

Předkládací zpráva

Úvod

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva“) byla spolu s jejím Opčním protokolem přijata Valným shromážděním OSN dne 13. prosince 2006.

Slavnostní ceremoniál otevření Úmluvy a jejího Opčního protokolu k podpisu se konal v sále Valného shromáždění OSN v New Yorku dne 30. března 2007. Česká republika byla na ceremoniálu zastoupena delegací složenou z pracovníků Ministerstva práce a sociálních věcí a Stálé mise České republiky při OSN pod vedením náměstka ministra práce a sociálních věcí MUDr. Mariána Hoška, který v souladu s plnými mocemi předanými Sekretariátu OSN oba dokumenty za ČR, a to s výhradou ratifikace, podepsal. Česká republika tak podepsala Úmluvu a Protokol mezi prvními signatářskými státy. Úmluva vstoupila v platnost dne 3. května 2008, tj. 30 dnů poté, co byla uložena její dvacátá ratifikační listina.

Charakteristika Úmluvy a Opčního Protokolu

Úmluva je významnou smlouvou o lidských právech a základních svobodách a doplňuje tak sedm stávajících základních lidskoprávních úmluv OSN¹. Je založena na principu rovnoprávnosti a zaručuje osobám se zdravotním postižením plné uplatnění všech lidských práv a podporuje jejich aktivní zapojení do života společnosti. Spočívá na následujících zásadách: respekt k lidské důstojnosti a nezávislosti, zákaz diskriminace, plné zapojení do společnosti, rovnost příležitostí, přístupnost, rovnost žen a mužů, respekt k vyvíjejícím se schopnostem dětí a jejich právu na zachování identity.

Ochrana lidských práv osob se zdravotním postižením byla až dosud na mezinárodní úrovni obecně upravena především ve Všeobecné deklaraci lidských práv, v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. V porovnání s některými dalšími zranitelnými skupinami osob, jako jsou např. ženy a děti, byly však osoby se zdravotním postižením v určitém nerovném postavení. Ochrana lidských práv žen a dětí byla totiž ještě posílena samostatnými úmluvami jako jsou Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, Úmluva o právech dítěte a jejich dodatkové protokoly. Mezinárodní dokumenty, které až dosud specificky upravovaly lidská práva osob se zdravotním postižením, měly pouze nezávazný charakter v podobě deklarací a doporučení. Mezi nejvýznamnější z nich patřil Světový akční

¹ Dalšími jsou Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, Úmluva o právech dítěte, Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

plán pro osoby se zdravotním postižením (1982) a Standardní pravidla pro vyrovnávání příležitostí pro osoby se zdravotním postižením přijatá na úrovni OSN v roce 1993.

Možnost existence samostatné úmluvy byla v rámci OSN i mezinárodních nevládních organizací diskutována řadu let, veškeré iniciativy v tomto ohledu však byly zamítnuty s odůvodněním, že již přijaté úmluvy poskytují principem rovnosti a zákazem diskriminace sice obecnou, ale dostačující ochranu i lidských práv osob se zdravotním postižením. Postupem doby však myšlenka existence samostatné úmluvy nacházela stále větší podporu. Resolucí Valného shromáždění OSN č. 56/168 z 19. prosince 2001 byl pak ustaven Ad Hoc výbor (AHC) „pro posouzení návrhů na komplexní mezinárodní úmluvu na prosazování a ochranu práv a důstojnosti osob se zdravotním postižením“. Na základě jeho doporučení byla dne 18. prosince 2002 přijata rezoluce Valného shromáždění OSN č. 57/229 o dalším postupu prací na textu Úmluvy.

Příprava textu Úmluvy a Opčního protokolu

Návrh textu Úmluvy byl dohodnut ve velmi krátkém čase - během osmi zasedání Ad Hoc Výboru OSN. Tato zasedání byla až na jednu výjimku dvoutýdenní a konala se vždy v ústředí OSN v New Yorku.

Delegace Evropské unie přicházely na jednání vždy se společnou pozicí, která byla připravována na zvláštních zasedáních pracovní skupiny Rady EU pro lidská práva (COHOM) i na pravidelných schůzkách v průběhu jednání v New Yorku.

Expertních jednání se za ČR účastnil vždy zástupce Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva práce a sociálních věcí a Vládního výboru pro zdravotně postižené občany. Z hlediska prosazování pozice ČR v rámci EU i OSN lze považovat za klíčové členství pracovníka Stálé mise České republiky při OSN v předsednictvu Ad Hoc Výboru. Ad Hoc Výbor ukončil práce na návrhu textu Úmluvy 25. srpna 2006, kdy konsensem přijal zprávu ze svého 8. zasedání a v její příloze návrh textu nové mezinárodní úmluvy s názvem „Úmluva o právech osob se zdravotním postižením“.

Jediným návrhem textu, o jehož znění se rozhodovalo hlasováním, byl odstavec preambule (u), který zmiňuje nutnost ochrany lidských práv osob se zdravotním postižením v situacích válečných konfliktů a cizí okupace. Na zařazení textu uvedeného znění trvaly arabské země, pro něž byla tato otázka zásadní. Hlasování vyvolaly USA, které spolu s Japonskem, Kanadou, Austrálií a Izraelem hlasovaly následně proti. Pro hlasovalo 102 států, včetně EU, zdrželo se osm států.

Zároveň s textem Úmluvy byl přijat také text jejího Opčního protokolu, který upravuje možnost podávání stížností a proceduru vyšetřování závažných či systematických porušení povinností státu vyplývajících z Úmluvy.

Přehled závazků a rozbor jejich vnitrostátního zajištění je obsažen v části III. materiálu.

Účast nevládních organizací na přípravě Úmluvy a Opčního protokolu

Jednání se po celou dobu velmi aktivně účastnily také nevládní organizace osob se zdravotním postižením. Vedle mnoha jiných i International Disability Alliance, kterou tvořilo šest největších mezinárodních organizací (Disabled People's International, Inclusion International, Rehabilitation International, World Blind Union, World Federation of the Deaf, World Federation of Deaf-Blind a World Network of Users and Survivors of Psychiatry), a Evropské fórum zdravotně postižených (European Disability Forum). Jejich představitelé přednesli během zasedání výboru řadu velmi kvalitních příspěvků, podpora přijetí Úmluvy z jejich strany byla téměř jednoznačná, nicméně někdy zaznívaly i naprosto nerealistické požadavky týkající se obsahu úmluvy. To byl zřejmě hlavní důvod, proč tyto organizace nevystupovaly v některých případech jednotně. Docházelo tak i k situacím, kdy zástupci evropských organizací osob se zdravotním postižením vyslovovali při neformálních konzultacích spíše podporu formulacím EU, než vlastnímu společnému návrhu. Česká republika již od roku 2003 přispívala do fondu, ze kterého mohly nevládní organizace čerpat prostředky umožňující jim účast na zasedání.

Účelnost ratifikace Úmluvy

Ratifikace Úmluvy zdůrazní vůli České republiky odstranit stávající diskrepanci v mezinárodní ochraně osob se zdravotním postižením v porovnání s ostatními zranitelnými skupinami osob, jako jsou např. ženy a děti, pro které kromě obecných smluvních mechanismů existují ještě samostatné partikulární úmluvy.

Česká republika byla aktivním členem Ad Hoc Výboru pověřeného vypracováním textu Úmluvy. Podepsáním Úmluvy mezi prvními signatáři Česká republika potvrdila, jaký význam tomuto dokumentu přikládá.

Odložení ratifikace Opčního Protokolu

Ratifikace Opčního protokolu se zatím nenavrhuje. Opční protokol je možné ratifikovat kdykoli v budoucnu. Ratifikace Opčního protokolu by otevřela Českou republikou možnosti mezinárodního přezkumu na základě kontrolního mechanismu založeného Opčním protokolem (tj. možnost projednávat individuální nebo skupinové stížnosti Výborem pro práva osob se zdravotním postižením). Vzhledem k novosti Úmluvy a absenci jakýchkoli stanovisek Výboru pro práva osob se zdravotním postižením, jenž byl ustanoven teprve v listopadu 2008, nelze pochopitelně předjímat jeho výklad jednotlivých ustanovení Úmluvy při posuzování vnitrostátní situace z mezinárodního hlediska. Proto se v souladu se stanoviskem MMR zatím nenavrhuje ratifikace Opčního protokolu. Považuje se za vhodné ratifikovat Opční protokol až v době, kdy již bude zkušenost s výkladem Úmluvy a posuzováním její implementace a aplikace v jednotlivých smluvních státech.

Vztah k Evropské unii

V rámci přípravy Úmluvy byla identifikovaná pravomoc Evropského společenství ve vybraných upravovaných otázkách – jedná se zejm. o oblast státní podpory, volný pohyb zboží, služeb a osob, dopravu, boj proti diskriminaci a rovné odměňování – a Evropská komise byla v květnu 2004 pověřena Radou EU vyjednáváním v rámci těchto pravomocí. Evropská komise a státy Evropské unie tak od počátku procesu podporovaly přijetí Úmluvy a po celou dobu její přípravy na ní participovaly. Evropská komise v souvislosti s přijetím Úmluvy a Protokolu v prosinci 2006 neformálně vyzvala členské státy Evropské unie ke společnému postupu v této věci.

Rozhodnutím Rady EU z 27. března 2007 byl schválen podpis Úmluvy jménem Evropského společenství. U Opčního protokolu nedošlo ke shodě na postavení a pravomoci ES v zakládaném stížnostním mechanismu a nebyl proto jménem ES podepsán. V srpnu 2008 předložila Evropská komise Radě návrh na uzavření Úmluvy i Opčního protokolu jménem ES, jehož cílem je přijetí mezinárodněprávních závazků také v oblastech, v nichž má určité pravomoci i Evropské společenství tak, aby v rámci EU došlo ke koherentnímu naplňování závazků vyplývajících z Úmluvy.

Úmluva a její naplňování jsou předmětem Sdělení Evropské komise z 26. listopadu 2007 k postavení zdravotně postižených osob v Evropské unii: „Evropský akční plán 2008-2009“. K ratifikaci a naplňování Úmluvy byly členské státy EU vyzvány také v rezoluci Rady EU (EPSCO) z 29. února 2008.

Předmětu Úmluvy se také týká aktuálně projednávaný Návrh směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich náboženství nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci. Právní úpravu v návrhu směrnice lze považovat za slučitelnou s Úmluvou a případnou ratifikací Úmluvy tak do značné míry dojde k naplnění záměru navržené směrnice. Návrh směrnice dále usiluje o přesnější definici v otázkách, které jsou v Úmluvě vymezené s ohledem na její celosvětové pokrytí pouze obecně (např. specifikace „neúměrného břemene“, jež není v Úmluvě upřesněno).

Dne 30. března 2007 byla Úmluva podepsána 22 členskými státy EU a Evropským společenstvím, jakožto organizací regionální integrace. 15 z těchto členských států podepsalo i Opční protokol. K 26. lednu 2009 ji podepsalo celkem 137 zemí (vč. všech členských států EU), Protokol byl podepsán 81 zeměmi (z EU nepodepsalo protokol Dánsko, Estonsko, Irsko, Lotyšsko, Nizozemsko, Polsko, Řecko a Velká Británie). K témuž datu byla Úmluva ratifikována 46 státy a Protokol 26 státy. 5 členských států EU Úmluvu již ratifikovalo, a to Maďarsko (20. července 2007), Španělsko (3. prosince 2007), Slovinsko (24. dubna 2008), Rakousko (26. září 2008) a Švédsko (15. prosince 2008). Kromě Švédska ji tyto země ratifikovaly i s Opčním protokolem.

Evropská komise průběžně monitoruje proces ratifikace a implementace Úmluvy a Opčního protokolu v jejích členských státech.

Zařazení Úmluvy do kategorie smluv a dopad na státní rozpočet

Vzhledem k tomu, že se jedná o mezinárodní smlouvu upravující také práva a povinnosti osob (čl. 49 písm. a) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky), náleží Úmluva do kategorie tzv. prezidentských smluv, a tudíž její přijetí vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu České republiky.

Legislativa České republiky již nyní stanoví vysoké standardy ochrany lidských práv osob se zdravotním postižením. Z tohoto důvodu nebyla v souvislosti s ratifikací Úmluvy v rámci mezirezortního projednávání identifikována potřeba legislativní změny nebo úpravy. Problematiku zastupování osob se zdravotním postižením při právních úkonech řeší probíhající rekodifikace občanského zákoníku ve smyslu ustanovení Úmluvy.

Samotná ratifikace nebude mít v tomto smyslu dopad ani na státní rozpočet, je však třeba mít na vědomí, že *plnění řady závazků je v praktické rovině podporováno skrze dotační tituly jednotlivých resortů*. Pokud by případně v budoucnu došlo výraznému snižování prostředků vyčleněných pro tyto účely, nelze vyloučit, že by Česká republika mohla být kritizována za nedostatečné naplňování závazků vyplývajících z Úmluvy.

Smluvní strany budou pravidelně (zhruba každé čtyři roky) předkládat zprávy o opatřeních přijatých k plnění závazků podle Úmluvy Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením. To samozřejmě přináší určitý externí dynamický prvek – stanoviska a doporučení Výboru bude v tomto smyslu nutné sledovat a analyzovat z hlediska možných fiskálních důsledků, aby bylo možné realizaci jednotlivých opatření Úmluvy ústředními orgány státní správy promítat zásadně v daných střednědobých výdajových rámcích příslušných rozpočtových kapitol.

Úmluva je v souladu s ostatními mezinárodními závazky České republiky a s právem ES. Z hlediska rovných příležitostí žen a mužů vyzývá Úmluva ve svém čl. 6 k přijetí vhodných opatření k zajištění všech lidských práv a základních svobod žen a dívek se zdravotním postižením, jež jsou vystaveny mnohonásobným formám diskriminace.