

# **Istanbulská smlouva z pohledu lidských práv a mezinárodního práva. Stručný komentář k problematickým bodům Istanbulské úmluvy**

Harald Christian Scheu

## **1. Vymezení cíle příspěvku a odborné diskuse**

Na stole obou komor PČR leží Úmluva Rady Evropy o prevenci a boji proti násilí na ženách a domácímu násilí z roku 2011 (Istanbulská úmluva), která je považována za jednu z významných lidskoprávních úmluv posledních let. Jsem rád, že se na tomto místě koná věcná diskuse o této úmluvě s cílem uchopit její potenciální přínos a potenciální rizika, která jsou s ratifikací spojena.

Istanbulská úmluva má za hlavní cíl chránit ženy před veškerými formami násilí a upravuje v tomto směru různé mechanismy prevence, stíhání a potlačení násilí proti ženám a domácího násilí. Legitimita tohoto cíle je podle mého názoru nezpochybnitelná a nepředpokládám, že by na tomto místě nebo v jiné racionální debatě vystoupil někdo s tím, že násilí na ženách je třeba akceptovat, hájit nebo dokonce podporovat.

## **2. Potenciální přínos Istanbulské úmluvy ve světle mezinárodní ochrany lidských práv**

Mechanismus Istanbulské úmluvy nevznikl na zelené louce, ale v určité míře navazuje na dlouholeté úsilí Výboru OSN proti diskriminaci žen a Evropského soudu pro lidská práva. U každé nové mezinárodní úmluvy je třeba položit otázku, v čem spočívá její přidaná hodnota.

Evropský soud pro lidská práva (ESLP) se v minulosti zabýval řadou případů týkajících se zejména násilí, které bylo policií spácháno na zadržených ženách, a případů sexuálního násilí, které nebyly ze strany příslušných orgánů řádně vyšetřeny. V dalších rozsudcích řešil ESLP riziko násilí v případě navrácení migrantek do země původu. Jelikož Evropská úmluva o lidských právech (EÚLP) neobsahuje výslovné ustanovení o násilí vůči ženám, EÚLP v podobných případech aplikoval nejčastěji ochranu soukromého života podle čl. 8 EÚLP a ochranu před mučením a nelidským zacházením podle čl. 3 EÚLP.

Výbor pro odstranění diskriminace žen přistupoval k problému násilí na ženách systematictěji. Ačkoliv ani Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979 neobsahuje speciální ustanovení o násilí na ženách, vydal příslušný Výbor OSN již v roce 1989 obecné doporučení č. 12 o násilí proti ženám, ve kterém vyzval státy, aby pravidelně informovaly o všech opatřeních přijatých na ochranu žen před násilím.

O pouhé tři roky později se Výbor ještě jednou vrátil k problematice násilí proti ženám a vydal v roce 1992 další obecné doporučení (č. 19), v níž ochranu žen před násilím odvozoval z čl. 2, 5, 11, 12 a 16 Úmluvy. Výbor tehdy poprvé uchopil násilí páchané na ženách jako zvláštní formu diskriminace žen. Čl. 16 Úmluvy, který zavazuje smluvní státy, aby chránily ženy také před diskriminací v rodinném prostředí, v tomto smyslu interpretoval jako ochranu před domácím násilím. Již v roce 1992 Výbor vyjasnil, že státy mají povinnost zabránit násilí ze strany soukromých osob, potrestat pachatele násilí a poskytnout obětem náhradu. V odborné literatuře je dlouhodobě nesporné, že tato interpretace Úmluvy zajišťuje spojení mezi problémem diskriminace na jedné straně a problémem násilí na straně druhé.<sup>1</sup> Vzhledem k tomu, že tento výklad je nesporný, nebylo ani považováno za nutné doplnit Úmluvu o opční protokol, který by násilí na ženách řešil výslovně.

Na univerzální úrovni ochrany lidských práv byla současná Úmluva ve spojení s výkladem ze strany Výboru považována za dostatečný standard ochrany. Česká republika je touto

---

<sup>1</sup> Heisoo Shin, CEDAW and Violence against Women: Providing the "Missing Link," in: THE CIRCLE OF EMPOWERMENT, 2007, 229.

Úmluvou vázána a Výbor proto pravidelně posuzuje, zda Česká republika dodržuje své závazky v oblasti prevence a potrestání násilí na ženách. V roce 2010 Výbor sice uznal určitý pokrok v oblasti české trestní legislativy, ale současně vyzval Českou republiku k přijetí dalších opatření na podporu obětí násilí.<sup>2</sup> Také naposled, tzn. v roce 2016, Výbor kritizoval nedostatky např. v oblasti kompenzace pro oběti násilí a financování speciální pomoci pro oběti násilí.<sup>3</sup>

Lze tedy shrnout, že v rámci mezinárodní ochrany lidských práv platí řada mezinárodních závazků, které se týkají problematiky násilí na ženách. Je ovšem otázkou, zda tyto standardy jsou dostačující.

V letech 2006 až 2008 Rada Evropy provedla hodnocení stavu boje proti genderovému násilí v 47 členských státech a dospěla k závěru, že se úprava v jednotlivých státech výrazně liší a že by bylo vhodné přijmout na toto téma speciální evropské řešení. Během dalších dvou let byla nová úprava připravena a v roce 2011 předložena k podpisu jako Istanbulská úmluva. Podle odborné literatury spočívá hlavní přínos Istanbulské úmluvy ve srovnání s jinými nástroji v tom, že explicitně a závazně kodifikuje standardy, které do té doby byly vyvinuty pomocí výkladu a doporučení.<sup>4</sup> Rada Evropy představila poměrně stručné srovnání IÚ a Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, která ukazuje, že Istanbulská úmluva zavedla především nové definice, které ovšem z podstatné části kopírují doporučení Výboru OSN. To se týká např. definice „genderově podmíněného násilí vůči ženám“. Nová je v Istanbulské úmluvě definice ekonomického násilí. Istanbulská úmluva kromě toho zavádí také širší pojetí domácího násilí a na rozdíl od doporučení Výboru č. 19 vymezuje také skupiny zvláště zranitelných žen. Na druhé straně je Istanbulská úmluva užší než standardy ochrany podle Úmluvy OSN, protože nezahrnuje obzvláště odpornou formu násilí v podobě obchodování se ženami a dívkami.

### 3. K některým problematickým bodům

Z časových důvodů se nemohu důkladně věnovat podrobnému výkladu Istanbulské úmluvy, která obsahuje 81 článků. Pro srovnání chci připomenout, že Evropská úmluva o lidských právech, která pokrývá mnohem širší lidskoprávní záběr, obsahuje jen 59 článků. Také Interamerická úmluva o prevenci, trestání a odstranění násilí na ženách z roku 1994, která je věnována stejnému tématu, si vystačila s 25 články.

Chci se proto zaměřit pouze na některé klíčové pojmy Istanbulské úmluvy, a to v kontextu dosavadní praxe monitorování. Obdobně jako u jiných lidskoprávních úmluv nevyplývá hlavní dopad Istanbulské úmluvy přímo z textu jednotlivých ustanovení, ale z jejich výkladu a následné komunikace mezi monitorovacím orgánem a smluvními státy. Monitorováním Istanbulské úmluvy byla pověřena Expertní skupina pro potírání násilí vůči ženám a domácího násilí („GREVIO“). GREVIO dosud hodnotilo stav implementace IÚ v Albánii, Rakousku, Dánsku a Monaku. Na základě těchto mála hodnocení lze získat první dojem z fungování Istanbulské úmluvy v praxi. Důkladnější reflexe bude možná až po srovnání situací ve více smluvních státech.

#### 3.1 Definice

Čl. 3 Istanbulské úmluvy zavádí některé klíčové pojmy, jako např. „násilí proti ženám“, „domácí násilí“, „gender“ a „genderově podmíněné násilí vůči ženám“.

<sup>2</sup> CEDAW/C/CZE/CO/5.

<sup>3</sup> CEDAW/C/CZE/CO/6.

<sup>4</sup> Dubravka Simonovic, Global and Regional Standards on Violence against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions, 36 Human Rights Quarterly (2014), 590-606.

## *Pojem domácího násilí*

Podle svého samotného názvu je IÚ zaměřena jednak na násilí na ženách a jednak na domácí násilí. Některé státy si původně přály širší definici domácího násilí, která měla zahrnout také muže a chlapce jako potenciální oběti. Čl. 3 IÚ sice zahrnuje pod pojem „domácího násilí“ veškeré fyzické, sexuální, psychické a ekonomické násilí, k němuž dochází v rodině nebo mezi bývalými a stávajícími manžely a partnery. Podle čl. 2 odst. 1 je však pojetí domácího násilí nakonec zúženo na ženy v roli obětí. Ačkoli jsou státy vybízeny k uplatňování IÚ na všechny oběti domácího násilí, má být zvláštní pozornost věnována ženám jakožto obětem genderového násilí. Kompromis spočívá v tom, že státy mohou z vlastní iniciativy přijmout také opatření na ochranu chlapců a mužů před domácím násilím.

Praxe ukazuje, že to řešení problému není tak jednoduché. Ve své první zprávě o situaci v Dánsku GREVIO kritizovalo současnou dánskou úpravu za to, že je genderově neutrální a že vnímá ženy a muže stejným způsobem jako potenciální pachatele i oběti. Podle GREVIO Dánsko tímto přístupem dostatečně nezohledňuje genderovou povahu násilí („*gendered nature of violence*“) a GREVIO proto vyzvalo dánskou vládu, aby uchopila násilí na ženách a domácí násilí jako genderový fenomén („*gendered phenomenon*“). K tomuto bodu GREVIO velmi dogmaticky konstatuje, že „historicky nerovné vztahy mezi ženami a muži vedly k dominanci mužů nad ženami a jsou mezi klíčovými důvody násilí na ženách“. Podle GREVIO je hlavní motivací genderového násilí moc a kontrola nad tělem, duchem a ekonomickou situací žen. GREVIO sice uznává, že existuje také domácí násilí proti mužům a chlapcům, ale odvolává se na výzkum, podle něhož muži a chlapci vnímají násilí jinak než ženy. Hodně nešťastné je GREVIO zejména z pojmu oboustranného násilí („*bidirectional violence*“), který byl v dánských zákonech zaveden. GREVIO vytýká Dánsku, že tento přístup oslabuje ochranu žen a není opřen o vědecká data. GREVIO hovoří o tzv. degenderování („*de-gendering*“) diskurzu o násilí vůči ženám.

Dánsko toto hodnocení odmítlo a vysvětlilo, že genderová neutralita dánské legislativy není překážkou pro efektivní prevenci násilí vůči ženám. Podle dánské vlády genderové chápání násilí vůči ženám nemůže být vynuceno zákony. Pro Dánsko je totiž klíčový individuální přístup k jednotlivým případům. Genderové chápání bude aplikováno jen tam, kde je to relevantní. Dánsko ve své reakci anticipuje obavy GREVIO z toho, že na boj proti genderově podmíněnému násilí nezbyde dost prostředků, a vysvětluje, že podpora pro muže, kteří se stali oběti násilí, neomezuje zdroje pro ženy. Dánsko dodalo, že každé oběti násilí má být poskytnuta pomoc podle individuálních potřeb, a to nezávislé na genderu oběti!

Tento první konflikt mezi GREVIO a dánskou vládou naznačuje problematickou jednostrannost Istanbulské úmluvy. Za sebe bych dodal, že co se týče fenoménu fyzického a sexuálního násilí, nemám pochybnosti o tom, že ženy bývají v obecné rovině zranitelnější než muži a vhodný preventivní mechanismus by měl tuto skutečnost zohlednit. Ale již poměrně těžko dokážu pochopit, proč by dospělé ženy měly být plošně ve zranitelnějším postavení než tříletí, šestiletí nebo osmiletí chlapci.

Také pochybuji o tom, zda je plošné a automatické rozlišování mezi dívkami a chlapci v souladu se závazky podle Úmluvy o právech dítěte. Podle čl. 19 Úmluvy o právech dítěte musejí smluvní státy (včetně ČR) činit všechna potřebná zákonodárná, správní, sociální a výchovná opatření k ochraně dětí před jakýmkoli tělesným či duševním násilím, urážením nebo zneužíváním, včetně sexuálního zneužívání, zanedbáváním nebo nedbalým zacházením, trýzněním nebo vykořisťováním. Tato úmluva hovoří pouze o dětech a nerozlišuje mezi dívkami a chlapci. Podle čl. 2 Úmluvy o právech dítěte je při aplikaci Úmluvy zakázána diskriminace na základě pohlaví.

## *Pojem gender*

Klíčový význam má pro Istanbulskou úmluvu pojem „gender“, pod kterým se rozumí společensky ustavená role, chování, aktivity a atributy, jež daná společnost považuje za náležité pro ženy a muže. Jaký je vztah tohoto pojetí k biologickému pohlaví? Je zajímavé, že Istanbulská úmluva ve svém čl. 4 odst. 3 odkazuje na zákaz diskriminace na základě pohlaví a genderu. V GREVIO jako monitorovacím orgánu mají být podle čl. 66 IÚ zastoupeny obě pohlaví. To jsou jediná místa, kde IÚ používá výraz „pohlaví“. Vedle sebe tak stojí biologická realita „pohlaví“ a sociální konstrukt „gender“.

Vysvětlující zpráva Rady Evropy k Istanbulské úmluvě se odvolává na průzkumy, podle nichž určité role a stereotypy reprodukuje nežádoucí a škodlivé praxe a činí násilí vůči ženám přijatelné. Istanbulská úmluva proto vystupuje proti „stereotypnímu pojmání rolí žen a mužů“ (čl. 12 Istanbulské úmluvy). Není však nikde vysvětleno, o které nežádoucí či dokonce zakázané stereotypy vůbec jde.

Mohou být některá náboženská učení o rolích mužů a žen vnímána jako porušení Istanbulské úmluvy? Může být vědecký výzkum o biologických rozdílech mezi muži a ženami být interpretován jako potvrzení nežádoucích stereotypů? Čl. 12 Istanbulské úmluvy zavazuje smluvní státy, aby vymýtily předsudky, zvyky, tradice a další praktiky, jež jsou založeny na předpokladu podřízenosti ženy anebo na stereotypním pojmání rolí žen a mužů.

Na základě zkušeností z některých evropských států, kde došlo např. k zákazu určitých druhů reklam ukazující např. spoře oděné ženy, usmívající se ženy či ženy odpovídající příliš úzkému ideálu krásy, lze tušit, že definování nežádoucích stereotypů může v rukou aktivistů nabrat problematických rozměrů.

## *Pojem ekonomického násilí*

Složitější je také samotné pojetí násilí ve smyslu Istanbulské úmluvy. Čl. 3 Istanbulské úmluvy hovoří o fyzické, sexuální, psychické či ekonomické újmě a strádání žen, resp. o fyzickém, sexuálním, psychickém a ekonomickém násilí. Zatímco odkaz na fyzickou, sexuální a psychickou dimenzi v podstatě odpovídá standardnímu chápání a má své mezinárodněprávní zakotvení, pojem „ekonomické násilí“ naznačuje spíše ideologický podtext. Nerovnost v ekonomické oblasti je považována za diskriminaci žen a rovná se podle Istanbulské úmluvy „násilí“.

Tato ideologie zcela ignoruje skutečnost, že zrovna ženy v nejbohatších státech, kde jsou podporovány nejaktivnější vyrovnávací politikou, volí nakonec povolání, která jsou tradičně považována za typicky ženská. Studie prokazují, že čím více možností volby hospodářský a sociální systém ženám poskytuje, tím více volí podle údajných stereotypů. Podíl žen v přírodovědných či technických oborech je v chudších státech větší než v zemích, které jsou vydávány za vzory rovnoprávnosti.

Pro monitorovací orgán GREVIO je ekonomická rovnost zřejmě důležitý bod. V hodnocení týkajícím se Albánie GREVIO výslovně konstatuje, že opatření proti násilí vůči ženám mají být propojena se snahou o podporu genderové rovnosti v ekonomické oblasti. Na straně druhé však GREVIO kritizuje Albánii za to, že příliš spojuje násilí vůči ženám s ekonomickou dimenzí. Mnoho odborníků v Albánii podle GREVIO sdílí názor, že násilí je vedlejším produktem chudoby a přitom přehlíží, že násilí vůči ženám se vyskytuje také v jiných kruzích. V případě Rakouska GREVIO poznamenalo, že právní definice domácího násilí nebere dostatečně v potaz ekonomické násilí ve smyslu čl. 3 Istanbulské úmluvy. Rakouská vláda odpověděla, že by taková definice byla příliš rigidní. Podle rakouské vlády je dostačující, že odmítnutí ekonomické pomoci může hrát určitou roli během rozvodového řízení.

### 3.2 K problému výchovy a financování

V kapitole III Istanbulske úmluvy, která je zaměřena na prevenci násilí vůči ženám, jde především o výchovu společnosti. Kapitola III míří přímo do oblastí osvěty, vzdělávání, školení a účasti soukromého sektoru a médií.

Čl. 13 Istanbulske zavazuje smluvní státy, aby pravidelně organizovaly osvětové kampaně, které zvyšují povědomí široké veřejnosti o různých projevech násilí. Výchova společnosti je samozřejmě spojena s náklady. GREVIO proto vyzvalo rakouskou vládu, aby vytvořila dostatečné rozpočtové kapacity pro koncipování a implementaci celostátních osvětových kampaní, zejména pomocí televizních a rozhlasových spotů. Také zpráva o implementaci IÚ v Dánsku hovoří o finančních zdrojích, a to konkrétně pro nevládní organizace žen. Na tom samozřejmě není nic špatného, ale na druhé straně nelze zabránit tomu, aby se za kampaní proti násilí skrývaly i konkrétní ekonomické zájmy, a to nejen na straně organizací, ale i na straně ekonomických subjektů, které vydělávají na televizních a jiných spotech, na výrobě osvětových materiálů, atd. v takové situaci profitují.

Ostatně dánská vláda ve své reakci na hodnocení GREVIO odpověděla, že si vyhrazuje právo zformulovat příslušné programy, a nedomnívá se, že by z Istanbulske úmluvy vyplývala povinnost financovat konkrétní nevládní organizace.

Podle čl. 14 Istanbulske úmluvy mají smluvní státy do formálních osnov na všech úrovních vzdělávání začlenit materiál k rovnoprávnosti žen a mužů, a to mimo jiné směrem „nestereotypní genderové role“. Genderové hledisko se má promítnout také do činností zařízení sportovních, kulturních a volnočasových. Jak má smluvní stát vystupovat vůči rodičům, kteří s genderovým chápáním („*gendered understanding*“) nesouhlasí?

Dosavadní zprávy GREVIO naznačují, že aktivit na úrovni škol a genderových vzdělávacích programů není nikdy dost. To platí pro Rakousko, které GREVIO za své učební materiály sice chválí, ale doporučuje, aby materiály byly součástí povinných studijních plánů, a také pro Albánii, které je vytýkáno, že nenabízí univerzitní studijní programy, které by byly výslovně zaměřeny na násilí proti ženám.

### 4. Závěry

V rámci krátkého příspěvku nelze uchopit komplexitu Istanbulske úmluvy. Omezím se na tři body.

1. Istanbulska úmluva sleduje velmi relevantní a naprosto legitimní cíl prevence násilí na ženách a prevence domácího násilí. Na první pohled se zdá, že by tohoto cíle mohlo dostatečně dosaženo pomocí implementace Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen. Mezinárodní úmluvy by se neměly schvalovat a ratifikovat kvůli symbolickému přínosu, ale kvůli hmatatelnému dopadu na právní řád a právní praxi. Pokud stávající mezinárodní závazky v oblasti prevence a trestání násilí na ženách na základě Úmluvy OSN a Evropské úmluvy o lidských právech, nebyly dostatečně implementovány, je liché očekávat, že problém bude vyřešen pomocí ratifikace další třetí lidskoprávní úmluvy. Domnívám se, že by bylo lepší nejprve zajistit plnění stávajících závazků a teprve následně řešit případné mezery, pokud vůbec budou.

2. Istanbulska úmluva poskytuje poměrně úzké a jednostranný pohled na komplexní fenomén násilí. V komunikaci s expertní skupinou GREVIO dánská vláda upozornila na to, že vedle genderové perspektivy je někdy třeba vzít v potaz i kulturní dimenzi (např. u tzv. zločinů ze cti). Podle GREVIO však důraz na kulturní dimenzi odvádí pozornost od genderové povahy násilí. Dilema tohoto úzkého pohledu se ukázalo v celé nahotě po událostech silvestrovské noci 2015/16 v Kolíně nad Rýnem, kde během krátké doby došlo k více než 1000 sexuálním a jiným útokům na ženy ve veřejném prostoru. Feministické organizace tehdy zcela

bagatelizovaly etnickou a popř. náboženskou dimenzi problému a tvrdily, že násilí bylo čistě genderově podmíněno a nemělo s původem pachatelů nic společného.

3. Velké riziko Istanbulske úmluvy podle mého názoru spočívá v tom, že štěpí společnost. Lidská práva a lidskoprávní úmluvy by měly do určité míry spojovat různé politické orientace a ideologie. Legitimita lidských práv spočívá především v tom, že lidé jako jejich nositelé je vnímají jako vrozená a přirozená. Pravda je, že u některých kategorií lidských práv tomu nebývá vždy, např. pokud jde o vymezení sociálních práv a jejich aplikaci nebo o práva národnostních menšin. Ale Istanbulska úmluva by se měla dotýkat samotné podstaty lidských práv, a to práva na život a lidské důstojnosti. Jak je možné, že úprava údajně zaměřená na tyto nezpochybnitelné cíle a hodnoty vyvolává tak silné emotivní konflikty v některých evropských zemích a v Evropě jako takové? Je iritující, že kritické argumenty proti Istanbulske úmluvě jsou delegitimovány a zastánci kritických či skeptických postojů démonizováni jako zaostalí, ultrakonzervativní a extremističtí.

K určitému zklidnění situace by mohla přispět monitorovací praxe GREVIO a stabilní výklad ze strany smluvních států. Pouze tato praxe ukáže, zda a nakolik se obavy kritiků naplní. Nelze odhadnout vývoj na základě prvních čtyř monitorovacích zpráv. Ovšem již první výměna názorů mezi GREVIO a Dánskem, tj. zemí, která má výbornou lidskoprávní reputaci, naznačuje potenciál konfliktů.