

# REVIZE LIDSKOPRÁVNÍCH SMLUVNÍCH ORGÁNŮ 2020: JAK ZLEPŠIT MONITOROVÁNÍ A KONTROLU DODRŽOVÁNÍ CELOSVĚTOVÝCH STANDARDŮ LIDSKÝCH PRÁV?

JAN LHOTSKÝ

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Lidskoprávní smluvní orgány jsou výbory expertů, které monitorují dodržování lidskoprávních úmluv na univerzální úrovni. Již více než tři desítky let probíhá debata o nutnosti zlepšení jejich fungování. V roce 2014 byla zavedena určitá opatření s tím, že za dalších šest let dojde k jejich revizi. V roce 2020 tedy probíhá další kolo debat o tom, jak smluvní orgány reformovat.

Mezi diskutovaná opatření patří zavedení fixního kalendáře, který by umožnil pravidelné přezkumy všech států bez ohledu na míru jejich spolupráce, a řada dalších návrhů. Konečnou podobu systému bude schvalovat Valné shromáždění OSN, jež tak podstatně ovlivní efektivitu fungování mechanismu, jehož účelem je tlak na dodržování mezinárodních lidskoprávních standardů ve všech částech světa.

Česká republika formuje své pozice ve spolupráci s členskými státy Evropské unie. V první řadě by měla podpořit zavedení fixního kalendáře včetně poskytnutí finančních prostředků, které implementace daného opatření vyžaduje. Kromě toho byla v rámci diskusí identifikována řada kvalitních opatření sloužících ke zjednodušení práce výborů, snížení míry nedodělků nebo ke zkvalitnění výstupů. Česká republika by rovněž měla pomoci zahrnout do výsledného textu rezoluce Valného shromáždění OSN ustanovení, podle kterého se za následujících šest let bude konat další revize. Je totiž pravděpodobné, že růst systému bude vyžadovat hlubší institucionální reformu.

## ÚVOD

Pro expertní výbory monitorující dodržování lidskoprávních závazků států se vžil název „smluvní orgány“ (*treaty bodies*). Ve skutečnosti se jedná o kontrolní mechanismy jednotlivých lidskoprávních úmluv vznikající postupně, a to za účelem monitorování a kontroly dodržování určité lidskoprávní úmluvy jednotlivými smluvními státy.<sup>1</sup>

Tyto výbory (neboli smluvní orgány) nepatří do struktur OSN jako např. Rada pro lidská práva a její monitorovací systém lidských práv nazývaný Univerzální periodický přezkum (*Universal Periodic Review, UPR*). Smluvní orgány zasedají několikrát do roka v Ženevě. Členy výborů jsou odborníci na lidská práva, proto mají výstupy těchto orgánů věcnou povahu a jejich obsah v zásadě dobře vypovídá o úrovni dodržování lidských práv v jednotlivých státech a o problematických oblastech, na jejichž zlepšení je nutné se zaměřit.

Smluvní orgány byly vytvořeny na základě mezinárodních smluv o lidských právech. Obecný základ tvoří dva pakty, kterými jsou *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech* a *Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech*. Kromě těchto paktů byla přijata i řada specializovaných úmluv, které se zaměřují na určitá zakázaná jednání (např. mučení, rasová diskriminace) nebo na ochranu zranitelných skupin (např. ženy, děti, osoby se zdravotním postižením). Každá z těchto smluv vytvořila jeden z následujících výborů,<sup>2</sup> který funguje jako její kontrolní mechanismus:

- Výbor pro lidská práva (monitorující občanská a politická práva)
- Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva
- Výbor pro odstranění rasové diskriminace
- Výbor pro odstranění diskriminace žen
- Výbor proti mučení a Podvýbor pro prevenci mučení
- Výbor pro práva dítěte
- Výbor pro migrující pracovníky
- Výbor pro práva osob se zdravotním postižením
- Výbor pro nucená zmizení

## PRAVOMOCI LIDSKOPRÁVNÍCH SMLUVNÍCH ORGÁNŮ

Základní pravomocí výborů je přezkoumávání zpráv států, většinou v rámci čtyřletých cyklů. Smlouvy udávají státům povinnost pravidelně vypracovat a předložit výboru zprávu o dodržování lidských práv. Kromě klasické formy

<sup>1</sup> Potřebu reformy smluvních orgánů autor sleduje průběžně. Tématu se věnoval v monografii vydané v roce 2012 [LINK](#), následně v článku o závěrech mezivládního procesu v roce 2014 [LINK](#). Podobu integrovaného systému smluvních orgánů představil v rámci závěrečné práce publikované v roce 2017 [LINK](#) a dále ji diskutoval na jaře tohoto roku na blogu *Opinio Juris* [LINK](#).

<sup>2</sup> Výjimkou je Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech totiž pověřil uvedenou pravomocí Hospodářskou a sociální radu OSN, která později za tímto účelem vytvořila Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva.

komplexní zprávy je zaváděna tzv. zjednodušená procedura podávání zpráv (*simplified reporting procedure*), v rámci které výbor nejprve připraví dotazy, na něž se má stát zaměřit, a soubor odpovědí pak slouží jako podklad pro dialog mezi delegací státu a výborem. Následně výbor vydá tzv. závěrečná doporučení (*concluding observations*), ve kterých konkrétně uvede, jaké oblasti je třeba napravit.

Další pravomocí smluvních orgánů je posuzování individuálních stížností jednotlivců (*communications*). Pokud stát výboru tuto kompetenci svěří, umožní jednotlivcům podávat výboru stížnosti na porušení práva ze strany státu. Jedná se tedy o kvazijudiciální funkci výboru, v rámci které po prostudování podkladů vyjádří svůj názor, zda bylo v konkrétním případě porušeno ustanovení relevantní smlouvy. V této souvislosti je však třeba uvést, že smluvní orgány nejsou soudy, jejich rozhodnutí tedy nemá povahu právně závazného rozsudku. Kromě toho mohou některé výbory provádět další aktivity, mezi které patří například tzv. vyšetřovací procedura, mezistátní stížnosti nebo vydávání tzv. obecných komentářů (*general comments*), prostřednictvím kterých upřesňují výklad konkrétních ustanovení smluv.

## PROBLÉMY SMLUVNÍCH ORGÁNŮ

Institucionální pojetí smluvních orgánů bylo vypracováno již v šedesátých letech 20. století, kdy byly přijaty první lidskoprávní úmluvy na univerzální úrovni. Od té doby se pojetí kontrolního mechanismu prakticky nezměnilo, s novými smlouvami tedy vznikaly nové analogické výbory. Po několika desítkách let jejich fungování je namísto zmínit alespoň několik stěžejních problémů fungování smluvních orgánů (statistické informace viz [LINK](#)):

1. Pozdní podávání periodických zpráv států  
Pouze 19 % států podává zprávy včas. To znamená, že 81 % států má zpoždění, v mnoha případech i v řádu několika let. Vzhledem k tomu, že v rámci současného systému fungování většiny výborů se na takový stát čeká, v realitě je oproti plánovanému cyklu periodicita přezkumu států mnohem delší.
2. Nevyřízená práce výborů (tzv. *backlog*)  
I když velká většina států reportuje pozdě, výbory ani tak nestíhají projednat připravené periodické zprávy a individuální stížnosti. Přestože se ve vztahu k periodickým zprávám podařilo během posledních dvou let nedodělky snížit o 20 %, výbory by stále potřebovaly více než jeden rok, aby tyto byly eliminovány. Co se týče individuálních stížností, vzhledem k nárůstu jejich počtu vzrostly během posledních dvou let nedodělky o 62 %, a výbory by tak na jejich pokrytí potřebovaly více než šest let.
3. Vysoká zátěž na státy  
Přestože pozdní podávání periodických zpráv států nelze omluvit, je třeba přiznat, že systém vytváří především na menší státy vysoké nároky.

Příprava zprávy je komplexní proces a pravidelné reportování výborům tak zabere mnoho práce řadě úředníků. Navíc termíny přezkumů jednotlivých výborů mezi sebou nejsou nijak koordinovány, může se tedy stát, že je třeba připravovat zprávy více výborům současně.

#### 4. Výběr expertů

Členové výborů jsou nominováni a voleni smluvními stranami a kromě profesních předpokladů tak hraje svoji roli i tzv. *horse-trading*, tedy výměna podpory pro různé kandidáty ze strany států. Uvedení expertů navíc nejsou za svoji práci odměňováni (dostávají pouze *per diem*), což není optimální z hlediska jejich nezávislosti. Musí mít tedy civilní zaměstnání, které jim dovoluje věnovat se až tři měsíce v roce této činnosti, popř. mohou být v důchodu. To podstatně omezuje možnost výběru těch nejvhodnějších kandidátů.

Mezi jiné problémy lze uvést pomalé zavádění využívání zjednodušené procedury podávání zpráv, nedostatečné využívání kontroly implementace (*follow-up*) nebo riziko rozcházející se interpretace lidskoprávních standardů, jelikož výbory zahrnují dohromady 172 expertů, kteří by měli znát rozhodovací praxi ostatních výborů.

V neposlední řadě je třeba uvést, že významným problémem, který má neblahé důsledky na řadu oblastí fungování systému, je dlouhodobě nedostatečná míra jeho financování. V této souvislosti je vhodné dodat, že o finanční podpoře smluvních orgánů rozhoduje Valné shromáždění OSN.

## PERMANENTNÍ POTŘEBA REFORMY

Již na konci osmdesátých a během devadesátých let 20. století byly na zadání Valného shromáždění OSN vypracovány analýzy týkající se fungování smluvních orgánů, které zpracoval prof. Philip Alston <sup>QLINK</sup>. Již tehdy bylo zřejmé, že pozdní reportování, zátěž na státy a překrývající se požadavky na reportování k různým výborům podřívají efektivitu fungování systému.

V roce 2002 navrhl generální tajemník OSN, aby bylo za účelem odbřemenění států umožněno podat jedinou komplexní zprávu (*single report*), která by zahrnovala oblasti pod dohledem více výborů <sup>QLINK</sup>. Tento návrh byl ovšem později odmítnut s poukazem na to, že by mohl upozadit určité specifické oblasti lidských práv.

Následující a více progresivní návrh reformy přišel v roce 2006. Úřad vysoké komisařky OSN pro lidská práva publikoval zprávu <sup>QLINK</sup>, podle které by mělo dojít ke spojení všech výborů do jediného tzv. sjednoceného smluvního výboru (*Unified Standing Treaty Body*). Integrovaný smluvní orgán by zaměstnával experty na plný pracovní úvazek a zvýšil by také viditelnost celého systému. V této souvislosti je však třeba uvést, že ustanovení současných úmluv s takovou institucionální podobou systému nepočítají a je velmi sporné, zda by bylo možné

takové reformy docílit bez změny současných úmluv. S ohledem na množství smluvních stran každé úmluvy se přitom provedení jejich změn zdá být nereálné. Návrh sjednoceného smluvního výboru se setkal převážně s kritikou, a to opět především s ohledem na obavu, že by se ztratilo zaměření na různé specifické oblasti a pozornost by získala především občanská a politická práva.

Následně byl zahájen tzv. proces posílení smluvních orgánů (*treaty body strengthening*, <sup>QLINK</sup>), slovo „reforma“ již tedy nebylo používáno. V rámci této iniciativy vznikla v roce 2012 z pera následné Vysoké komisařky OSN pro lidská práva zpráva A/66/860 obsahující analýzu se souborem doporučení <sup>QLINK</sup>, jež jsou do dnešního dne velmi inspirativní. Mimo jiné v ní doporučuje zavedení tzv. fixního kalendáře založeného na pětiletém cyklu, podle kterého by byl každému státu v dostatečném předstihu určen termín přezkumu, jenž by se konal bez ohledu na to, jestli nebo do jaké míry stát s výbory spolupracuje. Termíny by byly mezi sebou koordinovány, a tak by musel konkrétní stát připravovat během jednoho roku maximálně dvě zprávy. Návrh obsahuje také kalkulaci dodatečných nákladů jednotlivých opatření, přičemž implementace výše uvedeného by představovala podstatné navýšení prostředků z důvodu déle trvajících zasedání. Jako alternativy vedoucí ke snížení nákladů byla uvedena možnost prodloužení cyklu na více let nebo přezkum zpráv států v paralelních komorách, nikoliv v plénu výborů.

V tomtéž roce byl ve Valném shromáždění OSN na návrh Ruské federace s podporou států z různých regionů zahájen mezivládní proces, kterým se jednání o posílení smluvních orgánů přenesla na půdu Valného shromáždění <sup>QLINK</sup>. V rámci mezivládního procesu byla v roce 2014 schválena rezoluce 68/268 formulující závěry procesu posílení smluvních orgánů <sup>QLINK</sup>. Valné shromáždění podpořilo řadu praktických návrhů, např. poskytnutí doplňkového jednacího času pro zasedání výborů, používání zjednodušené procedury podávání zpráv či zavedení limitů slov pro dokumenty a méně překladů. Fixní kalendář však podpořen nebyl. Rovněž je vhodné zmínit, že přijatá opatření byla nákladově neutrální. Závěry uvedeného procesu bylo tedy podle mého názoru třeba vnímat spíše jako odložení přijetí důležitých opatření na pozdější dobu <sup>QLINK</sup>. Naštěstí výsledná rezoluce obsahovala ustanovení, podle kterého má do šesti let od jejího přijetí proběhnout další revize systému.

## REVIZE SMLUVNÍCH ORGÁNŮ 2020

Na základě pravidelných dvouletých analýz systému lze shrnout, že pomalu, ale kontinuálně roste počet ratifikací, míra včasného reportování ze strany států zůstává velmi nízká a v poslední době významně roste počet nových individuálních stížností <sup>QLINK</sup>.

V rámci příprav revize smluvních orgánů 2020 (*treaty body review 2020*) zorganizovala tzv. Akademická platforma řadu regionálních konzultací, na základě kterých v roce 2018 publikovala zprávu *Optimizing the UN Treaty*

*Body System* <sup>QLINK</sup>. Akademická platforma doporučila dvě varianty přezkumu. V rámci první možnosti by stát mohl předložit jedinou komplexní zprávu a periodicita přezkumu by byla 7–8 let. Samotný přezkum ze strany všech výborů by trval týden a smluvní orgány by vydaly jednotná závěrečná doporučení. Druhou variantou bylo rozdělit přezkum na dvě skupiny. Přezkumy by se tak konaly každé čtyři roky, jednou podle obou paktů a podruhé podle specializovaných úmluv.

V roce 2019 předložila Kostarika tzv. *non-paper* podpořený delegacemi řady zemí především z Evropy, včetně České republiky <sup>QLINK</sup>. Tento postoj podpořil zavedení fixního kalendáře, který bude brát v úvahu termíny přezkumů nejen jednotlivých výborů, ale také v rámci UPR. Dále se postavil za plné využití zjednodušené procedury podávání zpráv či přijetí opatření pro zvládnutí rostoucího počtu individuálních stížností, což souvisí i s obecnou potřebou zvýšit ochotu států smluvní orgány řádně financovat. Zpráva rovněž podpořila potřebu zavedení transparentnějších procesů pro nominaci a volení členů výborů.

Rovněž v roce 2019 zveřejnili společnou pozici i předsedové jednotlivých smluvních orgánů <sup>QLINK</sup>. Na úvod vyjádřili plnou podporu využívání zjednodušené procedury podávání zpráv. Výbory mezi sebou plánují koordinovat otázky zasílané státům, aby nedocházelo k duplicitě, a zároveň budou limitovat počet dotazů. Co se týče reportovacího cyklu, podle názoru předsedů by měl mít cyklus pro oba pakty délku osm let a pro specializované smlouvy čtyři roky. Rovněž podpořili postupný přechod na fixní kalendář. Pro pakty by mohla být podávána jednotná zpráva, pro specializované smlouvy je však doporučeno zachovat zprávy separátní. Předsedové se rovněž vyjádřili, že maximální délka zasedání by měla být třikrát čtyři týdny v roce. Zvýšit výstup lze např. prostřednictvím práce v komorách namísto pléna.

Na jaře 2020 jmenoval předseda Valného shromáždění OSN dva zprostředkovatele (*co-facilitators*, <sup>QLINK</sup>), kteří poté vedli řadu neformálních konzultací se státy a do konce 74. zasedání Valného shromáždění OSN mají předložit závěrečnou zprávu včetně doporučení. Následně se bude projednávat výsledná podoba revize smluvních orgánů.

## BUDOUCÍ REFORMA?

Hrubé obrysy opatření, která bude nutno tento rok přijmout, lze nalézt ve výše zmíněných zprávách. Když se však podíváme více do budoucna, je třeba si přiznat, že zavedení fixního kalendáře, kontinuální růst počtu smluvních stran i relativně strmý nárůst počtu podávaných individuálních stížností povede k dalšímu růstu objemu práce výborů. Z dlouhodobého hlediska tak není udržitelné, aby všechny výbory zůstávaly v současném režimu pouhých několika zasedání během roku.

Na uvedenou situaci by podle mého názoru vhodně reagovala reforma nazvaná integrovaný systém smluvních orgánů (*integrated treaty body system*) spočívající v myšlence umožnit výborům co nejlépe fungovat při růstu celého systému, a to za podmínky, že pro její implementaci nebude třeba provádět změny současných smluv.

Návrh reformy je založen na spojení Výboru pro lidská práva a Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva do integrovaného výboru. Ten by byl stálým orgánem, jehož členové by v něm byli zaměstnání na plný úvazek. Výsledný Výbor pro lidská práva by tak monitoroval oba pakty a zahrnoval by experty jak na občanská a politická, tak na hospodářská, sociální a kulturní práva.

Specializované výbory by nadále fungovaly samostatně a jejich členové by v nich byli aktivní tak jako dosud v rámci několika zasedání ročně. Rostoucí objem práce by pak řešili prostřednictvím práce v komorách. Specializované výbory a sjednocený Výbor pro lidská práva by pravidelně konzultovaly rozhodovací praxi pro zabezpečení jednotné interpretace lidskoprávních standardů (více k navrhované reformě ve stručnosti [zde](#) <sup>QLINK</sup> a podrobněji [zde](#) <sup>QLINK</sup> s. 52–71, právní otázky s. 58–60).

Je zřejmé, že pro revizi v roce 2020 se jedná o vcelku ambiciózní návrh, je ovšem namístě jej vést v patrnosti pro příští příležitost k zefektivnění systému smluvních orgánů.

## ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

S ohledem na výše uvedené je třeba doporučit následující:

- Česká republika by měla svoji pozici vytvářet ve spolupráci s ostatními členskými státy Evropské unie.
- Kvalitní opatření lze nalézt v dokumentech, jako je zpráva generálního tajemníka OSN pokrývající vývoj za poslední dva roky a obsahující konkrétní doporučení <sup>QLINK</sup>, dále výstup Akademické platformy <sup>QLINK</sup>, *non-paper* Kostariky a dalších států <sup>QLINK</sup> a společná pozice předsedů jednotlivých smluvních orgánů <sup>QLINK</sup>.
- Jelikož řada z těchto opatření bude mít dopad na rozpočet systému, je nutné, aby Česká republika podpořila jeho podstatné navýšení.
- Je třeba podpořit zavedení fixního kalendáře jako spodní hranici vyjednávání. Z podpory zavedení tohoto opatření nelze ustoupit.
- Česká republika by měla diskutovat i ambicióznější projekty reformy systému, jako je například tzv. integrovaný systém smluvních orgánů.

- Česká republika by měla pomoci prosadit, aby výsledná rezoluce opět stanovila, že každé dva roky bude publikována zpráva generálního tajemníka OSN o stavu systému, a za dalších šest let bude opět následovat revize systému smluvních orgánů.

**Jan Lhotský** je seniorní výzkumný pracovník

Ústavu mezinárodních vztahů

(působí rovněž jako vedoucí Centra pro lidská práva a demokracii)