

POLITICKÉ VEDY / POLITICAL SCIENCES

Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy, bezpečnostné štúdiá / Journal for Political Sciences, Modern History, International Relations, security studies

URL of the journal / URL časopisu: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk>

Author(s) / Autor(i): Lucie Hanzlíčková - Irena Melounová - Štěpánka Zemanová
Article / Článok: Česká republika v radě OSN pro lidská práva 2011 – 2014
Publisher / Vydavateľ: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov – UMB Banská Bystrica / Faculty of Political Sciences and International Relations – UMB Banská Bystrica
DOI: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2019.22.1.247-265>

Recommended form for quotation of the article / Odporúčaná forma citácie článku:

HANZLÍČKOVÁ, L. – MELOUNOVÁ, I. – ZEMANOVÁ, Š. 2019. Česká republika v radě OSN pro lidská práva 2011 – 2014. In *Politické vedy*. [online]. Vol. 22, No. 1, 2019. ISSN 1335 – 2741, pp. 247-265. Available at: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2019.22.1.247-265>

By submitting their contribution the author(s) agreed with the publication of the article on the online page of the journal. The publisher was given the author's / authors' permission to publish and distribute the contribution both in printed and online form. Regarding the interest to publish the article or its part in online or printed form, please contact the editorial board of the journal: politicke.vedy@umb.sk.

Poskytnutím svojho príspevku autor(i) súhlasil(i) so zverejnením článku na internetovej stránke časopisu *Politické vedy*. Vydavateľ získal súhlas autora / autorov s publikovaním a distribúciou príspevku v tlačenej i online verzii. V prípade záujmu publikovať článok alebo jeho časť v online i tlačenej podobe, kontaktujte redakčnú radu časopisu: politicke.vedy@umb.sk.

ČESKÁ REPUBLIKA V RADĚ OSN PRO LIDSKÁ PRÁVA 2011–2014

THE CZECH REPUBLIC IN THE UN HUMAN RIGHTS COUNCIL 2011–2014

Lucie Hanzlíčková – Irena Melounová – Štěpánka Zemanová*

ABSTRACT

Since its very origins, the importance and desired impacts of international organizations are among the prominent issues of the International Relations discipline. Although much has been written on their contribution to governance in various fields of international politics, including human rights, the individual participation, motives and efforts of states and their transformative effects still remain understudied. Inter alia, this is also true for the elected mandates of states in the United Nations Human Rights Council (UNHRC), which not only affect the international community but also the states themselves. To fill in the gap, the article first attempts to combine the existing tools used for the analysis of the impacts of a state's engagement within this body on its external and domestic policies into a more comprehensive analytical framework. In the empirical sections, the activities of the Czech Republic during its UNHRC mandate in the period of 2011–2014 are examined. The analysis draws primarily on the data from the Reports of the UNHRC on its regular and special sessions during that period. In addition, a comparison is also employed of the key foreign policy documents with the voluntary pledges and commitments adopted as an

* Ing. Lucie Hanzlíčková je absolventkou Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze. V současnosti působí na Velvyslanectví České republiky v Kyjevě, Jaroslaviv Val 34A, 010 34 Kyjev, Ukrajina, e-mail: hanzlickova.lucie@gmail.com.

Mgr. Ing. Irena Melounová působí jako interní doktorandka Střediska mezinárodních studií Jana Masaryka, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze, nám. Winstona Churchilla 1938/4, 130 00 Praha, Česká republika, e-mail: xmeli03@vse.cz.

doc. Mgr. Ing. Štěpánka Zemanová, Ph.D. působí jako vedoucí Střediska mezinárodních studií Jana Masaryka, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze, nám. Winstona Churchilla 1938/4, 130 00 Praha, Česká republika, e-mail: zemanova@vse.cz.

DOI: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2019.22.1.247-265>

Stat' vznikla s institucionální podporou Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze.

integral part of the candidacy to the UNHRC. The article concludes that the Czech Republic used the mandate primarily for the fulfilment of its foreign policy goals. Opportunities for changes in the national legislation, as well as for the extension of Czech human rights foreign policy with some aspects of economic and social rights, were missed.

Key words: Czech Republic, UN Human Rights Council, foreign policy, human rights protection, elected mandates in international bodies

Úvod

Problematika významu institucí a jejich vlivu na světovou politiku i na jednotlivé státy patří již delší dobu mezi klíčové otázky studia mezinárodních vztahů (srov. např. Keohane 1984, Krasner 1991). Efekty vlastního zapojování států do mezinárodních institucí jsou ovšem zkoumány výrazně méně. Existující analýzy se soustředí na vybraný okruh případů s markantními politickými či ekonomickými konsekvencemi, a to zejména v momentech přístupu, resp. výstupu.¹ Stranou pozornosti zůstávají jemnější modality každodenní aktivity států v mezinárodních institucích včetně cíleného (dobrovolného) zapojování do jejich volených orgánů.

Výjimkou v tomto ohledu není ani ústřední orgán ochrany lidských práv na globální úrovni – Rada OSN pro lidská práva (UN Human Rights Council – UNHRC). Existuje pouze několik prací věnovaných větším hráčům (Smith, 2010, 2011; Lerum et al. 2012) a nastupujícím velmocím (Jordaan, 2014, 2015). Dále jsou diskutovány dílčí aspekty činnosti středně velkých či menších zemí v rámci výkonu mandátu (Muhunthan et al. 2018; Sharma et al. 2017; Cochrane – McNeilly 2013; Abebe 2009). Systematičtější studie působení států v UNHRC dosud chybějí. Stejně tak není vyvinut ani ucelený rámec pro jejich zpracování.

Přitom v podmínkách České i Slovenské republiky jde o problematiku vysoce aktuální. ČR má za sebou již dva mandáty, a to v období 2006–2007 a 2011–2014, a v loňském roce znovu úspěšně kandidovala na období 2019–2021. SR v UNHRC působila v letech 2008–2011 a v říjnu 2017 získala po přesvědčivém hlasování Valného shromáždění OSN mandát pro období 2018–2020.

Následující text si klade za cíl propojit dosud roztržštěné nástroje pro analýzu působení států v UNHRC do ucelenějšího rámce. Jejich prostřednictvím pak v případové studii mandátu ČR v letech 2011–2014

¹ Aktuálně viz např. Brexit.

zkoumá, jak bylo zapojení do UNHRC využito k prosazování a případné akomodaci cílů české zahraniční politiky. Za uvedeným účelem nejprve přibližuje dosavadní stav poznání a identifikuje klíčové proměnné, jejichž prostřednictvím lze působení státu v UNHRC zachytit. S jejich využitím posléze sleduje kompatibilitu mandátu v letech 2011–2014 s cíli české zahraniční politiky a rozsah jeho využití k vnitrostátním legislativním změnám i k případné úpravě zahraničněpolitického kurzu v oblasti lidských práv. Následně se věnuje aktivitě ČR při přípravě a schvalování rezolucí, problematice neustrannosti či hlasování v bloku EU a projevům k jednotlivým bodům agendy UNHRC.

1 Teoreticko-metodologická východiska zkoumání aktivity státu v UNHRC

Analýza působení státu v UNHRC vychází ze širšího studia zahraniční politiky v oblasti lidských práv a navazuje na jeho hlavní tendence:

- 1) charakterizovat tuto politiku s využitím obecnějších kritérií;
- 2) hodnotit její přínosy či výsledky (Bílková, 2014).

Zároveň reflektuje komplexnější debaty o zapojení konkrétních států do mezinárodních režimů, případně do mezinárodních institucí a mezinárodních norem jako jejich nedílných součástí (srov. Kořan et al. 2015, Simmons 2009). Právě v nich krystalizují dva základní úhly pohledu:

- a) perspektiva mezinárodního společenství, resp. aktérů, kteří budou činností státu ovlivňováni, ale současně získávají i prostor, aby na něj působili;
- b) perspektiva státu, který zapojení do orgánu mezinárodní organizace využívá jako nástroj své zahraniční politiky a jemuž slouží k udržení *statutu quo* či jako katalyzátor změn.

Z perspektivy státu a jeho zahraniční politiky lze dále rozlišovat potřeby vnitřní a vnější. Z hlediska vnitřního může být mandát využit k prosazování změn s odkazem na nároky vyplývající ze zapojení do UNHRC (Simmons 2009). V rámci kandidatury stát přijímá Dobrovolné přísliby a závazky ke zlepšení svého přístupu k mezinárodnímu standardu ochrany lidských práv a jeho implementaci v domácím prostředí. Vzniká tak prostor pro zlepšení vnitrostátní situace a snazší ospravedlnění prosazovaných opatření odkazem na autoritu UNHRC jako vnějšího mezinárodního aktéra. Rozsah tohoto efektu ukazuje komparace Dobrovolných příslibů a závazků s legislativními (a případně i praktickými) změnami, které byly v průběhu mandátu uvnitř státu realizovány.

Vnější efekty zahrnují prosazování národního zájmu, resp. od něj odvozených cílů zahraniční politiky, ovlivnění diskurzu, formování identit a preferencí ostatních, jakož i legitimizaci působení v mezinárodním prostředí a ovlivňování mínění, které si o nich utvářejí jiné země (Kořan et al. 2015). Z hlediska naplňování cílů zahraniční politiky však působení konkrétního státu není izolovatelné od dopadů činnosti dalších členů UNHCR. Proto se v existující literatuře obvykle neoperacionalizují jako změna vyvolaná aktivitou daného státu, ale jako intenzita jeho angažovanosti v průběhu výkonu mandátu. Jako ukazatele pak slouží počty sponzorů rezolucí, účastí v diskusích a vysvětlujících komentářů k postojům při jednotlivých hlasováních a dále počet nových iniciativ, s nimiž sledovaný stát v průběhu svého mandátu přišel (Merke, Pauselli 2013; Smith, 2010). Zmíněné ukazatele se doplňují indikátory vycházejícími z kritiky dřívější Komise OSN pro lidská práva kvůli politizaci agendy, selektivnímu přístupu k existujícím lidskoprávním problémům a členství států hrubě porušujících lidská práva (srov. Freedman, 2013; Rudolf, 2008). Jde zejména o tendenci hlasování v rámci širší regionální, náboženské či geopolitické skupiny (Rathgeber, 2014) a zaměření na vybrané problémy při nečinnosti v dalších.

Metodou pro zjištění intenzity angažovanosti státu a její kompatibility se zahraniční politikou je analýza záznamů z jednotlivých zasedání UNHRC v průběhu výkonu mandátu. Tato metoda byla – vedle komparace klíčových zahraničně politických dokumentů ČR a Dobrovolných příslibů a závazků, přijatých v rámci kandidatury do UNHRC – využita i v následujícím textu. Analýza vychází ze zpráv z řádných i mimořádných zasedání UNHCR, která proběhla v období mandátu ČR a ze samostatně publikovaných rezolucí přijatých v rámci těchto zasedání. Pro každou rezoluci byly sledovány následující charakteristiky: zapojení/nezapojení ČR do přípravy, způsob přijetí rezoluce, výsledek případného hlasování, postoj ČR v hlasování. Dále byla sesbírána data o projevech zástupců ČR na zasedáních a jednotlivé body agendy UNHCR, k nimž se vztahovaly. Data byla zpracována s využitím programu MS Excel.

2 Mandát v UNHCR z hlediska priorit české zahraniční politiky

Hodnocení naplňování cílů české zahraniční politiky v průběhu mandátu ČR v UNHRC v letech 2011–2014 (resp. na 18.–27. řádném zasedání UNHRC) je

komplikované s ohledem na skutečnost, že se v období výkonu mandátu v ČR vystřídaly tři vlády s odlišným postojem k lidskoprávní problematice: **Nečasova** (18.–23. zasedání UNHRC), **Rusnokova** (24. zasedání) a **Sobotkova** (25.–27. zasedání). Odlišnosti jejich přístupu přitom souvisely s ideologickou náplní stran vládní koalice i s předpokládanou délkou funkčního období.

Nejméně ambiciózní byla v otázkách lidských práv přechodná **Rusnokova** úřednická vláda. V rámci svého programového prohlášení lidská práva zmiňovala pouze ve výčtu globálních otázek, na kterých je třeba pracovat v co nejširší spolupráci (Vláda ČR, 2013). Tomu působení v UNHRC již ze své podstaty odpovídalo.

Nečasova vláda ve svých programových dokumentech (Vláda ČR, 2010; MZV ČR, 2011) vyzdvihovala téměř výlučně témata z oblasti občanských a politických práv. Šlo zejména o podporu občanské společnosti a obránců lidských práv, svobodu projevu a médií a budování právního státu a demokratických institucí, tedy otázky, v nichž ČR již dříve v mezinárodním prostředí získala určitý kredit. Zároveň lidskoprávní tematiku dávala do úzké souvislosti s demokracií a demokratizačními procesy, resp. s transformační politikou. Hospodářská a sociální práva naopak spojovala především s uskutečňováním rozvojové spolupráce.

Kandidatura ČR do UNHRC pro období 2011–2014 se nesla jednoznačně v duchu uvedených priorit. Ve svých Dobrovolných příslibech a závazcích ČR (UNGA, 2011b; dále jen Dobrovolné přísliby) na mezinárodní úrovni obecně avizovala podporu mezinárodním orgánům a procedurám sloužícím k ochraně lidských práv, z tematických oblastí se pak zaměřovala na prevenci mučení, práva žen a dětí a budování míru. Do jisté míry však Dobrovolné přísliby nasvědčovaly i tomu, že by mandát mohl být využit i pro určitou modifikaci dosavadního kurzu a zlepšení přístupu k mezinárodnímu standardu ochrany lidských práv a jeho vnitrostátní implementaci.

Nad rámec priorit vymezených pro zahraniční politiku **Nečasovou** vládou bylo do Dobrovolných příslibů zařazeno i téma spojované s ekonomickými a sociálními právy – společenská odpovědnost firem (Corporate Social Responsibility – CSR; UNGA, 2011b). Mělo patrně zmírnit velký důraz na občanská a politická práva, resp. podporu transformačních procesů a tím pomoci získat hlasy rozvojových zemí (srov. Bílková, 2011). Zároveň se sem promítla i snaha šířit povědomí o CSR v domácím prostředí a aktuálnost tohoto tématu v EU. Na národní úrovni Dobrovolné přísliby avizovaly přijetí některých mezinárodních závazků a implementaci legislativy, programů a dalších opatření

pro řešení vybraných vnitrostátních problémů, např. postavení osob se zdravotním postižením, integrace Romů nebo dětí v ústavní péči.

Už programové Priority ČR pro dobu členství, které zveřejnilo MZV ČR v září 2011 ale naznačovaly, že ve skutečnosti budou sledována primárně dosavadní témata české zahraniční politiky spadající do oblasti práv občanských a politických (Bílková, 2013). Rovněž geografické priority směřovaly do okruhu zemí, kde se již česká zahraniční politika v lidskoprávních otázkách angažovala. CSR oproti Dobrovolným příslibům zmíněna nebyla, stejně tak chyběla i práva žen a dětí. V tomto kontextu lze konstatovat, že Dobrovolné přísliby hrály pro **Nečasovu** vládu spíše krátkodobou propagační úlohu než koncepční roli.

Sobotkův kabinet, na rozdíl od **Nečasovy** vlády, ve svém programovém prohlášení deklaroval, že „*vychází z předpokladu, že lidská práva zahrnují jak práva občanská a politická, tak práva hospodářská, sociální a environmentální.*“ (Vláda ČR, 2014, s. 17). V praxi potom postupně prosazoval odklon od chápání lidských práv převážně v konturách transformační politiky a jejich širší propojování s multilateralismem. V aktivitách ČR na posledních zasedáních v rámci funkčního období k zásadní změně akcentů nedošlo. Výkon mandátu tak z hlediska obsahového zůstal vychýlený ve prospěch občanských a politických práv, ačkoli je mezi členskými státy EU běžné, že v rámci působení v UNHRC – v souladu s principem nedělitelnosti lidských práv – profilují svou agendu do obou oblastí.

Jen v omezeném rozsahu byly Dobrovolné přísliby využity vládami k prosazení či urychlení vnitrostátní ratifikace dosud neratifikovaných mezinárodních lidskoprávních instrumentů. Jak je zřejmé z tabulky 1, příslib přijmout některé lidskoprávní dokumenty, případně přehodnotit postoj k dalším, vedl v průběhu mandátu pouze k ratifikaci Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie a k podpisu Úmluvy Rady Evropy o ochraně dětí proti sexuálnímu vykořisťování a pohlavnímu zneužívání (s ratifikací v roce 2016). Další dva dokumenty zmiňované v Dobrovolných příslibech ČR byly podepsány až v roce 2016 a ratifikovány v roce 2017. Žádný posun dosud nenastal v případě Opčního protokolu k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením, který ČR podepsala už v roce 2007.

Tabuľka č. 1: Podpisy a ratifikácie dokumentů výslovně zmiňovaných v Dobrovolných přísľibech v průběhu mandátu 2011–2014

| Úmluva | Podpis | Ratifikace |
|---|--|--|
| Opční protokol k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením (2006) | před mandátem (30. 3. 2007) | dosud ne |
| Mezinárodní úmluva o ochraně všech osob před nuceným zmizením | po mandátu (19. 7. 2016) | po mandátu (8. 2. 2018) |
| <i>Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie (2000)</i> | před mandátem 26. 1. 2005 | <i>v rámci mandátu 26. 8. 2013</i> |
| Úmluva Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi (2006) | po mandátu (2. 5. 2016) | po mandátu (29. 3. 2017) |
| <i>Úmluva Rady Evropy o ochraně dětí proti sexuálnímu vykořisťování a pohlavnímu zneužívání (2007)</i> | <i>v rámci mandátu (17. 7. 2014)</i> | po mandátu (2. 5. 2016) |

Zdroj: Autorky dle UN Treaty Series 2018

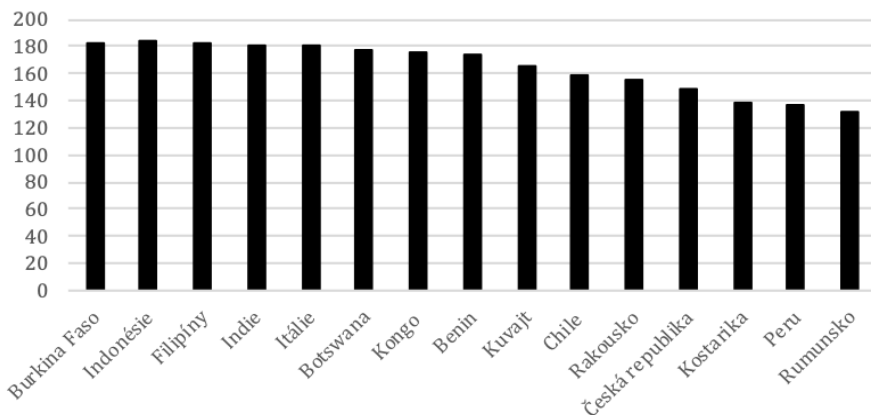
Souhrnně lze tedy konstatovat, že z hlediska priorit zahraniční politiky nabízel mandát v UNHRC ČR širší prostor, než byl reálně využit. Hlavním efektem tak z národní perspektivy bylo především zviditelnění. To s sebou samozřejmě nesla již sama kandidatura, při níž docházelo k různým evaluacím kandidujících států i doporučením pro jejich agendu. Pro ČR bylo příznivé hodnocení UN Watch (2011) opřené o data z hlasování ve třetím výboru Valného shromáždění OSN a o index Freedom in the World nevládní organizace Freedom House. Svě rivaly, Gruzii a Rumunsko, ČR předstihla téměř ve všech ukazatelích a celkově byla shledána kvalifikovanou pro hájení lidských práv na mezinárodní úrovni.

Kritičtěji než evaluace UN Watch ovšem vyznělo hodnocení Amnesty International (AI) obsažené v otevřeném dopise adresovaném ministru zahraničních věcí ČR. Zde AI narážela na skutečnost, že ČR váhá s podpisem či ratifikací i jiných mezinárodních lidskoprávních instrumentů než těch, které uvedla v Dobrovolných přísľibech. Dále připomněla nutnost implementovat některá doporučení, která ČR dostala v rámci různých orgánů a kontrolních mechanismů OSN a poukázala na nutnost řešení segregace Romů a vytvoření systému inkluzivního vzdělávání (Crawshaw 2011).

O vnímání uchazečů jednotlivými státy pak svědčí hlasování v tajných volbách v květnu 2011. Jak je patrné z grafu 1, ČR při něm získala 148 hlasů, a tak i největší podporu v rámci kandidátů východoevropské skupiny. Zároveň je

zřejmý nárůst podpory ČR oproti roku 2006, kdy byla členem UNHRC zvolena poprvé, a to počtem 105 hlasů.

Graf č 1: Počet hlasů pro státy zvolené do UNHRC na období 2011–2014



Zdroj: Autorky dle Single Secret Ballot, General Assembly Elects 15 Member States to Serve Three-year Terms on Human Rights Council. United Nations [online]. 20. 5. 2011

Na druhou stranu, pokud se podíváme na výsledky kandidátů v ostatních skupinách, počet 148 hlasů patří mezi nižší. Podobná situace panovala pouze ve skupině států Latinské Ameriky a Karibiku. Relativně nižší počet hlasů v porovnání s členy ostatních skupin však vyplývá z nasazení více vážných kandidátů, než je počet míst. Obdobné vysvětlení může mít i nárůst počtu hlasů pro ČR v roce 2011 oproti roku 2006. O 6 volných míst se ve východoevropské skupině tehdy ucházelo 13 zemí.

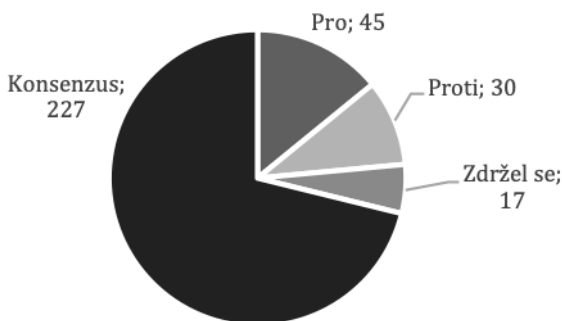
Pro zhodnocení dopadů členství na image ČR v zahraničí je dále třeba doplnit, že ČR patří k relativně úzkému okruhu států, které v průběhu prvního desetiletí existence UNHRC realizovaly dva mandáty.² Z ostatních členských zemí EU jde ještě o Francii, Velkou Británii, Itálii, Německo, Nizozemsko, Rumunsko a Slovinsko. Pokud by se ČR byla ucházela o mandát znovu od roku 2017, o čemž se v rámci jejího druhého funkčního období v UNHRC uvažovalo, ocitla by se co do angažovanosti na špici. Ziskáním křesla v roce 2019 se z hlediska celkové délky své angažovanosti a počtu zvolení zařadila znovu na přední místa.

² Vzhledem k zavádění mechanismu obměny členů po třetinách bylo nutné pro některé státy první funkční období v UNHRC zkrátit, v případě ČR tak bylo první členství pouze roční.

3 Angažovanost ČR při přípravě a přijímání rezolucí

Jako orgán, který má v rámci OSN hrát klíčovou roli při vytváření a prosazování mezinárodního standardu ochrany lidských práv a základních svobod, musí UNHRC realizovat velmi rozsáhlou agendu. Věnuje se lidskoprávním normám ve všech stádiích jejich existence – od formulace prvotních myšlenek na prosazení nových pravidel, přes jejich přípravu a schvalování až po řešení nejzávažnějších forem jejich porušení. V rámci běžné agendy UNHRC jsou obvyklým výsledkem činnosti rezoluce a rozhodnutí a významnou část výkonu mandátu tak tvoří činnost spojená s jejich přípravou a prosazováním.

Graf č. 2: Hlasování ČR na 18.–27. řádném zasedání UNHRC



Zdroj: Autorky na základě závěrečných zpráv z 18.–27. zasedání UNHRC

Při přijímání rezolucí je v praxi UNHRC patrná výrazná tendence ke konsenzu. V případě mandátu ČR v UNHRC v letech 2011–2014, čítá korpus přijatých rezolucí v rámci pravidelných zasedání³ 319 položek. K přijetí konsenzem došlo ve 227 případech (tj. 71 %). Hlasování proběhlo u 92 rezolucí. Šlo o rezoluce zaměřené zejména na vybrané otázky geografického charakteru⁴, na prosazování lidských práv tzv. třetí generace⁵ a některé nové

³ Konkrétně se jednalo o 18.–27. zasedání.

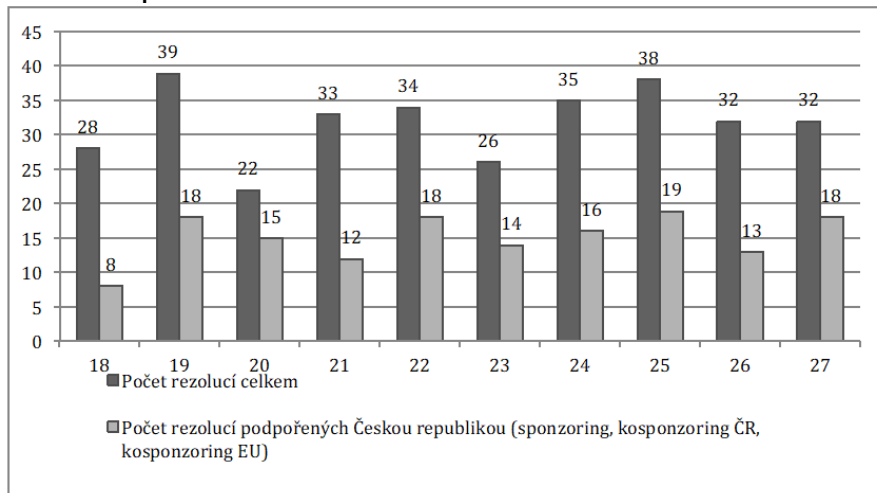
⁴ Tj. problémy porušování lidských práv v konkrétních státech – zejména Sýrii, Izraeli a Palestině, ale i Bělorusku nebo Íránu.

⁵ Právo na rozvoj nebo právo na demokratický a spravedlivý mezinárodní řád.

agendy⁶. Jak ukazuje graf 2, u 45 z těchto 92 rezolucí ČR hlasovala kladně, v 17 případech se zdržela a 30 odmítla. Souhrnně tedy v téměř 85 % rezolucí svým postojem (tj. připojením ke konsenzu či hlasováním) podpořila dílčí posuny lidskoprávního standardu a jen v necelých 10 % se výslovně postavila proti nim.

V roli spolupředkladatele (kosponzora) ČR v průběhu svého mandátu podpořila 107 rezolucí (tj. více jak 1/3) a k dalším jedenácti se přiklonila nepřímo, když jako kosponzor vystupovala EU. Jak je zřejmé z grafu 3, podpora rezolucím tak byla rovnoměrně rozložena po celý výkon mandátu. Zjevná periodicitu postojů ČR (obdobný trend vždy po 3 schůzích) je dána zejména způsobem organizace programu UNHRC, kdy se jednotlivé otázky projednávají opakovaně, a to zpravidla na stejném (březnovém, červnovém nebo zářijovém) zasedání.

Graf č. 3: Podpora ČR rezolucím na 18.–27. řádném zasedání UNHRC



Zdroj: Autorky (na základě příslušných závěrečných zpráv z 18.–27. zasedání UNHRC)

Vedle řádných zasedání se ČR v rámci svého mandátu zúčastnila též mimořádných zasedání k Sýrii, Středoafričké republice, okupovaným palestinským územím včetně Východního Jeruzaléma a tzv. Islámskému státu.

⁶ Postavení žoldnéřů v ozbrojených konfliktech, činnost soukromých vojenských a bezpečnostních společností.

Ve všech případech kromě 21. mimořádného zasedání⁷ ČR patřila mezi svolavatele těchto mimořádných zasedání (UNHRC, 2011, 2012a, 2012b, 2014a, 2014d, 2014g), vystoupila s projevem a spolupředkládala všechny rezoluce, které z nich vzešly (tamtéž). Pouze na 21. mimořádném zasedání nevystoupila a hlasování o rezoluci se zdržela.

4 Předkládání rezolucí

Na rozdíl od častých spoluúčastí ovlivnila limitovaná kapacitní základna angažovanost ČR v časově náročné roli hlavního předkladatele (sponzora) rezolucí. V rámci všech deseti řádných zasedání předkládala 5 rezolucí, a to spíše v pozdějších částech mandátu. Patrně nejvýznamnější českou aktivitou v UNHRC přitom bylo předložení rezoluce k rovní účasti na politickém a veřejném životě během 24. zasedání v září 2013. ČR se k rezoluci podařilo získat přes 70 kosponzorů (UNHRC 2013a, graf 5).

Text rezoluce vyzýval státy, aby umožnily všem obyvatelům participovat na politických a veřejných záležitostech své země a odstranily všechny zákonné či faktické překážky, jež brání některým společenským skupinám (zejména ženám a různým menšinám) účastnit se rozhodování o věcech veřejných. Rezoluce dále zdůrazňovala nutnost rovného přístupu k médiím, komunikačním technologiím a k právním mechanismům pro ty, jejichž práva na rovnou politickou participaci byla porušena. Po Úřadu vysoké komisařky pro lidská práva⁸ rezoluce požadovala vypracování studie ohledně faktorů, které brání rovné účasti, a žádala její předložení na 27. zasedání (UNHRC 2013d). Zpráva byla na 27. zasedání představena pod názvem Faktory, které brání rovné účasti a kroky k překonání těchto výzev (UNHRC 2014f).

Jak je obvyklé u tematických rezolucí, byla i rezoluce k rovní účasti předkládána opakovaně, a to na dalších zářijových zasedáních UNHRC jako rezoluce 27/24, 30/9, 33/22 a 39/11. Ve všech případech byla přijata konsenzem, někdy po dílčích hlasováních k pozměňovacím návrhům.⁹

⁷ Šlo o zasedání k lidskoprávní situaci na okupovaných palestinských územích včetně Východního Jeruzaléma.

⁸ Ve sledovaném období vykonávala funkci Navanathem Pillay.

⁹ Např. na 33. zasedání šlo o pozměňovací návrhy Ruska, Kubu a Venezuely, jimiž se tyto země snažily zablokovat požadavek, aby Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva vypracoval vodítko pro implementaci práva na rovnou účast ve veřejném životě (MZV ČR 2016).

5 Neustrannost vs. hlasování v blocích

Pokud jde o neustrannost, resp. hlasování v blocích, nachází se ČR v ambivalentní pozici. Obecně je hlasování v rámci určité politické či neformální skupiny už od dob Komise pro lidská práva považováno za problematické, neboť omezuje věcnost rozhodování a je projevem nežádoucí politizace lidskoprávní agendy (srov. Hug – Lukács, 2014). Z perspektivy EU je hlasování v bloku naopak preferováno, jelikož reflektuje snahu o co nejtěsnější koordinaci v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Přestože v otázkách řešených na půdě UNHRC mezi členskými zeměmi EU nedochází vždy k absolutní shodě, snaha nenarušit společný postup bývá silným důvodem pro podřízení se majoritnímu postoji. Proto se ČR v rámci mandátu v UNHRC nikdy nedistancovala od konsenzu samostatně. Pokud při přijímání rezolucí vyvíjela tlak na hlasování, činila tak vesměs po dohodě s partnery z EU, a někdy též shodně se Spojenými státy americkými.

Častěji než při hlasováních o rezolucích, se ČR od EU odchylovala v případě kosponzoringu a to vzhledem ke své neochotě podporovat některá témata zejména z oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních. Šlo např. o konsenzuální rezoluce týkající se práva na dostatečnou výživu, přiměřené obydlí, realizace hospodářských, sociálních a kulturních práv ve všech zemích či přístupu ke vzdělání. Na druhou stranu v tomto období byla naprostá většina takto tematicky zaměřených rezolucí přijata konsenzem. Nelze tedy ukázat na jasný postoj ČR proti těmto právům, o kterém by svědčilo hlasování proti nim (či zdržení se hlasování).

Specifickou otázkou z hlediska postoje ČR a postupu ve shodě s ostatními státy EU představovala problematika Izraele. Okupace arabských území byla UNHRC řešena v rámci samostatného, sedmého bodu agendy.¹⁰ ČR se za dobu svého členství k tomuto bodu nevyjádřila, což do určité míry reflektovalo české vazby na Izrael, a tudíž i přesvědčení, že samostatný bod agendy k této problematice není správný.

Vzhledem k účasti Spojených států amerických na UNHRC se o všech rezolucích týkajících se okupovaných území hlasovalo. V letech 2011–2014 se hlasování týkalo pěti rezolucí v rámci 19. zasedání, šesti rezolucí v rámci 22. zasedání a pěti rezolucí v rámci 25. zasedání. ČR hlasovala desetkrát pro a šestkrát se zdržela. Tento postoj ve velké většině případů korespondoval

¹⁰ Agenda UNHRC je rozdělena celkem do 10 bodů – viz UNHRC 2007.

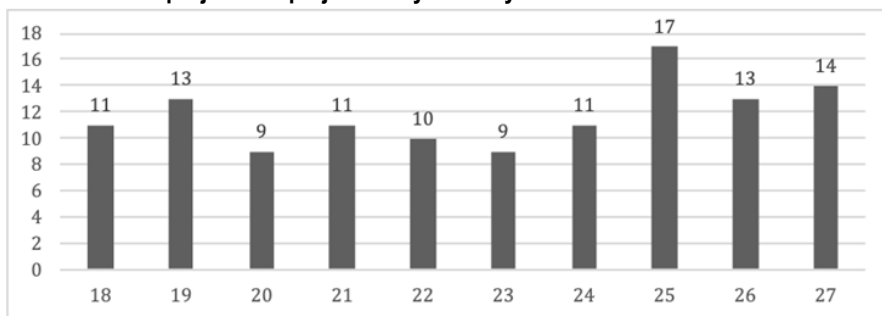
s postojem ďalších štátů EU s výjimkou rezoluce 19/17 Izraelské osady na okupovaných palestinských územích včetně Východního Jeruzaléma a okupovaných syrských Golan a 22/25 Návazná akce ke zprávě nezávislé mezinárodní vyšetřovací mise OSN ke konfliktu v Gaze. V prvním případě se EU neshodla na společném postupu (srov. UNHRC, 2013c). V druhém případě pak ČR už šla přímo proti všem státům EU, protože se jako jediná z nich zdržela (UNHRC, 2013f).

6 Projevy zástupců ČR v UNHRC

Vedle postojů k rezolucím aktivitu ČR v UNHRC dokresluje i počet a obsah projevů přednesených jejími zástupci. Na řádných zasedáních Rady šlo samostatně o 119 projevů, průměrně tedy téměř 12 projevů během jednoho zasedání (graf 4). ČR se dále přihlásila k několika společným stanoviskům předneseným jinými státy a samozřejmě se přidala k projevům předneseným jménem EU.

V průběhu svého mandátu v UNHRC se ČR vyjádřila alespoň jednou ke všem tematickým okruhům agendy s výjimkou bodu situace v Palestině a dalších arabských okupovaných územích (bod 7) a rasové diskriminace, xenofobie a souvisejících forem intolerance (bod 9).

Graf č. 4: Počet projevů ČR při jednotlivých řádných zasedáních UNHRC



Zdroj: Autorky na základě závěrečných zpráv z 18.–27. zasedání UNHRC

Nejvíce projevů přednesla ČR k situaci v jednotlivých zemích. Dále byla aktivní v projevech, které se věnovaly podpoře a ochraně všech lidských práv (občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních, včetně práva na rozvoj). ČR vystupovala jak v obecné debatě k těmto tématům, tak

v interaktivních dialozích a rozhovorech se zvláštními zpravodaji a nezávislími experty.

Tematické proslovy odpovídaly aktuální agendě, nejintenzivněji byla diskutována situace v Sýrii, dále pak v KLDŘ, Bělorusku, Libyi, Barmě, Íránu, Súdánu a Eritrei, přičemž přinejmenším Bělorusko, Barma a KLDŘ jsou mezi prioritami české lidskoprávní politiky přítomny delší dobu. V obecných proslovech figurovaly kromě akutně problematických oblastí (například v souvislosti s arabským jarem či konflikty v Sýrii, Středoafričké republice a Mali) stálíce české kritiky – KLDŘ, Írán, Bělorusko, Čína, Rusko a Barma.

I přes probíhající vnitrostátní debatu ohledně střetu lidskoprávní angažovanosti a ekonomických zájmů byla ve všech projevech přítomna kritika Číny. Tradičně zaznívaly s různým důrazem a frekvencí opakovaní požadavky na podporu občanské společnosti, ochranu menšin či apel na propuštění politických vězňů.

Dále byla ČR aktivní v debatách k obecným otázkám lidských práv (bod 3). V této oblasti se témata na jednotlivých zasedáních pravidelně střídají. ČR v souladu s dlouhodobým zaměřením v této oblasti vystoupila k problematice mučení, ochránců lidských práv, svobodě projevu, svobodě shromažďování, nezávislosti soudců či spravedlnosti. Vyjadřovala například i v rámci debaty o právech žen, sledovala však opět svou prioritu – ochránkyně lidských práv. Vystoupení ke svobodě náboženského vyznání a přesvědčení směřovala k otázce vztahu svobody projevu a svobody vyznání.

Závěr

I přes partikulární charakter dosud používaných nástrojů je při jejich propojení možné získat ucelenější obraz o činnosti státu v UNHRC i o některých jeho efektech. V případě ČR je zřejmé, že mandát v UNHRC byl po celé funkční období využíván primárně k naplňování zahraničněpolitických priorit, resp. k pokračování poměrně úzce definované lidskoprávní politiky zacílené na vybrané aspekty politických a občanských práv. Tyto priority určovaly směr rozhodujících aktivit v rámci výkonu mandátu, zejména předkládání a spolupředkládání rezolucí a projevů k jednotlivým bodům agendy UNHRC.

Nevyužit naopak zůstal prostor pro doplnění stávající lidskoprávní agendy ČR jednou až dvěma profilovými otázkami z oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních, přestože tato možnost byla naznačována v Dobrovolných příslibech. Takové vyvážení po celou dobu trvání mandátu by

přítom odpovídalo jak principu nedělitelnosti lidských práv, tak i obvyklé praxi většiny vyspělých evropských demokratických zemí.

Dostatečnou odezvu neměl výkon mandátu ani ve vnitřní politice ČR, i když se (opět např. v souvislosti s Dobrovolnými přísliby) nabízela příležitost pro ratifikace dosud nepřijatých lidskoprávních instrumentů i pro praktické řešení některých citlivých otázek. Právě témata, kterým se ČR nevěnuje (či vyhýbá) navenek, zůstávají často problematická i uvnitř státu. Nejmarkantnějším příkladem je patrně rasismus a diskriminace menšin, kdy lze připomenout, že se ČR za celou dobu svého působení nikdy nevyjádřila k příslušnému bodu agendy UNHRC.

Uvedené souvislosti mezi zahraniční a vnitřní politikou při výkonu mandátu v UNHRC by se mohly stát zajímavým tématem pro další výzkum, a to nejen v českém a slovenském prostředí. Odborná literatura sice vztah zahraniční a vnitrostátní politiky v oblasti lidských práv zčásti pokrývá, a to zejména v oblasti existujících diskrepancí mezi přijatými mezinárodněprávními závazky v oblasti ochrany lidských práv a jejich (ne)realizací v domácím prostředí. V kontextu aktivity v UNHRC či dalších mezinárodních orgánech na podporu lidských práv však dosud systematicky sledovány nebyly.

Literatura:

- ABEBE, A. M. 2009. Of shaming and bargaining: African states and the universal periodic review of the United Nations human rights council. In *Human Rights Law Review*, roč. 9, č. 1, ISSN 1461-778, s. 1–35.
- BÍLKOVÁ, V. 2011. Sňatek z rozumu? Česká republika v Radě OSN pro lidská práva. In *Mezinárodní politika*, roč. 35, č. 8, ISSN 0323-1844, s. 38–40.
- BÍLKOVÁ, V. 2013. Lidskoprávní rozměr české zahraniční politiky. In *Česká zahraniční politika v roce 2012: Analýza ÚMV*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů. ISBN 978-80-87558-19-5, s. 336–350.
- BÍLKOVÁ, V. 2014. Zahraniční politika České republiky a ochrana lidských práv. In DUFEK, P. – SMEKAL, H. *Lidská práva v mezinárodní politice*. Praha: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7478-720-1. s. 374–392.
- COCHRANE, L. – MCNEILLY, K. 2013. The United Kingdom, the United Nations Human Rights Council and the first cycle of the Universal Periodic Review. In *The International Journal of Human Rights*, roč. 17, č. 1, ISSN 1364-2987, s. 152–177.

- CRAWSHAW, S. 2011. *Open letter Re: Czech Republic's candidacy for election to the UN Human Rights Council*. Amnesty International, dostupné na internetu:
<https://www.amnesty.org/download/Documents/32000/eur710032011en.pdf>.
- FREEDMAN, R. 2013. United Nations Human Rights Council: More of the Same. In *Wisconsin International Law Journal*, roč. 31, č. 2, ISSN 0743-7951, s. 208–251.
- HUG, S. – LUKÁCS, R. 2014. Preferences or blocs? Voting in the United Nations human rights council. *The review of international organizations*, Vol. 9, No. 1, ISSN 1559-7431, s. 83–106.
- JORDAAN, E. 2014. South Africa and abusive regimes at the UN Human Rights Council. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 20, No. 2, ISSN 1942-6720, s. 233–254.
- JORDAAN, E. 2015. Rising Powers and Human Rights: The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum at the UN Human Rights Council. *Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 4, ISSN 1475-4835, s. 463–485.
- KEOHANE, R. O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. ISBN 978-0691122489.
- KOŘAN, M. – BÍLKOVÁ, V. – KOLMAŠ, M. – KOLMAŠOVÁ, Š. 2015. Česká republika v mezinárodných organizáciach medzi teorií a praxí. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-87558-23.
- KRASNER, S. D. 1991. Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, Vol. 43, No. 2, ISSN 0043-8871, s. 336–66.
- LERUM, K. – MCCURTIS, K. – SAUNDERS, P. – WAHAB, S. 2012. Using human rights to hold the US accountable for its anti-sex trafficking agenda: the Universal Periodic Review and new directions for US policy. *Anti-Trafficking Review*, No. 1, ISSN 2286-751, s. 80–103.
- MERKE, F. – PAUSELLI, G. 2013. Foreign Policy and Human Rights Advocacy: An Exercise in Measurement and Explanation. *Human Rights Review*, Vol. 14, No. 2, ISSN 1524-8879, s. 131 – 155.
- MUHUNTHAN, J. – BLAKE, A. – WILSON, A. – HACKETT, M. L. – LATIMER, J. – EADES, A.-M. – STEPHEN J. 2018. Australia's appointment to the UN Human Rights Council means it must deliver on Indigenous engagement in alcohol control. In *Australian and New Zealand journal of public health*, Vol. 42, No. 4, ISSN 1326-0200, s. 326–327.

- RATHGEBER, T. 2014. UN Human Rights Council. Challenges for its Next Presidency. Fridrich Ebert Stiftung, dostupné na internetu: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/11142.pdf>.
- RUDOLF, B. 2008. United Nations Commission on Human Rights/United Nations Human Rights Council. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, ISNB 978-0199657919, dostupné na internetu: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e883?prd=EPIL>.
- SHARMA, A. – CHANÉ, A.-L. – GODDEERIS, I. 2017. Opportunities and Challenges for South Asian Co-operation on Human Rights: A Case Study of the UN Human Rights Council. In *Regional Cooperation in South Asia*. Cham: Springer, ISBN 978-3-319-56746-4, s. 323–341.
- SIMMONS, B. A. 2009. *Mobilizing for human rights: international law in domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0511811340.
- SMITH, K. E. 2010. The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence. *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 2, ISSN 1350-1763, s. 224–241.
- SMITH, R. K.M. 2011. More of the same or something different? Preliminary observations on the contribution of Universal Periodic Review with reference to the Chinese experience. *Chinese Journal of International Law*, Vol. 10, No. 3, ISSN 540-1650, s. 565–586.

Dokumenty:

- MZV ČR. 2011. *Koncepcie zahraniční politiky České republiky*.
- MZV ČR. 2012. Statement by H. E. Mr. Karel Schwarzenberg Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of the Czech Republic. *United Nations Human Rights Council, 19th Session, (27 February - 23 March 2012) High-Level Segment*, dostupné na internetu http://www.mzv.cz/file/778241/RLP19_ministr_projev_.pdf.
- MZV ČR. 2016. RLP 33: *Česká iniciativa k občanské participaci přijata konsensem po dílčím hlasování*. Dostupné na internetu: http://www.mzv.cz/mission.geneva/cz/lidska_prava/rada_osn_pro_lidska_prava/rlp33_ceska_iniciativa_k_obcanske.html.
- UNGA 2011a. Review of the Human Rights Council. A/RES/65/281.

- UNGA 2011b. Note verbale dated 14 February 2011 from the Permanent Mission of the Czech Republic to the United Nations addressed to the President of the General Assembly. A/65/757.
- UNHRC. 2007. Institution-building of the United Nations Human Rights Council. A/HRC/RES/5/1.
- UNHRC. 2011. Report of the Human Rights Council on its seventeenth special session. (Advance Unedited Version). A/HRC/S-17/2.
- UNHRC. 2012a. Report of the Human Rights Council on its nineteenth special session. A/HRC/S-19/2.
- UNHRC. 2012b. Report of the Human Rights Council on its eighteenth session. A/HRC/18/2.
- UNHRC. 2013a Report of the Human Rights Council on its twenty-fourth session. (Advance unedited version). A/HRC/24/2.
- UNHRC. 2013b. Report of the Human Rights Council on its twentieth session. A/HRC/20/2.
- UNHRC. 2013c. Report of the Human Rights Council on its nineteenth session..
- UNHRC. 2013d. Equal Political Participation. A/HRC/24/8.
- UNHRC. 2013e. Report of the Human Rights Council on its twenty-first session. (Advance unedited version).
- UNHRC. 2013f. Report of the Human Rights Council on its twenty-second session. (Advance unedited version). A/HRC/22/2.
- UNHRC. 2013g. Report of the Human Rights Council on its twenty-third session. A/HRC/23/2.
- UNHRC. 2014a. Report of the Human Rights Council on its twenty-first special session. A/HRC/S-21/2.
- UNHRC. 2014b. Report of the Human Rights Council on its twenty-sixth session, A/HRC/26/2.
- UNHRC. 2014c. Report of the Human Rights Council on its twenty-fifth session. A/HRC/25/2
- UNHRC. 2014d. Report of the Human Rights Council on its twentieth special session. A/HRC/S-20/2
- UNHRC. 2014e. Report of the Human Rights Council on its twenty-seventh session. (Advance unedited version) A/HRC/27/2.
- UNHRC. 2014f. Factors that impede equal political participation and steps to overcome those challenges. A/HRC/27/29.
- UNHRC. 2014g. Report of the Human Rights Council on its twenty-second special session. A/HRC/S-22/4.

UN Watch. 2011. Evaluation of candidates for 2011–2014 membership on the UN Human Rights Council, dostupné na internetu <http://www.unwatch.org/evaluation-of-candidates-for-2011-2014-membership-on-the-un-human-rights-council/>.

United Nations. 2011. Single Secret Ballot, General Assembly Elects 15 Member States to Serve Three-year Terms on Human Rights Council, dostupné na internetu: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11082.doc.htm..>

United Nations Treaty Series. 2018. Status of the Treaties, dostupné na internetu: https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_en.

Vláda ČR 2010. Programové prohlášení vlády ČR.

Vláda ČR 2013. Programové prohlášení vlády ČR.

Vláda ČR 2014. Programové prohlášení vlády ČR.