷ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 26.

³⁸ BARTELS, L. *The European Parliament's Role in Relations to Human Rights in Trade and Investment Agreements*. Belgium: European Union, 2014, s. 6.

³⁹ Viz. EU Council Conclusion of 29 May 1995.

⁴⁰ Viz. Commission Communication COM (95)216 of 23 May 1995 on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries.

⁴¹ MOBERG, A. *What Constitutes a Breach of the EC's Conditionality Clause?* Forsking om Europafrågors vid Göteborgs Universitet, 2009, s. 3.

⁴² MILLER, V. The Human Rights Clause in the EU's External Agreements. *Research paper*, č. 04/33, 2004, s. 15-16.

klauzule o nevykonání v Rámcové dohodě mezi EU a Koreou z roku 2001 byly výslovně použitelné pro následně uzavřenou dohodu o volném obchodu^{43, 44}

Rada EU z této metody učinila politickou preferenci, když v roce 2009 uvedla: „*Za účelem vytvoření komplexního rámce spolupráce s třetími státy, který by pokrýval hlavní oblasti spolupráce, včetně spolupráce politické, EU upřednostňuje uzavření rámcových dohod před uzavřením odvětvových dohod, které v zásadě politické klauzule neobsahují.*“⁴⁵. Zdá se, že označením odvětvové dohody měla v tomto prohlášení Rada spíše namysli dohody o volném obchodu než sektorové dohody v oblasti textilu, rybolovu, uhlí a oceli a další. Uvedené prohlášení navíc zanedbává zmínku o významu unijní vyjednávací strategie k této politice. Je totiž všeobecně známo, že mnoho zemí, které s EU vyjednávají smlouvy o volném obchodu, nejsou ochotné do takovýchto smluv doložku o lidských právech zahrnout. Spojení obchodní dohody s klauzulí o lidských právech, která je obsažena v jiné dohodě, bude pravděpodobně pro tyto země přijatelnější.⁴⁶

Výše uvedenou praxi uplatnila EU v roce 2013 také v případě sektorových obchodních dohod, které tradičně doložku o lidských právech neobsahovaly. Šlo o dohody o partnerství v oblasti rybolovu s Marokem a Pobřežím slonoviny. Protokoly k těmto dohodám zahrnovaly výslovný odkaz na klauzule o lidských právech v jiných platných rámcových dohodách, konkrétně šlo o dohodu z Cotonou a Asociační dohodu s Marokem.⁴⁷

Dřívější unijní praxe vkládání doložek do textů dohod o spolupráci a obchodních dohod byla tedy postupně nahrazena novým přístupem, podle kterého jsou klauzule vkládány zejména do rámcových dohod a tyto doložky platí nejen pro tuto rámcovou dohodu, ale i pro další dohody uzavřené mezi stejnými smluvními stranami.⁴⁸

⁴³ Viz. čl. 15.14 Dohody o volném obchodu s Korejskou republikou.

⁴⁴ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 91.

⁴⁵ Viz. EU Council, Reflection Paper on Political Clauses in Agreements with Third Countries, Doc 7008/09, 27 February 2009.

⁴⁶ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 7.

⁴⁷ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 93.

⁴⁸ BARTELS, L. *Human Rights Provisions in Economic Partnership Agreements in Light of the Expiry of the Cotonou Agreement in 2020*. Belgium: DEVE INTA, 2017, s. 8.

2 Pokrytí vnějších dohod EU doložkami o lidských právech

2.1 Mezery v pokrytí

Politika Evropské unie týkající se začleňování doložek o lidských právech do vnějších dohod byla realizována velmi důsledně. Evropská unie buď přímo, nebo skrze dohody s regionálními organizacemi uzavřela nebo vyjednávala dohody obsahující doložku o lidských právech s okolo 150 státy prakticky všech částí světa^{49,50}

Navzdory tomu, že z geografického hlediska je pokrytí vnějších dohod doložkami poměrně působivé, celkové pokrytí vnějších dohod EU není dokonalé a nalezneme v něm určité mezery.⁵¹

2.1.1 Obecné dohody o spolupráci s rozvinutými státy

Nejčastěji se poukazuje na nedostatečné pokrytí dohod o spolupráci s rozvinutými státy⁵². Za příčinu tohoto stavu je z určité části považován fakt, že uzavření podstatné části dohod EU s rozvinutými státy časově předcházelo unijní politice klauzulí lidských práv. Nastíněný problém se odráží například v Asociační dohodě s Tureckem z roku 1964.⁵³ Můžeme však říci, že uvedený nedostatek se EU snaží postupně napravit, neboť s rozvinutými státy vyjednávala, popřípadě již uzavřela, nové dohody o spolupráci, které klauzuli obsahují. Jako příklad lze uvést vztah mezi EU a Kanadou, který byl dříve regulován rámcovou dohodou z roku 1976 a nyní je s prozatímní platností od dubna 2017 upraven Dohodou o strategickém partnerství.⁵⁴

Vysvětlení, proč vnější dohody EU s rozvinutými státy nejsou často pokryty doložkou o lidských právech, spočívá také v tom, že Unie jednoduše dříve nepovažovala za vhodné vztahy s takovými státy na dodržování lidských práv a demokratických principů zakládat. Jako příklad lze uvést Dohodu o spolupráci a celní unii se San Marinem uzavřenou v roce 1991 či Dohodu o Evropském hospodářském prostoru z roku 1992.⁵⁵ Kromě oficiální politiky platné od roku 1995 však začlenění lidských práv a demokratických principů do vnějších vztahů posílil také článek 21 SEU zavedený Lisabonskou smlouvou, který je příčinou tlaku EU

⁴⁹ Viz. příloha č. 1.

⁵⁰ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 27.

⁵¹ BARTELS: *The Application...*, s. 3.

⁵² V rozmezí let 2004-2009 vložila EU doložku o lidských právech z celkem 30 členských států OECD jen do dohody s Jižní Koreou a Mexikem. Viz. BARTELS, L. *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*. Brussels: European Parliament, 2005, s. 28.

⁵³ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 28.

⁵⁴ EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *Canada and EU* [online]. eeas.europa.eu, 10. května 2016 [cit. 10. prosince 2017]. Dostupné na: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/640/canada-and-eu_en>.

⁵⁵ BARTELS: *The Application...*, s. 3.

na zahrnutí lidských práv do všech svých vztahů s třetími státy.⁵⁶ Z uvedených důvodů tedy předpokládám, že k situaci, kdy by EU nepovažovala za vhodné zakládat vztahy s rozvinutými státy na lidských právech a demokracii, již nemůže dojít.

2.1.2 Odvětvové obchodní dohody

Nejvýznamnější a nejrozsáhlejší výjimku z vkládání doložek však představují odvětvové obchodní dohody umožňující liberalizaci obchodu nebo spolupráci pouze v určité oblasti výrobků a služeb. V průběhu let uzavřela EU stovky takových dohod s mnoha zeměmi, z nichž některé mají problematické záznamy o lidských právech. Některé z těchto dohod se navíc týkají odvětví, které jsou k porušování lidských práv zvláště náchylné. Můžeme zmínit dohody zejména v následujících odvětvích: dřevo a dřevařské výrobky, rybolov a produkty rybolovu, zemědělské produkty, průmyslové výrobky, víno a lihoviny, ocel a železo a letectví.⁵⁷

Obavu z výše popsané praxe zmírňuje fakt, že mnoho odvětvových dohod je vydáno ve formě protokolů k širším dohodám, které jsou dodržováním lidských práv podmíněny. Nicméně mnoho jiných má formu samostatných dohod a neobsahují žádné komponenty lidskoprávní podmíněnosti. Například nedávné a inovativní dohody zavádějící systém prosazování práva a správy v oblasti lesnictví a obchodu s dřevařskými výrobky (FLEG) s řadou rozvojových zemí, tzv. dobrovolné dohody o partnerství (VPAs)⁵⁸. Podobně dohody o partnerství v oblasti rybolovu tradičně klauzuli o lidských právech neobsahují. Na tomto místě lze uvést případ Dohody o partnerství v oblasti rybolovu (FPA) mezi EU a Mauritánií. V červenci 2008 schválila EU finanční protokol k FPA, který garantoval Mauritánii rozsáhlé finanční příspěvky výměnou za rybolovná práva. Za pouhé tři týdny však došlo v zemi ke státnímu převratu. Odpověď EU na tuto událost spočívala v pozastavení spolupráce s Mauritánií podle čl. 96 dohody z Cotonou, s výjimkou humanitárních opatření.⁵⁹ Co se týče počáteční reakce Komise vůči dohodě o partnerství v oblasti rybolovu, ta spočívala v ověření, zda jsou nadále splněny podmínky pro její implementaci. Jelikož však dohoda o rybolovu nebyla na dodržování lidských práv založena, nemohly nastalé události v Mauritánii dohodu v oblasti rybolovu nijak zpochybnit.⁶⁰ EU tak sice pozastavila spolupráci dle dohody

⁵⁶ NAKANISHI, Y. Political Principles in Article 21 TEU and Constitutionalism. *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, č. 42, 2014, s. 20.

⁵⁷ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 93.

⁵⁸ Např. Dobrovolná dohoda o partnerství mezi Evropskou unií a Liberijskou republikou o prosazování práva a správě v oblasti lesnictví a o obchodu s dřevařskými výrobky vstupujícími na území Evropské unie podepsaná 27.7.2011.

⁵⁹ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 93.

⁶⁰ REID, E. *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade: Lessons from the EU Experience*. 1. vydání. Hart Publishing, 2015, s. 161.

z Cotonou, ale Mauritánie dále těžila ze spolupráce dle rybolovné dohody. K paradoxní situaci došlo také v roce 2003 v případě Turkmenistánu, kdy kvůli nevyhovujícímu stavu lidských práv odmítla EU ratifikovat dohodu o partnerství a spolupráci, ale pouhé dva měsíce poté rozhodla Rada o prozatímní aplikaci dohody o textilu bez lidskoprávní doložky.⁶¹

Ve svém sdělení z června 2011 o vnějším rozměru společné rybolovné politiky však Komise oznámila, že se hodlá zaměřit na posílení bilaterálních dohod o rybolovu, a to tím, že doložku o lidských právech vloží do všech takovýchto smluv. Dle sdělení byly protokoly k tomuto účelu parafovány s Kapverdami, Komorským svazem či Grónskem.⁶² Nový vývoj se odrazil také v případě, již výše uvedených, dohod o partnerství v oblasti rybolovu s Marokem a Pobřežím Slonoviny.⁶³ V roce 2013 byl tento přístup zakotven do právního řádu EU jako výsledek reformy Společné rybolovné politiky. Kromě požadavku pokrytí všech protokolů k dohodám o rybolovu, vztáhla reforma tuto podmínku i na nové bilaterální dohody nazvané jako dohody o partnerství v oblasti udržitelného rybolovu^{64, 65}

2.1.3 Prozatímní aplikace

Druhou potenciálně rozsáhlou výjimku představuje prozatímní aplikace obchodních ustanovení komplexních dohod. Mnohé dohody, které pokrývají mimo obchodní otázky i jiné oblasti spolupráce, mají povahu smíšených dohod, a tudíž před vstupem v platnost vyžadují ratifikaci všemi členskými státy, což může být časově náročné. Oblast obchodu však spadá do výlučné pravomoci EU, což Unii umožňuje vytvářet právní závazky bez intervence členských států. Z tohoto důvodu mnoho komplexních dohod předpokládá, že do úplného vstupu v platnost po ratifikaci členskými státy, budou obchodní ustanovení prozatímně uplatňována. Uvedené se provádí formou prozatímní dohody, která opakuje obchodní ustanovení komplexní dohody a rovněž zahrnuje lidskoprávní doložku. Někdy se však prozatímní aplikace odvozuje z ustanovení samotné komplexní dohody, bez vydání prozatímní dohody. Například Dohoda o partnerství a spolupráci s Irákem z roku 2012 jasně stanoví, že po ratifikaci Uníí a Irákem vstoupí v platnost jak obchodní ustanovení, tak ustanovení tvořící doložku o lidských právech. Ve všech případech prozatímní aplikace to však takto jasné není. Asociační dohoda se Střední Amerikou, stanoví, že EU a jednotlivé středoamerické republiky

⁶¹ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 29.

⁶² EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *Human rights and democracy in the world – Report on EU Action in 2011*. European External Action Service, 2012, s. 21.

⁶³ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 93.

⁶⁴ Např. čl. 3 odst. 4 SFPA s Cookovými ostrovy z roku 2016.

⁶⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Bilateral agreements with countries outside the EU* [online]. ec.europa.eu, [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements_en>.

mohou provádět část IV této dohody od prvního dne měsíce následujícího po dni, kdy si vzájemně oznámí, že byly dokončeny vnitřní právní postupy nezbytné pro tento účel. V tomto případě ustanovení odkazuje pouze na část IV tvořící obchodní pilíř dohody, zatímco klauzule o podstatném prvku je obsažena v části I (obecná a institucionální opatření) a klauzule o nevykonání leží v části V (obecná a závěrečná ustanovení). Uvedené vytváří nejistotu, pokud jde o použitelnost klauzule o lidských právech v průběhu fáze prozatímního uplatňování. Někteří tvrdí, že jednotlivé funkční kapitoly (část IV) dohody nemohou být vykládány izolovaně od obecných ustanovení (část I a V). Tento výklad odpovídá ustanovení VÚSP, podle něhož by měly být ustanovení smlouvy vykládány ve světle jejich kontextu, tj. preambule, přílohy, ale i dalších dohod vztahují se ke smlouvě⁶⁶. Navzdory tomu, bychom však mohli stejně platně argumentovat tím, že text dohody nevyžaduje žádný výklad, neboť je jasný a striktně omezuje ustanovení, které lze prozatímně uplatňovat pouze na obchodní kapitolu. V každém případě tato nejednoznačnost sebou nese nejistotu a snižuje účinek, který může doložka o lidských právech mít.⁶⁷

⁶⁶ Viz. čl. 31 VÚSP.

⁶⁷ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 94-95.

3 Právní analýza doložek o lidských právech ve vnějších dohodách EU

Navzdory tomu, že v roce 1995 došlo ze strany EK ke standardizaci doložek, nejsou všechny doložky ve vnějších dohodách jednotné, ať ve svém znění nebo celkové struktuře.⁶⁸ Moderní doložky však mají v zásadě stejnou základní strukturu, která z modelu z roku 1995 vychází. Jde vlastně o kombinaci klauzulí skládající se ze dvou účinných ustanovení. Prvním z nich je *klauzule o podstatném prvku*, v níž nalezneme ustanovení, které definuje závazek dodržování lidských práv a dalších hodnot jako podstatný prvek dohody. Tato klauzule je obvykle umístěna mezi prvními články příslušné úmluvy. Závazek dodržování lidských práv je pak vymáhán druhým z těchto ustanovení, a to *doložkou o nevykonání*, která je umístěna v závěrečné části dohody. Tato klauzule stanoví, jak má smluvní strana reagovat, pokud bude porušen podstatný prvek dohody.⁶⁹

Doložka o podstatném prvku doplněná doložkou o nevykonání nám na jednu stranu stanoví jakýsi „samostatný režim“, který umožňuje přijetí vhodných opatření pro dosažení souladu. Na druhou stranu, doložka o podstatném prvku tvoří autonomní pravidlo, které neslouží pouze jako spoušť pro uplatnění klauzule o nevykonání, ale sama o sobě hraje důležitou roli v rámci ochrany lidských práv ve vnějších vztazích. Navíc skutečnost, že v některých starších dohodách je doložka tvořena pouze klauzulí o podstatném prvku (např. dohoda s Indii či Srí Lankou), vyzdvihuje potřebu jejího samostatného hodnocení.⁷⁰

3.1 Rozsah doložky o podstatném prvku

Sktruktura ustanovení podstatných prvků obsažených v dohodách EU má v zásadě podobné schéma. Jako příklad lze uvést doložku o podstatném prvku z Rámcové dohody o spolupráci mezi EU a Filipínami:⁷¹

„Dodržování demokratických zásad a lidských práv stanovených ve Všeobecné deklaraci lidských práv a jiných příslušných mezinárodních nástrojích v oblasti lidských práv, jejichž stranami smluvní strany jsou, a

⁶⁸ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 26.

⁶⁹ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 8; BARTELS: *Human Rights Provisions in Economic...*, s. 8.

⁷⁰ MARTINES, F. *Human Rights Clauses in EU Agreements*. In POLI, S. (ed). *Protecting Human Rights in the European Union's External Relations*. Netherland: Asser Institute, 2016, s. 38; BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 29.

⁷¹ MARTINES: *Human Rights...*, s. 38.

*zásad právního státu je základem vnitřních a vnějších politik obou smluvních stran a představuje podstatný prvek této dohody“.*⁷²

Doložky o podstatném prvku se však liší svou věcnou působností, tedy tím, co tvoří podstatné prvky dohody. Zatímco demokratické principy a lidská práva jsou vždy součástí klauzule o podstatném prvku, jiné normy jako zásady právního státu, dodržování principů mezinárodního práva či principů tržního hospodářství jsou součástí klauzule jen v některých případech. Tyto další normy se stávají podstatnými prvky zejména s ohledem na události, situace či aktuální vývoj ovlivňující partnerskou zemi (ačkoliv ne nutně vždy).⁷³

Zásady tržního hospodářství tvoří podstatný prvek zejména v některých starších dohodách o partnerství a spolupráci s bývalými státy Sovětského svazu, což značí nejen jejich komunistickou minulost, ale také členství v rámci OBSE.⁷⁴ V případě státu OBSE tvoří zásady tržního hospodářství podstatný prvek dohody nejčastěji.⁷⁵ V nedávných asociačních dohodách s Ukrajinou, Moldavskem a Gruzii však zásady tržní ekonomiky součástí klauzule o podstatném prvku netvoří. Namísto toho jsou považovány za prvky posilující vztahy mezi stranami. Uvedené rozdělení vytváří rozdíl mezi tvrdým jádrem společných hodnot související se základními právy a bezpečností a řadou dalších obecných zásad, které jsou považovány za klíčové pro rozvoj užších vztahů, ale nemohou vyvolat pozastavení celé dohody^{76, 77}

Oproti zásadě tržní ekonomiky jsou v pozici podstatného prvku o trochu rozšířenější principy právního státu. Tento prvek je ovšem přítomen zejména v dohodách se státy, u nichž se značně vyskytuje problém organizovaného zločinu, např. dohody s Balkánskými státy či Kolumbií. Respektování zásad mezinárodního práva jako podstatného prvku nalezneme v dohodách s bývalými jugoslávskými státy⁷⁸ a kvůli tehdy probíhajícím konfliktům v regionu také v dohodách s Arménií a Ázerbájdžánem z 90. let.⁷⁹

Některé nedávno vyjednávané dohody rozšířily hodnoty tvořící podstatný prvek také o „dosahování rozvojových cílů“⁸⁰, „potírání šíření zbraní hromadného ničení“⁸¹ či „podporu

⁷² Čl. 1 Rámcová dohoda o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Filipínskou republikou na straně druhé. Úřed. věst. L 343/3, 22. prosince 2017.

⁷³ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 95-96.

⁷⁴ NARINE, G. A new generation of human clauses? The case of Association Agreements in the Eastern neighbourhood. *European Law Review*, 2015, roč. 40, č. 3, s. 13

⁷⁵ BARTELS: *Human and Democracy Clauses...*, s. 30.

⁷⁶ Viz. čl. 2 Dohody o přidružení s Gruzii.

⁷⁷ NARINE: *A new generation...*, s. 13.

⁷⁸ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 96.

⁷⁹ NARINE: *A new generation...*, s. 13.

⁸⁰ Viz. čl. 1 Rámcové dohody o komplexním partnerství a spolupráci s Vietnamskou socialistickou republikou.

⁸¹ Viz. čl. 2 Dohody o přidružení s Moldavskou republikou.

„dodržování zásad svrchovanosti, územní celistvosti, nedotknutelnosti hranic a nezávislosti“.⁸² Dle mého názoru není rozšiřování klauzule o podstatném prvku o takové prvky zcela správné. Domnívám, že takovéto rozšiřování by mohlo narušit její primární účel, tedy ochranu lidských práv.

Zatímco doložky o podstatném prvku v dohodách sjednaných v období mezi rokem 1992 až 1995 odkazují na lidských práva abstraktním způsobem, později uzavřené dohody definují normy tvořící podstatné prvky dohody z hlediska jiných mezinárodních nástrojů. Ačkoliv se odkazy na tyto mezinárodní nástroje liší v závislosti na dané zemi nebo regionu, nejčastěji je odkazováno na Všeobecnou deklaraci lidských práv.⁸³ Závazky v ní obsažené pokrývají občanská, hospodářská, sociální i kulturní práva. Mezi nejvýznamnější práva patří zákaz diskriminace na základě pohlaví, rasy, náboženství nebo právo na život, svobodu a bezpečnost, zákaz mučení, právo na soukromí, práci, vzdělání či účast na politickém životě.⁸⁴

V případě států, které jsou členskými státy Rady Evropy nebo OBSE jsou používány zvláštní klauzule, které kromě Všeobecné deklarace odkazují také na základní nástroje těchto regionálních organizací.⁸⁵ Dohody s členskými státy OBSE obecně odkazují na Helsinský Závěrečný akt a Pařížskou chartu pro novou Evropu, některé novější dohody i na Chartu OSN. S jistými výjimkami dohody se státy OBSE zahrnují také odkaz na dokument Bonnské konference o hospodářské spolupráci. V souvislosti s dokumenty OBSE stojí za zmínku, že v některých případech jsou součástí doložek dohod i s takovými smluvními partnery, kteří k těmto nástrojům vůbec nepřistoupili⁸⁶. V dohodách s členskými státy Rady Evropy jsou normy definovány také pomocí odkazu na Evropskou úmluvu lidských práv. V případě tohoto dokumentu se naopak setkáváme s tím, že v doložkách některých dohod odkaz na tento dokument chybí, ačkoliv stát byl před uzavřením dohody členem Rady Evropy, např. dohoda o stabilizaci a přidružení s Makedonií.⁸⁷

Odkazy na tyto dokumenty rozšiřují rozsah působnosti klauzule na některá práva, která nejsou řešena Všeobecnou deklarací, ale jsou lépe upravena v těchto regionálních nástrojích. Evropská úmluva na rozdíl od Všeobecné deklarace upravuje zákaz trestu smrti. Helsinský Závěrečný akt a zejména Pařížská charta zase kladou důraz na práva menšin a poskytují podrobnosti o povaze demokratických principů.⁸⁸

⁸² Viz. čl. 2 Dohody o přidružení s Ukrajinou.

⁸³ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 31; NARINE: *A new generation...*, s. 10-11.

⁸⁴ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 9.

⁸⁵ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 9; HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 97.

⁸⁶ Např. dohoda o stabilizaci a přidružení s Bosnou a Hercegovinou (není signatářem Pařížské charty)

⁸⁷ NARINE: *A new generation...*, s. 11.

⁸⁸ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 9.

Jako příklad doložky o podstatném prvku definující lidská práva a další hodnoty pomocí uvedených nástrojů lze uvést tu v asociační dohodě s Moldavskem:

„Dodržování demokratických zásad, lidských práv a základních svobod, jak jsou zakotveny ve Všeobecné deklaraci lidských práv a vymezeny v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, Helsinském závěrečném aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě z roku 1975 a Pařížské chartě pro novou Evropu z roku 1990, je základem vnitřní a zahraniční politiky stran a představuje základní prvek této dohody.“⁸⁹

Dohody uzavírané se státy, které nejsou členy OBSE nebo Rady Evropy zpravidla vedle Všeobecné deklarace na žádný další zvláštní nástroj neodkazují. V roce 2010 však došlo k inovaci, když doložka o podstatném prvku v Rámcové dohodě s Jižní Koreou zahrnovala odkaz na „jiné příslušné mezinárodní nástroje v oblasti lidských práv, jejichž stranami smluvní strany jsou“.⁹⁰ Odkaz na „jiné příslušné nástroje v oblasti lidských práv“ je některými autory považován za velmi žádoucí dodatečnou frázi, jelikož má mnohem širší rozsah a je schopná reagovat na budoucí vývoj, jelikož zahrnuje jakékoliv pozdější smlouvy o lidských právech, které mohou být mezi stranami uzavřeny a další změny v povinnostech strany (např. stažení výhrad vůči závazkům v oblasti lidských práv). Při stanovování základního standardu ochrany lidských práv se Všeobecná deklarace, ale i další nástroje, mohou stát zastaralé. Všeobecná deklarace neříká nic o právu na sebeurčení ani nic určitého k problematice zdravotního postižení nebo otázky diskriminace na základě sexuální orientace. Právě formulace použítá v dohodě s Koreou pomáhá udržovat klauzuli o podstatném prvku aktuální a měla by proto být systematicky vkládána do všech budoucích doložek o podstatném prvku.^{91 92}

Na základě výše uvedeného můžeme říci, že v klauzulích o podstatném prvku nalezneme odkazy jak na nezávazné, tak závazné mezinárodní právní nástroje. Všeobecná deklarace lidských práv stejně jako Helsinský Závěrečný akt nebo Pařížská charta pro novou Evropu reprezentují právně nezávazné nástroje. Celá řada ustanovení těchto dokumentů jsou však závazná pro všechny subjekty mezinárodního práva, včetně EU, jako součást mezinárodního zvykového práva. Ačkoliv ne všechna ustanovení těchto dokumentů mají statut mezinárodního

⁸⁹ Čl. 2 Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Moldavskou republikou na straně druhé. Úřed. věst. L 260/4, 30. srpna 2014.

⁹⁰ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 97.

⁹¹ Jak můžeme vidět na příkladu dohody s Filipínami, ale i nedávné dohody s Kanadou, Austrálií nebo Ukrajinou, stává se tato formulace poměrně pravidelnou součástí klauzule.

⁹² BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 9 a 14.

zvykového práva, odkaz v klauzuli o podstatném prvku zajistí, že se tyto dokumenty stanou závazné v plném rozsahu.⁹³

Uplatnění nezávazných právních nástrojů navíc představuje nepřímé posílení mezinárodních standardů v oblasti lidských práv, jelikož přidává jiný donucovací mechanismus k jinak „bezzubým“ orgánům mezinárodního dohledu.⁹⁴ Odkaz na Evropskou úmluvu jako závazný právní dokument je významný, neboť Úmluva může díky svému vlastnímu donucovacímu mechanismu poskytnout vyšší úroveň ochrany právům zmiňovaných také např. Všeobecnou deklarací lidských práv.⁹⁵

Rozsah klauzule o podstatném prvku nemusí být ovlivněn pouze počtem výslovně stanovených podstatných prvků a nástrojů, které tyto prvky definují, ale rovněž pochopením a pojetím lidských práv. Samotný pojem lidských práv může být předmětem nejrůznějších interpretací, což může vyvolávat určitou nejistotu.⁹⁶ Tato nejistota je možná důvodem, proč je často ze strany EP navrhováno rozšířit oblasti, které má doložka pokrýt, např. v roce 2002 a 2003 ve svých rezolucích navrhla zahrnout do všech bilaterálních obchodních dohod doložku na téma dětské práce a ženských práv.⁹⁷

Právě interpretace lidských práv má velký vliv na aplikaci klauzule o podstatném prvku. Uvedené se projevilo v případě dohody z Cotonou, kdy vyvstala otázka, zda skutečnost, že v několika zemích Asie i Afriky platí právní předpisy kriminalizující homosexualitu, představuje porušování lidských práv, které je klauzulí o podstatném prvku dohody z Cotonou pokryto⁹⁸. Zákony kriminalizující konsensuální vztahy stejného pohlaví jsou orgány OSN pro lidská práva považovány za porušování lidských práv. Kriminalizace znamená porušení práva na život, důstojnost, nediskriminace, bezpečnost osob a soukromí. Tato práva jsou uznávaná ve všech smlouvách o lidských právech, jejichž stranami jsou tyto země. Zdá se, že nelze vyvrátit, že klauzule o lidských právech pokrývá tato práva. Ačkoliv se tedy může zdát, že není nutné výslovně práva lesbických, homosexuálních, bisexuálních, transsexuálních a intersexuálních osob v doložce výslovně zmiňovat, Evropský parlament požádal, aby byl v budoucí revizi dohody z Cotonou výslovně uveden odkaz zákazu diskriminace na základě sexuální orientace.⁹⁹

⁹³ MARTINES: *Human Rights...*, s. 39; NARINE: *A new generation...*, s. 12.

⁹⁴ NARINE: *A new generation...*, s. 12

⁹⁵ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 9.

⁹⁶ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 97.

⁹⁷ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 30.

⁹⁸ Viz. čl. 9 (2) Dohody z Cotonou „Strany se odvolávají na své mezinárodní závazky ohledně dodržování lidských práv...“.

⁹⁹ MARTINES: *Human Rights...*, s. 56-57.

Znění jednotlivých klauzulí může mít tedy různé varianty. Odchytky ve znění jednotlivých doložek mění jejich rozsah a vytváří nejistotu a nesrovnalosti, pokud jde o situace, které by mohly vést k jejich uplatnění. Více či méně nevyzpytatelné zdůvodnění standardů podmíněnosti, může navíc ovlivnit legitimitu snah EU spojovat lidská práva a obchod či jiné otázky v mezinárodních dohodách, protože různé smluvní strany mohou být v závislosti na znění klauzule subjektem omezené nebo naopak obsáhlé podmíněnosti. Různé modifikace klauzulí mohou být však několika argumenty vysvětleny. Za prvé, jelikož jsou vnější dohody předmětem vyjednávání, je přirozené, že v závislosti na dynamice tohoto vyjednávání a dalších zájmech smluvních stran, může být rozsah podstatných prvků jednou ze složek jednání. Druhé vysvětlení se může týkat rozsahu a ambicí jednotlivých typů dohod, od striktně obchodních otázek až po rozsáhlou politickou a hospodářskou spolupráci. Je možné polemizovat, že čím je rozsah vzájemných vztahů širší, tím je formulace klauzule přísnější a rozsáhlejší. Analýza jednotlivých doložek obsažených v mezinárodních dohodách EU však tuto hypotézu nemůže potvrdit a spíše značí podobnosti založené na vzorci časovém či regionálním.¹⁰⁰

Dle mého názoru by měly všechny budoucí klauzule o podstatném prvku definovat veškeré výslovně stanovené normy pomocí mezinárodních nástrojů, nikoliv abstraktně, neboť odkazy na mezinárodní nástroje ochrany lidských práv slouží jako interpretační vodítko pojmu lidských práv a pomáhají tak určit rozsah doložky. Považuji za důležité, aby klauzule o podstatném prvku s členskými státy Rady Evropy vždy odkazovaly na Evropskou úmluvu. Ta díky svému vlastnímu donucovacímu mechanismu může ještě zvýšit úroveň ochrany lidských práv. Domnívám se, že součástí budoucích klauzulí by měl být také odkaz na „jiné příslušné nástroje v oblasti lidských práv“, které ještě více rozšiřují rozsah klauzule a pomáhají udržovat standard ochrany lidských práv aktuální, vzhledem k vývoji samotných lidských práv. Ze všeho nejdůležitější však dle mého je, aby se instituce EU při výkladu doložky řídily jimi uznanou zásadou univerzality a nedělitelnosti lidských práv.

3.2 Vlastnosti doložky o podstatném prvku

V současné době je převážná většina doložek o lidských právech tvořena kombinací klauzule o podstatném prvku a klauzule o nevykonání, kde je klauzule o podstatném prvku primárně považována za spoušť pro uplatnění klauzule o nevykonání sloužící k přijetí vhodných opatření. Klauzule o podstatném prvku však byla sama o sobě vytvořena jako právní základ pro pozastavení dohody v případě porušování lidských práv. Její suspenzivní funkce

¹⁰⁰ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 98.

byla potvrzena také Soudním dvorem v případě C-268/94 *Portugalsko vs. Rada*, kde ji označil za důležitý faktor pro výkon práva na pozastavení nebo ukončení dohody.¹⁰¹

Obecně se předpokládá, že klauzule o podstatném prvku vychází ze smluvního pravidla dle čl. 60(3)(b) VÚSP umožňující pozastavení nebo ukončení dohody v případě porušení ustanovení podstatného pro dosažení cíle a účelu dohody. Ve skutečnosti se však objevily pochybnosti, zda je možné toto pravidlo uplatnit. Bartels uvádí, že ze znění klauzulí není zcela patrné, že vytváří normativní závazky k dodržování norem v ní stanovených. Přičemž bez *závazku*, nemůže existovat porušení, které je nezbytné pro uplatnění této doktríny smluvního práva. Podle autora znění klauzulí stanoví spíše *předpoklady*, na nichž jsou dohody založeny než normativní *závazky*. Autor také připomíná, že ne všechny dohody mají za cíl podporu lidských práv. Pravděpodobně také z těchto důvodů byla doložka o podstatném prvku doplněna o klauzuli o nevykonání. Uvedené pochybnosti, však klauzule nezbavují veškerých právních účinků. Klauzule by mohly být (pravděpodobně zcela nezáměrně) účinné na základě jiného smluvního pravidla, a to čl. 60 (3)(a) VÚSP.¹⁰²

Významným rysem doložky o podstatném prvku je, že vyžaduje, aby strany dodržovaly lidská práva a jiné hodnoty tvořící podstatné prvky jak ve svých vnitřních vztazích, tak při provádění mezinárodních politik. Klauzule tak může sloužit k pozastavení dohody či jako spoušť k vyvolání klauzule o nevykonání také v případě zapojení smluvních stran do porušování lidských práv v jiných zemích. Vnější vztahy partnerů EU se tak mohou stát předmětem hodnocení a případně vyvolat přijetí represivních opatření.¹⁰³ Tento aspekt klauzule o podstatném prvku byl aplikován v roce 2002 v případě Libérie. EU proti Libérii přijala vhodná opatření kvůli její podpoře Jednotné revoluční gardy (RUF) zapojené do konfliktu v Sierra Leone.¹⁰⁴

Konečně samotný pojem „*podstatný*“¹⁰⁵ si zaslouží pozornost. Tento pojem má funkci nejen spojovat doložku o podstatném prvku s doložkou o nevykonání, ale lze jej rovněž interpretovat jako vyjádření myšlenky, že hodnoty uvedené v doložce o podstatném prvku jsou primárním zájmem EU a jejich smluvních partnerů. Vytváří podstatný prvek daného vztahu a je třeba jej podporovat pomocí pozitivních nástrojů. Jinak řečeno, klauzule o podstatném prvku poskytuje také právní základ pro pozitivní opatření.¹⁰⁶

¹⁰¹ Evropský soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1996, *Portugal v Council*, C-268/94, bod 27. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0268&from=EN>.

¹⁰² BARTELS: *A Model Human...*, s. 12-13; BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 50.

¹⁰³ MARTINES: *Human Rights...*, s. 44.

¹⁰⁴ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 40.

¹⁰⁵ „essential“, v češtině se také uvádí „základní“.

¹⁰⁶ MARTINES: *Human Rights...*, s. 45.

Pokud je dodržování lidských práv a dalších hodnot uvedených v doložce podstatným prvkem dohody, předpokládá se, že spolupráce mezi EU a jejími smluvními partnery je možná, neboť tyto hodnoty sdílejí, a tudíž i chrání a dodržují. Respektování politických hodnot uvedených v doložce by tedy mělo být kritériem při výběru smluvního partnera. EU by měla svůj závazek vůči lidským právům prokázat vyjednáváním dohod pouze se státy, které respektují alespoň minimální úroveň ochrany. Pokud by spolupracovala se smluvní stranou, která lidská práva nerespektuje, dalo by se to vykládat jako implicitní schválení politického vedení této země. Ve skutečnosti, vzhledem k tomu, že ratifikace dohody by kvůli tlaku mohla vést ke zlepšení situaci, zaujala EU realistický přístup a neposuzuje své partnery tak přísně. To potvrzují ratifikace dohod se státy, jejichž záznamy o ochraně lidských práv jsou sporné. Na tomto místě lze uvést případ Sýrie, kdy Rada souhlasila s prozatímním uplatňováním asociační dohody, neboť se domnívala, že by mohla přispět ke zlepšení stavu lidských práv v zemi. Nicméně v důsledku mimořádně závažného porušování lidských práv byla tato částečná aplikace dohody ze strany Rady pozastavena, a následně zkrachovalo i celé jednání o Asociační dohodě. Existují i případy, kdy EU kvůli zhoršující se situaci v oblasti lidských práv pozastavila vyjednávání smlouvy či odložila její vstup v platnost. Např. Odmítla podepsat dohodu vyjednávanou s Pákistánem kvůli nástupu generála Musharrafa k moci v roce 1999. Dále v důsledku politického převratu v roce 2012 pozastavila EU uzavření protokolu o rybolovu s Guineou-Bissau, přičemž po obnovení demokracie v zemi v roce 2014 bylo ze strany EU schváleno jeho prozatímní uplatňování. V současné době EU odmítá podepsat dohodu o partnerství a spolupráci s Thajskem, dokud vládnoucí vojenská junta neobnoví legitimní demokratický proces, neodstraní cenzuru a nepropustí všechny politické vězně.¹⁰⁷

3.2.1 Klausule o podstatném prvku jako základ pozitivních opatření

Představa, že ústřední funkce klauzule o podstatném prvku je negativní, vychází zejména z jejího původu. Nicméně již na začátku 90. let, tedy v počátcích unijní politiky doložek lidských práv, vnímaly instituce EU doložky jako základ pozitivních opatření a politického dialogu. Situace se v průběhu dalšího vývoje nezměnila, např. ve Výroční zprávě o stavu lidských práv a demokracii ve světě za rok 2004 Rada uvedla, že v případě porušování lidských práv může EU uložit negativní opatření, s konečnou možností pozastavení celé dohody, ovšem hlavní důvod doložky viděla ve vytvoření pozitivního základu pro prosazování lidských práv

¹⁰⁷ MARTINES: *Human Rights...*, s. 45-47.

ve třetích zemích pomocí dialogu. Podobně ve Výroční zprávě z roku 2013 spatřila hlavní hodnotu klauzule ve vyjádření společného závazku k lidským právům a demokracii.¹⁰⁸

Ačkoliv Soudní dvůr v již uvedeném rozsudku C-268/94 zdůraznil suspenzivní funkci klauzule o podstatném prvku, učinil tak zejména z důvodu absence klauzule o nevykonání v dohodě s Indií, která byla předmětem daného rozsudku. Nicméně Soud ve svém rozsudku uvedl, že doložka „může být, *mimo jiné*, důležitým faktorem pro výkon práva...na pozastavení či ukončení dohody...“, což naznačilo možnost alternativního účelu klauzule.¹⁰⁹

Klauzule o podstatném prvku je často zmiňována v kontextu politického dialogu, ovšem její význam musí být tomto ohledu blíže prozkoumán. Klauzule rozhodně nejsou zásadní pro politický dialog o lidských právech, jak ostatně demonstruje politický dialog s Čínou a Iránem. Dokonce tam, kde dohody obsahují ustanovení o politickém dialogu, mohou být jeho možnosti dostatečně široké na to, aby zahrnovaly otázky lidských práv, bez ohledu na existenci klauzule o podstatném prvku. Někdy jsou dokonce v tomto kontextu lidská práva a demokracie specifikovány jako vhodný předmět k diskusi. Nicméně klauzule jsou pro politický dialog relevantní ve dvou smyslech. Jednak poskytují smluvním stranám soubor hodnot při vedení politického dialogu a dále mohou být relevantní, pokud dohoda upravuje politický dialog, ale nikoliv konkrétně na téma lidských práv a některá ze smluvních stran odmítá na toto téma diskutovat. Za takových okolností by přítomnost klauzule mohla způsobit, že otázky lidských práv budou považovány za téma společného zájmu smluvních stran, a proto i vhodným předmětem politického dialogu. Je však otázka, zda v takovém případě může mít dialog skutečný účinek. Dialog s partnerem, který není ochoten na dané téma diskutovat, pravděpodobně nebude příliš plodný.¹¹⁰

Pokud se podíváme na Evropsko-středomořské asociační dohody, všechny upravují politický dialog, ne však u všech nalezneme odkaz na lidská práva. Zatímco dohoda s Jordánskem stanoví, že „*v rámci politického dialogu se budou řešit veškeré otázky společného zájmu a jeho cílem bude vytvoření prostoru pro nové podoby spolupráce s ohledem na společné cíle, zejména mír, bezpečnost, lidská práva, demokracii a regionální rozvoj*“¹¹¹, dohoda s Alžírskem, Marokem či Tuniskem odkazuje pouze na mír, bezpečnost a regionální rozvoj. Je nutné připomenout, že dodržování lidských práv a demokracie netvoří cíl žádné z uvedených asociačních dohod. Ve vztahu k těmto dohodám vyvstává tedy otázka, zda fráze „*veškeré*

¹⁰⁸ NARINE: *A new generation...*, s. 26; BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 39.

¹⁰⁹ NARINE: *A new generation...*, s. 25.

¹¹⁰ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 46 a 54.

¹¹¹ Viz. čl. 4 Dohody o přidružení s Jordánskem.

otázky společného zájmu“ může pokrývat otázky lidských práv a demokracie. To je důležité, neboť podle striktního výkladu tohoto ustanovení o politickém dialogu se zdá, že žádná ze stran nemůže trvat na diskuzi o tématu, který není zájmem druhé strany, a proto ani společným zájmem. Jelikož však klauzule o podstatném prvku považuje lidská práva za podstatný prvek dohody, lze mít za to, že strany mají na problematice lidských práv *společný zájem*.¹¹²

Pozitivní funkce klauzule o podstatném prvku je také spojena s možností zřízení bilaterálních podskupin či podvýborů pro lidská práva.¹¹³ Asociační rady v rámci Evropsko-středomořských dohod mají možnost svým rozhodnutím zřídit podřízené orgány, které jim budou nápomocny při provádění dohody: „*Rada přidružení může rozhodnout o sestavení jakékoli pracovní skupiny nebo orgánu nezbytného pro provádění této dohody.*“¹¹⁴. V roce 2003 Asociační Rady podle asociační dohody s Marokem, Jordánskem a Tuniskem zřídily několik podvýborů pro věcné záležitosti daných dohod. Rozhodnutí Asociačních rad zřizující tyto podvýbory stanoví, že: „*vzhledem k jejich významu jako podstatné části dohody o přidružení, budou záležitosti týkající se lidských práv a demokratických principů projednávány v různých typech orgánů zřízených podle dohody.*“. Klauzule tak v uvedených případech umožnila zřízení podvýborů, v nichž může probíhat diskuze o otázce lidských práv a demokratických principů. Mělo by být rovněž možné, (a to i v případech, kdy lidská práva nejsou konkrétně zmíněna jako téma společného zájmu), aby byla podle tohoto ustanovení vytvořena pracovní skupina nebo podvýbor se zvláštním mandátem zajišťování, že smluvní strany dodržují normy stanovené v klauzuli o podstatném prvku. V případě Evropsko-středomořských dohod se tak dosud nestalo. Můžeme však uvést případ dohody o spolupráci s Bangladéšem, kdy byla konkrétně pod záštitou klauzule o podstatném prvku v roce 2003 zřízena podskupina pro správu a lidská práva. Ta na svém zasedání v roce 2004 projednávala různé otázky včetně zmražení finančních prostředků poskytované Evropskou unií některým nevládním organizacím ze strany Bangladéše, některé nedávné incidenty v oblasti lidských práv a lidskoprávní projekty.¹¹⁵

Klauzule o podstatném prvku jsou často zmiňovány také v souvislosti s financováním činností na podporu lidských práv ve třetích zemích. Financování projektů v oblasti lidských práv a demokracie primárně probíhá podle autonomních nástrojů EU¹¹⁶. Nicméně některé

¹¹² BARTELS, L. A Legal Analysis of Human Rights Clauses in the European Union's Euro-Mediterranean Association Agreements. *Mediterranean Politics*, roč. 9, č. 3, 2004, s. 375-376.

¹¹³ NARINE: *A new generation...*, s. 27.

¹¹⁴ Viz. čl. 84 Evropsko-středomořské dohody o přidružení s Tuniskem.

¹¹⁵ BARTELS: *A Legal Analysis...*, s. 377.

¹¹⁶ např. Nástroj pro evropského partnerství a spolupráci (ENPI), Nástroj předvstupní pomoci (IPA), Evropský nástroj pro lidská práva (EIDHR), Evropský rozvojový fond (EDF) a další.

dohody obsahují výslovná ustanovení, která upravují nárok třetího státu na určitou formu finanční podpory. Tam, kde dohoda nárok na takovou podporu, alespoň v určitém rozsahu, stanoví, by mohla být klauzule považována za možný základ financování aktivit v oblasti lidských práv. Nicméně i v takových případech je velmi diskutabilní, zda může klauzule představovat nějakou přidanou hodnotu, právě s ohledem na již existující systém autonomních nástrojů EU k tomuto účelu. Z tohoto závěru existuje jediná výjimka. Jedná se o situace, kdy třetí stát brání financování aktivit na podporu lidských práv probíhajících na jeho území nebo není ochoten financované aktivity na svém území akceptovat. K takovým situacím již v minulosti několikrát došlo. Například v roce 1997 byly ze strany Mexika vzneseny námitky proti financování nevládních organizací ze strany EU nebo v roce 2005 bylo volebním pozorovatelům EU zakázáno monitorovat průběh voleb v Zimbabwe. Právě v podobných případech se instituce EU začaly odvolávat na doložku o podstatném prvku. Evropský parlament ve své výroční zprávě zdůraznil, že existence klauzule představuje implicitní přijetí „*acquis*“ lidských práv ze strany smluvních stran, včetně svobody slova sdružení v oblasti lidských práv, možnosti financování nevládní aktivity a volného přístupu nezávislých mezinárodních misí¹¹⁷. Uvedené značí, že klauzule o podstatném prvku může zabránit tomu, aby vláda třetího státu bránila takovýmto aktivitám. To může být užitečné pouze, když tyto aktivity nejsou závislé na skutečném souhlasu druhého státu. V roce 2005 tak Evropský parlament přijal rezoluci vůči Uzbekistánu, kde zdůraznil, že uzbecká vláda tím, že nadále odmítá mezinárodní šetření, neplní své nejzákladnější povinnosti podle doložky o lidských právech obsažené v dohodě o partnerství a spolupráci.¹¹⁸

3.3 Struktura a obsah klauzule o nevykonání

Na rozdíl od klauzulí o podstatném prvku jsou klauzule o nevykonání více či méně identické, nejvýraznější výjimku představuje klauzule o nevykonání dohody z Cotonou, která je mnohem podrobnější a klade velký důraz na politický dialog a konzultační postup.¹¹⁹ Standardní klauzule o nevykonání má následující znění:

1) Strany přijmou všechna obecná nebo zvláštní opatření nezbytná pro splnění svých závazků podle této dohody. Dohlížejí na to, aby bylo dosaženo cílů stanovených v této dohodě.

¹¹⁷ Viz. EP Annual Report on International Human Rights and European Union Human Rights Policy, 1999, A5-0060/2000, 22. Dále EU Parliament Report on European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries (COM (2001) 252 final, A5-0084/2002, 17-18.

¹¹⁸ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 47-50 a 55.

¹¹⁹ CUYCKEYS: *Human Rights...*, s. 28.

- 2) *Domnívá-li se jedna ze stran, že druhá strana neplní své závazky podle této dohody, může přijmout vhodná opatření. Kromě případů zvláštní naléhavosti poskytne předtím Radě přidružení všechny příslušné informace nutné k důkladnému posouzení situace s cílem nalézt řešení přijatelné pro obě strany.*
- 3) *Při výběru vhodných opatření uvedených v odstavci 2 musí být dána přednost těm, která nejméně naruší fungování této dohody. Strany se dále dohodly, že tato opatření se budou přijímat v souladu s mezinárodním právem a budou přiměřená závažnosti porušení dohody. Tato opatření se neprodleně oznámí Radě přidružení, a pokud si to druhá strana vyžádá, budou předmětem konzultací v Radě přidružení.¹²⁰*

Velmi často se předpokládá, že klauzule o nevykonání byla vytvořena konkrétně jako prostředek k provedení klauzule o podstatném prvku. Tento předpoklad posiluje fakt, že klauzule o nevykonání je běžně označována jako Bulharská klauzule, tedy podle dohody, v níž byla doložka o nevykonání poprvé spojena s klauzulí o podstatném prvku. Ve skutečnosti však klauzule o nevykonání pochází z poloviny 70. let, kdy byla vytvořena jako prostředek umožňující přijetí obchodních nápravných opatření (antidumpingová opatření, vyrovnávací cla aj.) v rámci obchodních dohod. Tato nesprávná charakteristika původu klauzule o nevykonání přispěla k nedorozumění, pokud jde o její účinky. Zejména se předpokládá, že se klauzule o nevykonání vztahuje pouze na porušení klauzule o podstatném prvku. Ve skutečnosti se však, s výjimkou dohody z Cotonou, vztahuje na všechny závazky v dohodách, ve kterých je obsažena (případně i závazky v jiných dohodách viz. níže).¹²¹

V dohodách, kde jsou klauzule o podstatném prvku doplněny klauzulí o nevykonání jsou následky neplnění norem doložky o podstatném prvku stanoveny v samotné doložce o nevykonání. To také znamená, že článek 60 VÚSP se tyto klauzule nevztahuje¹²². Je zde ovšem jistá komplikace, spočívající v tom, že klauzule o nevykonání je spuštěna pouze při porušení *závazku*. Jestliže by klauzule o podstatném prvku takový závazek nestanovila, jak bylo výše uvedeno, může klauzule o nevykonání postrádat zamýšlený účinek. Nicméně ve dvou případech se dá tvrdit, že klauzule o podstatném prvku stanoví *závazky* jako takové, a působí tedy jako spoušť pro fungování klauzule o nevykonání: *tam, kde kontext doložky o podstatném*

¹²⁰ Čl. 86 Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Libanonskou republikou na straně druhé. Úřed. věst. L 143, 30. května 2006.

¹²¹ *BARTELS: Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 38-39.

¹²² Viz. čl. 60 (4) VÚSP

*prvku naznačuje, že doložka stanoví závazky a tam, kde je cílem dohody podpora lidských práv a demokratických principů.*¹²³

Pokud jde o první případ, takový kontext nalezneme v čl. 9 (2) dohody z Cotonou, v němž se „strany zavazují podporovat a chránit veškeré základní svobody a lidská práva, ať už občanská a politická, nebo hospodářská, sociální a kulturní“ a čl. 96 (2)(a), který spustí aplikaci klauzule, když „strana nesplnila závazek vyplývající z dodržování lidských práv, demokratických principů a právního státu podle čl. 9(2)“. Lze tedy učinit závěr, že dohoda z Cotonou skutečně stanoví stranám povinnost dodržovat lidská práva a demokratické principy. V ostatních dohodách není situace tak jasná, ale stejný účinek lze pravděpodobně odvodit ze Společných výkladových prohlášení příslušné dohody¹²⁴ či samotné klauzule o nevykonání¹²⁵, které stanoví, že podstatné porušení smlouvy spočívá v porušení podstatných prvků dohody. Uvedení, že klauzule o podstatném prvku může být *porušena*, znamená, že klauzule obsahuje závazky jako takové. V druhém případě by klauzule o podstatném prvku mohla stanovit závazky v dohodách, jejichž cílem je podpora lidských práv a demokratických principů, jelikož první odstavec klauzule o nevykonání stanoví závazek „dbát na to, aby bylo dosaženo cílů stanovených v dané dohodě“.¹²⁶

Klauzule o nevykonání stanoví dva druhy postupů pro přijímání vhodných opatření. V *běžných* případech je záležitost nejprve předložena společné radě zřízené dle dohody, která má za úkol danou situaci posoudit a snažit se najít řešení přijatelné pro obě smluvní strany. Teprve poté má strana možnost přijmout vhodná opatření. V případech *zvláštní naléhavosti* může smluvní strana přijmout vhodná opatření okamžitě. Klauzule o nevykonání obvykle nestanoví žádný další postup. Výjimku představuje klauzule o nevykonání dohody z Cotonou, která je ohledně tohoto postupu mnohem detailnější.¹²⁷

Dle dohody z Cotonou se strany musí před zahájením konzultací podle klauzule o nevykonání účastnit posíleného politického dialogu¹²⁸. Jestliže tento dialog selže, může smluvní strana pozvat druhou k vedení konzultací. Tyto konzultace mohou být zahájeny nejpozději po 30 dnech od pozvání, přičemž tato doba by měla být využita k přípravě a hlubším

¹²³ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 51.

¹²⁴ Viz. Společná výkladová deklaráce k čl. 45 a 46 Rámcové dohody s Korejskou republikou.

¹²⁵ Viz. např. Evropsko-středomořská dohoda o přidružení s Egyptem.

¹²⁶ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 51.

¹²⁷ Tamtéž, s. 45.

¹²⁸ Dohody z Cotonou stanoví dvě formy politického dialogu. První je pravidelný a trvající proces dle čl. 8 odst. 1. Druhou formou je dle čl. 8 odst. 8 formalizovaný a systematický dialog, který je veden za účelem předcházení vzniku situací, kdy by jedna strana mohla považovat za nezbytné využít konzultační postup dle čl. 96. Dohoda navíc zdůrazňuje, že politický dialog je využíván i při vedení konzultací dle čl. 96 a jako pomoc zemím podléhajícím vhodným opatřením k normalizaci vztahů viz. čl. 2 odst. 5 přílohy č. VII k Dohodě z Cotonou.

konzultacím v rámci skupiny států AKP a mezi EU a jejími členskými státy. Pokud konzultace nevedou k řešení přijatelnému pro obě smluvní strany, jsou-li konzultace odmítnuty nebo ve zvláště naléhavých případech, mohou být přijata vhodná opatření.¹²⁹

Důvod zahájení konzultací spočívá v odstranění problémů spojených s porušováním podstatných prvků dohody. Ačkoliv čl. 96 zahrnuje možnost uvalení sankcí, měl by hlavní cíl konzultací spočívat ve snaze dohodnout se na opatřeních, která povedou ke zlepšení situace v dané zemi a odstranění porušování podstatných prvků. Během konzultací zpravidla EU pokládá řadu otázek, poskytuje státům AKP příležitost vyjádřit svůj názor a snaží se s těmito státy dohodnout na seznamu závazků a harmonogramu pro jejich plnění. Konzultace jsou ukončeny ve stanovené lhůtě, která nesmí přesáhnout 120 dnů. Během této doby dochází k hodnocení, do jaké míry dotyčná země splnila závazky přijaté během konzultací.¹³⁰ V případě, že EU shledá, že konzultace neumožnily sjednat nápravu, neboť strana nesplnila dostatečně své závazky vedoucí k odstranění porušování podstatných prvků dohody¹³¹ a je nutné provést řadu dalších opatření k jejich splnění, přijme vhodná opatření.¹³² EU rovněž přijme vhodná opatření, pokud strana v průběhu konzultací nepředložila žádné uspokojivé závazky či návrhy.¹³³

V čem mohou vhodná opatření ukládaná v reakci na neplnění závazků podle klauzule o podstatném prvku spočívat, nám znění klauzule o nevykonání, s cílem poskytnout smluvním stranám větší svobodu, nestanoví. Vzhledem k historickému původu klauzule o lidských právech a kontextu klauzule o nevykonání není pochyb, že tyto opatření zahrnují pozastavení benefitů podle příslušné dohody. Tyto opatření mohou zahrnovat pozastavení politických kontaktů, finanční pomoci poskytované podle dohody, obchodních výhod aj.¹³⁴

Na základě událostí během vojenského povstání v Guinei-Bissau v roce 2010 přijala EU vhodná opatření, jejichž zrušení podmínila splněním závazků vzešlých během konzultací. Např. zrušení vhodného opatření ve formě pozastavení programů a projektů na podporu občanské a vojenské správy a pozastavení rozpočtové podpory podmínila účinným prováděním

¹²⁹ BARTELS: *Human Rights Provisions...*, s. 10-12.; BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 45.

¹³⁰ HAZELZET, H. *Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?* Discussion Paper No. 64 B. Netherland: ECDPM, 2005, s. 6-7.

¹³¹ RADA EVROPSKÉ UNIE. Závěry Rady o Burundi [online]. [consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), 15. února 2016 [cit. 15. března 2018]. Dostupné na: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/02/15/fac-burundi-conclusions/>.

¹³² Rozhodnutí Rady 2004/793/ES ze dne 15. listopadu 2004, o uzavření konzultací s Republikou Togo podle článku 96 dohody z Cotonou. Úřed. věst. L 349/17, 25. listopadu 2004, s. 3.

¹³³ Rozhodnutí Rady 2010/371/EU ze dne 6. června 2010, o uzavření konzultací s Madagaskarskou republikou podle čl. 96 dohody z Cotonou. Úřed. věst. L 169/13, 3. července 2010, s. 3.

¹³⁴ BARTELS: *A Legal Analysis...*, s. 381-382; BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 52.

národních operačních plánů reformy bezpečnostního sektoru a boje proti obchodu drogami a proti praní špinavých peněz; zahájením série vyšetřování a soudních řízení týkající se události z 1. dubna 2010 (vojenský převrat) a obnovením vysoké vojenské hierarchie s cílem zajistit, aby na vysoká vojenská místa nebyly jmenovány osoby zapletené do protiústavního jednání či násilných činů.¹³⁵

V roce 2005 měla vhodná opatření vůči Guinei, které byly přijaty v reakci na události během tamního státního převratu, převážně pozitivní charakter. Šlo o následující opatření: podpora programů na posílení občanské společnosti, respektování a posílení demokracie, lidských práv a řádné správy věcí veřejných a podpora vzniku a využívání volných medií; podpora pro přípravu voleb z nevyčerpaných prostředků 7. a 8. ERF.¹³⁶

Na základě uvedeného, můžeme vidět, že vhodná opatření nemusí mít povahu pouze negativní, ale mohou mít i pozitivní charakter spočívající v uvolnění nových prostředků nebo přeměrování podpory.¹³⁷

Ačkoliv dohody nespécifikují, jaká mohou mít vhodná opatření podobu, stanoví obecná kritéria, která musí tato opatření splňovat. Je důležité upozornit, že uložení vhodných opatření bude vždy podléhat podmínkám obecného mezinárodního práva. Mezi ně patří zejména podmínka přiměřenosti a neporušování lidskoprávních norem. To je důležité v souvislosti s pozastavením obchodních výhod, které by samo o sobě mohlo přispět k porušování lidských práv. Podmínka *souladu s mezinárodním právem* je výslovně uvedena ve většině klauzulí o nevykonání a v některých dohodách¹³⁸ je doplněna (zcela zbytečně) i o kritérium proporcionality.¹³⁹

Dalším z požadavků, který je výslovnou součástí většiny doložek o nevykonání je, že *při výběru vhodných opatření musí být dána přednost těm, které co nejméně naruší fungování dohody*. Uvedený požadavek, který má značně defenzivní charakter, je pozůstatek původní funkce této klauzule, která sloužila jako základ pro ukládání obchodních nápravných prostředků v případě narušení obchodu v důsledku implementace dohody. Tento požadavek však v kontextu porušování lidských práv postrádá smysl, neboť primárním cílem vhodných opatření je právě narušení běžného fungování dohody a donutit tak stát k plnění svých závazků. Nicméně

¹³⁵ Rozhodnutí Rady 2011/492/EU ze dne 18. července 2011 o uzavření konzultací s Republikou Guinea-Bissau podle článku 96 Dohody o partnerství mezi členy skupiny afrických, karibských a tichomořských států na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé. Úřed. věst. L 203/2, 6. srpna 2011.

¹³⁶ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 34 a 48-49.

¹³⁷ PORTELA, C. *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* 1. vydání. New York: Routledge, 2009, s. 130.

¹³⁸ Např. Dohoda z Cotonou, Asociační dohoda s Egyptem

¹³⁹ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 11.; BARTELS: *Human Rights and Democracy clauses...*, s. 52.

klauzule o nevykonání musí být interpretována ve smyslu dané smlouvy. V praxi uvedený požadavek znamená, že při výběru vhodných opatření by měla být dána přednost takovým, které jsou méně závažná než pozastavení dohody. Navíc, jestliže je tato fráze vykládána ve smyslu cílů a účelu dohody, pak by všechna přijatá opatření měla minimalizovat dopad na cíle příslušných dohod, které se týkají politického dialogu a liberalizace obchodu, a to s ohledem na zlepšování hospodářského a sociálního rozvoje obyvatelstva.¹⁴⁰

Vzhledem k těmto výše popsaným kritériím pro ukládání sankcí, považuji za nežádoucí, že pouze klauzule o nevykonání dohody z Cotonou obsahuje tzv. *sunset* klauzuli, tedy ustanovení vyžadující přezkoumání efektivnosti uložených vhodných opatření. Toto ustanovení však upravuje jednostranný přezkum, který je prováděn diplomatickými misemi.¹⁴¹ Dle mého názoru by přezkum a rozhodování o případném pokračování sankcí mělo být řešeno bilaterálně, a to zejména v případě přijetí opatření v případech zvláštní naléhavosti, tedy bez předchozích konzultací.

Jak víme, vhodná opatření mohou být přijata následně po ukončení konzultací. Případy zvláštní naléhavosti však umožňují přijmout vhodná opatření okamžitě. Tyto případy nejsou všemi dohodami, popř. výkladovými deklaracemi k příslušným dohodám, definovány stejně. Nejčastěji jsou případy zvláštní naléhavosti definovány stejně jako v nedávno přijaté asociační dohodě s Ukrajinou, tedy jako *porušení podstatného prvku dohody*.¹⁴² Asociační dohoda s Egyptem nehovoří o případech zvláštní naléhavosti, ale o případech podstatného porušení, které popisuje jako *závažná porušení podstatného prvku dohody, které vytváří prostředí nepříznivé pro vedení konzultací nebo kde by zpoždění mohlo být škodlivé pro cíle této dohody*.¹⁴³ V dohodě o strategickém partnerství s Kanadou jsou případy zvláštní naléhavosti vymezeny jako podstatná porušení dohody spočívající ve *zvláště závažném a významném porušení podstatného prvku dohody*. Přičemž tato dohoda objasňuje, že aby situace představovala zvláště závažné a významné porušení, musela by její vážnost a povaha být výjimečného druhu, jako je např. státní převrat nebo závažné trestné činy, které ohrožují mír, bezpečnost a blaho mezinárodního společenství.¹⁴⁴ Dohoda s Cotonou za případy zvláštní naléhavosti označuje *výjimečné případy zvláště vážného a těžkého porušení jednoho*

¹⁴⁰ BARTELS: *A Legal Analysis...*, s. 382-383.

¹⁴¹ BARTELS: *Human Rights and Democracy Clauses...*, s. 63 a 67.

¹⁴² Tamtéž s. 45.

¹⁴³ BARTELS: *A Legal Analysis...*, s. 384.

¹⁴⁴ Čl. 28 Dohoda o strategickém partnerství mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Kanadou na straně druhé. Úřed. věst. L 329, 3. prosince 2016.

z *podstatných prvků, které vyžadují okamžitou reakci*.¹⁴⁵ V některých případech nejsou případy zvláštní naléhavosti definovány vůbec, např. dohoda s Izraelem ani její výkladová deklarace tyto situace nevymezuje.¹⁴⁶

Můžeme si všimnout, že některé případy zvláštní naléhavosti jsou vymezeny přesněji než jiné. Osobně se domnívám, že definice těchto případů by měla být, co nejjasnější, neboť dávají možnost přijmout vhodná opatření jednostranně bez předchozích konzultací v rámci společného orgány zřízeného dle dohody. Právě vedení konzultací považuji z hlediska ochrany lidských práv za velmi důležité. Vedení konzultací umožní státu předložit plán k nápravě a vypracovat společně s EU harmonogram plnění jednotlivých závazků.¹⁴⁷ Situaci lze tak společně vyřešit bez nutnosti uložení sankcí. V případě, že se státu nepodaří splnit veškeré závazky, může se splnění těchto závazků promítnout jako podmínka pro zrušení následně přijatých vhodných opatření. Uvedenou podmíněnost považuji za ideální řešení, která dle mého názoru může vést k rychlejší nápravě situace, neboť státu poskytuje přesný návod vedoucí k nápravě a obnovení spolupráce s EU. Na základě uvedeného se domnívám, že případy, kdy lze přijmout jednostranně vhodná opatření, by měly být omezeny pouze na situace vyžadující okamžitou reakci nebo případy, kdy situace vedení konzultací znemožňuje. Rozhodně si nemyslím, že v případech zvláště závažného a významného porušení by vedení konzultací bylo zbytečné. Za velmi nežádoucí považuji, že ve většině dohod s třetími státy jsou zvláště naléhavé případy definovány jako podstatné porušení podstatného prvku, které dává možnost přijmout vhodná opatření, bez vedení konzultací, v případě jakéhokoliv porušení podstatného prvku.

3.4 Doložky o lidských právech v dohodách o volném obchodu

Jak již bylo v práci naznačeno, kvůli překonání obtíží při vyjednávání vnějších obchodních dohod, které vyvolával požadavek začlenění doložky o lidských právech a k vytvoření jasnějšího východiska pro případné přijetí vhodných opatření souvisejících s obchodem, se Unie od roku 2009 řídí praxí propojování dohod o volném obchodu (FTA) s příslušnou rámcovou dohodou o spolupráci (FCA) obsahující doložku o lidských právech¹⁴⁸. V případě takových dohod tedy vymizela snaha o zahrnutí samostatné doložky o lidských právech.

¹⁴⁵ Čl. 96 (2) (b) Dohoda o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé, podepsaná v Cotonou dne 23. června 2000. Úřed. věst. L 137, 15. prosince 2000.

¹⁴⁶ BARTELS: *A Legal Analysis...*, s. 384.

¹⁴⁷ PORTELA: *European Union Sanctions...*, s. 146.

¹⁴⁸ Podobně se tato praxe začala používat u jiných sektorových dohod, zejména protokolů a dohodách v oblasti rybolovu.

Obchodní dohody jsou s rámcovými dohodami propojeny pomocí tzv. spojovacích klauzulí (*passerelle clause*).¹⁴⁹

Aby bylo možné přijmout vhodná opatření související s obchodem a pozastavit uplatňování ustanovení obsažených v dohodě o volném obchodu v důsledku porušení klauzule o podstatném prvku obsažených v FCA, je vhodné, aby byly splněny alespoň některé minimální podmínky. Za prvé by mělo být jasně uvedeno, že obchodní dohoda by mohla být v důsledku klauzule o nevykonání obsažené v rámcové dohodě pozastavena. Tuto podmínku splňuje např. spojovací klauzule v dohodě o partnerství a spolupráci s členskými státy CARIFORA: „*Tuto dohodu nelze vykládat tak, že by smluvní straně ES nebo signatářskému státu CARIFORA bránila přijmout jakákoli opatření, včetně opatření souvisejících s obchodem podle této dohody, která jsou považována za vhodná podle čl. 11 písm. b) a článků 96 a 97 dohody z Cotonou, postupy stanovenými v uvedených člancích.*“¹⁵⁰.¹⁵¹ Tato spojovací klauzule je zcela účinná, jelikož potvrzuje, že povinnosti vyplývající z této dohody mohou být pozastaveny ve formě vhodných opatření podle dohody z Cotonou.¹⁵²

Ve všech případech však není toto spojení zcela jasné a strana by mohla tvrdit, že porušení klauzule o lidských právech v rámcové dohodě nemůže být základem pro pozastavení obchodní dohody. Např. spojovací klauzule obsažená v dohodě o volném obchodu s Jižní Koreou¹⁵³ je ohledně svého právního vztahu s rámcovou dohodou o spolupráci považována za vágní. Klauzule totiž neříká, že obchodní dohoda je nedílnou součástí rámcové dohody o spolupráci. Pouze stanoví, že je součástí dvoustranných vztahů řízených touto dohodou. Toto nemusí stačit k tomu, aby obchodní smlouva podléhala dohodě o spolupráci. V tomto ohledu obsahuje o něco jasnější spojovací klauzuli dohoda o volném obchodu se Singapurem, která přesně stanovuje, že rámcová dohoda a FTA budou součástí společného institucionálního rámce¹⁵⁴. V zájmu srozumitelnosti by měla být mezi těmito dvěma modely upřednostněna propojovací klauzule použitá v dohodě se Singapurem. Celkově by však měla být upřednostněna doložka o propojení ve formě dohody se státy CARIFORA, která poskytuje nejjasnější propojení.¹⁵⁵

Z právního hlediska je však nejdůležitější, aby rámcová dohoda obsahovala doložku o nevykonání umožňující přijetí vhodných opatření. Většina rámcových dohod takovou

¹⁴⁹ MARTINES: *Human Rights...*, s. 53-54.

¹⁵⁰ Viz. čl. 241 (2) Dohody o hospodářském partnerství se státy CARIFORA.

¹⁵¹ MARTINES: *Human Rights...*, s. 54.

¹⁵² BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 13.

¹⁵³ Viz. čl. 15.14 (2): „*Tato dohoda je nedílnou součástí celkových dvoustranných vztahů, jak je spravuje rámcová dohoda. Je zvláštní dohodou, již se provádějí obchodní ustanovení, ve smyslu rámcové dohody.*“

¹⁵⁴ Viz. čl. 17.17 Dohody o volném obchodu se Singapurem.

¹⁵⁵ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 14; MARTNES: *Human Rights...*, s. 54.

klauzuli obsahuje. Výjimku však představují dohody o spolupráci, které byly uzavřeny před rokem 1993, konkrétně jde o dohodu s Indií či Srí Lankou. To znamená, že jakákoliv budoucí dohoda o volném obchodu mezi EU a Indií bude muset zahrnovat vlastní klauzuli o nevykonání umožňující pozastavení této dohody v případě porušení klauzule o podstatném prvku dohody o spolupráci z roku 1993.¹⁵⁶

Výše popsany model však může způsobit více problémů, než se snaží vyřešit. V případě, že by rámcová dohoda obsahující doložku o lidských právech nebyla ratifikována, nemohla by být dohoda o volném obchodu až do ratifikačního procesu pozastavena. Navíc tento fakt by mohl mít za následek zpomalení tohoto ratifikačního procesu, zvláště pokud je tato otázka pro vyjednaváče sporná a obtížná. Další problém představuje skutečnost, že rámcové dohody jsou obvykle uzavírány na dobu určitou¹⁵⁷, zatímco dohody o volném obchodu na dobu neurčitou. Po vypršení platnosti rámcové dohody není dohoda o volném obchodu doložkou o lidských právech pokryta.¹⁵⁸

Uvedenou metodu propojování rámcových dohod s dohodami o volném obchodu (či sektorovými dohodami) nepovažují vzhledem k uvedeným rizikům za ideální řešení. Navíc, zdá se, že ani tato uvedená technika nepřekonala námitky smluvních partnerů. V případě afrických partnerů se začlenění spojovací klauzule stalo jednou ze sporných otázek při vyjednávání dohod o hospodářském partnerství¹⁵⁹. Vzhledem k tomu, že rovněž vyjednávání těchto klauzulí způsobuje problémy v rámci vyjednávání a vzhledem k uvedeným rizikům této metody se domnívám, že by EU měla raději trvat na začlenění samostatných klauzulí o lidských právech.

¹⁵⁶ BARTELS: *The European Parliament's role...*, s. 14.

¹⁵⁷ Např. doba platnosti dohody z Cotonou vyprší v roce 2020, Rámcová dohoda s Vietnamem je uzavřena na dobu pěti let (s možností prodloužení platnosti).

¹⁵⁸ MARTNES: *Human Rights...*, s. 55; BARTELS: *The European Parliament's role...*, s. 13.

¹⁵⁹ Viz. MARTNES: *Human Rights...*, s. 55.

4 Implementace a vynucování klauzule o lidských právech

4.1 Implementace klauzule o lidských právech

Klauzule o lidských právech jsou primárně využívány k reakci na porušování lidských práv partnerskou třetí zemí, které nesouvisí s povinnostmi obsaženými v příslušné dohodě.¹⁶⁰ Nicméně k problémům v oblasti lidských práv může docházet také v důsledku samotné vnější dohody.¹⁶¹

Obchodní závazky obvykle omezují schopnost diskriminovat výrobky druhé smluvní strany, ať již ve formě cel, kvantitativního omezení či jiných forem diskriminace. Existuje přitom několik způsobů, jak mohou tyto závazky ovlivnit lidská práva ve třetích zemích. Volný obchod mění rozdělení příjmů mezi sociálními skupinami, a také muži a ženami. Tyto účinky jsou komplikované, ale je možné, že může dojít ke zhoršení životní úrovně obyvatelstva. Jednak v důsledku snížení poptávky po místní produkci s negativními dopady na místní výrobce nebo také z důvodu nárůstu poptávky po místní produkci díky novým vývozním možnostem, které mohou podporovat nelegální zaměstnávání nebo zabírání půdy v neprospěch místního obyvatelstva. Některé obchodní závazky mohou bránit regulaci ve prospěch některých znevýhodněných skupin nebo omezení obchodu za účelem zajištění potravinové bezpečnosti. Také závazky týkající se duševního vlastnictví mohou narušit právo na výživu či právo na zdraví (např. v souvislosti s patentováním základních léčivých přípravků).¹⁶²

Závazky stanovené samotnou dohodou tak mohou bránit smluvním stranám v plnění jejich vlastních závazků v oblasti lidských práv. Situace, kdy závazek představuje překážku třetího státu v plnění jeho vlastních závazků v oblasti lidských práv, však nejsou klauzulemi o lidských právech řešeny. Standartní znění klauzule totiž neumožňuje straně chránit lidská práva na svém vlastním území. Další problém spočívá v tom, že standartní klauzule je vyvolána porušením druhou stranou dohody. Klauzule tak neumožňuje třetímu státu přijetí vhodného opatření ve formě pozastavení závazků bránící v plnění jeho vlastních lidskoprávních závazků.¹⁶³

Uvedené platí i ve vztahu k EU, která má dle unijního práva povinnost spolupracovat s třetími státy na tom, aby plnily své vlastní závazky v oblasti lidských práv¹⁶⁴. Klauzule však Unii neumožňuje pozastavit závazek bránící třetímu státu v plnění lidskoprávních závazků,

¹⁶⁰KUBE: *The European...*, s. 6.

¹⁶¹ BARTELS, L. *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*. University of Cambridge Faculty of Law Research, Paper No 24, 2012, s. 6.

¹⁶² BARTELS: *A Model...*, s. 27.

¹⁶³ Tamtéž, s. 28.

¹⁶⁴ Čl. 21(2) SEU.

a tedy ani tento závazek splnit. S účinností Lisabonské smlouvy získala EU rovněž povinnost zajistit dodržování lidských práv ve třetím státě, bez ohledu na závazky třetího státu. Je proto v souladu s unijním právem nezbytné, aby EU mohla přijmout opatření v rámci doložky, aniž by musela prokazovat, že třetí země je za porušování lidských práv zodpovědná.¹⁶⁵

Existuje několik způsobů, jak umožnit pozastavení závazku, který se dostal do konfliktu s lidskoprávními závazky smluvní strany dohody. Jedním z nich je revidovat stávající klauzuli o nevykonání, tak, aby takové právo zajistila. Znění takové klauzule by mohlo být následující: „Domnívá-li se jedna ze stran, že druhá strana neplní své závazky podle této dohody *nebo že ustanovení této dohody omezují jeho schopnost plnit své vlastní závazky v oblasti lidských práv*, může přijmout vhodná opatření.“. Druhou možností je v případě obchodních smluv doplnit k obecným výjimkám, které jsou v každé takové dohodě obsaženy, klauzuli umožňující straně přijmout opatření za účelem respektování, prosazování a plnění lidských práv, jak jsou definovány v klauzuli o podstatném prvku. EU tak učinila v případě dohody se státy CARIFORA, kde v poznámce pod čarou uvedla: „*Smluvní strany se dohodly.... že opatření pro boj proti dětské práci jsou zahrnuta pod opatření nezbytná pro ochranu veřejné mravnosti nebo pod opatření k ochraně zdraví*.“¹⁶⁶ Existuje také možnost dvoustranného řešení, které spočívá v udělení pravomoci k pozastavení dohody dvoustranným orgánům zřízených na základě dohody, pokud je to nezbytné k dodržení závazků dle klauzule o podstatném prvku. Některé z těchto orgánů již takovou pravomoc mají, např. Smíšená rada CARIFORUM-EU „*má pravomoc přijímat rozhodnutí ve všech záležitostech, kterých se dotýká tato dohoda*.“¹⁶⁷ Ovšem není tomu tak vždy. V případě Asociační dohody se Střední Amerikou má Rada pro přidružení omezenější pravomoc „*přijímat rozhodnutí v případech stanovených v této dohodě*.“¹⁶⁸ Budoucím bilaterálním orgánům zřízených podle dohod by tedy mělo být garantováno právo pozastavit závazky dané dohody, pokud se dostanou do rozporu se závazky dle klauzule o podstatném prvku.¹⁶⁹

4.2 Kontrola implementace klauzule o lidských právech

Žádná ze stávajících vnějších dohod EU, která obsahuje klauzuli o lidských právech, není doprovázena stálým výborem zřízeným dle dohody, jenž by byl pověřen ke kontrole

¹⁶⁵ BARTELS: *A Model...*, s. 26, 28 a 30.

¹⁶⁶ Čl. 224 (1) Dohoda o hospodářském partnerství mezi státy CARIFORA na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé. Úřed. věst. L 289, 30. října 2008.

¹⁶⁷ Tamtéž, čl. 229 (1).

¹⁶⁸ Čl. 6 (1) Dohoda zakládající přidružení mezi Evropskou unií na straně jedné a Střední Amerikou na straně druhé. Úřed. věst. L 346, 15. prosince 2012.

¹⁶⁹ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 20.

implementace klauzule o podstatném prvku. To je v kontrastu s tím, že mnoho jiných závazků (např. obchodní či pracovní) jsou předmětem konkrétních kontrolních mechanismů zřízených na základě dohod. Uvedené však neznamená, že by takový výbor nemohl být vytvořen následně po uzavření dohody. Některé podvýbory o lidských právech byly v dohodách obsahující klauzuli zřízeny *ad hoc*. Otázky lidských práv mohou být samozřejmě také diskutovány v rámci primárních bilaterálních orgánů zřízených dle dohody (smíšené rady, asociační rady) a v některých případech také v rámci parlamentních výborů nebo poradních výborů pro občanskou společnost.¹⁷⁰

Všechny asociační dohody zahrnují meziparlamentní výbory skládající se z členů EP a parlamentu partnerského státu. Tyto výbory mají pravomoc řešit záležitosti týkající se implementace těchto dohod, tedy také záležitosti vyplývající z klauzule o lidských právech. Jiné obchodní dohody zpravidla parlamentní výbory neobsahují, to bylo ponecháno na institucionální struktuře doprovodné dohody o spolupráci. Způsob, jakým se tyto rámcové dohody zabývají parlamentními výbory se však liší. Andská dohoda z roku 2003, která stále není platná, stanoví: „*strany vyzývají Evropský parlament, aby v souladu s minulou praxí založil v rámci této dohody meziparlamentní výbor.*“¹⁷¹ Rámcová dohoda s Jižní Koreou z roku 2010 naproti tomu uvádí, že dialog se uskuteční mimo jiné ve formě výměny delegací mezi EP a Národním shromážděním Korejské republiky.¹⁷²

Jednotlivé dohody předpokládají také různé způsoby zapojení občanské společnosti při sledování smluvních závazků. Občanská společnost může v rámci dohody působit ve formě zvláštního poradního výboru jako v případě dohody se státy CARIFORA či společných nebo individuálních setkávání domácích poradních skupin¹⁷³ aj. Některé dohody mohou předpokládat pouze slabou roli občanské společnosti a některé vůbec žádnou^{174, 175}.

Na základě uvedeného lze říci, že je žádoucí, aby každá dohoda obsahující klauzuli o lidských právech zahrnovala také výbor s vyhrazeným mandátem k diskuzi otázek lidských práv, jakož i monitorování implementace lidskoprávních závazků. Takovýto výbor by měl zahrnovat nejen zástupce výkonné moci smluvních stran, ale také zástupce EP a občanské společnosti. Výbor by měl mít pravomoc předkládat stranám doporučení jak individuálně, tak

¹⁷⁰ BARTELS: *The European Parliament's role...*, s. 10.

¹⁷¹ Viz. čl. 52(4) Andského paktu.

¹⁷² BARTELS: *The European Parliament's role...*, s. 10.

¹⁷³ Viz. čl. 13.15 (2) Obchodní dohody s Korejskou republikou.

¹⁷⁴ Viz. Dohoda o partnerství a spolupráci s Iráckou republikou.

¹⁷⁵ BARTELS: *A model ...*, s. 34.

společně, a jeho doporučení by měla být zohledněna také při rozhodování, jak doložku o lidských právech prosadit.¹⁷⁶

4.3 Vynucování klauzule o lidských právech

Primárním prostředkem k prosazování klauzule o podstatném prvku, je přijetí jednostranných opatření dle klauzule o nevykonání, jestliže druhá strana závazky dle doložky o podstatném prvku poruší. V praxi jsou klauzule o lidských právech prosazovány prostřednictvím rozhodnutí Rady o přijetí vhodných opatření, které vychází z návrhu Evropské Komise. Ačkoliv souhlas EP je vyžadován při uzavírání většiny mezinárodních dohod¹⁷⁷, ve vztahu k rozhodování o pozastavení dohody má pouze omezenou roli. Dle čl. 218 (9) SFEU musí být EP ve všech etapách tohoto postupu plně a včas informován. Rámcová dohoda o vztazích mezi EP a EK doplňuje, že Komise v případech, kdy navrhne pozastavení dohody, učiní prohlášení pro EP, po níž bude následovat diskuze o možných doporučení.¹⁷⁸ Můžeme se ptát, zda je toto situace ideální. Ovšem s ohledem na skutečnost, že EP hraje v politice EU v oblasti lidských práv klíčovou roli, měl by se na rozhodování o přijetí vhodných opatření závazně podílet.¹⁷⁹

Jedním ze způsobů jak EP, ale i další aktéry jako jsou jednotlivci či nevládní organizace, zapojit do procesu vymáhání klauzule, a zároveň tak doložku o lidských právech posílit, je vytvoření mechanismu, který těmto aktérům umožní požádat EK o zahájení vyšetřování údajného porušování doložky o lidských právech. Inspiraci pro takový mechanismus můžeme hledat v dohodách o volném obchodu jiných zemích. Například Americké dohody o volném obchodu upravují možnost podávání individuálních stížností k zahájení vyšetřování údajného porušování pracovních závazků či závazků v oblasti životního prostředí stanovené danou dohodou. Dohoda vyžaduje zřízení vnitrostátních kontaktních míst, které mají za úkol zvážit veřejné sdělení o údajném porušení pracovních či environmentálních norem druhou stranou.¹⁸⁰ Realističtější alternativou je volba vnitrostátního mechanismu, který by umožnil podání stížností EU, a to s povinným požadavkem, aby EU přijala vhodná opatření, a to buď s nebo bez spolupráce druhé strany v závislosti na povaze porušení. Takovýto model najdeme v Severoamerické dohodě o volném obchodu, kde ve vztahu k pracovním normám dávají

¹⁷⁶ BARTELS: *The European Parliament's role...*, s. 17 a 24.

¹⁷⁷ Čl. 218 (6)(a) Smlouvy o fungování Evropské unie. Úřed. věst. C 202, 7. června 2016.

¹⁷⁸ BARTELS: *The European Parliament's role...*, s. 17.

¹⁷⁹ BARTELS: *A Model...*, s. 33.

¹⁸⁰ BARTELS: *The European Parliament's role...*, s. 18.

vnitrostátní předpisy každé osobě právo podat žádost u Úřadu pro obchod a pracovní záležitosti, aby vláda zahájila konzultace s druhou stranou, která předpisy údajně porušila.¹⁸¹

Rovněž Unijní nařízení GSP předpokládá určitou, i když vedlejší, roli různých subjektů při prosazování závazků v oblasti lidských práv příjemců všeobecných celních preferencí. EK má zejména povinnost při určování toho, zda příjemce podpory v rámci programu GSP+ účinně provádí své závazky v oblasti lidských práv a udržitelného rozvoje, posoudit všechny relevantní informace od občanské společnosti, Evropského parlamentu a Rady.¹⁸²

4.4 Klausule o lidských právech v praxi

Klausule o lidských právech jsou součástí unijní politiky od roku 1995. Za dobu svojí existence však byly použity jen ve velmi malé části potencionálních případů porušení lidských práv. Klausule o nevykonání byla ze strany EU vyvolána ve 24 případech, přičemž všechny se týkaly pouze zemí skupiny AKP. Klausule o lidských právech byla tedy uplatněna pouze v rámci dohody z Cotonou.¹⁸³

Z těchto 24 případů byl v 15 z nich důvodem zahájení konzultací tamní státní převrat. Zbývajících 9 konzultací bylo zahájeno po zhoršení respektování demokratických principů, lidských práv nebo zásad právního státu. Data tedy jasně ukazují tendenci uplatnění klauzule tam, kde dochází k porušování demokratických norem, přičemž nejčastějším spouštěčem byl státní převrat a poté hned nesrovnalosti ohledně průběhu volebních procesů. Lidská práva byla jen zřídka důvodem pro uplatnění klauzule.¹⁸⁴ Navíc byla klauzule o podstatném prvku uplatněna pouze v situacích, kdy v dané zemi probíhaly drastické změny. Zpravidla se tedy klauzule neaktivuje v situacích, kdy v zemi dochází k běžnému porušování lidských práv, ale až v okamžiku, kdy dojde k vážnému a náhlému zhoršení.¹⁸⁵

Tato omezená praxe, která je z hlediska lidských práv nežádoucí, bývá odůvodněna z hlediska účinnosti sankcí. Je zřejmé, že činnost EU v případech porušování lidských práv byla zpravidla neúspěšná (Libérie 2001), zatímco v případě politických krizí byla úspěšnost daleko vyšší. Je možné zmínit úspěšnou reakci EU na státní převrat a zmanipulované volby ve Středoafričské republice (2005), Fidži (2003), Haiti (2001) nebo Togu (2006). Tento úspěch je často připisován snaze nového režimu o uznání legitimacy ze strany EU.¹⁸⁶ Vystává tedy

¹⁸¹ BARTELS: *A model...*, s. 35.

¹⁸² BARTELS: *The European Parliament's role...*, s. 19.

¹⁸³ Tamtéž, s. 12.

¹⁸⁴ SALTNES, J. *The EU's implementation of the human rights and democracy clause in the Cotonou-agreement: questioning the status quo*. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2012, s. 9-10.

¹⁸⁵ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 101.

¹⁸⁶ BARTELS: *Application ...*, s. 12-13.

otázka, proč EU v některých případech porušování lidských práv spolupráci pozastavila, ačkoliv věděla, že takové jednání nebude pravděpodobně úspěšné. Důvodem jednání byla snaha zabránit účasti EU na vojenských konfliktech či dalším zneužíváním lidských práv. EU má dle mezinárodního, tak unijního práva povinnost nepřispívat k porušování lidských práv ve třetích zemích. V tomto smyslu může být tedy považováno za úspěch pouhé přeměření pomoci z represivní vlády na občanskou společnost, i když jeho následkem není vynucení změny příslušné vlády.¹⁸⁷ Jelikož se však podmíněnost stává stále spornější otázkou a některé partnerské státy jí zcela odolávají, stává se výše popsaná praxe Unie ještě více nežádoucí.¹⁸⁸

Jiné studie odůvodňují praxi EU, která se omezuje na porušení v podobě státního převratu a zmanipulovaných voleb tím, že takto ostře definovaná porušení jsou mnohem jednodušší k reakci než porušování lidských práv, která jsou z hlediska mezních bodů reakce mnohem problematictější.¹⁸⁹

Je zřejmé, že nedemokratická změna režimu, prostřednictvím státního převratu, je nejčastějším důvodem EU k pozvání zemí AKP ke konzultacím. Nicméně nemůžeme říci, že by klauzule byla v případě takovýchto událostí Unii aktivována pokaždé. Autorka Saltnes upozorňuje na 6 případů státních převratů, které nevedly k vyvolání klauzule ze strany EU a dalších 11 případů tzv. *non cases*, kdy EU měla klauzuli aktivovat, ale rozhodla se tak neučinit.¹⁹⁰

Selektivní, a tím i nespravedlivé uplatňování klauzule bývá často kritizováno. V této souvislosti se hovoří o tzv. *dvojím standartu*, kdy kritické hlasy upozorňují, že v případě „neškodných“ partnerů by byla klauzule ze strany EU okamžitě aktivována, zatímco v případě „silnějších“ států by byla reakce Unie mnohem zdráhavější.¹⁹¹

Zřídka aplikovaná klauzule o lidských právech nevedla vždy k uložení vlastních „sankcí“, ale spíše ke konzultacím. Přičemž v případě, že byly sankce uloženy, zahrnovaly převážně pozastavení schůzek a programů technické spolupráce, nikdy pozastavení obchodních preferencí. Odstranění obchodních výhod, jak potvrdil minimální účinek sankcí GSP+ přijatých proti Bělorusku a Myanmaru, není totiž dost přesvědčivým argumentem, aby sám o sobě vyvolal změny. Z tohoto důvodu porušení podstatných prvků k sankcím toho typu nikdy nevedlo.¹⁹²

¹⁸⁷ BARTELS: *Application...*, s. 12.

¹⁸⁸ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 103-104.

¹⁸⁹ SALTNES: *The EU's implementation of...*, s. 10.

¹⁹⁰ MOBERG: *The Condition of Conditionality...*, s. 294.

¹⁹¹ HACHEZ: *Essential Elements...*, s. 99.

¹⁹² Tamtéž, s. 100 a 103.

Na základě uvedeného můžeme tedy říci, že klauzule o lidských právech není k reakci na porušování lidských práv často využívána a mnohá porušování nechává EU nepotrestané. Jednou z příčin omezeného využívání klauzule je dle mého názoru právě nedostatečný systém kontroly uplatňování klauzule. Ačkoliv Asociační rady či Smíšené rady mohou zřídit podvýbory a pracovní komise dodatečně, jde pouze o možnost. Dle mého názoru by každá dohoda obsahující doložku měla zahrnovat stálý výbor, který bude vyhrazen ke sledování implementace doložky. Navíc dle mého názoru je rovněž důležité, aby tento orgán zahrnoval zástupce EP a občanské společnosti, které mají spíše zájem na ochraně lidských práv, než zástupci Rady či EK, u nichž mohou převážet jiné zájmy (např. obchodní). Ačkoliv mnohé dohody zřizují parlamentní výbory a počítají s účastí občanské společnosti, není tomu tak v případě všech dohod a rovněž jejich pravomoci mohou být různé.

Můžeme si všimnout, že EU klauzuli využila převážně v případech porušování demokratických principů, nikoliv lidských práv. Z tohoto důvodu lze říci, že klauzule o lidských právech byla v praxi považována spíše za politickou doložku s občasnými prvky lidských práv. Takovýto pohled na klauzule o lidských právech je evidentní i z názvu dokumentu Rady EU z roku 2009, který tyto klauzule nazývá jako politickou doložku. Zda je toto nové označení příčina nebo důsledek omezené používání těchto klauzulí je otázka.¹⁹³ Nicméně z mého pohledu tato skutečnost ještě více umocňuje potřebu aktivnější role EP jako ochránce lidských práv při implementaci a vynucování klauzule.

Navíc skutečnost, že klauzule byly ze strany EU využity pro situace, nikoliv rutinního porušování, ale velmi závažného porušování nebo politických krizí dle mého názoru poukazuje na skutečnost, že EU tento nástroj uplatňuje pouze v případech, které jsou nápadné a EU je tak vnějšími tlaky nucena proti násilnému režimu zasáhnout. Osobně si však myslím, že klauzule by měly být využívány nejen v těchto extrémních případech, ale i v situacích, kdy např. partnerská země svojí legislativou popírá práva menšin.

¹⁹³ BARTELS: *The European Parliament's...*, s. 12.

Závěr

Klauzule o lidských právech představuje nástroj EU, který umožňuje chránit lidská práva v případech, kdy jsou porušovány ze strany třetího státu jako smluvního partnera EU. Klausule umožňuje chránit lidská práva nejen na území tohoto smluvního partnera, ale rovněž v jiném státě, a to v případě, že se smluvní partner v rámci své mezinárodní politiky podílí na porušování lidských práv v jiném státě. Můžeme tedy říci, že v tomto ohledu umožňuje klauzule poměrně velký záběr unijní ochrany.

Prvotním důvodem vzniku klauzule o lidských právech bylo vytvořit v mezinárodní dohodě s třetími státy právní základ, který by EU umožnil pozastavit spolupráci s partnerem, který porušuje lidská práva a Unie tak nemusela dál takový režim podporovat. V průběhu let se podoba klauzule postupně formovala. První právně účinnou klauzulí byla tzv. základní klauzule, která však neposkytla jasný základ pro pozastavení dohody v případě porušení lidských. To se změnilo s tzv. klauzulí o podstatném prvku, která z lidských práv vytvořila podstatný prvek dohody a umožnila tak pozastavení dohody na základě smluvního pravidla dle čl. 60 (3)(b) VÚSP. Tato klauzule byla později doplněna o klauzuli o nevykonání, která nejenže umožňuje pozastavení dohody, ale dovoluje přijetí vhodných opatření, které mají za úkol donutit porušující stát situaci napravit. Právě uvedená kombinace klauzulí se stala standardním modelem doložky, která byla po oficiálním přijetí politiky klauzulí o lidských právech v roce 1995 vkládána na dohod s třetími státy.

Navzdory této oficiální politice, není pokrytí vnějších dohod těmito klauzulemi dokonalé. Mezery nalezneme zejména v oblasti sektorových dohod. Nedostatečné pokrytí dohod zejména mezi stejnými smluvní stranami je dle mého názoru velký problém, který může snížit účinnost klauzule. Může dojít k situaci, že EU sice pozastaví benefity poskytované dle dohody, nicméně zároveň bude nucena podporovat porušující stát na základě jiné dohody. Potenciální mezeru v pokrytí představuje také prozatímní uplatňování obchodních ustanovení komplexních dohod, kdy provádění těchto ustanovení nemusí být doložkou pokryto.

Situaci, kdy státy nebyly ochotny doložku do dohod zahrnout (zejména v oblasti dohod o volném obchodu), se EU snažila vyřešit přeformulováním své dosavadní politiky vkládání klauzulí do všech dohod s třetími státy. V roce 2009 oficiálně přijala politiku, spočívající v tom, že s třetími státy budou uzavírány nejprve rámcové dohody obsahující doložku o lidských právech a teprve poté sektorové dohody, jež budou k rámcové dohodě připojeny a její nástroje ochrany lidských práv se budou vztahovat i na tyto sektorové oblasti. Dle mého názoru však uvedené řešení přineslo více problémů než užitku. Spojovací klauzule totiž nejsou ve všech

dohodách formulovány dostatečně přesně. Státy tak mohou namítat, že porušení podstatného prvku dohody nemůže vést k pozastavení benefitů dle sektorové dohody. Další problém je spojen s omezenou platností rámcové dohody a v neposlední řadě s tím, že je nutné, aby všechny rámcové dohody obsahovaly klauzuli o nevykonání, což v praxi splněno není. Myslím si, že v uvedeném případě převážily obchodní zájmy EU nad zájmy v oblasti lidských práv. Myslím si, že pokud stát není ochoten klauzuli o lidských právech do dohody včlenit, neměla by s ním EU dohodu uzavřít.

Problémy unijní politiky nespočívají pouze v jejím celkovém nastavení, ale také v samotném znění klauzulí. Problém klauzule o podstatném prvku spočívá v tom, že z jejího znění není zcela jasné, že dodržování lidských práv jako podstatných prvků dohody představuje závazek smluvních stran. To by mohlo způsobit problémy při pozastavení dohody nejen podle mezinárodního smluvního práva, ale také dle klauzule o nevykonání. Z tohoto důvodu je žádoucí revize znění této klauzule. Popřípadě by mělo být ze znění klauzule o nevykonání zřejmé, že dodržování lidských práv tvoří závazek, jehož porušení vede k přijetí vhodných opatření, jak je tomu v dohodě z Cotonou. Nicméně v případě ostatních dohod to není tak jednoduché, neboť klauzule o nevykonání se vztahuje na porušení všech závazků dohody, nejen lidských práv jako podstatného prvku dohody. Považuji ze velmi nežádoucí, že klauzule o nevykonání není výhradně spojena s porušením klauzule o podstatném prvku. Dle mého názoru má tato situace vliv také na ostatní aspekty klauzule o nevykonání, kdy právě dohoda z Cotonou obsahuje mnohem podrobnější klauzuli o nevykonání a poskytuje díky tomu efektivnější proces vedoucí k nápravě, popřípadě přijetí vhodných opatření.

Z práce vyplynulo, že klauzule o podstatném prvku se v jednotlivých dohodách liší svým rozsahem, tedy tím, jaká lidská práva či jiné prvky tvoří její podstatné prvky. Tento fakt může způsobit, že někteří smluvní partneři mohou být subjektem menší či větší podmíněnosti než jiní. Navíc pojem lidských práv může být vykládán různými způsoby, což rovněž může ovlivnit rozsah působnosti doložky. Z tohoto důvodu se domnívám, že by lidská práva měla být v doložkách definovány pomocí mezinárodních nástrojů. Navíc považuji za velmi užitečné, aby klauzule odkazovala na „jiné nástroje...“. Tento dodatek umožní předvídat do budoucna a udržovat klauzuli o lidských právech aktuální. Za velmi nežádoucí považuji trend, který se objevil u nedávno uzavřených dohod spočívající rozšiřování klauzule o podstatném prvku o normy (např. ochrana územní celistvosti), které s lidskými právy nesouvisí a mohly by tak ohrozit původní funkci klauzule.

Nejen znění klauzule o podstatném prvku není zcela efektivní. Znění klauzule o nevykonání upravující postup přijetí vhodných opatření v reakci na porušení podstatného

prvku je v převážné většině klauzulí velmi stručné. V zásadě hovoří o možnosti přijetí vhodných opatření buď následně po konzultacích v rámci společného orgánu zřízeného na základě dohody, nebo okamžitě v situaci zvláštní naléhavosti. Dle mého názoru by měly být klauzule o nevykonání inspirovány klauzulí v dohodě z Cotonou, která je mnohem podrobnější, a navíc upravuje povinnost vedení posílené dialogu před zahájením konzultací. Právě vedení konzultací před přijetím vhodných opatření považuji za velmi důležité. Konzultace umožňují smluvním stranám objasnění situace, ohledně tvrzeného porušování lidských práv a rovněž stanovit seznam závazků vedoucích k nápravě nežádoucího stavu. Pokud nebudou smluvní stranou tyto závazky splněny, může EU přijmout vhodná opatření, jejichž zrušení může podmínit právě jejich splněním. Tento způsob považuji za ideální, neboť straně poskytuje jasný návod, jak může svoje pochybení napravit. Přijetí vhodných opatření pouze v podobě pozastavení benefitů nepovažuji za dostatečně účinné. Z tohoto důvodu se domnívám, že je žádoucí, aby k vedení konzultací docházelo v případě každého tvrzeného porušení. Rozhodně nepovažuji za dobré řešení, že některé klauzule umožňují okamžité přijetí vhodných opatření v případech mimořádně závažného porušení podstatných prvků dohody či jakéhokoliv porušení podstatného prvku. Přijetí vhodných opatření bez předchozí konzultace by mělo být dle mého názoru možné pouze v situacích vyžadující okamžitou reakci či pokud situace vedení konzultací neumožňuje.

Vhodná opatření, které mohou být v reakci na porušení podstatného prvku přijaty nejsou doložkou vymezeny. To dává EU velký prostor pro řešení nastalé situace. Nicméně doložky definují, že vhodná opatření musí být v souladu s mezinárodním právem, zásadou přiměřenosti či že při výběru musí být dána přednost takovým opatřením, které co nejméně naruší fungování dané dohody. Posledně uvedené kritérium je nutné v tomto ohledu vykládat jako povinnost přijmout taková opatření, která budou mít, co nejmenší dopad na obyvatelstvo příslušného státu. Vzhledem k tomu, že vhodná opatření mohou spočívat v pozastavení obchodních výhod, které mohou samy o sobě přispět k porušování lidských práv, považuji za nežádoucí, že pouze klauzule o nevykonání dohody z Cotonou upravuje tzv. sunset klauzuli, tedy povinnost provést přezkoumání účinnosti vhodných opatření. Navíc tento přezkum je prováděn jednostranně, a to diplomatickými misemi EU. Dle mého názoru by měl tento přezkum probíhat bilaterálně, zvláště v případě přijetí opatření bez předchozích konzultací.

K porušování lidských práv ze strany smluvního partnera může docházet nejen jednáním na vnitrostátní úrovni, ale také v důsledku samotné dohody mezi EU a tímto státem. Zejména závazky obchodních dohod mohou potlačit schopnost třetích států implementování svých závazků doložky o lidských právech. Přičemž znění doložky neumožňuje na takové

případy reagovat. Možným řešením je doplnění znění klauzule o ustanovení, které by pozastavení takového závazku umožnilo. Navíc bylo zjištěno, že dohody obsahující klauzule o lidských právech nejsou všechny dostatečně přizpůsobeny k zajištění řádného sledování implementace doložky o lidských právech. Žádná z dohod stály výbor k tomuto účelu zatím nezřídila. Ačkoliv mohou být tyto výbory zřízeny ad hoc a otázky lidských práv mohou být diskutovány v rámci společného orgánu či parlamentních výborů, dle mého názoru je žádoucí vytvořit stálý výbor výhradně k tomuto úkolu a zajisti členství v tomto orgánu také zástupcům občanské společnosti a EP, jejichž participace se v dosavadních dohodách různí.

Rovněž otázka vynucování doložky lidských práv není z institucionálního hlediska v zájmu ochrany lidských práv řešena velmi efektivně. Považuji za nevhodné, že EP jako orgán ochrany lidských práv má pouze vedlejší roli při rozhodování o přijetí vhodných opatření. Dle mého názoru by bylo vhodné vytvořit mechanismu, který by EP, ale i občanské společnosti umožnil podání žádosti o zahájení šetření údajného porušování závazků dle klauzule o podstatném prvku.

Právě nedostatečný systém monitorování implementace doložky mohl být dle mého názoru důvodem poměrně malého využívání klauzule o lidských právech v praxi. Klauzule byly využívány převážně v případě politických krizí, což dle mého značí, že klauzule jsou využívány zejména v případech evidentního porušování podstatných prvků. Rovněž se domnívám, že zapojení EP do procesu vynucování by mohlo zvýšit uplatňování klauzule, protože je evidentní, že v případě tzv. *non cases* mohly převážit jiné, zejména obchodní zájmy EK či Rady nad lidskými právy.

V rámci práce bylo zjištěno, že klauzule o lidských právech neslouží pouze k realizaci negativních opatření ve formě pozastavení závazků, ale vytváří také základ pro pozitivní opatření, zejména k vedení politického dialogu, vytváření výboru k diskuzi problematiky lidských práv v rámci dohody, ale i podpory financování lidskoprávních projektů a iniciativ na území smluvních partnerů v případě, že jsou těmito státy odmítány. Rovněž vhodná opatření mohou mít pozitivní charakter ve formě nových iniciativ. V neposlední řadě pozitivní účinek klauzule může spočívat i tom, že by měla sloužit jako kritérium pro výběr smluvních partnerů.

V souhrnu můžeme říci, že největší problém z hlediska efektivity politiky doložek představuje jednak nedostatečné pokrytí smluv doložkami, také samotné znění doložky by vyžadovalo provedení navržených úprav, rovněž není zajištěn dostatečný systém kontroly implementace doložky, dále spočívá nedostatek v systému vynucování se slabým postavením EP a kontroly efektivnosti sankcí.

Pokud bychom měli odpovědět na otázku, zda klauzule umožňují EU plnit její lidskoprávní závazky, které ji přinesla LS, můžeme říci, že klauzule, tím že dává EU právo pozastavit závazky dle dohody, a tedy nepřispívat režimu porušující lidská práva, umožňuje EU dodržovat její závazek respektování lidských práv v rámci své vnější činnosti. Nicméně tento závazek jí klauzule umožňuje plnit pouze v případech, kdy k porušení nedochází v souvislosti se závazky samotné dohody obsahující klauzuli. EU má však podle unijního práva povinnost respektovat lidská práva, bez ohledu na odpovědnost smluvního partnera na porušení. V tomto ohledu tak klauzule Unii neumožňuje tento závazek splnit. Klauzule rovněž v případě, že závazky dané dohody potlačují lidskoprávní závazky smluvního partnera, neumožňuje EU tyto závazky pozastavit, a tím splnit svůj závazek spolupracovat za účelem podpory lidských práv. Na druhou stranu můžeme říci, že klauzule díky možnosti jejího využití k pozitivním opatřením, umožňuje EU plnit její závazek podpory lidských práv.

Seznam použité literatury

Primární zdroje

1. BARTELS, L. *A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements*. Berlin: German Institute for Human Rights, 2014. 40 s. ISBN 978-3-945139-02-8.
2. CUYCKENS, H. Human Rights Clauses in Agreements between the Community and Third Countries. The Case of the Cotonou Agreement. *Working paper*, č. 147, 2010. 68 s. Dostupné na: <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/working-papers/WP147e.pdf>
3. BARTELS, L. *Human Rights Conditionality in EU's International Agreements*. Oxford University Press, 2005. 265 s. ISBN 0-19-927719-2
4. BARTELS, L. *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and other Trade Arrangements with Third Countries*. Brussels: European Parliament, 2008. 21 s.
5. BARTELS, L. *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*. Brussels: European Parliament, 2005. 73 s.
6. BARTELS, L. *The European Parliament's Role in Relations to Human Rights in Trade and Investment Agreements*. Belgium: European Union, 2014. 34 s. ISBN 978-92-823-5422-3.
7. BARTELS, L. *Human Rights Provisions in Economic Partnership Agreements in Light of the Expiry of the Cotonou Agreement in 2020*. Belgium: DEVE INTA, 2017. 45 s. ISBN 978-92-846-0798-3.
8. HACHEZ, N. „Essential Elements“ Clauses in EU Trade Agreements Making Trade Work in a Way that Helps Human Rights? *Cuadernos Europeos de Deusto*, č. 53. 2015, 81-106 s. ISSN 1130-8354.
9. MARTINES, F. Human Rights Clauses in EU Agreements. In POLI, S. (ed). *Protecting Human Rights in the European Union's External Relations*. Netherland: Asser Institute, 2016. 37-62 s. ISSN 1878-9595.
10. NARINE, G. A new generation of human clauses? The case of Association Agreements in the Eastern neighbourhood. *European Law Review*, 2015, roč. 40, č. 3. 391-410 s. ISSN 0307-5400.

11. BARTELS, L. A Legal Analysis of Human Rights Clauses in the European Union's Euro-Mediterranean Association Agreements. *Mediterranean Politics*, roč. 9, č. 3, 2004. 368-395 s. ISSN 1743-9418.

Sekundární zdroje

1. SMEKAL, Hubert. Pronikání lidských práv do agendy Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 2014, roč. 49, č. 4. 81-101 s. ISSN 0323-1844.
2. TUNKROVÁ, L. Human rights in the external policies of European Union: a double standards' approach? In FIALOVÁ-FÜRSTOVÁ, INGEBORD (ed). *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Facultas philosophica. Politologica 3*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2004. 75-92 s. ISSN 1214-3251.
3. BRANDTNER, B., ROSAS, A. Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice. *European Journal of International Law*, 1998, roč. 9, č. 3. 468-490 s. ISSN 1464-3596.
4. BARTELS, L. *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*. University of Cambridge Faculty of Law Research, Paper No 24, 2012. 19 s.
5. FIERRO, E. Legal Basis and Scope of the Human Rights Clause in EC Bilateral Agreements: Any Room for Positive Interpretation? *European Law Journal*, 2001, roč. 7, č. 1. 41-68 s. ISSN 1468-0386.
6. FIERRO, E. *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*. New York: M. Nijhoff, 2003. 378 s. ISBN 90-411-1936-1.
7. NAKANISHI, Y. Mechanisms to Protect Human Rights in the EU's External Relations. In NAKANISHI, Y. (ed). *Contemporary Issues in Human Rights Law Europe and Asia*. Singapore: Springer Open, 2017. 3-21 s. ISBN 978-981-10-6129-5.
8. NAKANISHI, Y. Political Principles in Article 21 TEU and Constitutionalism. *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, č. 42, 2014, 11-23 s. ISSN 0073-2796.
9. PORTELA, C. *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* 1. vydání. New York: Routledge, 2009. 224 s. ISBN 978-0415502740.
10. VELLUTI, S. An analysis of the legal obligations of the EU stemming from its international trade agreements. *EUSA Biennial Conference „The EU After the Crisis: Phoenix or Albatross?“* 2015. 17 s.

11. HAZELZET, H. *Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?* Discussion Paper No. 64 B. Netherland: ECDPM, 2005. 16 s. ISSN 1571-7577.
12. REID, E. *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade: Lessons from the EU Experience*. 1. vydání. Hart Publishing, 2015. 324 s. ISBN 978-1841138268.
13. MOBERG, A. *What Constitutes a Breach of the EC's Conditionality Clause?* Forsking om Europafrågors vid Göteborgs Universitet, 2009. 19 s. ISBN 978-91-89608-26-7.
14. MILLER, V. The Human Rights Clause in the EU's External Agreements. *Research paper*, č. 04/33, 2004. 78 s. ISSN 1368-8456.
15. SALTNES, J. *The EU's implementation of the human rights and democracy clause in the Cotonou-agreement: questioning the status quo*. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2012. 25 s.
16. EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *Canada and EU* [online]. eeas.europa.eu, 10. května 2016 [cit. 10. prosince 2017]. Dostupné na: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/640/canada-and-eu_en>.
17. EUROPEAN COMMISSION. *Bilateral agreements with countries outside the EU* [online]. ec.europa.eu, [cit. 11. ledna 2018]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements_en>.
18. EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *Human rights and democracy in the world – Report on EU Action in 2011*. European External Action Service, 2012. 322 s.
19. RADA EVROPSKÉ UNIE. Závěry Rady o Burundi [online]. consilium.europa.eu, 15. února 2016 [cit. 15. března 2018]. Dostupné na: <<http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2016/02/15/fac-burundi-conclusions/>>.
20. EGAN, A., PECH, L. Respect for Human Rights as a General Objective of the EU's External Action. *Working paper*, č. 161, 2015. 23 s. Dostupné na: <https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2015/161eganpech>.
21. KUBE, V. The European Union's External Human Rights Commitment: What is the Legal Value of Article 21 TEU? *EUI Department of Law Research Paper*, č. 10. 2016, 29 s. ISSN 1725-6739. Dostupné na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/40426/LAW_2016_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

22. COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES. Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between community and third countries. COM (95) 216, 23.5. 1995, Bruseels. Dostupné na: http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/com1995_0216en.pdf

Právní předpisy

1. Rozhodnutí Rady 2004/793/ES ze dne 15. listopadu 2004, o uzavření konzultací s Republikou Togo podle článku 96 dohody z Cotonou. Úřed. věst. L 349/17, 25. listopadu 2004.
2. Rozhodnutí Rady 2010/371/EU ze dne 6. června 2010, o uzavření konzultací s Madagaskarskou republikou podle čl. 96 dohody z Cotonou. Úřed. věst. L 169/13, 3. července 2010.
3. Rozhodnutí Rady 2011/492/EU ze dne 18. července 2011 o uzavření konzultací s Republikou Guinea-Bissau podle článku 96 Dohody o partnerství mezi členy skupiny afrických, karibských a tichomořských států na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé. Úřed. věst. L 203/2, 6. srpna 2011.
4. Čl. 218 (6)(a) Smlouvy o fungování Evropské unie. Úřed. věst. C 202, 7. června 2016.

Soudní rozhodnutí

1. Evropský soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1996, *Portugal v Council*, C-268/94 Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0268&from=EN>.

Vnější dohody

1. Čl. 1 Rámcová dohoda o partnerství a spolupráci mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Filipínskou republikou na straně druhé. Úřed. věst. L 343/3, 22. prosince 2017.
2. Čl. 2 Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Moldavskou republikou na straně druhé. Úřed. věst. L 260/4, 30. srpna 2014.
3. Čl. 86 Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Libanonskou republikou na straně druhé. Úřed. věst. L 143, 30. května 2006.

4. Čl. 28 Dohoda o strategickém partnerství mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Kanadou na straně druhé. Úřed. věst. L 329, 3. prosince 2016.
5. Čl. 96 (2) (b) Dohoda o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé, podepsaná v Cotonou dne 23. června 2000. Úřed. věst. L 137, 15. prosince 2000.
6. Čl. 224 (1) Dohoda o hospodářském partnerství mezi státy CARIFORA na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé. Úřed. věst. L 289, 30. října 2008.
7. Čl. 229 (1) Dohoda o hospodářském partnerství mezi státy CARIFORA na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé. Úřed. věst. L 289, 30. října 2008.
8. Čl. 6 (1) Dohoda zakládající přidružení mezi Evropskou unií na straně jedné a Střední Amerikou na straně druhé. Úřed. věst. L 346, 15. prosince 2012.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá doložkami o lidských právech ve vnějších dohodách EU jako nástrojem ochrany lidských práv. Cílem práce je zhodnotit efektivitu unijní politiky klauzulí o lidských právech z hlediska ochrany lidských práv a odpovědět na otázku, zda tento nástroj umožňuje EU plnit vlastní lidskoprávní závazky, které získala s platností Lisabonské smlouvy. Práce nastíní původ vzniku doložky o lidských právech, její postupné formování a současný stav politiky. Dále se zabývá pokrytím vnějších smluv lidskoprávními doložkami, zejména jeho nedostatky. Třetí část práce analyzuje jednotlivá ustanovení doložky, popisuje jejich vlastnosti a hodnotí jejich nastavení z hlediska ochrany lidských práv. V poslední části se práce zabývá implementací a kontrolou implementace doložky a jejím vynucováním. Závěr práce je věnován dosavadní aplikaci klauzule o lidských právech v praxi.

Abstract

This thesis deals with human rights clauses in EU external agreements as a tool for protecting human rights. The aim of this work is evaluation of effectiveness EU's policy of human rights clauses from the perspective of the protection of human rights and answer a question whether this instrument enables the EU to fulfill its own human rights commitments that it has gained with the Lisbon Treaty. The paper outlines the origin of the human rights clause, its gradual formation and the current state of politics. It also deals with the coverage of external agreements by human rights clauses, especially its shortcomings. The third part of the thesis analyzes the individual provisions of the clause, describes their features and evaluates their settings in terms of protection of human rights. In the last part, the thesis deals with the implementation and control of implementation of the clause and its enforcement. The conclusion of the thesis is devoted to the application of the human rights clause in practice.

Klíčová slova

doložky o lidských právech, lidská práva, vnější dohody, klauzule o podstatném prvku, klauzule o nevykonání, vhodná opatření

Key words

Human rights clause, human rights, external agreements, essential elements clause, non-execution clause, appropriate measures

Příloha č. 1

Přehled vnějších smluv obsahující doložku o lidských právech

Tabulka: vlastní zpracování autora

Evropsko-středomořská dohoda o přidružení s Alžírskem (2005)
Evropsko-středomořská dohoda o přidružení s Egyptem (2004)
Evropsko-středomořská dohoda o přidružení s Izraelem (2000)
Evropsko-středomořská dohoda o přidružení s Jordánskem (2002)
Evropsko-středomořská dohoda o přidružení s Libanem (2006)
Evropsko-středomořská dohoda o přidružení s Marokem (2000)
Prozatímní dohoda o přidružení s Palestinskou samosprávou (1997)

Dohoda o stabilizaci a přidružení s Albánií (2006)
Dohoda o stabilizaci a přidružení s Bosnou a Hercegovinou (2015)
Dohoda o stabilizaci a přidružení s Kosovem (2016)
Dohoda o stabilizaci a přidružení s Makedonií (2004)
Dohoda o stabilizaci a přidružení s Černou Horou (2010)
Dohoda o stabilizaci a přidružení se Srbskem (2013)

Dohoda o partnerství a spolupráci s Ruskem (1997)
Komplexní a posílená dohoda o partnerství s Arménií (2017)
Dohoda o partnerství a spolupráci s Ázerbájdžánem (1999)
Dohoda o posíleném partnerství a spolupráci s Kazachstánem (2016)
Dohoda o partnerství a spolupráci s Kyrgyzstánem (1999)
Dohoda o partnerství a spolupráci s Uzbekistánem (1999)
Dohoda o partnerství a spolupráci s Tádžikistánem (2010)
Prozatímní dohoda o obchodu a obchodních záležitostech s Turkmenistánem (2010)

Dohoda o přidružení s Ukrajinou (2014)
Dohoda o přidružení s Moldavskem (2014)
Dohoda o přidružení s Gruzii (2014)

Dohoda o hospodářském partnerství, politické koordinaci a spolupráci s Mexikem (2000)
Dohoda o přidružení s Chile (2005)
Meziregionální rámcová dohoda o spolupráci se státy MERCOSUR (1995)
Rámcová dohoda o spolupráci s Paraguayí (1992)
Rámcová dohoda o obchodní a ekonomické spolupráci s Argentinou (1990)
Rámcová dohoda o spolupráci s Brazílií (1992)
Rámcová dohoda o spolupráci s Uruguayí (1992)
Dohoda o spolupráci mezi Evropským hospodářským společenstvím na jedné straně a Kartagenskou dohodou a jejími členskými státy, Bolívií, Kolumbií, Ekvádorem, Peru a Venezuelou, na straně druhé (1993)
Dohodou o politickém dialogu a spolupráci s Andským společenstvím a jeho členskými státy (2003) – dosud nevstoupila v platnost
Obchodní dohoda s Kolumbií a Peru (2012)
Dohoda o přidružení se Střední Amerikou (2012)
Dohoda o politickém dialogu a spolupráci s Kostarikou, Salvadorem, Guatemalou, Hondurasem, Nikaraguou a Panamou (2003)

Rámcová dohoda pro obchod a spolupráci s Jižní Koreou (1996)
Rámcová dohoda o komplexním partnerství a spolupráci s Vietnamem (2016)
Dohoda o spolupráci s Indií (1993)
Dohoda o spolupráci s Nepálem (1996)
Dohoda o spolupráci s Kambodžou (1999)
Dohoda o spolupráci se Srí Lankou (1994)
Dohoda o obchodu a spolupráci s Macaem (1992)

Dohoda o obchodu a spolupráci s Bangladéšem (2000)
Dohoda o spolupráci s Laosem (1997)
Dohoda o spolupráci s Pákistánem (2001)
Dohoda o spolupráci s Afghánistánem (2017)
Rámcová dohoda o komplexním partnerství a spolupráci s Indonésií (2014)
Rámcová dohoda o partnerství a spolupráci s Filipínskou republikou (2018)
Dohoda o partnerství a spolupráci s Thajskem (dosud neplatí)
Dohoda o partnerství a spolupráci se Singapurem (dosud neplatí)
Dohoda o partnerství a spolupráci s Malajsií (dosud neplatí)

Dohoda o partnerství a spolupráci s Irákem (2012)
Dohoda o spolupráci s Jemenem (1997)

Dohoda z Cotonou (2000)
Dohodou o obchodu, rozvoji a spolupráci s Jihoafrickou republikou (1999)
Dohoda o politickém dialogu a spolupráci s Kubou (2016)

Dohoda o strategickém partnerství s Kanadou (2017)
Dohoda o partnerství, vztazích a spolupráci s Novým Zélandem (2016)
Rámcová dohoda s Austrálií (2017)