

INFORMACE

PŘEDBĚŽNÁ OPATŘENÍ SMLUVNÍCH ORGÁNŮ OSN: ÚČINNÝ NÁSTROJ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV?

Ivana Machoňová Schellongová*

Abstrakt: Smluvní orgány OSN mohou v rámci posuzování stížnosti jednotlivců na porušení lidských práv stanovených příslušnými smlouvami přijmout tzv. předběžná opatření za účelem zamezení nenapravitelné újmy obětem domnělého porušení lidských práv. Nejčastěji tato opatření přijímají Výbor pro lidská práva a Výbor proti mučení v případech vyhoštění či extradicce, pokud v zemi původu hrozí riziko mučení či ohrožení života. Předběžná opatření jsou rovněž požadována za účelem odložení výkonu trestu smrti, je-li ve stížnosti napadáno porušení práva na spravedlivý proces, z vážných zdravotních důvodů či zachování tradičního způsobu života původního obyvatelstva. Před rozhodnutím o vydání předběžného opatření musí příslušný výbor posoudit prima facie přijatelnost oznámení, zejména vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. Předběžné opatření nepředjímá rozhodnutí výboru o přijatelnosti a meritu stížnosti a může být kdykoli výborem odvoláno, zejména pokud smluvní strana předloží informace potvrzující, že důvody pro takovéto opatření neexistují či již pominuly. Pokud jde o plnění předběžných opatření, Výbor pro lidská práva opakovaně konstatoval, že nesplnění žádosti o předběžná opatření představuje porušení smluvních závazků vyplývajících z Paktu a Opčního protokolu. Nicméně výbory disponují pouze omezenými prostředky, jimiž mohou plnění předběžných opatření vynucovat. Přesto jsou předběžná opatření potenciálně účinným instrumentem ochrany lidských práv, zejména v kritických případech nebezpečí ohrožení na životě či rizika mučení.

Klíčová slova: lidská práva, smluvní orgány, předběžná opatření, zákaz mučení

1. SMLUVNÍ ORGÁNY OSN

Na plnění smluvních závazků stanovených základními smlouvami OSN o lidských právech dohlíží smluvní orgány neboli výbory zřízené těmito smlouvami.¹ Kromě Mezinárodního výboru o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který byl zřízen příslušnou rezolucí Hospodářské a sociální rady,² zřizuje každá smlouva expertní nezávislý výbor pověřený dohlížením na plnění příslušné smlouvy státy, smluvními stranami.

* Mgr. Ivana Machoňová Schellongová D.E.A. Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva. E-mail: iva_schellongova@hotmail.com.

¹ Výbor pro lidská práva dle článku 28 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech; Výbor proti mučení dle článku 17 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání; Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen dle článku 17 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen; Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace dle článku 8 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace; Výbor pro práva dítěte dle článku 43 Úmluvy o právech dítěte; Výbor pro ochranu práv migrujících pracovníků a členů jejich rodin dle článku 72 Úmluvy o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin; Výbor pro práva osob se zdravotním postižením dle článku 34 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením; Výbor pro nucená zmizení dle článku 26 Mezinárodní úmluvy na ochranu všech osob před nuceným zmizením.

² Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva byl zřízen rezolucí 1985/17 Hospodářské a sociální rady ze dne 28. května 1985, za účelem plnění funkcí svěřených původně Hospodářské a sociální radě v části IV. Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Všechny výbory posuzují úvodní a periodické zprávy států o plnění těchto smluv a vydávají doporučení za účelem zlepšení implementace stanovených právních závazků. Pro státy povinnost předkládat výborům zprávy o plnění vyplývá z příslušných ustanovení smlouvy, kterou státy ratifikovaly.

Kromě toho má většina výborů pravomoc posuzovat oznámení nebo stížnosti³ jednotlivců na domnělé porušování práv stanovených příslušnou smlouvou smluvními stranami, v jejichž jurisdikci se oběť domnělého porušení nachází. Takovéto stížnosti však Výbory nemohou posuzovat automaticky, ale pouze pokud stát příslušnost výboru v tomto smyslu výslovně uznal. Státy tak mohou učinit prostřednictvím prohlášení k příslušnému článku smlouvy⁴ či ratifikací daného opčního protokolu⁵ podle toho, kde je příslušná možnost uznání kompetence výboru zakotvena.

Posuzování stížnosti před výbory probíhá zpravidla písemně, každá strana má možnost se vyjádřit k podání protistrany. Výbory pak na základě těchto podání případ posoudí, nejprve rozhodnou o přijatelnosti a v případě přijatelných podání vydají rozhodnutí,⁶ zda došlo či nedošlo k porušení dané smlouvy. Rozhodnutí o přijatelnosti a meritu jsou z důvodů hospodárnosti a časových přijímána v rámci jednoho rozhodnutí, ledaže strana, zpravidla stát, požádá o rozdělení řízení (*split request*). To se děje většinou v případech, kdy má stát za to, že nedošlo k vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. Pokud výbor shledá, že došlo k porušení ustanovení smlouvy, doporučí opatření, která má stát přijmout za účelem zajištění nápravy, například odstranění porušení, poskytnutí spravedlivého zadostiučinění či opatření k zajištění toho, aby k podobnému porušení nedošlo v budoucnu.

Výbory jsou tzv. *quasi-soudními* orgány, tedy nedisponujícími všemi atributy soudního řízení ani donucujícími prostředky.⁷ V praxi tak implementace rozhodnutí závisí na dobré vůli příslušného státu. Proto mohou mít evropské státy mající možnost řízení před Evropským soudem pro lidská práva tendenci považovat smluvní výbory OSN za „druhořadé“, na něž se stěžovatelé obracují, pokud v daném sporu neuspěly před Evropským soudem (a nebrání tomu příslušná výhrada státu) anebo pokud dané právo není ve stejné míře pokryto Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (například právo nebyt diskriminován, kdy článek 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech poskytuje širší ochranu než článek 14 Evropské úmluvy o lidských právech). Pokud jde o Českou republiku je Výbor pro lidská práva ztotožňován převážně s tzv. „*restitučními kauzami*“, kdy systematicky shledával porušení článku 26 z důvodu, dle jeho názoru diskriminační, podmínky státního občanství v zákoně o mimosoudních rehabilitacích,⁸ a vnitrostátní opravné prostředky považoval za neúčinné.⁹

³ Terminologie výborů je nejednotná. Například Výbor pro lidská práva posuzuje „oznámení“ (*communications*) a vydává „názory“ (*views*), Výbor proti mučení posuzuje „stížnosti“ (*complaints*) a vydává „rozhodnutí“ (*decisions*). Pro zjednodušení, text dále používá termín „stížnost“ a „rozhodnutí“ pro všechny výbory.

⁴ Např. čl. 22 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání.

⁵ Např. čl. 1 Opčního protokolu k Mezinárodnímu Paktu o občanských a politických právech.

⁶ Výbor pro lidská práva vydává tzv. názory (*Views*).

⁷ Nicméně výbory vznášejí otázku implementace rozhodnutí při projednávání periodických zpráv či v rámci bilaterálních jednání s představiteli států. Výbor pro lidská práva pak implementaci rozhodnutí jednotlivými státy projednává v průběhu každého zasedání a této otázce věnuje zvláštní kapitulu v každoroční zprávě.

⁸ Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích ze dne 21. 2. 1991.

Toto patrně zanechalo míru hořkosti, zejména proto, že Česká republika dle Výboru nenašla způsob, jak doporučení v těchto případech implementovat, a Výbor ji za tuto skutečnost systematicky kritizuje.¹⁰

2. PŘEDBĚŽNÁ OPATŘENÍ

Tento článek se však zaměřuje na specifický nástroj ochrany lidských práv – tzv. předběžná opatření (*interim measures*). Předběžná opatření představují účinný nástroj jakéhokoli tribunálu, kdy je potřeba odvrátit hrozící újmu předtím, než může být případ posouzen a vydáno konečné rozhodnutí ve věci. V případech hrozby porušení základních lidských práv, jako je právo na život či právo nebýt mučen, může být potřeba takového opatření obzvláště naléhavá. Proto smluvní orgány toto opatření předpokládají ve svých jednacích řádech a ve značné míře jím disponují, zejména Výbor pro lidská práva a Výbor proti mučení a v posledních letech též Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen.

2.1 Právní základ předběžných opatření

Předběžná opatření nejsou zpravidla stanovena ve smlouvách samotných, ale v jednacích řádech příslušných výborů. Výbor pro lidská práva si byl od počátku své existence vědom nutnosti tohoto opatření a přijal jej v rámci svého jednacího řádu hned na svém prvním zasedání.¹¹ Článek 92 jednacího řádu tedy stanoví právní základ předběžných opatření následujícím způsobem: „*Výbor, předtím než učiní v daném případě rozhodnutí, může informovat dotčenou smluvní stranu o svém názoru ohledně vhodnosti přijetí předběžných opatření za účelem zabránění nenapravitelné újme oběti domnělého porušení. Výbor je rovněž povinen informovat smluvní stranu, že jeho názor ohledně předběžných opatření nepředjímá rozhodnutí, pokud jde o merit oznámení.*“¹² Výbor pak ve své praxi ještě rozlišuje předběžná opatření (*interim measures*) a dočasná předběžná opatření (*provisional interim measures*). Pokud Výbor dojde k závěru, zpravidla na základě doplňujících informací smluvní strany, že pominuly důvody pro předběžná opatření, může tato kdykoli odvolat.

V podobném duchu upravují předběžná opatření jednací řády dalších výborů. Článek 114 jednacího řádu Výboru proti mučení uvádí, že „*kdykoli po obdržení stížnosti může Výbor, jeho Pracovní skupina nebo Zpravodaj pro nové stížnosti a předběžná opatření předložit smluvní straně pro její urychlené posouzení žádost o přijetí takových předběžných opatření, která Výbor považuje za nutná pro odvrácení nenapravitelné újmy oběti nebo obětím domnělých porušení*“.¹³ Rovněž Výbor proti mučení je povinen informovat

⁹ Oznámení č. 586/1994, *J. F. Adam proti České republice* ze dne 23. června 1996, U.N. Doc. CCPR/C/57/D/586/1994 (1996) a další.

¹⁰ Závěrečná doporučení ke třetí periodické zprávě České republiky, CCPR/C/CZE/CO/3 ze dne 22. srpna 2013, odstavec 6.

¹¹ GHANDHI Sandy. The Human Rights Committee and Interim Measures of Relief. *Canterbury Law Review*. 2007, č. 13, s. 203–226.

¹² Článek 92 Jednacího řádu Výboru pro lidská práva, CCPR/C/3/Rev. 10 ze dne 11. ledna 2012.

¹³ Článek 115 Jednacího řádu Výboru proti mučení, CAT/C/3/Rev. 6 ze dne 1. září 2014.

smluvní stranu, že rozhodnutí ohledně předběžných opatření nepředjímá názor výboru, pokud jde o přijatelnost a merit oznámení. Dále uvádí, že rozhodnutí udělit předběžná opatření může být přijato na základě informací předložených stěžovatelem a může být znovu posouzeno na základě iniciativy smluvní strany, ve světle informací touto stranou předložených a následných informací předložených stěžovatelem. Smluvní strana může rovněž informovat Výbor, že odpadly důvody pro předběžná opatření nebo předložit důvody, proč by měla být předběžná opatření odvolána. Výbor může předběžná opatření kdykoli odvolat.¹⁴

Výbor proti mučení ve své praxi též uděluje tzv. dočasná ochranná opatření (*provisional protection measures*), kdy žádá smluvní stranu, aby zajistila, že proti stěžovateli nebudou přijata žádná represivní opatření z důvodu podání stížnosti Výboru. V posledních letech jsou tato opatření udělována zejména ve stížnostech proti některým africkým státům, kdy stěžovatelům mohou hrozit represálie ze strany státních orgánů.

V případě Výboru pro odstranění všech forem diskriminace žen jsou předběžná opatření též upravena jeho jednacím řádem. Jeho článek 63 stanoví, že „*kdykoli po přijetí oznámení a před vydáním rozhodnutí o meritu může Výbor předložit smluvní straně pro její urychlené posouzení žádost o přijetí takových předběžných opatření, která Výbor považuje za nutná pro odvrácení nenapravitelné újmy oběti nebo obětem domnělých porušení*“.¹⁵ Jde v podstatě o článek analogický k článku 114 jednacního řádu Výboru proti mučení. Podobně jako v případě ostatních výborů, ani zde přijetí předběžných opatření nepředjímá rozhodnutí o přijatelnosti či meritu. Rovněž Výbor pro odstranění všech forem rasové diskriminace předvídá v článku 91 odstavci 3 svého jednacního řádu možnost přijetí předběžných opatření.¹⁶

Na rozdíl od výše uvedených smluv Opční protokol k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením stanoví možnost Výboru pro postižené vydávat žádosti o předběžná opatření za účelem zamezení nenapravitelné újmy přímo ve svém článku 4.¹⁷

Další část tohoto článku se věnuje zejména Výboru pro lidská práva a Výboru proti mučení, protože tyto jsou o vydání předběžných opatření žádány nejčastěji a mají v dané otázce nejdlejší rozhodovací praxi.

2.2 Přijatelnost předběžných opatření

Žádosti o přijetí předběžných opatření jsou podávány stěžovateli, většinou v zastoupení právními zástupci, spolu se stížností. Před rozhodnutím o předběžných opatřeních je nutno posoudit *prima facie* registrovatelnost stížnosti. Přestože se v této fázi ještě nejedná o rozhodnutí o přijatelnosti, kritéria jsou v podstatě identická. Prvním je uznání příslušnosti daného výboru posuzovat stížnosti jednotlivců státem, proti němuž tato směřuje. Dalším je vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků, ledaže by stěžovatel prokázal, že tyto jsou neúčinné či neodůvodněně prodlužovány. Stížnost rovněž nemůže

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Článek 63 Jednacního řádu Výboru pro odstranění všech forem diskriminace žen, HRI/GEN/3/Rev. 3, s. 116.

¹⁶ Dostupné z: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/individual.htm>.

¹⁷ Opční protokol k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením byl přijat dne 13. prosince 2006 rezolucí Valného shromáždění OSN A/Res/61/106 a vstoupil v platnost v souladu se svým článkem 13 (1) dne 3. května 2008.

být anonymní, stěžovatel musí být obětí domnělého porušení nacházející se v jurisdikci příslušné smluvní strany (*ratione personae*), případný zástupce stěžovatele musí disponovat plnou mocí (s výjimkou situací, kdy je její poskytnutí nemožné či značně obtížné), stěžovatel se musí dovolávat porušení práv stanovených danou úmluvou (*ratione materiae*), k nimž došlo po vstupu smlouvy pro daný stát v platnost (*ratione temporis*) a nesmí jít o zneužití práva (například podání v bezdůvodně dlouhé době od posledního rozhodnutí v dané věci na národní úrovni). Pokud jde o domnělá porušení, jedná se zpravidla o články smluv chránící život a zdraví, tedy zejména články 6 a 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a článek 3 Úmluvy proti mučení.

Rozhodnutí, zda žádosti o předběžná opatření vyhovět či ji odmítnout, jsou přijímána buď pověřeným zpravodajem výboru (v případě Výboru pro lidská práva a Výboru proti mučení) či pracovní skupinou (v případě Výboru pro odstranění všech forem diskriminace žen). Často se jedná o urgentní případy a na posouzení žádosti je pouze několik hodin. Jednací řády výborů ani jejich praxe nestanoví žádnou lhůtu pro podání žádosti o předběžná opatření, takže může být podána několik hodin před plánovaným vyhoštěním, k čemuž v praxi skutečně dochází. Jelikož Výbory nezasedají permanentně, je proto potřeba žádost řešit operativně a stanovisko či souhlas všech členů výboru by nebylo možno prakticky zajistit. Členové výboru však mají právo být o přijatých předběžných opatřeních v době mezi zasedáními informováni na zasedání nadcházejícím.

2.3 Vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků

Pokud jde o posouzení vyčerpání opravných prostředků v případech hrozícího vyhoštění, výbory, respektive příslušní zpravodajové či pracovní skupiny, rozlišují v rámci azylových a následných řízení prostředky, které je nezbytné použít, a ty, které jsou sice dostupné, ale mimořádné a jejich vyčerpání není nutné. Například je nutné obrátit se na soud ohledně přezkumu rozhodnutí v azylovém řízení, pokud právní řád dané země takovýto přezkum umožňuje, ale už není nutné žádat ministra vnitra o diskreční rozhodnutí. Toto je však potřeba posuzovat z hlediska právního systému v jednotlivých státech a nikoli univerzálně. Například dánský systém neumožňuje soudní přezkum druhoinstančního správního rozhodnutí, a tedy rozhodnutím *Danish Refugee Appeal Board* v dané věci se prostředky považují za vyčerpané. Vždy je potřeba potvrdit, že porušení namítána ve stížnosti byla rovněž namítána, alespoň v základní rovině (*in essence*), před danými vnitrostátními orgány. Stěžovatel tedy nemusí na vnitrostátní úrovni zmiňovat články příslušné smlouvy ani konkrétní práva, jež jsou domněle porušena, ale musí se domáhat porušení, které těmto právům či článkům odpovídá.

2.4 Nenapravitelná újma

Základním kritériem pro vydání předběžného opatření je pro všechny výbory hrozba nenapravitelné újmy. V případě *Steward proti Kanadě*,¹⁸ který se týkal deportace, definoval Výbor pro lidská práva „nenapravitelnou újmu“ následujícím způsobem: „nenapravitelnou újmu není možno definovat obecně. Základním kritériem je nezvratnost

¹⁸ Oznámení č. 538/1993 *Steward proti Kanadě* ze dne 1. listopadu 1996, CCPR/C/58/D/538/1993.

*důsledků ve smyslu nemožnosti oznamovatele získat zpět svá práva, pokud by Výbor shledat porušení při posuzování meritů oznámení.*¹⁹ Výbor však v některých případech připouští možnost kompenzace, když uvádí, že „*může rozhodnout, v jednotlivém případě, nevydat žádost o předběžná opatření, pokud by považoval kompenzaci za dostatečný prostředek nápravy*“.²⁰

2.5 Důvody žádosti o předběžná opatření

V současnosti je nejčastějším důvodem pro vydání předběžných opatření zabránění vyhoštění (extradici, deportaci) z důvodu rizika mučení. V případě Výboru proti mučení se na základě článku 3 Úmluvy proti mučení (zákaz mučení) jedná o jediný důvod, v případě Výboru pro lidská práva jde na základě článku 7 Paktu (zákaz mučení) o důvod uváděný v převážné většině žádosti, přičemž někdy bývá zmiňován též článek 6 Paktu (právo na život). Další situace, kdy Výbor pro lidská práva posuzoval žádosti o předběžná opatření, se týkaly odložení výkonu trestu smrti, vážných zdravotních důvodů stěžovatele, zachování tradičního způsobu komunity a vyjímecně též zachování důkazů.

3. ZABRÁNĚNÍ VYHOŠTĚNÍ, DEPORTACE ČI EXTRADICE

Nejčastěji jsou tedy žádosti o vydání předběžných opatření podávány za účelem zabránění vyhoštění, deportace či extradice do země, v níž stěžovateli domněle hrozí riziko mučení či jiného krutého, nelidského a ponižujícího zacházení. Jedná se o domnělá porušení, jejichž následky by v případě, kdy by k těmto skutečně došlo, nebylo možno odstranit. Předběžná opatření jsou nejčastěji přijímána vůči zemím, které se rozhodly vyhostit neúspěšně žadatele o azyl, zejména Austrálie, Kanada, Dánsko, Norsko, Švédsko, Švýcarsko, přičemž tyto jsou žádány, aby stěžovatele nenavracely do země původu, dokud nebude rozhodnuto o meritů stížnosti.

4. RIZIKO MUČENÍ

Pokud jde o posouzení rizika mučení, nejjasnější vodítko poskytuje *Obecné doporučení č. 1 Výboru proti mučení o implementaci článku 3 Úmluvy v kontextu článku 22*.²¹ Dle něj leží důkazní břemeno existence rizika mučení primárně na stěžovateli. Ten musí předložit *prima facie* stížnost, tedy faktické informace, které vyžadují odpověď smluvní strany. Výbor je povinen posoudit, zda existují substantivní důvody pro přesvědčení, že stěžovateli může hrozit mučení, pokud by byl vyhoštěn, deportován či vydán. Riziko mučení nemůže být pouze teorické či domnělé (*theory or suspicion*), ale nemusí být ani vysoce pravděpodobné (*highly probable*). Stěžovatel musí stanovit, že existuje riziko mučení a toto riziko je osobní a existující (*personal and present*). Za tímto účelem Výbor posuzuje zejména následující otázky:

¹⁹ UN GAOR, 52. zasedání, Supp No 40 (A/52/40), Zpráva Výboru pro lidská práva, č. 2, s. 47, 55.

²⁰ Ibidem.

²¹ Obecné doporučení č. 1 Výboru proti mučení o implementaci článku 3 Úmluvy v kontextu článku 22, A/53/44, Annex IX.

- a) zda ve státě, kam má být stěžovatel deportován, dochází k hrubému, flagrantnímu a hromadnému porušování lidských práv;
- b) zda byl stěžovatel v minulosti mučen či zda s ním bylo špatně zacházeno z podnětu nebo se souhlasem veřejného činitele nebo osoby jednající z úředního pověření;
- c) zda existuje nějaká lékařská či jiná nezávislá evidence potvrzující, že stěžovatel byl v minulosti mučen nebo s ním bylo špatně zacházeno;
- d) zda byl stěžovatel politicky činný v daném státě nebo i mimo něj a zda jej tato skutečnost staví do obzvláště zranitelné pozice, pokud jde o riziko mučení nebo špatného zacházení v případech deportace;
- e) zda je stěžovatel důvěryhodný;
- f) zda se v jeho tvrzeních objevují faktické nesrovnalosti a pokud ano, zda jsou relevantní.

V podobném duchu posuzuje riziko mučení s ohledem na přijetí předběžných opatření Výbor pro lidská práva, samozřejmě s ohledem na vlastní definici mučení, která není v obou instrumentech zcela totožná. Pokud jde o posouzení situace stavu lidských práv a případných hrozeb v zemi návratu, oba výbory čerpají z podkladů předložených stěžovatelem, ale rovněž z jiných pramenů, například Směrnic UNHCR²² či zpráv zvláštních zpravodajů Rady pro lidská práva k situaci v dané zemi. Důležitými kritérii může být například náboženská, národnostní či etnická příslušnost, pohlaví, sexuální orientace či politická angažovanost. Výbory zpravidla neberou v úvahu variantu tzv. bezpečného vnitrostátního přesunu (*internal flight alternative*), často namítanou státy, které argumentují, že pokud stěžovateli hrozí riziko mučení například v oblasti, odkud pochází, může se v rámci daného státu přesídlit jinam, kde takovéto riziko nehrozí.

Proto, aby výbory mohly rozhodnout o udělení či odmítnutí předběžných opatření, musí rovněž posoudit, zda vnitrostátní orgány dostatečně zvážily veškerá rizika namítaná stěžovatelem v rámci azylového, případně soudního řízení. V jiných případech může jít o změnu situace, například když příslušník muslimské víry konvertuje v hostující zemi ke křesťanství, po zamítnutí žádosti o azyl v první instanci, a smluvní strana namítá, že tato konverze nebyla opravdová, nýbrž účelová. Na druhé straně, v důsledku konverze může hrozit riziko mučení v zemi původu, kdy skutečnost, zda tato byla upřímná či nikoli, nehraje roli. Podobně smluvní strany namítají, že se žadatel o azyl začal politicky angažovat proti zemi původu až v hostující zemi, a že tato angažovanost je účelová. V daném případě rovněž nejde až tak o to posoudit, zda je angažovanost účelová, ale o to, zda tato angažovanost může vést k riziku mučení v případě návratu zamítnutého žadatele o azyl do země původu. Jednou z námitek států odůvodňující vyhoštění je hrozba národní bezpečnosti, kdy stěžovatel páchal v zemi závažnou trestnou činnost a vyhoštění je součástí trestu. Vzhledem k absolutní povaze zákazu mučení však tento argument neobstojí, podobně jako v případě ohrožení práva na život.²³

²² UNHCR vydává tzv. Kritéria přijatelnosti pro posouzení potřeby mezinárodní ochrany žadatelů o azyl z konkrétních zemí, obsahující detailní seznam kritérií potenciálně ohrožených skupin v dané zemi. Např. *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Need of Asylum-Seekers from Iraq*. Dostupné z: <http://www.refworld.org/pdfid/4fc77d522.pdf>.

²³ Tento problém vyvstal například v případech proti Kanadě. Výbor pro lidská práva proto Kanadu žádal, aby princip absolutního zákazu mučení zakotvila do svého právního řádu tak, aby z něj nebylo možno učinit výjimku ani v případech ohrožení národní bezpečnosti či výjimečného stavu. Závěrečná doporučení Kanadě, CCPR/C/CAN/CO/5, 20. dubna 2006, odst. 15.

Obecně však lze říct, že posuzování odůvodněnosti žádosti o vydání předběžných opatření je méně striktní než posuzování meritů stížnosti. Jedním z důvodů je časová naléhavost pro vydání rozhodnutí a rovněž možnost předběžná opatření odvolat na základě následných informací státu, smluvní strany, která se v okamžiku přijetí předběžných opatření nemá možnost k obsahu žádosti vyjádřit.

5. ODLOŽENÍ VÝKONU TRESTU SMRTI

Předběžná opatření za účelem odložení výkonu trestu smrti byla požadována Výborem pro lidská práva v případě pochybností ohledně dodržení práva na spravedlivý proces v průběhu soudního řízení. Zpočátku (v osmdesátých letech) byla uplatňována zejména vůči některým karibským státům, například Jamajce, Trinidadu a Tobagu, Guyaně, později vůči zemím jako Tádžikistán, Uzbekistán a Bělorusko. Zatímco v osmdesátých letech byly tyto žádosti státy respektovány, od poloviny devadesátých let je situace spíše znepokojující. Státy, které vykonaly trest smrti bez ohledu na předběžná opatření a probíhající řízení před Výborem pro lidská práva zahrnují: Filipíny, Trinidad a Tobago, Guyanu, Sierra Leone, Tádžikistán, Uzbekistán.

V posledních letech ignoruje žádosti o odložení výkonu trestu smrti zejména Bělorusko. Například v případě *Grunov proti Bělorusku*, kdy stěžovatel namítal porušení práva na spravedlivý proces a uváděl, že byl odsouzen na základě doznání viny, k němuž došlo bez přítomnosti obhájce, žádal v listopadu roku 2013 Výbor pro lidská práva o předběžné opatření, tedy odložení výkonu trestu smrti. V říjnu roku 2014 byl Výbor informován, že Bělorusko trest smrti vykonalo, před ukončením posuzování stížnosti Výborem. Toto vedlo k ostrému odsouzení Běloruska ze strany Výboru za hrubé porušení jeho závazku z mezinárodního práva.²⁴ Případ bohužel poukazuje na skutečnost, že v případě absence politické vůle ze strany státu, není způsob jak předběžná opatření prosadit. V případě Běloruska jde rovněž o „*principiální pozici*“, kdy toto s nárůstem počtu stížností (Bělorusko je třetí nejnapadanější stát, po Kanadě a Jamajce, před Výborem pro lidská práva) běloruská vláda od roku 2009, a zejména po roce 2012, začala systematicky ignorovat podání předložená Výboru a s tímto téměř nespolupracuje (korespondenci vrací sekretariátu). Důvodem je patrně politická neochota implementovat rozhodnutí Výboru zejména pokud jde o svobodu vyjadřování a shromažďování.

6. VÁŽNÉ ZDRAVOTNÍ DŮVODY

Ze zdravotních důvodů požadoval Výbor přijetí předběžných ochranných opatření zejména v případně závažných obav o zdraví osob zbavených osobní svobody. V této souvislosti požadoval například lékařské zprávy týkající se zdravotního stavu oběti domnělého porušení práv (*Alsetor proti Uruguayi*), odložení výkonu trestu odnětí svo-

²⁴ Tiskové prohlášení Výboru pro lidská práva, 14. listopadu 2014. Dostupné z: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15301&LangID=E>. Bohužel se nejedná o ojedinělý případ, přes žádost o předběžná opatření Bělorusko popravilo například v roce 2010 Vasila Juzepchuka (Výbor následně shledal porušení čl. 7 a 14, kdy došlo k přiznání viny v důsledku systematického mučení, oznámení č. 1906/2009 *Juzepchuk proti Bělorusku*).

body do doby stabilizace zdravotního stavu či v obecnější rovině ujištění a záruky přístupu k lékaři a zajištění podmínek pro to, aby se zdravotní stav stěžovatele nezhoršil (*Foumbi proti Kamerunu*).

7. ZACHOVÁNÍ TRADIČNÍHO ZPŮSOBU ŽIVOTA KOMUNITY

V případě *Lubicon Lake Band proti Kanadě*²⁵ vydal Výbor pro lidská práva žádost o předběžné opatření z důvodu ohrožení života, kultury, náboženství, struktury a hospodaření původního obyvatelstva, a zejména úplného vymizení indiánského kmene *Band of Cree Indians*. Skutečnost, že Výbor vydal žádost o předběžná opatření tři roky (!) po jejím obdržení, však částečně anulovala její smysl.

8. ZACHOVÁNÍ DŮKAZŮ

Ve stížnosti *Shin proti Korejské republice*²⁶ bylo vydáno předběžné opatření za účelem zabránění destrukci obrazů, za jejichž tvorbu byl autor odsouzen, z důvodu probíhajícího řízení před Výborem pro lidská práva. Takovýto případ je však zcela ojedinělý.

9. ODVOLÁNÍ PŘEDBĚŽNÝCH OPATŘENÍ

Jak bylo uvedeno, výbory, respektive jejich příslušní zpravodajové či pracovní skupiny, mohou předběžná opatření kdykoli odvolat. Pokud se tak stane, tak zejména na základě následných podkladů smluvní strany. Ta ve chvíli, kdy je předběžné opatření vyžadováno, nemá dostatek času se k danému případu vyjádřit, protože se tak zpravidla děje pouze několik hodin či dní před plánovaným vyhoštěním. Má však možnost se vyjádřit dodatečně, následně může k jejímu vyjádření poskytnout další informace stěžovateli, a poté zpravodaj či pracovní skupina předběžná opatření buď potvrdí nebo odvolají. Pokud dojde k odvolání předběžných opatření, může smluvní strana stěžovatele vyhostit, nicméně stížnost zůstává registrována k posouzení přijatelnosti a meritů příslušným výborem.

10. NESPLNĚNÍ PŘEDBĚŽNÝCH OPATŘENÍ

Vzhledem k tomu, že nesplnění předběžných opatření může mít pro oběť domněleho porušení fatální následky, zaujal Výbor pro lidská práva k této otázce radikální stanovisko v případě *Piandiong proti Filipínám*,²⁷ na něž se od té doby v podobných situacích odvolává. V daném případě vydal v červnu 2000 Výbor předběžné opatření za účelem odložení výkonu trestu smrti, jelikož se stěžovatel dovolával porušení článku 9 (svévolné zadržení) a článku 14 (právo na spravedlivý proces) Paktu. Přes žádost Výboru smluvní strana trest smrti vykonala v červenci 2000 s tím, že dle jejího názoru se stěžovateli

²⁵ Oznámení č. 67/1984 *Lubicon Lake Band proti Kanadě* ze dne 10. května 1990, UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984.

²⁶ Oznámení č. 926/2000 *Shin proti Korejské republice* ze dne 19. března 2004, UN Doc. CCPR/C/80/D/926/2000.

²⁷ Oznámení č. 869/1999, *Piandiong proti Filipínám* ze dne 19. října 2000, CCPR/C/70/D/869/1999.

dostalo spravedlivého procesu. V rámci posuzování meritů stížnosti se Výbor vyjádřil k otázce nesplnění předběžných opatření, když uvedl, že „přistoupení smluvní strany k protokolu implicitně zahrnuje závazek spolupráce s Výborem v dobré víře, která dovozuje a umožňuje posuzovat oznámení, a po posouzení poskytnout rozhodnutí smluvní straně a stěžovateli. Jakákoli činnost smluvní strany, která zabraňuje či zmaňuje posuzování oznámení Výborem a vydání rozhodnutí je neslučitelná s tímto závazkem smluvní strany“.²⁸ Výbor rovněž dodal, že pokud stát takovýmto způsobem jedná, dopouští se závažných porušení svých závazků dle Opčního protokolu. V daném případě došlo k hrubému porušení Opčního protokolu, jež je neodpustitelné zejména ve světle žádosti o předběžné opatření. Výbor vyjádřil rovněž znepokojení nad vysvětlením smluvní strany a uvedl, že stát nemůže unilaterálně stanovit omezení činnosti Výboru a práva oběti domnělého porušení předložit stížnost. Stát rovněž neuvedl žádné důvody pro to, že by vyhovění předběžnému opatření jakýmkoli způsobem ohrozilo výkon spravedlnosti v daném případě.

Některé státy, jako například Kanada, se dovolávají skutečnosti, že jelikož předběžná opatření nejsou stanovena ani Paktem, ani Opčním protokolem, ale pouze jednacím řádem Výboru pro lidská práva, nemají právně závazný, ale pouze doporučující charakter. Takto Kanada argumentovala v případě *Ahani proti Kanadě*,²⁹ kdy vyhostila přes žádost o předběžné opatření stěžovatele do Íránu. Výbor jednoznačně stanovil, že Kanada porušila své závazky vyplývající z Opčního protokolu tím, že přes žádost o předběžné opatření deportovala stěžovatele předtím, než Výbor mohl posoudit stěžovatelem namítané riziko mučení. Rovněž uvedl, že mučení a výkon trestu smrti mají pro stěžovatele nejzávažnější a nejméně možné odstranitelné důsledky a proto je stát povinen takovéto možné následky své činnosti posoudit obzvláště důsledně. V závěrečných doporučeních k páté periodické zprávě Kanady o plnění Paktu pak Výbor uvedl, že neplnění žádosti o předběžná opatření je v rozporu se smluvními závazky státu dle Paktu a Opčního protokolu a vyzval smluvní stranu, aby v souladu s principem *pacta sunt servanda* přijala nezbytná opatření k zamezení podobných porušení v budoucnu.³⁰

11. POTENCIÁLNĚ ÚČINNÝ INSTRUMENT OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV

Předběžná opatření jsou využívány a praktický instrument ochrany lidských práv. V současné době Výbor pro lidská práva a Výbor proti mučení obdrží tři až deset žádostí o vydání předběžných opatření týdně a zhruba polovině bývá výbory vyhověno. Žádosti jsou zpracovány urgentně a rozhodnutí vydáno během 24 hodin. Výbory rozhodnutí ohledně předběžných opatření neodůvodňují ani nepublikují, komunikace probíhá prostřednictvím diplomatických nót. Důvodem je nutnost rychlého vyřízení žádosti, která má v tomto případě přednost před transparentností. Sekretariáty výborů disponují kontakty na příslušné orgány nejvíce exponovaných zemí, které z časových důvodů o přijetí opatření informují přímo (telefonicky, emailem).

²⁸ Ibidem, odstavec 5.1.–5.4.

²⁹ Oznámení č. 1051/2002, *Ahani proti Kanadě* ze dne 10. ledna 2002, CCPR/C/80/D/1051/2002.

³⁰ UN GAOR, 61. zasedání, Supp č. 40 (A/61/40), Zpráva Výboru pro lidská práva, č. 1, s. 21.

Pokud jde o účinnost, jsou předběžná opatření většinou států respektována, zejména bezprostředně po jejich vydání. V několika loňských případech státy dokonce přerušily proces deportace ve chvíli, kdy byl stěžovatel již připraven v letadle k transportu do země původu. Z tohoto hlediska se jedná o poměrně účinný nástroj ochrany lidských práv směřující k zamezení nenapravitelné újmy oběti domnělého porušení práv.

Na druhé straně některé státy žádosti o předběžná opatření systematicky nerespektují. V jiných případech dochází k jejich porušení, pokud stát dospěje po posouzení svými orgány k závěru, že předběžná opatření nejsou odůvodněná, a neúspěšně požaduje po příslušném výboru jejich odvolání. Jak bylo uvedeno výše, výbory disponují velmi omezenými prostředky umožňujícími plnění předběžných opatření vynutit.

Vůči České republice nebylo doposud předběžné opatření požadováno v rámci žádné stížnosti, neboť pro to nebyl důvod. Dosavadní stížnosti se týkaly domnělých porušení, která nezahrnovala nenapravitelnou újmu, a žádná stížnost se doposud netýkala odmítnutých žadatelů o azyl, jímž by mohlo v případě vyhoštění hrozit riziko mučení či podobného zacházení. Je však jisté užitečné mít tento instrument na paměti pro případy, kdy by k takovéto situaci v budoucnu došlo.

The United Nations Treaty Bodies Interim Measures: An Effective Instrument of Human Rights Protection?

Ivana Machoňová Schellongová

Abstract: While dealing with individual communications, the United Nations treaty bodies can issue requests for interim measures to prevent irreparable harm for victims of alleged human rights violations. The Human Rights Committee and the Committee against Torture mostly adopt such measures in deportation or extradition cases where a victim might face a risk of torture or deprivation of life. Interim measures have also been issued in order to stay of execution in death penalty cases where there were allegations of denial of a fair trial, in cases of serious health concerns or preservation of traditional way of life of indigenous people. Committees have to assess prima facie admissibility of the communication before considering request for interim measures, especially exhaustion of domestic remedies. A request for interim measures does not imply determination of admissibility or merits of the communication and might be withdrawn, especially upon a submission from the State party proving that reasons for granting interim measures do not exist or have elapsed. As for compliance, the Human Rights Committee repeatedly found violations of provisions of the Covenant and the Optional protocol for non-compliance with interim measures requests. However, Committees have only limited means to enforce their decisions. Nevertheless, interim measures could be efficient tool of human rights protection against a life-threatening danger or a risk of torture.

Key words: human rights, treaty bodies, interim measures, prohibition of torture