UBI IUS IBI REMEDIUM ZAMYŠLENÍ NAD DVĚMA NEÚSPĚŠNÝMI PROJEKTY SVĚTOVÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

Jiří Malenovský*

Abstrakt: *Australský a Švýcarskem zaštítěný návrh na zřízení celosvětového soudu pro lidská práva od sebe dělí 60 let. Jejich společným jmenovatelem se stala obecná zásada právní ubi ius ibi remedium, v jejímž jménu autoři těchto návrhů usilovali o to, aby individuální oběti porušení lidských práv chráněných mezinárodními smlouvami měly k dispozici prostředek nápravy, o němž by rozhodoval univerzální soudní orgán. Jakkoli byl australský návrh ve své době považován za utopický, ovlivnil zřejmě směřování dalších negociací, které nakonec vedly k částečnému odklonu od dříve kategoricky pojímaného zákazu vměšování do vnitřních záležitostí státu a potažmo k akceptování myšlenky přezkumu dodržování mezinárodních lidských práv v individuálních případech. Švýcarská iniciativa působí realističtěji. V jejím jádru je ovšem záměr pozvednout evropské chápání pojmu „remedium" coby výrazu práva jednotlivce na přístup k mezinárodnímu soudu na úroveň globální, což vzbuzuje rozpaky. Přiléhavější a naléhavější alternativou k tomu jsou opatření, jež by vedla k transformaci fakultativně poskytovaného práva na stížnost ke kvazijudiciálním orgánům v právo, jež bude garantováno ve všech mnohostranných lidskoprávních smlouvách obligatorně, a bude tak uplatňováno systematicky všude na světě.*

Klíčová slova: *Světový soud pro lidská práva, obecná zásada právní „ubi ius ibi remedium", mezinárodněprávní zásada nevměšování, právo jednotlivce na stížnost, Pakty o lidských právech*

1. AUSTRALSKÝ NÁVRH Z ROKU 1948

10. prosince 1948 schválilo Valné shromáždění OSN Všeobecnou deklaraci lidských práv (dále jen „Všeobecná deklarace"). Vyjádřilo tím vůli Spojených národů podpořit lidská práva a základní svobody a posílit úctu k nim [čl. 1 (3) Charty OSN]. Všeobecná deklarace byla zamýšlena jako první článek budoucího triptychu „Mezinárodní listiny lidských práv" (dále jen „Listina"), jehož zbylé části měly tvořit Pakt (závazný katalog lidských práv) a opatření k provádění Paktu.[1]

Fórem, v němž se o konceptu budoucí Listiny mělo diskutovat, se stala Komise pro lidská práva, specializovaný orgán Valného shromáždění. Ta si k tomu zřídila tři pracovní skupiny. Jedna z nich se věnovala monitorovacím opatřením. Do její práce se zapojila i Austrálie, jejíž delegaci do roku 1949 instruoval labouristický ministr zahraničních věcí H. V. Evatt.[2]

Již na prvním zasedání Komise pro lidská práva v únoru 1947 australský zástupce varoval, že Listina nevykáže potřebný efekt, nebude-li vybavena odpovídajícími donucovacími mechanismy.[3] Australská delegace svou myšlenku záhy konkretizovala. Navrhla

* Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc., Soudní dvůr Evropské unie. E-mail: Jiri.Malenovsky@curia.europa.eu.

1 Srov. ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv.* 2. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 5–6.

2 DEVEREUX, A. Australia and the International Scrutiny of Civil and Political Rights: An Analysis of Australia's Negotiating Policies, 1946–1966. *Australian Year Book of International Law.* 2002, Vol. 22, No. 47.

3 Ibidem.

zřídit Mezinárodní soud pro lidská práva. Odůvodnila iniciativu takto: „*podporujeme průběžnou, účinnou a spravedlivou soustavu mezinárodního dohledu. V anglickém právu je opravný prostředek stejně důležitý jako právo, neboť bez opravného prostředku není práva. Naše základní teze vychází z toho, že jednotlivci i sdružení, jakož i státy musí mít přístup k určitému mezinárodnímu soudu, pověřenému dohledem a vynucováním Paktu, a musí před ním mít stejné postavení. Buď usilujeme o plné a účinné zachovávání lidských práv, nebo ne. Pokud ano, nutno se smířit s důsledky a akceptovat ideu závazných soudních rozhodnutí.*“[4] Austrálie zavrhla možnost, že by Listina mohla být vynucována nástroji diplomacie. Zdůraznila, že lidská práva „*nejsou věcmi, jež lze vytvořit nebo zrušit, zaručit nebo od nich ustoupit, rozšířit nebo zúžit v závislosti na politice vlád a výsledcích diplomatických postupů*“.[5]

V roce 1948 australská delegace předložila návrh statutu Mezinárodního soudu pro lidská práva.[6] Pojala jej maximalisticky, a to jak z hlediska rozsahu příslušnosti *ratione materiae* (příslušnost soudu zahrnovala nejen připravovaný Pakt, nýbrž i lidskoprávní ustanovení v každé mezinárodní smlouvě sjednané mezi stranami statutu, a otázky dodržování lidských práv, na něž upozorní Komise pro lidská práva), tak v ohledu příslušnosti *ratione personae* (přístup k soudu měly mít jak strany statutu, či v jisté míře dokonce třetí státy, tak jednotlivci, skupiny soukromých osob, národní i mezinárodní nevládní sdružení; mezivládním organizacím mělo být ukládáno, aby dodaly potřebné informace k řízení). Soud měl vydávat závazné rozsudky a na žádost Komise pro lidská práva taktéž právní posudky.[7]

Australská iniciativa byla přijata s rozpaky. V dané pracovní skupině ji aktivně podpořila jen Belgie. Velmoci se od ní distancovaly. SSSR ji odsoudil s tím, že narušuje svrchovanost. Spojené království i Francie ji označily za „předčasnou“, respektive „nezralou“, vzhledem k tomu, že dosud nebyl znám obsah připravovaného Paktu. Spojené státy vznesly obavy, že existence soudu odradí státy od toho, aby budoucí Pakt ratifikovaly. Další stát (Chile) kvalifikoval iniciativu jako „utopickou“. Zavrhl ji ostatně i světově uznávaný autor v oboru lidských práv, profesor H. Lauterpacht, jenž poukázal na nejasné dopady, které by její realizace měla na jurisdikci a suverenitu států, ale i na nebezpečí, že navrhovaný soudní mechanismus bude ve svých důsledcích generovat vznik sporů.[8]

Proto byla Austrálie brzy nucena konstatovat, že její iniciativa neuspěla, a na jaře 1949 svůj projekt stáhla. V australském ministerstvu zahraničních věcí byl celý projekt přehodnocen. Ministerstvo vyslovilo pochybnost, zda v podmínkách studené války lze reálně počítat s nezávislou mezinárodní justicí. Vyšlo ze záporné odpovědi, z čehož vyvodilo, že ani sama Austrálie by nemohla připravovaný Pakt ratifikovat, pokud by mezinárodní soud pro lidská práva k jeho provádění měl být skutečně zřízen.[9]

---

4 Ibidem, pozn. 51. Srov. též MALENOVSKÝ, J. Zapomenuté a falzifikované, známé a ještě nenapsané kapitoly šedesátileté epopeje Všeobecné deklarace lidských práv. *Právník*. 2009, č. 1, s. 38.

5 DEVEREUX, A. Australia and the International Scrutiny of Civil and Political Rights: An Analysis of Australia's Negotiating Policies, 1946–1966, pozn. 44.

6 Srov. UN Doc E/CN.4/53, Annex C.

7 Srov. MALENOVSKÝ, J. Zapomenuté a falzifikované, známé a ještě nenapsané kapitoly šedesátileté epopeje Všeobecné deklarace lidských práv, s. 38–39.

8 DEVEREUX, A. Australia and the International Scrutiny of Civil and Political Rights: An Analysis of Australia's Negotiating Policies, 1946–1966.

9 Ibidem.

Ještě na počátku 50. let se pokusila myšlenku mezinárodního soudu pro lidská práva oživit Kolumbie. Navrhla zařadit odpovídající bod na pořad Valného shromáždění. Její podnět nicméně nezískal podporu. Tím se podobné debaty z OSN zcela vytratily.[10]

2. ŠVÝCARSKÁ INICIATIVA Z ROKU 2008

Švýcarská vláda potvrdila v souvislosti s 60. výročím Všeobecné deklarace uznávanou prestiž svého státu v otázkách posilování judicializace mezinárodní ochrany lidských práv[11] a prostřednictvím svého ministerstva zahraničních věcí zaštítila projekt *Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights*. Sestavila tzv. skupinu význačných osobností, která ve své zprávě vyzvala k ustavení Světového soudu pro lidská práva (dále i „Světový soud"). Pod dohledem skupiny byly vypracovány dva variantní návrhy statutu Světového soudu. Ty následně byly přetaveny v jediný, konsolidovaný návrh, v němž se prosadily hlavní prvky návrhu rakouských akademiků M. Nowaka a J. Kozmy (autorem druhého návrhu, poněkud odsunutého do pozadí, byl finský profesor M. Scheinin). Text konsolidovaného návrhu byl autory předložen v květnu 2010 a v září téhož roku jej bezvýhradně podpořila uvedená skupina význačných osobností. V roce 2010 vyšel i knižně, spolu s komentářem.[12]

Návrh statutu Světového soudu nese rysy pragmatismu. V některých ohledech se inspiruje Statutem Mezinárodního trestního soudu z roku 1998. Předpokládá např., že Světový soud vznikne na základě zvláštní mezinárodní smlouvy, což dovolí realizovat projekt bez zásahů do složité soustavy existujících univerzálních úmluv na ochranu lidských práv. Světový soud má vykládat a aplikovat dlouhý seznam vyjmenovaných smluv. Chybí ovšem Všeobecná deklarace, jíž se přisuzují závazné účinky z titulu obyčejové povahy mnohých jejích pravidel.[13] Statut nemá ambici rušit mezinárodní kontrolní orgány, ustavené na základě jednotlivých mnohostranných lidskoprávních smluv, svým smluvním stranám však dovoluje, aby pozastavily jejich pravomoc projednávat stížnosti jednotlivců a nahradily ji analogickou jurisdikcí Světového soudu. Stávajícím kontrolním orgánům by v dlouhodobé perspektivě zůstala pouze pravomoc posuzovat zprávy smluvních států o plnění příslušné mezinárodní smlouvy. Konsolidovaný návrh statutu Světového soudu byl v české literatuře už solidně představen,[14] a není proto třeba se mu v tomto zamyšlení komplexně věnovat.

---

[10] Srov. Document de travail préparé par le Secrétariat sur les travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international. *Annuaire de la Commission du droit international*. 1962, Vol. II, s. 110.

[11] Připomeňme alespoň, že Švýcarsko je duchovním otcem myšlenky jediného evropského soudu pro lidská práva, kterou předneslo formálně v roce 1985 na vídeňské ministerské konferenci. Tato myšlenka nakonec v rozhodující míře inspirovala obsah 11. protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech, který připravila k podpisu Rada Evropy v roce 1994. V důsledku něho mj. zanikla Evropská komise pro lidská práva, jež neměla povahu soudního orgánu. Srov. MALENOVSKÝ, J. Nově demokratické státy Evropy a 14. protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu. *Právník*. 2006, č. 6, s. 611–613.

[12] KOZMA, J. – NOWAK, M. – SCHEININ, M. *A World Court of Human Rights – Consolidate Statute and Commentary*. Vienna – Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2010. Výše citované informace pocházejí z této publikace, s. 29–30.

[13] Absenci Všeobecné deklarace v uvedeném návrhu kritizuje např. MUBIALA, M. Vers la création d'une Cour mondiale des droits de l'homme? *Revue trimestrielle des droits de l'homme*. 2013, č. 96, s. 804–806.

Předmluva citované publikace, jež přinesla konsolidované znění, uvádí, že osud návrhu bude záviset na „obratnosti švýcarských diplomatů", zda se jim podaří shromáždit podporu od států pocházejících průřezově ze všech regionů světa.[15] Podporu návrhu skutečně vyjádřilo Norsko, diskrétněji zřejmě též Indonésie, Katar, Kazachstán, Kostarika či Uruguay, postupně se však projevy sympatií vytratily. V samotném Švýcarsku se následně změnila vláda a ta nová už měla na eventuální vznik Světového soudu jiný názor než vláda předchozí.[16] To může vysvětlit skutečnost, proč duchovní otec celé myšlenky, M. Nowak, od jisté doby představuje projekt Světového soudu bez zmínky o Švýcarsku.[17]

Nabízí se tak hodnotit švýcarskou iniciativu jako neúspěšnou. Nepodpořil ji ostatně ani Vysoký komisař OSN pro lidská práva. Další krystalizace projektu Světového soudu je nejistá. Mohlo by se o něm diskutovat na třetí světové konferenci pro lidská práva,[18] o jejímž svolání se nezávazně uvažuje. Vrcholnou akci situovanou do roku 2018 sice prosazují nevládní organizace, a to v extrapolaci 25letého intervalu mezi předchozími konferencemi,[19] nicméně vlády zatím nijak nerozhodly.

3. OBDOBNÉ SLABINY OBOU NEÚSPĚŠNÝCH PROJEKTŮ

Australskou a švýcarskou iniciativu od sebe dělí celých šedesát let. Obě dvě ale překvapivě vykazují obdobné nedostatky, které zjevně přispěly k jejich neúspěchu.[20] Charakterizuje je především slabá mezinárodní podpora. Svým způsobem se jednalo o osamocené akce jediného státu, jenž – zdá se – nepatřičně spoléhal na přitažlivost svého projektu. Z toho patrně vyvodil chybný předpoklad, že projekt bude podporován, a diplomatickou přípravu iniciativy proto podcenil. Okruh států, jež se k jednomu či druhému návrhu vyjádřily příznivě, byl početně omezený a ve svém složení nestabilní. Mezi sympatizanty chyběly významné státy a především velmoci.

---

[14] LHOTSKÝ, J. *Ochrana lidských práv v mezinárodním právu. Kontrolní mechanismy na regionální a univerzální úrovni a možnost vzniku Světového soudu pro lidská práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 217–234.

[15] KOZMA, J. – NOWAK, M. – SCHEININ, M. *A World Court of Human Rights – Consolidate Statute and Commentary*, s. 4.

[16] Srov. rozhovor s Manfredem Nowakem (vedl J. Lhotský) – *Bulletin pro lidská práva a demokratizaci*. 2016, roč. VIII, č. 2. Dostupné z: <www.centrumlidskaprava.cz>.

[17] NOWAK, M. Comments on the UN High Commissioner's Proposals Aimed at Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2013, Vol. 31, No. 1, s. 8.

[18] První světová konference pro lidská práva se konala v roce 1968 v Teheránu a druhá v roce 1993 ve Vídni.

[19] Srov. THALLMAYER, C. The Vienna+20 NGO Conference „Human Rights in crisis". *Wideplus* [online]. Dostupné z: <https://wideplus.org/the-vienna20-ngo-conference-human-rights-in-crisis/>.

[20] Podobné nedostatky ostatně charakterizovaly i tzv. českou iniciativu spuštěnou koncem 90. let v Radě Evropy s cílem transformovat dosud úzce specializovaný Evropský soud pro lidská práva v obecnou soudní instanci této organizace. Její východiska ani výsledky nebyly v češtině zpracovány. Srov. MALENOVSKÝ, J. Will the European Court of Human Rights Become a General Judicial Authority of the Council of Europe? In: P. Šturma (ed.). *Implementation of Human Rights and International Control Mechanism*. Praha: Právnická fakulta UK, Katedra mezinárodního práva, 1999, s. 107–116; MALENOVSKÝ, J. Sur la proposition visant à examiner l'éventuelle mise en place d'une instance judiciaire „générale" du Conseil de l'Europe lancée en 1998 et sur ses échos juridiques et politiques. In: *Liber amicorum en hommage au Professeur Peter Leuprecht*. Bruxelles: Bruylant, 2012, s. 235–263.

To ovšem nepřekvapuje. Mocné státy mají k dispozici reálnou politickou moc a mezinárodní soudní orgány složené z nezávislých odborníků jim často spíše jen „komplikují život". Převaha velmocí v mezinárodním společenství je totiž zásadně založena na faktických parametrech, nikoli na mezinárodněprávních normách. V rozhodování mezinárodního soudu není proto zvláštní postavení velmocí až na výjimky relevantní. Riziko, že judiciální či arbitrážní soud rozhodne v jejím právním sporu s menším státem negativně, je tak pro zúčastněnou velmoc zcela reálné.[21] Lákavou alternativou pro velmoci je soudnímu projednání sporu prostě předejít a řešit jej mimosoudně. Tento způsob řešení jim dovolí využít svého faktického vlivu. Velmoci z uvedeného důvodu iniciativy jiných států směřující k ustavení mezinárodních soudních orgánů v praxi často ignorují, nebo dokonce aktivně brzdí.[22]

Oba neúspěšné projekty spojuje i nedostatek politického konsenzu uvnitř iniciujícího státu, tedy absence širší shody mezi soupeřícími politickými stranami, či dokonce uvnitř samotné vládní strany či koalice.[23] V důsledku toho byly projekty vnitropoliticky labilně ukotveny. Změna vlád v obou státech vedla rychle k jejich přehodnocení a k útlumu oficiální podpory.

Oba návrhy byly ve skutečnosti založeny na zájmové symbióze zainteresovaných vlád a několika akademiků, kteří ovšem nebyli nositeli dominantních názorů, jež se v dané otázce a době v nauce prosazovaly. Australská iniciativa čerpá zejména z profesorů Bentwicka a Kaekenbeecka, kteří myšlenku mezinárodního soudního orgánu pro lidská práva hájili už před druhou světovou válkou nebo během ní.[24] Švýcarská vláda spolupracovala s již zmíněnou skupinou význačných osobností, jejíž podpora projektu Světového soudu ale zjevně neměla náležitou odbornou autoritu. Překážkami byly převládající pasivita „mainstreamu" nauky mezinárodního práva, či dokonce publikace názorů nepříznivých. Např. bývalý předseda Evropské komise pro lidská práva, profesor curyšské univerzity S. Trechsel, uzavřel v roce 2004 svou úvahu s tím, že případný Světový soud pro lidská práva není v současné době žádoucí, nezbytný ani pravděpodobný.[25] Absence širšího a reprezentativního akademického proudu, jenž by byl schopen i ochoten doložit aktuální potřebu vzniku Světového soudu, pochopitelně působila na státy demotivačně. Nemohly totiž objektivně nabýt dojem, že by tento problém měl být politiky vůbec formálně nastolen a diplomaticky řešen.

---

[21] V poslední době srov. např. nález z 12. července 2016 vydaný rozhodčím tribunálem zřízeným na základě Úmluvy OSN o mořském právu, který ve sporu Filipín s Čínskou lidovou republikou konstatoval několikanásobné porušení mezinárodního práva ze strany ČLR.

[22] Lze to např. dokumentovat na ambivalentním vztahu Spojeného království k Evropskému soudu pro lidská práva. Srov. MALENOVSKÝ, J. Hledání šifry k textu, příčinám i důsledkům Protokolu č. 15 k Evropské úmluvě o lidských právech. *Právník*. 2016, č. 5, s. 393–412. Je rovněž notoricky známa nechuť Spojených států ke zřízení mezinárodního soudu Společnosti národů po 1. světové válce nebo k Mezinárodnímu trestnímu soudu v 90. letech minulého století. Srov. KATZENSTEIN, S. In the Shadow of Crisis: The Creation of International Courts in the Twentieth Century. *Harvard International Law Journal*. 2014, Vol. 55, No. 1, s. 151–209.

[23] Tak tomu bylo zejména v případě australského návrhu, který obrážel spíše osobní preference H. V. Evatta než labouristické strany. Srov. DEVEREUX, A. Australia and the International Scrutiny of Civil and Political Rights: An Analysis of Australia's Negotiating Policies, 1946–1966.

[24] Ibidem, pozn. 40.

[25] TRECHSEL, S. A World Court for Human Rights? *Northwestern Journal of International Human Rights*. 2004, Vol. 1, iss. 1.

Australský i švýcarský návrh sledují v zásadě stejný účel a cíl. Oba směřují k tomu, zakotvit v případech individuálních porušení univerzálně zaručených lidských práv soudní, tedy účinný prostředek nápravy (*remedium*), který v univerzálním mezinárodním právu chybí. Co naopak oba návrhy vzájemně odlišuje, jsou mezinárodněprávní souvislosti, v nichž se měl chybějící prostředek nápravy uplatnit.

Pokud jde o souvislosti australské iniciativy, v její době neexistovala žádná mnohostranná mezinárodní smlouva na ochranu lidských práv. Ochranu lidských práv zásadně neposkytovalo ani obyčejové obecné mezinárodní právo. Navrhované *remedium* mělo tedy být zasazeno do „neobdělané půdy". To vysvětluje, proč se výše citovaná deklarace australské delegace pronesená v Komisi pro lidská práva dovolává nikoli mezinárodního, nýbrž anglického práva.

Naopak první desetiletí 21. století, v němž prezentovalo svou iniciativu Švýcarsko, charakterizuje rozsáhlá síť univerzálních, regionálních i subregionálních úmluv na ochranu lidských práv, opatřená škálou kontrolních, reparačních či sankčních prostředků pro případy jejich porušení. Jsou také definitivně ustálena pravidla týkající se vztahů mezi mezinárodními a vnitrostátními prostředky nápravy. Švýcarská iniciativa s tím vším mohla počítat. Kritizuje pouze to, že „*značná většina lidských bytostí na celém světě nemá přístup k žádným účinným vnitrostátním, regionálním či univerzálním prostředkům nápravy proti porušením svých lidských práv*",[26] a zpochybňuje tedy pouze efektivitu aplikace uvedených pravidel. Jinými slovy, švýcarská inciativa vstoupila do složitých struktur, vyznačujících se komplexními vztahy mezi právními řády a mezi různými prostředky nápravy, které tyto řády upravují.

Každá z obou popsaných rozdílných situací si od autorů příslušné iniciativy žádá přístup, jenž bude existující právní souvislosti respektovat a zajistí synergii navrhovaného řešení s platným mezinárodním právem, zejména s mezinárodním právem obecným. Jen takové chování navrhujícího státu je zárukou toho, že jeho projekt nebude šokovat panující právní vědomí mezinárodního společenství. V opačném případě je širší mezinárodní podpora projektu v podstatě vyloučena.

Právě tento aspekt byl podle mého názoru autory obou iniciativ podceněn. Synergii a komplementaritu s platným mezinárodním právem nezajistili a jimi navrhované řešení pramálo ladilo s právním vědomím mezinárodního společenství. To ovšem neznamená, že by iniciativy za sebou nezanechaly dílčí pozitivní stopy. Jejich odvaha a názorová radikalita (větší v případě australské iniciativy, menší u iniciativy švýcarské) totiž představovala pro platné mezinárodní právo a pro stávající mezinárodní právní vědomí jasně postavenou výzvu, jež musela být nejprve mezinárodním společenstvím „strávena". Svým způsobem připravily půdu pro další vývoj mezinárodního práva, i když ten nutně nevedl či nevede k akceptaci řešení předloženého jednou či druhou iniciativou.

Zbytek tohoto pojednání bude věnován úvahám jednak o nedostatcích obou iniciativ v rovině jejich synergie s partikulárním i obecným mezinárodním právem, jednak o jejich schopnostech ovlivnit budoucí vývoj tohoto práva.

---

[26] Srov. preambule konsolidovaného návrhu statutu Světového soudu. Viz KOZMA, J. – NOWAK, M. – SCHEININ, M. *A World Court of Human Rights – Consolidate Statute and Commentary*, s. 29–30.

4. *UBI IUS IBI REMEDIUM* V JÁDRU AUSTRALSKÉ INICIATIVY

Zdá se rozumné přiznat principu *ubi ius ibi remedium* co nejširší význam a vymezit jej jako nezbytnou korelaci mezi existencí práva a zárukou jeho účinného výkonu, danou existencí prostředku adresovaného veřejné instituci.[27] Jeho podstatný prvek tedy představuje *institucionální garance* a z ní vyplývající *efektivita* výkonu subjektivního práva. „Právo" v daných souvislostech chápejme tak, že zajišťuje určitému významnému zájmu daného individuálního adresáta přednost před přáním nebo blahobytem společenství.[28]

Princip *ubi ius ibi remedium* je ohniskem australské iniciativy. Austrálie jím nastavila mezinárodnímu právu poměrně nelítostné zrcadlo. Je obecně známo, že právní nároky subjektů tohoto práva nejsou dosud dostatečně institucionálně garantovány. Mezinárodní soudy, které vznikly až ve 20. století, mají většinou jen specifickou příslušnost *ratione materiae* a Mezinárodnímu soudnímu dvoru OSN, jenž disponuje příslušností všeobecnou, se dostalo toliko fakultativní jurisdikce. Za této situace se mnohá mezinárodně protiprávní chování vůbec nestanou předmětem autoritativní kvalifikace ani sankce ze strany institucí.

Mimo to, ve 40. letech 20. století fyzické a právnické osoby nebyly většinou považovány za subjekty mezinárodního práva, nýbrž výlučně práva vnitrostátního. Právní vztahy mezi svrchovanými státy a osobami podřízenými těmto státům se zásadně vymykaly vlivu mezinárodního práva v důsledku působení jeho zásady nevměšování do vnitřních záležitostí státu. Princip *ubi ius ibi remedium* nebyl za těchto okolností v mezinárodním právu v souvislosti s ochranou lidských práv relevantní, neboť institucionální garance dodržování těchto práv příslušela výlučně právu vnitrostátnímu. Charta OSN, sjednaná v roce 1945, sice nově označila respektování lidských práv za hodnotu, jež je z hlediska mezinárodního práva významná, avšak na uvedeném chápání problému institucionální ochrany lidských práv sama o sobě nic nezměnila.

Na popsaném půdorysu „dělby práce" mezi mezinárodním a vnitrostátním právem byla schválena v roce 1948 Všeobecná deklarace. Inspirovala se ostatně „Deklarací mezinárodních práv člověka", kterou redigoval již v roce 1929 Institut mezinárodního práva.[29] Obsahovala katalog „univerzálních" lidských práv, nikoli ale procesní pravidla či institucionální záruky jejich zachovávání. Schválilo ji Valné shromáždění OSN coby doporučení. Nezávaznou formou vyzvala členské státy, aby v rámci své jurisdikce poskytly lidským právům, která vyhlásila, náležitou ochranu, včetně práva na účinný opravný prostředek před svými soudy (čl. 8).

„Bezzubá" konstrukce Všeobecné deklarace patrně vyhovovala v době svého vzniku v podstatě všem relevantním činitelům mezinárodního společenství. Z ideologických důvodů na ní trvaly především izolované, tzv. lidově demokratické státy i politicky usměrňovaná nauka v těchto státech. Např. R. Bystrický odsoudil „*buržoasní snahu*" „*propašovat do mezinárodního práva individualistické a kosmopolitické tendence, směřující k tomu […] proměnit občany ve ‚světoobčany' […] a podrobit je nějakému ‚mezinárod-*

[27] ROLAND, H. *Lexique juridique. Expressions latines.* 5e édition. Paris: LexisNexis, 2010, s. 358.

[28] BLUMENSON, E. Four Challenges Confronting a Moral Conception of Universal Human Rights. *The George Washington International Law Review.* 2015, Vol. 47, s. 330.

[29] Srov. DECAUX, E. La Déclaration universelle des droits de l'homme, Nova et Vetera. *Revue trimestrielle des droits de l'homme.* 2015, No. 103, s. 582.

nímu orgánu'". Argumentoval tím, že *„z hlediska mezinárodního práva není myslitelná taková soustava ochrany lidských práv, která by se zabývala individuálními stížnostmi jednotlivců […] Pod záminkou ochrany lidských práv by se státy začaly vměšovat do vnitřních záležitostí jiných států, což by vedlo k rozvracení mezinárodní spolupráce […]"*.[30]

Z odlišných důvodů vyhovovala koncepce Všeobecné deklarace demokratickým světovým velmocím. Ty ji primárně považovaly za významný nástroj své zahraniční politiky. Neměly v úmyslu podrobit se samy případné nezávislé mezinárodní soudní autoritě, v níž viděly potenciální ohrožení vlastních vnitrostátních tradic právního státu, a jen si přály využít Všeobecné deklarace k politickému a morálnímu tlaku na státy nedemokratické. Tento postoj byl označen za *„self-imposed doctrine of impotence"*.[31] Toto pozadí vysvětluje např. slabou pozici, která připadla v původní verzi Evropské úmluvy o lidských právech schválené v roce 1950 Evropskému soudu pro lidská práva, i opakovanou kritiku následné judicializace evropských kontrolních mechanismů některými britskými politiky i soudci.[32]

„Bezzubost" Všeobecné deklarace byla koneckonců i v zájmu států za hranicemi euroamerického prostoru. Ty v ní totiž spatřovaly výraz liberalismu a křesťanských tradic, tedy hodnot cizích jejich státní doktríně a dominujícímu náboženství v těchto státech. Představa, že práva obsažená ve Všeobecné deklaraci by vůči nim byla vynucována institucionálním způsobem, pro ně proto byla zásadně nepřijatelná.

S ohledem na vše uvedené byla australská iniciativa radikální a z toho nevyhnutelně vyplývala osamělost Austrálie v diplomatických negociacích o ní. To ovšem nemění nic na tom, že přiměla členské státy OSN pohlédnout na *mezinárodněprávní ochranu* lidských práv očima zásady *ubi ius ibi remedium*. V tomto ohledu třeba předeslat, že v době předložení australského návrhu postupně krystalizoval konsenzus v tom, že pomocí budoucího Paktu se přesadí katalog chráněných lidských práv do mnohostranné mezinárodní smlouvy, tedy do závazného instrumentu. V souladu s dosud převládajícím míněním se ovšem spíše předpokládalo, že Pakt bude monitorován výlučně politickými nástroji, zejména uložením povinnosti, aby jednotlivé smluvní státy předkládaly celkové zprávy o jeho vnitrostátním dodržování. Zprávy měly být hodnoceny příslušným mezinárodním orgánem a v případě jeho nepříznivého výroku měla následovat politická reakce. S posuzováním případů individuální aplikace lidských práv se nepočítalo.

Svým důrazem na princip *ubi ius ibi remedium* australský návrh nepřímo zpochybnil právě tuto uvažovanou kombinaci závazného mezinárodního katalogu lidských práv s povšechnou politickou kontrolou jeho dodržování. Nesl v sobě poselství, že hmotné právo (*ius*) a institucionální garance dodržování tohoto práva (*remedium*) nelze od sebe oddělit. Bylo přitom možno tvrdit, že princip *ubi ius ibi remedium* vykazuje v mezinárod-

---

30 BYSTRICKÝ, R. Lidská a občanská práva v mezinárodním právu. *Právník*. 1953, s. 613–634. K širším souvislostem těchto názorů srov. subkapitolu MALENOVSKÝ, J. O lidských právech převážně málo „lidsky". In: Z. Masopust (ed.). *Právo a stát na stránkách Právníka*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2011, s. 335–338.

31 Srov. zejména THOMPSON, A. S. Teheran 1968 and Reform of the UN Human Rights System. *Journal of Human Rights*. 2015, Vol. 14, s. 86; BLOM-COOPER, L. The Road to Rome and Strasbourg via San Francisco: Human Rights in Charters and Declarations. *Public Law*. 2015, iss. 4, s. 575.

32 Např. Lord Hoffmann ve svém slavném kritickém pojednání o Evropském soudu pro lidská práva z roku 2009 dospívá k závěru: *„The problem is the Court; and the right of individual petition, which enables it to intervene in the details and nuances of the domestic laws of Member States."* Srov. HOFFMAN, L. The Universality of Human Rights. *Law Quarterly Review*. 2009, July, No. 125, s. 431.

ním právu závazné účinky, a to z titulu *obecné zásady právní*, jež je pramenem mezinárodního práva (čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora).[33] Vskutku, jedná se vcelku nepochybně o zásadu, která se všeobecně uplatňuje ve vnitrostátních právních řádech (civilizovaných) států a současně je „přesaditelná" do práva mezinárodního (jak v právu vnitrostátním, tak i v právu mezinárodním je jejím předmětem ochrana v zásadě identických lidských práv jednotlivce). Jak ostatně neměnně připomínají učebnice, *„žádná mezinárodní ochrana lidských práv nemůže být seriózně prováděna, neprovázejí-li ji přiměřené jurisdikční mechanismy"*.[34]

Pojímán coby obecná zásada právní, plnil princip *ubi ius ibi remedium* v mezinárodněprávním řádu v období po druhé světové válce funkci závazného pokynu, jenž byl určen k tomu, modelovat obsah i účinky v té době sjednávaných mezinárodních smluv o ochraně lidských práv v tom smyslu, že součástí těchto smluv se legitimně stane i určitý prostředek nápravy individuálních porušení vyhlášených práv, a že tedy jejich povšechné, neindividualizované monitorování nestačí. Vliv obecné zásady právní *ubi ius ibi remedium* samozřejmě ale neznamenal, že by takový prostředek individuální ochrany musel nezbytně v daných smlouvách požívat monopolního postavení.

Lze říci, že mezinárodněprávní řád byl v polovině 20. století na normativní apel obecné zásady právní *ubi ius ibi remedium* v oblasti ochrany lidských práv již v podstatě připraven, scházel pouze konkrétní impulz. Ten poskytla právě australská iniciativa. Stala se tak svérázným katalyzátorem, který upřel pozornost na některé tradiční pojmy a instituty tohoto právního řádu, jež byly schopny na výzvu adekvátně odpovědět.

V tomto ohledu *na jedné straně* již existoval v nauce mezinárodního práva té doby názorový, jakkoli ještě menšinový proud, podle nějž jednotlivec není pouhým destinatářem výhod, jež mu případně mohou přinést ujednání mezi státy, nýbrž nabyl postavení svébytného, ač omezeného *subjektu mezinárodního práva*. H. Kelsen již ve 20. letech minulého století napsal: *„co brání dvěma nebo více státům uzavřít smlouvu, jež, stejně jako zákony, zavazuje přímo a bezprostředně ty, kteří jsou jim podřízeni? […] Odpověď na otázku, kdo může být subjektem mezinárodního práva, neplyne ze samotné povahy tohoto práva, nýbrž výlučně a jen z interpretace platných pravidel a zvláště ustanovení smluv."*[35] Tento zásadní závěr poté potvrdil i Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti. V jeho posudku ve věci *Příslušnost soudů v Danzigu* (nyní Gdaňsk) z roku 1928 vskutku stojí: *„Ve shodě se záměrem smluvních stran může se stát samotným předmětem jejich mezinárodní smlouvy přijetí určitých pravidel, která založí práva a povinnosti jednotlivců a budou způsobilá k použití národními soudy."*[36]

Z citovaného autoritativního právního názoru potažmo plyne, že určitá mezinárodní smlouva je způsobilá zakotvit nejen hmotná lidská práva, ale i právo na opravný prostředek (*remedium*), kterého může přímo a nezprostředkovaně požívat individuální oběť porušení těchto práv. Po druhé světové válce, již provázela hrubá a hromadná porušení

---

[33] K pojmu obecné zásady právní srov. MALENOVSKÝ, J. M*ezinárodní právo veřejné. Obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6. upravené a doplněné vydání. Brno – Plzeň: Doplněk – Aleš Čeněk, 2014, s. 183–185.

[34] SUDRE, F. *Droit européen et international des droits de l'homme*. 12e édition mise à jour. Paris: PUF, 2015, s. 16.

[35] KELSEN, H. Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*. 1926, sv. 14, s. 286.

[36] Srov. Compétence des tribunaux de Danzig. *Court permanente de justice internationale*. 1928, Série B, No. 15, s. 18.

základních práv a svobod, porozumění mezinárodního společenství i nauky pro emancipaci jednotlivce vůči státu výrazně vzrostlo.

Na straně druhé, nejpozději v polovině 20. století mezinárodní právo ustálilo své vztahy k právu vnitrostátnímu v souvislosti s výkonem *diplomatické ochrany*. V případech, kdy občanovi jednoho státu vznikla škoda v jiném státě, opravňovalo mezinárodní právo domovský stát poškozeného jednotlivce k tomu, aby převzal jeho neuspokojený nárok a domáhal se jej vůči danému jinému státu svým jménem. Aby mohlo ale dojít k uznání takového nároku, musel dotčený občan nejprve vyčerpat v tomto jiném státě všechny dostupné vnitrostátní opravné prostředky. Mezinárodní soudní dvůr OSN v 50. letech minulého století opakovaně judikoval, že *pravidlo předběžného vyčerpání vnitrostátních právních prostředků* tvoří součást obyčejového obecného mezinárodního práva, a uplatní se proto i v situaci, kdy je určitá mezinárodní smlouva výslovně nezmiňuje. Nevylučuje se nicméně, že strany dotyčné smlouvy působení tohoto dispozitivního pravidla mezi sebou vyloučí.[37]

Obyčejové pravidlo vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků jakožto pevný prvek institutu diplomatické ochrany delimitovalo působnost mezinárodního a vnitrostátního práva toliko v mezistátních sporech, vyvolaných nárokem *občana* reklamujícího státu. Institutem diplomatické ochrany se tak občanům dostává lepšího postavení než ostatním osobám. Tato nerovnost mezi občany a neobčany se ovšem stala ve světle Všeobecné deklarace neudržitelnou. Deklarace totiž vyhlásila, že všichni jsou si před zákonem rovni, mají bez rozdílu právo na stejnou zákonnou ochranu a mají právo na rovnou ochranu proti jakékoli diskriminaci (čl. 7). Právní vědomí mezinárodního společenství, panující v polovině 20. století, si proto legitimně žádalo uplatňování pravidla vyčerpání vnitrostátních prostředků i v případech, *kdy osobou poškozenou jiným státem nebyl občan*. Jinými slovy, žádalo se, aby uvedené pravidlo bylo používáno i mimo rámec diplomatické ochrany, při uplatňování mezinárodní ochrany lidských práv.[38]

Svým důrazem na princip *ubi ius ibi remedium*, jenž mohl být z titulu obecné zásady právní považován za pramen mezinárodního práva, australská iniciativa poukázala na reálnost „internacionalistického řešení" při hledání způsobů, jak provádět budoucí závazný Pakt. Takové řešení bylo slučitelné s platným obecným mezinárodním právem.

Tato skutečnost měla dopad na rozsah uplatňování zásady nevměšování do vnitřních záležitostí. Do té doby se ve jménu zákazu vměšování požadovalo, aby lidská práva efektivně chránilo vnitrostátní právo a právu mezinárodnímu byl vyhrazen toliko jejich monitoring politické povahy, byť za cenu nízké efektivity. S ohledem na relevanci „internacionalistického řešení" se ovšem v pozdějších debatách o Paktu a jeho implementaci již mohly hledat cesty, jak *smířit zásadu nevměšování s požadavkem efektivity mezinárodní kontroly*.[39] Státy přitom vcelku pochopitelně odmítaly mezní řešení, a to

---

[37] Srov. blíže DAILLIER, P. – PELLET, A. *Droit international public*. 7e édition. Paris: L. G. D. J., 2002, s. 812.

[38] Není naopak zřejmé, zda lze obyčejové pravidlo vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků použít v případě osob poškozených chováním mezinárodní organizace, a to vzhledem k tomu, že se utvářelo výlučně ve vztazích mezi státy. K tomu podrobněji srov. MALENOVSKÝ, J. Comment tirer parti de l'avis 2/13 de la Cour de l'Union européenne sur l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. *Revue générale de droit international public*. 2015, No. 4, zvl. s. 729–732.

[39] MENCER, G. Nové Pakty o lidských právech a zásada nevměšování. *Studie z mezinárodního práva*. 1968, sv. 13, s. 23–25.

na jedné straně zřízení mezinárodního soudu pro lidská práva a na straně druhé provádění povšechné, neindividualizované kontroly politické povahy.

Kompromis byl tedy hledán mezi oběma uvedenými extrémy a byl nalezen v poloze zřetelně bližší zásadě nevměšování. Negociace totiž sice vyústily v souhlas s mezinárodní kontrolou individuálních porušení lidských práv na základě podnětu (stížnosti) oběti, tj. poškozené soukromé osoby, avšak dohodnutý způsob jejího provádění byl záměrně málo efektivní. Vyřizováním individuálních oznámení byl pověřen kvazijudiciální orgán, a to v řízení, jež není ani veřejné, ani adekvátně kontradiktorní. Není završeno závazným rozsudkem, ale jen nevykonatelným „sdělením" mezinárodního kontrolního orgánu. Nejde tak ve skutečnosti o právo jednotlivce na „*prostředek nápravy*", ale jen o „*právo na stížnost*".[40] Toto právo poškozenému jednotlivci pouze zaručuje, že pokud jeho stížnost dostojí podmínkám přijatelnosti, bude *projednána mezinárodním orgánem*, nikoli ale, že případně zjištěné porušení jeho práva bude také efektivně zhojeno. Obecná zásada právní *ubi ius ibi remedium* se tedy do mezinárodního práva promítla s obsahem, jenž je odlišný od toho, jak je chápána ve vnitrostátním právu.

Právo na stížnost bylo nadto připuštěno toliko ve *fakultativní variantě*. Bylo zakotveno mimo vlastní Pakt, ve zvláštní mezinárodní smlouvě, a strany Paktu nejsou tedy povinny je z titulu svého postavení strany Paktu automaticky akceptovat. A to přesto, že se z tohoto důvodu vytvořila mezi osobami podléhajícími jurisdikci různých států nerovnost.

Nalezený kompromis měl tedy daleko do ideálního řešení. Diskuse o implementaci Paktu ostatně kontaminovaly i ideologické třenice mezi státy Západu, Východu a Jihu, které také výsledek negativně ovlivnily. Za prvé, hluboký rozpor mezi Východem a Západem v otázce, zda jsou prioritní občanská a politická práva, nebo naopak práva hospodářská, sociální a kulturní, determinoval výsledné rozhodnutí sjednat nikoli jediný pakt, nýbrž pakty dva. Právem osob na stížnost byl přitom vybaven jen Pakt o občanských a politických právech. V těchto souvislostech jde o typický produkt „studené války".[41] Za druhé, konflikt mezi Západem a Jihem v otázkách dekolonizace byl příčinou toho, že oba Pakty o lidských právech mohly být v OSN schváleny až poté, když byla sjednána Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace. Rozvojové státy na takovém pořadí trvaly. Tento postup již na samém počátku konstituování smluvní ochrany lidských práv podlomil jednotu celého konstruktu a dovolil jeho další fragmentaci. V průběhu doby vznikla řada zvláštních univerzálních úmluv, jež mezi sebou nejsou systémově propojeny. Fragmentace postihla i právo osob na stížnost. Specifickými mechanismy vyřizování individuálních stížností byly sice opatřeny v první vlně jak uvedená úmluva proti rasové diskriminaci, tak i Pakt o občanských a politických právech, ovšem každý z nich byl pojat poněkud odlišně. Nejednotná úprava stížnostních mechanismů ustavila precedens, v souladu s nímž mohly strany každé mnohostranné lidskoprávní smlouvy zásadně autonomně rozhodnout, zda a jakým způsobem právo individuální stížnosti v dané úmluvě upraví. I to se pramálo snáší s ideálem jediné Listiny.[42]

---

[40] G. Mencer používá ve stejných souvislostech pojem „petiční právo" (ibidem, s. 32), což ovšem může být do jisté míry zavádějící, neboť v ústavním právu přísluší „petičnímu právu" jiný význam.

[41] NOWAK, M. *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary.* 2nd revised edition. Kehl: H. P. Engel, 2005, s. 895.

[42] VAN BOVEN, T. 50 Years of the UN Human Rights Covenants. *Netherlands Quarterly of Human Rights.* 2016, Vol. 34, No. 2, s. 110.

5. *UBI IUS IBI REMEDIUM* V JÁDRU ŠVÝCARSKÉ INICIATIVY

Švýcarská iniciativa cílí na jedné straně k tomu, snížit roztříštěnost stávajícího mezinárodního monitoringu rozvětveného systému mnohostranných úmluv, na straně druhé k tomu, nahradit fakultativně přiznávané právo jednotlivce na stížnost fakultativně pojatým právem jednotlivce na efektivní opravný prostředek k mezinárodnímu soudnímu orgánu.[43] Duchovní otec iniciativy, M. Nowak, vidí nedostatky v efektivitě současného práva na stížnost velmi kriticky: *„Kvazijudiciální expertní orgány složené z členů s různým odborným profilem, jež projednávají jednotlivá ‚sdělení' v čistě písemném řízení završeném nezávazným ‚konečným názorem', prostě nesplňují minimální požadavky na účinný opravný prostředek.*"[44]

V prvně uvedeném ohledu návrh statutu Světového soudu stanoví příslušnost tohoto soudu v poměru k celkem 21 smlouvám OSN na ochranu lidských práv. V ohledu druhém zavádí návrh opravný prostředek, jehož využití je způsobilé vyústit nejen v závazný výrok, že dané chráněné lidské právo stěžovatele bylo porušeno, ale též v řádné odškodnění oběti. Takový posun v chápání zásady *ubi ius ibi remedium* v mezinárodním právu je vpravdě „revoluční" a pro zřetelnou většinu států v současné době jen obtížně akceptovatelný.

Na jeho podporu se sice argumentuje tím, že již více než devadesát států, tedy polovina mezinárodního společenství, uznalo jurisdikci některého regionálního soudu pro lidská práva,[45] avšak je třeba upřesnit, že pouze v případě Evropské úmluvy o lidských právech (47 stran) disponuje zainteresovaný jednotlivec opravným prostředkem přímo k regionálnímu soudu. V jiných případech má k dispozici pouze stížnost k mezinárodnímu orgánu smírčí povahy („komisi"), kdežto příslušný regionální soud je pro něj přímo nedostupný. Právo na přímý přístup k regionálnímu soudu tak představuje čistě evropský „nadstandard".

Je třeba taktéž znovu připomenout, že obecná zásada právní *ubi ius ibi remedium* soupeří v odvětví mezinárodního práva, upravujícím ochranu lidských práv, s mezinárodněprávní zásadou *nevměšování do vnitřních záležitostí státu* a svým působením tuto zásadu částečně neutralizuje. Ze skutečnosti, že ve své době se součástí úmluvy proti rasové diskriminaci i Paktu o občanských a politických právech stal mechanismus vyřizování individuálních stížností, lze dovozovat, že jejich strany si byly vědomy existence *permisivního pravidla obecného mezinárodního práva*, které omezilo rozsah zákazu vměšování. Čtena ve světle uvedeného permisivního pravidla, zásada nevměšování *nebrání* tomu, upravit v mezinárodní smlouvě na ochranu lidských práv právo jednotlivce na stížnost a její projednání. Permisivitu pravidla potvrdila smluvní praxe. Toto právo totiž přiznávaly jen některé mnohostranné lidskoprávní smlouvy, kdežto jiné takové smlouvy nikoli.

---

[43] V praxi by tedy nešlo o „světový soud", jak navrhovanou instituci nazvali autoři návrhu, nýbrž jen o soud „mezinárodní". Jeho pravomoci by uznávaly totiž jen některé státy (strany statutu), kdežto jiné nikoli. Srov. KIRKPATRICK, J. A Modest Proposal: A Global Court of Human Rights. *Journal of Human Rights*. 2014, Vol. 13, s. 241.

[44] NOWAK, M. Comments on the UN High Commissioner's Proposals Aimed at Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System, s. 8.

[45] OBERLEITNER, G. Towards an International Court of Human Rights? In: M. A. Baderin – M. Ssenyonjo (eds). *International Human Rights Law: Six Decades after the UDHR and Beyond*. Farnham: Ashgate, 2010, s. 363 a 367.

V dalším období pak došlo k vývoji ve dvojím ohledu. Za prvé, strany *později uzavřených* mnohostranných lidskoprávních smluv začaly *pravidelně a neměnně* zmocňovat příslušný kvazijudiciální orgán, který si k provádění dané smlouvy zřídily, k posuzování individuálních stížností. Za druhé, strany několika existujících mnohostranných lidskoprávních smluv rozšířily v určitém pozdějším okamžiku jejich uplatňování pravomoci příslušného, již fungujícího kvazijudiciálního orgánu, a to tak, aby v budoucnu mohl přijímat a vyřizovat individuální stížnosti, i když dosud takovou pravomocí nedisponoval. Týkalo se to Výboru pro odstranění diskriminace žen, Výboru pro práva dítěte a zejména Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Ten obdržel pravomoc projednávat individuální stížnosti na základě opčního protokolu k Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech s účinnosti od 5. 5. 2013, tedy celých 37 let po vstupu tohoto paktu v platnost. Významné v daném ohledu je i to, že některé strany uvedeného paktu požadovaly, aby právo jednotlivce na stížnost bylo přiznáváno stranami jen *à la carte*, tedy jen pro některá jimi zvolená práva, avšak tento diskreční, selektivní přístup byl nakonec odmítnut. Toto právo se uplatní ve vztahu ke všem právům v Paktu bez rozdílu.[46]

Vše výše uvedené dokládá proces krystalizace normy obecného mezinárodního práva, jež v sobě absorbuje dřívější pravidlo permisivní. V souladu s novou normou platí, že je-li sjednávána univerzální lidskoprávní smlouva, *musí* být opatřena kontrolním mechanismem, jenž na bázi fakultativity dovolí příslušnému kvazijudiciálnímu orgánu přijímat a projednávat individuální stížnosti. Současné obecné mezinárodní právo se tak postupně stabilizuje v podobě, v níž *ukládá státům povinnost* zapracovat právo individuální stížnosti do implementačních mechanismů mnohostranných lidskoprávních smluv, které napříště uzavřou.

Z obecného mezinárodního práva naopak nevyplývá, že jednotlivci právo na stížnost bezvýhradně přísluší. Takovému závěru brání jednak zmíněná fakultativní povaha příslušné pravomoci kontrolních orgánů ve stávajících úmluvách, což jednotlivým stranám těchto úmluv dovoluje uvedené právo jednotlivci nepřiznat, jednak nedostatečný počet států, které právo na stížnost fakultativní bázi skutečně uznaly. Nejvyšší míru akceptace ve vztahu k individuálním stížnostem vykazují Výbor pro lidská práva (115 států) a Výbor pro odstranění diskriminace žen (98 států). V případě ostatních smluvních výborů jsou odpovídající počty stran mnohem nižší.

Lze tak konstatovat, že právo jednotlivce na stížnost v lidskoprávních úmluvách systematicky uznává dosud jen menšina mezinárodního společenství, byť jde o minoritu významnou. Je relevantní i to, že takřka polovinu ze všech států, jež uznaly toto právo k Výboru pro lidská práva ve věcech porušení občanských a politických práv, představují evropské státy. Ty ovšem přiznaly osobám, jež jim podléhají, také přístup k obdobně věcně příslušnému Evropskému soudu pro lidská práva (až na jedinou výjimku Běloruska). Mezi dotčenými 115 státy figuruje naopak např. pouhých 11 států z Asie, tedy kontinentu, kde žádný regionální soud neexistuje. Z těchto údajů lze dovodit, že – s odhlédnutím od zvláštní situace v Evropě – zřetelná většina států současného mezinárodního společenství nejen nepřiznává jednotlivci právo na přímý přístup k regionálnímu soudu, nýbrž dokonce ani právo na přístup k univerzálním kvazijudiciálním orgánům.

[46] TRILSCH, M. La judiciarisation du droit à la santé. *Revue de droit international et de droit comparé*. 2015, No. 1, s. 48.

Je proto odůvodněné tvrdit, že za současného stavu mezinárodního práva je zjevně předčasné a z hlediska ochrany lidských práv v mimoevropském prostoru zřejmě i kontraproduktivní prosazovat ustavení práva jednotlivce na přístup ke Světovému soudu. Jako přiléhavější současné situaci a dnešním potřebám se jeví alternativa zahájit debaty o opatřeních, jež by prosadila uplatňování pravomoci kvazijudiciálních orgánů k projednávání individuálních stížností do praxe rozhodujícího počtu států všech kontinentů. To by následně dovolilo tento stav právně umocnit cestou transformace fakultativní pravomoci v povinnou, alespoň pokud jde o oba Pakty o lidských právech.[47] Prvním krokem k takové přeměně by se mohlo stát sloučení obou Výborů zřízených podle jednoho a druhého Paktu v jediný společný, jak je to už některými navrhováno.[48]

K relativnímu nezájmu nauky o případné zřízení Světového soudu přispívá heterogenita i roztříštěnost prostředků, které osobám nabízejí jednotlivé mnohostranné lidskoprávní úmluvy. Je tak velmi složité smysluplně upravit vztahy mezi stížností k uvažovanému Světovému soudu a stížnostmi, jež jsou oprávněny projednat regionální soudy, a/nebo univerzální kvazijudiciální orgány. Složitost takového úkolu patrně mnohé badatele odrazuje. Totéž zadání, viděno z „rubu", předpokládá celkovou úpravu kompetenčních vztahů mezi mezinárodními soudy a kvazijudiciálními orgány s cílem zabránit konfliktům mezi nimi.

Jak bylo popsáno podrobněji jinde, obecné mezinárodní právo zachází s partikulárními mezinárodními smlouvami jako s prameny stejné právní síly.[49] Nelze tak zásadně dovodit, že by využití určitého smluvního kontrolního mechanismu na ochranu lidských práv mělo být vyžadováno přednostně před jinými, nebo dokonce mít výlučnou povahu. Druhou stranou téže mince je, že poškozený jednotlivec má zásadně svobodu rozhodování v tom, jaký prostředek zvolí a na který mezinárodní orgán se se svou stížností obrátí (svoboda *první volby*). Pokud jím zvolený orgán disponuje pravomocí přijímat individuální stížnosti v poměru k žalovanému státu, danou stížnost projedná.

Státy ale většinou brání tomu, aby jednotlivec podal v téže věci souběžně či postupně dvě nebo více stížností k různým mezinárodním kontrolním orgánům. Obecné mezinárodní právo takovému postupu sice samo o sobě nebrání, *nezaručuje* však ani právo na tento postup (svobodu opakované volby). S ohledem na zásadu *rei iudicatae* se jako odůvodněný jeví případný smluvní závazek stran, směřující k zajištění *výlučnosti* příslušného kontrolního mechanismu. Tu však nelze paradoxně prosadit *a posteriori* (určitá mezinárodní smlouva nemůže bránit tomu, aby po projednání stížnosti na jejím základě stejnou věc následně projednal v rámci svých pravomocí kontrolní orgán zřízený na základě jiné mezinárodní smlouvy). Výlučnost je možno vynutit jen v poměru k věci, kterou již předtím projednal jiný kontrolní orgán, a to tak, že daná smlouva stanoví,

---

[47] V 60. letech, v závěru negociací o Opčním protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, navrhovala „obligatorní řešení" Jamajka. Srov. NOWAK, M. Comments on the UN High Commissioner's Proposals Aimed at Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System, s. 822. Podobný vývoj prodělala ostatně Evropská úmluva o lidských právech. Završil jej 11. protokol k ní.

[48] FLINTERMAN, C. The United Nations Human Rights Committee. Some Reflections of a Former Member. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2015, Vol. 33, No. 1, s. 5; O'FLAHERTY, M. Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: Locating the Dublin Statement. *Human Rights Law Review*. 2010, Vol. 10, s. 326.

[49] MALENOVSKÝ, J. Zapomenuté a falzifikované, známé a ještě nenapsané kapitoly šedesátileté epopeje Všeobecné deklarace lidských práv, s. 25–28.

že podle ní nelze projednat stížnost, jež byla dříve posouzena v odlišném smluvním kontrolním rámci.

Absence účinných mezinárodněprávních nástrojů způsobilých zabránit tomu, aby soukromá osoba podala v téže věci několik stížností k rozdílným mezinárodním orgánům, ale i nedostatek politické vůle stran některých úmluv kumulaci stížností vůbec bránit, stimuluje výskyt fenoménu *forum shopping*. S cílem dosáhnout ve své záležitosti úspěch kupí stěžovatel stížnosti k těm mezinárodním orgánům, jejichž zaměření či judikatura k příznivému výsledku dávají větší předpoklady.

Konsolidovaný návrh statutu Světového soudu se přirozeně musel k výše uvedeným problémům vymezit. Tím, že pro soukromé osoby zakotvil možnost obracet se ke Světovému soudu, rozšířil škálu prostředků, jež těmto osobám poskytuje současné mezinárodní partikulární právo. Na druhé straně ale omezil jejich volbu mezi takovými prostředky. Právo jednotlivce podat stížnost ke Světovému soudu má totiž v příslušných smluvních státech pozastavit právo téhož jednotlivce podat stížnost k existujícím kvazijudiciálním orgánům. Akademici přitom upozorňují na to, že stížnost ke kvazijudiálnímu orgánu může pro zainteresovanou osobu představovat přidanou hodnotu oproti prostředku judiciálnímu.[50] Platilo by to hlavně pro počáteční období existence budoucího Světového soudu, v němž si tato instituce bude utvářet judikaturu a způsob jejího rozhodování nebude možno plně předvídat, na rozdíl od zavedených judikatur kvazijudiciálních orgánů. Možnost mezinárodního soudního prostředku měla být proto podle mého názoru pojata nikoli jako alternativa ke stížnosti ke kvazijudiciálnímu orgánu, ale jako paralelní varianta.

Osobám podléhajícím státům, které pravomoc kvazijudiciálních orgánů projednávat individuální stížnosti nepřijaly, nepřináší přístup ke Světovému soudu v podstatě nic. Pokud totiž tyto státy dosud neakceptovaly ani stanoviska kvazijudiciálních orgánů, jež jsou nezávazná a nevykonatelná, nelze se rozumně domnívat, že by ratifikovaly statut, v důsledku čehož by čelily závazným a vykonatelným rozsudkům Světového soudu.

Švýcarská iniciativa by tak ve svých důsledcích jen prohloubila rozdíl mezi Evropou a jinými kontinenty. Zatímco na evropské pevnině by stěžovatel napříště měl možnost spíše „luxusní" než racionální volby mezi světovým, anebo regionálním soudem pro lidská práva, mimo Evropu by i nadále nejčastěji neměl přístup nejen k žádnému mezinárodnímu soudu, ale ani ke kvazijudiciálnímu orgánu.

Kvůli systémové neuspořádanosti univerzální ochrany lidských práv se věcná působnost jednotlivých kvazijudiciálních orgánů někdy částečně překrývá a obecné mezinárodní právo je přitom lhostejné k řešení kompetenčních konfliktů mezi nimi. Jednotlivé mezinárodní smlouvy konstruovaly svá kontrolní ústrojí v různých bodech stupnice mezi póly *exkluzivity* a *inkluzivity* těchto ústrojí v poměru k ostatním, paralelně činným mechanismům. Návrh statutu se inspiroval řešením upraveným Evropskou úmluvou o lidských právech. Upřednostnil *výlučnost* Světového soudu, což si žádá princip *rei iudicatae* zapovídající souběh *různých rozsudků vydaných v téže věci různými soudy*. Pokud se tedy stěžovatel nejprve obrátí na regionální soud pro lidská práva a dosáhne rozsudku ve věci samé, nebude již možno tutéž věc projednat před Světovým soudem.

---

[50] Srov. SUDRE, F. *Droit européen et international des droits de l'homme*, s. 343, který srovnává stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva a k Výboru pro lidská práva.

Je však exkluzivita Světového soudu na místě, pokud má jeho výrok následovat po vyřízení stížnosti ve stejné věci pouhým kvazijudiciálním orgánem, jenž v ní vyslovil jen nezávazný právní názor? Je takový souběh nezávazného stanoviska a pozdějšího rozsudku Světového soudu nepřípustný? Odporuje jejich koexistence požadavkům zásady *rei iudicatae?* Je exkluzivita Světového soudu v uvedených souvislostech v souladu s potřebami mezinárodní ochrany lidských práv a v zájmu poškozených osob?

V pozadí navrhovaného řešení lze tušit záměr směřující k tomu, bránit autoritu Světového soudu a nedopustit, aby byl zavalen stížnostmi, jež byly v minulosti řešeny jinde. Toto řešení ovšem nebere v úvahu, že nový Světový soud by nepochybně čekalo poměrně dlouhé soužití s existujícími kvazijudiciálními orgány. Je zajisté v zájmu univerzální ochrany lidských práv, aby Světový soud měl možnost usměrňovat a v rozumné míře i sjednocovat rozhodovací činnost kvazijudiciálních orgánů, což však navrhované řešení znemožňuje. Tyto kontrolní orgány přitom požívají v dnešním systému zásadně plné autonomie z toho důvodu, že každá lidskoprávní smlouva představuje *lex specialis*, takže případný požadavek harmonizace provádění souboru těchto smluv není obecné mezinárodní právo (*lex generalis*) schopno realizovat.[51] Je proto žádoucí stanovit, aby Světový soud mohl za určitých podmínek projednat ve věci samé i ty stížnosti, jejichž meritum v minulosti už posoudil některý kvazijudiciální orgán, a tedy netrvat striktně na exkluzivitě tohoto soudu. Takové řešení by ovšem na druhé straně zjevně předpokládalo filtrování nápadu, aby se Světový soud ubránil svému zahlcení. Lze se přitom inspirovat např. čl. 4 Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, jenž příslušnému Výboru dovoluje odmítnout projednat stížnost ve věci samé, pokud stěžovatel neutrpěl „významnou nevýhodu" (rozuměj „újmu"), ledaže jeho stížnost vyvolává závažnou otázku obecné důležitosti.[52] Obdobné ustanovení ostatně obsahuje i současné znění Evropské úmluvy o lidských právech [čl. 35 (3b)], novelizované v tomto ohledu Protokolem č. 14.

ZÁVĚR

Australský a Švýcarskem zaštítěný návrh na zřízení celosvětového soudu pro lidská práva od sebe v čase dělí celých 60 let. I když oba sledovaly stejný cíl, každý z nich k němu hodlal dospět jinak, a to ve zcela rozdílných historických, politických i právních souvislostech. O inspiraci australským návrhem nelze proto v souvislosti s pozdější švýcarskou iniciativou hovořit. Přesto se objektivním společným jmenovatelem obou návrhů stala obecná zásada právní *ubi ius ibi remedium*, v jejímž jménu autoři těchto návrhů usilovali o to, aby individuální oběti porušení lidských práv chráněných mezinárodními smlouvami měly k dispozici prostředek nápravy, o němž by rozhodoval univerzální soudní orgán.

Jakkoli byl australský návrh ve své době považován za utopický, ovlivnil zřejmě směřování dalších diplomatických negociací, které nakonec vedly k částečnému odklonu

[51] Srov. i MORIJN, J. Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform. *Netherlands International Law Review*. 2011, Vol. LVIII, iss. 3, s. 295–333; KERBRAT, Y. – HENNEBEL, L. Aspects de droit international général dans la pratique des comités institués par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme (2010–2012). *Annuaire français de droit international*. 2012, LVIII, s. 699–713.

[52] TRILSCH, M. La judiciarisation du droit à la santé, s. 48–50.

od dříve kategoricky pojímaného zákazu vměšování do vnitřních záležitostí státu a potažmo k akceptování myšlenky přezkumu dodržování mezinárodních lidských práv v individuálních případech na základě mezistátních stížností a stížností osob. V tom lze spatřovat jeho hlavní zásluhu.

Švýcarská iniciativa byla lépe propojena s platným mezinárodním právem a působí realističtěji. V jejím jádru je ovšem záměr přenést evropské chápání pojmu *remedium* coby výrazu práva jednotlivce na přístup k mezinárodnímu soudu na úroveň globální, což vzbuzuje rozpaky. Švýcarský návrh totiž nebere patřičně na zřetel skutečnost, že v mimoevropském prostoru se zatím nedostatečně uplatňuje i pouhé fakultativně konstruované právo na stížnost ke kvazijudiciálním smluvním orgánům. Případné zřízení Světového soudu pro lidská práva na této znepokojivé skutečnosti nic nezmění, naopak jen prohloubí rozdíly v úrovni mezinárodní ochrany lidských práv v Evropě a jinde ve světě.

Přenesení „evropských" regionálních soudních standardů ochrany lidských práv na univerzální úroveň představuje nepochybně významný cíl, ten by se ale měl uskutečňovat až ve vzdálenější perspektivě.[53] Aktuálně přiléhavější a naléhavější alternativou k tomuto dlouhodobému cíli jsou opatření, jež by vedla k transformaci dosud jen fakultativně poskytovaného práva na stížnost v právo, jež bude garantováno ve všech mnohostranných lidskoprávních smlouvách obligatorně, a bude tak uplatňováno systematicky všude na světě.

[53] TRECHSEL, S. A World Court for Human Rights? *Northwestern Journal of International Human Rights.* 2004, Vol. 1, iss. 1.

Ubi ius ibi remedium: A Reflection on two Unsuccessful Proposals for a World Court of Human Rights

Jiří Malenovský

Abstract: *Sixty years separate the Australian and the Swiss-sponsored proposal for the establishment of a world court of human rights. They shared, however, a common denominator: the general principle of law "ubi ius ibi remedium". In the name of that principle, calls for a special remedy were made. That remedy would be at the disposal of individual victims of violations of human rights protected by multilateral international conventions. A universal judicial body would be called to adjudicate on such potential violations. The Australian proposal was considered utopian. Still, it seems to have influenced the then ongoing negotiations that eventually partially departed from the categorically interpreted principle of non-intervention in State's domestic affairs. It thus effectively contributed towards accepting the idea that individual cases of human rights violations should be scrutinized by a competent international body. The Swiss initiative has been conceived in a more realistic manner. At its core nonetheless lies the intention to elevate the European understanding of the concept of "remedium" as an expression of an individual's right to access to an international tribunal on human rights onto the global scale. That is problematic. There are in fact a number of more urgent alternatives which could assure the transformation of the right of individual petition to various treaty bodies, currently guaranteed by multilateral human rights conventions in a facultative way, into an obligatory remedy, which would permit the enjoyment of that right everywhere in the world.*

Key words: *A World Court of Human Rights, general principle of law "ubi ius ibi remedium", international law principle of non-intervention, individual right of petition, Covenants on human rights*