

DISKUSE

Istanbulská úmluva o prevenci a potírání násilí vůči ženám – dočká se naší ratifikace?

Jan Bárta*

Abstrakt: Kriticky se zkoumají materiální ustanovení Istanbulské úmluvy a porovnávají se se starší úmluvou OSN o odstranění všech forem diskriminace žen („CEDAW“, 1979). Historie přijetí textu se jeví jako faktor jejího obsahu. Diskuse v ČR se až dosud koncentrují na otázku, zda Istanbulská úmluva vyžaduje nebo nevyžaduje provedení změn v našem platném právu. Autor ale hlavní problém vidí nikoliv v materiálních ustanoveních úmluvy, nýbrž v jejím kontrolním mechanismu, zejména v GREVIO. Budoucí hodnocení a požadavky kontrolního mechanismu nejsou předvídatelné, a to v důsledku nedostatečných materiálních ustanovení; autorův závěr je, že Istanbulská úmluva by neměla být ratifikována vůbec.

Klíčová slova: Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí vůči ženám a domácího násilí (Istanbulská úmluva 2011), Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen („CEDAW Convention“, 1979), historie přijetí Istanbulské úmluvy, kontrolní mechanismus, GREVIO

Úvod

Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí vůči ženám a domácího násilí je otevřena k podpisu dnem 11. 5. 2011, a hned několik států ji se zjevnou nedočkavostí podepsalo ještě téhož dne. Z toho se dá soudit, že právě tyto první signatářské země asi byly poněkud motorem při vyjednávání smlouvy; je mezi nimi Francie, Německo, Řecko, Lucembursko, Portugalsko, Island, Turecko; tyto země vesměs také smlouvu už i ratifikovaly – Turecko jako úplně první. ČR podepsala 2. 5. 2016, Evropská unie podepsala 13. 6. 2017 (zatím neratifikovala). Ratifikací je nyní celkem 33, podpisů bez ratifikace je 13.

Naše nynější debata, která probíhá v parlamentu i mimo něj, se tedy týká případné ratifikace úmluvy, postojе se rozcházejí, a někdy se jedná o postojе hodně radikální.

Pro ratifikaci se hlasitě vyslovují organizace jako *Amnesty International*, Česká ženská lobby, Český svaz žen, Profem, Rosa, EAPN a Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. Jejich hlavní agendou je pořádání kampaní nazvaných třeba #ZaIstanbul nebo kampaň „Stop násilí na ženách“.¹ Nezdá se ale, že by produktem těchto kampaní bylo též něco jiného než odsuzování násilí. Kampaň totiž už z definice produkuje jen nátlak, nikoliv myšlenky.

Odpůrcem naopak je politická strana KDU-ČSL, která k věci zaujala oficiální stanovisko datované květnem 2018.² Vychází sice z mylného pohledu „na člověka jako na obraz Boží, který byl stvořen jako muž a žena“, přesto zcela racionálně vytyká, že „chybí záruka,

* JUDr. Jan Bárta, CSc., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: jan.barta@ilaw.cas.cz. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

¹ Dostupné z: <<https://czlobby.cz/cs/zpravvy/istanbulska-umluva-vyvoj-situace-v-ceske-republice>>.

² Dostupné z: <<https://kdu.cz/aktualne/archiv/2018/postoj-kdu-csl-k-istanbulske-umluve>>.

že úmluva nebude sloužit jako záminka či legislativní opora (1) ke stírání autentických rozdílů mezi mužským a ženským pohlavím a k odstraňování pojmů otec a matka z vládní prodrodinné politiky, (2) k zavádění předčasné a násilné sexualizace dětí ve školách prostřednictvím povinné výuky, (3) k pozvolné indoktrinaci právními prostředky na úkor občanské společnosti, (4) k umožnění adopce dětí homosexuálními páry, (5) k vytvoření takového systému sociálně-právní ochrany dětí, který nepreferuje komplexní práci s rodinou a nerepektuje subsidiární roli státu k záležitostem rodiny, (6) ke znevažování mateřské role ve vztahu k profesní „kariéře“ apod.³ To nelze odbyt laciným konstatováním, že takové záruky úmluva poskytnout nemůže – to by totiž nemohla být úmluvou proti násilí, musela by být nějakou úmluvou proti genderovému řádění. Úmluva s pojmem *gender* skutečně pracuje, je tudíž potřeba se zamyslet nad tím, jak s ním pracuje a jaké to může mít důsledky.

Praktický pohled můžeme zaznamenat z prostředí advokátů. Tomáš Sokol například v rozhovoru v listopadu 2018 volí spíše uklidňující tón – debata o Istanbulské úmluvě je poněkud bouří ve sklenici vody, přijetím smlouvy se nic tak dalece zvláštního nestane – „Jako je tomu v jiných případech, když podepišeme nějakou smlouvu, že se něco nemá, a ve skutečnosti máme už vytvořené podmínky, co tomu má skutečně bránit. To připomněl ministr spravedlnosti, když řekl, že náš právní řád nebude třeba nějak zvlášť doplňovat o nějaká zvláštní ustanovení v důsledku téhle mezinárodní smlouvy.“⁴ Nicméně advokacie jako instituce samozřejmě upozorňuje na článek 28 úmluvy, který by nás asi přinutil zavést další případy prolamující advokátní mlčenlivost v případech „závažného násilného činu, spadajícího do působnosti této úmluvy“.

Na Úřadu vlády máme odbor rovnosti žen a mužů (!), ten zprodukoval 15stránkovou brožurku na téma „mýty a jejich vyvracení fakty“.⁵ Z toho strana 1 jsou obrázky, strany 14 a 15 jsou odkazy na zdroje. Zajímavost: nikdy jsem se ještě nesetkal s tím, že by zdroje byly v nějakém seznamu literatury rovnou klasifikovány na ty správné, a ty nesprávné. Tady jsou rozděleny do dvou rubrik, totiž „Odborné zdroje“, a naproti tomu „Zdroje mýtů a desinformací“. Na vlastní text pak zbývá celých 13 stran, úroveň přiblížím jen tímto citátem ze strany 6: „[...] mýtus tvrdí, že Úmluva proti násilí na ženách obsahuje ustanovení, která povedou k rozpoutání nenávisti mezi ženami a muži. – Jak je to doopravdy? Žádné z ustanovení Úmluvy proti násilí na ženách nelze vykládat tak, že by usilovalo o podněcování nenávisti mezi ženami a muži.“ Brožura byla vytištěna v 500 výtiscích, a naprosto nepřínosná práce na ni vynaložená je zdůvodňována tím, že má přispět k orientaci jednotlivých poslanců a senátorů. Těžko posoudit, zda si vládní brožura našla ještě jiného čtenáře než autora tohoto příspěvku, manipulativní však nesporně je. Stejně jako úplně všechny zdroje plédující pro úmluvu se totiž omezuje na dokládání toho, že násilí na ženách existuje. Tak například od Nadace *Open Society Fund* Praha se dozvíme, že ženám

³ Zatímco stanovisko politické strany zůstalo tak dalece bez odezvy, naopak v docela širokou známost vešlo kázání katolického kněze jménem Petr Piřha, který následně vystoupil v zásadě s tímž, byť ve značně popletené podobě včetně snad i toho, že nějací úředníci budou odebírat děti a přidělovat jim pohlaví; a tento kněz jako osoba je dnes spíše vnímán jako autor daného postoje než jmenovaná politická strana. Přičítám to tomu, že postoje KDU-ČSL mají obecně malou váhu, menší, než by odpovídalo získaným hlasům a mandátům prostě proto, že většina jejich voličů jsou tzv. voliči světonázorovými, kteří ji volí z principu vždy, a o to méně se pak zajímají o její stanoviska. Naopak zmíněným kázáním byla zpestřena jinak obvyklá šed' státního svátku svatého Václava, což novináři ocenili publicitou; a protože ani novináři tak dalece nevěnují pozornost, jevílo se jim kázání jako novinka. Novinka to samozřejmě není, autorem obav není ani naše KDU-ČSL, tento problém aplikace Istanbulské úmluvy zní mezinárodně už léta.

⁴ Dostupné z: <<https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Tomas-Sokol-k-horkemu-tematu-Istanbulske-umluvyy-Ideologie-Jako-kdybyz-chlapecek-kdyz-se-v-roce-postavi-na-zadni-musel-zmlatit-nejakou-holcicku-560208>>.

⁵ Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_OPZ/Vystupy_projektu/brozura_IU.pdf>.

hrozí častěji znásilnění a domácí násilí než rakovina, dopravní nehody, války a malárie, a speciálně pro Českou republiku (extrapolací dotazníkového průzkumu provedeného firmou MindBridge Consulting a. s.) platí, že z celkového počtu 4,449 milionů zdejších žen ve věku 18 let a starších se obětí domácího násilí stalo 1,232 milionu žen.⁶ Zcela odhlížím od otázky věrohodnosti průzkumů, i od toho, že při referování o takovýchto alarmujících číslech se pak dál už moc nerozlišuje násilí domácí a nedomácí, od toho, že od průzkumu k průzkumu se liší, co všechno může být považováno za násilí nebo obtěžování, i od toho, že člověk má obecnou tendenci těmto údajům přikládat důvěryhodnost na tom základě, že se alespoň v něčem shodují s jeho vlastní empirií: každý ví, že facka se u nás chytne častěji než malárie, tak proč by i to ostatní nebylo pravdou. Manipulativnost vládní brožury a jí podobných zdrojů spočívá v tom, že upoutají pozornost údaji tohoto druhu, a pak postaví věc tak, jako by nepřijetí právě Istanbulské úmluvy znamenalo neochotu se proti jevům násilí a obtěžování vůbec stavět. To jim pak umožňuje úplně se vyhnout tomu, co by se na základě úmluvy mělo reálně stát, v psaném právu nebo jinde, a v čem to bude přínosné.

Důležité je připomenout, že platí i Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen (*CEDAW Convention*). Byla sjednána 1979, Československo ji podepsalo a ratifikovalo mezi prvními – smlouva vstoupila v platnost v září 1981, pro nás pak v březnu 1982.⁷ Sama Charta Spojených národů hned v preambuli prohlašuje „víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti, v rovná práva mužů i žen a národů velikých i malých“, jedná se o jednu z úplně základních hodnot OSN. Proto už v roce 1946 byla zřízena *Commission on the Status of Women*. V zásadě bylo zajišťováno, aby v závazných dokumentech jako Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (oba 1976) byla i potřebná ustanovení týkající se rovnosti obou pohlaví, komise průběžně zpracovala řadu doporučení, paralelně s tím ovšem začalo být pocítováno jako potřebné doplnit komplexní a mezinárodně závaznou úpravu. Valné shromáždění přijalo příslušnou rezoluci v roce 1963, pracovní výbor v rámci komise zahájil práci na přípravě textu v roce 1965, deklaraci o vyloučení diskriminace žen přijalo Valné shromáždění v roce 1967, z ní jako nejvíce mezinárodně kontroverzní se ukázala ustanovení o rovnosti v rodině, v manželství a v zaměstnání, sporné bylo, zda a nakolik může deklarace také požadovat odstraňování zvyků a zákonů.⁸ Poté byl zaveden dobrovolný systém podávání národních zpráv, a následně v roce 1974 z iniciativy téže komise Valné shromáždění rozhodlo vypracovat úmluvu a problematiku tak povýšit na úroveň mezinárodněprávně závazného dokumentu. K tomu pak již mohlo dojít relativně rychle, právě díky tomu, že příslušná agenda u OSN měla svoji historii, a bylo z čeho vycházet. Můžeme tedy shrnout, že úmluva byla vyjednáвана a formulována způsobem dejme tomu tradičně diplomatickým (= hledáním nejvyššího možného mezinárodně přijatelného standardu).

S tím silně kontrastuje historie úmluvy istanbulske. Byla zde sice nějaká řada různých doporučení a rezolucí Rady Evropy,⁹ rozhodujícím impulsem ale bylo rozhodnutí zástup-

⁶ Dostupné z: <<http://www.dejmezenamsanci.cz/aktuality/ceska-republika-se-jako-41-zeme-pripojila-k-istanbulske-umluve/>>.

⁷ Vyhláška č. 62/1987 Sb.

⁸ Dostupné z: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/history.htm>>.

⁹ Resolution 1247 (2001) on female genital mutilation, Resolution 1582 (2002) on domestic violence, Resolution 1327 (2003) on so-called “honour crimes”, Recommendation 1723 (2005) on forced marriages and child marriages, Recommendation 1777 (2007) on sexual assaults linked to “date-rape drugs”, Resolution 1654 (2009) on Feminicides, Resolution 1691 (2009) on rape of women, including marital rape.

ců ministrů¹⁰ z roku 2008, které ustavilo *ad hoc* výbor pro předcházení a potírání násilí na ženách, CAHVIO.¹¹ Tomu výboru uložilo zpracovat právně závazný dokument nebo dokumenty „*k potírání domácího násilí včetně specifických forem násilí na ženách, jiných forem násilí na ženách a k ochraně a podpoře obětí takového násilí, jakož i postihu pachatelů*“. Výbor se sešel všeho všudy šestkrát,¹² a v roce 2010 předložil definitivní text, který pak schválil Výbor ministrů v květnu 2011.¹³ Vznik textu Istanbulské úmluvy je proto třeba charakterizovat úplně jinak než u časově předcházejícího dokumentu OSN: O samotné přípravě konvence bylo rozhodnuto vlastně na nízké úrovni, schůze zástupců ministrů je spíš orgánem běžného řízení; *ad hoc* výbor zasedl jen několikrát – takoveto grémium se vždy dokáže jen vyjádřit k nějakým verzím připravovaného materiálu a něco doporučit, tvůrcem ale nebude. Z toho vyplývá, že text úmluvy, jakož i sám podnět k jejímu vypracování, jsou ve skutečnosti produktem aparátu Rady Evropy.

Klade se otázka, v čem vůbec spočívá důvod pro takovou energii vynaloženou na Istanbulskou úmluvu, když zde k téže věci je minimálně už úmluva OSN, ta funguje, výtky proti jejímu obsahu se relevantně nevyskytují, naopak je na ni často odkazováno i v materiálech týkajících se samotné Istanbulské úmluvy, cílů úmluvy OSN celosvětově samozřejmě ještě zdaleka dosaženo není. I při podrobnějším srovnání, které není účelem tohoto příspěvku, by se ukázalo, že předmět úpravy je velmi, velmi obdobný; rozdíly by se ukázaly v širší ochraně, v péči o oběti násilí a podobně. Hlavní rozdíl je ale právě v přítomnosti genderové ideologie jen v úmluvě istanbulské, a její prosazování proto považují za hlavní motivaci pro Istanbulskou smlouvu. Ve sféře OSN se, jak se zdá, spíše i nadále drží tradiční chápání termínu *gender* prostě jako pohlaví – zpráva ECOSOC Valnému shromáždění za rok 1997 např. jasně mluví o ženách a mužích, a když říká „*gender equality*“, znamená to proto, stejně jako v dokumentech OSN vůbec, jen souhrnný pojem pro obě pohlaví, a český překlad bude rovnost pohlaví, nikoliv genderová rovnost. Je zde dokonce docela oficiální definice: „*Gender equality is the preferred terminology within the United Nations, rather than gender equity. Gender equality means that the rights, responsibilities and opportunities of individuals will not depend on whether they are born male or female.*“¹⁴ Příznačné je, že v roce 2010 Valné shromáždění vytvořilo *Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*, která je ale známější pod zkráceným názvem *UN Women*: Ve skutečnosti se zabývá asi výhradně odstraňováním diskriminace žen v různých oblastech, proto ta zkratka. V literatuře se vyskytuje i takové hodnocení, že je tady diskrepance mezi názvem *gender* (jenž samozřejmě znamená pohlaví, nikoliv ideologický *gender*) a činností *UN Women*, jež se věnuje jen pohlaví jednomu.¹⁵

¹⁰ Jedná se o zmocnění ministrů zahraničních věcí členských států, tedy o nejvyšší představitele trvale sídlící ve Štrasburku. Zasedají s frekvencí tak 14 dnů, toto zasedání mělo pořadové číslo 1044. Rozhodnutí o přípravě úmluvy bych z tohoto hlediska řadil mezi rozhodnutí docela rutinní, běžné řízení mezinárodní organizace.

¹¹ Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CAHVIO).

¹² Šestkrát podle důvodové zprávy, až osmkrát podle autorky, která byla členkou – srov. SIMONOVIC, Dubravka. *Global and Regional Standards on Violence against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions*. In: 36 *Hum. Rts. Q.* 590, 2014, v pozn. č. 72. Dostupné z: <<https://heionline.org/>>.

¹³ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.

¹⁴ United Nations Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women, August 2001, „Gender Mainstreaming: Strategies for promoting gender equality.“ Cit. podle dokumentu OSN A/HRC/AC/2/CRP.4 dostupného z: <https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Session2/A.HRC.AC.2.CRP.4.doc&action=default&DefaultItemOpen=1>.

¹⁵ CHARLESWORTH, Hilary – CHINKIN, Christine. *The New United Nations „Gender Architecture“*. In: *Max Planck Yearbook of United Nations Law (Max Planck UNYB)*. 2013, Vol. 17, s. 28.

Naprostu obdobně je třeba hodnotit postoje Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, která – asi dost extenzivní – interpretací svého účelu jako regionální organizace pro předcházení konfliktům si vzala rovnost pohlaví za jednu ze svých výrazných aktivit.¹⁶ Myšlenka je taková, že nenásilnost vztahů mezi pohlavími je také prvkem zachování udržitelného míru; oficiálně k uznání toho došlo na summitu OBSE v roce 1999, který se shodou okolností konal právě v Istanbulu. OBSE slovo *gender* oficiálně rovněž chápe jako jedno z obou pohlaví. Nicméně se na platformách OBSE i v tomto významu slova *gender* vyskytují příspěvky vysoce kritické tomu, jak se projevuje v realitě právní prosazování boje proti domácímu násilí. Španělský příspěvek na konferenci OBSE v roce 2018 konstatuje, že Španělsko má vlastní zákony už staršího data (proti domácímu násilí a proti genderovému násilí z roku 2003 respektive 2004), a je tedy možno hodnotit jejich působení. Hodnocení vychází jednoznačně negativně. Vzhledem k dlouhé a rozsáhlé zkušenosti Španělska neradno brát závěry na lehkou váhu: „*Už jsme slyšeli, jak se zachraňují děti. A teď 'technici' administrativy použijí stejnou strategii k zachraňování žen před násilím. To znamená, že rodina bude ničena nejen psychologicky, ale také fyzicky. A nebude způsob jak takovou, 'záchranu' odmítnout. Podle Istanbulské úmluvy, kapitola IV, čl. 18 odst. 4, tyto služby budou poskytovány bez ohledu na ochotu obětí podat trestní oznámení, nebo svědčit proti jakémukoliv pachateli. Příklad Španělska vede k závěru, že 18 let trvající období implementace genderové politiky k potírání genderového násilí vedla jedině k většímu chaosu a ke zhroucení systému. Pod zástěrkou ideologie sexuálního násilí a vznešeného volání po pomoci obětem se utváří administrativní systém paralelní k existujícímu systému soudnímu, v němž základní práva občanů už nebudou chráněna, ale budou vydána ke zneužívání úředníky a upravována jakýmsi instrukcemi a manuály generujícími netransparentní reporty, které mohou zničit rodiny a životy mnoha lidí. Chci vás upozornit na mimořádnou podobnost s provozováním systémů nucené péčovské péče (...) jenž funguje naprosto shodným způsobem v Rusku i v ostatních zemích OBSE) a na podobnost nucené péčovské péče s metodami vztahujícími se k genderu. Zákon [roz. platný španělský – J. B.] otevírá vrátka přenášející odpovědnost od soudů ke správním složkám a nevládním organizacím (začasté financovaným ze zahraničí), které potom jednají podle instrukcí a pokynů zvenku. Též je třeba upozornit na názor politiků a aktivistů z celého světa, že žádný politik ani politická strana nemůže zasahovat do rozhodnutí a akcí sociálních služeb nebo služeb na ochranu dětí (a nyní i žen). Jejich rozhodnutí jsou nezpochybnitelná a nenesou za ně odpovědnost.*“¹⁷

Po tomto exposé španělských zkušeností se skoro chce říci, že shora zmiňovaná varování od katolického kněze Piňhy a od politické strany KDU-ČSL vůbec nemusejí být zcela lichá, pokud jde o ohrožení civilizační hodnoty, jakou jistě rodina je. Ze stejného španělského zdroje ale je tady ještě jiná zkušenost, a to: Od počátku se vede nevidaná kampaň kolem genderového násilí, bohatě placená ministerstvem rovnosti (jež dříve neslo název Ženský institut), EU, a energicky vedená médii s výsledkem, že nastala situace skutečné genderové hysterie. EU zavedla speciální programy k vynaložení velkých částek za každé oznámení směřující proti manželovi, bez ohledu na to, jaký bude konečný rozsudek. Vznikly speciální genderové soudy, ministerstvo spravedlnosti eviduje ročně nějakých 130 tisíc soudních řízení tohoto druhu, není možné rozumně posoudit, zda skutečně jde o nějaké sexuální zneužívání, což paradoxně ztěžuje situaci skutečných obětí, protože zde

¹⁶ 2004 OSCE Action Plan for the Promotion OF Gender Equality.

¹⁷ Dostupné z: <<https://www.osce.org/odihr/397307?download=true>>.

nastává hrozba křivého obvinění. Je to pravda jen jeden z mnoha možných indikátorů, ale počet žen zabitých manželem nebo partnerem prostě nepoklesl, přechodně i stoupl.

Shora bylo zmíněno, že naše vládní brožura uvádí mj. výrok „*Žádné z ustanovení Úmluvy proti násilí na ženách nelze vykládat tak, že by usilovalo o podněcování nenávisti mezi ženami a muži.*“¹⁸ Připustíme, ale mechanismus funguje jinak. Ze stejného španělského zdroje ocituji doslova: [Individuální a jistě zavrženíhodné případy násilí] „*jsou v médiích vysílány jako televizní seriály; billboardy na ulicích, inzeráty v metru a časopisech a filmy zpodobňují muže jako zneuživatele a pachatele; ženy a děti jsou nabádány k podávání oznámení policii a soudům. To nutně vytváří stereotypy a je neustálým opakováním internalizováno do podvědomí lidí. Lidé tím jsou naprogramováni, dochází k odcizení v raném věku dětí od rodičů i odcizení manželek od manželů.*“ Ovšemže toto není nějak přímým produktem Istanbulské úmluvy – Španělsko ji ratifikovalo 2014, citovaná slova zazněla na konferenci OBSE 2015, a vztahují se, jak řečeno, ke zkušenostem Španělska s vlastním zákonodárstvím počínaje rokem 2003. Istanbulská úmluva by nás nutila ke zcela stejné praxi, a přitom vůbec nejde o to, co je v jejím textu psáno, nýbrž o to, co a kým by pak na jejím základě od nás bylo vyžadováno.

Z tohoto hlediska zde jsou vidět tři rozhodující okruhy témat, jimž se proto budeme ve třech samostatných částech věnovat. Jsou to 1) definiční problém termínu *gender*, 2) problém zajištění souladu vnitrostátního práva s úmluvou, a 3) možnosti dané orgánům podle smlouvy zřizovaným.

1. Problém zvaný gender

Slovo *gender*, jak známo, pochází z latiny (*genus*), v angličtině je – jak uvádí Merriam-Webster – doloženo už někdy ve 14. století, a s jeho významem nebyvaly potíže, znamenalo vždycky jen nějakou kategorii jako rod, i gramatický, v angličtině i slovní druh, anebo taky pohlaví. Ve srovnání s tím je velmi recentním úkazem v jazyce to, že slovo začíná být vyhrazováno pro oblast lidských pohlaví, a navíc jaksi ztrácí svůj původní význam pouhé kategorie, ať už čehokoliv, tedy význam popisný, a posunuje se do jakési mlhavé roviny normativně preskriptivní a hodnotící: Očekávané role, rozdíly mezi muži a ženami jsou vytvořeny jen kulturně, pohlaví je jevem sociálním a s biologií nemá tak dalece souvislost, genderové stereotypy jsou negativní atd. Slovo se tedy posunulo do roviny poselství – kdo je použije, pak už tím automaticky vyjadřuje nějaký svůj vztah k této ideologii. Kdo se naopak spokojuje s tím, aby poznal, ve které době má nebo nemá přístup do sauny, bez genderové terminologie se obejde. Důvodová zpráva Rady Evropy taky výslovně zdůrazňuje, že slovo *gender* nenahrazuje slova muž či žena.¹⁹ Čeština slovo *gender* přejala právě jen v tomto zde uvažovaném novém smyslu – proč by je taky ostatně přejímala v některém z původních smyslů, když pro každý má termín vlastní, a přesnější – umí například od sebe odlišit gramatický rod a slovní druh. Protože je to slovo přejaté, český ekvivalent nemá, a nemělo by význam pokoušet se nějaký hledat, bylo by to jen zavádějící.

Istanbulská úmluva skoro toto vše shrnuje do definice – „*gender znamená sociálně ustanovené role, chování, jednání a vlastnosti, které příslušná společnost pokládá za odpovídající pro ženy a muže*“ [čl. 3 písm. c)]. Jediné, co neobsahuje, je axiologický postoj

¹⁸ Viz pozn. č. 5.

¹⁹ „The term ‘gender’ under this definition is not intended as a replacement for the terms ‘women’ and ‘men’ used in the Convention.”

k sociálně ustanoveným rolím, což by asi do definice skutečně moc nepatřilo. Nutno přiznat, že definice je výstižná, a tedy legislativně vzato jistě zdařilá. Jakou roli termín v Istanbulské úmluvě vlastně má?

V citované definici se na první pohled zdá, jakoby ten prvek, *kteřý příslušná společnost pokládá za odpovídající pro ženy a muže*, byl míněn tak, že očekávaná role se liší od jedné společnosti ke druhé, v čase a prostoru, a tuto skutečnost je tedy asi třeba znát a respektovat. Čl. 6 Úmluvy – „*Smluvní strany se zavazují, že do provádění a hodnocení dopadu ustanovení této úmluvy začlení genderové hledisko a že budou podporovat a účinně prosazovat princip rovnosti mezi ženami a muži a posílení postavení žen*“ – by potom působil tak, jakoby se státům ukládalo při tom všem respektovat místně očekávané role toho kterého pohlaví. Tomu by odpovídala slova v ustanovení čl. 4/3 „*diskriminace na základě pohlaví, genderu, [...]*“ – nesmí se diskriminovat nejen na základě pohlaví, ale ani na základě témuž pohlaví sociálně přisuzované role. Opak je ale pravdou, axiologický postoj k definovanému *genderu* je obsažen v čl. 12 odst. 1, a je to postoj zcela negativní, *gender* je třeba vymýtit jako takový: „*Smluvní strany přijmou nezbytná opatření k prosazování změn sociálních a kulturních vzorců chování žen a mužů za účelem vymýcení předsudků, obyčejů, tradic a veškerých dalších zvyklostí, které jsou založené na myšlence méněcennosti žen nebo stereotypním pojmání rolí žen a mužů*“. Pomíneme-li „*myšlenku méněcennosti žen*“ – tu snad výslovně hlásají skutečně jen některé náboženské systémy, těžko sem započítávat, když se k takovému postoji někdo přízná v nějaké anketě, pak cílem konvence je právě odstranit „*stereotypní pojmání rolí*“, tedy všechno, co je obsaženo v citované definici čl. 3. Splněním onoho cíle by se pak definice logicky vzato zcela vyprázdnila, žádný *gender* vůbec nebude, a bude zas jen pohlaví. Vidíme pak hned, že se jedná o záležitost ideologickou, máme co do činění s jevem, *genderem*, k němuž má tato ideologie zcela stejný postoj jako marxismus ke společenským třídám: Někjaký jev, který samozřejmě má reálný základ, se pojmenuje, označí se za rozhodující, a jako cíl se postaví jeho úplné odstranění. U marxismu je cílem beztrždní společnost, zde je cílem bezgenderová společnost. Bezgenderová společnost potom tedy asi znamená – vraťme se zpět k čl. 3 Úmluvy – že společnost žádné *role, chování, jednání a vlastnosti* nepokládá za *odpovídající pro ženy a muže*. Zjevný nesmysl. To už by byla spíš k uvěření ta proslavená historka o tom, jak sovětští vědci rozdojili kozla.

Bezradnost s pojmem *gender* je univerzální. Naše vládní brožura²⁰ si pochvaluje, že definice *genderu* je ve společenských vědách zavedená již desetiletí, vysvětlit to ale umí jen vytáčkou: „*Přesto, že existuje jedno jediné universální ženské biologické pohlaví, společenská očekávání ohledně toho, co to znamená být ženou, se v průběhu dějin a v různých kulturách značně liší. Stejně jako společenské postavení a práva žen. Tuto historickou a kulturní proměnlivost úmluva zohledňuje tím, že používá právě pojem gender.*“ Přesněji řečeno, úmluva používá dva pojmy, a to jako pojmy disjunktní, třeba v čl. 4 odst. 3 – „*Provádění ustanovení této úmluvy [...] musí být zajištěna bez jakékoliv diskriminace, zejména diskriminace na základě pohlaví, genderu, [...]*.“ Když uplatníme metodu známou ze školních počtů, a do právě citované normy dosadíme definici *genderu* z čl. 3 úmluvy, vychází *diskriminace na základě pohlaví, (a) sociálně ustanovené role, chování, jednání a vlastnosti, které příslušná společnost pokládá za odpovídající pro ženy a muže*. To jakýsi smysl dává – nejen na základě biologického pohlaví, ale i (dejme tomu a pro zjednodušení) vlastností

²⁰ Viz pozn. č. 5.

tomuto pohlaví přisuzovaných. Je to ale ve skutečnosti zhora zbytečné. Odmítne-li někdo muže na nějakou pozici proto, že je muž – například zpívat part cizí kněžny v *Rusalce* – dělá to právě pro sociálně ustanovenou roli (muž požadovaný mezzosoprán asi nesvede). V antickém divadle by naopak tento part nedostala žena, a to právně vzato ze zcela stejného diskriminačního důvodu (žena na jeviště nepatří, i ženské role obstarávají muži). V obou případech totiž důvodem není biologický fakt přináležitosti k danému pohlaví, nýbrž právě vlastnosti tomuto pohlaví v daném čase a místě přisuzované. Nebýt těchto přisuzovaných vlastností, ani biologické pohlaví by význam nemělo. Úplně tedy stačí zakázat diskriminaci z důvodů pohlaví, přínosnost uvedené definice *genderu* tudíž není žádná.

V textu se *gender* vyskytuje víc než na dvaceti místech, použijeme-li na kterémkoliv místě úmluvy právě demonstrovanou metodu dosazení do vzorce, závěr bude pokaždé stejný – zbytečnost definice. Znamená to tedy, že můžeme s uklidněním uzavřít, že přijetí úmluvy by v tomto ohledu nic neznamenalo, když zákaz diskriminace atd. podle *genderu* je totéž co podle pohlaví, a to máme v právním řádu již teď provedeno důsledně? Takový závěr by byl ukvapený a nesprávný. Úmluva je totiž plná ustanovení se slovním obratem „*genderově citlivě*“ apod. Poselství těchto slovních obrátů je mimo veškerou pochybnost přesně opačné než nějaká rovnost pohlaví, co přesně ale je v úmluvě považováno za správné a žádoucí se z textu vyčíst nedá. Ve spojení s kontrolním mechanismem úmluvy, jímž se v tomto textu zabývám níže, je úplně nutné předpokládat, že se navrší nejružnější a nepředvídatelné výklady a požadavky stran toho, co je v těch kterých věcech *genderově citlivě* správně a co ne.

2. Problém provedení úmluvy ve vnitrostátním právu

Daniela Kovářová promluvila jako představitelka České advokátní komory na semináři Poslanecké sněmovny dne 16. 10. 2018, také se hlásí k tomu, „*že stávající legislativní úprava je dostačující a že Istanbulskou úmluvu nepotřebujeme, pouze stačí zákony dodržovat, násilí hlásit a trestání vymáhat*“, naprosto si ovšem nemyslí, že úmluvu díky tomu můžeme s klidem ratifikovat. „*Pod bohulibým názvem se totiž skrývá doutnající nebezpečí pro několik oblastí našeho života včetně advokacie a trestního řízení. Pokud ČR úmluvu ratifikuje, bude muset změnit legislativu i v řadě oblastí stávající praxe, přístup k rodině, k pachatelům, ke vzdělávání ve školách apod. Nejde totiž ani tak o dokument právní, ale ideologický, který opakovaně používá termín ‚gender‘, zdůrazňuje genderovou podmíněnost násilí a ukládá signatářským zemím řadu úkolů, které mají po ratifikaci zavést do svého právního řádu i do společenských vztahů.*“²¹ To, že by si úmluva vyžadovala zásahy do legislativy, asi pravdou bude, protože Lucie Nešporová, rovněž advokátka, k tomu uvádí: „*Přijetím Istanbulské úmluvy se vlády nezavazují jen změnit své zákony, ale zavazují se zejména k zavedení praktických opatření, k alokovaní zdrojů pro efektivní prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí, zavazují se k osvětě a monitoringu násilí páchaného na ženách.*“ Navíc uvádí, že „*[...] argumentem proti přijetí Úmluvy je stanovisko, že právní řád České republiky poskytuje dostatečnou ochranu obětem trestných činů a dostatečně také chrání před diskriminací, není proto potřeba přijímat další opatření a podepisovat nové mezinárodní smlouvy.*“²² Tato autorka přitom vychází, a o to je právě

²¹ Dostupné z: <<http://www.bulletin-advokacie.cz/cak-proti-istanbulske-umluve>>.

²² Dostupné z: <<http://www.bulletin-advokacie.cz/umluva-rady-evropy-o-prevenci-a-potirani-nasilii-vuci-zenam-a-domacihonasilii-istanbulska-umluva>>.

shoda obou závěrů cennější, z pozice obhajoby Istanbulské úmluvy, tedy pozice naprosto opačné; ostatně autorka o sobě uvádí, že aktuálně působí jako diplomatka na stálé misi ČR při Radě Evropy. Obsahem celého textu je v podstatě zdůvodňování, že násilí na ženách existuje, otázku potřebnosti nebo nepotřebnosti změn v našem právním řádu ale ve skutečnosti zcela pomíjí.

L. Nešporové je třeba namítnout, že závěr o dostatečnosti naší vnitrostátní právní úpravy není argumentem jen proti přijetí úmluvy, ale někdy také pro její přijetí. Zásadním materiálem pro naši republiku je *Analýza připravenosti ČR k přístupu k Úmluvě Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí*, zpracovaná v roce 2015 Ministerstvem spravedlnosti jako gesčním resortem na základě usnesení vlády. Analýza, čítající 34 stránky, vznikla za spolupráce všech dotčených resortů, a její stručný závěr je, že většina dotčených resortů se vyslovila pro podpis a ratifikaci úmluvy a že až na výjimky nebude v souvislosti s přijetím této úmluvy potřeba provádět zásadní legislativní změny v právním řádu ČR. Jen v jediném případě analýza doporučuje učinit k úmluvě výhradu, a to k článku 59 odst. 4, kde plnění závazku analýza považuje za „značně problematické a víceméně nepřijatelné“.²³

Materiál MS podává parafrázi obsahu jednotlivých článků úmluvy, a ke každému uvádí hodnocení toho, nakolik nyní platná úprava požadavkům úmluvy odpovídá. Parafráze textu úmluvy je samozřejmě velmi zjednodušená, je zde zjevná snaha o postížení skutečného obsahu úmluvy, což není jednoduché. Parafrázování obsahu je určeno adresátům analýzy a nezpochybňuje analýzu samotnou, samozřejmě že se pracovalo s autentickým obsahem úmluvy.

V analýze je zřetelná snaha o korektní porovnávání požadavků úmluvy s naším platným právním stavem, porovnává články úmluvy tak, že v konkrétních našich právních předpisech hledá instituty, jež by měly být odpovídajícími, pokud jde o věcnou problematiku, a závěry ve všech jednotlivých případech bych si dovolil charakterizovat jako určitý úřední optimismus s ohrazeními, jako např. k čl. 18 úmluvy: „Není vyloučeno, že bude muset dojít k provedení určitých drobných legislativních změn u předpisů v gesci dotčených resortů.“ Čl. 18 sám – abychom viděli ten způsob či míru zjednodušení – je v analýze podáván takto:²⁴ „Smluvní strany mají podle tohoto článku zajistit, aby opatření přijatá podle této kapitoly byla založená na genderovém chápání násilí na ženách a domácího násilí. Smluvní strany se zavazují k přijetí opatření, která zajistí ochranu obětí před dalšími akty násilí, účinnou spolupráci orgánů činných v trestním řízení s nevládními a jinými příslušnými organizacemi a zajistí konzulární a jinou ochranu a podporu obětí, které se nacházejí mimo území svého státu původu, či státu ve kterém mají obvyklý pobyt. Poskytování služeb obětem nesmí být vázáno na ochotu oběti podat trestní oznámení nebo svědčit proti pachateli.“

²³ Text úmluvy zní: „Smluvní strany přijmou nezbytná legislativní nebo jiná opatření, která zajistí, aby oběti nucených sňatků zavlčené do jiné země za účelem sňatku, které následkem toho pozbyly svého povolení k pobytu v zemi jejich obvyklého bydliště, mohly toto povolení znovu získat.“ Ministerstvo vnitra k tomu už od doby sjednávání úmluvy připomínkuje, že pojem „obvykle pobývat“ se má aplikovat pouze na osoby s už dříve uděleným trvalým pobytem, za současného omezení doby, v jejímž rámci je možno se vrátit. Nejde o nějaký zásadní rozpor nebo neochotu ČR takto postižené osoby přijímat, jde jen o hroziící extenzivní výklad ustanovení úmluvy (např. na osoby pobývavší v dřívější době na našem území i protiprávně). Výhrada se tedy jeví jako pragmatiké řešení toho, že do samotného textu úmluvy se nepodařilo prosadit nějaké jednoznačnější znění dotyčného ustanovení.

²⁴ Text samotného čl. 18 má v češtině 246 slov, jeho popis v analýze má slov 92. Přitom bych neřekl, že něco podstatného z obsahu uniklo.

Samozřejmě nic proti tomuto zjednodušení, považuji je i za výstižné, ale podívejme se, s čím je v našem právním řádu porovnáváno: § 49 (tehdy platného) zákona o přestupcích č. 200/1990 Sb. (přestupky proti občanskému soužití), § 199 a § 198 trestního zákoníku (týrání osoby žijící ve společném obydlí respektive týrání svěřené osoby), Policie ČR má speciální výslechové místnosti pro výslechy dětských a zvláště zranitelných obětí, funguje i zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, a úprava vykázání v Hlavě VII zákona o Policii ČR. Problematické bylo, že přestupky proti občanskému soužití byly podle dřívějšího zákona přestupky návrhovými (dnes by zde mohl hrát roli souhlas podle § 79 nynějšího zákona č. 250/2016 Sb.). Vůbec charakteristické pro naši analýzu je, a její úvod to jasně dokládá, že s úmluvou byl pouze poměřován obsah našeho práva, a vůbec nebo takřka vůbec nebyly uvažovány další aspekty úmluvy. S těmi se analýza vyrovnává větou, která sama o sobě jistě pravdivá je – „*Úmluva nicméně na mnoha místech operuje s dosti neurčitými a vágními formulacemi, které ponechávají jistý prostor pro pochybnosti.*“ Tím ovšem analýza sama sobě dovoluje pominout tu závažnou skutečnost, že přesně těmto ustanovením vůbec nejde vyhovět ani žádnou úpravou platného práva, přičemž přesně vzato nejde ani tak o vágnost formulací jako spíš o vágnost samotných cílů úmluvy. Ustanovení tohoto druhu v úmluvě nelze ani spočítat, je jich mnoho desítek, a poznají se podle slov „*Smluvní strany zajistí, aby [...]*“ nebo podobně. Vzorem ustanovení tohoto typu budíž článek 7 nadepsaný *Komplexní a koordinovaný přístup*: „*Smluvní strany přijmou legislativní a jiná opatření nezbytná k přijetí a provádění celostátního účinného, komplexního a koordinovaného přístupu, zahrnujícího veškerá příslušná opatření k předcházení a potírání všech forem násilí spadající do působnosti této úmluvy a k zajištění ucelené reakce na násilí na ženách. [...]*“, anebo čl. 10 „*Smluvní strany určí či zřídí jeden nebo více úředních orgánů zodpovědných za koordinaci, provádění, kontrolu a hodnocení postupů a opatření k předcházení a potírání všech forem násilí spadajících do působnosti této úmluvy.*“ Jasně je pouze, že zde musí být nalezen anebo nově zřízen nějaký orgán v rámci vlády, ale co by měl přesně dělat už úmluva nepraví. Nahlédneme-li k tomu do důvodové zprávy Rady Evropy, nalézáme tam klasické mlácení prázdné slámy: Vysvětlí se sice, že „jeden nebo více úředních orgánů naznačuje, že ve federálních státech jich může být potřeba více“, ale pokud jde o jejich činnost, tak „[...] se autoři rozhodli ponechat Smluvním stranám na rozhodnutí, jak budou dotyčné úřady zajišťovat koordinaci, analýzu a šíření dat.“²⁵

Chceme-li predikovat aplikaci, ke které to směřuje, tak vidíme, že přizpůsobení obsahu platného práva vůbec není rozhodujícím aspektem. Tím naopak je to, co v úmluvě vůbec popsáno není: Strany úmluvy si prostě musejí počínat tak, aby uspěly u kontrolního mechanismu úmluvou zřízeného, a to samozřejmě nelze docílit jakýmkoliv přizpůsobením právního řádu. Bezobsažnost materiálních ustanovení smlouvy, na kterou je shora poukázáno, a kterou analýza Ministerstva spravedlnosti shovívavě označuje jako vágnost formulací, může způsobit jen jediné: Volnou tvorbu vlastních standardů samotným kontrolním mechanismem.

Jako příklad jiného možného přístupu zde uvedme Irsko, které velmi správně vidí, že věc se určitě neredukuje na případné přizpůsobení hmotného práva. Irsko úmluvu podepsalo a neratifikovalo, a za tím účelem, aby mohlo úmluvu ratifikovat, byl přijat Akční plán

²⁵ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Istanbul, 11. 5. 2011, text k čl. 10.

pro Istanbulskou úmluvu.²⁶ Splnění opatření podle akčního plánu se přitom považuje za nutný předpoklad toho, aby Irsko mohlo přistoupit k ratifikaci. Opatření na úrovni hmotného práva v něm takřka nejsou – nějaká změna v jejich zákonu o mezinárodní právní pomoci s o hledem na příslušná ustanovení úmluvy, schválit připravovaný zákon o domácím násilí. Jinak je ovšem těžiště ve výčtu různých praktických opatření – vzdělávání advokátů, zpracovat informační brožuru pro oběti násilí, vypracovat formuláře pro předávání obětí násilí mezi různými organizacemi na jejich podporu, zavést telefonickou linku pomoci... Akční plán také požaduje výhradu týkající se čl. 44 odst. 3 úmluvy, jenž požaduje opustit zásadu dvojí trestnosti pro trestné činy podle článků 36–39 úmluvy (sexuální násilí, nucený sňatek, mrzačení ženských pohlavních orgánů, násilné přerušování těhotenství a násilná sterilizace).²⁷

Finsko postupuje opačně, napřed úmluvu ratifikovalo a pak teprve přijalo úplně shodně nazvaný akční plán, zpracovatelem je ministerstvo sociálních věcí a zdravotnictví.²⁸ Nyní je Finsko v té fázi, že pro svoje první hodnocení předložilo svoji vládní zprávu.²⁹ Není bez zajímavosti, že Finsku podle jeho akčního plánu zřejmě seabeměně nevaří to, na co upozorňuje naše advokacie, totiž prolomitelnost profesní mlčenlivosti podle čl. 28 úmluvy. Právě naopak se tam doporučují jistá opatření k provedení tohoto článku – osvěta pro profese, pokud jde o jejich práva a povinnosti při oznamování určitých skutečností, a vzdělávání o nové legislativě k předcházení vražd v rodinách a o oznamování policii důvěrných informací v případech ohrožení života a zdraví. V tomto textu není výslovná zmínka o advokátním tajemství, a soudě podle v plánu uváděných odpovědných orgánů je asi akcent úplně jinde – zajistit to totiž mají ministerstvo sociálních věcí a zdravotnictví, ministerstvo školství a kultury, Národní institut pro zdraví a *welfare*, ministerstvo vnitra, a policie. Podobá se to v tomto ohledu naší vlastní již citované analýze Ministerstva spravedlnosti, která si možných dopadů na advokátní tajemství rovněž nevíšmá – na různé zákonem uložené mlčenlivosti v právnických profesích si zjevně nikdo nevzpomněl. Analýza MS k celému čl. 28 jen přebírá stanovisko dvou jiných ministerstev, z nichž MPSV soudí, že věc je dostatečně splněna oznamovací povinností orgánů sociálně-právní ochrany dětí podle zákona č. 359/1999 Sb., MZd naopak vidí, že v ČR zdravotnickému personálu z kontaktu s obětí znásilnění podle platného právního řádu oznamovací povinnost nevyplývá a zastává názor, že by došlo k závažnému narušení vztahu mezi lékařem a pacientem. Pak MZd nabízí čl. 28 vykládat tak, že „vhodnými podmínkami“ se rozumí např. vyslovení souhlasu pacienta s oznámením trestného činu znásilnění, a „*v případě, že by tento článek takto vykládán nebyl, ratifikace Úmluvy by vyžadovala závažnou změnu českého právního řádu, která není z hlediska MZd žádoucí*“. Myslím, že obě zprávy, finská i naše, jsou příliš optimistické pokud jde o to, nakolik obě země dostojí požadavkům, které na ně podle tohoto článku mohou být kladeny (k čl. 28 nejsou výhrady přípustné): Hodnotící zpráva GREVIO o Rakousku sice zatím konformitu rakouské praxe s čl. 28 nehodnotí výslovně, nicméně ve svém bodu 125 celkem jasně vytýká, že rakouské soudy

²⁶ Istanbul Convention Action Plan. Dostupné z: <<http://iop.gov.ie/en/JELR/ActionPlanIstanbulConNovember.pdf/Files/ActionPlanIstanbulConNovember.pdf>>.

²⁷ Tzn. Irsko si chce ponechat exteritoriální jurisdikci jen na činy namířené proti irským občanům nebo rezidentům nepodmíněně, a pokud jde o ostatní pachatele, pak jen s podmínkou, že čin je trestný i na území, kde byl spáchán. Výhrada se mi jeví jako moudrá.

²⁸ Dostupné z: <https://julkaisut.valtionuuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160403/18_2017_Istanbulin%20sopimuksen%202018-21%20englantti.pdf>.

²⁹ Dostupné z: <<https://rm.coe.int/baseline-report-finland-2018/16807c55f2>>.

mají tendenci přiznávat funkcionářům státu široké uvážení, málokdy je postihují proto, že neučinili, co učinit mohli, a stěžuje si dále i na to, že o ochranných opatřeních jako je vazba nerozhoduje jednotlivý funkcionář, ale rozhodnutí je výsledkem řady akcí jednotlivých funkcionářů, přičemž pak „*důkaz nezákonného konání jednotlivce je velmi obtížný*“. Obdobně zpráva o Švédsku také nemluví výslovně o čl. 28, nicméně v bodu 151 v této souvislosti je také vysoce poučná: Z čl. 5 úmluvy, kde se zcela nevině píše že „*Smluvní strany se zdrží zapojení do jakéhokoli násilného jednání vůči ženám a zajistí, aby státní orgány, úředníci, zástupci státu, instituce a další subjekty jednající jménem státu postupovali v souladu s touto povinností*“ vyvozuje, že skoncovat s beztrestností násilných aktů na ženách znamená taky, že funkcionáři státu musejí být odpovědní v případě, že náležitě nepředcházeli, nevyšetřovali a netrestali násilné akty, a oběti násilí a jejich příbuzní musejí mít právní prostředky k tomu, aby je k odpovědnosti pohnali. Vidíme, že oba zde uvažované státy (ČR a Finsko) zcela shodně nevidí, co všechno může být kontrolním mechanismem požadováno: Změna zákonných postupů týkajících se omezení osobní svobody, ve smyslu jejich zjednodušení ve zřejmý neprospěch osoby, o jejíž osobní svobodu jde; zvýšená kriminalizace úředních osob v případě nečinnosti anebo vytykané nedostatečné aktivity. Zpráva o Švédsku v bodu 229 výslovně vyzývá, aby Švédsko předělalo (nebo jak bychom přeložili skoro básnické slovo „*revamp*“) svůj systém na vykázní pachatele násilí ze společného bytu; GREVIO by chtělo tuto nesmírně citlivou věc řešit zásahem veřejné autority tak, aby se zákaz dostavil okamžitě a zůstal v platnosti tak dlouhou dobu, než se oběť bude cítit bezpečně.³⁰

Abychom se vrátili k finskému akčnímu plánu, vůbec se tam nevyskytuje konkrétní potřeba měnit právní předpisy, jen na málo místech se zmiňuje obecně a eventuálně – např. vyhodnotit trestní řízení z hlediska poškozeného, k tomu zřídit pracovní skupinu, která by měla stanovit pravidla dobré praxe. Jinak se jedná vždy o podporu nějakého uvědomění problému, někde se připomíná i potřeba působit zvláště na azylanty a imigranty (kupř. zvyšovat jejich povědomí o *equality and nondiscrimination issues*, vždy jen takto nespécificky), za příklad zamýšlených opatření může sloužit úkol pro ministerstvo spravedlnosti: Omezit *hate speech* proti ženám, a to na základě výsledků Barometru rovnosti pohlaví.³¹

Srovnáme-li oficiální přístup vlád Česka, Irska a Finska, tak jak se projevuje ve zde citovaných akčních plánech respektive analýze, nelze nevidět propastný rozdíl. Zatímco Česko věc úplně redukuje na problém souladu psaného práva s ustanoveními úmluvy, pak ostatní dva státy v podstatě nenalézají potřebu svoje platné právo poměřovat s ustanoveními úmluvy. Soudím, že český přístup je zcela mylný, jádro problému vůbec není v souladu práva s nějakými normativními požadavky úmluvy, protože úmluva takové normativní a poměřitelné požadavky neobsahuje. Přístup ostatních dvou států je méně mylný potud, že si zjevně nemyslí, že by bylo možné se s úmluvou vyrovnat normativními úpravami; sázejí na inventuru různých relativně chvályhodných organizačních a výchovných opatření, která kontinuálně činí ve smyslu proklamovaných cílů úmluvy. Proč

³⁰ Dostupné z: <<https://rm.coe.int/grevio-inf-2018-15-eng-final/168091e686>>.

³¹ Nejedná se o instituci, nýbrž o periodickou dotazníkovou akci ministerstva sociálních věcí a zdravotnictví. Ta vysleduje např. takové skutečnosti, jako že procento žen, jež na pracovišti vyslechly neslušný vtíp od kolegů, mezi roky 2001 a 2008 kleslo z 54 % na 38 %. Naopak ale za stejnou dobu procento žen vyléchnuvších neslušný vtíp na pracovišti od zákazníků stoupl z 23 % na 36 %. Interpretaci ani hodnocení tohoto nepochybně významného jevu zpráva bohužel nenabízí. NIEMINEN, Tarja. *Gender Equality Barometer 2008*. Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2009: 2, s. 57. Dostupné z: <http://www.gwi-boell.de/sites/default/files/assets/gwi-boell.de/images/downloads/gender_barometer_finland_2008.pdf>.

ani tento přístup jim nepomůže ke kýženému hodnocení *cum laudo* se pokusím ukázat v následující části.

3. Možnosti dané aktuálně nebo potenciálně orgánům podle úmluvy zřizovaným

Kontrolní mechanismus je popsán v Hlavě IX úmluvy, skládá se ze dvou orgánů. Vyším z nich je Výbor smluvních stran – ten se skládá ze zástupců určených samotnými stranami, schází se podle potřeby na svolání, a volí Expertní skupinu pro boj proti násilí na ženách a domácímu násilí (známý jako „GREVIO“). Pro GREVIO, částečně v součinnosti s výborem zástupců, pak úmluva zakládá právní postavení, z něhož považuji za zcela nedůležité (byť asi nepřiměřené) nějaké v podstatě diplomatické imunity přiznané nejen členům GREVIO, ale i všem členům delegací při návštěvách států, jejich možnosti při získávání informací a tomu korespondující povinnosti států odpovídat na žádosti o jakékoliv informace, a podobně. Podstatné jsou naopak akce, které GREVIO může uskutečnit, a které záměrně nenazývám pravomocemi. Z nich:

- Dostávat k posouzení zprávy o legislativních a dalších opatřeních, kterými jsou naplňována ustanovení této úmluvy.
- Následuje proces hodnocení rozdělený do kol, jejichž délku určuje GREVIO, které také určuje konkrétní ustanovení úmluvy, kterých se hodnotící proces bude týkat, a rozešle dotazník.
- GREVIO přijímá svou zprávu a závěry týkající se opatření přijatých tou kterou právě hodnocenou smluvní stranou za účelem provádění úmluvy, zpráva se zveřejňuje.
- Výbor smluvních stran může na základě zprávy a závěrů GREVIO schválit doporučení adresovaná hodnocené smluvní straně.
- Bez vazby na tato hodnocení může GREVIO „*požadovat bezodkladné předložení zvláštní zprávy týkající se opatření přijatých k předjetí závažného, rozsáhlého nebo dlouhodobého vzorce násilného chování vůči ženám*“.
- Na základě zvláštních šetření může GREVIO přijímat závěry a předkládat je dotčené smluvní straně, Výboru smluvních stran a Výboru ministrů Rady Evropy se svými připomínkami a doporučeními.
- Základem pro budoucí vlastní „legislativu“ je ustanovení, podle něhož GREVIO může přijímat obecná doporučení k provádění úmluvy.

GREVIO tedy postupuje v zásadě metodou *name and shame*, kterou může smluvní státy při prakticky absentujících materiálních ustanoveních v úmluvě nutit v podstatě k čemukoliv. Jestliže např. podle čl. 11 jsou strany zavázány „*podporovat výzkum v oblasti všech forem násilí spadajících do působnosti úmluvy za účelem zkoumání jejich hlavních příčin a následků, míry výskytu a odsouzení, jakož i účinnosti opatření přijatých k provádění této úmluvy*“, tak je přinejmenším sporné už to, zda se jedná o peníze anebo (taky?) o něco jiného. Nezbyvá tedy než počkat jak se vytvoří nějaký postoj GREVIO, a tím se pak inspirovat: Dost možná se pak začneme bavit o našem systému financování vědy, o aspektech a mezích státní ingerence do zaměření výzkumu, o způsobech hodnocení výzkumu atd.

Už teď jisté signály jsou – 25. 10. 2018, zcela příhodně k rakouskému státnímu svátku, GREVIO uveřejnilo svoji hodnotící zprávu pro Rakousko. Pokud jde o výzkum, bylo

Rakousko v podstatě napomenuto: Rakouským úřadům se doporučuje „*to invest more*“ do vyhodnocování stávajících praktických a legislativních opatření tak, aby byla ohodnocena úroveň jejich aplikace a úroveň satisfakce obětí. Především nelze rozhodnout, zda ono *invest more* znamená více peněz anebo více zaměření – oba překlady jsou stejně oprávněné, a formulace je asi dvojznačná zcela záměrně; sami hodnotitelé nemohou dost dobře vědět, co mají vyžadovat. Dále to hodnocení Rakouska ukazuje na to, jako by hodnotitelé pod slovem *research* chápali spíše jakýsi sběr dat coby zpětné vazby pro vládu.³² Naopak Švédsko, pokud jde o tento bod hodnocení, bylo docela pochváleno – „[...] trvalé úsilí o zlepšení svědčí o vůdčí úloze Švédska v uplatňování politik [...] do jisté míry stanovící trendy v oblasti genderové rovnosti [...]“.³³ Zajímavé ale je, že tito hodnotitelé mají k významu slova *research* spíše postoj jako k výzkumu vědeckému. Výslovně a pozitivně je například uvedena studie nazvaná *Královna v zajetí*, což je produkt docela gigantické dotazníkové akce o sociálním a rodinném postavení a subjektivních postojích žen, které se cítí jako oběti násilí.³⁴ Akce byla vedena Universitou v Uppsale, dotazovaných bylo 10 000, a metodou a závěry se podobá spíše vědeckému výzkumu než statistice.

Tyto dva příklady jsem zvolil pro jejich jednoduchost, cílem bylo jen ukázat nepředvídatelnost závěrů, ke kterým hodnocení země může dospět. Jinak hodnotící zprávy jsou značně rozsáhlé, není účelem je tady nějak celkově analyzovat. Proces hodnocení je nicméně velmi pracný – rakouská národní zpráva pro GREVIO kupříkladu má 118 stran.³⁵ Tím to ovšem jen začíná, následuje zpráva GREVIO, potom komentář vlastní vlády k první zprávě, potom závěry výboru zástupců smluvních stran. Pokud jde o Rakousko po tomto jeho prvním hodnocení, závěry výboru zástupců obsahují doporučení na dvou stranách textu. Doporučení heslovitě zpracovaná jsou v bodu A, který zahrnuje 11 číslovaných bodů, z nich bod 9 je dále členěn do písmen a až g, jejichž text je „*zajistit, zřídit*“ apod. – například v bodu A 11 f „*odstranit požadavky na finanční spoluúčast a jiné byrokratické překážky*“ omezující přístup ke službám pro ženy žádající o azyl a ženy bez dokladů. Neméně zajímavý je bod A 4, který Rakousku ukládá „*výrazně navýšit rozpočet Spolkového ministerstva zdravotnictví a žen*“ pro oblast potírání násilí na ženách. Tento bod se doslovně naplnit nepodaří (když v mezidobí došlo změnou tamního kompetenčního zákona k velké reorganizaci ministerstev, toto jmenované ministerstvo zaniklo, a ženské záležitosti byly „povýšeny“ na agendu Spolkového kancléřství), pro nás ale jsou oba příklady významné tím, že GREVIO u sebe cítí autoritu k tomu, aby kontrolovaným státům diktovalo opatření s rozpočtovými dopady: V prvním případě poskytovat určité sociální služby zcela zdarma, v druhém případě obecně zvýšit určitou rozpočtovou položku s dosti vágním účelem.

V bodu B se od rakouské vlády požaduje, aby podala zprávu o opatřeních přijatých k bodu A do 30. 1. 2021 (jedná se o další zprávu mimo zprávy pro GREVIO podle periodického hodnocení), a pak je tam ještě bod C, který Rakousku ukládá (i když je použito slovo doporučuje) přijmout opatření k realizaci i všech dalších závěrů GREVIO obsažených v jeho hodnotící zprávě. Obzvláště zajímavý je právě tento poslední bod, v obdobných doporučeních Švédsku je ostatně obsažen ve zcela identické textaci, protože z příslušné-

³² Grevio Baseline Evaluation Report Austria. Dostupné z: <<https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>>.

³³ Grevio Baseline Evaluation Report Sweden. Dostupné z: <<https://rm.coe.int/grevio-inf-2018-15-eng-final/168091e686>>.

³⁴ Captured Queen. Dostupné z: <<http://www.nada.kth.se/~stefan/CapturedQueen.pdf>>.

³⁵ Autorem je tehdy gesční Spolkové ministerstvo zdravotnictví a žen. Dostupné z: <http://www.bmgf.gv.at/cms/home/attachments/1/7/4/CH1573/CMS1467384168858/grevio_1_staatenbericht_oesterreich_august_20161.pdf>.

ho čl. 68 bod 11. a 12. by vyplýval trochu jiný postup – intervence Výboru zástupců smluvních stran po proběhlém kole hodnocení se tam jeví jako výjimečná, v případech potřeby poukázat s větší autoritou asi na nějaké závažnější nedostatky. Už tato zde provedená sonda do zatím jen krátké praxe však ukazuje, že se jde cestou úplně jinou: Aparát Rady Evropy používá GREVIO k posvěcení svých doporučení, a GREVIO pak následně používá Výbor zástupců k tomu, aby rutinně doplnil ještě svůj dokument „Doporučení“, který ovšem v této své podobě už neobráží nějaký samostatný politický postoj Výboru, nýbrž je jen excerpce předem zpracovaných závěrů hodnocení GREVIO, a svojí závěrečnou floskulí zcela obecně adoptuje veškeré závěry ze zprávy GREVIO. Doporučení Výboru zástupců se tak z hlediska obsahu stávají naprosto bezcennými, nemají význam nějaké revize nebo jakéhokoliv jiného přínosu ve srovnání se závěry GREVIO. Fakt, že závěry GREVIO jsou adoptovány vyšším orgánem kontrolního mechanismu založeného úmluvou, pak má jediné ten význam, že dále zvyšuje politický nátlak na kontrolovaný stát.

Závěry

Praxe GREVIO je zatím krátká, tento zde provedený pohled zabírá jen malý výsek z informací, jež jsou už dnes dostupné, a ještě se vůbec nedostavila zpětná vazba, pokud jde o to, jak státy zatím hodnocené reagovaly nějakými praktickými opatřeními. Přesto opravňují soudit, že hlavním problémem je to, že úmluva nemá normativní obsah, jen proklamuje cíle. Tomáš Břicháček k věci píše pod titulkem, k němuž se jako k závěru plně hlásím – *Istanbulské úmluvě se vyhněme obloukem*. Jeho argumenty za účelem citace zredukuji na toto: „*Antidiskriminační přístup se nespokojí se zakotvením rovných práv na ústavní úrovni, ale požaduje přijetí legislativních opatření pro aktivní prosazování rovnosti v každodenním životě. Jádrem antidiskriminačního práva je neostře vymezený koncept zákazu diskriminace podle stanovených kritérií, jejichž pestrá množina se postupně rozrůstá. Dalšími charakteristickými rysy jsou různé formy zvýhodnění cílových chráněných skupin (obrácené důkazní břemeno v soudních řízeních, kvóty apod.), vytváření specializovaných dozorových orgánů, zapojení lobbistických ‚nevládních‘ organizací do prosazování této legislativy či ‚osvětové‘ kampaně. Celá úprava bývá prosycena neurčitými právními pojmy, které jsou ponechány soudnímu výkladu.*“³⁶ Autor má plnou pravdu, ale není to nic, co by Istanbulská úmluva přinášela jako *novum*. To všechno tu už je z jiných důvodů a zdrojů, a prosperuje, a ani odmítnutím Istanbulské úmluvy bychom se toho nezbavili. Přijetím Istanbulské úmluvy bychom se ale navíc podrobili kontrolnímu mechanismu, který je nevypočitatelný, pokud jde o závěry, extenduje znění úmluvy podle zcela volného uvážení – viz shora snahu o zvýšenou kriminalizaci úředních osob na základě čl. 5, jenž sám o sobě o ničem takovém nemluví, osobuje si právo mluvit do státního rozpočtu – viz shora požadavky na Rakousko, nutí státy ke zjednodušenému rozhodování o omezení svobody – viz shora nespokojenost se způsobem vykazování z bytu ve Švédsku.

Naprostou pravdu mají ti, kteří říkají, že Istanbulská úmluva nám nic nepřinese, jelikož naše právní úprava je už nyní dostatečná. Nejsme totiž nijak v situaci, že by nová úmluva nějak pomohla prosazovat hodnoty, kterých by si naše právo nebylo vědomo, nebo bylo nějak trestuhodně mezerovité.

³⁶ BŘICHÁČEK, Tomáš. *Istanbulské úmluvě se vyhněme obloukem*. Institut Václava Klause. Dostupné z: <<http://institutvk.cz/clanky/1242.html>>.

Ne úplnou pravdu mají ti, kteří v textu smlouvy vidí založeno jakési divoké experimentování s rodinným životem, výchovou dětí a vztahem obou pohlaví. Nic až takového jsem se v textu smlouvy nedočel, například slovo *gender* je v úmluvě spíše zaklínadlem nemajícím bezprostřední právní význam. Pravdou ovšem je, že zkušenost jiných států dokládá reálnost takových tendencí, a ukázaný mechanismus – tzv. kontrolní – má možnost, a podle svých dosavadních výstupů i snahu prosazovat požadavky, které jsou při četbě textu úmluvy naprosto nečekané.

Co v textu úmluvy skutečně je, to je zdůrazňování role tzv. nevládních organizací, a snaha o zvýšení jejich pozice a vlivu je naprosto zřejmá v citovaných výstupech kontrolního mechanismu. To jsou ale struktury nepodléhající žádné politické nebo jiné standardní kontrole, a jejich slovo, když by bylo respektováno jinak kompetentními orgány státu, by potom vymklo kontrole anebo spíše kontroly zbavilo i samotné státní orgány. Důsledkem je eroze právem regulovaných vztahů pravomoci a odpovědnosti, a to už je tendence skutečně se dotýkající bezpečnosti státu.

Nesporné je, že ratifikační úmluvy bychom se podřídili kontrolnímu mechanismu, který by naše orgány zaměstnával psaním a vyhodnocováním zpráv, podáváním požadovaných *ad hoc* informací a podobně. Rozsah této agendy lze jen tušit podle materiálů týkajících se zemí, které už podle Istanbulské úmluvy takto hodnoceny byly nebo aktuálně jsou. Faktický přínos těchto materiálů pro hodnocenou zemi je nulový, jen se musí dále zaměstnávat tím, aby vytvořila nějaké akce, které budou směřovat k tvrzením v příštím kole hodnocení. Už na několika málo příkladech jsme viděli, že požadavky kontrolního mechanismu jsou na jedné straně krajně mlhavé, na druhé straně se ale současně dotýkají velmi citlivých věcí od individuální svobody až po státní rozpočet.

Případné přijetí Istanbulské úmluvy by tedy jen omezilo naše suverénní rozhodování ve věcech, jež jsou předmětem úmluvy, přinášelo by náklady veřejných rozpočtů, o jejichž účelnosti a přiměřenosti bychom mohli rozhodovat jen omezeně, a za to všechno by nepřineslo vůbec žádné klady.

The Istanbul Convention on Combating Violence Against Women – is it Going to be Ratified by the Czech Republic?

Jan Bárta

Abstract: Substantive regulations of the said Council of Europe Convention are critically examined, and compared to the earlier UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979. History of the adoption of the text appears to be a factor for the contents. Discussions in the Czech Republic so far have been centred around the question whether the Istanbul Convention does or does not imply changes in applicable national law. This author, however, sees as a main problem not the substantive rules of the Convention, but rather its Monitoring mechanism, notably the GREVIO. Future evaluations and requirements by the Monitoring mechanism are not predictable which is due to the poorness of substantive regulations; the author's conclusion is, the Istanbul Convention should never be ratified.

Key words: Council of Europe Convention on Combating Violence Against Women and Domestic Violence, Istanbul Convention (2011), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW (1979), history of adoption of Istanbul Convention, Monitoring mechanism, GREVIO