

## 2.

### Sociální status uprchlíků a žadatelů o mezinárodní ochranu z pohledu mezinárodní ochrany lidských práv

Úprava hospodářských, sociálních a kulturních práv tvoří dnes pevnou součást mezinárodní ochrany lidských práv a je obsažena v celé řadě mezinárodních dokumentů na univerzální a regionální úrovni. Již Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948 stanovila ve svém čl. 22, že každý člověk má nárok na to, aby mu byla národním úsilím a mezinárodní součinností zajištěna hospodářská, sociální a kulturní práva, která jsou nezbytná k jeho důstojnosti a svobodnému vývoji jeho osobnosti. Jako konkrétní sociální práva zmiňuje Všeobecná deklarace dále např. právo na práci, na spravedlivou a uspokojivou odměnu, na odpočinek a zotavení, na přiměřenou životní úroveň a na vzdělání.

V návaznosti na Všeobecnou deklaraci byla sociální práva v právně závazné formě zakotvena např. do Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 (MPHŠKP), do Evropské sociální charty z roku 1961 a do Listiny základních práv EU. Ustanovení o sociálních právech jsou obsažena také např. v Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965, v Úmluvě OSN o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979 a v Úmluvě OSN o právech dítěte z roku 1989.

Je ovšem pravda, že postavení sociálních práv v kontextu mezinárodního systému na ochranu lidských práv nebylo a není zcela vyjasněno. Když členské státy a orgány OSN v 60. letech minulého století jednaly o transformaci právně nezávazné Všeobecné deklarace do podoby mezinárodní smlouvy, bylo rozhodnuto o přijetí dvou odlišných

úmluv, a to Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Některé státy argumentovaly, že se zásadně liší povaha těchto dvou kategorií, resp. generací lidských práv. Občanská a politická práva měla být uchopena jako negativní práva v tom smyslu, že státy nemají do těchto práv neoprávněně zasahovat. Oproti tomu hospodářská, sociální a kulturní práva implikovala pozitivní závazky státu, tzn. povinnost aktivně konat ve prospěch budování vyšších sociálních standardů. Mezi zástupci států panovaly také pochybnosti o soudní přezkoumatelnosti či justiciabilitě sociálních práv. Z těchto důvodů byl kontrolní mechanismus k prvnímu Mezinárodnímu paktu nakonec koncipován výrazně slaběji než v případě druhého přijatého Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.<sup>58</sup>

Poté, co Světová konference o lidských právech konaná ve Vídni v roce 1993 zformulovala doktrínu o univerzalitě a nedělitelnosti všech lidských práv včetně práv sociálních, není ani v politické ani v odborné rovině považováno za vhodné zabývat se specifickým charakterem sociálních práv.<sup>59</sup> Skutečnost, že Valné shromáždění OSN přijalo v roce 2008 opční protokol k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který umožňuje podávání individuálních stížností na porušení všech aspektů hospodářských, sociálních a kulturních práv, je v tomto směru třeba chápat jako potvrzení významu sociálních práv.

Cílem této kapitoly není vyřešit dilemata doktríny o univerzalitě a nedělitelnosti všech lidských práv či podrobně analyzovat případnou specifickou povahu sociálních práv, ale věnovat se konkrétní úpravě sociálních práv uprchlíků a žadatelů o mezinárodní ochranu ve světle mezinárodní ochrany lidských práv. Je však třeba předestřít, že interpretace některých sociálních práv záleží na tom, zda dotyčná práva

<sup>58</sup> K problému zvláštní povahy sociálních práv viz např. Henrard, K. Introduction: The justiciability of ESC rights and the interdependence of all fundamental rights, *Erasmus Law Review*, 4/2009, s. 373–378; Rosas, A. / Scheinin, M. Implementation Mechanisms and Remedies. In: Eide, A. / Krause, C. / Rosas, A. (eds.) *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. The Hague, 2001, s. 440–441.

<sup>59</sup> Stav debaty trefně a kriticky shrnul americký autor James W. Nickel (Theory of Supporting Relations between Human Rights, *Human Rights Quarterly*, 2008, s. 984–1001, 985): „Hurray for taking all types of human rights seriously!“ or „Boo to those who try to pick and choose among human rights!“

chápeme jako práva všech (everybody's rights) nebo zda připouštíme, že při stanovení konkrétní úrovně sociálních práv lze rozlišit mezi občany dotyčného státu a cizinci nebo také mezi různými skupinami migrantů podle jejich pobytového statusu.

### 2.1 Mezinárodní ochrana sociálních práv a zákaz diskriminace

Za hlavní referenční bod sociálních práv lze na univerzální úrovni považovat Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966, který ve svém čl. 2 odst. 1 zavazuje smluvní strany, aby podnikly při maximálním využití svých zdrojů samostatně, i prostřednictvím mezinárodní součinnosti a spolupráce, kroky hospodářské a technické k postupnému dosažení plného uskutečnění práv uznaných v tomto Paktu, a to všemi vhodnými prostředky, včetně přijetí zákonodárných opatření. Co se týče úpravy sociálních práv v úmluvách s antidiskriminačním zaměřením, lze uvést čl. 5 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965, podle něhož mají smluvní strany každému zaručit právo na rovnost, a to mimo jiné při užívání hospodářských, sociálních a kulturních práv. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979 zmiňuje význam rovnoprávnosti mužů a žen i při využívání všech hospodářských, sociálních a kulturních práv. Podle čl. 4 odst. 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením z roku 2006 mají smluvní státy s cílem postupné plné realizace hospodářských, sociálních a kulturních práv přijmout opatření v maximálním rozsahu svých prostředků a v případě potřeby i v rámci mezinárodní spolupráce. Poměrně významnou roli hrají hospodářská, sociální a kulturní práva také v Úmluvě o právech dítěte z roku 1989.<sup>60</sup>

Vedle těchto obecných standardů, které se z velké části vztahují na všechny jednotlivce bez ohledu na státní příslušnost a migrační status, lze vyzdvihnout také specifickou úpravu zaměřenou na postavení přistěhovalců v podobě Úmluvy o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin z roku 1990, která však nebyla dosud ratifikována žádným členským státem EU. Tato úprava navazuje na starší úmluvy Mezinárodní organizace práce, a to konkrétně na úmluvu MOP č. 97 o migraci za zaměstnáním<sup>61</sup> a úmluvu MOP č. 143

o migraci v nevhodných podmínkách a rovnosti příležitosti a zacházení s migrujícími pracovníky.<sup>62</sup> Podstatná část úpravy Úmluvy o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin se vztahuje pouze na legálně migrující pracovníky, ale některá ustanovení kodifikují také minimální standard ochrany ve prospěch všech migrujících osob, tzn. i pro migranty, jejichž pobyt je z pohledu národního práva nelegální.<sup>63</sup> Úmluva sice nezajišťuje neregulérním migrantům přístup na trh práce, ale za vykonanou nelegální práci jim přísluší odměna.<sup>64</sup> Neregulérní migranti mají podle Úmluvy také nárok na standardní pracovní podmínky týkající se např. bezpečnostních norem na pracovišti.<sup>65</sup>

Ve srovnání s úpravou Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech zajišťuje Úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin nižší úroveň ochrany v otázce práva na zdraví.<sup>66</sup> Úprava práva na vzdělání je nicméně v čl. 30 Úmluvy o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin pro děti neregulérních migrantů naopak příznivější než v čl. 13 odst. 2 MPHSKP. Některá sociální práva, jako např. právo na bydlení a právo na přiměřenou životní úroveň, nejsou v Úmluvě o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin vůbec upravena.<sup>67</sup>

Všechny zmíněné úmluvy obsahují obecná ustanovení o zákazu diskriminace. Exemplárně lze uvést čl. 2 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, podle něhož mají být práva uskutečňována „bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, bar-

(entry into force: 22 January 1952).

62 Convention (No. 143) concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers (entry into force: 9 December 1978).

63 Podle jejího čl. 3 písm. d) se Úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin nevztahuje na uprchlíky a osoby bez občanství.

64 Čl. 22 odst. 6 a 9 Úmluvy o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin.

65 Čl. 25 Úmluvy o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin.

66 Srov. čl. 28 Úmluvy o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin a čl. 12 MPHSKP.

67 Ke srovnání různých standardů ochrany migrantů viz podrobněji Rausch, C. *Die rechtliche Behandlung von irregulärer Migration zwischen Migrationskontrolle und Menschenrechten in der Bundesrepublik Deutschland und Europa* (Dissertation), Osnabrück, 2016, s. 33–35.

60 Viz zejména čl. 23–29 Úmluvy o právech dítěte.

61 Convention (No. 97) concerning Migration for Employment, revised 1949

vy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního a sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení“. Podle čl. 2 odst. 3 MPHŠKP mohou rozvojové země určit, v jakém rozsahu mají být zaručena garantovaná práva i cizím státním příslušníkům. Toto ustanovení naznačuje, že se za běžných okolností vztahuje MPHŠKP také na všechny cizince včetně uprchlíků a žadatelů o azyl. Rozsah zákazu diskriminace a jeho aplikovatelnost na cizince je nicméně v odborné literatuře a praxi států sporný.<sup>68</sup>

Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, který je příslušný k monitorování plnění závazků ze strany smluvních stran MPHŠKP, zveřejnil v roce 2009 svůj obecný komentář č. 20 k problematice principu nediskriminace.<sup>69</sup> Podle čl. 30 tohoto obecného komentáře mají práva podle MPHŠKP platit pro všechny cizince, tzn. také např. pro uprchlíky, žadatele o azyl, osoby bez občanství, migrující pracovníky, oběti mezinárodního obchodování s lidmi, a to bez ohledu na právní status nebo doklady.

Obecný komentář Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva z roku 2009 potvrzuje základní myšlenky, které byly zformulovány v doporučení Výboru pro odstranění rasové diskriminace z roku 2004.<sup>70</sup> Výbor pro odstranění rasové diskriminace výslovně vyzval smluvní strany Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace ke zrovnoprávnění cizinců, a to zejména v oblastech vzdělání, ubytování, zaměstnání a zdraví.

Na druhé straně je však třeba připustit, že zmíněné mezinárodní úmluvy nevyklučují různé formy nerovného zacházení, pokud sledují cíl, který je ve světle mezinárodních závazků legitimní, a zasahují do práv jednotlivců přiměřeným způsobem.<sup>71</sup> Proto je nutné posoudit případné omezení sociálních práv uprchlíků individuálně a s ohledem na konkrétní okolnosti případu.

V roce 2003 zveřejnil svoji komplexní zprávu o právech cizinců David Weissbrodt, který v letech 2000 až 2003 působil jako zvláštní

zpravodaj OSN pro práva cizinců.<sup>72</sup> Weissbrodt se poměrně podrobně věnoval otázce, za jakých konkrétních okolností je nerovné zacházení s občany a cizinci přípustné ve světle mezinárodní ochrany lidských práv. Co se týče oblasti občanských a politických práv, Weissbrodt poukázal na to, že čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech výslovně upravuje právo podílet se na vedení veřejných záležitostí a právo volit a být volen do zastupitelských orgánů jako právo občanů. Podle čl. 12 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nikdo nesmí být svévolně zbaven práva vstoupit do své vlastní země. I toto právo je logicky vyhrazeno občanům dotyčného státu. Ve vztahu k úpravě Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech hájil Weissbrodt úzký výklad čl. 2 odst. 3 v tom smyslu, že pouze rozvojové země mají právo vyhradit některá práva občanům, a to jen hospodářská práva a jen za určitých podmínek, které je třeba chápat restriktivně. Weissbrodtova zpráva sugeruje, že všechny ostatní smluvní státy musí všechna práva podle MPHŠKP zajistit i cizincům. Je zajímavé, že starší antidiskriminační úmluva z roku 1965, tj. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, ve svém čl. 1 odst. 2 výslovně připouští rozlišování na základě státní příslušnosti.<sup>73</sup> Je ovšem zřejmé, že cílem Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace není snížit ochranu cizinců podle jiných zmíněných mezinárodních nástrojů.

Nerovný přístup občanů a cizinců k sociálním právům je třeba zkoumat opatrně se zřetelem jednak na obecné cíle národní úpravy a jednak na konkrétní okolnosti případu. V dalších podkapitolách se proto budeme věnovat sociálním právům uprchlíků a žadatelů o azyl.

## 2.2 Přístup uprchlíků na trh práce

Na čl. 23 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv, který jen stručně

68 Viz podrobněji Cholewinski, R. Economic and social rights of refugees and asylum seekers in Europe. *Georgetown Immigration Law Journal*, 2000, s. 709–755, 714–717.

69 CESCR, General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/20.

70 CERD, General recommendation XXX on discrimination against non-citizens, CERD/C/64/Misc.11/rev.3 (2004).

71 Srov. CESCR, General Comment No. 20, čl. 13.

72 UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, The rights of non-citizens : final report of the Special Rapporteur, David Weissbrodt, submitted in accordance with Sub-Commission decision 2000/103, Commission resolution 2000/104 and Economic and Social Council decision 2000/283, ( E/CN.4/Sub.2/2003/23).

73 Citované ustanovení zní: „Tato úmluva se netýká rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování prováděného státem, který je stranou této úmluvy, mezi vlastními a cizími občany“.

konstatuje, že každý má právo na práci, na svobodnou volbu zaměstnání, na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky a na ochranu proti nezaměstnanosti, navazuje komplexnější úprava čl. 6 MPHSKP. Podle této normy uznávají smluvní strany právo na práci, jež zahrnuje právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme, a učiní příslušné kroky k ochraně tohoto práva. Podle čl. 6 odst. 2 MPHSKP mají smluvní státy za účelem realizace tohoto práva přijmout pozitivní opatření např. v podobě programů technického a odborného zaškolení a výcviku. Vzhledem k tomu, že citovaná ustanovení koncipují právo na práci jako právo každého, je nesporné, že se týká i cizinců obecně a uprchlíků zvlášť. Konkrétní rozsah rovnosti občanů a cizinců v oblasti přístupu na trh práce je však sporný.

Ryszard Cholewinski upozornil už v roce 2000 na určité rozpory v implementační praxi smluvních stran. Na jedné straně je právo na práci ve smyslu čl. 6 MPHSKP zformulováno jako právo každého, na straně druhé poskytuje většina smluvních států cizincům jen omezený přístup na trh práce.<sup>74</sup> Vzhledem k tomu, že výše zmíněný čl. 2 odst. 3 MPHSKP kodifikuje možnost rozlišování mezi občany a cizinci pouze ve prospěch rozvojových zemí, učinily Spojené království a Francie relevantní výhradu. Francie prohlásila, že čl. 6 MPHSKP nemá být interpretován jako derogace vnitrostátních předpisů omezujících přístup cizinců k zaměstnání.<sup>75</sup> Obdobně i Velká Británie vysvětlila, že čl. 6 MPHSKP nemá vyloučit národní úpravu, která omezuje přístup k zaměstnání mimo jiné na základě místa narození či místa pobytu.<sup>76</sup>

Konflikt mezi pokrokovým lidskoprávním pojetím zákazu diskriminace v oblasti přístupu na trh práce a spíše konzervativním přístupem ze strany smluvních států pokračuje i v novějších dokumentech. Kromě již výše zmíněného obecného komentáře č. 20 k problematice diskriminace v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv

vydal Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva již v roce 2005 obecný komentář č. 18, který byl věnován pouze výkladu práva na práci podle čl. 6 MPHSKP.<sup>77</sup> Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva v něm dal dostatečně jasně najevo, že současná koncepce rovnosti vnímá rozlišování na základě státní příslušnosti jako nežádoucí.<sup>78</sup>

I v praxi dalších lidskoprávních orgánů je rozlišování na základě státní příslušnosti považováno za podezřelý přístup, který musí být státy vysvětlen přesvědčivými důvody.<sup>79</sup> Ve svém výše zmíněném obecném doporučení č. 30 o diskriminaci cizinců Výbor OSN proti rasové diskriminaci zdůraznil, že odlišné zacházení založené na občanství nebo migračním statusu je třeba kvalifikovat jako zakázanou diskriminaci ve smyslu Úmluvy OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace, pokud konkrétní kritéria rozlišování nesledují ve světle účelu a principů Úmluvy legitimní cíl či nejsou nepřiměřená.<sup>80</sup> Výbor proti rasové diskriminaci proto vyzval smluvní strany Úmluvy, aby o své legislativě týkající se statusu cizinců pravidelně podávaly zprávu.

Obecné doporučení č. 30 Výboru proti rasové diskriminaci konsekventně zmiňuje problematiku ukončení pobytu cizinců a hospodářská a sociální práva cizinců. Pokud jde o ukončení pobytu, Výbor smluvní státy nabádal např. k tomu, aby nevyhostily cizince s dlouhodobým pobytem, pokud takové opatření představuje nepřiměřený zásah do práva na rodinný život. S ohledem na hospodářská a sociální práva Výbor zdůraznil zejména oblasti vzdělávání, bydlení, zaměstnání a zdravotnictví. Konkrétně Výbor žádal stejná práva pro občany a cizince v otázkách přístupu k bydlení. Na druhé straně však Výbor uznal rozdíly v přístupu k zaměstnání tím, že potvrdil právo států na používání nástroje pracovního povolení.

Dynamický vývoj v otázce zrovnoprávnění cizinců vyplývá nejen z komplexního obsahu obecného doporučení č. 30, ale také z jeho srovnání s předchozím obecným doporučením č. 11, které bylo Výborem proti rasové diskriminaci přijato v roce 1993.<sup>81</sup> Text tohoto doporučení obsahoval jen 3 stručné odstavce, přičemž jeho hlavními body byly zákaz diskriminace mezi cizinci z různých zemí a povinnost

74 Cholewinski, *c. d.*, s. 729.

75 Francouzská výhrada zní: „The Government of the Republic declares that articles 6, 9, 11 and 13 are not to be interpreted as derogating from provisions governing the access of aliens to employment or as establishing residence requirements for the allocation of certain social benefits“.

76 Britská výhrada zní: „The Government of the United Kingdom reserve the right to interpret article 6 as not precluding the imposition of restrictions, based on place of birth or residence qualifications, on the taking of employment in any particular region or territory for the purpose of safeguarding the employment opportunities of workers in that region or territory“.

77 CESCR, General Comment No. 18: The Right to Work (2005), E/C.12/GC/18.

78 Viz např. čl. 33 obecného komentáře.

79 De Schutter, O. Die Zusammenhänge zwischen Migration und Diskriminierung (im Auftrag des Europäischen Netzwerkes von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung), Luxembourg, 2010, s. 59.

80 CERD/C/64/Misc.11/rev.3 (2004), Discrimination against non-citizens.

81 UN Doc. A/48/18 at 112 (1994), On non-citizens.

smluvních států podávat zprávy o implementaci opatření týkajících se cizinců. S rovným zacházením s občany a cizinci v otázce přístupu k zaměstnání tento dokument zřejmě ještě nepočítal.

Ve světle dostupných dokumentů a praxe států lze předpokládat, že otázka přístupu k zaměstnání zůstává nadále kontroverzní součástí úpravy týkající se práv cizinců včetně uprchlíků a žadatelů o azyl. Mezinárodněprávní standard vyžaduje, aby stát případné restriktce odůvodnil a aplikoval je nikoli plošně, ale s ohledem na specifika jednotlivých případů. Jde-li o posuzování české úpravy, Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva neměl ve svém hodnocení z roku 2014 výhrady týkající se přístupu cizinců na český trh práce. Výbor pouze upozornil na případy, ve kterých cizinci nevykonávali práci na základě písemné pracovní smlouvy a ve kterých normy o minimální mzdě nebyly dodrženy, a doporučil zvýšené úsilí při monitorování situace na pracovišti. O potřebě změny legislativy se Výbor nezmínil.<sup>82</sup>

### 2.3 Sociální zabezpečení

Podle čl. 9 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech uznávají smluvní strany právo každého na sociální zabezpečení, zahrnující v to právo na sociální pojištění. Dále ustanovení čl. 11 MPHASKP stanoví, že smluvní strany uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu (zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt) a na neustálé zlepšování životních podmínek.<sup>83</sup>

Ryszard Cholewinski upozornil na to, že pojem sociální zabezpečení ve smyslu čl. 9 MPHASKP zahrnuje jak „zasloužené“ dávky na základě příspěvků do pojištění, tak i podporu, která navazuje na potřebnost konkrétní osoby.<sup>84</sup> Martin Scheinin oproti tomu navrhl užší koncepci pojmu sociální zabezpečení, který má zahrnout pouze dávky na základě sociálního pojištění a nikoli dávky financované prostřednictvím

obecných daní.<sup>85</sup> Takový přístup se zdá být více v souladu se starší terminologií Mezinárodní organizace práce. Připouštíme-li tento zúžený výklad, není čl. 9 MPHASKP v praxi příliš relevantní pro uprchlíky a žadatele o azyl, kteří do systému sociálního zabezpečení přijímajícího státu ještě neměli příležitost přispět.

Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva vydal obecný komentář č. 19 k právu na sociální zabezpečení ve smyslu čl. 9 MPHASKP až v roce 2009.<sup>86</sup> Podle Výboru zahrnuje právo na sociální zabezpečení především dávky zaručující ochranu před nedostatkem příjmů např. v důsledku nemoci, zdravotního postižení, mateřství, nezaměstnanosti či věku. Podle Výboru mají smluvní strany zohlednit zvláštní zranitelnost některých sociálních skupin, ke kterým řadí i uprchlíky a žadatele o azyl.<sup>87</sup> V souvislosti s podporou pro uprchlíky však Výbor zmiňuje pouze přístup k péči o zdraví a podporu pro rodinu.<sup>88</sup> Ani jedna z těchto položek není závislá na příspěvcích do sociálního pojištění. U ostatních položek, které vycházejí ze sociálního pojištění, čl. 9 MPHASKP zřejmě zvláštní režim pro uprchlíky nevyžaduje.

Z pohledu ochrany uprchlíků a žadatelů o azyl by mělo tedy větší význam zajištění přiměřené životní úrovně podle čl. 11 MPHASKP.<sup>89</sup> V obecném komentáři č. 4 z roku 1992 se Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva věnoval podrobněji otázkám bydlení jako jednomu z vybraných aspektů životní úrovně ve smyslu čl. 11 MPHASKP.<sup>90</sup> Zde se Výbor sice pozastavil nad obecným významem práva na bydlení a vymezil široké pojetí bydlení jako součásti důstojného života,<sup>91</sup> ale vůbec se nezabýval situací uprchlíků a žadatelů o azyl. Výbor

82 Concluding observations on the second periodic report of the Czech Republic (E/C.12/CZE/CO/2).

83 Čl. 10 odst. 2 MPHASKP upravuje „základní právo každého na osvobození od hladu“, a to pomocí opatření např. v oblasti distribuce potravin, šíření znalostí o zásadách výživy, reformy zemědělských systémů.

84 Cholewinski, *c. d.*, s. 723. „Social security can be understood in a broad sense as referring to both ‚earned‘ benefits and ‚need-based assistance‘.“

85 Scheinin, M. The Right to Social Security. In: Eide, A. / Krause, C. / Rosas, A. (eds.) *Economic, social, and cultural rights: A textbook*. Dordrecht: M. Nijhoff Publishers. 1995, s. 162–163. Relevantní referenční rámec představuje úmluva Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimálních standardech sociálního zabezpečení.

86 CESCR, General Comment No. 19 The right to social security (art. 9), E/C.12/GC/19.

87 Viz CESCR, General Comment No. 19 (čl. 31).

88 CESCR, General Comment No. 19 (čl. 38).

89 Cholewinski, *c. d.*, s. 723.

90 CESCR, General comment No. 4: The right to adequate housing (U. N. Doc. E/1992/23).

91 Srov. CESCR, General Comment No. 4 (čl. 7): „In the Committee’s view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one’s head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it

pouze ve velmi obecné rovině připomenul nutnost interpretovat čl. 11 v souladu se zákazem diskriminace podle čl. 2 odst. 2 MPHSKP.

V roce 2000 schválila tehdejší Komise OSN pro lidská práva mandát zvláštního zpravodaje pro přiměřené bydlení.<sup>92</sup> Mandát byl od té doby pravidelně prodloužen, a to i ze strany Rady OSN pro lidská práva, která od roku 2006 převzala agendu Komise pro lidská práva. Zvláštní zpravodaj Paulo Sérgio Pinheiro předložil v roce 2005 závěrečnou zprávu o zajištění práva na bydlení uprchlíkům, ve které zdůraznil význam zákazu diskriminace.<sup>93</sup>

Obdobně jako v otázce přístupu k zaměstnání je tedy i v souvislosti s materiálním zajištěním uprchlíků a žadatelů o azyl významný výklad principu nediskriminace ve smyslu čl. 2 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

#### 2.4 Poskytování zdravotní péče

Článek 12 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech obsahuje právo každého na dosažení nejvyšší dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví. Tento standard je následně konkretizován v čl. 12 odst. 2 MPHSKP, podle něhož mají smluvní státy přijmout opatření např. ke snížení počtu potratů a kojenecké úmrtnosti, ke zdravému vývoji dítěte, ke zlepšení všech stránek vnějších životních podmínek a průmyslové hygieny a k prevenci, léčení a kontrole epidemických, místních nemocí, chorob z povolání a jiných nemocí. Podle čl. 12 odst. 2 písm. d) MPHSKP mají smluvní

státy zajistit všem lékařskou pomoc a péči v případě nemoci.

Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva vydal v roce 2000 obecný komentář č. 14, který je věnován pojmu nejvyšší dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví ve smyslu čl. 12 MPHSKP.<sup>94</sup> Podle Výboru je právo na zdraví základní lidské právo, které je nezbytnou podmínkou pro výkon jiných lidských práv, a nejvyšší dosažitelná úroveň zdraví je spojována s koncepcí lidské důstojnosti.<sup>95</sup> Právo na zdraví se dotýká např. práva na bydlení, práva na práci, práva na vzdělání, práva na život, rovnosti a zákazu diskriminace, zákazu mučení, práva na soukromý život, přístupu k informacím a shromažďovací svobody.<sup>96</sup>

Ve světle komplexní povahy práva na zdraví Ryszard Cholewinski žádal, aby ve vztahu k uprchlíkům a žadatelům o azyl nešlo o pouhé poskytování nezbytné lékařské péče, ale aby státy zajistily i další doprovodná opatření. Cholewinski zdůraznil zejména preventivní aspekty související s právem na bydlení. Právem upozornil na to, že uprchlíci bez stálého bydlení jsou po propuštění z nemocnice nadále ohroženi a jejich právo na zdraví není plně zaručeno.<sup>97</sup>

Řada mezinárodních organizací se věnovala zvláštním potřebám uprchlíků v oblasti poskytování zejména vhodné psychologické pomoci. Tyto snahy se promítají zejména do práce stálého výboru pro koordinaci humanitární pomoci,<sup>98</sup> který v roce 1992 vznikl z iniciativy Valného shromáždění OSN.<sup>99</sup> Příručka stálého výboru z roku 2007 jasně zdůrazňuje potřebu zvláštní psychologické péče pro uprchlíky.<sup>100</sup> Také Světová zdravotnická organizace (WHO) vydala v roce 2015 stručnou brožurku o souvislosti mezi migrací a zdravím, ve které shrnula několik hlavních potíží při poskytování lékařské a psychologické

should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity.“

92 Commission on Human Rights resolution 2000/9. Bod 7c) této rezoluce zní: „To appoint, for a period of three years, a special rapporteur whose mandate will focus on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, as reflected in article 25, paragraph 1, of the Universal Declaration of Human Rights, article 11, paragraph 1, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and article 27, paragraph 3, of the Convention on the Rights of the Child, and on the right to non-discrimination as reflected in article 14, paragraph 2 (h) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and article 5 (e) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (...)”

93 Final report of the Special Rapporteur, Principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons (E/CN.4/Sub.2/2005/17). Viz čl. 3.1 a 3.2.

94 CESCR, General Comment No. 14 (2000) The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2000/4.

95 CESCR, General Comment No. 14, čl. 1.

96 CESCR, General Comment No. 14, čl. 3.

97 Cholewinski, *c. d.*, s. 720.

98 Inter-Agency Standing Committee (IASC).

99 UN General Assembly: Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations (A/RES/46/182).

100 IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings. Geneva: Inter-Agency Standing Committee. 2007. Dokument je dostupný na: [https://www.unicef.org/protection/guidelines\\_iasc\\_mental\\_health\\_psychosocial\\_june\\_2007.pdf](https://www.unicef.org/protection/guidelines_iasc_mental_health_psychosocial_june_2007.pdf).