



**Institut H21**  
volby a svobodná společnost

N Á V R H   T E X T U   V Ý H R A D Y

# Výhrada České republiky k Pandemické úmluvě WHO

*Návrh textu výhrady podle článku 25 Pandemické úmluvy a souběžné interpretační deklarace podle článku 26, určený k připojení k ratifikační listině České republiky. Dokument je pracovním podkladem pro Parlament České republiky v rámci varianty B policy briefu Institutu H21.*

---

**Institute H21, z. ú.**

Volby a svobodná společnost  
Praha, duben 2026

## P Ř E D M L U V A

## K užití tohoto dokumentu

Tento dokument obsahuje návrh textu výhrady České republiky k Pandemické úmluvě Světové zdravotnické organizace přijaté 20. května 2025 rezolucí WHA78.1. Výhrada je formulována v souladu s článkem 25 Úmluvy. Text je určen k **připojení k ratifikační listině** při uložení u depozitáře, kterým je podle článku 34 Pandemické úmluvy generální tajemník Organizace spojených národů.

Dokument představuje pracovní podklad pro Parlament České republiky. Jde o **návrh**, nikoli o hotový právní text — před uložení ratifikační listiny musí být výhrada schválena Parlamentem, konzultována s Ministerstvem zahraničních věcí a diplomaticky koordinována s dalšími státy zvažujícími obdobný postup (zejména s Rakouskem, Itálií a Švýcarskem, které v obdobné pozici byly nebo jsou u revidovaných Mezinárodních zdravotnických předpisů).

Dokument má tři části: **Část I** obsahuje vlastní návrh textu výhrady podle článku 25. **Část II** obsahuje návrh souběžné interpretační deklarace podle článku 26. **Část III** obsahuje technický komentář k formulacím — odůvodnění každé klauzule a výčet mezinárodněprávních standardů, na které se opírá.

Text výhrady je formulován tak, aby **zůstal slučitelný s předmětem a účelem Úmluvy** podle článku 19 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Cílem výhrady není odmítnutí koordinační role WHO při pandemických emergencích, ale pouze vyloučení takového výkladu konkrétních ustanovení, který by umožňoval omezování svobody projevu nad rámec českého ústavního pořádku.

Inspirací pro strukturu výhrady je výhrada Švýcarské konfederace k Příloze 1, Části A, bodům 2(c)(vi) a 3(i) revidovaných MZP. Švýcarská výhrada je formulována obecně přes ústavně chráněné svobody — svobodu projevu, svobodu médií a svobodu vědy. Česká výhrada na tuto logiku navazuje, ale výslovně ji rozvádí i na konkrétní kategorie nestátních subjektů, u nichž může vzniknout mrazivý účinek — zahrnuje vedle státního projevu také **projev redakcí, akademických pracovníků, zdravotníků, občanské společnosti a digitálních platform** před tlakem opírajícím se o mezinárodněprávní autoritu Úmluvy.

### M E T O D I C K É U P O Z O R N Ě N Í

**Před uložení ratifikační listiny u depozitáře** je nezbytné, aby právní služba Ministerstva zahraničních věcí konsolidovala finální text výhrady a deklarace s aktuálními primárními prameny: oficiálním textem Pandemické úmluvy (Annex k WHA78.1), Vídeňskou úmluvou o smluvním právu z roku 1969, konsolidovaným textem MZP vydaným WHO dne 19. září 2025 a navazujícími aktualizacemi Appendixu 1 a Appendixu 4. Tento dokument je pracovním podkladem Institutu H21; konečné ověření čísel článků a odstavců, přesných citací a znění Přílohy 1 MZP musí provést právní služba MZV před odesláním depozitáři. Institut H21 nenes

odpovědnost za případnou nutnost redakční úpravy textu v procesu konsolidace s oficiálními prameny.

## Č Á S T I

# Výhrada podle článku 25 Pandemické úmluvy

### O Č E M T A T O Č Á S T J E

*Tato část obsahuje vlastní pětibodový text výhrady, který by Česká republika připojila k ratifikační listině. Text vylučuje takový výklad Úmluvy, který by umožňoval omezování svobody projevu nad rámec českého ústavního pořádku. Současně výslovně uvádí, že výhrada nezasahuje do ostatních oblastí Úmluvy — mezinárodní zdravotní koordinace, sdílení patogenů, solidarity — kde ČR zůstává plně zapojena.*

Následující text tvoří návrh výhrady, která by byla připojena k ratifikační listině České republiky a oznámena depositáři Pandemické úmluvy v souladu s článkem 25 Úmluvy a článkem 23 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Depositářem Pandemické úmluvy je podle článku 34 Úmluvy generální tajemník Organizace spojených národů; notifikace výhrady i jejího případného odvolání se proto adresuje jemu, nikoli generálnímu řediteli WHO (ten je depositářem Mezinárodních zdravotnických předpisů).

### V Ý H R A D A

**Česká republika** — ratifikujíc Pandemickou úmluvu Světové zdravotnické organizace přijatou 78. Světovým zdravotnickým shromážděním dne 20. května 2025 rezolucí WHA78.1 — činí v souladu s článkem 25 Úmluvy následující výhradu:

1. Česká republika vylučuje takový výklad článku 16 Úmluvy, preambulových odkazů na misinformace, dezinformace a stigmatizaci, jakož i jakýchkoli dalších ustanovení Úmluvy, jenž by **ukládal nebo umožňoval omezení svobody projevu** nad rámec kritérií stanovených článkem 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a článkem 10 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva.
2. Úmluva pro Českou republiku **nezakládá mezinárodněprávní základ pro regulaci obsahu** šířeného jednotlivci, médií, akademickými pracovníky, zdravotníky, digitálními

platformami ani jinými nestátními subjekty nad rámec výslovných zákonných zmocnění schválených Parlamentem České republiky.

3. Česká republika neuzná rozhodnutí jakéhokoli orgánu Světové zdravotnické organizace — včetně Konference smluvních stran Úmluvy a jejích pomocných orgánů — které by s účinky pro Českou republiku určovalo, která informace o pandemii, pandemické emergenci nebo ohrožení veřejného zdraví je **pravdivá, přesná, vědecky podložená či naopak nesprávná, zavádějící nebo nežádoucí**. Posuzování obsahu veřejného diskurzu je v České republice věcí nezávislé odborné, mediální a akademické debaty, nikoli mezinárodních orgánů.
4. Opatření přijímaná Českou republikou k plnění článku 16 Úmluvy budou provedena **výhradně pozitivními nástroji**: posilováním vědecké a zdravotní gramotnosti, zajištěním přístupu ke zdrojovým datům, transparentní komunikací veřejných orgánů, podporou nezávislé odborné debaty, investicemi do nezávislého vědeckého výzkumu a posilováním kapacit systému veřejného zdraví. Úmluva nebude sloužit jako základ pro opatření omezující, oslabující, označující nebo sankcionující jakýkoli projev.
5. Tato výhrada se **nevztahuje** na závazky Úmluvy týkající se prevence pandemií, zdravotnické koordinace, sdílení patogenů a genetických dat, mezinárodní solidarity, spravedlivého přístupu k protipatřením ani na jiná ustanovení nesouvisející se svobodou projevu. Česká republika je odhodlána plně se podílet na koordinaci mezinárodní reakce na pandemii v rozsahu Úmluvy.

Tato výhrada je **slučitelná s předmětem a účelem Úmluvy** podle článku 19 písm. c) Vídeňské úmluvy o smluvním právu, neboť se netýká základní funkce Úmluvy (koordinace reakce na pandemii), ale pouze specifických výkladových aspektů, u nichž existuje důvodný rozpor s ústavním pořádkem České republiky.

## Č Á S T I I

## Interpretační deklarace podle článku 26

## O Č E M T A T O Č Á S T J E

*Tato část obsahuje souběžný pětibodový text deklarace. Zatímco výhrada právně vylučuje určité výklady, deklarace signalizuje, jak Česká republika Úmluvu vykládá — vůči vnitrostátním orgánům i mezinárodním partnerům. Deklarace nemůže změnit obsah závazků (to je funkce výhrady), ale působí jako výkladové vodítko a zakládá legitimní očekávání. Klíčové body: ústavní soulad, omezená váha preambule, pozitivní výklad článku 16, parlamentní kontrola nad Konferencí smluvních stran a vztah k DSA.*

Souběžně s výhradou podle článku 25 předkládá Česká republika následující interpretační deklaraci podle článku 26 Úmluvy. V souladu s obecnou zásadou mezinárodního práva smluv deklarace nemodifikuje obsah závazků smluvní strany, ale signalizuje interpretační postoj státu, který se stává součástí výkladové praxe a zakládá legitimní očekávání vůči Světové zdravotnické organizaci a dalším smluvním stranám.

## I N T E R P R E T A Č N Í D E K L A R A C E

**Česká republika** — při ratifikaci Pandemické úmluvy Světové zdravotnické organizace — činí v souladu s článkem 26 Úmluvy následující interpretační deklaraci:

1. Česká republika bude Úmluvu provádět v plném souladu s ústavním pořádkem České republiky, zejména s článkem 17 Listiny základních práv a svobod (svoboda projevu), článkem 15 Listiny (svoboda myšlení a vědeckého bádání) a článkem 1 odst. 1 Ústavy České republiky (demokratický právní stát).
2. Česká republika rozumí odkazu v preambuli Úmluvy na prevenci misinformací, dezinformací a stigmatizace tak, že **nemá normativní povahu a nezakládá pro Českou republiku žádnou povinnost nad rámec plynoucí z jednotlivých článků Úmluvy**. Preambule je součástí kontextu pro výklad Úmluvy podle článku 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, nikoli samostatným zdrojem povinností.
3. Česká republika rozumí článku 16 Úmluvy — „Komunikace a povědomí veřejnosti“ — tak, že se týká výhradně **pozitivních komunikačních aktivit státu**: posilování zdravotní a vědecké gramotnosti, transparentního sdílení informací a dat, podpory nezávislé

vědecké debaty a zajištění přístupu k odborným zdrojům. Článek 16 neukládá ani neumožňuje opatření směřující k omezování obsahu veřejné debaty.

4. Česká republika rozumí pravomocem Konference smluvních stran Úmluvy tak, že **žádné její rozhodnutí nesmí s účinky pro Českou republiku obejít vnitrostátní ústavní proces** ani modifikovat obsah závazků České republiky bez formálního projednání Parlamentem v souladu s článkem 49 Ústavy České republiky. Rozhodnutí Konference smluvních stran obsahující nové nebo rozšiřující závazky pro smluvní strany budou v České republice považována za nové mezinárodní smlouvy vyžadující souhlas Parlamentu.
5. Česká republika rozumí článkům Úmluvy o spolupráci s Evropskou unií a o vztahu k jiným mezinárodním smlouvám tak, že Úmluva **nesmí být vykládána jako autoritativní zdroj** pro posuzování systémových rizik podle nařízení (EU) 2022/2065 o digitálních službách, jehož odchýlení by samo o sobě zakládalo rizikový obsah. Posouzení systémových rizik v oblasti veřejného zdraví musí respektovat test proporcionality podle článku 10 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

## Č Á S T I I I

## Technický komentář a právní standardy

## O Č E M T A T O Č Á S T J E

*Tato část není součástí oficiálního textu výhrady — slouží Parlamentu a vládě pro rozpravu a pro diplomatickou obhajobu výhrady. Ke každému bodu výhrady i deklarace uvádíme právní oporu: články české Ústavy a Listiny, ustanovení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (Handyside, Sunday Times, Hertel, Stambuk, Centro Europa 7) a relevantní ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Závěr části obsahuje seznam pěti procesních kroků, které musí Parlament a vláda podniknout před uložením ratifikační listiny u depositáře.*

Následující komentář poskytuje právní odůvodnění jednotlivých klauzulí výhrady a deklarace a jejich oporu v mezinárodním a evropském právu. Komentář není součástí oficiálního textu výhrady a deklarace; slouží Parlamentu a vládě pro rozpravu a pro diplomatickou obhajobu výhrady.

### K bodu 1 výhrady — vyloučení omezujících výkladů

Tento bod je právně nejsilnější. Jeho právním opěrným bodem je **článek 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod**, který stanoví, že svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Standard je v zásadě totožný s článkem 10 odst. 2 EÚLP — omezení musí být **stanoveno zákonem, sledovat legitimní cíl a být nezbytné v demokratické společnosti** (test tří podmínek podle judikatury ESLP, klasicky například ve věcech Sunday Times v. UK (1979), Handyside v. UK (1976) nebo The Observer and Guardian v. UK (1991)).

Bod 1 tedy nezavádí novou ochrannou úroveň, nýbrž pouze trvá na tom, aby Úmluva nebyla vykládána způsobem, který by tyto zavedené standardy podkopával.

### K bodu 2 výhrady — ochrana nestátních subjektů

Tento bod je klíčovým rozdílem oproti švýcarské výhradě. Švýcarsko formulovalo výhradu obecně přes ústavní svobody — svobodu projevu, svobodu médií a svobodu vědy/akademickou svobodu — bez výslovného zmínění konkrétních kategorií nestátních subjektů. Česká republika jde dále: **výslovně chrání jednotlivce, média, akademiky, zdravotníky, digitální platformy a občanskou společnost** před mezinárodněprávním tlakem.

Opora je ve dvou zdrojích: za prvé v judikatuře ESLP, která chrání profesní projev vědců a lékařů (srov. zejména Hertel v. Switzerland, 25. 8. 1998, chránící vědecký projev o bezpečnosti mikrovlnné technologie, a Stambuk v. Germany, 17. 10. 2002, chránící profesní projev lékaře); za druhé v nařízení (EU) 2022/2065 o digitálních službách, které v čl. 14 zakotvuje povinnost platforem jednat „s řádnou péčí, objektivně a nediskriminačně“ — standardy, které by mezinárodněprávní tlak z vnějšku mohl oslabit.

### K bodu 3 výhrady — odmítnutí autority WHO určovat pravdu

Tento bod reaguje na **mechanismus zesílení rizika přes DSA** popsáný v policy briefu IH21 (Část I.3). Pokud by WHO byla konstruována jako autoritativní zdroj, jehož odchýlení samo o sobě zakládá rizikový obsah, platformy by pod hrozbou pokut podle DSA preventivně omezovaly obsah — bez přímého rozhodnutí demokraticky zvoleného orgánu.

Opora je v rozhodnutí ESLP Velkého senátu ve věci Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy (7. 6. 2012, stížnost č. 38433/09), které staví mediální pluralismus jako nedílnou součást svobody projevu podle čl. 10 EÚLP. Tento princip plurality podporuje argumentaci proti konstruování jediného orgánu jako autoritativního arbitra „správnosti“ informace v oblasti veřejného zdraví.

### K bodu 4 výhrady — pozitivní nástroje

Tento bod uznává článek 16 Úmluvy jako ustanovení s legitimní funkcí (posilování zdravotní gramotnosti) a vyvozuje z toho pozitivní výkon. Je to formulace, která **odstraňuje argument, že výhrada znamená odmítnutí cíle Úmluvy**. Česká republika nehodlá ignorovat riziko šíření nepravdivých informací o pandemii — hodlá na něj ale reagovat ústavně přijatelnými nástroji (vzdělávání, transparentnost, podpora vědy), nikoli nástroji represivními.

### K bodu 5 výhrady — slučitelnost s cílem Úmluvy

Explicitní prohlášení o slučitelnosti s cílem Úmluvy je součástí **diplomatické strategie**. Podle článku 19 písm. c) Vídeňské úmluvy o smluvním právu nelze učinit výhradu, která je „neslučitelná s předmětem a účelem“ smlouvy. Bod 5 předem vylučuje námitku, že by česká výhrada takovou povahu měla, a usnadňuje její obhajobu v případě, že by jiné smluvní strany proti ní vznesly námitky podle článků 20 a 21 VÚSP.

## K bodu 1 deklaráce — ústavní soulad

Formulace vychází z článku 1 odst. 2 Ústavy ČR, podle něhož Česká republika dodržuje závazky z mezinárodního práva, a z článku 10 Ústavy, který dává ratifikovaným smlouvám přednost před zákonem — ale ne před Ústavou a Listinou základních práv a svobod. **Deklarace tedy pouze potvrzuje vnitrostátní ústavní hierarchii**, nikoli nové pravidlo. Její funkce je výkladová: signalizuje vnitrostátním orgánům a soudům, jak má být Úmluva aplikována v rámci právního řádu ČR.

## K bodu 2 deklaráce — interpretační váha preambule

Tento bod reflektuje článek 31 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, podle něhož preambule tvoří součást kontextu pro výklad smlouvy. Formulace ale **omezuje preambulovou váhu na interpretační kontext** a výslovně ji odmítá jako samostatný zdroj povinností. Je to formulace souladná s obecnou mezinárodněprávní doktrínou, která preambulím normativní sílu upírá (viz např. komentář Mezinárodní právní komise OSN (ILC) k článku 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu).

## K bodu 3 deklaráce — pozitivní výklad článku 16

Článek 16 Úmluvy nese název „Communication and public awareness“. Deklarace zdůrazňuje tuto **pozitivní povahu názvu** — článek mluví o komunikaci a povědomí, nikoli o regulaci nebo omezování. Interpretační závěr vychází z principu efektivnosti (effet utile) a z principu in dubio mitius při výkladu smluv upravujících lidská práva.

## K bodu 4 deklaráce — Konference smluvních stran

Toto je **nejcitlivější bod deklaráce**. Pandemická úmluva ve své finální podobě ponechává Konferenci smluvních stran široký prostor pro přijímání prováděcích rozhodnutí. Bez této klauzule by hrozilo, že implementační rozhodnutí modifikují obsah závazků České republiky bez parlamentního souhlasu.

Opora je v článku 49 Ústavy ČR, který stanoví, že k ratifikaci smluv o lidských právech a základních svobodách, politických a hospodářských závazků je potřeba souhlasu Parlamentu. Deklarace tuto ochranu rozšiřuje na prováděcí rozhodnutí mezinárodních orgánů — analogicky k praxi některých členských států EU při implementaci rozhodnutí Rady EU.

## K bodu 5 deklaráce — vztah k DSA

Tento bod je **klíčovou vnitrostátně-evropskou pojistkou**. Deklaruje, že Úmluva nesmí být v České republice vykládána jako autoritativní zdroj pro posuzování systémových rizik podle DSA. To je v souladu s článkem 34 odst. 1 DSA, který výslovně zmiňuje negativní dopady na svobodu projevu jako systémové riziko — jinými slovy, DSA sám vyžaduje, aby posuzování systémových rizik respektovalo svobodu projevu.

---

## Procesní aspekty — co musí udělat Parlament a vláda

Z procesního hlediska je nezbytné, aby:

1. Parlament schválil ratifikační usnesení, **jehož integrální součástí bude text výhrady i deklarace**. Bez textu schváleného Parlamentem nelze ratifikační listinu uložit u depozitáře.
2. Ministerstvo zahraničních věcí provedlo **diplomatickou koordinaci** s Rakouskem, Itálií, Švýcarskem a dalšími státy, které k MZP 2024 podaly odmítnutí nebo výhradu. Koordinace zvyšuje pravděpodobnost, že česká výhrada obstojí proti případným námitkám.
3. Vláda předložila Parlamentu **zprávu o mezinárodní reakci** na návrh výhrady před jejím formálním uložením u depozitáře — tak, aby Parlament mohl případně upravit formulaci na základě diplomatické zpětné vazby.
4. Česká republika připravila českou verzi textu výhrady a deklarace pro vnitrostátní proces a **autoritativní pracovní překlad do jednoho z autentických jazyků Úmluvy** (zpravidla angličtiny), případně další jazykovou verzi podle požadavků depozitáře a běžné notifikační praxe OSN.
5. Vláda pověřila Ministerstvo zahraničních věcí **průběžným monitoringem** reakcí jiných smluvních stran na výhradu. Podle článku 20 odst. 5 Vídeňské úmluvy o smluvním právu se výhrada považuje za přijatou státem, který nevznesl proti ní námitku do 12 měsíců od oznámení výhrady nebo k datu vyjádření souhlasu se závazností smlouvy, je-li toto datum pozdější.

---

## Závěrem

Návrh výhrady a deklaráce představuje **funkční mezinárodněprávní nástroj** ochrany svobody projevu v rámci ratifikace Pandemické úmluvy WHO. Pokud bude Parlament postupovat podle varianty B policy briefu Institutu H21, tento dokument poskytuje textový základ pro ratifikační usnesení.

Institut H21 zdůrazňuje, že samotný text výhrady je pouze **jedním z pěti ochranných nástrojů**, které doporučuje policy brief. Výhrada musí být doplněna:

- **Rozhodnutím Parlamentu o českém odmítnutí MZP 2024 (varianty A'/B'/C'/D')** — rozhodnutí o zachování nebo zpětvzetí odmítnutí z 14. července 2025;
- **Aktivní evropskou politikou ve věcech DSA** — v Radě EU a při jednáních s Komisí;
- **Stálou parlamentní podskupinou** pro monitoring globálního režimu pandemické připravenosti;
- **Zákonem o transparentnosti kontaktů států s digitálními platformami.**

**Výhrada k Úmluvě je nezbytná, ale sama o sobě nestačí.** Ochrana svobody projevu v informační společnosti 21. století vyžaduje koordinovanou akci na úrovni mezinárodněprávní, evropské i vnitrostátní.

---

**Institute H21, z. ú.**

www.ih21.org · info@ih21.org