

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

2019

VIII. volební období

Návrh,

kterým se předkládá Parlamentu České republiky žádost vládě o kroky směřující k vypovězení Úmluvy o potlačování a zrušení obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob a její závěrečný protokol ze dne 21. března 1950.

Návrh

U S N E S E N Í

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky žádá vládu, aby učinila potřebné kroky k výpovědi Úmluvy o potlačování a zrušení obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob a jejího závěrečného protokolu ze dne 21. března 1950 a předložila návrh na vypovězení Úmluvy spolu s návrhem zákona o regulaci prostituce Parlamentu České republiky do jednoho roku od přijetí tohoto usnesení.

Důvodová zpráva

Navrhuje se vyzvat vládu k vypovězení Úmluvy o potlačování a zrušení obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob z roku 1950 z toho důvodu, že Úmluva je hlavní překážkou efektivní regulace dobrovolné prostituce. Výpovědí samotnou nedojde ke změně právního řádu České republiky a nadále zůstanou v platnosti mezinárodní smlouvy, které se týkají nedobrovolné prostituce a vykořisťování. Bude však splněna nutná podmínka, aby bylo možné zvážit moderní a vhodné způsoby regulace dobrovolné prostituce na území ČR. Podle nyní platného aboličního režimu je dobrovolné poskytování služeb za úplatu legální a trpěné, ale je zakázána a trestána jeho organizace (např. zařízení pro sexuální služby). Předkladatelé se domnívají, že pro Českou republiku by bylo výhodnější se zařadit mezi státy jako sousední Německo či Rakousko, které uplatňují reglementační přístup. Ten je spojen s omezeními, regulací a kontrolou poskytování sexuálních služeb při zachování trestních postihů nedobrovolné prostituce a jiných podobných deliktů. Takový přístup je efektivnější z hlediska omezení rizik spojených s poskytováním sexuálních služeb (zdravotní a sociální rizika), zlepšení podmínek pro pracující v sexbyznyse a zajistil by i narovnání podmínek a adekvátní zdanění v tomto odvětví, jehož roční obrat přesahuje 5 miliard korun. Je zjevné, že stát by měl současně řešit příčiny prostituce jako je vysoké zadlužení, aby motivaci k ní minimalizoval, nicméně tomu se věnují jiné zákony (např. exekuční řád, insolvenční zákon).

V roce 1958 Československo přistoupilo k Úmluvě o potlačování a zrušení obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob (dále jen „Úmluva“). Úmluva, která byla přijata v Lake Success, New York, 21. března 1950 a v platnost vstoupila dne 25. července 1951, zavázala smluvní státy k přijetí opatření směřujících k vymýcení prostituce a obchodování s lidmi. Smluvní státy si kladly za cíl tyto jevy, které nejsou slučitelné s důstojností člověka a ohrožují jak jednotlivce, tak společnost, zcela odstranit, zejména přijetím represivních opatření.

K dosažení tohoto cíle Úmluva zavázala smluvní státy ke změně či zrušení každého platného zákona, nařízení nebo administrativního postupu (resp. k nepřijetí takové právní úpravy), podle nichž všechny osoby, které provozují prostituci, jsou nuceny podrobit se speciální registraci nebo podléhají speciálnímu dozoru nebo ohlašovací povinnosti (článek 6 Úmluvy). Úmluva dále zavazuje státy trestat jednání bezprostředně související s prostitucí a obchodem s lidmi.

Parlamentní institut uvádí, že „vzhledem k období, ve kterém Úmluva vznikala, jsou jejími smluvními stranami z velké části bývalé socialistické státy nebo státy dříve označované jako rozvojové. Řada vyspělých evropských států a světových velmocí k této Úmluvě nikdy nepřistoupila (např. Irsko, Rakousko, Německo, Nizozemí, Švédsko, Švýcarsko, Velká Británie či Austrálie, Kanada, USA). Důvodem je, že Úmluva potírá nejen prostituci nucenou, ale i prostituci dobrovolnou, která se v řadě těchto států naopak připouští

prostřednictvím pravidel, která poskytování těchto služeb regulují s tím, že jsou potlačovány některé negativní jevy, které ji provázejí“ (Parlamentní institut 2011).

Dále „lze konstatovat, že cíle, které Úmluva sleduje, tedy ochranu důstojnosti prosazování rovnoprávnosti žen atd., jsou v současné době naplňovány již některými jinými mezinárodními či evropskými právními předpisy, kterými je Česká republika vázána. V tomto ohledu by tedy vypovězení Úmluvy pro Českou republiku nepředstavovalo problém“ (Parlamentní institut, 2014). Problematika nedobrovolné prostituce je již dostatečně řešena *Úmluvou o potlačování obchodování s lidmi a využívání prostituce druhých osob* z roku 1949, *Úmluvou o právech dítěte* z roku 1989, *Mezinárodní úmluvou o odstranění všech forem diskriminace žen* z roku 1979, *Mezinárodní úmluvou o potírání obchodu s ženami a dětmi* z roku 1921 či *Mezinárodní úmluvou o potírání obchodu zletilými ženami* z roku 1933 a v případě vnitrostátního práva jako trestné činy kuplířství (§ 189 tr. zák.), obchod s lidmi (§ 168 odst. 2 písm. a) tr. zák.), případně z hlediska správního práva jako přešůpek vzbuzení veřejného pohoršení (§ 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přešůpcích) a porušení obecně závazné vyhlášky obce (§ 4 téhož zákona).

Hlavním cílem našich dalších kroků v této oblasti by mělo být legislativně upravit sexuální práci, omezit motivace pro nepreferovanou sexuální práci (např. prostituce z důvodu chudoby a nouze, např. reformovat systém exekucí a zálohovaného výživného, čímž se zabýváme v jiných projektech), zlepšit podmínky pro osoby prostituci provozující a omezit stigma, která jsou s poskytováním sexuálních služeb spojena. Teze návrhu jsou v příloze.

Přijetím zákona o regulaci prostituce by však Česká republika porušila některé závazky vyplývající z Úmluvy, která zakazuje i dobrovolnou prostituci (viz zejména výše zmíněný článek 6, který neumožňuje registraci osob vykonávajících prostituci). Okamžikem vstupu zákona v účinnost by tak vznikla mezinárodněprávní odpovědnost České republiky za protiprávní chování. Z hlediska dodržování zásady *pacta sunt servanda* a článku 1 odst. 2 Ústavy České republiky ("*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva*"), je tedy nezbytná předchozí výpověď Úmluvy. Teprve poté, kdy sněmovna projeví výpovědí této mezinárodní dohody svou vůli problematiku prostituce a poskytování sexuálních služeb řešit reglementačním přístupem, má smysl, aby vláda zvažila přípravu zákona o regulaci prostituce a předložila návrh zákona k projednání Poslanecké sněmovně. Teze k tomuto návrhu, které vyjadřují představu předkladatelů konzultovanou se zástupci dotčených zájmových skupin, jsou přiloženy k tomuto návrhu.

Úmluva samotná možnost vypovězení předvídá ve svém článku 25, a to za splnění následujících podmínek: „*Po uplynutí pěti let od doby, kdy tato Úmluva nabyla účinnosti, každá smluvní strana této Úmluvy ji může vypovědět písemným sdělením, zaslaným generálnímu tajemníkovi Organizace spojených národů. Výpověď nabude pro vypovídající stranu účinnosti za jeden rok po dni, kdy generální tajemník Organizace spojených národů obdržel toto sdělení.*“

Z hlediska Ústavy je Úmluva svým obsahem mezinárodní smlouvou o věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu (čl. 49 písm. e) Ústavy) a ke svému přijetí by vyžadovala vyslovení souhlasu Parlamentem České republiky a ratifikaci prezidentem republiky. Přestože Ústava konkrétní postup pro výpověď mezinárodních smluv neupravuje, lze dovodit, že je třeba postupovat analogicky jako při jejich přijímání. Z tohoto důvodu je návrh na výpověď Úmluvy předkládán ke schválení Parlamentu České republiky. Předladatelé respektují působnost vlády ve věcech zahraniční politiky, a proto navrhuji pouze vládu požádat, aby potřebný návrh na výpověď Úmluvy Poslanecké sněmovně předložila.

Výpověď Úmluvy není v rozporu s vnitrostátním právním řádem. Je nezbytné zdůraznit, že závazky vyplývající z Úmluvy a zavazující k trestání negativních jevů, jež prostituci doprovázejí, jsou v našem právním řádu zakotveny dostatečně pevně a výpověď Úmluvy v žádném případě neznamená, že tato jednání budou legalizována. Nebude ohrožen ani právní režim vydávání a právní pomoci, na jejichž uplatňování bude mít Česká republika zájem i po výpovědi Úmluvy. Jak v případě extradice, tak v případě právní pomoci, má Česká republika k dispozici celou řadu mezinárodních smluv (bilaterálních i mnohostranných), které Úmluvu po její výpovědi plnohodnotně zastoupí. Jako příklad lze uvést Evropskou úmluvu o vydávání (Paříž 1957) s jejími dvěma dodatkovými protokoly, Evropskou úmluvu o vzájemné pomoci ve věcech trestních (Štrasburk 1959), Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, jejíž ratifikace za Českou republiku se připravuje apod. Mimoto vydává Česká republika, pokud neexistuje mezinárodní smlouva, pachatele na základě zásady vzájemnosti.

Vypovězení Úmluvy není rovněž v rozporu s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva, jakož i se závazky, které pro Českou republiku vyplývají z jiných mezinárodních smluv, jimiž je vázána. Výpověď se nedotýká závazků z členství České republiky v Evropské unii. (Řada členských států EU není smluvní stranou Úmluvy.) Výpověď si nevyžádá žádné výdaje ze státního rozpočtu.

Zároveň s Úmluvou je třeba vypovědět její Závěrečný protokol. Obsahem Závěrečného protokolu je prohlášení, že Úmluva nemůže být vykládána tak, aby to smluvním státům zabránilo přijmout přísnější zákonodárná opatření, než jsou podmínky stanovené v Úmluvě. Závěrečný protokol má ve vztahu k Úmluvě formálně samostatné postavení (jeho smluvní stranou je menší počet států než v případě Úmluvy – viz příloha č. 2). Jeho vstup v platnost i výpověď se řídí články 23 – 26 Úmluvy.

Postup vypovídání mezinárodních smluv není v Ústavě ani v zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, výslovně upraven. I když z logiky věci je předkladatelem takového návrhu zpravidla vláda, měl by existovat i prostor k tomu, aby iniciativa k vypovězení vzešla z Parlamentu České republiky, jakkoli jde o postup

nezvyklý. Předkladatel je toho názoru, že postačí, pokud Poslanecká sněmovna požádá vládu o úkony směřujícím k vypovězení smlouvy a tím vyjádří svou vůli smlouvu vypovědět.

Příloha: [Teze k regulaci poskytování sexuálních služeb za úplatu](#)

V Praze dne 19. 2. 2019
Mgr. et Mgr. Jakub Michálek
zástupce předkladatelů návrhu