

Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv

Nakladatelství C. H. Beck, 2010, 3. vydání, 170 s.

Jan Lhotský*

V rámci své vydavatelské činnosti publikovalo loni pražské nakladatelství C. H. Beck učebnici Pavla Šturmy věnující se lidskoprávní problematice, a to se zaměřením na kontrolní mechanismy ochrany lidských práv na vyšší nežli vnitrostátní úrovni. Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc. je vedoucím katedry mezinárodního práva na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a také autorem mnoha významných publikací a odborných článků z oblasti mezinárodního práva veřejného. Je tedy potěšující, že se úlohy osvětlit vcelku komplikovanou síť kontrolních instrumentů v této specifické právní oblasti zhostil právě takto fundovaný autor.

Publikace nesoucí název „Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv“ se zabývá primárně jednotlivými právy obsaženými v mezinárodních úmluvách, nýbrž se zaměřuje především na popis a vysvětlení základních mezinárodních smluvních instrumentů v této oblasti v evropském a mezinárodním měřítku – čili jakým způsobem ta která mezinárodní smlouva zabezpečuje kontrolu ochrany relevantních lidských práv, včetně případné sankce za jejich porušení. Kniha, která tuto komplexní problematiku zachycuje na pouhých 160ti stranách, je podle autora určena primárně studentům právnických fakult jako učební pomůcka pro studium jednak obecného kursu mezinárodního práva veřejného, jednak specializovaných předmětů. Svě pole působnosti však jistě nalezneme i v aplikační praxi.

O užitečnosti tématu publikace svědčí rovněž fakt, že se jedná již o její třetí vydání. Oproti vydání druhému z roku 2003 se však kniha dočkala některých podstatných úprav a doplnění. Ty autor v předmluvě ke

třetímu vydání zdůvodňuje především změnami, jako je vytvoření Rady pro lidská práva, přijetí Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, či reforma Evropského soudu pro lidská práva a systému ochrany lidských práv v Evropské unii v souvislosti se vstupem v platnost tzv. Lisabonské smlouvy. Z textu byla vypuštěna kapitola věnující se mezinárodní a evropské úpravě azylu a uprchlictví, jež byla do druhého vydání vložena spíše z praktických nežli obsahových důvodů. V neposlední řadě je třeba hodnotit pozitivně zařazení celé nové kapitoly věnované regionálním systémům ochrany lidských práv mimo Evropu.

Samotná učebnice je rozdělena na sedm částí, jimiž je úvod a šest kapitol specializovaných vždy na konkrétní úroveň či oblast ochrany lidských práv. V rámci těchto kapitol jsou pak specifikovány jednotlivé kontrolní mechanismy jejich dodržování. Již v samotném úvodu autor uvádí, že „*efektivita mezinárodní úpravy ochrany lidských práv závisí především na kvalitě kontrolního mechanismu*“ (str. 1). Tím je řečeno, že lidská práva, která jsou pouze deklarovaná, ztrácejí reálný význam, pokud jejich vyhlášení nedoprovází systém kontroly jejich dodržování. Takových systémů (kontrolních mechanismů) je v mezinárodním právu celá řada a odlišují se tím, jak přísné právní nástroje pro kontrolu dodržování lidských práv obsahují. Pokud si tedy chceme vytvořit obrázek o tom, nakolik efektivní ta která mezinárodní úprava lidských práv je, potřebujeme se především důvěrně seznámit s jejím kontrolním mechanismem.

Po krátkém úvodu do problematiky následuje druhá kapitola, která je věnovaná univerzální, resp. celosvětové úrovni ochrany lidských práv. V souvislosti s touto oblastí autor nastiňuje počátky moderního systému

* JUDr. Ing. Jan Lhotský, student doktorského studijního programu Mezinárodní a evropské právo, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

ochrany lidských práv, za něž lze považovat druhou polovinu čtyřicátých let minulého století v souvislosti se vznikem Charty OSN, Komise pro lidská práva a především Všeobecné deklarace lidských práv, jež vznikla formou rezoluce Valného shromáždění OSN a není tedy pro státy právně závazná. Autor však udává, že „*nehledě na tuto formu, její obsah přesáhl svým významem i řadu právně perfektních smluv*“ (str. 6).

Dále je věnována pozornost dvěma již právně závazným mezinárodním smlouvám, jimiž jsou Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Automatickým kontrolním mechanismem pro oba pakty je obligatorní povinnost států podávat periodické zprávy příslušnému Výboru. Dalším možným instrumentem je svolení státu k mezistátním stížnostem a v neposlední řadě mohou státy ratifikovat Opční protokoly k těmto smlouvám, které pak dovolují stížnosti jednotlivce. Autor popisuje, že toto jsou tři základní typy kontrolních mechanismů na univerzální úrovni, jež mají svůj původ v činnosti orgánů vzniklých prostřednictvím mezinárodních smluv (tzv. *Treaty-based bodies*).

Mimo smluvní nástroje na univerzální úrovni existují také kontrolní postupy mající původ v Chartě OSN (tzv. *Charter-based bodies*). V jejich rámci existuje několik specifických procedur, aktuální změnou je ale transformace Komise pro lidská práva v Radu pro lidská práva v roce 2006 a zahájení tzv. Všeobecného periodického přezkumu (*Universal Periodic Review*), v rámci něhož je na půdě Rady pro lidská práva pravidelně přezkoumávána lidskoprávní situace v každém státě světa. Zmíněná kapitola rovněž věnuje pozornost kontrolním mechanismům, které zavádějí četné mezinárodní smlouvy zaměřené na určitou úzce vymezenou oblast ochrany lidských práv. Pro srovnání zajímavou je i charakteristika kontrolního mechanismu úmluv sjednaných v rámci Mezinárodní organizace práce.

Obsahově nejbohatší kapitolou je třetí část věnovaná evropskému systému ochrany lidských práv. Důvodem pro to je jednak systémová pokročilost tohoto systému a tedy jeho vyšší efektivita, jednak ale také jeho komplikovanost. V neposlední řadě jsou důvodem též podstatné změny, které v této oblasti od druhého vydání knihy nastaly. Kapitola je logicky členěna na systém instrumentů Rady Evropy a Evropské unie. V rámci první jmenovaného systému je pak analyzována tzv. Evropská úmluva o lidských právech, která jako první mezinárodní úmluva umožnila jednotlivci podávat stížnosti na porušení chráněných práv. Rozhodně potěšující je pak vložení nové subkapitoly, jež charakterizuje nejnovější reformu Evropského soudu pro lidská práva v souvislosti s přijetím Protokolu č. 14. Pozornosti autora ovšem neuniká ani Evropská sociální charta, ochrana národnostních menšin či Úmluva o lidských právech a biomedicíně.

Zmíněná kapitola rovněž vysvětluje genezi ochrany lidských práv v Evropské unii, kde lidskoprávní úprava zprvu zažívala spíše nesystematický vývoj. Jejím završením je však dnes vtažení Charty základních práv Evropské unie Lisabonskou smlouvou do primárního práva Evropské unie. V této souvislosti je třeba vyzdvihnout především dvě subkapitoly. První se zabývá otázkou přímých účinků Charty, čili která její ustanovení a za jakých okolností mohou být přímo uplatnitelná před vnitrostátními a evropskými orgány. Druhá se pak věnuje tzv. české výjimce či spíše interpretačnímu upřesnění a hledá její reálný právní význam. Autor se rovněž zabývá hrozbou budoucí dvoukolejnosti lidskoprávní ochrany v Evropě ze strany výše jmenovaných soudů, nicméně z pohledu efektivit kontrolního mechanismu označuje evropskou úpravu lidských práv již v úvodu kapitoly za „*nejvyspělejší z regionálních systémů ochrany lidských práv*“ (str. 31).

S ohledem na obsah čtvrté kapitoly, jímž jsou jiné regionální systémy ochrany lidských práv, je tedy zřejmé, že se bude jednat z pohledu právních instrumentů donucovacího charakteru o méně efektivní mechanismy. Právě zde je ale třeba diferencovat systémy různých geopolitických uskupení. Prvním analyzovaným je tzv. systém Interamerický, jenž má své kořeny již v roce 1948, ale jeho efektivnější úprava se datuje až od konce šedesátých let s přijetím Americké úmluvy o lidských právech. Ta je v mnohém inspirována právě modelem evropským, přesto obsahuje řadu originálních prvků. Ve stručnosti je zde přehledně vysvětlen kontrolní mechanismus sestávající z komise a soudu, jejich kompetence a omezená možnost přístupu jednotlivce.

Nejmladším ze tří regionálních systémů je pak africký systém ochrany lidských práv. Přestože svým způsobem zrcadlí úpravu dvou předcházejících mechanismů, odráží specifika afrického kontinentu a prostřednictvím Africké úmluvy práv člověka a národů obsahuje kromě individuálních také ochranu řady práv kolektivního charakteru. Další zvláštností je, že kromě základních práv obsahuje rovněž úpravu základních povinností. Analogicky ke starším a reálně lépe fungujícím regionálním systémům pak má být kontrola dodržování práv zabezpečována Africkou komisí a Africkým soudem. Kromě zaměření autora na tyto dva systémy je rovněž třeba hodnotit velmi pozitivně následnou obsahovou charakteristiku Arabské charty lidských práv a Islámské deklarace lidských práv, jež objasňují poněkud odlišný náhled na lidskoprávní problematiku ze strany relevantních států.

Pátá kapitola se věnuje mezinárodnímu právu trestnímu k ochraně lidských práv a je z povahy věci dělena na subkapitulu o mezinárodní smluvní spolupráci, jímž účelem je harmonizace vnitrostátních trestních zákonodárství a posílení spolupráce států, a subkapitulu o stíhání zločinů podle mezinárodního práva, které „*představují nejhrušší pošlapání všech základních lidských práv*“ (str. 101). Jejich trestnost vyplývá z mezi-

národního obyčejového práva a má dokonce charakter *ius cogens*. V rámci prvně zmíněného tématu je třeba ocenit především zaměření na současné fenomény, jimiž jsou terorismus a pirátství. V následně jmenované oblasti trestání zločinů podle mezinárodního práva pak došlo v uplynulých dvaceti letech k pozoruhodnému institucionálnímu vývoji a text se tak kromě popisu *ad hoc* zřízovaných trestních tribunálů zaměřuje především na charakteristiku stálého Mezinárodního trestního soudu a jeho jurisdikce.

Obsahem kapitoly šesté je pak komparativní pohled na realizaci aktů mezinárodních kontrolních orgánů v lidskoprávní oblasti. Poté co je vysvětlena implementace Evropské úmluvy o lidských právech v šesti „starých“ členských státech Rady Evropy, zaměřuje se autor na její pozdější realizaci ve státech střední a východní Evropy, a to vždy s ohledem na konkrétní vnitrostátní, resp. ústavní právo té které země. Poté věnuje pozornost implementaci samotných rozsudků Evropského soudu, hodnotí možné přímé účinky a rovněž genezi institutu obnovy vnitrostátního řízení po vydání odsuzujícího rozsudku Evropským soudem. Autor tak dochází k závěru, že oproti původnímu restriktivnímu chápání, že jediné, čím se rozsudek projevuje, je vyplacení přiměřeného zadostiučení, dochází k rozvoji vnitrostátní implementace rozsudků Evropského soudu pro lidská práva.

Obsahem nejstručnější je sedmá a poslední kapitola, jejímž smyslem je na základě provedených srovnávacích analýz prezentovat určité závěry pro český právní řád. Základem pro hodnocení možné implementace je zde rozlišení právně závazných rozhodnutí mezinárodních soudů (rozsudky) a aktů expertních orgánů (doporučení). Autor nejprve důkladně charakterizuje ústavní změny, které do českého právního řádu přinesla tzv. euronovela, a poté přistupuje k jednotlivým možnostem řešení implementace rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. V prostředí České republiky jsou pak tyto popisovány s ohledem na konkrétní ústavněprávní pravidla a rovněž na problematiku řešení určitých konkrétních kauz. V neposlední řadě autor vyvozuje závěry pro implementaci aktů mezinárodních orgánů na ochranu lidských práv, jež sice postrádají bezprostřední právní závaznost, přesto však mohou svojí autoritou přispět ke zlepšení lidskoprávní situace v konkrétní oblasti.

Vzhledem k výše uvedené charakteristice obsahu je zřejmé, že daná učebnice poskytuje ucelený obraz o tom, jaké v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv

existují kontrolní mechanismy a jak silný mají (či nemají) vliv na ochranu lidských práv. Kniha je velmi přehledně strukturovaná a kromě široké škály pramenů je třeba ocenit zejména velmi kvalitní obsahovou aktualizaci od jejího druhého vydání. Mezi příklady je vhodné uvést subkapitoly o Opčním protokolu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, změnách Evropského systému ochrany lidských práv v souvislosti s přijetím 14. protokolu a také Lisabonské smlouvy, dále charakteristiku opatření proti novodobému pirátství či celou novou kapitolu zaměřující se na mimoevropské regionální systémy ochrany lidských práv. Námětem na novou subkapitolu příštího vydání pak může být analýza vztahů a možné konkurence různých mezinárodních kontrolních mechanismů, čili tzv. forum shopping, kdy jednotliví stěžovatelé při existenci více relevantních rozhodovacích orgánů mají tendenci preferovat ten, u kterého očekávají příznivější výsledek.

U recenzí bývá zvykem, že se zaměří rovněž na negativní stránky recenzovaného textu. V případě relevantní knihy lze kromě několika překlepů poukázat pravděpodobně pouze na to, že relativně komplikovaná problematika mezinárodních kontrolních mechanismů by si zasloužila i více prostoru, nežli oněch 160 stran. To by však nebylo v souladu s účelem této knihy. Ta totiž není zamýšlená jako vědecká publikace pouze pro odborné pracovníky, ale podle slov autora jako učební pomůcka pro studenty právnických fakult a případně i aplikační praxi. S ohledem na tento vytyčený cíl je pak třeba hodnotit naopak pozitivně, že se autor dokázal s touto komplikovanou tematikou vypořádat věcně a přehledně v objemu stran, jež potenciálního čtenáře z řad studentstva předem neodrazuje.

Autorovi se tak podle mého názoru podařilo zaplnit tematickou mezeru, která v českém jazyce na pultech právnických knihkupectví v této oblasti existovala, a dílo je tak bezesporu velmi užitečným pomocníkem pro všechny, kteří se chtějí vyznat v institucionální stránce mezinárodní ochrany lidských práv. Kromě důsledné charakteristiky jednotlivých kontrolních orgánů však kniha klade i otázky, jelikož se podle autora „z ochrany lidských práv stala rozsáhlá a pro jednotlivce jen těžko přehledná oblast mezinárodního práva. Vnitrostátní implementace všech těchto instrumentů přitom není vždy zajištěna. Lze se proto ptát, zda další smlouvy a nové kontrolní orgány nejsou spíše kontra-produktivní a zda nenastal čas pro konsolidaci a zefektivnění dnešních mechanismů“ (str. 121).