**Návrh podnětu**

**Rady vlády České republiky pro lidská práva**

**k podpisu a ratifikaci Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech**

# I. Povaha Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Česká republika ratifikovala Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Pakt“) již v roce 1976[[1]](#footnote-1). Tímto se v souladu s čl. 2 odst. 1 Paktu zavázala, že podnikne při maximálním využití svých zdrojů samostatně, i prostřednictví mezinárodní součinnosti a spolupráce kroky hospodářské a technické k postupnému dosažení plného uskutečnění práv uznaných v Paktu, a to všemi vhodnými prostředky, včetně přijetí zákonodárných opatření. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva (dále jen „Výbor“) zdůraznil, že ačkoliv se citovaná formulace liší od formulace použité v odpovídajícím článku 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, neznamená to, že by zde neexistovaly významné podobnosti. Ty spočívají především v tom, že i Pakt, který obecně zakotvuje závazek k postupnému dosažení plného uskutečnění práv uznaných v Paktu, obsahuje i tzv. závazky okamžité povahy. Doktrína závazků okamžité povahy byla postupně rozšiřována, ale v Obecném komentáři č. 3 z roku 1990 označil Výbor za závazky okamžité povahy i zákaz diskriminace[[2]](#footnote-2) a závazek podniknout kroky.[[3]](#footnote-3)

Kroky, které by měl stát činit, by měly být promyšlené, konkrétní a co nejvíce zacílené na naplnění závazků vyplývajících z Paktu.[[4]](#footnote-4) Stát má přitom povinnost realizovat tyto kroky všemi vhodnými prostředky, včetně přijetí zákonodárných opatření. Výbor přitom za jeden z vhodných prostředků, jejichž prostřednictvím stát naplňuje svůj závazek činit kroky směřující k plné realizaci práv uznaných Paktem, označil i poskytnutí prostředku nápravy v případě porušení těchto práv.[[5]](#footnote-5) Výbor v této souvislosti poukázal na čl. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „ICCPR“), který rovněž upravuje závazek státu ve vztahu k naplňování paktu a který v odst. 3 písm. a) výslovně zakotvuje právo jednotlivce na účinnou ochranu v případě porušení práv uznaných ICCPR, a to bez ohledu na to, zda se porušení dopustily osoby jednající v úřední funkci.[[6]](#footnote-6) Dalším z vhodných prostředků, které směřují k naplňování práv uznaných mezinárodními úmluvami o lidských právech a které jsou svou povahou velmi blízké vnitrostátním prostředkům nápravy, jsou mechanismy, které jednotlivcům nebo skupinám jednotlivců umožňují domáhat se ochrany svých práv zakotvených v mezinárodních úmluvách o lidských právech a nápravy u příslušných mezinárodních orgánů v případech, kdy vnitrostátní prostředky nápravy selžou. To vyplývá např. z čl. 19 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, v němž se zřizuje Evropský soud pro lidská práva, a to k zajištění plnění závazků přijatých Vysokými smluvními stranami v Úmluvě a jejích protokolech. Podobně se v preambuli k Opčnímu protokolu k ICCPR uvádí, že pro dosažení cílů ICCPR a provedení jeho ustanovení by bylo vhodné umožnit Výboru pro lidská práva zřízenému podle části IV ICCPR, aby v souladu s ustanoveními Protokolu dostával a posuzoval oznámení od jednotlivců, kteří si stěžují na to, že se stali oběťmi porušení některého z práv stanovených v Paktu.

V roce 2008 byl po vzoru citovaného Opčního protokolu k ICCPR přijat Valným shromážděním OSN Opční protokol k Paktu. Jeho cílem je rozšířit pravomoci Výboru o pravomoc přijímat a posuzovat individuální stížnosti a vzájemné stížnosti mezi smluvními státy a pravomoc provádět šetření. Citovaný Opční protokol ve své preambuli připomíná, že ideálu svobodných lidských bytostí, prostých strachu a nouze, není možné dosáhnout do té doby, dokud nebudou vytvořeny takové podmínky, které každému umožní požívat občanská, kulturní, hospodářská, politická a sociální práva, a zdůrazňuje závazek činit kroky směřující k plné realizaci práv zakotvených v Paktu a podobně jako Opční protokol k ICCPR uvádí, že pro dosažení cílů Paktu a provedení jeho ustanovení by bylo vhodné svěřit Výboru vykonávat pravomoci upravené právě Opčním protokolem.

Opční protokol k Paktu lze tedy označit za další z vhodných prostředků směřujících k plné realizaci práv uznaných Paktem uvnitř jednotlivých smluvních států.

# II. Stav ratifikací Opčního protokolu k Paktu a mezinárodní ochrana hospodářských, sociálních a kulturních práv v České republice

Opční protokol k Paktu byl přijat v roce 2008 a do dnešního dne ho ratifikovalo 20 států, z nichž 8 představují členské státy Evropské unie (Portugalsko, Španělsko, Francie, Belgie, Lucembursko, Itálie, Finsko a Slovensko). Z evropských zemí, které nejsou členy Evropské unie, Opční protokol ratifikovaly ještě Bosna a Hercegovina a Černá hora. Dalších 26 států Opční protokol podepsalo, přičemž z evropských zemí tak učinilo Irsko, Nizozemí, Slovinsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie a Ukrajina.

Česká republika dosud Opční protokol neratifikovala a na rozdíl od zmíněných evropských zemí dokonce ani nepodepsala. V důsledku toho významným způsobem snižuje ochranu hospodářských, sociálních a kulturních práv uznaných Paktem v individuálních případech a v konečném důsledku nedostává svému výše citovanému závazku činit kroky za účelem plné realizace práv uznaných Paktem. Mezinárodní mechanismy, které Česká republika dosud ratifikovala a jejichž prostřednictvím se lze domáhat nápravy porušení základních práv a svobod v individuálních případech, poskytují ochranu především právům občanským a politickým, a to navzdory principu vzájemné závislosti a nedělitelnosti (angl. *interdependence and indivisibility*) lidských práv.[[7]](#footnote-7) Ochrana hospodářských, sociálních a kulturních práv tak není v České republice postavena na stejnou úroveň, jako je ochrana práv politických a občanských. To je zjevný nedostatek.

Mezinárodní ochrany v případě porušení hospodářských, sociálních a kulturních práv ze strany České republiky se tak lze v současnosti domáhat především prostřednictvím kolektivních stížností k Evropskému výboru pro sociální práva. I tento mechanismus ochrany a naplňování hospodářských sociálních a kulturních práv má však významné limity. Předně se nejedná o mechanismus, který by přímo poskytoval účinný prostředek nápravy jednotlivci. Dalším významným limitem je potom skutečnost, že Česká republika dosud neratifikovala Revidovanou evropskou sociální chartu a východiskem pro jakoukoli kolektivní stížnost proti České republice tak stále zůstává Evropská sociální charta v rozsahu, v jakém byla Českou republikou ratifikována. V neposlední řadě lze mezi limity tohoto mechanismu zařadit poměrně úzký okruh subjektů oprávněných kolektivní stížnost podat, když Česká republika neuznala oprávnění národních neziskových organizací se s kolektivními stížnostmi na Evropský výbor pro sociální práva obracet a jedinými oprávněnými subjekty tak zůstávají mezinárodní neziskové organizace se statusem u Rady Evropy a mezinárodní nebo národní organizace zaměstnavatelů a odbory.

# III. Význam sociálních práv z hlediska naplňování a ochrany práv dítěte

Ačkoliv se jedná o Opční protokol k Paktu, tedy mezinárodní úmluvě, která z hlediska své osobní působnosti není na rozdíl od Úmluvy o právech dítěte zaměřena specificky na určitou zranitelnou skupinu, jeho význam je právě ve vztahu k dětem stěžejní. Mnoho ze systematických porušení práv dítěte ze strany České republiky, které shrnul Výbor OSN pro práva dítěte ve svých závěrečných doporučeních České republice z roku 2011[[8]](#footnote-8), velmi úzce souvisí právě s problematikou sociálních práv a jejich naplňováním ze strany České republiky. Jedná se především o přetrvávající nadměrné oddělování dětí od jejich rodičů a nadměrnou institucionalizaci dětí, k nimž často dochází z důvodu nedostatku dostupných, přístupných a vhodných služeb pro děti a jejich rodiny, a to včetně dětí a rodin z vyloučených lokalit, dětí se zdravotním postižením, dětí s výchovnými problémy a dětí v konfliktu se zákonem; přetrvávající existenci velkokapacitních ústavů namísto dostatečné sítě náhradních rodin a pobytových komunitních zařízení; absenci systému sociálního bydlení a zakotvení nároku na sociální bydlení na vnitrostátní úrovni; jakož i absenci zakotvení práva na inkluzivní vzdělávání na úrovni vnitrostátních předpisů a přetrvávající segregaci ve vzdělávání v praxi.

Citované problematické oblasti v České republice přitom souvisí především s těmito sociálními právy zakotvenými v Paktu:

* právo každého na sociální zabezpečení v nejširším slova smyslu, tedy zahrnující rovněž právo na dostupné, přístupné, vhodné a přijatelné služby, podle čl. 9 Paktu;
* právo rodiny na nejširší možnou ochranu a pomoc podle čl. 10 odst. 1 Paktu;
* právo dítěte na zvláštní ochranu a pomoc podle čl. 10 odst. 3 Paktu;
* právo každého na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnujíce v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek podle čl. 11 Paktu;
* právo každého na nejvýše dosažitelný standard fyzického i psychického zdraví podle čl. 12 Paktu;
* právo každého na vzdělání podle čl. 13 Paktu.

Hospodářská, sociální a kulturní práva zvláště v případě zranitelných skupin, tedy i dětí, nelze jednoduše oddělit od práv občanských a politických. I z tohoto důvodu všechny úmluvy OSN o lidských právech, které upravovaly práva specifických zranitelných skupin (Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, Úmluva o právech dítěte a Úmluva o právech osob se zdravotním postižením) zakotvují na rozdíl od obou Paktů jak občanská a politická práva, tak práva hospodářská, sociální a kulturní, a jsou postaveny na výše citovaných principech vzájemné závislosti a nedělitelnosti lidských práv.[[9]](#footnote-9) Jinými slovy, především v případě zranitelných skupin, je účinná realizace občanských a politických práv podmíněna účinným naplňováním práv hospodářských, sociálních a kulturních. V případě dětí může být typickým příkladem právo na ochranu rodinného a soukromého života a právo na přiměřenou životní úroveň pro sebe a svou rodinu, právo na sociální zabezpečení a právo rodiny na nejširší možnou ochranu a pomoc.

Ratifikace Opčního protokolu by přitom vedla k posílení ochrany hospodářských, sociálních a kulturních práv a k postupnému zefektivnění jejich naplňování v praxi. Specificky ve vztahu k dětem by poté k většímu zajištění naplňování jejich práv nepochybně vedlo i zakotvení pravomoci Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva konat šetření, aniž by k tomu bylo potřeba individuální stížnosti. Výboru k zahájení šetření postačuje v souladu s čl. 11 odst. 2 Opčního protokolu hodnověrná informace, která nutně nevyžaduje konkrétní oběť porušení a Výboru může být předána například prostřednictvím národních neziskových organizací. V případě dětí, u nichž je v důsledku jejich věku, dosud neukončeného vývoje, omezené svéprávnosti a závislosti na jednání a rozhodnutí jejich zákonných zástupců, případně opatrovníků, mnohem nižší pravděpodobnost, že se budou svých práv domáhat prostřednictvím individuálních stížností, se tak jedná o nástroj ochrany jejich práv s vysokým potenciálem účinnosti.

# IV. Závěr

Česká republika byla vyzvána k ratifikaci Opčního protokolu k Paktu i Výborem OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva ve svých zatím posledních Závěrečných doporučeních k druhé periodické zprávě České republiky o naplňování Paktu, přijatých v červnu 2014.[[10]](#footnote-10)

**S ohledem na výše uvedené a s ohledem na význam hospodářských, sociálních a kulturních práv při ochraně práv dětí, jak jsou garantována Úmluvou o právech dítěte, Rada vlády České republiky pro lidská práva dospěla k závěru, že je nezbytné, aby byla provedena analýza dopadů podpisu a ratifikace Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.**

1. Publikován ve sbírce zákonů pod číslem 120/1976 Sb. [↑](#footnote-ref-1)
2. Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Obecný komentář č. 3 (1990) – Povaha závazků smluvních států, odst. 1. Obecný komentář je dostupný z: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en> . [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ibid.,* odst. 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ibid.,* odst. 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Ibid.,* odst. 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Ibid.,* odst. 5. [↑](#footnote-ref-6)
7. Jedná se o právo podat stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva, Výboru OSN pro lidská práva a Výboru OSN proti mučení. Určitou výjimku v tomto ohledu představuje právo obrátit se s individuální stížností na Výbor OSN pro odstranění všech forem diskriminace žen a Výbor OSN pro odstranění všech forem rasové diskriminace, avšak osobní a věcná působnost těchto Výborů je zaměřena poměrně specificky a neposkytují tak komplexní ochranu všech hospodářských, sociálních a kulturních práv, jak jsou uznaná v Paktu. [↑](#footnote-ref-7)
8. Závěrečná doporučení Výboru OSN pro práva dítěte ke 3. a 4. periodické zprávě České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte, srpen 2011, CRC/C/CZE/CO/3-4. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ve vztahu k Úmluvě o právech dítěte viz Obecný komentář č. 5 (2003) – Obecná opatření naplňování Úmluvy o právech dítěte. Obecný komentář je dostupný z: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsiQql8gX5Zxh0cQqSRzx6Zd2%2fQRsDnCTcaruSeZhPr2vUevjbn6t6GSi1fheVp%2bj5HTLU2Ub%2fPZZtQWn0jExFVnWuhiBbqgAj0dWBoFGbK0c> . [↑](#footnote-ref-9)
10. Závěrečná doporučení Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva k 2. periodické zprávě České republiky o naplňování Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, červen 2014, E/C.12/CZE/CO/2, část D. Další doporučení. Závěrečná doporučení jsou dostupná z: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuWzvmpSkcpMOMDDZmb1V0UOCvRjUa%2bkwOXeldwW%2fDkXuTOm2PxAKv2vqB0w0rV6BGH7z%2bdk5HgqR2KYdI0jnPqCtNxxuUIEnUkDbe8oyqt2e4> . [↑](#footnote-ref-10)