

Kapitola 18

Lidskoprávní rozměr české zahraniční politiky

Veronika Bílková

Rok 2010 byl pro zahraniční politiku ČR v oblasti lidských práv rokem bilancování a přehodnocování obsahových priorit i způsobů jejich dosahování. Podnět k tomu daly jednak zkušenosti získané během předsednictví v Radě EU v roce 2009, jednak proměny na domácí politické scéně, kde úřednickou vládu zformovanou po pádu vlády na jaře 2009 vystřídala vláda trojkoalice ODS, TOP 09 a Věci veřejných vzešlá z květnových voleb do Poslanecké sněmovny PČR. K nejvýraznějším a nejviditelnějším změnám došlo v oblasti transformační politiky, kde byla schválena nová *Koncepce transformační politiky*. Obdobný dokument pro oblast vlastní lidskoprávní zahraniční politiky bohužel nevznikl, MZV ale alespoň zveřejnilo *Tematické priority zahraniční politiky ČR v oblasti lidských práv* pro tuto sféru. Pokračoval proces oprostování se od geografického zaměření na několik málo zemí, které českou diplomacii charakterizovalo v předchozím období, a s ním spojená snaha orientovat se vždy na ty státy světa, ve kterých je momentálně lidskoprávní situace nejkritičtější. Kromě toho se ČR věnovala rovněž běžné agendě zahrnující mj. dohled nad plněním závazků z mezinárodních smluv o lidských právech a působení v mezinárodních orgánech na ochranu lidských práv.

LIDSKOPRÁVNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: VÝCHODISKA A POLITICKÝ KONTEXT

Vzhledem k absenci nové ucelené *Koncepce zahraniční politiky*, která by doplnila či nahradila starší dokument z roku 2003, představovala nejobecnější východiska pro českou diplomacii v oblasti lidských práv programová prohlášení vlády. V první polovině roku to bylo *Programové prohlášení* dočasné vlády z 1. 6. 2009.¹ Dané prohlášení sice řadí „ochranu lidských práv a posilování demokracie ve světě“ mezi priority zahraniční politiky, nijak blíže však téma, nepochybně vzhledem ke své celkové stručnosti, nerozvádí. 4. 8. 2010 bylo přijato nové *Programového prohlášení Vlády*

České republiky,² které je již podstatně podrobnější. Oproti starším prohlášením obdobně politicky orientované vlády premiéra M. Topolánka z let 2006 a 2007³ je dokument formulován střízlivěji a více se orientuje na evropskou a multilaterální dimenzi ochrany lidských práv.

V pasáži věnované zahraniční politice dokument jasně prohlašuje, že „*Vláda považuje podporu lidských práv a základních svobod za jedno z profilových témat zahraniční politiky ČR. Bude se proto aktivně věnovat tématům, ve kterých si ČR již získala nesporný kredit, jako je podpora rozvoje občanské společnosti, obránce lidských práv, svobody projevu a médií, budování právního státu a demokratických institucí. V mezinárodních organizacích se zaměří na podporu nezávislosti monitorovacích orgánů OSN a důvěryhodnosti mezinárodního systému ochrany lidských práv obecně.*“ Prohlášení se taktéž zmiňuje o transformační politice, poněkud překvapivě ji ale navazuje na politiku rozvojovou. Obě tyto politiky by se podle názoru vlády měly vzájemně doplňovat a společně „*podporovat rozvoj demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a posilování právního státu jako základních předpokladů pro stabilitu a prosperitu partnerských zemí*“. Podpora demokracie a lidských práv ve světě jsou rovněž řazeny mezi oblasti, které by ČR chtěla jako už tradičně prosazovat v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU.

Ve svém programovém prohlášení se vláda zavázala zpracovat novou koncepci zahraniční politiky a novou *Bezpečnostní strategii ČR*. Lze jen litovat, že mezi připravované materiály nebyla zařazena rovněž koncepce české lidskoprávní zahraniční politiky, kterou ČR postrádá již téměř deset let. Pozitivní krok nicméně představuje alespoň to, že v červenci 2010 zveřejnilo MZV na svých webových stránkách *Tematické priority zahraniční politiky ČR v oblasti lidských práv*.⁴ Tento stručný, zhruba pětistránkový dokument byl vypracován již v roce 2007, dlouho ale zůstával interním materiálem MZV, a pro aktéry mimo ministerstvo tak byl těžko dostupný. Jeho zveřejnění je nepochybně správným krokem, který učiní českou zahraniční politiku v oblasti lidských práv čitelnější a předvídatelnější pro českou veřejnost i pro zahraniční partnery a umožní lepší kontrolu naplňování jejích cílů.

Tematické priority jsou v dokumentu klasifikovány do tří kategorií. *Kategorie A* zahrnuje skutečné „*priority*“, jimiž jsou občanská společnost, včetně obránců lidských práv a nevládních organizací; svoboda názoru a projevu, svoboda médií, včetně vztahu těchto svobod k náboženské nesnášenlivosti; a spolupráce s mezinárodními mechanismy na ochranu lidských práv. *Kategorie B* je „*ke sledování*“ a řadí se do ní problematika mučení a dodržování lidských práv v boji s terorismem. *Kategorie C* sdružuje „*ostatní*“, tedy témata, která jsou sice důležitá, MZV ale „*nespatřuje z různých důvodů prostor pro systematické a dlouhodobé angažmá ČR*“. Tato témata jsou údajně „*dostatečně pojednána ve formátu kolektivních procesů EU či jednotlivých partnerských zemí*“, popř. zde ČR nedisponuje „*potenciálem, který by byl přidanou hodnotou k aktivitám jiných činitelů*“. Do této kategorie spadá např. trest smrti, práva žen, práva dětí, práva postižených osob, práva menšin, rasismus a rasová diskriminace nebo uprchlictví.

Závěr dokumentu obsahuje „*separátní komentář*“ věnovaný hospodářským, sociálním a kulturním právům. Tato práva mají údajně odlišnou povahu než práva občan-

ská a politická, a ačkoli mezinárodní vývoj směřuje ke zrovnoprávnění obou kategorií, je třeba zachovat opatrnost. Rozšiřující se kategorie práv druhé generace⁵ totiž podle MZV přináší snahu rozvojových států „přenést odpovědnost /.../ v maximální možné míře na bohatý, dříve koloniální sever“ a navíc hrozí přesunout či rozptýlit „pozornost lidsko-právních orgánů a organizací od „klasických“ lidsko-právních problémů“. Tento komentář ukazuje, že ČR neuznává zásadu nedělitelnosti lidských práv. Skutečnými lidskými právy jsou pro ni pouze práva občanská a politická; jen tato práva ostatně figurují v kategoriích A a B. Práva druhé a třetí generace, které navíc dokument nevhodně směšuje,⁶ jsou chápána jako méně důležitá a potenciálně dokonce nebezpečná. Tato pozice má blízko k pozici USA a několika málo států západní Evropy (Velká Británie aj.) a je zrcadlově opačná k té, kterou hlásalo Československo v době komunistického režimu; což může být i vysvětlení, proč ji ČR zastává.

Nejdůležitější koncepční událostí roku 2010 v oblasti lidskoprávní zahraniční politiky se stalo přijetí nové *Koncepce transformační politiky*.⁷ Koncepce, kterou schválilo 5. července kolegium ministra zahraničních věcí, nahradila starší *Koncepci transformační spolupráce* z března 2005. Jejím cílem je „definovat úkol a roli transformační politiky v kontextu české zahraniční politiky, uceleným způsobem prezentovat její cíle a nástroje, kterými k jejich prosazování MZV disponuje, a poskytnout tak vodítka a pravidla k jejímu naplňování“.⁸ Hned v úvodu dokument prohlašuje ochranu a prosazování lidských práv a základních svobod a podporu demokracie za jeden ze stěžejních cílů zahraniční politiky ČR. Tomuto cíli má napomáhat transformační politika, již se rozumí politika podpory lidských práv a demokracie. Dané koncepty spolu úzce souvisejí, neboť „lidská práva jsou substance a demokracie je systém“. Zajímavé přitom je, že dokument netrvá na jednom pojetí demokracie a demokratizace, ale uznává, že „neexistuje univerzální demokratický model“ a „přechod k demokracii může v praxi nabýt různé podoby“.

Transformační politika má své priority, a to priority jak teritoriální, tak tematické. První kategorie zahrnuje země „kulturně, geograficky, historicky nebo jinak blízké“, tedy hlavně země východní Evropy a západního Balkánu. Tento výběr nicméně není konečný a lze jej podle momentální potřeby měnit. Tematické priority se částečně překrývají s tematickými prioritami v oblasti lidských práv. I zde se na předních místech nachází občanská společnost, obránci lidských práv, média a přístup k informacím. K těm nově přistupují právní stát a řádná, demokratická správa; volební procesy; a rovnost a nediskriminace. Je přitom zajímavé, že poslední prioritou byla v lidskoprávní oblasti zařazena do kategorie „ostatní“ s tím, že zde není důvod pro dlouhodobou angažovanost ČR. Stanovené priority by Česká republika měla naplňovat za pomoci čtyř hlavních nástrojů, jimiž jsou mnohostranné nástroje (mechanismy v rámci OSN, Rady Evropy, OBSE a jiných organizací), Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU, dvoustranné vztahy a program transformační spolupráce. Tento program, o němž podrobněji pojednává příloha koncepce,⁹ se má tak jako dosud primárně realizovat formou ročních či víceletých projektů nevládních organizací z ČR a cílové země.

V průběhu roku 2010 se v ČR žádná významnější *politická debata* týkající se lidskoprávní dimenze zahraniční politiky nekonala. Vzhledem k novelizaci *Koncepce*

transformační politiky a tomu, že nová vláda ve svém programovém prohlášení deklaruje zájem budovat zahraniční politiku na „co nejširším vnitropolitickém konsensu“, může tato skutečnost poněkud překvapit, pro české prostředí je ale poměrně symptomatická. Odráží jednak absenci větší tradice konstruktivní diskuse za účasti stoupenců různých politických proudů, jednak nezájem politických stran o velkou část zahraničněpolitických témat, včetně tématu lidských práv a transformační politiky. Tento nezájem se projevil i před květnovými volbami do PS PČR. Ze všech stran, které ve volbách uspěly, se ve svém volebním programu o lidských právech v kontextu zahraniční politiky zmiňují jen Věci veřejné („.../ jsme přesvědčeni, že některé hodnoty, jako například lidská práva, mají univerzální charakter; naše zahraniční politika bude tyto hodnoty aktivně prosazovat“¹⁰) a ODS („ODS bude vždy při vyjednávání /.../ prosazovat lidskoprávní hledisko. /.../ I nadále budeme podporovat disidentské představitele Kuby /.../, opoziční představitele v Bělorusku, disidentské představitele Barmy i ostatních dosud nedemokratických států.“¹¹). Ostatní strany věnují kapitoly týkající se zahraniční politiky jiným otázkám (tradičně EU, NATO, popř. použití síly; ČSSD, KSČM a TOP 09).¹²

LIDSKOPRÁVNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: AGENDA A UDÁLOSTI

Rok 2010 nebyl pro českou zahraniční politiku v oblasti lidských práv rokem velkých událostí, ale spíše rokem drobné více či méně rutinní práce. Česká republika jako už tradičně plnila své závazky vyplývající z mezinárodních smluv na ochranu lidských práv, sledovala své priority v oblasti lidských práv a realizovala projekty transformační politiky.

Plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv na ochranu lidských práv

V průběhu roku 2010 odevzdala ČR orgánům OSN zabývajícím se ochranou lidských práv dvě zprávy. První se stala kombinovaná 3. a 4. periodická zpráva o stavu implementace a dodržování *Úmluvy o právech dítěte* (CRC) z roku 1989.¹³ Zpráva měla být odevzdána již v roce 2008, její zpracování se ale pozdrželo. Taková praxe není sice mezi smluvními stranami různých úmluv OSN žádnou výjimkou, vzhledem k důrazu, který klade na lidskoprávní agendu, by se jí nicméně ČR měla snažit vyvarovat. Zpráva se zaměřuje období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2006, informace v ní obsažené tak byly v době odevzdání již notně zastaralé. Ještě horší bude situace v době projednávání, k němuž má dojít v roce 2011. Ačkoli i zpětné hodnocení plnění závazků má na mezinárodní scéně svůj význam, v důsledku praxe pozdního odevzdávání reálně hrozí, že ze zpětného hodnocení se stane hodnocení historické, bez většího praktického přínosu. Druhou zprávou odevzdanou v roce 2010 byla kombinovaná 8. a 9. zpráva o stavu implementace a dodržování *Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace* (CERD) z roku 1965.¹⁴ Zpráva monitoruje stav v období od 1. 4. 2005 do 31. 7. 2009 a byla podána v řádném termínu. Projednávána bude zřejmě taktéž v roce 2011.

Obě zprávy jsou z obecnějšího hlediska zajímavé ze dvou důvodů. Za prvé, při jejich přípravě byl poprvé využit tzv. společný základní dokument (*Core common document*), který pojednává o charakteru České republiky a o základních parametrech ochrany lidských práv na jejím území. Tento dokument, který ČR vypracovala v červnu 2009,¹⁵ patří mezi nástroje, jež mají napomoci regularizovat proceduru odevzdávání periodických zpráv ze strany států tím, že jim dovolují využít pro všechny zprávy určené orgánům OSN jednotný výchozí materiál. Za druhé, do přípravy zpráv se v obou případech, byť odlišným způsobem, zapojili zástupci nevládního sektoru. O zprávě k CERD se diskutovalo ve Výboru proti diskriminaci Rady vlády ČR pro lidská práva, kde zasedají i zástupci nevládních organizací. Vypracování zprávy k CRC pak provázal vznik stínové zprávy (*shadow report*), kterou předložilo sdružení nevládních organizací v čele s organizací *V zájmu dítěte*.¹⁶ Tento dokument se sice s oficiální zprávou částečně mýjí, neboť se zaměřuje i na události po 31. 12. 2006, celkově je ale potvrzením toho, že alespoň pokud jde o monitoring dodržování lidských práv ze strany ČR, začíná nevládní sektor postupně plnit svou kontrolní úlohu ve vztahu ke státu.

V květnu a srpnu 2010 předložila Česká republika dodatečný komentář ke druhé periodické zprávě o dodržování *Mezinárodního paktu o občanských a politických právech* z roku 1966.¹⁷ Druhá zpráva, týkající se období 2000–2004, byla podána již v roce 2006 a diskutovalo se o ní ve Výboru OSN pro lidská práva v roce 2007. Ve svých závěrečných doporučeních tehdy výbor uvedl některé návrhy a současně vyzval ČR, aby ho ve lhůtě jednoho roku informovala o způsobu, jakým se s těmito podněty vyrovnala. Návrhy se konkrétně týkaly postupu orgánů činných v trestním řízení (policejní brutalita apod.), detence osob v psychiatrických zařízeních a postavení romské menšiny. Česká republika zaslala první vyjádření již v průběhu roku 2008, výbor jej ale shledal neúplným a vyzval k jeho doplnění. K tomu nakonec došlo, po urgenci ze strany výboru, až po dvou letech, ČR zde tedy opět „zmeškala lhůtu“.

Na konci října 2010 projednával Výbor OSN pro práva žen kombinovanou 4. a 5. periodickou zprávu o stavu implementace a dodržování *Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen* (CEDAW) z roku 1979.¹⁸ Zpráva byla předložena v roce 2009 a mapuje období od 1. 1. 2004 do 31. 7. 2008. Projednávání, kterého se za ČR zúčastnila poměrně početná delegace zahrnující zástupce několika rezortů, se zaměřilo zejména na to, jakým způsobem Česká republika zajišťuje faktickou a nikoli jen právní rovnost mužů a žen. Dotazy členů výboru se týkaly např. malého zastoupení žen v politice, velkého rozdílu v platech mužů a žen ve srovnatelných pozicích a vytváření podmínek pro sladění pracovního a soukromého života. Na pořad jednání se dostalo i téma zvláštního postavení romských žen, včetně citlivé otázky sterilizace, téma domácího násilí nebo vyplácení alimentů. Závěrečná doporučení výboru, která by měla být přijata v roce 2011, ukážou, jak byli jeho členové se zprávou a s informacemi poskytnutými českou delegací spokojeni.

Výbor OSN pro lidská práva vynesl v roce 2010 pět rozhodnutí o individuálních stížnostech směřujících proti ČR.¹⁹ Všechny stížnosti se týkaly diskriminace, a to ve čtyřech případech diskriminace na základě státního občanství v rámci restitucí majetku zabaveného sudetským Němcům po roce 1945 a českým emigrantům v období

komunismu a v jednom případě diskriminace při vyplácení mzdy vězňům. Dvě kauzy byly shledány nepřijatelnými vzhledem k nedostatku důvodů (Novotný) a uplynutí příliš dlouhé doby od posledního vnitrostátního rozhodnutí (Jahelka). V dalších dvou (Zavřel a Drda) výbor v souladu se svou konstantní judikaturou v restitučních sporech konstatoval porušení čl. 26 *Mezinárodního paktu o občanských a politických právech* a uložil ČR, aby zjedнала nápravu stavu.

Evropský soud pro lidská práva rozhodl v roce 2010 v devatenácti individuálních stížnostech proti České republice.²⁰ Stížnosti se nejčastěji dovolávaly porušení práva na svobodu a bezpečnost (článek 5 *Evropské úmluvy*), práva na spravedlivý proces (článek 6) a práva na pokojné užívání majetku (článek 1 *Dodatkového protokolu*). Osm podání bylo odmítnuto z důvodu nepřijatelnosti,²¹ popř. došlo k jejich vyškrtnutí z registru z důvodu pasivity stěžovatele.²² Z jedenácti vynesených rozsudků se jeden týkal spravedlivého zadostiučinění,²³ ostatní měly meritorní povahu. Jeden vyzněl ve prospěch ČR,²⁴ v ostatních soud konstatoval porušení příslušných článků *Úmluvy* ze strany ČR. Stalo se tak v důsledku příliš dlouhé vazby spojené s neposkytnutím dostatečného odškodnění,²⁵ nemožnosti vyjádřit se k důvodům vazby,²⁶ nezajištění podmínek pro styk otce s dítětem,²⁷ nedostatečné kompenzace za vyvlastněný majetek²⁸ a upření práva na účinnou soudní ochranu.²⁹ Žádný případ nebyl projednáván Velkým senátem a nevzbudil mezinárodní pozornost.

V roce 2010 pokračoval trend poklesu počtu českých kauz řešených u Evropského soudu, který započal v roce předchozím. V tomto ohledu bude zajímavé sledovat, jaké dopady na rychlost a kvalitu vyřizování stížností bude mít vstup *Protokolu 14 k Evropské úmluvě* v platnost, k němuž došlo v létě 2010. Protokol obsahuje některé mechanismy, např. institut samosoudce, jež mají činnost soudu zefektivnit, současně ale vyvolávají výhrady z hlediska zajištění spravedlivého procesu. Může tak dojít k paradoxní situaci, kdy hlavní evropský orgán kontroly dodržování lidských práv bude sám čelit kritice za jednání v rozporu s lidskými právy. Česká republika coby strana *Evropské úmluvy* zainteresovaná na řádném chodu ESLP by tuto oblast měla v každém případě sledovat a případně se nebát vznášet připomínky a další návrhy změn procesního mechanismu ESLP.

Prosazování priorit ČR v oblasti lidských práv

Jak již bylo řečeno, v létě roku 2010 zveřejnilo MZV ČR dokument obsahující výčet a vysvětlení tematických priorit zahraniční politiky ČR v oblasti lidských práv. Tyto priority tak lze aspoň ve střednědobém horizontu považovat za stabilní a pevně dané. Pokračoval naopak trend odklonu od konstantních priorit teritoriálních, tj. od trvalého soustředění pozornosti na několik málo států (tradičně Barma, Bělorusko, Kuba, popř. Severní Korea či Zimbabwe) směrem k rozhodování vždy podle momentálních potřeb a situace v různých částech světa. Tento odklon zřejmě odráží jak kritiku, jež se na českou diplomacii kvůli fixaci na několik málo zemí doma i v zahraničí snášela, tak to, že lidskoprávní situace v některých z prioritních zemí se v posledních letech zlepšila, a je tak prostor zabývat se i jinými oblastmi. Je ovšem nutno říci, že daný trend se zatím výrazněji projevuje ve slovech než v činech české diplomacie, pro kterou zjevně není lehké opustit terén, který již zná, a vydat se jinam.

Své priority prosazovala ČR, jako už tradičně, jak na mnohostranných fórech, tak v rámci bilaterálních vztahů. Klíčovou platformou v této oblasti se nicméně v posledních letech stále více stávají příslušné orgány Evropské unie. Mezi ty se řadí především *Pracovní skupina Rady EU pro lidská práva* (COHOM). Tato skupina, ustavená v roce 1983 a sdružující zástupce ministerstev zahraničních věcí jednotlivých členských států EU, má na starosti lidskoprávní dimenzi Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. K lidským právům mají blízko i jiné pracovní skupiny Rady EU, např. pracovní skupina pro mezinárodní právo veřejné (COJUR) či pro otázky spojené s bojem proti terorismu (COTER). Speciální orgány pro otázky lidských práv zřizuje rovněž Evropský parlament. V současnosti mezi ně patří Podvýbor pro lidská práva (DROI), který funguje v rámci Výboru pro zahraniční záležitosti (AFET) a specializuje se výlučně na lidskoprávní agendu v zahraniční politice. Rada EU dle potřeby vypracovává *Směrnice o lidských právech* (*Human Rights Guidelines*). Jde o nezávazné koncepční materiály, které určují základní linie politiky EU ve vztahu k určitým tématům. Za zmínku stojí, že z osmi dosud přijatých Směrnic dvě pokrývají témata, jež spadají do kategorií A či B tematických priorit ČR (obhájení lidských práv a mučení), byť v tomto případě se jedná spíše o shodu okolností než o úspěch české diplomacie.

Platforma EU neposkytla České republice v roce 2010 příliš prostoru pro realizaci tematických priorit. Pozornost se soustředila jinam, třeba COHOM se primárně věnoval takovým tématům, jako jsou např. práva leseb, gayů, bisexuálů a transgender osob (k nimž byl přijat soubor nástrojů, tzv. *toolkit*). Vzhledem k tomu, že ČR současně postrádala vlastní zastoupení ve významných mezinárodních lidskoprávních orgánech, jako je Rada OSN pro lidská práva, a že iniciativy na bilaterálním poli měly spíše omezený efekt, rok 2010 pro ni při naplňování tematických priorit neznamenal výraznější posun. K tomu ostatně nedošlo ani v přístupu ke státům, jež vykazovaly špatný standard dodržování lidských práv. V této oblasti v zásadě pokračovaly projekty a iniciativy, jež byly nastartovány v minulosti.

Hlavním cílem kritiky ze strany ČR zůstávala již druhým rokem Barma a, do jisté míry, Čína. Omezenější pozornosti než v minulosti se naopak těšily *Bělorusko* a *Kuba*. Tento vývoj byl dán (možná dočasným) zlepšením poměrů v obou zemích, ve kterých během roku došlo k propouštění politických vězňů a mírné liberalizaci. Česká republika tento vývoj přivítala³⁰ a kladné hodnocení realizovaných změn se projevilo i opětovným povýšením diplomatických styků s Běloruskem na úroveň velvyslanectví, k němuž došlo na podzim 2010.³¹ Určité kritice se ale obě země ze strany ČR přece jen nevyhnuly. Bělorusko si pokazilo dojem prezidentskými volbami a novou vlnou represí vůči opozici, k níž se uchýlilo na konci roku. Tyto události vedly ČR až k tomu, že s několika dalšími státy vyzvala EU, aby pozastavila sblížování s Běloruskem.³² Ve vztahu ke Kubě řešila ČR zejména osud propuštěných politických vězňů. Několik z nich bylo převezeno na naše území, kde získali politický azyl. Rychlost, s jakou se to stalo, vzbudila výhrady nevládního sektoru, který poukazoval na to, že zvýhodnění některých žadatelů o azyl odporuje principu nediskriminace.³³

Barma čelí již léta tvrdé vojenské diktatuře, která hrubým způsobem porušuje lidská práva. Hlavním symbolem odporu se postupem doby stala disidentka *Do Aun Schan Su Ťij*, která léta setrvala v domácím vězení. Česká republika tuto praxi vy-

trvale odsuzuje, a proto také když byla *Su Ťij* v listopadu 2010 propuštěna na svobodu, MZV to velmi přivítalo. Současně ale prohlásilo, že „*propuštění Aun Schan Su Ťij samo o sobě nelze považovat za projev demokratizačních snah vládnoucích vojenských kruhů, v Barmě je nyní okolo 2100 politických vězňů*“, a vyzvalo barmskou vládu, aby těmto vězňům „*umožnila znovu nabýt svobody a plně respektovala jejich práva*“.³⁴ V průběhu roku 2010 přicestovala do ČR z Malajsie další skupina barmských uprchlíků, kteří by u nás měli najít nový domov. Přesídlení je realizováno v rámci tzv. Národního přesídlovacího programu, který probíhá od roku 2008.

Čína je ze strany ČR dlouhodobě kritizována za poměry v Tibetu a za potlačování politické opozice. V roce 2010 se nicméně aktivity ČR v této oblasti omezily jen na pár prohlášení, např. prohlášení k udělení Nobelovy ceny míru čínskému disidentovi *Liou Siao-po*.³⁵ 10. března také na radnicích řady českých, moravských a slezských měst zaválaly tibetské vlajky (akce *Vlajka pro Tibet*), které mají demonstrovat solidaritu s Čínou již přes třicet let okupovaným Tibetem.³⁶ Z ústředních orgánů se k akci připojilo jen Ministerstvo životního prostředí ČR. Poslanecká sněmovna se návrhem na vyvěšení vlajky a na přijetí rezoluce odsuzující postup Číny v Tibetu, který předložila Strana zelených, odmítla zabývat, což část poslanců zdůvodnila ekonomickými zájmy.³⁷ Vlajku tak nakonec vyvěsil jen poslanecký klub Strany zelených. V budově Senátu zaválala vlajka jen z okna senátora *Vlastimila Sehnala* (ODS), opět se nicméně jednalo o soukromou iniciativu.

Transformační politika

Transformační politika najela v půli roku 2010 na novou koncepci. Ta zpřehlednila její cíle, priority i nástroje, větší faktickou změnu do jejího provádění ale nepřinesla. Těžičtém nadále zůstaly projekty transformační spolupráce realizované ve spolupráci mezi nevládními organizacemi z České republiky a z cílové země. Výčet těchto cílových zemí, jež představují teritoriální priority transformační politiky, zůstal taktéž konstantní. Zahrnuje země Balkánu (Bosna a Hercegovina, Kosovo, Srbsko), bývalého Sovětského svazu (Bělorusko, Gruzie, Moldavsko, Ukrajina), země s autoritářským režimem (Barma, Kuba) a jednu zemi procházející postkonfliktní obnovou (Irák). Je zajímavé, že zatímco v oblasti lidskoprávní byly teritoriální priority opuštěny, v rámci transformační politiky se z nich dále vychází. Tento vzájemně odlišný přístup příliš neodpovídá tezi o tom, že demokracie a lidská práva jsou dvě strany téže mince, kterou hlásá nová *Koncepce transformační politiky*.

Poslední výběrové řízení projektů transformační spolupráce realizované podle starých pravidel proběhlo na podzim roku 2009 (výběrové řízení na rok 2010). Přihlásilo se do něj celkem 38 projektů, z nichž 20 bylo schváleno a dva byly zařazeny do kategorie rezervní.³⁸ Oproti minulosti, kdy soutěži výrazně dominovalo několik organizací (např. *Člověk v tísni*), vykazoval tentokrát okruh úspěšných žadatelů větší pluralitu: 20 přijatých projektů pocházelo od 14 různých subjektů, mezi něž se řadily organizace humanitární (ADRA), lidskoprávní (*Člověk v tísni*), odborné (AMO), protikorupční (Transparency International) i jiné (CzechInvest). Výběrové řízení na rok 2011 již proběhlo podle mírně pozměněných pravidel vycházejících z *Programu transformační spolupráce*, který tvoří přílohu nové *Koncepce transformační politiky*.

V souladu s nově definovanými tematickými prioritami byly jako klíčové oblasti na rok 2011 vybrány: podpora rozvoje občanské společnosti, spolupráce s místními samosprávami, média, mládež a vzdělávání a obránci lidských práv. Do soutěže se tentokrát přihlásilo 39 projektů, z nichž čtyři byly okamžitě vyřazeny jako nevyhovující.³⁹ Ze zbývajících 35 projektů bylo nakonec přijato osmnáct.⁴⁰

Stejně jako v uplynulých letech, i v roce 2010 byla menší část prostředků určených na financování transformační politiky distribuována mimo konkrétní projekty, a to cestou iniciativ realizovaných buď přímo MZV ČR, nebo prostřednictvím některého zastupitelského úřadu v cílových zemích. Opět se jednalo o aktivity typu monitorování voleb či poskytování podpory místním disidentům formou distribuce literatury, léků apod. V roce 2010 také dále fungovala asociace DEMAS, založená v roce 2008, která sdružuje jedenáct českých nevládních organizací zaměřujících se na podporu demokracie a lidských práv v ČR i ve světě (Agora CE, ANO pro Evropu, AMO, CDK, Člověk v tísni, Europeum, Forum 2000, Občanské Bělorusko, PASOS, Respekt institut a Transitions). Právě organizace zapojené do této asociace si v posledních letech ve výběrovém řízení na projekty transformační spolupráce vedly nejlépe, úspěch i některých dalších subjektů nicméně potvrzuje, že členství v DEMAS není ze strany MZV považováno za podmínku účasti v soutěži. Vzhledem k tomu, že většinu akcí roku 2010 realizovaly jednotlivé organizace samostatně, nikoli DEMAS jako celek, je tak otázkou, jaká je vlastně přidaná hodnota asociace.

LIDSKOPRÁVNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY: IDENTIFIKACE A CHARAKTERISTIKA KLÍČOVÝCH AKTÉRŮ

Ani přijetí některých nových koncepčních dokumentů v roce 2010 nevnese výraznější změnu do okruhu *klíčových aktérů*, kteří se podílejí na přípravě a realizaci lidskoprávní dimenze české zahraniční politiky. Hlavní úloha opět připadla Ministerstvu zahraničních věcí ČR, zejména pak jeho *Odboru lidských práv a transformační politiky* (LPTP). Ten zaznamenal změnu na postu svého vedoucího, odkud odešla Gabriela Dlouhá; do konce roku 2010 za ni nebyla nalezena náhrada. LPTP postupoval v součinnosti s jinými odbory MZV ČR, např. Odborem OSN, Mezinárodněprávním odborem a příslušnými odbory teritoriálními. Oproti roku 2009, kdy ČR zastávala předsednickou úlohu v Radě EU, poněkud poklesla role Stálých misí v Ženevě, New Yorku, Štrasburku a Vídni a Stálého zastoupení ČR při EU v Bruselu, byť prezentace zájmů ČR v rámci EU a na multilaterální úrovni zůstávala dále právě na nich.

Na formování lidskoprávní zahraniční politiky byly v omezené míře účastny jiné subjekty státní správy, např. Ministerstvo spravedlnosti ČR, kde působí zmocněnec vlády pro zastupování státu u Evropského soudu pro lidská práva. Zapojením se do akce *Vlajka pro Tibet* a pořádáním různých výstav a přednášek přispěly ke zvýšení povědomí české veřejnosti o problémech lidských práv ve světě orgány místní samosprávy. Rozhodování magistrátů některých měst přitom nastolilo zajímavou otázku, zda se místní samospráva má vyjadřovat k zahraničněpolitickým tématům nebo má raději tuto agendu přenechat ústředním orgánům státní správy. Zatímco většina měst

se rozhodla pro angažovanost, menšina měla o vhodnosti takového postupu pochyby. Například představitel Žďáru nad Sázavou zdůvodnil nepřipojení se k tibetské akci tím, že „*samospráva by se neměla zabývat mezinárodními záležitostmi*“, ⁴¹ představitel Kroměříže k témuž uvedl, že „*Čína je mezinárodně uznávaným státem, což v rámci mezinárodních úmluv respektuje i ČR a úřady by /.../ neměly vystupovat v rozporu s oficiálním stanoviskem ČR*“. ⁴²

Řadu aktivit v oblasti lidských práv a transformační politiky realizoval v roce 2010, stejně jako v letech předchozích, *nevládní sektor*. Nadále přitom platilo, že vztah mezi vládním a nevládním sektorem v této v oblasti byl značně úzký a mnohé iniciativy byly realizovány za součinnosti obou z nich. Nevládní organizace organizovaly v průběhu celého roku různé akce zaměřené jak na osvětu české veřejnosti (např. březnový festival ProTibet, který proběhl v Olomouci z iniciativy občanského sdružení M. O. S. T.), tak na vyjádření postoje k porušování lidských práv ve světě (např. červnová akce Člověka v tísni, při které psali lidé na zeď na pražském Těšňově vzkazy barmské disidentce Do Aun Schan Su Ťij). Asi nejvýznamnější akcí tohoto typu, která kombinovala oba cíle, se jako už tradičně stal filmový festival *Jeden svět* (One World), konaný ve dnech 10.–18. března v Praze a následně v řadě měst po celé ČR. Filmy věnované různým aspektům ochrany lidských práv shlédlo v ČR několik desítek tisíc diváků.

LIDSKOPRÁVNÍ ROZMĚR ČESKÉ ZAHRANIČNÍ POLITIKY V MEDIÁLNÍM, VEŘEJNÉM A AKADEMICKÉM PROSTORU

Angažovanost České republiky při prosazování ochrany lidských práv a šíření demokracie ve světě nepatřila ani v roce 2010 k oblastem, které by poutaly živý zájem médií, akademické obce nebo dokonce širší veřejnosti. Většina událostí, včetně přijetí nové *Koncepce transformační politiky*, prošla prakticky bez povšimnutí, popř. se o nich objevila krátká zpráva v ČTK. Větší mediální pokrytí doznaly snad jen akce *Vlajka pro Tibet* a festival *Jeden svět*, což ovšem vzhledem k tomu, že se nejednalo o oficiální akce, může působit poněkud paradoxně. Zcela chyběly jakékoli pokusy ze strany sdělovacích prostředků českou zahraniční politiku v oblasti lidských práv analyzovat a kriticky hodnotit. Poněkud lépe si vedla akademická obec, která se tématem aspoň okrajově zabývala v rámci některých konferencí a kulatých stolů (např. kulaté stoly o prioritách české zahraniční politiky pořádané na podzim 2010 Respekt institutem). Širší veřejnost svůj zájem či spíše nezájem o lidskoprávní témata projevovala účastí na různých protestních akcích či návštěvou filmových projekcí v rámci festivalu *Jeden svět*.

ZÁVĚR

Rok 2010 znamenal pro českou lidskoprávní zahraniční politiku částečnou revizi a reformulaci jejích programových východisek, a to zejména v souvislosti s přijetím nové

Koncepce transformační politiky a s odklonem od úzce vymezených teritoriálních priorit. Daná revize se nicméně nesla spíše ve znamení evoluce než revoluce, neboť prvky kontinuity prakticky všude převážily nad prvky diskontinuity, pokud se tyto vůbec objevily. Prosazování lidských práv a šíření demokracie zůstávalo jedním z deklarovaných těžišť české zahraniční politiky, které by měly procházet napříč různými sférami (*mainstreaming*). V praxi se však jednalo o velmi specializovanou agendu, na jejímž formování se účastnil poměrně malý počet aktérů a o níž většina složek státní správy a tím méně pak média či veřejnost neprojevovaly větší zájem. Rok 2010 nepostavil ČR před výraznější výzvy, proto po celou dobu dominovala běžná témata spojená s naplňováním závazků z mezinárodních smluv na ochranu lidských práv, prosazováním priorit a realizací projektů transformační spolupráce.

Ze tří hlavních ideových proudů v lidskoprávní oblasti dominoval české politické scéně po celý rok 2010 umírněný internacionalismus. Jedná se o proud, který klade na lidská práva značný důraz, odmítá ale jejich nekompromisní nadřazování nad jakékoli jiné zájmy a potřeby. Mezi umírněné internacionalisty se řadili oba úřadující ministři zahraničních věcí, J. Kohout a, s jistými výhradami, K. Schwarzenberg, i velká část ostatních ministrů jak v úřednické vládě, tak ve vládě trojkoaliční (zde hlavně z řad ODS a TOP 09). Barvy aktivistického internacionalismu, který lidská práva považuje za nediskutovatelnou, absolutní hodnotu a volá po jejich prosazování jakýmkoli dostupnými prostředky, hájily v první části roku parlamentní Strana zelených, ve druhé pak, aspoň částečně, vládní Věci veřejné. Tento proud měl na praktické utváření zahraniční politiky jen omezený vliv. Totéž platilo, ještě ve větší míře, o proudy autonomistického, který lidská práva považuje za vnitřní záležitost státu. Autonomismus, k němuž se v ČR tradičně hlásí KSČM, nepředstavuje v moderní historii ČR seriózní alternativu k internacionalismu a zůstává spíše jakýmsi reliktem minulosti.

Poznámky

- ¹ *Programové prohlášení Vlády ČR*. On-line: (www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/PVV-cerven-2009.pdf), cit. 10. 10. 2010).
- ² *Programové prohlášení Vlády České republiky*. On-line: (www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove-prohlaseni-vlady.pdf), cit. 10. 10. 2010).
- ³ *Programová prohlášení vlády Mirka Topolánka I. (2006) a II. (2007)*. On-line: (www.vlada.cz), cit. 12. 1. 2011).
- ⁴ *Tematické priority zahraniční politiky ČR v oblasti lidských práv*. On-line: (www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/obecne_pokyny_eu_k_lidskym_pravum/ceska_republika_a_lidska_prava/tematicke_priorita_zahranicni_politiky.html), cit. 12. 10. 2010).
- ⁵ Podle klasické typologie zavedené v 70. letech 20. století akademikem českého původu Karlem Vašákem se lidská práva dělí do tří generací, a to na práva občanská a politická (první generace), hospodářská, sociální a kulturní (druhá generace) a tzv. práva třetí generace (kolektivní práva a některá nová práva individuální).
- ⁶ Dokument označuje právo na rozvoj za „*klasické právo*“ druhé generace. Skutečně se jedná o klasické právo, avšak náležející ke generaci třetí.
- ⁷ MZV: *Transformační politika*. On-line: (www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/transformacni_spoluprace_1/koncepce_transformacni_spoluprace.html), cit. 12. 10. 2010).

- ⁸ MZV: *Koncepce transformační politiky a popis Programu transformační spolupráce (TRANS)*, červenec 2010.
- ⁹ MZV: *Program transformační spolupráce*. On-line: (www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/lidska_prava/transformacni_spoluprace_1/koncepce_transformacni_spoluprace.html), cit. 12. 10. 2010).
- ¹⁰ Věci veřejné: *Volební program strany Věci veřejné pro volby do poslanecké sněmovny v roce 2010*. On-line: (www.volebni-programy.cz/2010/poslanecka-snemovna/volebni-program-strany-veci-verejne-pro-volby-do-poslanecke-snemovny-v-roce-2010/), cit. 14. 10. 2010).
- ¹¹ ODS: *Řešení, která pomáhají. Podrobný volební program*. On-line: (www.ods.cz/docs/programy/volebni-program2010.pdf), cit. 15. 10. 2010).
- ¹² Volební programy všech politických stran účastnicích se květnových voleb do Poslanecké sněmovny PČR jsou dostupné on-line: (www.volebni-programy.cz/rubrika/poslanecka-snemovna/2010/), cit. 14. 10. 2010).
- ¹³ CRC/C/CZE/3-4, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Czech Republic*, 20. 4. 2010.
- ¹⁴ CERD/C/CZE/8-9, *Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Eighth and ninth periodic reports due in 2010, Czech Republic*, 9. 8. 2010.
- ¹⁵ UN Doc. HRI/CORE/CZE/2009, *Core Document Forming Part of the Reports of States Parties, Czech Republic*, 9. 6. 2009.
- ¹⁶ V zájmu dítěte, o.s., *Nevládní zpráva o plnění Úmluvy o právech dítěte v České republice*, říjen 2010.
- ¹⁷ CCPR/C/CZE/CO/2/Add.2 a Add.3, *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, Czech Republic, Further information received from the Czech Republic on the implementation of the concluding observations of the Human Rights Committee (CCPR/C/CZE/CO/2)*, 27. 5 a 25. 8. 2010.
- ¹⁸ UN Doc. CEDAW/C/CZ/5, *Fourth and Fifth Periodic Report on the Fulfilment of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women for the period from 1 January 2004 to 31 July 2008*, 22. 5. 2009.
- ¹⁹ CCPR/C/98/D/1778/2008, *Novotný v. the Czech Republic*, 11. 5. 2010; CCPR/C/99/D/1615/2007, *Zavřel v. the Czech Republic*, 14. 9. 2010; CCPR/C/100/D/1581/2007, *Drda v. the Czech Republic*, 9. 10. 2010; CCPR/C/100/D/1583/2007, *Jahelka v. the Czech Republic*, 1. 11. 2010; *Bergauer et al. v. the Czech Republic*, CCPR/C/100/D/1748/2008, 30. 11. 2010.
- ²⁰ Údaje se opírají o informace uvedené v databázi HUDOC. On-line: (www.echr.coe.int/ECHR/EN/hudoc), stav k 31. 12. 2010). Databáze zahrnuje pouze případy, ve kterých soud přijal rozhodnutí nebo rozsudek.
- ²¹ ECHR, *Kopecký v. the Czech Republic*, Application no. 32456/04, Decision, 30. 3. 2010; *Benet Czech s.r.o. v. the Czech Republic*, Application no. 38333/06 a 36561/05, 18. a 27. 5. 2010; *Lesní společnost Přimda a.s. v. the Czech Republic*, Application no. 11997/05, Decision, 21. 9. 2010; *Artemy and Gregory v. the Czech Republic and others*, Application no. 35524/06, Decision, 30. 9. 2010; *Hlásenský and Hlásenská v. the Czech Republic*, Application no. 63233/09, Decision, 5. 10. 2010; *Vlček v. the Czech Republic*, Application no. 12045/05, Decision, 9. 11. 2010.
- ²² ECHR, *Svida v. the Czech Republic*, Application no. 13603/06, Decision, 18. 5. 2010.
- ²³ ECHR, *Družstevní záložna Pria and others v. the Czech Republic*, Application no. 72034/01, Judgment, 21. 1. 2010.
- ²⁴ ECHR, *Benet Czech s.r.o. v. the Czech Republic*, Application no. 31555/05, Judgment, 21. 10. 2010.
- ²⁵ ECHR, *Crabtree v. the Czech Republic*, Application no. 41116/04, Judgment, 25. 2. 2010; *Žirovnický v. the Czech Republic*, Application no. 23661/03, Judgment, 30. 9. 2010.
- ²⁶ ECHR, *Knebl v. the Czech Republic*, Application no. 20157/05, Judgment, 28. 10. 2010.
- ²⁷ ECHR, *Macready v. the Czech Republic*, Applications no. 4824/06 and 15512/08, Judgment, 22. 4. 2010.
- ²⁸ ECHR, *Otava v. the Czech Republic*, Application no. 36561/05, 27. 5. 2010.

- ²⁹ ECHR, *Adamiček v. the Czech Republic*, Application no. 35836/05, Judgment, 12. 10. 2010; *Suda v. the Czech Republic*, Application no. 1643/06, Judgment, 28. 10. 2010; *Antoni v. the Czech Republic*, Application no. 180/10/06, Judgment, 25. 11. 2010; *Rodinná záložna, Spořitelna a Úvěrní Družstvo and Others v. the Czech Republic*, Application no. 74152/01, Judgment, 9. 12. 2010.
- ³⁰ MZV: *Prohlášení MZV ČR k propuštění 7 politických vězňů na Kubě*, 13. 7. 2010.
- ³¹ *ČR a Bělorusko povyšují svá zastoupení na úroveň velvyslance*. ČTK, 24. 9. 2010.
- ³² *Česko a další země vyzvaly EU k zastavení sblížení s Běloruskem*, ČTK, 24. 12. 2010.
- ³³ *Ministr: ČR přijme další kubánské vězně, budou-li chtít*. ČTK, 2. 11. 2010.
- ³⁴ MZV: *Česká republika vítá propuštění barmské disidentky*, 13. 11. 2010.
- ³⁵ MZV: *Prohlášení k udělení Nobelovy ceny míru za rok 2010 panu Liou Siao-po*, 8. 10. 2010.
- ³⁶ *Stovky radnic v Česku stejně jako loni vyvěsily tibetskou vlajku*. ČTK, 10. 3. 2010.
- ³⁷ *Tibetská vlajka zavlála z okna Sněmovny i Senátu*. ČTK, 10. 3. 2010.
- ³⁸ MZV: *Vyhlášení výsledků výběrového řízení na projekty transformační spolupráce pro rok 2010*, 7. 12. 2010.
- ³⁹ MZV: *Protokol o otevření obálek s návrhy projektů transformační spolupráce předložených ve výběrovém dotačním řízení*, 15. 10. 2010.
- ⁴⁰ MZV: *Výsledky výběrového dotačního řízení na podporu projektů transformační spolupráce nestátních neziskových organizací a dalších oprávněných subjektů v roce 2011*, 15. 12. 2010.
- ⁴¹ *Stovky radnic v Česku stejně jako loni vyvěsily tibetskou vlajku*. ČTK, 10. 3. 2010.
- ⁴² *Města i instituce ve Zlínském kraji vyvěsí tibetskou vlajku*, ČTK, 1. 3. 2010.

Kapitola 19

Rozvojový rozměr české zahraniční politiky¹

Ondřej Horký

KONEC TRANSFORMACE, POČÁTEK EMANCIPACE?

Česká rozvojová spolupráce v březnu 2010 oslavila v tichosti patnáct let svého oficiálního trvání.² Podobná jubilea svádějí k bilancování a lacinému srovnávání s růstem a rozvojem lidské osobnosti. Podle něj by tak zahraniční rozvojová spolupráce (ZRS) letos ukončila věk puberty čili tělesného dospívání a vstoupila by do období adolescence, které charakterizuje napětí mezi fyzickou vyspělostí a psychickou nevyzrálostí. Shodou okolností je tato paralela celkem trefná. Parlament schválil zákon, který symbolicky rozvojovou spoluprací povýšil, vláda přijala novou koncepci, která stanovila nové geografické i sektorové priority pro nadcházející období a mírně omezila roztržitost české spolupráce s rozvojovými zeměmi. V závěrečné fázi je na MZV příprava programů pro prioritní země Bosnu a Hercegovinu, Etiopii, Moldavsko a Mongolsko i aktualizace metodiky projektového cyklu.

Na úrovni realizace politiky s koncem roku 2010 také získala Česká rozvojová agentura (ČRA) do své gesce takřka všechny projekty, čímž završuje centralizaci systému bilaterální projektové spolupráce a zároveň i omezuje prostor pro klientelismus, jemuž svědčilo netransparentní a nesystémové rozhodování některých ministerstev. Institucionální „fyzický“ rámec byl tedy s výjimkou založení poboček agentury v prioritních zemích celkem úspěšně dokončen a nástroje pro efektivní rozvojovou spolupráci jsou teoreticky k dispozici. Tyto pozitivní změny však nechávají pro uplynulý rok otevřeny především tři otázky: za prvé, jak byl nový rámec naplňován v praxi; za druhé, zda zvýšil efektivnost rozvojové spolupráce a za třetí, zda završení transformace znamená i emancipaci rozvojové spolupráce v rámci české zahraniční politiky, a tedy její vstup do věku dospělosti.