

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Ivana Machoňová Schellongová

**Výhrady k mezinárodním smlouvám o lidských
právech**

Disertační práce

Školitel: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy - Mezinárodní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. září 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 382 948 znaků včetně mezer.

Ivana Machoňová Schellongová

disertantka

V Praze dne 30. září 2021

OBSAH

1. Úvod.....	6
2. Režim výhrad k mezinárodním smlouvám dle mezinárodního práva.....	14
2.1. Posudek Mezinárodního soudního dvora v otázce výhrad k Úmluvě o genocidě.....	14
2.2. Vídeňská úmluva o smluvním právu ve světle Praktické příručky.....	19
2.2.1. Definice výhrady.....	22
2.2.2. Definice výkladového prohlášení.....	26
2.2.3. Možnost učinění výhrady.....	27
2.2.3.1. Předmět a účel smlouvy.....	29
2.2.3.2. Výhrady k ustanovením obvyčejové povahy.....	31
2.2.3.3. Výhrady k imperativním ustanovením smlouvy.....	32
2.2.3.4. Výhrady k ustanovením nepřipouštějícím derogace.....	33
2.2.3.5. Výhrady týkající se vnitrostátního práva.....	34
2.2.3.6. Výhrady týkající se smluv obsahující vzájemně závislá práva a závazky.....	35
2.2.3.7. Výhrady k ustanovení smluv ohledně urovnávání sporů či monitoringu smlouvy.....	36
2.2.4. Okamžik učinění výhrady.....	38
2.2.5. Přijetí výhrady a vznesení námitky.....	40
2.2.6. Odvolání výhrady a námitky.....	44
2.2.7. Námitky k výhradám.....	45
2.2.8. Řízení o výhradách.....	48
2.2.9. Právní účinky nepřipustných výhrad.....	49
3. Právní režim mezinárodních smluv o lidských právech.....	49
4. Výhrady ke smlouvám o lidských právech.....	56
4.1. Universální smlouvy o lidských právech.....	57
4.2. Praxe smluvních orgánů v otázce výhrad.....	57
4.3. Praxe výhrad států k mezinárodním smlouvám o lidských právech.....	60
4.4. Praxe námitek států k mezinárodním smlouvám o lidských právech.....	62
4.5. Jednotlivé smlouvy o lidských právech.....	66
4.5.1. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace ...	66
4.5.1.1. Ustanovení úmluvy.....	66
4.5.1.2. Praxe výhrad a námitek států.....	67

4.5.1.3. Praxe Výboru.....	71
4.5.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.....	74
4.5.2.1. Ustanovení Paktu.....	74
4.5.2.2. Praxe Výboru.....	76
4.5.2.2.1. Obecná poznámka č. 24 týkající se výhrad k Paktu a opčním protokolům.....	76
4.5.2.3. Praxe výhrad a námitek.....	87
4.5.2.3.1. Výhrady a prohlášení Spojených států amerických.....	89
4.5.2.3.2. Výhrady a prohlášení Kataru.....	92
4.5.2.4. Praxe Výboru v závěrečných doporučeních.....	93
4.5.2.5. Praxe Výboru v individuálních stížnostech.....	95
4.5.3. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.....	101
4.5.3.1. Ustanovení Paktu.....	101
4.5.3.2. Praxe výhrad a námitek.....	101
4.5.3.3. Praxe Výboru.....	104
4.5.4. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen.....	105
4.5.4.1. Ustanovení Úmluvy.....	105
4.5.4.2. Praxe výhrad a námitek.....	106
4.5.4.3. Praxe Výboru.....	107
4.5.4.1. Postoj Výboru k výhradám.....	107
4.5.4.2. Obecná doporučení Výboru k výhradám.....	109
4.5.4.3. Závěrečná doporučení ke zprávám států.....	111
4.5.5. Úmluva o právech dítěte.....	112
4.5.5.1. Ustanovení Úmluvy.....	112
4.5.5.2. Praxe výhrad a námitek.....	113
4.5.5.3. Praxe Výboru.....	116
4.5.5.3.1. Závěrečná doporučení ke zprávám států.....	117
4.5.6. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestání.....	118
4.5.6.1. Ustanovení Úmluvy.....	118
4.5.5.2. Praxe výhrad a námitek	119
4.5.5.3. Praxe Výboru.....	121

4.5.7. Mezinárodní úmluva o ochraně práv migrujících pracovníků a členů jejich rodin.....	122
4.5.7.1. Ustanovení Úmluvy.....	122
4.5.7.2. Praxe výhrad a námitek	122
4.5.8. Úmluva o ochraně osob se zdravotním postižením.....	123
4.5.8.1. Ustanovení Úmluvy.....	123
4.5.8.2. Praxe výhrad a námitek.....	123
4.5.8.3. Praxe Výboru.....	123
4.5.9. Úmluva o ochraně osob před nucenými zmizeními.....	124
4.5.9.1. Ustanovení Úmluvy.....	124
4.5.9.2. Praxe výhrad a námitek.....	124
4.2. Regionální smlouvy o lidských právech.....	125
4.2.1. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.....	126
4.2.1.1. Dialog o výhradách.....	129
4.2.2. Americká úmluva o lidských právech.....	130
4.2.3. Africká charta lidských práv a práv národů.....	132
5. Praxe České republiky v oblasti výhrad a námitek k výhradám k mezinárodním smlouvám o lidských právech.....	134
5.1. Výhrady České republiky k mezinárodním smlouvám o lidských právech.....	134
5.2. Námitky k výhradám jiných států k lidskoprávním smlouvám.....	137
6. Závěr.....	145
7. Seznam použitých zdrojů.....	150
7.1. Seznam použité literatury.....	150
7.1.1. Publikace.....	150
7.1.2. Články.....	152
7.2. Seznam použité judikatury.....	153
7.2.1. Mezinárodní soudní dvůr.....	153
7.2.2. Evropský a meziamerický soud pro lidská práva.....	153
7.2.3. Smluvní orgány OSN.....	154
7.2.4. Vnitrostátní soudy.....	155
7.3. Seznam dokumentů OSN a Rady Evropy.....	155
7.4. Ostatní zdroje.....	155
8. Název disertační práce, abstrakt a 3 klíčová slova v českém jazyce.....	158
9. Název disertační práce, abstrakt a 3 klíčová slova v anglickém jazyce	159

1. ÚVOD

Téma výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech je na první pohled technické, komplikované, suché a určené úzkému okruhu mezinárodních právníků. Francouzský profesor mezinárodního práva Alain Pellet, bývalý člen a předseda Komise pro mezinárodní právo a zpravodaj pro otázku výhrad k mezinárodním smlouvám, označil výhrady k mezinárodním smlouvám „za jedno z nejkomplicovanějších témat mezinárodního práva, a nejtěžší téma mezinárodního smluvního práva vůbec“.¹ Hlubší analýza tématu nás může zavést k řadě technických detailů připomínajících chirurgickou operaci. Z jiného pohledu však toto téma může odrážet otázky mnohem zásadnější než jen technické právní detaily ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu,² která otázku výhrad z velké části, nikoli však kompletně, upravuje. Výhrady k mezinárodním smlouvám o lidských právech totiž nastolují otázku do jaké míry je systém mezinárodní ochrany lidských práv skutečně univerzální a jak se tato univerzalita v průběhu času proměňuje. Kdy ještě otěže kontroly tohoto systému třímají státy, například v podobě sjednávání mezinárodních smluv a jejich ratifikace či přistoupení k nim, a kdy a v jaké míře kontrola přecházejí mimo suverénní moc států, například prostřednictvím výkonu mandátu mezinárodních orgánů, ať už tzv. mezinárodních smluvních orgánů (*treaty bodies*) či mezinárodních a regionálních soudů, které mezinárodní lidskoprávní smlouvy prostřednictvím interpretace a aplikace činí „živými instrumenty“ vyvíjejícími se v průběhu času tím, jak odrážejí společenské změny. Nejsou výhrady snahou alespoň částečně tyto otěže nepustit?

K výhradám k mezinárodním smlouvám bylo napsáno nepřeborné množství studií a publikací, svědčících o tom, že jde o téma, které bylo dlouhodobě v popředí zájmu nauky i praxe mezinárodního práva. Výhrady byly na pořadu jednání orgánů Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) již v prvních letech jejich působení. Komise pro mezinárodní právo, Valné shromáždění OSN stejně jako Mezinárodní soudní dvůr,³ se touto otázkou zabývaly na samém počátku své činnosti ve vztahu k výhradám k Úmluvě o zabránění a trestání zločinu genocidy

¹ Interview with Alain Pellet on the Guide to Practice on Reservations to Treaties, 26 October 2016, <http://webtv.un.org/watch/interview-with-alain-pellet-on-the-guide-to-practice-on-reservations-to-treaties/5228253222001/?term=>

² Vienna Convention on the Law of Treaties, adopted on 23 May 1969, entered into force on 27 January 1980. Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 4. září 1987 o Vídeňské úmluvě o smluvním právu, vyhláška č. 15/1988 Sb.

³ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, ICJ Reports 1951, 15, 24.

(dále jen „Úmluva o genocidě“).⁴ Již v té době to bylo téma kontroverzní, které rozdělovalo nejen členské státy OSN, ale i soudce Mezinárodního soudního dvora, jak se projevilo v hlasovaném Posudku k výhradám k Úmluvě o genocidě. Tento posudek byl přijat navzdory opačným očekáváním potvrzení tradičního pravidla jednomyslnosti a přes původní odpor mnohých se časem svým „*testem předmětu a účelu smlouvy*“ pevně ukotvil v mezinárodním právu.

Výhrady jsou prezentovány jako možnost, jak umožnit širšímu počtu států v poměrně krátkém časovém horizontu, aby se staly stranou mnohostranných smluv, jejichž počet v posledních desetiletích narůstá a které nezdědka upravují komplexní otázky. Výhrady státům umožňují uplatnit své specifické preference a pozměnit či vyloučit účinky některých ustanovení, která jim z různých důvodů nevyhovují. Pokud jsou výhrady k mezinárodním mnohostranným smlouvám poměrně častým jevem, tak toto platí dvojnásobně v případě smluv o lidských právech.

Otázka výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech stojí na průsečíku mezinárodního smluvního práva a mezinárodního práva ochrany lidských práv. Soužití těchto dvou systémů nebylo vždy harmonické, o čemž svědčí různé pozice států, mezinárodních a regionálních soudních orgánů, smluvních orgánů OSN i akademické obce. O komplexnosti tématu svědčí také časté názorové rozdíly členů smluvních orgánů OSN, zejména Výboru pro lidská práva, při projednávání výhrad, včetně množství odlišných stanovisek (*dissenting opinions*) při rozhodování o výhradách v rámci individuálních stížností.

Téma bylo rovněž ožehavým pro státy, které jsou smluvními stranami smluv o lidských právech, a to zejména v otázce pravomoci posuzovat platnost výhrad a rozhodovat o důsledcích neplatnosti. Obecná poznámka Výboru pro lidská práva č. 24 k výhradám,⁵ ve které Výbor tuto pravomoc částečně odnímá ze suverénní moci států, vyvolala bouřlivé reakce významných členů OSN, nejen ve formálně právní, ale i praktické rovině.⁶

⁴ Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, adopted on 9 December 1948, entered into force on 12 January 1951. Vyhláška ministra zahraničních věcí z 28. dubna 1955 o Úmluvě o zabránění a trestání zločinu genocidy, 32/1955 Sb.

⁵ General Comment No. 24 on Reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994)

⁶ Kongres USA v reakci na Obecnou poznámku Výboru pro lidská práva vydal zákon směřující k zastavení finančních příspěvků USA, pokud Výbor pro lidská práva Obecnou poznámku neodvolá a výslovně neuzná výhrady, prohlášení a porozumění USA. Zákon byl vetován prezidentem USA. Srov. BAYLIS, „*General*

Jednou z dlouhodobě diskutovaných otázek bylo, zda mají být výhrady k mezinárodním smlouvám o lidských právech vůbec přípustné a to s ohledem na jejich zvláštní charakter. Co máme na mysli pod pojmem mezinárodní smlouvy o lidských právech? Mezinárodní smluvní právo takovouto kategorií smluv nevymezuje. V praxi se jedná o smlouvy, které upravují základní práva a svobody jednotlivců. V oblasti univerzálních smluv o lidských právech se v rámci této kategorie rozlišují tzv. „základní smlouvy o lidských právech“ (*core human rights treaties*), mezi něž se řadí smlouvy vycházející ze Všeobecné deklarace lidských práv, sjednané v rámci Komise OSN pro lidská práva (či její nástupkyně Rady OSN pro lidská práva), stanovící katalog práv jednotlivců. Tyto smlouvy typicky ustavují monitorující orgány, tzv. smluvní orgány (*treaty bodies*), sledující jejich plnění státy, smluvními stranami. Z širšího pohledu je možno mezi smlouvy o lidských právech zařadit také smlouvy, které lidská práva také chrání, nikoli však prostřednictvím katalogu práv jednotlivců, ale například vymezením a zákazem určitých jednání, jako například Úmluva proti genocidě či Mezinárodní úmluva proti apartheidu ve sportu. Tyto smlouvy jsou v rámci Sbírký smluv OSN (*United Nations Treaty Collection, UNTC*) umístěny v kapitole IV – Lidská práva (*Human Rights*), která doposud obsahuje šestnáct smluv.⁷

Pokud jde o zvláštní charakter mezinárodních smluv o lidských právech, tento argument se opírá o skutečnost, že na rozdíl od tradičních mezinárodních smluv, které upravují vzájemná práva a povinnosti států, smlouvy o lidských právech upravují povinnosti států vůči jednotlivcům nacházejícím se v jejich jurisdikci. Chrání tedy určité hodnoty a zajišťují standardy, které se státy zavázaly vůči jednotlivcům dodržovat. Tyto hodnoty jsou spojené s integritou lidskoprávních smluv neboli nedotčenosti jejich obsahu. Na jedné straně tedy stojí integrita lidských práv, jejich univerzální povaha a primární zájem na ochraně práv jednotlivců a základních hodnot dle těchto smluv. Na druhé straně však existuje nepopíratelné právo státu na učinění výhrady, jakožto projevu suverenity, ustanovené mimo jiné ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu, a snaha o univerzální ratifikaci mezinárodních lidskoprávních smluv. Možnost činění výhrad může usnadnit sjednávání smlouvy, stejně jako její ratifikaci, a výhrady

Comment 24: Confronting the Problem of Reservations to Human Rights Treaties“, Berkeley Journal of International Law, 1999, strana 318-319.

⁷ Sbírký smluv OSN obsahuje i jiné smlouvy, které nejsou zařazeny v kapitole „lidská práva“, přestože základní práva upravují. Například Úmluva o politických právech žen či Úmluva o státním občanství v daných žen. Tyto smlouvy nejsou předmětem této práce. Kromě autentického znění smluv o lidských právech obsahuje Sbírký OSN také znění všech výhrad k těmto smlouvám a námitek učiněným k těmto výhradám.

mají v tomto kontextu nepochybně důležitou a legitimní roli.⁸ Tento rozpor bývá označen za „*konflikt univerzality s integritou*“ anebo ještě výstižněji nazván jako „*paradox universality*“⁹ – rozpor mezi univerzalitou obsahu smlouvy, tedy integrity a zachování obsahu, včetně maximální ochrany lidských práv jednotlivců a univerzalitou ve smyslu snahy o získání maximálního počtu smluvních stran, tedy rozšíření ochrany na maximální počet jednotlivců. S trochou nadsázky by se dalo hovořit o rozporu mezi kvalitou a kvantitou.

Výhrada může být pro stát podstatným instrumentem k tomu, aby smlouvu ratifikoval či k ní přistoupil, a tímto sehrát pozitivní roli v posílení ochrany práv jednotlivců v jurisdikci daného státu. Zejména v případě smluv s širokým rozsahem práv, jako například Mezinárodní pakt o občanských a politických právech nebo Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech či Úmluva o právech dítěte, může být pro stát problematické zajistit okamžitou implementaci všech ustanovení všem osobám spadajícím pod jeho jurisdikci. Možnost učinění výhrad, pokud možno s výhledem jejich postupného odvolání, tak může být na první pohled žádoucí, pokud povede k postupnému zajištění výkonu práv stanovených smlouvou, jakož i k rozšíření počtu smluvních stran smlouvy. Na druhou stranu může nastat situace, kdy počet a obsah výhrad, zpochybní smysl ratifikace, jak bylo výstižně uvedeno v názvu studie k danému tématu, jež zněl „*Ratify and ruin?*“¹⁰ s odkazem na výhrady učiněné Spojenými státy americkými k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech. Výhrady mohou právní vztahy mezi smluvními stranami mnohostranných smluv „*bilateralizovat*“ a „*fragmentovat*“ režim stanovený mnohostrannou smlouvou.¹¹

Dalším dílčím tématem v diskusi o výhradách k mezinárodním smlouvám o lidských právech byla otázka aplikovatelnosti režimu výhrad stanoveného Vídeňskou úmluvou o smluvním právu na mezinárodní smlouvy o lidských právech. Je tento režim adekvátní či by mezinárodní smlouvy o lidských právech měly podléhat specifické úpravě, odlišné od obecného režimu výhrad? Tento argument vychází z úvahy, že mezinárodní smlouvy o lidských právech se od jiných mezinárodních smluv liší tím, že nejsou reciproční a nezahrnují synallagmatické závazky

⁸ Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights, U.N. Doc. A/47/628, 1992, odst. 60.

⁹ Srov. Universal Rights Group, *The March to Universality? Religion-based Reservations to the Core United Nations Human Rights Treaties and What the Tell us about the Universality and Human Rights at the 21st Century*, Mariana Montoya and Basac Çali, Geneva, 2017.

¹⁰ LIJNZAAD, Liesbeth: „*Reservations to Human Rights Treaties: Ratify and Ruin?*“, International Studies in Human Rights, 1995.

¹¹ PELET, Alain: „*Reservations to treaties and the integrity of human rights*,“ in SHEERAN, Scott and Sir RODLEY, Nigel, Routledge Handbook of International Human Rights Law, 2013, s. 323.

mezi smluvními stranami. Závazky ze smluv o lidských právech státy primárně neplní vůči jiným státům, tedy dalším smluvním stranám, ale vůči osobám nacházejícím se v jejich jurisdikci. Otázku výhrad k mezinárodním či regionálním smlouvám o lidských právech posuzovaly z různých úhlů mezinárodní a regionální soudní a quasi-soudní orgány. Mezinárodní soudní dvůr dal svým Posudkem k výhradám k úmluvě proti genocidě základ flexibilního systému činění výhrad, který byl přenesen do Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Daný posudek se týká výhrad k mezinárodní normativní smlouvě, jejímž cílem je nepochybně chránit základní lidská práva, jejichž integritu zajišťuje prostřednictvím testu s předmětem a účelem smlouvy. Evropský soud pro lidská práva s odkazem na specifickou povahu lidskoprávních smluv a v souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech¹² vyžaduje, aby smluvní strany striktně aplikovaly specifická pravidla pro výhrady, která jsou méně obecná než pravidla aplikovaná na klasické mnohostranné smlouvy. Dle Výboru pro lidská práva smlouvy o lidských právech nepředstavují vzájemnou výměnu povinností mezi státy, ale jsou přiznáním práv jednotlivcům.¹³ Proto do nich nepatří princip mezistátní reciprocity. Komise pro mezinárodní právo rovněž posuzovala otázku, zda mezinárodní smlouvy o lidských právech podléhají zvláštnímu režimu, tuto zodpověděla negativně s tím, že režim výhrad dle mezinárodního smluvního práva je slučitelný se zvláštním charakterem mezinárodních smluv o lidských právech.¹⁴

Je zřejmé, že ne všechny výhrady jsou povoleny. Problém nastává zejména pokud výhrady omezují či vylučují klíčová ustanovení smlouvy. Takovéto výhrady jsou z hlediska mezinárodního práva nepřijatelné a neplatné. Neplatné výhrady jsou jednak výhrady nepřijatelné, tedy zakázané smlouvou či neslučitelné s předmětem a účelem smlouvy a výhrady formálně neplatné, například učiněné po vypršení stanovené lhůty, neučiněné písemně, neoznamené ostatním smluvním stranám. Nepřijatelné či neplatné výhrady nemají žádné právní účinky, jsou považovány za *null and void*. Tento závěr potvrzuje praxe států podávání námitek k výhradám k mnohostranným smlouvám, praxe regionálních soudů, zejména Evropského soudu pro lidská práva a Meziamerického soudu pro lidská práva, jakož i mezinárodních

¹² Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách v čl. 57 stanoví, že výhrady a) musí být učiněny při ratifikaci, b) musí se týkat specifického právního předpisu platného v době ratifikace, c) výhrada nesmí být obecného charakteru, d) musí obsahovat krátký obsah dotčeného právního předpisu. Tato kritéria se zásadně liší od ostatních lidskoprávních smluv svou přesností a tím, že neodkazují na předmět a účel smlouvy.

¹³ General Comment No. 24, Op. cit., odst. 17.

¹⁴ Srov. *Guide to Practice on Reservations to Treaties*, Report of the ILC on the Work of its 63rd session, GA, Official Records, 66th Session, Supplement No. 10, Addendum I, Doc. A/66/10/Add.1, s.229–231.

monitorujících orgánů, zejména Výboru OSN pro lidská práva, a také Komise OSN pro mezinárodní právo.

Co se však děje konkrétně v praxi a s jakými důsledky? Kdo určí, zda je výhrada k mezinárodní smlouvě o lidských právech nepřipustná? Jaké jsou účinky takového určení? Zůstává stát nadále vázán smlouvou bez dané výhrady nebo smluvní stranou být přestává? Může akceptace výhrady ze strany smluvních stran zhojit její neslučitelnost se smlouvou?

Mezinárodní soudní dvůr v posudku týkajícím se výhrad k Úmluvě o genocidě¹⁵ zaujal stanovisko ve prospěch rovnováhy mezi zájmy států a zachováním účelu smlouvy. Soud uznal, že některé mezinárodní smlouvy mají zvláštní charakter a jejich cílem je široká účast států. Za účelem zachování široké účasti, je pragmatické zachovat právo státu na učinění výhrady. Toto právo však nesmí vést k destrukci smyslu a účelu smlouvy. Mezinárodní soudní dvůr dospěl k závěru, že výhrady musí být slučitelné s předmětem a účelem smlouvy, ale nenavrhl žádný způsob, jak vyloučit neslučitelné výhrady.

Výbor pro lidská práva došel k závěru, že nepřijatelná výhrada nebude mít za důsledek neúčinnost Mezinárodního paktu o občanských a politických právech pro příslušnou smluvní stranu. Naopak, takováto výhrada bude oddělitelná (*severable*) a Pakt bude pro danou smluvní stranu platný, aniž by smluvní strana měla z takového výhrady užitek.¹⁶ Tato interpretace však narazila na odpor některých států, smluvních stran, včetně Francie, Velké Británie a USA, a také kritiků z řad mezinárodních právníků, jak je popsáno níže.

Komise OSN pro mezinárodní právo se výhradám věnovala v rámci kodifikace smluvního práva od roku 1949, která vyústila v přijetí Vídeňské úmluvy o smluvním právu v roce 1969. Specificky se pak Komise věnovala otázce výhrad k mezinárodním smlouvám v letech 1995 až 2011, kdy přijala Příručku pro praxi výhrad ke smlouvám (*Guide to Practice on Reservations to Treaties*),¹⁷ která se snaží zaplnit mezery v kodifikaci smluvního práva a rovněž nabízí interpretaci některých institutů mezinárodních smluv, a především pak slouží jako výkladová a praktická pomůcka.¹⁸

¹⁵ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Op. cit.

¹⁶ General Comment No. 24, Op. cit.

¹⁷ Guide to Practice, Op. cit.

¹⁸ ŠTURMA, Pavel, Otázky smluvního práva na programu Komise OSN pro mezinárodní právo, *Výklad a aplikace mezinárodních smluv v průběhu času*. Praha: Česká společnost pro mezinárodní právo, 2014, s. 11.

Komise pro mezinárodní právo analyzovala specifický charakter mezinárodních lidskoprávních smluv, jakož i normativních smluv obecně a dospěla k závěru aplikovatelnosti režimu výhrad Vídeňské úmluvy rovněž na tyto smlouvy. Pokud jde o důsledky nepřipustných výhrad, Komise učinila závěr, že status autora nepřipustné výhrady závisí na úmyslu vyjádřeném státem či mezinárodní organizací činícími výhradu, zda chtějí či nechtějí být nadále vázání smlouvou bez výhody výhrady. Pokud autor výhrady (stát či organizace) nevyjádřil opačný úmysl či tento úmysl nelze jinak stanovit, vychází se z domněnky, že smluvní stát či organizace jsou nadále vázání smlouvou bez dané výhrady (tzv. super-maximální účinek). Pokud orgán monitorující smlouvu učiní závěr, že výhrada je neplatná a stát či mezinárodní organizace nechtějí být nadále vázání smlouvou bez výhody výhrady, musí tento úmysl vyjádřit ve lhůtě dvanácti měsíců od doby, kdy smluvní orgán takovýto závěr učinil.

Jaké závěry je možno učinit ze stávající praxe výhrad k devíti základním univerzálním lidskoprávním smlouvám¹⁹ a protokolům k nim? Je praxe výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech všeobecně rozšířená, týká se více některých smluv, specifických ustanovení či témat? Je možno vysledovat nějaké trendy? Jakou povahu mají výhrady, které byly k těmto smlouvám učiněny - jedná o výhrady spíše technické či marginální anebo naopak o výhrady k zásadním ustanovením smlouvy či nepřipustné? Jak jsou tyto výhrady formulovány a zdůvodněny? Jaká je praxe států pokud jde o odvolávání výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech?

Státy, které jsou stranou smlouvy, mají možnost vyjádřit svůj postoj k výhradě prostřednictvím námitek. Praxe námitek umožňuje všem ostatním smluvním stranám výhrady posoudit a vyjádřit eventuální nesouhlas s výhradou. V případě smluv o lidských právech lze možnost činění námitek považovat za „decentralizovaný monitoring“ výhrad za účelem zajištění řádného plnění smlouvy všemi smluvními stranami. Zvláštností smluv o lidských právech je však skutečnost, že praxe námitek smluvních stran spolupůsobí s činností monitorujících smluvních orgánů, které rovněž výhrady posuzují. Je praxe námitek smluvních stran k výhradám ke smlouvám o lidských právech konzistentní? Dochází k její koordinaci a dají se

¹⁹ Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání, Úmluva o právech dítěte, Úmluva o ochraně práv migrujících pracovníků a členů jejich rodin, Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, Mezinárodní úmluva o ochraně osob před nucenými zmizeními.

vysledovat trendy v této praxi? Jaké jsou její důsledky? Jaká je dynamika mezi námitkami států a posuzováním výhrad smluvními orgány?

Jak bylo uvedeno výše, mezinárodní smlouvy o lidských právech zakládají orgány, které plnění těchto smluv monitorují, v případě regionálních smluv o lidských právech se jedná o regionální soudy, které tyto smlouvy vykládají a posuzují plnění jejich ustanovení prostřednictvím rozhodování v individuálních případech. Tato práce se primárně zaměřuje na smlouvy univerzální a smluvní orgány těmito smlouvami založené. Jaký je postoj jednotlivých smluvních orgánů k výhradám a jak se měnil v průběhu času? Jaké závěry je možno učinit z analýzy obecných poznámek, směrnic výborů k podávání zpráv, závěrečných doporučení ke zprávám jednotlivých států? Jak jednotlivé smluvní orgány k problematice výhrad, včetně výhrad neslučitelných s danou smlouvou přistupují?

Smyslem této práce je zmapovat a zhodnotit vývoj a stávající stav mezinárodního práva v oblasti výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech, včetně ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu, mezinárodních lidskoprávních smluv, judikatury mezinárodních soudních orgánů a stanovisek a rozhodnutí smluvních výborů a práce Komise pro mezinárodní právo, zejména její Praktické příručky k výhradám ke smlouvám (*Guide to Practice on Reservations to Treaties*).

Tato práce se pokouší primárně odpovědět na výše uvedenou otázku, zda výhrady ke smlouvám o lidských právech podléhají stejnému právnímu režimu jako ostatní mezinárodní smlouvy. S ohledem na zvláštní charakter smluv o lidských právech pak odpovídá na dříve uvedené dílčí otázky týkající se aplikace tohoto režimu. Práce podrobně analyzuje jednotlivé názory, včetně práce Komise pro mezinárodní právo k tomuto tématu, zvláště pokud jde o progresivní vývoj mezinárodního práva. Rovněž mapuje vývoj praxe států, smluvních stran jednotlivých smluv, a mezinárodních lidskoprávních orgánů, přičemž odpovídá na výše zmíněné dílčí otázky a snaží se určit trendy v této oblasti. Závěrem práce mapuje a hodnotí praxi České republiky, pokud jde o vznášení a odvolávání výhrad k lidskoprávním smlouvám, jakož i činění námitek k výhradám jiných států, a navrhuje konkrétní doporučení v dílčích oblastech.

2. REŽIM VÝHRAD K MEZINÁRODNÍM SMLOUVÁM DLE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Základy režimu výhrad v současném mezinárodním smluvním právu byly položeny posudkem Mezinárodního soudního dvora ve věci výhrad k Úmluvě proti genocidě a následně Vídeňskou úmluvou o smluvním právu, která řadí elementů tohoto posudku přejímá. Obojí představuje významný posun v rozvoji mezinárodního smluvního práva. Jak posudek, tak i Vídeňská úmluva stanoví základní principy v této oblasti, které platí dodnes, mnohé již v obyčejové formě.

2.1. Posudek Mezinárodního soudního dvora v otázce výhrad k Úmluvě o genocidě

Posudek Mezinárodního soudního dvora v otázce výhrad k Úmluvě o genocidě²⁰ představil dvě zásadní změny oproti v dané době platnému tradičnímu mezinárodnímu právu. Jednak opustil princip jednomyslnosti, který vyžadoval výslovné přijetí výhrady každou smluvní stranou. V praxi to znamenalo, že každá smluvní strana musela výslovně souhlasit s každou výhradou učiněnou jinou smluvní stranou, jakožto podmínkou toho, aby výhrada byla platná a aby smlouva vstoupila v platnost mezi státem, který výhradu učinil a státem, který ji přijal. Tento princip byl také zastáván Generálním tajemníkem OSN, coby deponitářem mezinárodních smluv, po vzoru praxe Společnosti národů. Nicméně odlišnou praxi zastávala Panamerická unie, jak je uvedeno níže. Mezinárodní soudní dvůr potvrdil flexibilnější režim výhrad k mnohostranným smlouvám. Druhou zásadní změnou bylo objektivní posouzení přípustnosti výhrady dle souladu s předmětem a účelem smlouvy, které nahrazuje subjektivní posouzení výhrady jednotlivými smluvními stranami. Posudek tak vymezil zásadní principy mezinárodního práva v oblasti výhrad k mnohostranným smlouvám, které se staly obyčejovými pravidly, jakož i základem pro následný normativní vývoj, zejména kodifikaci ustanovení týkající se výhrad ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu.²¹

Většina mnohostranných smluv zakládá reciproční závazky smluvních stran.²² Tyto smlouvy odrážejí tradiční smluvní (*contractual*) práva a závazky a jsou přijímány a vykládány na základě

²⁰ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Op. cit.

²¹ Ibid, s. 2.

²² Viz BAYLIS E., General comment 24: *Confronting the Problem of Reservations to Human Rights Treaties*, Berkeley Journal of International Law, Volume 17. 1999, s. 287.

dvou principů: sjednávání a souhlasu. Princip sjednávání požaduje, aby státy určily v dobré víře elementy smlouvy, z čehož jim vyplývá právo odmítnout výhradu jiné smluvní strany, která by tyto elementy ohrozila. Na základě principu souhlasu jsou státy vázány pouze těmi smluvními závazky, se kterými vyjádřili souhlas. V kontextu recipročních smluvních závazků, zájem státu spolu s tím, jak chápe smluvní závazky ve světle dvou výše uvedených principů, zaručuje, že stát může namítat výhradu jiného státu, pokud tato výhrada ohrožuje smlouvu.²³ V souladu s těmito principy nebyla dle tradičního přístupu výhrada uznána, pokud kterákoli jiná smluvní strana učinila námitku. Do značné míry nebyly výhrady ani předpokládány, neboť smlouvy byly přijímány jednomyslně, na základě jednání, která tak musela dospět ke znění přijatelnému pro všechny zúčastněné státy, minimálně pokud jde o praxi před rokem 1914.²⁴ K tomu je nutno podotknout, že počet států, které se na přípravě smluv podílely, byl výrazně nižší než je tomu dnes.²⁵ Pokud státy přeci jen výhradu učinily, byla tato předpokládána už v průběhu sjednávání a pro svou platnost vyžadovala souhlas všech smluvních stran smlouvy.²⁶

Výhrada, která nebyla přijata všemi smluvními stranami, nebyla považována za platnou. Nestačil pouze tichý souhlas, výhrada musela být přijata výslovně. Výslovný souhlas, prostřednictvím jednomyslného přijetí, byl tedy požadován jak při sjednávání smlouvy, tak při přijetí výhrady.²⁷ Na tyto obecně uznávané principy, včetně principu, že mezinárodní smlouvy jsou výsledkem dohod svobodně uzavřených prostřednictvím jejich ustanovení a že v důsledku toho nemůže žádný smluvní stát omezit nebo ohrozit prostřednictvím jednostranného rozhodnutí účel a „*raison d'être*“ smlouvy, odkázal také Mezinárodní soudní dvůr. Rovněž uvedl, že „*tento princip je spojen s pojetím integrity smlouvy v podobě, v jaké byla přijata, a s pojetím, dle něhož tradiční koncept zahrnoval předpoklad, že žádná výhrada není platná, pokud není přijata všemi smluvními stranami bez výjimky, stejně jako by byla učiněna v průběhu sjednávání.*“²⁸

Tento režim výhrad začal být velmi nepraktický v době, kdy se začaly sjednávat komplexní mezinárodní smlouvy a státy k nim přistupovaly v různých časových intervalech po jejich

²³ BAYLIS, General comment 24. Op. cit., s. 288.

²⁴ Viz REUTER P., *Introduction au droit des traités*, Genève: IUHEI, 1995, s. 72.

²⁵ Například Společnost národů sestávala v době svého maximálního členství z 58 států, zatímco OSN dnes zahrnuje 193 států. OSN měla v roce 1945 pouze 51 zakládajících členů. Srov. *UN Documentation research guide*, <https://research.un.org/en/unmembers/founders>

²⁶ Viz REUTER P., *Introduction au droit des traités*, Op. cit., s. 288.

²⁷ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Op. cit., s. 21.

²⁸ Ibid.

sjednání. Rovněž počet států, členů mezinárodního společenství narůstal, stejně jako narůstal počet mnohostranných smluv. Systém výhrad tedy vyžadoval větší flexibilitu proto, aby umožnil účast nových států na těchto smlouvách. Rovněž z praktických důvodů bylo nadále nemožné, aby každý stát neustále sledoval výhrady učiněné všemi dalšími smluvními stranami ke smlouvám, jichž je smluvní stranou, a vyjadřoval se ke každé výhradě. V tomto důsledku začala vznikat praxe, kdy absence reakce ze strany ostatních smluvních stran po určité době od učinění výhrady byla vykládána jako tichý souhlas s touto výhradou, stejně jako byla presumována ratifikace smlouvy, tedy, že se stát, který výhradu učinil, stal smluvní stranou dané smlouvy. Mezinárodní soudní dvůr se otázkou výhrad zabýval ve stejné době, kdy Komise pro mezinárodní právo začínala projednávat smluvní právo, včetně otázky výhrad, za účelem jeho budoucí kodifikace.

Úmluva o genocidě k možnosti činění výhrad mlčí, tedy je výslovně nedovoluje ani nezakazuje. Po schválení Úmluvy o genocidě Valným shromážděním a před jejím vstupem v platnost, uložily Filipíny ratifikační listiny spolu s několika výhradami k ustanovením Úmluvy. Bulharsko učinilo totéž s menším počtem výhrad. Ekvádor, Guatemala a Rakousko vznesly námitky k těmto výhradám. Generální tajemník OSN v roli deponitáře musel posoudit právní účinky těchto výhrad a námitek k nim, aby byl schopen určit vstup této úmluvy v platnost pro konkrétní stát.

Na základě zprávy Generálního tajemníka a rozdílných názorů států vyjádřených na zasedání Valného shromáždění OSN, požádalo Valné shromáždění Mezinárodní soudní dvůr o posudek ke třem otázkám: 1) zda může být stát, který učinil výhradu k Úmluvě proti genocidě považován za její smluvní stranu, pokud jiný stát vznesl k této výhradě námitku. V případě kladné odpovědi, 2) jaké jsou právní následky ratifikace mezi státem činícím výhradu a státem, který výhradu přijal či k ní vznesl námitku a 3) jaké jsou důsledky námitky vůči státu, který úmluvu podepsal, ale neratifikoval, a státu, který ji může podepsat či k ní přistoupit, ale doposud tak neučinil.²⁹

Mezinárodní soudní dvůr konstatoval, že skutečnost, že smlouva činění výhrad výslovně neupravuje, neznamená, že smlouva výhrady zakazuje. Mezinárodní soudní dvůr vzal v úvahu výše uvedený tradiční striktní přístup k výhradám založený na předpokladu, že stát nemůže být

²⁹ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Op. cit., s. 5., General Assembly Resolution A/RES/478 (V), Reservations to multilateral conventions (1950).

vázán bez svého souhlasu a následně žádná výhrada nemůže být účinná vůči jinému státu bez jeho souhlasu. Připomněl, že tento koncept je přímo inspirován principem „kontraktu“, který má neoddiskutovatelnou hodnotu jakožto princip, nicméně v kontextu Úmluvy o genocidě je potřeba vzít v úvahu různorodé okolnosti, které vedou k flexibilnější aplikaci tohoto principu. Mezi různorodé okolnosti patří univerzální charakter Organizace spojených národů, v jejímž rámci se úmluva sjednávala, jakož i široká účast států, kterou úmluva předpokládá.³⁰ Také v případě jiných smluv už široká účast smluvních stran vedla mezinárodní praxi k flexibilnějšímu přístupu. Více vznesených výhrad, umožnění tichého přijetí těchto výhrad, vznikající praxe, kdy stát, který učinil výhradu, která byla odmítnuta částí smluvních stran je i přesto považován za smluvní stranu těmi stranami, které výhradu přijaly – tyto skutečnosti označil Mezinárodní soudní dvůr za projevy, které vyžadují větší flexibilitu pro mnohostranné smlouvy.³¹ Mezinárodní soudní dvůr také upozornil na skutečnost, že přestože Úmluva o genocidě byla nakonec schválena jednomyslně, toto schválení bylo výsledkem série většinových hlasování,³² což také potvrzuje potřebu výhrad.

Dle Mezinárodního soudního dvora je možno skutečnost, že smlouva neobsahuje ustanovení o výhradách, vykládat jako snahu činění výhrad výslovně nepodporovat, nicméně ji není možno vykládat jako zákaz výhrad. Pro určení, zda úmluva výhrady povoluje či nikoli, jsou v případě absence ustanovení o výhradách důležité charakter mnohostranné smlouvy, její účel, ustanovení, způsob přípravy a schválení. Přestože ustanovení o činění výhrad nebylo do Úmluvy o genocidě včleněno, možnost jejich učinění byla diskutována v různých stádiích přípravných prací. Rovněž při schvalování Úmluvy o genocidě Valným shromážděním některé státy jasně oznámily, že ji budou moci podepsat či ratifikovat pouze s výhradami. Mezinárodní soudní dvůr tedy dospěl k závěru, že výhrady k Úmluvě o genocidě jsou povoleny, přestože Úmluva ustanovení o výhradách neobsahuje a režim výhrad neupravuje.

Pokud jde o otázku, jaký typ výhrad je možno k Úmluvě o genocidě činit, odpověď je dle Mezinárodního soudního dvora třeba hledat ve zvláštním charakteru této úmluvy. Principy upravené Úmluvou o genocidě jsou uznané civilizovanými národy jako principy závazné pro státy i bez smluvních závazků, tedy jako univerzální ve svém rozsahu. Úmluva byla přijata z humanitárních a civilizačních důvodů. V rámci takového typu úmluvy nemají smluvní

³⁰ Ibid., s. 21.

³¹ Ibid., s. 22.

³² Ibid.

strany žádné vlastní zájmy, mají pouze jeden společný zájem, tedy uskutečnění vznešených cílů, které jsou „*raison d'être*“ Úmluvy o genocidě. V souladu s tímto není možno hovořit o výhodách a nevýhodách států nebo o udržení dokonalé smluvní rovnováhy mezi právy a povinnostmi. Tyto vznešené ideály, vyjádřené v Úmluvě společnou vůlí států, jsou základem a měřítkem všech jejich ustanovení.³³

Hlavním kritériem pro činění výhrad a námitek k Úmluvě o genocidě je dle Mezinárodního soudního dvora předmět a účel úmluvy. Předmět a účel Mezinárodní soudní dvůr vnímá ze dvou perspektiv, jednak jako snahu o univerzální ratifikaci principů úmluvy a rovněž jako snahu o zachování integrity úmluvy, přičemž obě považuje za stejně důležité. Na spektru mezi integritou a univerzalitou úmluvy se tedy na rozdíl od tradičního přístupu postaveného pouze na zachování integrity smlouvy Mezinárodní soudní dvůr postavil doprostřed.³⁴ Extrémní pozici, ať už na straně univerzality (tedy umožnění jakýchkoli výhrad za účelem dosažení maximálního počtu smluvních stran bez ohledu na jejich obsah) či na straně integrity (tedy neumožnění výhrad či jejich neuznání bez ohledu na jejich obsah) považuje za jdoucí proti předmětu a účelu úmluvy. Mezinárodní soudní dvůr tak učinil politickou volbu, kterou opřel o právní argumenty. V novém kontextu považoval za stejně důležité umožnit většímu množství států účast na smlouvě, než je ponechat stranou smluvního režimu pouze z důvodu výhrad. Oproti minulému přístupu jde o rozhodnutí ve prospěch ratifikace a universalit.

Mezinárodní soudní dvůr se domníval, že úplné vyloučení možnosti států být smluvní stranou Úmluvy o genocidě kvůli jakékoli výhradě, byť například nepodstatné z hlediska úmluvy, by omezilo autoritu úmluvy a humanitární principy tvořící její základ. Nelze se domnívat, že by státy sjednávající Úmluvu o genocidě takovýto účinek zamýšlely. Rovněž se však nelze domnívat, že by státy zamýšlely obětování jejího předmětu a účelu za účelem dosažení maximálního počtu smluvních stran.³⁵ Mezinárodní soudní dvůr také uvedl, že tradiční jednomyslný způsob přijetí výhrad se nestal normou mezinárodního práva a to zejména proto, že praxe činění výhrad byla doposud minimální. Princip jednomyslnosti by bylo možno považovat za správnou praxi Společnosti národů a následně Organizace spojených národů, spíše než mezinárodní právo. Odlišná praxe existovala v rámci Panamerické unie, kdy státy měly

³³ Ibid, s. 23.

³⁴ Lecture of Ms. Françoise Hampson, Emeritus Professor Law School and Human Rights Centre University of Essex on Reservations to Human Rights Treaties, 13 January 2013, UN Web TV

³⁵ Ibid, s. 24.

právo vznést jakoukoli výhradu. Výhrada nebránila tomu, aby se stát, který ji učinil, stal smluvní stranou a to i v případě, kdy byly k výhradě vzneseny námitky. V případě učinění námitek smlouva pouze nevstoupila v platnost mezi státem činícím výhradu a namítajícím státem.³⁶ Pokud jde o námitky k výhradám, Mezinárodní soudní dvůr potvrdil právo každé smluvní strany vyjádřit námitku k výhradě, vykonávat toto právo jednotlivě, dle svého vlastního stanoviska. Žádný stát nemůže být vázán výhradou, se kterou nesouhlasí.

Posudek Mezinárodního soudního dvora se vyjadřuje ke dvěma základním rozporům týkajícím se režimu výhrad k mezinárodním smlouvám, jednak rozporu mezi suverenitou jednotlivých států a absolutními ideály a závazky a také rozporu mezi univerzálním přijetím smlouvy státy a integritou smlouvy. Úmluva proti genocidě, stejně jako všechny mezinárodní smlouvy o lidských právech, stanoví objektivní závazky, nikoli relativní závazky založené pouze na smluvní dohodě. Absence těchto relativních závazků a výhod znemožňuje, aby stát posuzoval výhradu pouze na základě svých vlastních zájmů. Proto je nutný objektivní test jakožto vodítko pro souhlas s výhradou a za tento Mezinárodní soudní dvůr určil kritéria souladu s předmětem a účelem smlouvy. Tento test umožňuje státu, který úmluvu ratifikuje či k ní přistupuje uplatnit své suverénní právo omezit své smluvní závazky prostřednictvím výhrady při zachování ochrany základních cílů a hodnot dané smlouvy.

2.2. Vídeňská úmluva o smluvním právu ve světle Praktické příručky

Výhrady k mezinárodním smlouvám jsou obecně upraveny mezinárodním smluvním právem, tedy primárně Vídeňskou úmluvou o smluvním právu³⁷ z roku 1969, která výhradám věnuje pět ustanovení. Vídeňská úmluva o smlouvách uzavíraných mezi státy a mezinárodními organizacemi³⁸ z roku 1986 obsahuje také pět ustanovení o výhradách (články 19 až 23), do značné míry kopírujících relevantní část Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Pro úplnost je potřeba zmínit rovněž Vídeňskou úmluvu o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám³⁹ z roku 1978, která také obsahuje jedno ustanovení o výhradách (článek 20).

³⁶ FITZMAURICE, G., Reservations to Multilateral Conventions, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 2, No. 1 (1953), s. 1-26, s. 13.

³⁷ Vienna Convention on the Law of Treaties, Op. cit.

³⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Doc. A/CONF.129/15. Přijata dne 21. března 1986. Úmluva doposud nevstoupila v platnost. Československá federativní republika k úmluvě přistoupila dne 19. října 1990.

³⁹ Vienna Convention on the Succession of States in respect of the Treaties, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1946, p.3. C.N.354.2008. Přijata dne 23. srpna 1978, vstup v platnost dne 6. listopadu 1996. Česká republika úmluvu ratifikovala dne 26. července 1999.

Vídeňská úmluva o smluvním právu byla v době svého sjednávání spíše než kodifikací v pravém slova smyslu progresivním vývojem mezinárodního práva, což se vztahuje i na ustanovení k výhradám. Vídeňská úmluva je klíčová mnohostranná mezinárodní smlouva, pokud jde o mezinárodní smluvní právo. Vztahuje se na veškeré mezinárodní smlouvy, včetně smluv o lidských právech. Úmluva má celkem 116 smluvních stran,⁴⁰ je tedy široce akceptovaná, byť se nedá hovořit o univerzálním přijetí. V současné době se mnohá její ustanovení považují za obyčejové normy mezinárodního práva. Autoritativnost jejího obsahu dokládá skutečnost, že se na její ustanovení odvolávají státy, které jejími smluvními stranami nejsou. Česká republika je smluvní stranou Vídeňské úmluvy o smluvním právu ode dne 22. března 1993 na základě sukcese.⁴¹

Vídeňská úmluva o smluvním právu věnuje výhradám k mezinárodním smlouvám celkem pět ustanovení a část ustanovení týkající se používaných výrazů. Článek 2 odstavec 1 (d) poskytuje definici výhrady pro účely mezinárodní smlouvy. Články 19 až 23 stanoví obecný právní režim výhrad. Je však potřeba zdůraznit, že ve smluvní oblasti, včetně otázky výhrad mají státy sjednávající smlouvu poměrně velkou smluvní volnost a mohou si tento systém přizpůsobit potřebám dané smlouvy, například zakázat učinění výhrad k dané smlouvě. Většina ustanovení Vídeňské úmluvy představuje *ius dispositivum*. Systém dle Vídeňské úmluvy se použije především tehdy, kdy smlouva specifická ustanovení k výhradám neobsahuje či na tento režim odkazuje.

Vídeňská úmluva však neupravuje veškeré otázky související s výhradami, jako například účinek nepřipustné výhrady, a v tomto smyslu obsahuje zásadní mezery. Toto bylo jedním z důvodů, proč se Komise pro mezinárodní právo v roce 1993 rozhodla začlenit otázku výhrad do svého programu a po osmnácti letech příprav a projednávání v roce 2011 přijala Praktickou příručku k výhradám ke smlouvám („Praktická příručka“)⁴², někdy také příznačně označenou jako „*Vienna plus regime*“.⁴³ Praktická příručka ponechává ustanovení Vídeňské úmluvy

⁴⁰ United Nations Treaty Collection, Chapter XXIII.

⁴¹ Československo přistoupilo k úmluvě dne 29. července 1987 s výhradou k článku 66. Tato výhrada byla vzata zpět prostřednictvím notifikace Generálnímu tajemníkovi dne 19. října 1990.

⁴² Guide to Practice on Reservations to Treaties, Report of the International Law Commission at its sixty-third session, in 2011, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/66/10, para. 75). Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Three (Addendum).

⁴³ BASAK, Çali, „*Qatar's Reservations to the ICCPR: Anything new under the Vienna Convention on the Law of Treaties Sun?*” European Journal of International Law, Vol. 10. No. 3, August 2019.

nedotčena, stejně jako ostatní ustanovení mezinárodního smluvního práva k výhradám. Tato ustanovení však rozvíjí prostřednictvím 179 směrnic (*guidelines*) a rozsáhlého komentáře k nim.⁴⁴ Smyslem Praktické příručky je pomoci vyplnit mezery Vídeňské úmluvy a navést mezinárodní právníky k řešení komplikovaných otázek souvisejících s výhradami v souladu se stávajícími pravidly a praxí nebo způsobem, který se jeví nejvhodnějším z hlediska progresivního vývoje mezinárodního práva.

Přestože Praktická příručka není *per se* právně závazná, jednotlivé směrnice obsahují ustanovení různé právní síly. Některé směrnice reprodukují obyčejové normy mezinárodního práva či ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu, jejichž včlenění do Praktické příručky může napomoci jejich krystalizaci do obyčejových norem. Jiné směrnice vyplňují mezery ve Vídeňské úmluvě ustanoveními, které se v mezidobí vyvinuly v obyčejové normy nebo jsou nezpochybnitelně vyvoditelné z Vídeňské úmluvy. Další směrnice představují normy *de lege ferenda*, přičemž v řadě případů odrážejí praxi v oblasti výhrad anebo jsou pouze doporučeními. Charakter směrnic je možno vyvodit ze způsobů jejich formulace, například doporučující směrnice jsou formulovány podmiňovacím způsobem.

Praktická příručka je rozdělena na pět částí. Část první obsahuje definice pojmů, zejména pokud jde o rozdíl mezi výhradou a výkladovým prohlášením. Část druhá stanoví formu a postup formulace výhrad a výkladových prohlášení. Část třetí se týká přípustnosti výhrad a výkladových prohlášení a stanoví kritéria pro takovéto posouzení. Část čtvrtá upravuje právní účinky výhrad a výkladových prohlášení, stejně jako účinky námitek a přijetí výhrad. Část pátá je věnována výhradám v souvislosti se sukcesí států do smluv a doplňuje ustanovení Vídeňské úmluvy o sukcesí států ve vztahu ke smlouvám.

Přestože otázka výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech byla jedním z klíčových a bouřlivě diskutovaných témat při přípravách Praktické příručky,⁴⁵ specifické směrnice určené pouze výhradám k mezinárodním smlouvám o lidských právech se v tomto dokumentu neobjevují, stejně jako se v žádné směrnici nevyskytuje termín „*lidská práva*“. Komise neshledala důvody pro odchýlení se od obecného právního režimu v případě mezinárodních

⁴⁴ Celkem jde o 370 stran textu, nicméně jak uvádí Alain Pellet, směrnice je nutné, pro jejich plné pochopení, číst společně s komentáři. Komentáře tvoří integrální součást směrnic a jsou jejich nezbytným doplňkem.

⁴⁵ Second report on reservations to treaties, by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur, A/CN.4/477 and Add.1, Yearbook of the International Law Commission, 1996, vol. II (1), s. 52 - 82

smluv od lidských právech. Toto principiální stanovisko lakonicky vyjádřil A. Pellet tím, „že smlouvy o lidských právech jsou primárně „smlouvy“ a jakožto na smlouvy se na ně aplikuje mezinárodní smluvní právo.“⁴⁶

Praktická příručka však obsahuje směrnice, které se vztahují na normativní mezinárodní smlouvy zahrnující zejména, nikoli však výlučně, smlouvy o lidských právech. Cílem této úpravy bylo zachovat určitou obecnost, aby mohla být tato ustanovení použita také na jiné normativní smlouvy, jako například smlouvy týkající se ochrany životního prostředí. Praktická příručka také zahrnuje směrnice, které se týkají kompetence mezinárodních smluvních orgánů při posuzování přípustnosti výhrad, což je oblast specifická a typická pro mezinárodní lidskoprávní smlouvy disponujícími monitorujícími smluvními orgány. I zde však Praktická příručka nechává prostor pro případný budoucí vývoj mezinárodního práva pro případ, že by takovéto orgány vznikly i v případě jiných normativních smluv.

Praktická příručka je klíčovým referenčním dokumentem v oblasti výhrad k mezinárodním smlouvám, včetně smluv o lidských právech a poskytuje vysvětlení otázek, ke kterým ustanovení mezinárodního smluvního práva mlčí, nedostatečně stanoví či dokonce obsahují protichůdná pravidla. Jednotlivé směrnice Praktické příručky budou podrobněji uvedeny níže ve vztahu k jednotlivým tématům.

2.2.1. Definice výhrady

Článek 2 odstavec 1 (d) Vídeňské úmluvy o smluvním právu definuje výhradu jako

*„jednostranné, jakkoliv formulované nebo označené prohlášení, učiněné státem při podpisu, ratifikaci, přijetí nebo schválení smlouvy nebo při přístupu k ní, jímž tento stát zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu“.*⁴⁷

Hlavním účelem definice výhrady ve Vídeňské úmluvě je odlišit výhrady od jiných jednostranných prohlášení, nejčastěji výkladových prohlášení, kterými se státy vyslovují k obsahové stránce smlouvy nebo vyjadřují svůj výklad určitého jejího ustanovení, aniž by

⁴⁶ Interview with A. Pellet, Op. cit.

⁴⁷ Obdobně definují výhrady i ostatní dvě úmluvy týkající se mezinárodního smluvního práva, s tím, že přidávají aspekty týkající se těchto smluv, tj. mezinárodních organizací a sukcesedo smluv.

chtěli vůči sobě změnit právní účinek jejich ustanovení nebo vyloučit jejich aplikovatelnost. Článek 2 odstavec 1 (d) obsahuje pouze explicitní definici výhrady, výkladové prohlášení je vymezeno implicitně,⁴⁸ tedy v podstatě zahrnuje všechna ostatní prohlášení, která nejsou výhradou. Někdy státy (zejména Spojené státy americké) uplatňují také jiné typy prohlášení, například tzv. porozumění (*understanding*), která podobně jako výkladové prohlášení vysvětluje výklad určitého ustanovení, aniž by toto ustanovení omezovalo či vylučovalo. Z hlediska právních účinků není rozdíl mezi výkladovým prohlášením a porozuměním.

Rozšířená definice výhrady a explicitní definice výkladového prohlášení je obsažena v ustanovení 1.1 Praktické příručky, dle níž znamená výhrada

„jednostranné, jakkoliv formulované nebo označené prohlášení, učiněné státem nebo mezinárodní organizací při podpisu, ratifikaci, formálním potvrzení, přijetí nebo schválení smlouvy nebo při přístupu k ní, nebo státem podávajícím notifikaci o sukcesi do smlouvy, jímž tento stát nebo organizace zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu nebo mezinárodní organizaci“.

Praktická příručka dále uvádí, že toto ustanovení je třeba vykládat jakožto „*zahrnující výhrady, směřující k vyloučení či změně právních účinků určitých ustanovení smlouvy, nebo smlouvy jako celku vzhledem k určitým specifickým aspektům, při jejich použití vůči státu nebo mezinárodní organizaci, kteří výhradu učinili*“. V tomto smyslu Praktická příručka doplňuje Vídeňskou úmluvu, která možnost výhrady ke smlouvě jako celku, tedy vyloučení její aplikace jako celku za určitých jasně definovaných okolností, nestanoví.

Výše uvedená definice je v praxi hojně používána státy, které činí výhradu či se vyjadřují k výhradě jiných států, rovněž na ní odkazují ve svých rozhodnutích mezinárodní orgány⁴⁹ a byla přijata akademickou sférou. Definice, kromě toho, že definuje pojem výhrady, obsahuje též některé procesní elementy, které určují, kdy může být výhrada učiněna. V souladu s principem *pacta sunt servanda* a k zachování právní jistoty je nutné, aby tyto časové momenty byly přesně vymezené. Dle Vídeňské úmluvy a Praktické příručky tak státy mohou učinit při podpisu, ratifikaci, formálním potvrzení, přijetí, schválení nebo přistoupení ke smlouvě a

⁴⁸ ŠTURMA, Pavel, ČEPELKA, Čestmír, BALAŠ, Vladimír, Právo mezinárodních smluv. Plzeň, 2011, s. 24.

⁴⁹ Srov. Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva v případě *Temelasch v. Switzerland*, Application No. 9116/80 ze dne 5. května 1982, Decisions and reports, vol. 31, Strasbourg, 1983, s. 146-149.

notifikaci ohledně sukcese do smlouvy, tedy v podstatě v okamžiku, kdy vyjadřují svůj souhlas být vázáni smlouvou. Státy mají smluvní volnost si tyto časové okamžiky určit v mezinárodní smlouvě, kterou uzavírají, libovolně. Podrobněji jsou lhůty týkající se učinění výhrady popsány níže.

Dle Praktické příručky jsou za výhrady považována rovněž jednostranná prohlášení za účelem omezení povinnosti státu nebo mezinárodní organizace vyplývající ze smlouvy (ustanovení 1.1.1). Příkladem takovéto výhrady v oblasti lidských práv může být výhrada bývalé Německé demokratické republiky k Úmluvě proti mučení vyjadřující záměr nést břímě nákladů Výboru proti mučení, pouze pokud jde o aktivity v rámci kompetencí Výboru, které jsou uznány Německou demokratickou republikou.⁵⁰ Výhradami jsou rovněž prohlášení usilující o zbavení se povinnosti státu nebo mezinárodní organizace vyplývající ze smlouvy (ustanovení 1.1.2) či výhrady omezující aplikaci některých ustanovení smlouvy či smlouvy jako celku vzhledem k určitým specifickým aspektům na určité území (ustanovení 1.1.3). Takovouto výhradu učinilo například Nizozemí k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, kdy vyloučilo aplikaci některých ustanovení v Nizozemských Antilách.⁵¹ Výhrady vylučující aplikaci některých ustanovení mezinárodních smluv na specifických územích jsou v praxi běžné.

Výhrady jsou rovněž činěny při rozšíření územní působnosti smlouvy, když vylučují či modifikují právní účinek některých ustanovení smlouvy na toto území (ustanovení 1.1.4). V oblasti mezinárodního práva lidských práv existuje řada příkladů, kdy bylo rozšíření územní působnosti smlouvy o lidských právech na další území spojeno s výhradou týkající se platnosti smlouvy na tomto území. Portugalsko spojilo rozšíření působnosti obou Paktů na Macau s výhradami, podobně jako Velká Británie spojila s výhradami rozšíření působnosti Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen na Hongkong.⁵²

⁵⁰ Yearbook of the International Law Commission, 2011, Volume II, Part Three, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its sixty-third session (Addendum), s. 42, odst. 8.

⁵¹ Ibid, s. 44, odst. 2. Též UNTC Chapter IV, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Výhrada k aplikaci čl. 8 odst. 1(d) v Nizozemských Antilách učiněna při ratifikaci.

⁵² Ibid, s., odst. 5, Též UNTC Chapter IV, International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Notification of Portugal of 27 April 1993. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Notification of the United Kingdom of 14 October 1996.

Praktická příručka se v rámci definice výhrad také vyjadřuje k výhradám učiněným společně několika státy či mezinárodními organizacemi. Společná formulace nemá vliv na jednostranný charakter takovéto výhrady (ustanovení 1.1.5). Přestože některé státy výhrady k mezinárodním smlouvám koordinují, dosavadní praxí je vznášení stejných výhrad každým takovýmto státem zvlášť, nikoli učinění jedné výhrady skupinou států. Jelikož však společně učiněné výhrady nelze do budoucna vyloučit, Praktická příručka tuto možnost výslovně uvádí s vysvětlením, že takováto výhrada nebude považována za kolektivní výhradu, ale zachová si svůj jednostranný charakter.

Poslední typ výhrady výslovně uvedený v Praktické příručce se týká výhrad výslovně povolených smlouvou. Takovéto jednostranné prohlášení učiněné státem nebo mezinárodní organizací při vyjádření souhlasu státu či mezinárodní organizace být touto smlouvou vázán, v souladu s ustanovením, které smluvními stranám umožňuje vyloučit či omezit právní účinky některých ustanovení smlouvy vůči straně, která takovéto prohlášení učinila, zakládá výhradu výslovně povolenou smlouvou (ustanovení 1.1.6). Tento typ ustanovení mezinárodních smluv je nazýván „*opt-out klauzulí*“. Smluvní strana je automaticky ustanovením vázána, pokud výslovně nevyjádří opačný úmysl. V případě mezinárodních smluv o lidských právech se jedná zpravidla o možnost vyloučení kompetence smluvního či jiného orgánu, například automatické jurisdikce Mezinárodního soudního dvora v případě sporu ohledně interpretace ustanovení smlouvy.

K tomuto typu výhrad je rovněž pozoruhodná pozice Mezinárodní organizace práce (MOP) ke smlouvám sjednaným v rámci této organizace. Přestože úmluvy MOP takovýto typ výhrad umožňují v rámci „*opt-out klauzulí*“, organizace takováto prohlášení nepovažuje za výhrady. Od počátku svého vzniku v roce 1919 MOP zastává stanovisko, že ke smlouvám sjednaným v rámci této organizace nejsou jakékoli výhrady povoleny a jejich učinění by bylo v rozporu s předmětem a účelem těchto smluv.⁵³ Dle MOP jsou smlouvy sjednávány v rámci této organizace přijímány a vstupují v platnost výrazně odlišným způsobem od procedury platné pro jiné mezinárodní smlouvy. Zvláštní znaky této procedury byly vždy považovány za neslučitelné s umožněním výhrad k těmto úmluvám.⁵⁴ Tímto je míněna skutečnost, že tyto úmluvy jsou

⁵³ GORMLEY, W.P., „*The Modification of Multilateral Conventions by Means of Negotiated Reservations and Other Alternatives: A Comparative Study of the ILO and Council of Europe*“, Fordham Law Review, 1970, s. 65.

⁵⁴ Memorandum předložené MOP Mezinárodnímu soudnímu dvoru v rámci řízení Mezinárodního soudního dvora k výhradám k Úmluvě o genocidě, *I.C.J. Pleadings*, 1951, s. 217, 227 – 228.

přijímány v rámci konference MOP, která má zvláštní charakter a zahrnuje také nestátní subjekty (představitelé tripartity). Členský stát MOP, který by měl výhrady ke smlouvě sjednané v rámci této organizace, si musí vybrat mezi ratifikací bez výhrad či tím, že smlouvu ratifikovat nebude. Pokud v minulosti některé státy výhrady ke smlouvám MOP učinily, tyto nebyly organizací přijaty⁵⁵ a dané státy buď výhrady vzaly zpět, nebo smlouvy neratifikovaly. Přestože tato pozice MOP představuje dlouhodobou tradici, dle Komise pro mezinárodní právo není z právního hlediska příliš přesvědčivá. Skutečnost, že jsou tyto smlouvy přijímané v rámci konference MOP zvláštní procedurou, nemění jejich právní charakter smluv mezinárodního práva a neodůvodňuje potřebu odlišného právního režimu. Tradiční pozice MOP odráží restriktivní pohled na koncept výhrad, který není součástí Vídeňské úmluvy and Praktické příručky.⁵⁶

2.2.2. Definice výkladového prohlášení

Výkladové prohlášení není ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu definováno. Dle ustanovení 1.2 Praktické příručky znamená

„jednostranné prohlášení, jakkoliv formulované nebo označené, učiněné státem nebo mezinárodní organizací, jímž se stát nebo mezinárodní organizace snaží upřesnit nebo vyjasnit obsah nebo rozsah smlouvy nebo některých jejích ustanovení“.

Pro posouzení, zda jde o výhradu nebo výkladové prohlášení, není rozhodující označení, ale obsah takového jednostranného prohlášení.⁵⁷ Posouzení musí interpretovat prohlášení v dobré víře v souladu s běžným významem pojmů, za účelem určení záměru autora, ve světle smlouvy, k níž se prohlášení vztahuje.⁵⁸ Charakter jednostranného prohlášení jakožto výhrady či jakožto výkladového prohlášení je určen právními účinky, kterých chce autor takového prohlášení docílit.⁵⁹

⁵⁵ Například Belize při ratifikaci Úmluvy č. 151 učinila dvě výhrady (1989). MOP odmítla tuto ratifikaci registrovat.

⁵⁶ Yearbook of the International Law Commission, 2011, Op. cit., s. 49, odst. 4.

⁵⁷ ŠTURMA, Právo mezinárodních smluv, Op. cit., s. 24.

⁵⁸ Guide to Practice, odst. 1.3.1.

⁵⁹ Guide to Practice, odst. 1.3.

V podobném duchu uvádí Výbor pro lidská práva v Obecné poznámce k otázkám výhrad, že není vždy snadné odlišit výhradu od výkladového či politického prohlášení.⁶⁰ Rozhodujícím je dle Výboru úmysl státu spíše než forma instrumentu. Pokud stát usiluje o vyloučení či změnu právních účinků smlouvy při aplikaci vůči danému státu, prohlášení je výhradou. Naopak pokud tzv. výhrada nabízí pouze výklad ustanovení státem, ale ve skutečnosti nevylučuje ani nemění toto ustanovení pro aplikaci daným státem, o výhradu se nejedná.⁶¹

Některé státy činí výhrady, výkladová prohlášení a porozumění v jednom podání, přičemž je jednotlivě neoznačují. V praxi často nebyly výhrady a výkladová prohlášení rozlišovány. Důvodem bylo neustálené používání terminologie, nejasná praxe států a mezinárodních organizací a nejasně vyjádřený účel prohlášení.⁶² Rovněž dochází k chybnému označení výhrady jako výkladového prohlášení a naopak. Státy někdy záměrně označují výhradu jako výkladové prohlášení s nadějí, že nevzbudí pozornost ostatních smluvních stran anebo naopak označí jako výhradu výkladové prohlášení, aby mu dodaly větší váhy, přestože se o výhradu ve smyslu Vídeňské úmluvy nejedná.⁶³ Stejně tak orgány, které výhrady ke smlouvám o lidských právech posuzují, mohou „překvalifikovat“ výkladové prohlášení na výhradu. Podobně to činí státy ve svých námitkách. Jednoznačná shoda však panuje na tom, že je klíčový obsah sdělení a nikoli forma jejich označení státem, který je učinil.

2.2.3. Možnost učinění výhrady

Články 19 až 23 Vídeňské úmluvy upravují obecný právní režim výhrad, zahrnující učinění výhrad, přijetí výhrad a námitky proti výhradám, právní účinky výhrad a námitek proti nim odvolání výhrad a námitek proti výhradám a řízení o výhradách. Z části se jedná o převedení posudku Mezinárodního soudního dvora do praktické roviny, alespoň pokud jde o presumpci ve prospěch ratifikace a test slučitelnosti výhrady s předmětem a účelem smlouvy. Výchozím parametrem Vídeňské úmluvy je umožnění výhrad, tedy právo států výhrady k mezinárodním smlouvám činit. Toto právo však není neomezené a Vídeňská úmluva nastavuje parametry, v rámci nichž je toto právo možno vykonávat.

⁶⁰ General Comment 24, Op. cit., odst. 3.

⁶¹ Ibid.

⁶² Guide to Practice, Op. cit., s. 51, odst. 3.

⁶³ Ibid, odst. 5. Komise se odvolává na dotazník, který státům k výhradám zaslala.

Článek 19 Vídeňské úmluvy stanoví možnost učinění výhrad státem při podpisu, ratifikaci, přijetí, schválení smlouvy či přístupu k ní s výjimkou tří situací. Stát nesmí učinit výhradu, pokud a) je taková výhrada smlouvou zakázána, b) smlouva stanoví, že mohou být učiněny pouze určité výhrady, mezi nimiž není takováto výhrada uvedena, a c) je taková výhrada neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy.

První situace je výslovně stanovená výjimka z možnosti učinit výhradu, kdy smlouva takovouto možnost výslovně zakazuje. Důvodem je primární zájem na integritě smlouvy. V praxi jsou takováto ustanovení spíše výjimečná a objevují se v některých smlouvách o lidských právech, jako například v Evropské úmluvě o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání (článek 21), Opčním protokolu k Úmluvě proti mučení (článek 30), ale také v jiných smlouvách, jako například v Římském statutu Mezinárodního trestního soudu (článek 120) či Úmluvě OSN o mořském právu (článek 309).

Smlouva může rovněž zakazovat učinění výhrad implicitně, pokud výslovně stanoví možnost vznesení výhrad pouze k některým, explicitně označeným ustanovením. Nicméně, zda se jedná o implicitní zákaz všech ostatních výhrad, závisí na výkladu smlouvy. Poměrně často se v mezinárodních, zejména lidskoprávních, smlouvách vyskytují klauzule, které výslovně dovolují výhrady k ustanovením týkajícím se řešení sporů u Mezinárodního soudního dvora⁶⁴ či vyloučení některých procesních ustanovení týkající se kompetence smluvních orgánů, například provádět vyšetřování domnělého závažného a systematického porušování smlouvy smluvní stranou.⁶⁵ Tato ustanovení však nezabránila činění výhrad k ostatním ustanovením smlouvy, k nimž výhrady výslovně povoleny nejsou.

Třetí situace, tedy nemožnost učinění výhrady, pokud by tato byla v rozporu s předmětem a účelem smlouvy vychází z výše uvedeného posudku Mezinárodního soudního dvora ve věci výhrad k Úmluvě o genocidě. Vídeňská úmluva zohledňuje nutnost zachování integrity smlouvy a vylučuje výhrady, které by smlouvu mohly zbavovat smyslu tím, že ohrožují její

⁶⁴ Srov. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestání (1984) výslovně upravuje možnost učinění výhrady pouze ke dvěma článkům, článku 20 týkajícího se vyšetřovací procedury závažného a systematického porušování této úmluvy a článku 30 týkajícího se řešení sporů. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen výslovně umožňuje výhradu k článku 29 odst. 1 týkající se kompetence Mezinárodního soudního dvora posuzovat spory ohledně výkladu této úmluvy.

⁶⁵ Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestání v čl. 28 obsahuje tzv. *opt-out* klauzuli umožňující vyloučení kompetence Výboru dle čl. 20 vyšetřovat závažná a systematická porušení této úmluvy.

předmět, tedy obsah, a účel, tedy cíl. Vídeňská úmluva neupřesňuje, jak a kým má být předmět a účel smlouvy určen a jaké jsou důsledky takového určení. Závisí takovéto posouzení pouze na subjektivním posouzení jiných smluvních stran či se na něj aplikují objektivní kritéria? Je výhrada učiněná v rozporu s předmětem a účelem smlouvy neplatná či neúčinná? Je stát nadále smluvní stranou bez výhody výhrady nebo není smluvní stranou smlouvy? Tyto otázky Vídeňská úmluva neupravuje. Je evidentní, že kritérium souladu s předmětem a účelem smlouvy je nejen zásadní, ale též nejsložitější.⁶⁶

2.2.3.1. Předmět a účel smlouvy

Dle Praktické příručky je výhrada neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy, pokud ovlivňuje zásadní prvek smlouvy, který je nezbytný pro její všeobecný smysl způsobem, který ohrožuje „*raison d'être*“ smlouvy.⁶⁷

Na předmět a účel smlouvy odkazuje šest ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu, z nichž pouze dvě - článek 19 (c) a 20 odstavce 2 – se týkají přímo výhrad. Tento koncept tedy není vlastní pouze výhradám. Pozoruhodný je článek 18 Vídeňské úmluvy, který se týká závazku signatáře smlouvy zdržet se jednání, které by mohlo předmět či účel smlouvy mařit, a to ještě předtím, než se stane smluvní stranou a nemá tedy relevantní právní závazky. Přestože se článek 18 netýká výhrad, jeho blízkost k článku 19 a odkaz na předmět a účel smlouvy je pozoruhodná a potvrzuje důležitost, kterou Vídeňská úmluva přikládá zachování integrity smlouvy. Rovněž je v souladu s odkazem na předmět a účel smlouvy při jejím výkladu v ustanoveních Vídeňské úmluvy.⁶⁸

Žádný z těchto článků nedefinuje koncept předmětu a účelu smlouvy ani neposkytuje jakékoli vodítka k jeho určení. Úmluva spíše předpokládá obecný přístup dovozený ze „základu“ smlouvy a jejího celkového poslání. Rozlišení mezi ustanoveními, která jsou či nejsou zásadní pro předmět a účel smlouvy je subjektivní. Podobně argumentovali soudci s odlišným stanoviskem k posudku Mezinárodního soudního dvora k Úmluvě o genocidě, s tím, že

⁶⁶ Praktická příručka, Op. cit., směrnice 3.1.5., s. 211.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid., odst. 3, s. 212, články 31 odst. 1 a 33 odst. 4 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

„tvrzení, že výhrada je v rozporu s předmětem a účelem smlouvy, lze snadněji učinit než odůvodnit“, a nemůže přinést konečné a konzistentní výsledky.⁶⁹

Termín předmět a účel smlouvy byl v nynějším smyslu poprvé použit, byť v obráceném pořadí, Stálým dvorem mezinárodní spravedlnosti v posudku Řecko-bulharských komunit v roce 1930, kdy dvůr odkazoval na „cíl a předmět“ smlouvy mezi Řeckem a Bulharskem uznávající reciproční emigraci.⁷⁰ V rozhodnutí případu Vojenské a polovojské aktivity v a proti Nikaragui, Mezinárodní soudní dvůr ukončil „terminologický chaos“, pokud jde o použití termínu předmět a účel smlouvy.⁷¹ Nicméně z relativně početné judikatury, v níž Mezinárodní soudní dvůr s termínem předmět a účel smlouvy operuje, není možno odvodit metodu určení předmětu a účelu smlouvy.

Dalším problematickým aspektem je proměnlivost předmětu a účelu smlouvy. Nejedná se o statický koncept, nýbrž o koncept, který se může v průběhu času měnit, zejména pokud jsou smlouvy, jako například smlouvy o lidských právech, charakterizovány jako „živé instrumenty“ vyvíjející se také aplikací a interpretací mezinárodních orgánů. Předmět se váže k obsahu smlouvy, účel se týká očekávaného výsledku. Předmět a účel smlouvy je možno určit pouze posouzením smlouvy jako celku, na jehož základě je možno určit klíčová ustanovení smlouvy, které jsou zásadní pro její efektivitu a nemohou být omezena či vyloučena.

Praktická příručka navrhuje metodu určení předmětu a účelu smlouvy. Ve směrnici 3.1.5.1. upřesňuje, že předmět smlouvy má být určen v dobré víře, s přihlédnutím k výrazům smlouvy v jejich souvislostech, přičemž je možno se odvolat na název smlouvy, přípravné práce smlouvy a okolnosti jejího uzavření a na následnou praxi, která založila dohodu stran. Je zřejmé, že tato metoda je pouze rámcová a každé jednotlivé posouzení předmětu a účelu smlouvy bude odrážet specifické časové období i jistou míru subjektivity, která je nevyhnutelná a běžná v obecném a zejména mezinárodním právu. Jak uvádí Praktická příručka, tento proces vyžaduje spíše „*esprit de finesse*“ než „*esprit de géométrie*“, stejně jako jakákoli interpretace.⁷² Mezinárodní soudní dvůr vyvodil předmět a účel smlouvy z mnoha rozdílných elementů, použitých jednotlivě či

⁶⁹ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Op. cit., s. 44.

⁷⁰ *The Greco-Bulgarian Communities*, 1930, P.C.I.J., Series B, No. 17, odst. 21.

⁷¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America) (Merits), Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, odst. 270–282. Soud se vyjadřoval k tvrzení Nikaragui, že USA svým jednáním zbavily bilaterální Smlouvu o přátelství, spolupráci a navigaci (1956) jejího předmětu a účelu a vyprázdnily její skutečný obsah.

⁷² Praktická příručka, Op. cit., s. 216, odst. 1.

společně, včetně názvu smlouvy,⁷³ její preambule,⁷⁴ článků umístěných na počátku smlouvy,⁷⁵ článků považovaných v dané smlouvě za klíčové,⁷⁶ přípravných prací smlouvy⁷⁷ a všeobecného smyslu smlouvy.⁷⁸

Jedním z příkladů výhrad neslučitelných s předmětem a účelem smlouvy jsou vágní či obecné výhrady, u nichž není možno soulad s předmětem a účelem smlouvy posoudit. Proto směrnice 3.1.5.2. Příručky pro praxi uvádí, že „výhrada musí být formulována způsobem, který umožní pochopení jejího smyslu, za účelem posouzení zejména její slučitelnosti s předmětem a účelem smlouvy“. Požadavek přesné definice výhrady vyplývá z její definice v článku 2 odstavci 1 (d) Vídeňské úmluvy, který odkazuje na vyloučení či změnu některých ustanovení, nikoli smlouvy jako celku.

Vágní či obecné výhrady jsou poměrně časté, i pokud jde o mezinárodní smlouvy o lidských právech, například v situacích, kdy výhrada odkazuje na vnitrostátní právo jako celek a nikoli na specifická ustanovení. Problémem v těchto případech není odkaz na vnitrostátní legislativu, ale vágnost a obecnost výhrady odkazující na vnitrostátní právo jako celek. Rozhodující není skutečnost, zda výhrada odkazuje na Ústavu (například výhrada USA k Úmluvě proti genocidě⁷⁹) či na právo šaría (například výhrada Mauritánie k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen⁸⁰), ale obecnost a neurčitost těchto výhrad.

2.2.3.2. Výhrady k ustanovením smlouvy obyčejové povahy

Další otázkou je možnost učinění výhrad ke smluvním ustanovením, které odrážejí normy mezinárodního obyčejového práva. Takovéto situace nastávají v praxi poměrně často, včetně v případě mezinárodních smluv o lidských právech. Dle Praktické příručky „skutečnost, že ustanovení smlouvy odráží obyčejové právo, není sama o sobě překážkou učinění výhrady

⁷³ *Case of Certain Norwegian Loans* (France v. Norway), Judgment of 6 July 1957, I.C.J. Reports 1957, s. 9 a 24.

⁷⁴ *Rights of Nationals of the United States of America in Morocco*, Judgment of 27 August 1952, I.C.J. Reports 1952, s. 196.

⁷⁵ *Oil Platforms*, Judgment of 12 December 1996, I.C.J. Reports 1996, s. 814, odst. 28.

⁷⁶ *Kasikili/Seducu Island*, Judgment of 13 December 1999, I.C.J. Reports 1999, s. 1072-1073, odst. 43.

⁷⁷ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004, str. 179, odst. 109.

⁷⁸ *Oil Platforms*, Op. cit., s. 813, odst. 27.

⁷⁹ „Nic v této Úmluvě nepovažuje či neschvaluje legislativní či jinou aktivitu Spojených států amerických zakázanou Ústavou Spojených států, tak jak je vykládána Spojenými státy.“

⁸⁰ „Mauritánie schvaluje Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen v každé a ve všech částech, které nejsou v rozporu s islámským právem šaría.“

*k tomuto ustanovení“.*⁸¹ Skutečnost, že se jedná o normu obyčejového práva, však má být vzata v úvahu při posuzování slučitelnosti výhrady se smlouvou. Takováto výhrada se týká smluvní normy, nikoli existence této normy coby obyčejového práva. Obyčejová norma zůstává nedotčena a stát je jí vázán stejně jako všechny ostatní státy. Proces vyloučení určité smluvní normy je odlišný od způsobu vyloučení aplikace mezinárodního obyčejového práva konkrétním státem. Smluvní strana může takovouto výhradou sledovat například vyloučení daného ustanovení z monitoringu příslušného smluvního orgánu. Výhrada může být rovněž vyjádřením trvalého odpůrce (*persistent objector*) obyčejové normy, kdy tento nesouhlas vyjadřuje i vůči smluvní podobě dané obyčejové normy.

Výbor pro lidská práva zaujal odlišné stanovisko. Dle jeho názoru ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, která jsou současně obyčejovými normami mezinárodního práva, nemohou být předmětem výhrad. Toto tvrzení opírá o názor, že „*zatímco smlouvy jsou pouhou výměnou závazků mezi státy a umožňují jim omezit inter se aplikaci pravidel obecného mezinárodního práva, situace je jiná v případě smluv o lidských právech, které jsou pro prospěch osob v rámci jejich jurisdikce.*“⁸² Z toho Výbor vyvozuje závěr, že „*v souladu s tímto, ustanovení Paktu, která vyjadřují mezinárodní obyčejové právo, nemohou být předmětem výhrad.*“⁸³ Toto dle Výboru platí *a fortiori*, pokud je obyčejová norma současně *jus cogens*.⁸⁴

2.2.3.3. Výhrady k imperativním ustanovením smlouvy - *jus cogens*

S touto otázkou souvisí také možnost učinění výhrad k imperativním normám mezinárodního práva, které jsou zpravidla obyčejové povahy. Praktická příručka neobsahuje specifické pravidlo pro výhrady k ustanovením imperativní povahy, v komentáři k výše uvedenému pravidlu ohledně norem obyčejových se však k normám *jus cogens* vyjadřuje. Dle Komise se na výhrady k normám *jus cogens* aplikují stejná pravidla jako na výhrady k normám obyčejové povahy.⁸⁵ Komise však rovněž doporučuje, aby se státy vznášení takovýchto výhrad zdržely. I když by teoreticky mohla být uplatněna výhrada k ustanovení *jus cogens* smluvní povahy, tato norma a její aplikovatelnost vůči danému státu zůstává nedotčena, pokud jde o její obyčejovou

⁸¹ Praktická příručka, Op. cit., směrnice 3.1.5.3, s. 220.

⁸² General comment 24, Op. cit., odst. 8.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Guide to Practice, Op. cit., s. 225, odst. 22.

formu. Výbor pro lidská práva v Obecné poznámce konstatoval, že „výhrady, které porušují imperativní normy nejsou slučitelné s předmětem a účelem Paktu“ a omezení imperativních norem, jako například zákaz mučení či otroctví, považoval za nepřijatelné.⁸⁶

2.2.3.4. Výhrady k ustanovením smlouvy nepřipouštějícím derogace

Výhrady není možno činit k ustanovením smlouvy, které nepřipouštějí jakékoli derogace, tedy od nichž se není možno odchýlit, ledaže by výhrada byla slučitelná se základními právy a povinnostmi z této smlouvy.⁸⁷ Při posuzování takovéto slučitelnosti je třeba vzít v úvahu důležitost, kterou smluvní strany přikládají ustanovením, od nichž se není možno odchýlit. Tzv. nederogovatelná práva, tedy práva, od nichž se není možno odchýlit za žádných okolností, jsou typická pro smlouvy o lidských právech,⁸⁸ ale jsou obsažena také ve smlouvách humanitárních⁸⁹ či týkajících se životního prostředí.⁹⁰ Pokud mají nederogovatelná ustanovení charakter *jus cogens*, jako například zákaz mučení či svévolného zbavení života, aplikují se na ně pravidla týkající se imperativních norem.

Nicméně ne všechna nederogovatelná práva mají charakter *jus cogens*. Toto připouští i Výbor pro lidská práva v Obecné poznámce s tím, „že neexistuje automatické korelace mezi výhradami k nederogovatelným ustanovením a výhradami které jsou v rozporu s předmětem a účelem smlouvy“, nicméně stát nese „závažné břímě ospravedlnění takovéto výhrady“.⁹¹ Začlenění práv mezi nederogovatelná nevyovídá automaticky o větší důležitosti těchto práv, i když ve většině případů se skutečně jedná o práva klíčová. Nicméně některá práva jsou Paktem stanovená jako nederogovatelná, protože jejich omezení je v době ohrožení irelevantní (například zákaz vězení pro dlužníky) či neproveditelné (například omezení svobody myšlení). Meziamerický soud pro lidská práva vyjádřil v posudku k omezením trestu smrti stanovisko, že „výhradu, která umožní státu vyloučit nederogovatelná práva, je nutno považovat za neslučitelnou s předmětem a účelem smlouvy a tedy nepřijatelnou. Situace by byla jiná, kdyby výhrada omezovala pouze některé aspekty nederogovatelného práva, aniž by zbavila práva jako

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Practical Guide, Op. cit., s. 225, pravidlo 3.1.5.4.

⁸⁸ Článek 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

⁸⁹ Společný článek 3 Ženevských úmluv (1949) týkající se válečných obětí.

⁹⁰ Článek 11 Basilejské úmluvy o kontrole pohybů nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (1989).

⁹¹ General comment 24, Op. cit., odst. 10.

*celku jeho účelu.*⁹² Soud tedy připustil možnost výhrady k nederogovatelnému právu, pokud by takováto výhrada zachovala smysl daného práva jako celku.

Přestože výhrady k některým nederogovatelným právům jsou nepřipustné, protože by byly v rozporu s předmětem a účelem smlouvy, toto neplatí ve všech případech. Nederogovatelná povaha práva stanoveného lidskoprávní smlouvou poukazuje na důležitost, kterou státy sjednávající smlouvu, takovému právu přikládají. Výhrada směřující k vyloučení provádění takového práva by byla nepochybně v rozporu s předmětem a účelem smlouvy. Toto však nevylučuje výhradu k některým aspektům týkajícím se provádění takového práva, pokud takováto výhrada není v rozporu se základními principy daného ustanovení smlouvy,⁹³ tedy s jejím předmětem a účelem. Takovéto výhrady je třeba posuzovat velmi obezřetně a bude se jednat spíše o výjimky z presumpce nepřipustnosti výhrad k nederogovatelným ustanovením.

2.2.3.5. Výhrady týkající se vnitrostátního práva

Poměrně častým jevem, včetně v případech mezinárodních smluv o lidských právech, jsou výhrady usilující o zachování integrity ustanovení vnitrostátního práva. Jak vyplývá z výše uvedeného, takovéto výhrady jsou nepřipustné, pokud jsou formulovány obecně, například s odkazem na ústavu či celou oblast práva, jako například trestní či rodinné právo. Státy však rovněž činí výhrady s odkazem na vnitrostátní právo, které jsou dostatečně určené, jasně vyjádřené a podrobné. Otázku přijatelnosti takovýchto výhrad není možno, bez dalších upřesnění, zodpovědět jednoznačně kladně či záporně.

Důvodem formulace výhrad je často skutečnost, že některá ustanovení smlouvy nejsou slučitelná s ustanoveními vnitrostátního práva, přesněji řečeno, že ustanovení vnitrostátního práva odporují ustanovení smlouvy, a stát není schopen, alespoň v počáteční fázi, tato ustanovení změnit tak, aby byla se smlouvou v souladu. Tato praxe není mezinárodním právem *a priori* zakázána. Například článek 57 Evropské úmluvy o lidských právech umožňuje státům učinit výhradu, pokud ustanovení jejich vnitrostátního práva není v souladu s úmluvou, rovněž však zakazuje, aby takováto výhrada měla obecnou povahu. Stát činící výhradu se však nemůže

⁹² Meziamerický soud pro lidská práva, Omezení trestu smrti (články 4(2) a 4(4) Americké úmluvy o lidských právech, Posudek OC-3/83, 8. září 1983.

⁹³ Practical Guide, Op. cit., s. 227, odst. 8.

odvolávat na vnitrostátní právo jako celek jakožto důvod nepřijetí jakéhokoli nového závazku vyplývajícího se smlouvy, zejména pokud je cílem smlouvy změnit vnitrostátní praxi států.

Výhrady směřující k zachování specifických ustanovení vnitrostátního práva jsou přípustné, pouze pokud neovlivňují základní elementy smlouvy či její celkový účel.⁹⁴ Výhrada tedy nemůže být považována za neplatnou pouze z důvodu, že odkazuje na ustanovení vnitrostátního práva. Takováto výhrada může být považována za neplatnou, pokud je v rozporu s předmětem a účelem smlouvy.

2.2.3.6. Výhrady týkající se smlouvy obsahující vzájemně závislá práva a závazky

Výhrady ke smlouvám obsahujícím vzájemně závislá práva a závazky představují specifický problém, jelikož je složité určit, kdy je tato vzájemná závislost, která je „*raison d'être*“ smlouvy, ohrožena výhradou týkající se některého jejího elementu. Takovýto typ smluv představují zejména smlouvy o lidských právech a výhrady k jejím vzájemně závislým ustanovením byly často předmětem diskusí. Pro tuto specifickou smluv o lidských právech původně Komise pro mezinárodní právo zvažovala přijetí směrnice, která by se týkala specificky výhrad ke smlouvám o lidských právech. Od tohoto záměru Komise postupně upustila, neboť takovýto typ smluv nepředstavují výlučně smlouvy o lidských právech, nýbrž i jiné smlouvy, jako například smlouvy týkající se životního prostředí či odzbrojení, které mohou také obsahovat vzájemně provázaná práva a závazky. Proto Komise přijala směrnici obecnější, týkající se smluv s vzájemně provázanými právy a závazky, tzv. integrálních a vzájemně provázaných smluv.⁹⁵

V podobném duchu uvedl Výbor pro lidská práva, že „*v instrumentu, který obsahuje mnoho občanských a politických práv, každý z jeho článků a jejich vzájemná souhra, zajišťuje naplnění účelu Paktu*“.⁹⁶ Toto však dle Výboru nevede k závěru, že by výhrady k Paktu byly zcela vyloučeny.⁹⁷

⁹⁴ Guide to Practice, supra, s. 227, směrnice 3.1.5.5

⁹⁵ A/CN.4/535 and Add.1 Eighth report on reservations to treaties, by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur (2003), ILC Report, A/58/10 (2003), chap. VIII, paras. 32–366; A/CN.4/544 Ninth report of the Special Rapporteur on reservations to treaties, Mr. Alain Pellet, ILC Report, A/59/10 (2004), chap. IX, paras. 248–295; A/CN.4/544 A/CN.4/558 Tenth report of the Special Rapporteur on reservations to treaties, Mr. Alain Pellet, ILC Report, A/60/10 (2005), chap. X, paras. 333–438; A/CN.4/574 Eleventh report of the Special Rapporteur on reservations to treaties, Mr. Alain Pellet ILC Report, A/62/10 (2007), chap. IV, paras. 50–67.

⁹⁶ General comment, Op. cit., odst. 7.

⁹⁷ Ibid.

Směrnice 3.1.5.6 Příručky pro praxi uvádí, že

“k posouzení slučitelnosti výhrady s předmětem a účelem smlouvy obsahující řadu vzájemně závislých práv a povinností, je potřeba vzít v úvahu tuto vzájemnou závislost stejně jako důležitost ustanovení, k nimž je výhrada učiněna, pro všeobecný smysl smlouvy, a rozsah vlivu výhrady na smlouvu.”

Tímto ustanovením se Praktická příručka snaží nalézt rovnováhu prostřednictvím kombinace tří elementů: 1) vzájemné závislosti práv a povinností, 2) důležitosti ustanovení, k němuž je učiněná výhrada pro celkový smysl smlouvy a 3) rozsahu vlivu této výhrady na smlouvu. Důraz je kladen na vzájemnou závislost práv a povinností proto, aby bylo dosaženo předmětu a účelu smlouvy a aby její ustanovení nebyla rozdělena do jednotlivých závazků, jejichž oddělené plnění předmět a účel smlouvy nenaplní. Rovněž je třeba vzít v úvahu skutečnost, že některá ustanovení smlouvy, jako například nederogovatelná práva, mohou mít zvláštní důležitost. Důležitost těchto ustanovení se posuzuje ve světle všeobecného smyslu smlouvy. Rozsah vlivu výhrady na smlouvu bere v úvahu skutečnost, že výhrady mohou být učiněny i ke klíčovým ustanovením smlouvy, pokud nevylučují ochranu daných práv a nemění nadměrně právní režim těchto práv.

2.2.3.7. Výhrady k ustanovení smlouvy ohledně urovnávání sporů či monitoringu plnění smlouvy

Dalším specifickým typem výhrady, která přichází v úvahu zejména pro smlouvy o lidských právech, je výhrada k ustanovením týkajícím se urovnávání sporů, jako například kompetence Mezinárodního soudního dvora rozhodovat spory o výklad smlouvy, či týkajícího se monitoringu plnění smlouvy, tedy například kompetence smluvního orgánu.

Takováto výhrada není dle Komise automaticky neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy, ledažeby vylučovala či upravovala právní účinky ustanovení, které je zásadní pro „raison d’être“ smlouvy.⁹⁸ Rovněž by takováto výhrada byla nepřipustná, pokud by vylučovala stát činící

⁹⁸ Guide to Practice, Op. cit., pravidlo 3.1.5.7, s. 231.

výhradu z urovnávání sporů či monitoringu plnění ustanovení, které předtím přijal, pokud účelem smlouvy je ustavení takového mechanismu.⁹⁹

Mezinárodní soudní dvůr několikrát posuzoval přípustnost takového typu výhrady. V rozhodnutí k případu *Legalita použití síly*¹⁰⁰ Mezinárodní soudní dvůr uznal platnost výhrad Spojených států amerických a Španělska k výhradě k článku IX Úmluvy o genocidě, týkající se jurisdikce soudu ve sporech týkající se této úmluvy. Podobně v rozsudku k případu *Ozbrojené aktivity na území Konga*¹⁰¹ považoval Mezinárodní soudní dvůr výhradu Rwandy k článku IX Úmluvy o genocidě za přípustnou, jelikož „se výhrada netýká substantivních ustanovení, ale pouze jurisdikce soudu“¹⁰² a tím pádem „se nezdá být v rozporu s předmětem a účelem smlouvy“.¹⁰³ Několik soudců Mezinárodního soudního dvora v odlišném stanovisku vyjádřilo názor, že v některých situacích může být výhrada týkající se řešení sporů v rozporu s předmětem a účelem smlouvy,¹⁰⁴ a proto je takovou výhradu potřeba posuzovat v závislosti na konkrétní situaci.

Naproti tomu Evropský soud pro lidská práva v případě *Loizidou proti Turecku* dospěl k závěru, že státy nemohou kvalifikovat přijetí opčních ustanovení a tímto účinně vyloučit zákony a praxi v rámci své jurisdikce z dohledu orgánů zřízených Evropskou úmluvou a že jakákoli omezení *ratione loci* či *ratione materiae* jsou neslučitelná s povahou této úmluvy.¹⁰⁵ Podobným způsobem Výbor pro lidská práva posoudil za nepřípustnou výhradu Trinidadu a Tobaga vylučující příslušnost Výboru posuzovat stížnosti podaných osobami čekajícími na výkon trestu smrti.¹⁰⁶ Na základě této judikatury Komise pro mezinárodní právo ve výše uvedené směrnici 3.1.5.7 vymezila situace, kdy výhrada tohoto typu není povolena, tedy pokud 1) směřuje k vyloučení či změně právních účinků ustanovení nezbytného pro její „*raison d'être*“ nebo 2) má za účinek vyjmutí státu činícího výhradu z mechanismu urovnávání sporů či monitoringu plnění smlouvy, který dříve přijal, pokud má smlouva za cíl takovýto mechanismus vytvořit.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ *Legality of Use of Force* (Yugoslavia v. Spain) Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999, str. 761 a 772 a (Yugoslavia v. United States), s. 916.

¹⁰¹ *Armed Activities on the Territory of the Congo* (New Application: 2002) (Democratic Republic of Congo v. Rwanda), Provisional Measures, Order of 10 July 2002, I.C.J. Report 2002.

¹⁰² Ibid., s. 219 a 246, odst. 72.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Společné odlišné stanovisko soudců Higgins, Kooijmans, Elarabz, Owada a Simma k rozsudku ze dne 3. února 2006 k případu *Ozbrojených aktivit na území Konga*, Op. cit., odst. 21.

¹⁰⁵ *Loizidou proti Turecku*, 40/1993/435/514, odst. 78.

¹⁰⁶ *Communication Rawle Kennedy v. Trinidad a Tobago*, Op. cit., odstavec 6.7.

2.2.4. Okamžik učinění výhrady

Výhrady mohou být učiněny pouze v určitém časovém okamžiku, tedy při podpisu smlouvy a později potvrzené v rámci ratifikace, nebo při ratifikaci či přistoupení ke smlouvě, tedy obecně v okamžiku, kdy stát vyjadřuje svůj souhlas být smlouvou vázán. Výhrady není možno učinit později, takovéto výhrady by byly neplatné. Toto pravidlo je nejen stanovené Vídeňskou úmluvou v článku 19 a přímo vyplývá z definice výhrady v článku 1, potvrzené judikaturou Mezinárodního soudního dvora,¹⁰⁷ ale je též hojně dodržované v praxi a může být považováno za obyčejovou normu mezinárodního práva. Důvodem je zachování principu *pacta sunt servanda*, tedy plnění závazků v dobré víře, a právní jistoty.

Toto pravidlo však neplatí zcela absolutně. Výjimkou jsou dvě možné situace. Jednak, pokud smlouva takovéto pozdní učinění výhrady umožňuje, a za druhé, pokud se žádná ze smluvních stran nevysloví proti pozdnímu učinění výhrady jinou smluvní stranou, tedy pokud všechny smluvní strany s takto pozdě učiněnou výhradou jednomyslně souhlasí. Takovéto situace jsou výjimečné a tuto výjimku je třeba vykládat úzce, též s ohledem na výše uvedené principy *pacta sunt servanda* a právní jistoty, jelikož pozdě učiněnou výhradou mohou být zpochybněny závazky ze smlouvy vyplývající. Proto je otázka tzv. „pozdních výhrad“ či „pozdě učiněných výhrad“ velmi citlivá. V praxi se často jedná o prohlášení, které je ve skutečnosti výhradou, a které není učiněné v termínu určeném pro učinění výhrady.

Některé mezinárodní smlouvy¹⁰⁸ i praxe mezinárodního smluvního práva znají situace tzv. pozdních výhrad. Jelikož se jedná o odchylku od nyní již mezinárodního obyčejového práva, je žádoucí, aby možnost učinění takovýchto výhrad byla výslovně povolena danou smlouvou. V rámci činnosti orgánů Evropské úmluvy pro lidská práva, také existují případy uznání rozšíření výhrady, které bylo učiněné poté, co byla uskutečněna výhrada. Jedná se o situaci, kdy výhrada odkazovala na konkrétní vnitrostátní předpis, který však byl později změněn. Tehdejší Evropská komise pro lidská práva uznala, že se výhrada vztahuje i na změněný předpis

¹⁰⁷ *Border and Transborder Armed Actions* (Nicaragua v. Honduras), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1988, str. 69 a 85.

¹⁰⁸ Srov. The Convention on the Unification of the Law relating to the Bills of Exchange and Promissory Notes (1912), čl. 1 odst. 2 a čl. 22, the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air (1929), článek XXVI, the International Convention on Arrest of Ships (1999), čl. 10, odst. 1.

a to však pouze za podmínky, že změna nepřináší *a posteriori* nová omezení ustanovení Evropské úmluvy, tedy že výhrada není rozšířena z hlediska rozsahu.¹⁰⁹

Pokud jde o praxi v rámci OSN, Generální tajemník byl zpočátku k možnosti učinění pozdních výhrad velmi zdrženlivý. V souvislosti s Úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace potvrdil, že v „souladu se zavedenou praxí, již se Generální tajemník jakožto deponitář musí řídit, je možno výhrady učinit při podpisu, ratifikaci nebo přístupu“ a smluvní strany úmluvy, které své výhrady neučinily při ratifikaci či přístupu, je nemohou učinit později.¹¹⁰ Později byla tato pozice zmírněna a na základě „obecného principu, že smluvní strany mezinárodní smlouvy mohou na základě jednomyslného rozhodnutí změnit ustanovení této smlouvy nebo přijmout opatření, která považují za přiměřená vzhledem k výkladu a provádění smlouvy“, Generální tajemník připustil možnost pozdního učinění výhrad, která však pro svou platnost vyžaduje uznání všemi smluvními stranami.¹¹¹ V reakci na žádost Francie, Generální tajemník uvedl, že pozdně učiněná výhrada k Úmluvě o sjednoceném právu kontrol (1931) bude rozeslána všem smluvním stranám a pokud tyto nevyjádří do 90 dnů námitku, výhrada bude platná ode dne, kdy byla učiněna. Tato praxe byla později formalizována v právním stanovisku sekretariátu uvádějícím, že „smluvní strany smlouvy mohou kdykoli jednomyslně rozhodnout přijmout výhradu a to i v případě absence nebo v rozporu s ustanovením smlouvy a bez ohledu na to, zda smlouva obsahuje ustanovení umožňující výhrady“.¹¹² Několik států učinilo pozdní výhrady k Úmluvě o prevenci znečištění z lodí,¹¹³ přičemž tyto výhrady nenarazily na odpor ostatních smluvních stran. Podobně byly bez jakékoli opozice vzneseny pozdní výhrady k některým smlouvám Rady Evropy.¹¹⁴ Ve většině případů se však jedná o výjimečné, hraniční situace, s minimálním zpožděním po ratifikaci anebo mezi ratifikací a vstupem smlouvy v platnost pro daný stát či situace, kdy výhrada byla publikována v oficiálních dokumentech, ale zapomenuta při ukládání ratifikačních listin. Obecně je tedy na praxi pozdních výhrad potřeba nahlížet obezřetně a považovat ji za výjimečnou.

Možnost výše uvedených výjimek je třeba odůvodnit principem smluvní volnosti smluvních stran. Smluvní strany mají v konečném důsledku osud smlouvy ve svých rukou a mohou

¹⁰⁹ *X against Austria*, 1731/62, s. 202.

¹¹⁰ Memorandum řediteli Divize lidských práv, 5. dubna 1976, *United Nations, Juridical Yearbook* 1976, s. 221.

¹¹¹ Dopis Stálé misi členského státu OSN, 14. září 1978, *United Nations, Juridical Yearbook* 1978, s. 199-200.

¹¹² Dopis představitelům členských států, *United Nations, Juridical Yearbook* 1984, s. 183.

¹¹³ Francie, Libérie, USA. V těchto případech se jednalo o rozšíření obsahu či rektifikaci dříve učiněných výhrad.

¹¹⁴ Například k výhradě Řecka k Úmluvě o potlačení terorismu (1977).

rozhodovat o jejím obsahu a shodnout se na řešení specifických problémů souvisejících se smlouvou. Možnost pozdějšího přijetí pozdě učiněné výhrady má též pragmatické důsledky. Ve většině případů totiž stát, smluvní strana, může smlouvu vypovědět a znovu k ní přistoupit s nově učiněnou výhradou. Umožnění pozdního přijetí výhrady může tento proces zkrátit. Při tomto schválení pozdě učiněné výhrady je klíčová jednomyslnost smluvních stran, ať již vyjádřena výslovně či mlčky. Pokud je pozdě učiněná výhrada přijata za platnou, smluvní strany mají možnost vyjádření námitek k jejímu obsahu, tak jako v případě jiných výhrad (viz. níže).

Rovněž je vyloučena možnost omezení či vyloučení právních účinků ustanovení smlouvy prostřednictvím rozšířené interpretace předchozí výhrady nebo jednomyslného prohlášení dle ustanovení smlouvy toto umožňující. Praxe zná případy, kdy se státy pokusily obejít pravidla pro učinění výhrady prostřednictvím rozšířené interpretace předchozí výhrady či jednomyslného prohlášení. Toto však bylo jednoznačně odmítnuto jurisdencí příslušných orgánů. Například Meziamerický soud pro lidská práva v posudku k Omezení trestu smrti uvedl, že pokud stát výhradu jednou učinil, výhrada přestává být v rukou jejího autora a není možno ji interpretovat mimo kontext dané smlouvy.¹¹⁵ „*Opačný přístup by vedl k závěru, že stát je jediným arbitrem svých mezinárodních závazků ve všech otázkách týkajících se výhrady, včetně všech otázek, o nichž stát může následně prohlásit, že jsou ve výhradě zahrnuty.*“¹¹⁶ Takovýto přístup by byl dle soudu v rozporu s úmluvou. Podobnou pozici v obdobných situacích zaujaly vnitrostátní¹¹⁷ a regionální soudy.¹¹⁸

2.2.5. Přijetí výhrady a vznesení námítky

Články 20 až 23 Vídeňské úmluvy upravují další kroky, které mohou nastat poté, co stát učinil výhradu. Vídeňská úmluva řeší otázku konfliktních nároků týkající se suverenity státu - na jedné straně suverénní právo státu učinit výhradu a na druhé straně suverénní právo států, aby ustanovení smlouvy nebyly omezeny bez jejich souhlasu. Ve snaze vyhnout se tomuto konfliktu, Vídeňská úmluva odděluje právo státu učinit výhradu od práva státu smlouvu

¹¹⁵ Inter-American Court of Human Rights, *Restrictions to the Death Penalty* (arts. 4(2) and 4(4) of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-3/83 of 8 September 1983, Judgments and Opinions, s. 310

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ *F. v. R. et Conseil d'État du canton de Thurgovie* case, *Journal des Tribunaux*, 1995.

¹¹⁸ *Chrysostomos et. al. v. Turkey*, 15299/89, 14300/89 and 15318/89, European Commission of Human Rights, Decisions and Reports, Vol. 68, Strasbourg, 199.

s výhradou ratifikovat. Pokud stát učiní výhradu, která splňuje výše uvedené podmínky stanovené v článku 19 Vídeňské úmluvy, jeho suverénní právo učinit výhradu není dotčeno reakcí jiných smluvních stran. Tyto mohou vykonat své suverénní právo učinit námitku, přičemž by měly brát v úvahu podmínky stanovené článkem 19 Vídeňské úmluvy. Vídeňská úmluva však neřeší potenciální konflikt názorů ohledně souladu výhrady s předmětem a účelem smlouvy, zejména, kdo jej může autoritativně rozhodnout. V praxi proto může být těžce oddělitelné stádium formulace výhrady (vztah mezi státem a smlouvou) a stádium přijetí (vztah s ostatními smluvními stranami).

Z Vídeňské úmluvy také nevyplývá, zda se články 20 až 23 vztahují na všechny učiněné výhrady či pouze na platné výhrady. Toto rozlišení je nicméně důležité. Pokud by výhrada, která je v rozporu s předmětem a účelem smlouvy byla neplatná či neúčinná, a tím pádem nebyla vůbec za výhradu považována, není nutno takovouto výhradu přijímat ani k ní podávat námitky.

Článek 20 Vídeňské úmluvy upravuje otázku přijetí výhrad a námitek k nim, a stanoví rozsah, v jakém se případně smlouva uplatňuje mezi smluvními stranami. Dle článku 20 odstavce 1 Vídeňské úmluvy *„výhrada, kterou smlouva výslovně připouští, nevyžaduje pozdějšího přijetí ostatními smluvními státy, ledaže to stanoví smlouva“*. Pokud je tedy výhrada explicitně smlouvou povolena, její jednomyslné přijetí jinými smluvními státy je již stanoveno samotným textem smlouvy a další jejich souhlas není nutný.

Odstavce 2 a 3 článku 20 Vídeňské úmluvy se týkají tzv. *plurilaterálních* smluv, tedy smluv sjednávaných malým počtem států. Toto je jediná výjimka, kdy Vídeňská úmluva vyděluje určitý typ multilaterálních smluv a stanoví pro ně specifický právní režim, tedy pravidlo jednomyslnosti. Mezi takové smlouvy patří například Smlouva o Antarktidě či smlouvy o regionální integraci. Pokud je smlouva sjednávána omezeným počtem států, uplatní se princip jednomyslnosti, neboť omezený počet smluvních stran je hlavním důvodem zájmu, aby byla smlouva mezi všemi smluvními stranami uplatňována ve stejném rozsahu. Další podmínkou je, že z předmětu a účelu smlouvy vyplývá, že její provádění všemi smluvními stranami je podstatnou podmínkou souhlasu každé z nich. Článek 20 odstavec 2 tedy stanoví, že pokud *„z omezeného počtu států, které se zúčastnily jednání, a z předmětu a účelu smlouvy vyplývá, že její provádění jako celku všemi smluvními stranami je podstatnou podmínkou souhlasu každé z nich s tím, že bude vázána smlouvou, musí být výhrada přijata všemi smluvními stranami.“*

Stejný princip se *mutatis mutandis* uplatní, pokud jde o smlouvu mezinárodní organizace, neboť i v tomto případě převládá zájem na integritě a operativnosti organizace. Členové organizace mají tedy právo posoudit, nakolik by byl její chod výhradou ohrožen. Jak uvádí článek 20 odstavec 3, „*jeli-smlouva zakládající listinou mezinárodní organizace a není-li v ní stanoveno jinak, musí být výhrada přijata příslušným orgánem této organizace.*“

Pro mezinárodní právo tvorné smlouvy je určen článek 20 odstavec 4 Vídeňské úmluvy, který opouští princip jednomyslnosti a zjednodušuje režim výhrad tak, aby byla umožněna účast na smlouvě co nejšířšímu počtu smluvních stran. Pro tyto případy platí, že „*přijetím výhrady druhým smluvním státem se stane stát, který výhradu učinil, smluvní stranou ve vztahu k tomuto druhému státu, jestliže je smlouva v platnosti nebo vstoupí v platnost pro tyto státy*“ (článek 20 odstavec 4 a)). Přijetí výhrady má za následek, že mezi smluvním státem činícím výhradu a státem, který takovouto výhradu přijal, daná smlouva vstoupí v platnost, nicméně bude obsahově zkrácena o ustanovení, jichž se takto přijatá výhrada týká. Stát, který výhradu učinil, je vyvázan ze závazků, jichž se výhrada týká, nemůže se ale ani dovolávat toho, aby vůči němu byl v původním rozsahu plněn závazek státem, který s výhradou souhlasil. Přijetí výhrady, ať již výslovné či mlčky, nelze vzít zpět či změnit. Opačný postup by znamenal ohrožení právní jistoty.

Pokud jiný smluvní stát učinil námitku, pak tato námitka „*nebrání tomu, aby smlouva vstoupila v platnost mezi státem, který vznesl námitku, a státem, který učinil výhradu, ledaže stát, který vznesl námitku, jasně vyjádřil opačný úmysl*“ (článek 20 odstavec 4 b)). Stejně jako ve výše uvedeném případě, smlouva platí ve zkráceném rozsahu mezi státem, který učinil výhradu a státem, který vznesl tzv. prostou námitku, tedy nevyloučil vstup smlouvy v platnost. Prakticky tak není rozdíl mezi přijetím výhrady a vznesením prosté námítky. V obou případech tak smlouva vstoupí v platnost mezi oběma státy bez ustanovení či části ustanovení, ke kterým byla vznesena výhrada.

Takovýto postup do určité míry zvýhodňuje stát, který výhradu učinil, neboť namítající stát nemá dle Vídeňské úmluvy třetí možnost, tedy aby smlouva vstoupila v platnost mezi oběma státy bez výhody výhrady, tedy v plném rozsahu. Přesto řada států tuto možnost ve svých námítkách k výhradám ke smlouvám o lidských právech toto uvádí, pokud považují výhradu neslučitelnou s předmětem a účelem smlouvy. Tyto ve svých námítkách uvádějí, že námitka

nebrání vstupu v platnost mezi oběma státy „v plném rozsahu“ či „bez výhody výhrady“. Toto je podrobněji popsáno níže. Jedná se o tzv. super-maximální účinek námítky.

Pokud chce namítající stát výhradu skutečně vyloučit, třeba z výše uvedeného důvodu neslučitelnosti s předmětem a účelem smlouvy, zbývá mu dle Vídeňské úmluvy pouze možnost vznesení tzv. kvalifikované námítky. V takovémto případě musí stát výslovně vyjádřit opačnou než presumovanou vůli a smlouva pak mezi oběma státy nebude platit v plném rozsahu.

Dle článku 20 odstavce 4 c) „*úkon vyjadřující souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, a obsahující výhradu nabývá účinnosti, jakmile alespoň jeden z ostatních smluvních států tuto výhradu přijal.*“ Účinnost projeveného souhlasu být vázán smlouvou je v případě státu, který učinil výhradu, posunuta do okamžiku, kdy alespoň jeden z dalších smluvních států výhradu přijme.

Ustanovení článku 20 odstavce 5 se vztahuje na situace, kdy uplatnění výhrad není výslovně povoleno. Dle tohoto ustanovení, „*pokud smlouva nestanoví jinak, považuje se výhrada za přijatou státem, jestliže stát nevznesl námitku proti výhradě do dvanácti měsíců ode dne, kdy obdržel oznámení o výhradě, nebo ode dne, kdy vyjádřil souhlas s tím, že bude vázán smlouvou a to podle toho, který z těchto dnů je pozdější*“ (článek 20 odstavec 5). Ustanovení stanoví jednotnou lhůtu dvanácti měsíců pro tacitní přijetí výhrady. Námitku není možno vznést později a absence námítky znamená přijetí výhrady. Stejně jako v případě jiných ustanovení se jedná o pravidlo dispozitivní povahy a státy si mohou smluvně sjednat lhůtu odlišnou. Výhradu je možno rovněž přijmout výslovně jednostranným prohlášením.

V souladu s článkem 21 odst. 1 Vídeňské úmluvy, působí výhrada recipročně mezi státem, který jí učinil, a státem, který ji přijal, tak, že se pro obě strany v rozsahu dané výhrady mění obsah tohoto ustanovení. Dle odstavce 2 téhož článku, původní ustanovení platí v plném rozsahu mezi smluvními stranami, které výhrady nevznesly. Pokud se stát, který vznesl námitku k výhradě, nevyslovil proti vstupu smlouvy v platnost mezi ním a státem, který učinil výhradu, pak se mezi oběma státy nepoužijí ustanovení, kterých se výhrada týká, v rozsahu stanoveném výhradou.

2.2.6. Odvolání výhrady a námitky

Zpětvzetí výhrad a námitky k výhradám upravuje článek 22 Vídeňské úmluvy. Stát, který výhradu učinil, ji může kdykoli odvolat a nepotřebuje souhlas státu, který výhradu přijal (článek 22 odst. 1). Odvolání výhrady tedy nespočívá na smluvní bázi, ale je vedeno zájmem na zachování integrity smlouvy. Oživení působnosti plného obsahu mnohostranných smluv, tedy odvolání výhrad, když se změni okolnosti, které k jejich učinění vedly, je prioritním zájmem, a není k němu potřeba souhlasu smluvních stran, ani těch, které výhradu přijaly. Výhradu je možno odvolat jako celek, stejně jako je možno ji odvolat pouze částečně.¹¹⁹ I zde platí zájem na zachování či přiblížení se k celistvosti smlouvy. Logicky zde na rozdíl od učinění výhrady či námitky neplatí žádná lhůta a stát tento úkon může udělat kdykoli.

Toto ustanovení je možno považovat za obyčejové a v praxi nepřináší rozpory. Vídeňská úmluva k možnosti odvolání výhrad dodává, „*pokud smlouva nestanoví jinak*“¹²⁰ a tím tedy potvrzuje smluvní volnost států si tuto otázku smluvně upravit odlišně. Za účelem zachování právní jistoty musí být odvolání výhrady učiněno písemně. Odvolání výhrady má za následek úplnou aplikaci ustanovení, k němuž byla výhrada učiněna ve vztahu mezi státem, který výhradu vzal zpět a všemi ostatními smluvními stranami, bez ohledu na skutečnost, zda tyto státy výhradu přijaly či k ní učinily námitku. Rovněž odvolání výhrady vede ke vstupu v platnost smlouvy mezi státem, který výhradu učinil a státem, který k ní učinil námitku, kterou spojil se zabráněním vstupu v platnost mezi ním a státem činícím výhradu. Částečné odvolání výhrady se řídí stejnými pravidly jako odvolání úplné a má za následek úplnější aplikaci příslušného ustanovení smlouvy ve vztahu mezi státem, který výhradu částečně odvolal a ostatními smluvními stranami. Částečné odvolání výhrad je v praxi poměrně časté, včetně případů mezinárodních smluv o lidských právech.¹²¹ Někdy se jedná o opakované částečné odvolání, které může vést až k odvolání úplnému.

Praktická příručka rovněž vyzývá k periodickému posuzování výhrad a zvážení odvolání těch výhrad, které již neslouží svému účelu. Státy musí věnovat zvláštní pozornost zachování integrity mezinárodních smluv a posouzení užitečnosti zachování výhrad, zejména ve vztahu

¹¹⁹ Guide to Practice, Op. cit., směrnice 2.5.10, s. 141.

¹²⁰ Vídeňská úmluva, článek 22. Rovněž Příručka pro praxi, Op. cit., směrnice 2.5.1, s. 125.

¹²¹ Například částečné odvolání výhrady Thajska k článku 7 Úmluvy o právech dítěte (13. prosince 2010), částečné odvolání výhrady Libye k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen (18. prosince 1979), UNTC.

k vývoji vnitrostátního práva od doby, kdy byly učiněny. Mezinárodní smlouvy by měly působit jako motivace pro změnu vnitrostátních ustanovení, která jsou s mezinárodními normami v rozporu. Jedná se čistě o doporučení posoudit zastaralé a nepotřebné výhrady za účelem jejich případného odvolání a nikoli normu mezinárodního práva. Toto doporučení se v Praktické příručce opírá o praxi smluvních orgánů, monitorujících mezinárodní smlouvy o lidských právech, které pravidelně vyzývají k posouzení a odvolání výhrad smluvními stranami. Tyto výzvy přebírají i politické orgány, jako Valné shromáždění OSN ve svých rezolucích¹²² a Rada ministrů či Parlamentní shromáždění Rady Evropy ve svých prohlášeních.¹²³

2.2.7. Námitky k výhradám

Vídeňská úmluva neobsahuje definici námitky k výhradě. Praktická příručka, inspirovaná definicí výhrady ve Vídeňské úmluvě, námitku definuje jako

„jednostranné prohlášení, jakkoli formulované nebo označené, učiněné státem nebo mezinárodní organizací v odpovědi na výhradu učiněnou jiným státem nebo mezinárodní organizací, jímž stát či mezinárodní organizace usiluje o vyloučení účinků zamýšlených výhradou či jinak odporuje výhradě.“¹²⁴

Přestože námitka je jednostranným prohlášením státu, praxe zná případy společně formulovaných námitek několika státy. Společně formulovaná námitka nemění jednostranný charakter takovéhoto prohlášení.

V praxi se objevují také tzv. kvazi-námitky v rámci tzv. „dialogu k výhradám“.¹²⁵ V rámci tohoto dialogu smluvní strany informují více či méně formálním způsobem stát, který učinil výhradu, o důvodech, na základě kterých se domnívají, že by výhrada měla být odvolána, vyjasněna nebo změněna. Takováto sdělení mohou vést k formálnímu vnesení námitky anebo k omezení či odvolání výhrady. Příkladem může být například námitka Rakouska k výhradám Malajsie k Úmluvě o právech dítěte. Dle této námitky, „s ohledem na obecný charakter těchto

¹²² Rezoluce Valného shromáždění 64/138 ze dne 18. prosince 2009 k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen.

¹²³ Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1671 (2004) ze dne 7. září 2004 k ratifikaci protokolů a odvolání výhrad a derogací k Evropské úmluvě o lidských právech.

¹²⁴ Guide to Practice, Op. cit., směrnice 2.6.1, s. 146.

¹²⁵ Guide to Practice, Op. cit., s. 149, odst. 16.

výhrad, není možno bez dalšího vyjasnění učinit konečné posouzení jejich přijatelnosti. Dokud nebude rozsah právních účinků těchto výhrad upřesněn, Rakousko posuzuje tyto výhrady jako neovlivňující ustanovení, jejichž provádění je nezbytné k naplnění předmětu a účelu úmluvy. Rakousko nicméně namítá přijatelnost výhrad, pokud by jejich aplikace negativně ovlivňovala naplnění předmětu a účelu úmluvy.¹²⁶ Tuto námitku je možno vykládat jako podmíněnou námitku nebo podmíněné přijetí výhrady, v závislosti na upřesnění jejího nejasného obsahu. Podobně Velká Británie k výhradě Jižní Koreje k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech uvedla, že „není schopna zaujmout pozici k výhradě, při absenci jasného určení jejich zamýšlených účinků.“¹²⁷ Dále dodává, že do obdržení takového určení, si vláda Velké Británie „vyhrazuje práva dle Paktu ve své úplnosti“.¹²⁸ Takovýto typ prohlášení je spíše než formální námitkou prohlášením o dočasném nepřijetí výhrady po dobu dalšího vyjasnění. V mezinárodní praxi se také vyskytují tzv. preventivní či předběžné námitky, učiněné před učiněním jakýchkoli výhrad. Řecko v námitce k výhradám k Úmluvě o genocidě uvedlo, že „neuznalo a neuzná jakékoli výhrady učiněné k této úmluvě“.¹²⁹

Vídeňská úmluva předpokládá dvě možnosti účinků námitky k výhradě - minimální nebo maximální. Pokud se ustanovení smlouvy neaplikují mezi státem činícím výhradu a státem činícím námitku v rozsahu výhrady, jedná se o minimální účinky námitky, v souladu s článkem 21 odstavcem 3 Vídeňské úmluvy. Pokud stát činící námitku jasně vyjádří úmysl, aby smlouva mezi ním a státem činícím výhradu nevstoupila v platnost jako celek, jedná se o maximální účinky námitky, v souladu s článkem 20 odstavcem 4 (c) Vídeňské úmluvy. Vídeňská úmluva v souladu s Posudkem Mezinárodního soudního dvora uvádějícím, že „jelikož žádný stát nemůže být vázán výhradou, se kterou nesouhlasil, může také na základě svého vlastního zhodnocení v rámci kritérií předmětu a účelu smlouvy zvážit, zda považuje stát činící výhradu za smluvní stranu úmluvy“¹³⁰, opouští princip jednomyslnosti a ponechává zvážení a rozhodnutí na státu činícím námitku. Vyjádření nesouhlasu se vstupem v platnost musí být jednoznačné a výslovné. Například námitka Nizozemí k Úmluvě proti genocidě jasně stanoví, že „vláda Nizozemí nepovažuje stát, který takovouto výhradu učinil za smluvní stranu úmluvy“.¹³¹

¹²⁶ *Multilateral Treaties*, Op. cit., chapter IV.11.

¹²⁷ *Ibid.*, chapter IV.4.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*, chapter IV.1

¹³⁰ *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Op. cit., s. 26.

¹³¹ *Multilateral Treaties*, Op. cit., chapter IV.1.

V mezinárodní praxi se vyskytují situace jdoucí nad rámec ustanovení Vídeňské úmluvy, pokud jde o účinky námitek, zejména v případě námitek k mezinárodním smlouvám o lidských právech. Pokud stát, který činí námitku, označí výhradu za neplatnou a považuje smlouvu za platnou *ipso facto* mezi oběma státy ve své úplnosti, jedná se o tzv. super-maximální účinky námítky. Například Švédsko ve své námítce k výhradě Kataru k Opčnímu protokolu k Úmluvě o právech dítěte, dětské prostituci a pornografii, uvedlo, že „*námítka nebrání vstupu v platnost úmluvy mezi Katar a Švédskem. Úmluva vstupuje mezi oběma státy v platnost ve své úplnosti, aniž by měl Katar výhodu výhrady.*“¹³² Podobnou praxi v námitkách k výhradám ke smlouvám o lidských právech zvolila též Česká republika (viz níže). Přestože Vídeňská úmluva takovouto možnost výslovně nepředpokládá, jedná se o situace, kdy se stát činící námitku snaží zamezit zamýšleným účinkům výhrady pro její rozpor s předmětem a účelem smlouvy.

Státy nejsou při formulaci námítky povinny uvádět důvody svého nesouhlasu s výhradou. S výjimkou případů, kdy je výhrada výslovně smlouvou povolena, státy mohou kteroukoli výhradu odmítnout z jakéhokoli důvodu a nevstoupit do smluvního vztahu se státem činícím výhradu. V praxi však státy většinou své důvody uvádějí a v námítce vysvětlují, proč s danou výhradou nesouhlasí. Takováto praxe napomáhá nejen státu činícímu výhradu při následném zvážení jejího případného odvolání, ale též monitorovacím orgánům smlouvy při posuzování přípustnosti výhrady. Například Evropský soud pro lidská práva při posuzování výhrady Turecka v případě *Loizidou* vzal v úvahu vyjádření dalších smluvních stran Evropské úmluvy, jakož i Generálního tajemníka Rady Evropy, coby deponitáře, k této výhradě.¹³³ Stejně tak Výbor pro lidská práva připouští, že „*námítky k výhradám učiněným státy mohou Výboru poskytnout vodítko, pokud jde o soulad výhrad s předmětem a účelem Paktu.*“¹³⁴ Některé státy proto ve svých námitkách uvádějí nejen důvody svého nesouhlasu s výhradou, ale rovněž detailně popisují, jak k tomuto závěru dospěly. Takováto praxe se jeví žádoucí a byla podpořena nejen Komisí pro mezinárodní právo,¹³⁵ ale též některými státy v průběhu jednání Valného shromáždění OSN.¹³⁶

¹³² Ibid, chapter IV.11.C.

¹³³ *Loizidou*, Preliminary objections, odst. 85. Na výhradu Turecka reagovaly Belgie, Dánsko, Lucembursko, Norsko a Švédsko, které si vyhradily právo vyjádřit se k právní otázce související s touto výhradou, a Řecko, které rovnou označilo výhradu za *null and void*.

¹³⁴ General comment 24, Op. cit., odst. 17.

¹³⁵ Guide to Practice, Op. cit., pravidlo 2.6.9, strana 162.

¹³⁶ Například Itálie, Official Records of the General Assembly, Sixtieth Session, Sixth Committee, 16th meeting, 28 October 2005 (A/C.6/60/SROV.16/para20).

Stávající mezinárodní praxe také potvrzuje, že státy mohou učinit námitku bez ohledu na přípustnost výhrady. S výjimkou výhrad smlouvou výslovně povolených, není stát povinen výhrady přijmout, i kdyby byly v souladu s předmětem a účelem smlouvy. Toto vyplývá z principu souhlasu státu, tedy že stát nemůže být vázán smlouvou ani výhradou ke smlouvě proti svému souhlasu.¹³⁷

Dle článku 22 odstavce 2 Vídeňské úmluvy, může stát kdykoli námitku proti výhradě odvolat. Odvolání námitky prosté znamená implicitní přijetí výhrady. Odvolání námitky kvalifikované má za následek vstup v platnost smlouvy mezi státem, který výhradu učinil a státem, který vznesl námitku, a to v rozsahu omezeném výhradou. V souladu s článkem 22 odstavcem 3 Vídeňské úmluvy, odvolání výhrady i odvolání námitky proti výhradě nabývá účinnosti dnem, kdy druhý smluvní stát či stát, který učinil výhradu, obdržel oznámení o odvolání. Podobně jako výhrada může být analogicky námitka odvolána úplně anebo pouze částečně.¹³⁸ Námitka může být rovněž v dané časové lhůtě rozšířena, takovéto rozšíření však nemůže mít vliv na smluvní vztahy mezi státem činícím výhradu a státem činícím námitku.¹³⁹

2.2.8. Řízení o výhradách

Otázky formy učinění výhrad, jejich výslovného přijetí a námitek proti nim, tzv. řízení o výhradách, upravuje článek 23 Vídeňské úmluvy. Pokud jde o formu, výhrada, výslovné přijetí výhrady a námitka proti výhradě musí být vždy učiněny písemně a sděleny smluvním státům, které se mohou stát smluvními stranami (článek 23 odst. 1). Stejně tak odvolání výhrady nebo námitky proti ní musí být učiněny písemně (článek 23 odst. 4). Výhrada učiněná při podpisu smlouvy podléhající ratifikaci, přijetí nebo schválení musí být výslovně potvrzena státem, který ji učinil, a to při vyjádření jeho souhlasu s tím, že bude vázán smlouvou. Takováto výhrada bude považována za účinnou dnem potvrzení (článek 23 odst. 2). Pokud byla výhrada výslovně přijata či námitka k výhradě učiněna před potvrzením výhrady, nevyžadují tyto potvrzení (článek 23 odst. 3). Prohlášení o učinění výhrady, námitek k výhradám, odvolání výhrady či námitek k mezinárodním smlouvám, včetně mezinárodních smluv o lidských právech se ukládají u Generálního tajemníka OSN, který je deponitářem těchto smluv. Deponitář takováto

¹³⁷ *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Op. cit., s. 21.

¹³⁸ *Guide to Practice*, Op. cit., pravidlo 2.7.8, s. 174.

¹³⁹ *Ibid*, pravidlo 2.7.9, s. 175.

oznámení rozesílá všem smluvním stranám příslušné úmluvy a rovněž jsou veřejně dostupná na webové stránce Sbírký smluv OSN (*United Nations Treaty Collection*).¹⁴⁰

2.2.9. Právní účinky nepřipustných výhrad

Výhrada učiněna, přestože ji smlouva zakazuje či přestože je v rozporu s předmětem a účelem smlouvy je nepřipustná a není nutno rozlišovat mezi důsledky důvodů nepřijatelnosti. Přijetí nepřipustné výhrady jinou smluvní stranou nemá vliv na připustnost výhrady. Nepřijatelná výhrada, stejně jako její přijetí jinou smluvní stranou, nemá právní účinky. Stejně tak absence námitek nemůže zhojit nepřipustnost výhrady a takováto výhrada může být rozporována kdykoli v budoucnosti. Toto potvrzuje praxe smluvních orgánů, které mohou výhradu posoudit jako nepřipustnou i v případě, že k ní nebyly vzneseny námítky. Přestože prostřednictvím námitek smluvní strany vyjadřují své stanovisko ohledně připustnosti výhrady, připustnost musí být posouzena nezávisle na těchto stanoviscích, i když tato stanoviska mohou být při takovémto posouzení vzata v úvahu.

3. PRÁVNÍ REŽIM MEZINÁRODNÍCH SMLUV O LIDSKÝCH PRÁVECH

Jedním z klíčových témat v diskusi o výhradách k mezinárodním smlouvám o lidských právech byla otázka, zda je režim Vídeňské úmluvy o smluvním právu pro tyto smlouvy dostatečně vhodný. Jak bylo uvedeno výše, režim Vídeňské úmluvy se vztahuje na veškeré mezinárodní smlouvy a smlouvy o lidských právech nejsou v tomto směru výjimkou. Smlouvy o lidských právech jsou mezinárodní smlouvy jako každé jiné, nemají speciální právní režim a jsou součástí mezinárodního práva veřejného. Není sporu o tom, že Vídeňská úmluva se na smlouvy o lidských právech aplikuje, jelikož se jedná o obecný režim mezinárodního smluvního práva aplikovatelný na veškeré mezinárodní smlouvy. Nicméně při aplikaci Vídeňské úmluvy na smlouvy o lidských právech mohou vyvstat specifické problémy související se zvláštním charakterem těchto smluv, který byl popsán výše. Proto se objevovaly hlasy zpochybňující vhodnost režimu Vídeňské úmluvy pro smlouvy o lidských právech a navrhuující specifický režim pro normativní smlouvy.¹⁴¹

¹⁴⁰ https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/overview/page1_en.xml

¹⁴¹ A. Pellet tyto názory, které byly v debatách s Komisí pro mezinárodní právo vzneseny zejména ze strany lidskoprávních smluvních orgánů, označuje jako „*human rightists*“. PELET, A., *Reservations to Treaties*, supra, s. 324 - 326

Tyto otázky řešil rovněž zpravodaj Komise pro mezinárodní právo pro otázku výhrad k mezinárodním smlouvám, Alain Pellet. Ve své druhé zprávě se k nim vyjadřoval v širším kontextu, tedy zda jsou ustanovení k otázce výhrad kodifikované v člancích 19 až 23 Vídeňské úmluvy, nebo obyčejová pravidla, aplikovatelná na všechny smlouvy, bez ohledu na jejich předmět.¹⁴² Jak sám zpravodaj uvádí, přestože se tato otázka vztahuje na různé typy smluv, nejpalčivěji byla vznášena právě v kontextu smluv o lidských právech.

Zpravodaj považoval toto téma za částečně „*umělé*“, neboť ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu jsou dispozitivní, žádné z nich není imperativní povahy, a státy si mohou v příslušných smluvních ustanoveních samy určit režim výhrad pro danou smlouvu. Ustanovení Vídeňské úmluvy se aplikují subsidiárně, tedy pokud si státy specifický režim nestanovily.¹⁴³ Nic tedy nebránilo tomu, aby si smlouvy o lidských právech stanovily vlastní režim výhrad, který by se mohl stát též novým obyčejovým právem pro tento typ smluv. Jelikož k tomuto nedošlo, lze usuzovat, že státy, které smlouvy o lidských právech sjednávaly, považovaly systém týkající se výhrad dle Vídeňské úmluvy za dostačující a vhodný také pro tyto typy smluv.¹⁴⁴

Rovněž z přípravných prací Vídeňské úmluvy je zřejmé, že Komise pro mezinárodní právo tuto otázku zvažovala a dospěla k závěru, že „*neexistují dostatečné důvody pro rozlišování mezi různými druhy mnohostranných smluv jiných než těch, které jsou sjednávány malým počtem států, pro něž je zachován princip jednomyslnosti*“.¹⁴⁵ Komise si byla vědoma zvláštního charakteru smluv o lidských právech, který uznal Mezinárodní soudní dvůr v posudku k výhradám k Úmluvě o genocidě. Jak bylo uvedeno výše, tento posudek práci Komise ovlivnil směrem k flexibilnějšímu systému výhrad oproti principu jednomyslnosti, nicméně Komise nepovažovala za opodstatněné pro smlouvy o lidských právech kodifikovat zvláštní právní režim. Jedinou již dříve zmíněnou výjimku tvoří takzvané tzv. plurilaterální smlouvy, na něž se podobně jako na zakládající instrumenty mezinárodních organizací vztahují specifická pravidla.

¹⁴² Second Report on Reservations to Treaties, Doc. A/CN.4/477, *Yrbk ILC* (1996), II (1), 67 – 82, para. 164-252.

¹⁴³ PELLET, Alain, The ILC Guide to Practice on Reservations to Treaties: A General Presentation by the Special Rapporteur, *European Journal of International Law*, Vol. 24, no. 4, 2013.

¹⁴⁴ *Ibid*, s. 1077.

¹⁴⁵ Reports of the ILC on the Second Part of its 17th session and on its 18th session, *Yrbk ILC* (1966).

Dalším argumentem, který Alain Pellet uvádí ve prospěch vhodnosti aplikace Vídeňské úmluvy na lidskoprávní smlouvy je skutečnost, že pravidla týkající se učinění výhrad, včetně požadavku jejich souladu s předmětem a účelem smlouvy, přímo vycházejí z posudku Mezinárodního soudního dvora v otázce výhrad k Úmluvě o genocidě,¹⁴⁶ tedy první univerzální lidskoprávní smlouvy přijaté Organizací spojených národů.¹⁴⁷

Tento systém pravidel byl přejet do znění smluv o lidských právech, stejně jako je používán smluvními orgány, které monitorují plnění těchto smluv.¹⁴⁸ Také Výbor pro lidská práva uznává, že možnost učinění výhrady dává státům, pro něž by bylo nemožné zaručit všechna práva stanovená Paktem, příležitost, stát se smluvní stranou Paktu a postupně upravit specifická ustanovení vnitrostátního práva tak, aby byla s Paktem v souladu.¹⁴⁹ Režim Vídeňské úmluvy je vyrovnaný, pokud jde o udržení rovnováhy mezi potřebou univerzality (ve smyslu umožnění maximálního počtu smluvních stran) a integrity smlouvy (tedy zachování smyslu jejího obsahu).

Jak bylo uvedeno výše, často zmiňovaným argumentem ve prospěch zvláštního režimu výhrad pokud jde o mezinárodní smlouvy o lidských právech je jejich normativní charakter.¹⁵⁰ Na rozdíl od kontraktálních smluv, které recipročně stanoví státům, které jsou jejími smluvními stranami práva a závazky, normativní nebo právotvorné smlouvy stanoví obecná pravidla chování, které se státy zavazují dodržovat. Pokud jde o povahu účinků těchto smluv, kontraktální smlouvy stanoví práva a povinnosti recipročně neboli synalagmaticky, tedy *inter se*, mezi smluvními stranami. Smlouvy normativní stanoví minimum práv, ale zejména závazky států, které působí absolutně vůči všem smluvním stranám, tedy *per se*. V případě kontraktálních smluv je plnění jedné smluvní strany podmíněno plněním strany druhé, v případě smluv normativních se státy zavazují pravidla dodržovat bez ohledu na plnění jinými smluvními stranami.

V případě smluv o lidských právech jsou nositeli práv, tedy beneficienty závazků států jednotlivci, vůči kterým se státy zavazují zaručit práva na svém území a v rámci své jurisdikce.

¹⁴⁶ Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Op. cit.

¹⁴⁷ SCHABAS, William A., Genocide Convention, Reservations (A dvisory Opinion), Oxford Public International Law, Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, April 2009, s. 3.

¹⁴⁸ PELLET, Op. cit., s. 1078.

¹⁴⁹ General comment, Op. cit., odst. 4.

¹⁵⁰ Second Report on Reservations to Treaties, Op. cit., s. 55 – 56.

Právotvorné mezinárodní smlouvy však nejsou pouze smlouvy o lidských právech, nýbrž veškeré mezinárodní smlouvy normativního charakteru, například smlouvy o odzbrojení, smlouvy humanitárního či environmentálního práva. Dle Pelleta je v praxi jen málokterá smlouva čistě reciproční či čistě normativní a smlouvy často obsahují i elementy druhé kategorie smluv, nicméně pro rozlišení se bere v úvahu převažující část ustanovení.¹⁵¹

V lidskoprávní doktríně se uvádějí tři hlavní charakteristiky lidskoprávních smluv týkající se jejich zvláštního charakteru, které stojí proti vhodnosti používání režimu výhrad dle Vídeňské úmluvy na tyto smlouvy. Za první jejich nereciproční povaha¹⁵², za druhé požadavek na jejich úplnou aplikaci¹⁵³ a za třetí skutečnost, že jejich integrita je monitorována specifickými orgány (smluvními orgány či regionálními soudy).¹⁵⁴

Pokud jde o nereciproční povahu lidskoprávních smluv, Pellet tuto námitku považoval za neopodstatněnou.¹⁵⁵ Lidskoprávní smlouvy jsou sice převážně nereciproční, nicméně řada smluv z jiných oblastí je rovněž nerecipročních, jak bylo výše uvedeno například smlouvy upravující environmentální otázky či smlouvy o odzbrojení. Přesně z tohoto důvodu dává Vídeňská úmluva prostor flexibilitě a opouští princip jednomyslnosti (s již zmíněnou výjimkou plurilaterálních smluv). Element reciprocity není nezbytný pro aplikaci Vídeňské úmluvy, neboť jakékoli pravidlo se aplikuje pouze tehdy, pokud je aplikovatelné a totéž platí pro princip reciprocity, pokud je výhrada učiněna vůči nerecipročnímu ustanovení. Pokud některé články, zejména článek 21(1) (b) nebo (3) Vídeňské úmluvy předpokládá existenci smlouvy s recipročním charakterem, v nichž je možno vzájemně identifikovat a oddělit kroky jednotlivých stran, nebudou tyto články operativní a nepoužijí se pro smlouvy nereciproční.¹⁵⁶

Další námitkou proti vhodnosti režimu výhrad dle Vídeňské úmluvy byla existence lidskoprávních smluvních orgánů. Jak bylo uvedeno dříve, mezinárodní smlouvy o lidských právech zakládají smluvní orgány – nezávislé expertní výbory, které jsou příslušné monitorovat

¹⁵¹ Second Report on Reservations to Treaties, Op. cit., s. 55.

¹⁵² CLARK, Belinda, „*The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on the Discrimination against Women*”, American Journal of International Law (1991) 281, s. 296, COOK, Rebecca J., „*Reservations to the Convention on All Forms of Discrimination against Women*”, Virginia Journal of International Law (1990) 643, s. 646.

¹⁵³ REDGWELL, Catherine, „*Universality or Integrity? Some Reflections on Reservations to General Multilateral Treaties*”, British Yearbook of International Law (1993), s. 24.

¹⁵⁴ BARATTA, „*Should Invalid Reservations to Human Rights Treaties Be Disregarded?*” 11 EJIL (2000) 413, s. 415 – 415, KORKELIA, Op. cit., s. 442.

¹⁵⁵ PELLET, Alain, Op. cit., s. 1078.

¹⁵⁶ Ibid.

plnění těchto smluv státy, smluvními stranami, prostřednictvím funkcí jim za tímto účelem svěřených. Tento systém je v mezinárodním právu nový a příznačný zejména pro smlouvy o lidských právech. Z tohoto důvodu nebyla role lidskoprávních smluvních orgánů při posuzování souladu výhrady s předmětem a účelem smlouvy v době sjednávání Vídeňské úmluvy předpokládána a neodráží se v jejich ustanoveních.

Nicméně s ohledem na vývoj mezinárodního práva a praxe, se musela Komise pro mezinárodní právo v diskusi o Praktické příručce roli smluvních orgánů zabývat. Smluvní orgány si v praxi osvojily příslušnost výhrady posuzovat a vydávat doporučení, a tato praxe nebyla vnímána jednoznačně, nejen pokud jde o příslušnost smluvních orgánů výhrady posuzovat, ale také pokud jde o důsledky takového posouzení.

Dle některých názorů, byla praxe smluvních orgánů, pokud jde o výhrady k lidskoprávním smlouvám v rozporu s Vídeňskou úmluvou.¹⁵⁷ Skutečnost, že role smluvních orgánů nebyla Vídeňskou úmluvou předpokládána, však ještě neznamená, že je takováto role vyloučena nebo dokonce zakázána. Komise pro mezinárodní právo roli lidskoprávních smluvních orgánů potvrdila s tím, že není možno pochybovat o příslušnosti smluvních orgánů posuzovat přípustnost výhrad, včetně jejich slčitelnosti s předmětem a účelem smlouvy, pokud tato otázka před nimi vyvstane při výkonu jejich pravomocí.¹⁵⁸ Smluvní orgány nemohou vykonávat funkce, které jim byly příslušnými smlouvami svěřeny, pokud si nemohou být jisty rozsahem své jurisdikce vůči danému státu. Toto se týká posuzování stížností států, jednotlivců, smluvních zpráv států stejně jako jejich poradní funkce. Z těchto důvodů je posuzování výhrad učiněných státy ke smlouvám, které smluvní orgány vytvořily, v kompetenci těchto orgánů.¹⁵⁹

Komise však rovněž uvedla, že při výkonu této funkce, tedy při posuzování výhrad, nemají smluvní orgány více či méně pravomocí než v jakékoli jiné oblasti.¹⁶⁰ Výbor pro lidská práva a jiné smluvní orgány, které nemají rozhodovací pravomoc, takovou pravomoc nezískají při rozhodování o výhradách. Regionální lidskoprávní soudy, které vydávají právně závazná rozhodnutí, takovou pravomoc mají v rámci jim vymezených mezí.

¹⁵⁷ ZIEMELE, Ineta, LIEDE, Lasma, *Reservations to Human Rights Treaties: From Draft Guideline 3.1.12 to Guideline 3.1.5.6*, The European Journal of International Law, Vol. 24, no. 4, 2013, s. 1148.

¹⁵⁸ Guide to Practice, Op. cit., s. 235, odst. 6.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

Jestliže všechny smluvní orgány mohou v rámci svých pravomocí posuzovat přípustnost sporných výhrad, nemohou svým posouzením a rozhodnutím nahradit vůli státu být vázán příslušnou smlouvou. Rovněž je zřejmé, že pravomoci smluvních orgánů nemají vliv na právo států či mezinárodních organizací přijímat výhrady nebo k nim vznášet námitky dle ustanovení článků 20, 21 a 23 Vídeňské úmluvy.

Komise pro mezinárodní právo uznává pluralitu orgánů příslušných k posuzování výhrad, tedy, že tato funkce není svěřena pouze jednomu určenému subjektu, ale může být vykonávána pluralitně. Například zmiňuje také příslušnost vnitrostátních soudů, které mohou výhrady příležitostně posuzovat.¹⁶¹ Podobná příslušnost rovněž náleží mezinárodním soudům a rozhodcům. Toto se zejména týká případů, kdy smlouva výslovně stanoví příslušnost soudního orgánu urovnávat spory týkající se přípustnosti výhrad. Přestože se ve smlouvách výslovné ustanovení tohoto typu nevyskytuje, obecné ustanovení stanovící příslušnost mezinárodních soudních orgánů k řešení sporu ohledně dané smlouvy v sobě zahrnuje příslušnost k posuzování přípustnosti výhrad k dané smlouvě. Toto stanovisko potvrdil také Posudek Mezinárodního soudního dvora k Úmluvě o genocidě.¹⁶²

V Praktické příručce Komise pro mezinárodní právo uznala příslušnost smluvních orgánů posuzovat výhrady s tím, že „*smluvní orgán může v rámci výkonu funkcí mu svěřených posoudit, zda je výhrada učiněná státem nebo mezinárodní organizací povolena.*“¹⁶³ Právní účinky takového posouzení nepřesahují právní účinky aktu, který toto posouzení obsahuje.¹⁶⁴ Pokud je tedy takovéto posouzení obsaženo v závěrečných doporučeních k periodické zprávě o plnění smlouvy, jeho právní účinky nemohou být větší než účinky závěrečných doporučení, tedy má pouze doporučující, byť autoritativní, nikoli však právně závazný charakter. Kompetence při posuzování výhrad nemůže být širší než kompetence monitorovat plnění smlouvy. Kompetenci posuzovat výhrady mají smluvní orgány i v případě, kdy mezinárodní lidskoprávní smlouva tuto výslovně neuvádí, což je situace všech smluv OSN o lidských právech. Praktická příručka však doporučuje, aby v případě, že smlouva zakládá monitorující

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Mezinárodní soudní dvůr uvedl, že některé státy mohou považovat souhlas států s výhradou za neslučitelný s účelem úmluvy a rozhodnou se vyřešit rozpor ohledně slučitelnosti výhrady zvláštní dohodou či procedurou dle článku IX Úmluvy o genocidě.

¹⁶³ Guide to Practice, Op. cit., s. 238, směrnice 3.2.1, odst. 1.

¹⁶⁴ Ibid, odst. 2.

orgán, a je to vhodné, tuto kompetenci také upravila.¹⁶⁵ Toto doporučení směřuje k mezinárodním smlouvám uzavřeným v budoucnu.

Praktická příručka též doporučuje státům a mezinárodním organizacím, které učinily výhrady ke smlouvě, která zakládá monitorující orgán, aby vzaly v úvahu posouzení tohoto orgánu, pokud jde o přípustnost výhrady.¹⁶⁶ Monitorující orgán není kompetentní donutit stát či mezinárodní organizaci, aby jeho posouzení přijal, jelikož nedisponuje donucujícími prostředky. Rovněž se monitorující orgán nemůže stavět do role autora výhrady, kterým je v tomto případě stát či mezinárodní organizace, a určit za něj důsledky, které z nepřipustnosti výhrady vyplývají. Monitorující orgán tedy nemůže rozhodnout, že výhrada je „oddělitelná“, jak navrhol v Obecné poznámce č. 24 Výbor pro lidská práva.¹⁶⁷ Takovýto postup Komise vyloučila. Pokud však orgán disponuje rozhodovací pravomocí, což je případ regionálních soudů, je jeho posouzení závazné.

Praktická příručka také potvrzuje princip plurality orgánů příslušných posuzovat přípustnost výhrady. Příslušnost smluvních stran, států či mezinárodních organizací, posuzovat přípustnost výhrad není výše uvedenou příslušností monitorujících orgánů dotčena. Stejně tak není dotčena příslušnost orgánů urovnávání sporů příslušných vykládat či aplikovat smlouvu.¹⁶⁸

Komise pro mezinárodní právo v Příručce pro praxi striktně oddělila příslušnost monitorujících orgánů, které nemají rozhodovací pravomoc a nevydávají právně závazná rozhodnutí, od příslušnosti orgánů příslušných k řešení sporů, které vydávají rozhodnutí právně závazná. Pokud rozhodnutí o přípustnosti výhrady je nezbytné pro výkon funkce takového orgánu, toto rozhodnutí je pro strany sporu právně závazné.¹⁶⁹ Tato situace často nastává, když se rozhodnutí primárně netýká přípustnosti výhrady, ale o přípustnosti výhrady soudní orgán musí rozhodnout proto, aby mohl rozhodnout ve věci, která je předmětem sporu. Za orgány s pravomocí vydávat právně závazná rozhodnutí je možno považovat regionální lidskoprávní soudy či Mezinárodní soudní dvůr.

¹⁶⁵ Ibid, směrnice 3.2.2.

¹⁶⁶ Ibid, s. 239, směrnice 3.2.3.

¹⁶⁷ General comment 24, Op. cit., odst. 18.

¹⁶⁸ Guide to Practice, Op. cit., s. 239, odst. 3.

¹⁶⁹ Ibid, str. 239, směrnice 3.2.5.

Po dlouhých debatách v rámci Komise pro mezinárodní právo s lidskoprávními orgány a šestém výboru Valného shromáždění, dospěla Komise k jednoznačnému závěru, že režim výhrad, tak jak je stanoven Vídeňskou úmluvou a doplněn Příručkou pro praxi je jednotný a aplikuje se na všechny druhy výhrad ke všem typům mezinárodních smluv.¹⁷⁰ Tímto Komise v roce 2011 potvrdila přístup, který zaujala rovněž v roce 1969.¹⁷¹

4. VÝHRADY K MEZINÁRODNÍM SMLOUVÁM O LIDSKÝCH PRÁVECH

Jak již bylo zmíněno, první otázkou v diskusi ohledně výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech je, zda jsou k těmto smlouvám výhrady vůbec povoleny. Dle některých názorů zvláštní povaha těchto smluv výhrady neumožňuje či by umožňovat neměla.

Mezinárodní smlouvy o lidských právech spadají do kategorie multilaterálních normativních smluv. Multilaterální smlouvy se staly jedním z hlavních způsobů zavedení společných pravidel nejen pro vztahy mezi státy, ale také pro vztahy států vůči jednotlivcům. Prostřednictvím těchto smluv státy přispívají k tvorbě mezinárodního práva a stanoví obecné požadavky mezinárodního společenství.¹⁷² Zvláštní právní charakter těchto smluv spočívá v tom, že tyto normativní smlouvy působí absolutně, vůči všem smluvním stranám *per se* a nikoli pro jednotlivé smluvní strany *inter se*, obsahují zpravidla povinnosti a závazky, a nestanoví přímá práva a výhody jednotlivým státům, smluvním stranám.¹⁷³ Tyto smlouvy nenastavují právní rovnováhu mezi právy a výhodami států navzájem, ale jednotná mezinárodní pravidla, odrážející společné hodnoty, které se státy zavazují dodržovat, každý ve své vlastní jurisdikci.

Mezinárodní smlouvy o lidských právech jsou v tomto ohledu zmiňovány nejvíce, je tedy namístě si ujasnit o jakou kategorii smluv se jedná. Jak bylo uvedeno výše, jedná se o smlouvy výlučně zahrnující lidskoprávní standardy a relevantní monitorující mechanismy, jako je devět klíčových univerzálních lidskoprávních smluv a některé zásadní smlouvy regionální či do této kategorie spadají také mající některé aspekty lidských práv, jako třeba Úmluva o trestání

¹⁷⁰ S výjimkou výše uvedených plurilaterálních smluv.

¹⁷¹ PELLET, Alain, Op. cit., s. 1082.

¹⁷² IMBERT, Pierre-Henri, Reservations and Human Rights Conventions, Human Rights Review (London), vol. VI, No. 1 (1981), s. 28–60.

¹⁷³ FITZMAURICE, Sir Gerald, Reservations to Multilateral Conventions, the International and Comparative Law Quarterly, Vol. 2 No. 1 (1953), s. 1-26, s. 15.

zločinu genocidy. Další otázkou je homogenita lidskoprávních smluv. Je možno stavět na stejnou úroveň například mezinárodní pakty o lidských právech zahrnující široký katalog lidských práv a Úmluvu proti mučení, týkající se pouze jednoho práva nebýt mučen či podroben krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení, byť na toto právo navazuje řada souvisejících práv jednotlivce a korespondujících povinností států?

Jednotlivá ustanovení smluv o lidských právech mohou mít také různou důležitost, povahu a charakter. Míra důležitosti může být vyjádřena například tím, zda se jedná o práva nederogovatelná, tedy taková, od nichž se není možno za žádných okolností odchýlit, i když jak bylo uvedeno výše, toto rozlišení neplatí absolutně. Jejich různá povaha souvisí s tím, zda se jedná o ustanovení pouze smluvní či rovněž obyčejová. Pokud jde o jejich charakter, přestože jsou tyto smlouvy převážně normativní, mohou obsahovat v menší míře rovněž ustanovení kontraktuální, například akceptaci systému mezistátních stížností dle článku 24 Evropské úmluvy o lidských právech, článku 45 Meziamerické úmluvy o lidských právech či příslušných ustanovení některých univerzálních mezinárodních lidskoprávních smluv.

4.1. Univerzální smlouvy o lidských právech

V rámci Organizace spojených národů bylo sjednáno devět tzv. „základních“ (*core treaties*) smluv o lidských právech, vycházejících z Charty OSN a Všeobecné deklarace lidských práv. Mezi tyto smlouvy patří, v pořadí, v jakém byly přijaty, 1) Mezinárodní smlouva o odstranění všech forem rasové diskriminace, 2) Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, 3) Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, 4) Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, 5) Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestání, 6) Úmluva o ochraně migrujících pracovníků a příslušníků jejich rodin, 7) Úmluva o právech dítěte, 8) Úmluva o ochraně před nucenými zmizeními a 9) Úmluva o ochraně osob se zdravotním postižením. K těmto smlouvám byly přijaty opční protokoly, které buď rozšiřují ochranu práv nad rámec základních smluv anebo upravují procesní otázky, například možnost podávání stížností jednotlivců na porušení těchto smluv. Smlouvy rovněž ustanovují tzv. smluvní orgány (*treaty bodies*) neboli výbory (*committees*), které dohlížejí na jejich plnění státy, smluvními stranami.

Většina těchto smluv obsahuje ustanovení upravujících možnost činění výhrad, aniž by však vytvářely jednotný systém. Důvodem je patrně skutečnost, že byly sjednávány v různých

obdobích, různými představiteli států, bez snahy o harmonizaci v této otázce. Jediná Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace stanoví vlastní režim činění výhrad a posuzování jejich přijatelnosti. Opční protokoly k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen a k Úmluvě proti mučení výhrady výslovně zakazují, stejně jako Druhý opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech s výjimkou článku 2 odstavce 1. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, stejně jako Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech k otázce výhrad mlčí. Ostatní smlouvy většinou nepřímou odkazují na systém Vídeňské úmluvy prostřednictvím odkazu na soulad výhrad s předmětem a účelem smlouvy, avšak nikterak neupravují, jak má být tento soulad posuzován a jaké jsou důsledky výhrad, které jsou s předmětem a účelem smlouvy v rozporu a tedy nepřijatelné. Některé smlouvy výslovně povolují určitý druh výhrady či prohlášení, zpravidla týkající se kompetencí smluvních orgánů či řešení sporů ohledně interpretace příslušné úmluvy.

S ohledem na širokou akceptovatelnost ustanovení Vídeňské úmluvy, která se také vztahují na smlouvy o lidských právech, bylo diskutováno, zda je žádoucí a nutné, aby byla otázka činění výhrad v těchto smlouvách výslovně upravena.¹⁷⁴ Je zřejmé, že výhrady, které by byly v rozporu s předmětem a účelem těchto smluv by byly nepřijatelné na základě pravidel mezinárodního práva a státy mohou činit výhrady a námítky k nim i v případě, že smlouva ustanovení o výhradách vůbec neobsahuje. Může být tedy nadbytečné opakovat tatáž ustanovení o výhradách v každé mezinárodní smlouvě o lidských právech. Takovýto přístup byl přijat při sjednávání Úmluvy proti mučení, která s výjimkou možnosti učinění dvou procesních výhrad za účelem vyloučení kompetence Výboru proti mučení a Mezinárodního soudního dvora, k této otázce mlčí. Je nepopíratelné, že se na vznášení výhrad a námitek k nim vztahují ustanovení Vídeňské úmluvy, což dokládá také množství učiněných výhrad a námitek.

Na druhé straně byl ve většině smluv o lidských právech přijat přístup, dle něhož je ustanovení o výhradách natolik důležité, že je žádoucí jej do smluv o lidských právech včlenit. Byť to z čistě právního hlediska není nezbytně nutné, takovýto přístup přispívá k přehlednosti a jasnosti v rámci systému smluv o lidských právech. Valné shromáždění v rezoluci 598 (VI)¹⁷⁵ doporučilo, aby ustanovení týkající se přípustnosti výhrad byly začleněny do všech smluv a to na základě Posudku Mezinárodního soudního dvora ve věci výhrad k Úmluvě proti genocidě.

¹⁷⁴ LEBLANC, Lawrence J., Reservations to the Convention on the Rights of the Child: A macroscopic view of state practice, *The International Journal of Children Rights*, 1996, s. 372 – 373.

¹⁷⁵ United Nations General Assembly, Resolution 598 (VI), 1952.

V souladu s tímto posudkem ustanovení k výhradám v mezinárodních lidskoprávních smlouvách přesunula důraz na jejich soulad s předmětem a účelem smlouvy.

4.2. Praxe smluvních orgánů v otázce výhrad

Smlouvy o lidských právech rovněž mlčí v otázce kompetence smluvních orgánů výhrady posuzovat. Výbory si od počátku kladly otázku, zda tuto kompetenci mají a jaké důsledky takového posouzení má v případě výhrad, které by označily za nepřípustné.¹⁷⁶ S ohledem na režim Vídeňské úmluvy, která primárně tuto roli přisuzuje státům, smluvním stranám, však byly smluvní orgány v tomto směru na počátku velmi zdrženlivé. Podobně opatrný byl Sekretariát OSN. Právní stanoviska Oddělení pro právní záležitosti poskytnutá na základě žádostí Výborů pro odstranění rasové diskriminace (CERD) a Výboru pro odstranění všech forem diskriminace žen (CEDAW) na počátku jejich fungování rovněž potvrdila, že kompetence posuzovat přijatelnost výhrad náleží dle mezinárodního smluvního práva výlučně smluvním stranám. Dle těchto stanovisek smluvní orgány takovouto kompetenci nemají a jejich vyjádření v této otázce nemají právní relevanci.¹⁷⁷

Nicméně smluvní orgány se k otázce výhrad začaly postupně, byť opatrně, vyjadřovat při projednávání zpráv států. Rovněž se zamýšlely nad vhodností režimu výhrad stanoveném Vídeňskou úmluvou pro smlouvy o lidských právech. Zlom nastal, když se výhrady staly předmětem posouzení v individuálních oznámeních podaných Výboru pro lidská práva a bylo potřeba s určitostí rozhodnout, zda je výhrada přípustná a zda bude v daném řízení aplikována. Výbor pro lidská práva posléze přijal výše zmíněnou Obecnou poznámku k výhradám, ve které nejen potvrdil svou kompetenci výhrady posuzovat ale také stanovil účinky výhrad neslučitelných s Paktem (podrobněji popsáno v kapitole 4.2.2.2.1). Paralelně s tímto vývojem a v jeho důsledku začaly ostatní smluvní orgány přistupovat k posuzování výhrad s větší odvahou, což se projevilo mimo jiné v doporučeních učiněných státům na základě projednávání jejich periodických zpráv. Smluvní orgány začaly také svůj přístup k výhradám, stejně jako

¹⁷⁶ Srov. HRI/MC/2005/5, The Practice of Human Rights Treaty Bodies with Respect to Reservations to International Human Rights Treaties

¹⁷⁷ United Nations, Juridical Yearbook 1976, s. 219-221; CEDAW/C/L.1/Add.20 (The Work of CEDAW, Volume 1, 1982 to 1985, United Nations, Annex IV); United Nations, Ways and means of expediting the work of the Committee, Report of the Secretariat, CEDAW/C/2001/II/4 (30 May 2001), Annex VI, s. 33-34.

k jiným společným tématům, koordinovat prostřednictvím tzv. mezi-výborových jednání jejich předsedů.¹⁷⁸

Řada smluvních orgánů přijala k otázce výhrad obecné poznámky, ať už specificky věnované výhradám či v rámci poznámek týkající se obecné implementace smluv. Téma výhrad se též začalo objevovat v obecných poznámkách k jednotlivým článkům úmluvy, pokud toto téma bylo k danému ustanovení relevantní.

4.3. Praxe výhrad států k mezinárodním smlouvám o lidských právech

Státy možnost činění výhrad, prohlášení či porozumění (*understandings*) týkající se smluv o lidských právech při jejich podpisu, ratifikaci či přistoupení využívají v poměrně velké míře. Ve srovnání s jinými mnohostrannými smlouvami mají smlouvy o lidských právech vysoký počet výhrad.¹⁷⁹ Dle některých pramenů učinilo v minulosti výhradu k některým smlouvám o lidských právech mezi 25 a 40 procenty smluvních stran.¹⁸⁰ V současnosti se počet výhrad a prohlášení pohybuje mezi 12 a 37 procenty smluvních stran. Počet výhrad a prohlášení ke smlouvám se pohybuje mezi 16 a 175. Tento počet je pouze indikativní, neboť přesný počet výhrad a prohlášení nelze s jistotou určit. Stejně tak tento počet slouží pouze pro orientaci, neboť nikterak nevypovídá o obsahu těchto výhrad a prohlášení a jejich dopadu na příslušnou smlouvu. Pouze ukazuje, že státy institut výhrad a prohlášení poměrně hojně využívají, přičemž v průměru se jedná o 28 procent smluvních stran na jednotlivou úmluvu.

¹⁷⁸ The practice of human rights treaty bodies with respect to reservations to international human rights treaties, HRI/MC/2005/5, 13. června 2005.

¹⁷⁹ Effective Implementation, Op. cit., odst. 316-320.

¹⁸⁰ Údaj z roku 1983. SHELTON, D., State Practice on Reservations to Human Rights Treaties, Canadian Human Rights Yearbook 1983, s. 205 – 234. Statistika vycházela zpočtu výhrad ke čtyřem úmlouvám.

Přehled výhrad a prohlášení k univerzálním smlouvám o lidských právech

Smlouva	Počet smluvních stran	Počet států, které učinily výhrady nebo prohlášení	Procento států, které učinily výhradu či prohlášení	Počet výhrad či prohlášení ¹⁸¹
Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace	182	54	29,6%	89
Mezinárodní pakt o občanských a politických právech	173	65	37,5%	175
Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech	170	46	27%	75
Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen	189	60	31%	155
Úmluva o právech dítěte	196	58	29,5%	94
Úmluva proti mučení	170	44	25,8%	84
Úmluva o právech migrujících pracovníků	55	20	36,3%	22
Úmluva o právech osob se zdravotním postižením	182	33	18,1%	71
Úmluva o ochraně osob před nuceným zmizením	63	8	12,65%	16

Praxe vznášení výhrad je naprosto nejednotná, některé výhrady jsou formulovány velmi detailně, ke specifickým ustanovením smlouvy a s odkazem na konkrétní vnitrostátní legislativu. Jiné výhrady jsou obecné, podřizující jedno či více ustanovení vnitrostátnímu právu či smlouvu jako celek, zejména Ústavě, zákonům či náboženskému právu. Výhrad s náboženským podtextem, zpravidla odkazujícím na islámské právo šaría, hodnoty či tradice, je poměrně hodně, zejména pokud jde o smlouvy či ustanovení týkající se rovnosti žen a mužů, práv dětí a rodinných vztahů. Tento typ výhrad bývá obecného charakteru, bez možnosti přesného určení rozsahu závazku. Některé výhrady obsahují více či méně podrobné vysvětlení, jiné jsou pouze konstatováním omezené aplikace smlouvy. Některé výhrady jsou k obsahu smlouvy irelevantní, například výhrady vylučující aktem ratifikace či přístupu uznání jiného státu, který je též smluvní stranou dané smlouvy.¹⁸² Někdy jsou výhrady zbytečné, buď

¹⁸¹ Tento přehled je pouze orientační pokud jde o počet výhrad, neboť tyto je nemožné spočítat s naprostou přesností.

¹⁸² Zejména výhrady arabských států k uznání Izraele.

v důsledku nesprávné interpretace ustanovení smlouvy anebo proto, že státy nechtěly nic ponechat náhodě.¹⁸³

Problém je určit přesný počet výhrad a prohlášení k dané smlouvě. Počet výhrad k jednotlivým smlouvám uvedených v kapitolách níže je pouze indikativní. Řada prohlášení jsou *de facto* výhrady modifikující či měnící ustanovení smlouvy vůči danému státu či naopak některé výhrady jsou spíše politická prohlášení. V některých případech státy označují jakožto výhradu obsahově stejné formulace, které jiné státy nazývají prohlášení. V souladu s definicí výhrady dle Vídeňské úmluvy není rozhodující forma, ale obsah sdělení. Břemeno posouzení, zda je sdělení skutečně tím, čím je označeno, či nikoli, spočívá na příjemci, tedy ostatních smluvních stranách či monitorujících nebo soudních orgánech. Některé státy rovněž používají ke smlouvám o lidských právech tzv. porozumění (*understandings*), které se podobají interpretačním prohlášením, a vysvětlují, jak stát vykládá ustanovení smlouvy, bez toho, že by její obsah měnil či vylučoval.

Výhrady někdy obsahují výslovný příslib změny vnitrostátního práva za účelem souladu se smlouvou a tedy i potenciálního odvolání výhrady. Někteří autoři se domnívají, že státy, které berou své závazky vážně, se stávají smluvními stranami s výhradami.¹⁸⁴ Po detailní analýze smlouvy označí ustanovení, která jsou problematická a zaváží se bez výjimky provádět veškerá ostatní ustanovení. Taková je často praxe zemí tzv. západní skupiny¹⁸⁵ obsahující detailní vysvětlení a odkaz na vnitrostátní ustanovení. Z tohoto implicitně vyplývá, že státy, které ke smlouvám přistupují bez výhrad, jsou „nedostatečně seriózní“. Takovýto pohled však může být příliš zjednodušující a je potřeba vždy zkoumat obsah a rozsah konkrétních výhrad, resp. prohlášení.

4.4. Praxe námitek států k mezinárodním smlouvám o lidských právech

Právo států, smluvních stran smlouvy, vznést námitku k výhradám jiných států, smluvních stran, bylo mezinárodním právem vždy uznáno. Pokud jde o využívání institutu námitek

¹⁸³ Například výhrady států s islámským náboženstvím k článku 14 Úmluvy o právech dítěte týkajícího se respektování náboženské svobody či k článku 21 týkajícího se osvojení.

¹⁸⁴ ROVINE, A., *Defence of Declarations, Reservations and Understandings*, in LILLICH, R. (ed.), *U.S. Ratification of the Human Rights Treaties: With or Without Reservations?* Charlottesville: University Press of Virginia, 1981.

¹⁸⁵ Tzv. WEOG (*Western Europe and Others Group*), jedna z pěti neformálních geopolitických skupin OSN, zahrnuje státy západní Evropy, Austrálii, Nový Zéland, USA, Kanadu, Turecko.

k výhradám, a eventuálně i prohlášením považovaným za výhrady, ke smlouvám o lidských právech, státy jej využívají nepříliš systematicky a konzistentně. Nelze učinit závěr, že by všechny smluvní strany pečlivě monitorovaly výhrady jiných smluvních stran a v případě posouzení jejich nesouladu s předmětem a účelem smlouvy vznášely námitky. Tato praxe také podporuje stanovisko, že nelze na námitky států spoléhat jakožto na jediného ukazatele přípustnosti výhrad a že absence námitek neznamená jejich automatickou platnost. Většina námitek přichází ze strany západoevropských států, přičemž africké či asijské země námitky k výhradám jiných smluvních stran prakticky nepodávají.

Pokud smluvní strana ve své námitce posoudí prohlášení jako výhradu, zpravidla výslovně odkazuje na Vídeňskou úmluvu, s tím, že kvalifikuje prohlášení jako výhradu. Námitky státy vznášejí zejména k obecným výhradám, u kterých není možno určit jejich rozsah a tedy i míru závazků, kterou na sebe přijímají. Takovéto výhrady dle namítajících států zpochybňují závazek států plnit smlouvu a jsou v rozporu s jejím předmětem a účelem.

S odkazem na článek 27 Vídeňské úmluvy, dle něhož se smluvní strany nemohou dovolávat ustanovení vnitrostátního práva jakožto důvodu neplnění smlouvy, státy namítají výhrady limitující plnění úmluvy ustanoveními vnitrostátního práva, zejména pokud takovéto odkazy nejsou dostatečně určité. Tato námitka je však sama o sobě oprávněná jen částečně, neboť výhrada ze své podstaty omezuje plnění ustanovení smlouvy s odkazem na ustanovení vnitrostátního práva. Kdyby neexistoval rozpor vnitrostátních předpisů se smlouvou, nebylo by patrně výhrady třeba. Tato námitka odkazující na článek 27 Vídeňské úmluvy bývá kombinována s námitkou obecnosti výhrady, tedy u odkazů na vnitrostátní právo, které jsou obecné a nedostatečně definované, ale i toto je spíše námitka obecnosti výhrady, než skutečnosti, že odkazuje na vnitrostátní právní normy. Závěr, že není správné odvolávat se na článek 27 Vídeňské úmluvy při posuzování přípustnosti výhrad, potvrzuje i skutečnost, že článek 27 není ve Vídeňské úmluvě umístěn v části týkající se výhrad. Svým zařazením v části III nazvané „Dodržování, provádění a výklad smluv“ se týká smluv jako takových a nemůže být použit pro určení platnosti výhrady. Článek 27 se použije až poté, co je jasně vymezen rozsah závazků státu, včetně otázky platnosti a rozsahu výhrad.¹⁸⁶

¹⁸⁶ SCHABAS, William A., Reservations to the Convention on the Rights of the Child, *Human Rights Quarterly*, May 1996, Vol. 18. No. 2, s. 480.

Státy rovněž rozlišují mezi zásadními a méně zásadními ustanoveními smluv, přičemž výhrady k zásadním ustanovením posuzují přísněji. Státy někdy také v námitkách odkazují na „společný zájem států, aby smlouvy, jejichž se rozhodly být smluvní stranou, byly respektovány, pokud jde o jejich předmět a účel, a aby státy byly připraveny přijmout legislativní změny, které jsou nutné k souladu se závazky stanovenými smlouvou“¹⁸⁷. Některé státy systematicky odkazují na námitky, které ke stejné či podobné výhradě dané smluvní strany učinily v kontextu jiné smlouvy.

Ve svých námitkách státy někdy rozvádějí důvody, na základě nichž považují výhradu za neslučitelnou s předmětem a účelem smlouvy, někdy takovouto neslučitelnost pouze konstatují bez udání důvodu. Pokud jde o důsledky námitky, státy standardně uvádějí, že námitka nebrání vstupu smlouvy v platnost mezi státem, který učinil výhradu a státem, který učinil námitku. Někdy státy upřesňují, že smlouva mezi nimi vstoupí v platnost ve své úplnosti, tedy implicitně bez výhrady, anebo zmiňují výslovně, že smlouva mezi nimi vstoupí v platnost, bez výhrady pro stát, který výhradu učinil.¹⁸⁸

Není jasné, zda existuje klíč, podle kterého státy námitky činí. Někdy učiní námitku k výhradě jedné smluvní strany a nevznesou podobnou námitku ke stejné či podobné výhradě jiné smluvní strany, nejsou tedy konzistentní ve své vlastní praxi. Například k některým výhradám, které smlouvy limitují ustanoveními vnitrostátního práva, nebyly učiněny žádné námitky.¹⁸⁹ V některých situacích učiní více států téměř identickou námitku, což může svědčit o koordinovaném přístupu, nicméně obecně spíše koordinace a shoda ohledně námitek a stanovení rozporu s předmětem a účelem smlouvy chybí. Některé státy činí námitky téměř systematicky, jiné námitky nevznášejí vůbec. V některých případech státy, které činí výhrady, málokdy vznášejí námitky k výhradám jiných států a naopak. Spíše se však jedná o státy, jejich výhrady jsou sporné ohledně souladu s předmětem a účelem smlouvy. Samozřejmě to však neplatí absolutně, například evropské státy činí výhrady i námitky.

¹⁸⁷ Například námitky Belgie, Finska, Švédska k výhradám Úmluvě proti mučení.

¹⁸⁸ Například námitky České republiky, Finska, Maďarska, Moldavské republiky, Lotyšska, Rakouska a Švýcarska k výhradám Kataru k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, UNTS Chapter IV. 4. International Covenant on Civil and Political Rights.

¹⁸⁹ Například k výhradě Monaka (označené jako výkladové prohlášení) k článkům 2, 3 a 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, odkazující na ústavní předpisy a týkající se následnictví trůnu přednostně mužskými potomky, nebyly učiněny námitky.

Některé předchozí studie analyzující data týkající se výhrad a námitek se domnívají, že většina států nemá kapacitu ani vůli investovat čas a energii potřebnou k monitoringu a analýze výhrad jiných států. To platí zejména pro země s nedostatečnou infrastrukturou a může vysvětlovat absenci námitek ze strany afrických zemí. Důvody nechuti podávat námítky mohou být rovněž politické, neboť námitka může být vnímaná jako nepřátelské či kritické gesto. Některé státy proto nepodávají námítky k výhradám jejich blízkých spojenců, sousedních zemí nebo zemí s nimiž mají ekonomické vazby či závislost. Státy rovněž nevidí praktický přínos v činění námitek k výhradám jiných států, neboť substantivní ustanovení nemají, jako v případě jiných mezinárodních smluv, reciproční povahu. Státy nemusí věřit v účinnost podávání námitek, tedy zda námitka přiměje smluvní stranu, která výhradu učinila, k posouzení a odvolání výhrady.

Státy na námítky neodpovídají. Není tedy jasné, jaký postoj k námítce zaujímají, zda ji berou v úvahu a přikládají jí význam. Zejména však nejsou vždy zřejmé právní důsledky námítky. Státy standardně uvádějí, že námitka nebrání vstupu v platnost mezi státem, který učinil výhradu a státem, který vznesl námitku. Takovýto důsledek je standardní dle článku 21 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, podle něž *„jestliže se stát, který vznesl námitku proti výhradě, nevyslovil proti vstupu v platnost mezi ním a státem, který učinil výhradu, pak se mezi oběma státy nepoužijí v rozsahu této výhrady ta ustanovení, jichž se výhrada týká.“* V mnoha případech namítající státy uvádějí, že smlouva mezi oběma státy vstoupí v platnost *„ve své úplnosti“* či *„bez výhody výhrady“*. Otázkou jsou právní důsledky takovéto námítky, respektive v jakém rozsahu je smlouva platná mezi oběma státy. Tato otázka, byť právně relevantní, je v případě smluv o lidských právech prakticky bez většího významu, protože tyto smlouvy nejsou ze své povahy reciproční, pokud jde o práva, v nich obsažená a povinnosti států, z nich vyplývající. V praktické rovině tedy otázka reciprocit mezi státy nemá příliš význam, na druhou stranu může vést k politickému tlaku na vzetí výhrady zpět.

Přestože námítky mohou poskytnout určité vodítko, pokud jde o nepřipustnost výhrad, nejsou dostatečně konzistentní a kompletní, aby podaly ucelený obraz o přípustnosti výhrad k úmluvě. Jak již bylo uvedeno, stejně tak nelze dovodit závěr, že výhrada, k níž žádná smluvní strana neučinila námitku, je automaticky přípustná a v souladu s předmětem a účelem smlouvy.

Námítky však určitý význam mají, minimálně politický, což dokládá skutečnost, že některé státy své výhrady, k nimž byly učiněny námítky, částečně či úplně odvolaly. Tato korelace však není úplně zřejmá a prokázána, neboť státy čelily také kritice smluvních orgánů. V některých

případech státy odvolaly výhrady, přestože k nim námitky nebyly vzneseny. Námitky také mohou umožnit opakovat obecnějším způsobem interpretaci ustanovení v důsledku výhrady a zachovat tak sílu konkrétního principu. Rovněž dle Obecné poznámky Výboru pro lidská práva, mohou námitky poskytnout vodítko Výboru při plnění jeho úkolu interpretace souladu výhrady s předmětem a účelem Paktu.¹⁹⁰ Také Evropský soud pro lidská práva v rozsudku v případě *Loizidou v. Turkey* zmínil, že námitky mohou „propůjčit přesvědčivou podporu“ argumentu, že stát, který výhradu učinil, měl být srozuměn s nejistou legálností své výhrady.¹⁹¹

4.5. Jednotlivé smlouvy o lidských právech

4.5.1. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace

4.5.1.1. Ustanovení úmluvy

Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace je nejstarší lidskoprávní smlouva z „klíčových smluv o lidských právech“ (*core human rights treaties*) sjednaná v rámci OSN.¹⁹² Rovněž jako jediná smlouva o lidských právech stanoví specifický režim činění výhrad, částečně odlišný od Vídeňské úmluvy. V článku 20 připouští možnost učinění výhrad během ratifikace či přistoupení k Úmluvě, které přijímá a rozesílá státům, smluvním stranám, Generální tajemník OSN. Smluvní strany mohou k výhradě učinit námitku do rukou Generálního tajemníka, do devadesáti dní od obdržení informace o výhradě, ve smyslu, že danou výhradu nepřijímají. Tento časový limit je celkem krátký, zejména oproti Vídeňské úmluvě, která pro učinění námitky stanoví lhůtu dvanácti měsíců. Úmluva neupravuje důsledky takovýchto námitek.

Úmluva rovněž výslovně zakazuje výhrady neslučitelné s jejím předmětem a účelem, jakož i výhrady znemožňující činnost orgánů ustanovených Úmluvou, tedy Výboru pro odstranění rasové diskriminace a ad hoc smírčí komise. Úmluva také zakládá jedinečný systém posouzení výhrad a rozhodování o jejich neslučitelnosti s Úmluvou, dle něhož bude výhrada považována za neslučitelnou se smlouvou, pokud proti ní podají námitku dvě třetiny smluvních stran. Toto

¹⁹⁰ General comment 24, Op. cit., odst. 17

¹⁹¹ *Loizidou v. Turkey* (Preliminary objections), Op. cit., odst. 95

¹⁹² Schválena Valným shromážděním OSN rezolucí 2106 (XX) dne 21. prosince 1965, vstoupila v platnost 4. ledna 1969. Má 182 smluvních stran a 88 signatářů (ke dni 12.6.2020).

ustanovení bylo inspirováno neúspěšnými pokusy začlenit podobný mechanismus kolektivního rozhodování smluvních stran o výhradách do Vídeňské úmluvy o smluvním právu.¹⁹³ Uplatnění tohoto mechanismu za účelem konstatování neslučitelnosti výhrady s Úmluvou by v současnosti znamenalo učinění námitek 121 států z celkového počtu 182 smluvních stran úmluvy. K takovému kroku doposud nedošlo a s ohledem na potřebný počet smluvních stran podávajících námitku je takovéto rozhodnutí nepřilíš pravděpodobné. V praxi tedy podávání výhrad a námitek k nim probíhá stejně jako v případě jiných smluv. Toto ustanovení neodradilo státy od činění výhrad, jakož je ani nemotivovalo k hojnějšímu podávání námitek v případech výhrad neslučitelných s Úmluvou. I kdyby k takovému rozhodnutí na základě dvou třetin smluvních stran došlo, ustanovení neupřesňuje právní účinky takového rozhodnutí. Několik smluvních stran učinilo výkladové prohlášení, jímž vykládají článek 20 tak, že pokud by výhrada nebyla přijata, stát, který výhradu učinil, se nestane smluvní stranou úmluvy.¹⁹⁴ Tento režim se shoduje s Vídeňskou úmluvou, pokud jde o kritérium slučitelnosti výhrady s předmětem a účelem smlouvy,¹⁹⁵ liší se však v otázce procedury tím, že Úmluva umožňuje kolektivní rozhodování smluvních stran ohledně slučitelnosti výhrady s Úmluvou. Vídeňská úmluva podobné ustanovení neobsahuje. Tento mechanismus výhrad se v praxi doposud neosvědčil a nebyl přejat do žádné z později sjednávaných smluv o lidských právech. Dle Úmluvy mohou být výhrady kdokoli odvolány prostřednictvím oznámení Generálnímu tajemníkovi, přičemž takovéto odvolání je platné ode dne přijetí oznámení.

4.5.1.2. Praxe výhrad a námitek

Z celkem 182 smluvních stran Úmluvy, vzneslo výhrady či prohlášení 54 států (tedy 29,6% smluvních stran). Pokud jde o obsah výhrad, které doposud státy k Úmluvě učinily, většina výhrad se netýká jejich materiálních ustanovení. Početná skupina dvaceti šesti států učinila výhradu k článku 22 týkajícího se jurisdikce Mezinárodního soudního dvora ve věci sporu ohledně interpretace či aplikace Úmluvy, pokud o to požádá kterákoli strana sporu. Dle výhrad může být spor postoupen Mezinárodnímu soudnímu dvoru, pouze pokud s tím souhlasí všechny strany sporu.¹⁹⁶ Některé státy, které takovouto výhradu v minulosti učinily, ji následně vzaly

¹⁹³ Guide to Practice, Op. cit., s. 233, odst. 3.

¹⁹⁴ Fidži, Tonga, Velká Británie

¹⁹⁵ Článek 19 (c) Vídeňské úmluvy.

¹⁹⁶ Afghánistán, Bahrajn, Čína, Egypt, Indie, Indonésie, Irák, Izrael, Jemen, Kuba, Kuvajt, Libanon, Libye, Madagaskar, Maroko, Mosambik, Nepal, Rovnicková Guinea, Rwanda, Saudská Arábie, Singapur, Sýrie, Thajsko, Turecko, USA, Vietnam.

zpět.¹⁹⁷ V této souvislosti stojí za zmínku rozsudek Mezinárodního soudního dvora v případě Ozbrojené aktivity na území Konga (Demokratická republika Kongo proti Rwandě)¹⁹⁸. Demokratická republika Kongo ve svém podání opírala jurisdikci Soudu mimo jiné o článek 22 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace. Přestože Rwanda učinila ke článku 22 výhradu, Demokratická republika Kongo namítala její neplatnost, jelikož tato výhrada „*přestala být účinná či se vyvinula v desuetudo v důsledku závazku, obsaženém v Základním zákoně Rwandy, odvolat veškeré výhrady, které Rwanda učinila k mezinárodním smlouvám o lidských právech*“.¹⁹⁹ Při rozhodování o platnosti výhrady Rwandy Soud uvedl, že Úmluva stanoví v článku 20 odstavci 3 způsob vzetí zpět výhrad, tedy prostřednictvím notifikace Generálnímu tajemníkovi OSN. Jelikož není důkaz o tom, že by Rwanda takovýto krok učinila, výhrada zůstává platná. Pokud jde o námitku Demokratické Republiky Kongo, že by tato výhrada byla v rozporu s předmětem a účelem Úmluvy, Soud poukázal na článek 20 odstavce 2 Úmluvy, dle něhož „*je výhrada považována za neslučitelnou, pokud k ní alespoň dvě třetiny smluvních stran podají námitku*.“ Jelikož k tomuto nedošlo, Soud se domnívá, že výhradu Rwandy není možno považovat za neslučitelnou s Úmluvou. Soud také podotknul, že Demokratická republika Kongo k této výhradě Rwandy námitku neučinila. Soud rovněž odmítl argument Demokratické republiky Kongo, že výhrada je bez právních účinků, protože zákaz rasové diskriminace představuje imperativní normu mezinárodního práva a tato výhrada je tedy v rozporu s *jus cogens* normou. Soud uvedl, že „*charakter normy jakožto erga omnes a souhlas s jurisdikcí jsou dvě odlišné otázky*“ a že pouhá skutečnost, že předmětem sporu mohou být práva a závazky *erga omnes* neznamena automatickou jurisdikci Soudu takovýto spor rozhodovat. Vzhledem k výše uvedenému Soud rozhodl, že s ohledem na výhradu Rwandy k článku 22 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, nemůže být tato Úmluva základem jurisdikce Soudu v daném případě.

Žádná výhrada se naopak netýká fungování Výboru pro odstranění rasové diskriminace a mechanismu ad hoc smírčí komise, předpokládaném článkem 12 Úmluvy, tedy ustanovení, k nimž Úmluva výhrady výslovně zakazuje.

¹⁹⁷ Bělorusko, Bulharsko, Československo, Maďarsko, Mongolsko, Polsko, Rumunsko, Rwanda.

¹⁹⁸ *Armed Activities on the Territory of the Congo* (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application (2006).

¹⁹⁹ *Ibid.*

Několik států rovněž učinilo výhradu k přijatelnosti individuálních oznámení, které již byly rozhodnuty jiným mezinárodním smírčím či vyšetřovacím orgánem. Tento typ výhrady je však pouze omezením dobrovolného uznání mandátu Výboru posuzovat individuální oznámení dle článku 14 úmluvy, nedá se tedy *stricto sensu* považovat za omezení ustanovení Úmluvy, a tedy za výhradu. Spíše se v daném případě jedná o výkladové prohlášení. Podobné prohlášení některé státy učinily i v případě stížnostních procedur v jiných smlouvách o lidských právech.

Některé výhrady se týkají neuznávání jiného státu, tedy že z ratifikace či přistoupení k Úmluvě státu, který tuto výhradu učinil, nevyplývá uznání těchto konkrétně uvedených smluvních stran Úmluvy či navázání s nimi jakýchkoli vztahů. Jedná se především o neuznání Izraele (výhrada učiněna sedmi arabskými státy) či Tchaj-wanu (výhrada učiněná Čínou). Turecko ve své výhradě uvádí, že bude aplikovat ustanovení Úmluvy pouze k těm smluvním stranám, s nimiž má diplomatické vztahy. Tento typ výhrady je politický a nesouvisí s obsahem ustanovení dané Úmluvy.

Pokud jde o výhrady k substantivním ustanovením, některé výhrady obecného charakteru odkazují na národní ústavy zaručující základní práva a svobody s tím, že přijetí Úmluvy neznamena přijetí závazků nad rámec této ústavní ochrany.²⁰⁰ Výhrada Saudské Arábie podmiňuje aplikaci Úmluvy souladem, resp. absencí rozporu, s právem šaría. K této výhradě byla vznesena řada námitek. Například Rakousko ve své námitce uvádí, že „*výhrada, prostřednictvím které stát omezuje své závazky z Úmluvy obecným a neupřesněným způsobem, zpochybňuje závazky Saudské Arábie dle Úmluvy, nezbytné pro naplnění jejího smyslu a účelu. Je společným zájmem států, aby byly připraveny uskutečnit nezbytné legislativní změny pro splnění závazků vzplývajících ze smluv, jichž se rozhodnou stát smluvními stranami.*“²⁰¹ Dle Rakouska „*obecná výhrada učiněná Saudskou Arábií neupřesňuje ustanovení Úmluvy, na něž se vztahuje a rozsah derogace těchto ustanovení, a tímto přispívá k podryvání základů mezinárodního smluvního práva. Dle mezinárodního práva je výhrada nepřijatelná v rozsahu, ve kterém její aplikace negativně ovlivňuje plnění těch závazků, které jsou základní pro naplnění jejího smyslu a účelu.*“²⁰² Z těchto důvodů Rakousko nepovažuje výhradu učiněnou Saudskou Arábií za přijatelnou, pokud tato prostřednictvím doplňujících informací či následné praxe nezajistí slučitelnost výhrady s ustanoveními nezbytnými pro naplnění smyslu a účelu

²⁰⁰ Antigua a Barbuda, Bahamy, Barbados, Grenada, Guyana, Jamajka, Papua Nová Guinea, Thajsko, Tonga.

²⁰¹ United Nations Treaty Series, vol. 660, s. 195.

²⁰² Ibid

Úmluvy. Na druhé straně k výhradám odkazujícím na národní ústavy nebyla učiněna žádná námitka, přestože jsou stejně obecné a neurčité.

Nejvíce výhrad k substantivním ustanovením bylo učiněno k článku 4, který zakazuje propagandu rasové nenávisti a diskriminace, a ukládá smluvním stranám prohlásit takovou propagandu za trestnou a organizace, které ji šíří za nezákonné, při vzetí v úvahu principů Všeobecné deklarace lidských práv a článku 5 (rovnost před zákonem). Některé státy učinily výhradu s tím, že při výkladu článku 4 budou brát v úvahu kolizi s jinými právy, jako je svoboda vyjadřování nebo sdružování a shromažďování.²⁰³ Státy si rovněž vyhradily, že přijmou za účelem provádění článku 4 legislativu pouze v míře, kterou považují za nutnou pro dosažení jeho účelu.²⁰⁴ Některé státy ve svých výhradách uvedly, že aplikace článku 4 podléhá ústavě (Japonsko) či že ochrana svobody slova, vyjadřování a sdružování je chráněna ústavními a zákonnými předpisy, které neumožňují její omezení (USA) anebo, že v době ratifikace nemohou plně aplikovat článek 4, jelikož mu neodpovídají ustanovení trestního práva, nicméně při první vhodné příležitosti bude po Parlamentu požadovat přijetí příslušné legislativy (Austrálie).²⁰⁵

Ostatní v menší míře učiněné výhrady se týkají článku 1 Úmluvy. Velká Británie ve své výhradě uvádí, že její imigrační legislativa (*Commonwealth Immigration Act*) nepředstavuje rasovou diskriminaci ve smyslu Úmluvy a že si vyhrazuje právo tuto legislativu nadále uplatňovat. Spojené státy americké prostřednictvím své výhrady neakceptují povinnost přijmout legislativu týkající se diskriminace v souvislosti s jednáním soukromých subjektů nad rámec Ústavy a zákonů Spojených států amerických. Pokud jde o článek 2, některé státy si vyhradily právo regulace ohledně přístupu cizinců na pracovní trh.²⁰⁶ Minimální počet výhrad byl učiněn též k článku 3 (prevence, vymýcení a zákaz rasové segregace a apartheidu) a 5 (rovnost před zákonem).²⁰⁷ K výhradě Jemenu k článku 5 ve smyslu, že neuznává rovnost před zákonem, pokud jde o právo uzavřít sňatek a vybrat si partnera, právo dědit, a právo na svobodu svědomí a náboženství byla vznesena řada námitek.²⁰⁸ Například Finsko uvádí, že „by bylo

²⁰³ Například Belgie, Francie, Irsko, Itálie, Japonsko, Monako, Rakousko, Švýcarsko, Velká Británie

²⁰⁴ Například Antigua a Barbuda, Bahamy, Barbados, Fidži, Malta, Nepál, Papua Nová Guinea, Thajsko, Tonga, Velká Británie

²⁰⁵ Je s podivem, že takováto vhodná příležitost od roku 1975 ještě nenastala.

²⁰⁶ Například Monako, Švýcarsko

²⁰⁷ Například Fidži, Tonga

²⁰⁸ Například Austrálie, Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Kanada, Mexiko, Německo, Nizozemí, Nový Zéland, Norsko, Švédsko, Velká Británie

nemyslitelné, aby stát prostřednictvím takovéto výhrady mohl získat svobodu zahájit diskriminační praktiky na základě rasy, barvy pleti, národnostního či etnického původu v oblasti základních občanských a politických práv, jako je právo účasti na veřejných věcech, právo uzavřít sňatek, právo dědit a právo na svobodu vyznání a náboženství.²⁰⁹ Několik států též učinilo výhradu k článku 6 týkající se práva na spravedlivé zadostičinění.²¹⁰ Rovněž k článkům 17 a 18 učinilo výhradu několik států s tím, že považují za diskriminační způsob, kterým Úmluva stanoví možnost stát se její smluvní stranou.²¹¹

4.5.1.3. Praxe Výboru

Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace výslovně nestanoví pravomoc svého monitorovacího výboru, tedy Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminace, posuzovat slučitelnost výhrad s Úmluvou. Jakožto nejstarší ze smluvních orgánů se Výbor touto otázkou pochopitelně zabýval jako první. V roce 1976 požádal o právní stanovisko k otázce výhrad Odbor OSN pro právní záležitosti (*Office of Legal Affairs*), včetně vyjasnění právních účinků jednomyslného rozhodnutí Výboru ohledně neslučitelnosti výhrady s předmětem a účelem Úmluvy, pokud tato výhrada byla akceptována, respektive nebyla rozporována, smluvními stranami Úmluvy dle jejího článku 20 odstavce 2. Memorandum Odboru OSN pro právní záležitosti uvádí, že Výbor není reprezentativním orgánem smluvních stran.²¹² Pokud smluvní strany výhradu přijaly způsobem v souladu s článkem 20 Úmluvy, opačné rozhodnutí Výboru, byť by bylo přijato jednomyslně, nemá žádné právní účinky. Členové výboru toto stanovisko vzali na vědomí a přijali rozhodnutí, že Výbor musí vzít v úvahu výhrady učiněné smluvními stranami při ratifikaci Úmluvy či přistoupení k ní, jelikož není kompetentní rozhodovat jinak.²¹³ Rozhodnutí Výboru o nepřijatelnosti výhrad, byť by bylo učiněno jednomyslně, nemá právní účinky.

Nicméně postupem času Výbor, podobně jako ostatní smluvní orgány, zaujal k otázce výhrad a své kompetenci pokud jde o jejich posuzování odlišný postoj. Průlomem byla zejména již opakovaně zmiňována Obecná poznámka Výboru pro lidská práva č. 24, která je detailně

²⁰⁹ United Nations Treaty Series, vol. 660, s. 195.

²¹⁰ Například Fidži, Francie, Itálie, Malta, Nepál, Tonga, Velká Británie

²¹¹ Například Bělorusko, Bulharsko, Jemen, Kuba, Maďarsko, Mongolsko, Polsko, Rumunsko, Vietnam

²¹² United Nations, Juridical Yearbook 1976, s. 219-221.

²¹³ Report of CERD to General Assembly, A/33/18, odst. 371-176.

popsána níže.²¹⁴ Postupem času předsedové smluvních orgánů, včetně Výboru pro odstranění rasové diskriminace, přijali stanovisko, že výkon monitorovací funkce smluvních orgánů zahrnující interpretaci těchto smluv a vymezení jejich rozsahu nemůže být účinně vykonáván, pokud by se tato kompetence nevztahovala také na posuzování výhrad.²¹⁵

Státy vyjádřily svůj postoj k výhradám k Úmluvě o odstranění rasové diskriminace v Durbanské deklaraci, závěrečném dokumentu Světové konference proti rasismu (2001), v němž požadují po smluvních stranách Úmluvy odvolání všech výhrad neslučitelných s předmětem a účelem Úmluvy, jakož i zvážení odvolání všech ostatních výhrad.²¹⁶

Výbor rovněž přijal v roce 2003 k otázce výhrad tzv. Předběžný názor Výboru pro odstranění rasové diskriminace, ve kterém potvrzuje, že Úmluva sleduje režim Vídeňské úmluvy o smluvním právu z normativního hlediska a uplatňuje princip slučitelnosti s předmětem a účelem smlouvy jakožto kritéria přijatelnosti výhrad.²¹⁷ Dále zdůrazňuje, že otázka výhrad je primárně v kompetenci států a přestože smlouvy o lidských právech jsou odlišné od tradičních recipročních smluv, zůstávají stále smlouvami s důsledky vyplývající ze smluvního práva, a výhrady jsou integrální částí souhlasu státu být smlouvou vázán. Výbor však také uvádí, že stejně jako jiné smluvní orgány může přijmout rozhodnutí ohledně slučitelnosti výhrady s předmětem a účelem smlouvy a může státům doporučit, aby takovouto výhradu změnily či odvolaly. Výbor považuje metodu dialogu za užitečnější než vedení „právní bitvy“ se všemi státy, které učinily výhradu, a trvá na názoru, že některé tyto výhrady nemají právní účinky, tedy, že jsou státy bez ohledu na jejich vůli vázány celým zněním Úmluvy.

Výbor pro odstranění rasové diskriminace se doposud výhradami v souvislosti s oznámeními jednotlivců nezabýval, nicméně se k výhradám hojně vyjadřoval ve svých závěrečných doporučeních ke zprávám o plnění Úmluvy jednotlivými smluvními stranami. Výbor vyjádřil znepokojení ohledně výhrad s příliš vágním či širokým obsahem nebo nad tím, že stát neuvedl pádné důvody pro nutnost zachovat výhrady. Výbor požadoval posouzení nutnosti zachování výhrad a doporučil jejich odvolání, někdy opakovaně, anebo alespoň zúžení jejich rozsahu.

²¹⁴ General Comment 24, Op. cit.

²¹⁵ Report of the ninth meeting of persons chairing the human rights treaty bodies, A/53/125, Annex, odst. 18.

²¹⁶ Durbanská deklarace a plán činnosti, Závěrečný dokument třetí Světové konference OSN proti rasismu, rasové diskriminaci, xenofobii a související intoleranci, konané ve dnech 31. srpna – 8. září 2001, čl. 75.
https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf

²¹⁷ Preliminary Opinion of the Committee for Elimination of Racial Discrimination on the issue of reservations to treaties on human rights. CERD/C/62/Misc.20/Rev.3: 13 March 2003.

V některých případech Výbor pouze konstatoval existenci výhrady či úmysl státu výhradu odvolat nebo ponechat. Výbor nehodnotil jednotlivé výhrady z hlediska jejich slučitelnosti s předmětem a účelem Úmluvy, tedy ani v jednom případě nekonstatoval v závěrečných doporučeních rozpor konkrétní výhrady s předmětem a účelem Úmluvy. Nicméně konstatování rozporu s obsahem zaznělo ze strany některých členů Výboru v rámci diskuse s delegacemi států, například při projednávání zpráv Švýcarska či Fidži.

Při projednávání úvodní zprávy Švýcarska v roce 1998, Výbor diskutoval výhradu k článku 2 odstavci 1,²¹⁸ kdy člen Výboru zdůraznil, že švýcarské právní předpisy, na které se výhrada vztahuje, jsou „v rozporu s předmětem a účelem smlouvy“.²¹⁹ Nicméně doporučení na posouzení a zpětvzetí výhrady se v Závěrečných doporučeních neobjevilo. Je však třeba rovněž uvést, že v roce 1998 byla Závěrečná doporučení Výboru mnohem stručnější a obecnější než v následujících letech. V následujících Závěrečných doporučeních ke druhé a třetí periodické zprávě v roce 2002 již Výbor vyzval Švýcarsko ke zvážení, zda je výhrada k článku 2 odstavci 1 stále nutná či zda může být vzata zpět.²²⁰ Učinil tak v návaznosti na změnu imigrační politiky a příslušné vnitrostátní legislativy. V dalších Závěrečných doporučeních ke čtvrté až šesté periodické zprávě v roce 2008, Výbor bere v úvahu, že Švýcarsko chce nadále ponechat výhradu k článku 2 Úmluvy a vyzývá k jejímu vzetí zpět, stejně jako k zajištění toho, aby imigrační zákony a politika úmyslně či neúmyslně nediskriminovaly. V zatím posledních Závěrečných doporučeních k sedmé až deváté periodické zprávě Švýcarska v roce 2014 Výbor posuzuje obě výhrady učiněné k Úmluvě. V rámci samostatného odstavce „výhrady“, Výbor *„znovu vyjadřuje znepokojení nad výhradou k článku 2 týkající se práva smluvní strany aplikovat svá zákonná ustanovení ohledně přijímání cizinců na švýcarský pracovní trh a k článku 4 ohledně práva smluvní strany přijmout nutná legislativní opatření berouce v úvahu svobodu vyjadřování a svobodu shromažďování.“* Výbor znovu zopakoval svá předchozí doporučení, aby *„smluvní strana zvážila odvolání výhrad k článku 2, odstavci 1 a článku 4 Úmluvy.“* Mnohem podrobněji však Výbor tentokrát žádá, aby smluvní strana, pokud se rozhodne výhrady zachovat, podala v příští periodické zprávě *„detailní informace o tom, proč jsou dané výhrady nutné, povaze a rozsahu výhrad, jejich přesných účinků ve vnitrostátním právu a politice a plánech ohledně omezení či zpětvzetí těchto výhrad ve specifické lhůtě.“*²²¹

²¹⁸ Výhrada Švýcarska k článku 2 odstavci 1 Úmluvy zní: „Švýcarsko si vyhrazuje právo uplatňovat svá zákonná opatření týkající se přístupu cizinců na švýcarský trh.“

²¹⁹ CERD/C/SR.1248 (van Boven).

²²⁰ CERD/C/CHE/CO/14, Závěrečná doporučení Výboru pro odstranění rasové diskriminace, odst. 14.

²²¹ CERD/C/CHE/CO/7, Závěrečná doporučení ke kombinované sedmé až deváté zprávě Švýcarska, odst. 11.

Tento vývoj jasně ukazuje posun k osvojení si role Výboru posuzovat výhrady k Úmluvě, tedy od prvotního zmínění v rámci dialogu v roce 1998 až po detailní vyjádření v Závěrečných doporučeních v roce 2014, kdy je výhradám věnován samostatný odstavec. Posun je rovněž v žádosti o podrobné informace k řadě souvisejících otázek týkajících se výhrad, které mají být zodpovězeny v následující periodické zprávě.

Také při projednávání zprávy Fidži v roce 1996, člen Výboru uvedl, že výhrady smluvní strany jsou neslučitelné s obsahem a účelem Úmluvy, nicméně konstatoval, že k výhradám nebyly učiněny žádné námitky.²²² V roce 2012 Fidži všechny své výhrady a prohlášení k Úmluvě odvolala. V řadě dalších závěrečných doporučení jiným státům Výbor doporučil posouzení nutnosti zachování výhrad a jejich odvolání, v některých případech takto učinil opakovaně.²²³

4.5.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

4.5.2.1. Ustanovení Paktu

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech ustanovení o výhradách neobsahují. Druhý opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, usilující o zrušení trestu smrti, v článku 2 výslovně povoluje pouze jeden typ výhrady a to takové, která umožňuje aplikaci trestu smrti v období války, na základě odsouzení za nejzávažnější trestný čin vojenské povahy spáchaný v průběhu ozbrojeného konfliktu. Státy, které takovouto výhradu uplatnily, jsou povinny poskytnout Generálnímu tajemníkovi příslušná ustanovení vnitrostátní legislativy aplikovatelné v průběhu ozbrojeného konfliktu, stejně jako jej informovat o začátku a konci ozbrojeného konfliktu na jejich území. Veškeré jiné výhrady či derogace ustanovení Druhého opčního protokolu jsou zakázány (čl. 2 a 6). Generální tajemník je povinen informovat smluvní strany Paktu o učiněných výhradách dle článku 2 Druhého opčního protokolu (čl. 10).

Ustanovení týkající se výhrad byla diskutována v průběhu sjednávání Paktu. Kvůli rozporům ohledně výhrad k Úmluvě o genocidě, vyzvalo Valné shromáždění Komise pro lidská práva, aby do Paktu začlenila ustanovení o výhradách, což vedlo k dalším kontroverzním diskusím

²²² CERD/C/SROV.1165 (Diaconu).

²²³ Např. Závěrečná doporučení k sedmé až deváté periodické zprávě USA, CERD/C/USA/CO/7-9, odst. 8, 25. září 2014.

při jednáních Komise i Třetího výboru Valného shromáždění.²²⁴ Z důvodu obav, že by výhrady mohly omezit universalitu Paktu a státy by se mohly snažit vyhnout odpovědnosti ohledně jeho plnění prostřednictvím formulace výhrad, navrhly Chile a Uruguay ustanovení zakazující výhrady.²²⁵ Výhrady byly považovány za neslučitelné s myšlenkou nezvratných lidských práv. Namísto možnosti uplatnění výhrad bylo navrženo přechodné období, během něhož mohou smluvní strany přijmout nezbytné změny.²²⁶ Většina členů Komise však upřednostňovala okamžitou aplikovatelnost Paktu. Jelikož vnitrostátní legislativa většiny států nebyla s Paktem v souladu, umožnění výhrad se jevílo jako nutné. Takový postup byl upřednostněn ve prospěch širší ratifikace Paktu. Právo formulovat výhradu vyplývá dle stanovisek těchto států z jejich suverenity a je považováno za princip mezinárodního práva.

Oba tyto přístupy byly vedeny snahou o nejuplněnější, tedy širokou a univerzální, aplikaci ustanovení Paktu. Reprezentovaly již zmíněný konflikt mezi integritou a univerzalitou Paktu, tedy na jedné straně obavy o velké množství výhrad o oslabení integrity ustanovení Paktu a na druhé straně obavy, že přechodné období vedoucí k progresivní implementaci Paktu omezí platnost daných standardů. Nakonec byla za menší zlo považována možnost učinění výhrad k jednotlivým článkům Paktu. Možnost činění výhrad byla nakonec určena rozhodnutím Třetího výboru Valného shromáždění ve prospěch okamžité závaznosti po ratifikaci Paktu smluvními stranami. Toto vyžadovalo umožnění výhrad, nicméně státy se nemohly shodnout na formulaci takového ustanovení. Zatímco Sovětský svaz v těchto jednáních upřednostňoval neomezenou možnost činění výhrad, jiné státy, jako například Čína, Egypt, Filipíny a Libanon prosazovaly ustanovení, které umožní pouze výhrady slučitelné s předmětem a účelem Paktu. Ohledně právních účinků výhrad a námitek k nim navrhovala Velká Británie, aby byly uznány za platné pouze ty výhrady, k nimž nepodalý námitky dvě třetiny smluvních států. Tento návrh byl později vzat zpět, mimo jiné kvůli námitce, že dle mezinárodního práva mají státy právo činit výhrady slučitelné s předmětem a obsahem smlouvy. Námitka ze strany jiného smluvního státu může vést k nevstoupení v platnost ustanovení, k němuž byla učiněna výhrada mezi státem, který výhradu uplatnil a státem, který výhradu namítal.

Výslovné ustanovení upravující otázku výhrad nakonec nebylo považováno za nezbytné a Pakt otázku výhrad vůbec neupravuje. Kritéria předmětu a účelu smlouvy dle mezinárodního práva,

²²⁴ GA Res. 546 (VI) of 5 February 1952.

²²⁵ UN. Doc. E/CN.4/L.354 (25.3.1954), in: ESCOR (XVIII), Suppl.7, s. 29, odst. 273.

²²⁶ UN Doc. (A/2929), 1.7.1955, GAOR (X), Annexes, Agenda item 28, part II, Ch.X, odst.27.

kteří omezují nepřijatelné výhrady, byly považovány za dostatečné limity pro formulaci výhrad. Při dnešním pohledu je zřejmé, že ačkoli Pakt uspěl, pokud jde o univerzalitu ve smyslu počtu smluvních stran, to se nedá tvrdit o množství uplatněných výhrad a jejich obecnosti, které potenciálně integritu Paktu ohrožují.

4.2.2.2. Praxe Výboru

4.5.2.2.1. Obecná poznámka č. 24 týkající se výhrad k Paktu a opčním protokolům

Výbor pro lidská práva vyjádřil svou pozici k otázce výhrad v „*Obecné poznámce č. 24 týkající se výhrad učiněných při ratifikaci či přístupu k Paktu nebo k jeho opčním protokolům nebo v souvislosti s prohlášením dle článku 41 Paktu přijatém v roce 1994*“.²²⁷ Výbor odůvodnil svou kompetenci posuzovat výhrady funkčností, tedy nutnost této kompetence pro výkon svých funkcí, spíše než právními argumenty. Právní základ pro tuto kompetenci je spíše slabý, neboť Výboru nebyla tato funkce Paktem svěřena, naopak státy sjednávající Pakt funkce Výboru vymezily velmi úzce a každá další kompetence, velmi striktně vymezená, vyžaduje výslovný souhlas příslušné smluvní strany. Z ustanovení Paktu nelze přímo dovodit, že by státy, které jej sjednávaly, měly v úmyslu Výboru svěřit funkci posuzování výhrad.

To bylo také jedním z důvodů, proč Obecná poznámka vyvolala značnou pozornost mezi státy a zejména kritické formální odpovědi tří smluvních stran – Francie,²²⁸ Velké Británie a Spojených států amerických.²²⁹ Tyto státy Výboru vytýkaly přisvojení si kompetencí nad rámec mandátu stanoveného Paktem, na základě vůle smluvních stran, a odklon od Vídeňské úmluvy o smluvním právu.²³⁰ Dle jejich stanoviska je posuzování výhrad, respektive jejich slučitelnosti s předmětem a účelem Paktu, výhradně v kompetenci smluvních stran a nikoli Výboru. Pokud jde o názor uvedený v Obecné poznámce, že „*Výbor je v obzvlášť dobrém postavení k tomu, aby rozhodoval o slučitelnosti výhrady s předmětem a účelem Paktu*“, Francie uvádí, že Výbor stejně jako jiné smluvní orgány či podobné orgány zřízené smlouvou, vděčí za svou existenci výlučně smlouvě a nemají jiné kompetence, než ty, které jim byly stanoveny smluvními

²²⁷ General Comment No. 24, Op. cit.

²²⁸ A/51/40, annex VI, odst. 367.

²²⁹ A/51/40, annex VI, odst. 481.

²³⁰ Francie a Spojené státy americké nejsou smluvními stranami Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

stranami. Proto mohou o neslučitelnosti výhrad s předmětem a účelem smlouvy rozhodovat pouze smluvní strany.²³¹

Druhým a ještě větším ohniskem sporu a odmítavé reakce tří smluvních stran je otázka důsledků výhrady neslučitelné s Paktem, jejich tzv. oddělitelnost, kterou Obecná poznámka předjímá. Tyto státy považují výhrady, tak jak jsou upraveny Vídeňskou úmluvou, za běžný a legitimní způsob formulace souhlasu státu být vázán smlouvou, pokud jsou výhrady formulovány v souladu s danou smlouvou. Ne všechny výhrady jsou neodůvodněné a měly by být vzaty zpět. Výhrady k mezinárodním smlouvám o lidských právech nejsou automaticky v rozporu s účelem a předmětem smlouvy. Dle Francie, tím, že umožní soulad mezi ústavními a smluvními normami a přizpůsobení ustanovení smluv některým vnitrostátním právním předpisům odrážejícím specifické charakteristiky daného státu, výhrady přispívají k výrazně většímu přijetí mezinárodních smluv mezinárodním společenstvím.²³² V případě Spojených států amerických otázka výhrad vyvstala krátce po přijetí Obecné poznámky při projednávání jejich úvodní zprávy k Paktu. Výbor vzal na vědomí písemně vyjádřené výhrady k Obecné poznámce, které delegace USA předala předsedovi Výboru.²³³ Při projednávání zprávy Velké Británie Výbor vyjádřil ocenění upřímného vznesení právních otázek k Obecné poznámce, se kterými vláda nesouhlasí, a ochotu vlády vést o těchto otázkách s Výborem dialog.²³⁴

Obecná poznámka obsahuje dva hlavní elementy přístupu Výboru k výhradám, které nesouzní s Vídeňskou úmluvou. Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, Vídeňská úmluva vychází z klasického modelu států, jakožto primárních aktérů mezinárodních vztahů a mezinárodního smluvního práva. Nebere v úvahu existenci jiných orgánů, zejména smluvních orgánů zřízených mezinárodními smlouvami za účelem monitorování plnění smluvních závazků jednotlivými státy, smluvními stranami. Veškeré pravomoci v otázce výhrad a námitek k nim jsou dle Vídeňské úmluvy svěřeny státům.

První odklon od Vídeňské úmluvy je stanovisko Výboru, že smluvní orgán, vytvořený smlouvou za účelem interpretace smlouvy a monitoringu jejího plnění smluvními stranami má kompetenci posuzovat přijatelnost výhrad k této smlouvě. Druhou inovací je závěr Výboru, že

²³¹ A/51/40, annex VI, odst. 14

²³² A/51/40, annex VI, odst. 16.

²³³ HRI/MC/2005/5, odst. 19; *Observations by the United States of America on General Comment No. 24/52 relating to Reservations* (1994-1995), HRC Report, GAOR, Suppl. No. 40, Doc. A/50/40, Vol. 1, 131, *HRLJ* 1995.

²³⁴ HRI/MC/2005/5, Op. cit.

obvyklým, nikoli však automatickým důsledkem nepřijatelné výhrady bude její oddělení, tedy, že stát, který takovouto výhradu učinil, bude nadále vázán smlouvou bez toho, že by výhrada platila, tedy, že by z ní měl prospěch.²³⁵

Toto může vést k rozporu s tezí mezinárodního smluvního práva, tedy že stát nemůže být vázán smlouvou nad rámec svého souhlasu. Režim výhrad dle Vídeňské úmluvy k takovéto situaci nemůže vést, neboť výhrady státu jsou buď implicitně akceptovány absencí námitek anebo jsou odmítnuty námitkou, přičemž v tomto případě může smlouva vstoupit v platnost mezi namítajícím státem a státem činícím výhradu bez daného ustanovení anebo mezi nimi v platnost nevstoupí. V žádném případě však stát nemůže být vázán ustanovením, k němuž činil výhradu, oproti svému souhlasu. Toto je též odrazem principu svrchovanosti státu v mezinárodních vztazích. V tomto smyslu tedy Obecná poznámka zbavuje státy svrchované kontroly na mírou závazků, které na sebe dobrovolně vzaly.

Nutno podotknout, že tento průkopnický přístup Výboru k výhradám nebyl v mezinárodním právu úplně nový. V rámci regionální práva lidských práv zaujal Evropský soud pro lidská práva podobný postoj již v roce 1988 v případě *Belilos* proti Švýcarsku²³⁶ a posléze *Loizidou* proti Turecku²³⁷ a *Ilaşcu* proti Moldavské republice a Ruské federaci.²³⁸ Na druhou stranu tato rozhodnutí byla přijata v rámci regionální organizace soudním orgánem s jasnou kompetencí posuzovat jakékoli spory ohledně Evropské úmluvy, včetně sporů týkajících se výhrad. Rozhodnutí soudu jsou podrobněji vysvětlena níže.

Výbor v úvodu vysvětluje důvody přijetí Obecné poznámky k výhradám. Odkazuje na poměrně vysoký počet výhrad učiněných k ustanovením Paktu.²³⁹ Některé z těchto výhrad vylučují povinnost státu poskytnout a zaručit konkrétní právo zaručené Paktem. Jiné jsou obecného charakteru upřednostňující vnitrostátní legislativu před ustanoveními Paktu. Některé výhrady se týkají mandátu Výboru. Pro smluvní strany je důležité znát přesně, jaké závazky na sebe

²³⁵ SCHEININ, Martin, *Reservations by States under the International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocols, and the Practice of Human Rights Committee*, in, ZIEMELE, Ineta, *Reservations to Human Rights Treaties and Vienna Convention Regime, Conflict, Harmony, Resolution*, 2004, Martinus Nijhoff Publishers.

²³⁶ *Belios v. Switzerland*, Judgement of 29 April 1988

²³⁷ *Loizidou v. Turkey*, Judgement on preliminary objections of 23 February 1995

²³⁸ *Ilaşcu et al. v. Moldova and the Russian Federation*, Admissibility decision by a Grand Chamber of 4 July 2001

²³⁹ Celkem 150 (v roce 1994), nyní okolo 170 (24.4.2020), záleží však, jak jsou výhrady počítány. V každém případě je počet a rozsah výhrad k Paktu poměrně značný.

vzaly, stejně jako závazky, které na sebe vzaly jiné smluvní strany. Proto Výbor považuje za užitečné vyjádřit se v Obecné poznámce k otázkám mezinárodního práva a politiky, které s výhradami souvisejí. Obecná poznámka určuje principy mezinárodního práva, které se aplikují na výhrady, roli států, smluvních stran, ve vztahu k výhradám jiných států, smluvních stran, roli Výboru pokud jde o výhrady a doporučení státům, smluvním stranám Paktu, stejně jako státům, které zvažují ratifikaci Paktu, pokud jde o výhrady.

Výbor uznává, že není vždy snadné odlišit výhradu od výkladového prohlášení. V souladu s Vídeňskou úmluvou zdůrazňuje, že kritériem rozlišení výhrady od výkladového prohlášení je především záměr státu a nikoli forma, jakou byl tento záměr vyjádřen. Pokud znění, bez ohledu na jeho název či titul, vede k vyloučení či omezení právních účinků smlouvy vůči danému státu, jedná se o výhradu. Pokud však text, i když je nazýván výhradou, k vyloučení či omezení právních účinků smlouvy nevede, o výhradu se nejedná.

Výbor uznává, že možnost učinění výhrad může povzbudit státy, který mají problém se zaručením všech ustanovení Paktu, aby závazky stanovené Paktem v obecné míře přijaly. Výhrady rovněž poskytují státům čas k tomu, aby v mezidobí změnily příslušnou legislativu a zajistily její soulad s Paktem. Nicméně v principu je žádoucí, aby státy přijaly plnou míru závazků, protože lidskoprávní normy jsou právním vyjádřením základních práv, na něž má nárok každý jednotlivec. Velké množství výhrad vede k fragmentaci mezinárodních smluv o lidských právech, včetně Paktu. V praxi se ukazuje neochota států změnit vnitrostátní legislativu za účelem odvolání výhrady. Namísto toho jsou výhrady a prohlášení opakovaně používány k udržení *status quo* vnitrostátní legislativy.²⁴⁰

Výbor rovněž v Obecné poznámce upozorňuje, že absence zákazu výhrad v Paktu neznámá, že je povolena jakákoli výhrada. Přestože Pakt na rozdíl od jiných lidskoprávních smluv neobsahuje ustanovení o výhradách, včetně výslovného odkazu na předmět a účel smlouvy, tento test stanovený Vídeňskou úmluvou se na výhrady k němu učiněné aplikuje. Výbor také uvádí, že i když Vídeňská úmluva byla sjednána v roce 1969 a vstoupila v platnost v roce 1980,

²⁴⁰ SEIBERT-FOHR, Anja, The Potential of Vienna Convention on the Law of Treaties with Respect to Reservations to Human Rights Treaties, in, ZIEMELE, Ineta, *Reservations to Human Rights Treaties and Vienna Convention Regime, Conflict, Harmony, Resolution*, 2004, Martinus Nijhoff Publishers, s. 184.

tedy po vstupu v platnost Paktu, její ustanovení odrážejí pravidla obecného mezinárodního práva a jsou na Pakt aplikovatelná.²⁴¹

Normy obyčejového práva a jus cogens

Jak již bylo uvedeno výše, Výbor výslovně uvádí, že výhrady k imperativním normám jsou v rozporu s předmětem a účelem Paktu. Zatímco smlouvy, které jsou pouhou výměnou práv a povinností mezi smluvními stranami, umožňují *inter se* výhrady k aplikaci obecného mezinárodního práva, toto neplatí pro smlouvy o lidských právech, které poskytují práva osobám v jejich jurisdikci. Výhrady tak dle Výboru nemohou být učiněny k ustanovením Paktu představujícím obyčejové normy, zejména (*a fortiori*) pokud tyto mají charakter imperativní normy neboli *jus cogens*. V souladu s tímto státy nemohou dle Výboru učinit výhrady k zákazu otroctví, mučení, krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení či trestání, svévolnému zbavování osob života, svévolnému zadržení a zbavení osobní svobody, svobodě svědomí a náboženství, presumpci nevin, zákazu výkonu trestu smrti na těhotných ženách či dětech, zákazu šíření národní, rasové a náboženské nenávisti, bránit osobám ve věku stanoveném pro uzavírání sňatků sňatky uzavírat, bránit menšinám v právu požívání jejich kultury, výkonu jejich náboženství či používání jejich jazyka. Zatímco je možno učinit výhrady k některým ustanovením článku 14, obecná výhrada k právu na spravedlivý proces je nepřijatelná.²⁴² Pokud jde o imperativní normy obecného mezinárodního práva, Výbor uvádí, že tyto neumožňují žádné derogace a smlouva, která je v rozporu s takovou normou je nulitní, což potvrzuje také Vídeňská úmluva v článcích 53 a 64. Výbor dochází k závěru, že výhrada, která je v rozporu s imperativní normou je neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy.

Na toto ustanovení Obecné poznámky je možno pohlížet kriticky. Výbor nerozlišuje mezi obyčejovou normou jako takovou a normou smluvního práva odrážející obyčejovou normu. Výhrada, jakožto institut smluvního práva, nemá vliv na normu obyčejovou, která je odlišným pramenem mezinárodního práva, a zůstává platná a závazná pro stát bez ohledu na výhradu k jejímu smluvnímu zakotvení. Nelze tedy automaticky tvrdit, jak také potvrdila Komise pro mezinárodní právo, že výhrady ke smluvním ustanovením, které odrážejí normy obyčejové, jsou automaticky nepřijatelné. Jejich přípustnost bude posuzována prostřednictvím jejich souladu s předmětem a účelem smlouvy. Rovněž nelze směšovat normy obyčejové a

²⁴¹ General comment 24, Op. cit., odst. 6.

²⁴² General comment 24, Op. cit., odst. 8.

imperativní. Zatímco obyčejové normy nemají nutně charakter *jus cogens*, u norem imperativních je možno předpokládat obyčejovou povahu. Obyčejové normy lidských práv nejsou automaticky normami imperativními. Dle některých autorů zde Výbor směřuje dvě kategorie norem - imperativní normy obecného mezinárodního práva s normami vytvořenými smlouvou, které mají stejný obsah jako imperativní normy obyčejového práva.²⁴³ Obsahová identita však nevytváří ze smluvní normy imperativní normu. Obě tyto normy – obyčejová a smluvní – si zachovávají svůj odlišný právní charakter.²⁴⁴ Takováto závěr, odlišný od Výboru, učinila také Komise pro mezinárodní právo v Praktické příručce, jak bylo uvedeno výše.

Výbor uvádí také příklady výhrad, které je možno považovat za neslučitelné s předmětem a účelem Paktu. Například výhrada k článku 1 znemožňující národům výkon práva určit jejich vlastní politický status a svobodně uskutečňovat svůj hospodářský, sociální a kulturní vývoj by byla s předmětem a účelem Paktu neslučitelná. Rovněž výhrady k závazku respektovat a zajistit práva dle článku 2 odstavce 1 či přijmout kroky k uskutečnění práv stanovených Paktem na národní úrovni dle článku 2 odstavce 2 by předmětu a účelu Paktu odporovaly.²⁴⁵ Tento názor Výboru nepochybně platí pro výhrady obecného charakteru. Pokud by však výhrada byla konkrétní a týkala se specifického ustanovení vnitrostátního práva, například upřesnění, že náhrada je možná, pokud byl úřední akt zrušen, nebo vymezení, kdy ochranu poskytují správní orgány, takovouto výhradu by bylo možno nejspíše považovat za slučitelnou s předmětem a účelem Paktu.

Výbor rovněž zkoumal, zda mohou být s předmětem a účelem Paktu neslučitelné některé kategorie výhrad, jako například výhrady k tzv. nederogovatelným ustanovením Paktu, tedy k právům, od nichž se nelze odchýlit ani za výjimečného stavu, vyjmenovaným v článku 4 odstavci 2. Tato práva mají zvláštní význam, jelikož je nelze omezit za žádných okolností. Dle Výboru je neslučitelné s předmětem a účelem Paktu učinit výhradu k článku 4 jako takovému, nicméně nelze automaticky vyloučit nemožnost učinění výhrady, slučitelné s předmětem a účelem Paktu, ke všem jednotlivým právům vyjmenovaným v článku 4 odstavci 2.²⁴⁶ Břemeno státu odůvodnit takovouto výhradu však bude značné.

²⁴³ KLEIN, Eckart, A Comment on the Issue of Reservations to the Provisions of the Covenant Representing (Peremptory) Rules of General International Law, in, ZIEMELE, Ineta, *Reservations to Human Rights Treaties and Vienna Convention Regime, Conflict, Harmony, Resolution*, 2004, Martinus Nijhoff Publishers, s. 60.

²⁴⁴ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits Judgment of 27 June 1986.

²⁴⁵ General comment 24, Op.cit., odst. 9.

²⁴⁶ General comment 24, Op. cit., odst. 10.

Výbor považuje také za nepřipustné výhrady k některým zárukám stanovených Paktem, jakožto k povinnosti poskytnout spravedlivé zadostiučinění v případě porušení práv stanovených Paktem dle článku 2 odstavce 3. Takovéto záruky jsou integrální součástí Paktu a jsou nezbytné ke splnění jeho účelu. Podobně výhrady k ustanovením zakládajícím Výbor pro lidská práva, jakožto monitorovací orgán Paktu, k jeho základním funkcím či k povinnosti státu předkládat zprávy o plnění Paktu Výboru, by dle Výboru odporovaly předmětu a účelu Paktu.²⁴⁷

Účinné plnění Paktu může vyžadovat změnu vnitrostátní legislativy, jejíž nesoulad s ustanoveními Paktu je častým předmětem výhrad. Takováto výhrada může být dočasně přípustná, nesmí však jít o obecnou tendenci zachovat prioritu vnitrostátních předpisů před ustanoveními Paktu. Obecně formulované výhrady, které upřednostňují ustanovení vnitrostátního práva před ustanoveními Paktu v případě jejich rozporu, jsou nepřipustné a v podstatě znamenají, že stát ve skutečnosti práva a závazky stanovené Paktem nepřijal v dostatečné míře. Podobnou důležitou zárukou plnění Paktu je možnost domáhat se výkonu práv v něm stanovených před vnitrostátními soudy a nemožnost takovéto právo uplatnit či jeho omezení může být v rozporu s předmětem a účelem Paktu.²⁴⁸

Výbor se rovněž zamýšlí nad možností učinění výhrad k prvnímu Opčnímu protokolu k Paktu, který je z hlediska mezinárodního práva samostatnou mezinárodní smlouvou, nicméně úzce spjatou s Paktem. Předmětem a účelem Opčního protokolu k Paktu je uznání příslušnosti Výboru přijímat a posuzovat stížnosti jednotlivců, kteří tvrdí, že byla porušena jejich práva stanovená Paktem. Jedná se o instrument procesní povahy, přičemž substantivní práva státy přijímají ratifikací či přistoupením k Paktu. Prostřednictvím výhrady k Opčnímu protokolu tedy není možno vznést výhrady k ustanovením Paktu. Takovéto výhrady by měly za cíl znemožnit Výboru vyjádřit svůj názor k aplikaci konkrétního práva v individuálních případech, což je možno považovat za nepřipustné jak z hlediska Paktu, tak z hlediska prvního Opčního protokolu. Stejně tak by byly z hlediska Opčního protokolu i Paktu nepřipustné výhrady k Opčnímu protokolu, které by znemožňovaly podat stížnost na porušení konkrétního práva před Výborem.²⁴⁹

²⁴⁷ General comment 24, Op. cit., odst. 11.

²⁴⁸ General comment 24, Op. cit., odst. 12

²⁴⁹ General comment 24, Op. cit., odst. 13.

Tento postoj Výbor aplikoval ve známém případě *Rawle Kennedy v. Trinidad a Tobago*, kdy Trinidad a Tobago učinil výhradu vylučující posuzování individuálních oznámení týkajících se osob odsouzených k trestu smrti, tedy vylučující konkrétní skupinu osob z aplikace Opčního protokolu. Výbor tuto výhradu považoval za nepřipustnou.²⁵⁰ Tento případ je podrobněji popsán níže.

Výhrady k proceduře stanovené Opčním protokolem považuje Výbor primárně za neslučitelné s předmětem a účelem Opčního protokolu a to z toho důvodu, že je to Výbor, a nikoli státy, který disponuje svou vlastní procedurou projednávání stížnosti stanovenou Opčním protokolem a jednacím řádem Výboru. Doposud učiněné výhrady týkající se omezení příslušnosti Výboru na posuzování domnělého porušení práv stanovených Paktem až po vstupu Opčního protokolu v platnost pro daný stát považuje Výbor spíše za výkladové prohlášení své příslušnosti *ratione temporis* než za výhradu. Současně však Výbor trvá na své příslušnosti, pokud účinky domnělého porušení trvají do doby, kdy Opční protokol pro daný stát vstoupil v platnost. Výbor nepovažuje za neslučitelnou výhradu k článku 5 odstavci 2 Opčního protokolu, vylučující příslušnost Výboru v případech, kdy tatož otázka byla posouzena srovnatelnou procedurou mezinárodního šetření či řešení sporů. Takováto výhrada rozšiřuje překážku probíhajícího řízení na řízení ukončené (*res iudicata*). Výbor tuto výhradu nepovažuje za výhradu v rozporu s předmětem a účelem Paktu, jelikož došlo k posouzení stejné věci v rámci srovnatelné procedury na mezinárodní úrovni. Výbor však vždy v konkrétním případě posoudí, zda se jedná o stejnou věc (*same matter*), tedy stejnou právní otázku, stejného stěžovatele a právo zabezpečené ve stejné míře instrumentem použitým v rámci jiné procedury.²⁵¹

Výbor se rovněž vyjadřuje k výhradám k druhému Opčnímu protokolu k Paktu týkajícímu se zrušení trestu smrti, který v článku 2 obsahuje vlastní režim činění výhrad, respektive uskutečnění jedné jediné výhrady umožňující uplatnění trestu smrti v době války na základě odsouzení za vysoce závažný trestný čin vojenské povahy spáchaný v době války. Uplatnění této výhrady je vázáno na dvě podmínky. Podle článku 2 odstavce 1 stát musí v době ratifikace druhého Opčního protokolu informovat Generálního tajemníka OSN o relevantních ustanoveních vnitrostátní legislativy platné v době vojenského konfliktu. Tato podmínka naplňuje cíl specifity a transparentnosti a dle názoru Výboru by výhrada učiněná bez této

²⁵⁰ *Rawle Kennedy v. Trinidad and Tobago*, Communication No. 845/1999, admissibility decision of 2 November 1999.

²⁵¹ General comment 24, Op. cit., odst. 14.

doplňující informace nebyla platná. Druhou podmínkou uplatnění takovéto výhrady je dle článku 2 odstavce 3 notifikace Generálního tajemníka OSN o počátku a konci trvání válečného konfliktu na svém území. Výbor zdůrazňuje, že stát může takovou výhradu aplikovat pouze za splnění procesní podmínky stanovené článkem 2 odstavcem 3 druhého Opčního protokolu.²⁵²

Kompetence Výboru posuzovat výhrady

V další části Obecné poznámky se Výbor dostává k otázce svých kompetencí v otázce výhrad učiněných k Paktu a opčním protokolům k němu, zejména posouzení souladu výhrad s předmětem a účelem Paktu. Výbor připomíná Posudek Mezinárodního soudního dvora ve věci Výhrad k Úmluvě o genocidě, který je možno uplatnit na všechny mezinárodní smlouvy, že stát, který učinil námitku k výhradě jiného státu na základě její neslučitelnosti s předmětem a účelem smlouvy, může, na základě této námítky, pohlížet na smlouvu jako na neúčinnou mezi ním a státem, který učinil výhradu. Výbor rovněž odkazuje na ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu obsahující relevantní ustanovení týkající se činění výhrad a námitek k nim. Tato ustanovení se aplikují na smlouvy v případě, že tyto neobsahují speciální režim k výhradám. Zatímco článek 20 Vídeňské úmluvy obsahuje možnost učinit k výhradě námitku, článek 21 upravuje právní účinky učinění takovéto námítky či námitek učiněných jinými státy. Na základě ustanovení Vídeňské úmluvy, výhrada vylučuje působení ustanovení mezi státem činícím výhradu a jinými smluvními stranami do té míry, do jaké nebyla namítána jinými smluvními stranami.²⁵³

Výbor se však domnívá, že tento režim není vhodný pro mezinárodní smlouvy o lidských právech. Výbor dochází k závěru, že smlouvy o lidských právech, včetně Paktu, „*nejsou sítí výměny vzájemných závazků mezi státy. Týkají se obdaření jednotlivců právy. Princip reciprocity mezi státy zde nepatří.*“²⁵⁴ Jelikož je dle Výboru tento klasický systém týkající se výhrad pro Pakt naprosto nevhodný, státy často nemají právní zájem či potřebu podávat k výhradám námitky. Z absence námitek státu nevyplývá, zda výhrada je či není slučitelná s předmětem a účelem Paktu. Námitky, které byly doposud učiněny, se zdají být spíše náhodné, vznášené pouze některými státy, často na základě blíže neurčených důvodů a někdy stanovící, že i přes námitku stát považuje Pakt mezi ním a státem činícím výhradu za účinný. Dle Výboru,

²⁵² General comment 24, Op. cit., odst. 15.

²⁵³ General comment 24, Op. cit., odst. 16

²⁵⁴ General comment 24, Op. cit., odst. 17.

je činění námitek k výhradám natolik nesystematické, že není možno učinit závěr, že státy, které námítka nečinily, považují výhrady za přijatelné. Výbor se také domnívá, že s ohledem na zvláštní charakter smluv o lidských právech je otázka, jaký účinek *inter se* mají námítka k výhradám vzneseným mezi státy. Výbor přitom uznává, že námítka států mohou Výboru poskytnout určité vodítko, pokud jde o výklad slučitelnosti výhrad s předmětem a účelem Paktu.²⁵⁵

Výbor dochází k závěru, že určení, zda je výhrada slučitelná s předmětem a účelem Paktu spadá do jeho kompetence. Toto opírá o dva důvody. Za prvé, že takováto kompetence je z výše uvedených důvodů nevhodná pro smluvní strany smluv o lidských právech a námítka nelze považovat za rozhodující při stanovení slučitelnosti výhrady s Paktem. Za druhé, kompetence posuzovat slučitelnost výhrad k Paktu je pro výkon funkcí Výboru nevyhnutelná. Proto, aby Výbor mohl posuzovat plnění Paktu smluvními stranami na základě článku 40 či projednávat stížností jednotlivců na domnělá porušení Paktu dle prvního Opčního protokolu, Výbor musí zaujmout stanovisko k souladu výhrady s předmětem a účelem Paktu a s obecným mezinárodním právem. Vzhledem ke zvláštní povaze smluv o lidských právech, musí být soulad výhrady s předmětem a účelem Paktu posouzen objektivně s odkazem na právní principy a Výbor má veškeré kompetence k výkonu tohoto úkolu.

Toto funkční odůvodnění kompetence Výboru posuzovat výhrady souvisí s postupnou stále aktivnější rolí Výboru při posuzování zpráv států, smluvních stran, včetně přijetí detailních směrnic týkajících se formy i obsahu zpráv podávaných státy a podrobné projednávání těchto zpráv v rámci dialogů se státy, zahrnujících také otázku výhrad. Státy, smluvní strany tento vývoj kompetencí Výboru v praxi akceptovaly, respektive se mu nijak nebránily. V tomto smyslu by se dalo argumentovat též ustanoveními Vídeňské úmluvy, tedy právními argumenty, dle nichž je nutno brát na zřetel jakoukoli pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu, pro výklad dané smlouvy.²⁵⁶

Posouzení výhrady jakožto neslučitelné s obsahem a účelem Paktu nemá zcela identický význam v případě projednávání zpráv států a posuzování stížností jednotlivců. Zatímco v případě zpráv států může Výbor přijatelnost výhrady zpochybnit v obecných intencích a učinit doporučení směřující k jejímu odvolání, v případě individuálních stížností musí zcela

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Vídeňská úmluva, Op. cit., článek 31 odst. 3(b).

jasně rozhodnout, zda je výhrada přijatelná a zda ji Výbor má při posuzování a rozhodování aplikovat. Rozhodnutí v individuálních případech musí být opřeno o podrobnou právní analýzu a vést k jednoznačnému závěru.

Právní následky nepřijatelné výhrady

Výbor se rovněž vyjadřuje ke klíčové otázce právních následků nepřijatelné výhrady, tedy výhrady, kterou Výbor posoudil jakožto neslučitelnou s Paktem. Výbor dochází k závěru, že „běžným důsledkem nepřijatelné výhrady není neúčinnost Paktu pro stranu, která výhradu učinila. Takováto výhrada bude oddělitelná v tom smyslu, že Paktu bude účinný pro smluvní stranu bez výhody výhrady.“²⁵⁷ Tento závěr je patrně nejkontroverznějším stanoviskem celé Obecné poznámky, kdy se některé státy domnívaly, že Výbor supluje jejich souhlas s tím, zda budou či nebudou konkrétními ustanoveními Paktu vázány.

K formě a obsahu výhrad Výbor uvádí, že tyto musí být specifické a transparentní tak, aby bylo Výboru stejně jako všem jednotlivcům v jurisdikci daného státu a ostatním státům, smluvním stranám, jasno, jaké závazky na sebe daný stát přijal. Výhrada nesmí být obecná, musí se vztahovat ke specifickému ustanovení Paktu a uvádět přesný rozsah vůči tomuto ustanovení. Při posuzování souladu výhrady s Paktem je třeba vzít v úvahu celkový účinek skupiny výhrad stejně jako účinek každé jednotlivé výhrady na integritu Paktu. Státy nemohou vznést tolik výhrad, které by v konečném důsledku vedly k přijetí jen části ustanovení Paktu a nikoli Paktu jako celku. Aby výhrady nevedly k věčnému nedosažení mezinárodních lidskoprávních standardů, výhrady nemohou zúžit přijaté závazky pouze na ty, které odpovídají nižším standardům dle vnitrostátního práva.²⁵⁸

Státy jsou povinny stanovit postup, který zajistí slučitelnost každé navrhované výhrady s předmětem a účelem Paktu. Je žádoucí, aby stát činící výhradu uvedl přesný rozsah vnitrostátní legislativy či praxe, který je dle jeho názoru v rozporu s ustanovením Paktu, k němuž je výhrada činěna a vysvětlit, proč není schopen zajistit soulad vnitrostátní legislativy a praxe s Paktem. Státy musí rovněž zajistit periodické posouzení nutnosti zachování výhrad a vzít přitom v úvahu doporučení Výboru učiněná po projednávání zpráv o plnění Paktu. Výhrady

²⁵⁷ General comment 24, Op. cit., odst. 18.

²⁵⁸ General comment 24, Op. cit., odst. 19

musí být odvolány při nejbližší možné příležitosti. Zprávy o plnění Paktu musí zahrnovat informaci o tom, jaká opatření stát učinil pro posouzení a odvolání výhrad.²⁵⁹

4.5.2.3. Praxe výhrad a námitek

Jak již bylo uvedeno výše, k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, který má 173 smluvních stran bylo učiněno 65 smluvními stranami (tedy 37,5% smluvních stran) přes 175 výhrad nebo prohlášení.

V některých případech státy uznávají a akceptují princip stanovený Paktem, například princip kompenzace za protiprávní zbavení osobní svobody (články 6 a 14 Paktu), bezplatné právní pomoci (články 3 a 14 Paktu) či nápravy a sociální rehabilitace vězňů (článek 10 odst. 3), nicméně uplatňují z důvodu nedostatku finančních prostředků výhradu k jeho úplné implementaci (například Bahamy, Bangladéš, Barbados, Belize, Gambie, Guyana, Trinidad a Tobago).

Podobně jako v případě jiných smluv se objevují také výhrady ohledně neuznání jiného státu prostřednictvím ratifikace či přistoupení k Paktu, zejména Izraele, například ze strany Libye.

Poměrně časté jsou výhrady k podmínkám vazby a omezení osobní svobody uvedené v článku 10, zejména oddělení mladistvých a dospělých zadržovaných či odsouzených dle článku 10 odst. 3. Například Austrálie ve své výhradě uvádí, že závazek oddělení je akceptován pouze do té míry, do níž je považován za vhodný příslušnými úřady. Rakousko učinilo výhradu k aplikaci článku 10 odst. 3 v tom smyslu, že mladiství a dospělí do věku 25 let mohou být zadržováni společně, pokud nebude důvod k obavám jejich negativního vlivu na mladistvé. Dánsko ve své výhradě uvádí, že vyvíjí značné úsilí k zajištění přiměřené věkové distribuce odsouzených k trestu odnětí svobody, ale považuje za prospěšné ponechat flexibilitu uspořádání. V podobném duchu formulovali svou výhradu Finsko a Island, které sice oddělení uplatňují, ale považují za přiměřené ponechání určité flexibility oproti absolutnímu zákazu. Irsko učinilo k článku 10 odst. 3 výhradu ve smyslu, že jej bude aplikovat v praktické míře a vyhrazuje si právo úplné implementace těchto principů jako cíl, který se bude snažit dosáhnout progresivně. Lucembursko si prostřednictvím výhrady vymezuje právo pro přijetí flexibilních opatření, která

²⁵⁹ General comment 24, Op. cit., odst. 20.

slouží zájmům dotčených osob. Nizozemí ve své výhradě uvádí, že se ztotožňuje s principy uvedenými v odstavci 1 článku 10, nicméně názory na zacházení s vězni podléhají často změnám, takže si nepřeje být vázáno odstavci 2 a 3 (druhá věta) tohoto ustanovení. Nový Zéland učinil výhradu k článku 10 odst. 2 a odst. 3 z důvodu nedostatku adekvátních zařízení a v případech, kdy to vyžaduje zájem dotčených osob. Norsko, Švédsko, Trinidad a Tobago, Velká Británie a Spojené státy americké učinily podobnou výhradu, přičemž USA si vyhradily právo zacházet ve výjimečných případech s mladistvými jako s dospělými.

Některé státy prostřednictvím výhrad podmiňují aplikaci některých ustanovení Paktu jejich souladem s Ústavou či jinými vnitrostátními předpisy. Například Jižní Korea prohlašuje, že ustanovení článku 22 (svoboda shromažďování) bude aplikováno v souladu s místním právem, včetně Ústavy. Botswana se považuje vázána článkem 7 (zákaz mučení) Paktu pouze do míry, do níž je mučení a jiné špatné zacházení zakázáno Ústavou a článkem 12 odst. 3 (svoboda pohybu a pobytu) do míry souladu tohoto ustanovení s Ústavou. Maledivy ve své výhradě uvádějí, že článkem 18 nejsou dotčena ustanovení Ústavy Malediv.

Některé státy rovněž učinily výhradu k článku 20 (zákaz šíření válečné propagandy a národní, rasové nebo náboženské nenávisti) z důvodu potenciálního omezení svobody vyjadřování tímto ustanovením (například Island) či bez udání důvodu (například Nizozemí, Norsko, Švýcarsko). Lucembursko a Belgie k tomuto článku prohlásily, že se necítí být vázány povinností přijmout legislativu k otázkám stanoveným článkem 20 odst. 2 Paktu a že článek 20 bude implementován jako celek berouce v úvahu jiné svobody, včetně vyjadřování, shromažďování a sdružování rovněž zakotvené ve Všeobecné deklaraci lidských práv a Paktu. Podobně Malta a Velká Británie uvádí, že budou aplikovat článek 20 v souladu s články 19 (svoboda vyjadřování) a 21 (svoboda shromažďování) a vyhrazují si právo nepřijímat další legislativu pro účely článku 20. Také USA ve své výhradě uvádí, že článek 20 nepovoluje či nevyžaduje legislativu či jiný úkon přijatý Spojenými státy, který by omezoval svobodu vyjadřování a sdružování chráněné Ústavou a zákony Spojených států.

Několik států rovněž učinilo prohlášení k článku 1 zaručujícímu právo na sebeurčení, kdy se právo na sebeurčení nevztahuje na část národa v rámci suverénního nezávislého státu a nemůže být vykládáno jako povolující nebo podporující rozdělení nebo ohrožení, úplně nebo částečně, teritoriální integrity nebo politické jednoty suverénních a nezávislých států (například Indonésie, Laos, Thajsko).

V některých výhradách státy odkazují na vnitrostátní legislativu, která dle nich dostatečně upravuje některá ustanovení Paktu, a předem vylučují přijetí jakýchkoli dalších vnitrostátních předpisů v těchto otázkách. Takovouto výhradu učinila například Austrálie, pokud jde o interpretaci a aplikaci článků 19, 20, 21 a 22. Rovněž Izrael učinil (jedinou) výhradu upřednostňující vnitrostátní legislativu pokud jde o právo uzavřít sňatek dle článku 23 s tím, že veškeré otázky týkající se osobního statusu jsou v Izraeli upraveny náboženským právem a v případě nesouladu tohoto práva s Paktem bude Izrael uplatňovat toto právo.

Výjimečné jsou výhrady k článku 11 (zákaz zbavení osobní svobody pro neschopnost dostat smluvnímu závazku). Kongo se nepovažuje za vázané článkem 11 Paktu, jelikož dle trestního řádu Konga je možno dlužníka od určité výše dluhu potrestat zbavením osobní svobody, pokud jiná opatření vymáhání dluhu selhala. Rovněž Bangladěš ve své výhradě uvádí, že takový trest může ve výjimečných případech aplikovat.

4.5.2.3.1. Výhrady a prohlášení Spojených států amerických

Samostatnou kapitolou jsou výhrady a prohlášení Spojených států amerických, které byly předmětem kritiky nejen ze strany Výboru, ale též smluvních stran, vyjádřené prostřednictvím námitek²⁶⁰, jakož i ze strany expertů na mezinárodní právo v odborné literatuře.²⁶¹ Když se v roce 1992 Spojené státy staly smluvní stranou Paktu, přijaly řadu výhrad, kterými vyloučily ustanovení odlišná od existujících právních standardů na národní úrovni. Tyto výhrady zpochybňují článek 2 Paktu, který stanoví, že *„každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje, pokud tak již nestanoví existující zákonodárná nebo jiná opatření, že podnikne nutné kroky v souladu se svými ústavními postupy a ustanoveními tohoto Paktu k tomu, aby schválil taková zákonodárná nebo jiná opatření nutná k tomu, aby byla uplatněna práva uznaná v Paktu“*, stejně jako zásadu plnění smluvních závazků v dobré víře. Výhrady USA dle kritiků zbavují ustanovení Paktu jejich autonomního významu.

²⁶⁰ Například Finsko, Francie, Nizozemí, Itálie, Německo.

²⁶¹ Srov. ASH, Kristina, U.S. Reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights: Credibility Maximization and Global Influence, *Northwestern Journal of International Human Rights*, Volume 3, Issue 1, Spring 2005.

Například výhrada k článku 7 uvádí, že Spojené státy se považují za vázané tímto článkem pouze v míře, v níž „kruté, nelidské nebo ponižující zacházení či trestání“ znamená kruté či neobvyklé jednání či trestání zakázané pátým, osmým a/nebo čtrnáctým dodatkem k Ústavě USA. Zákaz mučení patří navíc mezi práva, od nichž se není možno odchýlit ani je limitovat ani v době výjimečného stavu (článek 4 Paktu). Výhrady rovněž vymezují ochranu některých klíčových práv zaručených Paktem, včetně práva na život (článek 6) a zákaz diskriminace (články 2 a 26) pouze do míry chráněné Ústavou. Vnitrostátnímu vymezení podléhá dle výhrad rovněž řada aspektů práva na spravedlivý proces (článek 14), včetně práva na účinnou kompenzaci za nezákonné zadržení nebo zbavení osobní svobody.

Jedenáct států učinilo námitky k prohlášením a výhradám USA.²⁶² Námitky k těmto výhradám poukazují na jejich nesoulad s předmětem a účelem smlouvy, protože vylučují nejzásadnější ustanovení Paktu (výhrady k článkům 2, 4, 6, 7 a 26) a odvolávají se v obecné míře na vnitrostátní právo jako důvod neplnění Paktu.²⁶³ Dánsko považuje výhrady USA k článkům 6 a 7 za neslučitelné s předmětem a účelem Paktu, jelikož omezují ustanovení, od nichž se dle článku 4 odstavce 2 nelze odchýlit ani v období výjimečného stavu. Francie považuje výhradu k článku 6 za neplatnou do té míry, do jaké je v rozporu s předmětem a účelem Paktu. Německo interpretuje výhradu USA k článku 7 Paktu jako odkaz na článek 2 Paktu a tím pádem nikterak neovlivňující závazky Spojených států vyplývající z Paktu. V podobném duchu formulovala námitku k výhradě k článku 7 také Itálie, přičemž navíc uvedla, že výhradu k článku 6 považuje za *null and void*, jakožto neslučitelnou s předmětem a účelem Paktu.

Spojené státy ve svém prohlášení k Obecné poznámce Výboru vyjádřily pochopení pro obavy Výboru z „*možného účinku nepřiměřeně rozsáhlých výhrad*“, zároveň však nepochybují o vhodnosti výhrad, které jsou „*specifické, transparentní a předmětem posouzení s cílem vzetí zpět, pokud je to vhodné*“.²⁶⁴ Rovněž uvedly, že je „*nepřiměřené a protiprávní*“ obecně podřídit Pakt „*nespecifikovatelnému souboru vnitrostátního práva*“.²⁶⁵ Své výhrady však za takovéto nepovažují, stejně jako nepovažují za problematické či protiprávní vyloučit plnění specifického ustanovení Paktu z důvodu upřednostnění vnitrostátního práva.²⁶⁶

²⁶² Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Německo, Nizozemí, Norsko, Portugalsko, Španělsko, Švédsko.

²⁶³ Například námitky Finska.

²⁶⁴ Observations by the United States of America, Op. cit.

²⁶⁵ Ibid, s. 422.

²⁶⁶ Ibid.

Výhrady Spojených států lze těžko považovat za specifické a transparentní, pokud jde o jejich obsah. Pro specifčnost nestačí odkaz na specifické ustanovení. Výhrada musí být formulována tak, aby bylo zřejmé, který specifický závazek není akceptován, tak, aby rozsah výhrady byl zřejmý bez odkazu na vnitrostátní právo. Toto se také vztahuje na výhrady a prohlášení, která uvádějí, že stát je vázán ustanovením pouze do té míry, do jaké je identické s ustanoveními vnitrostátního práva.²⁶⁷ Stejně tak výhrady, které upřednostňují automaticky vnitrostátní právo, i kdyby se týkaly pouze jediného ustanovení Paktu, nemohou být považovány za specifické a transparentní.²⁶⁸

Výbor se k výhradám USA vyjádřil kriticky již v Závěrečných doporučeních (dříve nazývaných komentáři) k úvodní zprávě o plnění Paktu.²⁶⁹ Vzal v úvahu výše uvedené obavy vyjádřené písemně delegací předsedovi Výboru. Výbor vyjádřil politování nad rozsahem výhrad, deklarací a porozumění k Paktu, vyjádřených smluvní stranou. Výbor se domnívá, že tato vyjádření se jako celek snaží zajistit, že Spojené státy akceptovaly závazky, které jsou již v jejich právním řádu. Výbor je obzvláště znepokojen výhradami k článkům 6 a 7, které považuje za neslučitelné s předmětem a účelem Paktu.²⁷⁰ V Závěrečných doporučeních k druhé a třetí periodické zprávě²⁷¹ Výbor výhradám nevěnuje samostatný odstavec, nicméně s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu USA doporučuje odvolání výhrady k článku 6 odstavci 5.²⁷² Rovněž bere výslovně v úvahu výhradu k článku 10, nicméně činí relevantní doporučení, pokud jde o zacházení s mladistvými pachateli.²⁷³ V posledních doposud učiněných Závěrečných doporučeních ke čtvrté periodické zprávě o plnění Paktu, Výbor doporučuje Spojeným státům zvážit svou pozici k výhradám a prohlášením s cílem jejich vzetí zpět.²⁷⁴

Spojené státy nejsou bohužel jediné, kdo uplatnil takovýto typ výhrad. Navzdory kritice takovéhoto prohlášení a výhrad, některé státy přijaly podobnou praxi, jak vyplývá z výše

²⁶⁷ SEIBERT-FOHR, Anja, Op. cit., s. 194.

²⁶⁸ Ibid., strana 193

²⁶⁹ Comments of the Human Rights Committee on the initial report of the United States of America, CCPR/C/79/Add. 50, 7 April 1995.

²⁷⁰ Comments of the Human Rights Committee on the initial report of the USA, Op. cit., odst. 13 a 15.

²⁷¹ Concluding Observations of the Human Rights Committee, United States of America, CCPR/C/USA/CO/3, 15 September 2006.

²⁷² Concluding Observations of the Human Rights Committee, USA, Op. cit. odst. 6.

²⁷³ Concluding Observations of the Human Rights Committee, USA, Op. cit., odst. 35.

²⁷⁴ Concluding Observations on the fourth periodic report of the United States of America, CCPR/C/USA/CO/4, 23 April 2014, odstavec 4(e)

uvedených příkladů. Rovněž k těmto výhradám byla vznesena řada námitek ze strany smluvních stran, stejně jako kritika a doporučení k jejich zvážení a vzetí zpět ze strany Výboru.

4.5.2.3.2. Výhrady a prohlášení Kataru

Katar byl prvním státem, který přistoupil k Paktu s mnoha výhradami a prohlášeními až po přijetí Praktické příručky Komise pro mezinárodní právo.²⁷⁵ Poskytuje tedy zajímavou *case study* ohledně případné aplikace Praktické příručky jak ostatními smluvními stranami, tak Výborem pro lidská práva.

Na základě výhrad k článkům 3 a 23 odst. 4 se Katar nepovažuje být vázán těmito ustanoveními Paktu z důvodu jejich rozporu s Ústavou či právem šaría. Výhrada k článku 3, týkajícímu se rovných práva mužů a žen, odkazuje na rozpor tohoto ustanovení s článkem 8 Ústavy Kataru umožňující následnictví trůnu pouze mužským potomkům královské rodiny. Výhrada k článku 23 odst. 4, který stanoví stejná práva a povinnosti snoubenců při sňatku, v manželství a při rozvodu, je odůvodněna odkazem na rozpor s právem šaría. Katar rovněž učinil pět výkladových prohlášení, na základě nichž vykládá některá ustanovení Paktu v souladu s vnitrostátní legislativou či právem šaría. Tato ustanovení zahrnují definici nelidského a ponižujícího zacházení dle článku 7, svobodu myšlení, svědomí a náboženství dle článku 18 a ochranu náboženských menšin dle článku 27, definici odborů v souvislosti s právem sdružovacím dle článku 22 a právo uzavřít sňatek dle článku 23 odstavce 2 Paktu.

Výhrady a prohlášení Kataru se setkaly s námitkami 21 smluvních stran, což je největší počet doposud učiněných námitek vůči jedné smluvní straně Paktu.²⁷⁶ Celkem 20 států učinilo námitky k výhradám a prohlášením, protože je považují za neslučitelné s předmětem a účelem Paktu. Velká Británie jako důvod námitek uvedla vágnost a obecnost výhrad a prohlášení, aniž by je posoudila jako neplatné. V souladu s Praktickou příručkou, státy uvádějí jako důvod rozporu s předmětem a účelem Paktu obecnou a neurčitou povahu výhrad a prohlášení, stejně jako skutečnost, že se výhrady týkají základních článků Paktu. Některé namítající státy považují za problematickou skutečnost, že výhrady odkazují na vnitrostátní právo a namítají nesoulad s článkem 27 Vídeňské úmluvy. Jak již bylo uvedeno, článek 27 Vídeňské úmluvy se aplikuje

²⁷⁵ Katar přistoupil k Paktu 21. května 2018.

²⁷⁶ Belgie, Česká republika, Estonsko, Finsko, Irsko, Itálie, Litva, Kanada, Maďarsko, Moldova, Německo, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Švédsko, Švýcarsko, Velká Británie

poté, co smlouva vstoupila pro daný stát v platnost a nikoli pokud jde o výhrady. V tomto smyslu jdou namítající státy nad rámec Praktické příručky, který nepovažuje odkaz na vnitrostátní právo za problematický, pokud toto nenarušuje základní elementy smlouvy.

Zajímavé jsou také námitky k výhradě k článku 3 Paktu, které učinilo 17 států, jakožto neslučitelné s předmětem a účelem smlouvy. Tyto státy přitom neučinily námitku k podobným výhradám učiněným v minulosti Monakem a Lichtenštejnskem, což může vypovídat o změně jejich postoje k otázce rovnosti pohlaví při následnictví trůnu v monarchiích.

Za pozornost také stojí právní následky, které státy svým námitkám přikládají. Všechny státy uvádějí, že námitky nebrání vstupu v platnost Paktu mezi namítajícími státy a Katar. Nicméně osm států považuje výhrady za oddělitelné a výslovně zmiňují, že jelikož jsou výhrady neslučitelné s předmětem a účelem Paktu, vstupuje Pakt v platnost mezi těmito státy a Katar jako celek, bez výhody těchto neslučitelných výhrad a prohlášení.

Konečné slovo při posouzení slučitelnosti výhrad a prohlášení Kataru s Paktem bude mít Výbor pro lidská práva. Ten doposud úvodní zprávu Kataru o plnění Paktu neprojednával, přijal však tzv. seznam otázek (*list of issues*) k úvodní zprávě, do něž také zahrnul otázku výhrad.²⁷⁷ Výbor žádá v obecné rovině Katar o vyjasnění, zda tento zvažuje změnu pozice, pokud jde o výhrady k článkům 3 a 24 odst. 4.²⁷⁸ Podrobnější diskusi lze očekávat při konstruktivním dialogu mezi Výborem a Katar a stanovisko Výboru by se pak mělo promítnout do závěrečných doporučení Výboru k úvodní zprávě Kataru.

4.5.2.4. Praxe Výboru v závěrečných doporučeních

Výbor se v závěrečných doporučeních nezdráhá hodnotit prohlášení a výhrady učiněné smluvními stranami Paktu. V některých doporučeních explicitně označuje výhrady za neslučitelné s obsahem a účelem Paktu a toto tvrzení zdůvodňuje. Například v případě výhrady Malediv k článku 18 Paktu (právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství) Výbor označuje výhradu za neslučitelnou s předmětem a účelem Paktu „a) jelikož se výhrada vztahuje k ustanovení, které nepodléhá žádným omezením a b) protože výhrada není specifická a jasně

²⁷⁷ Seznam otázek (*list of issues*) Výbor zpracovává a přijímá po obdržení zprávy za účelem doplnění a vyjasnění informací před dialogem s daným státem.

²⁷⁸ List of issues in relation to the initial report of Qatar, CCPR/C/QAT/Q1, 24 August 2020, odst. 1.

neuvádí, které konkrétní závazky smluvní strana přijímá či odmítá“.²⁷⁹ V jiných případech vyjadřuje obavu nad existencí výhrady, která mu však nebrání v posouzení implementace daného ustanovení smluvní stranou a učinění doporučení.²⁸⁰ Jinými slovy, skutečnost, že stát učinil k ustanovení výhradu, Výboru nebrání v tom, aby posoudil plnění daného ustanovení státem a případně učinil doporučení za účelem úplnější implementace. V jiných případech doporučuje posouzení výhrady za účelem jejího odvolání.²⁸¹ Je zřejmé, že Výbor výhrady a prohlášení systematicky zahrnuje do posuzování zpráv států. Formulace doporučení závisí na tom, zda Výbor považuje výhradu za slučitelnou s předmětem a účelem Paktu. V případě neslučitelných výhrad Výbor požaduje odvolání či dokonce okamžité odvolání výhrady. V ostatních případech doporučuje posouzení či zvážení výhrady za účelem jejího odvolání. Za ideální Výbor považuje úplné přijetí závazků obsažených v Paktu bez jakýchkoli výhrad.

Pokud se Výbor v závěrečných doporučeních vyjádřil k výhradě jakožto neslučitelné s předmětem a účelem Paktu, většinou ponechal stranou účinky takového posouzení. Nicméně interpretační prohlášení Kuvajtu k článkům 2 a 3 Výbor označil jako nepřijatelé výhrady „bez právních účinků“.²⁸² Z tohoto vyplývá, že Výbor považuje Kuvajt vázán články 2 a 3 bez výhody výhrad. Takovýto explicitní závěr je v praxi Výboru, pokud jde o závěrečná doporučení, výjimečný. Výbor také uvedl, že články 2 a 3 jsou základními principy mezinárodního práva a nemohou být podřízeny „limitům stanoveným kuvajtským právem“. Takovéto široké a obecné omezení by oslabilo předmět a účel celého Paktu. Přestože Výbor považuje tyto výhrady za oddělitelné, vyzval Kuvajt k jejich vzetí zpět, stejně jako odvolání všech ostatních výhrad. Ke stejnému závěru došel při projednávání periodických zpráv Kuvajtu, kdy uvedl, že interpretační prohlášení Kuvajtu shledal opakovaně v rozporu s předmětem a účelem Paktu a doporučil jejich vzetí zpět.²⁸³

²⁷⁹ Concluding Observations on the initial report of Maldives, CCPR/C/MDV/CO/1, 2012, odst. 5.

²⁸⁰ Concluding Observations on the sixth periodic report of Finland, CCPR/C/FIN/CO/6, 2013, odst. 13, Concluding Observations on the fifth periodic report of Iceland, CCPR/C/ISL/CO/5, 2012, odst. 11.

²⁸¹ Concluding Observations on the initial report of Botswana, CCPR/C/BWA/CO/1, 2008, odst. 14.

²⁸² Concluding Observations on the initial report of Kuwait, CCPR/CO/69/KWT, Annual Report of the Human Rights Committee 2000, A/55/40, odst. 452 – 497.

²⁸³ Concluding Observations on the second periodic report of Kuwait, CCPR/CO/2/KWT, 2011, odst. 8, Concluding Observations on the third periodic report of Kuwait, CCPR/CO/3/KWT, 2016, odst. 9.

4.5.2.5. Praxe Výboru v individuálních stížnostech

Výbor se k výhradám často vyjadřoval rovněž v rámci posuzování stížností jednotlivců. V kontextu individuálních oznámení je posouzení výhrady klíčové, jelikož může ovlivnit jurisdikci Výboru oznámení posuzovat a rozhodovat o jeho meritu. Výbor se vyjadřoval jak výhradám procesního charakteru, učiněným k Opčnímu protokolu k Paktu, tak k výhradám substantivním, učiněným k Paktu. V rámci tohoto posuzování Výbor nerozporoval právo jednotlivých smluvních stran na učinění výhrady, nicméně toto právo vykládal restriktivně.

Procesními výhradami se Výbor zabýval ve fázi určování své jurisdikce k posuzování daného oznámení, kdy musel určit účinky výhrady na specifický případ. Tyto procesní výhrady mohou být rozděleny do dvou skupin: 1) výhrady, které korespondují s ustanoveními Opčního protokolu a 2) výhrady, které jdou nad rámec těchto ustanovení. Typickými výhradami první skupiny jsou výhrady, které vylučují Výbor z posuzování případu, pokud je tento současně projednáván podle jiné procedury mezinárodního šetření nebo řešení sporů,²⁸⁴ pokud k domnělému porušení došlo před vstupem Opčního protokolu v platnost pro daný stát²⁸⁵ nebo pokud nedošlo k vyčerpání všech dostupných prostředků nápravy.²⁸⁶ Jelikož tato omezení kompetence Výboru jsou již stanovená Opčním protokolem samotným (článek 5 odst. 2(a)) a potvrzeny jeho judikaturou, nepředstavují žádná další omezení jeho mandátu posuzovat individuální oznámení. Tato skupina výhrad je v souladu s předmětem a účelem Opčního protokolu, což potvrzuje konsistentní přístup Výboru k těmto výhradám.²⁸⁷

Druhá kategorie výhrad omezuje kompetenci Výboru nad rámec omezení stanovených Opčním protokolem. Mezi takovéto výhrady patří například vyloučení kompetence Výboru posuzovat oznámení, pokud toto již bylo projednáváno jinou procedurou mezinárodního šetření či řešení sporů, byť toto řízení již bylo ukončeno.²⁸⁸ Takovou výhradu Výbor vykládal restriktivně. Jiná procedura musí být dle Výboru soudní či quasi-soudní povahy, nespadá zde například stížnostní procedura Rady pro lidská práva (dříve tzv. Procedura 1503) či stížnosti posuzované Zvláštními

²⁸⁴ Výhrada učiněná například Chorvatskem, Francií, Islandem, Itálií, Lucemburskem, Maltou, Rumunskem, Ruskou Federací, Slovinskem, Srí Lankou, Švédskem.

²⁸⁵ Výhrada učiněná například Chile, Chorvatskem, El Salvadorem, Francií, Guatemalou, Německem, Maltou, Ruskou Federací, Slovinskem, Srí Lankou, Španělskem.

²⁸⁶ Výhrada učiněná například Ruskou Federací.

²⁸⁷ Paraga v. Croatia, Communication No. 727/1996.

²⁸⁸ Výhrada učiněná například Chorvatskem, Dánskem, Francií, Německem, Islandem, Irskem, Itálií, Lucemburskem, Maltou, Norskem, Polskem, Rakouskem, Rumunskem, Slovinskem, Srí Lankou, Španělskem.

zpravodaji Rady (dříve Komise) pro lidská práva. Rovněž se v daných případech musí jednat o stejné skutečnosti uplatněné v rámci stejného nároku stejnou osobou.²⁸⁹ Daná stížnost musí být jinou instancí projednávána meritorně. Výhrada se neuplatní, pokud by byla stížnost jinou procedurou odmítnuta z procesních důvodů, protože v takovémto případě by se nejednalo o její projednání ve smyslu meritorního posouzení.²⁹⁰

Další skupinou výhrad omezující jurisdikci Výboru posuzovat individuální oznámení se týkající substantivních ustanovení. Zde patří například výhrady vylučující z posuzování Výborem určitou kategorii osob, například odsouzené k trestu smrti očekávající výkon trestu (tzv. *death row prisoners*). Výbor takovouto výhradu považoval za diskriminační a tudíž nepřijatelnou v rozporu s předmětem a účelem Opčního protokolu.²⁹¹ Průlomové rozhodnutí v tomto směru Výbor učinil v případě *Rawle Kennedy v. Trinidad a Tobago*.²⁹² V důsledku rozhodnutí *Privy Council* ve věci *Pratt and Morgan*, potvrzujícím, že osoba zadržována déle než pět let v očekávání výkonu trestu smrti je vystavena nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestání, což činí následný výkon trestu smrti nezákonným, Trinidad a Tobago vypověděl Opční protokol k Paktu, k němuž však okamžitě znovu přistoupil s výhradou.²⁹³ Výhrada vylučovala z posuzování oznámení jednotlivců na porušení Paktu osoby odsouzené k trestu smrti:

“Trinidad a Tobago znovu přistupuje k Opčnímu protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech s výhradou k článku 1, v jejímž důsledku Výbor pro lidská práva není kompetentní přijímat a posuzovat oznámení od jakéhokoli vězně odsouzeného k trestu smrti týkající se jeho stíhání, zbavení osobní svobody, soudního procesu, odsouzení či výkonu trestu smrti a jakékoli záležitosti s tím související.“

Po znovu přistoupení Trinidadu a Tobago k Paktu Výbor obdržel oznámení od Rawle Kennedyho, odsouzenému k trestu smrti, které zaregistroval spolu s žádostí o předběžná opatření. Trinidad a Tobago se ve svém podání postavil proti samotné registraci stížnosti, s tím, že Výbor překročil svou jurisdikci už pouhou registrací stížnosti a žádostí o předběžná opatření.

²⁸⁹ Karakurt v. Austria, Communication No. 965/2000.

²⁹⁰ Weiss v. Austria, Communication No. 1002/2001.

²⁹¹ Kennedy v. Trinidad and Tobago, Communication No. 845/1999.

²⁹² Ibid.

²⁹³ Pratt and Morgan v. the Attorney General for Jamaica, 2 A.C. 1, 1994

Smluvní strana nicméně uznala, že v souladu s obecnými principy a praxí mezinárodního práva je Výbor kompetentní rozhodnout o platnosti výhrady a jejich účincích.²⁹⁴

Výbor se v rámci rozhodování o přijatelnosti oznámení musel nejprve zabývat výhradou, tedy posoudit, zda je výhrada platná a na základě tohoto posouzení rozhodnout, zda je Výbor kompetentní posuzovat dané oznámení. Výbor odmítl námitku Trinidadu a Tobagu ohledně překročení své jurisdikce registrací stížnosti, s tím, že je oprávněn stížnost zaregistrovat a určit její platnost. Výhrada byla učiněna po přijetí Obecné poznámky č. 24, na kterou se Výbor při jejím posuzování hojně odvolával. Jak je uvedeno v Obecné poznámce, výhrada, která byla učiněna k Opčnímu protokolu a nebyla učiněna k těmto ustanovením k Paktu, neovlivňuje závazek státu plnit dané ustanovení. Výhrada k Paktu nemůže být učiněna prostřednictvím Opčního protokolu. Jelikož předmětem a účelem Opčního protokolu je umožnit posoudit plnění práv stanovených Paktem v konkrétním případě, výhrada, která by toto vylučovala či omezovala, by byla v rozporu s předmětem a účelem Paktu.²⁹⁵ Výbor tedy vylučuje možnost učinění výhrady k Opčnímu protokolu, která by z jeho kompetence vyňala posuzování jakéhokoli substantivního ustanovení Paktu.

K výhradě Trinidadu a Tobagu Výbor uvedl, že výhrada „nemá za cíl vyloučit kompetenci Výboru podle Opčního protokolu vůči specifickému ustanovení Paktu, nýbrž celého Paktu vůči jedné specifické skupině stěžovatelů, tedy vězňů odsouzených k trestu smrti. Toto ji nečiní slučitelnou s předmětem a účelem Paktu. Naopak, Výbor nemůže přijmout výhradu, díky které má určitá skupina obyvatel menší ochranu než zbytek populace. Dle názoru Výboru, toto zakládá diskriminaci, která je v rozporu s některými základními principy Paktu a protokolů k němu, a z těchto důvodů nemůže být výhrada považována za slučitelnou s předmětem a účelem Paktu a Opčního protokolu k němu. Výbor tedy došel k závěru, že výhrada je nepřijatelná a „že není vyloučen z posuzování stávající stížnosti dle Opčního protokolu“.²⁹⁶

Výbor byl v rozhodování o přijatelnosti oznámení nejednotný a několik členů vyjádřilo jiný právní názor v tzv. odlišných stanoviscích (*individual dissenting opinion*), dle nichž měl Výbor

²⁹⁴ *Fisheries Jurisdiction* (Spain v. Canada), Judgment of 4 December 1998, odst. 30.

²⁹⁵ *Rawle Kennedy v. Trinidad and Tobago*, Op. cit., odst. 6.6.

²⁹⁶ *Rawle Kennedy v. Trinidad and Tobago*, Op. cit., odst. 6.7.

posoudit oznámení jako nepřijatelné.²⁹⁷ Tito členové se domnívali, že je suverénním právem státu omezit výhradou posuzování některých práv či situací Výborem. Dle jejich názoru je Opční protokol odlišná mezinárodní smlouva od Paktu, která umožňuje státům přijmout ustanovení Paktu bez automatické povinnosti akceptovat stížnostní mechanismus. Zatímco Pakt neumožňuje vypovězení, Opční protokol takovouto možnost výslovně stanoví v článku 12.

Předmětem a účelem Opčního protokolu je posílení účelu Paktu a jeho implementace prostřednictvím posuzování stížnosti na domnělé porušení Paktu v případech jednotlivců. Je samozřejmé, že tento účel by byl naplněn nejlépe, pokud by Výbor mohl posuzovat veškerá oznámení. Tato kompetence však není automatická a Výbor ji získává, pouze pokud daný stát přistoupí k Opčnímu protokolu. Pokud stát může svobodně přijmout či nepřijmout stížnostní proceduru jako takovou, je nepochopitelné, proč by ji nemohl akceptovat pouze vůči některým právům či situacím, když samotný Opční protokol toto nevylučuje. Disentující členové se shodují, že „*všechno nebo nic není rozumná maxima mezinárodního práva lidských práv*“.²⁹⁸

Tito členové Výboru dochází k odlišnému stanovisku nejen, pokud jde o přístup Výboru, ale také pokud jde o posouzení samotné výhrady a o důsledky takového posouzení. Výbor posoudil výhradu jako nepřijatelnou, protože dle jeho názoru vyděluje skupinu osob, tedy osoby odsouzené k trestu smrti, a poskytuje jim menší procesní ochranu než zbytku populace, což vede k jejich diskriminaci v rozporu se základními principy Paktu a Opčního protokolu. Výbor však dle členů s odlišným stanoviskem nevzal v úvahu, že toto rozlišení se týká pouze jejich možnosti podat oznámení Výboru a nikoli jejich práv zaručených Paktem. Tito členové považují výhradu za slučitelnou s předmětem a účelem Paktu. Nicméně, i pokud by byla výhrada Trinidadu a Tobaga posouzena jako neslučitelná, neshodují se závěrem Výboru, že „*Výbor není vyloučen z posuzování dané stížnosti dle Opčního protokolu*“. Přestože Výbor ve svém Obecné poznámce dochází k závěru, že „*normální důsledky nepřijatelné výhrady nebude neúčinnost Paktu vůči dané smluvní straně, ale její oddělitelnost ve smyslu, že Pakt bude účinný pro ni účinný bez výhody výhrady*“, členové uvádějí, že toto neplatí absolutně, a rovněž připomínají kritiku této části Obecné poznámky. I kdyby to v „normálních situacích“ platilo, pokud je zřejmé, že souhlas státu být vázán smlouvou závisí na přijatelnosti výhrady, jak je

²⁹⁷ Rawle Kennedy v. Trinidad and Tobago, Op.cit., individual dissenting opinion of Committee members Nisuke Ando, Prafulachandra N. Bhagwati, Eckart Klein and David Kretzmer. K závěru vyjádřenému v odlišném stanovisku se přidal i Louis Henkin.

²⁹⁸ Rawle Kennedy v. Trinidad and Tobago, Op. cit., odst. 6.

zcela zřejmé ze znovu přistoupení Trinidadu a Tobaga k Opčnímu protokolu, toto aplikovat nelze. Za daných okolností Trinidad a Tobago nebyl připraven být smluvní stranou Opčního protokolu bez dané výhrady a znovu přistoupení bylo odvislé od její přijatelnosti. Pokud je výhrada posouzena jako nepřijatelná, Trinidad a Tobago by neměl být považován za smluvní stranu Opčního protokolu a stížnost by měla být rovněž zamítnuta jako nepřijatelná.²⁹⁹

Tento závěr členů s odlišným stanoviskem se zdá být více v souladu s principem souhlasu států být vázán smlouvou, neboť znovu přistoupení k Opčnímu protokolu bylo jednoznačně podmíněno přijetím výhrady. Dá se odvodit, že Trinidad a Tobago by bez možnosti výhrady k Opčnímu protokolu vůbec nepřistoupil a že výhrada je *sine qua non* znovu přistoupení a je natolik zásadní, že tento souhlas jednoznačně podmiňuje. Výbor svůj závěr dostatečně nezdůvodnil ani záměrem smluvní strany ani případným *mala fide* záměrem odstoupení a znovu přistoupení s výhradou, který by odůvodňoval jeho závěr. Jediným „vysvětlením“ může být odkaz na Obecnou poznámku, tedy, že „výhrada byla učiněna po publikaci Obecné poznámky č. 24“ z něhož Trinidad a Tobago mohl dovodit, že výhrada bude nepřijatelná a že v důsledku nepřijatelnosti bude také oddělitelná.³⁰⁰

Jedná se však o specifickou situaci a většina výhrad, které státy činí, takovýto charakter nemá, takže by Výbor ani tento přístup nemohl aplikovat automaticky a musel by vždy zvažovat, zda výhrada je natolik zásadní, že podmiňuje souhlas států být vázán Opčním protokolem. Důsledky nepřijatelnosti výhrady nemohou být nastaveny automaticky a Výbor prostřednictvím interpretace rozhoduje o těchto důsledcích případ od případu. Stejně tak může Výbor dojít k závěru o oddělitelnosti výhrady, pokud by výhrada nebyla posouzena jako natolik zásadní, aby podmiňovala souhlas států být vázán Opčním protokolem.

Oproti posuzování výhrad při projednávání zpráv států a vyjádření se k nim v závěrečných doporučeních, které může být mnohem obecnější, posouzení a rozhodnutí o přijatelnosti výhrad v případě individuálních stížností, a důsledky takového posouzení, musí být jednoznačné a definitivní. Lze předpokládat, že oddělitelnost nepřijatelné výhrady by v oznámeních jednotlivců byla nejčastějším závěrem.

²⁹⁹ Rawle Kennedy v. Trinidad and Tobago, Op. cit., odst. 17.

³⁰⁰ Rawle Kennedy v. Trinidad and Tobago, Op. cit., odst. 6.7.

Zcela odlišně Výbor přistoupil k prohlášení Francie při posuzování dřívějšího oznámení *Francis Hopu and Tepoaitu Bessert v. France*.³⁰¹ Prohlášení Francie k článku 27 Paktu, které Výbor opakovaně označil za výhradu, vylučuje z kompetence Výboru posuzování tohoto článku. Toto prohlášení, respektive výhrada, zní:

“Ve světle článku 2 Ústavy Francie, vláda Francie prohlašuje, že se článek 27 na republiku neaplikuje.”

Výbor výhradu vzal v úvahu a konstatoval, že není kompetentní posuzovat oznámení podaná proti Francii na porušení článku 27, aniž by výhradu jakkoli posuzoval.³⁰² V této části shledal Výbor oznámení nepřijatelným, nicméně jej přijal v jiných částech stížnosti. Výbor tak pokračoval v konzistentní judikatuře, pokud jde o článek 27 Paktu, v případech proti Francii. Tento přístup je však v rozporu s Obecnou poznámkou, přijatou pouze pár měsíců po tomto rozhodnutí, která uvádí, že „*stát nemůže učinit výhradu, která by omezila právo menšin užívat jejich kulturu, vykonávat náboženství nebo používat vlastní jazyk*“.³⁰³ Dle Obecné poznámky by takováto výhrada měla být posouzena jako nepřijatelná. Část členů Výboru podala k této otázce částečně odlišné stanovisko, které se nevyjádřilo k platnosti výhrady jako takové, ale k její aplikovatelnosti na zámořská území Francie, v daném případě Tahiti jakožto součást francouzské Polynésie.³⁰⁴ Dle jejich názoru se výhrada na tato území nevztahuje a Výbor měl přijmout oznámení i v této části.

Přestože stát učinil výhradu, neznamená to, že tato bude automaticky aplikována při projednávání stížností jednotlivců. Dřívější praxi, kdy Výbor vzal výhrady automaticky v úvahu a rozhodl o nepřijatelnosti stížnosti, aniž by ji Výbor postoupil státu,³⁰⁵ byla změněna v roce 2002 a potvrzena rozhodnutím v případě *Manuel Wackenheim v. France*.³⁰⁶ V souladu s tímto rozhodnutím Výbor v individuálních oznámeních neaplikuje výhrady *ex officio*, ale pouze, pokud stát výhradu vznesl ve svém stanovisku. Předpokládá se, že stát výhradu vysvětlí v kontextu daného případu, aby ji Výbor mohl kvalifikovaně posoudit a rozhodnout o její

³⁰¹ Francis Hopu and Tepoaitu Bessert v. France, Communication No. 549/1993, CCPR/C/60/D/549/1993/Rev.1

³⁰² Francis Hopu and Tepoaitu Bessert v. France, Op. cit., odst. 4.3.

³⁰³ General comment, Op. cit., odst. 8.

³⁰⁴ Francis Hopu and Tepoaitu Bessert v. France, Op. cit., partly dissenting opinion by Elizabeth Evatt, Cecilia Medina Quiroga, Fausto Pocar, Martin Scheinin and Maxwell Zalden.

³⁰⁵ Například oznámení A.M. v. Denmark, Communication No. 121/1982, odst. 5, C.L.D. v. France, Communication No. 439/1990, odst. 4.3. Rozhodnutí o nepřijatelnosti byla založena na tzv. Návrhu zvláštního zpravodaje o nepřijatelnosti (ve zkráceném řízení).

³⁰⁶ Manuel Wackenheim v. France, Communication No. 845/1999.

připustnosti. Jak Výbor uvedl v případě *Manuel Wackenheim v. France*, „přestože Francie učinila výhradu k článku 5 odstavci 2 (a) Opčního protokolu, Výbor zaznamenává, že Francie námitku výhrady nevnese, čímž tato výhrada nebrání projednávání stížnosti Výborem“.³⁰⁷

4.5.3. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

4.5.3.1. Ustanovení Paktu

Podobně jako Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt hospodářských, sociálních a kulturních právech ustanovení o výhradách neobsahuje. Stejně tak neobsahuje ustanovení o výhradách Opčního protokolu k Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

4.5.3.2. Praxe výhrad a námitek

Z celkového počtu 170 smluvních stran Paktu učinilo výhrady či prohlášení celkem 46 států (tedy 27% smluvních stran), některé z nich k více ustanovením. Několik států (Afgánistán, Bulharsko, Guinea, Maďarsko, Mongolsko, Rumunsko, Ruská Federace, Sýrie, Ukrajina, Vietnam) učinilo prohlášení k článku 26 odst. 1 a 3 Paktu, který se týká ratifikace a přístupu, s tím, že tento článek (stejně jako identický článek 48 odst. 1 a 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) je v rozporu s principem univerzality, svrchované rovnosti, demokratizace mezinárodních vztahů a že Pakt má být otevřen k ratifikaci a přístupu všem státům.

Četná prohlášení či výhrady se týkají článku 8 Paktu, tedy práva na sdružování se v odborech a práva na stávkou, kdy státy považují úpravu obsaženou v Paktu za rámcovou a odkazují na vnitrostátní právo. Například Bahrajn uvádí, že článkem 8 není dotčeno právo zakázat stávkou v základních službách. Francie prohlašuje, že bude provádět právo na stávkou v souladu s Evropskou sociální chartou. Alžírsko, Indie či Mexiko toto právo provádějí v souladu s Ústavou či vnitrostátním právem. Nový Zéland aplikuje tento článek v rozsahu svých legislativních opatření. Dle Norska nemá být stávající praxe řešení pracovních konfliktů dle norského práva považována za neslučitelnou s právem na stávkou. Katar ve své výhradě uvádí,

³⁰⁷ Ibid., odstavec 6.2

že odbory a ustanovení s nimi související ustanovení článku 8 budou vykládány a implementovány v souladu s ustanoveními pracovního práva a vnitrostátní legislativy.

Některé státy (Bahamy, Belgie) rovněž učinily výkladové prohlášení k právu cizinců ohledně zaručení práv vyplývajících z Paktu s tím, že toto právo zahrnuje absenci svévolného zacházení, nikoli však zacházení odlišného, pokud je objektivně a rozumně odůvodněné v souladu s principy demokratické společnosti. Francie uvedla, že články 6, 9, 11 a 13 nemohou být vykládány jako derogace ustanovení upravujících přístup cizinců k zaměstnání či požadujících povolení k pobytu pro přiznání některých sociálních dávek. Indie si vzhledem k článku 13 Paktu vyhradila právo aplikovat své zákony týkající se cizinců.

Několik prohlášení se týká práva na vzdělání. Alžírsko uvedlo, že odstavce 3 a 4 článku 13 (týkající se práva rodičů na výběr školy jiné než veřejné a zajištění náboženského a morálního vzdělání v souladu s jejich přesvědčením) nenarušují právo státu svobodně organizovat svůj vzdělávací systém. Jihoafrická republika ve svém prohlášení uvedla, že bude právo na vzdělání dle článků 13 odst. 2 (a) a 14 Paktu zavádět postupně s ohledem na Národní vzdělávací politiku a dostupné zdroje. Barbados uvedl, že plně respektuje principy uvedené v článku 13 odstavci 2 (a) (závazek zaručit povinné a bezplatné základní vzdělání), nicméně není schopen okamžitě zaručit jejich úplnou aplikaci. Pokud jde o výhrady vysvětlující nemožnost aplikovat některá práva, jako například právo na vzdělání, v plné míře a okamžitě, jedná se spíše o signál progresivní implementace Paktu, v souladu s jeho článkem 2, než o vyloučení daného závazku. Výbor v takovýchto případech posuzuje progresivní plnění daného práva, při vzetí v úvahu zdrojů a možností daného státu. Svým způsobem jsou takovéto výhrady nadbytečné, neboť potvrzují způsob progresivní implementace práv tak, jak je stanoven Paktem.

Některá prohlášení mají politickou povahu. Čína učinila prohlášení k podpisu Paktu Tchajwanem, který považuje za protiprávní a neplatný. Kuba se ve svém prohlášení ohradila vůči embargu Spojených států amerických, které považuje za nejzávažnější překážku pro požívání práv stanovených Paktem na Kubě. Irák, Jemen, Libye a Sýrie uvádí, že ratifikace Paktu neznamená uznání Izraele ani vzniku jakéhokoli závazku vůči Izraeli dle tohoto Paktu. Turecko uvádí, že bude ustanovení Paktu aplikovat pouze vůči státům, s nimiž má diplomatické vztahy.

Státy jako Indie, Indonésie, Myanmar rovněž učinily výkladové prohlášení k právu na sebeurčení dle článku 1 Paktu, které se dle nich vztahuje na národy pod zahraniční dominancí

a neaplikuje se na suverénní nezávislé státy či na část národa, která je základem národní integrity. Tato prohlášení, která je možno považovat za výhrady, vedla k řadě námitek (Finsko, Francie, Irsko, Německo, Nizozemí, Pákistán, Portugalsko), zejména z důvodu, že spojují právo na sebeurčení, které je jedním z klíčových práv Paktu, s podmínkami, které nejsou uvedeny v Chartě OSN, a nepřipustně jej tímto omezují. Rovněž podřizují aplikaci tohoto práva souladu s ústavou, což je v rozporu s předmětem a účelem Paktu.³⁰⁸

Dánsko a Švédsko učinily výhradu k článku 7 (d) Paktu k právu na placené veřejné svátky. Kuvajť ve svém prohlášení uvádí, že práva uvedená v ustanoveních článku 2 odstavce 2 a článku 3, stejně jako článku 29 budou prováděna v mezích stanovených kuvajtským právem. Také uvádí, že právo na sociální zabezpečení se vztahuje pouze na občany. Rovněž si vyhrazuje právo neaplikovat ustanovení článku 8 odstavce 1 (d). K těmto prohlášením a výhradám bylo učiněno několik námitek. Finsko považuje prohlášení Kuvajtu za výhrady obecné povahy, neslučitelné s předmětem a účelem Paktu. Za problematickou ve vztahu k předmětu a účelu Paktu považuje také výhradu k článku 8 odstavci 1 (d). Námitky také vznesla Itálie, Německo a Norsko.

Katar učinil podobně jako v případě Mezinárodního paktu o občanských a politických právech výhradu k článku 3 Paktu, týkajícího se rovnosti mezi ženami a muži v souvislosti s otázkami dědictví a narození, tedy nástupnictví, s odkazem na právo šaría. Podobně jako v případě obdobné výhrady k druhému Paktu, byla k této výhradě učiněna řada námitek.³⁰⁹ Některé namítající státy učinily současně námitku k výše uvedené výhradě Kataru k článku 8. Námitky zdůrazňovaly neslučitelnost výhrady a prohlášení, které označily rovněž za výhradu, za neslučitelné s předmětem a účelem Paktu převážně z důvodu obecnosti vyjádření. Některé státy (Nizozemí) rovněž rozporovaly výhrady z důvodu omezení závazku státu dle Paktu s odkazem na vnitrostátní právo a právo šaría, které zbavují ustanovení Paktu jejich účinků a proto je na ně nahlíženo jako na neslučitelné s předmětem a účelem Paktu. Formulace těchto námitek se zdá být nepřesná či zavádějící, neboť dle tohoto výkladu by byla neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy jakákoli výhrada, protože smyslem výhrady je omezení či zbavení ustanovení smlouvy účinků, zpravidla s odkazem na vnitrostátní právo. Podobně zavádějící je odkaz na

³⁰⁸ UNTC Chapter IV., 3. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

³⁰⁹ Námitku učinilo celkem 19 států (Belgie, Česká republika, Estonsko, Finsko, Irsko, Itálie, Kanada, Lotyšsko, Nizozemí, Norsko, Maďarsko, Moldova, Německo, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Švýcarsko, Velká Británie)

zákaz dovolávat se vnitrostátního práva při interpretaci smlouvy (Finsko). Namítající státy rovněž uvedly, že námitky nebrání vstupu v platnost mezi nimi a Katar, přičemž dle některých z nich Pakt vstupuje v platnost v plném rozsahu, tedy aniž by Katar požíval výhody výhrady (Česká republika, Lotyšsko, Moldova, Rakousko).

Námitky byly také učiněny k výhradám Alžírsko, Bangladéše, Číny, Indie, Myanmaru, Pákistánu a Turecka. Státy namítaly zejména obecnost a neurčitost těchto výhrad, které je činí neslučitelnými s předmětem a účelem Paktu. V některých případech posoudily prohlášení jakožto výhradu. Rovněž namítaly výhrady učiněné ke klíčovému ustanovení Paktu. Namítající státy také zpravidla uvádějí, že námitky nebrání vstupu v platnost Paktu mezi nimi a státem, který učinil výhradu, v některých případech ve své úplnosti, tedy bez výhody výhrady pro stát, který ji učinil.

Pokud jde o prohlášení k Opčnímu protokolu, veškerá prohlášení se týkají uznání kompetence Výboru přijímat a posuzovat stížnosti na porušování Paktu jinou smluvní stranou (tzv. mezistátní stížnosti) a šetřit rozsáhlá a systematická porušení Paktu smluvní stranou (tzv. vyšetřovací procedura). Pouze Argentina učinila v souvislosti se sporem ohledně suverenity nad Falklandskými a dalšími ostrovy prohlášení, že systém stížností se neaplikuje na právo národů na sebeurčení v kontextu sporů ohledně suverenity. K tomuto prohlášení notifikovala Generálního tajemníka Velká Británie se sdělením, že neexistují pochybnosti ohledně její suverenity ohledně Falklandských a dalších zmíněných ostrovů a že princip sebeurčení dle článku 1 Paktu odůvodňuje její pozici ohledně Falklandských ostrovů.

4.5.3.3. Praxe Výboru

Výbor se k výhradám a prohlášením učiněným smluvními stranami Paktu ve svých závěrečných doporučeních vyjadřuje a opakovaně smluvní strany žádá o vzetí výhrad zpět. Například v případě Dánska takto učinil v závěrečných doporučeních k šesté periodické zprávě k Paktu, s odvoláním na již dříve učiněné obdobné doporučení posoudit výhradu k článku 7 (d) Paktu za účelem jejího odvolání, zejména pokud se již tato výhrada nejeví jako nutná.³¹⁰

³¹⁰ Concluding observations on sixth periodic report of Denmark, E/C.12/DNK/CO/6, 12 November 2019, odst. 8 a 9.

Ve většině případů Výbor požaduje zvážení výhrady a její odvolání za účelem úplné realizace Paktu. V některých případech uvádí, že výhrada je s ohledem na vnitrostátní legislativu zbytečná nebo že nutnost jejího zachování nebyla dostatečně vysvětlena. Výbor se nepouští do posouzení souladu výhrad s předmětem či účelem Paktu. Výjimkou v tomto směru jsou závěrečná doporučení Kuvajtu. V doporučeních k úvodní zprávě Kuvajtu Výbor uvádí, že výhrady a prohlášení popírají základní účel a cíle Paktu,³¹¹ v doporučeních k druhé periodické zprávě Výbor konstatuje neslučitelnost výhrad a prohlášení této smluvní strany s ustanoveními Paktu.³¹²

4.5.4. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen

4.5.4.1. Ustanovení Úmluvy

Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen bývá uváděna jako nejtypičtější příklad rozporu mezi univerzalitou a integritou, pokud jde o téma výhrad. K téměř univerzálně ratifikované smlouvě 189 smluvními stranami byly vzneseny výhrady 60 států (tedy 31% smluvních stran). Tyto však učinily přes 156 výhrad a to k více než polovině substantivních ustanovení Úmluvy. Tyto výhrady s sebou přinášejí řadu nejen právních, ale též politických, ekonomických, morálních a sociálních témat.³¹³

Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen výslovně neupravuje režim činění výhrad, nicméně v článku 28 stanoví povinnost Generálního tajemníka přijímat a rozesílat všem státům znění výhrad učiněných státy v době ratifikace nebo přístupu. Stejně tak uvádí, že nejsou povoleny výhrady, které jsou neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy. Výhrady mohou být kdykoli odvolány prostřednictvím oznámení Generálnímu tajemníkovi, který následně informuje státy. Takováto oznámení nabývají účinnosti dnem přijetí. V rámci *travaux préparatoires* státy nakonec dospěly k závěru, že otázka je dostatečně upravena Vídeňskou úmluvou o smluvním právu a není potřeba detailnější úpravy kromě odkazu na soulad s předmětem a účelem smlouvy. Formulace je o něco silnější, neboť na rozdíl od

³¹¹ Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1/Add.98, 7 June 2004, odst. 28.

³¹² Concluding observations on second periodic report of Kuwait, E/C.12/KWT/CO, 19 December 2013, odst. 6.

³¹³ SCHOPP-SCHILING, Hanna Beate, Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: An Unresolved Issue or (No) New Developments?, in ZIEMELE, Ineta, *Reservations to Human Rights Treaties and Vienna Convention Regime, Conflict, Harmony, Resolution*, (2004, Martinus Nijhoff Publishers), s. 3–39.

Vídeňské úmluvy, která uvádí, že výhrady v rozporu s předmětem a účelem smlouvy „*nemohou být formulovány*“, Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen stanoví, že výhrady v rozporu s předmětem a účelem úmluvy „*nejsou povoleny*“.

Úmluva rovněž výslovně stanoví možnost učinění výhrady k ustanovení týkajícímu se řešení sporů ohledně interpretace nebo aplikace Úmluvy Mezinárodním soudním dvorem (čl. 29). V takovémto případě nejsou ostatní státy vázány tímto ustanovením vůči státu, který výhradu učinil. Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen jako jediná stížnostní procedura výhrady výslovně zakazuje (čl. 17).³¹⁴ Je však možno prostřednictvím *opt-out* prohlášení vyloučit vyšetřovací proceduru dle článků 8 a 9. Článek 10 odst. 2 pak umožňuje zpětvzetí prohlášení.

4.5.4.2. Praxe výhrad a námitek

Historicky bylo největší množství výhrad učiněno k článku 16 (manželské a rodinné vztahy), zejména ustanovení týkající se rovnosti žen a mužů při uzavírání a v průběhu manželství, při rozvodu, a pokud jde o rovnost práv manželů, například právo na výběr příjmení a povolání, a také práva související s rodičovskými právy a péčí o děti. Většina těchto výhrad je založena na náboženských či kulturně-tradičních důvodech a byla učiněna zeměmi, v nichž převažuje islámské náboženství.

Velké množství výhrad bylo také učiněno k článku 2 (diskriminace žen ve všech formách), zejména odstavci 2(f) dle něhož mají státy „*přijmout veškerá vhodná opatření, včetně legislativních, ke změně nebo zrušení existujících zákonů, předpisů, obyčejů nebo praktik, které představují diskriminaci žen*“. Řada těchto výhrad se odvolává na vnitrostátní právo, téměř ve všech případech je jeho zdrojem náboženství nebo náboženské normy.

Třetí největší množství výhrad bylo učiněno k článku 15 (rovnost mužů a žen před zákonem), zejména pokud jde o svobodu pohybu a svobodu zvolit si místo pobytu a bydliště. Také tyto výhrady byly odůvodněny náboženstvím.

³¹⁴ Srov. například Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech nebo Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, které v otázce výhrad mlčí.

Přes doporučení Výboru pro odstranění všech forem diskriminace žen k výhradám, včetně požadavků na jejich specifčnost a nepřipustnost výhrad k některým ustanovením smlouvy, které jsou podrobněji rozebrány níže, řada nově ratifikujících států pokračovala v praxi nepřipustných výhrad. Některé státy se ve své obecné výhradě k Úmluvě odvolávaly na Ústavu nebo islámské právo šaría, které budou mít v případě rozporu s Úmluvou přednost, aniž by zmínily specifické články Úmluvy.³¹⁵ Takovéto neurčité výhrady byly Výborem opakovaně posouzeny jakožto v rozporu s předmětem a účelem Úmluvy a tedy označeny za nepřipustné. Státy rovněž učinily výhrady ke specifickým ustanovením Úmluvy bez jakéhokoli vysvětlení,³¹⁶ jiné pouze s odvoláním na vnitrostátní právo³¹⁷ či právo šaría,³¹⁸ náboženské nebo jiné zákony,³¹⁹ mnohonárodnostní a mnoho náboženskou populaci,³²⁰ kulturní a společenské normy a praxi, které mohou být změněny pouze vývojem ve společnosti v průběhu času a nemohou být zakázány rozhodnutím státních orgánů.

Některé státy, včetně Belgie, Fidži, Lichtenštejnska, Rakouska, Thajska a Turecka, své výhrady postupně odvolaly. Většina států, které své výhrady odmítají posoudit a odvolat, jsou země s muslimskou většinou obyvatelstva, a výhrady odmítají odvolat i v případech, kdy v těchto zemích došlo k pozitivním změnám ve vnitrostátní legislativě. Někteří komentátoři to přičítají kromě náboženských či kulturních, též psychologickým důvodům, tedy „*psychologické potřebě udržet minimální smysl identity ve zmatené a měnící se realitě*“.³²¹

4.5.4.3. Praxe Výboru

4.5.4.1. Postoj Výboru k výhradám

Jednotliví členové Výboru pro odstranění všech forem diskriminace žen se od počátku vyjadřovali k výhradám v rámci projednávání zpráv států v průběhu konstruktivního dialogu. Výbor jako celek byl na počátku v posuzování výhrad opatrnější. Jedním z důvodů bylo právní stanovisko Oddělení OSN pro právní záležitosti (*Office of Legal Affairs*) k otázce pravomoci Výboru posuzovat slučitelnost výhrad s předmětem a účelem Úmluvy z roku 1984. Podobně

³¹⁵ Lesotho, Lichtenštejnsko, Malajsie, Mauretánie, Pákistán, Saudská Arábie

³¹⁶ Fidži, Libanon, KLDŘ, Sýrie

³¹⁷ Alžírsko, Kuvajt, Singapur, Švýcarsko

³¹⁸ Bahrajn, Kuvajt, Sýrie

³¹⁹ Singapur

³²⁰ Niger

³²¹ SCHOPP-SCHILLING, Hanna Beate, Op. cit., s. 37.

jako v případě Výboru o odstranění všech forem rasové diskriminace, bylo stanovisko skeptické k této pravomoci Výboru s tím že „*mandát Výboru patrně nezahrnuje určení nesouladu výhrad, ačkoli výhrady nesporně ovlivňují aplikovatelnost Úmluvy a Výbor se k nim může vyjádřit v tomto kontextu ve svých zprávách*“.³²² Stejně tak nemá žádnou interpretační pravomoc výhrad ke smlouvě deponitář Úmluvy, který výhrady pouze rozesílá ostatním smluvním stranám. Dle stanoviska by byl v případě sporu ohledně přijatelnosti výhrady aplikovatelný formální mechanismus řešení sporů, například arbitráž či postoupení Mezinárodnímu soudnímu dvoru.

Dalším důvodem zdrženlivějšího postoje Výboru k otázce výhrad a vydání Obecného doporučení č. 4 k otázce výhrad až v roce 1987 byl nesoulad mezi postoji jeho členů ke kompetenci Výboru vydávat obecná doporučení (ekvivalent obecných poznámek přijímaných ostatními výbory). Členové z bývalého Východního bloku, přes jejich požadovanou nezávislost, se hromadně stavěli proti mandátu Výboru přijímat obecná doporučení, neboť dle jejich názoru pouze smluvní strany měly pravomoc vykládat Úmluvu. Toto se změnilo až po stanovisku Oddělení OSN pro právní záležitosti, potvrzujícímu, že Výbor má na základě článku 21 Úmluvy mandát vydávat takováto obecná doporučení.³²³

Výbor také upravil směrnice pro podávání zpráv,³²⁴ v nichž požaduje po státech, které učinily výhradu v každé periodické zprávě vysvětlení, a) proč považují výhradu za nutnou, b) zda je výhrada k Úmluvě v souladu s výhradami učiněnými k podobným ustanovením jiných smluv o lidských právech či zda k podobným ustanovením výhrada nebyla učiněna, c) podrobných účinků výhrady na vnitrostátní právo a politiku, d) plánů na omezení účinků výhrady a její vzetí zpět a pokud možno časový plán odvolání výhrady, a e) účinků a interpretací výhrad k článkům 2 a 3 Úmluvy nebo výhrad, které neuvádějí konkrétní články Úmluvy. Ze směrnice vyplývá, že Výbor považuje výhrady k článkům 2 a 3, stejně jako obecné výhrady, které neuvádějí specifická ustanovení Úmluvy za neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy.³²⁵

³²² CEDAW/C/L.1/Add.20 (The Work of CEDAW, Volume I, 1982 to 1985, United Nations, Annex IV); United Nations, Ways and means of expediting the work of the Committee, Report of the Secretariat, CEDAW/C/2001/II/4 (30 May 2001), Annex VI, s. 33-34.

³²³ SCHOPP-SCHILLING, Hanna Beate, Op. cit., s. 14.

³²⁴ Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Fourteenth Session), A/50/38, s. 126-128.

³²⁵ Ibid., strana 127-128, odstavec 8

4.5.4.2. Obecná doporučení Výboru k výhradám

Výbor přijal k otázce výhrad dvě specifická obecná doporučení, nicméně v některých dalších doporučeních téma výhrad také zmiňoval. *Obecné doporučení č. 4* vyjadřuje znepokojení Výboru ohledně značného počtu výhrad, které se zdají být v rozporu s předmětem a účelem Úmluvy a vítá rozhodnutí smluvních stran projednat otázku výhrad na jejich zasedání v roce 1988 a navrhuje, aby smluvní strany zvážily tyto výhrady za účelem jejich vzetí zpět.³²⁶ Vzhledem ke kontroverzním diskusím ohledně výhrad mezi smluvními stranami Úmluvy a členskými státy OSN v letech 1987 – 1988, Výbor své následující *Obecné doporučení č. 20* k výhradám formuloval velmi obezřetně.³²⁷ V tomto doporučení v souvislosti s přípravou Světové konference k lidským právům (1993) Výbor navrhoval, aby smluvní strany, vznesly otázku platnosti a právních účinků výhrad k Úmluvě v kontextu výhrad k jiným lidskoprávním smlouvám, tyto výhrady znovu posoudily za účelem posílení implementace všech smluv o lidských právech a zvážily vytvoření procedury k výhradám k Úmluvě podobně jako v jiných lidskoprávních smlouvách. Doporučení bylo v kontextu doby pozoruhodné a pozitivní svým integrálním přístupem k ostatním smluvním orgánům.³²⁸ Pokud jde o poslední doporučení, měl Výbor na mysli proceduru schvalování výhrad dle Úmluvy o odstranění rasové diskriminace, jak již bylo navrhováno v minulosti, například Švédskem. Vzhledem k tomu, že se tato procedura se v případě Úmluvy o odstranění rasové diskriminace neosvědčila, je sporné, zda by v případě Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen fungovala účinněji. Nakonec bylo od této varianty upuštěno.

Závěrečné dokumenty Světové konference o lidských právech ve Vídni³²⁹ (1993) stejně jako Světové konference o ženách v Pekingu³³⁰ (1995) obsahují doporučení týkající se výhrad ke smlouvám o lidských právech, včetně Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, požadující jejich snížení na minimální možnou míru a pokud jsou nevyhnutelné, jejich co nejpreciznější a nejužší formulaci tak, aby nebyly v rozporu s příslušnou smlouvou, za účelem

³²⁶ General recommendations adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Sixth session (1987), General recommendation No. 4: Reservations

³²⁷ General recommendations adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Eleventh session (1992), General recommendation No. 20: Reservations to the Convention

³²⁸ LIJNZAAD, Liesbeth, *Ratify or Ruin?*, Op. cit., s. 336.

³²⁹ World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme for Action, June 1993 (United Nations, New York, 1993).

³³⁰ The Beijing Declaration and Platform for Action, Report of the Fourth World Conference on Women, A/CONF.177/20/Rev.1.

jejich úplného vzetí zpět.³³¹ Výboru o odstranění všech forem diskriminace žen doporučují pokračovat v projednávání výhrad nicméně k mandátu posuzovat jejich soulad s předmětem a účelem smlouvy a jeho důsledkům se nevyjadřují.³³²

V návaznosti na doporučení uvedená v závěrečných doporučeních Světové konference o lidských právech, Výbor zařadil téma výhrad do *Obecného doporučení č. 21 k rovnosti v manželství a rodinným vztahům*, v němž vyjádřil znepokojení nad množstvím smluvních stran, které učinily výhrady k článkům 2 a 16.³³³ Výbor požadoval, aby státy v rámci odbourávání patriarchálních struktur a posílení rovnosti žen postupně výhrady vzaly zpět.³³⁴ *Obecné doporučení č. 23 k politickému a veřejnému životu* požaduje po státech vysvětlení důvodů a účinků výhrad k článkům 7 a 8, zda tyto výhrady odráží tradiční, obyčejové či stereotypní postupy k roli žen ve společnosti, stejně jako kroky ke změně těchto postojů.³³⁵ Státy mají pravidelně posuzovat nutnost zachování těchto výhrad a ve zprávách uvést harmonogram jejich odvolání.³³⁶ V *Obecném doporučení č. 28 ke klíčovým závazkům smluvních stran podle článku 2* Výbor výslovně uvedl, že považuje výhrady k článku 2 v zásadě neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy.³³⁷ Státy, které takovéto výhrady učinily, mají vysvětlit jejich praktický dopad na implementaci Úmluvy a kroky učiněné k jejich posouzení s cílem jejich zpětvzetí co nejdříve.³³⁸ Z tohoto doporučení je zřejmé, že si Výbor kompetenci posuzování souladu výhrad s předmětem a účelem Úmluvy postupně osvojil.³³⁹ Toto je patrné nejen z obecných doporučení, ale též ze závěrečných doporučení ke zprávám států o plnění Úmluvy.

V rámci diskuse ohledně kompetence posuzovat soulad výhrad s předmětem a účelem Úmluvy se Výbor zabýval také účinky námitek smluvních stran k výhradám. Na jedné straně ocenil, že námitky slouží nejen jako „*prostředek tlaku na stát, který učinil výhradu*“, ale také jako

³³¹ World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme for Action, Op. cit., s. 45, odst. 5.

³³² The Beijing Declaration and Platform for Action, Op. cit., s. 93, odst. 230(c).

³³³ General recommendation adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation No. 21: Equality in marriage and family relations, Thirteenth session (1994).

³³⁴ General recommendation 21, odst. 43 a 44.

³³⁵ General recommendation adopted by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation No. 23: Political and public life, Sixteenth session (1997).

³³⁶ General recommendation 23, odst. 44.

³³⁷ General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW/C/GC/28, 16 December 2010

³³⁸ General recommendation 28, odst. 41.

³³⁹ Výbor CEDAW se nikdy explicitně neodvolal na Obecnou poznámku č. 24 Výboru pro lidská práva, jeho přístup je implicitně s touto obecnou poznámkou plně v souladu.

„užitečné vodítko pro posouzení přípustnosti výhrady Výborem“.³⁴⁰ Na druhé straně Výbor konstatoval nerespektování obecných principů mezinárodního práva státy, které výhradu učinily, pokud jde o námitky, které označují jejich výhrady za nepřijatelné. Účinek námitek k výhradám na jejich odvolání je přinejmenším diskutabilní.

4.5.4.3. Závěrečná doporučení ke zprávám států

V závěrečných doporučeních Výbor konzistentně uvádí, že výhrady k článkům 2 a 6 jsou neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy a oslabují implementaci základního principu formální a substantivní rovnosti mezi ženami a muži ve všech aspektech veřejného a soukromého života.³⁴¹ Výbor opakovaně vyjádřil znepokojení nad neochotou smluvních stran tyto výhrady odvolat či stanovit časový rámec pro jejich posouzení a odvolání. Mnohokrát zdůraznil, že odvolání výhrad či zúžení jejich rozsahu je zásadní pro úplnou implementaci Úmluvy a že se státy nemohou odvolávat na tradiční, náboženské a kulturní praktiky ani na vnitrostátní zákony a politiku, které nejsou v souladu s Úmluvou, proto, aby obhájily výhrady k Úmluvě.³⁴² Při projednávání zprávy Kuvajtu Výbor vyjádřil přesvědčení, že výhrady k článku 7 (a) znamenají, že diskriminace na základě pohlaví je stále považována za méně závažnou než diskriminace na základě rasy nebo náboženství.

Pokud jde o konkrétní doporučení, Výbor vyzývá či v některých případech urguje státy, aby urychlily své snahy o odvolání výhrad, stanovily jasný časový plán pro posouzení výhrad za účelem jejich odvolání, přijaly nezbytné legislativní kroky nutné pro odvolání výhrad, zúžily rozsah výhrad za účelem jejich odvolání, zahájily diskusi s náboženskými představiteli a teology za účelem překonání odporu k odvolání výhrad a využily zkušeností zemí s podobným kontextem. Výbor doporučuje, aby státy vzaly v úvahu praxi a zkušenosti zemí s obdobnou kulturou a právním systémem, které úspěšně harmonizovaly jejich vnitrostátní legislativu s mezinárodními lidskoprávními závazky, včetně závazků vyplývajících z Úmluvy. Výbor také

³⁴⁰ Report of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Nineteenth Session) A/53/38/Rev.1.

³⁴¹ Concluding Observations on the second periodic report of Qatar, CEDAW/C/QAT/CO/2, 2019, odst. 9, Concluding Observations on the third and fifth periodic report of Malaysia, CEDAW/C/MZS/CO/3-5, 2018, odst. 9, Concluding Observations on the fifth periodic report of Kuwait, CEDAW/C/KWT/CO/5, 2017, odst. 8, Concluding Observations on the fifth periodic report of Singapore, CEDAW/C/SGP/CO/5, 2017, odst. 8, Concluding Observations on the eighth periodic report of Bangladesh, CEDAW/C/BGD/CO/8, 2016, odst. 8

³⁴² Concluding Observations on the initial to third periodic reports of Micronesia, CEDAW/C/FSM/CO/1-3, 2017, odst. 8

požaduje, aby státy ve svých zprávách poskytly úplné informace o vlivu výhrad a prohlášení na implementaci Úmluvy a postavení žen.

Na druhou stranu Výbor při projednávání úvodních zpráv téměř vždy ocenil, pokud stát ratifikoval či přistoupil k Úmluvě bez výhrad. Rovněž tak pozitivně hodnotil úmysl posoudit či odvolat výhrady či jejich skutečné odvolání. Výbor také ocenil státy, které podaly námítky k výhradám neslučitelným s předmětem a účelem Úmluvy.³⁴³

4.5.5. Úmluva o právech dítěte

4.5.5.1. Ustanovení Úmluvy

Úmluva o právech dítěte podobně jako Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen neupravuje režim činění výhrad, nicméně v článku 51 stanoví povinnost Generálního tajemníka přijímat a rozesílat všem státům znění výhrad učiněných státy v době ratifikace nebo přístupu. Stejně tak uvádí, že nejsou povoleny výhrady, které jsou neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy. Výhrady mohou být kdykoli odvolány prostřednictvím oznámení Generálnímu tajemníkovi, který následně informuje státy, smluvní strany. Takováto oznámení nabývají účinnosti dnem přijetí.

Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o prodeji dětí, dětské prostituci a dětské pornografii, stejně jak Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte k zapojování dětí do ozbrojených konfliktů a Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o proceduře individuálních oznámení neobsahují ustanovení o výhradách. Nicméně Opční protokol o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů stanoví povinnost uložení závazného prohlášení v době ratifikace či přistoupení k protokolu, které stanoví minimální věk pro dobrovolné přijetí do národní vojenské služby stejně jako záruky, že takovéto přijetí není násilné či vynucené. Generální tajemník má povinnost informovat smluvní strany a signatáře Úmluvy o každém takovémto prohlášení (čl. 9).

³⁴³ Finsko, Německo, Nizozemí, Norsko, Švédsko

4.5.5.2. Praxe výhrad a námitek

Úmluva o právech dítěte je s celkovým počtem 196 smluvních stran nejvíce ratifikovanou úmluvou. Jediným státem, který není smluvní stranou Úmluvy, jsou Spojené státy americké. Státy, které Úmluvu ratifikovaly či k ní přistoupily, podmínily svůj souhlas poměrně značným množstvím, celkem 94, výhrad a prohlášení. Tyto vzneslo celkem 58 států (tedy 29,5 % smluvních stran). Většina těchto výhrad je substantivního charakteru, omezující působení Úmluvy vůči dané smluvní straně, často s odvoláním na ustanovení vnitrostátního či náboženského práva. Není divu, neboť podobně jako Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, byla Úmluva o právech dítěte poměrně revolučním instrumentem, který naráží na zakotvené společenské, tradiční, kulturní a náboženské normy.

Poměrně velkou skupinu tvoří výhrady s náboženským podtextem, odvolávající se na náboženské normy, zpravidla islámské právo, hodnoty a tradice. Například Kuvajt vyjádřil obecnou výhradu ke všem ustanovením Úmluvy, která nejsou v souladu s islámským právem šaría a účinnými místními právními předpisy. Pákistán ve své výhradě stanovil, že „*ustanovení Úmluvy budou interpretována ve světle islámského práva a hodnot*“. Takováto výhrada ovlivňuje každé ustanovení Úmluvy. Jelikož „islámské právo a hodnoty“ jsou velmi obecný pojem a podléhají množství možných interpretací, je nemožné určit rozsah závazků, které na sebe Pákistán přijal. Podobnou výhradu učinilo Džibuti s odkazem na ještě vágnější „náboženství a tradiční hodnoty“, jejichž obsah však není nikde definován. Pákistán i Džibuti tyto výhrady, k nimž byla učiněna řada námitek, později odvolaly.

Podobný typ výhrad, v některých případech ke konkrétním ustanovením Úmluvy a nikoli k Úmluvě jako celku, učinili například Irán, Mauritánie, Saudská Arábie, Somálsko a Sýrie. K těmto výhradám, zejména však k výhradám Somálska coby zatím posledního státu, který Úmluvu ratifikoval, byla učiněna řada námitek.³⁴⁴ Námitky poukazují na obecný charakter výhrad ke klíčovým ustanovením Úmluvy, bez dostatečného upřesnění, které ohrožují „*raison d'être*“ Úmluvy a jsou v rozporu s jejím předmětem a účelem. Takovéto výhrady považují za „*příliš rozsáhlé a obecné*“ a „*neomezené a neurčené povahy*“. Finsko, Norsko, Portugalsko a Švédsko ve svých podobně formulovaných námitkách konstatovali, že „*výhrada, na jejímž základě smluvní strana omezuje své závazky z Úmluvy s odvoláním na obecné principy*

³⁴⁴ Námitky učinily Belgie, Bulharsko, Česká republika, Finsko, Francie, Maďarsko, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Moldova, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Švýcarsko, Švédsko, Velká Británie.

vnitrostátního práva, zpochybňuje závazek státu vůči předmětu a účelu smlouvy a přispívá k oslabování základů mezinárodního smluvního práva“.³⁴⁵

Irák ve výhradě k článku 14 (právo na myšlení, svědomí a náboženství) konstatoval, že svoboda náboženství umožňující dítěti výběr jeho náboženství je v rozporu s islámským právem šaría. Podobnou výhradu odkazující na právo šaría učinilo Jordánsko k článkům 14, 20 a 21, Maledivy k článkům 14 a 21, anebo Omán.

Další skupina výhrad se týká osvojení dle článku 21 Úmluvy. Argentina učinila výhradu k mezistátní adopci s odkazem na nutnost existence striktního mechanismu, který by zabránil prodeji dětí a obchodování s nimi. Kuvajt a Maledivy učinily výhradu, podle níž nesouhlasí z náboženských důvodů s osvojením, jelikož islámská šaría je hlavním zdrojem legislativy a neumožňuje opuštění islámského náboženství. Kanada ve své výhradě stanovila, že pokud jde o původní obyvatelstvo Kanady, bude aplikovat ustanovení článku 21 pouze do míry jeho souladu s obyčejovým právem původních obyvatel. Španělsko a Venezuela ve svých prohlášeních k článku 21 uvedly, že tento neumožňuje finanční obohacení z adopce a vztahuje se pouze na náklady nezbytně nutné pro adopci dítěte žijícího v jiné zemi. Podobně jako v případě Mezinárodního paktu o občanských a politických právech učinily některé státy výhradu k striktnímu oddělení nezletilých a dospělých při zbavení osobní svobody dle článku 37 Úmluvy (Austrálie, Kanada, Japonsko, Nový Zéland, Švýcarsko).

Některé výhrady jsou velmi neurčité a obecné. Například Bangladéš učinil výhradu k článku 14 odstavci 1 a uvedl, že bude aplikovat článek 21 dle stávající legislativy a praxe bez dalšího vysvětlení. Stejně tak Korejská republika uvedla, že se necítí vázána články 21 (a) a 40 odst. 2. Podobně Botswana ve své výhradě prohlásila, že bude aplikovat ustanovení článku 1 pouze do míry jeho souladu s Ústavou a zákony Botswany. Malajsie si vyhrazuje aplikaci některých článků Úmluvy, pouze pokud jsou v souladu s Ústavou, zákony a politikou Malajsie. K obecným výhradám, s výjimkou Bangladéše a Korejské republiky, byly učiněny námitky. Zajímavá je též jedna z výhrad Svatého stolce, svým rozsahem podobná široce formulovaným „islámským“ výhradám, kdy Svatý stolec prohlašuje, že „*aplikace smlouvy musí být v souladu s praxí a zvláštním charakterem státu Vatikán a pramenů jeho objektivního práva*“.³⁴⁶ Z výhrady není příliš zřejmé, do jaké míry hodlá Svatý stolec aplikovat Úmluvu na svém území.

³⁴⁵ United Nations Treaty Series, Vol. 1577

³⁴⁶ Ibid.

Zajímavá je série výhrad a prohlášení, které jdou nad rámec ochrany poskytnuté Úmluvou. Například Kolumbie, Nizozemí, Španělsko a Uruguay vyjádřily ve svých prohlášeních nespokojenost a nesouhlas s nízkým věkovým limitem 15ti let pro vojenskou službu uvedeným v článku 38 Úmluvy. Například Kolumbie či Uruguay uvedly, že jejich vnitrostátní standard, kterým se budou řídit je 18 let a že neumožní účast v ozbrojeném konfliktu jakékoli osobě, která tohoto věku nedosáhla. Toto je netypický způsob výhrady, respektive prohlášení, která zvyšuje ochranu nad rámec poskytnutý Úmluvou a mohou být v budoucnu vodítkem pro stanovení *opinio juris* komponentu obyčejové normy.³⁴⁷ Ustanovení článku 38 Úmluvy bylo později rozšířeno, včetně zvýšení věkového limitu pro účast v ozbrojeném konfliktu, prostřednictvím Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů.

Některé výhrady se týkají věkových limitů stanovených Úmluvou. Například dle prohlášení Kuby není dle vnitrostátní legislativy dosaženo dospělosti za účelem úplného výkonu občanských práv věkem 18ti let. Indie uvedla praktickou nemožnost okamžitého stanovení věkového limitu pro zaměstnání a zavázala se k progresivní aplikaci článku 32 Úmluvy. Svazijsko v prohlášení k právu na vzdělání uvádí, že jej bude aplikovat v maximální míře dle svých zdrojů a očekává v tomto směru spolupráci mezinárodního společenství.

Série výhrad také odráží postoj států k ochraně práva na život, respektive k otázce, zda tato ochrana začíná početím či narozením. Dle výhrady Francie k článku 6 (právo na život), tento nemůže být překážkou v aplikaci vnitrostátní legislativy týkající se umělého přerušování těhotenství. Podobnou výhradu učinilo i Tunisko. Velká Británie ve svém prohlášení zdůraznila, že Úmluva je aplikovatelná až po narození. Naproti tomu některé latinskoamerické země (Ekvádor, Guatemala, ale také Svátý stolec) učinily prohlášení ve smyslu ochrany dítěte od momentu jeho zplození v souladu s jejich vnitrostátní legislativou, s odkazem na odstavec devět preambule Úmluvy. Rovněž vyjádřily naději, že tento odstavec bude interpretačním vodítkem výkladu celé Úmluvy. Dle výhrady Číny k právu na život v článku 6 bude tento závazek naplněn do míry jeho souladu s ustanoveními Ústavy ohledně plánování rodiny.

³⁴⁷ SCHABAS, William, Reservations to the Convention on the Rights of the Child, Op. cit., s. 480.

4.5.5.3. Praxe Výboru

Výbor pro práva dítěte na svém prvním zasedání požádal Sekretariát o vypracování zprávy k otázce výhrad k Úmluvě o právech dítěte. Zpráva uvádí, že mezinárodní právo neposkytuje jasný návod, který typ výhrad je neslučitelný s předmětem a účelem mezinárodních smluv, nicméně primární odpovědnost za toto posouzení nesou státy, smluvní strany, které jej mohou vyjádřit prostřednictvím námitek k výhradám. Rovněž se odvolává na stanoviska vydaná Oddělením pro právní záležitosti ohledně kompetence výborů k posuzování výhrad. Výbor následně zdůraznil, že základním vodítkem pro vyjadřování se k výhradám je udržení porozumění a konsensu Úmluvy, nicméně žádal státy, aby ve svých zprávách upřesnily, jakým způsobem jsou výhrady a prohlášení k Úmluvě zachyceny a aplikovány ve vnitrostátní legislativě.³⁴⁸ Od na počátku opatrného přístupu se Výbor postupně dostal k analýze jednotlivých výhrad, včetně jejich slučitelnosti s Úmluvou, a doporučení jejich odvolání. Stejně jako v případě dalších smluvních orgánů tomuto posunu napomohl koordinovaný přístup smluvních orgánů prostřednictvím schůzek jejich předsedů, jakož i postoj Výboru pro lidská práva vyjádřený v Obecné poznámce k výhradám.³⁴⁹

V souladu s rozhodnutím předsedů smluvních výborů,³⁵⁰ Výbor pro práva dítěte ve svých *Směrnících pro podávání zpráv* požaduje, aby státy poskytly informace o důvodech svých výhrad a prohlášení učiněných k Úmluvě a opčním protokolům k ní, stejně jako o důvodech nutnosti jejich trvání či krocích k jejich částečnému či úplnému vzetí zpět.³⁵¹

V *Obecné poznámce č. 5 k obecným opatřením implementace Úmluvy*, Výbor připouští, že státy mohou učinit k Úmluvě výhrady, nicméně úplný a nepodmíněný respekt práv dětí může být dle Výboru dosažen, pouze pokud státy své výhrady odvolají.³⁵² Proto Výbor systematicky posouzení a odvolání výhrad doporučuje při projednávání periodických zpráv států a v případě, že stát přesto trvá na ponechání výhrady, Výbor v následující periodické zprávě požaduje detailní vysvětlení. Výbor také vyjádřil znepokojení nad výhradami učiněnými v rozporu s článkem 51 odstavcem 2 Úmluvy, tedy v rozporu s jejím předmětem a účelem, například omezení aplikace Úmluvy na ustanovení v souladu s Ústavou nebo vnitrostátní legislativou či

³⁴⁸ A/49/41, odst. 529.

³⁴⁹ General comment 24, Op. cit.

³⁵⁰ Effective Implementation, Op. cit., odst. 36.

³⁵¹ CRC/C/58/Rev. 3, 3. března 2015, odst. 18.

³⁵² CRC/GC/2003/5, odst. 13.

náboženským právem. Výbor oceňuje státy, které podaly k takovýmto výhradám námitky. V následujících letech Výbor potvrdil, že má „rozhodující roli při posuzování platnosti a dopadu výhrad učiněných smluvními stranami a že bude toto téma systematicky se smluvními stranami zmiňovat“.³⁵³ Tomuto odpovídá praxe Výboru při projednávání zpráv států a vydávání závěrečných doporučení.

4.5.5.3.1. Závěrečná doporučení ke zprávám států

V závěrečných doporučeních se Výbor k výhradám postupně systematicky a podrobně vyjadřoval. Ocenil úplné či částečné odvolání výhrad (například Korejská republika, Německo, Omán, Thajsko) či požadoval, často opakovaně, jejich odvolání (například Argentina, Austrálie, Sýrie, Japonsko, Mauritánie, Saudská Arábie, Nový Zéland). Výhrady posuzoval a vyjadřoval se k jejich opodstatněnosti stejně jako souladu s předmětem a účelem smlouvy.

Kupříkladu v závěrečných doporučeních ke zprávě Sýrie vyjádřil Výbor politování, že smluvní strana nepřistoupila k revizi výhrady. Znovu vznesl obavu, že obecná povaha výhrady potenciálně neguje řadu ustanovení Úmluvy a vznáší pochybnosti ohledně souladu s předmětem a účelem Úmluvy. Pokud jde o článek 14, výhrada porušuje právo myšlení, svědomí a náboženství, pokud jde o články 20 a 21 je výhrada zbytečná, neboť Úmluva výslovně uznává „*kafalah*“ jakožto formu alternativní péče. Článek 21 se vztahuje pouze na státy, které uznávají či povolují systém adopce, což není případ smluvní strany. Výbor proto doporučuje, aby smluvní strana posoudila své výhrady, zejména k článkům 12, 20 a 21 Úmluvy, s cílem jejich vzetí zpět. Výbor se odvolává nejen na Vídeňskou deklaraci a plán činnosti, ale též na Obecnou poznámku Výboru pro lidská práva k výhradám.³⁵⁴ V následujících závěrečných doporučeních toto doporučení Výbor zopakoval, s tím, že k výhradě k článku 14 uvedl, že právo dítěte na svobodu náboženství nemůže být považováno za ohrožení rodinné stability nebo povinností rodičů, ale spíše jako uznání dítěte jako subjektu práva s vyvíjejícími se schopnostmi.³⁵⁵

K výhradě Iránu Výbor vyjádřil politování, že přes řadu předchozích doporučení, smluvní strana výhradu neposoudila. Výbor zůstává znepokojen z nedostatečně přesné formulace

³⁵³ CRC/C/90

³⁵⁴ Concluding observations on the second periodic report of Syria, CRC/C/15/Add.212, odst. 7, 2003.

³⁵⁵ Concluding observations on the fifth periodic report of Syria, CRC/C/SYR/CO/3-4, odst. 11, 2019.

výhrady, která se odvolává na islámské právo obecným způsobem, ohrožuje implementaci řady ustanovení a není v souladu s předmětem a účelem Úmluvy. Výbor je také znepokojen rozsudkem Nejvyššího soudu, který se na tuto výhradu odvolal a uvedl, že v případě konfliktu má vnitrostátní právo přednost před Úmluvou.³⁵⁶

V závěrečných doporučeních k úvodní zprávě Nového Zélandu Výbor vyjádřil obavu z rozsáhlého charakteru výhrad, které vyvolávají pochybnosti o jejich souladu s předmětem a účelem Úmluvy a doporučil jejich odvolání.³⁵⁷ V následujících závěrečných doporučeních Výbor vyjádřil zklamání nad pomalým procesem posuzování výhrad, který doposud nevedl k jejich odvolání. Zejména byl znepokojen výhradami k článkům 32 a 37 a doporučil urychlení legislativních změn, které jsou nutné pro odvolání těchto výhrad.³⁵⁸ Ve všech následujících závěrečných doporučeních Novému Zélandu Výbor tyto obavy a doporučení zopakoval.

4.5.6. Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestání

4.5.6.1. Ustanovení Úmluvy

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestání k výhradám obecně mlčí, nicméně výslovně povoluje výhrady ke dvěma ustanovením týkajícím se kompetence Výboru a řešení sporů. Dle článku 28 Úmluvy mohou státy učinit výhradu směřující k odmítnutí kompetence Výboru proti mučení vyšetřovat závažná a systematická porušení Úmluvy stanovené v článku 20 odstavci 1 Úmluvy. Státy mohou takovouto výhradu učinit při ratifikaci či přistoupení k Úmluvě prostřednictvím oznámení Generálnímu tajemníkovi a stejným způsobem ji mohou kdykoli také odvolat. Státy takovouto výhradu nemohou učinit později. Podobně jako v případě Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen, Úmluva proti mučení výslovně stanoví možnost učinění výhrady k ustanovení týkajícímu se řešení sporů ohledně interpretace nebo aplikace Úmluvy Mezinárodním soudním dvorem (čl. 30). V takovémto případě nejsou ostatní státy vázány tímto ustanovením vůči státu, který výhradu učinil. Státy mohou tuto výhradu kdykoli odvolat. Opční

³⁵⁶ Concluding observations on the third and fourth periodic report of Iran, CRC/C/IRN/CO/3-4, 2016.

³⁵⁷ Concluding observations on the initial report of New Zealand, CRC.15/Add.71, 1997.

³⁵⁸ Concluding observations on the second periodic report of New Zealand, CRC/C.15/Add.212, 2003.

protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestání činění výhrad výslovně zakazuje.

4.5.5.2. Praxe výhrad a námitek

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestání má 170 smluvních stran, které učinily celkem 84 výhrad či prohlášení, která mají charakter výhrad. Celkem učinilo výhrady 44 států (tedy 25,8% smluvních stran). Z celkového počtu výhrad je 18 vznesených dle článku 28 odmítajících kompetenci Výboru vyšetřovat závažná a systematická porušení Úmluvy a 25 výhrad učiněných dle článku 30 vylučujících mandát Mezinárodního soudního dvora při řešení sporů. Výhrad k substantivním ustanovením Úmluvy je ve srovnání s jinými smlouvami relativně malý počet.

Několik států učinilo výhrady k definici mučení dle článku 1 Úmluvy. Botswana vznesla výhradu, podobně jako v případě Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, k rozsahu definice mučení, podle které je touto definicí vázána pouze v rozsahu ustanovení své Ústavy. Dánsko, Norsko a Švédsko k této výhradě učinily námitku. Thajsko ve svém interpretačním prohlášení, které má charakter výhrady, uvedlo, že mučení dle článku 1 Úmluvy bude interpretováno v souladu s trestním řádem. Přestože tento neobsahuje definici či trestný čin mučení srovnatelný s článkem 1 Úmluvy, thajský trestní řád obsahuje srovnatelná ustanovení. Švédsko ve své námitce k výhradě Thajska zdůraznilo, že z této výhrady, stejně jako z dalších výhrad učiněných Thajskem k Úmluvě není zřejmé, do jaké míry se Thajsko považuje být vázáno ustanoveními Úmluvy, což vyvolává pochybnosti ohledně závazku respektovat účel a předmět Úmluvy. Dle výhrady Laosu k článku 1 pojem mučení v tomto článku znamená mučení tak, jak je definováno vnitrostátním i mezinárodním právem. Finsko, Litva, Rakousko a Řecko k této výhradě namítaly, že podřizuje Úmluvu ustanovením vnitrostátního práva a že je rovněž příliš obecná, což je v rozporu s předmětem a účelem Úmluvy. Dle prohlášení Spojených arabských emirátů zákonné sankce aplikované na základě vnitrostátního práva, bolest nebo utrpení spojené s těmito sankcemi, nespádají do definice mučení či nelidského, krutého nebo ponižujícího zacházení či trestání dle Úmluvy. K tomuto prohlášení byla učiněna řada námitek. Například Česká republika uvedla, že toto prohlášení, které je ve skutečnosti výhradou, vytváří značné pochybnosti o závazku Spojených arabských emirátů ohledně předmětu a účelu smlouvy. Rovněž Spojené státy americké učinily řadu výhrad k jednotlivým elementům definice mučení v článku 1, jakož i k jiným článkům Úmluvy. Katar

svou obecnou výhradu k článku 1, k níž byla vznesena řada námitek, vzal částečně zpět, stejně jako výhradu k článku 16.

Lucembursko a Nizozemí učinily prohlášení, dle něhož jsou „zákonné sankce“ dle článku 1 Úmluvy pouze sankce, které jsou zákonné nejen dle vnitrostátního, ale i dle mezinárodního práva. Německo učinilo výhradu k článku 3, podle které ustanovení tohoto článku stejně jako Úmluvy jakožto celku zakládají výlučně závazky, které Německo splňuje v souladu s vnitrostátním právem, které je v souladu s Úmluvou. K této nejasně formulované výhradě, stejně jako k výše uvedeným prohlášením Lucemburska a Nizozemí, nebyly námitky učiněny.

Výhrada Chile k článku 2 odstavci 3 týkající se nařízení nadřízeného činitele nebo orgánu státní moci vyvolala námitky k její neslučitelnosti s předmětem a účelem smlouvy dvaceti smluvních stran. Chile svou výhradu spolu s výhradou k článku 2 odstavci 3 následně vzala zpět. V platnosti však zůstala výhrada Chile, v níž ve vztahu k americkým státům, které jsou smluvní strany Meziamerické úmluvy pro prevenci a potrestání mučení, budou v případě nesouladu univerzální a regionální úmluvy upřednostněna ustanovení Meziamerické úmluvy.

Bangladéš učinil prohlášení k článku 14 odstavci 1 Úmluvy ve smyslu, že bude tento článek aplikovat v souladu se svými existujícími zákony a legislativou. Německo a Nizozemí prostřednictvím svých námitek označily toto prohlášení za výhradu, která omezuje ustanovení Úmluvy.

Ekvádor prohlásil, že neumožní vydání svých občanů, zatímco Pákistán a Vietnam uvedly, že neuznává Úmluvu jako právní základ pro vydání. Pákistán své ostatní výhrady, které podmiňovaly aplikaci článků 3, 4, 6, 12, 13 a 16 Úmluvy souladem s Ústavou a právem šaría, k nimž byly vzneseny námitky rekordního počtu dvaceti pěti států, vzal zpět. Rovněž k prohlášení Vietnamu, které je *de facto* výhradou, byla učiněna námitka Polska, dle kterého výhrada vylučuje některá ustanovení Úmluvy, stejně jako závazek, aby zákaz mučení byl uveden jako trestný čin umožňující extradici. Nový Zéland ve své výhradě uvedl, že kompenzace obětem uvedeným v článku 14 bude poskytnuta pouze na základě uvážení státního zástupce. Podobnou výhradu učinila Samoa s odvoláním na zvážení soudu. Stejně jako v případě jiných smluv, Sýrie ve své výhradě uvádí, že přístup ke smlouvě neznamená uznání Izraele.

Spojené státy americké učinily k Úmluvě řadu prohlášení a výhrad. Podobně jako v případě jiných smluv o lidských právech, se USA odvolávají na vnitrostátní zákonodárství, včetně Ústavy, například pokud jde o vymezení pojmu kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání. Rovněž podávají vysvětlení jednotlivých elementů definice mučení, *non-refoulement*, práva na odškodnění za způsobenou újmu. Nizozemí ve své námitce označilo výhrady USA za neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy, s tím, že není zřejmý vztah mezi Ústavou a ustanoveními Úmluvy.

4.5.5.3. Praxe Výboru

Výbor proti mučení se k výhradám v žádné obecné poznámce ani prohlášení nevyjádřil. V rámci závěrečných doporučení se v některých případech k výhradám vyjádřil buď kriticky k jejich setrvání a doporučil zvažování jejich odvolání či pochvalně v případě jejich odvolání, činil tak však spíše nesystematicky. Výbor rovněž doporučuje učinění prohlášení dle článků 21 a 22 Úmluvy uznávající kompetence Výboru.

V souvislosti s projednáváním zprávy USA, Výbor doporučil, aby smluvní strana posoudila odvolání svých výhrad a výkladových prohlášení, zejména pokud jde o kvalifikaci psychologického mučení jako trvajících mentálních újm.³⁵⁹ V jiných případech (Čína, Indonésie) Výbor používá obecné doporučení, aby stát zvažoval odvolání svých výhrad a prohlášení k Úmluvě.³⁶⁰ V případě Thajska Výbor vyjádřil znepokojení nad výkladovými prohlášeními Thajska týkajícími se definice mučení.³⁶¹

V případě Kataru Výbor kritizoval ponechání vágní a extrémně široké výhrady k článkům 1 a 16 Úmluvy pokud jde o jejich případný nesoulad s islámským právem nebo náboženstvím, s tím, že takováto výhrada obecného a nejasného charakteru umožní soudům a státním orgánům negovat řadu ustanovení Úmluvy, což vyvolává obavy ohledně její slučitelnosti s předmětem a účelem smlouvy.³⁶² Jak je uvedeno výše, tato výhrada byla následně odvolána.

³⁵⁹ CAT/C/USA/CO/3-5

³⁶⁰ CAT/C/IND/CO/2, CAT/C/CHN/CO/5

³⁶¹ CAT/C/THA/CO/1

³⁶² CAT/C/QAT/CO/2

4.5.7. Mezinárodní Úmluva o ochraně práv migrujících pracovníků a členů jejich rodin

4.5.7.1. Ustanovení Úmluvy

Také Mezinárodní Úmluva o ochraně práv migrujících pracovníků a členů jejich rodin výslovně neupravuje režim činění výhrad, nicméně v článku 51 stanoví povinnost Generálního tajemníka přijímat a rozesílat všem státům znění výhrad učiněných státy v době ratifikace nebo přístupu. Stejně tak uvádí, že nejsou povoleny výhrady, které jsou neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy. Výhrady mohou být kdykoli odvolány prostřednictvím oznámení Generálnímu tajemníkovi, který následně informuje státy. Takováto oznámení nabývají účinnosti dnem přijetí.

Mezinárodní Úmluva o ochraně práv migrujících pracovníků a členů jejich rodin rovněž explicitně uvádí možnost učinění výhrady k ustanovení týkajícímu se řešení sporů ohledně interpretace nebo aplikace Úmluvy Mezinárodním soudním dvorem (čl. 92). V takovémto případě nejsou ostatní státy vázány tímto ustanovením vůči státu, který výhradu učinil.

4.5.7.2. Praxe výhrad a námitek

Úmluva o ochraně práv migrujících pracovníků a členů jejich rodin má celkem 55 smluvních stran, což je nejmenší počet, pokud jde o univerzální smlouvy o lidských právech. Smluvními stranami jsou převážně země jižní a střední Ameriky. K Úmluvě bylo učiněno 22 výhrad či prohlášení celkem 20 státy (tedy 36,3% smluvních stran), přičemž sedm států učinilo výhradu odmítající kompetenci Mezinárodního soudního dvora ohledně interpretace Úmluvy. Několik výhrad či prohlášení bylo učiněno k článkům 46, 47 a 48 týkající se zdanění. Nikaragua ve své výhradě uvedla, že její Ústava neumožňuje cizincům užívání politických práv. Cizinci a občané mají stejná práva a závazky, s výjimkou práv politických a proto nemohou zasahovat do politických záležitostí země. Dle výhrady Srí Lanky podléhá vstup a pobyt osob, které nejsou občany Srí Lanky, na její území vízovým předpisům. Sýrie, podobně jako v jiných případech, uvedla, že její přístup k Úmluvě nezakládá uznání Izraele. Turecko odkázalo na zachování omezení týkajících se nabývání nemovitostí cizinci dle tureckého práva. Uganda ve své výhradě uvedla, že není schopna ve všech případech poskytnout bezplatnou právní pomoc dle článku 18 odst. 3(d) Úmluvy. Několik států rovněž učinilo prohlášení uznávající kompetenci Výboru přijímat individuální oznámení na domnělé porušení Úmluvy.

Pouze jeden stát (Mexiko) učinil námitku k výhradám, a to k výhradě Venezuely vylučující ustanovení článku 26 odst. 1 Úmluvy týkající se práva sdružování v odborových organizacích, která je dle Mexika v rozporu s předmětem a účelem Úmluvy.

4.5.8. Úmluva o ochraně osob se zdravotním postižením

4.5.8.1. Ustanovení Úmluvy

Článek 46 Úmluvy o ochraně osob se zdravotním postižením stanoví, že nejsou povoleny výhrady, které jsou neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy, a že výhrady mohou být kdykoli odvolány. Identické ustanovení upravující výhrady obsahuje též Opční protokol k Úmluvě (čl. 14).

4.5.8.2. Praxe výhrad a námitek

Úmluva o ochraně osob se zdravotním postižením má 182 smluvních stran. Kromě států přistoupila k Úmluvě i Evropská unie. Výhrady či prohlášení učinilo celkem 33 smluvních stran (tedy 18,1% smluvních stran). Řada států učinila k Úmluvě výkladová prohlášení. Austrálie například prohlásila, že vykládá Úmluvu způsobem, který umožňuje přijmout opatření a rozhodnout ve prospěch dané osoby, pokud je to nutné, tato opatření jsou poslední možností a v souladu se zárukami. Podobné prohlášení ohledně substitutivního rozhodování, pokud jde o právní způsobilost, učinila také Kanada. Rovněž dle Austrálie Úmluva umožňuje povinnou pomoc či opatření vůči osobám, kdy jsou taková opatření nutná a v souladu se zárukami. Úmluva dle Austrálie rovněž nezakládá právo osob se zdravotním postižením, které nejsou občany Austrálie, na vstup do země a neovlivňuje zdravotní kritéria pro neobčany na vstup či pobyt v zemi, pokud jsou tyto podmínky založeny na legitimních, objektivních a rozumných kritériích.

Některé státy učinily obecnou výhradu vylučující aplikaci ustanovení Úmluvy, pokud nejsou v souladu s vnitrostátním právem. Brunej učinila výhradu vůči ustanovením Úmluvy, která jsou v rozporu s Ústavou a přesvědčením a principy Islámu. Kypr učinil výhradu k zaměstnávání osob se zdravotním postižením, z něž na základě vnitrostátního práva vyloučil zaměstnání v armádě a jiných profesích, které vyžadují specifické schopnosti a úkony, které nemohou být

vykonávány osobami se zdravotním postižením, ani při případném přijetí zvláštních opatření. K ustanovení článku 12 ohledně právní způsobilosti osob se zdravotním postižením učinila prohlášení řada států (Egypt, Estonsko, Kanada). Estonsko uvedlo, že tento článek nebrání omezení způsobilosti k právním úkonům, pokud je to odůvodněno potřebou na základě schopnosti osoby rozumět a ovládat své jednání.

4.5.8.3. Praxe Výboru

Výbor v závěrečných doporučeních ke zprávám států doporučuje vzetí zpět prohlášení a výhrad (El Salvador, Kanada, Kuvajt, Malta, Mauricius, Velká Británie). Většinou konstatuje existenci výhrady či prohlášení, dále zpravidla uvádí, výkon kterého práva výhrada omezuje, a doporučuje její odvolání. Zřídka se vyjadřuje k souladu výhrady s předmětem a účelem Úmluvy. Pouze v případě výhrady Kanady k článku 12 Úmluvy, Výbor uvedl, že výhrada je v rozporu s předmětem a účelem Úmluvy a brání plnému provádění lidských práv stanovených Úmluvou. V několika případech zařadil odvolání výhrady do tzv. urgentních doporučení, o jejichž plnění jej má smluvní strana informovat do roka od vydání těchto doporučení (Kanada, Mauricius).

4.5.9. Úmluva o ochraně osob před nucenými zmizeními

4.5.9.1. Ustanovení Úmluvy

Úmluva o ochraně osob před nucenými zmizeními neobsahuje ustanovení týkající se výhrad. Pouze výslovně stanoví možnost učinění výhrady k ustanovení týkajícímu se řešení sporů ohledně interpretace nebo aplikace Úmluvy Mezinárodním soudním dvorem (čl. 42). V takovémto případě nejsou ostatní státy vázány tímto ustanovením vůči státu, který výhradu učinil.

4.5.9.2. Praxe výhrad a námitek

Úmluva o ochraně osob před nucenými zmizeními má celkem 63 smluvních stran. K Úmluvě bylo učiněno pouze 16 výhrad či prohlášení celkem 8 státy (tedy 12,6% smluvních stran). Kromě toho 24 smluvních stran učinilo prohlášení dle článků 31 a 32 uznávající kompetenci

Výboru přijímat oznámení jednotlivců na domnělé porušení Úmluvy a oznámení smluvních stran na domnělé porušení Úmluvy jinou smluvní stranou.

Řada výhrad se týká vyloučení automatické kompetence Mezinárodního soudního dvora ohledně interpretace a aplikace Úmluvy. Takovouto výhradu učinila například Kuba, Fidži, Maroko, Omán, Ukrajina a Venezuela. Výhrady a prohlášení k substantivním ustanovením Úmluvy učinilo Německo, Norsko a Ukrajina. Prohlášení Německa se týkají výkladu některých ustanovení Úmluvy a vysvětlení relevantní vnitrostátní legislativy. Prohlášení Norska se týkají aplikace některých ustanovení Úmluvy v ozbrojeném konfliktu a omezení práva na informace. Prohlášení Ukrajiny upřesňuje pravomoci nejvyššího státního zástupce a ministerstva spravedlnosti posuzovat žádosti učiněné v souladu s články 10 až 14 Úmluvy. K výhradám a prohlášením k Úmluvě o ochraně osob před nucenými zmizeními nebyly učiněny žádné námítky.

4.2. Regionální smlouvy o lidských právech

Regionální smlouvy o lidských právech se v otázce výhrad liší. Zatímco Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách („Evropská úmluva o lidských právech“ či „Evropská úmluva“) a Americká úmluva o lidských právech („Americká úmluva“) výhrady výslovně povolují, Africká charta lidských práv a práv národů („Africká charta“) k otázce výhrad mlčí. Evropská úmluva stanoví vlastní režim činění výhrad, Americká úmluva odkazuje na Vídeňskou úmluvu o smluvním právu. Liší se také praxe smluvních stran. Zatímco v případě Evropské úmluvy a Americké úmluvy učinilo výhrady či prohlášení značné množství smluvních stran, v případě Africké charty se tak stalo pouze ve třech případech. Shodu lze nalézt v minimu či absenci námitek k výhradám, které se na regionální úrovni příliš nečiní. Jedním z důvodů může být snaha o udržení přátelských vztahů a spolupráce na regionální úrovni, kdy státy nechtějí přijímat pozice k výhradám svých regionálních sousedů.³⁶³ Dalším faktorem je skutečnost, že k posouzení platnosti výhrad a jejich souladu s předmětem a účelem regionálních lidskoprávních smluv jsou kompetentní regionální soudy. Evropský soud pro lidská práva, jakož i Meziamerický soud pro lidská práva se k souladu výhrad s příslušnými úmluvami vyjadřovaly, přičemž Evropský soud učinil některá průlomová rozhodnutí, na která

³⁶³ MONTALVO, Andres E., Reservations to the American Convention on Human Rights: A New Approach, *American University International Law Review*, Volume 16, Issue 2, s. 269 – 313, s. 270.

se následně odvolával Meziamerický soud. Z tohoto pohledu se praxe obou regionálních soudů jeví jako sourodá. Africký soud pro lidská práva se otázkou výhrad doposud nezbýval.

4.2.1. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Evropská úmluva v článku 57 výslovně povoluje učinění výhrady při podpisu či uložení ratifikačních listin k jakémukoli článku úmluvy v rozsahu, ve kterém je rozporu s vnitrostátním právem. Rovněž zakazuje výhrady obecného charakteru a požaduje, aby výhrada obsahovala krátký popis příslušného vnitrostátního právního předpisu.

Všech 47 členských států Rady Evropy je rovněž smluvní stranou Evropské úmluvy. Kromě toho je smluvní stranou také Evropská unie. Z celkového počtu 48 smluvních stran učinilo výhrady k Evropské úmluvě 21 smluvních stran (tedy 43,7% smluvních stran). Převážná většina výhrad se týká práva na svobodu a osobní bezpečnost dle článku 5 (12 smluvních stran) a práva na spravedlivý proces dle článku 6 (12 smluvních stran). V menší míře byly výhrady učiněny ke svobodě projevu dle článku 10 (3 smluvní strany), k právu na respektování soukromého a rodinného života dle článku 8 (2 smluvní strany), k odstoupení od závazků v případě ohrožení dle článku 15 (2 smluvní strany) a ke svobodě shromažďování a sdružování dle článku 11 (3 smluvní strany). Pouze jednou smluvní stranou byla učiněna výhrada k zákazu trestu bez zákona dle článku 7, svobodě myšlení, svědomí a náboženského vyznání dle článku 9, právu na účinné opravné prostředky dle článku 13 a zákazu diskriminace dle článku 14. Několik států své výhrady vzalo zpět (Irsko, Srbsko) či je aktualizovalo (Španělsko). Smluvní strany rovněž učinily četná prohlášení týkající se zejména teritoriální aplikace Evropské úmluvy.

Evropský soud se problematikou výhrad při svém rozhodování zabýval. V jeho judikatuře jsou v souvislosti s výhradami významné zejména dva případy, které se označují za průlomové, jednak *Belilos proti Švýcarsku*³⁶⁴ a také *Loizidou proti Turecku*³⁶⁵. V případě *Belilos proti Švýcarsku* se soud zabýval výkladovým prohlášením Švýcarské konfederace k článku 6 odst. 1 Úmluvy ve znění:

³⁶⁴ *Belilos v. Switzerland*, Application no. 10328/83, Judgment, 29 April 1988.

³⁶⁵ *Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, Application no. 15318/89, Judgment, 23 March 1995.

“Federální rada Švýcarska považuje záruky, které jsou obsaženy v článku 6 odstavci 1 Úmluvy, při určení občanských práv a závazků nebo oprávněnosti trestního obvinění proti jednotlivci za směřující pouze k zajištění konečné kontroly soudů nad úkony či rozhodnutími orgánů veřejné správy týkající se těchto práv a závazků nebo rozhodnutí ohledně obvinění.”

Dle předběžné námitky Švýcarska učinilo toto prohlášení stížnost nepřijatelnou a bylo překážkou výkonu jurisdikce soudu v dané věci. Soud při posuzování, zda se jedná o výkladové prohlášení či o výhradu, zdůraznil, že *„pro určení právního charakteru prohlášení, je nutné odhlédnout od jeho názvu a posoudit jeho obsah.”*³⁶⁶ V daném případě Švýcarsko usilovalo o vyloučení určitých kategorií řízení z dosahu článku 6 odst. 1 Úmluvy a tímto omezení aplikace tohoto článku vůči Švýcarsku.

Soud námitku Švýcarska odmítl. Dle jeho posouzení má takovéto prohlášení charakter výhrady, protože omezuje aplikaci Úmluvy a musí dle Soudu splňovat kritéria stanovená ustanovením o výhradách. Soud proto zkoumal platnost výkladového prohlášení, ve světle požadavků, které Úmluva ukládá pro výhrady a došel k závěru, že dané prohlášení uvedené podmínky nespĺňuje a musí být tudíž považováno za neplatné. Pokud jde o důsledky neplatnosti prohlášení, Soud označil za naprosto nepochybné, že se Švýcarsko považuje za smluvní stranu Úmluvy bez ohledu na platnost prohlášení. Soud konstatoval, že neplatnost prohlášení Švýcarska nemá vliv na jeho souhlas být vázáno Úmluvou neboli že neplatnost prohlášení nezneplatnila platnost souhlasu. Soud se při učinění tohoto závěru také opíral o prohlášení zástupce Švýcarska, který v řízení před Soudem uvedl, že by bylo nepřiměřené považovat souhlas Švýcarska být vázán Úmluvou za neplatný, pokud by Soud rozhodl o neplatnosti výkladového prohlášení.³⁶⁷ Soud se přiklonil k doktríně oddělitelnosti výkladového prohlášení, resp. výhrady a rozhodl, že Švýcarsko je tedy nadále vázáno Úmluvou bez výhody výhrady k článku 6 odstavci 1 Úmluvy.

V případě *Loizidou proti Turecku* posuzoval Soud námitku Turecka, dle které nejsou Komise a Soud příslušní posuzovat danou stížnost z důvodu omezení v prohlášení učiněném dle článku 25 a 46 Úmluvy. Turecko své prohlášení, jimž uznává kompetenci Komise a Soudu posuzovat stížnosti jednotlivců, omezilo několika podmínkami. Jednou z podmínek je vyloučení

³⁶⁶ *Loizidou v. Turkey*, Op. cit., odst. 46.

³⁶⁷ Přepis (*verbatim records*) veřejného jednání konaného dne 26. října 1987, ECHR Doc. Cour/Misc (87) 237, odstavec 45. Rada Švýcarské konfederace nicméně diskutovala možnost odstoupení od Evropské úmluvy o lidských právech v důsledku rozhodnutí v případě *Belilos*. Návrh na odstoupení neprošel o jeden hlas. Srov. *Korkelia*, Op. cit., s. 466.

z posuzování orgánů Úmluvy jednání, k němuž došlo mimo metropolitní území Turecka, v daném případě na území Severního Kypru. Turecko namítalo, že státy při sjednávání Úmluvy nevyloučily možnost omezit kompetenci orgánů Úmluvy posuzovat stížnosti jednotlivců při učinění prohlášení, kterým tuto kompetenci uznávají. Soud, opíraje se o doktrínu interpretace Úmluvy jakožto živého instrumentu, který je potřeba vykládat tak, aby poskytoval praktické a účinné záruky ochrany lidských práv jednotlivců v souladu se svým předmětem a účelem, označil takovéto omezení *ratione loci* spojené s prohlášením dle článků 25 a 46 za neplatné.³⁶⁸

Následně musel Soud posoudit platnost prohlášení jako takového, tedy zda neuznání platnosti tohoto teritoriálního omezení činí prohlášení, tedy uznání kompetence Komise a Soudu, neplatným jako celek, jak argumentovalo Turecko. Soud tento argument neuznal. Naopak zdůraznil, že hlavním úmyslem Turecka při učinění prohlášení dle článku 25 bylo uznání práva jednotlivců na podání stížnosti a tento úmysl musí být upřednostněn. Evropský soud dospěl k závěru, že přestože je teritoriální omezení spojené s prohlášením Turecka dle článků 25 a 46 Úmluvy neplatné, Turecko je nadále vázáno články 25 a 46 Úmluvy v souladu se svým prohlášením bez výhody této výhrady, tedy, že prohlášení dle článků 25 a 46 obsahuje platné uznání kompetence Komise a Soudu.

Na rozdíl od Švýcarska v případě *Belilos*, představitel Turecka uvedl, že pokud by výhrady spojené s prohlášením Turecka dle článků 25 a 46 Úmluvy byly shledány neplatnými, prohlášení by dle Turecka byla neúčinná. Dle něj Turecko tedy zcela zřetelně podmínilo souhlas s procedurou individuálních oznámením přijetím příslušných výhrad. Při uznání kompetence tehdejší Evropské komise pro lidská práva dle článku 25 Úmluvy, Turecko prohlásilo před Komisí ministrů Rady Evropy, že podmínky uvedené v prohlášení jsou natolik zásadní, že jejich přehlížení by učinilo celé prohlášení neplatné a vedlo k zneplatnění uznání práva na podání stížnosti jednotlivci Tureckem.³⁶⁹

Evropský soud se s tímto stanoviskem Turecka neztotožnil. Dle Soudu si Turecko muselo být vědomo, že s ohledem na jednotnou praxi smluvních stran uznávat kompetenci orgánů Úmluvy bezpodmínečně, omezení, která jsou součástí prohlášení, mohou být sporná a považována orgány Úmluvy za nepřijatelná.³⁷⁰ Stejně tak si Turecko dle Soudu muselo být vědomo rizika,

³⁶⁸ *Belilos v. Switzerland*, Op. cit., odst. 89.

³⁶⁹ Council of Europe, ECHR Doc. Cour/Misc (94)271, odst. 35.

³⁷⁰ *Loizidou v. Turkey*, Op. cit., odst. 95.

že limitující ustanovení obsažená ve výhradě budou orgány Úmluvy prohlášena za neplatná bez toho, aby bylo zneplatněno samotné prohlášení. Z tohoto hlediska Soud nepovažoval za rozhodující *ex post facto* prohlášení Tureckých představitelů, pokud jde o základní, byť kvalifikovaný, záměr Turecka uznat kompetenci Komise a Soudu.³⁷¹ Soud považoval za rozhodující prvotní záměr Turecka při uznání kompetence orgánů Úmluvy a následná prohlášení představitelů posoudil s ohledem na prvotní úmysl jako nedostatečná na to, aby tento prvotní úmysl změnila. Jelikož Soud dospěl k závěru, že výhrada může být oddělitelná od prohlášení, dospěl k závěru, že prohlášení nadále platí bez výhrady teritoriálního omezení. Soud se při posuzování opíral *inter alia* o zvláštní charakter Úmluvy jakožto nástroje evropského veřejného pořádku ve věci ochrany základních lidských práv jednotlivců v rámci jurisdikce smluvních stran, která může sahat i mimo jejich území.

Výše uvedená rozhodnutí nejsou jediná, v nichž Evropský soud posuzoval výhrady k Evropské úmluvě, nicméně jsou zásadní pro další vývoj mezinárodního práva, pokud jde o výhrady ke smlouvám o lidských právech, zejména ve věci oddělitelnosti (*severability*) výhrady při zachování souhlasu státu být vázán danou smlouvou. Nepochybně ovlivnila činnost Meziamerického soudu pro lidská práva, Výboru OSN pro lidská práva, stejně jako Komise pro mezinárodní právo při přípravě Praktické příručky.

4.2.1.1. Dialog o výhradách

Zajímavou praxí členských států Rady Evropy je dialog o výhradách v rámci Výboru právních poradců k mezinárodnímu právu veřejnému (CAHDI), který působí jako „evropská observatoř výhrad k mezinárodním smlouvám“.³⁷² V rámci této role CAHDI posuzuje výhrady a prohlášení k mezinárodním smlouvám, jak ke smlouvám sjednaným v rámci Rady Evropy tak i k univerzálním smlouvám sjednaným v rámci Organizace spojených národů, včetně smluv o lidských právech. Delegace projednávají připomínky a pozice k problematickým výhradám. Pokud mají pochybnosti o platnosti výhrady či prohlášení, mohou iniciovat dialog s dotčeným státem. Dialog nemá právní účinky a především má sloužit k pochopení důvodů, které vedly k učinění výhrady před eventuálním učiněním formální námitky. Dialog může rovněž

³⁷¹ Ibid

³⁷² Committee on Legal Advisers on Public International Law, Reservations to International Treaties, coe.int/en/web/cahdi/reservations [visited on 28 January 2021]

obsahovat návrh na přehodnocení výhrady za účelem jejího odvolání.³⁷³ Výbor CAHDI ve svých dokumentech uvádí, že členské státy mohou vznesení námítky koordinovat, stejně jako mohou formulovat modelové námítky k určitým typům výhrad.³⁷⁴ Státy mohou rovněž ustavit „*early-warning*“ mechanismus na národní úrovni, který umožní reagovat na výhrady a prohlášení, ať už prostřednictvím konzultací či podáním námítek.³⁷⁵ Na základě konzultací v rámci ministerstev zahraničních věcí a jiných vládních institucí je možno přijmout obecnou koncepci k přijatelným a nepřijatelným výhradám a prohlášením jakožto vodítka pro praxi.³⁷⁶

4.2.2. Americká úmluva o lidských právech

Článek 75 Americké úmluvy o lidských právech povoluje pouze výhrady, které jsou „*v souladu s ustanoveními Vídeňské úmluvy o smluvním právu podepsané 23. května 1969*“.³⁷⁷ Původní návrh tohoto ustanovení, který omezoval možnost učinění výhrad pouze na specifické články v rozporu s ústavními předpisy státu činícím výhradu, byl shledán příliš restriktivním.³⁷⁸ Převládá názor, že by výhrady měly být povoleny i v případě konfliktu zákonných předpisů s Úmluvou, a jako kompromis byl zvolen odkaz na Vídeňskou úmluvu o smluvním právu.

Z 35 členských států Organizace amerických států je smluvní stranou Americké úmluvy o lidských právech 24 států. Trinidad a Tobago Úmluvu vypověděl v souvislosti s rozhodnutím *Pratt and Morgan v. Attorney General for Jamaica* týkající se osob odsouzených k trestu smrti (jak bylo uvedeno výše). Většina smluvních stran Úmluvy učinila při ratifikaci či přistoupení prohlášení nebo výhradu k jejím ustanovením.

Řada prohlášení se týká uznání kompetence Meziamerické komise pro lidská práva v souladu s článkem 45 Úmluvy a jurisdikce Meziamerického soudu pro lidská práva v souladu s článkem 62 Úmluvy (Argentina, Bolívie, Brazílie, Chile, Dominika, El Salvador, Ekvádor, Haiti, Honduras, Jamajka, Kolumbie, Kostarika, Mexiko, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, Surinam, Uruguay, Venezuela).

³⁷³ Council of Europe, CAHDI, *Practical Issues regarding Reservations to International Treaties* (2000), para 7

³⁷⁴ Ibid

³⁷⁵ Ibid, para 14

³⁷⁶ Ibid

³⁷⁷ Americká úmluva o lidských právech, 22. května 1969, OAS, Treaty Series No. 36.

³⁷⁸ MONTALVO, Andres E., Reservations to the American Convention on Human Rights: A New Approach, *American University International Law Review*, Volume 16, Issue 2, s. 269 – 313, s. 277.

Některé smluvní strany uznání této kompetence omezily prohlášením. Například Chile uvedla, že pokud budou tyto orgány aplikovat ustanovení článku 21.2 Úmluvy, nemohou činit jakákoli prohlášení týkající se důvodu veřejného prospěchu či společenského zájmu, který byl vzat v úvahu při zbavení jednotlivce majetku. Argentina z kompetence těchto orgánů vyňala otázky týkající se hospodářské politiky. Dle prohlášení Brazílie uznání této kompetence nezahrnuje automaticky právo na *in situ* návštěvu a inspekci Meziamerickou komisí, která je podmíněna souhlasem příslušného státu.

Výhrady učiněné smluvními stranami se týkají například práva na život dle článku 4 Úmluvy v souvislosti s trestem smrti (Dominikánská republika, Dominika, Barbados) či ochrany života od jeho početí (výkladové prohlášení Mexika), omezení politických práv (Mexiko, Uruguay), omezení práva na spravedlivý proces dle článku 8 Úmluvy (Dominika, Venezuela) či výjimek ze zákazu tělesných trestů v souvislosti s právem na lidské zacházení dle článku 5 Úmluvy (Dominika). K výhradám nebyly ze strany ostatních smluvních stran vzneseny námitky.

Meziamerický soud pro lidská práva se k výhradám k Americké úmluvě o lidských právech vyjádřil v Posudku k *Účinkům výhrad na vstup v platnost Americké úmluvy o lidských právech*,³⁷⁹ předloženým Meziamerickou komisí pro lidská práva. Dle článku 74 Americké úmluvy se po jejím vstupu v platnost státy stávají smluvní stranou dnem uložení ratifikačních listin či listin o přistoupení. Dle Komise však není zřejmé, zda se tento den vstupu v platnost vztahuje na všechny státy či pouze na státy, které neučinily při ratifikaci či přistoupení výhradu. Soud nejprve zkoumal otázku výhrad dle článku 75 Úmluvy a došel k závěru, že dle tohoto článku mohou státy přistoupit k Úmluvě s jakoukoli výhradou, pokud je tato v souladu s předmětem a účelem Úmluvy.³⁸⁰ Dle Soudu měly státy sjednávající Úmluvu v úmyslu vytvořit flexibilní systém výhrad. Soud s poukazem na zvláštní charakter Americké úmluvy jakožto smlouvy o lidských právech rovněž potvrdil, že výhrady nevyžadují schválení ostatními smluvními stranami Úmluvy.³⁸¹ Státy, které k Úmluvě výhradu učiní, se v souladu s článkem 75 Úmluvy stávají smluvními stranami okamžikem uložení ratifikačních listin či listin o přistoupení, tedy skutečnost, zda učinily výhradu, nemá vliv na datum vstupu Úmluvy v platnost pro daný stát.³⁸² Soud položil důraz na umožnění ochrany prostřednictvím ustanovení

³⁷⁹ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-2/82, 24 September 1982.

³⁸⁰ Ibid, odst. 22 – 25.

³⁸¹ Ibid, odst. 35.

³⁸² Ibid, odst. 37.

Úmluvy co nejdříve, tedy v okamžiku ratifikace, přičemž vzal na vědomí zvláštní charakter práv chráněných smlouvami o lidských právech. Státy, které chtějí namítat výhrady učiněné jinými smluvními stranami, včetně jejich souladu s předmětem a účelem Americké úmluvy, tak mohou učinit prostřednictvím poradní jurisdikce ustanovené dle této Úmluvy.³⁸³ Tímto posudkem Soud rovněž otevřel cestu k posuzování platnosti a aplikovatelnosti výhrad učiněných smluvními stranami v rámci sporného řízení.

Soud posuzoval platnost konkrétních výhrad v několika případech. V případě *Case of Hilaire and others v Trinidad and Tobago* smluvní strana namítala jurisdikci soudu z důvodu výhrady uvedené v listině o přistoupení. Dle výhrady Trinidad a Tobago uznává závaznou jurisdikci Meziamerického soudu dle článku 62 Úmluvy „pouze v rozsahu v jakém je toto uznání v souladu s příslušnými ustanoveními Ústavy Trinidadu a Tobago a pokud rozsudek Soudu nezasáhne, nevytvoří či nezruší práva nebo povinnosti soukromých osob.“³⁸⁴ Soud při posuzování slučitelnosti výhrady uvedl, že by bylo neakceptovatelné podřít mechanismus ochrany lidských práv vytvořený Úmluvou omezením, která by ohrozila jeho jurisdikční roli a učinila jej neoperativním.³⁸⁵ Soud rovněž uvedl, že výhrada je obecného charakteru a zcela podřizuje aplikaci Americké úmluvy vnitrostátní legislativě Trinidadu a Tobago a rozhodnutím jeho soudů.³⁸⁶ Takováto výhrada je dle Soudu neslučitelná s předmětem a účelem Úmluvy a omezení kompetence Soudu neplatné. Soud považoval výhradu za oddělitelnou bez vlivu na závazky vyplývající z Úmluvy. Podobný přístup zaujal v případě *Case of Radilla Pacheco v Mexico*, kdy Soud neuznal předběžnou námitku smluvní strany související s učiněním výhrady.³⁸⁷

4.2.3. Africká charta lidských práv a práv národů

Africká charta lidských práv a práv národů ustanovení o výhradách neobsahuje. Státy tedy mohou činit prohlášení a výhrady v souladu s mezinárodním smluvním právem. Z 55 členských států Africké unie, ratifikovalo Africkou chartu lidských práv a práv národů 54 států. Jižní

³⁸³ Ibid, odst. 38.

³⁸⁴ Inter-American Court of Human Rights, Case of Hilaire v. Trinidad and Tobago, Judgment of September 1, 2001, Preliminary Objections, odst. 43.

³⁸⁵ Ibid, odst. 82.

³⁸⁶ Ibid, odst. 88.

³⁸⁷ Inter-American Court of Human Rights, Case of Radilla-Pacheco v. Mexico, Judgment, 23 November 2009, paras 33–36; James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (8th edition), Oxford University Press (2012), odst. 377.

Súdán Africkou Chartu v roce 2013 podepsal, doposud však neratifikoval. Výhrady či prohlášení učinily pouze tři státy – Egypt, Jihoafrická republika a Zambie (tedy 6% smluvních stran). Toto odráží obecný trend patrný rovněž v rámci Africké Unie, kdy členské státy činí výhrady k regionálním lidskoprávním smlouvám spíše zřídka.³⁸⁸

Egypt učinil výhradu k ustanovení článku 8 týkající se svobody svědomí a náboženství a článku 18 odst. 3 týkající se diskriminace žen a ochrany žen a dětí, které budou v případě Egypta implementovány v souladu s islámským právem. Rovněž učinil výhradu k právu na přístup k informacím dle článku 9 odst. 1, s tím, že Egypt umožní poskytnutí informací, pouze pokud to bude v souladu s egyptskými zákony a předpisy. V případě *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Arab Republic of Egypt* shledala Africká komise porušení článku 18 odst. 3 Egyptem, nicméně k posouzení slučitelnosti výhrady s Chartou nedošlo, neboť Egypt výhradu nenamítal a Komise ji tedy při rozhodování vůbec nebrala v úvahu.³⁸⁹

Prohlášení Jihoafrické republiky uvádí, že smluvní strany by měly zahájit konzultace k některým otázkám, včetně opatření jak posílit donucovací mechanismy dle Charty, kritéria pro omezení práv a svobod uznaných a zaručených Chartou a uvedení Charty do souladu s rezolucemi OSN „týkající se charakteristik sionismu“.³⁹⁰ Toto prohlášení je spíše politickým stanoviskem, nemá vliv na implementaci smlouvy smluvní stranou a posuzování jeho souladu s předmětem a účelem smlouvy je bezpředmětné.

Zambie vznesla výhradu k článku 13 odst. 3 týkající se rovného přístupu k veřejnému majetku a článku 37 ohledně výběru členů Africké komise pro lidská práva. Zambie rovněž v ratifikačních listinách učinila návrh, aby státy, které nejsou smluvní stranou Charty, také předkládaly periodické zprávy o legislativních opatřeních a jiných krocích, stejně jako překážkách, které brání ratifikaci Charty.³⁹¹ Tento návrh nemá charakter výhrady a podobně jako ve výše uvedeném příkladu Jihoafrické republiky je spíše politickým stanoviskem.

³⁸⁸ MALUWA, Tiyanjana, *Ratification of African Union Treaties by Member States: Law, Policy and Practice*, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 13, 2012, s. 27.

³⁸⁹ African Commission for Human and People's Rights, *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Arab Republic of Egypt*, 323/2006, 16 December 2011.

³⁹⁰ Jihoafrická republika přistoupila k Chartě 9. července 1996 a své listiny o přistoupení doplnila prohlášením Úvodní zpráva vlády Jihoafrické republiky o plnění Africké charty lidských práv a práv národů, 1998.

³⁹¹ HEYNS, Christof, *Human Rights Law in Africa*, 1997, Kluwer Law International, Volume 2, s. 10.

5. PRAXE ČESKÉ REPUBLIKY V OBLASTI VÝHRAD A NÁMITEK K VÝHRADÁM K MEZINÁRODNÍM SMLOUVÁM O LIDSKÝCH PRÁVECH

5.1. Výhrady České republiky k mezinárodním smlouvám o lidských právech

Česká republika je smluvní stranou osmi z devíti základních smluv o lidských právech, tedy všech s výjimkou Úmluvy o ochraně práv migrujících pracovníků a členů jejich rodin. Pokud jde o praxi výhrad a námitek k výhradám je na místě rozlišit období totalitní Československé socialistické republiky před rokem 1989 a následně období demokratického Československa (České a Slovenské federativní republiky) a České republiky. Česká republika, jakožto nástupnický stát České a Slovenské federativní republiky, prostřednictvím sukcese převzala veškeré závazky z mezinárodních smluv o lidských právech, včetně výhrad a prohlášení, které byly k těmto smlouvám učiněny.³⁹²

Smlouvy o lidských právech, kterých se stala smluvní stranou, Československá socialistická republika, ratifikovala pouze s několika málo výhradami.³⁹³ Tyto výhrady byly učiněny například k ustanovením ohledně kompetence Mezinárodního soudního dvora k řešení interpretačních sporů,³⁹⁴ k ustanovení vymežující státy, které se mohou stát smluvními stranami úmluvy³⁹⁵ či k ustanovení neuznávající mandát příslušného výboru provádět šetření v případě podezření na systematické porušování úmluvy.³⁹⁶ Tyto výhrady po roce 1989, kdy došlo ke změně režimu totalitního na systém demokratický, postupně všechny odvolávala.³⁹⁷ Rovněž učinila příslušná prohlášení, kterými uznala kompetence smluvních orgánů dle příslušných

³⁹² Dopis Generálnímu tajemníkovi OSN ze dne 16. února 1993. United Nations Treaty Collection, Historical Information.

³⁹³ Československá socialistická republika ratifikovala Úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace dne 29. prosince 1966, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech dne 23. prosince 1975, Mezinárodní úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen dne 16. února 1982, Úmluvu proti mučení dne 7. července 1988.

³⁹⁴ Čl. 22 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, čl. 30 Úmluvy proti mučení, čl. 29 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen.

³⁹⁵ Čl. 48 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

³⁹⁶ Čl. 20 Úmluvy proti mučení.

³⁹⁷ Na základě notifikace Generálnímu tajemníkovi OSN a) ze dne 26. dubna 1991 byla odvolána výhrada k článku 22 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, článku 30(1) Úmluvy proti mučení, článku 29 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen b) ze dne 3. září 1996 byla odvolána výhrada k článku 20 Úmluvy proti mučení.

smluv, zejména přijímat a posuzovat stížnosti jednotlivců či provádět šetření v případě podezření ze systematického porušování práv stanovených danou úmluvou.³⁹⁸

Po roce 1989 se Česká a slovenská federativní republika a následně Česká republika stala smluvní stranou též nově sjednaných smluv o lidských právech, z nichž většinu ratifikovala bez výhrad.³⁹⁹ K Úmluvě o ochraně osob se zdravotním postižením a k Úmluvě o ochraně osob před nuceným zmizením Česká republika žádnou výhradu neučinila. V případě druhé z nich prostřednictvím prohlášení dle článků 31 a 32 uznala kompetenci Výboru pro nucená zmizení přijímat a posuzovat stížnosti jednotlivců a posuzovat mezistátní stížnosti.

Jediná stále platná výhrada (označená jako prohlášení) České republiky se týká článku 7 odstavce 1 Úmluvy o právech dítěte. Toto prohlášení, respektive výhrada, bylo učiněno při ratifikaci Úmluvy o právech dítěte v roce 1991 Československem. Česká republika tuto výhradu převzala a ponechala v platnosti v tomto znění:

„v případech nezrušitelných osvojení, která jsou založena na principu anonymity takovýchto osvojení, a umělých oplodnění, kde je lékař pověřený operací žádán zajistit, že manžel a manželka na jedné straně a dárce na straně druhé zůstanou jeden druhému neznámí, není nesdělení jména přirozeného rodiče nebo přirozených rodičů dítěte v rozporu s tímto ustanovením“.

Přestože je označen jako prohlášení, tento text lze kvalifikovat spíše jako výhradu, neboť omezuje právo dítěte znát své rodiče stanovené článkem 7 odst. 1, čímž zužuje práva dítěte zaručená tímto ustanovením.

Výbor pro práva dítěte v závěrečných doporučeních ke zprávám České republiky opakovaně doporučil zvážení zpětvzetí výhrady. Již v prvních závěrečných doporučeních k úvodní zprávě České republiky uvedl, že výhrada může bránit úplné implementaci Úmluvy a vyzval k jejímu

³⁹⁸ Prostřednictvím nóty adresované Generálnímu tajemníkovi OSN ze dne 12. března 1991, Československá federativní republika uznala kompetenci Výboru pro lidská práva posuzovat mezistátní stížnosti na porušení Paktu smluvní stranou dle článku 28 Paktu.

³⁹⁹ Česká a slovenská federativní republika ratifikovala Úmluvu o právech dítěte dne 7. ledna 1991, Česká republika Úmluvu o ochraně osob se zdravotním postižením dne 28. září 2009 a Úmluvu o ochraně osob před nuceným zmizením dne 8. února 2017.

posouzení.⁴⁰⁰ K tomuto Česká republika ve své periodické zprávě uvedla, že nezvažuje zpětvzetí prohlášení, jelikož se domnívá, že vztah mezi adoptovaným dítětem a biologickými rodiči je složitý a citlivý, a předání informace o biologických rodičích ponechává spíše na adoptivních rodičích.⁴⁰¹ V závěrečných doporučeních k druhé periodické zprávě Výbor vyzývá ke splnění svého původního doporučení ohledně posouzení výhrady.⁴⁰² Ve své třetí a čtvrté periodické zprávě se Česká republika ke zpětvzetí výhrady, kterou již nenazývá prohlášení, ale výhradou, podrobně vyjádřila s tím, že přijetí novely občanského zákoníku, která změní ustanovení týkající se nezrušitelného osvojení, umožní zpětvzetí výhrady. Výbor ve svých závěrečných doporučeních vzal v úvahu informaci ohledně legislativních změn a vyzval ke zvážení zpětvzetí výhrady.⁴⁰³ V páté a šesté periodické zprávě Česká republika upřesnila, že k článku 7 odstavci 1 Úmluvy nečinila výhradu, ale prohlášení.⁴⁰⁴ Rovněž zdůraznila, že nezrušitelné osvojení a *in vitro* oplodnění, kdy je lékař povinen zachovat anonymitu mezi neplodným párem a dárcem, nejsou v rozporu s příslušným ustanovením Úmluvy. Toto koneckonců uvádí v samotném prohlášení. Dále vysvětlila legislativní možnosti, které dítě má ke zjištění identity rodičů. V tomto smyslu zůstává prohlášení pro Českou republiku platné a nechystá se jej vzít zpět.

K výše uvedenému je možno učinit dva závěry. Za prvé, prohlášení České republiky k článku 7 odstavci 1 lze považovat za výhradu. Bez ohledu na označení smluvní stranou jakožto prohlášení, je nutné jej posoudit z hlediska obsahu. Obsah prohlášení nepochybně omezuje právo dítěte znát za určitých okolností své biologické rodiče zaručené článkem 7 odstavcem 1, tedy v situacích nezrušitelného osvojení a umělého oplodnění, jak stanoví současná právní úprava. Tomuto nasvědčuje hodnocení Výboru, že výhrada může bránit plnému výkonu daného práva a opakované doporučení ke zvážení jejího vzetí zpět. Za druhé, dialog mezi Výborem pro práva dítěte a Českou republikou bude pravděpodobně nadále probíhat stejně, tedy Výbor bude doporučovat zvážení zpětvzetí výhrady a Česká republika bude vysvětlovat své důvody jejího ponechání, pokud v mezidobí nedojde ke změně vnitrostátní právní úpravy. Z hlediska Výboru se jedná o politické rozhodnutí vedené snahou o přijetí závazků z Úmluvy v maximální možné míře. Takovéto doporučení činí Výbor systematicky vůči všem smluvním stranám a bude takto

⁴⁰⁰ Concluding observations on the initial report of the Czech Republic, CRC/C/15/Add.81, 21. října 1997, odst. 8 a 26.

⁴⁰¹ Druhá periodická zpráva České republiky, CRC/C/83/Add. 4, 17. června 2002, odst. 185.

⁴⁰² Concluding observations on the second periodic report of the Czech Republic, CRC/C/15/Add.201, 18. března 2003, odst. 6 a 7.

⁴⁰³ Concluding observations, CRC/C/CZE/CO/3-4, 4. srpna 2011, odst. 8 a 9

⁴⁰⁴ Pátá a šestá periodická zpráva České republiky, CRC/C/CZE/5-6, 20. května 2019, odst. 1

s největší pravděpodobností postupovat i vůči České republice. K této výhradě nebyly učiněny žádné námitky jiných smluvních stran, což může potvrzovat závěr, že tuto nelze považovat za výhradu, která je v rozporu s předmětem a účelem úmluvy. Výhrada je přesně vymezená, týká se pouze jednoho úzce vymezeného elementu v rámci jednoho ustanovení Úmluvy a také odůvodněná, mimo jiné tím, že odkazuje na specifická ustanovení vnitrostátního práva.

Pokud jde o Evropskou úmluvu o lidských právech, Česká republika učinila výhradu k článkům 5 a 6 Úmluvy v následujícím znění:

„Česká a slovenská federativní republika v souladu s článkem 64 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (článek 57 po vstupu Protokolu č. 11 v platnost) činí výhradu k článkům 5 a 6 ve smyslu, že tyto články nemohou bránit uložení kázeňských trestů v souladu s článkem 17 zákona č. 76/1959 Sb. o služebních poměrech vojáků.“

Výhrada byla učiněna v souladu s Evropskou úmluvou a je stále v platnosti. Její posuzování nebylo předmětem žádné stížnosti, kterou Evropský soud doposud posuzoval, nicméně nelze předpokládat rozpor této výhrady s předmětem a účelem Úmluvy.

Z výše uvedeného vyplývá, že Česká republika převzala své závazky z mezinárodních smluv o lidských právech uzavřených v rámci Organizace spojených národů a Evropské úmluvy o lidských právech v téměř plné míře, s minimem výhrad. Česká republika rovněž v maximální míře uznala kompetence smluvních orgánů posuzovat stížností jednotlivců, mezistátní stížnosti a vést šetření v případě informací o závažném porušení ustanovení dané smlouvy.

4.2. Námitky České republiky k výhradám jiných států k lidskoprávním smlouvám

Pokud jde o námitky k výhradám je rovněž na místě rozlišit praxi totalitního a demokratického Československa. Československá socialistická republika učinila minimum námitek, zpravidla politicky motivovaných a koordinovaných spolu s dalšími zeměmi východního bloku. Patří zde námitky k podpisu či ratifikaci některých smluv o lidských právech Demokratickou Kampučou a Čínskou republikou. Jedinou substantivní námitku učinila Československá socialistická republika spolu s dalšími dvaceti smluvními stranami k výhradě Chile k Úmluvě proti mučení v září roku 1989. Po změně režimu v listopadu 1989 a zejména po vstupu do Evropské unie

začala Česká a slovenská federativní republika a následně Česká republika námitky k výhradám vznášet nejen častěji (viz tabulka níže), ale zejména obsahově smyslupnější.

Sledování výhrad, jejich souladu s mezinárodním právem a vznášení námitek proti výhradám jsou v kompetenci Ministerstva zahraničních věcí (MZV). Tato kompetence pro MZV vyplývá z paragrafu 6 odstavce 3 písm. h) tzv. kompetenčního zákona,⁴⁰⁵ dle něhož MZV „sleduje dodržování a provádění mezinárodních smluv a dohod z hlediska uplatňování zájmů zahraniční politiky České republiky“. Projednávání návrhu výhrady České republiky je stanoveno Směrnicí pro sjednávání mezinárodních smluv.⁴⁰⁶ Dle jejího článku 24 musí být návrh výhrad a prohlášení projednán stejně jako daná smlouva a schválen orgány, které daly souhlas k tomu, aby Česká republika byla smlouvou vázána. Přestože tato směrnice ukládá v čl. 29 odst. 2 písm. a) gestorovi povinnost „zajistit kontrolu plnění závazků České republiky vyplývajících ze smlouvy, jakož i sledovat plnění závazků druhou smluvní stranou, popřípadě smluvními stranami, podle potřeby přijímat opatření k odstranění případných nedostatků a informovat ministra zahraničních věcí o zjištěných nedostacích při dodržování smlouvy jinou smluvní stranou a o navrhovaném postupu v takovém případě“, neupravuje způsob sledování výhrad a prohlášení jiných států, vznášení námitek k výhradám a způsob projednávání jejich vznesení. I když bylo v minulosti zvažováno řešení, že by návrhy na vznesení námitek byly projednávány stejným způsobem jako návrhy výhrad, což by v případě smluv o lidských právech znamenalo schvalování každé námitky vládou a Parlamentem, nakonec bylo, rovněž s ohledem na běh lhůt pro vznesení námitky, zvoleno pragmatické východisko.⁴⁰⁷ O vznesení námitek k výhradám tak rozhoduje MZV v rámci své působnosti dle výše uvedeného tzv. kompetenčního zákona a Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv. Proces vznášení námitek ČR koordinuje v rámci Pracovní skupiny Rady EU pro mezinárodní právo (COJUR) a Výboru právních poradců pro mezinárodní právo Rady Evropy (CAHDI),⁴⁰⁸ což se projevuje, jak ve výběru výhrad, k nimž je námitka vznášena, tak v jejich odůvodnění.

⁴⁰⁵ Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb. ze dne 8. ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 11. února 2004 o Směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv

⁴⁰⁷ Srov. VÁLEK, P., „Ministerstvo zahraničních věcí v procesu sjednávání a vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv o lidských právech v ČR“ v Pospíšil I., Týč. V. a kol.: *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*, Praha: Leges, 2016, str. 78

⁴⁰⁸ Ibid.

Přehled námitek učiněných Českou republikou

Smlouva	Počet námitek	Stát, vůči jehož výhradě činěna námitka	Rok učinění námítka
Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace	1	Demokratická Kampuča (ČSSR)	1984
Mezinárodní pakt o občanských a politických právech	6	Čínská republika (ČSSR) Demokratická Kampuča (ČSSR) Jižní Korea (ČSFR) Maledivy (ČR) Pákistán (ČR) Katar (ČR)	1967 1981 1991 2007 2011 2019
Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech	3	Čínská republika (ČSSR) Demokratická Kampuča (ČSSR) Katar (ČR)	1967 1981 2019
Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen	3	Demokratická Kampuča (ČSSR) Oman (ČR) Brunej (ČR) Katar (ČR)	1981 2007 2007 2009
Úmluva proti mučení	4	Chile (ČSSR) Pákistán (ČR) Spojené arabské emiráty (ČR) Laos (ČR)	1989 2011 2013 2013
Úmluva o právech dítěte	2	Kuvajť (ČSFR) Somálsko (ČR)	1991 2016
Úmluva o ochraně osob před nuceným zmizením	0	-	-
Úmluva o ochraně osob se zdravotním postižením	5	El Salvador (ČR) Thajsko (ČR) Irán (ČR) Brunej (ČR) Libye (ČR)	2009 2009 2010 2016 2019

Konkrétní námítka k výhradám učiněným k jednotlivým lidskoprávním smlouvám jsou popsány níže.

Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace

K Úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace učinila Československá socialistická republika v roce 1984 námitku, kterou neuznává ratifikaci Úmluvy Demokratickou Kampučou z důvodu jejího neuznání jakožto legitimního státu.⁴⁰⁹ Česká republika žádné další námítka k výhradám jiných smluvních stran neučinila.

⁴⁰⁹ United Nations Treaty Series, Vol, 1350, s. 386.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

K Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech učinila v roce 1981 Československá socialistická republika spolu s dalšími osmi smluvními stranami východního bloku námitku k podpisu obou Paktu Demokratickou Kampučou. Identická námitka byla učiněna k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Podobně země východního bloku, včetně Československé socialistické republiky, učinily námitku k podpisu Paktu Čínskou republikou. Česká a slovenská federativní republika a následně Česká republika učinila námitky k výhradám Jižní Koreje, Kataru, Maledív a Pákistánu pro jejich rozpor s předmětem a účelem Paktu z důvodu jejich obecnosti a vágnosti (Maledívy, Pákistán), které brání posouzení výhrady (Katar) či z důvodu že výhrady vedou k oslabení řady ustanovení Paktu (Pákistán).⁴¹⁰ Česká republika rovněž uvádí odkaz na obecné principy výkladu smluv, dle nichž se smluvní strana nemůže dovolávat ustanovení vnitrostátního práva jakožto odůvodnění pro neplnění smluvních závazků. Jak bylo uvedeno výše, tento princip se vztahuje na plnění závazku, který smluvní strana přijala a nikoli na učinění výhrady, kdy smluvní strana tento závazek omezuje, zpravidla právě z důvodu nesouladu s vnitrostátním právem. Tato námitka je tedy v obecné rovině diskutabilní, nicméně je třeba přijmout námitku obecnosti a neurčitosti, protože vnitrostátní předpis, stejně jako omezení přijatého závazku je nutno přesně určit a vymezit. Ve všech třech případech také uvedla, že námitky nebrání vstupu v platnost Paktu mezi Českou republikou a danými státy ve své úplnosti, tedy bez výhody výhrady.

Mezinárodním pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech

K Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech učinila Česká republika námitku k výhradě Kataru, kterou z důvodu její obecnosti a neurčitosti považuje za neslučitelnou s předmětem a účelem Paktu. Tato námitka nebrání vstupu Paktu v platnost mezi Českou republikou a Katarem bez výhody výhrady pro Katar.

Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen

K Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen učinila Česká republika námitky k výhradě Bruneji, Kataru a Ománu, které považuje za neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy. Námitka k výhradám Bruneji a Kataru je identická. Dle této námitky by v důsledku výhrady docházelo k diskriminaci žen v rozporu s předmětem a účelem Úmluvy. Výhrada jasně nedefinuje přijaté závazky a vzbuzuje pochybnosti o závazku vůči předmětu a účelu Úmluvy.

⁴¹⁰ UNTC, Chapter IV., International Covenant on Civil and Political Rights .

V námitce k výhradě Ománu je rovněž uvedeno, že by aplikace výhrady vedla k diskriminaci žen v rozporu s předmětem a účelem Úmluvy, a že je výhrada příliš obecná, tudíž není zřejmá míra přijatých závazků. Česká republika rovněž namítá, že odkazy na vnitrostátní právo, o které se výhrada opírá, jsou v rozporu s obyčejovým právem kodifikovaným v článku 27 Vídeňské úmluvy. Dle České republiky tyto námitky nebrání vstupu Úmluvy v platnost mezi Českou republikou a danými státy bez výhody namítaných výhrad pro tyto smluvní strany.

Úmluva o právech dítěte

K Úmluvě o právech dítěte učinila Česká republika námitku k výhradě Somálska. Česká republika považuje výhradu za neslučitelnou s předmětem a účelem Úmluvy, jelikož výhrada omezuje ustanovení, která tvoří její základní elementy a ohrožuje „*raison d'être*“ Úmluvy. Výhrada je rovněž obecná a neurčitá. Dle České republiky tyto námitky nebrání vstupu Úmluvy v platnost mezi Českou republikou a Somálskem bez výhody namítané výhrady.

Úmluva proti mučení

Pokud jde o Úmluvu proti mučení, učinila Československá socialistická republika spolu s dalšími devatenácti státy námitku k výhradě Chile učiněné k článku 2 odstavci 3 této úmluvy. Chile následně tuto výhradu vzala zpět. Česká republika učinila spolu s dalšími smluvními stranami námitky k výhradám Pákistánu a Spojených arabských emirátů a k prohlášení Laosu, které kvalifikovala jako výhradu. Všechny výhrady posoudila jako neslučitelné s předmětem a účelem Úmluvy buď proto, že jsou v rozporu se zásadními ustanoveními Úmluvy (Pákistán), že jsou obecné a vágní a jejich dopad nemůže být posouzen (Laos) anebo že vzbuzují vážné obavy ohledně závazku vůči předmětu a účelu smlouvy (Spojené arabské emiráty). V případě Pákistánu Česká republika rovněž namítá, že odkazy na vnitrostátní právo, o které se výhrada opírá, jsou v rozporu s obyčejovým právem kodifikovaným v článku 27 Vídeňské úmluvy. Ve všech třech případech také uvedla, že námitky nebrání vstupu v platnost Úmluvy mezi Českou republikou a danými státy ve své úplnosti, tedy bez výhody výhrady.

Úmluva o ochraně osob se zdravotním postižením

K výhradám k Úmluvě o ochraně osob se zdravotním postižením učinila Česká republika pět námitek, a to konkrétně k výhradám Bruneji, El Salvadoru, k prohlášení Iránu a Thajska, které kvalifikovala jako výhrady, a Libye. Námitky ke všem výhradám byly učiněny z důvodu jejich rozporu s předmětem a účelem smlouvy, zejména kvůli jejich nejasnému a vágnímu vymezení, z něhož není možný určit rozsah závazků, který na sebe smluvní strana přebírá. Tyto námitky

nebrání vstupu smlouvy mezi Českou republikou a danými státy v platnost ve své celistvosti, tedy bez výhody výhrady. K prohlášení Libye Česká republika uvádí, že není možno určit přesný účinek prohlášení, stejně jako není možno stanovit, zda se jedná o prohlášení či výhradu, a z těchto důvodů též není možno posoudit soulad s předmětem účelem smlouvy.

Úmluva o ochraně osob před nuceným zmizením

K výhradám k Úmluvě o ochraně osob před nuceným zmizením neučinila Česká republika žádnou námitku. Nicméně k výhradám k této Úmluvě doposud nebyly učiněny žádné námitky ani jinými smluvními stranami.

Všechny výše uvedené námitky České republiky k jednotlivým výhradám obsahují vysvětlení, zpravidla neslučitelnost výhrady s předmětem a účelem smlouvy z důvodu obecnosti a neurčitosti výhrady, nejasnosti rozsahu přijatých závazků, nepřipustného omezení klíčových ustanovení smlouvy. V námitkách České republiky jsou zajímavé dva aspekty.

Za prvé, v některých námitkách Česká republika rozporuje odkaz výhrady na vnitrostátní právo, který považuje za neslučitelný s obyčejovým právem kodifikovaným v článku 27 Vídeňské úmluvy, dle něhož se smluvní strana nemůže dovolávat ustanovení vnitrostátního práva jakožto odůvodnění pro neplnění smluvních závazků. Například k námitce k výhradě Bruneji k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením, Česká republika uvádí, že „*považuje z hlediska mezinárodního obyčejového práva, tak jak je kodifikováno v článku 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, za nepřijatelné opřít výhradu k mezinárodní smlouvě o odkazy na vnitrostátní právo.*“⁴¹¹ Podobně v případě námitky k výhradě Pákistánu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech Česká republika uvádí, že „*navíc Pákistán opírá své výhrady o odkazy na své vnitrostátní právo, což je dle názoru České republiky nepřijatelné dle mezinárodního obyčejového práva, kodifikovaného v článku 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.*“⁴¹² Tato odůvodnění námitek jsou diskutabilní. Za prvé, důvodem činění výhrad je často nesoulad vnitrostátního právního předpisu s mezinárodní smlouvou. Proto je logické, že státy při činění výhrad na vnitrostátní právní předpisy odkazují. Tento odkaz však musí být dostatečně specifický, aby bylo možno přesně určit rozsah závazků, které stát přijímá. Problematický není tedy *a priori* odkaz na vnitrostátní právní předpis jako takový, ale nedostatečná míra upřesnění. Například výhrada, která obecně podmiňuje aplikaci smlouvy

⁴¹¹ UNTC, Convention on Rights of Persons with Disabilities .

⁴¹² UNTC, International Covenant on Civil and Political Rights .

souladem s Ústavou či právem šaría by byla nepřijatelná nikoli kvůli odkazu na Ústavu či právo šaría, ale kvůli své obecnosti. Rovněž odkaz na článek 27 Vídeňské úmluvy je problematický. Článek 27, který stanoví, že „*strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy*“, je zařazen v části Vídeňské úmluvy označené „dodržování, provádění a výklad smluv“. Tento článek se vztahuje na závazky z mezinárodní smlouvy, které smluvní strana přijala, a jsou pro tuto stranu platné a účinné. Poté je smluvní strana povinna aplikovat závazky z mezinárodní smlouvy v míře, v jaké je přijala, a při eventuálním rozporu vnitrostátního předpisu a mezinárodní smlouvy dát přednost ustanovení mezinárodní smlouvy. Nicméně v okamžiku formulace výhrady stát teprve určuje, do jaké míry na sebe do budoucna závazky převezme, je v procesu přijímání smluvních závazků prostřednictvím uložení ratifikačních listin či listin o přistoupení. Na tento akt není na místě článek 27 Vídeňské úmluvy aplikovat. Pro úplnost je třeba dodat, že Česká republika není jediným státem, který v odůvodnění námitek k výhradám na článek 27 Vídeňské úmluvy odkazuje.⁴¹³

Za druhé, ve všech případech Česká republika uvádí, že námitka nebrání vstupu smlouvy v platnost mezi ní a daným státem, dodává však, že smlouva vstupuje v platnost v plném rozsahu, tedy bez toho, aby měl daný stát z výhrady, kterou Česká republika považuje za neplatnou, výhodu. Odděluje tedy neplatnou výhradu od smlouvy. Shodný postoj zaujímají některé evropské státy (zejména severské) posledních více než dvacet let. Stejně tak modelové klauzule námitek uvádí v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy obdobný text.⁴¹⁴ Je možno namítat, že takovýto postup, byť velmi logický a žádoucí, nemá oporu ve Vídeňské úmluvě. Dle standardního postupu dle Vídeňské úmluvy namítající stát buď neumožní vstup smlouvy v platnost mezi sebou a státem, který učinil výhradu anebo jej umožní s danou výhradou bez použití daného ustanovení smlouvy. Kriticky lze uvést, že tímto se v podstatě námitka neliší od přijetí výhrady, přestože její smysl je zcela opačný a výše uvedený postup evropských států více odpovídá smyslu námitek. Je otázkou, jak široce je tato praxe akceptována jinými státy, aby ji bylo možno považovat za nově vznikající obyčej.⁴¹⁵ Pro úplnost je potřeba dodat, že oddělitelnost nepřipustné výhrady byla potvrzena výše uvedenými rozsudky Evropského soudu

⁴¹³ Podobně odkaz na článek 27 Vídeňské úmluvy v odůvodnění námitek k výhradám například k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech použili Austrálie, Belgie či Polsko.

⁴¹⁴ Recommendation No. R (99)13, adopted on 18 May 1999 by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

⁴¹⁵ GINSBOURG, Tom, *Objections to Treaty Reservations, A Comparative Approach to Decentralized Interpretation*, Comparative International Law, Oxford University Press, 2018, pages 231 – 250, s. 235.

pro lidská práva v kauzách *Belilos proti Švýcarsku*⁴¹⁶ či *Loizidou proti Turecku*⁴¹⁷, jakož i výše uvedenou směrnicí Komise pro mezinárodní právo 4.5.3⁴¹⁸ týkající se statusu autora nepřipustné výhrady.

⁴¹⁶ *Belilos v. Switzerland*, Op. cit.

⁴¹⁷ *Loizidou v. Turkey*, Op.cit.

⁴¹⁸ *Guide to Practice*, Op. cit., Guideline 4.5.3. Status of the author of an invalid reservation in relation to the treaty.

6. ZÁVĚR

K pojetí výhrad k mezinárodním smlouvám existují dva teoretické přístupy či myšlenkové školy – odporovatelnosti (*opposability*) a přijatelnosti (*permissibility*). Dle první, subjektivní, je nutno proto, aby výhrada byla přijatelná, tuto přijmout ostatními smluvními stranami, ať už výslovně či implicitně. Dle druhé, objektivní, určuje přijatelnost výhrady její objektivní soulad se smlouvou. Výhrada musí být učiněna v souladu se smlouvou, tedy například, pokud smlouva činění výhrad výslovně nezakazuje. Zejména je k přijatelnosti výhrady nutný její soulad s předmětem a účelem smlouvy. Subjektivní přijetí smluvními stranami dle této teorie nezhojí její neplatnost. Současné mezinárodní právo a praxe kombinuje oba přístupy. Jak uvádí směrnice 4.1. Praktické příručky,⁴¹⁹ výhrada učiněna státem je považována za stanovenou (*established*), pokud je přijatelná a byla učiněna v souladu s požadovanou formou a procedurou (*permissibility*) a pokud ji ostatní smluvní státy přijaly (*opposability*). Obecně lze říci, že v dnešní době má větší význam teorie přijatelnosti, tedy objektivní soulad výhrady s předmětem a účelem smlouvy, nicméně je možno vysledovat i aplikaci druhé teorie, například pokud jde o pozdní přijetí výhrad. V oblasti mezinárodních smluv o lidských právech je objektivní přístup, tedy soulad výhrady s předmětem a účelem smlouvy v popředí. Smluvní strany nesouhlas s výhradou v námitkách zpravidla odůvodňují nesouladem výhrady s předmětem a účelem smlouvy, stejně jako mezinárodní orgány zmocněné k výkladu těchto smluv, které mají konečné slovo v posouzení přijatelnosti výhrady. Výhrada, která by nebyla s předmětem a účelem smlouvy v souladu, nemůže být zhojena přijetím smluvních stran, respektive absencí námitek.

K otázkám, které si tato práce na počátku kladla, je možno uvést následující závěry. Mezinárodní smlouvy o lidských právech se jako veškeré jiné mezinárodní smlouvy řídí mezinárodním smluvním právem, tedy Vídeňskou úmluvou o smluvním právu a obyčejovým právem. Toto se týká rovněž problematiky výhrad. Přestože mezinárodní smlouvy o lidských právech vykazují určité specifické charakteristiky, včetně normativních a vzájemně provázaných ustanovení a existenci monitorujících orgánů, režim Vídeňské úmluvy poskytuje dostatečnou flexibilitu, pokud jde o výhrady k těmto smlouvám. Tato práce potvrzuje, že výhrady k mezinárodním smlouvám o lidských právech podléhají stejnému právnímu režimu jako ostatní mezinárodní smlouvy a že úvahy o nevhodnosti či neaplikovatelnosti tohoto režimu

⁴¹⁹ Guide to Practice, Op. cit.

na smlouvy o lidských právech z důvodů jejich zvláštních charakteristik se neukázaly jako opodstatněné.

Tento závěr také potvrzuje Praktická příručka k výhradám ke smlouvám, přijatá Komisí pro mezinárodní právo v roce 2011, která se snaží zaplnit mezery v ustanoveních Vídeňské úmluvy o smluvním právu v otázce výhrad ve 179 směrnicích a komentářích. *Per se* nemá příručka právně závazný charakter, nicméně odráží ustanovení platného práva, normy *de lege ferenda* a doporučení, podpořené stávající praxí států. Příručka je nepochybně klíčovým referenčním dokumentem k výhradám k mezinárodním smlouvám a vyjasňuje také řadu otázek týkající se výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech, byť tyto smlouvy výslovně nezmiňuje ani neobsahuje specifické směrnice týkající se pouze smluv o lidských právech. Při zachování určité míry obecnosti obsahuje pravidla pro činění výhrad ke smlouvám se vzájemně provázanými závazky a vyjasňuje kompetence mezinárodních smluvních orgánů při posuzování přípustnosti výhrad, což jsou témata nepochybně klíčová zejména pro, nikoli však výlučně, mezinárodní smlouvy o lidských právech.

Stejně jako v případě většiny ustanovení Vídeňské úmluvy, která jsou *ius dispositivum*, i v otázce výhrad si státy při sjednávání mezinárodních smluv o lidských právech mohou stanovit specifický právní režim. K tomuto došlo pouze v případě Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, přičemž tento režim nebyl za padesát let její existence aplikován. Ostatní smlouvy buď otázku výhrad neupravují a tím ji ponechávají v režimu obecného mezinárodního práva, včetně Vídeňské úmluvy, většina však ustanovení o výhradách obsahuje s odkazem na požadavek souladu výhrady s předmětem a účelem smlouvy, tedy nepřímou referencí na systém Vídeňské úmluvy.

Smlouvy rovněž neposkytují vodítko, pokud jde o kompetenci smluvních orgánů výhrady posuzovat a výsledek takového posouzení. Tyto, stejně jako Úřad pro právní záležitosti OSN ve svých stanoviscích, byly k této své kompetenci na počátku své činnosti zdrženlivé. Zlom nastal po přijetí Obecné poznámky č. 24 Výboru pro lidská práva, kdy se tento výbor byl nucen k výhradám jednoznačně vyjádřit v kontextu individuálních oznámení. Přestože Obecná poznámka obsahuje některá rozporuplná ustanovení z hlediska mezinárodního práva a čelila též kritice, jak tato práce podrobně rozepisuje, její přijetí inspirovalo ostatní smluvní orgány k zaujetí aktivnějšího a analytičtějšího přístupu k posuzování výhrad. Dnes je tato pravomoc smluvních orgánů jednoznačně potvrzena. Tato pravomoc je však vymezena parametry

mandátu smluvního orgánu, tedy pokud je mandát výboru doporučující, bude mít i závěr posouzení výhrady doporučující charakter, pokud je mandát právně závazný, takovéto posouzení bude taktéž právně závazné. První se v současnosti týká smluvních orgánů OSN, druhé regionálních lidskoprávních soudů či jiných mezinárodních soudních instancí. V současné době všechny smluvní orgány výhrady posuzují v rámci projednávání zpráv států, individuálních oznámení jednotlivců a v obecných poznámkách. Zatímco v doporučeních systematicky vyzývají ke zvážení a vzetí zpět výhrad, a mohou tak činit z principiální pozice, v případě individuálních oznámení jsou nuceny výhradu detailně posoudit, včetně jejího souladu s předmětem a účelem úmluvy, a určit její dopad na výkon jejich vlastní jurisdikce. Práce uvádí některé příklady takovýchto rozhodnutí, z nichž prvořadý význam mají rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v případech *Belilos* proti Švýcarsku a *Loizidou* proti Turecku. Výhrady jako takové nebrání smluvním orgánům posuzovat plnění smlouvy v rámci projednávání periodických zpráv a nelimitují obsah doporučení, které výbory v tomto smyslu činí.

Rozhodnutí smluvních či jiných orgánů ve věci nepřipustnosti výhrady však nemohou nahradit vůli smluvní strany být nadále vázán smlouvou bez výhody výhrady. Přestože se předpokládá vůle států být v takovéto situaci vázán smlouvou nadále, pokud nevyjádřil opačný úmysl či takovýto úmysl není možno dovodit, stát, který je autorem výhrady může kdykoli vyjádřit svou vůli nebýt smlouvou bez výhody výhrady vázán. Pokud smluvní orgán rozhodne o nepřijatelnosti výhrady a příslušný stát nemá v úmyslu být smluvní stranou bez výhody výhrady, musí tuto vůli vyjádřit do roka od dne, kdy smluvní orgán takovéto rozhodnutí učinil.

Tato práce potvrzuje, že praxe výhrad (jakož i prohlášení či porozumění) k mezinárodním smlouvám o lidských právech je poměrně rozšířená, přičemž tyto v současnosti učinilo mezi zhruba 12 a 37 procenty smluvních stran k univerzálním smlouvám o lidských právech (tedy 28 procent v průměru na jednotlivou úmluvu), s počtem 16 až 175 výhrad k jednotlivým smlouvám. Přesný počet výhrad či prohlášení je těžké určit, neboť praxe států je nesystematická, někdy nazývají výhrady prohlášeními a naopak. Výše uvedená čísla rovněž nevyovídají o obsahu výhrad a jejich dopadu na konkrétní smlouvu. Některé výhrady jsou přesně formulované, s jasným konkrétním obsahem a minimálním vlivem na závazky ze smlouvy. Řada výhrad je obecných, podřizujících ustanovení smlouvy či tuto jako celek ústavním či zákonným předpisům. Poměrně časté jsou výhrady s náboženským kontextem, odkazující na právo šaría, vyznačující se neurčitostí pokud jde o míru přijatých závazků.

Podobně jako v případě činění výhrad státy nepostupují příliš sourodě ani v případě činění námitek k těmto výhradám. Nelze učinit závěr, že by smluvní strany pečlivě monitorovaly výhrady jiných smluvních stran a vznášely námitky, což potvrzuje stanovisko, že nelze na námitky k výhradám ke smlouvám o lidských právech spoléhat jakožto na jediného ukazatele jejich přípustnosti a že absence námitek neznamena automatickou platnost výhrad. Námitky však mohou poskytovat určité vodítko a mají též význam politický, neboť některé státy své výhrady odvolaly poté, co čelily řadě námitek. Nižší motivace činění námitek v případě smluv o lidských právech může být spatřována v charakteru těchto smluv, tedy ve skutečnosti, že závazky nejsou primárně namířeny vůči jiným státům. Nicméně jednu důležitou funkci námitek je třeba u těchto smluv zdůraznit a tou je, že se snaží přispívat k zachování principů a norem, tím, že oponují jejich okleštěné interpretaci v důsledku některých výhrad. Námitky činí zejména západoevropské státy a u těch je možno nalézt příklady koordinovaného přístupu, což lze považovat za žádoucí trend. Zajímavým aspektem této praxe je „oddělitelnost“ výhrady, kdy státy uvádějí, že námitka nebrání vstupu smlouvy mezi nimi a státem činícím výhradu v platnost, nicméně bez výhody výhrady (tzv. supra-maximální účinek námitek). Tato praxe jde nad rámec Vídeňské úmluvy o smluvním právu, nicméně je nutno ji brát v úvahu jakožto možný počátek vznikající obvyčejové normy. Jelikož státy na námitky neodpovídají, není zřejmé, jak se k této otázce dotčené státy staví, zda by bylo možno tuto praxi považovat za dostatečně rozšířenou. Tento trend má oporu v rozhodování regionálních lidskoprávních soudů a smluvních orgánů v individuálních případech. V každém případě se jedná o trend žádoucí, který dává institutu námitek v případě smluv o lidských právech skutečný smysl.

Česká republika má v činění výhrad k univerzálním smlouvám o lidských právech čistý štít. Jedinou výhradu, kterou k těmto smlouvám v současnosti uplatňuje (byť ji nazývá prohlášením) a to k Úmluvě o právech dítěte, nelze považovat za problematickou z hlediska souladu s předmětem a účelem této smlouvy. Totéž platí k výhradě uplatněné k Evropské úmluvě o lidských právech. Pokud jde o praxi činění námitek, Česká republika patří mezi průměrně aktivní státy, své pozice koordinuje na úrovni EU a Rady Evropy. Obsahu těchto námitek lze vytknout nesprávně používaný odkaz na článek 27 Vídeňské úmluvy, jež tato práce na několika místech vysvětluje. Skutečnost, že podobný odkaz činí i jiné státy, nelze považovat za jeho zdůvodnění. Bylo by na místě tento postup přehodnotit a zvolit přesnější způsob argumentace. Naopak lze ocenit progresivní trend supra-maximálního účinku námitek, k němuž se Česká republika ve svých námitkách přidává.

Výhrady, jakožto instrument mezinárodního smluvního práva, mají v komplexním systému mezinárodních smluv o lidských právech své opodstatnění. Není na ně *a priori* nutno nahlížet jako na démony. Kromě toho, že mohou umožnit rozšíření počtu smluvních stran těchto smluv, mohou výhrady poukázat na situace, kdy státy mají problém ustanovení smlouvy plnit a přispět k transparentnosti. Pokud nenarušují předmět či účel smlouvy je jejich uplatnění v souladu s mezinárodním právem, a pokud státy své výhrady nepovažují za konečné a průběžně je posuzují s výhledem jejich postupného odvolání s cílem úplného přijetí závazků, nepředstavují problém. Na druhé straně není na místě jakýmkoli způsobem obhajovat výhrady neslučitelné s předmětem a účelem smluv o lidských právech, což jsou zejména výhrady obecného a neurčitého charakteru, týkající se klíčových ustanovení dané smlouvy a podryvající její samotný smysl. Takovéto výhrady jsou v rozporu s mezinárodním právem a je nutno je považovat za neplatné. Proti těmto výhradám je potřeba se jasně vymezovat a hájit principy, které se takovéto výhrady snaží podřít. Nezpochybnitelné právo států činit výhrady rovněž k mezinárodním smlouvám o lidských právech, pokud je daná smlouva nevylučuje, není neomezené a s ohledem na zvláštní charakter těchto smluv chránících základní lidské hodnoty je výkon tohoto práva na místě bedlivě střežit, jak ostatními smluvními stranami, tak mezinárodními orgány k tomuto účelu zřízenými.

7. Seznam použitých zdrojů

7.1. Seznam použité literatury

7.1.1. Publikace

Baylis, „*General Comment No. 24: Confronting the Problem of Reservations to Human Rights Treaties*“, Berkeley Journal of International Law, 1999

Crawford, James, *Brownlie's Principles of Public International Law* (8th edition), Oxford University Press (2012)

Heyns, Christof, *Human Rights Law in Africa*, 1997, Kluwer Law International, Volume 2

De Schutter, O 2010. *International Human Rights Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

Leblanc, L., „*Reservations to the Convention on the Rights of the Child: A macroscopic view of state practice*“, The International Journal of Children's Rights, 1996, Kluwer Law International

Pellet, A., „*The ILC Guide to Practice on Reservations to Treaties: A General Presentation by the Special Rapporteur*“, The European Journal of International Law, vol. 24. no. 4., s. 1061-1097

Pospíšil I., Týč. V. a kol.: *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*, Praha: Leges, 2016

Reuter, P., *Introduction au droit de traites*, Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, Presse Universitaires de France (1995)

Shelton, D., „*State Practice on Reservations to Human Rights Treaties*“, Canadian Human Rights Yearbook, 1983, 205-243

Steiner, HJ, Alston, P & Goodman, R 2008. *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morality*, New York: Oxford University Press.

Schabas, W.A., „*Reservations to Human Rights Treaties: Time for Innovation and Reform*“, *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 12, no. 42, 1994.

Schabas, W.A., „*Reservations to the Convention on the Rights of the Child*“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, No. 2, 1996

Rovine, A., „*Defence of Declarations, Reservations and Understandings*“, in R. Lillich (ed.), *U.S. Ratification of the Human Rights Treaties: With or Without Reservations?*, Charlottesville: University Press of Virginia, 1981

Šturma, Pavel, Čepelka, Čestmír, Balaš Vladimír: *Právo mezinárodních smluv* (2011)

Šturma, Pavel, Trávníčková, Zuzana: *Výklad a aplikace mezinárodních smluv v průběhu času* (2014)

Ziemele, I, Liede, A 2013, „*Reservations to Human Rights Treaties: From Draft Guideline 3.1.12 to Guideline 3.1.5.6*“, *European Journal of International Law*, vol. 24, no. 4., s. 1135-1152

Ziemele, I (ed.), *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime: Conflict, Harmony or Reconciliation*, Martinus Nijhoff (2004)

7.1.2. Články

Baratta, „*Should Invalid Reservations to Human Rights Treaties Be Disregarded?*“ 11 *European Journal of International Law* (2000) 413, s. 415 – 415

Clark, Belinda, „*The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on the Discrimination against Women*“, *American Journal of International Law* (1991) 281

Cook, Rebecca J., „*Reservations to the Convention on All Forms of Discrimination against Women*”, Virginia Journal of International Law (1990) 643

Ginsbourg, Tom, “*Objections to Treaty Reservations, A Comparative Approach to Decentralized Interpretation*”, Comparative International Law, Oxford University Press, 2018, s. 231 – 250

Goodman, Ryan, „*Human Rights Treaties, Invalid Reservations, and State Consent*“, American Journal of International Law, Vol. 96, s. 531-560

Gormley, W.P., “*The Modification of Multilateral Conventions by Means of Negotiated Reservations and Other Alternatives: A Comparative Study of the ILO and Council of Europe*”, Fordham Law Review, 1970

Higgins, Rosalyn, *Derogations under Human Rights Treaties*, in Themes and Theories, Oxford University Press, 2009

Klabbers, Jan, „*Accepting the Unacceptable? A New Nordic Approach to Reservations to Multilateral Treaties*“, 69 Nordic Journal of International Law, 179 (2000)

Korkelia, Konstantin, “*New Challenges to the Regime of Reservations under the International Covenant on Civil and Political Rights*”, European Journal of International Law, Vol. 13 No. 2, 2002

Lijnzaad, Liesbeth: Reservations to Human Rights Treaties: Ratify or Ruin? International Studies in Human Rights (1995)

Montalvo, Andres E., “*Reservations to the American Convention on Human Rights: A New Approach*”, American University International Law Review, Volume 16, Issue 2, str. 269 – 313 (2001)

Redgwell, Catherine “*Universality or integrity? Some reflections on reservations to general multilateral treaties*”, British Year Book of International Law, 1993, vol. 64, s. 245–282.

Simma Bruno and Hernández, G., *Legal Consequences of an Impermissible Reservation to a Human Rights Treaty: Where Do We Stand?* Oxford University Press, 2011

7.2. Seznam použité judikatury

7.2.1. Mezinárodní soudní dvůr

The Greco-Bulgarian Communities, 1930, P.C.I.J., Series B, No. 17

Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Judgment of 4 December 1998

Kasikili/Seducu Island, Judgment of 13 December 1999, I.C.J. Reports 1999

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory,
Advisory Opinion of 9 July 2004

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (Merits), Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986

Oil Platforms, Judgment of 12 December 1996, I.C.J. Reports 1996

Rights of Nationals of the United States of America in Morocco, Judgment of 27 August 1952,
I.C.J. Reports 1952

Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide,
Advisory Opinion, ICJ Reports 1951, 15, 24

Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain) Provisional Measures, Order of 2 June 1999,
I.C.J. Reports 1999, str. 761 a 772 a (Yugoslavia v. United States)

Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of Congo v. Rwanda), Provisional Measures, Order of 10 July 2002, I.C.J. Report 2002

Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Honduras), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1988

7.2.2. Evropský a meziamerický soud pro lidská práva

European Court of Human Right, *Loizidou proti Turecku*, 40/1993/435/514, Judgement on preliminary objections of 23 February 1995

European Court of Human Right, *Belios v. Switzerland*, Judgement of 29 April 1988

European Court of Human Right, *Ilie Ilascu et al. v. Moldova and the Russian Federation*, Admissibility decision by a Grand Chamber of 4 July 2001

European Commission of Human Rights, *Chrysostomos et. al. v. Turkey*, 15299/89, 14300/89 and 15318/89, Decisions and Reports, Vol. 68, Strasbourg, 199

Inter-American Court of Human Rights, *Restrictions to the Death Penalty* (arts. 4(2) and 4(4) of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-3/83 of 8 September 1983, Judgments and Opinions

Inter-American Court of Human Rights, Case of Hilaire v. Trinidad and Tobago, Judgment of September 1, 2001, Preliminary Objections

Inter-American Court of Human Rights, Case of Radilla-Pachero v. Mexico, Judgment, 23 November 2009

7.2.3. Smluvní orgány OSN

Rawle Kennedy v. Trinidad and Tobago, Communication No. 845/1999, admissibility decision of 2 November 1999

Francis Hopu and Tepoaitu Bessert v. France, Communication No. 549/1993

Manuel Wackenheim v. France, Communication No. 845/1999

7.2.4. Vnitrostátní soudy

F. v. R. et Conseil d'État du canton de Thurgovie case, *Journal des Tribunaux*, 1995

7.3. Seznam dokumentů OSN a Rady Evropy

Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights, U.N. Doc. A/47/628, 1992

General Comment No. 24 on Reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994)

Guide to Practice on Reservations to Treaties, Report of the ILC on the Work of its 63rd session, GA, Official Records, 66th Session, Supplement No. 10, Addendum 1, Doc. A/66/10/Add.1

Yearbook of the International Law Commission, 2011, Volume II, Part Three, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its sixty-third session (Addendum)
Second report on reservations to treaties, by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur, A/CN.4/477 and Add.1, Yearbook of the International Law Commission, 1996, vol. II (1)

Eighth report on reservations to treaties, by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur (2003), ILC Report, A/58/10 (2003)

Ninth report of the Special Rapporteur on reservations to treaties, Mr. Alain Pellet, ILC Report, A/59/10 (2004)

Tenth report of the Special Rapporteur on reservations to treaties, Mr. Alain Pellet, ILC Report, A/60/10 (2005)

Eleventh report of the Special Rapporteur on reservations to treaties, Mr. Alain Pellet ILC Report, A/62/10 (2007)

Rezoluce Valného shromáždění 64/138 ze dne 18. prosince 2009 k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen

Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1671 (2004) ze dne 7. září 2004 k ratifikací protokolů a odvolání výhrad a derogací k Evropské úmluvě o lidských právech

United Nations General Assembly, Resolution 598 (VI), 1952.

The Practice of Human Rights Treaty Bodies with Respect to Reservations to International Human Rights Treaties, HRI/MC/2005/5, 13. června 2005

United Nations, Juridical Yearbook 1976, s. 219-221; CEDAW/C/L.1/Add. 20 (The Work of CEDAW, Volume 1, 1982 to 1985, United Nations, Annex IV); United Nations, Ways and means of expediting the work of the Committee, Report of the Secretariat, CEDAW/C/2001/II/4 (30 May 2001), Annex VI

Report of the ninth meeting of persons chairing the human rights treaty bodies, A/53/125, Annex

Durbanská deklarace a plán činnosti, Závěrečný dokument třetí Světové konference OSN proti rasismu, rasové diskriminaci, xenofobii a související intoleranci, konané ve dnech 31. srpna – 8. září 2001, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf

Preliminary Opinion of the Committee for Elimination of Racial Discrimination on the issue of reservations to treaties on human rights. CERD/C/62/Misc.20/Rev.3: 13 March 2003

7.4. Ostatní zdroje

Interview with Alain Pellet on the Guide to Practice on Reservations to Treaties, 26 October 2016, <http://webtv.un.org/watch/interview-with-alain-pellet-on-the-guide-to-practice-on-reservations-to-treaties/5228253222001/?term=>, UN Web TV

Lecture of Ms. Françoise Hampson, Emeritus Professor Law School and Human Rights Centre University of Essex on Reservations to Human Rights Treaties, 13 January 2013, <https://media.un.org/en/asset/k1e/k1e0zd42t7>, UN Web TV

Committee on Legal Advisers on Public International Law, Reservations to International Treaties, <http://coe.int/en/web/cahdi/reservations>

8. Název dizertační práce, abstrakt a 3 klíčová slova v českém jazyce

Výhrady k mezinárodním smlouvám o lidských právech

Abstrakt

Výhrady k mezinárodním smlouvám o lidských právech patří k dlouhodobě diskutovaným tématům nauky i praxe mezinárodního práva. Zatímco Posudek Mezinárodního soudního dvora k výhradám k Úmluvě proti genocidě a Vídeňská úmluva o smluvním právu poskytly základní parametry pro vznášení výhrad k mezinárodním smlouvám, zejména kritérium souladu s předmětem a účelem smlouvy, mnoho otázek zůstalo nevyjasněných. Otázka, zda je režim dle Vídeňské úmluvy vhodný pro mezinárodní smlouvy o lidských právech s ohledem na jejich zvláštní charakter, byla předmětem bouřlivých debat. Pravomoc smluvních orgánů, tedy výborů monitorujících implementaci těchto smluv smluvními stranami, rozhodnout ohledně souladu výhrad s předmětem a účelem těchto smluv a důsledky takovýchto rozhodnutí, byly rovněž předmětem diskusí. Mezitím smluvní orgány, stejně jako regionální soudy, přijaly k této otázce bohatou judikaturu. Posun v diskusi a vyjasnění mnoha kontroverzních otázek přinesla Praktická příručka k výhradám ke smlouvám (2011) Komise pro mezinárodní právo, která toto téma podrobně analyzovala 18 let. Tato práce rozebírá problematiku výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech, berouce v úvahu Vídeňskou úmluvu o smluvním právu a Praktickou příručku na jedné straně, jakož i mezinárodní smlouvy o lidských právech a praxi jejich monitorujících orgánů, zejména smluvních orgánů OSN na straně druhé. Rovněž mapuje a rozebírá praxi vznášení výhrad a námitek k výhradám smluvními stranami smluv o lidských právech. Podrobněji rozebírá praxi České republiky a konstatuje, že v otázce výhrad má Česká republika poměrně čistý štít. Pokud jde o činění námitek, lze ocenit progresivní trend supra-maximálního účinku námitek, k němuž se Česká republika ve svých námitkách přidává. Na druhou stranu odkaz na vnitrostátní právo by zasloužil přesnější argumentaci a práce uvádí v tomto ohledu konkrétní doporučení.

Klíčová slova: výhrady, mezinárodní smlouvy, lidská práva

8. Název dizertační práce, abstrakt a 3 klíčová slova v anglickém jazyce

Reservations to international human rights treaties

Abstract

Reservations to human rights treaties have been focus of theory and practice of international law for many years. While the Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Reservations to the Genocide Convention and the Vienna Convention on the Law of Treaties set key parameters for making reservations to international treaties, in particular criteria of compatibility of reservations with the object and purpose of a treaty, many questions remained unanswered. A question whether the regime of the Vienna Convention of the Law of Treaties is appropriate for international human rights treaties, due to the special character of the later, raised to heated debates. Authority of treaty bodies, e.g. committees monitoring implementation of these treaties by their States parties, to decide upon compatibility of reservations with object and purpose of these treaties and consequences of such decision, has been discussed. In the meantime, the treaty bodies, as well as the regional courts, developed a rich jurisprudence in this respect. Finally, the International Law Commission analysed the issue of reservation thoroughly over 18 years, leading to adoption of the Guide to Practice on Reservations to Treaties (2011) clarifying most of the contested issues. This thesis discusses reservations to human rights treaties taking into account the Vienna Convention on the Law of Treaties and the Guide to Practice on the one hand, and international human rights conventions and practice of human rights monitoring bodies, in particular UN treaty bodies on the other hand. It also maps and discusses practice of reservations and objections to reservations by States parties to human rights treaties. In particular, it analyses the practice of the Czech Republic in this respects and concludes that the Czech Republic performs rather well with respect to reservations to human rights treaties and is also quite active in making objections to reservations. Whereas the progressive trend of supra-maximum effect of objection should be appreciated, a reference to the national law should be argued more precisely and the thesis provides for some recommendations in this respect.

Klíčová slova: reservations, international treaties, human rights