

Zpráva o stavu lidských práv v ČR v roce 1998 (příloha usnesení vlády č. 278 ze dne 7. dubna 1999)

Obsah

Obecná část

- Změna v ochraně lidských práv po roce 1989
- Kritika Rady Evropy a z ciziny a odpovídající kroky na ni
- Dosavadní vlastní iniciativy současné vlády
- Další zapojování ČR do mezinárodních smluv o lidských právech
- Spolupráce s EU a PHARE
- Rada pro lidská práva
- Priority vlády v oblasti lidských práv

Zvláštní část

- Problém diskriminace
- Rasisticky motivované násilí a další projevy rasismu
- Policie
- Příklad protiprávních zásahů státu do soukromí
- Národní menšiny
- Romové
- Státní zastupitelství a soudnictví
- Vězeňství
- Práva dítěte
- Rovné příležitosti mužů a žen
- Homosexuálové
- Zdravotně postižení
- Uprchlíci
- Jiní cizinci
- Vízová politika

Obecná část¹

1. Změna v ochraně lidských práv po roce 1989

1.1. Právní řád a existující právní instituty neposkytovaly před rokem 1990 skutečnou ochranu lidských práv, jak nyní je a do značné míry již tehdy byla upravena mezinárodními úmluvami, normami o lidských právech a základních svobodách.

1.2. Československo, podobně jako SSSR a další státy východní Evropy, přistoupilo k oběma mezinárodním paktům OSN o lidských právech jen formálně. Nepřistoupilo přitom k takzvanému opčnímu (fakultativnímu) protokolu, jehož přijetí členským státem Mezinárodního paktu o občanských a politických právech teprve znamenalo, že členský stát uznává právo svých občanů a dalších osob pod svojí jurisdikcí stěžovat si na nedodržování Paktu k Výboru pro lidská práva, který byl Paktem jako kontrolní mechanismus zřízen. Samotnou možnost dvojího režimu členských států, lišícího se v přísnosti kontrolního mechanismu, si SSSR, Československo a další státy již v 60. letech, při vytváření Paktu, vynutily.

1.3. Přesto se však formální přihlášení se k oběma mezinárodním paktům projevilo ve zvýšeném zájmu původně politických odpůrců prosovětské "normalizace" 70. let a v jejich spojení s alternativními a nonkonformními kritickými skupinami čs. společnosti v hnutí za lidská práva, jehož osou byla Charta 77. Aktivisté tohoto nezávislého hnutí čerpali své morální síly nejen ze všeobecného zpochybňování politického režimu většinou čs. obyvatelstva a z mezinárodní, a postupně i domácí solidarity, ale také - a to bylo z hlediska právní kultury a budoucího právního státu zvláště důležité - z vědomí legitimacy svého počínání.

1.4. Polistopadové vlády se hlásily k postoji Charty 77 a dalších nezávislých skupin k lidským právům. Na tyto tradice dnes vláda navazuje tím, že se snaží překonat někdejší izolacionistický přístup státu, založený před rokem 1989 na zásadě "nevměšování se do vnitřních záležitostí", a po rozpadu čs. federace na nedůvěře vlád České republiky v účinnost solidarity a kontrolních mechanismů světového společenství při ochraně lidských práv. Vláda si uvědomuje, že se Česká republika, uznávši zásadu univerzality ochrany lidských práv, přistoupivši k mezinárodním smlouvám o jejich dodržování a v posledku i stavši se členským státem Rady Evropy, části své suverenity vzdala a že přijetím do Evropské unie, o něž s nebyvalou rozhodností usiluje, odevzdá evropskému společenství národů její další díl, netoliko na úseku ochrany lidských práv. Vláda zaujímá tento postoj se vší vážností, uvědomujíc si jeho stinné stránky a problematičnost jeho prosazení. Přijetí do Evropské unie, spojené s lepší ochranou lidských práv, považuje vláda za prioritu.

1.5. Univerzalita ochrany lidských práv má i druhou stránku. Ukládá státu povinnost, aby sledoval, prostřednictvím smluvně upravených kontrolních mechanismů, ale i přímo v bilaterálních vztazích, stav lidských práv v cizině. Současná vláda, uznávajíc nedělitelnost lidských práv i v tomto smyslu, se však zatím nedokázala dostatečně vymanit z postojů předchozích vlád ČSFR i ČR, které tyto možnosti pomoci jiným státům doporučeními a kritikou nevyužívaly vůbec, nebo jen nedostatečně, a omezovaly se, a často dosti ochable, na odbornou účast svých expertů nebo zástupců v různých kontrolních mechanismech. Tento nedostatek si však vláda a její ministerstvo zahraničních věcí uvědomují a budou se ho snažit napravit.

1.6. Polistopadová opatření československé (české) společnosti a jejích státních orgánů směřovala k upevnění - často až úzkostlivé - ochrany lidských práv právní úpravou. Česká republika se od počátku plně a bez výhrad přihlásila ke všem hlavním mezinárodněprávním dokumentům týkajícím se ochrany lidských práv. Proto byly prvními kroky nové státní moci zrušení trestu smrti (již 2. února 1990), přistoupení k fakultativnímu opčnímu protokolu Mezinárodního paktu o politických a občanských právech (12. března 1991), přijetí evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (18. března 1992), přistoupení k dalším mezinárodním smlouvám o lidských právech (např. k Úmluvě o právech dítěte 6. února 1991) a hlavně pak, vypracování, na půdě obou republikových parlamentů (ČNR a SNR), návrhu nové, československé ústavní normy - Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), přijaté Federálním shromážděním 9. ledna 1991.

1.7. Lidskými právy se ale zabývala i vláda ČSFR. Její místopředseda (pro lidská práva a humanitární otázky) Jozef Mikloško předložil spolu s ministrem vnitra a generálním prokurátorem Federálnímu shromáždění zprávu o dodržování lidských práv v čs. federaci, kterou obhajoval před parlamentními výbory. Předkládaná zpráva o stavu lidských práv v ČR v roce 1998 na tuto zprávu navazuje.

1.8. V roce 1992 uznala ČSFR pravomoc Evropské komise pro lidská práva přijímat individuální stížnosti občanů a jiných osob v české jurisdikci na porušování závazků vyplývajících pro stát z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a protokolů k ní, jakož i obligatorní pravomoci Evropského soudu pro lidská práva v roce 1992. Česká republika také ratifikovala 11. protokol k této Úmluvě a je nyní plně zapojena do zreformovaného kontrolního mechanismu. Pokud jde o lidská práva a základní svobody zaručené touto Úmluvou a jejími protokoly, je nyní třeba při veškerých analýzách stavu lidských práv brát v úvahu, že stát se vědomě podrobuje v tomto ohledu nejvyšší mezinárodní kontrole a zavázal se formou mezinárodněprávního závazku respektovat rozhodnutí orgánu této kontroly včetně poskytnutí odškodného případným obětem. Systém ochrany lidských práv je věrohodný jen tehdy, nabízí-li jednotlivcům k obraně jejich práv účinné záruky, jelikož uznaná nebo vyhlášená práva a svobody, které nejsou zaručeny, mají pouze teoretický význam.

1.9. Zatímco vlády Václava Klause zanedbávaly ochranu individuálních práv politických a občanských, vycházejíce často z principu, že právo na základní svobodu nemusí vždy zaručovat stát nějakým právním institutem či mechanismem, nýbrž že si ho každý svobodný a silný jedinec má a může vymoci sám, případně se ho domoci prostřednictvím soudu, byla demokratické pravici práva hospodářská, sociální a kulturní, zvláště pak ta práva, která mají, byť částečně, skupinovou povahu (menšiny, odbory, právo na stávku) zcela cizí. Příslušní státní činitelé je buď otevřeně, bez ohledu na ústavní pořádek a mezinárodní závazky státu, popírali, neuznávali či alespoň zpochybňovali, nebo jejich dodržování mlčky bojkotovali. Jejich odpor vůči státním zásahům do nejrůznějších oborů života společnosti ovlivňovala jejich nechť k občanské společnosti a rozvoji forem přímé účasti občanů na správě věcí veřejných. Ústavní instituty územní samosprávy a referenda nejsou zdaleka jedinými prvky rozvoje občanské společnosti, které přišly zkrátka. Demokratický stát, při plném uznávání svobody sdružování, nepovzbuzoval občany k sebeorganizování se, a tím i k ochraně lidských práv, i když mu nijak nebránil.

1.10. Podle vyjádření Českomoravské konfederace odborových svazů (dále jen ČMKOS) se negativní přístup příslušných státních činitelů k občanské společnosti projevoval zvláště v postojích vůči dodržování odborových práv. Tyto postoje byly především vyjádřeny v podobě

legislativních návrhů, jako např. v případě tzv. "protistávkového" zákona, nebo v případě vládního návrhu zákona o bezpečnosti České republiky. Pokud by byl tento zákon přijat ve vládou navrhovaném znění, byl by reálně zneužitelný nejen proti odborům, ale i proti jiným, vládě nepohodlným, občanským sdružením.

ČMKOS dále uvádí řadu, i v současné době se vyskytujících případů porušování odborových práv jak u malých, tak u velkých zaměstnavatelů a v podnicích se zahraniční účastí. Projevy porušování odborových práva spočívají především ve snahách zaměstnavatelů zrušit odborovou organizaci, či zabránit jejímu vzniku (vyhrožováním zaměstnancům ztrátou zaměstnání, diskriminací v odměňování, klauzulemi v pracovních smlouvách o nevstupování do odborů pod sankcí okamžitého zrušení pracovního poměru, převáděním odborářů na méně placenou práci apod.). K tomu přistupuje bojkotování snah odborových organizací kolektivně vyjednávat. Problémem je skutečnost, že diskriminační nebo antidoborové projevy jsou skryté, nemají formu písemného právního úkonu a jsou obtížně prokazatelné a tím zůstávají často nepostižené. Přitom nezávislé odborové organizace a organizace zaměstnavatelů jsou zárukou dobře fungujících zaměstnanecko-zaměstnavatelských vztahů, tržní ekonomiky a jako takové jsou neopomenutelnou součástí politického prostředí každé demokratické společnosti.

1.11. Od přijetí Listiny je ochrana lidských práv a základních svobod v ČR v některých aspektech na dobré úrovni. Každý má například možnost napadnout ústavní stížností soudní nebo správní rozhodnutí, o kterém se domnívá, že porušuje některé jeho základní lidské právo. Zejména nyní, kdy správní, ale i soudní ochrana práv, včetně základních lidských práv, není ještě v zákonech dostatečně upravena, je demokraticky pojatý institut individuální ústavní stížnosti významným prvkem ochrany lidských práv.

1.12. Dalším nadstandardním prvkem je ústavní princip zakotvený v článku 10 Ústavy, podle něhož jsou ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Tento princip byl prvním krokem k celkové ústavní reformě, která povede k uznání priority mezinárodního práva před právem vnitrostátním.

1.13. Přestože státní orgány projevovaly až do června 1992 snahu přenést zásady mezinárodní a evropské úpravy ochrany lidských práv do zákonných a podzákonných norem, zůstal v době rozpadu federálního státu z hlediska Listiny značný dluh. Kromě více než pětiletého dluhu týkajícího se vstupních zpráv o stavu dodržování obou paktů má ČR zpoždění i při předkládání průběžných zpráv o dodržování dalších mezinárodních smluv o lidských právech. Příslušné zákony a podzákoné normy, upravující některé základní principy Listiny nebyly přijaty stejně jako nebyly přijaty či v duchu Listiny novelizovány dokonce ani ty zákony, na něž Listina přímo odkazuje (svoboda projevu a informací, volební právo a veřejné funkce, práva příslušníků menšin, vymezení vlastnického práva státu, právo na stávku, právo na zdravotní péči). Značné legislativní rezervy jsou rovněž v zákonné a podzákoné právní úpravě hospodářských, sociálních a kulturních práv.

1.14. Česká republika přejala po rozpadu federace všechny potřebné mezinárodní smlouvy, chránící lidská práva. Na rozdíl od moderních ústav jiných států však ochrana lidských práv není zakotvena přímo v Ústavě ČR. Z legislativně-technického hlediska se ale mezi oběma ústavními dokumenty nečiní rozdíly, neboť jak Ústava, tak i Listina mohou být doplňovány a měněny pouze ústavními zákony, které mají přísnější schvalovací proceduru podle čl. 39 odst. 4 Ústavy.

1.15. Na úseku občanskoprávním je porušování lidských práv zpravidla spojováno s právem na ochranu osobnosti, jehož obsah stanoví ustanovení § 11 občanského zákoníku jako osobnostní právo fyzické osoby. Z hlediska účelu tohoto práva na zabezpečení respektování osobnosti a jejího všestranného svobodného vývoje je to důležité rozvedení a konkretizace článku 7, 8, 10, ale i 11, 13, 14 Listiny. Tyto články zakotvují pro právní řád jako celek právo na ochranu osobnosti jako základní lidské právo, stejně tak jako článek 2, 6, 8, 10 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv. Ve své podstatě toto právo zahrnuje právo na ochranu života a zdraví, občanské cti, lidské důstojnosti, ale i jména, a osobního soukromí (soukromý a osobní život včetně listovního tajemství, ochrany před odposloucháváním telefonů, ochrany tajemství údajů o své osobě, obydli), jakož i právo na ochranu projevů. Institut ochrany osobnosti vyjadřuje rovněž právo na ochranu osobní svobody, svobody pohybu a pobytu, ale také i právo k podobizně s vazbou na čl. 8 evropské Úmluvy. Vedle demonstrativního výčtu jednotlivých dílčích práv, které patří každé fyzické osobě, je třeba vidět i zvláštní osobnostní práva, jimiž jsou práva majetková, ale i práva duševního vlastnictví, označovaná občanským zákoníkem v § 1 odst. 3 jako právo vznikající z výsledků tvořivé duševní činnosti (autorská práva, práva k vynálezům atd.).

1.16. Významným doplňkem právní úpravy obecné občanskoprávní ochrany osobnosti podle § 11 občanského zákoníku ve vztahu k čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod jsou ustanovení tiskového zákona, která zakotvují právo na opravu proti nepravdivému či pravdu zkreslujícímu údaji, jenž se dotýká cti fyzické osoby; u právnické osoby pak právo na opravu u takových údajů, které se dotýkají její dobré pověsti (reputace). Připomenout je nutno i zákon č. 256/1992 Sb. o ochraně osobních údajů v informačních systémech, který zajišťuje provedení čl. 10 odst. 3 Listiny vymezením rámce obrany oprávněné osoby před zneužitím jejích osobních dat a rámce jejich legitimního použití, ale zároveň i nároky takovéto osoby na zadostiučinění (omluva, oprava), zdržení se jednání, odstranění závadného stavu, vydání bezdůvodného obohacení od osoby, která je získala, anebo nárok na zaplacení přiměřené peněžní náhrady, jestliže bylo porušeno její právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti či práva na ochranu jejího jména.

1.17. Neopomenutelným doplňkem obecné úpravy ochrany osobnosti fyzické osoby je také ochrana poskytovaná jí jako zaměstnanci v souvislosti s posudkem o pracovní činnosti a potvrzením o zaměstnání (§ 60 zák. práce).

1.18. Spory o ochranu osobnosti mohou vznikat i při uplatňování zákona číslo 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti, konkrétně při aplikaci § 6 a 7 tohoto zákona a stejně také v souvislosti s porušením § 49 zákona číslo 200/1990 Sb., o přestupcích proti občanskému soužití.

1.19. Obecně lze konstatovat, že s výjimkou některých problémů uvedených v obecné části nemá Česká republika problém s legislativním zakotvením lidských práv. Ze strany mezinárodních organizací jsou spíše kritizovány nedostatky v koordinaci při realizaci lidských práv a ve sledování jejich vnitrostátní implementace a také liknavost či přímo nečinnost státní správy při jejich naplňování. Obecná kultivace státní správy (včetně policie a vězeňství) představuje dlouhodobý úkol.

Veškeré právní předpisy, na něž se tato zpráva odvolává, jsou uváděny v platném znění k 31. březnu 1999.

2. Kritika Rady Evropy a z ciziny a odpovídající reakce na ni

2.1. Od poloviny 90. let přicházela kritika stavu lidských práv stále častěji i z ciziny. České vládě byla nejvíce, zejména od léta 1997, vytýkána nedostatečná ochrana romské populace před nejružnějšími formami diskriminace a dokonce i rasově motivovanými násilnými rasistickými útoky a nechuť tyto problémy řešit. Postavení Romů, sociální i právní, se tak od podzimu 1997 stalo v zahraničí jedním z nejsledovanějších aspektů života české společnosti.

2.2. Od rozpadu federálního státu se stal terčem kritiky zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky. Zákon i způsob, jakým byl uváděn v praxi, vedl k tomu, že na tisíce osob, které ke dni rozpadu federace trvale žily na území ČR (především příslušníci romské menšiny), bylo pohlíženo jako na občany Slovenské republiky a státní občanství ČR se jim k dnešnímu dni nepodařilo získat. Dle Vysokého komisariátu OSN pro uprchlíky (dále UN HCR) se v této situaci ocitly neposledně i stovky dětí v náhradní rodinné péči, jejichž další pobyt na území ČR poté, kdy jsou z daného zařízení vypuštěny, není nijak legalizován. Dosavadní neochota zákon novelizovat přispěla do značné míry i k exodu Romů ze země.

Kritika tohoto zákona zaznívala zejména ze Senátu USA. Doplnovaly ji tam hlasy vytýkající České republice, že neumožnila bývalým čs. občanům, dnes občanům USA, restituovat majetek. Český zákon o občanství byl však mnohokrát kriticky probírán v různých orgánech Rady Evropy, včetně jejího Parlamentního shromáždění, své výhrady proti němu formuloval UN HCR, protestovala proti němu i Amnesty International a naposledy, v říjnu 1998, ho kritizovala i Evropská komise, posuzující Českou republiku z hlediska jejích příprav ke vstupu do Evropské unie. Naléhavý požadavek dořešení problémů souvisejících se zákonem č. 40/1993 Sb. zazněl i prostřednictvím ženevského Výboru pro odstranění všech forem rasové diskriminace (dále CERD).

2.3. V roce 1991 přijalo Federální shromáždění zákon č. 451/1991 Sb., tzv. lustrační zákon, kterým byly stanoveny některé další předpoklady pro výkon vedoucích funkcí v orgánech státní správy a státních organizacích. Kontrolní orgán Mezinárodní organizace práce (MOP) již v roce 1993 shledal, že zákon je v rozporu s úmluvou MOP č. 111, o zákazu diskriminace v povolání a zaměstnání, a to zejména pokud jde o příliš velký rozsah funkcí (tj. vedoucích míst) ve veřejných službách (veřejné školy, Akademie věd, státní sdělovací prostředky apod.) a státní správě, na které se vztahuje (tj. u nichž lze při obsazování oprávněně přihlížet k činnosti dotyčných osob, a tím i k jejich minulým politickým názorům). Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR poskytlo v roce 1997 kontrolnímu orgánu MOP dodatečné vysvětlení a požádalo jej o vyslovení upřesňujícího stanoviska k možnému rozsahu uplatnění úmluvy. Ve svém vyjádření z března 1999 výbor expertů MOP podotýká, že výbor Správní rady se v roce 1994 nijak nedotkl otázky, zda příslušné osoby (na které se vztahuje lustrační zákon) porušovaly lidská práva, ale spíše konstatuje, že vyloučení uvalená na dotyčné osoby by měla být v proporci k požadavkům, které jsou úzce spjaty s každým konkrétním pracovním místem, přičemž naznačil pro každou kategorii funkcí uvedených v zákoně č. 451 své úvahy o rozsahu možného vyloučení. Vláda uvádí, že zákon č. 451 se aplikuje pouze na nejvyšší řídicí místa ve státních orgánech a podnicích. Výbor expertů upozorňuje vládu, že úroveň některých míst ve veřejných nebo soukromých organizacích nemusí být rozhodovací, a žádá, aby pečlivé a objektivní posouzení požadavků, které jsou přiřazeny ke konkrétním pracovním místům, byly dělány případ od případu. Výbor musí znovu požádat vládu, aby zrušila nebo změnila zákonná ustanovení nebo prostředky, kterými se tato ustanovení provádějí, které jsou neslučitelné s Úmluvou majíc na zřeteli úvahy obsažené v odstavcích 57 a 59 zprávy výboru Správní rady z roku 1994. Výbor expertů znovu vyjadřuje lítost, že platnost lustračního

zákona byla prodloužena do 31.12.2000, ale bere na vědomí zprávu vlády, že se nepředpokládá prodloužení jeho platnosti po tomto datu. Maje na zřeteli, že se připravuje nová právní úprava postavení zaměstnanců státní správy, výbor žádá vládu, aby jej informovala o vývoji v tomto ohledu. Vláda je rovněž žádána, aby ve své příští zprávě poskytla statistické údaje o provádění zákona č. 451/1991 Sb.

Lustrační zákon byl v zahraničí kritizován mnohokrát, naposledy v říjnu 1998 Evropskou unií. Kritika z hlediska právního státu (a české Listiny) je zdůvodňována tím, že kritéria pro překážky zastávat některé funkce stanoví zákon paušálně, nikoliv individuálně, a odvozuje je z kolektivní viny například příslušníků Lidových milicí nebo absolventů Vysoké školy Felixe Edmundoviče Dzeržinského. Zákon nezajišťuje řádnou soudní ochranu. Zákon pozbude účinnosti koncem roku 2000, chce vláda řešit ochranu státních orgánů před mravně problematickými lidmi zákonem o státní službě. Začátkem března 1999 vyslovila vláda souhlas s novelou lustračního zákona, podle níž by výrok soudu o protiprávní evidenci fyzické osoby v seznamech spolupracovníků Státní bezpečnosti zaručovalo těmto osobám vystavení osvědčení o tom, že takto evidovány nebyly.

2.4. Častá byla kritika absence zákona o informacích, absence územní samosprávy a nejvyššího správního soudu. Zvláště Rada Evropy již tradičně a nyní i Evropská unie kritizují organizaci českého soudnictví, jeho pomalost a neúčinnost. Rada Evropy kritizovala i neliberální úpravu registrace náboženských společností.

2.5. Z USA i Evropy zazněly v roce 1998 unisono hlasy proti diskriminaci při provozování loterií, která se týkala zahraničních subjektů, nebo subjektů, u nichž převažovala zahraniční majetková účast. Dne 11. února 1999 schválila Poslanecká sněmovna novelu loterijního zákona, kterou byl odstraněn dvojitý režim na trhu zavedený prvou novelou.

2.6. Dne 12. srpna 1998 přijala vláda [usnesení \(č. 528\)](#) k následné zprávě vlády České republiky ke zprávě Výboru (Rady Evropy) pro zabránění mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále CPT), ve které ukládá ministryni spravedlnosti, ministru vnitra, ministru školství, mládeže a tělovýchovy, aby pokračovaly v plnění opatření obsažených ve zprávě CPT (viz [kapitola 8 - vězeňství ve zvláštní části](#)).

2.7. Kritika, zejména z USA, zaznívala i proto, že v místě někdejšího tábora nucené koncentrace Romů v Letech, který byl součástí nacistické vyhlazovací mašinérie a symbolizuje v České republice holocaust Romů, stojí velkovýkrmna vepřů. Vláda se nyní tímto problémem intenzivně zabývá.

2.8. CERD se v srpnu 1998 české vlády otázel na situaci v Matiční ulici v Ústí nad Labem, kde měla vzniknout zeď oddělující nájemce v malometrážních bytech (neplatiče nájemného, většinou Romy) od domkářů na druhé straně ulice. Vláda rozhodla o tom, že se má o věci vyjednávat, avšak vyslovila (11. ledna 1999) své pevné stanovisko dosáhnout právními prostředky zrušení rozhodnutí místního zastupitelstva o výstavbě plotu, pokud by hrozila jeho výstavba.

2.9. I když nelze říci, že všechna kritika je oprávněná a že ČR má podle ní upravit všechny vytýkané skutečnosti, je v zásadě jakákoliv námitka hodna pozornosti. Státní orgány si uvědomují povinnost vždy přezkoumat, do jaké míry je vytýkaná skutečnost v souladu či v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, jejími mezinárodními závazky, obecnými zásadami liberálních a parlamentních demokracií a občanské společnosti.

3. Dosavadní vlastní iniciativy současné vlády

3.1. Současná vláda vyjádřila ve svém programovém prohlášení ze srpna 1998 nejen myšlenku lepší koordinace vládní ochrany lidských práv a konkrétní závazky, týkající se nejen zákona o veřejném ochránci práv, zajištění práva na informace, zlepšení právní ochrany lidí před trestnými útoky (obnovení institutu trestního stíhání ve věci, ustavení dozorových a kontrolních mechanismů včetně finanční prokuratury), nýbrž dokonce i konkrétní představy, jak má být změněn zákon o občanství, jak má být řešena problematika soužití s Romy.

3.2. Za osm měsíců své činnosti si současná vláda uvědomila problémy, zaujala postoj k legislativním dluhům v oboru ochrany lidských práv a rovněž postoj ke kritice ze zahraničí. Na rozdíl od minulosti vede otevřený dialog s kritiky jednotlivých aspektů ochrany lidských práv v zahraničí, pokusila se navázat i dialog s českými občanskými organizacemi. V září 1998 jmenovala zmocněnce pro lidská práva, který činnost vlády v oboru ochrany lidských práv koordinuje.

3.3. Zatímco dluhy v předkládání zpráv v rámci smluvního mechanismu OSN a Rady Evropy je možno poměrně brzy vyrovnat - zmocněnec pro lidská práva to mívá učinit ve spolupráci s ministrem zahraničí do konce února roku 2000 - je legislativní zanedbání, spočívající v neexistenci potřebných zákonů upravujících základní lidská práva a svobody v souladu s Listinou a mezinárodními smlouvami záležitostí dlouhodobější, případně dlouholetou. Nejobtížnější, i vzhledem k menšinové podpoře vlády v Poslanecké sněmovně, je přijetí novel zákonů nebo nových zákonů, které mají vazbu na další předpisy právního řádu, a které by měly přispět k lepší ochraně lidských práv, jako jsou - kromě přijetí zákona o veřejném ochránci práv - úprava či obnovení speciálního dozoru státního zastupitelství nad dodržováním zákonnosti, dozoru nad místy, kde se vykonává trest, vazba či policejní zadržení a také institutu trestního zahájení ve věci

3.4. Vláda reagovala na podněty ze zahraničí - viz 2.2. a 2.8.

3.5. Z hlediska ochrany lidských práv rozhodla vláda v září 1998 o novele zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti a předložila ji Poslanecké sněmovně 23. prosince 1998. Novela, bude-li přijata parlamentem, zakáže pod hrozbou sankcí (peněžních pokut) protiprávní diskriminaci při přijímání do zaměstnání, při zprostředkování, při rekvalifikaci a při poskytování hmotného zabezpečení před nástupem do zaměstnání tak, jak je stanoveno v tomto zákoně. Zákon je nyní projednáván v Poslanecké sněmovně. Do zákona se vkládají tato ustanovení:

"Občan má právo na zaměstnání. Toto právo mu nelze odeprít z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, pohlavního zaměření, jazyka, víry a náboženství, politického nebo jiného smýšlení, členství nebo činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích a jiných sdruženích, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu, zdravotního stavu, věku, manželského a rodinného stavu nebo povinností k rodině, s výjimkou případů, kdy to stanoví zákon nebo je pro to věcný důvod spočívající v předpokladech, požadavcích a povaze zaměstnání, které by měl občan vykonávat a který je pro výkon tohoto zaměstnání nezbytný.

Účastníkům právních vztahů vznikajících podle tohoto zákona se zakazuje činit nabídky zaměstnání, které jsou v rozporu s ustanovením předchozího odstavce."

Současně bude toutéž novelou zaveden zákaz diskriminační inzerce.

3.6. Koncem roku 1998 začaly pod vedením místopředsedy vlády Pavla Rychetského (kterému je svěřen úsek legislativy a lidských práv) práce na zákonu o veřejném ochránci

práv (o ombudsmanovi). Návrh zákona byl předložen vládě dne 15. prosince 1998, vláda s ním vyslovila souhlas a postoupila ho v dubnu 1999 Poslanecké sněmovně.

3.7. Vláda dne 9. prosince 1998 schválila návrh zákona o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (viz [kapitola 8 - vězeňství ve zvláštní části této zprávy](#)).

3.8. [Usnesením č. 1. z 6. ledna 1999](#) ke koncepci státní politiky ve vztahu k mladé generaci do roku 2002 je uloženo ministru školství, mládeže a tělovýchovy, aby do 30. června 1999 předložil vládě návrh statutu, jednacího řádu a personálního zajištění Republikového výboru pro otázky dětí, mládeže a rodiny a dále zpracoval do roku 2001 věcný záměr zákona o mládeži. Koncepce se zabývá i účastí mládeže ve veřejném životě a povinnostmi krajů a obcí vůči mládeži.

3.9. Vláda vyslovila dne 17. února 1999 souhlas s návrhem novely zákona č. 40/1993 Sb. o nabývání a pozbývání státního občanství ČR. Bude-li tento zákon parlamentem přijat, usnadní se tím do značné míry státoobčanská situace bývalých čs. občanů, kteří žijí z dob před rozpadem státu na území ČR a jimž dosud nebylo přiznáno české občanství. Jsou to převážně Romové, hlavně děti v dětských domovech nebo vězni. Mnozí nezískali české občanství pro administrativní překážky nebo jiné potíže, například uplatňování původní podmínky beztrestnosti v posledních pěti letech za úmyslný trestný čin. Poradně pro občanství bývalých občanů ČSFR, zřízené Českým helsinským výborem a finančně podporované UN HCR, se podařilo vyřídit české občanství tisícům lidí. Přesto zbývá ještě asi tři až pět tisíc občanů, kteří české občanství nemají. Ti nyní budou moci získat české občanství prohlášením, a to i vedle občanství slovenského. Novela zákona potvrzuje i nový právní pohled na dvojí občanství českých občanů, kteří po rozpadu státu zvolili občanství slovenské. Tito občané - cca 65 tisíc lidí na Slovensku - neztratili volbou slovenského občanství občanství české a budou moci, nechají-li si české občanství potvrdit, požívat občanství dvojího. Novela zákona také upravuje, že české občanství neztratí v budoucnu bývalý čs. občan, který požádá o udělení slovenského občanství. Tohoto ustanovení využije asi tři a půl tisíce Čechů, kteří již od rozpadu federace žijí na Slovensku na český pas v právně znevýhodněné situaci. Perspektivně by ho mohli využít i další čeští občané, žijící v ČR, pokud by Slovensko přijelo zákon, že k udělení slovenského občanství není třeba trvalého pobytu na území Slovenska, jde-li o osobu, která po rozpadu federace byla slovenským občanem. Drobná úprava - možnost výjimečného odpuštění podmínky vyvázat se z původního občanství těm osobám, které v ČR žijí více než 20 let - se bude moci týkat, přijme-li ji Parlament, zejména těšínských Poláků, narozených před rokem 1945.

3.10. Ministr kultury předložil vládě dne 27. října 1998 návrh zákona o některých právech a povinnostech při vydávání periodického tisku (tzv. tiskový zákon). Vláda dne 17. února 1999 projednávání návrhu tiskového zákona přerušila a uložila ministru spravedlnosti, aby do 31. května 1999 ve spolupráci s místopředsedou vlády pro legislativu a lidská práva a s ministrem kultury zvážil a případně i navrhl novelizaci občanského soudního řádu v tom směru, že by byla zavedena zvláštní působnost soudů při vydávání a šíření periodického tisku. Ministru kultury pak uložila, aby ve spolupráci s místopředsedou vlády dopracoval návrh tiskového zákona tak, aby mohl být po novém připomínkovém řízení předložen znovu vládě do 18. června 1999.

Oproti platné právní úpravě spořívá těžiště změn vyplývajících vládě v loňském roce předložené verze návrhu tiskového zákona v následujících oblastech:

Registrace jako správní akt, jímž se doposud podmiňuje vznik oprávnění vydávat periodický tisk, je v souladu s dikcí čl. 17 odst. 2 ústavní Listiny základních práv a svobod nahrazována evidencí periodického tisku, která již takovou podmínku nepředstavuje.

Podstatné rozšíření ochrany práv třetích osob v souvislosti s činností médií představuje zavedení nového právního institutu "odpovědi". Tento institut v návaznosti na komunitární práce EU (práce zaměřené na harmonizaci právních předpisů ČR s právními předpisy Evropských společenství) zakládá právo třetích osob (fyzických i právnických), jejichž dobré jméno, čest, důstojnost apod. jsou dotčeny nějakým, byť pravdivým, skutkovým údajem publikovaným v tisku, domáhat se na vydavateli uveřejnění odpovědi. Lze říci, že tento institut představuje - podobně jako v občanskoprávní úpravě - zvláštní způsob ochrany osobnosti, jakož i jména a dobré pověsti právnické osoby, vůči obsahu sdělení publikovaných v tisku. Na rozdíl od soukromoprávní oblasti však tiskový zákon jako veřejnoprávní předpis nesleduje satisfakci finanční, nýbrž pohotové uvedení nesprávných tvrzení na pravou míru před veřejností, která měla možnost se s nimi seznámit. Institut odpovědi je v návrhu zákona doplněn již v českém právu tradičním institutem "opravy", který se ale týká jen nepravdivých nebo pravdu zkreslujících údajů, a konečně ještě (též nově zaváděným) institutem "dodatečného sdělení" (o skutečnost již dříve oznamovaných), představujícím jeden ze způsobů naplňování zásady presumpce neviny. Novela, zavádějící tyto instituty, by měla být vztažena i na rozhlas a televizi.

Návrh tiskového zákona se také pokouší do právního řádu nově zavést institut "ochrany zdroje informací". Je to v zavedených demokraciích již známý způsob, jak právně posílit jistotu osob, které poskytují informace: při splnění určitých - zákonem stanovených - podmínek nemají být za své informování sdělovacích prostředků postihovány. Návrh zákona úpravu tohoto institutu předkládá ve dvou variantách, a to jako právo zákonem určených osob odepřít informaci o zdroje informace nebo jako povinnost mlčenlivosti o tomto zdroji.

Legislativní snahy směřují k nalezení, formulování a případnému zákonnému zakotvení takových ústavních principů (především těch, jež jsou vyjádřeny v Listině základních práv a svobod) vůči jejich nerespektování tiskem, aniž to bude na úkor tiskové svobody, zaručené článkem 17 Listiny a článkem 10 evropské Úmluvy.

3.11. Zákon o svobodě informací předložil Poslanecké sněmovně již 20. ledna 1998 poslanec Oldřich Kužílek. Zákon, schválený Sněmovnou, nicméně Senát 11. června 1998 Poslanecké sněmovně vrátil. Dne 21. července 1998 předložil Senát Sněmovně obdobný, poněkud pozměněný návrh zákona, nazvaný tentokrát o svobodném přístupu k informacím. Sněmovna ho schválila 10. února 1999. V březnu 1999 ho projednává Senát a zdá se, že ho opět Sněmovně vrátí. Je to jedna z nejvýznamnějších právních norem právního státu, protože upravuje právo z nedůležitějších - na svobodu informací. To dosud upravuje nedostatečně jen tiskový zákon (právo pro novináře) a Listina, která ovšem přímo uvádí, že podmínky a provedení povinnosti státních orgánů a orgánů samosprávy přiměřeným způsobem informovat o své činnosti stanoví zákon. Ten dosud chyběl. Předkládaná úprava představuje ústavní a zároveň moderní způsob zajištění práva na informace. Návaznosti se zákonem o ochraně osobních údajů v informačních systémech, na zákon o utajovaných skutečnostech, na zákon o zpřístupnění svazků bývalé Státní bezpečnosti a na dosavadní zákon tiskový by měly být řešeny novelizací těchto zákonů podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

O právu na informace se vyjádřila i mezinárodní organizace Information Society Bringing Administration Closer to the Citizens (ISBACC) ve Vídni v roce 1998. Podle ní bude rozhodující snadnost a kvalita jejich propojení s občany. Lidé musí mít přístup k elektronické komunikaci se svou veřejnou správou nejen ve veřejných budovách, ale i ze svých domovů. Zároveň jednoduchá fyzická komunikace musí být provázena zaručeným právem přístupu k veřejným informacím pro všechny lidi. Jestliže zlepšení přístupu k informacím je klíčem k

posílení jak občanských tak i individuálního osobního a profesního rozvoje, pak otázka "jaká práva na které informace a za jakou cenu a podle čeho se mají zaručovat?" vyžaduje podrobnou definici.

"Jsme přesvědčeni", uvádí ISBAAC, "že pragmatický přístup je nezbytně založen na úvaze, že určité informace jsou životně důležité pro plnohodnotnou individuální spoluúčasť ve společnosti a pro uspokojení základních potřeb každého jedince. Tyto potřeby vycházejí z praktických, sociálních, kulturních a demokratických aspektů denního života a nacházejí široký konsensus v celé Evropské unii. Naznačují, že zaručená práva by měla zahrnovat informace o pracovních příležitostech, o lékařské péči, o vzdělání, o osobní bezpečnosti, o pomoci v nouzových případech, o dopravě, o kultuře, o ochraně proti diskriminaci a informace o účasti na politickém životě. Uplatňování těchto zaručených práv musí samozřejmě být podmíněno přísným respektováním stejně důležitého práva na individuální soukromí."

Funkčnost nového českého zákona o svobodě informací bychom měli poměřovat těmito kritérii.

3.12. Koncem března 1999 byl vládě předložen návrh zákona o sociálně-právní ochraně dítěte, který zpracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. K tomuto návrhu zákona proběhlo rozsáhlé připomínkové řízení, kterého se zúčastnily i nestátní organizace. Návrh zákona obsahuje řadu pozitivních skutečností, zejména částečné zapojení nestátních organizací do sociálně-právní ochrany dítěte, zřehlednění zprostředkování náhradní rodinné péče, preventivní působení na rodinné vztahy apod.

3.13. Na úseku mezinárodněprávní ochrany lidských práv souhlasila vláda dne 25. listopadu 1998 s návrhem na ratifikaci Evropské sociální charty (1961), dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě (1988) a pozměňovacího protokolu k Evropské sociální chartě (1991) v rozsahu uvedeném v [usnesení vlády č. 776/1998](#). ČR si vybrala při přistoupení ty články, které bude moci hned plnit, a perspektivně bude usilovat o plnění této Charty v plném rozsahu.

3.14. Současná vláda přikročila k realizaci kampaně proti rasizmu, k níž dala podnět už vláda předchozí. Svým [usnesením č. 34 z 11. ledna 1999](#) uložila zmocněnci pro lidská práva, aby vyhlásil výběrové řízení na agenturu, která kampaň připraví a provede. Součástí kampaně by mělo být mediální působení, vzdělávací akce i využití reklamních technik. Jejím cílem není pouze čelit rasizmu v úzkém slova smyslu, ale také odstraňovat kulturně podmíněné příčiny netolerance nebo nedorozumění mezi příslušníky různých kultur. Tato kampaň je součástí širšího projektu usilujícího o výchovu k multikulturalizmu, na němž se podílí prostřednictvím programu PHARE i Evropská unie.

4. Další zapojování ČR do mezinárodních smluv o lidských právech

4.1. V roce 1998 ratifikovala nebo podepsala ČR tyto evropské (regionální) smlouvy o lidských právech, které byly uzavřeny v rámci Rady Evropy: Evropskou dohodu o účastnících řízení před Soudem pro lidská práva (ratifikace dne 24. 6. 1998) , Evropskou chartu místní samosprávy (podpis 28. 5. 1998) a Úmluvu o ochraně lidských práv a důstojnosti lidských bytostí ve vztahu k použití biologie a medicíny: úmluvy o lidských právech a biomedicíně (24. 6. 1998).

4.2. K 1. dubnu 1998 vstoupila pro ČR v platnost Rámcová úmluva o ochraně národních menšin. ČR připravila pro Radu Evropy informaci o jejím respektování v ČR (viz [zvláštní část, 5. kapitola](#)).

4.3. Vláda vyslovila souhlas s přistoupením k Evropské sociální chartě (viz 3.13.) a v lednu 1999 se vyslovila pro přijetí Evropské úmluvy o státním občanství. Obě tyto smlouvy budou ratifikovány podle článku 10 Ústavy.

4.4. V roce 1999 plánuje Ministerstvo zahraničí ČR ve vztahu k OSN následující kroky: prohlášení k článku 14 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, jímž ČR uzná další působnost CERD přijímat a posuzovat stížnost českých občanů a osob pod českou jurisdikcí na neplnění této Úmluvy, ratifikaci dodatku k Úmluvě o právech dítěte (čl. 43, odst. 2), návrh na ratifikaci a podpis II. opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech (o vyloučení trestu smrti).

5. Spolupráce s Evropskou unií, PHARE, Radou Evropy, OSN atd.

5.1. Za podpory Evropské komise - jmenovitě programu PHARE - se rozvíjí řada projektů směřujících ke zlepšení situace romské menšiny v ČR. Některé projekty usilují o nápravu neuspokojivého stavu ve vzdělávání Romů (příprava romských absolventů zvláštních škol na rozdílové zkoušky, školení romských asistentů). Jiné mají ráz výzkumný (mapování životních historií Romů, průzkum názorů a motivace romských žadatelů o azyl ve Velké Británii spojený se sociální pomocí). Především se však pozornost soustřeďuje na působení na majoritní společnost, tedy na výchovu k toleranci a rozšiřování vzájemného poznání různých kultur.

5.2. Zmocněnec vlády pro lidská práva pravidelně informuje delegaci Evropské komise a velvyslanectví členských států Evropské unie v Praze o činnosti poradních orgánů vlády, jímž předsedá - [Rady pro národnosti](#), [Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity](#) a [Rady pro lidská práva](#). K lepšímu zajištění ochrany lidských práv využívá ČR i informací a konzultativní pomoci, kterou jí jednotlivé státy EU nabízejí, zvláště v oblasti výchovy k lidským právům a boji proti projevům xenofobie a rasismu.

5.3. I pokud jde o ochranu lidských práv, účastní se ČR prostřednictvím svých delegátů, diplomatů nebo jiných činitelů práce Rady Evropy a jejích orgánů, včetně jejího Parlamentního shromáždění a Evropského soudu pro lidská práva. Podílí se na práci Komise OSN pro lidská práva a jejích orgánů, v roce 1997 této Komisi předsedala. Spolupracuje s UN HCR a UNICEF, podílí se i na činnosti UNESCO, Mezinárodní organizace práce, Mezinárodní federace Červeného kříže, Mezinárodního výboru Červeného kříže, Světové organizace zdraví a dalších mezinárodních organizací se zaměřením na ochranu lidských práv. Spolupracuje se všemi smluvními mechanismy, univerzálními (OSN) i regionálními (Rada Evropy) zajišťujícími kontrolu a nápravu ochrany lidských práv podle příslušné mezinárodní smlouvy, jíž je ČR vázána.

6. Rada pro lidská práva

6.1. První důkladnější sebereflexe a bilance vyústila v text *Odpovědnost vlády za ochranu lidských práv*, s nímž vláda vyslovila souhlas v předvečer 50. výročí přijetí Všeobecné deklarace lidských práv. Vláda se v něm přihlásila k dvojí odpovědnosti za stav lidských práv a jejich porušování. Za prvé vůči vlastním občanům a dalším osobám pod její jurisdikcí, a to

podle Listiny a ústavního pořádku země a také podle mezinárodních smluv, Českou republikou ratifikovaných a vyhlášených, upravujících základní lidská práva. Vláda má odpovědnost chránit lidská práva občanů a dalších fyzických osob v souladu s právními normami. Ze zajišťování této ochrany se pak zodpovídá Poslanecké sněmovně. Za druhé má vláda tuto odpovědnost vůči mezinárodnímu společenství, členům různých mezinárodních smluv, uzavřených pomocí OSN, vůči Radě Evropy a vůči Evropské unii. Je to opět česká vláda, která je partnerem ve všech mezinárodních a evropských mechanismech sledování, kontroly a nápravy při ochraně a porušování lidských práv.

6.2. Vláda, vycházejíc i z dobrých zkušeností dosavadních poradních orgánů - Vládního výboru pro zdravotně postižené občany, Rady pro nestátní neziskové organizace, Rady pro národnosti a Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity - se rozhodla zřídit jako svůj poradní orgán Radu pro lidská práva, v níž jsou vedle představitelů ministerstev na úrovni náměstků ministrů zastoupeni i významné osobnosti veřejného života a představitelů občanských sdružení. Rada nyní sleduje, také prostřednictvím svých odborně zaměřených sekcí, které jsou nyní zakládány, vnitrostátní plnění významných mezinárodních smluv a přispívá ke koordinaci vládní ochrany lidských práv. Bude se a vyjadřovat se i ke smlouvám, k nimž ČR hodlá přistoupit, jako je Evropská sociální charta a Evropská charta regionálních a menšinových jazyků.

6.3. Za činnost Rady pro lidská práva je vládě odpovědný zmocněnec pro lidská práva, který je její předsedou. K realizaci stanovených cílů Rada zřizuje osm odborných sekcí: pro občanská a politická práva, sekci proti projevům rasismu, sekci pro výchovu k lidským právům, sekci pro hospodářská, sociální a kulturní práva, sekci pro práva dítěte, sekci pro rovné příležitosti mužů a žen, sekci proti mučení a jinému nelidskému, krutému, ponižujícímu zacházení a trestání a sekci pro práva cizinců.

7. Priority vlády v oblasti lidských práv

7.1. Z hlediska procesního se zdá, že nejslabší místa při ochraně lidských práv jsou dvě. Předně to je absence programů, zajišťujících výchovu k lidským právům, v rodině, ve školách počínaje školami mateřskými, v církvích, v občanských sdruženích, zvláště organizacích pro děti a mládež, v dětských prázdninových táborech. Tato výchova, zaměřena zvláště na respekt k lidským právům obecně a na respekt vůči odlišnosti (rasové, národnostní, náboženské atd.), musí být zařazena do výukových programů základních i středních škol. Respekt je možno získávat jen na základě znalostí, a to jak právní úpravy lidských práv a její dlouhé mezinárodní historie, tak znalosti kultury, tradic, dějin i současného života menšin - Romů, Židů, Němců, cizinců. Jedním z prvořadých úkolů vlády bude vypracování celospolečenského plánu výchovy k toleranci a k respektu k lidským právům.

Řada nestátních organizací i Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR (dále jen MŠMT) nicméně prostřednictvím speciálních programů usiluje o včlenění výchovy k lidským právům do výuky základních i středních škol. MŠMT se dále podílí na doplňkovém vzdělávání pedagogů. Rada pro lidská práva proto zřizuje odbornou sekci pro výchovu k lidským právům, která bude dávat podněty k potřebným opatřením na poli výchovy a vzdělávání nejen žáků a studentů, ale i profesních skupin, jakými jsou například učitelé, sociální pracovníci, personál zdravotnických zařízení atd. a uskutečňování těchto opatření bude koordinovat.

7.2. Druhým nejzávažnějším nedostatkem při ochraně lidských práv je to, že v zemi stále chybí veřejný ochránce lidských práv - ombudsman, jehož úřad, nezávislý na vládě, by

dokázal chránit fyzické osoby před nezákonným či jinak nesprávným rozhodnutím nebo jednáním úřadů nebo i soudů. Vláda ustoupila od původního požadavku na ústavní zákon o veřejném ochránci práv, neboť si je vědoma, že by pro něj v Poslanecké sněmovně nezískala ústavní (třipětinovou) podporu. Návrh zákona byl do konce roku 1998 hotov - viz 3.6. Návrh bude předložen Poslanecké sněmovně i široké veřejnosti k diskusi. Vláda se domnívá, že by mohl být Parlamentem přijat ve třetím čtvrtletí roku 1999, účinnosti by mohl nabýt koncem roku 1999 nebo 1. ledna 2000.

Odborová organizace Konfederace umění a kultury považuje za prospěšný razantní legislativní zásah do systému justice i všech orgánů činných v trestním řízení. Zároveň očekává, že bezodkladnou průchodnost a vynutitelnost práva z pohledu dnešního stavu bude i vláda ČR vnímat jako zcela prioritní problém, neboť je evidentní, že selhávání tohoto systému ve všech oblastech práva je nejvýraznějším aspektem porušování lidských práv v naší zemi a největším nedostatkem při jejich ochraně.

Stát by měl jasně definovat svoje funkce a služby poskytované občanům s ohledem na povahu věci, zákonně, a to včetně forem, kterými bude takové činnosti garantovat či podporovat. Absence důsledného vymezení kompetencí a úkolů státu, resp. "veřejné služby", se více či méně odráží na konkrétních rozhodovacích procesech jednotlivých složek výkonné moci, bezpochyby má však vliv právě na úroveň dodržování a zabezpečování lidských práv v ČR.

7.3. Z hlediska současného stavu porušování lidských práv však považuje vláda za závažnou diskriminaci, zvláště rasovou, a to nejen vůči Romům. Na překonání rostoucího odporu vůči všemu "nečeskému", cizímu, je recept těžký, zvláště má-li být alespoň částečného úspěchu dosaženo hned. Státní orgány budou kombinovat prevenci s represí a represe budou užívat velmi diferencovaně. Jsou jí však povinny jak občanům a osobám, které jsou oběťmi nejen diskriminace, ale dokonce i rasisticky motivovaných trestných útoků, tak mezinárodnímu společenství. Vláda nemá na výběr: nemůže připustit, aby česká společnost propadla xenofobii a vyřadila se tak sama ze společenství demokratických národů. V této souvislosti jí nezbyvá než vyzvat k odpovědnosti všechny občany a zejména pak veřejně činné osoby, z nichž některé získávají popularitu podporováním rasistických a xenofobních předsudků.

Zvláštní část

Ve zvláštní části této zprávy nejsou zachyceny práva a svobody, které jsou zaručeny Listinou a mezinárodními dokumenty o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, a které jsou také zajištěny zákony a podzákonnými normami a jsou skutečně v praxi uplatňovány. Jsou tedy zachyceny jen problémové okruhy ochrany lidských práv, chybí například povšechné kapitoly o uplatňování práv politických a občanských nebo o uplatňování práv sociálních, hospodářských a kulturních. Zpracovatel zprávy je totiž přesvědčen, že pozornost veřejnosti i státních orgánů musí být upřena především na nedostatky při ochraně lidských práv.

1. Problém diskriminace

Celková situace

V ochraně proti diskriminaci - ať už přímo v postupech orgánů veřejné správy nebo v přístupu k zaměstnání a ve službách - dosud existují vážné nedostatky na několika úrovních:

V některých případech je problém na úrovni **praktické**: zákon o ochraně spotřebitele (č. 639/1992 Sb.) například zakazuje jakoukoli diskriminaci spotřebitele, ale v praxi je často porušován. U rozhodnutí státních orgánů, u nichž by mohlo vzniknout podezření na

diskriminační postup, je až dosud citelná absence veřejného ochránce práv - ombudsmana, který by měl v budoucnu takové případy řešit.

Existují rovněž **podzákoné normy** (vnitřní směrnice, vyhlášky), které přinejmenším v některých případech připouštějí diskriminační výklad. Příkladem může být vnitřní směrnice ministerstva vnitra o udělování výjimek při předkládání fotografií na doklady totožnosti, která je vykládána tak, že umožňuje povolit fotografii s pokrývkou hlavy u katolických řeholnic, ale ne už například u věřících Židů.

Za nedostatečnou lze považovat i ochranu před diskriminací na úrovni **zákonů, totiž absenci skutečně účinných zákonných sankcí**, a to přesto, že zákaz diskriminace vyjadřuje jak ústava (čl. 96 odst. 1), tak Listina základních práv a svobod (čl. 3, 24, 37), a že jak trestní řád, tak občanský soudní řád výslovně upravují rovnost před zákonem. Kromě toho se lze odvolat na ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je ČR vázána; ty jsou podle Ústavy bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem, přestože nejsou součástí ústavního pořádku. Ochranu před diskriminací poskytuje především Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.

Diskriminace jako taková však **není** uvedena v trestním zákoně jako trestný čin; pouze navádění k diskriminaci lze jako trestný čin stíhat podle § 198a trestního zákona (podněcování k národnostní a rasové nenávisti). Podle tohoto ustanovení se trestného činu se trestného činu dopouští ten, kdo veřejně podněcuje k nenávisti k některému národu nebo rase, nebo ten, kdo veřejně podněcuje k omezování práv a svobod jejich příslušníků, nebo posléze ten, kdo se k prvnímu či druhému jednání spolčí nebo srotí. Samotné omezování práv a svobod nebo neveřejné (před jednou osobou nebo dvěma osobami) vyzývání k němu však trestné není. Navíc byl zatím zaznamenán jen jediný pokus o uplatnění § 198a ke stíhání diskriminace ve službách (v případě hostinského, který odmítal obsluhovat Romy; ten však byl Okresním soudem v Rokycanech v roce 1996, zatím nepravomocně, zproštěn obžaloby).

Zákonem rovněž nejsou upraveny sankce pro případy diskriminace ve školství, ve zdravotnictví, v zaměstnání, v sociální péči, ve vězeňství a v dalších oblastech života. Lze tedy konstatovat, že právní úprava ČR splňuje jen povinné minimum plynoucí z ratifikovaných mezinárodních úmluv. Je paradoxní, že tyto úmluvy samy obsahují podrobnější vymezení diskriminace než české zákony, které by měly postih diskriminace upřesňovat.

Diskriminace se projevuje i v oblasti školství, na základě psychologických testů, které nevyhovují romským dětem, bývají tyto děti se souhlasem rodičů často přearovány na zvláštní školy. Uplatnění absolventů zvláštních škol je výrazně horší než u absolventů škol základních. V současné době probíhá restandardizace psychologických testů a proškolení pracovníků Pedagogicko-psychologických poraden o specifikách romské rodinné výchovy a romského jazyka, které mohou vést k chybnému hodnocení schopností romského dítěte

Prioritní problém a jeho řešení

Problematika dostatečných záruk proti diskriminaci je složitá a týká se celé řady oblastí legislativy i praxe, které nelze na tomto místě vyčerpávajícím způsobem vyjmenovat mj. i proto, že je velmi obtížné je všechny postihnout. Rovněž potenciálně diskriminovanými mohou být velmi různé kategorie osob, jimž se nelze pro rozsah této zprávy věnovat jednotlivě. Na místě je proto spíše stanovit aktuální priority a naznačit cestu k jejich řešení.

V současné situaci nemůže být sporu o tom, že nejpalčivějším problémem v této oblasti je rozšířená diskriminace Romů, a to především ve službách a v přístupu k zaměstnání, i když by se dalo v této souvislosti hovořit také o dalších oblastech, například školství. Dokumentace těchto diskriminačních praktik je zatím spíše útržkovitá; příslušníci romské menšiny však takřka bez výjimky uvádějí rozsáhlé zkušenosti s tím, že jen pro barvu své pleti nejsou obsluhováni v různých službách nebo jim je odmítnuto zaměstnání, které jim bylo při

předchozím telefonickém rozhovoru přislíbeno. Takové zkušenosti se významně podílejí na pocitech bezperspektivnosti a odcizení od české společnosti, které v posledních letech vedou Romy k odchodu do zahraničí. Zkušenosti s diskriminací ve službách mají přitom i zcela asimilovaní Romové, kteří se do roku 1989 se žádnými problémy nesetkávali, anebo osoby, které se Romům pouze fyzicky podobají.

Určité zlepšení na poli diskriminace v přístupu k zaměstnání by měla poskytnout **novela zákona o zaměstnanosti** (viz I.část, 3.5), jejímž předkladatelem je ministr práce a sociálních věcí; bude totiž obsahovat antidiskriminační klauzuli. Návrh novely zákona navrhuje rozšířit předmět kontrolní činnosti úřadů práce i o diskriminační jednání různých subjektů, zejména zaměstnavatelů a soukromých zprostředkovatelů práce. Rovněž v připravované novele zákoníku práce se navrhuje upravit zákaz diskriminace, včetně rasové. Opatření k odstranění diskriminace v přístupu k zaměstnání obsahuje i Národní plán zaměstnanosti, který připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Ministr zde také zřídil komisi pro zvýšení zaměstnanosti obtížně umísťitelných uchazečů o zaměstnání na trhu práce, jejímž hlavním cílem je zvýšení zaměstnanosti příslušníků romské menšiny.

Proti diskriminaci ve službách skýtá jistou obranu již zmíněný **zákon o ochraně spotřebitele** v návaznosti na zákon o České obchodní inspekci (č. 425/1992 Sb.), podle něhož může ředitel inspektorátu ČOI uložit pro zaviněné porušení obecně závazných právních předpisů (v tomto případě stručného antidiskriminačního ustanovení spotřebitelského zákona) vysokou pokutu a na zákon živnostenský (č. 455/1991 Sb.), který umožňuje živnostenskému úřadu potrestat závažné porušení jiných právních předpisů potrestat zrušením živnostenského oprávnění. Není však dosud znám žádný případ, kdy by z důvodu rasové (či jiné) diskriminace živnostenský úřad nějakému provozovateli oprávnění odňal, provozování pozastavil nebo tím alespoň pohrozil. Jako nadějnější se jeví využití zákona o České obchodní inspekci. ČOI dosud neměla mnoho příležitostí zasáhnout, protože diskriminované osoby většinou nebyly o této možnosti informovány, a proto se na ni obracely jen výjimečně. Schopnost ČOI postihovat případy rasové diskriminace by se měla zvýšit i v souvislosti s tím, že jí vláda v roce 1998 uložila přijmout několik inspektorů - Romů, což se také stalo.

Antidiskriminační použití uvedených tří zákonů by si zasloužilo širokou popularizaci. Přes možnosti jejich lepšího využití je však zřejmě potřebná i trestněprávní úprava, která by učinila diskriminaci při prodeji výrobků nebo poskytování jiných služeb (pro národnost, rasu nebo barvu pleti) trestným činem. Navíc by bylo vhodné u existujících i navrhovaných antidiskriminačních právních norem uvést, že se vztahují na diskriminaci pro *skutečnou nebo domnělou* národnost nebo rasu (nebo vyznání či politické přesvědčení). Na podstatě diskriminace totiž nic nemění ani skutečnost, že diskriminovaný ve skutečnosti není Rom, Žid nebo muslim, ale byl pouze diskriminujícím za takového omylem pokládán.

Závěr

Rasově nebo etnicky podmíněná diskriminace je tak hrubým porušením základních lidských práv, že se s její existencí nelze v žádném případě smířovat. Její odstranění proto musí být pro ČR jako stát, který se uchází o členství v Evropské unii, jedním z prvořadých úkolů na poli ochrany lidských práv.

Není dosud připravena podrobná koncepce všech antidiskriminačních úprav, které bude třeba zapracovat do existující legislativy a nejsou dosud zmapovány ani všechny existující podzákonné normy, které umožňují diskriminační výklad. Dá se předpokládat, že v tomto směru čeká ČR ještě velký kus práce a že půjde, podobně jako je tomu v zemích Evropské unie, vlastně o trvalý proces odhalování a odstraňování diskriminačních aspektů různých směrnic, nařízení aj., včetně **diskriminace nepřímé či nezamýšlené**. K té dochází, jestliže jsou určitá pravidla se zdánlivou samozřejmostí přizpůsobena potřebám majoritní kultury bez

zřejmého záměru diskriminovat kultury jiné, ale přitom také bez zohlednění jejich specifických vlastností.

Je pravděpodobné, že se bude postupně zvyšovat citlivost na potenciální diskriminaci nejen vůči etnickým menšinám, ale i vůči dalším kategoriím občanů (i osobám, které nejsou občany ČR). Rozvoj občanských sdružení starších spoluobčanů, ale i sám demografický vývoj v ČR povede nejspíš ke zvýšenému zájmu o prevenci diskriminace na základě věku, která je dosud značně rozšířená, ale přitom zatím zůstává víceméně stranou zájmu.

Sama definice pojmu diskriminace se trvale posouvá jak v důsledku vývoje společenského vědomí, tak v důsledku toho, že se nově definují jednotlivé kolektivní entity, u nichž je třeba nově hodnotit, zda je status quo diskriminuje nebo ne. Jak ukazují příklady ze zemí Evropské unie, bude vývoj na poli antidiskriminačních opatření nejspíše směřovat k rostoucí toleranci vůči takovým skupinám, jejichž požadavky jsou v současnosti považovány za diskutabilní, anebo se o nich málo ví, popřípadě dosud nebyly ani vzneseny. Především lze očekávat, že se bude v důsledku integrace do EU měnit obsah pojmu cizinec a porostou nároky osob, které jsou dnes takto definovány, na ochranu před diskriminací. Stále aktivnější homosexuální menšina bude zřejmě usilovat o úpravy všude tam, kde jsou právní normy "šity na míru" heterosexuální většině. Je možné, že poroste i počet vyznavačů různých náboženství dosud u nás vnímaných jako neobvyklá, která budou usilovat o rovnoprávnost s tradičními vyznáními.

2. Rasisticky motivované násilí a další projevy rasismu

Základní skutečnosti

Jak ukazují četné sociologické průzkumy, převažují v české společnosti výrazně **etnocentrické** postoje; příslušníci jiných etnik jsou naší veřejností obvykle posuzováni podle toho, jak se přizpůsobují českým kulturním normám. Přitom jsou na ně často uplatňována přísnější měřítka než na etnické Čechy. Pokud se například někteří cizinci nebo příslušníci menšiny dopustí trestných činů, je negativní hodnocení běžně přenášeno na celou skupinu, k níž patří, ne-li přímo na všechny cizince a menšiny - což se samozřejmě při posuzování nežádoucích činů uvnitř vlastní české komunity neděje. U nemalé části populace přerůstá tento etnocentrismus již přímo v nacionalismus a **xenofobii**, tj. vysloveně nepřátelský postoj k odlišným kulturním projevům. Jen malá část těch, jejichž postoje jsou xenofobní, se však otevřeně hlásí k **rasismu** - přesvědčení o biologické nadřazenosti či méněcennosti některých skupin lidí. (Podvědomé nebo latentní rasistické postoje však přetrvávají u některých občanů, kteří je sice otevřeně nedeklarují, ale přesto je často promítají do svého jednání s příslušníky jiných skupin.) A konečně lze předpokládat, že mezi lidmi trpícími rasistickými předsudky je pouze menšina těch, pro které je rasismus přímo programem. K otevřenému rasismu se hlásí čím dál tím více mladých lidí. Zvláště nebezpečné je, že tento jejich zájem podporuje dosavadní značná beztrestnost násilného počínání. Ačkoli i "běžné" rasistické předsudky, xenofobie nebo i prostý etnocentrismus mohou přispívat k porušování lidských práv menšin či cizinců - zvláště jsou-li nositelé těchto postojů pracovníky státní správy - je nutné mezi těmito stupni rozlišovat a zejména je odlišovat od hlásání rasismu jako politického programu.

Již od roku 1990 se na území ČR rozvíjí činnost více či méně organizovaných skupin krajně nacionalistického až neofašistického charakteru (jejich členové jsou obvykle označováni popisně jako skinheads). Přestože se oficiální ideologie jednotlivých skupin liší - některé vyznávají český nacionalismus, jiné jsou příslušníky nadnárodních neonacistických sdružení - jsou jejich rasistické projevy v zásadě podobné. Formou pouličních shromáždění, koncertů, vydávání nahrávek a neregistrovaných časopisů (zinů), ale i formou verbálních a fyzických útoků pogromistického charakteru projevují nenávist k odlišným skupinám, a to zejména k Romům. Terčem jejich nenávisti se však stávají i Židé nebo cizinci tmavší barvy pleti, lidé

považování za anarchisty nebo odpůrce hnutí skinheads a dokonce i náhodně vybraní občané. Je ovšem třeba říci, že pachatelé rasově motivovaných trestných činů bývají i víceméně neorganizovaní skinheadi.

K potlačování základních práv a svobod etnických menšin nebo cizinců vyzývají i některé legálně působící organizace, především Sdružení pro republiku - republikánská strana Československa (SPR-RSČ). Analýza výroků vůdce SPR-RSČ Miroslava Sládka nebo výroků jeho přívrženců, uveřejňovaných především v týdeníku Republika, dokládá jejich ideovou a někdy i formální podobu s tezemi nacistů, obsaženými zejména v Hitlerově knize Mein Kampf. Týdeník Republika od počátku své existence otevřeně propaguje nenávist k Romům a neštítí se ani projevů antisemitismu. Snahy o to, aby byla tato činnost soudně postižena, se dosud míjejí účinkem. Je třeba zdůraznit, že nutnost postihovat tyto rasistické a antisemitské projevy podle zákona nepomáhají ani po volbách roku 1998, kdy se nebezpečí představované touto stranou objektivně zmenšilo, protože nepřekročila pětiprocentní hranici pro vstup do Poslanecké sněmovny.

Až do roku 1993 veřejnost ani sdělovací prostředky na rasistické projevy (včetně násilných útoků) téměř nereagovaly, takže dokonce i rasově motivované vraždy měly jen minimální publicitu. Orgány činné v trestním řízení řadu případů, a to i těch nejzávažnějších, v tomto období podceňovaly; představitelé státu se k nim nijak nevyjadřovali. O zviditelnění závažného problému rasismu se zasloužily především nestátní organizace sledující dodržování lidských práv. Změna vnímání situace se posléze odrazila ve zvýšené pozornosti sdělovacích prostředků i vlády a v systémových opatřeních. K nejvýznamnějším opatřením patří novela trestního zákona, která nabyla účinnosti 1. září 1995. U stanovených trestných činů (vraždy, ublížení na zdraví aj.) stanovila jako okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby, jsou-li tyto činy spáchány na někom "pro jeho rasu, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že je bez vyznání". Pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce z 15. května 1995 upravil podrobnosti postupu státních zastupitelství při postihu rasisticky motivovaných trestných činů.

Dne 19. března 1998 schválila vláda ČR [usnesení č. 192](#) ke zprávě o postupu státních orgánů při postihu trestných činů motivovaných rasismem a xenofobií nebo páchaných příznivci extremistických skupin. V bodě č. 4 - opatření ke zvýšení efektivnosti postihu a prevence trestných činů a přestupků vyplývajících ze zastávání, propagace a šíření extremistických ideologií a postojů a aktivit extremistických uskupení na území ČR a trestných činů s rasistickým podtextem - se ukládá ministru vnitra do 30. června 1998 zařadit problematiku extremismu do učebních osnov policejních škol všech stupňů tak, aby frekventanti přicházeli do praxe vybaveni dostatečnými teoretickými znalostmi; vzdělávání a výchovu policistů směřovat k odolnosti vůči rasistickým, národnostním a jiným xenofobním předsudkům a postojům. Všechny střední policejní školy tento úkol splnily a zvýšil se počet hodin, věnovaný této problematice v jednotlivých předmětech. Například Střední policejní škola v Praze vytvořila v rámci vzdělávání učitelů, pedagogických pracovníků, posluchačů a žáků školy "protirasistický program v roce 1998" .

Hodnocení situace v roce 1998

Na základě situace v roce 1998 lze vzhledem k tříletému odstupu od systémových opatření přijatých v roce 1995 již hodnotit, jaká je jejich účinnost a zda se podařilo rasistické útoky (směřující v některých případech k potlačení základního lidského práva, totiž práva na život) dostatečně omezit. Bohužel je nutno konstatovat, že nikoli. Podle oficiálních kriminalistických statistik bylo v roce 1998 na území ČR evidováno 133 "extremisticky motivovaných trestných činů" (v roce 1997 jich bylo 159), za jejichž spáchání bylo stíháno 184 osob (oproti 229 osobám v roce 1997). Počet rasově motivovaných trestných činů je tedy

nadále natolik vysoký, že zaregistrovaný mírný pokles nelze v žádném případě považovat za důvod ke spokojenosti. Navíc by bylo chybou tuto statistiku přeceňovat, neboť je vysoce nepravděpodobné, že by zachycovala všechny rasisticky motivované útoky, fyzické i verbální, k nimž na území ČR skutečně došlo. Je známo, že Romové pro špatné zkušenosti s policií některé útoky ani nehlásí; že některé ohlášené útoky nejsou řádně evidovány a vyšetřovány; a že i v oficiálních údajích se objevují diskrepance.

Pravomocně odsouzeno za trestné činy motivované rasovou nesnášenlivostí bylo v roce 1998 plných 138 osob, tj. o 8 více, než v roce 1997. Pohled na statistiku ovšem svědčí především o tom, že jsou-li útočníci vůbec potrestáni, bývají tresty poměrně nízké: z toho 13 útočníků bylo odsouzeno k trestům nepodmíněným, a to ještě šest z nich k trestům do výše jednoho roku. Přitom sám počet násilných útoků je vyšší - nehledě na to, že se jich takřka vždy účastní několik spolupachatelů.

Poslední zvláštní zpráva Nejvyššího státního zastupitelství o trestných činech motivovaných rasovou a národnostní nesnášenlivostí, která byla vypracována v květnu 1998, uvádí 93 případů za období od 1. ledna do 18. května 1998, což je o 54 případů méně, než zaznamenalo Dokumentační středisko pro lidská práva.

V řadě případů násilí skinheadů proti Romům dosud soudy mají problémy s prokazováním rasistické motivace útoků. Povědomí veřejnosti a zejména sdělovacích prostředků o společenské nebezpečnosti rasistických útoků se sice v posledních letech výrazně zlepšilo, ale obtíže, na které stíhání těchto útoků často naráží, svědčí s největší pravděpodobností o přetrvávající xenofobii, zejména vůči Romům. Zpráva o postupu státních orgánů při postihu trestných činů motivovaných rasismem a xenofobií nebo páchaných přívrženci extremistických skupin (1998) například uvádí, že "se těžko prokazuje úmysl" u skinheadských tiskovin (tzv. zinů).

Objevují se rovněž případy, kdy jsou pro rasisticky motivované trestné činy stíháni sami Romové za projevy slovní agresivity vůči skinheadům, kteří je ohrožují, anebo vůči policistům, kteří jim proti ohrožení ze strany skinheadů neposkytují účinnou ochranu. Podle rozšířeného povědomí jsou skinheadi a Romové prostě dvě marginální skupiny, mezi nimiž probíhají "rasové konflikty". Například pokyn policejního prezidenta z 5. října 1995 řadí vedle sebe jako extremistické projevy ekvivalentně "kriminální činnost skupin skinheads, agresivních skupin Romů". Sporná je v této souvislosti i užitečnost politologického termínu extremismus jako střešového termínu zahrnující všechny hlasatele "protisystémových" názorů (náboženské sekty, anarchisty, ekologické radikály). Určitě by bylo vhodnější používat jako rozhodujícího kritéria ne vágní definice "protisystémovosti", ale toho, zda dotyční směřují k potlačení práv a svobod občanů.

Znovu a znovu je třeba připomínat, že u nás dosud neexistují organizovaná romská seskupení, která by napadala bílé Čechy proto, že jsou bílí, a že pojmy *Rom* a *skinhead* prostě **nejsou srovnatelné**. Neofašistickým skinheadem se člověk stává volbou, zatímco být Romem znamená příslušnost k etnické menšině - a sama příslušnost k menšině nesmí být podle Listiny základních práv a svobod nikomu na újmu.

Rasistické útoky, které skončily smrtí

Zvláštní pozornost si zaslouží dva případy z roku 1998, které skončily smrtí napadených, totiž případy Heleny Bihářové a Milana Lacka. V loňském roce z pohledu zahraničních sdělovacích prostředků patřily k nejsledovanějším událostem v ČR. Vzhledem k tomu, že předchozí případ utopení Tibora Danihela nakonec po dlouhých peripetiích dospěl v roce 1998 k potrestání viníků za vraždu (rozsudek však byl z procesně formálních důvodů opět zrušen) a vzhledem k deklarované vůli vlády vypořádat se s rasistickým násilím, lze očekávat pozitivní vývoj v trestní politice v této oblasti. Nelze také pominout, že Romové žádající o

politický azyl v cizině uvádějí nedostatečné trestání rasistických útoků jako jeden z hlavních důvodů svého odchodu z ČR. Ani v jednom ze dvou případů usmrčení Romů v r. 1998 nebyli útočníci dosud odsouzeni za vraždu, ba ani za trestný čin motivovaný rasovou nesnášenlivostí. Zdá se tedy, že zpřísnění trestních sazeb obsažené v novele trestního zákona nemá dosud znatelný účinek, jsou-li stále pachatelé v praxi odsuzováni k nižším trestům, než jaké by jim byly uloženy, kdyby šlo o skutek bez rasistické motivace. Legislativní úpravy samy tedy nestačí, protože zákon, který se neuplatňuje v praxi, zůstává jen mrtvou literou. Sporné je i to, zda státní zástupci v těchto případech postupují důsledně podle obecného pokynu z roku 1995.

Bylo by rovněž žádoucí, aby byly případy souhrnně vyhodnoceny s cílem vyvodit důsledky pro další činnost policie i státní zastupitelství jako celku (tak jako se v současné době děje například ve Velké Británii).

Závěr

Nedávné zásahy proti organizovaným neofašistickým srazům znamenají, jak se zdá, počátek nového přístupu policie, což je třeba uvítat. Zcela prioritní však zůstává nutnost zajistit důsledné uplatňování příslušných ustanovení trestního zákona, neboť adekvátní odsouzení pachatelů hrubého rasistického násilí by zřejmě mělo ještě větší výchovný efekt, než může mít samotný policejní zásah. Je třeba zdůraznit, že problém již skutečně není v legislativě, ale v jejím praktickém naplňování.

Kromě represe ovšem musí být nedílnou - ba dokonce v mnohém dominantní - součástí úsilí o odstraňování projevů extrémního rasismu i soustavná, dlouhodobá a masová prevence. Musí spočívat v cílené multikulturní výchově a výchově k lidským právům na všech stupních škol, v překonání úzce etnocentrického hlediska ve výuce moderních českých dějin, ale i v neformálním výchovném působení sdělovacích prostředků. Lze předpokládat, že půjde o problém dlouhodobý, který bude nutno řešit kromě osvěty i cíleným odstraňováním sociálních obtíží, s nimiž se tyto snadno manipulovatelní mladí lidé potýkají.

3. Policie

Celková situace

Tato část zprávy klade zvláštní důraz na problémy, které v oblasti lidských práv existují ve vztahu policejních sborů a občanů. Jejím cílem není provést paušální nebo samoučelnou kritiku všech policistů, ale navrhnout opatření směřující k nápravě těchto problematických aspektů činnosti policejních sborů - zejména pak Policie ČR - v zájmu dodržování lidských práv v České republice, ale v konečném důsledku i v zájmu cti a prestiže policie samotné.

Policie ČR a další orgány vybavené zákonným oprávněním zasahovat do práv a svobod občanů musejí efektivně splňovat jednu ze svých základních rolí, tj. účinně chránit bezpečí občanů, aniž přitom sami budou porušovat jejich lidská práva. Už z tohoto zadání samotného vyplývá, že interakce policie s občany byla, je a bude v každém státě velmi citlivou otázkou. S kritikou pro různé formy porušování lidských práv se nezřídka setkávají i policejní sbory vyspělých demokratických zemí. Bylo by nicméně chybou se prostě smířit s tím, že policejní přehmaty budou vždy existovat, a nepodniknout všechny možné kroky k jejich minimalizaci.

Ve sdělovacích prostředcích se stále šíří představa, že existuje nepřímá úměrnost mezi efektivností, s níž policie chrání bezpečnost občanů, a tím, do jaké míry bere ohled na lidská (občanská) práva. Četné dopisy adresované zmocněnci pro lidská práva svědčí dokonce o přímé **společenské poptávce po zvýšení policejních pravomocí za cenu omezení občanských práv**, v zájmu bezpečí. Názor, že nezbyvá než zvolit místo na škále od policie bezohledné a efektivní až po neefektivní policii striktně dodržující lidská práva, je však

značně zjednodušující. Jak úspěšnost policie při ochraně bezpečí občanů, tak i její důslednost při dodržování lidských práv jsou totiž podmíněny několika faktory, které jsou pro obě tyto funkce společné, nikoli protichůdné:

celkovým klimatem ve společnosti,

profesionální kvalitou policie,

účinností regulačních a kontrolních mechanismů.

K volání po rozšíření pravomocí policie přispívá skutečnost, že je veřejnost strašena tím, jak policie prohrává svůj boj se zločinem. Nelze však přijmout, aby se skutečnost, že policie selhává v ochraně občanů, kompenzovala na úkor práv občanů samotných. Navíc veřejnost i sdělovací prostředky často vycházejí z nevysloveného předpokladu, že ohled na lidská práva je třeba brát jen u "řádných občanů", zatímco ti "méně řádní" (osoby dopouštějící se trestných činů, drogově závislí, ale často paušálně i Romové) takové ochrany nepožívají. Tradiční postoj policie v mnoha státech bývá takový, že je-li policie v podezření, že něčí lidská práva porušila, hájí se poukazováním na skutečné nebo údajné prohřešky stěžovatele. Takové svévolné pojetí, jehož rizika existují i u nás, podle něhož by policie byla povinna dodržovat lidská práva jen u těch občanů, které sama uzná za "spořádané", je však nutno striktně odmítnout jako protiprávní - a to přesto, že se může opřít o značnou podporu veřejnosti. Policie musí při své činnosti důsledně dodržovat zákony včetně platné právní úpravy ochrany lidských práv. Dodržování práv osob zadržených či obviněných k tomu nutně patří.

Přiměřenost zákroků policie

Jak uvádí samo Ministerstvo vnitra ČR, jsou ze strany nestátních organizací a občanů vznášeny stížnosti na jednání policistů při každodenním styku s občany. Přes úsilí vedení ministerstva a policie k nevhodnému chování a aroganci policistů dochází, o čemž svědčí i počet stížností. V roce 1997 bylo evidováno 7312 stížností na činnost Policie ČR, z nichž 20,6% bylo shledáno oprávněnými. O oprávněnosti stížností přitom nerozhodují orgány nezávislé na policii, nýbrž orgány kontroly a stížností Policie ČR, event. inspekční orgány ministra vnitra. Podle jiných údajů Ministerstva vnitra ČR byla statistika podání na porušování služebních povinností pracovníků MV a Policie ČR následující:

Porušování služebních povinností

PODÁNÍ	Rok 1996	Rok 1997	Rok 1998
Celkem	10583	6729	7337
oprávněné	1288	902	970

Rozlišení podání podle předmětu za rok 1997 a 1998

Předmět	r.1997 celkem	z oprávněné	toho	r. 1998 celkem	z oprávněné	toho
nevhodné jednání a chování	1066	137		1288	180	
použití fyzického násilí	111	10		98	5	
použití donucovacích prostředků	31	6		41	7	
postup v trestním a přestupkovém řízení	1678	381		1690	410	

nepřijetí oznámení dle tr.ř.	158	46	187	43
nepřijetí stížnosti dle vyhl. 150/58	66	9	51	6
použití zbraně	3	0	0	0

Kromě nevhodného chování či arogance se vyskytují i nepřiměřené policejní zákroky, které lze rozdělit do následujících skupin:

Použití zákonných donucovacích prostředků v situaci, kdy to není nutné (vůči občanům, kteří nekladou odpor, anebo pouze verbálně oponují bezdůvodné kontrole dokladů či zadržení). Nedořešená zůstává zatím otázka běžných kontrol osobních dokladů a práva občana, aby mu byl sdělen důvod, proč jsou po něm doklady vyžadovány. Výčet situací, kdy policie smí nahlédnutí do osobních dokladů požadovat, upravuje zákon o Policii ČR. Žádný právní předpis však neupravuje, kdy je policista povinen požadavek na předložení osobních dokladů kontrolované osobě předem zdůvodnit. Je zřejmé, že existují situace, kdy policie není povinna občanovi podávat vysvětlení (například je-li přímo zadržen při trestném činu). Nedostatečná právní úprava přispívá k tomu, že kontroly jsou prováděny nejen bez podání zdůvodnění kontrolovanému občanovi, ale i bez skutečného důvodu, který by ke kontrole dokladů opravňoval. Paušální kontroly totožnosti se například často provádějí u osob, které nejsou podezřelé z konkrétní trestné činnosti, ale pouze vypadají odlišně, ať už z důvodů etnických nebo pro svůj styl oblékání.

Použití zákonných, ale zcela nepřiměřených donucovacích prostředků v situaci, kdy by stačily prostředky jiné (například použití střelné zbraně při zadržování neozbrojené osoby podezřelé z banálního trestného činu). Je třeba důsledně dbát na to, aby používání donucovacích prostředků odpovídalo vždy povaze a okolnostem případu a ze strany policistů nedocházelo k excesům. Použití donucovacích prostředků, jakož i důvodů pro jejich použití, se řídí zákonem č. 283/1991 Sb., o Policii ČR. Po provedení zákroku může občan podat proti zasahujícímu policistovi stížnost. Při nespokojenosti s výsledkem interního šetření má každý občan právo postupovat podle článku 36, odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Použití fyzického násilí takového typu, jaké není vůbec přípustné, neboť odporuje čl. 7, odst. 2 Listiny základních práv a svobod (vláčení za vlasy, kopání nebo bití ležící osoby), anebo násilí či vyhrožování násilím proti již zadrženým osobám. Některé případy tohoto typu eviduje Dokumentační středisko pro lidská práva. Jeden případ z roku 1998 je předmětem trestního stíhání. Jedno z největších rizik pro řádné šetření spočívá v tom, že občanům, kteří si na neadekvátní zákrok policie stěžuje, hrozí nepravdivé obvinění z útoku na veřejného činitele. Tato skutečnost samozřejmě přispívá k tomu, že mnozí občané násilí nebo ponižování ze strany policistů raději nehlásí.

Mezi marginalizované skupiny lidí, u kterých je zvýšené riziko, že budou ze strany policie vystavováni ponižování nebo použití nepřiměřených donucovacích prostředků, patří také drogově závislí. Zatímco v celém roce 1998 byly takové případy spíše sporadické, po 1. lednu 1999 se podle informací ze středisek, která drogově závislým poskytují pomoc, počet podobných zákroků zvyšuje. Bude třeba důsledně trvat na dodržování ústavního principu rovnosti občanů bez ohledu na jejich handicap, anebo i skutečnost, že porušují zákony. Zvýšenou pozornost inspekčních orgánů Policie ČR a Ministerstva vnitra ČR bude třeba věnovat i zákrokům cizinecké policie proti cizincům, kteří v ČR nelegálně pracují. Tyto zákroky jsou často v audiovizuálních sdělovacích prostředcích podávány takovým způsobem, který přispívá k rozdmýchání xenofobních nálad a paušálně tak vytvářejí dojem, podle něhož jsou tito cizinci postaveni na roveň těžkým zločincům.

Kontrolní mechanismy

Pro zjednání nápravy případů nepřiměřených policejních zákroků má zvláštní význam efektivní činnost vnitřních i vnějších kontrolních mechanismů. Studium jednotlivých případů i srovnáním počtu podaných a kladně vyřízených stížností lze dospět k závěru, že současné kontrolní mechanismy ani platná právní úprava nedávají dostatečné záruky, že se podaří některé excesy policie odstranit nebo alespoň minimalizovat. Jedním z příkladů pro tento závěr je i způsob prošetření zásahu policie při tzv. globální pouliční slavnosti.

Selhávání vnitřní kontroly v hierarchických systémech nebo profesních skupinách, v nichž se projevuje snaha podezřelé příslušníky vlastní skupiny vyvinut, je obecnou vlastností takových systémů. Proto by bylo žádoucí, aby o vyšetřování (resp. stíhání) policistů pro trestné činy rozhodovala instituce nepodléhající ministru vnitra, nejlépe státní zastupitelství, jak ostatně již v minulosti navrhl ministr vnitra Václav Grulich. Inspekci ministra vnitra by zůstalo pouze rozhodování o porušení vnitřních předpisů. Otevřená zůstává i otázka vnější kontroly ze strany veřejnosti.

Zákon o zbraních a střelivu

Právo na život a bezpečnost může být dotčeno zákony a vyhláškami upravujícími dostupnost střelných zbraní. ČR přijala - bez ohledu na přesvědčivé statistiky ze světa, podle nichž právě dostupnost střelných zbraní zásadním způsobem snižuje všeobecnou bezpečnost a bez ohledu na to, že se tak (na úkor nově ozbrojených spoluobčanů, ale i policie) výrazně snižují práva a možnosti neozbrojených jedinců - právu Evropských společenství odporující úpravu přístupu ke zbraním, obsaženou v **zákoně o zbraních a střelivu** (288/1995 Sb.), podle kterého může střelnou zbraň legálně získat naprostá většina občanů. Ke zlepšení situace v oblasti bezpečnosti, a následně i v celé oblasti lidských práv, by měla přispět novelizace tohoto zákona, s níž vláda vyslovila souhlas.

Ochrana občanů

Do stavu lidských práv se ovšem promítá i profesionální výkonnost policie. Jsou-li vyšetřování vedena nekompetentně nebo liknavě, ohrožuje to důvěru veřejnosti v právní řád, což snižuje míru právní jistoty a v některých případech může vést i k protiprávnímu jednání. Jestliže policie není schopna efektivně objasňovat trestné činy nebo přiměřeně reagovat na podněty občanů, může to vést i k tomu, že se oběti nemohou dovolat spravedlnosti nebo dokonce v zoufalství berou spravedlnost do vlastních rukou.

Kvalita výběru a připravenosti policistů má nesporně bezprostřední dopad na dodržování zákonů, a tedy i lidských práv ze strany policistů. Přes pozitivní změny v policejním školství se nelze spokojit s kvalifikační strukturou policie. Za neuspokojivou je považována zejména kvalifikace policistů zařazených na úřadech vyšetřování. Negativně je třeba hodnotit i neexistenci kariérního řádu, což snižuje motivaci policistů k dalšímu profesnímu rozvoji.

Problematický je také způsob hodnocení práce policistů, který se zužuje na hodnocení objasněnosti trestných činů. Jsou-li totiž policisté hodnoceni podle procenta objasněných případů, jsou fakticky nuceni k tomu, aby objasněnost uměle zvyšovali (nedostatečně podloženými obviněními, přisouzením neobjasněných skutků osobám mladším 15 let, které nejsou trestně odpovědné, popřípadě označením závažných trestných činů - např. s rasistickým podtextem - za pouhé přestupky.) Za úvahu proto stojí zavedení vícekritériálních metod hodnocení policistů. Tyto metody ve vyspělých demokratických zemích zahrnují taková kritéria, jako je rychlost reakce policie na tísňové volání či úroveň spolupráce policie s veřejností.

V těchto skutečnostech je možno spatřovat i příčinu vysokého počtu stížností na postup v trestním a přestupkovém řízení.

U jedné specifické kategorie občanů, totiž u příslušníků romské menšiny, přerůstají problémy s liknavým vyšetřováním trestných činů - konkrétně trestných činů s rasistickou motivací - v problém mezinárodního formátu. Připomeňme, že advokáti romských žadatelů o azyl ve Velké Británii odůvodňují jejich žádosti převážně tím, že jim Česká republika poskytuje nedostatečnou ochranu. (Dokládají to tím, že policie při napadení jejich klientů ze strany rasistů nedokázala či nebyla ochotna jim poskytnout dostatečnou ochranu a odmítla se věci vůbec zabývat nebo vykonala pouze minimum úkonů.) Je navíc známo, že ignorována nebo bagatelizována bývají nejen podání Romů samotných; v doložených případech se s podobným přístupem policie setkali také zástupci nevládních organizací sledujících lidská práva, jestliže sami upozornili na rasově motivované trestné činy.

Závěr

Cílem připomínek uvedených v této kapitole není oslabit důvěru v policii, ale přispět k tomu, aby policie více než dosud přispívala k dodržování lidských práv. Jak už bylo řečeno na jiných místech této zprávy, je jejím hlavním smyslem upozornit na možné nedostatky, a ne poskytnout výčet všech práv, která jsou garantována a dodržována.

Přes všechny výše uvedené kritické připomínky lze u Policie ČR konstatovat snahy o zlepšení situace. Zvláštní zmínky si zaslouží zejména tyto změny:

příprava nového zákona o policii, který by měl přesněji upravit oprávnění policie, rozvoj výchovy k lidským právům na Policejní akademii a na středních policejních školách, skutečnost, že nadále již nebude u pachatelů trestných činů uváděna jejich rasa, barva pleti a další znaky (na základě usnesení vlády), různé iniciativy Policie ČR vůči veřejnosti, realizované prostřednictvím skupin pro styk s veřejností a prevenci kriminality Policie ČR, omezení nošení zbraní s nábojem zasunutým do nábojové komory.

Tendence k pozitivním změnám, který se v Policii ČR objevuje, však převážně mívá policii obecní či městskou, na kterou jsou časté stížnosti pro její neprofesionalitu, aroganci a četné přehmaty. O smyslu její další existence byly již mnohokrát vyjádřeny značné pochybnosti a předkladatel této zprávy se k nim připojuje.

Další vzdělávání policistů v oblasti lidských práv, zkvalitnění výběru uchazečů o práci v policii a v neposlední řadě i zavedení vnějších kontrolních mechanismů do práce policie by měly být základními prostředky k nápravě současné situace, která se dosud nedá považovat za uspokojivou.

4. Příklad protiprávních zásahů do soukromí

Pokud jde o protiprávní zásahy státních orgánů do soukromí, jeví se v současné době jako nejproblematictější postup podle zákona o ochraně utajovaných skutečností (148/1998 Sb.), který byl Parlamentem ČR přijat narychlo, před rozpuštěním Poslanecké sněmovny, jako výsledek politických dohod parlamentních klubů. Z hlediska principů demokratické společnosti má zákon několik vad, k nimž patří neexistence soudního přezkumu posouzení Národního bezpečnostního úřadu nebo skutečnost, že prověřované osobě není nutno oznamovat důvody nevydání osvědčení, a to ani tehdy, mohla-li by některou překážku bezpečnostní spolehlivosti odstranit nebo věc vysvětlit. Neúměrný je i rozsah skutečností, zjišťovaných prověrkou, jakož i to, že jsou prověřováni i dospělí příbuzní a osoby žijící ve stejné domácnosti, které ani nevědí, že jejich život je podrobně zkoumán. Tento rozsah zřejmě nenaplnuje onu *nezbytnost*, která je v demokratické společnosti ve smyslu článku 8 evropské

Úmluvy podmínkou pro zákonné omezení práva na soukromí, a to - v tomto případě - v zájmu národní bezpečnosti.

Extenzivní dotazník, pátrající soukromí prověřovaných, vzbudil u pracovníků státních orgánů značný odpor. Veřejně se hovoří o období mccarthismu. Nebezpečným jevem jsou i sklony složek policie (event. zpravodajských služeb) řadit mezi extremistické organizace náboženské sekty, anarchisty, punkery, ekologické a lidskoprávní organizace.

5. Národní menšiny

Česká republika je po Islandu etnicky nejvíce jednotným státem Evropy. Ovšem pokud odhlédneme od více než 300 tisíc Slováků, blízkých Čechům, zcela integrovaných a mnohdy i asimilovaných. Tato jednotnost se týká jak etnického původu českých občanů, který je z dvou procent romský a z 97 procent český nebo slovenský, tak počtu cizinců v obyvatelstvu země, a to jak cizinců s trvalým či dlouhodobým pobytem, tak cizinců v mimoprávním postavení (v ČR se jim říká "ilegální migranti"); každá z těchto dvou skupin cizinců představuje asi dvě procenta obyvatelstva.

Národní menšiny, jejich práva a práva jejich příslušníků, jsou chráněna ústavní Listinou, kam zákonodárce zařadil hlavu třetí *Práva národnostních a etnických menšin*. Listina však přiznává taková práva jen těm příslušníkům menšin, kteří jsou zároveň českými občany. Práva cizinců jsou zajištěna jinak (viz kapitola 16). Volbou slov "národnostní" a "etnický" založila Listina dvojí problém. Prvním je odlišení mezi menšinami národnostními a etnickými, který není nikde v právním řádu vyznačen a není ani jednotně pocítován v českém jazyku. Druhý problém je užití slova "národnostní" jako přívlastku ke slovu "menšina" místo prvorepublikového "národní menšina". Tento termín odpovídá také západním jazykům, Rámcová úmluva o ochraně národních menšin má oficiální znění anglické a francouzské, je i v ČR v těchto zněních platná, a výraz "národnostní" nelze v těchto jazycích uplatnit. ČR a její právní řád, ale také uživatelé jazyka, by v rámci naší integrace do Evropské unie, měli postupně opouštět slovo "národnost" ve významu menší etnické skupiny, nedosahující od dob stalinismu významu národa, a zachovat toto slovo jen pro vztah k národu či etnické skupině.

V Radě pro národnosti, kterou vláda jako svůj poradní orgán ustavila v roce 1993, zasedají kromě zástupců některých ministerstev, Parlamentu a Kanceláře prezidenta republiky, tři Romové (viz [6. kapitola](#)), tři Slováci (315 tisíc podle sčítání lidu z roku 1991), dva Poláci (59 tisíc), dva Němci (49 tisíc) a po jednom zástupci Maďarů (20 tisíc) a Ukrajinců (8 tisíc). Židovská obec (218 osob) vysílá do Rady svého pozorovatele. Ostatní, málo početné menšiny, jako Bulhaři - 3,5 tisíce, Řekové - 3,4 tisíce, Rumuni - 1 tisíc, Chorvati a nové skupiny českých občanů čínské či vietnamské národnosti, nejsou zatím v Radě zastoupeny. Členové Rady nejsou voleni, jejich jmenování je věcí předsedy Rady, který je povinen jmenování a odvolání konzultovat s menšinovými organizacemi.

Vláda si dala úkol vypracovat v průběhu roku 1999 zákon o ochraně práv menšin, neboť připojením se ČR k [Rámcové úmluvě o ochraně národních menšin](#) vzala na sebe závazek včlenit do právního rádu státu její zásady. Kromě toho zdědila vláda legislativní dluh: Listina, její zmíněná hlava třetí, odkazuje provedení zaručeného práva menšin na speciální zákon (speciální zákony). Takové v některých ohledech - menšinové školství, menšinové vysílání v rádiu a televizi, užívání menšinového jazyka před soudem - existují, i když mnohá úprava je z hlediska Listiny sporná, v jiných oblastech platí podzákonné normy, např. pro menšinový tisk či dotace menšinovým sdružením, ale v dalších oblastech zákonná či podzákonná úprava chybí zcela, jako při užívání menšinového jazyka v úředním styku mimo soudy. Zásadní legislativní nedostatek je však ten, že zákon neupravuje podmínky práva účasti občanů příslušejících k národním a etnickým menšinám na řešení věcí týkajících se těchto menšin jiným způsobem než účastí obecně občanskou - podílem na obecní samosprávě, parlamentním

systému nebo na činnosti politických stran a nestátních neziskových organizací. Tím zatím ČR nenaplnuje článek č.15 Rámcové úmluvy, hovořící o *účinné účasti příslušníků národních menšin v kulturním, společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech, zvláště pak těch, jež se jich týkají*, pokud posuzujeme takovou účast demokratickými kritérii. Menšiny, přes své zástupce v Radě pro národnosti a péči, kterou stát věnuje ochraně jejich zejména kulturních zájmů, mohou mít dojem, že tato ochrana se uskutečňuje bez jejich účasti. Proto je jednou z uvažovaných variant připravovaného zákona zřízení kulturní menšinové samosprávy (autonomie) s demokratickými volbami do menšinových samosprávných sborů. Připravovaný zákon o ochraně práv národních menšin nebude však moci řešit největší nedostatek, jímž česká aplikace Rámcové úmluvy trpí. Je jím nedostatečné zajištění *ochrany osob, které v důsledku své etnické, kulturní, jazykové či náboženské identity mohou být vystaveny hrozbám nebo aktům diskriminace, nepřátelství nebo násilí* (článek 6 Rámcové úmluvy). Této ochrany lze většinou dosáhnout využíváním stávajících zákonů, zejména trestního, přestupkového, spotřebitelského, zákona o České obchodní inspekci, nově i zákona o zaměstnanosti. V jiných případech je třeba zákony doplnit. A konečně je třeba, jak to uvádí návrh koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity napomáhající jejich integraci do společnosti, zákonem založit kontrolní mechanismus na ochranu proti diskriminaci.

6. Romové

Demografický úvod

I když se při sčítání lidu v roce 1991, ať už z obav před perzekucí (v historii, ještě nedávno, k ní docházelo) nebo pod asimilačním tlakem, přihlásilo v ČR pouze 33 tisíc občanů k romské národnosti), žije tu podle kvalifikovaných odhadů přibližně 200 tisíc Romů, kteří patří k několika etnickým skupinám. Největší z nich, cca 170 tisíc, jsou takzvaní slovenští Romové (podle jiných autorů českoslovenští nebo ukrajinkoslovenští, olašští Romové je naopak nazývají Rumungero, tedy vlastně uherští Romové). Hovoří příbuznými dialekty východoslovenské romštiny, která je v podstatě kodifikována a vyučuje se na Filozofické fakultě Karlovy univerzity v rámci studia romistiky. Vycházejí v ní knihy, časopisy a další publikace. Druhou co do početnosti je skupina olašských Romů (Vlachiko Roma), kterých je cca 18 tisíc, hovořících odlišným dialektem. Olašští Romové až do roku 1959 kočovali, ostatní etnické skupiny byly již sedentarizovány, mnozí Romové od dob Marie Terezie a Josefa II. Někteří udávají vyšší počty, olašští Romové tvrdí, že jich je 22 tisíc. Romská občanská iniciativa uvádí, že všech Romů v ČR je 300 - 400 tisíc.

Třetí skupinou jsou maďarští Romové, jejichž mateřština je maďarština (a při sčítání lidu se často k maďarské národnosti i hlásí). Je jich zhruba 15 tisíc. Z původních českých a moravských Romů zůstávají, v důsledku nacistické genocidy, jen nepatrné zbytky silně asimilovaných Romů. Kromě toho žili v českých zemích i Sintové (němečtí Romové), kteří byli rovněž vyhlazeni, dnes jich v ČR žije cca sto osob.

V posledních letech jsou na českém území zaznamenáváni Romové ze zemí bývalé Jugoslávie, Rumunska i někdejšího SSSR. Nemají v ČR trvalý pobyt a nejsou dosud etnicky zmapováni.

Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity

Minulé vlády samostatné ČR založily, resp. z federálních dob převzaly, poradní orgány vlády s prvky občanské společnosti, sloužící k ochraně lidských práv, jako je Vládní výbor pro zdravotně postižené občany a Rada pro národnosti. Pod tlakem událostí, zvláště zvyšujícím se interetnickým napětím, rostoucí averzí většinového obyvatelstva k Romům a hromadným odchodem Romů do Kanady a západní Evropy, který měl za následek obnovení vízové povinnosti pro české občany cestující do Kanady, zřídila vláda v roce 1997 Meziresortní komisi pro záležitosti romské komunity a vzala na vědomí zprávu ministra Bratinky, přiznávající diskriminaci Romů v zemi. Spolu s tím uložila ministrům a dalším vedoucím pracovníkům státní správy úkoly, směřující k řešení některých léty nakupených problémů, jejichž plnění dále sleduje současná vláda.

Usnesením 686/97 přijala v říjnu 1997 vláda soubor opatření, který uložil celkem 41 úkolů 11 ministerským resortům. Většina těchto úkolů jsou úkoly dlouhodobé. Plnění úkolů je průběžně kontrolováno, dvakrát ročně je vládě předkládána zpráva o plnění těchto úkolů, poslední zpráva byla vládě předložena v lednu 1999. Aktivní přístup při uskutečňování opatření k romské komunitě v poslední době zaujalo především Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, které ve svém Národním plánu zaměstnanosti na mnoha místech pamatuje na nezaměstnané Romy a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, které zajistilo zvýšení počtu přípravných tříd pro romské děti a zvýšení počtu romských asistentů ve školách.

Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity byla v prosinci 1998 doplněna o zástupce ministra zdravotnictví a počet romských zástupců v komisi byl zvýšen z šesti na dvanáct. Současně pro zlepšení práce komise mezi jednotlivými zasedáními byly z představitelů jednotlivých resortů a zástupců Romů vytvořeny úzce spolupracující dvojice, které společnými silami řeší aktuální problémy a společně předkládají i do komise závažnější návrhy, kterými by se komise měla zabývat jako celek. Statut meziresortní komise umožňuje vznik pracovních skupin složených ze zástupců Romů a z odborníků na konkrétní problematiku, které zpracují určitý problém a výsledky své práce předloží komisi. Nové složení komise umožňuje větší účast zástupců Romů na rozhodování komise.

Práce Meziresortní komise v prvním období se zaměřila na tři okruhy, pro které vytvořila pracovní skupiny: pro zvýšení zaměstnanosti Romů, pro zvýšení pocitu bezpečnosti a pro reintegraci navrátilců z emigrace.

Největšího pokroku bylo dosaženo v oblasti zvýšení pocitu bezpečnosti z velké části zásluhou vstřícného přístupu Ministerstva vnitra ČR. Za podpory komise nastoupili na Ministerstvo vnitra ČR tři Romové, kteří zde měli možnost ovlivňovat bezpečnostní politiku a MV uskutečnilo přípravné školení pro Romy zájímající se o práci v policii, na základě kterého jsou absolventi po složení řádných přijímacích zkoušek přijímáni k policii.

Skupina připravující program pro reintegraci navrátilců z emigrace svou činnost předčasně ukončila, když nedošlo k očekávanému masovému návratu. Nicméně skupina vytypovala armádní objekt, který by mohl tomuto účelu sloužit a charitativní organizace, které by tuto činnost mohly zajistit personálně.

Skupina hledající možnosti zvýšení zaměstnanosti Romů předala celou řadu podnětů pracovníkům MPSV, mnohé z nich se staly součástí připravovaného Národního plánu zaměstnanosti.

Meziresortní komise se zasloužila o zlepšení informovanosti občanů romské komunity a má zásluhu na postupných změnách postojů společnosti k této komunitě.

Co se změnilo

Při posuzování situace Romů v české společnosti ve srovnání se situací na podzim 1997 je třeba uvést toto:

Diskriminace Romů, na trhu práce a při poskytování veřejných služeb zůstává stále problémem (řešení viz např. I. část, 3.5. a dále část II, 1., 2. a 3. kapitola).

Výrazně se nezvýšila ochrana Romů před rasistickými násilnými trestnými činy. Převážná většina takových činů a přestupků se stále k policejním orgánům nedostává. Od podzimu 1998, zvláště pak od února 1999, začala policie razantněji zakročovat proti skinheadům. Pravděpodobně poklesl i počet případů otevřeného zanedbávání policejních a justičních povinností v případech rasistického násilí.

Vláda vysílá směrem k romské komunitě často poselství, že o ni stojí, že chce, aby se v ČR cítila jako doma. Jedním z nevýraznějších bylo vypracování a schválení vládního návrhu zákona o občanství (viz I. část 2.2.), jímž se zbytky Romů bez občanství budou moci přihlásit k českému občanství. Tato poselství většina romské komunity hodnotí pozitivně.

Zvýšilo se sebevědomí Romů, alespoň některých, mnoho kulturních, školských, ale i hospodářských činností ukazuje, že emancipace Romů jako cesta k jejich integraci je možná. Podle průzkumů veřejného mínění vzrostl počet neromských občanů, kteří chovají k Romům sympatie. Mírně poklesl počet lidí, kteří vůči nim pociťují nevraživost. Agresivita skinheadů se však pravděpodobně zvýšila.

České obyvatelstvo, díky sdělovacím prostředkům, je o něco málo poučenější o Romech, jejich tradicích, minulosti včetně nacistické genocidy, o jejich problémech apod. Systematická výuka ve školách v tomto smyslu zatím nezačala.

Aktuální problémy

Jedním z aktuálních úkolů vlády je zmenšení napětí mezi romskou komunitou v domech pro neplatiče nájemného a majiteli rodinných domků v Matiční ulici v Ústí nad Labem. Vládě se podařilo dosáhnout toho, že plánovaná zeď, která by měla oddělit Romy od domkářů, se zatím nestaví a v romských rodinách se provádí sociální depistáž situace, která vyústí v sociální programy pro tyto rodiny. Zmocněnec vlády podal k tomuto případu vysvětlení Výboru pro odstranění rasové diskriminace CERD v Ženevě, a to na žádost tohoto Výboru.

Vláda se rovněž zabývá otázkou důstojné pietní úpravy někdejšího (1942-1943) tábora nucené koncentrace pro Romy v Letech v okrese Písek, na jehož místě stojí velkovýkrmná prasat. Vláda hledá cestu, jak tento stav změnit.

Nová koncepce soužití s Romy

Vládě je v březnu 1999 předkládána koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity napomáhající jejich integraci do společnosti. Základní myšlenka této koncepce je radikální obrat ve vztahu k romské menšině, obrat, jehož musí být postupně dosaženo u velké většiny občanů a který musí začít změnou postojů pracovníků a činitelů státní správy a samosprávy. Podstatou tohoto obratu je uznání, že romství je hodnotou, která obohatí celou společnost v její multikulturalitě, uznání, že romština je u nás menšinový jazyk a že jeho dva dialekty, východoslovenský a olašský, jsou pro početnost svých uživatelů hodny ochrany a podmínek, v nichž by se mohly rozvíjet. Základní devizou by se tedy měla stát představa, že integrace Romů se nemá uskutečnit asimilací, a už vůbec ne asimilací pod nátlakem, nýbrž jejich emancipací. Ve svém vlastním zájmu potřebuje česká společnost spíše Romy, kteří jsou hrdí na své romipen (romství), než přizpůsobené jedince, kteří se za své romství stydí a nechtějí s ním mít nic společného.

V koncepci se pak hodnotí dobrovolná asimilace Romů (většina jí bývá nakloněna), která je pro většinu příslušníků majority cestou k "integraci". Hodnotí se tam i protiústavní nátlaková

asimilace, jíž jsme stále svědky, a to i ze strany místních orgánů státní správy. Koncepce také hledá hranici, kterou je třeba vést při vylučování těch projevů Romů, které jsou pro většinu nepřijatelné. A konečně předkládá mnoho návrhů na zásadní postoje i konkrétní postupy "vůči" Romům, nebo spíše na takové emancipační a integrační postupy, kterých by se účastnili jak Romové, tak i příslušníci většiny.

7. Státní zastupitelství a soudnictví

Úvodem

Specifické postavení mezi státními orgány výkonné moci má státní zastupitelství pro svoji nezávislost na orgánech veřejné moci a na politických stranách. Podíl státního zastupitelství na ochraně lidských práv by proto měl být intenzivní a konstantní.

Pravomoc provádět úkony justiční povahy činí ze státního zastupitelství předstupeň (zejména v oblasti trestní) nezbytný pro výkon moci soudní. Zvýrazňuje se tím určitá souvislost činnosti státního zastupitelství s činností soudu, která je v oblasti trestní závislá na uskutečňování výhradní pravomoci státního zastupitelství. Ústava České republiky v článku 80 odst. 1 vymezuje úkoly státního zastupitelství v trestním řízení a nevylučuje, aby státnímu zastupitelství byly zákonem svěřeny v podstatě i další úkoly.

Ústava tedy nevylučuje možnost takové právní úpravy, která by státnímu zastupitelství vedle prioritního zastupování státu ve věcech trestních svěřila i pravomoc chránit též zájmy státu při jednání před soudy a jinými orgány v netrestní oblasti, a to postupem přesně procesně upraveným v zákoně.

Předmět a rozsah činnosti státního zastupitelství vymezuje zákon o státním zastupitelství (zákon č. 283/1993 Sb., ve znění zákona č. 261/1994 Sb., ale jen ZSZ) a rovněž zákony upravující zejména procesní režimy soudu (trestní řád, občanský soudní řád v § 35, dále pak ustanovení § 62 a § 62a zákona o rodině, § 21 a § 29 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů).

Se zřetelem na úpravu § 5 odst. 1 ZSZ je dán prostor k rozšiřování působnosti státního zastupitelství v průběhu dalšího legislativního vývoje, a to v zájmu ochrany veřejných zájmů, které stát při plnění svých funkcí musí občanské společnosti zaručit (ochrana státního majetku, ochrana životního prostředí, ochrana života a zdraví fyzických osob, ochrana dětí a mládeže, ochrana práv občanů, kteří z důvodů různých tíživých životních situací, do kterých se nezaviněně dostali, se nemohou účinně bránit, atd.). Podle toho, jak se státu bude dařit zabezpečovat uvedené úkoly, bude občanská společnost zřejmě více či méně působit na utváření politické vůle.

Potřeba kasace v občanskoprávních věcech

K omezené pravomoci státního zastupitelství v netrestní oblasti se dále uvádí: Nedostatek právní úpravy umožňující podávání mimořádných opravných prostředků v občanském soudním řízení v praxi způsobuje značné problémy právě v případech, je-li odvolacím soudem potvrzeno nezákonné rozhodnutí soudu I. stupně a jestliže nebylo vysloveno, že je dovolání přípustné, protože jde o rozhodnutí po právní stránce zásadního významu. V takovém případě nezbyvá účastníkovi občanského soudního řízení než dovozovat, že uvedenými rozhodnutími bylo porušeno některé ze základních lidských práv zaručených Listinou a obracet se na Ústavní soud s ústavní stížností. To pak vede i k odmítání takových stížností Ústavním soudem s odůvodněním, že Ústavní soud není prezumnou instancí v soustavě obecných soudů.

Zrušení institutu stížnosti pro porušení zákona lze považovat za chybu. Dnešní nedostatek pravomoci státního zastupitelství podávat stížnosti pro porušení zákona proti pravomocným rozhodnutím vydaným v občanském soudním řízení je občany (i mnohými advokáty) chápán jako omezení právních záruk zákonnosti v neprospěch nemajetných občanů, neboť bohatí dokáží obhájit své zájmy za použití nákladných právních služeb nebo i mimoprávními prostředky.

Stížnost pro porušení zákona, pokud by tento institut byl nově zaveden, by se stala významným prostředkem k dosažení sjednocení postupu a rozhodování soudů, jež rozhodují o žalobách a opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů. Vzhledem k tomu, že proti rozhodnutím soudů v uvedených věcech, až na výjimky, není opravný prostředek přípustný, jsou vydávána soudní rozhodnutí, jež obsahují v obdobných případech mnohdy odlišné právní závěry. V poslední době byly publikovány takové rozdílné závěry krajských soudů, jež přezkoumávaly rozhodnutí katastrálních úřadů. Úprava možnosti podávat stížnost pro porušení zákona v uvedených věcech by vyřešila i problematiku absence Nejvyššího správního soudu. Nedůvodné podněty ke stížnostem pro porušení zákona by byly státním zastupitelstvím odkládány. Redukce tohoto opravného prostředku na důvodné případy by byla předpokladem, aby bylo pro Nejvyšší soud v Brně únosné zvládnout agendu rozhodování o mimořádných opravných prostředcích v oblasti správního přezkumu.

Všeobecný dozor nad zákonností

Občané s nepochopením přijímají zprávy, že státní zastupitelství není již oprávněno nejen podávat stížnosti pro porušení zákona proti nezákonným pravomocným rozhodnutím soudu v občanském soudním řízení, ale ani přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů. Nejsou ojedinělé případy, v kterých občané takové podněty opakují v podobě trestního oznámení pro podezření z trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele úředníkem, s jehož postupem či rozhodnutím nesouhlasí.

Absence všeobecného dozoru doléhá na základní lidská práva zaručená Listinou snad nejdůrazněji. Zkušenosti z praxe ukazují, že správní soudnictví zdaleka nenahradilo a ani nahradit nemohlo všeobecný dozor. Uplatnění prostředků ochrany práv občanů proti nezákonným administrativním aktům se týká jen některých správních rozhodnutí vymezených občanským soudním řádem (o.s.ř.).

Žalobcem může být podle o.s.ř. pouze fyzická nebo právnická osoba, která o sobě tvrdí, že jako účastník správního řízení byla rozhodnutím správního orgánu zkrácena ve svých právech atd. Kromě výjimek musí být žalobce zastoupen advokátem. Z pohledu ideologie tržní ekonomiky je fyzická osoba fakticky omezena při úvaze, zda se bude domáhat soudního přezkumu správního rozhodnutí, majetkovými možnostmi uhradit odměnu advokátovi.

V rámci výkonu všeobecného dozoru, pokud by byl svěřen státnímu zastupitelství, by bylo možné zajistit ochranu veřejných zájmů, zejména ochranu občanů, zvláště nejsou-li účastníky správního řízení, v kterém se vydává správní rozhodnutí, jehož důsledky se mohou fatálně dotknout jejich životních zájmů (např. povolování rozsáhlých staveb, jakými jsou atomové elektrárny, vodní nádrže ap.). Všeobecný dozor by přirozeně nenahrazoval soudní kontrolu zákonnosti správních rozhodnutí, ale naopak by prohloubil tuto záruku zákonnosti.

Proto by bylo vhodné doporučit úpravu, podle níž by státní zastupitelství bylo oprávněno ve veřejném zájmu podat do tří let od právní moci rozhodnutí orgánu veřejné správy, které odporuje zákonu, návrh na jeho zrušení soudu. Za potřebné se považuje rozšíření návrhového oprávnění státního zastupitelství zejména v některých dalších oblastech, zejména v oblasti rodinněprávní.

Státní zastupitelství by tak mohlo účinně hájit veřejné zájmy uplatněním návrhového oprávnění i v zájmu jednotlivců. Veřejný zájem zde představuje zájem na nastolení rovnováhy

mezi zájmem státu na jedné straně a zájmem jednotlivců a občanské společnosti na straně druhé. Nelze pominout, že stát odpovídá i za ochranu těch jednotlivců, kteří nemohou uplatňovat svoje práva proto, že toho nejsou fyzicky schopni nebo pro nedostatek rozumové způsobilosti. Stát může svoji povinnost v této oblasti plnit i prostřednictvím státního zastupitelství.

V novele občanského soudního řádu, která je v současné době projednávána v meziresortním připomínkovém řízení, je navrhováno umožnit vstup státního zastupitelství do těchto řízení:

určení, zda je třeba souhlasu rodičů dítěte k jeho osvojení,

umoření listin,

způsobilosti k právním úkonům (zbavení, omezení nebo vrácení způsobilosti k právním úkonům),

vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče,

řízení o prohlášení za mrtvého,

obchodního rejstříku,

některých otázek obchodních společností, družstev a jiných právnických osob (§200 o.s.ř.).

Speciální dozor státního zastupitelství

Problém "speciálního dozoru státního zastupitelství nad dodržováním zákonnosti", bude zvážen při přípravě nového zákona o státním zastupitelství, který Ministerstvo spravedlnosti ČR předloží vládě v červnu 1999.

Výkon dozoru nad místy, kde se vykonává trest, vazba či policejní zadržení, částečně řeší vládní návrh zákona o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (č. tisku 89), s nímž vláda vyslovila souhlas 9. prosince 1998 a který Poslanecká sněmovna již projednala v prvním čtení.

V březnu 1999 projednala [Legislativní rada vlády](#) návrh věcného záměru novelizace trestního řádu. Jedním z cílů novelizace je také zjednodušení a urychlení trestního řízení, a tím odstranění zbytečných průtahů v řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny), resp. projednání věci v přiměřené době (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Tento věcný záměr řeší, byť procesně jinak, problémy institutu trestního zahájení ve věci.

Vládě byla předložena rozsáhlá novela občanského soudního řádu. Jedním z cílů této novely je rovněž vhodnými procesními prostředky koncentrovat netrestní řízení u soudu, rozšířit procesní odpovědnost účastníků soudního řízení, a tím také odstranit zbytečné průtahy v řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny), resp. zajistit projednání věcí v přiměřené době (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

Dalším z cílů novely je rozsáhlá reforma exekučního řízení, která odstraní kritizované výhodné postavení dlužníků vůči věřitelům.

Připravují se zásady reformy soudnictví s cílem odstranit nedostatky, které jsou soudnictví České republiky vytýkány - v současné době především Evropskou komisí, odstranit průtahy v řízení, urychlit jej a zbavit se nedodělků především v oblasti obchodního soudnictví.

Rozpory s [Listinou základních práv a svobod](#)

Článek 37 odst.2: *Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.*

V užším slova smyslu lze právní pomoc chápat jako pomoc kvalifikovanou, poskytovanou advokátem. Pokud jde o obviněné, mají toto právo zajištěné v trestním řádu. V trestním řízení však vystupují i jiní účastníci, např. poškození, kteří mohou právní pomoc k uplatnění svých práv realizovat buď prostřednictvím právního zástupce, nebo zmocněnce. Problémem obviněných zůstává v takovém případě bezplatná právní pomoc, kterou nikdo nezajistí a právo takové osoby tak zůstává nenaplněno.

Praxe je velmi problematická i u obviněných v trestním řízení (poučení, jemuž obvinění nerozumějí, zaměňují obhajobu *ex offa* za bezplatnou obhajobu, **neznají svá práva, pokud nemají prostředky, mají velmi omezenou možnost výběru advokáta**).

Článek 37 odst. 4: *Kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka.*

Článek 6 odstavce 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod upravuje podmínky řízení tak, aby jeho účastníku, který neovládá úřední jazyk, bylo zaručeno, že v rámci tohoto řízení mu bude poskytnut tlumočník a text důležitých dokumentů v jazyce, kterému rozumí.

Skutečnost, že obžaloba a rozsudek I. stupně (před odvolacím řízením) se i do vazby doručují zásadně jen v češtině cizincům neovládajícím češtinu, je vážným porušením Listiny a evropské Úmluvy. Cizinec neznající češtinu, zvláště ve vazbě, je zkrácen v právu na obhajobu.

Článek 38 odst.1: *Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci.*

Porušování tohoto práva se vyskytuje jen sporadicky, neboť soudy při předběžném projednání obžaloby pečlivě zkoumají místní a věcnou příslušnost a věc pak případně postupují do příslušnosti jiného soudu. Tato skutečnost nicméně souvisí s celkovým pojetím podjatosti a v konečném důsledku tak cíl, k němuž toto ustanovení směřuje, není naplňován.

Článek 38 odst.2: *Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů...*

Toto právo je porušováno, neboť u soudů dochází k průtahům v souvislosti s narůstajícím počtem věcí vazebních, které soudci musejí projednávat přednostně. Tato skutečnost svědčí o tom, že takto uzpůsobený systém není schopen sloužit účelu, jemuž sloužit má, a že tím dokonce porušuje i závazky vyplývající z platné mezinárodní úmluvy o lidských právech. Jiné upírání spravedlnosti je dáno přímo nedostatečnou úpravou správního soudnictví (o.s.ř.), z níž vyplývá, že soud není oprávněn přezkoumávat nečinnost správního orgánu nebo zbytečné průtahy při tomto rozhodování. Tím se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů stalo nevymahatelným, zejména tam, kde není možné použití jiné opatření proti nečinnosti.

Z jednorázového zjištění vyplynulo, že Ministerstvo spravedlnosti ČR v roce 1998 vyplatilo z důvodu průtahů odškodné pouze v jednom případě. Jednalo se o průtahy (nečinnost) soudu nastalé v roce 1991 a posuzované jako nesprávný úřední postup ve smyslu § 18 zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo nesprávným úředním postupem. Nutno podotknout, že z hlediska uplatňovaných požadavků na odškodnění se v podstatě do roku 1997 (podle data podání uplatňujícího náhradu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem spatřovaném v průtazích) jednalo o případy ojedinělé.

V souvislosti s přijetím zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v jehož ustanovení § 13 odst.1 se výslovně uvádí, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, lze předpokládat, že početně stoupnou případy, kdy vůči České republice bude uplatňován požadavek na náhradu škody z důvodu průtahů. (Pro úplnost lze zmínit, že zákon č. 58/1969 Sb. sice neobsahoval výslovné ustanovení o vzniku objektivní odpovědnosti za škodu v důsledku průtahů či nečinnosti, ale praxe i teorie zastávala názor, že obecně formulované ustanovení o nesprávném úředním postupu takovou možnost dává.)

Článek 40 odst.2: *Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.*

S porušením tohoto článku se lze setkat velmi často, když sdělovací prostředky zaměňují podezřelého ze spáchané trestné činnosti za pachatele. Nerespektují tak tu část citovaného ustanovení, že za nevinného je považován každý až do právní moci odsuzujícího rozhodnutí.

Článek 40 odst.5: *Nikdo nemůže být stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby.*

Naplnění tohoto článku je zřejmé zejména v souvislosti s posuzováním trestných činů nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 a 270 tr. zák. Ústavní soud ČR vydal k této problematice již několik nálezů, které však dosud nerespektuje Nejvyšší soud ČR a další soudci ostatních soudů.

*

Zjištěná porušení základních lidských práv v průběhu trestního řízení jsou u pravomocných rozhodnutí napravována stížnostmi pro porušení zákona, kterou podává ministr spravedlnosti u Nejvyššího soudu ČR. V roce 1998 bylo podáno 154 stížností, z toho bylo již Nejvyšším soudem rozhodnuto 137 a vyhověno bylo ve 117 případech. Nutno však podotknout, že ne každá stížnost směřuje proti porušení základních lidských práv v trestním řízení, mnohdy jde o jiný právní názor na kvalifikaci trestné činnosti či se stížnost týká neúplného dokazování.

Na závěr této části je nutno dodat, že dle informací nestátních organizací se ojediněle vyskytují i případy, kdy jsou v důsledku liknavosti soudů lidé propouštěni z vazebních věznic i výkonu trestu se zpožděním (nedoručení rozsudku, jímž byla změněna původní výměra trestu, liknavá realizace amnestie apod).

8. Vězeňství

Vězeňství představuje velmi často závěrečnou fázi výkonu trestní spravedlnosti. Pohybuje se ve velmi omezených podmínkách daných praktickou realizací trestního práva. Náš systém trestní spravedlnosti je velmi represivní - důkazem jsou počty vězňů na počet obyvatel (22 000 vězňů, což je asi 200 na 100 000 obyvatel, tedy více než dvojnásobek oproti většině zemí Evropské unie) a počet (7000) obviněných ve vazbě a neúnosná délka jejich vazby - v prvním pololetí 1998 průměrně 188 dnů. Bez změny trestní politiky nedojde ke změnám v podmínkách věznění. Situace ve vězeňství (zvláště z hlediska lidských práv) je tak naléhavá, že po změně trestní politiky přímo volá.

Materiální podmínky

Vězení jsou trvale přeplněna. Stanovená ubytovací plocha 3,5 čtverečních metrů pro jednoho vězně, která může být podle zákona překročena pouze za mimořádných okolností na nezbytně nutnou dobu, je porušována nepřetržitě od roku 1994. Z prostředků přidělených Vězeňské službě (dále jen VS) na investice nelze pokrýt nárůst ubytovací plochy za stále narůstajícího počtu vězňů. Podle údajů VS chybí v současnosti již 2 889 míst pro vězně. V praxi to znamená, že lidé žijí ve vazbách i ve vězeních v přeplněných celách a ložnicích, a to po celé dny, neboť ve vězeních je nedostatek pracovních příležitostí a nedostatek možností trávit smysluplně volný čas. Vznikají stresy a neřešitelné konfliktní situace, zvláště tam, kde jsou vězni ubytováni na velkých ložnicích (např. na Mírově i po 15 lidech).

Zpráva Výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, jehož členové vykonali inspekční návštěvu ve dnech 16. - 26. února 1997 (kterou vláda projednala 29. ledna 1998), kritizovala nejen přeplněnost věznic, ale i malou ubytovací plochu na jednu osobu. Dosažení srovnatelné úrovně se zeměmi EU limituje především soustavné podhodnocování rozpočtu VS, nevyhovující technický stav a vybavení věznic, dlouhodobé překračování jejich ubytovací kapacity a nedostatečné personální zabezpečení výkonu vazby a trestu odnětí svobody.

Zásadním okamžitým řešením je snížení počtu obviněných a odsouzených jak ve vazebních věznicích, tak věznicích, kde se vykonává trest. V této souvislosti je třeba ověřit počet vězňů splňujících podmínky k podmíněnému propuštění a dát podnět trestním senátům příslušných

soudů k případnému propuštění. Soudci by měli dále zvažovat důvodnost vazby a vazební věci, v nichž lze důvodně předpokládat výrok o trestu nespojený s odnětím svobody nebo u nichž bude výměra trestu odnětí svobody délkou vazby zřejmě konzumována, neprodleně skončit.

Další, trvalá cesta je v zásadní změně trestní politiky, v alternativních trestech, podmíněném zastavování trestního stíhání, v mediaci a v dalších postupech, které umožňuje již dnes trestní řád a trestní zákon a které povedou ke snížení počtu vězňů.

Ve větší míře se začínají objevovat stížnosti na hygienické podmínky. Zatímco před několika lety šlo převážně o individuální stížnosti na nedostatek hygienických potřeb, v roce 1998 se poprvé od roku 1991 objevily hromadné protesty - v Oráčově 16. února 1998 a v Říčanech 14. dubna 1998. V Oráčově odmítalo 16 vězňů po dva dny potravu, v Říčanech odmítlo 300 vězňů večeři 14. dubna a snídani 15. dubna 1998. Ve věznici Říčany zazněla m.j. výhrada vězňů ke stravním dávkám: stravovací limit pro vězně na den je 35,- Kč, zatímco pro policejního psa je 43,- Kč, dále k poskytovaným výstrojním součástkám a nedostatku čisticích prostředků.

Další problémové oblasti

Pro odsouzené osoby pečující o dítě mladší tří let by měl být zaveden institut tzv. domácího vězení (home prison). Věk dítěte by se neměl posuzovat jako biologický věk, ale jako stupeň dosaženého psychického vývoje dítěte. V této souvislosti je třeba přijmout urychleně připravovanou novelu zákona o výkonu trestu, aby matky (v případech, kdy je to možné) mohly vykonávat výkon trestu s dětmi do tří let. Např. věznice Řepy už je na to vybavená. Tento požadavek je zcela legitimní především z hlediska vývoje psychiky dítěte. Mnoho psychologických studií jednoznačně prokazuje zhoubný vliv střídání vychovatelů v raném stadiu vývinu dítěte.

Presumpce neviny nenachází svůj praktický odraz často ani v rozhodování o vzetí do vazby, rozhodně však nikoli v samotném výkonu vazby, který se pohybuje zhruba v intencích výkonu trestu v typu věznice se zvýšenou ostrahou. Zásada presumpce neviny je tak porušována samotným výkonem vazby.

Velký prostor svévoli vytváří úprava, podle níž nemá obviněný v koluzní vazbě žádný nárok na návštěvu (může požádat jako ostatní, nemusí mu však být nikdy vyhověno a příslušné orgány své zamítavé rozhodnutí nemusí nikomu nijak zdůvodňovat a nemusí pro to mít žádné důvody). Dalším prostředkem nátlaku může být absence lhůty stanovené pro odeslání korespondence těchto obviněných.

Způsob trávení volného času je velmi omezený; někdy nejsou realizovány ani zákonem stanovené hodinové vycházky. Možnost trávit čas jinak než čtením a sledováním televize je malá.

Ačkoli jsou pro každého vězně ze zákona povinně stanoveny resocializační programy, v praxi převážně nefungují. Faktická práce s vězni se realizuje buď u vybraných jednotlivců (výběr je náhodný podle subjektivních hledisek personálu, nebo podle toho, jak se vězeň sám dožaduje pozornosti) nebo u speciálních skupin vězňů (sexuální devianti, psychopati apod.). V takových případech je však zacházení s nimi na vysoké profesionální úrovni, má výsledky a vězni je hodnotí pozitivně.

Kontakty s nejbližšími jsou v některých vězeních postupně poněkud omezovány a trend je k ještě většímu omezení, a to pod záminkou zvýšení bezpečnosti. Problém je korespondence a návštěvy ve vazbách. Korespondence, která podléhá kontrole soudu či státního zástupce, je dlouhodobě zadržována, návštěvy nejsou povolovány. Jde jak o liknavost, tak někdy o záměrný tlak orgánů činných v trestním řízení na obviněné. Obvinění ve vazbě zůstávají i dlouhé měsíce bez kontaktu s příbuznými.

Nevládní organizace mají přístup do vězení v podstatě podle uvážení ředitele, který hodnotí, zda jsou splněny zákonné podmínky. Vyskytly se informace dobrovolníků o tom, že jim nebyl umožněn vstup do věznice za vězněm, i když s ním dlouhodobě pracují.

Zvláštní kapitolu představuje násilí nebo vyhrožování ze strany personálu. Vězni se o urážení či šikanování zmiňují jen mimochodem, někde asi proto, že jde o běžnou součást jejich života. Pokud jde o fyzické násilí, spočívající často v nepřiměřeném použití donucovacích prostředků, existují o něm zprávy od příbuzných, vězňů, někdy i personálu či bývalých zaměstnanců. Špatný postup personálu je však nesnadno prokazatelný i tehdy, dojde-li ke zranění vězně, a proto je objektivizace těchto údajů velmi obtížná, o zjednání nápravy v odůvodněných případech ani nemluvě. Podobně jako u policie a v jiných uzavřených systémech ani ve vězeňství nelze spoléhat na systém vnitřní kontroly.

Lékaři ve vězení obecně předepisují léky plně hrazené pojišťovnou. Pokud si vězeň chce na jiný lék připlatit, sdělí to lékaři a ten může lék předepsat. Nemá-li na něj vězeň peníze, musí indikaci schválit regionální posudkový lékař. Civilní odborný lékař doporučuje léky, vězeňský lékař rozhoduje, zda je předepíše. Rozhodnutí, zda vězeň lék dostane, je tedy plně v rukou vězeňského lékaře. Vězeňský lékař je zároveň státním zaměstnancem. Často se při zkoumání zdravotního stavu vězně zabývá úvahou, zda vězeň nechce získat nějakou výhodu či zda útekem do nemoci neřeší jiný než zdravotní problém (stres z dlouhé vazby, z přeplněných cel apod.). Ačkoliv je ve vězeňství předepisováno velké množství léků, nelze podle tohoto množství říci, zda jde skutečně o péči standardní či průměrnou ve srovnání s ostatními občany a zda se vhodného léčení dostane každému, kdo ho potřebuje.

Dalším problémem je utajení údajů o zdravotním stavu vězně, a to zvláště u HIV positivity, tuberkulózy nebo sexuální deviace. Personál se o těchto nemocech běžně dozvídá. Není zatím dořešeno, nakolik je informace o zdravotním stavu důležitá pro ochranu druhých osob (personálu i vězňů). Obtížné jsou vyhledávání a léčení lidé s psychiatrickou diagnózou, zvláště pokud na ni sami neupozorní při nástupu. Systém jejich vyhledávání a léčení nefunguje dokonale, takže řada lidí s psychiatrickými poruchami zůstává stranou pozornosti lékařů.

Zvláštní oblastí zůstává problematika cizinců, zmapovat jejich situaci je obtížné. Trpí jazykovými bariérami: pravidla, jimiž se vězení řídí, nebývají k dispozici v jazyce, jemuž by rozuměli. Potíže mají lidé s jinými stravovacími návyky (např. muslimové, vegetariáni).

Závěr

Ve vězeňství začíná nabývat na síle trend represivnější, kladoucí důraz na bezpečnost a represii v neprospěch zacházení s lidmi, komunikace, smysluplného trávení času. Skutečností ovšem zůstává, že podmínky, za kterých je vězeňská služba nucena pracovat, se musejí promítat i do dodržování lidských práv.

9. Práva dítěte

Spolupráce státních a nestátních subjektů

Poskytování sociálních služeb nestátními subjekty zaujímá významnou pozici v celkovém zabezpečení sociální péče. V současné době zákon upravuje, že sociální služby mohou poskytovat též organizace a občané, přičemž stát může poskytnout na jejich činnost finanční příspěvky. Systém poskytování sociálních služeb nestátními subjekty však není v současné době dostatečně právně vymezen. Je třeba vytvořit jasný legislativní rámec, který by podporoval vznik a rozvoj sociálních služeb a garantoval jejich kvalitu.

Probíhají práce na zákonu o sociální pomoci a v jeho rámci na systému minimálních standardů a akreditací. Usiluje se o prodloužení periody poskytování finančních prostředků z 1 na 3 roky. V případě služeb sociální intervence, které by měly být státem garantovány (poradenství, pomoc při prosazování zájmů klientů, vzdělávání, sociálně terapeutické služby, krizová pomoc), zákon počítá s vypisováním veřejných soutěží. Zákon o sociální pomoci by měl také vytvořit podmínky pro jasné a transparentní financování sociálních služeb.

Připravovaný zákon o sociálně-právní ochraně dítěte umožní neziskovým organizacím, pokud získají pověření, které bude po splnění určitých zákonem daných podmínek udělovat Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, vykonávat řadu činností v rámci sociálně-právní ochrany (výchovnou a poradenskou činnost, vyhledávání dětí, jejichž vývoj je ohrožen nebo narušen, vyhledávání osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny, zřizování zařízení sociálně-právní ochrany apod.). K zákonnému vymezení činností neziskového sektoru přistupují některé organizace kriticky a označují je za zužování a omezování jejich působnosti.

Při tvorbě nových zákonů (novely zákona o rodině, o sociálně právní ochraně dítěte), jejich aplikaci a volbě metod sociální práce s rodinou je třeba důsledně dbát čl. 32 LPS, zvl. odst. 1 a 4. Znamená to, že primárně je stát zavázán poskytovat pomoc a ochranu rodině a pomáhat rodičům realizovat jejich právo na výchovu dětí a dětem právo na rodičovskou výchovu. Ingerence státu do rodinného prostředí prostředky sociální kontroly, resp. represe může přicházet v úvahu až subsidiárně.

Absence vládního orgánu pro práva dětí nebo nezávislého ochránce jejich práv

V současné době se v činnostech týkajících se dětí, ochrany jejich práv a péče o ně, projevuje přílišný resortismus. Vytvoření samostatného orgánu pro práva dětí je považováno za žádoucí. Pokrok v této otázce by mělo přinést zřízení Rady pro lidská práva. Při této Radě vzniká několik odborných sekcí, mezi nimi také sekce pro práva dítěte, která sleduje vnitrostátní plnění závazků ČR plynoucích z Úmluvy o právech dítěte (v této kapitole dále jen Úmluvy). Sekce pro práva dítěte bude zpracovávat pro Radu návrhy koncepcí politiky v oblasti práv dítěte, návrhy dílčích opatření a podněty ke zlepšení stavu dodržování práv dítěte.

Dne 6. ledna 1999 uložila vláda usnesením č. 1 kromě jiného ministrovi školství, mládeže a tělovýchovy zpracovat a do 30. 6. 1999 vládě předložit návrh statutu, jednacího řádu a personálního zajištění Republikového výboru pro otázky dětí, mládeže a rodiny.

Počet odborných pracovníků zabývajících se problematikou dětí

Sociálně-právní ochranu dětí v současné době zabezpečují zejména oddělení péče o rodinu a děti a oddělení sociální prevence referátů sociálních věcí na okresních úřadech a ve vymezené míře rovněž příslušné orgány obcí. V rámci těchto orgánů je nutné usilovat o zlepšení úrovně sociální práce, jejích metod a etiky, zlepšení školení kurátorů, sociálních asistentů, romských poradců a pracovníků orgánů péče o dítě.

Za velmi potřebné se považuje vzdělávání zaměřené na zdokonalování sociálních pracovníků v praktických dovednostech v interakci s občany (pozitivní prezentace, aktivní naslouchání, řešení konfliktních situací, vyjednávání, projevení účinné podpory atd.) a na zajištění supervize odborné činnosti sociálních pracovníků.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR vypracovává systém metodického vedení výše zmíněných kategorií zaměstnanců (dále také romských pedagogických asistentů).

Ochrana rodiny s nezaopatřenými dětmi (osamělých rodičů)

V oblasti ochrany rodiny chybí nabídka sociálních služeb, které by rodině nebo osamělému rodiči nabízely pomoc cestou podpory rodiny. Situace rodiny, která se dostane do obtížné životní situace, se zpravidla řeší poskytováním dávek a služeb sociální péče. Sociální péče je vymezena předpisy o sociálním zabezpečení, zákonem o životním minimu a zákonem o

sociální potřebnosti. Smyslem sociální péče je zabránit sociálnímu vyloučení nebo deprivaci v důsledku chudoby. Základním kritériem poskytnutí dávky sociální péče je tzv. sociální potřebnost.

Sociálně potřebné svobodné matky jsou částečně zvýhodněny např. tak, že podle zákona o státní sociální podpoře mají nárok na zvýšený sociální příspěvek. Novelou zákona o rodině byla zvýšena doba, po kterou je otec dítěte, za něhož není matka provdána, povinen matce přispívat přiměřeně na úhradu výživy a na úhradu nákladů spojených s těhotenstvím a slehnutím, na dva roky.

Určité zlepšení situace opuštěných dětí by měl přinést připravovaný návrh zákona o sociálně-právní ochraně dítěte, který jasně vymezuje pravidla zprostředkování náhradní rodinné péče a definuje kompetence zaangażovaných subjektů, čímž se snaží tento proces zprostředkování zpřehlednit a urychlit.

Zneužívání dětí

Ochranu dítěte před zneužíváním by měl posílit nově navrhovaný zákon o sociálně-právní ochraně dítěte, který se snaží reagovat na nové společenské jevy, především na ohrožení dítěte různými negativními vlivy (projevy násilí vůči dětem, ale i různé závislosti na alkoholu, jiných drogách nebo hracích automatech). Zákon se řídí zásadou preventivního působení na rodinné vztahy.

V souvislosti s návrhem zákona o sociálně-právní ochraně dítěte by mělo dojít mimo jiné k novelizaci zákona o přestupcích. Novelizace by měla spočívat v zavedení šesti nových skutkových podstat přestupků, které reagují na možné ohrožení dítěte, tedy i na ochranu před tělesnými tresty a zneužíváním.

Na pomoc dětem, obětem zneužívání a týrání, slouží i některé projekty podporované v rámci Komplexního součinnostního programu prevence kriminality na místní úrovni, jedná se zejména o podporu krizových center pro děti a mládež.

Vývoj v problematice osvojení (poslanecký návrh změny zákona o rodině)

Novelizací zákona o rodině v roce 1998 se v oblasti náhradní rodinné péče zavádějí mnohé dílčí, ale významné úpravy. U osvojení došlo ke změně v podmínkách, za kterých může dojít k osvojení dítěte. Bez souhlasu rodičů, jsou-li jeho zákonnými zástupci, může dojít tehdy, jestliže rodiče dají přivolení předem bez zřetele na budoucí osvojitele, nebo jestliže o dítě umístěné v ústavu neprojevují opravdový nebo žádný zájem.

Přivolení k osvojení mohou dát rodiče až po uplynutí šesti týdnů po narození dítěte. A pokud jde o nezájem rodičů, musí tuto podmínku posoudit soud v řízení na návrh okresního úřadu (tzv. incidenční řízení). Zavedení tohoto incidenčního řízení bylo nezbytné s ohledem na práva matky, i když se stalo předmětem kritiky části odborné veřejnosti, zejména zástupců kojeneckých ústavů a dětských domovů a neziskových subjektů zabývajících se ochranou dětí. Kritici uvádějí, že toto ustanovení znamená zdržení celého procesu, kdy dítě, které by mohlo co nejdříve přijít do rodiny budoucích osvojitelů, musí setrvat v ústavu. V důsledku současné přetíženosti soudů je tato situace ještě komplikovanější.

Posunutí doby, kdy mohou rodiče udělit souhlas k osvojení až po uplynutí šesti týdnů po narození dítěte, a nutnost soudního rozhodnutí o nezájmu rodičů se patrně projeví v druhém pololetí tohoto roku ve snížení počtu osvojovaných dětí.

Novela přinesla dvě další příznivá ustanovení. Vedle podmínky, že rodiče o dítě neprojevují opravdový zájem po dobu šesti měsíců, stanovila kratší dobu tehdy, jestliže rodiče neprojevují o dítě dva měsíce od jeho narození žádný zájem. Další příznivou změnou je, že po umístění dítěte do rodiny budoucích osvojitelů je souhlas rodičů neodvolatelný.

Postižené děti

Rehabilitace a začlenění dětí s postižením do společnosti není dostatečné. Pokrok by mělo přinést zlepšení spolupráce vládního a nevládního sektoru v této oblasti.

Tělesné tresty dětí

Česká republika byla kritizována za používání tělesných trestů vůči dětem. Ochranu dítěte před tělesnými tresty posiluje novela zákona o rodině, která vstoupila v účinnost dnem 1. srpna 1998. Právní úprava stanoví, že rodiče mají právo užít přiměřených výchovných prostředků tak, aby nebyla dotčena důstojnost dítěte.

Výbor pro práva dítěte při OSN je také znepokojen tím, že školní řády neobsahují ustanovení výslovně zakazující tělesné tresty v souladu s články 3, 19 a 28 Úmluvy. V současné době se většina škol v ČR stala právními subjekty, vypracování školního řádu je tedy v kompetenci každé školy. Z toho vyplývá, že školní řády v jednotlivých školách nejsou totožné. Zodpovídá za ně ředitel školy. Připravovaná novela školského zákona by měla podle návrhu věcného záměru obsahovat zákaz tělesných trestů ve školách a školských zařízeních, stanovení povinnosti chránit děti před všemi formami diskriminace a chránit a respektovat práva a důstojnost dítěte, resp. jeho zákonných zástupců.

Komerční sexuální zneužívání

Dle oficiálních údajů státních orgánů, ale i dle údajů nestátních organizací, nejsou uvedené jevy komerčního sexuálního zneužívání v České republice příliš rozšířeny. Dá se však předpokládat jejich značná latence. Ministerstvo vnitra ČR přijalo řadu zejména organizačních opatření, jak ke stíhání pachatelů zejména sexuálního zneužívání a vykořisťování dětí, tak k prevenci uvedených jevů. V rámci kriminální policie existují specialisté na mládež, zabývající se kriminalitou mládeže i na mládeži. Tito specialisté dostávají speciální výcvik zaměřený na efektivní a přitom ohleduplný výslech dětských obětí trestných činů včetně týrání a sexuálního zneužívání.

Policie ČR si uvědomuje stoupající závažnost problematiky vyhledávání a zneškodňování dětské pornografie na Internetu. O tomto problému se již delší dobu diskutuje v souvislosti se stále se zvyšujícím počtem případů hlášených policii a v současné době se připravuje opatření k provádění pravidelného sledování internetu s cílem zachytit tento nebezpečný materiál co nejdříve. Při depistáži klasických forem dětské pornografie je žádoucí další prohlubování spolupráce státních orgánů, místní samosprávy (např. sociálních asistentů - streetworkerů) a neziskových organizací působících na tomto poli.

Pozornost je věnována i prevenci. Trestná činnost mládeže a na mládeži a zacházení s mladistvými delikventy tvoří jednu z priorit Republikového výboru pro prevenci kriminality. K zásadnějšímu zlepšení přístupu k uvedené problematice přispějí materiály pro vládu ČR: Návrh systémového přístupu k řešení problémů souvisejících s prostitucí, Návrh systémového přístupu k zacházení s mladistvými delikventy a Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí.

Ke zvyšování povědomí o problému slouží mediální a tiskové aktivity resortu. V roce 1997 vydalo Ministerstvo vnitra ČR publikaci "Už žádná tajemství - jak chránit dítě před sexuálním napadením". V roce 1998 byla vydána komentovaná Úmluva, která je zdarma distribuována do policejních škol a na další místa v resortu i mimo něj. V roce 1999 se připravuje její reedice. V roce 1998 byla vydána komentovaná Úmluva o právech dítěte, která byla zdarma distribuována do policejních škol a do všech školských úřadů v ČR.

V roce 1999 se také připravuje mediální kampaň proti obchodu se ženami, kterou financuje vláda USA a realizuje Mezinárodní organizace pro migraci. Za českou stranu nese gesce Ministerstvo vnitra ČR.

Dětská práce

V oblasti dětské práce přetrvávají obtíže i proto, že dosud není (s výjimkou minimální věkové hranice pro vstup do řádného pracovního poměru) nijak právně upraven výkon práce osobou mladší 15 let (s výjimkou zákona o rodině, který upravuje pomoc dětí v domácnosti). V blízké době bude nutné v rámci harmonizace právních předpisů ČR s právními předpisy Evropských společenství upravit alespoň výkon práce dětí pro účely kulturních, uměleckých či sportovních představení. Současně s tím bude vhodné upravit i podmínky práce dětí mladších 15 let v neformálních pracovních vztazích - například při jejich zapojení do práce v rámci samostatné výdělečné činnosti resp. živnosti svých rodičů. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR zvažuje přístup k Úmluvě MOP č. 138 o minimálním věku pro vstup do zaměstnání, jejímuž přijetí a naplňování v současné době brání právě výše zmíněné nedostatky právní úpravy.

Drogová závislost

Přístup k uživatelům drog, závislým a jejich rodinám je spíše diskriminační až represivní, zatímco dostupnost a šíře poskytovaných služeb je nedostatečná. Tuto činnost zabezpečuje v naprosté většině případů nestátní sektor.

Přístup dětí k informacím o jejich právech

Česká republika byla kritizována za nedostatečné zpřístupnění informací o právech dítěte právě směrem k dětem. V současné době jsou děti informovány o Úmluvě o právech dítěte v rámci osnov především v občanské výchově na 2. stupni základních škol.

Mezinárodní adopce

Česká republika zatím nepřistoupila k Haagské úmluvě o ochraně dětí a spolupráci v oblasti mezinárodní adopce. V souvislosti s návrhem zákona o sociálně-právní ochraně dítěte se však připravuje návrh na ratifikaci této mezinárodní úmluvy.

Právo na rodiče a na bydlení

Podle článku 11 Mezinárodního paktu o sociálních, hospodářských a kulturních právech se i ČR zavázala podnikat kroky, aby bylo zajištěno a uskutečněno právo každého na přiměřenou životní úroveň, zahrnující i přiměřené bydlení. S poklesem životní úrovně některých vrstev se nyní v ČR častěji než dříve stává, že stát, který potřebné kroky k uskutečnění práva na bydlení nečiní, odnímá, prostřednictvím orgánů péče o dítě a soudů - ovšemže v zájmu dítěte - nově narozené dítě matce, která nemá byt. Děje se tak proti vůli rodičů. Kromě toho mnohé matky jsou neutěšenou sociální situací nuceny, aby narozené dítě daly do ústavu.

10. Rovné příležitosti mužů a žen

Výbor pro odstranění všech forem diskriminace žen (při OSN), jenž je kontrolním mechanismem plnění Úmluvy o odstranění diskriminace žen (v této kapitole dále jen Úmluvy) doporučil České republice dne 30. ledna 1998 po projednání české zprávy o plnění Úmluvy tato nejvýznamnější opatření :

Vláda ČR by měla dát podnět k ustavení vnitrostátního mechanismu, který by umožnil provádět, koordinovat a sledovat plnění Úmluvy.

Dne 8. ledna 1998 přijala vláda České republiky [usnesení č. 8](#), kterým vzala na vědomí Informaci o postavení žen ve společnosti v České republice a pověřila ministra práce a sociálních věcí, aby se stal gestorem dané problematiky. To byl důležitý krok k ustavení požadovaného mechanismu. Dne 8. dubna 1998 přijala vláda České republiky [usnesení č. 236](#), kterým určila ministra práce a sociálních věcí koordinátorem vládního programu *Priority a postupy při prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže*, ostatní ministry a předsedu

Českého statistického úřadu zavázala ke spolupráci. Obě usnesení jsou výsledkem tlaku jak ze strany občanských sdružení, tak ze strany tehdejší parlamentní opozice, kdy již v červenci 1997 pověřil tehdejší předseda vlády na základě interpelace o implementaci závěrů 4. Světové konference o ženách v Pekingu (1995) ministra práce a sociálních věcí dohledem nad vnitrostátním prováděním závěrů konference (odkaz na tuto konferenci je činěn v předkládacích zprávách obou vládních usnesení).

Koordinačním oprávněním MPSV však nelze dostatečně zaručit kvalitu obsahu dílčích opatření, ani úroveň jejich plnění. Tvorba zásadních opatření přesahujících působnost jednotlivých resortů zůstává v současné době v obecné kompetenci vlády a za daného stavu ji lze systematicky ovlivňovat jen nepřímo ad hoc. K prosazení zájmů veřejnosti, zejména nestátních organizací, při tvorbě a uskutečňování dané politiky chybí dostatečné přímé mechanismy. Důležitým krokem tímto směrem je vytvoření odborné sekce pro rovné příležitosti žen a mužů, která bude působit při Radě vlády ČR pro lidská práva.

ČR by měla více čerpat ze zkušeností zemí EU v oblasti boje za proti diskriminaci žen.

Během procesu transpozice právního řádu EU do vnitrostátních předpisů ČR jsou již nyní intenzivně využívány možnosti spolupráce s EU a jejími členskými státy, které se nabízejí z titulu přidruženého členství k EU. ČR požádala o možnost participovat na IV. střednědobém akčním programu rovných příležitostí mužů a žen a počítá s prosazováním principu rovných příležitostí v rámci své eventuální účasti na využívání evropských strukturálních fondů.

Obě uvedená doporučení byla formou opatření zahrnuta do dokumentu *Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen*. Plnění těchto opatření bude vláda kontrolovat v květnu 1999.

Problematické v této oblasti zůstávají tyto otázky:

Definice diskriminace (čl. 1)

Chybí stále zapracování jednoznačné definice "diskriminace" do českého právního řádu. Zvláštní zákon o postavení žen, resp. o rovných příležitostech žen a mužů v ČR neexistuje a zatím se o jeho zavedení neuvažuje, tedy ani tam nelze počítat s vymezením pojmů *rovné příležitosti a diskriminace*. V navrhovaném znění novely zákona o zaměstnanosti je obsažen zákaz diskriminace v přístupu k zaměstnání. Obdobně se uvažuje o zapracování zákazu diskriminace v pracovních vztazích do zákoníku práce.

Opatření k zajištění plného rozvoje a povznesení žen (čl. 3)

Přetrvává nedostatek opatření a programů, na jejichž základě by hromadné sdělovací prostředky propagovaly pozitivní obraz ženy, rovný podíl muže a ženy na péči o rodinu a obraz ženy jako jednotlivce a samostatného aktéra ve veřejné sféře. Důsledné prosazování principu rovných příležitostí mužů a žen do praktické politiky předpokládá zavedení, případně rozšíření příslušných vzdělávacích a osvětových aktivit především uvnitř ministerstev a jiných orgánů státní správy a samosprávy. V oblasti osvětové činnosti zatím systematicky působily téměř výlučně nestátní organizace žen, jejichž možnosti jsou podstatně omezené, nyní se zapojilo i Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

Dočasná zvláštní opatření k urychlení zrovnoprávnění žen a mužů (čl. 4)

Výbor naléhavě žádal vládu ČR, aby zrevidovala svůj názor na zvláštní dočasná opatření v souvislosti s podílem žen na řízení v politické a hospodářské sféře (tento názor byl zamítavý k jakýmkoli vyrovnávacím postupům) a doporučil, aby si ČR stanovila kvantitativní cíle a formulovala akční plán, který by stanovil určité lhůty. Právním rámcem přijímání takových mimořádných dočasných opatření, jejichž cílem je vyrovnávat výrazné disproporce v zastoupení a účasti žen a mužů na rozhodujících společenských aktivitách, se dosud nikdo nezabýval. Odstranění kritizovaného nedostatku se navrhuje v rámci připravované souhrnné zprávy o plnění zmíněného dokumentu *Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen*, která bude předložena vládě v dubnu 1999.

Odstranění diskriminace žen v zaměstnání (čl. 11)

(právo na práci, právo na stejné příležitosti v zaměstnání, právo na postup, na zajištění místa a na všechny výhody a podmínky zaměstnání, právo na získání odborného zaškolení, právo na stejnou odměnu)

Situace se zhoršila oproti výchozímu stavu v přístupu žen k rozhodovacím pozicím ve vládních orgánech, v ministerstvech a v jimi řízených správních úřadech a institucích. Nadále trvá, že se zvyšujícím se stupněm funkčního zařazení klesá podíl žen, které tyto funkce zastávají.

K pozitivní změně došlo ve formálním právním zajištění principu rovnosti mužů a žen v přístupu k zaměstnání. Novelou zákona o zaměstnanosti, kterou však dosud neschválil Parlament, byl precizován zákaz diskriminace žen a mužů při uplatňování a naplňování práva na zaměstnání. Současně byl toutéž novelou zaveden zákaz diskriminační inzerce.

Ve vzdělávacím systému ani v systému rekvalifikací zatím nebyla zaznamenána specifická tendence věnovat přípravě žen na povolání a rekvalifikacím žen zvláštní pozornost. Je zřejmé, že tradiční orientace na takzvané ženské a mužské obory fakticky přetrvává, což podporuje nežádoucí tendence k segregaci některých povolání a ekonomických odvětví z hlediska pohlaví. V zájmu potlačení příčin tohoto stavu je třeba zvlášť podporovat individuální schopnosti a zájmy, zejména dívek a žen, o přípravu pro povolání v těch oborech, které jsou z hlediska pohlaví považována za netypická.

Rozdíly v průměrných pracovních příjmech žen a mužů nadále přetrvávají a vykazují mírně se zhoršující tendenci. Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR bylo proto vládou uloženo vypracovat a navrhnout (do dubna 1999) metodu hodnocení jednotlivých druhů prací tak, aby její využití zakládalo objektivní hledisko pro posuzování rovnosti v odměňování. Uvedené opatření nebylo zatím splněno. Příslušný návrh je ve stadiu rozpracování. Předpokládá se, že konečné řešení tohoto úkolu bude vládě předloženo v souvislosti s novelou zákona o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku a novelou zákona o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech. Obě novely budou vládě předloženy do konce roku 1999.

V rámci téhož ministerstva byla ustanovena mezíresortní koordinační pracovní skupina pro ženské otázky, která již při formulaci svého názvu vycházela z doporučení Výboru sledovat uvedenou problematiku zásadně z perspektivy ženy - muži. Uvedená pracovní skupina s názvem Mezíresortní komise k prosazování rovnosti mužů a žen sleduje především postup uplatňování usnesení vlády ČR č. 236 z 8.4.1998 *Priority a postupy vlády při prosazování rovnosti mužů a žen*, dále sleduje vnitrostátní implementaci závěrů Světové konference o ženách z roku 1995. Úmluvě CEDAW se pracovní skupina při MPSV nevěnovala a jako podklad pro jakýkoli bod jednání uváděl útvar MPSV usnesení vlády č. 236.

Pro implementaci Úmluvy CEDAW neexistuje - s výjimkou ustavené Rady vlády pro lidská práva, resp. její odborné sekce, žádný meziministerský orgán, který by byl pověřen vyhodnocením a zpracováním úkolů vyplývajících např. ze závěrů Výboru CEDAW. Tyto úkoly však může pracovní skupina při MPSV nebo sekce pro rovné příležitosti žen a mužů plnit pouze za předpokladu, že k tomu budou zmocněny.

*

Pozornost této problematice věnuje i Ministerstvo vnitra ČR. V oblasti spolupráce při přípravě návrhů právních předpisů posilujících postavení žen ve společnosti spolupracuje resort vnitra se sdružením ženských neziskových organizací Koordinační kruh prevence násilí na ženách (Elektra, Gender studies, ProFem, nadace Rosa, La Strada ČR). Představitelé resortu se zúčastnili projednávání petice této skupiny organizací za zákonné ošetření problému násilí v české společnosti v Senátu ČR v prosinci r. 1998. Za nejpodstatnější právní problém zde byla označena právní úprava podle § 163a tr. řádu, která předpokládá, že oběť domácího násilí či znásilnění musí vyslovit souhlas, aby bylo zahájeno trestní stíhání násilného partnera. Návrhy Koordinačního kruhu v této a dalších oblastech jsou předmětem konzultací uvnitř resortu.

Potlačování násilí páchaného na ženách

Zmíněná La Strada ČR se účastní provádění školení policistů, existuje konkrétní program spolupráce této organizace při výuce na Policejní akademii v oblasti přípravy k potírání násilí na ženách donucovaných k prostituci a v případech obchodování s nimi.

V oblasti prevence byl z prostředků vyčleněných na Komplexní součinnostní programy prevence kriminality podpořen projekt této organizace na vytvoření konzultačního a koordinačního střediska pro přednáškovou činnost za účelem prevence uvedených forem násilí, konkrétně jeho první část - vyškolení dobrovolnic, které budou tuto činnost zajišťovat tzv. multiplikátorek.

Ze zdrojů Komplexního programu prevence kriminality byla též podpořena řada azylových domů pro ženy a děti oběti násilí (domácího), krizových linek apod. Resort vnitra pracuje na přípravě zásadního koncepčního materiálu pro vládu ČR, zaměřeného na prostituci.

Největší rezervy je třeba spatřovat v oblasti domácího násilí na ženách, kde stále nebyl zpracován reprezentativní průzkum o rozšíření jevu (s výzkumem v této oblasti se počítá koncem roku 1999 v rámci výzkumu Institutu pro kriminologii a sociální prevenci), policisté nejsou dostatečně proškoleni ve způsobech, jak se chovat při zásahu proti násilníkovi v rodině, oblast rodinných vztahů je nadále považována za nedotknutelnou vnitřní záležitost jejích členů i v případech, kdy dochází k závažnému ohrožení zdraví obětí. Přes veškerou spolupráci s Bílým kruhem bezpečí se nepodařilo prosadit potřebné změny veřejného povědomí v této oblasti. Rovněž citelně chybí komplexní právní úprava ochrany svědků (není dostatečně řešeno ani novým návrhem trestního zákona a trestního řízení).

V oblasti prevence obchodování se ženami a s ním spojeného násilí proti nim budou v průběhu roku 1999 provedeny informační aktivity ve spolupráci s Mezinárodní organizací pro migraci (viz. [část o ochraně práv dětí](#)).

Závěrem lze konstatovat, že přes mnohé slibné kroky ve sledované oblasti stále chybí ucelený a koncepční přístup k řešení problematiky zejména domácího násilí podložený fundovaným výzkumem četnosti výskytu daného fenoménu v populaci.

Účinnost uplatňování principu rovného postavení žen a mužů při péči o děti

Zde je třeba zdůraznit též nesrovnalosti v praxi policejních orgánů při liknavém přístupu k zajištění nápravy při maření soudních rozhodnutí o úpravě styku se svěřeným dítětem. Právo rodiče, jemuž nebylo dítě po rozvodu svěřeno do péče, ale který má nadále k němu (k nim) vyživovací povinnosti a povinnost podílet se na jeho výchově (nejčastěji jde o otce a prarodiče), je často porušováno. Jen zcela výjimečně jsou v těchto případech odnímány děti povinnému rodiči a předávány na dobu styku rodiči oprávněnému. Jsou obavy, že trestní oznámení podaná oprávněnými rodiči jsou orgány policie často ne zcela odůvodněně odkládána, čímž opět dochází k porušování práv rodičů oprávněných - nejčastěji otců, popř. prarodičů. (podle stížností Sdružení pro ochranu práv dětí, rodičů a prarodičů).

11. Homosexuálové

K menšinám, které jsou vzhledem k většinové populaci v zranitelném postavení, patří homosexuálně orientovaní občané. Všeobecná trestnost homosexuálního styku byla sice zrušena v našich zemích již v roce 1961 a rovná hranice pro beztrestnost konsenzuálního pohlavního styku - jak heterosexuálního tak homosexuálního - zavedena v roce 1990, současný právní řád však dostatečně neupravuje zákaz diskriminace na základě sexuální orientace. Prvním náznakem obratu k lepšímu je antidiskriminační ustanovení v navrhované novele zákona č. 1/1990 Sb., o zaměstnanosti, kterou předložila vláda Parlamentu koncem

roku 1998. Podle této klauzule nelze občanovi odeprít právo na zaměstnání (mimo jiné) z důvodu jeho pohlavního zaměření.

Zvláště znepokojujícím jevem je to, že netolerance vůči homosexuálně orientovaným občanům v některých ojedinělých případech vyústila v trestné činy vůči těmto osobám, motivované nenávistí. V Ostravě byla spáchána i takto motivovaná vražda.

Zlepšení postavení gayů a lesbiček ve společnosti by mohl přinést poslanecký návrh zákona o partnerském soužití osob téhož pohlaví, který předložila Poslanecké sněmovně skupina poslanců složená po jednom ze zástupců ODS, KSČM, US a ČSSD dne 4. 2. 1999. Návrh je koncipován po vzoru obdobných právních úprav, které platí v některých severských evropských zemích (Norsko, Dánsko, Švédsko). Pokud by byl zákon schválen, odstranil by mnohá znevýhodnění, s nimiž se homosexuální partneři žijící v stálém svazku v praktickém životě potýkají, např. v oblasti sociální, majetkové či v oblasti bydlení, a znamenal by jasné slovo, že společnost hodlá plně respektovat rovnou důstojnost homosexuálně orientovaných občanů.

12. Zdravotně postižení

Zatímco systém sociálního zabezpečení měl u nás vždy hlubokou tradici a byl a je i nyní srovnatelný s nejvyspělejšími státy světa, podmínky pro plné a rovné zapojení zdravotně postižených do společnosti byly v minulosti realizovány naprosto nedostatečně.

K zásadnímu přelomu v této oblasti došlo po roce 1989, kdy začal být i na tuto oblast kladen potřebný důraz.

Základním předpokladem pro plnou realizaci základních lidských práv a svobod je vytvoření potřebného legislativního prostředí, které tato práva a svobody garantuje a chrání. Z hlediska občanů se zdravotním postižením to představuje zapracovat do všech relevantních právních předpisů potřebná antidiskriminační opatření, která jim výkon a realizaci základních lidských práv a svobod umožní a vyrovná jim tedy příležitosti s nepostiženými občany.

V tomto smyslu byly upraveny např. zákon o vzdělávání, stavební z., dopravní právní předpisy aj.

Praxe s aplikací antidiskriminačních opatření jednoznačně ukazuje, že v našem právním řádu chybí ústavně zakotvené antidiskriminační opatření, které by bylo závazné pro všechny ostatní normativní právní akty a bylo by také obecně právně vynutitelné. V některých zemích tuto problematiku vyřešili samostatným antidiskriminačním zákonem. Tento způsob řešení se v rámci českého právního řádu prozatím ukazuje velice obtížně aplikovatelný.

Optimální cestou k vyřešení této záležitosti se jeví novelizace odstavce 1 článku 3 Listiny, a to tak, aby výčet kritérií byl doplněn o "zdravotní postižení".

Je třeba objektivně říci, že za uplynulých devět let došlo z pohledu občanů se zdravotním postižením k výraznému zlepšení v možnostech realizace základních lidských práv a svobod. Nicméně existuje doposud ještě velká škála problémů a omezení, které je třeba postupně napravovat.

Do aktivit v oblasti zaměstnávání zdravotně postižených osob v zemědělství se zapojilo Ministerstvo zemědělství ČR např. realizací dvou pilotních projektů PHARE v oblasti zaměstnávání zdravotně postižených v provozu zemědělských farem podle norem EU (ve spolupráci s francouzskou Vzájemnou zemědělskou pojišťovnou MSA). MZe dále věnuje pozornost oblasti vzdělávání a poradenství v práci se zdravotně postiženými uční v resortních odborných učilištích, jejichž počet se každý rok zvyšuje.

Vážným problémem je i ale nadále přístupnost prostředí, která přímo souvisí se svobodným pohybem občanů. Novelizovaný stavební zákon ukládá u všech novostaveb i rekonstrukcí v částech určených pro užívání veřejností provádět potřebné bezbariérové úpravy, problémem

však zůstávají bariérové veřejné budovy, které byly postaveny v minulosti a ve kterých zpravidla sídlí instituce státní správy, samospráva, vzdělávací zařízení aj.

Dosud nedostatečně řešena zůstává otázka bezbariérové veřejné hromadné dopravy. I když relevantní právní předpisy pro všechny druhy dopravy s vytvářením podmínek pro bezbariérovou přepravu počítají, chybí pro tuto oblast potřebné finanční prostředky.

Doposud nedořešeným problémem zůstává transformace systému sociálních služeb, která u zdravotně postižených přímo souvisí s právem na zachování lidské důstojnosti.

Podle nyní platné právní úpravy vzniká právo zdravotně postiženého na poskytnutí potřebné formy sociální služby nikoliv v momentu jeho faktické závislosti na pomoci jiné osoby, ale až v době, kdy je mu příslušným sociálním referátem vydáno rozhodnutí, že mu byla zprostředkována pečovatelská služba nebo zajištěno lůžko v ústavu sociální péče.

Celosvětově deklarovaná zásada deinstitucionalizace, ke které se hlásí všechny vyspělé státy, předpokládá existenci široké nabídky sortimentu sociálních služeb tak, aby občan, popř. rodina, měli možnost objednávat si a včas získat potřebný typ sociální služby.

Vážnou hrozbou posledního období je pro zdravotně postižené zhoršující se situace v jejich zaměstnanosti.

Dosavadní praxe jednoznačně ukazuje, že stávající právní úprava, která byla konstruována v roce 1990 a beze změn platí doposud, je nedostatečná a již prakticky neúčinná. Je třeba zákonem uložit přímou odpovědnost zaměstnavatelů za zaměstnávání zdravotně postižených a v případě nedodržení uložených kvót stanovit finanční odvody.

S právem na zaměstnání přímo souvisí právo na rehabilitaci, které by měl mít každý bezprostředně po vzniku zdravotního postižení. Prvotním předpokladem pro znovuzачlenění občana se zdravotním postižením zpět do pracovního procesu (na původní či jiné vhodné pracovní místo) je totiž včasná a intenzivní ucelená rehabilitace.

Základním cílem této rehabilitace musí být co nejvíce minimalizovat přímé důsledky trvalého nebo dlouhodobého zdravotního postižení. Ucelenost v rehabilitaci pak znamená především včasnost, návaznost jednotlivých složek rehabilitace na sebe a také komplexnost. V našem právním řádu doposud bohužel tento institut chybí.

Významnou roli při naplňování lidských práv a svobod zdravotně postiženými sehrává také postoj veřejnosti. Stále ještě negativně fungují předsudky a mýty, které ve veřejnosti přetrvávají z minula. Negativně také působí na samotné zdravotně postižené vlivy mnohaletého paternalistického přístupu, kdy byly pouze pasivními objekty péče a byla potlačována jejich suverenita a nezávislost. Pro mnohé zdravotně postižené je dnes určitým problémem vedle realizace práv a svobod i přijímání odpovědnosti za řešení své osobní situace a spravování svých záležitostí.

13. Uprchlíci

Česká republika poskytuje azyl cizincům, kteří jsou uprchlíky ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Od roku 1990 poskytla Česká republika (před rokem 1993 Československá republika) azyl 1817 cizincům, k 31. 12. 1998 bylo platných 1467 rozhodnutí o přiznání azylu. V roce 1998 došlo ve srovnání s rokem předchozím téměř k dvojnásobnému zvýšení počtu žádostí o přiznání postavení uprchlíka, a to z 2109 v roce 1997 žádostí na 4086 žádostí v roce 1998. Z dlouhodobějšího hlediska lze pokládat růst počtu žádostí o azyl za trvalý, objektivními okolnostmi podmíněný jev (např. zvyšující se napětí, ozbrojené konflikty, přitažlivost ČR jako vyspělé země). K růstu počtu azylových žádostí však dále přispívá i důslednější ostraha hranic členských zemí Evropské unie, s nimiž ČR sousedí, a z druhé strany, nedůsledné zajištění východních hranic ČR, zejména se Slovenskou republikou.

Z hlediska zajištění spravedlivého azylového řízení je nutné kladně hodnotit institucionální reformu prvního stupně řízení, k níž došlo k 1. října 1998, kdy kompetence k přijímání a

vyřizování azylových žádostí přešla z Policie ČR na Ministerstvo vnitra ČR, odbor pro uprchlíky a integraci cizinců. Tato reforma nebyla bohužel završena vytvořením odvolací instance, takže ještě na počátku roku 1999 přetrvával krajně neuspokojivý stav, kdy odvolací instance není nezávislá a oddělena od instance první. Tento stav sice umožňuje zastaralá česká právní úprava správního řízení, je však v rozporu s požadavky na přistoupení ČR k EU (Rezoluce o minimálních zárukách azylových řízení z roku 1995) i v rozporu s doporučením Výboru ministrů Rady Evropy R(98)13 o právu odmítnutých žadatelů o azyl na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o vyhoštění. Nadále zůstává nedořešena a velmi tíživá situace odmítnutých žadatelů o azyl, kteří požádali soud o přezkoumání rozhodnutí: tito lidé se ocitají v "právním vakuu" a jsou odkázáni na pomoc humanitárních organizací.

V roce 1998 pokračoval v zahraničí i mezinárodními organizacemi kladně hodnocený program integrace uznaných uprchlíků do české společnosti. Jeho podstatou je finanční pomoc státu při zajištění bydlení, zaměstnání, zajištění výuky českého jazyka a bezplatné povinné školní docházky. Pomoc se bohužel týká pouze uznaných uprchlíků (a jejich rodin).

Na podzim završilo Ministerstvo vnitra ČR práce na dlouho připravovaném novém zákonu o azylu a předložilo jej 31. října 1998 vládě; vláda s návrhem vyslovila souhlas 22. března 1999. Tento zákon, spolu s novým cizineckým zákonem, by měl vytvořit prostor pro odstranění přetrvávajících zásadních nedostatků v oblasti azylu a péče o uprchlíky.

14. Jiní cizinci

Za jeden z nejzávažnějších obecných problémů ochrany lidských práv cizinců pobývajících na území ČR je nutné označit existující právní úpravu (zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů), která jen velmi nedostatečně chrání a zajišťuje práva cizinců pobývajících na území ČR a která je vzhledem k rostoucímu významu a složitosti této problematiky také značně neúplná a zastaralá. To vede ke stavu právní nejistoty a otevírá možnost svévolného jednání ze strany příslušných orgánů státní moci vůči cizincům. O tomto stavu svědčí dva nálezy Ústavního soudu z loňského roku (zveřejněny ve Sbírce zákonů č. 159/1998 a č. 160/1998), kterými Ústavní soud zrušil s účinností od 13. května 1999 dvě ustanovení zákona o pobytu cizinců na území ČR pro jejich neústavnost. Jedná se o úpravu zákazu pobytu pro porušení povinností uložených cizineckým zákonem a jinými obecnými předpisy (§ 14 odst. 1, písmeno f) a vyloučení rozhodnutí učiněných podle cizineckého zákona z možnosti soudního přezkoumání (§ 32, odst. 2).

Z hlediska integrace cizinců do společnosti je vážným nedostatkem současné právní úpravy a praxe povolování pobytu cizinců skutečnost, že neexistuje logický a nutný přechod mezi dlouhodobým a trvalým pobytem. To je v rozporu s požadavkem na zajištění "bezpečnosti pobytu" dlouhodobých imigrantů, o niž státy západní Evropy usilují, protože je nezbytným předpokladem úspěšného začlenění přistěhovalců do společnosti. V souladu s praxí a požadavky EU by přitom měl mít přistěhovalec nejdéle po deseti letech právo na trvalou úpravu svého pobytu v hostitelské zemi.

Velmi vážným problémem je růst nezákonné migrace, a to jak migrace tranzitní, tak cílové. Například v roce 1998 zjistily příslušné orgány celkem 44 672 nezákonných přechodů státních hranic ČR, což je o 15 333 případů více než v roce 1997. Podle údajů Policejních orgánů přitom narůstá problém organizovaného nezákonného převaděčství a pašování lidí, při němž často dochází k zneužívání svízelného postavení běženců převaděči, které nejednou vede až k ohrožení zdraví a života převáděných osob.

České státní orgány neprovádějí násilné repatriace do zemí, kde by mohl být zdraví, život nebo svoboda běženců ohroženy. Chybí však zákonný rámec a ucelená politika pro řešení situace běženců, kteří nesplňují podmínky pro přiznání azylu, avšak nemohou být z humanitárních či jiných důvodů vráceni do země původu, například zavedením časově

omezeného pobytu z humanitárních důvodů. Absence takové úpravy může ve svých důsledcích podporovat vzrůst kriminality.

Odstranit tento i další nedostatky současné cizinecké právní úpravy (například zavedením institutu "strpění", který je převzat z německého vzoru) a poskytnout minimální právní jistotu cizincům má nový cizinecký zákon, který byl předložen vládě spolu s azylovým zákonem dne 31. října 1998.

Na jiný specifický problém ochrany lidských práv cizinců ukazují alarmující signály ze strany nestátních organizací (ČHV) a advokátů, svědčící o systematickém nerespektování práv cizinců v soudním řízení, především v soudním řízení trestním. Jde zejména o porušení jazykových práv (tlumočníci, překlady). Skutečnost, že tato porušení jsou spjata s nedostatečným finančním zajištěním soudů, nemůže být přijata jako ospravedlnění.

15. Vízová politika

Ochrany lidských práv a humanitární oblasti vůbec se dotýká i vízová politika státu. ČR se po roce 1989 otevřela světu a Evropě. Při přípravách na vstup do Evropské unie stojí nyní před požadavkem sladit svou vízovou politiku se zeměmi EU. ČR již v první polovině 90. let zavedla vízovou povinnost pro některé asijské země bývalého SSSR. Zavedení vízového režimu se projevuje z českého hlediska negativně - čeští občané musejí mít ke svým cestám recipročně také víza, brzdí to svobodné cestování včetně cest studijních, kulturních, návštěv příbuzných. Kromě humanitární oblasti a ochrany lidských práv to činí značné problémy při obchodování, investování a hospodářských stycích vůbec. Z druhé strany je potřeba sladit vízovou politiku se státy EU zřejmá. K tomu se přidávaly i argumenty bezpečnostní (i když s nejrizikovějšími zeměmi vízový režim ČR má a pro zločince je tato povinnost snadno překonatelnou překážkou), argumenty o ilegálních dělnících (nejčastěji se uvádějí Ukrajinci) či snaha pomocí vízového režimu snížit počet běženců, kteří se snaží Českou republikou projít do Německa (nejčastěji se poukazovalo na Rumuny). Všechny tyto argumenty, s výjimkou sladění vízové politiky s EU, je nutno pečlivě zvažovat zejména proto, že některé byly, zvláště ve sdělovacích prostředcích, formulovány xenofobně. Policejními a dalšími prostředky lze protiprávní práci, protiprávní migraci i trestné činnosti čelit účinněji než zavedením víz.

Vláda Josefa Tošovského určila po rozpravách, že koncepci vízové politiky mají ministři vnitra a zahraničí předložit do konce roku 1998, čímž tento problém přesunula na další vládu. Ta v lednu 1999 projednávání koncepce - jejímž jádrem je postupné zavedení vízového režimu podle EU - dvakrát odložila, po druhé na neurčito. Vyvážené rozhodnutí o zavádění víz v součinnosti s Polskem a Maďarskem (a také se Slovenskem) Českou republiku ještě čeká, je nepochybné, že nejpozději při jejím vstupu do EU bude muset být tato záležitost upravena.