

2. Univerzální systém ochrany lidských práv

Moderní mezinárodněprávní ochrana lidských práv začíná až na konci 2. světové války jako reakce mezinárodního společenství na nebyvalý rozsah a hloubku zločinů fašistických mocností, zejména hitlerovského Německa, které provádělo masové vraždění nejen politických odpůrců, ale též celých rasových či etnických skupin. Již prohlášení celé protifašistické aliance „Spojených národů“ z 1. 1. 1942 vyslovuje přesvědčení, že úplné vítězství nad nepřítelem je nezbytné „k obraně života, svobody, nezávislosti a náboženské svobody, stejně jako lidských práv a spravedlnosti v jejich vlastních i jiných zemích“.⁶

2.1 Charta OSN a její systém ochrany lidských práv

Ještě před úplným skončením války na jaře 1945 se konala v San Francisku konference o poválečném uspořádání světa a budování nové světové organizace. I když zakládající konference OSN nepřijala kvůli neochotě velmocí návrhy některých států na vypracování a začlenění „Mezinárodní listiny práv“ (*International Bill of Rights*) přímo do Charty OSN, přesto se odkaz na lidská práva dostal do její Preambule a šesti článků.⁷ Z nich stojí za zmínění v první řadě čl. 1, kde se mezi cíle Spojených národů zařazuje „podporování a posilování úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“ v souvislosti s úkoly v oblasti hospodářské, sociální a kulturní. O úctě k lidským právům a základním svobodám se zmiňuje Charta OSN ještě v čl. 55 (v souvislosti s úkoly Hospodářské a sociální rady). Z čl. 56 pak vyplývá pro všechny členské státy závazek, že budou společně i jednotlivě jednat v součinnosti s Organizací, aby bylo dosaženo cílů stanovených v předchozím článku.

Na základě čl. 68 Charty Hospodářská a sociální rada OSN (ECOSOC) zřídila jako svůj pomocný orgán Komisi pro lidská práva. Jedním z prvních úkolů nové Komise se pak stalo vypracování návrhu listiny práv. Rozdílné názory na právní povahu připravovaného dokumentu (deklarace nebo úmluva) vyústily v rozhodnutí Komise, přijaté na jejím 2. zasedání koncem r. 1947, vypracovat Deklaraci, úmluvu (pod názvem Pakt) i implementační mechanismy, kteréžto tři dokumenty by měly dohromady tvořit „Meziná-

⁶ Srov. Buergenthal, T., Kiss, A. op. cit. 4, s. 12–13.

⁷ Viz Flegl, V. Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 1–3.

rodní listinu práv“. V dalším roce byl dopracován návrh rezoluce, který pak pod názvem Všeobecná deklarace lidských práv přijalo Valné shromáždění 10. 12. 1948.⁸

Všeobecná deklarace je prvním mezinárodním instrumentem obecné povahy, vyhlášeným katalogem práv přiznaných každému jednotlivci. Čl. 1 vyhláší, že „všichni lidé se rodí svobodní a rovni v důstojnosti i právech“. Přírozenoprávní inspiraci zjevnou v Preambuli a úvodním článku doplňuje na konci Deklarace čl. 28, který na druhé straně připomíná, že „každý má právo na to, aby vládl takový společenský a mezinárodní řád, ve kterém by práva a svobody, stanovené v této deklaraci, byly plně uskutečněny“. Mezi těmito dvěma principy je 26 článků vyhlášených ve stručné podobě (bez upřesňujících kritérií pro jejich aplikaci) jak občanská a politická práva (čl. 2–21), tak hospodářská, sociální a kulturní práva (čl. 22–27). Třebaže díky lakonické formulaci se deklarovaná práva mohou jevit jako absolutní, není tomu tak. Čl. 29 odst. 2 uznává právo států podrobit jejich výkon „omezením, která stanoví zákon výhradně proto, aby bylo zajištěno uznání zachování práv a svobod ostatních a vyhověno spravedlivým požadavkům morálky, veřejného pořádku a obecného blaha v demokratické společnosti“.

Jak známo, Všeobecná deklarace není mezinárodní smlouva, byla přijata ve formě rezoluce Valného shromáždění OSN, jež má pouze doporučující povahu. Nehledě na tuto formu, její obsah přesáhl svým významem i řadu právně perfektních smluv. Dnes proto při hodnocení Všeobecné deklarace převládá spíše důraz na její faktický význam, který sehrála v procesu internacionalizace lidských práv. Jakkoliv názory nauky nejsou jednotné, většinou se uvádějí dvě základní koncepce, které však nejsou neslučitelné. Podle prvního pohledu musí být Všeobecná deklarace považována za autentický výklad ustanovení Charty OSN, která se týká lidských práv. Druhá koncepce jde ještě dále a dovozuje z četných odkazů v později přijímaných dokumentech i samotné praxe států a mezinárodních organizací, že Všeobecná deklarace nebo alespoň některá v ní vyhlášená práva se stala součástí mezinárodního obyčejového práva. Realistický pohled na dosavadní praxi států ovšem spíše nabádá nepovažovat zatím Všeobecnou deklaraci jako celek za obyčejové mezinárodní právo, i když některá tam zakotvená lidská práva tuto povahu již mít mohou. Přesto je politický i právně interpretační význam Všeobecné deklarace nesporný. Stala se rovněž inspirací a východiskem pro novější právně závazné mezinárodní instrumenty, přijímané na univerzální i regionální úrovni. Její význam spočívá ovšem ve formulaci univerzálních standardů lidských práv, které jsou univerzální, ale zcela postrádá kontrolní mechanismy. Ty se vytvořily teprve později (převážně smluvní cestou) a mají různou podobu v rámci OSN a na regionální úrovni.

⁸ GA res. 217/III (10. 12. 1948); český text viz *Flegl*, V. op. cit. 7, s. 25–29.

2.2 Mezinárodní pakty lidských práv

V období po přijetí Všeobecné deklarace pokračovala práce OSN na návrhu Paktu a implementačního mechanismu k němu. Navzdory původnímu záměru vypracovat jedinou úmluvu, která by zahrnovala vedle občanských a politických i hospodářská, sociální a kulturní práva, po složitých diskusích v Komisi pro lidská práva i Třetím výboru Valného shromáždění (1950–1952) bylo rozhodnuto ve prospěch dvou samostatných instrumentů. Stoupenci rozdělení návrhu článků do dvou Paktů argumentovali, že občanská a politická práva jsou soudně vynutitelná a přímo aplikovatelná, neboť zavazují státy chránit jednotlivce před protiprávními zásahy ze strany státních orgánů. Hospodářská, sociální a kulturní práva naopak mohou být realizována jen postupně, protože vyžadují pozitivní jednání ze strany státu a závisí na vnitřních i mezinárodních ekonomických podmínkách. Proti tomu bylo namítáno, že nelze lidská práva přesně rozdělit do různých kategorií a že nesmí být hierarchicky tříděna. Všechna lidská práva jsou důležitá, a proto mají být chráněna a rozvíjena současně.⁹

Z praktického hlediska však rozdělení materie do dvou Paktů souvisí zejména s rozdílným implementačním mechanismem obou skupin práv. Systém mezistátních stížností, popř. individuálních stížností (podle Opčního protokolu) byl vyhrazen pro případy porušování občanských a politických práv, zatímco pro kontrolu postupné realizace hospodářských, sociálních a kulturních práv byla zvolena procedura podávání zpráv. Přesto byly oba Pakty, chápané jako celek, přijaty společně Valným shromážděním OSN a otevřeny k podpisu 16. 12. 1966.¹⁰

2.2.1 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Obsah tohoto Paktu, který sice vychází ze Všeobecné deklarace lidských práv, ale je bohatší a přesněji vyjádřený, se skládá z Preambule a 53 článků rozdělených do šesti částí. První z nich tvoří čl. 1 věnovaný právu národů na sebeurčení (shodně ustanovení obsahuje i čl. 1 druhého z Paktů). Na první pohled je zřejmá odlišnost tohoto kolektivního práva, o jehož významu v obecném mezinárodním právu jinak není pochyb, od ostatních, individuálních práv. Kromě toho může vyvolat problémy i rozsah tohoto článku. Z jeho formulace i přípravných prací však vyplývá, že Pakt neposkytuje právo na sebeurčení národnostním menšinám; kterým přiznává pouze určitá práva v oblasti kulturní a jazykové (čl. 27).

⁹ Srov. *McGoldrick*, D. The Human Rights Committee. Its Role in the Development of International Covenant on Civil and Political Rights. Oxford: Clarendon Press, 1991, s. 11–12.

¹⁰ Vyhl. FMZV č. 120/1976 Sb.; srov. též *Flegl*, V. op. cit. 7, s. 30 an.

II. část (čl. 2–5) obsahuje obecná ustanovení vztahující se ke všem konkrétním právům upraveným v Paktu. Čl. 2 tak představuje obecný závazek státu respektovat a zajistit práva uvedená v Paktu všem jednotlivcům na jeho území a pod jeho jurisdikcí, přijmout nezbytná zákonodárná či jiná opatření k realizaci těchto práv, jakož i účinné opravné prostředky, a zajistit, aby příslušné orgány tuto nápravu prosazovaly. Již tato formulace naznačuje, že z hlediska mezinárodního práva jde v Paktu v zásadě o závazky znějící na výsledek.¹¹ Smyslem čl. 3 je zajistit „stejná práva mužů a žen na požívání všech občanských a politických práv stanovených v tomto Paktu“. Ustanovení čl. 5 odst. 1 vylučuje použití Paktu jako ospravedlnění k potlačení některého z práv nebo k jejich omezení ve větším rozsahu, než tento Pakt stanoví. Odstavec 2 pak zakazuje omezení práv uznávaných ve kterémkoli smluvním státě pod záminkou, že Pakt taková práva neuznává nebo je uznává v menším měřítku.

Za bližší pozornost stojí derogační ustanovení čl. 4:

„Je-li za mimořádné situace, která je úředně vyhlášena, ohrožen život národa, mohou státy, smluvní strany Paktu, přijmout opatření zmírňující jejich závazky podle Paktu v rozsahu, který si vyžadují potřeby takové situace za podmínky, že tato opatření nejsou v rozporu s jejich jinými závazky podle mezinárodního práva a neznamenaají diskriminaci podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství nebo sociálního původu.“

Podle odst. 2 se však nelze odchýlit od sedmi tam vyjmenovaných článků. Pro případ použití derogačního ustanovení (odst. 1) se vyžaduje notifikace ostatních smluvních stran Paktu prostřednictvím generálního tajemníka OSN (odst. 3).

III. část (čl. 6–27) obsahuje katalog občanských a politických práv. Zákaz derogace podle čl. 4 odst. 2 se vztahuje především na základní, kogentně chráněná lidská práva, jako je právo na život (čl. 6), zákaz mučení a krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu (čl. 7) a zákaz otroctví a nevolnictví (čl. 8 odst. 1 a 2). Dále se k nim přiřazují zákaz uvěznění pro neschopnost dostát smluvnímu závazku (čl. 11), zákaz retroaktivní aplikace trestního práva (čl. 15), právo každého na uznání jeho právní osobnosti (čl. 16) a svobodu myšlení, svědomí a náboženství (čl. 18).

Toto „tvrdé jádro“ materiálního práva Paktu doplnil Druhý dodatkový protokol (1989),¹² který stanovil zákaz trestu smrti. V rámci jurisdikce státu, který je smluvní stranou Protokolu, nesmí být nikdo popraven a každý takový stát musí přijmout nutná opatření ke zrušení trestu smrti (čl. 1). K tomuto Protokolu nejsou přípustné jiné výhrady než ta, která umožní uložit trest smrti v době války ve shodě s rozsudkem za nejtěžší vojenské trestné činy spáchané v době války (čl. 2).

¹¹ Srov. Čepelka, Č. Mezinárodněprávní ochrana lidských práv. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 1990, č. 5, s. 7–8.

¹² Text viz Flegl, V. op. cit. 7, s. 46.

Ostatní články stanoví právo na svobodu a osobní bezpečnost (čl. 9), lidské zacházení s osobami zbavenými svobody (čl. 10), svobodu pohybu a pobytu (čl. 12), podmínky vyhoštění cizinců nacházejících se legálně na území státu (čl. 13), právo na spravedlivý proces (čl. 14), právo na ochranu soukromí (čl. 17), svobodu názoru a projevu (čl. 19), zákaz válečné propagandy nebo podněcování národní, rasové nebo náboženské nenávisti (čl. 20), právo na pokojné shromažďování (čl. 21), právo na svobodu sdružování a zakládání odborů (čl. 22), právo na uzavření manželství a ochranu rodiny (čl. 23), určitá práva dětí (čl. 24), volební a některá jiná politická práva občanů (čl. 25), právo na rovnost před zákonem a stejnou ochranu bez jakékoli diskriminace (čl. 26) a konečně práva příslušníků etnické, náboženské nebo jazykové menšiny (čl. 27). Pro většinu článků je typická tato struktura:

1. nejprve obecná proklamace daného práva, po níž následuje
2. podrobnější formulace jednotlivých aspektů tohoto práva a
3. případně i dovolená omezení takového práva.¹³

Část IV. upravuje kontrolní mechanismus Paktu. Výbor pro lidská práva zřízený na základě čl. 28 je – na rozdíl od Komise pro lidská práva, která jako politický orgán složený ze zástupců států funguje přímo na základě Charty OSN – nezávislým smluvním orgánem složeným z 18 expertů, státních příslušníků smluvních stran Paktu, avšak zvolených a působících jako soukromé osoby.

Funkce Výboru pro lidská práva jsou stanoveny v Paktu a Opčním protokolu. V první řadě Výbor plní funkce v rámci obligatorní procedury podle čl. 40, kdy státy podávají „zprávy o opatřeních, přijatých k uvedení práv uznávaných v tomto Paktu v život, a o pokroku, jehož bylo při užívání těchto práv dosaženo“. Výbor je prostuduje a pak předkládá své zprávy a „obecné připomínky“ (general comments) smluvním stranám Paktu. Výbor může tyto připomínky spolu s kopiemi zpráv obdržených od států předat také Hospodářské a sociální radě. Zprávy států ani „obecné připomínky“ Výboru se ovšem nezabývají jednotlivými případy porušení lidských práv, nýbrž se týkají celkové situace v dodržování závazků vyplývajících z Paktu (nejen pokud jde o přijatá legislativní opatření, ale i jejich praktickou realizaci) v té které zemi. Tato procedura představuje dialog mezi státem a Výborem, který

¹³ Srov. např. čl. 19: „1. Každý má právo zastávat svůj názor bez překážky.

2. Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.

3. Užívání práv uvedených v odstavci 2 tohoto článku s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost. Může proto podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaké stanoví zákon a jež jsou nutná:

a) k respektování práv nebo pověstí jiných;
b) k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.“

může v nejlepším případě napomoci tomu, aby napříště práva stanovená v Paktu nebyla v daném státě porušována. Proto nelze její efektivnost přeceňovat.²

V případě druhého kontrolního mechanismu Paktu (podle čl. 41 a 42) se jedná o fakultativní proceduru, která se může uplatnit pouze ve vztazích mezi státy, které učinily prohlášení, že uznávají „příslušnost Výboru přijmout a posoudit oznámení jednoho státu o tom, že jiný stát neplní své závazky podle tohoto Paktu“. Výbor pak poskytne těmto státům dobré služby, „aby se dosáhlo přátelského urovnání na základě respektování lidských práv a základních svobod“ [čl. 41 odst. 1(e)]. Pokud se nedosáhne urovnání podle čl. 41, může Výbor s předběžným souhlasem dotčených států jmenovat podle čl. 42 ad hoc Smírčí komisi, která bude usilovat o řešení záležitosti. V praxi se však mechanismus mezistátních stížností zatím neuplatnil, a tak nelze o jeho efektivitě vůbec hovořit.¹⁴

2.2.2 Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech

Druhá fakultativní procedura byla zavedena Opčním protokolem (1966)¹⁵ k přijímání a projednávání individuálních stížností. Klíčovým ustanovením zakládajícím příslušnost Výboru pro lidská práva je čl. 1, podle kterého

„*Stát, smluvní strana Paktu, který se stane smluvní stranou tohoto protokolu, uznává příslušnost Výboru dostávat a posuzovat oznámení od jednotlivců, podléhajících jeho jurisdikci, kteří si stěžují, že se stali obětmi porušení některého z práv stanovených v Paktu státem, smluvní stranou Paktu. Výbor nepřijme oznámení, jestliže se týká státu, smluvní strany Paktu, který není smluvní stranou tohoto protokolu.*“

Čl. 2 požaduje, aby stěžující si jednotlivci nejdříve vyčerpali všechny dostupné vnitrostátní opravné prostředky. Jejich nevyčerpání je však důvodem pro označení oznámení za nepřijatelné pouze tehdy, jde-li o skutečně dostupné a efektivní remedury. Podle názoru Výboru leží na státu prokázat efektivnost opravných prostředků, jejichž nevyčerpání namítá, a jejich dostupnost, která musí být dostatečně zřejmá.¹⁶ Stěžující si jednotlivci musí naopak prokázat, že vyčerpali všechny údajně dostupné opravné prostředky, nebo že tyto prostředky nejsou efektivní, anebo že tu byly zvláštní okolnosti, které ho zbavily této povinnosti. To přichází v úvahu tam, kde se řízení nerozumně prodlužuje [čl. 5 odst. 2(b)], nebo opravné prostředky byly v daném případě „nepoužitelné“ či „zcela teoretické a úplně neúčinné“.¹⁷

¹⁴ Srov. *McGoldrick, D.* op. cit. 9, s. 50.

¹⁵ Vyhl. FMZV č. 169/1991 Sb.; srov. *Flegl, V.* op. cit. 7, s. 43–45.

¹⁶ Srov. *McGoldrick, D.* op. cit. 9, s. 188–189.

¹⁷ *Ibid.*, s. 191–193.

Kromě toho podle čl. 3 Výbor považuje za nepřijatelné oznámení, „jestliže je anonymní, považuje-li je za zneužití práva nebo je-li oznámení neslučitelné s ustanovením Paktu“. Otázka neslučitelnosti oznámení s ustanoveními Paktu pak souvisí s kritérii věcné, osobní, časové a místní příslušnosti Výboru.

a) Kompetence *ratione materiae*

Výbor je příslušný posuzovat pouze oznámení týkající se tvrzeného porušení některého z práv uvedených v Paktu. Proto byly například odmítnuty jako nepřijatelné stížnosti na porušení práva vlastnického, nadměrné zdanění apod.,¹⁸ nebo na trestní postih za odmítnutí vojenské služby z důvodu přesvědčení, jelikož domnělé porušení čl. 18 a 19 bylo vyvráceno s poukazem na čl. 8 odst. 3(c)(ii).¹⁹ Komplikovanější otázky vyvstaly v souvislosti se stížnostmi na porušení čl. 26 (obecný zákaz diskriminace)²⁰ v několika případech týkajících se sociálního zabezpečení v Nizozemí.²¹ Stát namítal, že tohoto článku se lze podle Opčního protokolu dovolávat jen ve sféře občanských a politických práv, kdežto pro hospodářská, sociální a kulturní práva smluvní strany zvolily odlišný implementační mechanismus. Výbor však došel k závěru, že článek 26 „... sám neobsahuje žádný závazek, pokud jde o záležitosti, které mohou být legislativně upraveny. Tak například neukládá žádnému státu vydat právní předpisy o sociálním zabezpečení. Když však je v rámci výkonu svrchované moci státu taková legislativa přijata, pak musí být v souladu s článkem 26 Paktu.“²²

Tím se otevírá podstatně širší prostor pro aplikaci zákazu diskriminace, než je tomu podle Evropské úmluvy o lidských právech. Podle opakovaně vyjádřeného názoru Výboru pro lidská práva ne každý rozdíl v zacházení může být považován za diskriminační podle článku 26 Paktu. Nerovnost v zacházení nenaplníje zakázanou diskriminaci, pokud se zakládá na rozumných a objektivních důvodech. Výbor na základě tohoto testu dospěl ve svých rozhodnutích č. 516/1992 z 16. 7. 1995 (*Šimunek a spol.*) a č. 586/1994 z 23. 7. 1996 (*Adam*), jakož i několika dalších stížnostech proti České republice k závěru, že v případě zákona č. 87/1991 Sb. není dán žádný rozumný důvod, který by odůvodnil rozlišování mezi obětmi konfiskace z titulu občanství (v prvním případě navíc ještě i trvalého pobytu). Účinky tohoto zákona, v důsledku nichž byli stěžovatelé vyloučeni z možnosti restituce nebo odškodnění, představují podle Výboru porušení článku 26 Paktu ze strany České republiky.²³

¹⁸ *I. M. v. Norsko*, doc. A/38/40, s. 241.

¹⁹ *L. T. K. v. Finsko*, doc. A/40/40, s. 240.

²⁰ „Všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu bez jakékoli diskriminace. Zákon zakáže jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.“

²¹ Srov. doc. A/42/40, s. 139, 151, 160.

²² *Ibid.*, s. 139.

²³ Srov. dok. OSN CCPR/C/54/D/516/1992; CCPR/C/53/D/586/1994.

Podobné konstatování se objevilo v nedávno rozhodnutém a dosti sporném případě č. 747/1997 z 2. 11. 2001 (Walderode), kde šlo ovšem o spor o restituci pozemkového majetku, konfiskovaného podle dekretu prezidenta republiky č. 12/1945, na základě zákona č. 243/1992 Sb.²⁴

b) Kompetence *ratione personae*

Tato otázka má dva aspekty: kdo a proti komu může podat oznámení k Výboru. Z čl. 1 jasně vyplývá, že stěžovat si lze pouze na stát, který je současně smluvní stranou Paktu i Opčního protokolu. Podle Výboru smluvní strana „není zbavena svých závazků podle Paktu, když některé z jejích funkcí jsou delegovány na autonomní orgány“.²⁵ Pokud jde o druhý aspekt, z čl. 1 se podává, že stěžujícím si může být jednotlivce, popř. více jednotlivců, přičemž nezáleží, zda je příslušníkem dotčeného státu, jiné smluvní strany, třetího státu, nebo třeba i bezdomovcem. Jednací řád Výboru připouští, aby bylo přijato i oznámení podané ve prospěch domnělé oběti, když se zdá, že není s to, podat oznámení sama.²⁶ Dostí liberální přístup v tomto směru uplatňuje Výbor vůči rodinným příslušníkům poškozených. Na rozdíl od Evropské úmluvy však Opční protokol nepřipouští oznámení podané různými sdruženími nebo nevládními organizacemi.²⁷

c) Kompetence *ratione temporis*

Výbor pro lidská práva rozhodl, že se může zabývat jen těmi porušeními, jež nastala až po vstupu Opčního protokolu v platnost pro daný stát (u původních smluvních stran to bylo 23. 3. 1976). Z tohoto striktního pravidla však Výbor postupně připouštěl výjimky v případech trvajících porušení, která siče začala před vstupem Paktu i Opčního protokolu v platnost, ale pokračovala i poté,²⁸ anebo když se následky porušení, představující samy o sobě porušení Paktu, projeví či trvají po vstupu obou instrumentů v platnost.²⁹ Pokud jde o lhůtu pro podání oznámení od okamžiku porušení, resp. vyčerpání opravných prostředků (data konečného vnitrostátního rozhodnutí), Opční protokol nestanoví – na rozdíl od pravidla šesti měsíců v Evropské úmluvě – žádný časový limit.

d) Kompetence *ratione loci*

Výbor může přijímat pouze oznámení podaná jednotlivci podléhajícími jurisdikci některé smluvní strany Opčního protokolu. Zpravidla jde o jednotlivce nacházející se a postižené na území takového státu. Pojem „pod jurisdikcí“ je

však širší než „na území“. Proto se Výbor někdy zabýval i stížnostmi jednotlivců, kteří se v době porušení nacházeli na území jiných států, jako v případech odmítnutí vydat či prodloužit pasy, nebo v případě *Lopez Burgos*, jenž byl unesen v Buenos Aires příslušníky uruguayských tajných služeb, mučen a posléze tajně převezen do Uruguaye, kde byl v neveřejném procesu odsouzen.³⁰

Po rozhodnutí o přijatelnosti Výbor upozorní stát, který se měl dopustit porušení některého ustanovení Paktu, na každé oznámení předložené podle Opčního protokolu. Podle čl. 4 odst. 2 obviněný stát „předloží Výboru do šesti měsíců písemné vysvětlení nebo prohlášení objasňující tuto záležitost a informuje jej o případných opatřeních k nápravě, která učinil“. Výbor pak posoudí oznámení a všechny písemné informace, které dostal od jednotlivce a dotyčné smluvní strany, a nakonec sdělí svůj názor státu a jednotlivci (čl. 5). Tyto „názory“ či „konstatování“ přijaté Výborem jsou publikovány v příloze výroční zprávy, kterou Výbor předkládá podle čl. 45 Paktu.

Když se novější názory Výboru svou formulací podobají rozsudkům, nebo konstatují povinnost státu jak ve vztahu ke konkrétnímu postiženému jednotlivci, tak i obecně, přijetím vhodných opatření předejít opakování podobných porušení, těmto názorům nicméně chybí právní relevance závazného rozsudku. Proto spíše než názory spjaté s činností Výboru obdobu mezinárodního soudnictví³¹ má opodstatnění její označení za smírčí (mediační) formu řešení sporu.³² Ato i přes značnou autoritu vyplývající též z toho, že jde o orgán složený z nezávislých expertů rozhodujících převážně na základě právních, nikoli politických kritérií. Je totiž zřejmé, že menší rozsah pravomocí kontrolního orgánu (zejm. to, že může pouze přijmout pro stát nezávazný výrok) je mnohdy nepřímou úměrou jeho „odvaze“ při extenzivní interpretaci mezinárodněprávních norem i výsledné kvalifikaci posuzovaného chování. To může tento orgán svádět k určité projekci vlastních představ *de lege ferenda* do výroku o porušení mezinárodního závazku. Naproti tomu soudní orgány bývají obecně „konzervativnější“ a více se drží pozitivního práva.³³

Tento závěr potvrzuje i pohled na výkon „rozhodnutí“ Výboru pro lidská práva, která ani svým označením (*constatations*), ani svou právní povahou nejsou obdobou závazných rozsudků. Přesto se Výbor nespokojí s vyjádřením svého názoru o porušení Paktu, ale informuje stát o tom, která opatření má provést a následně kontroluje jejich realizaci. Jde o implicitní pravomoc Výboru, která se však též dovozuje z výkladu slova „posuzovat“ oznámení jednotlivců v preambuli a čl. 1 Opčního protokolu a jež byla zakotvena i v jednacím řádu Výboru. I když zvláště novější praxe Výboru dodala tomuto mechanismu vyšší věrohodnosti, přesto bývají odpovědi států velmi různé. Podle samotného Výboru státy uspokojivě plní pouze 25 % těchto rozhodnutí.³⁴

²⁴ Srov. dok. OSN CCPR/C/73/D/747/1997.

²⁵ B. d. B. v. Nizozemí, doc. A/44/42, s. 286.

²⁶ Srov. *McGoldrick*, D. op. cit. 9, s. 170.

²⁷ Srov. *Meron*, T. Human Rights Law-Making in the United Nations. A Critique of Instruments and Process. Oxford: Clarendon Press, 1986, s. 100–105.

²⁸ *Carballal* v. Uruguay, doc. A/36/40, s. 125.

²⁹ M. A. v. Itálie, doc. A/39/40, s. 190.

³⁰ Např. *Tomuschat*, Ch. Human Rights Committee, Summary Record (SR), 117, § 35; *Emacora*, F. SR 306, § 20.

³¹ Např. *Graefrath*, B. SR 7, § 1; Čepelka, Č. op. cit. 11, s. 14–15.

³² K tomu srov. *Malenovský*, J. op. cit. 3, s. 163.

³³ Srov. *Sudre*, F. op. cit. 1, s. 328.

popř. z jejich odpovědí je nanejvýš 1/3 uspokojivá.³⁵ Platí to i přesto, že Výbor pro lidská práva je nejvýznamnějším smluvním orgánem pro kontrolu lidských práv na univerzální úrovni, jemuž svěřilo kompetenci projednávat individuální stížnosti již 100 stran Opčního protokolu. Ostatní výbory založené jinými smlouvami nedosahují jeho významu, protože jsou specializovanější a jejich pravomoc posuzovat stížnosti jednotlivců uznalo méně států.

2.2.3 Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Tento Pakt³⁶ obsahuje podstatně více práv hospodářské, sociální a kulturní povahy než Všeobecná deklarace. Uznává ve své III. části (čl. 6–15) právo na práci, právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, právo na zakládání a vstup do odborových organizací podle vlastního výběru, právo na sociální zabezpečení, právo na ochranu rodiny, právo na přiměřenou životní úroveň, právo každého na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví, právo na vzdělání a právo účastnit se kulturního života a užívat plodů vědeckého pokroku. Ustanovení Paktu se liší od Všeobecné deklarace nejen počtem uznaných práv, ale i tím, že je podrobně vymezuje a často předvídá i etapy a nevhodnější postupy pro jejich realizaci.

Tak například podle čl. 13 Paktu je postupně zavádění bezplatného středškolského a vyššího vzdělání výslovně označeno za nevhodnější z volitelných prostředků k dosažení Paktem stanoveného výsledku, tj. zpřístupnění vzdělání pro každého. Obdobné formulace lze nalézt i v dalších člancích. Indikace vhodných prostředků k dosažení požadovaného výsledku však neznamená povinnost konkrétního chování. Na rozdíl od Paktu o občanských a politických právech totiž státy, které ratifikovaly Pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, přijaly spíše programové než bezprostředně vykonatelné závazky. U měkce formulovaných výsledkových závazků lze těžko konstatovat jednoznačné porušení a dovodit případnou odpovědnost státu. Ještě lépe než formulace jednotlivých práv vyjadřuje tento rozdíl obecné ustanovení čl. 2 odst. 1, podle kterého „Každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje podniknout při maximálním využití svých zdrojů samostatně i prostřednictvím mezinárodní součinnosti a spolupráce kroky hospodářské a technické k postupnému dosažení plného uskutečnění práv uznaných v tomto Paktu, a to všemi vhodnými prostředky, včetně přijetí zákonodárných opatření.“

³⁵ Srov. Drzemczewski, A., Tavernier, P. L'exécution des „décisions“ des instances internationales de contrôle dans le domaine des droits de l'homme, in: La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international. Paris: Pedone, 1998, s. 208.

³⁵ Ibid.

³⁶ Vyhl. FMZV č. 120/1976 Sb.; Flegl, V. op. cit. 7, s. 48.

Zároveň ovšem čl. 2 odst. 2 stanoví zákaz diskriminace v té podobě, že se smluvní strany zavazují, že „práva formulovaná v tomto Paktu se budou uskutečňovat bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního a sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení“. Poslední kritérium lze nepochybně aplikovat též na zákaz diskriminace z důvodu zdravotního postižení.³⁷ Nelze však realisticky očekávat, že všechny státy budou okamžitě realizovat všechna práva vyhlášená v tomto Paktu, která více než na legislativním zakotvení závisí na ekonomických možnostech každé země.

Proto také kontrolní mechanismus zavedený tímto Paktom je méně náročný než v případě Paktu politických práv s Opčním protokolem. Ve IV. části Paktu sociálních práv se smluvní strany pouze zavazují, že budou předkládat „zprávy o přijatých opatřeních a o pokroku dosaženém při dodržování práv uznaných v tomto Paktu“ (čl. 16 odst. 1). Na základě Paktu se však neztizuje speciální orgán (analogicky k Výboru pro lidská práva), ale všechny zprávy musí být předkládány generálnímu tajemníkovi OSN, který předá jejich kopie přímo k posouzení Hospodářské a sociální radě. Tento orgán svěřoval zprávy k projednání pracovní skupině složené z jeho členů, která předávala své názory zpět Radě, Komisi pro lidská práva OSN a těm odborovým organizacím systému OSN, které jsou příslušné pro některá z hospodářských, sociálních či kulturních práv (např. Mezinárodní organizace práce, UNESCO aj.). V letech 1976–1985 ovšem ECOSOC přijal řadu rezolucí, které vedly nakonec k vytvoření Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva, složeného z 18 expertů volených *ad personam*. Tento Výbor se poprvé sešel v r. 1987.³⁸

Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva za dobu své činnosti (něco přes 15 let) výrazně přispěl k rozpracování cílů a metod předkládání a posuzování zpráv států, a tím i k posílení tohoto kontrolního mechanismu.³⁹ I přes respektování zvláštností a možných obtíží při realizaci hospodářských, sociálních a kulturních práv je totiž nezbytné bojovat na mezinárodní i národní úrovni proti názorům, které by se pokoušely zpochybňovat, že jde o lidská práva, která vyplývají z právně závazné smlouvy, kterou je i tento Pakt.

³⁷ Srov. Vysokajová, M. Hospodářská, sociální, kulturní práva a zdravotně postižení. Praha: Karolinum, 2000, s. 35.

³⁸ Viz Buergenthal, T., Kiss, A. op. cit. 4, s. 31; srov. též Alston, Ph., Simma, B. First Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. American Journal of International Law, 1987, vol. 81, s. 747.

³⁹ Srov. Alston, Ph. Réalisation des droits économiques, sociaux et culturels: les fonctions de la présentation de rapports, in: Bulletin des droits de l'homme, 89/1, Nations Unies, New York, 1990, s. 7.

2.3 Orgány kontroly založené na základě Charty OSN a postupy použitelné při hrubém a systematickém porušování práv

a) Obecná politická kontrola

Kromě orgánů zřízených na základě jednotlivých smluv o lidských právech ke kontrole jejich realizace existují ještě orgány a kontrolní postupy odvozené z Charty prostřednictvím rezolucí hlavních orgánů OSN. Na prvním místě sem patří Komise pro lidská práva, jejíž vznik a počáteční činnost (velký podíl na tvorbě mezinárodních standardů lidských práv) byly zachyceny výše. Komise se postupem času zvětšovala (z 18 na 53 států) a přebírala úlohy Hospodářské a sociální rady v oblasti ochrany lidských práv. Jde ovšem o politický orgán, kde zasedají zástupci států vybíraných na základě určeného geografického rozdělení.

Komise pro lidská práva však není jedinou institucí toho druhu. Vedle ní působí od r. 1947 také Komise pro postavení žen, složená z 32 zástupců států.⁴⁰ Sehrála důležitou roli při přijímání rezolucí a iniciování programů usilujících odstranit nejen právní, ale i faktickou diskriminaci žen, podílela se na přípravě příslušných mezinárodních smluv. Dlouho se vůbec nemohla zabývat stížnostmi na porušování práv žen. Teprve počátkem 80. let ECOSOC uznal příslušnost této Komise k omezenému posuzování sdělení o takových porušeních.

Poslední z orgánů Subkomise pro boj proti diskriminaci a ochranu menšin byla ustavena jako pomocný orgán Komise pro lidská práva v r. 1947.⁴¹ Na rozdíl od ní je však Subkomise složena z 26 nezávislých odborníků, což přispívá k vyšší účinnosti její práce. V oblasti lidských práv a ochrany menšin provádí studie, činí doporučení i jinak pomáhá Komisi a Radě. Svůj mandát v praxi interpretuje spíše rozšiřujícím způsobem, a tak výrazně přispěla k rozvoji mimosmluvních postupů OSN sloužících ke kontrole dodržování lidských práv.

Od samého vzniku dostávala OSN množství stížností od jednotlivců i nevládních organizací na porušování lidských práv, aniž by měla mechanismus na jejich vyřizování. Již v r. 1947 totiž Komise pro lidská práva rozhodla (a Hospodářská a sociální rada potvrdila), že k tomu není kompetentní. Teprve po dlouhé době se prosadily zásadní změny, které přinesly dvě rezoluce ECOSOC č. 1235 (LXII) z 6. 6. 1967 a 1503 (LXVIII) z 27. 5. 1970. Zatímco prvá z rezolucí dala Komisi pro lidská práva i její Subkomisi příslušnost zabývat se situacemi systematického porušování lidských práv, jako politikou apartheidu či rasové diskriminace, rezoluce 1503 jim umožnila posuzovat všechna sdělení adresovaná OSN, která mohou odhalit existenci hrubých a systematických porušování lidských práv a základních svobod, o nichž jsou hodnověrné důkazy. Podle předepsané procedury může Subkomise rozhodnutím většiny svých členů přijatá sdělení spolu se stanovisky

⁴⁰ Viz Buergenthal, T., Kiss, A. op. cit. 4, s. 46.

⁴¹ Ibid., s. 45.

vlád a ostatními relevantními informacemi předat Komisi, která má dvě možnosti: buď provést podrobnou studii takové situace, nebo jmenovat zvláštní výbor pověřený vyšetřováním, pakliže k němu dá dotčený stát výslovný souhlas; byly vyčerpány vnitrostátní opravné prostředky a nejde o otázku, která by byla souběžně projednávána podle postupů založených dokumenty OSN a specializovaných organizací nebo regionálními úmluvami.

Je třeba zdůraznit, že se zde nejedná o systém individuálních stížností a že smyslem procedury není náprava konkrétního porušení práv jednotlivce. Stížnost sice může poslat každý jednatel (ani nemusí být obětí porušení), ale musí jít o celkovou situaci naplňující hrubé a systematické porušování lidských práv. Navíc řízení 1503 je nejen písemné a neveřejné, ale i důvěrné, takže stěžovatel není informován o dalším postupu. Komise však může předložit získané sdělení Hospodářské a sociální radě, popř. Valnému shromáždění, které mohou prostřednictvím veřejné debaty a přijímání rezolucí nanejvýš odsoudit příslušnou vládu za neplnění závazků z Charty OSN. Přesto jsou postupy podle rezolucí 1235 a 1503 často využívány, protože mnohdy představují jediný dostupný mezinárodní prostředek kontroly dodržování lidských práv.

b) Tematické procedury

Zároveň však tyto postupy nejsou dokonalé a vykazují mezery. Veřejná debata v Komisi o situaci představující systematické porušování lidských práv se v praxi ukázala jako průchodná pouze v případě politiky izolovaných států. Země s dostatečnou politickou podporou mohou zabránit, aby návrh na jmenování zpravodaje pro zkoumání situace v určité zemi získal většinu v Komisi a ECOSOC. Praxe ustavování zpravodajů pro jednotlivé země pak mohla být i kritizována jako selektivní a vytvářející dvojí standard. Odpovědi na tyto problémy ze strany Komise se stalo v letech 1980–1998 ustavení celkem 13 tzv. „tematických mechanismů“, tj. zpravodajů a pracovních skupin pro určitý problém. Jde o nezávislé zpravodaje a experty jmenované *ad personam*. Jejich úkolem je nejen zkoumat specifický problém na teoretické úrovni, ale posuzovat individuální případy v rámci svého předmětu činnosti a reagovat na ně.⁴²

Prvním z tematických mechanismů se stala Pracovní skupina pro násilná či nedobrovolná zmizení (1980), která svou činností (zprávami) významně přispěla k formulaci Deklarace OSN o ochraně všech osob před nedobrovolným mizením (1993) a na jejím základě i k utváření *opinio iuris* pro vznik obvyklých pravidel. Dalšími mechanismy jsou Zvláštní zpravodaj pro náboženskou nesnášenlivost, Pracovní skupina pro svévolná zbavení svobody, dále zvláštní zpravodajové pro „mimosoudní a svévolné popravky či exekuce na místě“, mučení, svobodu názoru a projevu, „soudobé formy rasismu, rasové

⁴² Srov. Rudolf, B. Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechts-kommission. Ihr Beitrag zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Berlin – Heidelberg – New York: Springer, 2000, s. 562–564.

diskriminace, xenofobie a související nesnášenlivostí“, prodej dětí, dětskou prostituci a pornografii, násilí vůči ženám. Některé mechanismy se zabývají otázkami na hranici mezi tradičními lidskými právy a jinými aspekty, včetně práv „třetí generace“. Sem patří zvláštní zpravodajové pro „nezávislost a ne-strannost soudců a právníků“, „negativní účinky nedovoleného pohybu a odkládání toxických a nebezpečných produktů a odpadů pro užívání lidských práv“ a „používání žoldnéřů jako prostředku k bránění výkonu práva národů na sebeurčení“. Od ostatních tematických mechanismů zřizovaných Komisí pro lidská práva se do značné míry odlišuje poslední z nich, jímž je Zvláštní představitel generálního tajemníka pro vnitřně vysídlené osoby. Jednak se zabývá masovým jevem na rozhraní lidských práv, humanitárního práva a uprchlického práva, jednak nezkoumá porušení individuálních práv.

Zvláštní zpravodajové a členové pracovních skupin jsou pomocnými orgány OSN. Při svých pracovních misích tito experti požívají výsad a imunit OSN. Ne všechny tematické mechanismy si ovšem vydobily stejnou prestiž. Některé se spokojují s přetiskováním přeložených informací a odpovědí vlád. Mezi nejvýznamnější však patří pracovní skupiny pro násilná zmizení a pro svévolná zbavení svobody, které interpretovaly svůj mandát velmi široce a zavedly petiční systém svého druhu. To znamená kompetenci přijímat a posuzovat v rámci písemného a kontradiktorního řízení individuální oznámení od dotčených osob nebo jejich rodin, ale také od vlád a mezinárodních či nevládních organizací. Nepožaduje se vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. V případě potřeby je k dispozici naléhavá procedura, která umožňuje předsedovi pracovní skupiny, aby v době mezi zasedáním skupiny zasáhl u dotyčného státu.

Z původního systému zpravodajství se tak u některých tematických mechanismů v praxi vyvinul quasi-judiciální systém kontroly stížností, který sice nemá smluvní základ, avšak je členskými státy OSN akceptován. Do značné míry pak představuje ekvivalent k procedurám Výboru pro lidská práva. Projevuje se zde nastoupený trend k depolitizaci a částečné judicializaci kontroly dodržování lidských práv na univerzální úrovni. Tematické mechanismy založené Komisí pro lidská práva dnes tvoří důležitý a uznávaný mimosmluvní prostředek mezinárodního monitoringu lidských práv.⁴³

2.4 Jiné důležité mezinárodní smluvní mechanismy

Kromě tzv. „Mezinárodní listiny práv“ (Všeobecná deklarace a Pakty lidských práv) byla v průběhu let v rámci OSN vypracována a přijata celá řada mezinárodních smluv, které se od obecných instrumentů liší tím, že se zabývají buď jen určitými typy porušení lidských práv, anebo pouze právy určitých kategorií osob, které vyžadují zvláštní ochrany. Zde je však možné podat pouze stručný přehled nejdůležitějších smluv tohoto druhu.

⁴³ Srov. Rudolf, B. op. cit. 42, s. 580–581; Sudre, F. op. cit. 1, s. 337–338.

a) Úmluva o zabránění

a) a) trestání zločinu genocidia (1948)⁴⁴

První z poválečných úmluv, přijatá Valným shromážděním ve stejné době jako Všeobecná deklarace, v reakci na vyhlazovací praktiky uplatněné proti příslušníkům židovské i jiných národních či etnických skupin prohlásila genocidium za zločin podle mezinárodního práva. Vymezila činy, které pokud byly spáchány „s úmyslem zničit úplně nebo částečně některou národní, etnickou, rasovou nebo náboženskou skupinu jako takovou“, naplňují skutkovou podstatu genocidia a zakládají trestní odpovědnost pachatele. Úmluva sice počítá s možností předat obviněné osoby mezinárodnímu trestnímu soudu (čl. 6), ale ten nebyl po dobu celých 50 let zřízen. Třebaže též článek předvídá jako alternativu jen vydání soudům státu, kde byl zločin spáchán, praxe mnoha států, které zařadily genocidium do trestního zákona, jakož i nedávné návrhy Komise OSN pro mezinárodní právo⁴⁵, svědčí pro univerzální trestní jurisdikci. První *ad hoc* mezinárodní trestní tribunál byl zřízen až v r. 1993. Mezinárodní tribunál pro stíhání osob odpovědných za vážná porušení mezinárodního humanitárního práva na území bývalé Jugoslávie od r. 1991 je oprávněn podle čl. 4 svého Statutu i ke stíhání zločinu genocidia.⁴⁶ Teprve nedávné přijetí Statutu Mezinárodního trestního soudu (Řím, 1998) vytváří nezbytný předpoklad, aby po jeho vstupu v platnost (od 1. 7. 2002) mohl být zločin genocidia souzen mezinárodním orgánem s časově a geograficky neomezenou jurisdikcí. Statut převzal v čl. 6 definici genocidia podle Úmluvy (1948).⁴⁷

b) Mezinárodní úmluva o odstranění

b) a) trestání zločinu apartheidu (1973)⁴⁸

Po vzoru protigenocidní úmluvy prohlásila za zločin proti lidskosti apartheid, který vymezila odkazem na politiku a praktiky rasové segregace a diskriminace, jaké existovaly v Jižní Africe. Po změně režimu v JAR tento instrument ztratil aktuální význam, ale může sloužit též jako hrozba pro případ zavedení podobných praktik kdekoli na světě. Předvídaný mezinárodní tribunál (čl. 5) sice nikdy nevznikl, ale uplatnil se implementační režim spočívající v předkládání periodických zpráv Komisi pro lidská práva. Podobně jako v případě genocidia i zde se do budoucnosti otevírá možnost stíhání novým Mezinárodním trestním soudem zločinu apartheidu jako jednoho ze zločinů proti lidskosti podle čl. 7 odst. 1(j) Statutu MTS.⁴⁹

⁴⁴ Vyhl. MZV č. 32/1955 Sb.; Flegl, V. op. cit. 7, s. 290.

⁴⁵ „Draft statute for an international criminal court“, Report of the ILC on the work of its 46th session, GAOR, Forty-ninth Session Suppl. No. 10 (A/49/10), s. 43 an. Srov. též Šturma, P. Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva. Praha: Karolinum, 2002, s. 69–74.

⁴⁶ Srov. Šturma, P. op. cit. 45, s. 77–82.

⁴⁷ Viz dok. OSN A/CONF.183/9 (17.7.1998); k tomu srov. též Šturma, P. ibid., s. 129–132.

⁴⁸ Vyhl. FMZV č. 116/1976 Sb.

⁴⁹ Op. cit. 45, s. 132–136.

c) Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (1965)⁵⁰

Na rozdíl od předchozích úmluv jde spíše o instrument smíšené povahy, který si vzal vzor jak z nich, tak i z Paktů lidských práv. Úmluva zakázala rasovou diskriminaci (čl. 1), zavázala státy k přijetí nezbytných legislativních opatření pro zajištění využívání vyjmenovaných lidských práv (čl. 5) bez diskriminace, jakož i k trestnímu postihu rasovou diskriminaci naplňujícího chování jednotlivců (čl. 4). Ke kontrole dodržování Úmluvy byl zřízen Výbor pro odstranění rasové diskriminace oprávněný přijímat periodické zprávy, ale i sdělení států a na základě fakultativní klauzule (čl. 14) i individuální stížnosti.

d) Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (1979)⁵¹

Další z protidiskriminačních úmluv, tentokrát zaměřená proti jakémukoli rozlišování, vyloučení nebo omezení na základě pohlaví (čl. 1), ukládá státům jak ústavní a legislativní zakotvení rovnosti mužů a žen, tak další právní i faktická opatření ke zlepšení postavení žen. Úmluvou zřízený Výbor pro odstranění diskriminace žen (CEDAW) je příslušný posuzovat periodické zprávy států o plnění těchto závazků. Pravomoc přijímat individuální stížnosti však nemá. Přestože je kontrolní mechanismus koncipován jako slabý, tato Úmluva znamená pro svůj komplexní přístup velký pokrok oproti jednoúčelovým smlouvám starší generace, jako jsou Úmluva o politických právech žen (1953),⁵² Úmluva o státním občanství vdaných žen (1957)⁵³ a Úmluva o souhlasu k manželství, nejnižším věku pro uzavření manželství a registraci manželství (1962).⁵⁴ Žádná z těchto tří úmluv totiž ani žádný kontrolní mechanismus nezavedla.

Výbor se snaží o větší efektivitu především rozšířením zdrojů informací. Požádal např. Divizi pro povznesení žen Sekretariátu OSN v New Yorku, aby pro potřeby CEDAW kompilovala statistické údaje získávané z oficiálních zdrojů OSN. O relevantní údaje požádal CEDAW i mezinárodní organizace přidružené k OSN, především UNESCO a MOP. Snaží se též kontaktovat a povzbuzovat nevládní organizace k zasilání neformálních informací o hlavních problémech žen ze zemí předkládajících pravidelné zprávy.

Další důležitou součástí implementační procedury Úmluvy je formulace všeobecných doporučení založených na poznatech shromážděných Výborem. Tato doporučení nejsou adresována jednotlivým státům, ale směřují vůči všem stranám Úmluvy. I když CEDAW nemá formální pravomoc závazně interpretovat Úmluvu, nutně musí vykládat její ustanovení v průběhu své kontrolní práce. Nově přijímaná doporučení svědčí o tom, že

⁵⁰ Vyhl. FMZV č. 95/1974 Sb.; *Flegl*, V. op. cit. 7, s. 142.

⁵¹ Vyhl. FMZV č. 62/1987 Sb.; *Flegl*, V. op. cit. 7, s. 125.

⁵² Vyhl. č. 46/1955 Sb.; *Flegl*, V. op. cit. 7, s. 102.

⁵³ Vyhl. č. 72/1962 Sb.; *Flegl*, V. op. cit. 7, s. 99.

⁵⁴ Vyhl. č. 124/1968 Sb.; *Flegl*, V. op. cit. 7, s. 96.

si CEDAW postupně osvojuje aktivnější interpretační přístup k Úmluvě, což by mohlo napomoci smluvním stranám při sestavování zpráv, jakož i nevládním organizacím usilujícím na národní úrovni o zlepšení stavu práv žen. O tom svědčí dvě všeobecná doporučení CEDAW, která státům poskytují jasný návod, jak aplikovat Úmluvu ve speciálních situacích: všeobecné doporučení 19 z r. 1992 týkající se násilí na ženách, což je téma, které není Úmluvou speciálně pokryté, a všeobecné doporučení 21 z r. 1994 týkající se ustanovení Úmluvy upravujících státní občanství, právní způsobilost a problematiku manželství a rodinného práva (čl. 9, 15 a 16).

Jedním ze závěrů a doporučení Vídeňské deklarace a akčního programu z r. 1995 bylo posouzení možnosti doplnit kontrolní mechanismus Úmluvy o stížnosti jednotlivců na základě přijetí příslušného opčního protokolu. Jeho koncepci navrhl CEDAW v r. 1995.⁵⁵ Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen, který byl přijat a otevřen k podpisu v r. 1999, již vstoupil v platnost.⁵⁶ Na základě tohoto Protokolu smluvní strany uznaly pravomoc Výboru (CEDAW) přijímat a posuzovat oznámení předložená v souladu s článkem 2. Tato písemná oznámení mohou být předkládána osobami či skupinami osob nebo v zastoupení osob či skupin osob, které podléhají jurisdikci státu, smluvní strany Protokolu a považují se za oběti porušení kteréhokoliv z práv stanovených Úmluvou ze strany tohoto státu. Kromě přijetí stížnosti jednotlivce má Výbor oprávnění zahájit šetření ve státě, který je stranou Úmluvy, pokud získal informace o jejím hrubém a systematickém porušování (čl. 8).⁴⁸

e) Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání (1960)⁵⁷

Tato smlouva byla sjednána na půdě Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO). Státy se v ní zavázaly zrušit všechna zákonná a správní opatření i praxi, jež by mohla vést k diskriminaci v oblasti vzdělání, a učinit potřebná pozitivní opatření, aby k ní nedocházelo (čl. 3). Diskriminací se rozumí každé rozlišování založené na rase, barvě pleti, pohlaví, jazyce, náboženství, politickém nebo jiném smýšlení, národním nebo sociálním původu, hospodářských podmínkách nebo rodu, jehož cílem nebo následkem je porušení zásady stejného zacházení, zejm. znemožnění určité osobě nebo skupině osob v přístupu k různým druhům nebo stupňům vzdělání, omezení jejich školní výchovy na nižší úroveň a uvedení určité osoby nebo skupiny osob do situace neslučitelné s lidskou důstojností.

Kontrolní mechanismus Úmluvy je založen na pravidelných zprávách, které smluvní strany předkládají Generální konferenci UNESCO (čl. 7).

⁵⁵ Viz Report by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, A/CONF.177/7 (21. 6. 1995); srov. *Hýbnerová*, S. Mezinárodně právní ochrana lidských práv žen. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 1996, č. 3-4, s. 117 an.

⁵⁶ Sdělení MZV č. 57/2001 Sb.m.s.

⁵⁷ Viz *Flegl*, V. op. cit. 7, s. 137.

Kromě toho se smluvní strany zavázaly (čl. 6), že při provádění Úmluvy budou věnovat zvýšenou pozornost doporučením přijímaným Generální konferencí v této oblasti. Nadto ještě existuje speciální conciliační a mediační mechanismus pro spory mezi státy. Generální konference UNESCO přijala v r. 1962 Protokol o zřízení Komise pro smíření jednání a dobré služby s působností řešit spory mezi členskými státy o používání a výklad Úmluvy.

f) Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (1984)⁵⁸

Cílem tohoto instrumentu definujícího mučení (čl. 1) je předcházet a trestat jednání, které naplňuje ony znaky, proti jednotlivci ze strany nebo za souhlasu státních orgánů. Za tím účelem musí smluvní strany přijmout dostatečně účinná opatření legislativní, správní, soudní aj. Kontrolní mechanismus se inspiroval systémem Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Opčního protokolu. Byl zřízen Výbor OSN proti mučení, který kontroluje dodržování Úmluvy pomocí zpráv států a dvou fakultativních postupů (posuzování sdělení států a individuálních stížností). Kromě toho může provádět také vyšetřování na území smluvní strany (čl. 20), pokud neucinila výhradu k tomuto ustanovení.

g) Úmluva o právech dítěte (1989)⁵⁹

Potřeba zvýšené ochrany dětí vedla státy k uzavření Úmluvy, kde se zavázaly sledovat ve všech opatřeních nejlepší zájem dítěte (čl. 3 odst. 1) a zajistit mu v rozsahu přiměřeném jeho potřebám katalog občanských, hospodářských, sociálních i kulturních práv. Úmluva jednak opakuje řadu známých všeobecných lidských práv, jednak představuje specifická práva týkající se postavení dětí ve společnosti (otázka adopce, sloučení rodin, obchod s dětmi, problematika vykořisťování dětí, atd.). Přijaté znění Úmluvy obsahuje velmi měkké formulace jednotlivých ustanovení a ponechává tím smluvním stranám poměrně široký interpretační prostor. Kontrolní mechanismus, který připomíná monitorování typické pro oblast sociálních a kulturních práv, je založen na zprávách smluvních stran posílaných Výboru pro práva dítěte a jejich následném posuzování.

Práce tohoto orgánu nedisponuje závazností a autoritou, kterou by bylo možné srovnat s postavením Evropského soudu pro lidská práva nebo Výboru pro lidská práva podle Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech (1966). Výbor přijal dokumenty, ve kterých doporučuje smluvním stranám jednotnou strukturu zpráv a systematické členění podle přesně definovaných otázek. Tyto kroky mohou nesporně přispívat k větší přehlednosti zpráv a ke kvalitě závěrů Výboru. Jeho posudky však patří do sféry politických a morálních doporučení, která nemají právní závaznost. Úspěch takového kontrolního mechanismu proto záleží přede-

⁵⁸ Vyhl. FMZV č. 143/1988 Sb.; *Flegl, V. op. cit. 7, s. 205.*

⁵⁹ Sdělení FMZV č. 104/1991 Sb.; *Flegl, V. op. cit. 7, s. 81.*

vším na kvalitě dialogu mezi dotyčným státem a Výborem a na vůli státu doporučení respektovat a implementovat do vnitrostátní praxe.⁶⁰

2.5 Úmluvy Mezinárodní organizace práce a jejich kontrolní mechanismus

Přehled mezinárodní úpravy lidských práv by nebyl úplný bez stručné zmínky o bohaté normotvorné činnosti, která probíhá v rámci MOP již od r. 1919. Probíhá ve dvou formách: mezinárodních úmluv (podléhajících ovšem ratifikaci států) a doporučení schvalovaných Generální konferencí MOP, která sice nejsou právně závazná, ale členové MOP mají povinnost je předložit ve lhůtě 12 nebo 18 měsíců k případné realizaci svým příslušným vnitrostátním orgánům. Zdaleka ne všechny z více než 160 úmluv MOP mají charakter smluv o lidských právech a základních svobodách (mnohé se zabývají pouze technickými otázkami ochrany práce a pracovního prostředí), nicméně část z nich tu nesporně má své místo. Mezi nejdůležitější z těchto úmluv patří:

- Úmluva č. 29 o nucené nebo povinné práci (1930)⁶¹
- Úmluva č. 105 o odstranění nucené práce (1957)⁶²
- Úmluva č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (1948)⁶³
- Úmluva č. 98 o provedení zásad práva na organizování se a kolektivní vyjednávání (1949)⁶⁴
- Úmluva č. 100 o stejné odměně mužských a ženských pracovníků zaprací stejné hodnoty (1951)⁶⁵
- Úmluva č. 111 o diskriminaci v zaměstnání a povolání (1958)⁶⁶
- Úmluva č. 151 o ochraně práva organizovat se a postupech pro určení podmínek zaměstnání ve veřejné službě (1978)⁶⁷
- Úmluva č. 154 o podpoře kolektivního vyjednávání (1981).⁶⁸

Specifikem úmluv MOP je to, že každá z nich nemusí upravovat svůj specifický implementační mechanismus, protože v Mezinárodní organizaci práce existuje institucionalizovaný systém kontroly dodržování všech úmluv. MOP byla založena již na základě části XIII. (články 387–427) Versailleské

⁶⁰ Blíže srov. *Scheu, H. Ch. Mezinárodní ochrana práv dítěte, v: Mezinárodní právo na přelomu tisíciletí. AUC Iuridica, 1998, č. 3–4, s. 68–71.*

⁶¹ Sdělení FMZV č. 506/1990 Sb.; *Flegl, V. op. cit. 7, s. 277.*

⁶² Text viz *Flegl, V. ibid., s. 285.*

⁶³ Sdělení FMZV č. 489/1990 Sb.; *Flegl, V. ibid., s. 187.*

⁶⁴ Sdělení FMZV č. 470/1990 Sb.; *Flegl, V. ibid., s. 191.*

⁶⁵ Sdělení FMZV č. 450/1990 Sb.; *Flegl, V. ibid., s. 178.*

⁶⁶ Sdělení FMZV č. 465/1990 Sb.; *Flegl, V. ibid., s. 134.*

⁶⁷ Viz *Flegl, V. ibid., s. 201.*

⁶⁸ Viz *Flegl, V. ibid., s. 194.*

mírové smlouvy (1919).⁶⁹ Přesto jde o poměrně velmi vyspělý kontrolní mechanismus, jehož efektivnosti nedosahují ani mnohem novější úmluvy o ochraně hospodářských a sociálních práv.

Tento systém spočívá na třech procedurách. Především se každý členský stát MOP zavázal, že předloží Mezinárodnímu úřadu práce výroční zprávu o opatřeních, která učinil za účelem provedení úmluv, ke kterým přistoupil (čl. 408). Dále se podle čl. 409 mohou na Mezinárodní úřad práce obrátit odborové organizace dělnické nebo zaměstnavatelské se stížností, že členský stát nezabezpečil uspokojivým způsobem provedení úmluvy, k níž přistoupil. K podání stížnosti není oprávněn jednotlivec ani skupina osob či ad hoc vytvořené sdružení. Správní rada (výkonný orgán MOP) pak může předat stížnost příslušné vládě. Pokud tato vláda neposkytne v přiměřené lhůtě žádné vysvětlení nebo nezdá-li se učiněné prohlášení Správní radě uspokojivým, má Správní rada právo stížnost uveřejnit (čl. 410). Nová Ústava MOP obsahuje tato pravidla pod články 24 a 25. Podrobnosti vyřizování kolektivních stížností stanovil Řád upravující řízení o přezkoumání stížností podle článků 24 a 25 Ústavy MOP.⁷⁰

Třetí proceduru představují mezistátní stížnosti. Každý člen MOP může podat stížnost proti jinému členovi, který podle jeho mínění nezabezpečuje uspokojivým způsobem provedení úmluvy, kterou oba ratifikovali (čl. 411). Správní rada může dát popud k ustavení vyšetřovací komise, jejíž složení odpovídá tripartitnímu zastoupení typickému pro MOP (zástupci zaměstnavatelů, pracovníků a států). Vyšetřující komise prozkoumá stížnost a vypracuje zprávu, ve které vyloží, co zjistila o všech skutečnostech sporu a jaká doporučuje přijmout opatření k nápravě. Ve zprávě obsažená doporučení musí člen MOP předložit v příslušné lhůtě kompetentním státním orgánům. Zpráva však nemá sílu konečného a závazného rozhodnutí, nýbrž může být předmětem následného mezinárodního soudního řízení. Bez ohledu na tuto možnost je prakticky nejúčinnějším prostředkem politického tlaku na vládu opět zveřejnění zprávy (čl. 415).

Kromě toho v r. 1950 zavedla MOP v dohodě s Hospodářskou a sociální radou OSN (ECOSOC) ještě zvláštní proceduru určenou k ochraně svobody odborového sdružování. Ta je použitelná i vůči státům, které neratifikovaly příslušné úmluvy (viz výše), ale jako členové MOP mají závazek respektovat odborovou svobodu. K její realizaci byl zřízen Výbor pro odborové svobody, jehož členy jmenuje na základě principu tripartity Správní rada MOP. Výbor přijímá a projednává stížnosti proti státům, které může s jejich souhlasem postoupit Vyšetřovací a smírčí komisi pro odborové svobody. Ta byla

zřízena na základě rezolucí ECOSOC č. 239 (IX) a 277(X) v r. 1950.⁷¹ Její návrhy bývají dosti často stranami přijímány a vedou zejména k osvobození vězněných odborových předáků, znovupřijetí pracovníků propuštěných kvůli odborové činnosti či stávce a někdy i k uznání odborové organizace.

Nadto ještě se odborové organizace obracejí na Mezinárodní úřad práce, tj. sekretariát MOP, se stížnostmi a žádají, aby jim poskytl zprostředkování či dobré služby při řešení určitých problémů v jejich státě. Pozitivní vliv mají i mise členů sekretariátu do členských států vysílaných na základě doporučení komise projednávající zprávy o plnění úmluv či k poskytování právní pomoci. To všechno jsou formy diplomacie MOP ve prospěch ochrany lidských práv.⁷²

⁶⁹ Viz č. 217/1921 Sb.; původní znění ústavy MOP viz též v: *Potočný, M., Ondřej, J.* Vybrané dokumenty ke studiu mezinárodních organizací, 2. vydání. Praha: UK, 1998, s. 92–99. V Aktu o změně ústavy MOP z r. 1946 jsou však tyto články uvedeny pod čísly 1–41; viz č. 98/1947 Sb.

⁷⁰ Viz *Flegl, V.* Ústavní a mezinárodní ochrana lidských práv. Praha: C.H. Beck, 1997, s. 239–242.

⁷¹ Srov. *Flegl, V.* *ibid.*, s. XXX a 239.

⁷² Srov. *Mathieu, J.-L.* La défense internationale des droits de l'homme. Paris: PUF, 1993, s. 61–63.