
E. Rekosh, K.A.Buchko, V. Terzieva (ed.): Pursuing The Public Interest - A Handbook for Legal Professionals and Activists

Petra Zhřivalová

E. Rekosh, K.A.Buchko, V. Terzieva (ed.): Pursuing The Public Interest - A Handbook for Legal Professionals and Activists, Public Interst Law Initiative, Columbia Law School, New York 2001

Tato kniha si zaslouží pozornost nejen pro svůj praktický charakter, pro který by měla být součástí knihovny každé „watch dog organization“ v České republice, ale též z hlediska teorie občanské společnosti a jejích organizací. Věnuje se totiž tématu organizací prosazující veřejný zájem, což je v podmínkách českého prostředí téměř neprozkoumaná oblast. Obsahuje informaci o historii prosazování veřejného zájmu v Americe, jakož i srovnání s podmínkami východní a střední Evropy, kde veřejný zájem v období socialismu byl ztotožňován se zájmem státní a dodnes jsou patrné stopy tohoto přístupu v reakcích na vnímání zájmu veřejného.

V americkém prostředí nevyjadřuje termín Public Interest v právním kontextu oblast práva ani předmět sporu, jako spíš naznačuje, kdo je klientem právníka. V současné době je užíván pro označení především nevládních organizací, které podporují a hájí lidská práva v rámci amerického právního systému, bojují v oblasti životního prostředí a ochrany spotřebitelů. Do oblasti obhájců Public Interest jsou dále řazeny také skupiny právníků, kteří obhajují klienty bezplatně (což bývá v USA běžné, že velké právní firmy věnují část svého času případům Public interest a patří to k součásti budování dobrého jména firmy) a dále také tzv. Legal Clinics. Metoda výuky Legal Clinics je používána i v České republice, i když ne samozřejmě v takové míře a podobě jako v zemi svého původu, v USA. Základem této metody je poskytování bezplatné právní pomoci jednotlivcům studenty práva pod supervizí učitelů. Dalším výstižným příměrem, který je v knize uveden k osvětlení významu termínu Public Interest, je porovnání organizace prosazující veřejný zájem s klasickou právní praxí. Klasická právní praxe sleduje strategii použitím práva maximalizovat zisk klienta a minimalizovat jeho ztráty, zatímco praxe prosazování veřejného zájmu usiluje o společenskou změnu za použitím práva, případně změnou práva.

Charakter příručky se projevuje i v logice řazení a obsahu jednotlivých kapitol - kniha začíná tématem Založení organizace prosazující veřejný zájem, která objasňuje jednotlivé kroky začínající organizace - stanovení cílů a poslání, výběr organizační struktury, řízení organizace, strategické plánování, atd. Tyto poznatky se nevymykají poznatkům jak pracovníků neziskových organizací, tak poznatkům teorie občanských organizací. Přínosné zejména pro české podmínky je detailní zpracování otázky aktivit typických pro organizaci prosazující veřejný zájem, a to nejen proto, že (jak bylo již uvedeno) v České republice není toto téma uspokojivým způsobem zpracované teoreticky, ale též pro minimální zkušenosti existujících českých organizací s prosazováním veřejného zájmu a nepatrný počet organizací, které splňují kritéria organizace prosazující veřejný zájem dle amerického pojetí. Typy organizací prosazující veřejný zájem varíují právě dle typu činnosti, který vykonávají, tedy zda se zaměřují na litigační činnost, poskytování expertních konzultací, legislativní proces či na vzdělávání, včetně publikační činnosti, nebo na provozování poradenství prostřednictvím tzv. Právních klinik.

Kapitola druhá přináší návod, jak provádět skutečně přínosný výzkum a dokumentaci v oblasti případů veřejného zájmu. Je logické i vzhledem k vymezení klasického předmětu zájmu organizací prosazujících veřejný zájem, že základem jejich činnosti je monitoring, který je doporučováno provádět na základě tohoto postupu: stanovení předmětu zkoumání, specifikace problému, definování klíčových aktérů, vymezení potřebných informací, analýza práva, výběr metody zkoumání, stanovení a trénink výzkumného týmu a vytvoření vlastního harmonogramu výzkumu. Předmětem monitoringu pak může být jak jedno konkrétní právo v rámci dané lokality, tak jakákoli nebo všechna práva vztahující se k činnosti nějaké instituce, práva příslušníků sociálních menšin, práva jednotlivců při střetech se státními institucemi, práva jednotlivců při střetech s quasi-státními institucemi, práva vztahující se k oblastem řízeným nebo kontrolovaným státem, soulad výkonu veřejné správy se standardy lidských práv, včetně vydávání podzákonných norem či aplikace nově přijatých právních norem týkající se ochrany lidských práv.

Třetí kapitola je zaměřena na obhajobu případu veřejného zájmu, je proto věnována strategické litigaci. Ta podle profesora J. Greenberga z Columbia Univerzity plní dva účely - nutí právní systém k určité interpretaci právních norem a nutí orgány pověřené rozhodovat ve věci k redefinování práv obsažených v právních normách tak, aby skutečně upravovaly dané vztahy předpokládaných způsobem a zároveň nutí tyto orgány aplikovat ty normy, které z

nějakého důvodu zůstávaly opomenuty (v České republice by se např. mohlo jednat o mezinárodní smlouvy o lidských právech). Ačkoli tato kapitola čerpá především ze zkušenosti evropských organizací prosazující veřejný zájem (jako např. Evropského střediska pro práva Romů), zanechává dojem silného vlivu amerického právního systému, zejména v oblasti vlivu individuálního soudního jednání na změnu veřejného zájmu. Zdá se však, že autoři jsou si vědomi dopadů odlišnosti právních systémů, o čemž svědčí i poznámka o vhodnosti obracet se na soudy ústavní, které rozhodují o věcech veřejného zájmu z perspektivy mezinárodních úmluv o lidských právech, na rozdíl od soudů obecných, které zpravidla nevybočují z rámce vnitrostátních norem.

Následující kapitola je věnována další metodě prosazování veřejného zájmu, kampaním, kterými autoři rozumí jakékoli záměrné působení na veřejnost, jehož cílem je probudit zájem o daný problém. Je zřejmé, že cíle kampaní jsou různé dle témat, která sledují (například práva žen, přijetí zákona o životním prostředí, atd.), kdy vedení kampaní podléhá stejným principům. Obdobně jsou shodné výsledky úspěšných kampaní - přijetí právní normy, její změna, aplikace, atd. Na závěr kapitoly je mezi příklady úspěšných kampaní zařazena kampaň Nadace tolerance proti zákonu o nabývání a pozbytování občanství ČR, který svého času negativně proslavil Českou republiku coby zemi otevřeně projevující rasismus vůči Romům. Připomínka této úspěšné kampaně tak významně podporuje myšlenku, že i v České republice mohou být organizace prosazující veřejný zájem nejen potřebné, ale též prospěšné, a to nejen z hlediska postavení skupiny, s níž veřejný zájem souvisí (v tomto případě Romové), ale z hlediska „státního“ zájmu - po úspěšné kampani Nadace Tolerance došlo ke změně zákona, což bylo pozitivně hodnoceno mezinárodním společenstvím.

Kapitola pátá objasňuje podmínky pro obhajování případů před mezinárodními mezivládními organizacemi. Kromě vysvětlení fungování zásadních mezivládních organizací, Rady Evropy a Organizace spojených národů, pak uvádí možnosti dané jednotlivými úmluvami o lidských právech. V souvislosti s Radou Evropy jsou tedy uvedeny způsoby, jak mohou nevládní organizace využít možnosti obhajoby lidských práv dané Evropskou úmluvou o lidských právech, Evropskou sociální chartou, Evropskou úmluvou o prevenci mučení, Evropskou úmluvou o ochraně národnostních menšin, Evropskou chartou regionálních a menšinových jazyků a Evropskou úmluvou o občanství. Pozornost je také věnována činnosti Evropské komise proti rasismu a intoleranci a prostoru, který poskytuje nevládním organizacím.

V souvislosti s Organizací spojených národů jsou pak pojednány Rezoluce 1235 a 1503, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o ekonomických, sociálních a kulturních právech, Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, Úmluva proti mučení a jinému nelidskému zacházení a Úmluva o právech dítěte. V kapitole je též zmíněna možnost využívat úlohy Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě při obhajování lidských práv.

Šestá kapitola se tématicky navrácí k historii prosazování veřejného zájmu, neboť pojednává o problému přístupu k spravedlnosti z pohledu dostupnosti právní pomoci, samozřejmě v současných podmínkách střední a východní Evropy. Toto téma je maximálně přitažlivé pro českého čtenáře, neboť dosud nebyl tento problém v České republice dořešen a s napětím je očekáván osud návrhu zákona o právní pomoci. Problém nedostatečného zastoupení klienta je ilustrován např. výsledky výzkumu, který uskutečnil Bulharský helsinský výbor v roce 1999 ohledně dostupnosti právního zastoupení mezi 993 vězňi (muži i ženami). 54 % z nich nebylo právně zastoupeno během vyšetřování, 40% nebylo zastoupeno ani během řízení před prvoinstančním soudem a 43 % z nich nebylo zastoupeno před soudem odvolacím. Kapitola se věnuje otázce nutných obhájeb a právníků ex-offo, a to též metodou srovnání právní úpravy vybraných zemí. Přístup k právní pomoci ve Střední a Východní Evropě je pak hodnocen jako nedostatečný. V kapitole jsou dále uvedeny příklady přístupu k právní pomoci ve vybraných státech, např. Velké Británii, Jihoafrické republice, aj.

Kapitola sedmá se věnuje otázce Právních klinik coby metodě výchovy nové generace právníků. Ačkoli v České republice je metoda právních klinik známa, není příliš používána, a proto je tato kapitola maximálně užitečná pro pracovníky právnických fakult, neboť kromě historie této metody a obecných poznámek o jejích přednostech přináší velmi podrobný návod jejího uvedení do praxe, včetně metodických poznámek a praktických příkladů. Pro ostatní čtenáře je zajímavá coby informace o další metodě prosazování veřejného zájmu, ale prakticky nepoužitelná, neboť právní kliniky jsou výlučně zřizovány při právnických fakultách coby součást vzdělávání studentů, kteří jsou za účast v nich hodnoceni standardním způsobem jako v ostatních předmětech.

Závěrečná osmá kapitola se zaměřuje na otázku vzdělávání veřejnosti o lidských právech, zejména formou tzv. Street Law. Metoda Street Law byla poprvé použita v USA v sedmdesátých letech a její podstatou je vzdělávání veřejnosti v oblasti práva s důrazem na praktické využití práva v každodenním životě. Jako příklad použití této metody ve Střední a Východní Evropě je zmíněn projekt COLPI (Constitutional and Legal Policy Institute), který byl realizován v polovině 90. let s cílem ve třinácti zemích ve spolupráci s místní pobočkou Sorosovy Nadace prostřednictvím novin a speciálních kartiček distribuovat informace o právech při zadržení a zatčení policí. Bylo vytištěno přibližně 200.000 těchto kartiček v každé zemi a byly rozdávány především mladým mužům: na fotbalových zápasech, rockových koncertech, v metru, apod. Projekt byl hodnocen jako úspěšný, neboť vzrostlo právní povědomí o tom, jaká práva mají zadržené a zatčené osoby. Tento projekt byl realizován i v České republice, mnohý čtenář si proto možná vybaví oboustrannou kartičku o něco větší než vizitku, kdy na jedné straně byla uvedena práva zadržené osoby a na druhé osoby zatčené. V této kapitole jsou také uvedeny metody výuky lidských práv a příklady této výuky, což jistě uvítají všichni, kdo se nějakým způsobem touto či podobnou problematikou zabývají.

Knihu lze proto doporučit jak těm, kterým je určena, tedy právníkům hájícím lidská práva či aktivistům nevládních organizací, ale též akademikům a studentům, neboť se dotýká málo zpracovaného tématu, jakým je prosazování veřejného zájmu. Jejímu širšímu využití akademickými kruhy přejí i odkazy a doporučené zdroje, uváděné tematicky na konci každé kapitoly. Ale především jejímu širšímu využití přeje skutečnost, že kniha je nejen prodávána ve formě paperbacku za 29.95 USD, ale též je dána k dispozici k bezplatnému stažení v elektronické podobě na adrese www.pili.org.

Petra Zhřivalová