



metodologie a lidská práva: jak postupovat při hodnocení dodržování lidských práv?

maroš matiaško



LIGA LIDSKÝCH PRÁV

blíže spravedlnosti

metodologie a lidská práva: jak postupovat při hodnocení dodržování lidských práv?

maroš matiaško



LIGA LIDSKÝCH PRÁV

blíže spravedlnosti!

Tato analýza Ligy lidských práv vznikla v rámci projektu
„Children offenders: out of the protection of criminal justice standards“
podpořeného grantem nadace **Open Society Institute**.



metodologie a lidská práva: jak postupovat při hodnocení dodržování lidských práv

Maroš Matiaško, advokát spolupracující s Ligou lidských práv

Sazba — Dan Petrucha, www.ngo-grafika.cz

Foto na obálce — ISIFA

Edice — Analýzy

© Liga lidských práv, Brno 2014

ISBN 978-80-87414-18-7

Respektujeme principy ekologického úřadování, tiskneme na recyklovaný papír.

Publikace je v elektronické podobě zdarma k dispozici
na stránkách Ligy lidských práv — www.llp.cz.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	4
I. PROČ METODOLOGIE PŘI OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV?	5
II. CO CHCEME VLASTNĚ POSUZOVAT?	7
II.1. Stručně k teorii	8
II.2. Konkrétní závazky v úmluvách OSN o lidských právech	12
II.3. Základní prvky jednotlivých práv, tzv. 4 A schéma	16
II.4. Kdy plnit závazky?	18
II.5. Kolik zdrojů musí stát investovat?	20
III. SOCIÁLNÍ CHARTA A PROSTOR RADY EVROPY	23
IV. TŘI PŘÍSTUPY	29
IV.1. Přístup založený na indikátorech	30
IV.2. Přístup podle Landmana a Carvalha	32
IV.3. OPERA	34
SLOVO ZÁVĚREM	37
LITERATURA	38

seznam použitých zkratk

CRC – Úmluva OSN o právech dítěte

CRC Výbor – Výbor OSN pro práva dítěte

CESCR – Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva

ECSR – Evropský výbor pro sociální práva

ESCH – Evropská sociální charta

HRC – Výbor OSN pro lidská práva

ICESCR – Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

ICCPR – Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

ILC – Komise OSN pro mezinárodní právo

OHCHR – Úřad zvláštního zpravodaje OSN pro lidská práva

I.

proč metodologie při
ochraně lidských práv?

Chceme-li zvýšit odpovědnost státu za dodržování základních práv a svobod, potřebujeme najít **objektivní způsob**, jak tyto nezákonné zásahy označovat a pojmenovávat. Nezřídka jde přitom spíše o institucionální selhání, nežli o pochybení jednotlivců. Přičitatelnost odpovědnosti za chronické a často systémové problémy, jako je u nás například masivní segregace romských dětí a dětí se zdravotním postižením ve speciálním vzdělávacím systému, si vyžaduje komplexní analýzu příčinné souvislosti mezi jednáním státu (konkrétní činností nebo opomenutím) a následky. Jde o strukturovanější problém, než například špatné zacházení ve vazebních věznicích v důsledku špatných podmínek nebo v případě zásahů do svobody slova nebo svobody sdružování. Pro hodnocení příčinné souvislosti u komplexních problémů si nevystačíme jenom s textem úmluvy o lidských právech nebo s judikaturou.

Právo lidských práv je sice normativní vědou, ptáme se, co by mělo být, ale výzkum je z velké části založen právě na empirických zjištěních, zjišťujeme, co je. Takto postupují právníci z neziskových organizací při přípravě strategických případů, ale i soudci mezinárodních soudů nebo členové výborů OSN nebo Rady Evropy, když hodnotí, zda ten který stát dodržuje závazky vyplývající z mezinárodních úmluv o lidských právech. Vědomost o (ne)dodržování závazků vychází z kvantitativních (např. statistiky), nebo kvalitativních (např. příběhy) zdrojů, resp. z jejich kombinace.¹ Proto i namítána, resp. shledávána porušení lidských práv by měla být **reliabilní a validní**. To znamená, že právníci by měli popisovat skutečná porušení a používat správné hodnoty. K tomu slouží metodologie výzkumu, protože empirický výzkum a data představují v případě lidských práv propojení dvou světů, teoretického (koncept lidských práv) a empirického (proměnné prokazující porušení).²

Správná metodologie upravuje právě ty postupy, které jsou potřebné pro propojení a vyplnění mezery, která mezi těmito světy leží. Zároveň, vymezení metodologie a postup podle zvolených kroků a kritérií umožňuje zpětnou kontrolu, co přispívá k transparentnosti celého procesu.

¹⁾ Srovnej například případ D. H. proti České republice, rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 13. 11. 2007, stížnost č. 57325/00, anebo velmi specifický systém Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě.

²⁾ Například statistiky prokazující extrémně vysoké zastoupení romských dětí v speciálních školách budou indikovat segregaci apod.

II.

co cheme vlastně
posuzovat?

Základní otázkou je, co hodnotit a potom jakým způsobem. Úmluvy OSN o lidských právech jsou vybudovány na konceptu tzv. závazků smluvních států. Tyto závazky jsou formulovány v obecné rovině typicky v úvodních člancích konkrétní úmluvy, tvoří páteř každé metodologie a podrobně byly rozebrány jednotlivými orgány OSN. V našem materiálu budeme vycházet primárně z **Paktu o občanských a politických právech** (dále jenom „ICCPR“), **Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech** (dále jenom „ICESCR“) a **Úmluvy o právech dítěte** (CRC) a dokumentů Výboru OSN pro lidská práva, Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva a Výboru OSN pro práva dítěte.

II.1. stručně k teorii

Pravděpodobně nejběžnější je rozlišení na **pozitivní** a **negativní** závazky. Negativní vyjadřují povinnost státu zdržet se určitého jednání, kdežto pozitivní předpokládají určitou pozitivní povinnost.³ Na základě této dichotomie někteří autoři rozlišují práva negativní, mezi která řadí občanská a politická práva, a práva pozitivní, typicky práva sociální.⁴ Jde o dělení, které je v literatuře kritizováno zejména pro přílišné zjednodušení a nezohlednění komplexnosti problému.⁵ Také toto dělení bylo jedním z důvodů, proč OSN vypracovala dva mezinárodní pakty o lidských právech, namísto původně zamýšleného jediného dokumentu, tzv. **Bill of Rights**.⁶

³ Toto tzv. závazkové rozlišení obhájí například Cécile Fabreová, srov. Fabreová, C. Ústavní zakotvení sociálních práv. Praha: Filosofia, 2004, s. 20–26.

⁴ Srov. například Donnelly, J. Universal Human Rights in Theory and Practice. 2nd edition. Cornell University Press, 2003, s. 30. Nicméně Donnelly sice mluví o rozdělení práv na negativní a pozitivní, sám ale s odkazem na Henryho Shua tuto zjednodušující dichotomii v podstatě zpochybňuje.

⁵ Fredman, S. Human Rights Transformed. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 69; Fabreová, C. Ústavní zakotvení sociálních práv. Praha: Filosofia, 2004, s. 17–19; Arambulo, K. Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects. Oxford: Hart, 1999.

⁶ K bohaté diskusi o důvodech pro toto velmi nešťastné rozdělení práv do dvou úmluv srovnej například práci, která nabourává tradiční předpoklad o opozici západních zemí vůči sociálním právům: Donnelly, J., Whelan, D., J. The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight. Human Rights Quarterly, 29, 2007, s. 908–949.

V roce 1977 představil na půdě Komise OSN pro mezinárodní právo (dále i „ILC“) Roberto Ago⁷ dva typy závazků:

- **závazky určitého konání** (*obligations of specific conduct*)
- **závazky vyžadující dosažení konkrétního výsledku** (*obligations requiring to achieve a particular result*)

Zjednodušeně lze závazky na **konání** vymezit tak, že vyžadují, aby stát určitým způsobem jednal, aby byl aktivní nebo pasivní. Jinými slovy, státy mají povinnost přijmout nebo se zdržet určitých kroků, například legislativní povahy. Závazky na **výsledek** vyžadují, aby státy dospěly k specifickému výsledku, přičemž prostředky potřebné k dosažení požadovaného cíle jsou v jejich diskreci. Podle některých autorů nelze ani toto dělení považovat za přiměřenou charakteristiku závazků vyplývajících z lidských práv.⁸ Toto rozdělení závazků se odrazilo v roce 1990 ve *Všeobecném vyjádření Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 3*.⁹ Nicméně, tuto typologii již dále ve svých vyjádřeních Výbor nepoužil a dále nerozpracoval a my toto dělení nebudeme dále rozebírat.

Zaměříme se ale na další důležitý mezník. V roce 1980 publikoval Henry Shue¹⁰ práci *Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*, která výrazně ovlivnila lidskoprávní diskurs. Shue ve své publikaci dospěl k závěru, že **každé základní právo** může být posuzováno z hlediska velmi jednoduché trichotomie vzájemně na sobě závislých povinností. Odmítl v té době zastávaný názor, že z každého práva vyplývá

⁷⁾ Ago, R. Sixth report on State responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility. A/CN.4/302 a Add.1, 2, 3. Yearbook of the International Law Commission: 1977, vol. II (1).

⁸⁾ Srov. Sepúlveda, M. The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Antwerp: Intersentia, 2003, s. 184–185. Není cílem této práce blíže teoreticky řešit vhodnost této dichotomie, resp. vhodnost jakékoliv typologie. Proto odkazujeme pro bližší vymezení důvodů pro kritiku na relevantní práce.

⁹⁾ Srov. The nature of state obligations (Art. 2, par. 1): 14/12/90. CESCR General Comment 3, 1990, odst. 1.

¹⁰⁾ Shue, H. *Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1980, s. 51. Poprvé představil Shue své odlišné pojetí dělení závazků – trichotomii – ve své práci z roku 1979. Srov. Shue, H. Rights in the Light of Duties. In Brown, P., Maclean, D. (eds.). *Human Rights and US Foreign Policy*. 1979, Lexington Mass: Lexington Books, s. 65–82.

toliko jediná korelativní povinnost, čímž popřel správnost třídění pozitivní/negativní práva.¹¹ Jako první vymezil tři povinnosti státu ve vztahu k lidským právům:

- **vyvarovat se zbavování** (*to avoid depriving*)
- **chránit před zbavením** (*to protect from deprivation*)
- **pomocť zbaveným** (*to aid deprived*)¹²

Později svoji práci doplnil¹³ a některé závěry modifikoval.¹⁴ Z jeho práce vycházejí další autoři, kteří jeho myšlenky dále rozpracovali. Jde zejména o Abjørna Eida, zvláštěního zpravodaje OSN pro právo na potraviny, který v roce 1987 ve zprávě pro Komisi OSN pro lidská práva představil důležitou a velmi vlivnou typologii.¹⁵ Eide konkrétně formuloval tři typy závazků:

- **závazek respektovat** (*obligation to respect*)
- **závazek chránit** (*obligation to protect*)
- **závazek plnit** (*obligation to fulfil*)

Tuto typologii, jak uvidíme níže, převzaly orgány OSN a jde dnes už o standardní dělení závazků.

¹¹⁾ Srov. Sepúlveda, M. The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Antwerp: Intersentia, 2003, s. 158.

¹²⁾ Shue, H. Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press, first edition, New Jersey, 1980, s. 52 an.

¹³⁾ Shue, H. The Interdependence of Duties. S. 85.In: Alston., P., Tomaševski, K. (eds.). The Right to Food. Utrecht: Martinus Nijhoff, 1984.

¹⁴⁾ Shue, H. Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press, 2nd. Edition, New Jersey, 1996.

¹⁵⁾ Eide, A. E/CN.4/Sub.2/1987/23.

Kromě této teď již klasické trichotomie závazků, lze najít i typologie založené na čtveřici typů nebo úrovní závazků. Takovou typologii představil v roce 1984 van Hoof¹⁶, a později v roce 2000 Steiner a Alston¹⁷. Význam těchto dvou prací spočívá zejména ve formulaci čtvrtého závazku **podporovat** (*promote*). Podle van Hoofa¹⁸ obsahuje tento typ prostředky k naplnění dlouhodobých cílů, jako například povinnost vlády vytvořit vzdělávací programy. Lze ho naplnit pouze postupně, v dlouhodobém horizontu.

Steiner a Alston¹⁹ chápou závazek podporovat jako vyjádření změny na straně veřejného mínění nebo změny vnímání či porozumění veřejnosti danému problému. Například obecná povinnost chránit zavazuje stát vynaložit prostředky a vytvořit potřebné instituce na podporu přijetí určitého práva veřejností. Například vytvoří-li stát systém soukromých zařízení poskytujících dětem pobytovou péči, musí zároveň zajistit vzdělávání profesionálů pracujících v těchto zařízeních a kontrolorů, kteří budou dbát, že tam nedochází k špatnému zacházení. Proto závazek státu „podporovat“ často zahrnuje veřejné vzdělávání.

Další autoři toto vyčlenění podporují.²⁰ I když tento závazek vyžaduje pozitivní kroky dlouhodobého charakteru a z tohoto hlediska je možné podle Sepúlvedy uvažovat o jeho zařazení pod závazek **plnit**, nebo dokonce pod závazek **chránit**, lze na něj nahlížet jako na závazek odlišný svou povahou od jiných, které rovněž obsahují pozitivní jednání. Je nesporné, že když státy přijímají opatření v souladu s jednou úrovní závazku, pak by tato opatření měla sloužit zároveň pro naplnění závazku **podporovat**.

¹⁶⁾ Hoof, G., J., H. van. Legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views. In: Alston, P., Tomaševski, K. (eds.). The right to food. Utrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1984, s. 106–108.

¹⁷⁾ Steiner, H., Alston, P. International Human Rights in Kontext: Law, Politics, Morals. New York: OUP, 2000, s. 180–185.

¹⁸⁾ Hoof, G., J., H. van. Legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views. In: Alston, P., Tomaševski, K. (eds.). The right to food. Utrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1984, s. 106–108.

¹⁹⁾ Steiner, H., Alston, P. International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals. New York: OUP, 2000, s. 184.

²⁰⁾ Sepúlveda, M. The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Antwerp: Intersentia, 2003, s. 166.

II.2. konkrétní závazky v úmluvách osn o lidských právech

V předcházející části jsme se stručně věnovali mezinárodněprávní doktríně, která zásadně ovlivnila i činnost orgánů OSN vytvořených pro kontrolu implementace úmluv OSN o lidských právech. V této práci se omezíme na Výbor OSN pro lidská práva (dále i „HRC“), Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva (dále i „CESCR“) a Výbor OSN pro práva dítěte (dále i „CRC Výbor“). Přitom se zaměříme na specifické dokumenty těchto výborů, tzv. **všeobecná vyjádření** (*general comments*), které od roku 1989 publikují a ve kterých interpretují jednotlivá ustanovení úmluv.

Závazky z *Paktu OSN o občanských a politických právech* jsou formulovány v článku 2 odst. 1 Paktu:

*„Každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje **respektovat** práva uznaná v tomto Paktu a **zajistit** tato práva všem jednotlivcům na svém území a podléhajícím jeho jurisdikci, bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.“*

Výbor OSN pro lidská práva uvedl, že tyto závazky mají jak **negativní**, tak i **pozitivní** povahu a podléhají tzv. **okamžité**, a ne až postupné realizaci. Přitom čl. 2 ICCPR zavazuje státy přijmout legislativní, soudní, administrativní, vzdělávací a jiná přiměřená opatření k naplnění těchto právních závazků.²¹ Závazek **respektovat** je tradičně spojen s negativní povinností států nezasahovat, závazek **zajistit** naproti tomu obsahuje aspekt povinnosti k nějaké činnosti. V literatuře se dále uvádí, že závazek zajistit obsahuje pozitivní závazky **chránit a plnit** (k tomu srovnej níže). Tento závěr vyplývá z jednotlivých ustanovení Paktu a rozhodnutí Výboru OSN pro lidská práva.²²

²¹) HRC General Comment No. 31. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26. květen 2004, odst. 5–7.

²²) Nowak, M. U. N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, 2th edition. N. P. Engel: Kehl, 2005, s. 39.

Pakt OSN o hospodářských, sociálních a kulturních právech upravuje práva, pro která je typická jejich postupná realizace. Dokonce v některých případech Pakt upravuje práva, jejichž cíl není v čase dosažitelný.²³ Z hlediska vymezení závazků je formulace výrazně odlišná od formulace závazků v ICCPR. Podle článku 2 odst. 1 ICESCR:

*„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.“*

Problematika těchto závazků byla podrobně teoreticky rozpracována ve všeobecných vyjádřeních CESCR. Prvně se Výbor zabýval závazky ve svém vyjádření č. 3, kde aplikoval dichotomii závazků na činnost a na výsledek, tak jak byly formulovány Komisí pro mezinárodní právo (viz výše). Zároveň vymezil závazky okamžité povahy, které označil za tzv. **obecné právní závazky** (*general legal obligations*).²⁴ Toto rozlišení Výbor později opustil a vytvořil vlastní, samostatnou typologii, která zohledňovala tzv. Limburské principy a Směrnici z Maastrichtu. V roce 1986 se v Nizozemském Limburgu sešla skupina expertů na mezinárodní právo a formulovala principy pro implementaci ICESCR.²⁵ Tato příručka, známá jako **Limburské principy** (*Limburg principles*), do určité míry operacionalizuje²⁶ závěry CESCR publikované zejména ve vyjádření č. 3.

Na Limburské principy navázalo setkání expertů v Maastrichtu v roce 1997, kde byly formulovány směrnice k porušení závazků vyplývajících z hospodářských, sociálních a kulturních práv, tzv. **Maastrichtské směrnice** (*Maastricht Guidelines*).²⁷ Následně v roce 1999 publikoval CESCR všeobecné vyjádření č. 12 (Právo na adekvátní stravu), kde už pracoval se třemi úrovněmi závazků, konkrétně závazkem **respektovat, chránit a plnit**, včetně dvou podúrovní závazku plnit. Tuto trichotomii dále CESCR rozpracoval

²³⁾ Například právo na neustálé zlepšování životních podmínek upravené v článku 11 odst. 1 ICESCR.

²⁴⁾ CESCR General comment 3. The nature of States parties obligations (Art. 2, para. 1 of the Covenant), para. 1.

²⁵⁾ The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant in Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/CN.4/1987/17.

²⁶⁾ Operacionalizací rozumíme postup, kdy je teoretický koncept (např. koncept lidských práv) přetvářen na měřitelné znaky.

²⁷⁾ Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, leden 1997.

ve Všeobecném vyjádření č. 13 (Právo na vzdělání), kde rovněž formuloval třetí podúroveň závazku plnit:

- **závazek respektovat** (*obligation to respect*)
- **závazek chránit** (*obligation to protect*)
- **závazek plnit** (*obligation to fulfil*)
 - **závazek usnadňovat** (*facilitate*)
 - **závazek poskytovat** (*provide*)
 - **závazek podporovat** (*promote*)²⁸

Tento přístup nabízí detailní analytický rámec, v jehož rámci lze lépe porozumět závazkům států v oblasti práva lidských práv. Zároveň napomáhá zpochybnit tradiční pojetí, které kategoricky rozlišovalo hospodářská, sociální a kulturní práva od práv občanských a politických.²⁹ Jiní autoři se k tomuto přístupu staví kriticky, zejména je kritizována určitá rigidita tohoto přístupu.³⁰ Navzdory kritice jde o nejpropracovanější rámec pro hodnocení toho, zda státy dodržují povinnosti, které jim vyplývají z úmluv o lidských právech a z toho rámce budeme primárně vycházet i my.

Závazky z Úmluvy o právech dítěte jsou formulovány primárně ve dvou ustanoveních, a to konkrétně v čl. 2 odst. 1 CRC a zejména pak v čl. 4 CRC. Podle čl. 2 odst. 1 CRC:

*„Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, se zavazují **respektovat a zabezpečit**³¹ práva stanovená touto úmluvou každému dítěti nacházejícímu se pod jejich ju-*

²⁸) Sepúlveda, M. The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Antwerp: School of Human Rights Research series; no. 18, 2003, s. 239.

²⁹) Craven, M. The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. A perspective on its Development. Oxford: Oxford University Press, 1995, s. 110.

³⁰) Koch, I., E. Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties? 5 Human Rights Law Review, 2005, 100–103.

³¹) Anglický originál je „ensure“, vhodnější překlad je „zajistit“. Závazek „ensure“ je překládán jako „zajistit“ například v Paktu o občanských a politických právech.

risdikcí bez jakékoli diskriminace podle rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního, etnického nebo sociálního původu, majetku, tělesné nebo duševní nezpůsobilosti, rodu a jiného postavení dítěte nebo jeho rodičů nebo zákonných zástupců.“

Český text namísto pojmu **zajistit** používá pojem **zabezpečit**. Jde o nesprávný překlad anglického výrazu **ensure**, který se překládá jako zajistit (srovnej český překlad čl. 2 odst. 1 ICCPR). Konkrétnější ohledně závazků a zejména implementace je ale čl. 4 CRC, který se podobá čl. 2 odst. 1 ICESCR. Podle tohoto ustanovení:

*„Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, učiní všechna potřebná **zákonodárná, správní a jiná opatření** k provádění práv uznaných touto úmluvou. Pokud jde o hospodářská, sociální a kulturní práva, státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uskutečňují taková opatření **v maximálním rozsahu svých prostředků** a v případě potřeby i v rámci mezinárodní spolupráce.“*

CRC Výbor interpretuje tato ustanovení shodně s výše uvedeným vymezením, proto i v případě práv dětí můžeme mluvit o závazcích **respektovat, chránit a plnit**.³² Jako příklad porušení závazku **respektovat** můžeme uvést situaci, kdy systém soudnictví ve věcech mládeže neupravuje právo na opravný prostředek v případě trestně neodpovědných dětí s argumentem, že z pedagogického hlediska není vhodné, aby dítěti toto právo svědčilo. Porušení závazku **chránit** může nastat v situaci, kdy je dítě umístěno do péče soukromého zařízení a tam je podrobena špatnému zacházení, přičemž stát selhal při zajištění jeho ochrany. U závazku **plnit** lze namítnout porušení například v situaci, když stát sice přijme zákon o soudnictví ve věcech mládeže předpokládající specifickou péči o ohroženou mládež, ale dítě je i tak umístěno do věznice, protože stát už nezajistil dostatek finančních zdrojů na to, aby vznikly specifické instituce pro ohrožené děti.

³²⁾ Viz CRC/GC/2003/5, odst. 5.

II.3. základní prvky jednotlivých práv

- tzv. 4 a schéma

Výše uvedené trojdělení závazků státu na závazek respektovat, chránit a plnit není jediným analytickým nástrojem, který lze použít, zejména pokud jde o práva na určité zdroje zpřístupňující sociální dobro, například v podobě bydlení, vzdělání nebo zdravotnické péče.³³ Tímto dalším nástrojem je tzv. 4 A schéma vytvořeno v roce 1999 zvláštní zpravodajkyní OSN pro právo na vzdělání Kateřinou Tomaševski. Podle jejího návrhu má stát zajistit:

- **dostupnost** (*available*)
- **přístupnost** (*accessible*)
- **přijatelnost** (*acceptable*)
- **přizpůsobení** (*adaptable*) konkrétního práva.³⁴

Například vzdělání musí být dostupné každému, přístupné pro všechny, přijatelné pro žáky a rodiče a přizpůsobené potřebám studujících.³⁵ Částečně je toto schéma odvozeno ze staršího všeobecného vyjádření CESCR č. 4 k právu na přiměřené bydlení³⁶ a Všeobecného vyjádření CESCR č. 12 k právu na přiměřenou stravu³⁷. Schéma navržené Tomaševski v témže roce aplikoval CESCR ve svém všeobecném vyjádření č. 13.³⁸

³³) Schutter, O. *International Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 253.

³⁴) E/CN.4/1999/49, odst. 50.

³⁵) Coomans, F. *Justiciability of the right to education*. *Erasmus Law Review*, Vol. 02, Issue 04, 2009, s. 427.

³⁶) Ve všeobecném vyjádření č. 4 (The right to adequate housing (Art.11 (1))) Výbor určil několik faktorů týkajících se práva na přiměřené ubytování včetně „dostupnosti“ (availability); „cenové dosažitelnosti“ (affordability); „přístupnosti“ (accessibility) a „kulturní přiměřenosti“ (cultural adequacy).

³⁷) Ve všeobecném vyjádření č. 12 (The right to adequate food (Art.11)) Výbor určil prvky práva na přiměřenou stravu: a) „dostupnost“ (availability); b) „přijatelnost“ (acceptability) a c) „přístupnost“ (accessibility).

³⁸) General Comment no. 13. The right to education (Art.13), E/C.12/1999/10.

Výbor přímo odkázal jak na předběžnou zprávu zvláštní zpravodajkyně OSN pro právo na vzdělání, tak na svá dřívější Všeobecná vyjádření č. 4 a č. 12. 4 A schéma přebraly i národní instituce pro lidská práva³⁹ a odborná právnická veřejnost.⁴⁰ V červnu roku 2008 se o takto vymezená kritéria pro posuzování naplnění závazků státu vyplývajících z práva na vzdělání opřel i Evropský výbor pro sociální práva (dále i „ECSR“). Ve svém rozhodnutí *MDAC proti Bulharsku* přímo odkázal na Všeobecné vyjádření Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva (CESCR) č. 13 a zdůraznil, že podle Evropské sociální charty musí každé státem zabezpečované vzdělávání naplnit tato čtyři kritéria.

Tab. č. 1: Schéma propojení

	dostupnost	přístupnost	přijatelnost	přizpůsobení
respektovat				
chránit				
plnit - usnadňovat				
plnit - poskytovat				
plnit - podporovat				

Toto schéma se zdá být vhodné pro začlenění těch prvků, které souvisí spíše s určitou politikou a rolí státu a lokálních orgánů ve specifické oblasti. Společnou vlastností těchto čtyř prvků je, že všechny dimenze se vztahují k závazkům respektovat, chránit a plnit určité právo.⁴¹ Rámec závazků respektovat/chránit/plnit popisuje odlišné povinnosti státu, buď nezasahovat do užívání dobra či služby, regulovat jednání soukromých osob, nebo usnadnit přístup k tomuto dobru nebo službě za pomoci tržních mechanismů, případně za určité situace toto dobro nebo službu poskytovat. Lze proto dobře kombinovat výše definované závazky se schématem 4 A.⁴²

³⁹⁾ Defensoria del Pueblo, El derecho a la educacion en la Constitucion, la jurisprudencia, y los instrumentos internacionales. 2003; Human Rights Commission. The Right to Education: A Discussion Document, New Zealand Plan of Action for Human Rights. 2003.

⁴⁰⁾ Srov. například Schutter, O. International Human Rights Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 253–257; Coomans, F. Justiciability of the right to education. Erasmus Law Review, Vol. 02, Issue 04, 2009, s. 427–443.

⁴¹⁾ Coomans, F. Justiciability of the right to education. Erasmus Law Review, Vol. 02, Issue 04, 2009, s. 427.

⁴²⁾ Schutter, O. International Human Rights Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 256.

II.4. kdy plnit závazky?

Výše jsme uvedli, jaké konkrétní závazky stát má, ale neřešili jsme, kdy musí tyto závazky taky plnit. Můžeme rozlišit tzv. postupné plnění neboli progresivní realizaci a okamžité plnění. Otázkou progresivní realizace práv se zabýval podrobně Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, podle kterého progresivní, postupná realizace znamená, že plné realizace všech hospodářských, sociálních a kulturních práv nebude obecně možné dosáhnout v krátkém čase, nicméně by nemělo docházet k dezinterpretaci, protože jinak tento závazek nemá žádný smysluplný význam. Progresivní realizace tak vyjadřuje povinnost státu postupovat co **nejrychleji** a **nejefektivněji, jak to je jenom možné**.⁴³

Postupná realizace, ale neznamená, že stát nemá zároveň i závazky okamžité povahy. Ve všeobecném vyjádření č. 3 CESCR mezi tyto závazky zařadil **zákaz diskriminace**; povinnost **učinit kroky** k plné realizaci práva; závazek **neporušit minimální obsah** každého práva (*minimum core obligation*) a závazek **monitorovat rozsah realizace**.⁴⁴

Tab. č. 2: Přehled závazků okamžité povahy a postupné realizace

<i>závazky okamžité povahy/ indikátory</i>	<i>závazky postupné realizace</i>
<i>respektovat</i> <ul style="list-style-type: none">▪ <i>dochází k rozdílnému zacházení?</i>▪ <i>proporcionalita?</i>	<i>povinnost postupovat rychle a efektivně</i>
<i>povinnost činit kroky</i> <ul style="list-style-type: none">▪ <i>jsou kroky promyšlené?</i>▪ <i>jsou kroky konkrétní?</i>▪ <i>jsou kroky zacílené?</i>	<i>povinnost efektivně využít zdroje, které jsou k dispozici</i> <i>povinnost maximálně využít zdroje</i>

⁴³⁾ Tamtéž, odst. 9.

⁴⁴⁾ Tamtéž, odst. 2.

<i>závazky okamžité povahy/ indikátory</i>	<i>závazky postupné realizace</i>
<p><i>naplnění minimálního obsahu</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>je naplňován minimální obsah práv?</i> <p><i>závazek monitorovat</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>je monitorována realizace práv?</i> <p><i>respektovat a chránit práva</i></p>	

Co se týče diskriminace, v roce 2009 vydal CESCR všeobecné vyjádření č. 20 k zá-
kazu diskriminace,⁴⁵ kde znovu uvedl, že se jedná o závazek okamžité povahy, přičemž
je nutné odstranit diskriminaci formálně i ve skutečnosti. Výbor dále vyzval státy, aby
věnovaly zvýšenou pozornost systematické diskriminaci. Právě systematická diskri-
minace může být relevantní v případech dětí mladších patnácti let v českém systému
soudnictví ve věcech mládeže.

Velmi důležitým závazkem okamžité povahy je povinnost učinit kroky. Podle
Výboru je stát povinen okamžitě učinit ***promyšlené, konkrétní a zacílené kroky*** na
dosažení závazku, a to všemi přiměřenými prostředky, ***zejména přijetím legislativ-
ních nástrojů***. Podle CESCR jsou legislativní nástroje vysoce žádoucí, a v některých
případech dokonce nevyhnutné. Jako příklad CESCR uvedl i ochranu dětí.⁴⁶ Kromě
legislativních nástrojů, jako je například přijetí konkrétního zákona, přiměřenými
kroky může být i zajištění soudní ochrany⁴⁷, či přijetí administrativních, finančních,
vzdělávacích a sociálních nástrojů.⁴⁸

⁴⁵) General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2),
E/C.12/GC/20.

⁴⁶) CESCR General comment 3, odst. 3.

⁴⁷) Tamtéž, odst. 5.

⁴⁸) Tamtéž, odst. 7.

Dále za závazek okamžité povahy je považováno i naplnění tzv. minimálního obsahu práva. Tento závazek zajišťuje uspokojení minimální základní úrovně každého práva. Například, pokud významné množství osob nemá základní potraviny, základní zdravotní péči nebo základní přístřeší nebo ubytování, či základní formy vzdělávání, jde **prima facie** o porušení ICESCR.⁴⁹ Minimální obsah jednotlivých práv se CESCR snaží ve svých všeobecných vyjádřeních vymezit. Závazkem okamžité povahy CESCR rozumí i povinnost monitorovat rozsah realizace, resp. nerealizace hospodářských, sociálních a kulturních práv.⁵⁰ K těmto závazkům okamžité povahy lze přiřadit i závazek respektovat a chránit práva, tj. negativní povinnost státu nezasahovat, resp. nezhoršit užívání práv a zároveň poskytnout ochranu jednotlivcům a skupinám před porušením ze strany nestátních subjektů.

II.5. kolik zdrojů musí stát investovat?

Dodržování závazků z úmluv o lidských právech nemusí být vůbec levná záležitost. Proto se v mezinárodních úmluvách o lidských právech objevuje povinnost států **maximálně využít zdroje** (čl. 2 odst. 1 ICESCR), nebo **učinit opatření v maximálním rozsahu prostředků** (čl. 4 CRC). Pokud si stát této povinnosti nedostojí, jde podle Maastrichtských směrnic o porušení smluvního mezinárodního práva.⁵¹ Otázkou je, co ale znamená maximální rozsah prostředků a jak lze hodnotit, zda stát skutečně vynakládá maximální rozsah prostředků.

V literatuře⁵² se objevuje analýza postupu Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva srovnávající vynaložené finanční zdroje na výdaje související s hospodářskými, sociálními a kulturními právy a výdaje, které s implementací ICESCR nijak nesouvisí. Je-li mnohem více zdrojů alokovaných na nesouvisející oblasti, například na armádu, ve srovnání s výdaji na zdravotní péči nebo vzdělávání, jde o signál nesouladu. Dále CESCR srovnává vynaložené peníze na implementaci konkrétního

⁴⁹) K problematice „minimálního obsahu“ probíhá živá diskuse, a to jak v akademické sféře, tak na půdě důležitých soudů. Srov. zejména Fredman, S. *Human Rights Transformed*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 84–87 a rozhodnutí Jihoafrického ústavního soudu v známé věci *Grootboom*.

⁵⁰) CESCR General comment 3, odst. 11.

⁵¹) Srov. Maastricht Guidelines, směrnice č. 15.

⁵²) Sepúlveda, M. *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Antwerp: Intersentia, 2003, s. 316–319.

práva jedním státem a výdaji na implementaci stejného práva u jiných států, na stejné úrovni rozvoje. Kupříkladu výdaje na vzdělávání v České republice ve srovnání s výdaji na Slovensku nebo Maďarsku. A nakonec Výbor může shledat porušení, pokud by se zdroje alokované na určitou oblast, například na oblast péče o ohrožené děti nebo pro korupci nevyužily, resp. přesunuly do jiné kapitoly.

Sandra Fredman navrhuje jiný postup, o něco strukturovanější. Jde o hodnocení tří prvků⁵³:

- dostatečnost investic
- rovnost vzorců ve výdajích
- efektivita výdajů

Dostatečnost lze posuzovat srovnáním aktuálních výdajů s určitou měřitelnou veličinou, jako je rozložení hrubého domácího produktu, anebo s celkovými výdaji vlády. Například podle Světové zdravotnické organizace by výdaje na zdravotní péči měly dosahovat alespoň 5 % HDP, nižší výdaje můžou signalizovat porušení povinnosti využít maximálního rozsahu prostředků.⁵⁴ Co se týče rovnosti, k porušení dojde, pokud jsou výdaje nerovnoměrně rozloženy v souvislosti s pohlavím, věkem, třídou, regiony, etnickou skupinou. Jako příklad lze uvést Mexiko, kde nejbohatší regiony získávaly mnohem více peněz na zdravotní péči než chudé regiony.⁵⁵ Efektivitu je podle Fredman sice komplikované měřit, nicméně pokud je určitá suma již rozpočtována, ale nikdy se pro dané účely nepoužije, jde podle ní o velmi silný argument pro vynucení naplnění této povinnosti. Jako příklad uvádí porušení práva na život v případě hladomoru v Indii, kdy ve skladech byly dostatečné zásoby potravin.⁵⁶ Z praxe CESCR lze poukázat například na případ Kolumbie, která nevyužila alokované zdroje na sociální výdaje.⁵⁷

⁵³) Fredman odkazuje na práci Hofbauer, H., Blyberg, A., Krafchik, W. Dignity Counts. Fundar, 2004. Práce je dostupná na adrese: http://www.internationalbudget.org/files/Dignity_Counts_english1.pdf.

⁵⁴) Srov. Hofbauer, H., Blyberg, A., Krafchik, W. Dignity Counts. Fundar, 2004, s. 35–39, pro bližší analýzu možnosti srovnání výdajů s HDP a struktury výdajů vlády, včetně porovnání deklarovaných a reálných výdajů.

⁵⁵) Tamtéž, s. 69.

⁵⁶) Fredman, S. Human Rights Transformed. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 82.

⁵⁷) Srov. Concluding Observations Colombia, E/1996/22, odst. 181.

III.

sociální charta a prostor rady evropy

Výše jsme se věnovali závazkům z hlediska úmluv OSN o lidských právech. V našem geografickém prostoru jsou relevantní dvě úmluvy, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 a Evropská sociální charta z roku 1966. Česká republika v roce 2011 ratifikovala dodatkový protokol k Evropské sociální chartě, a umožnila tak mezinárodním nevládním organizacím a odborům podávat tzv. kolektivní stížnosti na porušení sociálních práv. Jde o velmi významný nástroj, proto se v této části budeme věnovat zvlášť závazkům vyplývajícím z Evropské sociální charty (dále i „ESCH“).

Evropská sociální charta na rozdíl od výše zmiňovaných úmluv OSN neobsahuje žádné obecné ustanovení o závazcích. Jazyk charty se v jednotlivých částech různí a někteří autoři z toho dokonce usuzují, že to může znamenat, že charta vytváří i různé typy závazků.⁵⁸ Tento závěr lze nicméně zpochybnit poukazem na výše citovanou teorii mezinárodního práva, protože odporuje předpokladu, že každé lidské právo zakládá stejný rozsah závazků.⁵⁹ Samotná struktura charty je zvláštní. Práva garantovaná chartou jsou upravena v části druhé charty, přičemž každé ustanovení upravující konkrétní právo, např. právo kolektivně vyjednávat, je uvedeno tímto slovním spojením: „s cílem zajistit účinné uplatnění/výkon práva na ...“. Pokud budeme analyzovat jazyk charty, zjistíme, že plnění jednotlivých práv lze dosáhnout vlastně různými prostředky, které můžeme rozdělit do tabulky:⁶⁰

Tab. č. 3: Přehled prostředků podle charty

<i>zajistit</i>	<i>článek 2 odst. 5</i>	<i>zabránit</i>	<i>článek 11 odst. 3</i>
<i>uznat</i>	<i>článek 4 odst. 1</i>	<i>stanovit</i>	<i>článek 3 odst. 2</i>
<i>dovolit</i>	<i>článek 4 odst. 5</i>	<i>vydávat</i>	<i>článek 3 odst. 1</i>
<i>podporovat</i>	<i>článek 6 odst. 1</i>	<i>poskytovat</i>	<i>články 1 odst. 4, 2, 7 odst. 1</i>
<i>zřídit</i>	<i>článek 1 odst. 3</i>	<i>udržovat</i>	<i>článek 1 odst. 3</i>

⁵⁸) Kont-Kontson, K. International State Obligations in Protecting Social Rights: Right to Social Security. M. A. thesis, Tartu, 2005, s. 61.

⁵⁹) Viz Shue, H. Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press, first edition, New Jersey, 1980.

⁶⁰) Kont-Kontson, K. International State Obligations in Protecting Social Rights: Right to Social Security. M. A. thesis, Tartu, 2005, s. 62–63.

V této tabulce č. 3 jde o jazykové vyjádření konkrétních závazků, které lze podle významu a účelu přiřadit i ke konkrétním závazkům respektovat, chránit a plnit, tak jak je vymezily Výbory OSN (viz výše). ECSR nicméně zatím otázku závazků komplexně neřešil, a nelze se tak opřít o žádné rozhodnutí. Pouze ve věci **MDAC proti Bulharsku** aplikoval v kontextu práva dětí se zdravotním postižením výše zmíněné 4 A schéma. Nicméně v další, navazující judikatuře se tohoto schématu držel spíše implicitně.⁶¹ I navzdory tomuto můžeme jednotlivé závazky upravit do následující tabulky:

Tab. č. 4: Závazky podle úmluv OSN a podle charty⁶²

<i>závazky podle úmluvy OSN</i>	<i>závazky podle charty</i>
<i>respektovat</i>	<i>závazek zajistit</i>
<i>chránit</i>	<i>stanovit, dovolit</i>
<i>plnit - usnadňovat</i>	<i>uznat, vydávat, zřídít, udržovat</i>
<i>plnit - poskytovat</i>	<i>poskytovat, zabránit</i>
<i>plnit - podporovat</i>	<i>podporovat</i>

Práva garantována chartou podléhají postupné realizaci, to ECSR uvedl jednoznačně například v rozhodnutí **COHRE proti Itálii**.⁶³ Dále Výbor konstatoval, že efektivní užívání některých práv vyžaduje ze strany státu i pozitivní zásahy, kdy konkrétně stát musí učinit **právní a praktická** opatření, která jsou nutná a adekvátní ve vztahu k cíli, kterým je efektivní ochrana dotčeného práva.⁶⁴

K nutnosti se Výbor vyjádřil zatím jenom okrajově. V rozhodnutí **ERRC proti Bulharsku** Výbor uvedl, že „neadekvátní bytová situace Romských rodin... prokazuje nutnost

⁶¹⁾ Viz například European Roma Rights Centre (ERRC) proti Bulharsku, stížnost. Č. 46/2007, rozhodnutí ze dne 3. 12. 2008, odst. 40–51.

⁶²⁾ Tamtéž, s. 63.

⁶³⁾ Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) proti Itálii, stížnost č. 58/2009, stížnost č. 58/2009, rozhodnutí ze dne 25. 6. 2010, odst. 27.

⁶⁴⁾ European Roma Rights Centre proti Bulharsku, stížnost č. 31/2005, rozhodnutí ze dne 18. 10. 2006, odst. 35.

učinít právní a praktické opatření k nápravě situace.”⁶⁵ V rozhodnutí **FEANTSA proti Slovinsku** ve vztahu k právu na bydlení Výbor pouze konkrétně vymezil povinnosti, které smluvní straně vyplývají z čl. 31 charty.⁶⁶

Ve vztahu k **adekvátnosti** prostředků přijatých vládou Výbor opakovaně uvedl, že pokud je výjimečně složité a nákladné zajistit něčí práva garantována chartou, státem přijaté prostředky k dosažení cílů charty musí naplnit tato tři kritéria:⁶⁷

- rozumný časový rámec
- měřitelný posun
- financování odpovídající maximálnímu využití dostupných zdrojů.

Výbor tato kritéria hodnotil ve věci **COHRE proti Chorvatsku**. Co se týče měřitelného postupu, Výbor uvedl, že *„se zdá, že první roky implementace programu pro bydlení byly poznačeny nedostatečným úsilím, nicméně následně došlo k měřitelnému posunu.”*⁶⁸ Ve vztahu k dalšímu kritériu financování odpovídajících maximálnímu využití dostupných zdrojů Výbor uvedl, že *„nemá žádný důkaz naznačující, že by zdroje alokované k tomuto účelu nebyly adekvátní, vezme-li do úvahy diskreci, kterou státy požívají při rozhodování o alokaci finančních zdrojů.”*⁶⁹ Je zřejmé, že tato kritéria byla naplněna, nicméně s ohledem na rozumný časový rámec Výbor uvedl následující:

„...zdá se, že pomalé tempo programu pro bydlení a nejasnosti ohledně toho, kdy bude bydlení podle tohoto programu poskytnuto, by nezohledňovalo potřeby vyloučených rodin, které se chtějí vrátit do Chorvatska. Od spuštění programu v roce 2003 totiž

⁶⁵) Tamtéž, odst. 36.

⁶⁶) European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) proti Slovinsku, stížnost č. 53/2008, rozhodnutí ze dne 8. 8. 2009, odst. 29.

⁶⁷) Autism-Europe proti Francii, stížnost č. 13/2000, rozhodnutí ze dne 4. 11. 2003, odst. 53; European Roma Rights Centre proti Bulharsku, stížnost č. 31/2005, rozhodnutí ze dne 18. 10. 2006, odst. 37; Mental Disability Advocacy Center (MDAC) proti Bulharsku, stížnost č. 41/2007, rozhodnutí ze dne 3. 6. 2008, odst. 39.

⁶⁸) Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) proti Chorvatsku, stížnost č. 52/2008, rozhodnutí ze dne 22. 6. 2010, odst. 82.

⁶⁹) Tamtéž, odst. 83.

uběhla už delší doba. Navíc, vyloučené rodiny, které se chtěly vrátit a které i podaly žádost, musely zůstat z důvodu pomalého vyřizování těchto žádostí po nepřiměřeně dlouhou dobu bez právní ochrany. Kumulativně tak tyto faktory pro mnoho rodin představovaly vážné překážky při návratu... Proto má Výbor za to, že program pro bydlení nebyl implementován v rozumném časovém rámci."⁷⁰

A nakonec odkážeme na další rozhodnutí, ve kterém Výbor zdůraznil, že implementace charty vyžaduje, aby smluvní strany nepřijaly pouze legislativní kroky, ale rovněž aby zpřístupnily zdroje a přijaly postupy potřebné k tomu, aby dotčená práva mohla být plně naplněna.⁷¹

⁷⁰⁾ Tamtéž, para. 84–85.

⁷¹⁾ International Movement ATD Fourth World proti Francii, stížnost č. 33/2006, rozhodnutí ze dne 5. 12. 2007, odst. 61.

IV.

tři přístupy

V této kapitole se zaměříme na tři přístupy, jak měřit dodržování lidských práv. První byl vytvořen Úřadem zvláštního zpravodaje OSN pro lidská práva (dále i jako „OHCHR“) jako reakce na praktické potřeby výborů OSN. Tento postup je založen na **indikátorech** a Úřad zvláštního zpravodaje publikuje příklady indikátorů pro hodnocení politických a občanských práv, tak i hospodářských, sociálních a kulturních.⁷² Druhá metoda byla navržena **Landmanem** a **Carvalhem** v práci *“Measuring human rights”*.⁷³ Jde o komplexní a teoreticky podložený přístup, který se do značné míry prolíná s prvním přístupem. Poslední metoda vychází z návrhu Centra pro hospodářská a sociální práva a jmenuje se **OPERA** (*Outcomes, Policy Efforts, Resources, Assessment*). Všechny naznačené postupy jsou založeny na výše uvedeném vymezení závazků států.

IV.1. přístup založený na indikátorech

V roce 2003 zvláštní zpravodaj pro právo na zdraví Paul Hunt navrhl tripartitní indikátorů pro měření naplňování povinností vyplývajících státům z práva na zdraví: strukturální, procesní a výsledkové indikátory. V roce 2005 se předsedové výborů OSN shodli na tom, že indikátory mohou představovat přijatelný metodologický rámec a požádali sekretariát o přípravu podkladů k otázce používání indikátorů.⁷⁴ V roce 2006 představil OHCHR první *Zprávu o používání indikátorů při monitorování dodržování mezinárodních úmluv o lidských právech*⁷⁵, následně v roce 2008 další, podrobnější zprávu.⁷⁷ V roce 2011 připravil OHCHR na základě rezoluce Valného shromáždění č. 48/141 zprávu zabývající se používáním indikátorů a měřítek pro implementaci hospodářských, sociálních a kulturních práv.⁷⁸

⁷²⁾ Viz appendix to OHCHR report of 2008, HRI/MC/2008/3; ERRC v Bulgaria, XXX, para. 35;

⁷³⁾ Landman, T., Carvalho, E. *Measuring human rights*. Routledge: Abingdon, 2010.

⁷⁴⁾ A/60/278.

⁷⁵⁾ Ještě před tímto setkáním, bylo používání indikátorů diskutováno na půdě Åbo Akademi, Univerzity v Turku, ve Finsku. Podklady z této schůzky byly použity v dalších materiálech OHCHR, srov. dokumenty dostupné na adrese: <http://web.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/>.

⁷⁶⁾ Report on indicators for monitoring compliance with international human rights instruments, HRI/MC/2006/7.

⁷⁷⁾ HRI/MC/2008/3.

⁷⁸⁾ E/2011/90; see also two precedent reports (E/2007/82 and E/2009/90) which refer to the use of indicators and benchmarks for the implementation and monitoring of economic, social and cultural rights.

Lidskoprávní indikátory odkazují na specifické informace o záměrech, událostech, aktivitách a výsledcích souvisejících s dodržováním lidských práv.⁷⁹ Můžou mít kvantitativní nebo kvalitativní povahu. Kvantitativní indikátory budou vyjádřeny obvykle čísly, procenty nebo ukazateli, indexy. Kvalitativní indikátory představují spíše informace vyjádřené v narativní podobě (příběhy). Jiný používaný termín, **měřítka** (*benchmarks*), souvisí s dopředu určenými hodnotami pro indikátory. Měřítka jsou založena na normativních nebo empirických důkazech, může se jednat například o konkrétně stanovené cíle, které je potřeba dosáhnout v určitém časovém horizontu.⁸⁰

Stanovené indikátory pro měření určitých aspektů konkrétního lidského práva musí mít normativní základ v definovaném právu podle mezinárodních a národních lidskoprávních standardů. Postup vytvořený OHCHR transformuje znění konkrétního práva do rámce omezeného počtu charakteristik přisuzovaných proto, aby mohl být obsah tohoto práva konkretizován. Vytváří se tak podle OHCHR silné propojení mezi identifikovanými indikátory a samotnou normou. OHCHR⁸¹ konkrétně navrhlo používání strukturálních, procesních a výsledkových indikátorů.

Použití indikátorů směřuje k propojení závazků států vyplývajících z mezinárodních úmluv o lidských právech (*strukturální indikátory*) s úsilím vynaloženým k naplnění těchto závazků prostřednictvím implementovaných politik a programů (*procesní indikátory*) a výsledků tohoto úsilí ve vztahu k užívání lidských práv (*výsledkové indikátory*). Vymezené indikátory by měly odrážet celé spektrum závazků státu respektovat, chránit a naplňovat lidská práva. Příkladný seznam indikátorů byl vytvořen a validován ve vztahu k různým lidským právům a tematickým oblastem⁸²; důraz byl kladen na indikátory, které vycházejí nebo které lze dovodit z oficiálních statistik.⁸³ Příkladem aplikace této metodologie je práce *Measuring State Compliance with the Right to Education Using Indicators: a Case Study of Colombia's Obligations Under the ICESCR*⁸⁴, ve které autoři měřili dodržování práva na vzdělání v Kolumbii.

⁷⁹) HRI/MC/2006/7, para. 7; E/2011/90, para. 2.

⁸⁰) HRI/MC/2006/7, para. 12; E/2011/90, para. 4.

⁸¹) Viz HRI/MC/2006/7 and HRI/MC/2008/3; E/2011/90, odst. 12.

⁸²) Viz HRI/MC/2008/3.

⁸³) Dostupné na: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/framework.aspx>.

⁸⁴) Getgen, J., E., Kalantry, S., Koh, S., A. *Measuring State Compliance with the Right to Education Using Indicators: a Case Study of Colombia's Obligations Under the ICESCR*, Cornell Law Faculty Working Papers, Cornell Law Library, 2009.

IV.2. přístup podle landmana a carvalha

Druhý přístup se do určité míry prolíná s indikátorovou metodou, ale zdá se nám teoreticky robustnější. Je založen na práci teoretiků Landmana a Carvalha, kteří navrhli komplexní metodu hodnocení dodržování lidských práv založenou na předpokladu, že lidská práva jsou specifický teoretický a empirický koncept. Koncept může být svojí povahou víceúrovňový a v zásadě lze identifikovat tři úrovně, které můžeme mapovat:

- **základní úroveň** je tvořena teorií o jádru konceptu, který budeme zkoumat
- **sekundární úroveň** vymezuje stavební prvky daného konceptu (zejména z normativního hlediska)
- **úroveň indikátorů/dat** je založena na operacionalizaci, aby bylo možné koncept měřit⁸⁵

Když si vezmeme koncept lidských práv, ten lze teoreticky popsat z různých hledisek. Tomu se teď však věnovat nebudeme, protože to není pro praktické použití této metody úplně podstatné. Zaměříme se tedy na **sekundární úroveň** – tu lze podle Landmana a Carvalha rozdělit na

- **práva v principu**
- **práva v praxi**
- **práva v politikách**⁸⁶

V rámci úrovně práv v principu hodnotíme mezinárodní a národní závazky stát.⁸⁷ Práva v praxi zase vyjadřují přijetí určitých standardů ochrany lidských práv⁸⁸, například pokud stát ratifikoval CRC, zavázal se **respektovat a zajišťovat** práva dětí, jinými slovy

⁸⁵⁾ Tamtéž, s. 17.

⁸⁶⁾ Landman, T., Carvalho, E. Measuring human rights. Routledge: Abingdon, 2010, s. 17.

⁸⁷⁾ Tamtéž, s. 17.

⁸⁸⁾ Tamtéž.

jde o konkrétní závazky respektovat, chránit, plnit a podporovat (viz výše). Poslední úroveň, práva v politikách souvisí s hodnocením výsledků přijatých politik.⁸⁹ Ke každé z těchto tří dimenzí lze přiřadit třetí úroveň hodnocení, tedy samotné indikátory.

Indikátory pro práva v principu jsou **mezinárodní, regionální** a **národní standardy ochrany** lidských práv. Pro práva v praxi to jsou závazky **respektovat, chránit, plnit** a **podporovat**. Pro práva v politikách to budou **dostupnost, přístupnost, přizpůsobení** a **přijatelnost** (kvalita).⁹⁰

Celý přístup lze zjednodušeně představit v následující tabulce:

Tab. č. 5. Přístup Landmana a Carvalha

Základní úroveň – teorie konkrétního konceptu

(např. restorativní justice a přístupy k dětem v konfliktu se zákonem)

sekundární úroveň (stavební prvky konceptu)	práva v principu	práva v praxi	práva v politikách
úroveň indikátorů/dat (operacionalizace konceptu)	mezinárodní standardy o lidských právech	závazek respektovat	dostupnost
	regionální standardy o lidských právech	závazek chránit	přístupnost
	národní standardy o lidských právech	závazek plnit	přizpůsobení
			přijatelnost (kvalita)

⁸⁹⁾ Tamtéž.

⁹⁰⁾ Viz tamtéž, s. 18.

IV.3. opera

V roce 2012 představilo Centrum pro sociální práva⁹¹ komplexní nástroj pro hodnocení závazků států vyplývajících ze sociálních práv. Tzv. OPERA (*Outcomes, Policy Efforts, Resources, Assessment*)⁹² je založena na těchto vzájemně propojených úrovních:

- **výsledky** (*outcomes*)
- **zájem státu** (*policy efforts*)
- **zdroje** (*resources*)
- **hodnocení** (*assessment*)

Právě analýza úrovně realizace práv (*výsledky*), snahy o realizaci (*zájem státu*) a investic pro realizaci (*zdroje*) vytváří trojúhelník umožňující hodnotit, co vlastně stát dělá v oblasti sociálních práv. Tento postup sleduje ekonomické a sociální nerovnosti z hlediska jednání, resp. opomenutí státu a umožňuje zhodnotit, zda dochází k porušení základních lidských práv.

Výsledky: Jakou úroveň dosáhla realizace práva?

Tento krok vysvětluje společensko-ekonomické indikátory ve světle relevantních lidskoprávních standardů a umožňuje odhalit vzorce při porušování práv konkrétních skupin. Skládá se z hodnocení tří právních kategorií:

- **minimálního základu práv** (tzv. *minimum core obligation* – viz výše)
- **nediskriminace**
- **postupné realizace**

⁹¹) Centrum pro sociální práva je mezinárodní nevládní organizace, která vznikla v roce 1993. Více na adrese: www.cesr.org.

⁹²) Bližší informace, včetně ukázky použití v praxi jsou dostupné na: <http://www.cesr.org/section.php?id=179>.

Každá kategorie vyžaduje data, která jsou následně strukturována podle přísouzených indikátorů. Například budeme-li hodnotit závazky z práva na vzdělání, tak v rámci úrovně minimálního základu nás bude zajímat, kolik dětí dokončí školní docházku.

V případě nediskriminace, jde o sběr dat vztahujících se například k pohlaví, etnicitě, ale i místu nebo sociálním a ekonomickým nesrovnalostem. Postupná realizace souvisí se srovnáním nasbíraných dat v průběhu času. To umožňuje odhalení nesrovnalostí ve vývoji. OPERA odkazuje při určování indikátorů jako na vodítko na metodu OHCHR a jejich výsledkové indikátory (viz výše). V tomto směru jde o propojení těchto metod, nicméně v úplně jiném rámci.

Zájem státu: Jak moc se stát snaží o realizaci práva?

Druhý krok je založen na hodnocení právních předpisů a politik státu a na úrovni a možnosti participace dotčených subjektů. Ve své podstatě jde o hodnocení toho, jak stát konkrétně přistupuje ke svým závazkům v oblasti lidských práv a jakých nástrojů k tomu využívá, resp. jak efektivně. Opět se hodnotí tři právní kategorie:

- ***závazek učinit kroky***
- ***4A*** (resp. 4AQ)
- ***participace, transparentnost a právo na nápravu***

První dvě právní kategorie jsme si vysvětlili výše. Co se týče participace, transparentnosti a práva na nápravu, tak tady jde o zodpovězení otázky, jestli se aktivně podílejí adresáti práv na přípravě, implementaci a kontrole předpisů a politik, a jestli mají možnosti jak požadovat nápravu v případě, že jsou takovým předpisem nebo politikou negativně zasaženi. Z hlediska sběru dat se doporučují spíše kvalitativní techniky, například rozhovory.

Zdroje: Přispívá stát dostatečnými zdroji na realizaci práva?

Tento krok je zaměřen na otázky související s výdaji státu analyzováním alokací zdrojů a výdajů, příjmů a zdrojů příjmů a procesů souvisejících s rozdělováním příjmů. Hodnotí se tyto tři právní kategorie:

- **postupná realizace práva s ohledem na maximum dostupných zdrojů:**

- z hlediska **výdajů**
- z hlediska **příjmů**

- **participace, odpovědnost a transparentnost**

Hodnotí se konkrétní data o alokaci zdrojů a s tím i rozhodnutí kam investovat, vůči které skupině a proč. Dále se hodnotí zdroje příjmů, například daně, půjčky na trzích, mezinárodní pomoc. Participace a transparentnost souvisí s tím, do jaké míry mají lidé přístup k informacím o rozpočtu (příjmech a výdajích a důvodech). Odpovědnost se vztahuje k dostupnosti a přístupnosti náprav proti rozpočtovým rozhodnutím.

Hodnocení: Jakým překážkám je stát vystaven?

Před přistoupením ke konečnému určení, zda si stát plní své závazky, či nikoliv, je na místě ještě posoudit, jakým překážkám stát čelí. Cílem je, aby byl vzat do úvahy širší kontext, v jakém stát funguje. Do úvahy budeme brát:

- **interdependence a nedělitelnost lidských práv**
- **závazek respektovat a chránit**
- **závazek plnit**

Vzájemná propojenost a nedělitelnost práv souvisí se společensko-ekonomickými, politickými a kulturními faktory, které mohou ovlivnit v konkrétní společnosti užívání lidských práv. Podle Centra pro sociální práva lze využít jak sofistikované kvantitativní metody, například ekonometrii, tak i kvalitativní nástroje. V úplně jiném kontextu se při této metodě objevuje klasická triáda závazků respektovat, chránit a plnit. Příkladem z praxe je práce Centra pro sociální práva *Assessing fiscal policies from a human rights perspective. Methodological case study on the use of available resources to realize economic, social and cultural rights in Guatemala*.⁹³

⁹³⁾ Práce je dostupná na adrese:

<http://www.cesr.org/downloads/assessing.fiscal.policies.from.a.human.rights.perspective.pdf> .

závěr

V této práci jsme načrtli východiska pro metodologii v oblasti lidských práv a představili jsme základní tři přístupy při hodnocení dodržování lidských práv. Vycházeli jsme primárně z teorie mezinárodního práva a praxe Výborů OSN. Doufáme, že tato práce přinese více světla do komplexnosti problematiky ochrany lidských práv. Zároveň naší motivací bylo, aby práce vytvořila návod pro komplexní hodnocení (ne)dodržování práv specifických skupin, například práv dětí, a předpoklady pro litigaci systémových problémů. Práce je určena primárně právníkům, ale věříme, že zájem může vzbudit i u neprávnicků, například sociologů nebo politologů hledajících způsob, jak využívat dostupná data k prosazování dodržování lidských práv v naší společnosti.

Autor za připomínky a komentáře děkuje Anně Hofschneiderové a Zuzaně Candigliotě z Ligy lidských práv a Marii Lukasové z kanceláře Veřejného ochránce práv. Díky jejich laskavým připomínkám autor opravil nejednu nesrovnalost. Všechny chyby a nedostatky jdou na vrub autora práce, který ocení jakoukoliv kritiku. Připomínky lze zasílat na jeho adresu: matiasko.maros@gmail.com.

- Ago, R. Sixth report on State responsibility by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur – the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility. A/CN.4/302 a Add.1, 2, 3. Yearbook of the International Law Commission: 1977, vol. II (1)
- Alston, P., Tomaševski, K. (eds.). The right to food. Utrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1984
- Arambulo, K. Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects. Oxford: Hart, 1999
- Coomans, F., et al. (eds.). Rendering justice to the vulnerable: liber amicorum in honour of Theo van Boven. The Hague: Kluwer Law International, 2000
- Coomans, F. Justiciability of the right to education. Erasmus Law Review, Volume 02, Issue 04, 2009
- Craven, M. The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. A perspective on its Development. Oxford: Oxford University Press, 1995
- Donnelly, J. Universal Human Rights in Theory and Practice. 2nd edition. Cornell University Press, 2003
- Donnelly, J., Whelan, D., J. The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight. Human Rights Quarterly, 29, 2007
- Eide, A. Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach. (1989) 10 Human Rights Law Journal 35
- Eide, A. The right to adequate food and to be free from hunger. E/CN.4/Sub 2/1999/12
- Fredman, S. Human Rights Transformed. Oxford: Oxford University Press, 2008
- Goffman, E. Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates. Anchor Books: New York, 1961
- Hofbauer, H., Blyberg, A., Krafchik, W. Dignity Counts. Fundar, 2004
- Young, K. The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. The Yale Journal of International Law, Vol. 33, 2008
- Koch, I., E., Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties? (2005) 5 Human Rights Law Review

- Kont-Kontson, K. International State Obligations in Protecting Social Rights: Right to Social Security. M. A. thesis, Tartu, 2005
- Kratochvíl, J. Sociální práva v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech. Praha: UK, 2010
- Landman, T., Carvalho, E. Measuring human rights. Routledge: Abingdon, 2010
- Sepúlveda, M. The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Antwerp: Intersentia, 2003
- Shue, H. Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press, 1980
- Shue, H. Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press, 2nd. Edition, New Jersey, 1996
- Schutter, O. International Human Rights Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2010
- Steiner, H., Alston, P. International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals. New York: OUP, 2000.
- Tomaševski, K. Preliminary Report of the Special Rapporteur on right to education. E/CN.4/1999/49

Další dokumenty

- Limburské principy o implementaci Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, E/CN.4/1987/17
- Směrnice z Maastrichtu o porušení hospodářských, sociálních a kulturních práv, leden 1997

Všeobecná vyjádření výborů OSN

- Výbor OSN pro lidská práva, Všeobecné vyjádření č. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13
- Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Všeobecné vyjádření č. 3, E/1991/23
- Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Všeobecné vyjádření č. 13, E/C.12/1999/10
- Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Všeobecné vyjádření č. 14, E/C.12/2000/4
- Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Všeobecné vyjádření č. 20, E/C.12/GC/20
- Výbor OSN pro práva dítěte, Všeobecné vyjádření č. 5, CRC/GC/2003/5

Judikatura Evropského výboru pro sociální práva

- Autism-Europe proti Francii, stížnost č. 13/2000, rozhodnutí ze dne 4. 11. 2003
- Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) proti Chorvatsku, stížnost č. 52/2008, rozhodnutí ze dne 22. 6. 2010
- Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) proti Itálii, stížnost č. 58/2009, stížnost č. 58/2009, rozhodnutí ze dne 25. 6. 2010
- European Federation of National Organisations working with the Homeless (FE-ANTSA) proti Slovinsku, stížnost č. 53/2008
- European Roma Rights Centre proti Bulharsku, stížnost č. 31/2005, rozhodnutí ze dne 18. 10. 2006
- European Roma Rights Centre (ERRC) proti Bulharsku, stížnost. Č 46/2007, rozhodnutí ze dne 3. 12. 2008
- International Movement ATD Fourth World proti Francii, stížnost č. 33/2006, rozhodnutí ze dne 5. 12. 2007
- Mental Disability Advocacy Center (MDAC) proti Bulharsku, stížnost č. 41/2007, rozhodnutí ze dne 3. 6. 2008

metodologie a lidská práva: jak postupovat při hodnocení dodržování lidských práv?

maroš matiaško

Cílem metodologie je vytvořit návod pro komplexní hodnocení (ne)dodržování lidských práv ze strany státu, na jehož základě lze identifikovat chronické a systémové problémy v této oblasti. Metodologie představuje tři základní přístupy, jak lze objektivním a transparentním způsobem měřit dodržování lidských práv. Poznatky získané na základě jejich aplikace by měly vytvořit předpoklady pro prosazování lidských práv a s nimi souvisejících závazků státu právními nástroji.

Metodologie by tak měla přispět k propojení teoretického světa (konceptu lidských práv) se světem empirických dat (proměnných prokazujících porušení), aby lidská práva zakotvená v mezinárodních úmluvách nebyla jen prázdnými deklaracemi. Metodologie je určena především právníkům, ale věříme, že zájem může vzbudit i u neprávnicků, například sociologů nebo politologů hledajících způsob, jak využívat dostupná data k prosazování dodržování lidských práv v naší společnosti.



LIGA LIDSKÝCH PRÁV

blíže spravedlnosti!

Liga lidských práv je nezisková organizace, která hájí spravedlivé a důstojné podmínky pro život v České republice. Naši právníci každý den usnadňují lidem orientaci v džungli paragrafů. Vyhráváme soudní spory na straně slabších a dokazujeme, že právo může sloužit dobrým věcem. Dlouhodobě prosazujeme systémové změny, které pomáhají zlepšit práci zdravotníků, učitelů i policistů.

Kontakt: Liga lidských práv — Burešova 6, 602 00 Brno
tel. : (+420) 545 210 446, fax: (+420) 545 240 012, e-mail: brno@llp.cz

www.llp.cz | www.ferovanemocnice.cz | www.ferovaskola.cz | www.ferovamedia.cz
www.ferovapolicie.cz | www.ferovajustice.cz | www.lidiligy.cz