

MEZINÁRODNĚ PRÁVNÍ OCHRANA LIDSKÝCH PRÁV ŽEN

Lidská práva žen a dívek prohlásila Vídeňská deklarace a Program akcí (část I, para 18) za neoddelitelnou, integrální a nedělitelnou část universálních lidských práv.¹⁾ Mají však svá specifika, vyjádřená ve specializovaných smlouvách a režimech jejich implementace (realizace). Tato problematika má i svou genezi s těmito specifiky související, a je proto namístě ji úvodem zmínit.

GENEZE MEZINÁRODNĚ PRÁVNÍ ÚPRAVY POSTAVENÍ ŽEN

Z tradičního mezinárodního práva nevyplývaly pro státy ve vztahu k jednotlivcům obecně a ženám zejména žádné povinnosti či omezení. První závazky vztahující se k ženám, vtělené do mezinárodních smluv, uzavřely státy, převážně evropské, až na počátku dvacátého století. Týkaly se spolupráce států při potírání obchodu se ženami, probíhajícího přes hranice států i celých kontinentů, a měly vazbu na tehdy se stabilizující mezinárodně právní zákaz otroctví. Smyslem přijatých závazků byla ochrana žen před krajními formami vykořisťování, souvisejícími s jejich biologickými specifiky. První úmluva o obchodu se ženami z roku 1904 byla uzavřena v Paříži a zavazovala státy k přijetí vnitrostátních opatření správní povahy: k doзору na železnicích a v přístavech, k výměně informací o zavlčených ženách a jejich repatriaci. Za dva roky poté byla v Paříži uzavřena další tzv. Pařížská úmluva o obchodu se ženami, která státům ukládala povinnost trestně právně postihovat obchod se ženami a upravila též problematiku extradice pachatelů relevantních trestných činů. V roce 1921 byla k téže problematice uzavřena další, Ženevská úmluva o potlačení obchodu se ženami a dětmi, která vztáhla ochranu i na nezletilé dívky a trestnost obchodu se ženami rozšířila i na jeho přípravu a pokus. Následující Ženevská úmluva z roku 1933 rozšířila trestní povahu obchodu se ženami i na případy, kdy se tato činnost děje se souhlasem oběti.

Kromě těchto prvních počínů v oblasti mezinárodního práva trestního sloužících k ochraně žen před krajními formami vykořisťování z důvodu pohlaví, se paralelně rozvíjela i mezinárodní normativa v oblasti pracovního práva, určená k ochraně žen v pracovním procesu a ke zlepšení pracovních podmínek žen. Prvním aktem tohoto

¹⁾ Deklarace byla přijata 25. 6. 1993 na Světové konferenci o lidských právech, která se konala ve Vídni (A)CONF. 157/24 (Part I. chap. III).

druhu byla Bernská úmluva o zákazu noční práce žen z roku 1906. Klíčový význam pro další rozvoj mezinárodně právní normativity v této oblasti měl vznik Společnosti národů v roce 1919. Její zakládací listina, Pakt společnosti národů, uložil členským státům Společnosti „zabezpečit a zachovat slušné a lidské pracovní podmínky pro muže, ženy a děti na svém území a v zemích, s nimiž jsou v obchodních a průmyslových styčích, a k tomuto cíli zřizovat a udržovat potřebné mezinárodní organizace“ (čl. 23 lit. a). Společnost národů byla Paktem pověřena obecným dohledem nad úmluvou o obchodu se ženami (čl. 23 lit. c). Mezinárodní organizace (MOP), založená v roce 1919 a přiřčená ke Společnosti národů, převzala do své agendy i ochranu sociálních a pracovních podmínek žen.²⁾ V následujících letech se MOP orientovala především na zmírnění tíživých pracovních podmínek žen cestou ochranných opatření, vtělených do mezinárodních úmluv přijímaných v rámci této organizace.

Zásadní a kvalitativní obrat v koncepci ochrany lidských práv žen přinesla teprve druhá světová válka a ztráty na životech, které zapříčinila. K nejvíce postiženým válečným obětem patřily ženy a děti. Do té doby převládající (alespoň v západních zemích) model žen jako slabšího pohlaví vyžadujícího ochranu, byl válkou a jejími sociálními dopady značně zpochybněn. Skutečnost, že za války zastávaly miliony žen pracovní místa a povinnosti mužů, vytvořila zcela novou situaci a urychlila emancipační proces. V Chartě OSN, která jako první mnohostranný mezinárodní dokument vyhlásila v preambuli víru v základní lidská práva, důstojnost a hodnotu lidské osobnosti a rovná práva mužů a žen, otevřela prostor pro koncepci zrovnoprávnění žen v mezinárodním měřítku a pro její mezinárodně právní vyjádření a zabezpečení. Kromě preambule je princip rovných práv mužů a žen vyhlášen v čl. 1 odst. 3, kde v souvislosti s deklarovaným cílem OSN, podporovat a posilovat úctu k lidským právům a základním svobodám, je *expresis verbis* vyjádřen i princip nediskriminace z důvodu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství. Relevantní je též kapitola IX čl. 55 lit. c, stanovící pověření OSN činnostmi k zajištění všeobecné úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny, bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství. Článek 56 pak zavazuje všechny členy OSN postupovat společně i jednotlivě ve spolupráci s OSN k dosažení cílů stanovených v čl. 55. Podle čl. 62 odst. 2 byla Hospodářská rada, jeden ze čtyř hlavních orgánů OSN, zmocněna činit doporučení s cílem zajistit úctu k lidským právům a svobodám pro všechny a usnadnit tak i jejich realizaci v oblasti zrovnoprávnění žen.³⁾ Hospodářská a sociální rada byla dále Chartou zmocněna zřídit zvláštní komisi pro podporu lidských práv (čl. 68). Ve smyslu tohoto ustanovení Rada zřídila v roce 1946 komisi pro statut žen se statutem expertního orgánu Rady.⁴⁾

²⁾ Statut MOP viz Potočný M.: Mezinárodní organizace, Praha, 1971, str. 164–173. Pakt společnosti národů viz Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, Praha, 1957, str. 22–34.

³⁾ Charta Organizace spojených národů viz Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, op. cit. str. 145–178.

⁴⁾ V době svého založení měla Komise 15 členů, v současné době sestává z 15 expertů ze všech světových kontinentů. Komise se schází jednou za dva roky na 10 dní a její členové jsou voleni na dva roky. Mezi kompetence Komise náleží: implementace Rezoluce č. 56 o politických právech žen, koordinace činnosti s Komisí pro lidská práva a Subkomisí pro prevenci diskriminace a ochranu menšin. Komise připravuje návrhy dokumentů určených k ochraně práv žen, vypracovává program povznesení žen, na jehož základě vlády členských zemí podávají Komisi zprávy o úloze žen v ekonomickém a sociálním rozvoji. Komise pro statut žen není totožná s Výborem pro odstranění diskriminace žen ani není tomuto Výboru nadřazená. Výbor pro odstranění diskriminace žen je součástí implementačního mechanismu Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen a byl touto Úmluvou zřízen. Podrobněji viz tato stat.

Charta OSN je mnohostrannou mezinárodní smlouvou a uvedená ustanovení v oblasti lidských práv představují právně závazná pravidla, byť obecně formulovaná. Stranám, tj. členským státům OSN, ukládají tato pravidla povinnosti, vyžadující respekt jak při výkonu moci vnitrostátní, tak i při výkonech členských práv v OSN. Dnes je jen velmi málo států, které nejsou členy OSN a lze proto říci, že Charta představuje první univerzálně platný instrument ochrany lidských práv a svobod s povinností států zabezpečit tato práva a svobody bez *diskriminace i pro ženy*.

Soubor těchto práv a svobod obsahuje Všeobecná deklarace lidských práv, přijatá Valným shromážděním OSN 10. prosince 1948.⁵⁾ Její preambule obsahuje odvolání na Chartou deklarovaná rovná práva mužů a žen. Článek 2 pak stanoví povinnosti států aplikovat práva a svobody jednotlivců bez diskriminace s tím, že výčet zakázaných diskriminačních důvodů zahrnuje i diskriminaci z důvodů pohlaví. Diskriminační klauzule se vztahuje na všechna materiální ustanovení (26 článků), v nichž jsou definována jednotlivá práva a svobody, bez rozlišení priority občanských, politických, hospodářských, sociálních a kulturních práv. Původním cílem deklarace byl spíše obecný standard lidských práv, dosažitelný za součinnosti států i jednotlivců v určité časové perspektivě, než stanovení právně závazných povinností pro státy, které ji přijaly.⁶⁾ Nicméně pro rozvoj mezinárodně právní úpravy postavení žen vytvořily oba tyto dokumenty potřebný legislativní základ. První instrument navazující na oba dokumenty byla Úmluva o politických právech žen z roku 1952.⁷⁾ Jde zároveň o první úmluvu výlučně nediskriminační povahy (tzn. že neobsahuje ochranná ustanovení). Státům, stranám Úmluvy, ukládá povinnost a) zajistit pro ženy sídlící na jejich území právo hlasovat ve volbách za stejných podmínek jako muži (čl. 1), b), aby ženy mohly být voleny do všech veřejných orgánů zřízených vnitrostátním právem za stejných podmínek jako muži a bez jakékoliv diskriminace (čl. 2), c), dát ženám právo zastávat všechny veřejné úřady a vykonávat všechny veřejné funkce za stejných podmínek a bez jakékoliv diskriminace (čl. 3). K nediskriminačním úmluvám se dále řadí několik úmluv přijatých v rámci mezinárodních organizací přidružených k OSN. Je to především Úmluva o stejné odměně zaměstnaných mužů a žen za stejnou práci, přijatá v rámci MOP v roce 1951.⁸⁾ Ukládá členským státům povinnost provádět politiku rovných příležitostí a stejného zacházení v zaměstnání s cílem odstranit jakoukoliv diskriminaci žen, zejména pak zajistit stejné odměňování žen a mužů za práci stejné hodnoty. V rámci UNESCO byla v roce 1960 přijata Úmluva o zákazu diskriminace ve

⁵⁾ Všeobecná deklarace lidských práv viz Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky op. cit. str. 197–202. Deklarace byla přijata VS OSN ve formě rezoluce č. 217/III.A.

⁶⁾ Deklarace nebyla v době vzniku právně závazná. Od té doby vývoj pokročil v několika směrech. Řada nově vzniklých států byla Deklarací inspirována a ve svých ústavách na ni odkazuje jako na pramen práva. Jen v letech 1958 až 1972 tak učinilo 25 států vzniklých v procesu dekolonizace. Žádný stát naproti tomu Deklaraci otevřeně neodmítl, naopak stalo se běžnou mezinárodní praxí, že ji státy citují s jasným souhlasem. Takováto opakovaná praxe může sloužit jako materiální základ procesu, v jehož průběhu se obsah Deklarace stává součástí obecného mezinárodního práva, závazného pro všechny státy mezinárodního společenství, bez ohledu na existenci nebo neexistenci jejich smluvních závazků. Podrobněji k otázce právní závaznosti Deklarace viz Siekhar P.: *The Lawful Rights of Mankind, An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*, Oxford University Press 1985, str. 63 a násl.

⁷⁾ Úmluva o politických právech žen viz *Human Rights – A compilation of International Instruments*. E 88. XIV. New York, UN, 1988.

⁸⁾ Úmluva č. 100 viz *Codice Donna, Norme Interne e Internazionali*, Roma, 1985, str. 1541. Úmluva vyjadřuje zcela novou koncepci MOP k pracovnímu statutu žen a do značné míry reviduje protektivní opatření předchozích úmluv MOP. Úmluva neobsahuje korektivní nebo ochranná ustanovení.

vzdělání, ukládající členský státům povinnost zajistit ve vnitrostátní sféře rovný přístup ke vzdělání.⁹⁾

K odstranění diskriminačních zvyklostí a tradic v právních předpisech a praxi vnitrostátních orgánů v manželských a rodinných záležitostech byly na půdě OSN přijaty dvě úmluvy. Úmluva o souhlasu k manželství, nejnižším věku pro uzavírání sňatku a registraci sňatku z roku 1962.¹⁰⁾ Úmluva ukládá státům, vedle nezbytných opatření v legislativě a praxi týkajících se uzavírání manželství i další povinnosti, mj. zajistit ženám svobodu při volbě manžela, odstranit sňatky dětí a zasnubování dívek před dosažením věku puberty. Této úmluvě časově předcházela Úmluva o státním občanství provdaných žen z roku 1957, obsahující rámcovou zásadu, že sňatkem se automaticky nemění státní občanství žen a od členských států je požadována následná úprava vnitrostátní, umožňující volbu a konsekventně i dvojí státní občanství žen provdaných za cizince.¹¹⁾

V rámci MOP pokračoval rozvoj pracovních standardů speciálně se týkajících žen. Bylo to dáno skutečností, že trend začleňování žen do pracovního procesu sílil a zahrnoval ve stále větší míře i vdané ženy s rodinnými povinnostmi.¹²⁾ Do té doby přežívající model rodiny, kde ženy nesly větší odpovědnost za rodinu než muži, se dostával do rozporu s novým společenským postavením žen. Ve snaze změnit tradiční stereotypy a upevňovat vědomí stejné odpovědnosti mužů a žen za výchovu dětí a péči o děti i další rodinné povinnosti a konsekventně zabezpečit rovný přístup mužů i žen ke všem službám a zařízením tomu napomáhajícím, byla přijata Úmluva č. 156 o pracovnících s rodinnými povinnostmi (1981). Jejím cílem je vytvořit stejné podmínky a zacházení pro ženy a muže s rodinnými povinnostmi. Úmluva obsahuje výlučně nediskriminační opatření a *expressis verbis* stanoví, že rodinné povinnosti samy o sobě nemohou být právoplatným důvodem ztráty zaměstnání, a to jak pro muže, tak pro ženy. Této úpravě časově předcházela Úmluva č. 111 o diskriminaci v zaměstnání a povolání z r. 1958, napomáhající státům rozvíjet nediskriminační politiku a legislativu, zabezpečující rovnost v zaměstnání a povolání bez diskriminace z důvodů taxativně vyjmenovaných, se zahrnutím zákazu diskriminace z důvodu pohlaví. Každý stát, který ratifikoval Úmluvu, je povinen zajistit její základní cíl, tj. rovnost příležitosti a zacházení, vnitrostátními prostředky, včetně právních.¹³⁾ Ustanovení týkající se žen (čl.

⁹⁾ Úmluva o zákazu diskriminace ve vzdělání viz *Human Rights*, op. cit. Úmluva se stala předmětem kritiky zejména v USA, protože neobsahuje korektivní ustanovení, které by urychlilo odstranění existujících diskriminačních praktik ve školství. Navíc Úmluva svědčí o skutečnosti, že v praxi stále ještě existují rozpory o tom, co skutečně konstituuje diskriminaci z důvodu pohlaví. Čl. 2 Úmluvy připouští oddělenou školní výchovu pro hochy a dívky. Podle amerických autorek je to v rozporu s principem nediskriminace, protože segregované školství vede k opakování stereotypů, jež sociálně a ekonomicky znevýhodňují ženy. Podrobněji k této otázce viz Babcock B., Feeman A., Norton E., Ross S.: *Sex Discrimination and the Law: Causes and Remedies*, Boston, Little, Brown and Co., 1975 pp. 990-1036. Obdobné stanovisko zastává i Natalie Kaufman v práci *International Law and the Status of Women*, Westview Press, 1982.

¹⁰⁾ Úmluva o souhlasu k manželství, nejnižším věku pro uzavírání sňatku a registraci sňatku z roku 1962. Text této Úmluvy byl publikován ve Sbírce zákonů č. 124/1968 Sb. V řadě případů byla ve Sbírce zákonů uvedena pouze platnost Úmluvy pro Československo, aniž byl text publikován. Týká se to zejména úmluv MOP, včetně Úmluvy č. 100.

¹¹⁾ Úmluva o státním občanství provdaných žen, č. 165/1968 Sb.

¹²⁾ Údaje, která MOP shromáždila na základě národních informací zdrojů v roce 1970, potvrdily, že zaměstnanost žen v celosvětovém měřítku prudce vzrostla. Ženy v tomto roce tvořily více jak jednu třetinu světové, ekonomicky aktivní populace a 46 ze 100 žen v pracovním věku (od 15 do 64 let) byly součástí pracovní síly. Vzrostly zejména počty vdaných zaměstnaných žen. Podrobněji viz *Training Package „Women Workers Rights“*, ILO Geneva, 1993.

¹³⁾ Op. cit. str. 6 a násled.

5 par. 1, 2) obsahuje jak elementy nediskriminační, tak i protektivní a korektivní. Ženám v jejich úloze manželek a matek je přiznán speciální sociální a kulturní status a z toho důvodu též i nárok na speciální ochranu. Od státu se z těchto důvodů vyžaduje přijetí legislativních opatření korektivní a skutečně nediskriminační povahy. Úmluva je vnitřně kontradiktorní v tom, že zakazuje diskriminaci z důvodu pohlaví s výjimkou situace, kdy je diskriminace na základě pohlaví nezbytná. Obdobnou povahu má i Úmluva č. 103 o ochraně mateřství z roku 1952, revokující starší úmluvy z roku 1919 a 1946. Účelem úmluvy je korigovat diskriminační praxi vůči ženám ztrácejícím zaměstnání z důvodu těhotenství. Úmluva je obecným uznáním práva vdaných žen a matek na zaměstnání a na návrat do zaměstnání po ukončení mateřských povinností. Mateřská dovolená je dána na úroveň dovolené ze zdravotních důvodů. Úmluva nepřipouští, aby v průběhu mateřské dovolené byla ženě dána výpověď ze zaměstnání, nebo aby jí výpověď ze zaměstnání byla dána ve lhůtě, která vyprší v době její nepřítomnosti v zaměstnání z důvodu mateřské dovolené. V rámci MOP pokračoval proces normotvorby určené k ochraně žen v pracovním procesu a k humanizaci pracovních podmínek a prostředků. Náleží sem úmluvy chránící zdraví a bezpečnost žen při práci,¹⁴⁾ úmluvy o noční práci žen¹⁵⁾ a úmluvy upravující pracovní podmínky žen.¹⁶⁾

V poválečné době se též stabilizovala pravidla ochrany důstojnosti žen v jejich biologických specifikách jako součást procesu stabilizace norem sloužících k mezinárodní právní ochraně života a lidské důstojnosti s obecnou působností a v kvalitě jus cogens. Princip ochrany lidské důstojnosti a integrity zahrnuje zákaz prodeje nebo dědění žen, omezování jejich osobní svobody za účelem prostituce a těžení z prostituce. Státy jsou povinny zajistit preventivní a represivní opatření k zabránění a postihu takových jevů. Tato povinnost státům plyne z obecného mezinárodního práva, bez ohledu na jejich smluvní závazky. Lze to dovodit i z textu návrhu kodifikační Úmluvy o odpovědnosti států. Čl. 19 lit. c stanoví, že závažné a v širokém měřítku provedené porušení mezinárodního závazku, který je zásadní pro lidské bytí, je mezinárodním zločinem.¹⁷⁾ Výčet aktů, které zločin naplňují, zahrnuje i otroctví. Výklad tohoto mezinárodního zločinu podává v revidované podobě Dodatková úmluva o odstranění obchodu s otroky a institucí a praxe podobné otroctví z roku 1956, která do této kategorie zahrnuje kromě prodeje a dědění žen (upravené již v roce 1926), též obchod s lidmi za účelem prostituce a využívání prostitutek druhých. Zákaz této krajní formy exploatace žen obsahuje i Úmluva o potlačování obchodu s lidmi a vykořisťování druhých osob z roku 1950.¹⁸⁾ Státům ukládá závazky činnosti povahy: „trestně postihnout každého, kdo pro ukojení vášní druhého spoutá, odvléče či zavléče jinou osobu za účelem její prostituce, a to i s jejím souhlasem“. Úmluva navazuje a doplňuje dřívější úmluvy upravující tuto problematiku. Jedině její důsledná realizace ve vnitrostát-

¹⁴⁾ Úmluva č. 114 z r. 1960 o ochraně před radiací, Úmluva č. 114 z r. 1967 o maximálních břemenech, Úmluva č. 136 z r. 1971 týkající se benzenu a Úmluva č. 170 z r. 1990 o chemikáliích.

¹⁵⁾ Úmluva č. 89, revidované znění z r. 1948, o noční práci žen, Úmluva č. 171 z r. 1990 o noční práci.

¹⁶⁾ Úmluva č. 140 z r. 1974 o placeném studijním volnu. Úplný seznam úmluv a doporučení MOP relevantní pro pracovní a sociální statut žen viz Training Package, op. cit. str. 12 a násl. viz pozn. 12.

¹⁷⁾ Komentovaný text návrhu kodifikační úmluvy o odpovědnosti států viz Čepelka Č.: Odpovědnost států, návrh článků 1 až 35 kodifikační úmluvy (s komentářem), Praha, 1985.

¹⁸⁾ Human Rights, op. cit. viz pozn. 7.

ních právních řádech přispívá k utváření předpokladů v mezinárodním měřítku nutných k ustálení věcně odpovídající normativity kogentní.¹⁹⁾

Skutečnost, že v oblasti ochrany důstojnosti žen je proces stabilizace kogentních norem poměře zdoluhavý, je věcí mimoprávních okolností. Stejně jako zákaz obchodu s otroky a následně otroctví samotného nevznikl do té doby než ekonomické úvahy podpořily zrušení otroctví, tak i skutečný závazek prevence obchodu se ženami za účelem prostituce bude pravděpodobně realizován, až když bude tato nežádoucí činnost působit proti jiným ekonomickým zájmům států. Citovat lze v této souvislosti francouzského autora Georga Scelle, který již v r. 1934 napsal: „Boj proti otroctví, ochrana fyzické svobody jednotlivce začíná v mezinárodním právu až tehdy, když je jasně prokázáno, že otročká práce je ekonomicky na ústupu a že jí pokrok v moderních technologiích může nahradit. Kdekoliv nebyla lidská fyzická práce nahrazena, stále existuje otročká a nucená práce, bez ohledu na všechno úsilí ji odsoudit. To dokazuje, že pouhé morální přesvědčení, i když obecně sdílené, nemůže překonat převažující potřeby ekonomického života tím, že bude transformováno do právních pravidel.“²⁰⁾

Specifika obchodu se ženami, těžení z prostituce žen a dalších krajních forem vykořisťování žen spočívá v tom, že žádný technologický pokrok zatím nedokázal nahradit některé „služby poskytované ženami“ a naopak ekonomické zisky z pornografie, prostituce žen a dětí a obchodování se ženami za účelem jejich prostituce jsou obrovské. Rovněž oblast zábavního průmyslu, jedna z nejlukrativnějších ekonomických sfér a masová média, ekonomicky neméně prosperující, hrají významnou roli při komercializaci, exploataci a senzacionalizaci ženského těla.

Je nesporné, a na státní úrovni na mnoha mezinárodních vládních formách potvrzené (naposledy v Pekinské deklaraci a akčním programu přijatém 15. 9. 1995 na IV. světové konferenci o ženách), že produkce a šíření násilných, ponižujících a pornografických materiálů naplňuje skutkovou podstatu trestných činů, namířených proti důstojnosti žen. Teprve přijetí a sjednocení vnitrostátní legislativy k jejich postihu umožní obvyčejovou stabilizaci normativity juris cogentis, vymezující obsahové náležitosti zákazu krajních forem vykořisťování žen, namířených proti jejich důstojnosti a duševní a fyzické integritě, v kontextu společenské a ekonomické reality konce XX. století.

ÚMLUVA O ODSTRANĚNÍ VŠECH FOREM DISKRIMINACE ŽEN

Vyvrcholením dosavadního vývoje mezinárodně právní regulace procesu emancipace a zrovnoprávnění žen je Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979.²¹⁾

¹⁹⁾ Human Rights, op. cit. viz pozn. 7.

²⁰⁾ G. Scelle, Précis de droit des gens 55 (1934) v angl. překladu cit. v: Charlesworth H., Chinkin Ch., Wright S.: „Feminist Approaches to International Law“, The American Journal of International Law, Oct. 1991, Vol. 85 No; 4.

²¹⁾ Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen viz Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, sv. 5 op. cit. str. 795.

Lze ji považovat za hlavní nástroj ochrany lidských práv žen, univerzální co do působnosti, všestrannou co do rozsahu a předmětu úpravy a mezinárodněprávně závaznou.²²⁾

FUNKCE A MECHANISMUS FUNGOVÁNÍ ÚMLUVY

Úmluva je členěna do šesti částí a sestává z 30 článků. Z toho první polovinu tvoří ustanovení materiální povahy a druhou procedurální pravidla upravující režim Úmluvy, zejména její implementace.

S ohledem na předmět úpravy jsou v Úmluvě obsaženy jak prvky nediskriminační, tak i ochranné a korektivní. Převažují ustanovení nediskriminační povahy, svou funkcí v úmluvě však mají i ustanovení ochranná, zejména ta, která upravují problematiku mateřství a těhotenství. V Úmluvě jsou obsaženy i komponenty korektivní, určené ke kompenzaci následků dlouhodobé diskriminace a k urychlení procesů podmiňujících dosažení rovných podmínek pro muže a ženy v oblastech vymezených Úmluvou. Korektivní ustanovení jsou dočasná a závislá na dosažení požadovaného stavu.

Funkčně Úmluva představuje unifikační instrument *sui generis*. Stranám ukládá povinnost zabezpečit následnou vnitrostátní úpravou obsah jednotlivých ustanovení. Ta jsou formulována, v závislosti na obsahu, dvojím způsobem. Buď od států vyžadují bezprostřední konání, tj. přijetí specifikované vnitrostátní úpravy (závazky činnostní povahy), nebo požadují dosažení výsledné situace s tím, že volnost ve výběru prostředků je možné dovodit z textace příslušných ustanovení (závazky na výslednou situaci).

Závazky činnostní povahy (především čl. 2) vyjadřují povinnosti států vnitrostátně přijmout určitá legislativní opatření, včetně ústavních, a to i tehdy, kdy pro ně v rámci společenských poměrů není odůvodnění. Je zároveň v povaze věci, že závazek stanovených legislativních opatření je spojen s průvodním závazkem přijaté normy aplikovat. Závazek není v žádném případě splněn pouhým přijetím vnitrostátní normy, pokud ze strany státu zároveň nedojde k zajištění toho, aby jeho vnitrostátní subjekty přijaté závazky v praxi respektovaly a uskutečňovaly.²³⁾

Na rozdíl od závazků činnostní povahy je u závazků na výslednou situaci (např. čl. 8) pro jejich splnění rozhodující dosažení tohoto výsledku. Lze mít za to, že u takových závazků je pojmově přípustné, aby stát eventuálně nepřijal žádná opatření (legislativní či jiná), jestliže je s to požadovaný výsledek efektivně zabezpečit.

Mezinárodně stanovené výsledky, tak jak je formulují jednotlivé články Úmluvy, je nutno pojímat *in concreto*, tzn. že státy zabezpečí, aby byly vnitrostátně skutečně dosaženy. Pokud by došlo např. k pouhému přijetí legislativních opatření, která mohou být příslušným ustanovením Úmluvy výslovně uvedena jako vhodná k dosažení požadovaného cíle, a tato by nebyla v praxi realizovaná, jde o mezinárodně protiprávní chování z důvodu nesplnění výsledku stanoveného mezinárodním závazkem. Rozhodující pro kvalitu chování států je proto skutečný výsledek a nikoliv jen opatření, které stát k jeho realizaci přijal, a to dokonce i tehdy, když v dobré víře učinil

²²⁾ Cook, Rebecca J., „Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women“, *Virginia Journal of International Law*, vol. 30 (1990), str. 643-716.

²³⁾ Viz čl. 20 návrhu kodifikační úmluvy o odpovědnosti států. Spolu s komentářem cit. v Čepelka Č., *Odpovědnost států op. cit. str. 62 a násl.*

vše, aby požadovaný výsledek zajistil, avšak ten nenastal.²⁴⁾ Pro Úmluvu je charakteristické, že v ní převažují závazky výsledné povahy. V nauce obecně jsou závazky tohoto typu považovány za programové a dlouhodobé.²⁵⁾ To však nemění nic na jejich závaznosti. V rovině odpovědnostních následků pouze umožňují státům, aby remedurou, tj. opatřením vyššího orgánu, napravily to, co nižší orgán zavinil či opomenul udělat k dosažení mezinárodně požadovaného výsledku. Mezinárodně protiprávní chování tak bude naplněno až tehdy, jestliže ani příslušný nadřízený orgán nesjednal potřebnou nápravu.²⁶⁾ Vytvoření adekvátního institucionálního systému odpovědného za vnitrostátní realizaci Úmluvy je proto v zájmu států, stran Úmluvy, mají-li se vyvarovat rizika odpovědnosti za nesplnění závazků stanovených Úmluvou.

OBSAH ÚMLUVY O ODSTRANĚNÍ VŠECH FOREM DISKRIMINACE ŽEN

Úmluva v preambuli reprodukuje základní koncepci Charty, víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti a v rovná práva mužů a žen. Dále připomíná i vůdčí zásadu Všeobecné deklarace lidských práv, nepřipustnost diskriminace a nárok každého jednotlivce na všechna práva a svobody, jež jsou v ní zakotveny, bez jakéhokoliv rozdílu, včetně rozlišování podle pohlaví. Odvolává se též na oba Pakty lidských práv a nediskriminační klausuli v nich obsaženou, požadující od smluvních stran zabezpečit rovná práva mužů a žen při využívání všech hospodářských, sociálních, kulturních, občanských a politických práv. Zdůrazňuje, že navzdory těmto instrumentům a rezolucím OSN diskriminace žen pokračuje. Podtrhuje význam, jenž mezinárodní společenství odstranění diskriminace žen přikládá a důležitost Úmluvy jako reálného instrumentu k odstranění diskriminace žen ve všech jejích formách a projevech.

Na rozdíl od dřívějších mezinárodních instrumentů, které termíny diskriminace a nerovnost na základě rozdílů pohlaví používají, aniž je blíže definují, otevírá první část Úmluvy definice diskriminace žen (čl. 1) s tím, že je určená pro potřebu Úmluvy (tzn. aplikovatelná v celém jejím rozsahu). Za diskriminaci je třeba považovat „jakéhokoliv rozlišování, vylučování nebo omezování prováděné na základě pohlaví, které směřuje nebo vede ke zpochybnování nebo popírání možností požívání nebo uplatňování lidských práv a základních svobod žen v politické, hospodářské, sociální, kulturní, občanské nebo jiné oblasti, bez zřetele na rodinný stav a na základě rovnoprávnosti mužů a žen“. Definice vymezuje působnost Úmluvy na akty diskriminace žen, nikoliv na diskriminaci založenou na rozdílech pohlaví. Nezahrnuje diskriminační praktiky doléhající na muže a představuje specializovaný instrument ve vztahu k ostatním mezinárodním dohodám, obsahujícím zákaz diskriminace z důvodu pohlaví.²⁷⁾

²⁴⁾ Viz čl. 21 návrhu kodifikační úmluvy o odpovědnosti států, op. cit. str. 67.

²⁵⁾ Podrobněji k této otázce Siekhardt P., *The Lawful Rights of Mankind An Introduction to the International Code of Human Rights*. Oxford University Press 1985, str. 64 a násl.

²⁶⁾ Podrobněji k této otázce Čepelka Č., „Mezinárodněprávní ochrana lidských práv“, *Acta Universitatis Carolinae Juridica* 5, Vol. XXXVI, 1990/5, str. 3.

²⁷⁾ Nediskriminační klauzule obsahují především oba Mezinárodní pakty lidských práv (1966), text viz Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, sv. 3 op. cit. str. 732 a 743.

Působnost Úmluvy se vztahuje na oblasti vnitrostátního práva a sociálních institucí zvětčujících diskriminaci žen a bránících jejich zrovnoprávnění. Definice se týká i řady dalších aspektů Úmluvy. Především stanoví, které praktiky zakládají diskriminaci. Náleží k nim jakékoliv rozlišování, vylučování nebo omezování. Zakázána je úmyslná i neúmyslná diskriminace a Úmluva v tomto směru nerozlišuje mezi úmyslem a účinkem. Definice též stanoví oblasti (politickou, hospodářskou, sociální, kulturní, občanskou a jinou), kde musí být diskriminační praxe odstraněna s tím, že zahrnuje jak veřejné, tak i soukromé akty (např. diskriminaci v rodině). Tím se rovněž liší od ostatních instrumentů lidských práv, zaměřených pouze na diskriminaci ve sféře veřejnoprávní.

V kontextu čl. 1 má klíčový význam pro interpretaci Úmluvy čl. 2, který zakotvuje povinnost smluvních stran, států, „všemi vhodnými prostředky a bez prodlení provádět politiku odstranění diskriminace žen ...“. Státům plyne z čl. 2 povinnost činnosti povahy: bezprostředně přijmout příslušná legislativní a další opatření právní povahy, jež jsou rovněž v článku *expressis verbis* uvedena:

- a) zakotvit zásadu rovnoprávnosti mužů a žen v ústavách nebo jiných příslušných zákonech, pokud tak již neučinily, a zajišťovat pomocí zákonů a jiných vhodných prostředků praktické uskutečňování této zásady;
- b) přijmout příslušná legislativní a jiná opatření včetně sankcí tam, kde jich bude třeba, zakazující veškerou diskriminaci žen;
- c) zavést právní ochranu žen a na rovném základě s muži zajišťovat prostřednictvím příslušných národních soudů a jiných státních institucí účinnou ochranu žen proti jakémukoliv aktu diskriminace;
- d) vyvarovat se jakéhokoliv aktu nebo praxe diskriminace žen a zaručit, aby státní orgány a instituce jednaly v souladu s tímto závazkem;
- e) přijmout veškerá příslušná opatření k odstranění diskriminace žen ze strany jakékoliv osoby, organizace nebo zařízení;
- f) přijmout veškerá příslušná opatření včetně opatření legislativních ke změně nebo zrušení platných zákonů, předpisů, obyčejů nebo praxe, která diskriminuje ženy;
- g) zrušit všechna ustanovení trestního práva, která diskriminují ženy.

Účelem tohoto klíčového článku je zajistit mezinárodněprávním závazkem vytvoření požadované vnitrostátní ústavní a právní struktury, garantující rovnost, zajišťující remeduru a sankční důsledky veřejných a soukromoprávních aktů diskriminace, a odstraňující diskriminační právní normy z vnitrostátního právního pořádku států, stran Úmluvy.

Článek 2 dále státům ukládá povinnosti kontrolní povahy: prozkoumat a definovat praktiky vnitrostátních subjektů a orgánů veřejné moci, které buď představují riziko ohrožení uplatňování a požívání práv obsažených v Úmluvě, nebo jej přímo znemožňují. Z čl. 2 plyne státům povinnost přijmout efektivní opatření k vyloučení takových praktik. V praxi to mj. vyžaduje vytvoření národních institucí pověřených dohledem

nad implementací Úmluvy, např. zřízení institutu ombudsmana.²⁸⁾ Státům z článku 2 plyne též povinnost zajistit efektivní opravné prostředky ve veřejné i soukromoprávní sféře a odpovídající sankční následky relevantního protiprávního chování.

Státy jsou též povinny zabezpečit fungování pravomocných soudů ve věcech diskriminace žen, sledovat počet podání a výsledných judikátů. Od států se též požaduje modifikace a zrušení právních předpisů, jakož i judiciální, administrativní a policejní praxe diskriminační povahy a případné stanovení harmonogramu relevantních opatření a právních aktů.

Povinnost zabezpečit předpoklady „k zajištění plného rozvoje a povznesení žen s cílem zaručit jim uplatňování a využívání lidských práv a základních svobod na základě rovnosti s muži“ vyjadřuje čl. 3. Za tímto účelem budou smluvní strany „ve všech oblastech, zvláště v politické, sociální, hospodářské a kulturní oblasti, přijímat veškerá příslušná opatření včetně opatření legislativních ...“.

Článek 3 na rozdíl od čl. 2 vyjadřuje závazek výsledné povahy. Státům je přitom ponechána volba prostředků, jimiž smluvní povinnost zabezpečí. Tvůrci Úmluvy zde vycházeli z rozdílných předpokladů v jednotlivých zemích pro vytvoření faktických předpokladů rovnosti mužů a žen. Je ponecháno v pravomoci jednotlivých států, aby identifikovaly prioritní oblasti statutu žen a aby přijaly program přispívající ke zlepšení vhodných opatření a projektů. Jde zejména o přístup ke vzdělání, kvalifikační programy, zaměstnanost, vytvoření veřejné instituce nebo národního mechanismu k prozrazování kontroly procesu povznesení žen.

Korektivní ustanovení obsažené v čl. 4 je vymezeno negativně: „Přijmou-li státy, smluvní strany, dočasná zvláštní opatření zaměřená na urychlené zavedení faktické rovnosti mužů a žen, nebude to považováno za diskriminaci podle této Úmluvy; v žádném případě však tato opatření nesmějí ve svém důsledku vést k zachování nerovnoprávných nebo diferenciovaných měřítek; tato opatření musí být zrušena, jakmile bude dosaženo cíle rovných možností a rovnoprávného zacházení“.

Podle téhož článku zvláštní opatření k ochraně mateřství, včetně těch, jež jsou uvedeny v Úmluvě, nelze považovat za diskriminaci, tj. nespádají do kategorie korektivních aktů. Vyjadřuje se tím, opět v negativní formulaci, uznání nezastupitelné mateřské funkce žen, která vyžaduje speciální ochranná opatření.²⁹⁾

Článek 4 vyjadřuje možnost použít pozitivních opatření k překonání stereotypních úloh mužů a žen (čl. 5), všeobecného podceňování žen a jejich práce, omezení v přístupu ke vzdělání a profesní přípravě, s cílem zajistit de facto rovnost mužů a žen. Je přitom ponecháno státům, aby zvolily nejvhodnější dočasná korektivní opatření ve smyslu čl. 4, aby dostály povinnostem stanoveným Úmluvou. K opatření tohoto typu

²⁸⁾ Report of the Commission on the Status of Women on its Thirty-Seventh Session, Geneva, 28 June – 30 July 1993, E/1993/27, E/CN.6/1993/18, 28 May 1993. Z tohoto textu čerpáno obecně v části týkající se obsahu Úmluvy, s využitím doporučení Výboru a komentáře k jednotlivým ustanovením.

²⁹⁾ Určitý posun v této problematice přinesla Pekingská deklarace. Kapitola II Akčního programu potvrzuje společenský význam mateřství, avšak konstatuje, že mateřství nesmí být důvodem k diskriminaci a nesmí omezovat plnou účast žen ve společnosti. Důraz je více kladen na nediskriminační než na ochranný aspekt relevantní právní úpravy. Čerpáno ze „Světové konference o ženách, Deklarace a Akční program“, UN Bulletin roč. 95/č. 10, říjen 1995.

náleží např. zavedení či uplatnění systému kvót nebo preferencí na podporu integrace žen do politického života, ekonomické sféry vzdělávacích systémů atp.³⁰⁾

Čl. 4 je v úzkém vztahu s čl. 5, který požaduje od států přijmout veškerá příslušná opatření: a) ke změně společenských a kulturních zvyklostí, pokud jde o chování mužů a žen, s cílem dosáhnout vymýcení předsudků a zvyků a veškeré dosavadní praxe, založených na myšlence podřazenosti nebo nadřazenosti některého pohlaví nebo na stereotypních úlohách mužů a žen; b) k zabezpečení toho, aby rodinná výchova zahrnovala správné chápání mateřství jako společenské funkce a uznání společné odpovědnosti mužů a žen za výchovu a vývoj jejich dětí, přičemž se rozumí, že zájem dětí je ve všech případech kladen nad ostatní.

Článek 5 stimuluje závazek států napomoci překonání sexuálně predeterminované stereotypní úlohy mužů a žen a falešné koncepce inferiority a superiority jednoho z pohlaví. Je to patrně jedna z nejtěžších a nejcitlivějších otázek pro státy vázané Úmluvou, aby se v odlišných kulturních podmínkách s tímto závazkem vyrovnaly. Mnohé z těchto zděděných tradic a zvyklostí mají své náboženské, ekonomické a sociální zázemí, a není proto lehké je změnit nebo odstranit. Na druhé straně je to klíčové ustanovení, mající přímý dopad na proces zrovnoprávnění žen a jejich plnohodnotnou účast na životě společnosti. Je to též ustanovení, které se dotýká dlouhodobě zavedených, mocensky motivovaných strukturálních nerovností ve společnosti a příčinné souvislosti těchto jevů a diskriminace žen.

Tato opatření, mají-li být skutečně účinná, vyžadují souhru všech segmentů společnosti, a to zejména při výchově dětí, koncipování učebnic, v modelech chování vytvářených masovými médii atp. Je věcí smluvních stran, aby zvolily prostředky nejvhodnější.

Speciální pozornost je v článku 5 věnována mateřství (čl. 5 lit. b). Úmluva je chápána jako sociální funkce, a recipuje tak úpravu úmluv MOP, včetně artikulace společných rodičovských povinností při výchově dětí, s tím, že zájem dítěte musí být vždy na prvním místě.

Článek 6 recipuje ze starších úmluv závazek směřující do trestně právní oblasti – přijmout veškerá příslušná opatření včetně legislativních, k potlačení všech forem obchodu se ženami včetně těžení z prostituce žen.

Jak již bylo uvedeno, spadá zákaz obchodu se ženami a těžení z prostituce žen do kategorie stabilizujících se kogentních pravidel. Vychází ze skutečnosti, že tento proces je zdlouhavý a v praxi dosud málo efektivní, zavazuje článek 6 státy k pozitivním opatřením, týkajícím se prostituce samotné a směřujících k odstranění jejích příčin. Ty jsou především sociální povahy: celková zaostalost, chudoba, negramotnost, nedostatek pracovních příležitostí atp. Jako relevantní opatření státu se proto jeví výchovné a kvalifikační programy preventivní povahy a rekvalifikační programy umožňující ženám odpoutat se od provádění prostituce, péče o pracovní příležitosti atp.

³⁰⁾ Akční program přijatý na Světové konferenci o ženách v kapitole IV zdůrazňuje, že „Mocenské vztahy, jež ženám stojí v cestě v uplatnění jejich schopností, existují na mnoha úrovních společnosti, od té nanejvýš osobní až po tu vysoce veřejnou“. Na státech se požaduje, aby se angažovaly při dosahování vyváženého zastoupení příslušníků obou pohlaví ve vládních orgánech. Politické strany jsou naléhavě žádány, aby posoudily stranické struktury a postupy a odstranily všechny překážky, v jejichž důsledku jsou ženy diskriminovány. Cit. v Světová konference o ženách, loc. cit. str. 12.

Problém prostituce je v úzké vazbě na jiné aspekty a kategorie lidských práv. Souvisí např. s rasovou diskriminací a s diskriminací z důvodu příslušnosti k menšinám. Má též souvislost s ochranou zdraví a s problematikou násilí na ženách. Prostitutky jsou nejohroženější skupinou, co se týče rizik násilí a ohrožení virem HIV.

V tomto kontextu je prevence šíření chorob typu AIDS oním celospolečenským důvodem, který by měl převyšovat ekonomický efekt extrémních forem vykořisťování žen, a vést státy k nezbytným opatřením legislativním i dalším, jež by vedly k účinnému potírání všech forem těžení z prostituce, jako je sexuální turismus, pornografie, dětská prostituce atp. Rozsah prostituce je nadto spolehlivým indikátorem sociálního statutu žen ve společnosti.³¹⁾

V druhé části Úmluvy (čl. 7, 8, 9) jsou obsažena ustanovení zavazující státy k odstranění diskriminace v oblasti politických a občanských práv. V čl. 7 je zakotvena povinnost přijmout veškerá opatření k odstranění diskriminace žen v politickém a veřejném životě a zejména ženám zajistit, za rovných podmínek s muži, právo:

- a) hlasovat ve všech volbách a veřejných referendech a právo být voleny do všech veřejně volených orgánů;
- b) účastnit se na tvorbě a provádění vládní politiky a zastávat veřejné úřady a vykonávat všechny veřejné funkce na všech úrovních řízení státu;
- c) účastnit se činností nevládních organizací a sdružení zabývajících se otázkami veřejného a politického života země.

Jedním ze základních předpokladů rovnoprávnosti žen je rovná příležitost ovlivňovat právo a politiku tak, aby záležitostem týkajícím se žen byla věnována náležitá pozornost. Článek 7 recipuje ze starší Úmluvy o politických právech žen princip stejných politických práv pro ženy jako pro muže, co se týče pasivního a aktivního volebního práva. Tato úprava je však rozšířena o právo žen hlasovat ve všech veřejných referendech. Dále článek 7 rozšiřuje a upřesňuje obsah práva žen na účast v politickém a veřejném životě s tím, že akcentuje účast žen na tvorbě a provádění vládní politiky, s akcentem na aktivní aspekt této účasti. Článek 7 též potvrzuje právo žen účastnit se politického a veřejného života na všech úrovních řízení státu a ve všech orgánech a sdruženích, zabývajících se veřejnými a politickými otázkami.

Státu je dána volba prostředků k naplnění cíle článku 7. Tam, kde tak dosud neučinil, je povinen přijmout legislativu k zajištění volebního práva žen, bez jakékoliv diskriminace. Má však též povinnost čelit i skryté diskriminaci, a za tím účelem prověřovat, zda na úrovni zaměstnaneckých vztahů a jmenovacího řízení ve veřejné správě, v judičiálním systému, v systému dalších veřejných institucí nedochází k restrikcím z důvodu pohlaví, a aktivně čelit těmto praktikám.

Státy jsou též povinny sledovat účast a postavení žen v politických stranách, v odborových organizacích a v ostatních sférách politického a veřejného života, kde tra-

³¹⁾ Akční program Světové konference o ženách v kap. V věnuje v souvislosti s prostitucí a těžením z prostituce zvláštní pozornost situaci dívek. V programu se žádá přijetí a přísné dodržování zákonů a opatření k odstranění sexuálního vykořisťování a sexuálního zneužívání dívek. Loc cit. str. 14.

dičně převažují muži. Součástí tohoto závazku jsou i opatření státu k posílení zájmu žen o aktivní účast v politickém a veřejném životě.

Článek 8 ukládá státům povinnost přijmout „veškerá příslušná opatření, aby zabezpečily ženám za rovných podmínek s muži a bez jakékoliv diskriminace, možnost zastupovat své vlády na mezinárodní úrovni a účastnit se práce v mezinárodních organizacích“.

I v případě čl. 8 je smyslem příslušného ustanovení zajistit ženám volbu za rovných podmínek s muži a bez diskriminace, přístup do diplomatických služeb a mezinárodních institucí. Článek 8 tak upravuje speciální oblast politických práv žen. I když je formulován jako ustanovení výsledné povahy, je prvním předpokladem jeho realizace de jure přístup žen do této, tradičně mužské sféry veřejné činnosti a profese. Dále je k naplnění závazku v čl. 8 zapotřebí i programových opatření včetně profesionální přípravy, vytvoření možností pro doprovod manželů, dětí atp. Hlavním indikátorem splnění tohoto závazku je pak faktický počet žen v diplomatických funkcích, na diplomatických postech v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích.³²⁾

Článek 9 je též určen k zajištění volby, i když z jiné oblasti. Státům ukládá povinnost 1. „... poskytnout ženám rovná práva s muži nabývat, měnit nebo si ponechávat své státní občanství. Zejména zajistí, aby ani sňatek s cizincem, ani změna státního občanství nevedly automaticky ke změně státního občanství ženy, neučinily ji osobou bez státního občanství a ani ji nenutily přijmout státní občanství manžela“. 2. Státy, smluvní strany, poskytnou ženám stejná práva s muži, pokud jde o státní občanství dětí.

Ve srovnání se starší Úmluvou o státním občanství vdaných žen je toto ustanovení postaveno na dvou základních ideích. První vyjadřuje požadavek, aby ženy měly, na stejných základech jako muži, právo získávat, měnit nebo si ponechat své státní občanství a aby sňatek nebo změna manželova státního občanství během manželství automaticky neovlivňovaly státní občanství ženy. Druhá idea vyjadřuje požadavek stejných práv žen jako mužů, co se týče státního občanství dětí.

Při implementaci tohoto článku mají státy především povinnost zajistit formálně právní rovnost mužů a žen ve vztahu k nabytí, změně či přenesení státního občanství manželů a dětí. Státy musí vnitrostátní legislativou umožnit ženám přenést, za rovných podmínek s muži, své státní občanství na děti, dále zajistit, aby nezletilé děti mohly cestovat jak na otcův, tak i na matčin cestovní pas, a dále možnost, aby ženy získaly cestovní pas bez předchozího souhlasu manžela atp. Tento článek, požadující rovná práva pro ženy ve věcech státního občanství, je esenciálním vyjádřením vztahu státu vůči ženám.

Následující třetí část se týká hospodářské, sociální a kulturní oblasti, kde ženy v praxi nejčastěji pocítují faktickou a někdy i institucionalizovanou diskriminací omezenou volbu.

³²⁾ Kritická analýza čl. 8 viz Charlesworth H., *Feminist Approaches to International Law*, op. cit. viz pozn. 20. Akční program Světové konference o ženách vyzval OSN, aby rozvinula mechanismy k nominování žen na vyšší funkce.

V čl. 10 se státy zavazují přijmout „veškerá příslušná opatření k odstranění diskriminace žen tak, aby jim byla zajištěna stejná práva s muži v oblasti vzdělání, a zejména na základě rovnosti mužů a žen, opatření sloužící k zajištění:

- a) stejných podmínek pro volbu povolání a odbornosti, pro přístup ke studiu a pro dosažení diplomů ve vzdělávacích zařízeních všech kategorií jak ve venkovských, tak v městských oblastech; tato rovnoprávnost bude zajištěna v předškolním, všeobecném, odborném a vyšším technickém vzdělání, jakož i ve všech typech odborné přípravy;
- b) stejných osnov, stejných zkoušek, učitelského sboru s kvalifikací stejné úrovně a školních objektů a vybavení stejné kvality;
- c) odstranění všech stereotypních koncepcí úlohy mužů a žen na všech úrovních a ve všech formách vzdělávání cestou zavádění koedukace a jiných forem vzdělávání, jež pomohou k dosažení tohoto cíle, a zejména cestou revize učebnic a školních programů a přizpůsobení vyučovacích metod;
- d) stejných příležitostí pro využívání stipendií a jiných příspěvků na studia;
- e) stejných příležitostí pro přístup k programům dalšího vzdělávání včetně programů vzdělávání dospělých a funkcionálních programů, zaměřených zejména na snížení existujícího rozdílu ve vzdělání mezi muži a ženami v co možná nejkratší době;
- f) snížení počtu žen, které nedokončily vzdělání a organizování programů pro dívky a ženy, které předčasně opustily školu;
- g) stejných příležitostí pro aktivní účast ve sportu a tělesné výchově;
- h) přístupu k podrobným osvětovým informacím, aby napomohly zajistit zdraví a blaho rodiny, včetně informací a rad, pokud jde o plánování rodiny”.

Tento detailní a všestranný článek uznává význam vzdělání pro vytváření rovných podmínek účasti žen a mužů ve všech oblastech a aspektech života. Dívčím by měly být dány stejné podmínky vzdělání jako hochům, aby se mohly rovnocenně sociálně a společensky realizovat, soutěžit na trhu práce za stejných podmínek a mít rovné příležitosti pro dosažení ekonomické nezávislosti. Státy jsou povinny přijmout speciální opatření pro dosažitelnost těchto příležitostí a jejich realizaci a rovněž pro zabezpečení potřeb žen, kterým v minulosti nebyla rovná příležitost dána. Jsou rovněž povinny zajistit nutnou statistiku ke kontrole a monitorování pokroku ve smyslu tohoto ustanovení. Nezbytná je rovněž participace státu na plánování a implementaci školské politiky.

K povinností států podle čl. 10 dále náleží zajištění přístupu dívek k technickému vzdělání a možnost vyučit se v oborech vyhrazených dosud mužům a přijímat korektivní opatření k většímu zastoupení žen v tradičně mužských odvětvích. Součástí toho jsou pak programy výuky umožňující dívkám volbu nekonvenční odborné kariéry. Předmětem zájmu státu by měly být rovněž všechny druhy odborného vzdělávání a zvyšování kvalifikace z hlediska rovných možností pro muže i ženy.

V tomto kontextu je pak též povinností státu usilovat o odstranění nežádoucích stereotypů z učebních textů a programů a cestou stipendií a grantů zajistit odborné záze-
mí pro eliminaci diskriminačních praktik a stereotypní chování.³³⁾

Tam, kde je to nezbytné, jsou státy povinny realizovat programy sledující odstra-
nění negramotnosti žen, provádět za tím účelem srovnávání mezi městskými a ven-
kovskými oblastmi, dbát na to, aby dívky předčasně neopouštěly školu. Do této kate-
gorie patří také programy alfabetyzace dospělých žen. Článek 11 zavazuje státy k přijetí
veškerých příslušných opatření k odstranění diskriminace žen v zaměstnání s cílem za-
jistit, na základě rovnosti mužů a žen v zaměstnání, stejná práva, zejména:

- a) právo na práci jakožto nezczizitelné právo každého člověka;
- b) právo na stejné příležitosti při vstupu do zaměstnání včetně uplatňování stejných
kritérií výběru při přijímání do zaměstnání;
- c) právo svobodné volby povolání a povahy práce, právo na služební postup a záruky
zaměstnanosti, právo na všechny pracovní výhody a podmínky, právo na získání od-
borné přípravy a přeškolení včetně vyučení, na vyšší odbornou přípravu a její pravi-
delné doplňování;
- d) právo na stejnou odměnu a na stejné podmínky pokud jde o práci stejné hodnoty,
jakož i na stejné hodnocení kvality práce;
- e) právo na sociální zabezpečení, zejména v případech odchodu do důchodu, neza-
městnanosti, nemoci, invalidity, stáří a jiné ztráty pracovní způsobilosti, jakož i právo
na placenou dovolenou;
- f) právo na ochranu zdraví a na bezpečné pracovní podmínky včetně ochrany mateř-
ského poslání ženy.

Aby byla vyloučena diskriminace žen z důvodu sňatku nebo mateřství a zajištěno
jejich reálné právo na práci, stanoví článek 11, že státy, smluvní strany, přijmou pří-
slušná opatření, vedoucí:

- a) k zákazu, pod hrozbou sankcí, propouštění z práce z důvodu těhotenství nebo ma-
teřské dovolené a diskriminace při propouštění prováděné z důvodu rodinného posta-
vení;
- b) k zavedení placené mateřské dovolené nebo dovolené se srovnatelnými sociálními
výhodami, bez ztráty dřívějšího pracovního místa, služebního postavení nebo sociál-
ních příspěvků;
- c) k zavedení poskytování nezbytných doplňkových sociálních služeb umožňujících
rodičům sladit jejich rodinné povinnosti a účast na veřejném životě, zejména cestou
zřizování a rozvoje sítě zařízení péče o děti;

³³⁾ Akční program Světové konference požaduje od vlád mj., aby se zavázaly, že do roku 2000 zabezpečí vše-
obecný přístup k základnímu vzdělání a zajistí, aby základní vzdělání dokončilo nejméně 80 % dětí přísluš-
ného věku, že odstraní rozdíly mezi chlapci a dívkami v základním a středním školství do roku 2005, a za-
vedou všeobecné základní vzdělání ve všech zemích do roku 2015. Akční program, op. cit. str. 10. Viz pozn.
29.

d) k poskytování zvláštní ochrany těhotným ženám v takových druzích práce, jež jsou pro ně škodlivé.

Právní předpisy týkající se ochrany práv uvedených v článku 11 budou pravidelně přehodnocovány ve světle vědeckotechnických poznatků a podle potřeby budou revizovány, rušeny nebo doplňovány.

Tento závazek výsledné povahy je věcně rozdělen do tří hlavních sekcí (odstavců). V prvním odstavci je obsaženo rovné právo žen na práci. Druhý odstavec obsahuje povinnost států přijmout nezbytná opatření k odstranění diskriminace žen v zaměstnání z důvodu sňatku nebo mateřství. Třetí odstavec ukládá státům povinnost pravidelného přehodnocování ochranné pracovní legislativy ve světle nových poznatků.

I když článek 11 ponechává státům na výběr vnitrostátní prostředky k zajištění příslušných závazků, předpokládá se především přijetí příslušné legislativy a její efektivní zabezpečení včetně adekvátních sankčních následků. Zároveň státům ukládá povinnost přijímat dlouhodobé programy pro zlepšení postavení žen na trhu práce.

V oblasti existující vnitrostátní legislativy pak mají státy povinnost prověřit zákoné úpravy vylučující ženy z určitých zaměstnání a výkonu určitých druhů práce, zjistit jejich důvody a zabezpečit efektivní nápravu jakékoliv diskriminační legislativy.

Státům též plyne povinnost zabezpečit statistické informace o stavu zaměstnanosti žen, jejich zastoupení v různých oborech, procenta žen vykonávajících špatně placenou práci a zaměstnaných na částečný pracovní úvazek, jakož i informace o zaměstnanosti žen různých věkových kategorií. Dále jsou povinny sledovat pracovní podmínky žen jak ve veřejném, tak i v soukromém sektoru, zejména pak sledovat situaci a problémy migrujících žen a žen odkázaných na domácí práci. Předmětem zájmu státu by měly být i otázky sladění pracovních povinností a zájmů žen s péčí o děti. Ve věcech platů a mezd by měly zabezpečit realizaci principu stejné odměny za práci stejné hodnoty. V tomto směru je v zájmu implementace čl. 11 odst. 1 a 2, aby členské státy, pokud tak ještě neučinily, ratifikovaly Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 100, která se týká stejné odměny pro muže a ženy za práci stejné hodnoty.

Co se týče rovného přístupu k zaměstnání, mají smluvní strany povinnost zajistit efektivní, ze zákona plynoucí, nápravná opatření jakýchkoliv diskriminačních zaměstnaneckých praktik.

Smluvní strany jsou též povinny zajistit efektivní právní úpravu, včetně sankcí, případného porušování ochrany matek a těhotných žen, přístupnosti a realizovatelnosti dovolené, ochrany práce a možnosti obou rodičů čerpat pracovní volno v souvislosti s narozením dítěte. Součástí čl. 11 je též programový přístup k otázkám reintegrace žen do pracovního procesu poté, co se zhostí svých mateřských povinností.

Státům je ponechána volba prostředků, jakým způsobem a v jakém rozsahu ohodnotí práci žen v domácnosti a její celkový podíl na prosperitě a bohatství společnosti.

S ohledem na skutečnost, že v článku 11 je celá řada ochranných opatření, vyžaduje jejich naplnění přijetí relevantní vnitrostátní ochranné legislativy, a to bez ohledu na znění článku, který *expressis verbis* takovouto povinnost státům neukládá.

Článek 12 požaduje přijmout 1. „veškerá příslušná opatření k odstranění diskriminace žen v oblasti péče o zdraví, s cílem zajistit, na základě rovnosti mužů a žen, pří-

stup ke zdravotnickým službám, zejména k těm, jež se vztahují k plánování početnosti rodiny. 2. Aniž by byla dotčena ustanovení odstavce 1, smluvní strany zajistí ženám odpovídající služby v těhotenství, při porodu a v šestinedělí, přičemž podle potřeby tyto služby budou bezplatné, a rovněž jim zajistí odpovídající výživu během těhotenství a kojení.

Problematika žen a zdravotní péče je důležitá ze dvou důvodů: především se vztahuje k ženám pečujícím o zdraví svých rodin a dále k ženám jako příjemkyním zdravotní péče. Článek 12 zajišťuje ženám rovný přístup ke zdravotním službám, včetně těch, jež umožňují plánování rodiny. Článek dále zavazuje smluvní strany zabezpečit ženám speciální služby, poradenství a pomoc v těhotenství a při porodu. Stát je v této souvislosti povinen zajistit, aby ženy bez diskriminace mohly využívat specializovaných zdravotnických služeb, aby lékařská péče byla pro ženy finančně dostupná. Dále k jeho povinnostem v souvislosti s článkem 12 patří zajištění dostatečného množství lékařů, dispenzárií a dalších zařízení. Žádoucí je též zajištění programů zdravotní osvěty jak pro ženy, tak pro muže, věnovaných otázkám těhotenství, porodu a rodičovské péče o zdravý vývoj dětí.

Státy, smluvní strany, jsou povinny sledovat počet úmrtí matek a dětí, věkový průměr prvorodiček, vést statistiky pracovních úrazů a chorob z povolání těhotných žen a matek a věnovat pozornost zdravotním potřebám migrujících žen.³⁴⁾

Článek 13 zavazuje členské státy Úmluvy přijmout veškerá příslušná opatření k odstranění diskriminace žen v ostatních oblastech hospodářského a společenského života s cílem zajistit, na základě rovnosti mužů a žen, stejná práva, zejména právo na rodné přídavky, právo na bankovní půjčky, hypotéky a jiné formy úvěru, právo na rekreaci, sport a účast ve všech formách kulturního života.

Zahrnutím práv obsažených v článku 13 zavazuje Úmluva státy k vyloučení diskriminace a k vytvoření předpokladů pro přístup žen k zařízením, právům a aktivitám, které by jim jinak mohly zůstat uzavřeny nebo z nichž by byly vyloučeny.

Z Úmluvy plyne povinnost zajistit sociální služby pro osamělé matky, zajistit, aby ženy mohly využívat samostatně finanční služby (např. úvěry a půjčky) a mohly se zúčastnit svobodně sportovních aktivit a dalších aspektů kulturního života.

Článek 14 ukládá vzít v úvahu zvláštní problémy, před kterými stojí venkovské ženy, a významnou úlohu, kterou hrají v hospodářském životě svých rodin, včetně jejich práce v nevýrobních sektorech hospodářství, a přijmout veškerá příslušná opatření k zabezpečení provádění ustanovení této úmluvy ve vztahu k venkovským ženám.

Státy, smluvní strany, zajistí ženám zejména právo:

- a) na účast při vypracování a realizaci plánů rozvoje na všech úrovních;
- b) na odpovídající lékařskou péči včetně informací, poradenství a služeb v otázkách plánování početnosti rodiny;

³⁴⁾ Akční program Světové konference řadí k hlavním problémům zdraví žen, „schopnost žen kontrolovat vlastní plodnost“, a konstatuje, že je to „důležitý základ k tomu, aby mohly využívat dalších práv“. Akční program, op. cit. str. 11. Viz pozn. 29.

- c) na přímý prospěch z programů sociálního zabezpečení;
- d) na všechny druhy přípravy a formálního i neformálního vzdělání včetně funkcionálního vzdělávání, jakož i na využívání veškerých komunálních služeb a konzultací k zemědělským otázkám, mezi jiným ke zvýšení jejich technické kvalifikace;
- e) organizovat svépomocné skupiny a družstva s cílem získat stejný přístup k hospodářským příležitostem cestou zaměstnání nebo svobodného povolání;
- f) na účast ve veškeré společenské činnosti;
- g) na přístup k zemědělským úvěrům a půjčkám, tržním zařízením, odpovídající technologii a na stejné zacházení při pozemkových a agrárních reformách, jakož i v rámci programů osídlování půdy;
- h) na přiměřené životní podmínky, zejména pokud jde o bytové podmínky, sanitární služby, dodávky elektřiny a vody, dopravu a spoje.

Článek 14 má v Úmluvě zvláštní postavení. Zavazuje státy vzít v úvahu i speciální, často velmi obtížné postavení venkovských žen, které jsou chápány jako sociální skupina, vyžadující zvláštní pozornost. Na tuto velkou skupinu je pak aplikace Úmluvy explicitně rozšířena. Státy uznávají význam práce venkovských žen a jejich podíl na všestranném zabezpečení rodiny i jejich přínos k ekonomice jejich zemí. Úmluva podává výčet práv důležitých pro tuto kategorii žen. Uvádí povinnost umožnit venkovským ženám účast v ekonomickém, kulturním, politickém a sociálním životě příslušných komunit a zemí. Zejména by měla být věnována pozornost opatřením, umožňujícím venkovským ženám podílet se na plánování rozvoje a jejich plnou integraci do rozvojových procesů a programů. Nezbytné je též, aby státy zajišťovaly statistické údaje a další informace sledující poměr mezi venkovským a městským obyvatelstvem, se zvláštním zaměřením na ženy a zejména pak Úmluvou požadované zlepšování jejich statutu.

V části IV jsou obsaženy dva články požadující rovnost žen před zákonem a odstranění diskriminace žen v občanskoprávních, manželských a rodinných vztazích.

Článek 15 zavazuje smluvní strany poskytnout ženám rovnost s muži před zákonem. Obsahuje tato ustanovení:

- Státy, smluvní strany, poskytnou ženám v občanskoprávních záležitostech právní způsobilost, která je totožná se způsobilostí mužů a stejné možnosti pro uplatnění této způsobilosti. Zejména poskytnou ženám stejná práva uzavírat smlouvy a spravovat majetek a budou vůči nim postupovat stejně ve všech stádiích soudního řízení.
- Státy, smluvní strany, souhlasí s tím, aby veškeré smlouvy a všechny jiné soukromé dokumenty jakéhokoliv druhu, jejichž právní účinek je namířen na omezení právní způsobilosti žen, byly považovány za nicotné a neplatné.
- Státy, smluvní strany, poskytnou mužům a ženám stejná práva, pokud jde o zákony, vztahující se na pohyb osob a svobodu zvolit si místo pobytu a bydliště.

Článek 15 potvrzuje rovnost mužů a žen před zákonem. Dále se zabývá její aplikací v občanskoprávní oblasti, kde je zejména vůči vdaným ženám uplatňována diskriminace, zejména pokud jde o uzavírání smluv jejich jménem, správu jejich majetku, svobodu cestovat a zvolit si místo pobytu, trvalé bydliště.

Z článku 15 vyplývá povinnost zajistit právní postavení žen odpovídající článku 15, včetně praxe judičiálních orgánů a veřejných institucí. Rovněž povinnost zajistit faktickou možnost žen vstupovat do občanskoprávních vztahů svým vlastním jménem, samostatně spravovat svůj majetek. Státy mají dále povinnost zajišťovat přístup žen k funkcím v judičiálních orgánech, zabezpečit aby mohly vystupovat jako účastníci a svědci v občanskoprávních řízeních. Tento článek má dále úzkou vazbu na ostatní články Úmluvy obsahující procedurální záruky rovnosti žen a mužů před zákonem.

Článek 16 zavazuje smluvní strany „přijmout veškerá příslušná opatření k odstranění diskriminace žen ve všech věcech týkajících se manželství a rodinných vztahů a zejména zajistit, na základě rovnoprávnosti mužů a žen:

1.

- a) stejné právo na vstup do manželství;
- b) stejné právo svobodně si vybrat manžela a vstoupit do manželství pouze se svobodným a úplným souhlasem;
- c) stejná práva a povinnosti po dobu trvání manželství a při jeho zániku;
- d) stejná rodičovská práva a povinnosti bez ohledu na jejich manželský stav, ve věcech týkajících se jejich dětí; ve všech případech musí být zájmy dětí prvořadě;
- e) stejná práva rozhodnout se svobodně a odpovědně o počtu a době narození jejich dětí a mít přístup k informacím, vzdělání a prostředkům, které jim umožní uplatňovat tato práva;
- f) stejná práva a povinnosti, pokud jde o poručnictví, svěření nebo opatrovnictví a adopci dětí nebo o obdobné instituce, existující v národních zákonodárstvích; ve všech případech musí být zájmy dětí prvořadě;
- g) stejná osobní práva manželů, včetně práva zvolit si rodinné jméno, povolání nebo zaměstnání;
- h) stejná práva pro oba manžele, pokud jde o vlastnictví, nabytí, řízení, správu, užívání a disponování s majetkem, bezplatně či za protihodnotu.

2.

Zasnoubení a manželství dětí nemají právní účinek a budou přijata veškerá nezbytná opatření, včetně legislativních, k tomu, aby byl stanoven minimální věk pro uzavření manželství, a aby registrace manželství v úřední matrice byla učiněna povinnou“.

Opatření obsažená v článku 16 zahrnují velmi citlivé oblasti soukromého práva, kde se velmi často projevují tradiční a náboženské praktiky a kde se uplatňují koncepce odlišné úlohy muže a ženy. Začleněním těchto problémů do Úmluvy se dostaly do sou-

ladu s všeobecným tlakem Úmluvy na rovnost mužů a žen ve všech oblastech, včetně manželských a rodinných vztahů. Státy mají povinnost chránit ženy před jakýmkoliv typem násilí, ať k němu dochází kdekoliv, včetně rodiny.³⁵⁾ Státy jsou rovněž povinny přijmout i náležitá zákonná opatření a zajistit jejich efektivitu ve vztahu ke všem jeho aspektům. Součástí závazku podle článku 16 je též informovanost státu, co se týče praktických otázek fungování rodin, tj. péče o děti v případě nemoci a realizace opatření umožňujících oběma rodičům tuto péči. Stát by též měl dbát na rovnoprávný statut neprovdaných matek, sledovat i jejich faktickou situaci a vyloučit všechny tradiční diskriminační praktiky.

Dále je to povinnost náležitě upravit a efektivně zabezpečit i nediskriminační postavení žen v rozvodových procedurách, jejich právo iniciovat rozvod, rozdělení majetku po rozvodu, právo znovu uzavřít sňatek, právo na poručnictví a na příspěvek na výchovu dětí.

Stát je též povinen právně upravit nejnižší hranici věku mužů a žen pro vstup do manželství a přijmout nezbytná opatření pro odstranění praktik, které odporují článku 16 Úmluvy.

IMPLEMENTAČNÍ MECHANISMUS ÚMLUVY O ODSTRANĚNÍ VŠECH FOREM DISKRIMINACE ŽEN

Implementační režim Úmluvy je obsahem části V Úmluvy. Nelze jej považovat za zvláštní sankční mechanismus, ale za monitorovací a konciliační systém, napomáhající plnění Úmluvy. Součástí tohoto systému je Úmluvou ustavený Výbor pro odstranění diskriminace žen (čl. 17). Výbor sestává z 23 expertů „vysoké morální úrovně a schopností v oblasti, jíž se Úmluva týká“, volených v tajných volbách ze seznamu osob nominovaných státy, stranami Úmluvy. Při volbách členů Výboru, jejichž funkční období je čtyřleté, se přihlíží ke geografickému rozdělení a zastoupení různých forem civilizace a hlavních právních systémů. Členové Výboru jsou navrhováni vládami států, stranami Úmluvy, z řad jejich občanů, ale svou funkci vykonávají jako soukromé osoby, nezávislí experti a nikoliv jako delegáti či zástupci svých zemí. Jako jeden ze šesti implementačních orgánů úmluv lidských práv OSN, je Výbor financován z regulačního rozpočtu OSN a jsou mu poskytovány služby Sekretariátu OSN.

Od doby svého zřízení v roce 1982 pracovalo ve Výboru 62 odborníků z 50 zemí. Složení Výboru se od obdobných orgánů zřízených úmluvami OSN o lidských právech podstatně liší. Protože státy navrhují za členy Výboru výhradně ženy, je Výbor od svého vzniku, až na jednu výjimku, složen výhradně z žen, což je v příkrém kontrastu ke složení orgánů jiných smluvních instrumentů lidských práv, kde převládají muži. Většina expertek má předchozí zkušenosti s problematikou žen a ženského hnutí. Má spíše afilace na mimovládní struktury a komunity než na oficiální establishment. Co se týče profesního složení, ve srovnání s jinými orgány obdobné povahy,

³⁵⁾ Problematika násilí proti ženám není v Úmluvě speciálně upravená. Výbor přijal k této problematice obecné doporučení 19, obsahující též relevantní výklad této problematiky v rámci jednotlivých ustanovení Úmluvy. Text obecného doporučení viz Rehof Lars A., Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, str. 318 a násl.

kde převládají většinou právníci, je Výbor diverzifikovanější. Kromě právních expertek jsou zastoupeny obory jako sociologie, ekonomika, medicína, psychologie, výchova a diplomacie. Tato různorodost, odrážející rozsah Úmluvy, umožňuje Výboru překračovat hranice striktně formálního legalismu a zaujímat všestranně kvalifikovaná stanoviska.

Úmluva stanoví, jako rozhodující náplň implementační činnosti Výboru, projednávání zpráv, o stavu legislativních, soudních, administrativních nebo jiných opatření, učiněných v souladu s Úmluvou, které jsou státy, strany Úmluvy, povinny předkládat prostřednictvím generálního tajemníka OSN. Od členských států se vyžaduje, aby tyto zprávy předkládaly do jednoho roku poté, co Úmluva pro ně vstoupila v platnost, dále pak ve čtyřletých cyklech a nebo vždy, když o to budou Výborem požádány (čl. 17).

Výbor je Úmluvou rovněž zmocněn k předkládání návrhů a všeobecných doporučení, založených na prostudování zpráv a dalších informací. Návrhy jsou určeny orgánům OSN a mezinárodním konferencím, zatímco adresáty všeobecných doporučení jsou strany Úmluvy (čl. 21).

Výbor může přizvat specializované organizace, které jsou oprávněné zúčastnit se prostřednictvím svých zástupců projednávání plnění těch ustanovení Úmluvy, jež spadají do sféry její činnosti a vyzvat je, aby předložily zprávu o plnění Úmluvy. Výbor podává každoročně prostřednictvím Hospodářské a sociální rady Valnému shromáždění zprávu o své činnosti, která je prostřednictvím generálního tajemníka předána Komisi pro postavení žen k informaci (čl. 21).

Za účelem projednání předkládaných zpráv se Výbor má obvykle scházet na dobu nejdéle dvou týdnů ročně (čl. 20). Je to nejkratší lhůta, jíž mají orgány OSN tohoto typu k dispozici. S ohledem na rostoucí počet stran Úmluvy a stoupající přetíženost Výboru rozhodlo Valné shromáždění OSN o výjimečném a dočasném prodloužení této lhůty o jeden týden.³⁶⁾ I přes toto opatření se lhůty projednávání zpráv prodlužují až na tři roky, což podstatně snižuje efektivitu implementačního mechanismu Úmluvy. Na rozdíl od ostatních implementačních orgánů OSN, sídlících v Ženevě, je sekretariátem Výboru Divize pro povznesení žen (Division for the Advancement) při sekretariátu OSN, která se v roce 1993 přemístila z Vídně do New Yorku. Výbor je tak v určité izolaci od hlavního proudu aktivit OSN v oblasti lidských práv.

Výbor přijal, v souladu s článkem 19, na svém prvním zasedání v roce 1989 vlastní jednací řád. Jeho pravidla stanoví, že schůze Výboru jsou přístupné veřejnosti, dále že 12 členů Výboru tvoří quorum a že rozhodnutí Výboru mohou být přijímána jen za přítomnosti dvou třetin členů. Procedurální pravidla též stanoví, že se Výbor bude snažit pracovat na principu konsensu.

Další pravidla jednacího řádu odrážejí onu časovou tíseň, v níž je Výbor nucen pracovat. Z těchto důvodů připravuje v předstihu před zasedáním Výboru pětičlenná skupina seznam problémů a otázek, jež mají být předem zaslány státům předkládajícím periodickou zprávu tak, aby její projednání Výborem proběhlo bez průtahů. Při jednáních je Výbor rozdělen do dvou skupin, z nichž první se zabývá procedurálními

³⁶⁾ Jednací řád Výboru pro odstranění diskriminace viz Rehof Lars A., A Guide to the Travaux Préparatoires, loc. cit. str. 339 a násled.

otázkami, druhá posuzováním prostředků a způsobů implementace článku 21 Úmluvy, a také přípravou všeobecných doporučení a návrhů při implementaci Úmluvy a referátů na světové konference OSN.

Hlavní funkcí Výboru je posuzování zpráv předkládaných členskými státy, přičemž tento mandát je široce interpretován. Výbor vypracoval a přijal pravidla pro jejich zpracování. Úvodní zpráva by měla obsahovat detailní a komplexní popis postavení žen v inkriminované zemi s tím, že tyto informace budou sloužit jako měřítko pokroku dané země při aplikaci Úmluvy. Další cyklické zprávy by měly novelizovat a doplňovat výchozí zprávu, zvýraznit signifikantní pozitivní opatření a výsledky, zmínit nejdůležitější trendy a projekty a identifikovat nejzávažnější problémy a překážky, bránící dosažení cílů stanovených Úmluvou.

Posun od úvodních k periodickým zprávám umožňuje Výboru přesněji identifikovat globální trendy i překážky v emancipačním procesu.

Výbor od států požaduje, aby zprávy byly předkládány s tím, že představitel státu na příslušném zasedání Výboru zprávu uvádí. Vlastní diskuse o zprávě probíhá formou dialogu mezi zástupcem státu a členkami Výboru. Závěrečné připomínky shrnují výsledky této výměny názorů. Od třináctého zasedání Výboru v roce 1994 je uplatňována i nová praxe širšího zpřístupnění výsledných poznatků o pokroku i nedostatecích při plnění Úmluvy nejen vládním orgánům, ale i veřejným institucím i nevládním organizacím v daném státě.

Další důležitou součástí práce Výboru je formulace všeobecných doporučení, založených na poznatcích z předkládaných individuálních zpráv. Tato doporučení však nejsou adresována jednotlivým státům, ale směřují vůči všem stranám Úmluvy s cílem indikovat specifické kroky a opatření, jež by měly být realizovány k naplnění Úmluvy.

Výbor se v minulosti nezabýval interpretací klíčových ustanovení Úmluvy. Jeho rozhodnutí, návrhy a obecná doporučení byla početně skromná a zabývala se buď procedurálními otázkami, problémem finančních zdrojů, či obecně formulovanými výzvami členským státům k plnění povinností podle Úmluvy. Výbor se nepokusil rozvíjet detailnější jurispudenci důležitých článků Úmluvy, která by shrnovala jeho zkušenosti a poznatky, získané při posuzování předkládaných zpráv i jiných materiálů. I když Výbor nemá formální pravomoc Úmluvu závazně interpretovat, nutně ji musí vykládat v průběhu své práce, i když implicitně. Nadto se může opřít o praxi jiných implementačních orgánů, např. Výboru pro lidská práva Mezinárodního paktu občanských a politických práv.³⁷⁾

Zdá se, že Výbor pro odstranění diskriminace žen si postupně osvojuje aktivnější interpretační přístup k Úmluvě, což se ukazuje jako velmi užitečné jak pro jednotlivé státy při sestavování zpráv, tak i pro nevládní organizace, usilující na národní úrovni o zlepšení stavu lidských práv.

³⁷⁾ Ten využívá obdobnou pravomoc vydávat všeobecné připomínky k vytváření jurispudence jednotlivých článků Paktu a touto cestou napomáhá ke zlepšení kvality předkládaných zpráv. Jak tento Výbor sám uvádí: „Účelem těchto obecných připomínek je zpřístupnit tento experiment (tj. přehlednou zprávu) všem státům, členům Úmluvy, s cílem podnítit jejich zájem o další implementaci Úmluvy; obrátit jejich pozornost k nedostatkům odkrytým v řadě zpráv; navrhnout zlepšení v oznamovací proceduře a stimulovat aktivity těchto států a mezinárodních organizací v prosazování a ochraně lidských práv. Tyto připomínky by měly být také předmětem zájmu jiných států, zvláště těch, které se připravují na to, aby se staly stranami Paktu, a tak aby se posílila spolupráce v univerzálním prosazování a ochraně lidských práv“.

Ve prospěch tohoto trendu svědčí dvě detailní a všestranná všeobecná doporučení Výboru, která státům poskytují jasně formulovaný návod, jak aplikovat Úmluvu ve speciálních situacích: Všeobecná doporučení č. 19 z roku 1992 se týká násilí, založeném na rozdílu pohlaví, vůči ženám, což je téma, které není Úmluvou speciálně pokryté, a všeobecné doporučení č. 21/1994, analyzující článek 9 (týkající se státního občanství), článek 15 (týkající se právní způsobilosti) a článek 16 (upravující problematiku manželství a rodinného práva).

PROBLÉMY SPOJENÉ S IMPLEMENTACÍ ÚMLUVY

Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen identifikuje oblasti, způsoby a prostředky diskriminace žen a zavazuje státy, smluvní strany Úmluvy, k přijetí právních i mimoprávních opatření k dosažení standardu požadovaného Úmluvou. Implementační systém, respektující odlišné sociální, kulturní, ekonomické, civilizační a další podmínky aplikace Úmluvy, ponechává dostatek prostoru pro následnou úpravu vnitrostátní a volbu prostředků pro dosažení souladu s ustanoveními Úmluvy. Díky materiálních i procedurálních ustanovení, jakož i implementační mechanismus, respektují skutečnost, že odstranění diskriminace žen je složitým dlouhodobým procesem a že naplnění ustanovení Úmluvy vyžaduje řadu návazných opatření v právní i mimoprávní sféře. Na druhé straně pokrok při realizaci Úmluvy je *conditio sine qua non* nejen zlepšení postavení žen v celosvětovém měřítku, ale též materiálním předpokladem stabilizace zákazu diskriminace z důvodu pohlaví v kogentní kvalitě v relaci k lidským právům, chráněným mezinárodními úmluvami i normami obecného mezinárodního práva.

Doposud však univerzální implementace Úmluvy naráží na četné překážky. K těm nejzávažnějším náleží politický, kulturní a náboženský extremismus a zdůrazňování úzkých nacionálních a etnických zájmů. Vzestup militantního fundamentalismu a konzervatismu v řadě zemí doléhá negativně především na ženy a obnovuje jejich inferiorní postavení ve všech směrech, včetně právního statutu.³⁸⁾

Při vlastní implementaci v právní rovině se tyto problémy projevují především v otázce výhrad k Úmluvě. Článek 28 umožňuje státům učinit při ratifikaci Úmluvy výhrady, tj. formálně deklarovat, že odmítají právní závaznost určité části nebo částí Úmluvy. Nepřípustná je pouze výhrada, která není slučitelná s předmětem a účelem Úmluvy (čl. 28, odst. 2). Přitom však nebyla stanovena kritéria neslučitelnosti výhrady s Úmluvou. Výsledkem bylo, že v procesu ratifikace čtyřicet pět států z celkového počtu 135 členských států (k počátku roku 1995) učinilo více jak sto výhrad k ustanovením Úmluvy. Mnohé z těchto výhrad jsou motivovány konfliktem mezi interpretací principů islámu s požadavkem rovnosti pohlaví. Jsou formulovány tak, že omezují povinnosti státu, který výhradu vznáší, na přijetí ustanovení a kroků, které jsou slučitelné s islámským právem a obyčejí. Vznášeny byly výhrady jak zásadní, tak dílčí povahy s tím, že ze strany jiných států nebyly přijaty z důvodů nepřípustnosti podle článku 28 odst. 2. Jiné výhrady se týkají národních náboženství nebo obyčejů, omezujících

³⁸⁾ Podrobněji k této problematice viz *The Implementation of the Human Rights of Women, Report of the Secretary General Prepared in Accordance with Subcommission resolution 1994/43, E/CN.4/Sub.2/1995/22, 29 June 1995.*

práva žen v oblasti dědického práva a majetkových práv. Další se týkají vnitrostátních právních předpisů, které neumožňují ženám za stejných podmínek jako muži získat, měnit nebo přenášet své státní občanství po vstupu do manželství. Další výhrady byly vzneseny v souvislosti s odlišnou domácí úpravou omezující ekonomické příležitosti žen, svobodu pohybu a svobodný výběr místa pobytu.³⁹⁾

Kompatibilita výhrad je ryze právní otázkou a Výbor není autorizován rozhodovat o přípustnosti a právním efektu kontroverzních výhrad. Na zasedání v roce 1986 bylo dohodnuto požádat o stanovisko ve věci neslučitelnosti výhrad podle článku 28 odst. 2 generálního tajemníka OSN. K této problematice se však již další zasedání nevrátilo.

V rozsahu svých oprávnění přijal Výbor k problematice výhrad dvě doporučení (č. 4 a 20), v nichž státy vyzývá, aby se těmito otázkami zabývaly, a docílil toho, že se problém výhrad k úmluvám o lidských právech stal předmětem agendy Světové konference o lidských právech ve Vídni v roce 1994. Vídeňská deklarace a Program akcí obsahují požadavek, aby státy vyvinuly veškeré úsilí k „omezení rozsahu jakýchkoliv výhrad, které podávají vůči smluvním instrumentům lidských práv, formulovat jakékoliv výhrady s **největší možnou přesností** co možná nejprecizněji a nejúžeji, zajistit, aby žádná nebyla neslučitelná s předmětem a účelem relevantní úmluvy, a pravidelně přezkoumávat každou výhradu s cílem ji odvolat“.

MOŽNOST POSÍLENÍ KONTROLNÍHO MECHANISMU ÚMLUVY

Současný kontrolní mechanismus Úmluvy nedává Výboru žádné pravomoci judičiální či kvazijudičiální povahy k prosazování plnění Úmluvy. I když může obvinít konkrétní stát z nedodržování, či vážného porušování Úmluvy, nemá možnost přinutit ho k nápravě. Může doporučit jednotlivým státům nebo stranám Úmluvy způsob, jak dosáhnout nápravy a zajistit plnění Úmluvy s tím, že jejím hlavním prostředkem nátlaku na příslušné státy je veřejné prozkoumávání předkládaných zpráv a publikování závěrečných připomínek. V tomto směru pozitivní hodnocení může podnítit další pokrok a negativní zjištění mohou být pohnutkou k nápravě.

Na rozdíl od jiných smluvních instrumentů lidských práv, včetně Mezinárodního paktu občanských a politických práv a specializované Mezinárodní úmluvy o odstranění rasové diskriminace, Úmluva neinkorporovala systém individuálního podání. Neumožňuje, s výjimkou článku 29, ani mezistátní podání. Jedním ze závěrů a doporučení Vídeňské deklarace a programu akcí v roce 1993 bylo proto posouzení možnosti doplnit kontrolní mechanismus Úmluvy o petiční právo jednotlivců a přijmout za tím účelem opční protokol k Úmluvě.⁴⁰⁾

Výbor na svém čtrnáctém zasedání v roce 1995 navrhl koncepci opčního protokolu. Podle tohoto návrhu by jednotlivci a skupiny osob, jež jsou občany států, které jsou stranami jak Úmluvy, tak i proponovaného protokolu, poté co vyčerpají vnitrostátní opravné prostředky, měli možnost obrátit se s podáním na Výbor z důvodu porušení jeho zásad. Výbor by též byl oprávněn zahájit šetření ve státě, který je stranou

³⁹⁾ Přesné znění výhrad viz pozn. 35: Rehof Lars A. op. cit. str. 307 a násl. viz pozn. 35.

⁴⁰⁾ Viz Report by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, A/CONF. 177/7, 21 June 1995 str. 18 a násl.

Úmluvy, pokud by získal informace ukazující na hrubé nebo systematické porušování Úmluvy.⁴¹⁾ Je nesporné, že rozšíření implementačního mechanismu o oprávnění Výboru přijímat a zkoumat podání jednotlivců a iniciovat místní šetření za přesně stanovených podmínek upravených opčním protokolem, by posílilo autoritu Výboru i efektivitu Úmluvy. Navíc zkušenosti kontrolních orgánů smluvních instrumentů, vybavených těmito pravomocemi, svědčí o tom, že státy věnují implementaci těchto podání daleko větší pozornost než těm, které oprávnění přijímají individuálních podání nemají. Neméně závažná je i skutečnost, že zkoumání individuálních a mezistátních podání umožňuje rozvoj jurisprudence, nezbytné pro aktuální výklad dané úmluvy.

Avšak i tento implementační režim má jednoznačně mediální, konciliační funkci. V případě, že se stane součástí Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, bude mít Výbor nesporně větší možnost zajistit vhodnými opatřeními preventivní povahy, aby stát vázaný Úmluvou napříště její ustanovení neporušoval. Avšak ani tento implementační mechanismus neumožní náhradu škody utrpěné jednotlivcem, ani uplatnění sankčních opatření vůči státu – porušiteli Úmluvy.

ZÁVĚR

Význam mezinárodních instrumentů přijatých na půdě OSN k ochraně lidských práv žen je nesporný. Představují ve svém celku soubor práv, destinovaný ženám v jejich individuálním statutu s tím, že povinnost vnitrostátně tato práva zabezpečit směřuje výhradně proti státům, stranám příslušných úmluv. Při vnitrostátní aplikaci mezinárodních závazků není relevantní, zda a v jakém rozsahu tak činí i jiné státy, strany Úmluvy (zásada vzájemnosti). Kontrolu nad tím, aby rozsah ochrany práv žen byl shodný se standardy stanovenými mezinárodními instrumenty, zajišťují orgány OSN a orgány příslušných úmluv.

Nejdůležitějším mezinárodním instrumentem, určeným ženám, je Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen. Artikuluje povinnosti států odstranit všechny překážky legislativní, administrativní, judičiální, strukturální i jiné povahy, jež brání rovnému postavení žen ve společnosti. Státům, stranám Úmluvy, ukládá povinnost zajistit ženám především formální rovnost a požaduje, aby domácí legislativa, včetně ústavních zákonů, jasně deklarovala princip rovnosti před zákonem a zákaz diskriminace z důvodů pohlaví. Požaduje též, aby stát prostřednictvím efektivního systému opravných prostředků zajistil ochranu a nápravu aktů, které jsou s principem nediskriminace v rozporu. Úmluva tak identifikuje oblasti, které vyžadují případnou právní reformu s tím, že zahrnuta musí být sféra veřejnoprávní, trestně právní i civilně právní. Rovnost před zákonem musí být vnitrostátně zajištěna v plném rozsahu tak, aby ženám nebránily žádné překážky právní povahy při nabývání a realizaci vlastnických práv. Rovněž vztahy mezi manžely musí být právně upraveny tak, aby respektovaly rovnost obou manželů, a to nejen za trvání manželství, ale i pro případ jeho zániku, ať již rozvodem, nebo smrtí. Adekvátní kroky požaduje Úmluva i v oblasti pracovněprávní, sociální a zdravotní.

⁴¹⁾ Loc. cit. str. 20

Úmluva obsahuje ustanovení (čl. 4) o afirmativních, pozitivních opatřeních, která státy mohou dočasně přijmout k rychlému zlepšení faktického postavení žen. K tomuto cíli mohou být využita i administrativní opatření, jako např. kvóty ve sféře zaměstnání, výuky a politické účasti.

Neméně důležitým závazkem států členů Úmluvy je dosažení faktické rovnosti žen. Povinnost států zajistit de jure rovnoprávnost žen jasně plyne z ustanovení Úmluvy. Právní závaznost však mají i ustanovení požadující od států překonání stavu faktické nerovnosti. Jakkoliv se jedná o programové, dlouhodobější závazky výsledné povahy, státy mají povinnost jim dostát. Povinnost států předkládat Výboru statistické údaje svědčící o pokroku při plnění závazků stanovených Úmluvou je součástí těchto závazků a stát je povinen je zabezpečit, ať již cestou zákona, či jinou formou.

Dohledem nad realizací závazků plynoucích z Úmluvy je pověřen Výbor pro odstranění diskriminace žen, který je orgánem zřízeným samotnou Úmluvou. Jeho funkce je conciliální, tzn. že prostřednictvím připomínek ke zprávám, které mají členské státy Úmluvy povinnost Výboru předkládat, je zajišťováno budoucí korektní plnění Úmluvy ze strany členských států. K témuž účelu slouží i obecná doporučení a zprávy Výboru, předkládané prostřednictvím Hospodářské a sociální rady VS OSN.

Do roku 1995 k Úmluvě přistoupilo nebo ji ratifikovalo 135 států. S ohledem na skutečnost, že se Úmluva realizuje v mnohdy diametrálně odlišných podmínkách, zejména mezi vyspělými a rozvojovými zeměmi, činí z implementačního mechanismu nezbytnou součást mezinárodněprávní normativity určené k ochraně žen. K jedné z hlavních funkcí Výboru patří i tvorba jurisprudence, zajišťující životaschopnost Úmluvy a její přizpůsobivost rychle se měnícím a vyvíjejícím podmínkám, jakož i napomáhání procesu unifikace relevantních vnitrostátních právních norem, zajišťujících rovnoprávné postavení žen.

Česká republika je stranou všech výše uvedených mezinárodních úmluv určených k ochraně práv žen. Sukcedovala do těchto mezinárodních mnohostranných úmluv jednostranným právním aktem a v souladu s pravidly stanovenými mezinárodním právem, po zániku Československé federativní republiky, která byla těmito úmluvami vázána. Působnost vnitrostátní zajišťuje recepce těchto úmluv do vnitrostátního právního řádu České republiky, aniž by byly znovu ratifikovány či opětně vyhlášeny.

S těmito procedurálně technickými opatřeními se pojí i některé závažné implementační problémy. Praxe až do roku 1989 vykazovala, vzhledem k politickým zájmům a nedokonalosti publikačních zákonů, značnou svévoli při publikování mnohostranných mezinárodních smluv a těch, které upravovaly problematiku lidských práv, zejména. Některé byly ve Sbírce zákonů vyhlášeny, o jiných bylo ve Sbírce uvedeno pouze oznámení o jejich závaznosti pro ČSSR, aniž byl současně vyhlášen jejich text. Týká se to i některých úmluv upravujících práva žen. Naudto, pokud vůbec byl text mnohostranné úmluvy publikován, pak nikoliv v autentickém znění, tj. v oficiálním jazyce úmluvy, ale pouze v českém překladu, který nemusel vždy přesně odrážet autentické znění závazku.⁴²⁾

⁴²⁾ Podrobněji k problematice viz Mikule V., „Lidská práva, vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního“, Český bulletin lidských práv, č. 1 roč. 1, 1995 - 1996.

Tento nežádoucí stav volá po nápravě přinejmenším ze dvou důvodů. Veškerá normativita, určená k ochraně lidských práv, je určena k vnitrostátní realizaci a efektivní prováděcí procedura je tudíž součástí mezinárodně přijatého závazku. Výklad, prováděný relevantními vnitrostátními orgány, by měl být v souladu s autentickým zněním i výkladem příslušného mezinárodního závazku. A to též proto, že výklad odlišný vystavuje stát riziku odpovědnostního postavení za neplnění závazků stanovených příslušnou mezinárodní úmluvou.

Druhý neméně závažný problém je informovanost veřejnosti, potažmo jednotlivců -destinatářů výhod z těchto mezinárodních úmluv, o jejich obsahu. Jednotlivec se ztěžjí může právní cestou dovolávat standardu stanoveného příslušnou úmluvou, pokud nemá k dispozici řádně vyhlášený, tj. ve Sbírce zákonů publikovaný text. Nadto je obvykle obtížné získat i neoficiální text těchto úmluv.

Revizí by též měly projít všechny výhrady učiněné vůči ustanovením relevantních Úmluv při jejich ratifikaci. ČSSR notoricky odmítala přijmout za závazná ustanovení o příslušnosti Mezinárodního soudního dvora řešit spory stran, plynoucí z výkladu nebo aplikace úmluv, a vůči relevantním ustanovením vznášela výhrady. Bylo tomu tak i v případě Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen.

K inventarizaci problémů, spojených s realizací Úmluvy, by nepochybně měla sloužit příprava cyklických zpráv o plnění závazků plynoucích z Úmluvy o odstranění diskriminace žen pro Českou republiku. Překonání povrchního, formalistického přístupu k této povinnosti plynoucí z Úmluvy, je *conditio sine qua non* právního státu už proto, že rovná práva mužů a žen bez diskriminace představují nederogovatelný princip jak z hlediska mezinárodního práva, tak i vnitrostátního právního pořádku. Hluboké společenské změny, jimiž tato společnost prochází, navíc vyžadují systematickou pozornost právním normám i reálným poměrům, které se žen dotýkají a které se mohou dostat do rozporu se závazky stanovenými Úmluvou.