

Opční protokol k Úmluvě OSN proti mučení jako nový prvek v mezinárodním systému ochrany lidských práv

Harald Christian Scheu*

Dne 22. června 2006 vstoupil v platnost Opční protokol k Úmluvě OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen Úmluva OSN proti mučení), který byl přijat Valným shromážděním OSN již v prosinci 2002.¹ Pod-

mínkou vstupu v platnost bylo dosažení 20 ratifikací ze strany smluvních států.² Opčním protokolem je dovršena snaha o zefektivnění mezinárodních a národních kontrolních mechanismů proti různým formám mučení a nelidskému zacházení. Vzhledem k propojování me-

* Doc. Dr. Harald Christian Scheu, Ph.D. Katedra evropského práva, Právnická fakulta UK v Praze

¹ Otázky významu a přínosu Opčního protokolu byly zhodnoceny v rámci grantového projektu RB 02/12/03 zadaného Ministerstvem zahraničních věcí České republiky. Odpovědným řešitelem projektu byl doc. JUDr. Harald Christian Scheu, Ph.D. Na řešení se podíleli doc. PhDr. Stanislava Hýbnerová, CSc., Mgr. Jiří Kopal, prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc. a JUDr. Dagmar Černá.

² Viz čl. 28 Opčního protokolu. V současné době ratifikovalo 29 smluvních stran, 56 Opční protokol podepsalo (stav k 8. listopadu 2006).

zinárodní a národní úrovně ochrany představuje Opční protokol současně určitě novum v rámci mezinárodního systému ochrany lidských práv.

Zabránění mučení a nelidského zacházení patří tradičně k důležitým agendám české zahraniční politiky. Proto Česká republika hrála skutečně aktivní roli při vypracování a přijetí Opčního protokolu. Po intenzivních diskusích o tom, zda Česká republika má k Opčnímu protokolu přistoupit jako jeden z prvních států, připojila svoji ratifikaci dne 10. července 2006.

Na první pohled se může zdát, že problematika boje proti mučení a nelidskému zacházení je jednou z nejčastěji upravovaných otázek mezinárodní ochrany lidských práv. Na mezinárodní úrovni existuje skutečně celá řada ustanovení zakazujících mučení a nelidské zacházení. Lze zmínit čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966, čl. 37 Úmluvy o právech dítěte z roku 1989, čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, čl. 5 Americké úmluvy o lidských právech z roku 1969 a čl. 5 Africké charty lidských práv a práv národů z roku 1981. Specifickou úpravu obsahuje Úmluva OSN proti mučení z roku 1984, která kromě fakultativního řízení na základě individuálních stížností a stížností států zavedla také vyšetřovací proceduru v případě dostatečně dokumentovaných informací o systematickém mučení v konkrétním smluvním státě.³ Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, která byla přijata v roce 1987, založila mechanismus preventivního charakteru. Příslušný výbor je oprávněn pravidelně a také spontánně zkoumat ve smluvních státech fungování takových zařízení, ve kterých dochází k omezování osobní svobody.

Množství ustanovení na universální a regionální úrovni by mohlo vyvolat dojem, že zákaz mučení představuje jeden z nejméně sporných prvků v mezinárodním systému ochrany lidských práv. Podle obecně sdíleného názoru nejde přitom pouze o základ ve zmíněných úmluvách, ale také o obvyčejový charakter daného zákazu. Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii, jehož úkolem je stíhat řadu nejzávažnějších porušení mezinárodního práva, potvrdil, že zákaz mučení má dokonce kogentní povahu s tím, že tento princip nemůže být derogován ze strany států. Tribunál dále konstatoval, že „zákaz (mučení) se nyní stal jedním z nejzákladnějších standardů mezinárodního společenství“.⁴

Přes úvahy o dostatečném zakotvení zákazu mučení v mezinárodních dokumentech a přes kogentní charakter tohoto zákazu se státy v roce 2002 dohodly na přijetí dalšího závazného právního dokumentu upravujícího problematiku mučení a nelidského zacházení. Autoři Opčního protokolu se domnívali, že vzhledem k pokračování nelidských praktik v různých oblastech světa je třeba stávající ochranu proti mučení rozšířit o nový mezinárodní instrument.

Opční protokol k Úmluvě proti mučení je proto prvním monitorovacím nástrojem, který kombinuje mezinárodní kontrolní proceduru s národními preventivními složkami. Inovační prvek spočívá v tom, že, na rozdíl od jiných mezinárodních kontrolních nástrojů, slouží Opční protokol prevenci porušení lidských práv a nereaguje teprve *ex post* na porušení, která již nastala. Cílem nového instrumentu je prevence mučení a nelidského zacházení do budoucna. Proto spoléhá Opční protokol spíše na dialog se smluvními stranami než na otevřenou konfrontaci v rámci sporného řízení.

Opční protokol je postaven na dvou pilířích, z nichž jeden je nový mezinárodní kontrolní orgán. Podle čl. 5 Opčního protokolu bude tzv. Podvýbor pro prevenci („*Subcommittee on Prevention*“), složený z nezávislých odborníků,⁵ příslušný ke konání pravidelných návštěv v zařízeních smluvních stran, ve kterých je omezena osobní svoboda. Podle výsledků kontroly pak Podvýbor přijímá důvěrná doporučení adresovaná smluvním stranám.⁶ Druhým pilířem je zavedení národních preventivních mechanismů („*national preventive mechanisms*“), které představují zcela nový prvek v mezinárodním systému prevence mučení.⁷ Smluvní strany Opčního protokolu jsou povinny zachovat, určit nebo ustavit jeden nebo více nezávislých národních preventivních mechanismů pro prevenci mučení na vnitrostátní úrovni. K pravomocím národních preventivních mechanismů patří pravidelné monitorování zacházení s osobami, jejichž osobní svoboda je omezena. Národním preventivním mechanismům ve smyslu Opčního protokolu má být umožněn přístup do všech relevantních zařízení. Mezi další úkoly národních preventivních mechanismů řadí Opční protokol vypracování a předávání doporučení, předkládání návrhů a vyjádření ohledně platných či navržených právních předpisů.⁸

Klíčová úprava Opčního protokolu se týká funkční a materiální nezávislosti národních preventivních mechanismů. Podle čl. 18 Opčního protokolu se smluvní

³ Viz čl. 20 Úmluvy OSN proti mučení. Československo, které Úmluvu ratifikovalo dne 7. července 1988, odevzdalo výhradu s tím, že neuznává kompetence podle čl. 20 Úmluvy. V září 1996 Česká republika tuto výhradu odvolala.

⁴ *Prosecutor v. Furundžija, Judgment, Case No. IT-95-17, IT Trial Chamber, 10 December 1998, para. 153.*

⁵ Podle čl. 5 Opčního protokolu se skládá Podvýbor pro prevenci z 10 členů, po padesátém aktu ratifikace Opčního protokolu či přistoupení k němu se má počet členů Podvýboru zvýšit na 25.

⁶ Čl. 16 Opčního protokolu.

⁷ Čl. 17–23 Opčního protokolu.

⁸ Čl. 19 Opčního protokolu.

strany zavazují poskytnout potřebné prostředky pro fungování národních preventivních mechanismů. Opční protokol klade též důraz např. na profesionální kvalifikaci jejich členů, na rovné zastoupení mužů a žen a na vhodnou reprezentaci národnostních a etnických menšin.

Pravidelné monitorování zmíněných zařízení vychází zřejmě z předpokladu, že čím transparentnější a otevřenější budou místa, kde je omezena osobní svoboda lidí, tím méně bude případů zneužívání. Dosavadní mezinárodní nástroje proti mučení, které vznikly pod egidou OSN, Rady Evropy a jiných organizací, dosud nedokázaly zcela vyloučit případy mučení a nelidského zacházení v mnoha státech světa. Hlavní charakteristikou Opčního protokolu je koncepce dvou pilířů, z nichž jeden je nový mezinárodní kontrolní orgán oprávněný k provádění inspekci v místech detence a omezení osobní svobody ve smluvních státech, druhý je národní preventivní mechanismus. Tuto komplementaritu mezinárodního a národního mechanismu lze označit za novum v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv.

Česká republika se před přístupem do nového systému prevence mučení a nelidského zacházení intenzivně zabývala vhodnou implementací závazků plynoucích z Opčního protokolu. Stávající systém kontroly detenčních zařízení byl z hlediska standardů Opčního protokolu nevyhovující.⁹ Je však třeba dodat, že práce na nové legislativní úpravě monitorování zacházení s osobami v detenčních zařízeních začaly v České republice dříve, než byl Opční protokol v roce 2002 přijat na úrovni Valného shromáždění OSN.¹⁰ V roce 2003 vláda České republiky schválila věcný záměr návrhu zákona, jehož účelem mělo být rozšíření působnosti Veřejného ochránce práv o zjišťování zacházení s osobami omezenými na osobní svobodě. Přitom zřejmě šlo o politicky nejprůchodnější řešení, protože v tu dobu panoval odpor ke zřizování případné nové instituce.¹¹

Přes řadu argumentů proti transformaci úřadu Veřejného ochránce práv do národního preventivního mechanismu ve smyslu Opčního protokolu¹² byl po delší přípravě přijat zákon č. 381/2005 Sb. ze dne 19. srpna 2005, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřej-

ném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Podle příslušné důvodové zprávy¹³ je nová úprava v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, včetně Opčního protokolu, jejichž smluvní stranou se měla Česká republika z hlediska doby přijetí novely teprve stát. Důvodová zpráva dále zdůrazňuje, že Veřejný ochránce práv, vybavený novou působností, bude splňovat všechna kritéria kladená Opčním protokolem na vnitrostátní preventivní mechanismy. Nebylo považováno za nutné po ratifikaci Opčního protokolu činit nějaké další kroky k jeho implementaci.

S účinností od 1. ledna 2006 byly tedy Veřejnému ochránci práv svěřeny úkoly národního preventivního mechanismu ve smyslu Opčního protokolu. Je příslušný k provádění systematických a pravidelných návštěv zařízení pro osoby omezené na osobní svobodě. O svých zjištěních získaných během provedení návštěv informuje ve zprávě, která může obsahovat doporučení a návrhy k nápravě. Ustanovení § 20 zákona o Veřejném ochránci práv připouští zveřejnění zprávy či stanoviska v případě, že kontrolované zařízení během 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska Veřejného ochránce práv nesdělí, jaká opatření byla provedena k nápravě, nebo že kontrolované zařízení neposkytuje spolupráci či pomoc podle zákona, např. co se týká nahlížení do spisů, rozmluvy s osobami umístěnými v detenčních zařízeních bez přítomnosti jiných osob či provedení důkazů. Nové pravomoci ovšem neomezuji původní kompetence Veřejného ochránce práv v souvislosti s šetřením individuálních podnětů. V tomto směru přesahuje daná právní úprava požadavky podle Opčního protokolu.

V dosavadní praxi Veřejného ochránce práv byly návštěvy provedeny podle určitého tematického zaměření. Návštěvy v roce 2006 se týkaly zatím ústavů sociální péče pro tělesně postižené dospělé, policejních zařízení, Sanatoria Jeviškova (v reakci na reportáž odvysílanou TV Nova v rámci pořadu „Na vlastní oči“), zařízení pro zajištění cizinců, léčeben dlouhodobě nemocných a věznic.

Plněním úkolů jednotlivých preventivních národních mechanismů se bude po svém vzniku zabývat Podvýbor podle Opčního protokolu.¹⁴ Lze tedy před-

⁹ Pro podrobnější výklad této problematiky srov. Jiří Kopal, CPT a policie. Několik poznámek k některým doporučením a standardům CPT a možnostem jejich budoucí implementace v právním řádu České republiky, in: HARALD CHRISTIAN SCHEU, STANISLAVA HÝBNEROVÁ (ed.) Mezinárodní a národní mechanismy proti mučení/ International and National Mechanisms Against Torture, nakladatelství Vodnář, Praha, 2004, 47–65.

¹⁰ TOMÁŠ LANGÁŠEK, Ombudsman českým CPT? Novela zákona o veřejném ochránci práv, in: HARALD CHRISTIAN SCHEU, STANISLAVA HÝBNEROVÁ (ed.) Mezinárodní a národní mechanismy proti mučení/ International and National Mechanisms Against Torture, nakladatelství Vodnář, Praha, 2004, 158–169, 159.

¹¹ T. LANGÁŠEK, ibidem.

¹² Srov. VLADIMÍR SLÁDEČEK, Ke způsobu naplnění závazků vyplývajících z Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení, in: HARALD CHRISTIAN SCHEU, STANISLAVA HÝBNEROVÁ (ed.) Mezinárodní a národní mechanismy proti mučení/ International and National Mechanisms Against Torture, nakladatelství Vodnář, Praha, 2004, 170–174.

¹³ PSP, tisk 751/0.

¹⁴ Schůze členských států s cílem zvolit prvních deset členů se má konat 18. prosince 2006.

pokládat, že také práce Veřejného ochránce práv bude předmětem posouzení ze strany Podvýboru. Podle čl. 11 Opčního protokolu má Podvýbor nejen právo spolupracovat s národními preventivními mecha-

nismy, ale může též předat smluvním státům doporučení a stanoviska týkající se posílení národních preventivních mechanismů.